

Distr.: General  
11 August 2014  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



الدورة التاسعة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت\*

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

الفقر المدقع وحقوق الإنسان

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير الذي أعده فيليب أليستون  
المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، والمقدم وفقاً لقرار مجلس حقوق  
الإنسان ٣/٢٦.

\* A/69/150.



الرجاء إعادة استعمال الورق



## تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان

موجز

يركز هذا التقرير على أعمال الحق في الحماية الاجتماعية من خلال اعتماد جميع الدول للحدود الدنيا للحماية الاجتماعية. وتهدف مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، التي حظيت بتأييد واسع النطاق، إلى ضمان أمن الدخل الأساسي وإمكانية الوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع. وفي التقرير، يستعرض المقرر الخاص الأسباب التي أدت إلى تهميش الحماية الاجتماعية خلال معظم القرن العشرين، ويتتبع بعد ذلك تطور مفهوم الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية وبنوه بالخصائص التي تحدد هذا المفهوم. وعلى الرغم من اضطلاع المنظمات الدولية بدور هام، إلا أن مبادرات الحماية الاجتماعية التي تقوم بها بلدان الجنوب هي أيضا عامل حفاز لا غنى عنه.

ويبحث المقرر الخاص في التقرير التحديات الرئيسية التي يجب التصدي لها كي تكفل هذه المبادرة بالنجاح. وتشمل هذه التحديات التغلب على التناقضات فيما بين الأطراف الفاعلة الدولية الرئيسية، بما في ذلك البنك الدولي بصورة خاصة، بشأن المفهوم؛ وعدم وجود اعتراف قانوني كاف بالحماية الاجتماعية باعتبارها حقا من حقوق الإنسان؛ والشكوك فيما يتعلق بالقدرة على تحمل تكاليف الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية. وقد ذهب إلى أن المشروع الذي أعده فريق الجمعية العامة العامل المفتوح باب العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة في ١٩ تموز/يوليه ٢٠١٤ يبعث على قدر كبير من خيبة الأمل من حيث النهج الذي انتهجه إزاء كل من حقوق الإنسان والحماية الاجتماعية.

ويهيب المقرر الخاص في التقرير بمجموعات المجتمع المدني العاملة في مجال حقوق الإنسان أن تعمل مع المبادرة بغير الطريقة التي اتبعتها حتى الآن، وأن يتبع البنك الدولي نهجا جديدا يدعمها حقا. كما يقترح أن يشارك كل من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة في هذه المبادرة بدرجة أكبر. وقد خلص إلى أن تعزيز الحق في الحماية الاجتماعية على الصعيد العالمي، من خلال اعتماد حدود دنيا للحماية الاجتماعية واتخاذ مبادرات تتصل اتصالا وثيقا بها في إطار يرتكز على حقوق الإنسان بوجه عام، ينبغي أن يصبح هدفا محوريا لجميع الجهات الفاعلة في سياق حقوق الإنسان وسياسات التنمية. وينبغي ألا يكتفى بالنظر إليها كمبادرة تهدف إلى تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإنما أيضا على أنها تنطوي على إمكانية هائلة لتحسين تمتع مئات الملايين من البشر في جميع أنحاء العالم بالحقوق المدنية والسياسية.

## أولا - مقدمة

١ - هذا التقرير مقدم وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٢٦، وهو أول تقرير مقدم من فيليب ألتستون المكلف الجديد بالولاية، الذي حل محل ماغدالينا سيويلفيدا كارمونا كمكلف بالولاية، في ٢ حزيران/يونيه ٢٠١٤. وفي التقرير، ينظر المقرر الخاص في الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، مع التركيز بصفة خاصة على أهمية مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية بالنسبة لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

٢ - ويمثل أعمال الحق في الحماية الاجتماعية من خلال قيام جميع الدول باعتماد الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية أكثر النهج الواعدة المستوحاة من حقوق الإنسان إزاء القضاء على الفقر المدقع على الصعيد العالمي إلى حد بعيد. وتعتبر تلك الحدود الدنيا في جوهر الأمر ضمانا لأمن الدخل الأساسي وإمكانية الوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية لجميع السكان. ولم يكن ثمة مفهوم عملي آخر ينطوي بالقدر نفسه على إمكانية كفالة تمتع أفقر الناس الذين يمثلون ما يتراوح من ١٥ إلى ٢٠ في المائة من سكان العالم بما لا يقل عن الحد الأدنى من مستويات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٣ - أما المراقبون غير المطلعين على الأصول التي نشأت منها مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، أو على الطرق التي تطور بها المفهوم، فقد يميلون إلى افتراض أنها مجرد آخر لوضع بضاعة قديمة في حلة جديدة من أجل تغليف الحق في الضمان الاجتماعي بطريقة أكثر جاذبية. غير أن الحد الأدنى للحماية الاجتماعية هو فكرة جديدة وتتسم بأهمية كبيرة، وذلك لعدة أسباب. أولا، تتيح هذه الفكرة توليفة لمجموعة من العناصر تضيف أهمية عملية على الحق في الضمان الاجتماعي والحق في مستوى معيشي لائق، وكانت هذه الحقوق سابقا راکدة في إطار حقوق الإنسان. ثانيا، وبدلا من أن تكون مفروضة على الدول التي تحجم عن تطبيقها أو تقاوم ذلك، فهي تعكس عملية للتعلم الانعكاسي فيما بين الأوساط الدولية المعنية بالسياسات، والممارسات الفعلية الناشئة في بلدان الجنوب ومنها. ثالثا، وبدلا من افتراض وجود فجوة أو حتى تعارض بين معايير حقوق الإنسان والواقع الاقتصادي، صممت الحماية الاجتماعية كمفهوم بعناية كي تراعي القدرة على تحمل التكاليف، ولكي تعزز الاعتراف بأهمية الإنتاجية الاقتصادية. رابعا، تأتي هذه المبادرة بدرجة أكبر بكثير مما هو الحال بالنسبة لأي حق من حقوق الإنسان الاجتماعية الأخرى، من خارج مجال حقوق الإنسان، وتحمل معها الأمل في إمكانية تعبئة تحالف أكثر شمولا بكثير من الجهات الفاعلة، من أجل تعزيز أعمال الحق.

## ألف - الحماية الاجتماعية في مفترق طرق يتسم بعدم اليقين

٤ - في القرار ١١/٢٥، أقر مجلس حقوق الإنسان بأهمية مبادرة الأمم المتحدة المشتركة بشأن الحد الأدنى للحماية الاجتماعية من أجل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأشار على وجه الخصوص إلى توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ (٢٠١٢) المتعلقة بالحدود الوطنية الدنيا للحماية الاجتماعية، وهي الصك الذي يقدم الصياغة الأكثر تفصيلاً وانتظاماً لهذا المفهوم. وتم الترويج للمبادرة على وجه الخصوص من جانب منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة، جنباً إلى جنب مع مجموعة واسعة النطاق من الوكالات الدولية الأخرى، وحظيت بدعم العديد من المنتديات الدولية واعتنقها ائتلاف قوي من جماعات المجتمع المدني، ولا سيما في قطاعات التنمية والخدمات الاجتماعية. وفي بيان صدر في ٢١ أيار/مايو ٢٠١٣، أوصت مجموعة تتألف من ١٧ من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة بأن يدرج في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ التي يجري وضعها تحت إشراف الجمعية العامة هدف يتعلق بالحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، مع الإشارة صراحة إلى الحق في الضمان الاجتماعي وإلى نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء الحماية الاجتماعية.

٥ - وبالرغم من ذلك النطاق الرائع من الدعم، لا تزال المبادرة حتى اليوم في مفترق طرق يتسم بعدم اليقين. فثمة اختلاف على نطاق واسع في التعاريف التي أعطيت للمفهوم، ولا يزال الوضع القانوني المحلي للضمانات غير مؤكد، وثمة تنازع على وضع المفهوم ضمن إطار حقوق الإنسان، ولا يزال هناك تناقض فيما بين الجهات الفاعلة الدولية من الناحية العملية، إن لم يكن من الناحية النظرية. ويتجلى هذا التناقض في المشروع الحالي لتقرير الفريق العامل المفتوح باب العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة، المؤرخ ١٩ تموز/يوليه ٢٠١٤، الذي أيد الفريق فيه صيغة من المفهوم لهجتها أخف إلى حد كبير مما يدعو إليه مناصرو حقوق الإنسان.

٦ - والرسالة الأساسية لهذا التقرير هي أن تعزيز الحق في الحماية الاجتماعية على الصعيد العالمي، من خلال اعتماد حدود دنيا للحماية الاجتماعية واتخاذ مبادرات وثيقة الصلة بذلك في إطار يرتكز على حقوق الإنسان بوجه عام، ينبغي أن يصبح هدفاً محورياً بالنسبة لجميع الجهات الفاعلة في سياق حقوق الإنسان وسياق التنمية. وينبغي ألا يكتفى باعتبارها مبادرة تهدف إلى تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإنما أيضاً أنها تنطوي على إمكانيات هائلة لتحسين تمتع مئات الملايين من البشر في جميع أنحاء العالم بالحقوق المدنية والسياسية.

## باء - حجم التحدي الحالي

٧ - على الرغم من الإنجازات التي تحققت مؤخرا في مجال الحد من انتشار الفقر المدقع، لا سيما في بعض أنحاء العالم، فإن حجم التحدي لا يزال مذهلا. ويشير تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٤ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى أن ما يزيد على ٢,٢ بليون نسمة، أو أكثر من ١٥ في المائة من سكان العالم، هم "إما يعيشون في فقر متعدد الأبعاد أو قريبون من ذلك". وفي مقابل ذلك، أُشيد في تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٤، بحدوث "تقدم ملحوظ"، مما يبين أن الفترة فيما بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٠ قد شهدت انخفاضاً في العدد المطلق لمن يعيشون في فقر مدقع من ١,٩ بليون نسمة إلى ١,٢ بليون نسمة. إلا أن الإحصاءات، بطبيعة الحال، هي ما نختار أن نستخلصه منها. ولقد كُتب الكثير عن أن معيار البنك الدولي للفقر المدقع، الذي يقاس في الوقت الراهن بعدد الأشخاص الذين يعيشون على ١,٢٥ دولار في اليوم أو أقل، والذي يفضل من يسعون إلى إظهار حدوث تقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، هو غير ملائم للوقوف على واقع الفقر على أرض الواقع. ففي المقام الأول، يعتبر اختيار خط الأساس لعام ١٩٩٠ بالنسبة لهدف جرى تحديده في عام ٢٠٠٠، بالأحرى مثل التعهد بالقضاء على التعذيب واعتبار استخدام آلة التعذيب من خلال المط المؤشر الرئيسي للنجاح<sup>(١)</sup>. وتوضيحا للسبب في كون ذلك المعيار المرجعي يقلل بشكل كبير من شأن الحالة الفعلية، تلاحظ الحركة الدولية لإغاثة الملهوف/العالم الرابع أن المؤشر منخفض للغاية لأنه حسب التعريف يستبعد كافة أشكال الفقر في البلدان المتقدمة النمو؛ وأن الدراسات الاستقصائية للدخل تعتمد في كثير من الأحيان على بيانات غير كافية ومعيبة؛ وأن الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية وما شابهها لا تتمكن من تحديد الكثيرين ممن هم أفقر الناس حقاً<sup>(٢)</sup>.

٨ - ومن أجل التغلب على تلك المشاكل، يستخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقرير التنمية البشرية مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد، الذي لا يقتصر على مؤشر وحيد للدخل كي يبين أشكال الحرمان المتعددة على صعيد الأسر المعيشية، بما في ذلك في مجالات الصحة والتعليم وظروف المعيشة<sup>(٣)</sup>. وبالنسبة لوكالات الأمم المتحدة الأخرى، والكثير من العلماء والمجموعات غير الحكومية البارزة، فضلا عن المبادئ التوجيهية بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان، فإنها تختار جميعها النهج المتعدد الأبعاد، وهو النهج الذي اعتمده المقرر الخاص.

(١) فيما يتعلق بالأصول التي نشأ منها خط الأساس لعام ١٩٩٠، انظر: Mac Darrow, "The Millennium Development Goals: milestones or millstones? Human rights priorities for the post-2015 development agenda", *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 15, No. 1 (2012).

(٢) انظر ATD/Fourth World, *Challenge 2015: Towards Sustainable Development that Leaves No One Behind* (Paris, Éditions Quart Monde, 2014).

(٣) في تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٤، ثمة ادعاء بأن "أنجح مبادرات مكافحة الفقر والتنمية البشرية حتى الآن كانت قد انتهجت نهجا متعدد الأبعاد".

٩ - بيد أنه يكفي لأغراض هذا التقرير، التركيز على مدى توفر الحماية الاجتماعية حاليا على الصعيد العالمي. ويرد آخر تحليل لهذه المسألة في أحد منشورات منظمة العمل الدولية، الذي خلص إلى أن ٧٣ في المائة من سكان العالم هم إما غير مشمولين على الإطلاق بنظم شاملة للضمان الاجتماعي أو مشمولين جزئيا فقط. وابتاع نهج دورة حياة الإنسان، يشير مؤلفو هذا التقرير إلى أن ٧٥ بلدا ليس لديها برامج مقررّة. بمقتضى التشريعات لاستحقاقات الأطفال والأسر، وأن متوسط الإنفاق العالمي على هذه البرامج لا يتجاوز ٠,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويبلغ الرقم المقابل للبالغين الذين هم في سن العمل، ٢,٣ في المائة. وفي حين أن ٢٨ في المائة من العمال في جميع أنحاء العالم يستحقون الحصول على استحقاقات البطالة بموجب التشريعات النافذة، فإن ١٢ في المائة فقط من العمال العاطلين عن العمل يحصلون فعلا على هذه الاستحقاقات (تتراوح النسبة بين ٦٤ في المائة في أوروبا الغربية و ٣ في المائة في الشرق الأوسط وأفريقيا). واستحقاقات إصابات العمل والإعاقة والأمومة هي متاحة أيضا على أساس محدود جدا على الصعيد العالمي. ولا يحصل ثمانية وأربعون في المائة من الأشخاص فوق سن التقاعد على المعاشات التقاعدية للشيخوخة، وحتى عندما تكون بعض المعاشات التقاعدية متاحة، فإن مستوياتها غير كافية في معظم الأحيان. وفي الختام، فإن ٣٩ في المائة من سكان العالم يفتقرون إلى التغطية الصحية، وهي نسبة تصل إلى ٩٠ في المائة في البلدان المنخفضة الدخل<sup>(٤)</sup>.

١٠ - ويكشف تصنيف تلك العناصر المختلفة للحق في الحماية الاجتماعية بشكل واضح مدى عدم ملاءمة الترتيبات القائمة، وضخامة نسبة سكان العالم ممن لا يُمنحون حتى المستويات الأساسية من حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

## ثانيا - من الإهمال إلى مركز الصدارة

١١ - لا يمكن تقدير أهمية ظهور مفهوم الحد الأدنى للحماية الاجتماعية بالنسبة لنظام حقوق الإنسان، وآفاق هذا المفهوم في المستقبل تقديرا كاملا إلا في ضوء تاريخ الجهود ذات الصلة المبذولة خلال النصف الثاني من القرن العشرين. ويُعترف على نطاق واسع بأن المفهوم قد ازداد ظهوره "بسرعة خاطفة" في خطة التنمية الدولية<sup>(٥)</sup>.

(٤) هذه الإحصاءات مستمدة من منظمة العمل الدولية، التقرير العالمي للحماية الاجتماعية بالنسبة للفترة ٢٠١٤/٢٠١٥: إرساء الانتعاش الاقتصادي والتنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية (جنيف، ٢٠١٤).

(٥) انظر: Arjan de Haan, "The rise of social protection in development: progress, pitfalls and politics", *European Journal of Development Research*, vol. 26, No. 3 (2014).

## ألف - تهميش الحماية الاجتماعية خلال القرن العشرين

١٢ - على الرغم من أنه ليس بوسع تقرير. يمثل إيجاز هذا التقرير إلا استخلاص أبرز النقاط التاريخية، فإنه لا بد من الإشارة إلى أنه كان هناك خلال معظم القرن العشرين ما لا يقل عن خمسة من العوامل التي أدت إلى تهميش أهمية الحماية الاجتماعية بوجه عام، والحق في الضمان الاجتماعي بوجه خاص. أولاً، أدى التقسيم الاصطناعي والتعسفي في بعض الجوانب لمفهوم حقوق الإنسان إلى فئتين مختلفتين من الحقوق تحكمهما افتراضات مختلفة جداً، إلى جعل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية حقوقاً من الدرجة الثانية خلال معظم هذه الفترة. ثانياً، لم يؤد الإعلان في معظم الأحيان عن ترابط هاتين المجموعتين من الحقوق وعدم قابليتهما للتجزئة إلى كفالة معالجة عدم تمكن الأفراد الذين يعيشون في فقر مدقع من إحقاق العديد من حقوقهم المدنية والسياسية على نحو فعال من الناحية العملية. ثالثاً، تم استخدام الفكرة الخاطئة القائلة إن الحقوق المدنية والسياسية غير مكلفة إلى حد كبير، في حين أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تكلف ثمناً باهظاً حتماً، لإضفاء الشرعية على افتراض أن الحماية الاجتماعية حق مكلف في جوهره وبالتالي فليس لها مغزى إلا بالنسبة للبلدان الغنية. رابعاً، تم تصور الضمان الاجتماعي إلى حد كبير حيثما تم قبوله رسمياً أنه أداة لحماية العاملين في القطاع العام وفي القطاع الرسمي بوجه عام. ومن ثم لم يُبذل إلا قليل من الجهد لتطوير فكرة أكثر شمولاً تقوم على الهياكل والعمليات الرسمية وغير الرسمية على حد سواء للتأكد من أن جميع الأشخاص مشمولون بنوع ما من ترتيبات الضمان. خامساً، تفاقم العديد من هذه المشاكل بسبب تأثير الحرب الباردة على إطار حقوق الإنسان. وهناك عامل سادس هو مدى ادعاء فرادى وكالات الأمم المتحدة باختصاصها وحدها بالنسبة لمختلف القضايا وسعيها إلى وضع أشكال من الاختصاص القضائي الحصري. وفي إطار ذلك المخطط، كان الضمان الاجتماعي "ينتمي" إلى منظمة العمل الدولية. وبالتالي، فقد تم إبعاد بقية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة نوعاً ما عن هذه القضية، إلا في أشد العبارات عموماً. وكان ذلك يعني أيضاً أن نظام حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، على الرغم من بعض الخطاب الرسمي، قد تطور نسبياً في معزل عما كان ينبغي أن يكون العمل الوثيق الصلة لعدد من الوكالات المتخصصة.

## باء - ظهور مفهوم الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية

١٣ - تم توثيق ظهور مبادرة الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية على الصعيد الدولي توثيقاً جيداً<sup>(٦)</sup>. وتبدأ معظم التحليلات، في شكل مختصر، بسياسات التكيف القاسية المرتبطة بـ "توافق آراء واشنطن" الذي يعود تاريخه إلى ثمانينات القرن العشرين، ورد فعل منظمة الأمم للطفولة وغيرها من الجهات الفاعلة على هذه السياسات، ومؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المعقد في عام ١٩٩٥، واستراتيجيات الحد من الفقر التي رعاها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ابتداءً من أواخر تسعينات القرن العشرين، والتركيز على الفقر في الأهداف الإنمائية للألفية. وعندئذ، بدأ الضمان الاجتماعي يبرز من جديد في عداد الشواغل ذات الأولوية، ويرجع الفضل في ذلك إلى حد كبير إلى مشاركة منظمة العمل الدولية. فقد شنت حملة عالمية بشأن الحماية الاجتماعية في عام ٢٠٠٣، ثم تلتها اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة في عام ٢٠٠٤، إلى جانب سلسلة من الخطوات الأخرى التي أقرها مؤتمر العمل الدولي.

١٤ - وتوسع نطاق الأخذ بالمفهوم لاحقاً عندما أقره مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق باعتباره واحداً من استجاباته للأزمة المالية في عام ٢٠٠٨، وفي عام ٢٠١٠، ضم الفريق الاستشاري المعني بالحدود الدنيا للحماية الاجتماعية منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية مع ميشيل باشليه، المدير التنفيذي لهيئة الأمم المتحدة المعنية بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة آنذاك، برئاستها. ولم يضيف التقرير الذي انبثق عن هذا الاجتماع في عام ٢٠١١ (المعروف باسم تقرير باشليه)<sup>(٧)</sup> الكثير إلى المحتوى الذي كررته منظمة العمل الدولية سابقاً، ولكنه كان مهماً جداً في توسيع نطاق التأييد والدعم السياسي لهذا المفهوم، وبالتالي تسهيل إقراره رسمياً في قمة مجموعة العشرين المنعقدة في مدينة كان الفرنسية، في العام نفسه. وفي الوقت نفسه، التفت مختلف التجمعات الإقليمية حول هذا المفهوم، كما يتضح من اعتناقه من جانب الاتحاد الأفريقي في إعلان الخرطوم بشأن العمل فيما يتعلق بالسياسات الاجتماعية من أجل الإدماج الاجتماعي (٢٠١٠)، ومجموعة من البيانات الأكثر تخصصاً، كالتوصيات المنبثقة عن مشاورة خبراء الاتحاد الأفريقي بشأن الأطفال ونظم الحماية الاجتماعية المقدمة إلى الدورة الرابعة لمؤتمر وزراء التنمية الاجتماعية

(٦) انظر مثلاً Bob Deacon, *Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor* (Bristol, United Kingdom, Policy Press, 2013) and Julie L. Drolet, *Social Protection and Social Development: International Initiatives* (Springer, 2014).

(٧) ILO, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Advisory Group* (Geneva, 2011).

في أيار/مايو ٢٠١٤<sup>(٨)</sup>. ومن الجدير بالذكر أنه رغم التقارير التي تعالج الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية والتي أعدها مختلف المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، لم يتناول مجلس حقوق الإنسان المفهوم ولم يقره بشكل رسمي حتى عام ٢٠١٤.

١٥ - ولئن كان تتبع تاريخ تطور مفهوم الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية من منظور المنظمات الدولية نجحاً مألوفاً في المؤلفات، فإنه لا بد من ملاحظة أنه نهج غير تاريخي على نحو مستغرب ولا يعطي وزناً كافياً للاقتصاد السياسي الذي سهل تطور الدعم الذي يحظى به<sup>(٩)</sup>. فهو نهج غير تاريخي خاصة من حيث أنه يقلل من قيمة الطريقتين التدريجية والتراكمية اللتين تعمل بهما المبادرات الوطنية، ولا سيما في البلدان النامية، على تهيئة الظروف التي يمكن أن تنشأ فيها البرامج الوطنية الرائدة. وغالباً ما تتجه هذه البرامج اتجاهات تختلف تماماً عن السياسات التي ينادي بها المجتمع الدولي. ومنذ أواخر تسعينات القرن العشرين، قامت مجموعة متنوعة من البلدان في الجنوب العالمي، بوضع برامج مبتكرة للحماية الاجتماعية، تبدو مختلفة جداً عن النهج الأكثر تقليدية التي وضعت في الشمال.

١٦ - ومن المبادرات الهامة مبادرة Bolsa Familia (المنح الأسرية) ومبادرة Brasil Sem Miséria (تخليص البرازيل من الفقر المدقع) في البرازيل، وبرنامج توفير الفرص في المكسيك، وبرنامج Asignación Universal por Hijo para protección social (بدل الطفل الشامل للحماية الاجتماعية) في الأرجنتين، وخطة للتحويل الاجتماعي في زامبيا، والمشروع الوطني لضمان العمالة الريفية في الهند، وبرنامج شبكات الأمان الإنتاجية في إثيوبيا، وخطة شاملة للمعاشات التقاعدية في ناميبيا، وتوفير إمكانية حصول الجميع على الخدمات الصحية في تايلند. وتوسع البرنامج في البرازيل من تغطية ٣,٦ ملايين أسرة في عام ٢٠٠٣ إلى ١٣,٨ مليون أسرة في عام ٢٠١٢، في حين ازداد عدد المستفيدين من نظام المعاشات التقاعدية التضامنية في شيلي من ٥٦٠.٠٠٠ مستفيد في عام ٢٠٠٨ إلى ١,١ مليون مستفيد في عام ٢٠١٢. وفي الصين، تهدف إصلاحات برنامج دي باو إلى إنشاء برامج للتأمين الاجتماعي والمساعدة لحماية السكان كلهم من انعدام الأمن الاقتصادي والعجز البدني<sup>(١٠)</sup>.

(٨) انظر وثيقة الاتحاد الأفريقي (2014) CAMSD/EXP/3(IV).

(٩) للحصول على موجز تجميعي وعرض عام ممتازين، انظر Francois-Xavier Merrien, "Social protection as development policy: a new international agenda for action", International Development Policy, vol. 5, No. 1 (2013).

(١٠) انظر Liu Hong and Kristian Kongsjøj, "China's welfare reform: an ambiguous road towards a social protection floor", Global Social Policy, published online 12 December 2013.

وكان هناك عموماً، كما يلاحظ البنك الدولي، ”نمو متزايد في شبكات الأمان الاجتماعي، لا سيما في البرامج القائمة على النقد“<sup>(١١)</sup>.

١٧ - وعلى الرغم من أن سياسات الحماية الاجتماعية في أمريكا اللاتينية لا تزال تختلف اختلافاً كبيراً، فقد توصلت دراسة أجريت مؤخراً إلى تحديد عدة خصائص مشتركة للسياسة العامة في المنطقة. ومنها ما يلي: الاعتراف بأهمية الحد من عدم المساواة وإعمال الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية؛ والاعتراف بدور الدولة في تصحيح اختلالات السوق؛ وضرورة زيادة الاستثمار الاجتماعي والحفاظ عليه استجابة للأزمات الاقتصادية؛ واعتماد سياسات شاملة للحد من الفقر؛ وأخذ التفاوت القائم على نوع الجنس والعمر والعرق بعين الاعتبار<sup>(١٢)</sup>.

١٨ - وإضافة إلى أمريكا اللاتينية، حيث نشأت أكثر البرامج ابتكاراً، وربما أكثرها تأثيراً، أحرزت الدول الأفريقية والآسيوية تقدماً هاماً. ففي أفريقيا، يقال إن قضايا الحماية الاجتماعية قد ”اكتسبت زخماً لم يسبق له مثيل“<sup>(١٣)</sup>، مع ارتفاع عدد بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى التي يوجد فيها شكل من أشكال نظم التحويل النقدي غير المشروط من ٢١ بلداً في عام ٢٠١٠ إلى ٣٧ بلداً بحلول عام ٢٠١٣<sup>(١٤)</sup>. وتمثل إحدى المشاكل في أن بعض تلك الأنظمة تعتمد اعتماداً كبيراً جداً على تمويل الجهات المانحة الخارجية، مما يجعلها أقل أمناً.

١٩ - وكانت هناك أيضاً عدة مبادرات من هذا القبيل في منطقة آسيا والمحيط الهادئ<sup>(١٥)</sup>، كما يتضح من الإعلان الصادر عن رابطة أمم جنوب شرق آسيا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ بشأن تعزيز الحماية الاجتماعية بأن ”لكل إنسان حق التمتع بالمساواة في الحصول على الحماية الاجتماعية، استناداً إلى نهج قائم على الحقوق والاحتياجات ودورة الحياة يشمل توفير الخدمات الأساسية حسب الحاجة“. والتزمت الدول الأعضاء في هذا

(١١) World Bank, *The State of Social Safety Nets 2014* (Washington, D.C., 2014).

(١٢) Simone Cecchini, “Social protection, poverty and inequality: a comparative perspective,” *Journal of Southeast Asian Economies*, vol. 31 No. 1 (April, 2014).

(١٣) Stephen Devereux and Melese Getu, eds., *Informal and Formal Social Protection Systems in Sub-Saharan Africa* (Addis Ababa, Organization for Social Science Research in Eastern and Southern Africa and Fountain Publishers, 2013).

(١٤) انظر مثلاً United Nations Development Group, *Asia-Pacific social protection issues brief* (2014) and Asian Development Bank, *The Social Protection Index: Assessing Results for Asia and the Pacific* (Manila, 2013).

الإعلان أيضا بالسعي إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتوافرها وزيادة جودتها وإنصافها واستدامتها وتعزيزها تدريجيا، لضمان أكبر قدر من الفوائد.

٢٠ - وتزداد أهمية أن العديد من مبادرات الحماية الاجتماعية صادرة عن بلدان الجنوب، وأن الحماية الاجتماعية قد حظيت بهذا الدعم في البلدان النامية، عندما ينظر إليها في ضوء مقاومة العديد من تلك البلدان في البداية للجهود التي رأت أنها تنطوي على نقل النهج الغربية إزاء الضمان الاجتماعي بشكل غير متميز وغير مناسب<sup>(١٥)</sup>. وهكذا، فإن التعاون بين بلدان الجنوب في هذا المجال يبشر بالخير لمستقبل مبادرة الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية.

#### جيم - تعريف الحماية الاجتماعية

٢١ - استُخدم المصطلح العام "الحماية الاجتماعية" لوصف مجموعة واسعة من الأساليب الماضية والحالية للسياسة العامة. إلا أن النقاش الرئيسي في السنوات الأخيرة، قد دار بين من يؤيدون ما يسمى نهج "شبكة الأمان الاجتماعي" ومن يسعون إلى تحقيق "الإدماج الاجتماعي" ويعترفون بمفهوم "المواطنة الاجتماعية". وكانت استجابة البنك الدولي الرئيسية إزاء رد الفعل ضد التقشف وسياسات التكيف في إطار توافق آراء واشنطن هي تأييد شبكات الأمان الاجتماعي. واكتسب مفهوم إدارة المخاطر الاجتماعية أهمية خاصة، باعتباره وسيلة لحماية سبل العيش الأساسية لأضعف الفئات، أو الذين يعيشون في فقر مزمن، وتشجيع تحسين إدارة المخاطرة في مواجهة الصدمات الاقتصادية وغيرها. إلا أن نهج شبكات الأمان قد انتقد على نطاق واسع أيضا لعدم إيلائه الاهتمام الكافي للفقر الهيكلي وعدم المساواة، وتركيزه على الاستهداف الضيق للنطاق للجماعات في تقديم المساعدة. وردا على ذلك، تم ترويج النهج القائم على الحقوق، ليس داخل مجتمع حقوق الإنسان فحسب، ولكن بواسطة مجموعة أوسع من علماء ومؤسست التنمية<sup>(١٦)</sup> ولكن النقاش العام لما يبت فيه ويذهب الناقدون إلى أن العديد من النهج الحالية للحماية الاجتماعية ما زالت تبدي "تحييزا نحو نهج أكثر تحسينا وأقل تحويلا إزاء الحماية الاجتماعية، من المرجح أن تبقى على أسباب الظلم الأساسية"<sup>(١٦)</sup>.

Robert Cox, "Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method", *Millennium – Journal of International Studies*, vol. 12, No. 2 (1983) and Bob Deacon, *Global Social Policy and Governance* (2007).

Sam Hickey, "Relocating social protection within a radical project of social justice", *European Journal of Development Research*, vol. 26, No. 3 (2014).

٢٢ - وحتى داخل البلد نفسه، قد توجد مفاهيم متنافسة للحماية الاجتماعية. ففي المكسيك، مثلاً، أشار العلماء إلى أنه في حين يشدد نهج الحكومة الاتحادية على استهداف المستفيدين وحسن سلوكهم لكي تحدث التحويلات النقدية المشروطة، فإن السياسات المعتمدة في منطقة مكسيكو الاتحادية تعلق أهمية أكبر على شمولية وديمقراطية المحتوى والمواطنة الاجتماعية<sup>(١٧)</sup>.

٢٣ - وعلى الصعيد الدولي، لا تزال مسائل التعريف محل جدل، لا سيما فيما يتعلق بما إذا كان ينبغي اعتبار الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية مسألة من مسائل حقوق الإنسان وما إذا كان ينبغي أن تكون شاملة وغير مشروطة. وقبل النظر في هذه الأبعاد، من المناسب أن نخطط علماً بالنهج الذي يتجلى في توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢. فهذا النهج، الذي جاء تنويجاً لعدة مبادرات، ضمن سياق منظمة العمل الدولية وخارجه، قد أصبح المعيار الرئيسي الذي يجب في ضوئه تصميم الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية وتنفيذها وتقييمها. وفيما يلي العناصر الرئيسية للتوصية رقم ٢٠٢:

(أ) تركز التوصية على أساس متين من القانون الدولي لحقوق الإنسان، وذلك أمر غير معتاد نسبياً في صكوك منظمة العمل الدولية. وبالإضافة إلى الإشارات المحددة إلى مختلف أحكام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تدعو التوصية الدول إلى احترام "حقوق وكرامة الأشخاص الذين تغطيهم ضمانات الأمن الاجتماعي"؛

(ب) الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية محددة على الصعيد الوطني، بطريقة تشاركية، وتراعي الأولويات الوطنية مع احترام مبادئ مثل عدم التمييز والمساواة بين الجنسين والإدماج الاجتماعي؛

(ج) يجب أن تكون الحماية شاملة للجميع، لا انتقائية ويجب أن تهدف إلى "منع الفقر والضعف والاستبعاد الاجتماعي أو تخفيف وطأتهما"؛

(د) يجب أن تشمل الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية على الأقل الضمانات الأساسية للحماية الاجتماعية للرعاية الصحية وكذلك لتأمين الدخل للأطفال وكبار السن والعاجزين عن العمل، لا سيما في حالات المرض والبطالة والأمومة والعجز؛

(١٧) Lucy Luccisano and Laura Macdonald, "Mexico and social provision by the Federal Government and the Federal District: obstacles and openings to a social protection floor", *Global Social Policy*, published online 4 July 2014.

- (هـ) ينبغي تحديد الضمانات الأساسية بموجب القانون؛
- (و) ينبغي رصد التنفيذ وتقييمه بشكل منتظم ودوري؛
- (ز) رغم وجوب تمويل الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية من الموارد الوطنية، ينبغي إتاحة الدعم الدولي عند الضرورة.

#### دال - البعد المتعلق بالرعاية الصحية الشاملة

٢٤ - تم تعزيز ضمانات الرعاية الصحية في إطار الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية إلى حد كبير، بفضل مبادرة مستقلة طرحتها منظمة الصحة العالمية وإن كانت مرتبطة ارتباطاً وثيقاً من أجل تعزيز التغطية الصحية الشاملة<sup>(١٨)</sup>. وتم تعريف هذا المفهوم بطريقة تجعله متوائماً بشكل مباشر مع مبادرة الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية ومكملاً لها<sup>(١٩)</sup> وأقرته الجمعية العامة في قرارها ٨١/٦٧. ودأبت جمعية الصحة العالمية في إطار توضيح هذا المفهوم، على الإشارة إلى الحق في الصحة، والتأكيد على الدور المركزي للرعاية الصحية الشاملة في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، والتشديد على "أهمية المساءلة من خلال تقييم التقدم المحرز بانتظام"<sup>(٢٠)</sup>.

#### ثالثاً - التحديات الرئيسية

##### ألف - التغلب على الازدواجية بين بعض الأطراف الفاعلة الدولية الرئيسية

٢٥ - حاجج بعض الباحثين بأنه بالنسبة لمنظمة العمل الدولية والبنك الدولي، يرتبط الحد الأدنى للحماية الاجتماعية ارتباطاً وثيقاً بالأهداف التي أهدمت واضعي الولايات ذات الصلة التي أوكلت إليهم في نهاية الحرب العالمية الثانية. أما بالنسبة للبنك الدولي، فقد قيل إن الدافع وراء إجراء مفاوضات بريتون وودز في عام ١٩٤٤ تمثل جزئياً في الالتزام بالتححرر من الفاقة

(١٨) انظر Xenia Scheil-Adlung، "Revisiting policies to achieve progress towards universal health coverage in low-income countries: realizing the pay-offs of national social protection floors"، *International Social Security Review*, vol. 66, No. 3-4 (July-December 2013).

(١٩) انظر قرار جمعية الصحة العالمية ١٤/٦٧، الفقرة التاسعة من الديباجة.

(٢٠) انظر قرار جمعية الصحة العالمية ١٤/٦٧، الفقرتين ٨ و ٩ انظر أيضاً إعلان ريسيفي السياسي بشأن تسخير الموارد البشرية لأغراض الرعاية الصحية: تجديد الالتزامات بتوفير تغطية صحية شاملة، وثيقة منظمة الصحة العالمية EB134/55، المرفق.

والنهوض بالضمان الاجتماعي<sup>(٢١)</sup>، في حين أن إعلان فيلادلفيا لعام ١٩٤٤ قد ألزم منظمة العمل الدولية بالإسهام في "توسيع تدابير الضمان الاجتماعي لتوفير دخل أساسي لجميع الأشخاص المحتاجين لهذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة". بيد أن الوثام الذي ينطوي عليه هذا المنظور التاريخي سرعان ما تبدد بسبب التقارير المفصلة عما كان بين الوكالتين من تنافس وافتقار إلى التعاون. وقد وصف عدد من الكُتّاب "التعارض الأساسي بين النهج والإيديولوجيات والسياسات"<sup>(٢٢)</sup> على مدى العقدين الماضيين، بين إدارة الضمان الاجتماعي في منظمة العمل الدولية (حاليا إدارة الحماية الاجتماعية) وشعبة الحماية الاجتماعية والعمل في البنك الدولي. وقد تجسد هذا التعارض تحديداً "في مجالات سياسات المعاشات التقاعدية، وشبكات الأمان مقابل سياسات المزايا النقدية الشاملة، وحتى في تعاريف وأهداف الحماية الاجتماعية"<sup>(٢٢)</sup>.

٢٦ - وقد تضمن تقرير الفريق الاستشاري المعني بالحد الأدنى للحماية الاجتماعية انتقادات للنهج الذي يتبعه البنك، ولا تزال هذه الانتقادات سارية إلى حد كبير حتى يومنا هذا. وقد لاحظ الفريق الاستشاري، في تقريره، ما يلي:

اعتُبرت السياسات الاجتماعية، في نهج شبكة الأمان الاجتماعي، متوقفة على التنمية الاقتصادية. ويتمثل الدافع إلى تنفيذ هذه التدابير في الحاجة إلى تقديم الإغاثة إلى الفقراء والضعفاء أثناء الإصلاحات الهيكلية، عن طريق تخفيف الآثار الناجمة عن عمليات التكيف الهيكلي، وتيسير تقديم الدعم السياسي إليهم. وتعتبر هذه التدابير بوجه عام مؤقتة، ومجزأة، وموجهة إلى الفقراء والضعفاء في إطار يقوم على الاحتياجات.

٢٧ - وقد حث الفريق الاستشاري البنك الدولي، في محاولة لسد الفجوة، على التعاون مع منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة بشأن مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية. واستجاب البنك الدولي في بادئ الأمر، وأشارت وثيقته الاستراتيجية الرئيسية لعام ٢٠١٢ إلى حدوث "بوادر توافق عالمي في الآراء" في هذا المجال، منوهاً إلى اتساق استراتيجيته

Eric Helleiner Back to the future? The social protection floor of Bretton Woods", *Global Social Policy*, (٢١) .published online 12 December 2014

Bob Deacon, "The social protection floor and global social governance: towards policy synergy and cooperation between international organizations", *International Social Security Review*, vol. 66, No. 3-4 (July-December 2013). See also Timo Voipio, *From Poverty Economics to Global Social Policy: A Sociology of Aid for Poverty Reduction* (Tampere, University of Eastern Finland, 2011).

ومشاركته مع "المبادئ الأساسية" للمبادرة<sup>(٢٣)</sup>. وعلى الرغم من أن ذلك قد اعتُبر تطوراً هاماً في حد ذاته، لكن تبين عدم وجود ارتباط موضوعي كبير بين الاستراتيجية نفسها والمبادرة. وفي عام ٢٠١٤، أصدر البنك الدولي أول تقرير في إطار ما وصف بأنه سلسلة تقارير هامة عن شبكات الأمان الاجتماعي، ليوضح من خلاله محاور تركيز عمل البنك في المستقبل<sup>(١١)</sup>. وصدر التقرير وقت صدور التقرير الرئيسي الجديد لمنظمة العمل الدولية بشأن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، وفي حين أن تقرير البنك وضع شبكات الأمان في إطار ما سماه السياق الأوسع للحماية الاجتماعية، فإن عبارة "الحد الأدنى" لم تظهر ولا حتى مرة واحدة، ناهيك عن عبارة "الحد الأدنى للحماية الاجتماعية".

٢٨ - ورغم مشاركة البنك الدولي في مداورات مجلس التعاون المشترك بين الوكالات في مجال الحماية الاجتماعية، فقد أكدت التطورات الأخيرة فيما يبدو أنه يقوم بذلك إلى حد بعيد وفقاً لشروطه الخاصة، ويستند إلى شبكات إدارة المخاطر وشبكات الأمان، وأنه ما زال متردداً في الانضمام إلى مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية على نحو ملموس. ومما لا شك فيه أن رده على هذه الملاحظة سيتمثل في الإشارة إلى وجود ٨٧٠ مليون من أصل ١,٢ بليون شخص ممن يعيشون في فقر مدقع، حسب تعريف البنك الدولي، لا تشملهم حتى شبكات الأمان الاجتماعي<sup>(١١)</sup>. وفي ظل هذه الظروف، من المؤكد أن الحكمة تقتضي البدء بالحد الأدنى من التطلعات؟ ومع ذلك، فإن المبادرة تتوخى تصعيداً تدريجياً للتطلعات، بدلاً من الإدراج الفوري لحدود دنيا مكتملة الأركان للحماية الاجتماعية في البلدان المنخفضة الدخل أو المتوسطة الدخل.

٢٩ - ويبدو البنك الدولي مدفوعاً في موقفه بمقاومته القديمة للعهد للفكرة القائلة بأن بإمكانه الدعوة إلى احترام حقوق الإنسان دون أن يصبح "مُسيساً"؛ وتفضيله للصيغ التي يمكن لخبراء الاقتصاد والمسؤولين الإداريين فحصها، دونما تمكين للسكان؛ وهي مقاومة عميقة الجذور للتغطية الشاملة في ظل عدم وجود عدد كبير من التحذيرات أو الضمانات لمنع إساءة الاستعمال؛ وتمثل عزوفاً عن التحصين القانوني للحق في الحماية الاجتماعية الذي من شأنه تقييد الخيارات المتاحة لصانعي السياسات الاقتصادية.

٣٠ - وستكون عواقب اتباع هذا النهج وخيمة على المبادرة. أولاً لأنه يعني أن النظم الانتقائية المعقدة ستبطل التطلعات إلى تحقيق تغطية شاملة. وثانياً لأن مستوى الحماية الذي تحدد سيظل منخفضاً للغاية. وتشير الأرقام الصادرة عن البنك نفسه إلى أنه على الرغم من

(٢٣) *The World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy: Resilience, Equity and Opportunity* (Washington, D.C., 2012).

أن ٢٠ في المائة من الأسر المعيشية الأشد فقرا تحصل على ٢٥ في المائة من مجموع الإنفاق على شبكات الأمان، فإن تحويلات تلك الشبكات تمثل ٢٣ في المائة فقط من دخل أو استهلاك أي أسرة معيشية فقيرة. وثالثا، لأن شبكات الأمان الاجتماعي لا تتمتع عموما بحماية القانون، مما يترك الأسر الأشد فقرا إلى حد كبير في مهبط رياح تغيير السياسات. ورابعا، يجري استبعاد البعد المتعلق بحقوق الإنسان من الناحية الفعلية. وتظل الحماية الاجتماعية تشكل تعهدا خيرا، يتم ترويجه لدواعي الكفاءة والإنتاجية، وليس باعتباره حقا. وبالتالي يصبح البعد المتعلق بالتمكين مفقودا، شأنه في ذلك شأن بقية أبعاد الإطار القائم على الحقوق. وفي نهاية المطاف، ستُهمش المبادرة تدريجيا. يمرور الزمن، ويتلاشى زخمها. وتتسم القدرة على تحمل التكاليف بأهمية بالغة، على النحو المبين أدناه، لا سيما بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل، لذا فإنه لا يمكن للأمم المتحدة، جنبا إلى جنب مع وكالات مثل منظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، بكل حرصها على تقديم المساعدة وإسداء المشورة، أن تبلغ إلا ما بلغته في هذا الصدد. وفي النهاية يتعين على البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، تقديم الدعم إلى الاقتراحات الداعية إلى توفير الحيز المالي اللازم لاعتماد نظام الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية في العديد من البلدان، وفي حالة عدم توفر هذا الدعم، ستكون المبادرة برمتها عرضة للتقويض.

٣١ - كما ينبغي التسليم بوجود اختلافات كبيرة في النهج حتى داخل أسرة الأمم المتحدة. وقد اعترف تقرير أصدرته مؤخرا مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية عن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية صراحة بوجود هذه الاختلافات، وسعى إلى التقليل من أهمية العواقب المترتبة عليها. وبدأ التقرير بالاعتراف بأن الحماية الاجتماعية تحتل مواقع مختلفة في إطار ولايات منظمات الأمم المتحدة وجداول أعمالها، مما أدى إلى استخدام مختلف التعاريف العملية والعناصر المكونة لها. لكن التقرير أشار، على نحو مطمئن وبعبارة مشابهة لتلك التي استخدمها البنك الدولي، إلى وجود أمور مشتركة كثيرة تجمع بين مؤسسات الأمم المتحدة من قبيل "الأهداف المرجوة، والمبادئ والنهج الرامية إلى تحقيق الحماية الاجتماعية"<sup>(٢٤)</sup>.

٣٢ - وخير مثال على ذلك هو النهج الذي اعتمد في تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٤. ورغم أن التقرير يركز على الحاجة إلى الحد من أوجه الضعف وبناء القدرة على التكيف، فهو يوجه الكثير من تركيزه إلى دعم الحماية الاجتماعية الشاملة. ومن ثم، فهو "يدعو صراحة إلى استفادة الجميع من الخدمات الاجتماعية الأساسية وإلى توفير حماية اجتماعية أقوى وإلى الالتزام بتشغيل الجميع". إلا أنه رغم أن مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية

(٢٤) United Nations Development Group Asia-Pacific, social protection issues brief

لم تذكر إلا مرتين، فإنها تتسم بأهمية أساسية للتحليل في جميع الأحوال. والأهم من ذلك، أن التقرير يتجنب، قدر الإمكان، استخدام عبارة "حقوق الإنسان". وقد وردت أول إشارة إلى تلك العبارة في اقتباس عن البابا فرانسيس في الصفحة ١٤؛ وورد ذكرها مرة أخرى في الصفحة ٧٤، عند الإشارة إلى "حقوق الإنسان للمرأة". وبدلاً من استخدام لغة تشير بشكل ما إلى حقوق معينة للإنسان، أو إلى الالتزامات التي تضطلع بها الدول، فإن التقرير يستخدم مراراً وتكراراً عبارات عامة تعطي انطباعاً بالإشارة إلى حقوق الإنسان، دون أن يكون لها أساس في الواقع. ومن ثم ترد إشارات إلى "الاحتياجات والحقوق"، و"الحقوق والخدمات"، و"المصالح والحقوق"، و"الحقوق والخيارات"، و"الحقوق الأساسية"، و"الحقوق الأصيلة". دون أن ترد إشارة إلى مختلف معاهدات حقوق الإنسان إلا في المناقشة النهائية، قرب نهاية التقرير، التي ذكرت فيها "عناصر العقد الاجتماعي على الصعيد العالمي". في إشارة إلى مختلف معاهدات حقوق الإنسان.

#### باء - التأكيد على ارتباط الحماية الاجتماعية بحقوق الإنسان

٣٣ - لا تتعلق مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية بحقوق الإنسان فحسب؛ فجذورها تمتد إلى إطار الحقوق. وقد ذكر الفريق الاستشاري المعني بالحد الأدنى للحماية الاجتماعية، في تقريره أن مفهومه الأساسي يستمد جذوره من المبادئ المشتركة للعدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان في الضمان الاجتماعي وفي التمتع بمستوى عيش لائق<sup>(٧)</sup>. وفيما يتعلق بالأسس القانونية للمبادرة، أضاف أن: "حق الأفراد في الحصول على مخصصات عن طريق الحماية الاجتماعية منصوص عليه تحديداً في عدد من الصكوك الدولية، ولا سيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"<sup>(٨)</sup>. وكانت توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ محددة جداً عندما "أكدت من جديد أن الحق في الضمان الاجتماعي هو حق من حقوق الإنسان"، وعندما شددت على أهمية المادتين ٢٢ و ٢٥ من الإعلان، والمواد ٩ و ١١ و ١٢ من العهد الدولي.

#### هل هو حق جديد من حقوق الإنسان؟

٣٤ - إن عدم إشارة أي من هذه الصكوك إلى "الحق في الحماية الاجتماعية" في حد ذاته يثير تساؤلاً عما إذا كان ينبغي اعتباره حقاً من حقوق الإنسان القائمة، أو حقاً جديداً. وكانت الدول من قبل تتعامل بحساسية شديدة ومفهومة مع الادعاءات القائلة بظهور حقوق جديدة دون اشتراط الحصول على موافقة المجتمع الدولي بالتحديد عليها. ويتمثل أفضل تلخيص للنهج الموحد الذي اتبعه المعلقون في هذا الصدد، في العبارة التالية: "الحماية

الاجتماعية هي حق من حقوق الإنسان المكرسة في العديد من مصادر القانون الدولي<sup>(٢٥)</sup>. أو بعبارة أخرى، لا حاجة إلى الادعاء بأنه حق جديد، ولا فائدة من المحاججة بأن الكل يمكن أن يكون أكبر من مجموع الأجزاء. وبالتالي فإن الحق في الحماية الاجتماعية لا يعدو كونه جماع الحق في الضمان الاجتماعي والحق في التمتع بمستوى عيش لائق. ومع ذلك، يظل الجمع بين هذين الحقين في مفهوم واحد أمر هام، نظرا لأنه يسلب الضوء على أوجه التآزر فيما بينهما ويبسر وضع مجموعة من التدابير الرامية إلى تحقيق أهدافهما المشتركة<sup>(٢٥)</sup>.

عدم القابلية للتجزئة

٣٥ - تتمثل نقطة الارتباط الهامة الثانية في أن الحماية الاجتماعية بوصفها حقا من حقوق الإنسان هي بالتالي جزء لا يتجزأ من حزمة حقوق الإنسان في مجملها التي تشمل الحقوق المدنية والسياسية، ومن ثم تكون ممارستها على نحو فعال تعتبر أيضا أمرا أساسيا لإعمال الحق في الحماية الاجتماعية.

أوجه التطابق مع العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٣٦ - ثمة بعد آخر يتسم بأهمية كبرى، لا سيما في إيضاح الأمر للمشاركين في تنفيذ ورصد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ألا وهو مدى محاكاة النهج المتبع في مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية للنهج المتبع في العهد الدولي. وتكفي الإشارة في هذا الصدد إلى الأمثلة الأربعة التالية: أولا، الأعمال التدريجي نهج موحد متبع في العهد الدولي، وهو أيضا النهج الذي يتبعه مؤيدو المبادرة. أو كما أشار أحد مؤيدي المبادرة ”ينبغي إبراز الطابع الشامل على نحو لا يؤدي إلى انقسامات زائفة أو توقعات غير واقعية<sup>(٢٦)</sup>“.

٣٧ - ثانيا، ينبغي أن تكون وسائل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على درجة عالية من الحساسية إزاء الخصائص الوطنية: وبقدر اعتراف مؤيدي العهد الدولي بهذا البعد، تستند المبادرة أيضا إلى فرضية الملكية الوطنية. وعلى نفس المنوال، سيقت حجج قوية بشأن

(٢٥) Olivier de Schutter and Magdalena Sepúlveda, “Underwriting the poor: a global fund for social protection”, briefing note (October 2012).

(٢٦) Naila Kabeer, “The politics and practicalities of universalism: towards a citizen-centred perspective on social protection”, *European Journal of Development Research*, vol. 26 (July 2014).

الحاجة إلى إيلاء مزيد من الاهتمام في المستقبل لنظم ومؤسسات الدعم المتبادل المحلية أو التابعة للشعوب الأصلية في مجال الحماية الاجتماعية<sup>(٢٣)</sup>.

٣٨ - ثالثاً، تحاكي المبادرة، على نحو ما جاء في توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢، الرأي الذي أعربت عنه اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٣ (١٩٩٠) بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف والذي جاء فيه أنه "يقع على عاتق كل دولة من الدول الأطراف حد أدنى من الالتزام الأساسي بضمان الوفاء، على أقل تقدير، بالمستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق". ورغم أن مفهوم الحد الأدنى الأساسي وُضع في المقام الأول على الصعيد الوطني في سياق النهج القضائية، فقد كان القصد الأصلي للجنة أن تتولى السلطات السياسية وضع الحد الأدنى الأساسي على الصعيد الوطني، وأن تكون ملاءمته بعد ذلك رهنا بالتجاوزات السياسية من خلال ممارسة الأطراف المعنية للحقوق المدنية والسياسية.

٣٩ - وختاماً، بُذل الكثير من الجهد في إطار العهد الدولي للتأكيد على أهمية وضع معايير يمكن على أساسها تقييم الأداء الحكومي. وكما لاحظت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، لا يُعد التنفيذ الفوري للحد الأدنى للحماية الاجتماعية هدفاً واقعياً للسياسات العامة في معظم بلدان المنطقة. لكن يمكن إحراز تقدم عن طريق "وضع معيار لمستويات الاستحقاقات. ويمكن اتخاذ هذا المعيار خطأ وطنياً للفقير في المخططات الشاملة والممولة من الإيرادات الضريبية، والمعايير النسبية المنصوص عليها في اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي"<sup>(٢٤)</sup>.

#### الاعتراف القانوني

٤٠ - مثلما تتطلب حقوق الإنسان الاعتراف من القانون، كذلك أكدت مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية على أهمية ترسيخ الحق في الحماية الاجتماعية في القوانين والأنظمة الوطنية<sup>(٢٥)</sup>. وقد أدركت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية هذا البعد إدراكاً جيداً:

يتعين أن تحدد التزامات واستحقاقات الحماية الاجتماعية تحديداً دقيقاً يعين بوضوح حقوق السكان والمساهمين وواجباتهم. وينبغي لكفالة إمكانية التنبؤ

(٢٧) انظر Gerard W. Boychuk, "Social protection guarantees as legal rights? The International Labour Organization, the United States and the American 'national context'", *Global Social Policy* شبكة الإنترنت في ٦ حزيران/يونيه ٢٠١٤.

بالأحكام المتعلقة بالحماية الاجتماعية واستدامتها، وضع القوانين والنظم اللازمة لدعم جميع خطط وخدمات الحماية الاجتماعية وإنفاذها.<sup>(٢٤)</sup>

٤١ - وفي نفس الفرع من التقرير، يعرب الفريق عن أسفه لأنه ”في العديد من البلدان ... كانت استحقاقات الحماية الاجتماعية على مدى عدة سنوات تقدم دون أن يكون لها أي أساس قانوني“،<sup>(٢٤)</sup>.

### جيم - القدرة على تحمل التكاليف

٤٢ - لا يزال الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية مستبعدين منذ وقت طويل باعتبارهما من التطلعات غير ميسورة التكلفة، ولا سيما في البلدان المنخفضة الدخل. ومن بين المساهمات الرئيسية للمبادرة أنهما تناولت بقدر كبير من التفصيل الطرائق التي يمكن أن يتسنى لجميع البلدان من خلالها وضع برنامج من هذا القبيل موضع التنفيذ. وترد أحدث وأوفى معالجة لهذه المسألة في التقرير العالمي للحماية الاجتماعية للفترة ٢٠١٤/٢٠١٥ الصادر عن منظمة العمل الدولية. وليس من المقترح في هذا المقام<sup>(٢٨)</sup> تكرار هذا التحليل أو تفنيده. ويكفي القول إن القدرة على تحمل التكاليف هي بالتأكيد أمر بالغ الأهمية لفرص نجاح المبادرة وأن ما تجشمه المدافعون عنها من عناء لتوضيح هذا البعد هو أمر يثير الإعجاب.

٤٣ - وأولى مؤيدو المبادرة أيضا اهتماما كبيرا للحجج العملية التي تشير إلى وجود مردود اقتصادي مؤكد من الحماية الاجتماعية. وترى مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، على سبيل المثال، أن الحماية الاجتماعية هي أساسا ”استثمار في رأس المال البشري من شأنه الإسهام في زيادة إنتاجية اليد العاملة وتحقيق نمو اقتصادي يخدم مصلحة الفقراء على المدى الطويل“،<sup>(٢٤)</sup>. وفي تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٤ أشار المؤلفون إلى أن ”برامج الحماية الاجتماعية، إذ تقدم غطاء إضافيا ويمكن التنبؤ به من الدعم يمكن أن تجنب الأسر بيع ما تملكه من أصول أو إخراج الأطفال من المدارس أو تأجيل العناية الطبية وغيرها من الخيارات الضارة بسلامة الأفراد ورفاههم على المدى الطويل“.

(٢٨) للاطلاع على المزيد من التحليلات الأكاديمية انظر Jessica Hagen-Zanker and Anna McCord, “The affordability of social protection in the light of international spending commitments”, *Development Policy Review*, vol. 31, No. 4 (July 2013); Mukul G. Asher and Azad S. Bali, “Financing social protection in developing Asia: issues and options”, *Journal of Southeast Asian Economies*, vol. 31, No. 1 (April 2014); and Elliott Harris, “Financing social protection floors: considerations of fiscal space”, *International Social Security Review*, vol. 66, No. 3-4 (July–December 2013).

٤٤ - غير أن العلاقة بين الحجج ذات التوجه العملي من هذا القبيل والحجج المعيارية التي تحتج بالالتزامات التعاهدية هي مثار جدل في أدبيات حقوق الإنسان<sup>(٢٩)</sup>. ويتردد المدافعون الأصوليون عن حقوق الإنسان في الرد على الحجج العملية التي تسعى إلى إثبات أن اتباع سياسة مراعية لحقوق الإنسان يمكن أن يؤدي إلى تحقيق عائد، سواء من حيث الإنتاجية والكفاءة، أو حتى التماسك الاجتماعي. ومن المفهوم أن مبعث الخوف يتمثل في أنه في حال عدم وجود دليل على تحقق عائد، قد يبدو رفض نهج الحقوق حينئذ أمرا مبررا ومشروعا. وإذا كان هذا التحليل غير مقبول فيما يتعلق بالتعذيب، فلم ينبغي الأخذ به فيما يتعلق بالحق في الحماية الاجتماعية؟ بيد أن من المهم أيضا أن نعترف بأن الحجج العملية تكاد تكون حاضرة دائما في أي نقاش سواء إذا كان موضوعه التعذيب، أو الخصوصية، أو حرية التجمع أو الحق في الغذاء. ولا يمكن الركون إلى السياسة وعمامة الجمهور في ارتياد الطريق الصحيح بغض النظر عن التكاليف والفوائد المتصورة، لذا فمن المناسب تماما تعزيز المواقف الأخلاقية أو المعيارية من خلال القول بأنهما يمكن أن تعود بالنفع أيضا في مجالات أخرى. ويجدر بنا أيضا أن نتذكر أن الحجج التقليدية التي ساقها بيسمارك وفرانكلين روزفلت وبيفريدج دفاعا عن الضمان الاجتماعي في سياقات مختلفة اختلافا جذريا كانت لها جميعا دوافع خفية بشكل أو بآخر<sup>(٣٠)</sup>.

#### دال - خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥

٤٥ - خلال السنوات القليلة الماضية، ما برح المجتمع الدولي يركز بشدة على عملية صياغة الأهداف الإنمائية لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ والاستثمار فيها. وفي ١٩ تموز/ يوليه ٢٠١٤، أصدر الفريق العامل المفتوح باب العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة مقترحاته. ورغم ما أنفقته مؤيدو حقوق الإنسان ومبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية على حد سواء من وقت وجهد كبيرين ما زالت النتائج حتى الآن هزيلة على نحو مذهل. وبهذه الطريقة تم تهميش حقوق الإنسان تهميشا تاما. وثمة التفاتة رمزية في اتجاه التنويه بهذه الحقوق في الفقرة ٧ من مشروع الوثيقة الختامية للفريق العامل المفتوح باب العضوية، وإن كانت هذه الفقرة بدلا من التشديد على أهميتها في التنمية، فإنها تكتفي بإيراد ما جاء في الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، "المستقبل الذي نصبو إليه"، التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ٦٦/٢٨٨، من تأكيد على "أهمية الحرية والسلام

(٢٩) انظر، على سبيل المثال، Malcolm Langford, "Social security and children: testing the boundaries of human rights and economics", in *Freedom from Poverty as a Human Right: Economic Perspectives*, .Stephen Marks, Bård Anders Andrassen and Arjun Sengupta, eds. (Paris, UNESCO Publishing, 2009)

والأمن واحترام جميع حقوق الإنسان، ومن ضمنها الحق في التنمية والحق في مستوى معيشة لائق، بما يشمل الحق في الغذاء والماء وسيادة القانون والحكم الرشيد والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة والالتزام عموماً بإقامة مجتمعات ديمقراطية عادلة من أجل تحقيق التنمية“، مثلما تم التأكيد على أهمية الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ولا ترد سوى إشارة أخرى واحدة إلى حقوق الإنسان في مشروع الوثيقة الختامية الذي يتألف من ٢١ صفحة وتظهر في سياق قائمة من المسائل التي ينبغي تكريس ”التعليم الجيد“ لها.

٤٦ - وقد يحتج أنصار حقوق الإنسان الذين يسعون إلى الدفاع عن مشروع الوثيقة بأن مسائل مثل عدم التمييز والمساواة قد ورد ذكرها في مشروع الوثيقة وأن أهدافاً محددة من قبيل توفير تعليم ”مجاني ويتسم بالإنصاف والجودة للجميع وتحقيق حصول الجميع بشكل منصف على مياه الشرب المأمونة الميسورة التكلفة“ يمكن أن تكون بديلاً عن الاعتراف بالحقوق ذات الصلة. وكما ذكر أعلاه، يؤدي الاعتراف بالحقوق إلى تمكين جميع الأشخاص وفرض التزامات حقيقية على الحكومات ويصحبه إطار متفق عليه للتنفيذ.

٤٧ - وفي مقابل ذلك، يعتبر القضاء على الفقر من مجالات التركيز الهامة. إذ أن المشروع ينص على أن: ”القضاء على الفقر هو أعظم تحد عالمي يواجهه العالم اليوم“، وتبعاً لذلك فإن الهدف ١ يتمثل في ”القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان“. بيد أن التفاصيل التالية لذلك كانت دون مستوى التطلعات إلى حد كبير. ويمكن لأنصار مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية أن يجدوا بعض العزاء في الإشارة إلى الحماية الاجتماعية ثلاث مرات. فقد تم تعريفها على أنها الحماية الاجتماعية وسيلة يمكن من خلالها الاعتراف بأعمال الرعاية والأعمال المتزلية غير مدفوعة الأجر (الغاية ٥-٤)، وتقتصر باعتبارها وسيلة لتحقيق قدر أكبر من المساواة، إلى جانب السياسات المالية وسياسات الأجور (الغاية ١٠-٤). ويهيب الحكم الرئيسي ذو الصلة بالدول إلى ”تنفيذ نظم وتدابير مناسبة للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني للجميع، بما في ذلك الحدود الدنيا، وتحقيق قدر كبير من التغطية للفقراء والضعفاء بحلول عام ٢٠٣٠“ (الغاية ١-٣). وتلك حزمة مختلطة. ويشير كون تدابير الحماية الاجتماعية التي يطالب باتخاذها ”لصالح الجميع“ إلى عالميتها ويعتبر إدراج ”الحدود الدنيا“ كإحدى الوسائل التي يمكن من خلالها تحقيق ذلك إيماءة في اتجاه المبادرة. بيد أن من الواضح أن المشروع يتحاشى إبداء أي تأييد محدد للمبادرة ولا يذكر شيئاً عن الحد الأدنى من الضمانات، أو الترسخ القانوني أو الحقوق، وقد صيغ الهدف المراد تحقيقه على مدى فترة ١٥ عاماً عن قصد بصورة غامضة دون حد زمني. وباختصار، فإنه يتواءم مع فلسفة شبكة الأمان الاجتماعي أكثر من اتساقه مع نهج الإدماج الاجتماعي والنهج القائم على الحقوق الذي تعتمده هذه المبادرة.

٤٨ - وما يعزز هذا التفسير هو أن الأحكام السابقة الواردة في الهدف ١ تسعى إلى حسم المنافسة بين الطريقتين المتبعتين في قياس الفقر من خلال إقرارهما معا، لكن بأساليب مختلفة تماما. وتحذو الغاية ١-١ حذو البنك الدولي، من خلال الدعوة إلى القضاء على "الفقر المدقع لجميع الأشخاص في كل مكان بحلول عام ٢٠٣٠ الذي يقاس حاليا بعدد الأشخاص الذين يعيشون بأقل من ١,٢٥ دولار في اليوم". وبالنظر إلى أن هذا المستوى منخفض للغاية، يهبط سقف التطلعات أيضا. ولكن عندما يتعلق الأمر بـ "الرجال والنساء والأطفال من جميع الأعمار الذين يعانون من الفقر بجميع أبعاده وفقا للتعريف الوطنية"، يقتصر الغرض من الغاية ١-٢ على "تخفيض النسبة بما لا يقل عن النصف بحلول عام ٢٠٣٠". وبعبارة أخرى، تعني تلك الغاية ضمنا التسليم بأن نحو نصف الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع، مقاسا بالنهج متعدد الأبعاد المذكور أعلاه، سوف يظلون على هذا الحال إلى ما بعد عام ٢٠٣٠. وتعتبر هذه غاية مخزية في كوكب يتمتع بثروة ضخمة وله القدرة على حشد موارد هائلة بسرعة كبيرة جدا لإقامة مشاريع تعزز مصالح النخب؛ ومن الواضح أنها لا تتسق مع الاعتراف بحق جميع الأشخاص في ما لا يقل عن الحد الأدنى من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية.

٤٩ - وأخيرا، فإن المشروع يغفل الاقتراحات السابقة بوضع ترتيبات منتظمة للرصد والإبلاغ من أجل تقييم التقدم المحرز في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتعتبر الغاية ١٦-٦، التي تدعو إلى إنشاء "مؤسسات تتسم بالفعالية والمساءلة والشفافية على جميع المستويات" بديلا هزيلا للالتزامات المحددة بشأن المساءلة.

## رابعاً - خاتمة

٥٠ - من الضروري أن تعترف أنشطة الدعوة مستقبلا إلى إقرار الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية بالدروس التي يمكن استخلاصها من التجارب السابقة. ففي المقام الأول، يُفتقر على أرض الواقع في العديد من الدول إلى الإرادة السياسية للقضاء على الفقر. وفي غياب إجراء تغيير كبير في الأولويات الرئيسية، لن تتحسن الأوضاع إلا على نحو تراكمي في أفضل الأحوال. وإن استمرار الفقر المدقع الذي لا يمكن اعتباره مأساة لا يمكن القيام حيالها بأي عمل بسبب العوائق المالية، هو نتاج مجموعة من القرارات المتعمدة والواعية من جانب جهات فاعلة رئيسية اختارت إعطاء الأولوية لأهداف أخرى. ويظل الأشخاص الذين يعانون الفقر لا حول لهم ولا قوة ويعبر وضعهم الاقتصادي عن تهميشهم السياسي. ولا يزال الفقر المدقع آفة طالما أعرب المجتمع الدولي

عن أسفه لها واستنكارها استنكارا جماعيا، ولكن هذا المجتمع بعينه ما فتئ يرفض اتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على هذه المشكلة. وسيكون تبني مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية بمثابة تغيير حاسم في المسار وبداية جديدة حقا في الكفاح ضد الفقر المدقع.

٥١ - ثانيا، ثمة خطوة لا غنى عنها تتمثل في الإصرار على اعتراف الجهات الفاعلة الرئيسية صراحة بأن الحق في الحماية الاجتماعية هو أحد حقوق الإنسان. وفي الوقت الحاضر، يتم تجاهل الحق في الضمان الاجتماعي، والحق في مستوى معيشي لائق، اللذين نص عليهما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بكل فخر وتم التأكيد عليهما لاحقا في التزامات تعاهدية ملزمة، بل ويواجهان تحديات من جراء السياسات التي يدعو إليها العديد من الجهات الفاعلة الرئيسية المعنية بالتصدي لمحنة مئات الملايين من الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع. وما زال العديد من المنظمات الدولية والمؤسسات المالية الرائدة تتجنب الاعتراف بهذين الحقين في سياساتها وبرامجها.

٥٢ - ثالثا، لن تجدي الحلول التكنوقراطية، مهما كانت مبتكرة ومستندة إلى بيانات، ما لم تؤد حقا إلى تمكين الأشخاص الذين تزعم مساعدتهم<sup>(٣٠)</sup>. وفي هذا الصدد، يعتبر الفقر المدقع دراسة حالة نموذجية في الأهمية المحورية لكرامة الإنسان بوصفها مبدأ من المبادئ التوجيهية لحقوق الإنسان. ولطالما قال لنا ساستنا وغيرهم إن الفقراء هم المسؤولون عادة عن محنتهم، سواء بسبب تقاعسهم، أو افتقارهم إلى الكفاءة والتزاهة، أو ما شابه ذلك. وتوفر تلك القوالب النمطية التي لا مبرر لها ذريعة أخرى لتفضيل النهج التكنوقراطية التي نقيس من خلالها وضع الفقراء ونحدد الكيفية التي سنقوم من خلالها برصد أقل المخصصات لهم، في الأجل الطويل على الأقل. وكما يذكرنا كيتز، سنكون جميعا في الأجل الطويل في عداد الأموات. وسيموت أولئك الذين يعيشون في فقر مدقع بسرعة أكبر، لذا فإن الحلول الطويلة الأجل قد لا تعدو أن تكون مجرد وهم. فالمطلوب هو التمكين واحترام الكرامة الإنسانية في الأجل القصير. ونحن بحاجة إلى إعادة تأكيد الإنسانية المشتركة والمسؤوليات المشتركة، والأهمية المحورية للكرامة الإنسانية.

(٣٠) "تتسم الأدبيات المتاحة بشأن الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، التي يصدر معظمها عن المنظمات الدولية، بطابع تكنوقراطي غير سياسي وتجاهل الدور الأساسي الذي تلعبه السياسة الحزبية والأيدولوجيا وآليات المشروطة السياسية/المخابة في تنظيم البرامج الاجتماعية" Lucy Luccisano and Laura Macdonald, "Mexico and social provision by the Federal Government and the Federal District: obstacles and openings to a social protection floor", *Global Social Policy*, published online 4 July 2014.

## خامسا - التوصيات

## ألف - حشد الجهود من أجل تعزيز الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية

٥٣ - ينبغي لمجموعات المجتمع المدني الدولية أن تحشد الجهود بشكل فعال وبالتحالف مع المجموعات في القطاعات الأخرى من أجل مناصرة مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية والترويج لها. وبينما انضم مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلى عدد من المجموعات الأخرى، بما في ذلك منظمة العفو الدولية، في الدعوة إلى الالتزام بالحدود الدنيا للحماية الاجتماعية في أهداف التنمية المستدامة<sup>(٣١)</sup>، لم يصدر عن الغالبية العظمى من المجموعات الدولية لحقوق الإنسان إلا أقل القليل من الأقوال والأفعال بشأن هذه المسألة. ومن الضروري الاعتراف بأن الفقر المدقع، الذي ما زال يعصف بمئات الملايين من الناس، يتنافى مع جميع حقوق الإنسان. وتناضل مجموعات المجتمع المدني الدولية في مجال حقوق الإنسان ببسالة للقضاء على التعذيب، والحد من عمليات الإعدام خارج نطاق القضاء وفضحها، والحد من العنف ضد المرأة، وحظر التمييز واضطهاد الأقليات وما إلى ذلك. ولكن إذا لم يشكل القضاء على الفقر المدقع جزءا أساسيا من الرؤية الجماعية لحقوق الإنسان، فإننا نكون بصدد حوض معركة ذات طابع انتقائي للغاية.

٥٤ - وتزداد الحالة سوءا بسبب إصرار بعض أهم المنظمات غير الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان على أن توزيع الموارد هو مسألة ليس بوسع هذه المنظمات تناولها. ويجعل هذا الموقف القيام بعمل ذي مغزى للقضاء على الفقر المدقع أمرا شبه مستحيل مما يؤدي إلى ترسيخ الوضع الراهن إلى حد كبير. والسياسات التي تقوم على افتراض أنه ليس من الضروري أن تنطوي الاستراتيجيات الفعالة للقضاء على الفقر على إعادة توزيع الموارد، تتناقض مع الحقائق المستمدة من التجربة.

٥٥ - ومن ثم، فإنه ينبغي أن تشارك مجموعات حقوق الإنسان الرئيسية مشاركة نشطة في التحالف من أجل وضع حد أدنى للحماية الاجتماعية<sup>(٣٢)</sup>، فضلا عن اتخاذ مبادرات محددة الأهداف خاصة بها.

(٣١) مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وجهات أخرى، "يقترب الفريق العامل المفتوح باب العضوية من تحقيق حقوق الإنسان للجميع لما بعد عام ٢٠١٥ ولكن ما زال الطريق أمامه طويلا"، بيان مشترك مؤرخ، ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٤، يمكن الاطلاع عليه من الموقع <http://cesr.org/article.php?id=1582>.

(٣٢) انظر عموما Wouter van Ginneken, "Civil society and the social protection floor", *International Social Security Review*, vol. 66, No. 3-4 (July-December 2013).

٥٦ - والدعوة على الصعيد الوطني هي أيضا أمر لا غنى عنه. وإذا ظل نهج القاسم المشترك الأدنى سائدا على الصعيد الدولي، فمن الضروري أن تركز الجهات الفاعلة في المجتمع المدني والجهات الأخرى جهودها بدرجة أكبر على الصعيد الوطني. وهذا يعني الدعوة فيما يتعلق بكل من مجال السياسات الوطنية للحماية الاجتماعية والسياسة العامة الوطنية فيما يتعلق بالخطة الدولية في الميدان.

٥٧ - وينبغي للمجتمع المدني على وجه الخصوص، أن يشارك بنشاط في المناقشات بشأن القدرة على تحمل التكاليف على الصعيد الوطني. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى التقرير ذي الصلة الوثيقة للغاية الذي قدمته المقررة الخاصة السابق بشأن الدور الرئيسي الذي تؤديه السياسات المالية، وما يتصل بها من سياسات على الصعيد الوطني من حيث إيجاد الموارد اللازمة للحد من الفقر وإعمال حقوق الإنسان (A/HRC/26/28)<sup>(٣٣)</sup>.

#### باء - البنك الدولي

٥٨ - يعتبر دور البنك الدولي فيما يتصل بمبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية دورا ذا أهمية حاسمة. وهو يمثل استنادا إلى السياسات المتبعة حتى الآن، الجهة الوحيدة التي من المرجح أن تقوض المبادرة وتحبطها في مجملها. وما لم يحدث تحول جذري من جانب المجتمع الإنمائي، فإنه سيظل مدفوعا إلى التركيز على شبكات الأمان الاجتماعي غير واضحة المعالم والتي تستهدف عددا محدودا من الذين يعيشون في فقر مدقع في إطار سياسات للرعاية الاجتماعية محددة ومصممة على أساس بيروقراطي، وليس باعتبارها مسألة من مسائل حقوق الإنسان. ولذلك فإن مما لا غنى عنه أن يقوم مجتمع حقوق الإنسان بتسليط الضوء على سياسات البنك وممارساته في هذا المجال وينبغي لمجلس حقوق الإنسان أن يدعو إلى تبني المبادرة بجميع أبعادها.

#### جيم - أهداف التنمية المستدامة

٥٩ - وفي مجال حقوق الإنسان والمبادرة، يعتبر المشروع الحالي لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ محييا للآمال إلى حد بعيد. ويعتبر الحذف شبه الكامل للإشارات الموضوعية إلى حقوق الإنسان من الوثيقة نكوصا إلى استراتيجيات عقد الأمم المتحدة الإنمائي في

(٣٣) انظر أيضا: Center for Economic and Social Rights and Christian Aid, "A post-2015 fiscal revolution: human rights policy brief" (2014).

ستينات وسبعينات القرن العشرين. ولكن هذه الاستراتيجيات قد وضعت عندما كان إطار حقوق الإنسان في مهده في وقت كانت تعتبر فيه التنمية عملية تكنوقراطية<sup>(٣٤)</sup> إلى حد بعيد. كما إن المعايير المتدنية التي تم تحديدها فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية لا تتفق مع الادعاءات الرنانة بالقضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان. ويمكن اعتبار الهدف الأول الذي اقترحه الفريق العامل المفتوح باب العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة بصيغته الحالية مخالفا لقوانين الدعاية المضللة التي تهدف إلى حماية المستهلكين.

٦٠ - ولا عجب أن يرى بعض أولئك الذين أنفقوا طاقة هائلة في عملية ما بعد عام ٢٠١٥ أن مجرد الإشارة الرمزية إلى حقوق الإنسان والتأييد المحدود للحماية الاجتماعية هما أفضل من لا شيء ويمكن مع مرور الوقت أن يضيفا مظهرا إيجابيا على أهداف تفتقر إلى أي بريق. وهذا بالتأكيد ليس كافيا. إذ ينبغي لمجموعات المجتمع المدني أن توضح أن نهج الستينات من القرن الماضي لم يعد مقبولا في القرن الحادي والعشرين. وينبغي الاعتراف بحقوق الإنسان كهدف أساسي للتنمية المستدامة وجزء بالغ الأهمية من عملية التنمية ذاتها، وينبغي الاعتراف بأن ثمة حقا خاصا في الحماية الاجتماعية، على النحو المحدد في مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، وتوصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢.

دال - اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة

٦١ - دعا واحد من أبرز المؤيدين للحدود الدنيا للحماية الاجتماعية والمشاركين الرئيسيين في صياغة توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ إلى وضع مشروع "اتفاقية الأمم المتحدة بشأن الحدود الوطنية الدنيا للحماية الاجتماعية"، على أساس أن ذلك من شأنه "إنشاء صك أكثر إحكاما بكثير من الأهداف الإنمائية التي يتعين تنقيحها كل بضعة عقود"<sup>(٣٥)</sup>. وبينما يبدو الاقتراح وجيها في ظاهر الأمر، فمن المؤكد أنه سيكون بمثابة خروج سافر على الحذر الشديد الذي تبديه الدول حيال إنشاء معاهدات جديدة لحقوق الإنسان. والأهم من ذلك، أنه لا يأخذ في الاعتبار بدرجة كافية الدور الذي يضطلع به

(٣٤) انظر William Easterly, *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor* (New York, Basic Books, 2014).

(٣٥) Michael Cichon, "The social protection floors recommendation, 2012 (No. 202): can a six-page document change the course of social history?" *International Social Security Review*, vol. 66, No. 3-4 (July-December 2013).

حاليا والذي يمكن أن يضطلع به العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والهيئة التعاهدية التي ترصد تنفيذه<sup>(٣٦)</sup>. وسيكون البديل هو اقتراح صياغة بروتوكول اختياري ملحق بالعهد. بيد أنه بصرف النظر عن التكلفة والوقت اللذين أنفقا في هذه المبادرة، ثمة رأي عام قوي مفاده أن الصكوك الجديدة ينبغي ألا تخاطر بجعل ما هو إلزامي فعلا مسألة اختيارية وهو في هذه الحالة الحق في الحماية الاجتماعية بموجب العهد.

٦٢ - ويمكن تحقيق العديد من الفوائد المترتبة على اتفاقية أو بروتوكول جديد على الفور من خلال اتخاذ إجراءات مناسبة من جانب اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد قدمت اللجنة مساهمة هامة من خلال اعتمادها التعليق العام رقم ١٩ (٢٠٠٧) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي. وينسجم مضمون ذلك التعليق العام والافتراضات الواردة فيه انسجاما تاما مع مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، ولكنه اعتمد قبل الأخذ بمفهوم الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية على الصعيد الدولي بوقت طويل. وبالتالي، فهو لا ينطلق من مفهوم الحماية الاجتماعية على هذا النحو، ولا يستخدم مصطلح "الحدود الدنيا" وبالطبع لا يتضمن أي إشارة إلى توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ أو غيرها من التطورات الأخيرة الهامة. وينبغي للجنة أن تولي عناية بالغة لاعتماد نهج من شأنه أن يسלט المزيد من الضوء على الحق في الحماية الاجتماعية في عمل اللجنة. وينبغي أن ينطوي ذلك على أكثر من مجرد الإدلاء ببيان رسمي وأن يشتمل على تعديل أساليب عمل اللجنة بحيث ينصب أحد مجالات تركيزها الرئيسية على الخطوات التي تتخذها كل دولة من الدول الأطراف في العهد على الصعيد الوطني لإنشاء حد أدنى من الحماية الاجتماعية. ويمكن للجنة أيضا إنشاء فريق عامل لرصد التقدم المحرز بشأن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية وتيسير قيام عملية تتسم بقدر أكبر من الطابع التفاعلي والمشاركة من أجل تمكينها من تقديم إسهام هام في الحملة الدولية الرامية إلى إنشاء نظام شامل للحماية الاجتماعية.

٦٣ - وينبغي أن تكون مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية أيضا محور اهتمام العديد من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة الذين يعالجون المسائل ذات الصلة. وتتسم هذه المبادرة بأهمية خاصة بالنسبة للأشخاص المعنيين بحقوق الطفل والمرأة وذوي الإعاقة وكبار السن وغيرهم.

(٣٦) ربما يرجع تقليد "كيشون" من شأن إمكانات العهد إلى ما ارتآه من أن "معايير منظمة العمل الدولية في مجال الأمن الاجتماعي... هي الصكوك الوحيدة المتاحة في مجال الإدارة الاجتماعية على الصعيد العالمي - وإن كانت غير ملزمة...". المرجع نفسه.

## هاء - مبادرات التمويل الدولي

٦٤ - من الضروري توفير الدعم الدولي، ولا سيما للبلدان ذات الدخل المنخفض التي تسعى إلى وضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية. وفي عام ٢٠١٢، قدم مقرران خاصان اقتراحا هاما من أجل إنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية<sup>(٢٥)</sup>. ويمثل ذلك اقتراحا متطورا تمت صياغته بعناية وحظي باهتمام كبير على الصعيد الدولي. بيد أن من الواضح على ما يبدو أن هناك حاجة إلى مزيد من التأمل من أجل كفالة أن يكون محور تركيز الصندوق وأسلوب عمله في الوضع الأمثل ومقبولين لدى الجهات الفاعلة الرئيسية. وينبغي لمجلس التعاون بين الوكالات في مجال الحماية الاجتماعية النظر في إنشاء فريق من الخبراء لاستعراض الاقتراح والتوصية بتقديم مبادرة ترمي إلى تحقيق الأهداف المحددة.