

التمكين القانوني للفقراء ومقاربات الحد من الفقر

يجد مفهوم التمكين القانوني للفقراء جذوره في سياق تطور مقاربات الحد من الفقر، وهي مقاربات انشغلت بها العديد من المؤسسات الدولية من منظورات مختلفة.

مقاربة النمو الاقتصادي للحد من الفقر

وقد جاءت أبرز هذه المقاربات من جانب مؤسسات بريتون وودز (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) وتقوم على التخفيف من الفقر في سياق النمو الاقتصادي القائم على اقتصاديات السوق الحر. وتفترض أن ارتفاع معدل النمو الاقتصادي سيؤدي إلى خفض الفقر وارتفاع نمو إنفاق الفرد. وابتدعت مؤسسات "بريتون وودز" برامج للإصلاح الاقتصادي تمحورت حول تحقيق الكفاءة الاقتصادية في تخصيص الموارد في الدول المستقبلية للعبور الإنمائي، ومن ثم تحقيق معدلات نمو اقتصادية مرتفعة، وكانت تأمل أن يترتب على معدلات النمو المرتفعة في الدول النامية انخفاض الفقر فيها، إلا أن الشواهد التجريبية في عدد كبير من الدول النامية، أوضحت أن النمو المأمول لم يتحقق، وأن الواقع الاجتماعي لتطبيق البرامج الاقتصادية الموصى بها جاء سلبياً للغاية بمختلف مقاييس الفقر، وقد ترتب على مثل هذه الشواهد التجريبية أن أطلق على حقبة الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي وصف "الحقب الضائعة للتنمية"^(١).

(١) د.علي عبد القادر علي، النمو الاقتصادي الخابي للفقراء، جسور التنمية، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، العدد ٨٢، إبريل/نيسان ٢٠٠٩.

وقد عبّر المجتمع الدولي في صياغته للأهداف الإنمائية للألفية في ٢٠٠٥ عن محورية الإقلال من الفقر كهدف إستراتيجي للتنمية في الدول النامية، وعن اعتماد نصيب أفقر ٢٠% من السكان في الإنفاق الاستهلاكي كأحد المؤشرات التي يمكن من خلالها الحكم على التقدم المحرز تجاه تحقيق الهدف الإستراتيجي. ويعكس اختيار مثل هذا المؤشر اهتمام المجتمع الدولي في البحث العلمي حول طبيعة النمو الاقتصادي الذي من شأنه إفادة الفقراء بنسب تفوق استفادة غير الفقراء، وتطوير مؤشرات تتيح الحكم على هذه الطبيعة، وساهم البنك الدولي في هذه الجهود البحثية، وتراكت بشكل سريع منذ العام ٢٠٠٠ تحت عنوان النمو المحابي للفقراء.

مقاربة الاستهداف الجغرافي للفقراء

تعتمد هذه المقاربة على تحديد المناطق التي يتمركز فيها وجود الفقراء، وتحويل الدعم لهم بشكل مباشر دون غيرهم. وقد بدأ التحول إلى سياسيات الاستهداف ابتداءً من مطلع التسعينيات بسبب التوجه الأيديولوجي نحو السوق وبرامج التكيف الذي تبنته الدول النامية بدفع من المؤسسات المالية العالمية. ويتميز الاستهداف الجغرافي بتوافر معيار واضح لتحديد السكان المستهدفين، والتخلص من مشكله محدودية المعلومات التي تعوق برامج الاستهداف، وسهولة إدارة البرنامج بواسطة السلطة المحلية وأجهزة الدولة ومتابعته، وإمكانية دمجها مع أشكال أخرى من الاستهداف مثل استهداف الأفراد أو الأسر المعيشية للوصول إلى المستحقين، وعدم اقتصار أدوات الاستهداف الجغرافي على التحويل النقدي وحده، بل تمتد إلى أشكال متنوعة من وسائل دعم الأفراد.

لكن رغم هذه الميزات، فإن هذه المقاربة لا تضمن الوصول إلى الفقراء، لأن المؤشرات والمعايير التي يحدد على أساسها الفقر قد لا تكون معبرة تماماً عن الفقراء وبالتالي يتسرب الدعم لغير الفقراء، كما يؤدي الاستهداف بالضرورة إلى توليد قطاعين أحدهما معني بالفقراء ويمول من قبل الدولة، والثاني معني بالثروة ويقدم بواسطة القطاع الخاص ويؤدي ذلك إلى نمط واضح من الاختلاف في الخدمات، إذ تصبح الخدمات التي تقدم للفقراء بشكل حصري فقيرة. كما يترتب

عليها أيضا أنماط من التمييز، حيث يستفيد الفقراء في المناطق المستهدفة أكثر من غيرهم من الفقراء في المناطق غير المستهدفة^(٢).

وقد شهدت العديد من البلدان العربية تجارب الاستهداف الجغرافي للفقراء، وجرت قراءات نقدية لها. وقد توقف الدليل بصفة خاصة عند التجربة المصرية فيما عرف بمشروع "الألف قرية" الذي أطلقه نظام الرئيس الأسبق حسني مبارك لعدة أسباب، أولها: أن المرحلة الأولى للتجربة قد اكتملت، وثانيها: أن حكومة ما بعد الثورة قد تبنت استئناف المشروع، وثالثها: أن أحد الباحثين المشاركين في البرنامج وفر قراءة نقدية متميزة للبرنامج من داخله لامست الإشكالية الواقعية دون رتوش، وخلصتها: أن اختيار القرى تأثر بالاعتبارات السياسية أكثر من الواقع الاقتصادي - الاجتماعي بالقرى المستهدفة، كما تأثر الاختيار بنفوذ القوى المحلية، وبُني على معلومات غير صحيحة، واستهدف أحياناً قرى غنية حتى تظهر نجاح المشروع، ولم تراعى في إنشاء المساكن احتياجات الفلاحين المستفيدين، حيث بنيت في أماكن بعيدة عن الحقول، وتمت مشروعات الإسكان في شكل شقق في مبان سكنية تغافلت عن نمط حياة الفلاحين المعيشية.

مقاربة النمو الاقتصادي المحابي للفقراء

وينطلق مفهوم النمو الاقتصادي المحابي للفقراء من قاعدة استعادة الفقراء من النمو بطريقة نسبية تفوق استعادة غير الفقراء، وفي مثل هذا "السيناريو" فإن درجة عدم المساواة تنخفض خلال فترة النمو الاقتصادي.

وفي إطار تطبيق هذا المفهوم خلصت دراسات متخصصة مهمة إلى أن هناك شواهد تطبيقية توضح أن الدول العربية قد حققت مثل هذا النمو خلال الفترة ما بين ١٩٦٥ - ١٩٩٥، وقد أوضح البنك الدولي أن مرد ذلك يكمن في طبيعة العقود الاجتماعية التي نظمت العلاقة بين الأنظمة الحاكمة وشعوبها، والتي تميزت بعدد من الملامح التنموية كان من أبرزها "تغليب اعتبارات العدالة" وإعادة توزيع

(٢) صقر النور، نقد برنامج الاستهداف للفقراء: دراسة حالة لقرية مستهدفة في صعيد مصر، في (حبيب عائب - رأي بوش (تحرير) التهميش والمهمشون في مصر والشرق الأوسط) دار العين للنشر، القاهرة ٢٠١٢، ص ٢٣٥ - ٢٥٨.

الثروة في السياسات الاقتصادية والاجتماعية. واعترف البنك الدولي بأن الفترة من ١٩٦٥ - ١٩٩٥ التي أعقبت تأسيس هذه العقود الاجتماعية قد شهدت معدلات متميزة وغير مسبوقه في النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. كما حققت تلك العقود الاجتماعية انخفاضات في مستويات الفقر، وعدم التساوي في توزيع الدخل. وإن كان البنك الدولي قد لاحظ أن العقود الاجتماعية التي حققت هذه الإنجازات قد بدأت تعاني من الإجهاد خلال النصف الثاني من ثمانينيات القرن الماضي مما ترتب عليه أزمات اقتصادية كبيرة حدثت بمعظم حكومات المنطقة إلى تبني برامج الإصلاح الهيكلي.

وقد ركزت برامج الإصلاح الهيكلي على عملية تحقيق كفاءة استغلال الموارد؛ ومن ثم تحقيق معدلات نمو اقتصادية مرتفعة بغض النظر عما يحدث في مجال توزيع الدخل. وباستخدام معلومات حديثة كعينة من الدول العربية منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي وحتى العام ٢٠٠٥، أوضحت الدراسة أن النمو الذي شهدته دول العينة لم يكن محابياً للفقراء، واستخلصت من هذه النتيجة سؤالاً إستراتيجياً حول ما إذا كان ينبغي على الدول العربية إعادة النظر في طبيعة السياسات التنموية التي طبقتها في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي التي تبنتها^(٣).

مقاربة التنمية البشرية في مكافحة الفقر

يتبنى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مفهوماً للفقر أوسع نطاقاً من مجرد الافتقار إلى الدخل، ويعتبره حرماناً يتخذ أبعاداً كثيرة. وعرف تقرير التنمية البشرية للعام ١٩٩٧ الذي تناول الفقر، بأنه: حرمان من الأشياء القيمة التي يستطيع الفرد أن يفعلها أو يكونها. ونحت مصطلح الفقر البشري لتمييز هذا الحرمان الواسع النطاق عن فقر الدخل الأضيق نطاقاً، والذي يمثل تعريفاً تقليدياً يقتصر على أوجه الحرمان من حيث الدخل أو الاستهلاك.

وترتكز التنمية البشرية على توسيع القدرات المهمة لجميع الأشخاص، والتي يصدر الافتقار إليها الخيارات الأخرى، ويركز الفقر البشري على الافتقار

(٣) المصدر نفسه ص ١١ - ١٤.

لهذه القدرات ذاتها، وهي أن يعيش المرء حياة مديدة صحية وخلاقة، وأن تكون لديه معارف، وأن يتمتع بمستوى معيشي لائق بالكرامة، وباحترام الذات واحترام الآخرين.

وتشير تحليلات تقارير التنمية البشرية فيما يتعلق بإستراتيجيات التنمية البشرية والقضاء على الفقر والنمو الاقتصادي الموالي للفقراء الصادرة في الأعوام ١٩٩٢ ، ١٩٩٣ ، ١٩٩٦ ، ١٩٩٧ إلى ستة عناصر تعتبر محورية للتعجيل بالقضاء على الفقر وإعمال حقوق الإنسان^(٤) وهي:

- ١- السعي لتحقيق نمو اقتصادي موال للفقراء.
- ٢- إعادة تشكيل الميزانيات، فتوفير نفقات كافية وغير تمييزية لاهتمامات حقوق الإنسان، لا سيما الخدمات الاجتماعية الأساسية يستلزم إعادة النظر في الأولويات وإزالة التمييز ضد أشد الناس حرماناً .
- ٣- كفالة المشاركة، فالفقراء لهم الحق في مشاورتهم بشأن القرارات التي تمس حياتهم، وهذا يتطلب توسيع المساحة السياسية لإتاحة الفرص لسماع صوت الفقراء والمدافعين عنهم.
- ٤- حماية الموارد البيئية ورأس المال الاجتماعي للمجتمعات المحلية الفقيرة، فالبيئة والشبكات الاجتماعية تمثل موارد يعتمد عليها الفقراء لتدبير رزقهم والإفلات من الفقر .
- ٥- إزالة التمييز ضد المرأة، وضد الأقليات، ويلزم ذلك إجراء إصلاحات اجتماعية لتحقيق ذلك.
- ٦- كفالة حقوق الإنسان في القانون، فالتشريعات تمثل جانباً حيوياً من جوانب حقوق الإنسان، ويلزم أن تنعكس هذه الالتزامات القانونية في السياسات الاقتصادية وغيرها من السياسات.

وضاعف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أواخر التسعينيات جهوده من أجل دمج حقوق الإنسان في التنمية، وعقد ندوة موسعة لهذا الغرض بمشاركة المنظمة العربية لحقوق الإنسان، أسفرت عن برنامج طموح، تم تنفيذه بمشاركة

(٤) تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠، حقوق الإنسان والتنمية البشرية، الطبعة العربية ص ٨٦ - ٨٧

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمفوضية السامية لحقوق الإنسان والمنظمة العربية لحقوق الإنسان طور العديد من الأسس الفكرية لهذا البرنامج، وأصدر عددًا من الكتب المهمة أبرزها: "الدليل العربي لحقوق الإنسان والتنمية"^(٥)، وقد أخذ هذا المشروع زخمًا بتزامن مع تصاعد الدعوة للإصلاح التي انطلقت في بدايات الألفية وأثارت جدلاً واسعاً حول الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي في العالم العربي.

كذلك خصص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقريره في العام ٢٠٠٠ للدمج بين حقوق الإنسان والتنمية، وتحديد العلاقة بين التنمية البشرية وحقوق الإنسان، وأكد بوضوح على أن حقوق الإنسان ليست كما كان يقال أحياناً "جائزة التنمية" بل هي بالأحرى حيوية لتحقيقها. وفيما يخص تمكين الفقراء في كفاحهم ضد الفقر، استخلص التقرير من الخبرة التاريخية أنه إذا كان إحراز تقدم سريع فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ممكناً حتى بدون المجموعة الكاملة من الحقوق المدنية والسياسية، فإن حجب الحقوق المدنية والسياسية لا يساعد مطلقاً على تحقيق هذا التقدم السريع، بل العكس هو الصحيح، لأن الحقوق المدنية والسياسية تمكن الفقراء من المطالبة بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، أي بحقهم في الحصول على الغذاء وحقهم في الحصول على مسكن، وحقهم في الحصول على الرعاية الصحية، وحقهم في الحصول على عمل لائق، وحقهم في الضمان الاجتماعي، وهذه الحقوق تمكنهم من المساءلة عن خدمات عامة جيدة. وعن سياسات عامة مواتية للفقراء، وعن عملية تشاركية شفافة تكون مفتوحة لسماع آرائهم.

وقد واصلت تقارير التنمية البشرية ضخ المعارف المتعلقة بالتنمية، وتقديم ابتكارات قياس عدم المساواة والفقر تُحدث تأثيراً واسع النطاق في قياس حجم الفقر ودقته^(٦)، لكن ظلت محكومة بعاملين، أولهما: رفض الدول في الأمم المتحدة إدماج

(٥) محسن عوض (محرر) الدليل العربي لحقوق الإنسان والتنمية.

(٦) تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٠ الطبعة العربية، ابتكارات في قياس عدم المساواة والفقر ص ٨٥

الحريات في هذه التقارير، وثانيهما: إصرارها على إبداء الرأي فيها، مما وضعها تحت سقف رؤية الدول لنمط التنمية التي تنطلق من آليات السوق ومفاهيم العولمة. لكن اعتباراً من العام ٢٠٠٢ حدث تغييران مهمان في تفاعل برنامج الأمم المتحدة مع الفكر التنموي، أولهما: رعاية إصدار سلسلة تقارير التنمية الإنسانية من جانب المفكرين العرب، التي أثرت الفكر التنموي بحيز الاستقلالية الذي انتزعت، فأضافت أبعاد الحرية وغيرها لرؤية التنمية، وقد أصدر منها خمسة مجلدات أثارت نقاشاً اجتماعياً مهماً.

أما المتغير الثاني فقد جاء في ضوء الثورات والانقضات وتصادد الحركة المطلوبة العربية بالإصلاح، وأسقط لأول مرة "التابو" الحاكم لرؤية التنمية، وكانت رسالته الرئيسة أن الدول العربية تحتاج إلى "نموذج جديد للتنمية".

مقاربة دمج حقوق الإنسان في إستراتيجيات الحد من الفقر

واستطراداً لجهود الأمم المتحدة في الدمج بين حقوق الإنسان والنهج القائم على الحقوق ومكافحة الفقر أصدرت المفوضية السامية لحقوق الإنسان إطاراً مفاهيمياً في العام ٢٠٠٤ حول "حقوق الإنسان والحد من الفقر". استهدف الإجابة عن التساؤل المحوري عن العلاقة بينهما، وخلص إلى أن العمل من أجل الحد من الفقر يتأسس على قاعدة الحقوق والالتزامات القانونية، لا على قاعدة الإحسان أو إمكانية تحقيق الرفاه.

وأكد على أن مقاربة حقوق الإنسان تحدد بشكل صارم أسس العمل المفترض من الاقتصاديين وصناع السياسات، والحاجة لتوجيه انتباههم إلى الفئات الأكثر حرماناً وتهميشاً، وخاصة هؤلاء الذين جرى إقصاؤهم من خلال التمييز ضدهم، وذلك عبر الاعتبار لصوتهم السياسي وضمن حقهم في الوصول إلى المعلومات بشأن العملية التنموية، فالمشاركة السياسية في التنمية. تُشكّل مسألة حقوق أكثر من كونها امتيازات، وتشمل بوضوح المحاسبة وتمكين الناس كفاعلين في التنمية^(٧).

Human rights and poverty Reduction, Conceptual Paper, OCHR

(٧)

وقد كان هذا الإطار المفاهيمي أساساً لبلورة مجموعة المبادئ التوجيهية
لنهج يرتكز على حقوق الإنسان يتبع في إستراتيجيات الحد من الفقر^(٨)، انطلق من
أن الحد من الفقر ليس ممكناً بدون التمكين القانوني للفقراء. ويدور النهج المرتكز
على حقوق الإنسان بشأن الحد من الفقر أساساً حول هذا المفهوم.

منهج التنمية القائمة على حقوق الإنسان Human Rights Based Approach

هو إطار مفاهيمي لعملية التنمية البشرية التي تركز على المعايير الدولية لحقوق الإنسان، ويساعد على ديمومة واستقرار العمل التنموي من خلال تمكين الناس بأنفسهم - وخاصة الفئات الأضعف - من المشاركة في صنع السياسات ومحاسبة المسؤولين إذا ما أخطئوا في أداء واجباتهم، ويهدف لتعزيز وحماية حقوق الإنسان عبر البحث في عوامل اللامساواة الكامنة في قلب المشكلات التنموية لكي تحد من الممارسات التمييزية ومن التوزيع غير العادل للسلطة والذي من شأنه أن يعطل التقدم التنموي. ورغم أنه لا يوجد تعريف محدد متفق عليه لهذا المنهج، فقد اتفقت وكالات الأمم المتحدة على أن يتضمن ثلاث سمات رئيسة وهي: أن يكون الهدف الرئيس عند صياغة سياسات وبرامج التنمية هو احترام معايير حقوق الإنسان كما عرفت في المواثيق الدولية من حيث عالميتها وتداخلها وعدم قابليتها للتجزئة والتفاضل، وأن يحدد أصحاب الحقوق (واستحقاقاتهم) وبالمقابل من تقع عليهم الواجبات (والالتزامات) وأن يعمل على تعزيز قدرات أصحاب الحقوق لتقديم مطالبهم، وحاملي الالتزامات للوفاء بواجباتهم، وأن تقوم المبادئ والمعايير النابعة عن مواثيق حقوق الإنسان الدولية كل أوجه التعاون الإنمائي ووضع البرامج في كل المجالات وفي كل مراحل صياغة البرامج. وتحصي المفوضية السامية لحقوق الإنسان سبع مزايا كقيمة عملية لهذا النهج هي: أنه يتيح تسليط الضوء على حقوق المهمشين والمستبعدين، والذين تكون حقوقهم أكثر عرضة للانتهاك، وأنه يأخذ في اعتباره رؤية شاملة لبيئة التنمية تشمل الأسرة والمجتمع، والمجتمع المدني والسلطات المحلية والوطنية، وأطر العمل الاجتماعية والسياسية والقانونية التي تحدد العلاقة بين هذه المؤسسات وما يترتب عليها من مطالب وواجبات ومسؤوليات، وأنه يساعد الدول على ترجمة التزاماتها المنبثقة عن المواثيق الدولية إلى نتائج قابلة للتحقيق في إطار زمني محدد، وأنه يساهم في ضمان أن تأخذ المشاركة والعمليات الديمقراطية طابعاً مؤسسياً، وأنه يعزز الشفافية والمساءلة، كما يدعم الرقابة على تنفيذ الدولة لالتزاماتها بالاستناد إلى التوصيات الصادرة عن لجان حقوق الإنسان التعاقدية.

وتذهب هذه المبادئ التوجيهية إلى أن الطريقة الأكثر أهمية التي يحدث بها التمكين في هذا الصدد هي الأخذ بمفهوم الحقوق نفسه. فمتى أخذنا بهذا المفهوم في سياق رسم السياسات لا يصبح الأساس المنطقي للحد من الفقر مستمدًا فقط من حقيقة أن الناس الذين يعيشون في حالة فقر لديهم احتياجات، بل من حقيقة أن لهم

(٨) "المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لنهج يرتكز على حقوق الإنسان يتبع في إستراتيجيات الحد من الفقر،

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان : GE.06-45020 260307 270407 (A)

حقوقاً واستحقاقات تؤدي لنشوء التزامات قانونية تقع على الآخرين أيضاً، وهكذا يضيف المنظور المتعلق بحقوق الإنسان المشروعية إلى الطلب المتعلق بجعل الحد من الفقر الغاية الرئيسية من عملية رسم السياسات.

ويوجه المنظور المرتكز على حقوق الإنسان الانتباه إلى أن الفقر يعنِي عدم إعمال حقوق الإنسان، بحيث يكون اعتماد إستراتيجية للحد من الفقر ليس مجرد أمر مرغوب فيه، بل هو أمر إلزامي على الدول التي قامت بالتصديق على صكوك حقوق الإنسان الدولية.

وعلى عكس النهج السابقة بشأن الحد من الفقر يعلق النهج المرتكز على حقوق الإنسان الأهمية على العمليات التي تمكن من تحقيق الغايات الإنمائية بأكثر مما يعلقه على الغايات ذاتها، وهو ما يؤكد بصورة خاصة على أهمية المشاركة النشطة من جانب الفقراء في صياغة إستراتيجيات الحد من الفقر وفي تنفيذها وفي رصدها، كذلك فإنه يوجه الانتباه إلى أن المشاركة قيّمة ليس فقط بوصفها أداة لتحقيق غايات أخرى، بل بوصفها حقاً إنسانياً ينبغي إعماله بذاته.

ولا يكفي أن يشترك الفقراء فقط في عملية صنع القرارات، بل يجب أن يكونوا قادرين على المشاركة على نحو هادف وفعال، ولضمان تحقيق ذلك يتعين تلبية مجموعتين من الشروط المسبقة، أولها: أن المشاركة الفعالة تتطلب أكثر من ممارسة الديمقراطية الانتخابية، إذ يلزم وجود آليات وترتيبات مؤسسية محددة يُمكن عن طريقها الفقراء من الاشتراك بصورة فعالة في المراحل المختلفة لعملية صنع القرار، وثانيها: أنه يجب تمكين الفقراء أنفسهم لجعل اشتراكهم هذا فعالاً. وسيعتمد هذا التمكين في جانب منه على تحقيق درجة دنيا من الأمن الاقتصادي بدونها يكون من غير المحتمل للفقراء أن يتمكنوا من التغلب على الهياكل القائمة التي تديم وضعهم.

ويتطلب التمكين كذلك بذل جهود مترامنة للنهوض بطائفة من حقوق الإنسان الأخرى، فعلى سبيل المثال إذا كان للفقراء أن يشاركوا بصورة هادفة في تصريف الشؤون العامة فيجب أن يكون لهم الحق في تنظيم أنفسهم دون قيود (الحق في تكوين الجمعيات)، والاجتماع دون عائق (الحق في الاجتماع)، وقول ما

يشاءون دون ترهيب (حرية التعبير)، ومعرفة الحقائق ذات الصلة بالموضوع (الحق في المعلومات)، فضلاً عن ذلك يجب السماح لهم بتلقي الدعم من منظمات المجتمع المدني المتعاطفة (بما في ذلك وسائط الإعلام) التي قد تكون قادرة على مناصرة قضيتهم. ولكي يحدث ذلك يجب على الدولة إنشاء الإطار القانوني والمؤسسي الضروري الذي يمكن للمجتمع المدني المستقل أن يزدهر في ظله.

كذلك فإن هذا النهج يؤكد على مساءلة واضعي السياسات وغيرهم ممن يكون لأعمالهم تأثير على حقوق الناس، فالحقوق تنطوي على واجبات، كما أن الواجبات تتطلب المساءلة؛ ولذلك فإن إحدى السمات المتأصلة في هذا النهج هي أن المؤسسات والترتيبات القانونية والإدارية لضمان المساءلة تدخل في صميم أي إستراتيجية للحد من الفقر.

كذلك تفيد هذه الإستراتيجية في أن يصبح الحد من الفقر مسئولية مشتركة، فبينما تكون الدولة هي المسئولة في المقام الأول عن أعمال حقوق الإنسان للناس الذين يعيشون في كنفها، يكون أيضاً على الدول الأخرى والجهات الفاعلة غير التابعة للدول مسئولية الإسهام في أعمال حقوق الإنسان أو على الأقل مسئولية عدم انتهاكها.

مقاربة الأهداف الإنمائية للألفية للحد من الفقر^(٩):

مع اقتراب نهاية الألفية الثانية، أدركت الهيئات الدوليّة أن الألفية الجديدة بالنسبة إلى جماهير غفيرة من الناس، ستماتّل سابقتها من حيث افتقارها إلى الأمل، وابتلاؤها بالأمراض والحروب، ومعاناتها الجوع والعطش، فكان إعلان الألفية بمثابة "قرار العام الجديد" على الصعيد العالمي، تحركه رؤية لعالم تتجسّد فيه، على أرض الواقع، المبادئ التأسيسية وميثاق الأمم المتحدة، وقد تبنّى الإعلان زعماء ١٨٩ من البلدان الأعضاء، بمن فيهم رؤساء الدول أو الحكومات.

وتتضمن هذه الرؤية، احترام حقوق الإنسان والحريّات الأساسية وحُكم

(٩) تتوافر العديد من الدراسات والبحوث والبيانات على موقع الأمم المتحدة المخصص للأهداف الإنمائية للألفية.

القانون والحكم الرشيد وجعل حق التنمية واقعا ملموسا بالنسبة إلى الجميع ومعونات تنموية أكثر سخاء والتنمية المستدامة، مع اهتمام خاص بالدول والشعوب الأكثر احتياجا، وبمبادئ معينة توجه مسار العلاقات الدولية، منها: الحرية والمساواة والتضامن والتسامح والمسؤولية المشتركة. وتم تبني الوثيقة دونما تصويت، ويعني ذلك أن المجتمع الدولي قد صادق بالإجماع على الإعلان، لكن يعنى أيضا على أنها لم تعد وثيقة ملزمة من الوجهة القانونية.

ولو تركت تلك الأهداف على هذا النحو، لما حققت أكثر مما حققته آلاف القرارات الصادرة خلال العقود الماضية منذ إعلان ميثاق الأمم المتحدة عام ١٩٤٥ والإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨. وكان من الحكمة إدراك الجميع للحاجة إلى بذل المزيد من الجهود لحمل الدول وشعوبها على تبني التزامات وتصورات محددة، واستقر الرأي على وضع منظومة من الغايات في إطار زمني محدد بحيث يمكن التأكد من أن تلك الأهداف قد تحققت، أو تبين مواطن القصور في أداء دول العالم في ذلك المجال.

الأهداف والغايات الإنمائية للألفية:

انتزعت من الإعلان، الحافل بالعبارات البليغة عن حقوق الإنسان والعدالة، سلسلة من الأهداف الأكثر تحديداً. وقد أعيدت صياغتها على النحو التالي:

١. القضاء على الفقر المدقع والجوع.
٢. تحقيق التعليم الابتدائي الشامل.
٣. تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.
٤. خفض معدلات وفيات الأطفال.
٥. تحسين الصحة الإنجابية.
٦. مكافحة فيروس نقص المناعة المكتسبة "الإيدز" والأمراض الأخرى.
٧. ضمان الاستدامة البيئية.
٨. إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية.

والواقع أن هذه الأهداف تتفاعل في ما بينها، ويمكن اعتبار جميع الأهداف من ٢ إلى ٨ وسائل لتحقيق الهدف الأول^(١٠) وهو الحد من الفقر فمعظم هذه الأهداف إما نتيجة للفقر أو سبباً له، أو تؤثر أو تتأثر بقضايا الفقر، فكيف كان أداء العالم العربي من هذه الإستراتيجية.

أداء العالم العربي في هدف الحد من الفقر:

تحدد الأهداف الإنمائية للألفية هدف القضاء على الفقر المدقع والجوع إلى النصف خلال الفترة بين عامي ١٩٩٠، ٢٠١٥ ويوضح التقرير العربي للأهداف الإنمائية الصادر عن الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية في سبتمبر/أيلول ٢٠١٣ النتائج التالية^(١١):

- بمعيار من يقل دخلهم عن ١,٢٥ دولار في اليوم أحرزت المنطقة انخفاضاً نسبياً في الفقر المدقع حتى العام ٢٠١٠ إذ بلغت هذه النسبة في المنطقة العربية ٤,١% بعد أن كانت ٥,٥% في العام ١٩٩٠ بفضل التقدم الذي كانت قد أحرزته الأردن وسوريا ومصر، لكن تشير البيانات والتوقعات العائدة للعام ٢٠١٢ إلى أن الفقر المدقع قد يتجاوز الآن المستوى الذي كان عليه ١٩٩٠ ويصل إلى ٧,٤%. ورغم أن نسبة الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع في المنطقة العربية كانت من أقل النسب المسجلة في مناطق نامية أخرى في الفترة نفسها فقد سجلت المنطقة أقل قدر من التقدم بين ١٩٩٠، ٢٠١٠ مقارنة بما سجلته المناطق النامية الأخرى باستثناء جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى.
- واستناداً إلى خطوط الفقر الوطنية يتضح أن معدل الفقر في المنطقة العربية ارتفع من ٢٢,٧% في عام ١٩٩٠ إلى ٢٣,٤% في عام ٢٠١١ على إثر الزيادة التي سجلتها أقل البلدان نمواً في العالم العربي ومجموعة بلدان المشرق ومجموعة بلدان المغرب.

(١٠) ياش غاي، جل كوترك، إعلان الألفية والحقوق والدماساتير، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص ٥.

(١١) الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، التقرير العربي للأهداف الإنمائية: مواجهة التحديات ونظرة لما بعد ٢٠١٥.

- واستنادًا إلى مقياس "انحدار خطوط الفقر" التي تعد أكثر واقعية لحالة الفقر، فإن معدل الفقر في المنطقة العربية يجعلها المنطقة الوحيدة التي لم تشهد أي تغيير يذكر لحالة الفقر على الرغم مما سجلته من نمو في الدخل بلغ معدله السنوي ٢% وتعد مصر أوضح مثال على ذلك.
- كذلك أدى عدم المساواة في الدخل وفي غير الدخل إلى تفويض المكاسب الإنمائية في المنطقة، إذ تزايدت البطالة ولا سيما بطالة الشباب والنساء وواجهت بعض البلدان أسوأ النتائج من جراء اتساع الفوارق.

ماذا بعد عام ٢٠١٥

مع بدء العد التنازلي للموعد النهائي لأهداف الإنمائية للألفية، بدأت المداولات العالمية والوطنية بشأن وضع إطار لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، وأنشأت منظومة الأمم المتحدة فريق خبراء للتحضير لهذه الخطة مهمته المباشرة هي رسم رؤية مشتركة يسترشد بها لوضه الخطة وقدم الفريق أول تقرير له في يونيو/حزيران ٢٠١٣ وفيه خمس تحولات منشودة لخطة لما بعد عام ٢٠١٥ وهي : عدم إقصاء أحد؛ والتعهد بالتنمية المستدامة؛ وتحويل الاقتصادات لخلق فرص العمل وتحقيق النمو الشامل؛ وبناء السلام ومؤسسات فعالة ومنفتحة ومسؤولة أمام الجميع؛ وبناء شراكة عالمية جديدة، ويدعم هذه العناصر الخمسة ١٢ هدفًا محددًا^(١٢). (انظر الإطار رقم "٧")^(١٣)

ويدور النقاش على مختلف المستويات حول عدد من القضايا المهمة أبرزها :

- الربط بين الأهداف العالمية والخطط والأولويات الوطنية بشكل أفضل، وذلك بإفصاح المجال أمام البلدان لتحديد الأهداف بينها ثم تقييم هذه الأهداف على الصعيد الإقليمي والتوافق عليها على الصعيد العالمي. فعندما يجرى اختيار الغايات على المستوى الوطني تكتسب مزيدًا من الشرعية ويمكن مساعلة الحكومات عليها.

(١٢) المصدر نفسه، ص ٥٧.

(١٣) لمزيد من التفصيل انظر الإطار رقم ٧ ص

- مراعاة التحديات الوطنية في المنطقة العربية والتي كانت المبررات لاندلاع الاضطرابات الاجتماعية، ومتطلبات عملية التنمية بإصلاح العقد الاجتماعي بما في ذلك إعادة تصميم وتعديل النموذج الاجتماعي والنموذج الاقتصادي ونموذج الحكم.
- وفي النموذج الاجتماعي ينبغي أن يستند على أساس المواطنة ويتجاوز الولاءات الفرعية.
- وفي النموذج الاقتصادي ينبغي أن يعتمد على نهج شامل ومتعدد الإبعاد يقوم على القطاعات الإنتاجية التي تولد فرص العمل المستدامة والثقة، ورسم السياسات التي تركز على إعادة التوزيع العادلة بما فيها الضرائب وتوفير الخدمات.
- وفي نموذج الحكم ينبغي أن يعتمد على الديمقراطية وحقوق الإنسان وإعادة النظر في دور الدولة لكي تسعى إلى حماية حقوق المواطنين.
- كما ينبغي أن يكون إنهاء الاحتلال هدفاً صريحاً في أجندة ما بعد عام ٢٠١٥، فالمنطقة العربية تعاني من أطول احتلال أجنبي في التاريخ الحديث، والذي يسبب خلافاً مركزياً في التنمية فضلاً عن تهديداته للأمن الإنساني في المنطقة، وإنتاجه للعديد من الصراعات الفرعية أو المرتبطة بها.
- وكما ينبغي تدعيم التعاون الإقليمي من مختلف الدول والمؤسسات المانحة إلى الدول متوسطة الدخل أو تلك الأقل نمواً في المنطقة العربية إذ يتعذر عليها الإنفاق الفعلي على التنمية، كما أن بعض الأهداف التنموية القادمة يستحيل تحقيقها دون تعاون إقليمي مثل المياه والأمن الغذائي واستدامة البيئة.

آفاق التنمية والتمكين القانوني للفقراء

بينما تتوقف قيمة أي من هذه النهج المقترحة على مدى قابليتها للتنفيذ على أرض الواقع وترجمتها إلى إستراتيجيات تراعي الأولويات الوطنية. فإن العالم العربي لم يكن مهيباً لتطبيق هذه التوصيات، أو غيرها مما حفلت وتحفل به الأدبيات العالمية والوطنية، لكنها أسهمت في الحوار الوطني حول التنمية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ودور القانون كأداة فعالة في حماية مصالح

المجتمعات عمومًا والفقراء خصوصًا. كان من أبرز مظاهرها استخدام التقاضي في حماية وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

فبعد أن كانت قضية إضراب عمال السكك الحديدية في مصر (١٩٨٦) نموذجًا فريدًا في سياق التقاضي بالاستناد إلى العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي، شهدت الأعوام الثلاثة السابقة على اندلاع الحركة الاحتجاجية العربية العديد من القضايا التي تدخل في نطاق التقاضي الإستراتيجي، وشملت مجالات : حقوق العمل، وحقوق الملكية، والحق في الصحة، والحق في السكن وغيرها.

وأضافت الحركة الاجتماعية الاحتجاجية التي أخذت طابع الثورات والانتفاضات، والحراك الاجتماعي ابتداءً من ديسمبر/كانون أول ٢٠١٠ بُعدًا عميقًا لمراجعة كافة الأوضاع القانونية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لم تستثن بلدًا عربيًا واحدًا. وقد فتح ذلك التطور التاريخي أفقًا رحبًا لإجراء إصلاحات جديدة في العالم العربي.

فعلى الصعيد الدستوري والقانوني، جرت مراجعة شاملة أسقطت دساتير مصر وتونس وليبيا واليمن، وصدرت دساتير جديدة في كل من مصر وتونس أضفت الحماية الدستورية على العديد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ودخلت ليبيا واليمن في مسارات دستورية تخاطب القضايا الجوهرية التي كانت محجوبة، كما أفضت إلى إدخال تعديلات دستورية جوهرية على دساتير الأردن والبحرين والجزائر والمغرب.

كما جرت تعديلات جوهرية على قوانين مباشرة الحقوق السياسية، والأحزاب السياسية، والجمعيات الأهلية، وفرضت التعددية النقابية، ويجري مناقشة قوانين للعمل من جانب النقابات العمالية والمهنية^(١٤).

وعلى مستوى الممارسات أطلقت البلدان العربية مبادرات إصلاحية شملت عشرات من الإجراءات بدرجات متفاوتة تتعلق برفع الحد الأدنى من الأجور،

(١٤) في تفصيل التطورات الدستورية والقانونية، انظر المنظمة العربية لحقوق الإنسان، مشهد التغيير في الوطن العربي، ثلاثون شهرًا من الإعصار، حالة حقوق الإنسان في الوطن العربي، القاهرة، يونيو/حزيران ٢٠١٣.

ومناقشة وضع حد أعلى للأجور وإعادة النظر في السياسات الضريبية، وتم تثبيت مئات الآلاف من العاملين بعقود عمل مؤقتة، والتعهد بخلق وظائف جديدة، ومد مظلة الحماية الاجتماعية للعديد من الفئات الهشة بزيادة معاشات الضمان الاجتماعي، والمعاشات التقاعدية، وامتد بعضها لتقرير إعانة بطالة وتوسيع مظلة التأمين الصحي، وتخصيص موارد لمشاريع تنموية في أقاليم أو محافظات لمعالجة أوجه الخلل الفادحة في التنمية، والاستهداف الجغرافي للفقير. كما اختص بعضها بالسعي لتحسين بعض الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي والنقل وبرامج الإسكان الاجتماعي.

ورغم أهمية هذه الإجراءات، وما أتاحتها من دعم بعض الجماعات إلا أنها تظل في أفضل الحالات مسكنات وإصلاحات جزئية حيث لم تطرح سياسات اقتصادية واجتماعية طويلة المدى تتعامل مع جوهر المشكلات التي تسبب في الأزمة الاقتصادية والاجتماعية والفسل التنموي الذي منيت به المنطقة، بل ولم تدع أي حكومة عربية إلى حوار مع مجتمعاتها حول المسار الاقتصادي والاجتماعي على نحو ما فعلته في المجال السياسي.

وبغض النظر عن مقدار الرضاء الاجتماعي عن هذه التعديلات القانونية، أو قصور البرامج الإصلاحية عن طموحات التغيير الجدي فقد فتحت الأفق أمام إصلاح قانوني، على صلة بأهداف النضال الاجتماعي الذي أطلقتته الحركة المطالبة العربية والذي يستند في جوهره على مطالب تعزيز حقوق الإنسان، والعدالة الاجتماعية، ومكافحة الفساد وهدر الموارد، واقتضاء حقوق الفئات المهمشة، وفي مقدمتها: الشباب، والنساء والفقراء، والجماعات الثقافية الفرعية وهو ما تعالجه الفصول الثلاثة في هذا الدليل.

* * *

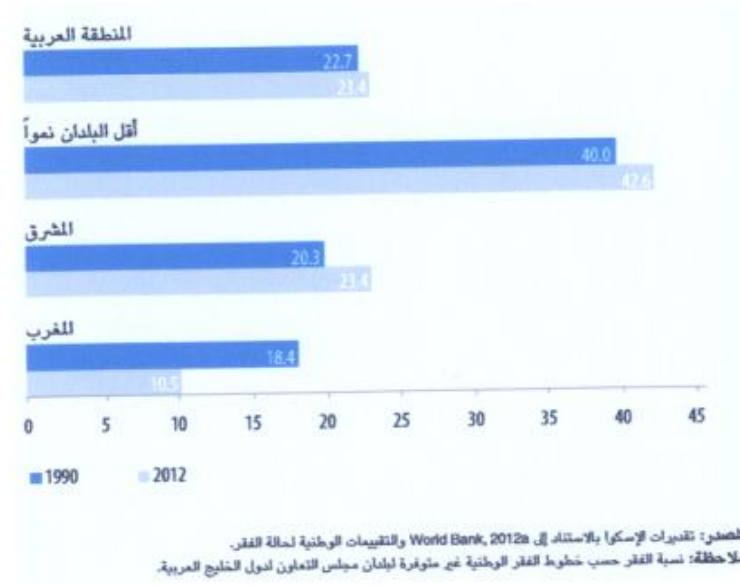
نحو خطة إيمانية جديدة لما بعد عام ٢٠١٥

شكلت منظومة الأمم المتحدة فريقاً من الخبراء لرسم رؤية مشتركة يسترشد بها لوضع إطار لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، وقدم الفريق رفيع المستوى تقريره الأول في يونيو/حزيران ٢٠١٣، وفيه خمس تحولات منشودة لخطة ما بعد عام ٢٠١٥ وهي: عدم إقصاء أحد؛ والتعهد بالتنمية المستدامة؛ وتحويل الاقتصادات لخلق فرص العمل وتحقيق النمو الشامل؛ وبناء السلام ومؤسسات فعالة ومنفتحة ومسؤولة أمام الجميع؛ وبناء شراكة عالمية جديدة. وتدعم هذه العناصر الخمسة ١٢ هدفاً محدداً و٥٤ مؤشراً. وتشمل هذه الأهداف:

١. القضاء على الفقر من خلال زيادة الدخل ووسائل عديدة أخرى بما في ذلك، حق الحياة الآمنة على الأراضي والأصول، وزيادة تغطية الحماية الاجتماعية وتعزيز القدرة على الصمود أمام الكوارث الطبيعية.
٢. تمكين الفتيات وتحقيق المساواة بين الجنسين، مع مؤشرات خاصة للعنف ضد المرأة وزواج الأطفال والتمييز ضد المرأة.
٣. توفير جودة التعليم والتعلم مدى الحياة، ويعطي البعدين الكمي والنوعي للتعليم.
٤. ضمان حياة صحية، من خلال زيادة التغطية بالتلقيح والحد من وفيات الرضع والأمهات وكذلك الحد من عبء الأمراض مثل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والسل.
٥. ضمان الأمن الغذائي والتغذية الجيدة، ويشمل القضاء على الجوع والحد من النقص وكذلك تعزيز الإنتاجية الزراعية.
٦. تحقيق حصول الجميع على المياه والصرف الصحي، ويشمل ذلك حصول الجميع على مياه الشرب الآمنة وكذلك تحسين كفاءة استخدام المياه وإعادة التدوير.
٧. تأمين الطاقة المستدامة، ويركز على الطاقة المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة فضلاً عن إلغاء تدريجي لإعانات الوقود الأحفوري.
٨. خلق فرص العمل وسبل العيش المستدام والنمو العادل، مع مؤشرات خاصة بالعمل اللائق وتحسين بيئة الأعمال.
٩. إدارة أصول الموارد الطبيعية بطرق مستدامة، ويركز على صون النظم الإيكولوجية والحد من إزالة الغابات ومكافحة التصحر.
١٠. ضمان الحكم الرشيد ومؤسسات فعالة، مع مؤشرات لحرية التعبير وحق الحصول على المعلومات والحد من الفساد.
١١. ضمان مجتمعات مستقرة ومسالمة، من خلال تحسين مؤسسات العدالة وقدرات قوات الأمن.
١٢. إنشاء بيئة تمكينية عالمية وتحفيز التمويل على المدى الطويل، ويشمل الحد من النهب الضريبي وزيادة المساعدات الإنمائية الرسمية وتشجيع الاستثمار الخاص على المدى الطويل.

(الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، التقرير العربي للأهداف الإنمائية "مواجهة التحديات ونظرة لما بعد عام ٢٠١٥")

نسبة الفقر حسب خطوط الفقر الوطنية



معدلات الفقر في المنطقة العربية والمناطق النامية حسب مجموعة من خطوط الفقر، بمعادل القوة الشرائية لعام ٢٠٠٥، ٢٠٠٠-٢٠٠٩

