الأمم المتحدة

A/64/279

الجمعية العامة

Distr.: General
11 August 2009
Arabic
Original: English

الدورة الرابعة والستون

البند ٧١ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير بشأن مسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع المقدم من ماغدالينا سيبولفيدا كارمونا، الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٨/١١.

* A/64/150.

080909 040909 09-45274 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع

موجز

يحدد قرار مجلس حقوق الإنسان ٨ /١١ ولاية خبيرة الأمم المتحدة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع. وتركز الخبيرة أنشطتها على إدماج منظور حقوق الإنسان في الجهود الدولية والإقليمية والوطنية للحد من الفقر وهي تولي حالياً نظم الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي اهتماماً خاصاً.

ويعالج هذا التقرير أثر الأزمة المالية العالمية الحالية على الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع وتمتعهم بحقوق الإنسان. ويشدد على أن هذه الأزمة تتيح الفرصة لتجاوز إعادة هيكلة النظم المالية والنقدية العالمية ووضع البشر في صدارة تدابير السياسات عن طريق تعزيز نظم الحماية الاجتماعية من منطلق نهج قائم على حقوق الإنسان. ويصف التقرير كيف تقدم معايير حقوق الإنسان إطاراً معيارياً لاعتماد تدابير الحماية الاجتماعية وتوفر التوجيهات لإعدادها وتنفيذها وتقييمها. وبالإضافة إلى إعادة التأكيد على الإرادة السياسية لإنقاذ الاقتصادات، يحث التقرير المجتمع الدولي على اتخاذ الإجراءات وحشد الدعم بغرض كفالة استمرار تمتع الأشخاص الذين لا يزالون يعانون من أكثر نتائج الأزمات الاقتصادية حدة بالحماية والدعم عن طريق اعتماد نظم الحماية الاجتماعية وتعزيزها.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٥

ثانيا – الحاجة الملحة للوفاء بالالتزامات الطويلة الأجل ٥

ثالثا – نظم الحماية الاجتماعية ٧

رابعا – الأزمة المالية العالمية وأثرها على حقوق الإنسان للأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع ٨

ألف – الأثر العام للأزمة ٩

باء – الحق في الغذاء ١٠

جيم – الحق في الصحة ١٢

دال – الحق في السكن ١٢

هاء – الحق في التعليم ١٣

واو – الأثر على الأطفال ١٣

زاي – الأثر على النساء والمساواة بين الجنسين ١٤

حاء – الأثر على المهاجرين ١٥

طاء – الأثر على الفئات التي تقع ضحايا لأشكال التمييز المتعددة ١٥

خامسا – إطار حقوق الإنسان والحماية الاجتماعية ١٦

ألف – توفير إطار معياري ١٦

باء – الاعتراف بالحقوق والمبادئ ١٧

جيم – الالتزامات التي تفرضها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ١٨

دال – إرساء واجب تقديم المساعدة والتعاون الدوليين ١٩

سادسا – اعتماد نهج لنظم الحماية الاجتماعية يستند إلى حقوق الإنسان ١٩

ألف – الاعتراف بأن على الدولة التزام بتوفير الضمان الاجتماعي ١٩

باء – احترام مبدأي المساواة وعدم التمييز ٢١

جيم – كفالة الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ٢٢
دال – كفالة المشاركة والشفافية والمساءلة ٢٣
هاء – التصدي لشواغل محددة فيما يتصل بنوع الجنس والعمر والإعاقة ٢٤
سابعا – دعم الحماية الاجتماعية بوصفها أحد أوجه التصدي للأزمة ٢٥
ثامنا – الحاجة إلى المساعدة والتعاون على الصعيد الدولي ٢٦
ألف – مرفق تمويل الضعف ٢٧
باء – التزامات مجموعة العشرين وتدابير البلدان المانحة الأخرى ٢٨
جيم – الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية ٢٩
تاسعا – الاستنتاجات والتوصيات ٣١

أولا – مقدمة

١ – في القرار ١١/٨، دعا مجلس حقوق الإنسان الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع إلى الإسهام في الجهود الدولية المتصلة بالقضاء على الفقر.

٢ – وفي عام ٢٠٠٩، شاركت الخبيرة المستقلة في الدورة الاستثنائية العاشرة لمجلس حقوق الإنسان بشأن موضوع ”أثر الأزمات الاقتصادية والمالية العالمية على الإعمال العالمي لحقوق الإنسان والتمتع الفعلي بها“. وأرسلت أيضاً مساهمة كتابية إلى مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالأزمة المالية والاقتصادية العالمية وأثرها على التنمية. وخلال الدورة الحادية عشر لمجلس حقوق الإنسان، قدمت الخبيرة المستقلة تقريراً يحلل برامج التحويلات النقدية من منظور حقوق الإنسان.

٣ – ويحلل هذا التقرير الأسباب التي أدت إلى تجدد الاهتمام بالحماية الاجتماعية في الأشهر الأخيرة، وكيف ترجم ذلك إلى ممارسات عملية. ويرى أنه يتعين النظر إلى مبادئ حقوق الإنسان ومعاييرها بوصفها أولوية في هذا الصدد.

٤ – ويقدم التقرير أولا لمحة عامة عن أثر الأزمة المالية العالمية على التمتع بحقوق الإنسان. ثم يصف إطار حقوق الإنسان الحالي لنظم الحماية الاجتماعية. ويشير إلى الشروط المطلوبة لاعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان بغرض المساعدة في تنفيذ هذه المبادرات. ويصف أيضاً المبادرات الأخيرة التي أعلنت على المستوى الدولي لتعزيز الحماية الاجتماعية. ويختم التقرير بتقديم توصيات من أجل تعزيز نظم الحماية الاجتماعية باستخدام نهج قائم على حقوق الإنسان.

ثانيا – الحاجة الملحة للوفاء بالالتزامات الطويلة الأجل

٥ – في الأشهر الأخيرة، وقع ملايين الناس في جميع القارات سريعاً في براثن الفقر والفقر المدقع كنتيجة للانتكاس في الأسواق المالية بالبلدان المتقدمة النمو وما ترتب عليه من تباطؤ الاقتصاد العالمي[(١)].

٦ – والأثر غير المسبوق للأزمة الاقتصادية والمالية العالمية الحالية على الفقراء مثير للجزع جداً. وتدل هذه الأزمة على الحاجة الملحة لإنشاء نظم حماية اجتماعية وتعميمها في جميع أرجاء العالم بغرض حماية الأشخاص الذين يعيشون بالفعل في الفقر والحؤول دون دفع المزيد

(١) انظر على سبيل المثال البنك الدولي، تقرير الرصد العالمي لعام ٢٠٠٩: حالة طوارئ إنمائية (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٩)، ص. ١ و ٢ من النسخة الإنكليزية.

من الناس لمقاساة حياة الفقر. وتقدم معايير حقوق الإنسان إطاراً معيارياً يستلزم اعتماد تدابير الحماية الاجتماعية ويقدم التوجيهات لإعدادها وتنفيذها وتقييمها.

٧ - وكانت للأزمة نتائج مدمرة على التمتع بحقوق الإنسان، لا سيما لدى الفئات الضعيفة، ويتطلب ذلك إيلاء الاهتمام الفوري واتخاذ الإجراءات الفورية. والارتفاع السريع في معدلات الفقر لا يعد حادثاً لا يمكن التنبؤ به. فمما أسهم إلى حد كبير في ما يمكن أن يسمى بكارثة في مجال حقوق الإنسان فشل الدول في حماية السكان من المخاطر الاقتصادية وكون ٨٠ في المائة من سكان العالم يستفيدون بصورة ضئيلة أو لا يستفيدون على الإطلاق من تغطية الحماية الاجتماعية الكافية[٢].

٨ - وتبين الأزمة الحالية، على غرار الأزمات السابقة، أن إهمال الحماية الاجتماعية وتوفير الخدمات الاجتماعية يكبد أجيال الحاضر والمستقبل ثمناً باهظاً. وفي حين قد يكون التباطؤ الاقتصادي الفعلي محدوداً في الوقت، فقد تستمر آثاره على العديد من الأشخاص لأجيال. وقد توقع الأزمة الأشخاص العاجزين عن تحمل الاحتياجات الأساسية خلال فترة مطولة من البطالة والندرة الشديدة للدخل في براثن الفقر المدقع لبقية حياتهم، وقد يعيش أبناؤهم أيضا في الفقر مدى الحياة.

٩ - ولا يعد ضمان الاستفادة من الحماية الاجتماعية خيار سياسة بديل أو عملاً من أعمال البر والإحسان بل التزاماً منصوصاً عليه في القانون الدولي لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، تشير الدلائل في الأزمات السابقة أن كفالة الاستفادة الشاملة من الحماية الاجتماعية هي قرار اقتصادي سليم[٣].

١٠ - وفي الأشهر الأخيرة، أعرب قادة العالم بصورة متكررة عن عزمهم على التصدي لانهيار الأسواق المالية. ويدل تخصيص تمويل عام بقيمة تصل إلى ١٨ تريليون دولار (أو نحو ٣٠ في المائة من الناتج العالمي الإجمالي)[٤] لضخ رؤوس أموال جديدة في المصارف، وتأميم المؤسسات المالية، وتوفير الضمانات للأصول المالية، وكذلك إعداد خطط حافز مالي تبلغ قيمتها نحو ٢,٧ تريليون دولار، على إرادة سياسية غير مسبوقة من أجل التصدي للأزمة.

---

(٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائية، التحويلات النقدية والحماية الاجتماعية، مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل، ٢٠٠٨.

(٣) Martin Ravallion, "Bailing out the World's Poorest", Policy Research Working Paper 4763 (World Bank, Washington, D.C., October 2008).

(٤) A/CONF.214/4، ص. ٣.

ويجب توليد إرادة سياسية مماثلة لكفالة ترجمة التعهدات الطويلة الأجل للحد من الفقر والقضاء عليه إلى إجراءات ونتائج ملموسة.

١١ - وهناك دلائل على وجود زخم سياسي كبير لصالح الاستثمارات في مجال الحماية الاجتماعية تصدياً للأزمة. إلا أنه من المهم ألا تكون أي تدابير يجري اتخاذها قصيرة النظر وألا تتجاهل الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان. ولا يجب أن تركز الدول فقط على إيجاد الحلول للمشاكل الجلية التي كشفت عنها الأزمة في بنيان النظام المالي والنقدي الدولي. فمثل هذه التدابير لن تكون كافية ما لم يحتل الأشخاص الذين يعانون من جراء الأزمة موقع الصدارة في جدول الاهتمامات وما لم تتخذ الخطوات لحماية حقوقهم.

١٢ - وإلى جانب إعادة التأكيد على الإرادة السياسية لإنقاذ الاقتصادات، يجب أن تحشد الجمعية العامة العمل للوفاء بالالتزامات الطويلة الأجل من أجل القضاء على الفقر واحترام حقوق الإنسان. وبغض النظر عن الأزمات، فقد آن الأوان للقبول والتسليم بأن نظم الحماية الاجتماعية ضرورية للوفاء على نحو فعال بهذه الالتزامات عن طريق توفير الحماية إلى الأشخاص الذين لا يزالون يعانون من أكثر نتائج الصدمات الاقتصادية حدة.

١٣ - ومن المسلم به أن إنشاء خطط الحماية الاجتماعية ليس بمهمة يسيرة. فالميزانيات المحدودة تزيد هذا التحدي، لا سيما خلال فترة من الاضطرابات الاقتصادية، ولكن معايير حقوق الإنسان الملزمة قانونياً تستلزم اعتماد خطط حماية اجتماعية في جميع الأوقات. ويجب التشديد على أن سياسات الحماية الاجتماعية وخططها تسهم في إعمال حقوق الإنسان.

١٤ - ولا يسبغ اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في ما يتعلق بالاستثمارات في مجال الحماية الاجتماعية مشروعية على هذه الاستثمارات فحسب، بل يساعد أيضاً في حمايتها من آثار الفساد والمحسوبية وانعدام الاستقرار السياسي التي قد تسببها التغيرات في الحكومات.

ثالثا - نظم الحماية الاجتماعية

١٥ - لأغراض هذا التقرير، تعرَّف الحماية الاجتماعية بأنها تشمل مجموعة كبيرة من السياسات المعدة من أجل التصدي للمخاطر ومواطن الضعف للأفراد والجماعات، للقادرين وغير القادرين على العمل على حد سواء، بغرض مساعدتهم في مجابهة حالات الفقر والتغلب عليها، لا سيما حين تنجم عن حوادث خارجة عن إرادتهم. وتشمل الحماية الاجتماعية عدداً كبيراً من الأدوات التي تتراوح بين شبكات الأمان والمعونة الاجتماعية والتأمين الاجتماعي وإدارة المخاطر المتبادلة وغير الرسمية.

١٦ - وتشكل نظم الحماية الاجتماعية بعداً هاماً في مجال الحد من الفقر. وهي تصلح لحماية أكثر الفئات ضعفاً من عدم استفحال حالة الفقر التي يعيشونها وكفالة استفادتهم من الخدمات الصحية والتعليم. وتضطلع نظم الحماية الاجتماعية بدور عوامل التثبيت الاقتصادية، وتحد بذلك من انكماش الطلب الكلي وتخفف بالتالي من الحدة المحتملة لأي كساد. وتساعد كذلك في بناء التلاحم الاجتماعي، الذي يمكن أن يحد من احتمال حدوث القلاقل الاجتماعية. وبالإضافة إلى ذلك، إذا كانت نظم الحماية الاجتماعية معدة إعداداً جيداً، فقد تسهم كذلك في إعمال العديد من حقوق الإنسان، على غرار الحقوق في التمتع بمستوى لائق في مجال المعيشة والصحة والتعليم والضمان الاجتماعي.

١٧ - وتتمحور نظم الحماية الاجتماعية عموماً حول الأهداف الثلاث الرئيسية التالية: (أ) تيسير التعافي من الأزمات التي دفعت بالناس إلى الفقر، (ب) الإسهام في قدرة الأشخاص الذين يعانون من الفقر بصورة مزمنة على الإفلات من براثن الفقر ومواجهة العلاقات الاجتماعية - الاقتصادية التعسفية، (ج) دعم الفقراء الأقل نشاطاً (مثل المسنين، والمعاقين، والأطفال) بحيث لا ينتقل الفقر إلى الجيل التالي.

١٨ - ولجميع هذه الخطوات الثلاث، يوجد بالفعل عدد كبير من التدابير والصكوك لكي تقوم الدول بإنشاء نظام للحماية الاجتماعية (مثل خطط التأمين، والأشغال العامة، والمعونة الغذائية، والتحويلات النقدية أو الأموال الاجتماعية المستهدفة) إلاّ أن أياً من هذه التدابير في شكلها الحالي لا يؤدي إلى التخفيف من حدة الفقر أو إعمال حقوق الإنسان.

رابعا - الأزمة المالية العالمية وأثرها على حقوق الإنسان للأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع

١٩ - في الأشهر الأخيرة، سلمت الحكومات مراراً علناً بأن الأزمة الاقتصادية تؤثر سلباً في الأفراد، وعلى وجه الخصوص، في الفئات الضعيفة. إلا أنه، عدا القرار الذي اتخذه مجلس حقوق الإنسان في دورته الاستثنائية العاشرة بشأن أثر الأزمة[٥]، لا تعترف معظم البيانات الرسمية بأن الأزمة تؤثر بصورة مأساوية على تمتع الناس بحقوق الإنسان.

٢٠ - وتوضح ذلك الوثيقة الختامية لدورة الجمعية العامة المخصصة للأزمة، التي عقدت في حزيران/يونيه ٢٠٠٩. وتذكر الوثيقة تحديداً الحاجة إلى مواجهة التكاليف البشرية للأزمة،

(٥) أعرب المجلس عن قلقه الشديد لأن الإعمال العالمي لحقوق الإنسان والتمتع الفعلي بها يواجهان صعوبة بسبب الآثار المتعددة والمترابطة للأزمة؛ أنظر A/HRC/S-10/2.

وتضيف أن لهذه التكاليف نتائج تنموية على الأمن البشري للمتضررين منها[٦]. وعلى نحو مماثل، سلمت حكومات مجموعة العشرين بأنها تتحمل ''مسؤولية جماعية في التخفيف من حدة الأثر الاجتماعي للأزمة بغرض تقليص الأضرار الطويلة الأجل للاحتمالات العالمية إلى الحد الأدنى''[٧].

٢١ - وتمثل هذه التكاليف البشرية أو الآثار الاجتماعية، على غرار الجوع، وسوء التغذية، وتدهور الصحة، وعدم الاستفادة من الضمان الاجتماعي، وغياب التعليم، كذلك عدم تمتع بحقوق الإنسان في الغذاء، والماء، والمرافق الصحية والنظافة الصحية، والصحة، والضمان الاجتماعي والتعليم، وعموماً، بالحق في مستوى معيشي لائق.

ألف - الأثر العام للأزمة

٢٢ - بدأت الأزمة الحالية في صورة أزمة داخل أسواق رؤوس الأموال في البلدان المتقدمة النمو لكنها سرعان ما تحولت إلى أزمة كبرى تهدد الكيان الاقتصادي للعالم بأسره. ويتنبأ صندوق النقد الدولي بأن الأنشطة العالمية ستنكمش بنسبة ١,٣ في المائة في عام ٢٠٠٩ - وهو أسوأ انكماش يحدث منذ الحرب العالمية الثانية. ورغم صعوبة القياس الكمي لآثار الأزمات، فما من شك في أن الأزمة المالية أثرت بالفعل تأثيرا شديدا على التمتع وإعمال لحقوق الإنسان. وأثر الأزمة على التمتع بحقوق الإنسان واضح وخطير في آن معا.

٢٣ - وقد ازدادت سوءا خلال الأشهر الأخيرة الظروف المعيشية للأشخاص الأكثر فقرا، الذين كانوا قد تضرروا بشدة من جراء الارتفاع الشديد الذي طرأ في عام ٢٠٠٨ على أسعار الغذاء والوقود، وسقط أكثر من ١٢٥ مليون شخص في براثن الفقر كنتيجة لأزمة أسعار الغذاء، وتتوقع التقديرات أن تدفع الأزمة الحالية بعدد يتراوح بين ٥٥ و ٩٠ مليون شخص آخر إلى هوة الفقر المدقع في عام ٢٠٠٩[٨].

٢٤ - ووفقا لمنظمة العمل الدولية، يمكن أن يزداد عدد العاطلين عن العمل بما يتراوح بين ٢٠ و ٥٠ مليون شخص في عام ٢٠٠٩ في جميع أنحاء العالم عما كان عليه الحال في عام

(٦) القرار A/RES/63/303، المرفق، الفقرة ٣.

(٧) ''الخطة العالمية للإنعاش والإصلاح''، بيان مجموعة العشرين (٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٩)، الفقرة ٢٥.

(٨) البنك الدولي، تقرير الرصد العالمي لعام ٢٠٠٩ - حالة طوارئ إنمائية (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٩) صفحة ١ و ٢ من النسخة الأصلية.

٢٠٠٧[٩]. ولن تزيد أعداد العاطلين عن العمل فحسب لكن من المرجح بشدة أيضا أن تسوء ظروف العمل بسبب نقص فرص العمل.

٢٥ - ووفقا لأحدث تقييم للتقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ثمة مجالات تباطأ فيها التقدم بل انتكس[١٠]. وتشير التقديرات إلى أنه من المتوقع أن تزيد أعداد الفقراء ومعدلات الفقر في بعض الاقتصادات الأكثر ضعفا والأقل نموا في بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا وهي المناطق التي يعاني أغلبية سكانها من الفقر المدقع[١١].

٢٦ - ورغم تأثر جميع البلدان بالأزمة، فإن البلدان النامية تواجه صعوبات إضافية في التكيّف مع الأزمة بسبب قدراتها التقنية والمؤسسية المحدودة على الاستجابة. وفي البلدان ذات الدخل المنخفض يمكن أن تنكمش الميزانيات العامة بشكل هائل من جراء انخفاض حجم الصادرات، وأسعار السلع الأساسية، والإعانات، والسياحة، والاستثمارات الأجنبية المباشرة، وكذلك احتمال انخفاض المعونات الثنائية والمتعددة الأطراف. ومن غير المستغرب أن تعاني ثلاثة أرباع البلدان ذات القدرات المالية المحدودة من الآثار السيئة للأزمة أكثر من غيرها، وأن تحتاج إلى مساعدة عاجلة للمساعدة في حماية الأسر المعيشية الفقيرة[١٢].

٢٧ - وينبغي التأكيد على الأثر السلبي للأزمة على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأثرها غير المتناسب على الأفراد والجماعات الضعيفة. فلم تؤثر الأزمة فقط على التمتع بتلك الحقوق، ولكنها أدت أيضا إلى صعوبات اقتصادية وزيادة مظاهر عدم المساواة التي تؤدي إلى تفاقم التوترات الاجتماعية كما يمكن أن تؤدي إلى العنف الاجتماعي والمحلي وانتشار السلوك الإجرامي وضعف الحكم. وهكذا يصبح للأزمة أثر على حقوق الإنسان كافة - الثقافية، والمدنية، والاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية.

باء - الحق في الغذاء

٢٨ - وفقا لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، من المتوقع أن يصل عدد الأشخاص الذين يعانون من سوء التغذية إلى ذروة غير مسبوقة حيث يتجاوز عددهم بليون

(٩) انظر منظمة العمل الدولية، الاتجاهات العالمية للعمالة لعام ٢٠٠٩، (جنيف، ٢٠٠٩).

(١٠) الأمم المتحدة، تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠٠٩، (نيويورك، ٢٠٠٩) ص ٤.

(١١) المرجع نفسه، ص ٧.

(١٢) انظر لويس كورد وآخرون، ''الأزمة الاقتصادية العالمية: تقييم الضعف بمنظار الفقر'' مذكرة سياسات (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ٢٠٠٩).

شخص في عام ٢٠٠٩[١٣]. وتقدر منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) أن يزيد عدد الجوعى في جنوب آسيا إلى ٤٠٥,٦ مليون نسمة في عام ٢٠٠٨ مقابل ٣٠٠,٦ مليون شخص في عام ٢٠٠٦[١٤].

٢٩ - ورغم انخفاض أسعار النفط، ما زالت أسعار الغذاء مرتفعة للغاية بصورة عامة، عند مستوياتها في عام ٢٠٠٧[١٥] وكان لذلك، إلى جانب الركود الاقتصادي، أثر شديد على استهلاك الأسر المعيشية للغذاء. ووفقا لمنظمة الأغذية والزراعة، تواصل أسعار المواد الغذائية الرئيسية ارتفاعها في بعض البلدان النامية لا سيما في البلدان ذات الدخل المنخفض التي تعاني نقصا في الأغذية[١٦]. وينبغي أن يوضع ذلك في الاعتبار إلى جانب الدروس المستفادة من الأزمات السابقة، لا سيما في آسيا، حيث تلجأ الأسر المعيشية الفقيرة إلى تخفيض استهلاكها من المواد الغذائية غير الرئيسية كاستراتيجية أولى للتكيف من خلال التوفير في تكاليف الغذاء وخفض الإنفاق العام[١٧].

٣٠ - ومن ثم، فرغم أن الزيادة في الأسعار والانكماش الاقتصادي يمكن أن تكون أمورا مؤقتة، يمكن أيضا أن تكون لها آثار بعيدة المدى على الأفراد بسبب تخفيض استهلاكهم من الغذاء وتتأثر على وجه الخصوص الاحتياجات الغذائية الخاصة للحوامل والمرضعات والأطفال. وداخل الأسر المعيشية غالبا ما تبادل النساء بتقديم التضحيات مما يؤدي إلى نقص تغذية الأمهات، وتأخر نمو الأجنة وتعثر نمو الأطفال في الأعوام الأولى من أعمارهم. ومن المعروف أن هذه العوامل تؤثر على بقاء الأطفال ونمائهم. ويمكن أن يؤثر ذلك سلبا في المدى البعيد على قدرة الطفل على التعلم، ومن ثم يُخل برأس المال البشري، ويخفض الإنتاجية، وبالتالي تتراجع قدرة الأشخاص على الخروج من وهدة الفقر.

---

(١٣) منظمة الأغذية والزراعة حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم لعام ٢٠٠٨ (روما، ٢٠٠٨).

(١٤) منظمة الأمم المتحدة للطفولة، ''مسألة الحجم: أثر الأزمة الاقتصادية على النساء والأطفال في جنوب آسيا''، (حزيران/يونيه ٢٠٠٩).

(١٥) منظمة الأغذية والزراعة، التوقعات بالنسبة للمحاصيل ووضع الأغذية (تموز/يوليه ٢٠٠٩).

(١٦) منظمة الأغذية والزراعة، المرجع نفسه،

(١٧) انظر منظمة الأمم المتحدة للطفولة، ''مسألة الحجم: أثر الأزمة الاقتصادية على النساء والأطفال في جنوب آسيا''، (حزيران/يونيه ٢٠٠٩).

جيم – الحق في الصحة

٣١ – تتمثل إحدى النتائج المترتبة على نقص التغذية في إمكانية تدهور الوضع الصحي للأشخاص الذين يعيشون في فقر، بما لذلك من آثار يصعب بشدة إصلاحها. وثمة عاملا ينبغي وضعهما في الاعتبار. أولا، أدت أزمة أسعار الغذاء في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ إلى تدهور الوضع الصحي للعديد من الأشخاص[١٨]. ثانيا، أدى نقص الدخل وعدم استقراره، جنبا إلى جنب مع غياب تدابير المساعدة الاجتماعية إلى زيادة الوضع سوءا.

٣٢ – وقد يكون من السابق لأوانه، في هذه المرحلة، تحديد عوامل بعينها أدت إلى تدهور الوضع الصحي بفعل هذه الأزمة، ولكن البيانات المتعلقة بأثر أزمة أسعار الغذاء أصبحت متاحة، وتشير التجربة المستفادة من أزمات أخرى إلى أن هذه المؤشرات يمكن الاعتماد عليها. وفي إندونيسيا تراجع استخدام خدمات الصحة العامة خلال الأزمة الاقتصادية لعام ١٩٩٧ من ٧,٤ في المائة إلى ٥,٦ في المائة بين البالغين ومن ٢٦ في المائة إلى ٢٠ في المائة بين الأطفال فيما بين عامي ١٩٩٧ و ١٩٩٨[١٩]. ومن المتوقع أن تنشأ ظاهرة مماثلة كنتيجة للأزمة الحالية في بعض البلدان النامية. واعتبارا من أيار/مايو ٢٠٠٩، سجلت منظمة الصحة العالمية انخفاضا بالفعل في الإنفاق في ميزانيات نظم الرعاية الصحية في ١٦ بلدان[٢٠].

دال – الحق في السكن

٣٣ – تسبب انهيار أسواق الإسكان في البلدان المتقدمة في الأزمة الحالية. وكنتيجة لعولمة أسواق تمويل الإسكان والعقارات وسياسات التكيف الاقتصادي، لم يعد الإقامة في المدن خلال الأعوام الأخيرة في متناول جماعات السكان المنخفضة الدخل. وأدت الفرص المحدودة للحصول على قروض إلى جانب الارتفاع الهائل في معدلات البطالة إلى زيادة التحديات التي تواجه الباحثين عن سكن، لا سيما الفقراء منهم[٢١].

٣٤ – وكان للأزمة أيضا أثر مباشر على أمن الحيازة، لكل من المالك والمستأجر، لا سيما في البلدان التي تأثرت تأثرا مباشرا أكثر من غيرها بانهيار سوق الإسكان وأصبح نزع الملكية يعني ضياع المسكن مما يؤدي غالبا إلى حالة من التشرد أو ظروف معيشية غير ملائمة.

---

(١٨) http://www.who .int/food_crisis/global_food_crises/en/index.html.

(١٩) انظر ”حماية الصحة الاجتماعية“ المتاحة على الموقع الشبكي http://www.ilo.org/public/libdoc/ILC2009/TD9/Evans%20TD9.pdf.

(٢٠) المرجع نفسه.

(٢١) انظر A/HRC/10/7.

هاء – الحق في التعليم

٣٥ – رغم التقدم المحرز نحو توفير التعليم الابتدائي للجميع، يشير أحدث تقرير عن الأهداف الإنمائية للألفية إلى أن ١٠ في المائة من الأطفال في سن التعليم الابتدائي خارج الدراسة وأن إيقاع التقدم المحرز في معدل الالتحاق بالمدارس لا يكفي لتحقيق الهدف بحلول عام ٢٠١٥. وضاعفت الأزمة من التحديات حيث إن التحسن في معدلات الالتحاق يرتبط غالبا بزيادة في الإنفاق الوطني على التعليم وهو أمر يمكن صرف النظر عنه مع تقليص الميزانيات الوطنية.

٣٦ – وفي الأزمات السابقة، كان أطفال الأسر المعيشية الأشد فقرا هم الأكثر تأثرا بالانكماش الاقتصادي. وغالبا ما تمنح الأسر الفقيرة الأولوية لأنشطة أخرى، مثل الأعمال المترلية بأجر أو بدون أجر على الالتحاق بالمدرسة من أجل تخفيف العبء المالي على الأسرة[٢٢]. وفي إندونيسيا، على سبيل المثال، ضاعفت الأزمة الاقتصادية في عام ١٩٩٧ من عد الأطفال المتسربين من النظام المدرسي[٢٣].

واو – الأثر على الأطفال

٣٧ – تبرز الدلائل المستقاة من الأزمات السابقة فيما يتعلق بزيادة معدلات سوء تغذية الأطفال والالتحاق بالدراسة، كما ورد آنفا، الأثر غير المتناسب للأزمات الاقتصادية على الأطفال. حيث يتأثر الأطفال بشدة بالحرمان الاقتصادي وغيره من المتغيرات التي تحد بشدة من إمكانيات الأسرة. واعتماد الأطفال على الدعم الأسري والخدمات الاجتماعية يجعلهم أكثر عرضة بصفة خاصة للتأثر بموجات الركود المطولة وتقليص في الميزانيات الوطنية والإنفاق الاجتماعي.

٣٨ – وتأثر الأزمة الحالية على الأطفال في الأمد البعيد أمر يدعو للقلق بشدة. وتبين مختلف الدراسات أن التبعات المرتبة على تقليص فرص الأطفال في الحصول على الخدمات

---

(٢٢) انظر: T. Woldehanna, N. Jones and B. Telefera, “The invisibility of children’s paid and unpaid work: implications for Ethiopia’s national poverty reduction policy”, *Childhood* 2008; 15:177-201.

(٢٣) E. Frankenberg, D. Thomas and K. Beegle, “The real costs of Indonesia’s economic crisis: preliminary findings from the Indonesia family life surveys”, in Rand Labor and Population Program Papers (1999).

الصحية والتعليمية أثناء الأزمات تستمر مدى الحياة. ويكون الأثر حادا بصفة خاصة عندما يحدث التجويع أو سوء المعاملة أو الإهمال خلال الأشهر الأولى من حياة الطفل[٢٤].

زاي - الأثر على النساء والمساواة بين الجنسين

٣٩ - تتأثر النساء على نحو غير متناسب بالأزمات بسبب الأشكال المتعددة للتفرقة التي يعانين منها. وتتأثر النساء أيضا بقلة فرص الحصول على العمل والاستحقاقات الاجتماعية. كما أنهن أكثر قابلية من الرجال لأن يجدن أنفسهن في وضع وظيفي ضعيف أو يصبحن بلا عمل. وعلاوة على ذلك فمن المرجح أن تتحمل النساء خلال فترات الأزمات أعباء أكبر في القيام بأعمال غير مدفوعة الأجر أو رعاية الأسرة، وهي أمور لم تتم دراسة تأثيرها وتسجيلها على نحو كامل. وفي عام ٢٠٠٨ بدا أن الفجوة بين الجنسين في التوظيف تضيق لكنها بفضل الأزمة الاقتصادية كانت محسوسة بشكل أكبر في الصناعات التي يسيطر عليها الرجال (وعلى سبيل المثال، صناعتا الإنشاءات والسيارات)، بدلا من تحقيق أي مكاسب في المساواة بين الجنسين. وعلاوة على ذلك فمن المرجح أن تتقلص القطاعات التي تستخدم نسبا كبيرة من النساء بشكل ملحوظ[٢٥].

٤٠ - وثمة اتجاه أيضا لأن يؤثر تقليص النفقات الاجتماعية بشكل غير متناسب على فرص النساء والفتيات في الحصول على الخدمات التعليمية أو الصحية. وعلى سبيل المثال، فقد تم إخراج عدد من الفتيات يفوق عدد الفتيان من المدارس للمساعدة في الأعمال المترلية، مما أدى إلى توسيع الفجوة بين الجنسين في مجال التعليم.

٤١ - وتتأثر النساء والفتيات أيضا في المدى البعيد بسبب الاستراتيجيات التي اتبعت في الأسر المعيشية للتكيف مع فقدان الدخل أو عدم وجود دعم خارجي. وعلى سبيل المثال، تتعرض الحوامل للمشاكل لأنهن يترعن إلى عدم استخدام الخدمات الطبية بسبب عدم قدرتهن على تكلفتها، وفي الوقت نفسه فهن أكثر قابلية للإصابة بالأمراض بسبب ضعف معدلات تغذيتهن. وارتفع أيضا معدل الوفيات النفاسية نظرا لأن عددا أكبر من عمليات الوضع يتم بدون إشراف طبي. وهناك احتمال لأن تحتاج الأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة

---

(٢٤) H. Alderman, J. Hoddinott and Bill Kinsey, "Long term consequences of early childhood malnutrition", *Oxford Economic Papers* (2006) and W. Fung, and W. Ha, "Intergenerational effects of the 1959-61 China famine", UNDP (2008).

(٢٥) ''منظمة العمل الدولية: الأزمة المالية والاقتصادية: استجابة عملية لائقة'' (آذار/مارس ٢٠٠٩)، الفقرة ٤٦.

بالنساء وقتا أطول لتحقيقها، وأن يصبح التقدم المحرز فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين أبطأ أو يشهد انتكاسة.

حاء – الأثر على المهاجرين

٤٢ – يبدو أنه لا توجد أي دراسات شاملة لآثار الانكماش الاقتصادي على العمال المهاجرين، ويرجع ذلك أساسا إلى أن قطاعات الاقتصاد المختلفة التي توظف العمال المهاجرين تختلف في تأثرها بالأزمة. بيد أنه يجب إبراز مسألتين. فأولا، حتى قبل بدء الأزمة، كان العديد من العمال المهاجرين في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على السواء، أصلا، ''عمالا فقراء''. وثانيا، إن الاعتقاد الخاطئ بأن المهاجرين يأخذون الوظائف أو أنهم ينافسون على الحصول على مزايا الرعاية الاجتماعية الشحيحة، يميل إلى حث الحكومات على خفض أعداد المهاجرين[٢٦].

٤٣ – وتُبين التجارب السابقة أن العمال المهاجرين، ولا سيما العاملات المهاجرات، ضعفاء للغاية في أوقات الأزمات. ووفقا لمنظمة العمل الدولية، حتى لو لم تكن هناك خسائر في الوظائف الفعلية، فقد يُضطر العمال المهاجرون إلى قبول أجور أقل، وتحمُّل ظروف عمل غير مرضية في محاولة منهم للمحافظة على موقعهم، والمحافظة على مصدر دخل مضمون[٢٧]. وبالإضافة إلى ذلك، في فترات الركود الاقتصادي، يؤثر انعدام فرص العمل، وازدياد التمييز وكراهية الأجانب، تأثيرا عميقا على تمتع المهاجرين بحقوق الإنسان.

طاء – الأثر على الفئات التي تقع ضحايا لأشكال التمييز المتعددة

٤٤ – عندما يجري الحديث عن الأسس المتعددة للتمييز، تبدو الآثار المترتبة على الأزمة الحالية مختلفة، ويجب تقييمها في إطار تعقيدها. وعلى الرغم من الصعوبات في تقييم الأثر الكامل للأزمة على أخرى محددة معرضة للتمييز، تشير الأدلة المستمدة من أزمات سابقة إلى أن فئات إضافية تتأثر أكثر من غيرها بالأزمة. فعلى سبيل المثال، في أوقات الركود الاقتصادي، يكون آخر الداخلين إلى سوق العمل هم أول الخارجين منه. وبالتالي، يتأثر الشباب وكبار السن والمعاقين أكثر من غيرهم. ومن المحتمل أن تؤثر الأزمة الحالية أيضا، على الشعوب الأصلية أكثر من غيرها، لأنها تاريخيا بين الفئات الأفقر والأكثر تهميشا.

---

(٢٦) تأثير الأزمة المالية العالمية على الهجرة، موجز السياسة العامة للمنظمة الدولية للهجرة (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩).

(٢٧) أظفر خان، ورولا أبي مرشد، وروكساندرا أوانا سيوبانو، ''الأزمة الاقتصادية العالمية والتأثير على العمال المهاجرين'' منظمة العمل الدولية, (٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٩).

٤٥ - واعتمادا على خبرة الفرد وتضافر مختلف الأسس للتمييز، مثل نوع الجنس أو العنصر أو العرق أو الطائفة أو الطبقة الاجتماعية أو العمر أو وضع الجنسية أو غيرها من العوامل، سيعاني بعض الأفراد صعوبات أكبر من ذلك بكثير كنتيجة للأزمة. وبالتالي، فلا بد للتفاعل، على سبيل المثال، بين الأسباب مثل الجنس، والعمر، والعنصر، والإعاقة، من أن يُؤخذ في الاعتبار معا، لتقييم الأثر السلبي للأزمة على التمتع بحقوق الإنسان.

خامسا - إطار حقوق الإنسان والحماية الاجتماعية

٤٦ - من أجل حماية واحترام الحقوق الأساسية الحاسمة بالنسبة لحماية الفقراء (مثلَ الحق في الصحة، والضمان الاجتماعي، والحق في الحصول على مستوى معيشي لائق)، يُطلب إلى الدول وضع سياسات الحماية الاجتماعية وتنفيذها. ولئن كان يمكن لسياسات الحماية الاجتماعية أن تساعد كثيرا في إعمال جميع حقوق الإنسان، فإنه يمكن تعزيزها هي أيضا عندما تتبع نهجا قائما على الحقوق.

ألف - توفير إطار معياري

٤٧ - يوفر قانون حقوق الإنسان إطارا معياريا يعيّن حقوق الأفراد والجماعات والدول ومسؤوليات كل منها. وبالتالي، فمن منظور حقوق الإنسان، يكون المستفيدون من الحماية الاجتماعية هم أصحاب الحقوق الذين يمكن أن يقدموا مطالب مشروعة متعلقة بتخصيص الموارد. وأما الدول والجهات الفاعلة الأخرى فهم أولو الأمر، المسؤولون ويمكن بدورهم أن يُحاسبوا، على أفعالهم أو تقصيرهم.

٤٨ - ولا بد من تطبيق المعايير الدولية؛ ولتطبيقها، يُطلب إلى الدول اعتماد قوانين جديدة، ووضع أطر تنظيمية، وتعديل القوانين والممارسات الإدارية الوطنية القائمة، وتعزيز السلطة القضائية، وإنشاء مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، وزيادة المشاركة، وتحسين المعايير الاجتماعية - الاقتصادية، ضمن أمور أخرى. ويجب على الدول تنفيذ إصلاحات هيكلية لضمان، في جملة أمور، مجانية التعليم الابتدائي وإلزاميته، والقضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي، والقضاء على عمالة الأطفال، والمساواة أمام القانون، وتكافؤ فرص الحصول على الموارد، التي لا غنى عنها لِحُسْن أداء نظم الحماية الاجتماعية.

٤٩ - ويُطلب إلى الدول أيضا تعزيز الآليات التي تمكن الناس من المطالبة بحقوقهم، وكذلك تمكين الأفراد من الوصول إلى آليات المطالبة بالحقوق والاستفادة منها. وتسهم هذه التدابير، إسهاما كبيرا، في الحد من مواطن الضعف والمخاطر، وتعزيز قدرة العائلات على إدارة المخاطر وتحسين مستوى معيشتها. وعلى سبيل المثال، يجب أن يعرف المستفيدون

المحتملون من برامج الحماية الاجتماعية، ما هي الاستحقاقات التي يمكنهم الحصول عليها، وأن يكونوا قادرين على الطعن في القرارات التي تؤثر على استحقاقاتهم.

باء – الاعتراف بالحقوق والمبادئ

٥٠ – من أجل التنفيذ التام لمجموعة الحقوق المنصوص عليها في قانون حقوق الإنسان الدولي، يجب على الدول تنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية ونظمها. وينبثق واجب تنفيذ السياسات لتعزيز الحماية المتوفرة للفقراء، مباشرة من عدد من حقوق الإنسان، ولا سيما الحق في الضمان الاجتماعي، والحق في الحصول على مستوى معيشي لائق؛ وهذان الحقّان منصوص عليهما في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وفي العديد من المعاهدات الدولية[٢٨] واتفاقيات منظمة العمل الدولية، ولا سيما الاتفاقية رقم ١٠٢ (١٩٥٢) المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي.

٥١ – ومع ذلك، فليست الحماية الاجتماعية مطلوبة فقط من أجل تفعيل هذين الحقين. إذ أن هناك مجموعة كاملة من الحقوق الأخرى لها علاقة بتوفير الحماية الاجتماعية، مثل الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، والحق في التعليم، وحماية الأسرة واستحقاقات الأمومة، والحق في العمل، والحق في حماية العمالة، وحقوق المسنين.

٥٢ – وبالإضافة إلى هذه الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، هناك حقوق إنسان أخرى ذات صلة بالموضوع، عند النظر في اتخاذ تدابير الحماية الاجتماعية، والكيفية التي ينبغي أن تنفَّذ بها، مثلَ حق المشاركة في الحياة العامة، والحق في الاطلاع على المعلومات، والحق في سبيل انتصاف فعالة. كما أن مبادئ المساواة، وعدم التمييز، والشفافية، والمساءلة ذات صلة بالموضوع. وهذه الحقوق ضرورية لضمان فعالية أنظمة الحماية الاجتماعية وملاءمتها؛ مثلا، من خلال التمكين من المشاركة في عمليات وضع نظام الحماية الاجتماعية لبلد ما، وضمان تمكّن الأفراد من المطالبة بمستحقاتهم.

---

(٢٨) الحق في الضمان الاجتماعي مدرج في المادتين ٢٢ و ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادتان ٩ و ١٠؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة ٥-هـ (رابعا) ؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المادة ١١-١-هـ؛ واتفاقية حقوق الطفل، المادة ٢٦؛ والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، المادة ٢٧. ويظهر أيضا في الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان، مثل بروتوكول سان سلفادور، المادة ٩، والميثاق الاجتماعي الأوروبي، المادة ١٢. وينص الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على أن للمسنين والمعوقين أيضا الحق في تدابير خاصة للحماية بما ينسجم مع احتياجاتهم المادية أو المعنوية.

٥٣ - كما تسهم الحقوق المدنية والسياسية إسهاما كبيرا في ذلك، فتوفِّر الحماية من بعض المخاطر وأوجه الضعف، ولا سيما تلك التي تسببها الدول مثل المعاملة اللاإنسانية، والاعتقال أو الاحتجاز التعسفيين، أو فرض قيود غير معقولة على وسائط الإعلام والصحافيين.

جيم - الالتزامات التي تفرضها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٥٤ - فرَض العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الدول الأطراف العديد من الالتزامات التي لها صلة بوضع خطط الحماية الاجتماعية:

(أ) الحد الأدنى من الالتزام الأساسي بضمان الوفاء، على أقل تقدير، بالمستويات الأساسية الدنيا لجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: تهدف المستويات الدنيا التي يجب أن تتحقق إلى تأمين المعيشة والرعاية الطبية الأساسيتين لجميع أفراد المجتمع، وتوفير الحماية لكل من لا يملك ما يكفي من الموارد. وفي هذا الصدد، يمكن النظر إلى تدابير الحماية الاجتماعية على أنها استجابة لاستيفاء المعايير الأساسية الدنيا في ما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(ب) واجب ضمان الإعمال التدريجي لجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: يجب على الدول تخصيص أقصى حدود مواردها المتاحة لضمان الإعمال التدريجي لهذه الحقوق. ومن المهم الانتباه إلى ألاّ تُترك عملية تخصيص الموارد لتقدير الدول الكامل. بل يجب على الدول أن تَمنح قدرا من الأولوية لتخصيص موارد لضمان سُبل المعيشة الأساسية والحماية الاجتماعية للجميع. وهذا الالتزام يعني أن التدابير الرجعية غير مقبولة. ولذلك، فإذا اتخذت الدول تدابير للحد من نطاق برامج الحماية الاجتماعية أو مستواها، فيتعين عليها إبداء أنها أخذت بها بعد دراسة جميع البدائل، وأن لها ما يبررها تماما في ما يتعلق بحماية جميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٢٩].

(ج) واجب ضمان حماية خاصة للأفراد والفئات الأضعف: يولي إطار حقوق الإنسان اهتماما خاصا للأفراد الذين ينتمون إلى أكثر الفئات حرمانا وتهميشا. ويجب أن تحظى حاجتهم إلى المساعدة الخاصة لضمان تمتعهم بحقوقهم، بالأولوية وضمان عدم التمييز. ويتطلب مبدأ المساواة في حالات معينة أن تقوم الدول باتخاذ إجراءات العمل الإيجابي أو

(٢٩) انظر لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التعليق العام رقم ٣، الفقرة ١٢؛ والتعليق العام رقم ١٢، الفقرة ٢٨؛ والتعليق العام رقم ١٤، الفقرة ١٨؛ والتعليق العام رقم ١٩، الفقرات من ٤٠ إلى ٤٢.

تدابير إيجابية من أجل تقليل الظروف التي تسبب أو تساعد في إدامة التمييز، أو إزالة هذه الظروف.

دال – إرساء واجب تقديم المساعدة والتعاون الدوليين

٥٥ – واجب التعاون منصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة (المادتان ٥٥ و ٥٦) وكذلك في العديد من معاهدات حقوق الإنسان (على سبيل المثال، المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة ٤ من اتفاقية حقوق الطفل). وتنطبق مسؤولية الدول في تقديم المساعدة والتعاون الدوليين، على تقديم الدعم لنظم الحماية الاجتماعية وتعزيزها في جميع أنحاء العالم. فالتعاون الدولي ضروري لكي تتغلب الدول النامية على محدودية الموارد ومختلف القيود المؤسسية والتقنية التي تواجهها في توفير الحماية الاجتماعية.

٥٦ – وقد كانت المساعدة الدولية، حتى الآن، موجهة، إلى حد كبير، نحو القروض الصغيرة والبرامج التي توفر فرص عمل. وينبغي أيضا أن يكون وضع خطط الحماية الاجتماعية أحد أهداف المعونة الدولية، لأنها تساعد على حماية حقوق الإنسان الأساسية لمن لا يستطيع توليد الدخل من خلال العمل أو لا يستفيد من نظم الضمان الاجتماعي المتصلة بالعمل.

سادسا – اعتماد نهج لنظم الحماية الاجتماعية يستند إلى حقوق الإنسان

٥٧ – لا يمكن النظر في تطبيق استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية بمعزل عن الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان. ويبيّن هذا الفرع كيف أن لحقوق الإنسان صلة بالحماية الاجتماعية، ويناقش بعض انعكاسات هذا الأمر على تصميم برامج الحماية الاجتماعية وتنفيذها. وعند اختيار نظام الحماية الاجتماعية المناسب لدولة ما، ينبغي مراعاة الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان التي تُناقش أدناه.

ألف – الاعتراف بأن على الدولة التزام بتوفير الضمان الاجتماعي

٥٨ – الحق في الضمان الاجتماعي مؤكّد بقوة في القانون الدولي لحقوق الإنسان وفي المعاهدات الإقليمية وفي العديد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية[٣٠]. ومع ذلك، ربما يكون هذا الحق أحد أكثر حقوق الإنسان عرضة للإهمال. فمن لا يتمتّعون بهذا الحق يمثلون نسبة

(٣٠) انظر الحاشية ٢٨ أعلاه.

تقدّر بـ ٨٠ في المائة من سكان العالم، فيما يعيش ٢٠ في المائة في فقر مدقع[٣١]. وافتقار الكثير من الشعوب حول العالم لنظم الضمان الاجتماعي القابلة للاستدامة ليس من قبيل الصدفة بل هو نتيجة مباشرة لإحجام الدول عن الاستثمار في هذا المجال.

٥٩ - ويشمل المضمون المعياري للحق في الضمان الاجتماعي كلا من التأمين الاجتماعي (البرامج القائمة على الاشتراكات) والمساعدة الاجتماعية (البرامج غير القائمة على الاشتراكات). وتقوم النظم غير القائمة على الاشتراكات بدور هام، حيث من غير الوارد أن تغطي النظم التأمينية كل شخص تغطية كافية. وبالتالي، فإن هذا الحق يلزم الدول بأن تقدّم أقصى ما تسمح به الموارد المتاحة من حماية ومساعدة لأفقر الناس الذين يكونون عموما غير مشمولين بحماية النظم القائمة على الاشتراكات.

٦٠ - وفي تعليقها العام رقم ١٩، حدّدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية العناصر الأساسية للحق في الضمان الاجتماعي الذي يقتضي تقديم المساعدة فيما يتصل بالرعاية الصحية، والمرض، والشيخوخة، والبطالة، وإصابات العمل، وإعالة الأسر والأطفال، والأمومة، والإعاقة، والأرامل والأيتام[٣٢].

٦١ - ورأت اللجنة أنه يجب أن تكون مستويات الاستحقاقات ملائمة، وأن تكون الشروط المؤهلة للحصول على الاستحقاقات معقولة ومتناسبة وشفافة وفي متناول المستحقّين. وأشارت اللجنة بصفة خاصة إلى أهمية توفير الحد الأدنى من التغطية للعاملين في الاقتصاد غير الرسمي الذين لا تكون البرامج الرسمية في متناولهم، دافعة بأن هذا الحق يشمل الحق في ألا تكون تغطية الفرد بخدمات الضمان الاجتماعي القائمة مقيّدة بشروط تعسّفية وغير معقولة، سواء أكان هذا الضمان الاجتماعي مقدّما من جهة عامة أو خاصة، وكذلك الحق في المساواة في التمتع بالحماية الكافية من المخاطر الاجتماعية والحالات الطارئة[٣٣].

٦٢ - وحدّدت اللجنة أيضا الالتزامات الأساسية للدول، وهي تشمل الالتزام بتوفير مستوى أدنى من الاستحقاقات الأساسية لجميع الأفراد والأسر، وكفالة الحق في الوصول إلى نظم أو برامج الضمان الاجتماعي بشكل غير تمييزي، وخاصة بالنسبة للمحرومين والمهمشين من الأفراد والجماعات. وبمرور الوقت، يجب أن تحقق الدول الإعمال الكامل للحق في الضمان الاجتماعي بأقصى قدر تسمح به الموارد المتوافرة لديها.

---

(٣١) "Social Security for all", *Social Security Policy Briefings*, Paper 7 (Geneva, International Labour Office, 2009) p.3.

(٣٢) E/C.12/GC/19.

(٣٣) المرجع نفسه، الفقرة ٩.

٦٣ - ويتطلب اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان نبذ الأفكار المسبقة غير الدقيقة فيما يخص نظم الضمان الاجتماعي، مثل القول بأن كلفتها ليست في المتناول أو أنها تخلق حالة من الاتّكالية على سبيل المثال. وقد أظهرت عمليات تقدير التكاليف التي اضطلعت بها منظمة العمل الدولية أن توفير مجموعة من الحدود الدنيا للضمانات تشمل صرف الاستحقاقات النقدية الأساسية لكبار السن والأسر التي لديها أطفال وتقديم المساعدة الاجتماعية للعاطلين عن العمل وتوفير الرعاية الصحية الأساسية هو أمر محتمل الكلفة، ولو جزئيا على الأقل، في جميع البلدان تقريبا(٣٤).

باء - احترام مبدأي المساواة وعدم التمييز

٦٤ - يقتضي النهج القائم على حقوق الإنسان أن تقوم الدول بواجباتها في الحماية من المخاطر والطوارئ على نحو متكافئ وغير تمييزي. وقبول هذه المبادئ الأساسية ينطوي على فحص الخيارات السياسية بعناية تجنّبا للاستبعاد المجحف لجماعات تحتاج إلى الحماية.

٦٥ - وهذا ينطوي أيضا على تفضيل البرامج ذات التغطية الشاملة على تلك التي لا يستفيد منها سوى فئة معينة من الأشخاص (فيُفضّل مثلا صرف معاش تقاعدي لجميع الأشخاص الذين تجاوزوا سن معينة على صرفه لفئة عمرية معيّنة دون غيرها). وحتى في البرامج التي تستهدف فئات بعينها، يجب احترام مبدأي المساواة وعدم التمييز، وهو ما يجعل من عملية تحديد معايير الاستحقاق في السياسات الاجتماعية الموجّهة تحدّيا دائما للعاملين في هذا المجال.

٦٦ - ويجب أن تكون معايير الاستحقاق المطبّقة في البرامج الموجّهة عادلة ومعقولة وموضوعية وشفافة، ويجب أن يتاح للأفراد اللجوء إلى آليات الإنصاف في حال حدوث أخطاء. كما يجب أن تتفادى البرامج الموجّهة وصم المستفيدين.

٦٧ - ولكي تتماشى البرامج الموجّهة مع هذه المتطلبات، ينبغي لها عند ضيق الموارد أن تصنَّف إلى فئات عريضة (على سبيل المثال، حسب العمر، والموقع، ومستوى الاستبعاد المتعارف عليه على نطاق واسع)، وداخل الفئات، ينبغي أن يقسم كل حكم بالعمومية (كأن يغطّى مثلا كل من هم فوق سن الخامسة والستين). ومع تطوّر القدرات، يمكن اعتماد نُهج أكثر تطوّرا لتحديد المستفيدين. وبالإضافة إلى ذلك، يجب اتخاذ التدابير اللازمة

(٣٤) "Can Low-income countries afford basic social security?" *Social Security Policy Briefings*, Paper 3 (Geneva, International Labour Office, 2003) p.17.

لكفالة اتّساع نطاق التغطية تدريجيا حتى يغطّى الجميع عندما يحدث الانتعاش الاقتصادي وتتحسّن الإيرادات العامة.

٦٨ - ويجب أن تسترشد القرارات السياسية بمبدأ شمولية حقوق الإنسان وأن تراعي قدرات الدولة. وفي كثير من الأحيان، تكون البرامج الموجّهة باهظة الكلفة وصعبة التنفيذ وتنتقص من التضامن الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، أظهرت التجربة أن بعض المشاكل التقنية التي تواجَه في تصميم البرامج الموجهة تحول دون وصولها بالفعل إلى الفئات الأكثر ضعفا. وعلاوة على ذلك، تظهر البحوث التجريبية أن توجيه البرامج بعناية لا يكون مقترنا بتحقيق إنجاز أكبر على صعيد الحد من الفقر، وأن مستويات الاستبعاد تظل مرتفعة بسبب البيانات المستخدمة. وفي دراسة انصبّت على بلد بعينه، وصف البنك الدولي معايير الاستهداف في أحد البرامج بما يلي: ''إنها لا تقدم معلومات مفيدة، بل حتى مضلّلة، عن الآثار المترتبة على الفقر وعن مدى تحقّق فعالية الكلفة في جهود الحد من الفقر''[٣٥]. وأظهرت الدراسات أيضا أن هناك برامج في أمريكا اللاتينية تغطّي أعدادا أقل مما ينبغي بنسب تتراوح بين ٢٦ إلى ٨٤ في المائة[٣٦]. وفي هذا الصدد، يمكن للبرامج التي تغطّي الجميع أن تكون في واقع الأمر أفضل من البرامج الموجّهة من حيث التغطية، وهي أقل تكلفة، ولا سيما في البلدان ذات القدرات الإدارية المحدودة.

جيم - كفالة الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٦٩ - يجب تطوير أدوات الحماية الاجتماعية مع مراعاة ما قد تحدثه هذه التدابير من أثر طويل الأجل في توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي وفي مدى وفاء الدولة بالتزامها بكفالته. وبرامج شبكات الأمان (وهي عموما برامج لتقديم المساعدات العينية مثل الحصص الغذائية) هي نوع خاص من الأدوات السياسية مصمّم لمكافحة العوز ومساعدة الناس على مجابهة حالات الطوارئ. ويُستعان بهذه البرامج للحيلولة دون انزلاق الأفراد إلى ما دون مستوى معيشي معين، وهي عادة ما تكون قصيرة الأجل وتستهدف فئة محدودة للغاية. وقد توفّر هذه البرامج شيئا من الغوث الفوري. غير أنها إذا كانت محدودة أكثر ممّا ينبغي من

(٣٥) "How Relevant is Targeting to the Success of an Antipoverty Program?" *Policy Research Working Paper 4385*, (Washington, D.C., November 2007).

(٣٦) Thandika Mkandawire, "Targeting and Universalism in Poverty Reduction," *Social Policy and Development Programme Paper Number 23, United Nations Research Institute for Social Development* (December 2005).

حيث الفترة الزمنية ونطاق التغطية يكون هناك خوف من الإخفاق في إحداث الأثر المنشود على صعيد تخفيف وطأة الفقر في الأجل الطويل.

٧٠ - وبصفة عامة، لا تعالج شبكات الأمان الأسباب الجذرية للفقر وضعف المنعة؛ وقد تؤدي الشروط التي تتحدّد على أساسها مدة الاستفادة ونطاق التغطية إلى أخطاء في الاستبعاد (استبعاد المستفيدين المحتملين) تتنافى ومبدأي عدم التمييز والشمولية. وعلاوة على ذلك، بما أنها قصيرة الأجل، فإنها قد لا تحفّز الدول على تحسين تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية في الأجل الطويل. ولتحقيق الامتثال لمبدأ الإعمال التدريجي، يتعين على الدول وضع خطط لتجاوز مرحلة برامج شبكات الأمان وصولا إلى نظام وطني دائم للضمان الاجتماعي.

دال - كفالة المشاركة والشفافية والمساءلة

٧١ - يتطلب اتّباع نهج للضمان الاجتماعي قائم على حقوق الإنسان مراعاة مبادئ أساسية هي مبادئ المشاركة والمساءلة والشفافية في تصميم وتنفيذ وتقييم جميع ما يشمله النظام من سياسات. وهذه المبادئ ليست فقط محورية لكفالة تحقّق الكفاءة في التدابير المعتمدة، بل إنها تحقّق أيضا الوفاء بما على الدول من التزامات أساسية فيما يتعلق بحق كل إنسان في المشاركة في الحياة العامة، وفي التمكّن من الوصول إلى المعلومات، وفي اللجوء إلى وسائل الانتصاف في حالات الانتهاك.

٧٢ - وعندما يتم وضع نظم الحماية الاجتماعية بلا مشاركة نشطة من جانب أولئك المفترض أنهم المستفيدون منها، وعندما لا تراعي النظم وجهات نظر من تستهدف دعم استراتيجيات تعاملهم مع مشاكلهم، يكون هناك خوف كبير من إخفاقها في تحقيق أهدافها الأساسية. وتعدّ التقييمات التي تجرى للمخاطر ومكامن الضعف لدى أولئك الذين يحصلون على الاستحقاقات معلومات ضرورية لإقامة نظم الحماية الاجتماعية، غير أنه لا ينبغي لها أن تحل محل الآليات التي تساعد على مشاركة المستفيدين مشاركة ذات مغزى في جميع مراحل تصميم وتنفيذ البرامج.

٧٣ - ومن منظور حقوق الإنسان، يجب تنمية وتعزيز القدرات التي تمكّن أصحاب الحقوق من معرفة حقوقهم والمطالبة بها. ويجب تمكين الناس، ومن المهم بمكان، في هذا الصدد، إتاحة سبل الوصول إلى المعلومات. فإذا كان وجود برامج للحماية الاجتماعية مجهولا لدى من ينبغي لهم الاستفادة منها، تكون هناك مخاوف أكبر من احتمالات استبعاد أشخاص على نحو غير عادل. ومن المهم للغاية أن تكون القواعد المنظّمة لأي برنامج متسمة بالشفافية. وينبغي للتدابير الرامية إلى ضمان تحقّق الشفافية إيلاء اهتمام خاص لكفالة سبل الوصول إلى

المعلومات منفتحة ثقافيا وماديا، وبالأخصّ أمام الفئات الضعيفة التي قد تكون فرص وصولها إلى المعلومات محدودة بسبب اختلاف اللغة أو معوّقات التنقل أو الافتقار إلى الموارد.

٧٤ - وغياب الآليات الفعّالة التي يَسهُل الوصول إليها الرامية إلى ضمان تحقّق الشفافية والمساءلة من السهل أن يجعل نظم الحماية الاجتماعية عرضة للفساد والتلاعب. والبرامج التي ليس لديها قنوات لاستقبال ما يرد إليها من شكاوى من المستفيدين المفترضين ومعالجتها واتخاذ إجراءات بشأنها تكون عرضة لخطر تكرُّس ممارسات سوء الإدارة.

هاء - التصدي لشواغل محدّدة فيما يتصل بنوع الجنس والعمر والإعاقة

٧٥ - ينبغي أن تكون تدابير الحماية الاجتماعية مصمّمة دون أي تمييز، وأن تكفل حماية أولئك الذين هم في أمسّ الحاجة إلى الحماية. وبينما يمكن لآليات الحماية الاجتماعية أن تسهم في إعمال حقوق الضعفاء بشكل أفضل، فإن التدابير السيئة التصميم قد تحدث أثرا عكسيا.

٧٦ - وقد تتباين تأثيرات تدابير الحماية الاجتماعية تبعا لنوع الجنس أو السن أو الإعاقة أو الأصل العرقي أو غير ذلك من خصائص الشخص المستفيد. وفي كثير من الأحيان، لا تراعي التدابير الاحتياجات الخاصة للأسر المعيشية التي تعيلها إناث، وللمسنين، وللأشخاص ذوي الإعاقة. فعلى سبيل المثال، غالبا ما تكون التدابير التي تتخذها الحكومات لحماية العمالة مستندة إلى الصورة النمطية للذكر الذي يعول والأنثى التي تتولى الرعاية، وبالتالي تركّز على المجالات الاقتصادية التي يسودها الذكور. فبرامج الأشغال العامة، على سبيل المثال، تميل إلى إعطاء الأولوية لفئات الأعمال التي يسودها الذكور مثل أعمال البناء.

٧٧ - ومن المهم أساسا فهم نظم الحماية الاجتماعية باعتبارها مجموعة كبيرة من السياسات وأنها لا تعني مجرّد توفير الدخل عند التصدي لاحتياجات الفئات الشديدة الضعف التي تعتمد على الخدمات الاجتماعية في تطوّرها واندماجها الاجتماعي. وهناك أدلّة قوية على أن الأطفال هم المستفيدون الرئيسيون غير المباشرين من تدابير الحماية الاجتماعية. بيد أن هناك أيضا دلائل على أن مجرّد توفير الدخل لا يكفي لتحسين الأحوال العامة للأطفال إذا كانت الخدمات الأساسية غير متوافرة أو غير كافية. وبالمثل، فإن غياب الخدمات الاجتماعية المتكاملة المقدّمة للمسنين والمعاقين سينتقص حتما من الأثر الناتج عن كفالة الضمان الاجتماعي.

٧٨ - وقد يلزم أيضا اتخاذ تدابير خاصة أو تدابير على صعيد العمل الإيجابي. فالمسنون والمعاقون غير القادرين على العمل يحتاجون إلى تغطية دائمة بنظم الحماية الاجتماعية. ويمثل

توفير معاشات تقاعدية شاملة أساسية لكبار السن جزءا ممّا تعتبره منظمة العمل الدولية الحماية الاجتماعية الأساسية. وهناك ما لا يقل عن ٧٢ بلدا في العالم لديه نظام شامل للمعاشات التقاعدية، ومن هذه البلدان ٤٦ بلدا منخفض الدخل أو متوسط الدخل(٣٧).

سابعا – دعم الحماية الاجتماعية بوصفها أحد أوجه التصدي للأزمة

٧٩ – انطلاقا من منظور حقوق الإنسان، فإن السياسات الحكومية التي تهدف إلى تنشيط النمو والتي تستند فقط إلى شواغل الاقتصاد الكلي، لا تساعد بالضرورة الفقراء والأشخاص الأكثر ضعفا على التعافي من الأزمات. وهناك حاجة إلى استراتيجية أكثر اتساما بالمنهاجية، تعمل بنشاط على تشجيع إعمال حقوق الإنسان، من أجل التصدي لهذه الأزمة وكفالة الحماية الاجتماعية لجميع الأشخاص في كل الأوقات.

٨٠ – ففي الماضي، أكدت الأدبيات الاقتصادية أن هناك مقايضة بين تعزيز نظم الحماية الاجتماعية من أجل حماية الأشخاص الأشد فقرا من ناحية، وتعزيز التعافي الاقتصادي بعد حدوث أزمة من الناحية الأخرى. وقد وضع هذا الافتراض موضع التساؤل بشكل متزايد في السنوات الأخيرة. فكما يوضح البنك الدولي، عندما يصل الإنفاق العام في إطار إحدى الأزمات إلى من هم أشد فقرا، فإنه يقدم حافزا أوسع نطاقا للطلب الكلي، ومن ثم الناتج، نظرا لميل الفقراء لأن يكونوا أكثر استعدادا للاستهلاك(٣٨).

٨١ – وتشكك النظريات والدلائل الاقتصادية الحديثة أيضا في وجود مثل تلك المقايضة بين الحماية الاجتماعية والنمو على المدى الأبعد، وتؤكد أن عدم معالجة احتياجات ضحايا الأزمة الأشد فقرا على المدى القريب هو أمر لا يقتصر على طمس عملية الاستقرار المتحققة على مستوى الاقتصاد الكلي نتيجة للإنفاق العام الحالي، ولكنه يزيد أيضا من الفقر وعدم المساواة على المدى الأبعد، وينطوي على آثار سلبية على النمو على المدى الأبعد(٣٩).

٨٢ – ويجب إدراج تدابير الحماية الاجتماعية في مجموعات إجراءات الإنعاش على الصعيد الوطني. وقد بدأت بعض البلدان بالفعل في هذه العملية. فعلى سبيل المثال، ستنفق أستراليا في عام ٢٠٠٩ ثلث مبلغ مجموعة إجراءات التنشيط الاقتصادي على مدفوعات نقدية للأسر منخفضة ومتوسطة الدخل. وقد استحدثت اليابان منحا خاصة من أجل تربية الأطفال. وفي

---

(٣٧) http://www.helpage.org/Researchandpolicy/Socialprotection/PensionWatch/Feasibility.

(٣٨) Martin Ravallion, “Bailing out the world's poorest”, *Policy Research working Paper 4763*, (World Bank, Washington, D.C., October 2008), p.6.

(٣٩) المرجع نفسه.

جنوب أفريقيا، جرى تعزيز مِنح الرفاه وبرامج التغذية في المدارس، وفي نفس الوقت، جرى توسيع نطاق تغطية منح الأطفال والمعاشات التقاعدية الاجتماعية. وفي البرازيل وكوستاريكا تضمنت مجموعة الإجراءات تمديد استحقاقات البطالة القائمة.

٨٣ - وفيما يجري تصميم سبل للتصدي لهذه الأزمة، ينبغي للدول تجنب خطر السعي لحلول سريعة قصيرة الأجل للفقر وانعدام الأمن. ويجب الاستفادة من الدروس المستمدة من التجارب السابقة. فقد وضعت البلدان التي اجتاحتها الأزمة الآسيوية في التسعينات شبكات للأمان كي تساعد الفقراء على مواكبة الآثار السلبية للأزمة. وبالنظر إلى الوراء، فقد كانت شبكات الأمان هذه ضئيلة للغاية، ومؤقتة للغاية، ومتأخرة للغاية وامتصت مبالغ ضخمة من الأموال. وتكشف الدلائل عن ثغرتين رئيسيتين في الحماية التي يمكن لشبكات الأمان توفيرها. أولا، مع أنه يمكن للإغاثة الفورية مساعدة المستفيدين على مواكبة الأزمة، فإنها تتركهم بنفس الضعف للأزمات في المستقبل، وهو أمر ينافي في حد ذاته الهدف المنشود من الحماية الاجتماعية. ولوحظ ثانيا وجود فساد ومحسوبية في تنفيذ عدد من البرامج[٤٠].

٨٤ - وفي إطار هذا المفهوم، ينبغي أن يفهم صانعو السياسات أوجه التصدي للأزمة الحالية على الصعيد الدولي والإقليمي والوطني بوصفها عوامل توفر فرصة لإنشاء العمود الفقري لبرامج للحماية الاجتماعية تتسم بالقوة والاستقرار. وقد تبدأ برامج الحماية الاجتماعية بوصفها استجابة للطوارئ، ولكن يجب تعزيزها وتوسيع نطاقها في الوقت المناسب، كي تكفل على الوجه الكامل إعمال الحق في الأمن الاجتماعي والحقوق الأخرى التي هي أساسية من أجل حماية الفقراء.

ثامنا - الحاجة إلى المساعدة والتعاون على الصعيد الدولي

٨٥ - يهدد انخفاض مستويات الصادرات، وتقييد إمكانية الحصول على الائتمان وانخفاض الاستثمار الأجنبي بإيقاف النمو الاقتصادي في الكثير من البلدان النامية. وسيؤدي هذا بدوره إلى الحد من قدرة البلدان النامية على استخدام أموال الميزانيات العامة لاستثمارها في تدابير للحماية الاجتماعية تكون ضرورية من أجل تأمين التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية. وسيكون لهذا تأثير مدمر وغير متناسب على الأشد فقرا والأشد ضعفا.

٨٦ - ونظرا للقدرة المالية والمؤسسية المحدودة لبعض الدول على تمويل نظم للحماية الاجتماعية وتنفيذها، فمن الضروري أن تقدم البلدان المتقدمة النمو المساعدة للبلدان الأقل

(٤٠) International Labour Organization; "Asia in the global economic crisis: impacts and responses from a gender perspective", (February 2009).

نموا. وأغلبية البلدان النامية لديها إما نظم وليدة للحماية الاجتماعية أو ليس لديها أي نظم لذلك، ومن وجهة نظر اقتصادية، تعجز هذه البلدان على نحو متكرر عن الاستجابة من خلال تدابير التصدي للدورات الاقتصادية.

٨٧ - ويجب ألا تستخدم الأزمة المالية كمبرر للتحلل من الالتزامات التي أخذتها البلدان المتقدمة النمو على عاتقها بتوفير ٠,٧ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية. ويجب ألا يقتصر الأمر على الحفاظ على مستويات المساعدة الإنمائية الرسمية التي جرى الالتزام بها، ولكن ينبغي للبلدان متقدمة النمو الاستجابة إلى الدعوة للتعهد بمبلغ يعادل ٠,٧ في المائة من مجموعة الإجراءات التنشيطية لديها كمساعدة إضافية، وذلك علاوة على الالتزامات القائمة للمساعدة الإنمائية الرسمية. وتستخدم هذه المساعدة الإضافية للحماية من أسوأ الآثار المترتبة على الأزمة الاقتصادية في البلدان منخفضة الدخل ولحماية الفقراء والضعفاء في البلدان النامية.

٨٨ - ومنذ أولى أيام الأزمة، أعرب قادة العالم عن اعتزامهم تعزيز برامج الحماية الاجتماعية عن طريق خطط الإنعاش الاقتصادي. ويعد هذا التأكيد المتجدد على تعددية الأطراف والتعاون الدولي خطوة إيجابية جدا. ويجب استغلال الفرصة كي توضع الحماية الاجتماعية بقوة، في جدول أعمال أوجه التصدي الفورية للأزمة، وبوصفها عنصرا رئيسيا في الاستراتيجية طويلة المدى من أجل تقليل الفقر وعدم المساواة وحماية من هم أشد ضعفا من الأزمات في المستقبل.

٨٩ - وترد أدناه مناقشة بعض المبادرات المعلنة مؤخرا على الصعيد الدولي التي يمكنها أن تسهم في الجهود المبذولة لتعزيز الحماية الاجتماعية.

ألف - مرفق تمويل الضعف

٩٠ - يتكون مرفق تمويل الضعف، الذي أسسه البنك الدولي، من البرنامج التابع للبنك للتصدي لأزمة الغذاء العالمية، وبرنامج الاستجابة الاجتماعية السريعة. وهو يسعى إلى تقديم المساعدة التقنية والمالية لدعم الحكومات في أوجه تصديها الفورية وقصيرة المدى للأزمة.

٩١ - وبينما يعد من السابق لأوانه تقييم كيفية صرف الأموال، فمن المعروف بالفعل أن برنامج الاستجابة الاجتماعية السريعة سوف يمول الإجراءات التي تدعم في المقام الأول الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية، وخاصة صحة وتغذية الأمهات والأطفال،

وكذلك برامج التغذية المدرسية. وثانيا، سوف يستهدف برامج شبكات الأمان، وثالثا، سوف يتناول مسألة العمالة[٤١].

٩٢ - وتنطوي المنح التي يقدمها مرفق تمويل الضعف على إمكانية تعزيز قدرة البرامج المحلية للحماية الاجتماعية في المدى البعيد. ومن المهم استغلال الفرصة على نحو يكفل وضع تدابير للإسهام في إعمال حقوق الإنسان، وخاصة الحق في الأمن الاجتماعي وفي مستوى ملائم للمعيشة.

٩٣ - وفي جوهر برنامج الاستجابة الاجتماعية السريعة، يجب أن يكون هناك التزام بوجود حماية اجتماعية شاملة تستفيد منها جميع الفئات الضعيفة، وكذلك وجود دعم لبناء نظم بعيدة المدى ومستدامة للضمان الاجتماعي في أنحاء العالم النامي.

باء - التزامات مجموعة العشرين وتدابير البلدان المانحة الأخرى

٩٤ - في اجتماع مجموعة العشرين في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، اعترفت دول المجموعة بما عليها من مسؤولية جماعية إزاء الحد من الأثر الاجتماعي للأزمة، من أجل التقليل من الضرر المستمر لفترة طويلة على الإمكانيات العالمية. ولدى قيامها بذلك، فقد التزمت بتقديم ٥٠ بليون دولار لدعم الحماية الاجتماعية، وتعزيز التجارة وحماية التنمية في البلدان المنخفضة الدخل، وتعهدت بإتاحة الموارد من أجل الحماية الاجتماعية في البلدان الأكثر فقرا[٤٢].

٩٥ - وفي قمة روما الاجتماعية في آذار/مارس ٢٠٠٩، دعت بلدان مجموعة الثماني أيضا إلى تحسين نظم الرفاه الاجتماعي حيث تعتبر القوة المحركة لإيجاد حلقة متصلة حميدة من الثقة، واعترفت بأهمية تعزيز العمالة، ودعم الدخل والمهارات المهنية[٤٣].

٩٦ - وبالإضافة إلى ذلك، بدأت فرادى البلدان في التعهد بأموال لمرافق التمويل الدولية من أجل دعم الحماية الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، أعلنت المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في آذار/مارس ٢٠٠٩ أنها ستسهم بمبلغ ٢٠٠ مليون دولار في برنامج

---

(٤١) انظر http://www.worldbank.org/html/extdr/financialcrisis/pdf/WBGResponse-VFF.pdf.

(٤٢) "The global plan for recovery and reform", G20 Communiqué, (2 April 2009), para. 25.

(٤٣) انظر http://www.g8italia2009.it/G8/Home/IncontriMinisteriali/MinisterialeLavoro/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_IncontroLavoro.htm.

الاستجابة الاجتماعية السريعة التابع للبنك الدولي[٤٤]. ومن الضروري أن تتخذ البلدان المانحة والمتلقية، وكذلك الوكالات الإنمائية، كافة التدابير لكفالة أن تكون سياسات وبرامج التنمية مصممة ومنفذة بطرق متماشية مع حقوق الإنسان.

جيم - الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية

٩٧ - أطلق مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق بمنظومة الأمم المتحدة مبادرة ''الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية'' في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، وهي واحدة ضمن تسع مبادرات كبرى جرى القيام بها في إطار منظومة الأمم المتحدة للتصدي للأزمة. ويتكون مفهوم الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية من عنصرين رئيسيين: (أ) الخدمات التي تضمن إمكانية الوصول من الناحية المالية والجغرافية إلى الخدمات العامة الأساسية (مثل المياه والمرافق الصحية والصحة والتعليم)؛ (ب) التحويلات التي تجري في صورة مجموعة أساسية من التحويلات الاجتماعية، في شكل نقدي وعيني، مدفوعة إلى الفقراء والضعفاء من أجل توفير الحد الأدنى من الأمن في الدخل وتوفير إمكانية الوصول إلى الخدمات الأساسية، بما في ذلك الرعاية الصحية[٤٥].

٩٨ - وتتزعم كل من منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية هذا الجهد، في أعقاب مبادرات سابقة قامت بها منظمة العمل الدولية لدعم إعادة تشكيل نظم الضمان الاجتماعي من أجل كفالة الحماية الشاملة. وتسعى مبادرة الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية إلى تناول مسائل رئيسية متعلقة بالسياسات مثل: (أ) كيف يمكن على المستوى القطري تصميم وتنفيذ مستوى أساسي من الحماية الاجتماعية للجميع، بمن في ذلك أولا وقبل كل شيء، الأشخاص الأكثر ضعفا؟ (ب) كيف يمكن جعل مثل هذه السياسات والتدابير متوافقة مع ضرورة بناء هيكل مستدام بعيد المدى لنظم وطنية للحماية الاجتماعية؟ (ج) كيف يمكن تأمين الحيز المالي من أجل التحويلات الاجتماعية أو زيادته؟

٩٩ - وتبين الدراسات التي أجرتها منظمة العمل الدولية وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة أنه يمكن تحمل تكلفة الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية في المدى القريب، وأن هذا الحد الأدنى يمكن أن يؤدي إلى أهداف بعيدة المدى. فعلى سبيل المثال، يمكن تمويل التحويلات الاجتماعية بنسبة تتراوح بين ٢ في المائة و ٥ في المائة من

---

(٤٤) انظر http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2009/World-Bank-Group-Spring-Meetings-2009-Washington-US.

(٤٥) CEB Issue Paper: The global financial crisis and its impact on the work of the UN system, p.20.

الناتج المحلي الإجمالي للبلدان النامية، وعلى المدى الأبعد تسمح زيادة الحيز المالي بتوسيع نطاق البرامج[٤٦].

١٠٠ - ويرى مجلس الرؤساء التنفيذيين أن الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية يمكن أن يكون مناظرا للمفهوم القائم للالتزامات الأساسية، من أجل كفالة تحقيق المستويات الأساسية الدنيا للحقوق الواردة في معاهدات حقوق الإنسان على أقل تقدير[٤٧]. وفي هذا الصدد، يجدر التأكيد على أن مفهوم الالتزامات الأساسية الدنيا يعمل على نحو مقترن بالإعمال المطرد للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويجب أن تلتزم الدول بتحقيق مستويات أعلى من الخدمات والاستحقاقات عند زيادة ميزانياتها واتساع الحيز المالي لديها.

١٠١ - وتعرّف اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التعليق العام رقم ١٩ الالتزامات الأساسية فيما يتعلق بالأمن الاجتماعي، وهذه الالتزامات تحدد على نحو مفيد مسارا لتنفيذ عنصر التحويل الاجتماعي الذي يتضمنه الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية، بطريقة فيها إعمال للحق في الأمن الاجتماعي. وتؤكد الالتزامات على مفاهيم تتمثل في (أ) مستوى أساسي أدنى للاستحقاقات لجميع الأفراد والعائلات؛ (ب) إمكانية الوصول إلى نظم الأمن الاجتماعي على أساس غير تمييزي، وبخاصة للمحرومين والمهمشين من الأفراد والجماعات، ووجود تدابير محددة لحمايتهم؛ (ج) الحاجة إلى استراتيجية وخطط عمل، حيث إن كفالة الحد الأدنى الأساسي ليست بذاتها أمرا كافيا لإعمال هذا الحق؛ (د) الحاجة إلى رصد إعمال الحق، مع كفالة وضع آليات للمساءلة.

١٠٢ - وبينما يتبقى أن نرى كيف ستنفذ الدول مفهوم الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية، فإن مدى استناد هذه العملية إلى الاعتراف بالتزامات الدولة فيما يتعلق بحقوق الإنسان هو جانب محوري يتعين النظر فيه.

١٠٣ - وينبغي فهم الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية بوصفه القدر الأدنى من السياسات والتدابير التي يمكن للدول أن تبني عليها معايير أعلى للحماية وتجعلها متاحة بمجرد زيادة قدرات الميزانية الوطنية. وانطلاقا من منظور معني بحقوق الإنسان، لا يمكن أن يكون الحد الأدنى سياسة مستقلة بذاتها، وإنما يجب أن يرى بوصفه العنصر الأساسي الذي يجري حوله بناء وصياغة سياسة وطنية واسعة النطاق للحماية الاجتماعية.

---

(٤٦) انظر بوب هوبر، ”تدفق للخدمات على الصعيد العالمي“، عرض الموضوع في الاجتماع الإقليمي للخبراء بشأن الحماية الاجتماعية، داكار، السنغال، ٩-١١ حزيران/يونيه ٢٠٠٨.

(٤٧) United Nations System Chief Executive Board for Coordination, Financial and Economic Crises, Joint Crisis Initiatives, p.46.

تاسعا – الاستنتاجات والتوصيات

١٠٤ – تبين المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية أن الأزمة المالية العالمية الحالية لها آثار سلبية لا نظير لها على تمتع الكثير من الأشخاص بحقوق الإنسان في أنحاء العالم، وبخاصة بالنسبة للذين يعيشون في ظروف الفقر والفقر المدقع. ويتعرض الوفاء بالعديد من حقوق الإنسان إلى آثار سلبية بشكل خطير من جراء غياب نظم للحماية الاجتماعية تهدف إلى التخفيف من وطأة الأثر الحاد لإمكانية حدوث كساد عالمي وانكماش اقتصادي منتشرين على مدى فترة طويلة وعلى نطاق واسع.

١٠٥ – ويجري تصميم سبل للتصدي للأزمة، ومن الممكن الإشارة إلى عدد من الخطوات الإيجابية، على سبيل المثال، الاعتراف بالحاجة إلى التصدي للانهيار الاقتصادي على نحو منسق عالميا. إلا أنه من أجل تحقيق نتائج دائمة، بخلاف إعادة التأكيد على العزم السياسي لإنقاذ الاقتصادات، يجب أن يركز المجتمع الدولي على الحاجة الماسة لحماية تمتع الأشخاص الذين لا يزالون يعانون من أشد الآثار حدة للأزمة الاقتصادية بحقوق الإنسان، وخاصة الذين يرزحون في الفقر.

١٠٦ – وتنطوي نظم الحماية الاجتماعية على إمكانية معالجة آثار الأزمة وتقليل الضعف في مواجهة الصدمات في المستقبل. ومع ذلك، فإن الاستراتيجيات طويلة المدى من أجل حماية الأشخاص في المستقبل قد تعرضت حتى الآن للتجاهل على نحو كبير من جانب المجتمع الدولي. وحتى لو كان هناك زخم في تأييد توسيع نطاق نظم الحماية الاجتماعية في أنحاء العالم بوصفه سبيلا للتصدي للأزمة، فلم يخصص إلا ٥ في المائة من مبلغ التريليون دولار لمجموعة الإجراءات التنشيطية العالمية التي وضعتها مجموعة العشرين في نيسان/أبريل ٢٠٠٩ دعما لنظم الحماية الاجتماعية، وتعزيزا للتجارة وحماية للتنمية في البلدان المنخفضة الدخل، ومن هذا المبلغ لن يخصص بالفعل سوى نسبة ضئيلة من أجل الحماية الاجتماعية.

١٠٧ – وتميل بعض التدابير المتخذة تصديا للأزمة إلى التأكيد أكثر من اللازم على الحد من الأثر الفوري قصير المدى للأزمة، وتغفل المعوقات الهيكلية التي تجعل نسبا كبيرة من السكان يعيشون في فقر مدقع أيضا في الأوقات التي لا يكون فيها اضطراب اقتصادي. ويقتضي إطار حقوق الإنسان أن تعتمد الدول استراتيجية منهجية بدرجة أكبر تركز على الحماية طويلة المدى لحقوق الإنسان للفقراء.

١٠٨ – وحتى عند اعتراف الدول بالحاجة إلى الاستثمار في الحماية الاجتماعية، غالبا ما لا تكون هذه الدول على استعداد للاعتراف بهذه المبادرات كجزء من الوفاء بالتزاماتها المستمرة إزاء حقوق الإنسان. وينبغي أن تتجنب الدول مخاطرة السعي إلى

حلول سريعة قصيرة المدى للفقر وانعدام الأمن مع إغفال التدابير على المدى الأطول التي ترتكز على الاعتراف بواجب هذه الدول في كفالة إمكانية حصول الجميع على الحماية الاجتماعية في جميع الأوقات.

١٠٩ - وبغض النظر عن الأزمة، فإن نظم الحماية الاجتماعية ضرورية للوفاء على نحو فعال بالالتزامات القائمة منذ فترة طويلة لتقليل الفقر وحماية حقوق الإنسان واحترامها والوفاء بها. ويمكن استخدام الصندوق العالمي للتضامن أو صندوق الاستجابة الاجتماعية السريعة التابعة للمرفق الجديد لتمويل الضعف الذي تدعمه مجموعة العشرين كوسيلة لإحداث مثل هذا التحول إذا كان هناك نهج صلب مستند إلى حقوق الإنسان تستنير به هذه المبادرات. وهناك حاجة إلى حماية خاصة من أجل كفالة إعمال جميع حقوق الإنسان للجميع، وبخاصة من هم أكثر ضعفا وتهميشا، ومن يعيشون حياة الشقاء، ومن هم مكبلون بالفقر ومعرضون لأكثر من شكل من أشكال التمييز.

١١٠ - ومن هذا المنطلق، يود الخبير المستقل تقديم التوصيات التالية:

(أ) تعزيز النظم الوطنية للحماية الاجتماعية باعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان:

'١' يجب أن تضع الدول نظما للحماية الاجتماعية أو تعزز من دعم النظم القائمة. وتوفر معايير حقوق الإنسان أساسا ملائما لوضع أطر قانونية ومؤسسية للحماية الاجتماعية. ويجب أن تولي مجموعات إجراءات التنشيط الاقتصادية اهتماما خاصا بالحماية الاجتماعية، وهذا شرط مستند إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان؛

(ب) العمل صوب تحقيق التغطية الشاملة وإيلاء الأولوية لمن هم أكثر ضعفا:

'١' يجب أن تعمل الدول على نحو مطرد صوب بناء نظام مستقر للحماية الاجتماعية متاح للجميع الوصول إليه دون تمييز. ويجب صياغة مختلف سبل التصدي للأزمة التي تدعم توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، مع مراعاة أن الهدف الأسمى ينبغي أن يكون تحقيق التغطية الشاملة للضمان الاجتماعي. ولا تقتصر الاستحقاقات الشاملة (على سبيل المثال الاستحقاقات الممولة من الضرائب التي يحصل عليها الجميع) ليس فقط من أجل الحد من خطر الإقصاء والتمييز غير العادلين، ولكن كما تشير الدلائل، فهي أيضا أكثر فعالية من حيث التكلفة؛

'٢' يجب على الدول وجميع أصحاب المصلحة الآخرين المعنيين الذين يؤيدون الحماية الاجتماعية إيلاء الأولوية لمن هم أكثر عرضة للآثار السلبية للأزمة المالية الحالية. ويجب تنفيذ سياسات الطورائ بشكل ملح لكفالة صمود الفقراء المتضررين على النحو الأسوأ. وإذا تطلب الأمر تدابير موجهة، يجب أن تكفل الدول أن تتسم العمليات بالعدالة والفعالية والشفافية، وأن تشمل ضمانات ضد أي شكل من أشكال التمييز؛

(ج) التشجيع على المشاركة والمساءلة والشفافية:

'١' يجب أن تدمج الدول مبادئ حقوق الإنسان إدماجا كاملا في تصميم نظم الحماية الاجتماعية وتنفيذها. ويجب معاملة متلقي المساعدة بوصفهم من ذوي الحقوق الفاعلين. ويجب وضع آليات لتعزيز مشاركتهم الهادفة في تصميم وتنفيذ تدابير لمساعدتهم. ويجب أن يكون توفير المعلومات بشأن عمل البرامج متاحا للجميع، وبخاصة من يتلقون المساعدة. وختاما، يجب وضع آليات يمكن الوصول إليها من أجل كفالة المساءلة لمن هم مسؤولون عن تنفيذ نظم الحماية الاجتماعية؛

(د) معالجة شواغل محددة فيما يتعلق بنوع الجنس والسن والإعاقات:

'١' يجب أن تحدد الدول وتذلل العقبات المحددة التي تعترض الإدماج الاجتماعي والحماية الاجتماعية للفئات الضعيفة بشكل خاص. ويجب أن تتضمن نظم الحماية الاجتماعية تدابير محددة لكفالة، على سبيل المثال، عدم استبعاد النساء بشكل أكبر من أسواق العمل وأنه تعرض عليهن فرص مساوية في العمل. وبالمثل، يعد توفير خدمات اجتماعية ملائمة مكملا أساسيا لتوفير المساعدة الاجتماعية من أجل التنمية الكاملة للأطفال والإدماج الاجتماعي للمعاقين وكبار السن؛

(هـ) تعزيز جهود التعاون الدولي:

'١' يجب أن تواصل الدول توحيد قواها من أجل تصميم وتنفيذ تدابير للتصدي للأزمة وتشجيع الإنعاش؛ ويجب أن يكون هذا التعاون مستنيرا بمعايير حقوق الإنسان. وكما هو معترف به على نطاق واسع، فإن سبل التصدي للأزمة بفعالية، وبخاصة في البلدان الأكثر عرضة للفقر المدقع، تتطلب تعاونا دوليا. وفي هذا السياق، فمن الأهمية بمكان الحفاظ على معدلات المساعدة الإنمائية الرسمية، بل وتعزيزها.