AOHR

UNDP

ورشة العمل الإقليمية حول

"تعزيز آليات التمكين القانوني للفقراء"

(القاهرة ١٥ – ١٧ يناير/كانون ثان ٢٠١٢)

ورقة عمل [١]

التمكين القانونى للفقراء : المفهوم والآفاق

نظرة في المفهوم

تختلف الدراسات المتخصصة التى تناولت الفقر في العلوم الاجتماعية والاقتصادية حول تحديد أبعاد الفقر، وسماته، ومؤشراته، وسبل قياسه، وسبل معالجته، لكنها تتفق جميعا في أن الفقر أكبر انتهاك لحقوق الإنسان، وأنه ليس "قدراً مقدوراً" وإنما هو ثمرة سياسات مختلة أو منحازة، وأنه ظاهرة يمكن، كما يجب مكافحتها.

وينفتح "مفهوم التمكين" على العديد من العناصر المهمة فى العلوم الإجتماعية، ورغم تعريفه غير الواضح منذ بدء استخدامه فى الستينيات من القرن الماضي، فقد تم توظيفه فى قضايا التنمية وحقوق الإنسان، وحقق انجازات مهمة فى النهوض بحقوق المرأة، كما يشهد توظيفه حالياً طفرة تكاد تنفتح على كل القضايا الاجتماعية.

وتختلف التعريفات الخاصة "بالتمكين" من منطلق طبيعة الموضوع الذى تعالجه، ويلجأ بعضها إلى تعريفات إجرائية لمعنى التمكين الذى تقصده وقد استخدمته بعض المصادر المتخصصة في مكافحة الفقر[٢] بأنه توسيع حرية الإختيار والحركة وزيادة قدرة الأفراد وسيطرتهم على الموارد والمصادر والقرارات التى تؤثر على حياتهم. فعندما يستطيع الناس ممارسة اختياراتهم الحقيقية تزداد سيطرتهم على حياتهم.

وبينما تعد خيارات الفقراء محددوة للغاية بسبب إفتقارهم للأصول وقدرتهم على التفاوض على شروط أفضل لأنفسهم مع المؤسسات الرسمية وغير الرسمية. يكون تمكين الفقراء هو توسيع نطاق الأصول والقدرات لهم للمشاركة في المؤسسات التى تؤثر في حياتهم والتفاوض معها ومقاسمتها النفوذ والسيطرة وإخضاعها للمحاسبة.

---

(١) أعد هذه الورقة : محسن عوض، بمشاركة معتز عثمان وعلاء شلبي

(٢) **Deepa Narayan**,ed, Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook p.14 (Washington ,D.C., World BANK, 2002) and the World Bank Poverty Net Website

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

كما عرفته لجنة التمكين القانوني للفقراء[٣] (وهى لجنة رفيعة المستوى تشكلت فى العام ٢٠٠٦، واستغرق عملها ثلاث سنوات، على دراسة سبل دعم حقوق الفقراء) بأنه العملية التى تتوافر من خلالها سبل حماية الفقراء، مع تمكينهم للجوء إلى القانون للحصول على حقوقهم والارتقاء بمصالحهم فى اطار التعامل مع الدولة والسوق، وهى تتضمن حصول الفقراء على حقوقهم كاملة، وتمكينهم من الفرص النابعة من هذه الحقوق وذلك من خلال الدعم، وجهودهم الشخصية وكذلك جهود مؤيديهم وشبكات المساندة الأوسع نطاقاً.

وقد تبنت اللجنة مفهوم التمكين القانوني للفقراء كاستراتيجية للتنمية، وإن حذرت من أنها ليست بديلاً عن مبادرات التنمية الأخرى، فمتى أصبح القانون في خدمة الجميع، سيتم تعريف ما للجميع من حقوق وما عليهم من التزامات مع إنفاذ تلك الحقوق والالتزامات، وهو ما يسمح للأفراد بالتفاعل فيما بينهم في مناخ تسوده الثقة ولا تعصف به المفاجآت.

فسيادة القانون ليست مجرد أداه تجميل في عملية التنمية ولكنها مصدر حيوى للدفع نحو التقدم، فإذا وقف القانون عائقاً أمام الفقراء فى تحسين أوضاعهم أو وجدوه عقبة في سبيلهم نحو الكرامة والأمن، فسيتم عندئذ نبذ القانون كمؤسسة شرعية. أما إذا تم قبول القانون وإستيعابه بوصفه سبيلاً للحماية وتكافؤ الفرص، مع ضمان عدالة العملية القانونية وحيادها، فسيكون القانون حينئذ موقراً ومحترماً، باعتباره أساس العدالة.

وتخلص اللجنة إلى أن عملية التمكين القانوني، هي عملية تغيير منهجية يمكن من خلالها للفقراء والمستبعدين أن يستفيدوا من سلطة القانون والنظام القانونى والخدمات القانونية لحماية حقوقهم ومصالحهم والارتقاء بها كمواطنين وكفاعلين فى النشاط الاقتصادي.

ويستند مفهوم التمكين القانوني للفقراء، طبقاً للجنة، على أربعة ركائز أساسية وهي تيسير الوصول إلى العدالة وسيادة القانون، وحقوق الملكية، وحقوق العمل، وحقوق ممارسة الأعمال التجارية. وتدعم هذه الركائز الأربعة بعضها البعض.

ويعد **الوصول إلى العدالة** وسيادة القانون الأول بين هذه المرتكزات فهو ما يضمن الوصول إلى كافة الحقوق الأخرى. إذ يستحيل تحقيق التمكين القانوني عند حرمان الفقراء من الوصول إلى نظام العدالة بحكم القانون أو بحكم الأمر الواقع. ويجب أن تعمل إجراءات التمكين القانوني في هذا المجال على تحقيق: ضمان حصول جميع الأفراد على الحقوق الأساسية المتمثلة في التمتع بهوية قانونية، والقيد في السجلات الرسمية عند الولادة، وإبطال أو تعديل القوانين المتحيزة ضد الفقراء ومصالحهم، وتسهيل إنشاء منظمات وائتلافات تابعة للدولة والمجتمع المدني تعمل لصالح الفئات المستفيدة، وتأسيس منظومة شرعية تكفل احتكار الدولة لوسائل الإكراه، وزيادة إمكانية الوصول للنظام القضائي الرسمي وأنظمة إدارة الأراضي والمؤسسات ذات الصلة من خلال الاعتراف بالإجراءات القانونية العرفية والتي يكون الفقراء على دراية بها بالفعل مع دمجها في النظام الرسمي.

(٣) لجنة التمكين القانوني للفقراء، المجلد الأول، من أجدل قانون في خدمة الجميع، ٢٠٠٨، صـ

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

حقوق الملكية: ويتألف نظام الملكية الذي يعمل بكفاءة من أربع وحدات رئيسية هي: نظام للقوانين يعرف مجموعة كاملة من الحقوق والالتزامات التي ترسم شكل العلاقة بين الأفراد والأصول، ونظام الحوكمة، وسوق فاعل لتبادل الأصول، وأداة للسياسات الاجتماعية. ويمكن لكل مكون من هذه المكونات أن يصاب بالقصور، وبالتالي أن يعمل ضد مصلحة الفقراء، لكنه عندما يعمل بكامل طاقته فإنه يصبح وسيلة لإدماج الفقراء في نظام الاقتصاد الرسمي وآلية تعمل على الارتقاء بمستواهم الاجتماعي. وطالما أن الإصلاحات المطلوبة لحقوق الملكية تتسم بالخطورة بشكل أساسي فينبغي تركيز الاهتمام حول تأمين حقوق الفقراء.

حقوق العمل: لا يعد العمل مجرد سلعة، بل هو أيضاً رأس المال البشري، وتعتمد شرعية النظام الاقتصادي في المقام الأول على حقوق العمل الأساسية شأنها في ذلك شأن تنمية رأس المال البشري اللازمة لتحقيق النمو المستدام، ويعتمد التحسين المتواصل لحقوق العمل والحقوق الاجتماعية على نجاح اقتصاد السوق، وتحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وتوفير عمل لائق وتفعيل إستراتيجية توفير الحماية والفرص للعمال في الاقتصاد غير الرسمي، وهو مزيج بوصف بأنه "عقد اجتماعي عالمي ناشئ" ويتضمن احترام الحرية النقابية وتشجيعها في تعزيز هوية الفقراء من العاملين، والارتقاء بقدراتهم وتمثليهم في الحوار الاجتماعي والسياسي حول عملية الإصلاح، وتحسين نوعية لوائح العمل وأداء مؤسسات سوق العمل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية للعاملين من الفقراء في حالة حدوث صدمات اقتصادية.

ممارسة الأعمال التجارية: يرى منظرو هذا المفهوم أن حقوق الفقراء يجب أن تشمل الحق في إنشاء أعمال تجارية خاصة. ومن الأهمية بمكان توفير وسائل الحماية وإتاحة الفرص المتمثلة في إمكانية إبرام العقود، وعقد الصفقات وزيادة الاستثمار في رأس المال إلى جانب احتواء مخاطر التمويل الشخصي من خلال حماية الأصول والمسئولية المحدودة. وانتقال الملكية من جيل إلى آخر، ويجب أن تتاح هذه الحقوق لكافة المشروعات المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر القائمة في بلدان العالم النامي وينبغي أن تحقق إجراءات التمكين القانوني في هذا المجال: ضمان الحقوق الأساسية لممارسة الأعمال التجارية بما في ذلك البنية الأساسية والخدمات الضرورية، وتعزيز نظام حوكمة اقتصادية فاعل، وتدعيم الخدمات المالية الشاملة. وتوفير برامج متخصصة لتعريف أصحاب الأعمال الحرة بالأسواق الجديدة.

وتذهب هذه الورقة إلى صعوبة التمييز بين حقوق العمل وممارسة الأعمال التجارية بخلاف ما ذهب إليه التقرير من إفراد ممارسة الأعمال التجارية كركيزة أساسية للتمكين القانوني للفقراء واقتراح سياسات للتفاعل معه، وتتفق مع أدبيات منظمة العمل الدولية التى تذهب إلى دمج ممارسة الأعمال التجارية في سياق العمل غير الرسمي في تعريفاتها ومقاربتها في الحق في العمل على نحو ما جاء في "ورقة قياس الاقتصاد غير المنظم" الصادرة عن منظمة العمل الدولية[٤]. كما أدمج التقرير

(٤) رالف هوسمانز، قياس الاقتصاد غير المنظم : من العمل في القطاع غير المنظم إلى العمل غير المنظم، ورقة عمل رقم ٥٣، إدارة تكامل السياسات – مكتب الإحصاء، مكتب العمل الدولي جنيف، منظمة العمل الدولية ٢٠٠٦.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

التقرير الصادر عن الحوار الإقليمي حول التمكين القانوني للفقراء الذى أجرى في بانكوك في مارس ٢٠٠٩ بين حقوق العمل وممارسة الأعمال[٥]. وهو المنهج الذى اتبعته هذه الورقة.

خصوصية المفهوم في الواقع العربي

بينما تتشارك البلدان العربية مع غيرها من بلدان العالم في السمات العامة التي عبر عنها التقرير، وكذا في الركائز التي يستند إليها يظل هناك تباينات عميقة بين السمات العامة التي تعبر عنها الرؤية العالمية، والواقع المحلي، يمكن أن تحدث أثارا مهمة على تنزيلات المفهوم في الواقع العربي.

الوصول إلى العدالة

فالقانون الذي يمثل قاعدة قانونية مجردة تشرعها مجالس نيابية منتخبة وتسهر على شرعيتها، ويطبقها قضاء مستقل وتنفذ أحكامها الدولة، لا يعبر بدقة عن الواقع القانوني في كثير من البلدان العربية. فبعض المجالس النيابية العربية يتم اختيارها بالتعيين وليس الانتخاب، وبعضها لا يملك حق التشريع والرقابة، ومعظم القوانين العربية تصدر بناء على اقتراحات من السلطة التنفيذية، ولا تكاد تسهم مقترحات النواب بإصدار قوانين بدور في التشريعات العربية، وبعضها يصدر بمراسم في غياب المجالس التشريعية وتعرض على المجالس النيابية لإقرارها أو رفضها دون منافشة في ظروف لا تقتضى عنصري الضرورة أو الاستعجال. ثم يأتي دور التشريعات الاستثنائية التي تحجب في النهاية الضمانات التي تشكلها تلك القوانين.

يضاف إلى ذلك التلاعب في إصدار القوانين حيث لا تنشر أحياناً في الجريدة الرسمية لسنوات عديدة للتهرب من سريانها، وتصدر أحياناً في الجريدة الرسمية في عدد واحد يأخذ رقماً مكرراً لاستكمال إجراءات الشكل دون أن يتاح النشر الحقيقي للقانون.

وثمة ظاهرة أخرى تطبع القوانين في العالم العربي، وهى كثيرة التشريعات، وعدم تمحيصها بالقدر الكافي، مما يؤدى إلى تداخلها من ناحية أو تناقضها من ناحية أخرى ويحول ذلك في كثير من الأحيان دون معرفة القضاة بالقوانين.

هذا فضلاً عن تعدد مرجعية هذه القوانين، فبعضها يصدر عن مرجعيات دينية، وبعضها يصدر عن مرجعيات وضعية، وفى الأولى تتعدد المذاهب، وفى الثانية تتعدد المصادر. وفى معظم الأحيان لا تعتد التشريعات بالمعايير الدولية التي صادقت عليها البلدان العربية، وفى كثير من الأحيان تستخدم الأعراف والتقاليد عن القوانين.

وتنتج هذه الظاهرات لوحة فسيفسائية من القوانين تفضي إلى ثغرات جسيمة عموماً وفى إعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية خصوصاً. ومن بينها على سبيا المثال في القوانين ذات الصلة تلك المتعلقة بقوانين الجنسية التي تقصى فئات بكاملها من حق المواطنة والتي تمثل "ظاهرة البدون" أي عديم الجنسية في بلدان الخليج أبرز تجلياتها، وقوانين العمل إلى تحرم فئات معينة من

---

(٥) Making Every One Work for Legal Empower of the Poor, Report of the Regional Dialogue on the Legal Empowerment of the Poor, March 2009, Bangkok.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

حماية القانون، كما تخضع العاملين الوافدين والأجانب لسيطرة نظام الكفيل، الذي يسلبهم في التحليل النهائي الحماية القانونية التي توفرها قوانين العمل وفيها قوانين الملكية وغيرها.

وحتى القوانين ذات الطبيعة الاقتصادية والتجارية، والتي كانت موضع اهتمام السلطات العربية في العقدين الآخرين، وجرى مراجعتها على نطاق واسع، باستخدام خبرات قانونية رفيعة، فقد شابها العديد من الثغرات، والتناقض بين أحكامها مثل قانون المناقصات والمزايدات في مصر، أو قوانين الاستثمار، أو قوانين المناطق الحرة التي حدت من سريان القانون عليها.

ولا يعني توافر قدر مناسب من العناصر اللازمة لقوانين تتسم بالمشروعية، أن تكون هذه القوانين قابلة بالضرورة للتطبيق السليم، إذ تنتقص بلدان عربية كثيرة من استقلالية السلطة القضائية أو الوصول للعدالة مباشرة، ويعوز القضاء القدرة اللازمة لتحقيق أحكامه، و تكتظ المحاكم بالقضايا على نحو يتعذر معه مفهوم العدالة الناجزة.

كما يحد من الوصول إلى التقاضي، نقص الوعي بالقانون، وكذلك رسوم التقاضي، وتكلفة عملية التقاضي بدء الاستعانة بالمحامين إلى رسوم الدولة في عملية البيوع.

ثم تأتى مرة ثانية العناصر الاستثنائية التي تحجب مفهوم القاضي الطبيعي بغرس أشكال من القضاء الاستثنائي في نظام العدالة تحمل أسماء متعددة.

حقوق الملكية :

وتتعدد أشكال الملكية في البلدان العربية على نحو ما هو سائد في كثير من بلدان العالم، كما تتعدد أشكال كسب الملكية، لكن تواجه حقوق الملكية في العالم العربي عميقة مجتمعية لم يعد يوجد لبعضها نظير في غيرها من بلدان العالم، مثل الملكية في الأراضي الفلسطينية المحتلة التي تقع تحت وطأة قوانين جائرة، وممارسات أكثر جورا من جانب سلطات الاحتلال بدء من قوانين "أملاك الغائبين" إلى القوانين التي تتيح مصادرة أملاك المواطنين لإدعاءات أمنية وعسكرية، كتلك التي أفضت إلى نزع مساحات هائلة من أراضى المواطنين الفلسطينيين في الضفة الغربية لإنشاء جدار الضم العنصري الذي أدانته محكمة العدل الدولية وطالبت بتفكيكه، أو نزع ملكية المواطنين لتعزيز إنشاء المستعمرات المدانة وفقاً للقانون الدولي، أو تقنين ما ينشأ منها بالمخالفة للقوانين الإسرائيلية. وتبلغ هذه المأساة ذروتها في القدس الشرقية، وغور نهر الأردن.

كذلك تقصى القوانين والممارسات فئات بكاملها من المجتمعات العربية من ممارسة حقوق الملكية، يظهر أبرزها في فئات "البدون"، أي عديمي الجنسية التي يشيع وجودهم في معظم بلدان الخليج وعلى الأخص الكويت، حيث يحول حرماتهم من الجنسية من ناحية، وعدم وجود أوراق هوية لهم، إلى حرمانهم من حقوق الملكية وفرص العمل النظامي.

ويعانى اللاجئون الفلسطينيون في معظم البلدان العربية من حرمانهم حقوق الملكية، وتقيد عملهم، وتتفاقم الظاهرة بالنسبة لنوعية أوراق الهوية التي يحملونها.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وتبدوا أوضاع اللاجئين الفلسطينيين في لبنان نموذجاً معبراً عن هذا الواقع المؤسف، حيث منعت التعقيدات السياسية والديمغرافية في لبنان طوال العقود الستة السابقة معالجة حقوق اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، الذي يقرب عددهم من نصف مليون لاجئ يقطنون المخيمات عقب تقسيم فلسطين، وما تلاها من حروب، باعتبار أن هذا الوجود مؤقت ويعكس رفض الفلسطينيين واللبنانيين للتوطين ارتباطا بحق العودة. فالمرسوم رقم ١٩٦٨/١٠٨٤٥ وتعديله بالقانون رقم ٢٩٦ في عام ٢٠٠١ بمرسوم خاص "بحماية الحقوق العينية العقارية في لبنان والحفاظ على وطنيتها". بمنع الفلسطينيين من "تملك أي حق عيني"، وبموجب هذا القانون لا يحق للفلسطينيين بعد العام٢٠٠١ تملك أي عقار عيني في لبنان شراءً أو إرثا. فضلا عن القرارات الإدارية في لبنان التي تمنع إدخال مواد البناء إلى المخيمات.

وتلعب العوامل الجيوبوليتيكية عاملا إضافياً في التأثير على حقوق الملكية على نحو ما يشهده العراق في منطقة كركوك إذ يدعى الأكراد قيام النظام السابق بتوطين ألاف من العرب في هذه المنطقة لتغيير طبعتها الديمغرافيه بما كان يتمشى مع أهداف النظام، وقاموا بدورهم بإعادة توطين الألف من الأكراد في المنطقة التي أصبحت بؤره لتوتر عجزت قوات الاحتلال الأمريكي والقوى السياسية عن إيجاد حل دستوري لها، وتم تعليق حل المشكلة.

ويظهر في السودان نموذجاً متشابهاً حول أوضاع الملكية في منطقة "أبيى" المتنازع عليها بين دولتي السودان، وجنوب السودان بعد الانفصال أفضى إلى اشتباكات بين القبائل، وتدخلات عسكرية أدت إلى سقوط مئات من القتلى.

كما تلعب العوامل التاريخية عاملاً إضافياً أخر في التأثير على حقوق الملكية في العالم العربي، إذ يجرى تقيد الملكية في بعض مناطق سيناء في مصر على صلة بالنزاع التاريخي مع إسرائيل وزادت التعقيدات بالترتيبات الأمنية التي أعقب اتفاقية السلام بين الحكومة المصرية والإسرائيلية عام ١٩٧٩.

تتعدد أسباب كسب الملكية العقارية في القوانين المدنية للبلدان العربية، وهى الاستيلاء والميراث والوصية والاتصاق والعقد والشفعة والحيازة، وتتفرع عن هذه الملكية طائفة أخرى من الحقوق العينية المتفرعة عنها كحقوق الانتفاع والاستعمال والسكن الحكر والارتفاق.

إلا أن الاعتراف الرسمي بهذه الحقوق مرهون بنظامين للتسجيل العقاري تتوزع عليهما تشريعات البلدان العربية وهما نظام السجل الشخصي والسجل العيني وتتفاوت قوتهما القانونية في إثبات الملكية العقارية حيث يضفى الأول صفة رسمية على التعاملات العقارية بينما يضفي الثاني الصفة الرسمية بالإضافة لسلامة الملكية.

وبسبب التعقيدات الفنية والقانونية السائدة في البلدان العربية المرتبطة بأنماط الملكية واكتسابها، فإن الحيازة المادية والقانونية تشكل أكثر أنماط السيطرة على الحقوق العينية للممتلكات في البلدان العربية خصوصاً في المناطق غير الحضرية أو قطاع كبير من المدن بسبب أوضاع التسجيل العقاري للممتلكات، ويعرف الفقه القانوني العربي الحيازة على أنها (وضع مادي ينجم عن أن شخصا

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

يسيطر سيطرة فعلية على حق سواء كان الشخص هو صاحب الحق أو لم يكن، والسيطرة الفعلية على الحق تكون باستعماله عن طريق أعمال مادية يقتضيها مضمون الحق).

حقوق العمل وممارسة الأعمال التجارية

تشمل الحقوق المتصلة بالعمل، كما هي معرفة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، حق كل شخص في التمتع بظروف عمل عادلة ومواتية، بما في ذلك الحصول على أجور منصفة ومكافأة متساوية لدى تساوي ظروف العمل، وتكافؤ الفرص، ومكافأة تكفي لضمان عيش كريم للعمال وأسرهم وظروف عمل تكفل السلامة والصحة. وكذا تحديد معقول لساعات العمل والراحة بالإضافة إلى الحق في التنظيم، والحق في المساومة الجماعية، وتحظر أشكالاً من العمل مثل السخرة وغيرها من الممارسات الشبيهة بالرق، ويجب أن تكون جميع فرص العمل والأنشطة المولدة للدخل مقبولة من حيث النوعية أي ملائمة ثقافيا ومتفقة مع كرامة الفرد. كما يتطلب الحق في العمل أيضا إنشاء آليات أمان اجتماعي ملائمة وجيدة الإعداد لمواجهة حالات الأزمات[٦].

ورغم أن التقارير المتخصصة مثل تقارير العمل العربية (٢٠٠٩) ترصد أن الدول العربية بذلت جهودا كبيرة خلال السنوات الماضية لإيجاد فرص عمل جديدة في المنطقة العربية مما جعلها من أولى المناطق في العالم في استحداث وظائف جديدة، حيث أوجدت سنويا ما يزيد على ثلاثة ملايين وظيفة جديدة، فقد خلصت أيضا إلى أن هذا الجهد غير كاف وغير متماثل بين البلدان العربية، وظلت المنطقة في عمومها محتفظة بأعلى معدلات البطالة بين مناطق العالم قاطبة، إذ يتجاوز معدل البطالة فيها ١٤% مكاظلت المنطقة ذات المعدلات الأعلى في البطالة بين الشباب إذ يتجاوز هذا المعدل ٢٥%[٧].

لكن لا تكمن المشكلة فحسب في ارتفاع نسبة البطالة في المنطقة العربية لكن أيضا في نقص الحماية الاجتماعية للعاطلين، وضعف الحماية القانونية لهم وغيابها تماما عن بعض فئاتهم، وتقويض قدراتهم على التفاوض من خلال تقييد الحق في التنظيم النقابي، والحق في المفاوضة الاجتماعية، ويكشف موقف البلدان العربية من التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية عن عزوف واضح عن الانضمام إلى الاتفاقية رقم (٨٧) الخاصة بالحرية النقابية وحق التنظيم النقابي إذ يزيد عدد الدول العربية المتخلفة عن الانضمام إلى هذه الاتفاقية الصادرة عام ١٩٤٨ عن النصف، يليها الاتفاقية الدولية رقم (٩٨) المتعلقة بحق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية الصادرة عام ١٩٦٨ والتي يقارب عدد الدول المتخلفة عن الانضمام إليها الثلث.

كما أن عددا كبيرا من العاملين في القطاعين العام والخاص يعملون بعقود مؤقتة، وأحيانا بدون عقود، وبذلك يعتبرون في حكم عمال اليومية، ومن ناحية أخرى هناك العديد من الأفراد

---

(٦) محسن عوض وآخرون، الصلات بين التمكين القانوني للفقراء والحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية، المنظمة العربية لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، القاهرة ٢٠١٠

(٧) تقرير منظمة العمل العربية، القاهرة ٢٠١٠

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

المسجلين على أنهم موظفون توظيفا كاملا، وهم في حقيقة الأمر يقومون بأعمال متقطعة أو مؤقتة، هذا بالإضافة إلى الأعداد الكبيرة التي تعمل ضمن ما يسمى بالقطاع غير الرسمي (informal sector) الذي ينضم عدد العاملين فيه يوما بعد يوم، نتيجة ضعف وقصور الطاقة الاستيعابية للقطاع الرسمي بشقيه العام والخاص(٨).

ورغم أن بعض الدراسات الخاصة بسياسات التشغيل لا تنظر إلى القطاع غير المنظم نظرة سلبية تماما لما يتيحه من فرص التشغيل(٩)، كما أن دراسات أخرى ترى أنه لا ينبغي النظر إلى العمل غير المنظم للإناث على أنه نقمة، حيث يتيح لهن – بفضل مرونته – تلبية التزاماتهن الأسرية والعمل في نفس الوقت، ولا يتطلب مستوى مرتفعا من التعليم(١٠)، إلا أنه يظل من منظور حقوق الإنسان يفتقر إلى الشروط المناسبة مثل الاستقرار في العمل، والتأمينات، والحماية الاجتماعية والسلامة والصحة المهنية.

وتسعى منظمة العمل الدولية منذ مؤتمرها الدولي في العام ٢٠٠٢ إلى مد تطبيقات المعايير الدولية بشأن العمل اللائق إلى العمالة في القطاع غير المنظم، والذين تصل نسبتهم إلى أكثر من ٧٥ بالمائة في آسيا، وأكثر من ٥٠ بالمائة في كل من أفريقيا وأمريكا اللاتينية(١١).

ولا تعني خصوصية الواقع العربي، وتأثر تطبيقات المفهوم بهذه الخصوصية في هذا الواقع، الاستسلام للصعوبات التي تكتف مسار التمكين القانوني للفقراء، إذ يشهد العالم لحظة نادرة للعمل من أجل تعميق مفهوم التمكين القانوني للفقراء بغرض دعم حقوق الفقراء، والحق في التنمية معاً على المستويين العالمي والإقليمي.

فعلى المستوى العالمي يشهد الفكر الاقتصادى مراجعات عميقة على ضوء الأزمات المالية والاقتصادية العالمية التى انزلقت بالعالم إلى مخاطر عميقة جراء سياسات العولمة المنفلتة، والاحتكام إلى آليات السوق كمعيار وحيد للتوجهات الاقتصادية، وتهميش دور الدول فى التنمية وفى ضبط الأسواق يحفزه حركة احتجاجية واسعة في الدول الصناعية الكبرى أفضت على إطاحة وتهديد منطقة اليورو، ولم يعد مستغرباً أن تشهد ألف مدينة في العالم في لحظة واحدة حركة احتجاجية واسعة على السياسات الاقتصادية.

---

(٨) د. محمود عبد الفضيل، إعمال وتفعيل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي: إشكاليات الواقع واستراتيجيات العمل، ممدوح سالم (محرر)، كتاب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن أعمال الندوة العربية حلو تفعيل العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة ٢٠٠٣، صـ٤٦

(٩) د. نجلاء الأهواني، تحليل أوضاع سوق العمل وإطار الاقتصاد الكلي، بحث مقدم إلى الندوة الوطنية الثلاثية عن سياسة التشغيل في مصر، القاهرة ١٦-١٧ يناير ٢٠٠٥، صـ ٦

(١٠) د. سعاد كامل رزق، السياسات المحفزة للتشغيل ونمو الإنتاجية في القطاع غير المنظم، بحث مقدم إلى الندوة الوطنية الثلاثية عن سياسة التشغيل في مصر، القاهرة ١٦-١٧ يناير ٢٠٠٥، صـ٩

(١١) Extending the scope of application of labor laws to the informal economy, ILO, Geneva 2010

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وفى خلفية هذا المشهد لم يقف النقاش الدولي عند التحليلات على مستوى السياسات والتدخلات والإجراءات، بل امتدت أصداءه إلى المستوى الكلي حول إشكاليات النمو الاقتصادي والتنمية ودور الدولة وغيرها من الموضوعات ذات الصلة.

وعلى المستوى الإقليمي العربي، الذي يشهد انتفاضة احتجاجية غير مسبوقة اتخذت شكل الثورات أو الانتفاضات أو الحركات المطلبية وامتدت من أقصاه إلى أدناه منذ منتصف ديسمبر/كانون أول ٢٠١٠، تتصل جملة وتفصيلا بالحريات والحقوق الاجتماعية، لم يتوقف النقاش أيضا عند مستوى حقوق الإنسان والمشاركة السياسية والعدالة الاجتماعية، بل امتد أيضاً الى نمط التنمية السائدة والقانون ودور الدولة، وحقوق العمال والفقراء وغيرهم من الفئات المهمشة.

وفى سياق هذه اللحظة المفعمة بالتحديات، يجري إعادة النظر في الدساتير والقوانين والسياسات والإجراءات المختلفة. وينفتح النظام القانوني لفرصة نادرة لحقوق الفئات المهمشة والأكثر هشاشة وفي مقدمتهم الفقراء.

يراكم العمل في هذا الاتجاه الإسهامات التي بدأها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بسلسلة تقارير التنمية البشرية الدولية قبل عشرين عاماً، أو تلك التي أرساها بالتعاون مع فريق من المفكرين العرب المختصين قبل عشر سنوات بسلسلة تقارير التنمية الإنسانية العربية فحسب، بل تستفيد مما انطوت عليه هذه الإسهامات من مؤشرات مثل مؤشر الحرمان والمؤشر الجنساني، كما يتصل أيضاً بالإسهامات الأخرى التي أسهمت فيها كل منظمات الأمم المتحدة حول حقوق العمال والعمال المهاجرين وعمالة الأطفال وغيرها من القضايا التي يخاطبها العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

مفهوم التمكين القانوني للفقراء في سياق استراتيجيات الحد من الفقر

يجد مفهوم التمكين القانوني للفقراء جذوره، وكذا زخمه فى سياق تطور استراتيجيات الحد من الفقر، وهى استراتيجيات انشغلت بها العديد من المؤسسات الدولية من منظورات مختلفة.

مدخل النمو الاقتصادي للحد من من الفقر

وقد جاءت أبرز هذه الاستراتيجيات من جانب مؤسسات بريتون وودز (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) وتقوم على التخفيف من الفقر في سياق النمو الاقتصادي القائم على اقتصاديات السوق الحر. وتفترض أن ارتفاع معدل النمو الاقتصادي سيؤدي إلى خفض الفقر وارتفاع نمو إنفاق الفرد.

وابتدعت مؤسسات "بريتون وودز" برامج للإصلاح الاقتصادي تمحورت حول تحقيق الكفاءة الاقتصادية فى تخصيص الموارد فى الدول المستقبلة للعون الإنمائي، ومن ثم تحقيق معدلات نمو اقتصادية مرتفعة وكانت تأمل أن يترتب على معدلات النمو لمرتفعة فى الدول النامية انخفاض الفقر فى هذه الدول ، إلا أن الشواهد التجريبية فى عدد كبير من الدول النامية، أوضحت أن النمو المأمول لم يتحقق وأن الواقع الاجتماعي لتطبيق البرامج الاقتصادية الموصى بها جاء سلبيا للغاية خصوصا

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

فى ما يتعلق بمختلف مقاييس الفقر، وقد ترتب على مثل هذه الشواهد التجريبية أن أطلق على حقبتي الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضى وصف "الحقب الضائعة للتنمية"[١٢].

وقد عبر المجتمع الدولى فى صياغته للأهداف الإنمائية للألفية في عام ٢٠٠٥ على محورية الاقلال من الفقر كهدف استراتيجى للتنمية فى الدول النامية، وعلى اعتماد نصيب أفقر ٢٠% من السكان فى الإنفاق الاستهلاكي كأحد المؤشرات التى يمكن من خلالها الحكم على التقدم المحرز تجاه تحقيق الهدف الاستراتيجي. ويعكس اختيار مثل هذا المؤشر اهتمام المجتمع الدولى فى البحث العلمى حول طبيعة النمو الاقتصادى الذى من شأنه إفادة الفقراء بنسب تفوق استفادة غير الفقراء، وحول تطوير مؤشرات تتيح الحكم على هذه الطبيعة، وساهم البنك الدولى فى هذه الجهود البحثية، وتراكمت بشكل سريع منذ العام ٢٠٠٠ تحت عنوان النمو المحابى للفقراء.

مدخل النمو الاقتصادي المحابي للفقراء

وينطلق مفهوم النمو الاقتصادى المحابى للفقراء من قاعدة استفادة الفقراء من النمو بطريقة نسبية تفوق استفادة غير الفقراء، وفى مثل هذا السيناريو فإن درجة عدم المساواة تنخفض خلال فترة النمو الاقتصادي.

وفى إطار تطبيق هذا المفهوم خلصت دراسات أن هناك شواهد تطبيقية توضح ان الدول العربية قد خصصت مثل هذا النمو خلال الفترة ما بين ١٩٦٥ ، ١٩٩٥. وقد أوضح البنك الدولي أن مرد ذلك يكمن فى طبيعة العقود الاجتماعية التى نظمت العلاقة بين الانظمة الحاكمة وشعوبها، والتي تميزت بعدد من الملامح التنموية كان من ابرزها "تغليب اعتبارات العدالة" وإعادة توزيع الثروة فى السياسات الاقتصادية والاجتماعية. واعترف البنك الدولى بأن الفترة من ١٩٦٥ – ١٩٩٥ التى اعقبت تأسيس هذه العقود الاجتماعية قد شهدت معدلات متميزة وغير مسبوقة فى النمو الاقتصادى وبالتنمية الاجتماعية .. كما حققت تلك العقود الاجتماعية انخفاضات فى مستويات الفقر، وعدم التساوي في توزيع الدخل. وإن كان البنك الدولى لاحظ ان العقود الاجتماعية التى حققت هذه الانجازات قد بدأت تعانى من الاجهاد خلال النصف الثانى من ثمانينات القرن الماضى مما ترتب عليه ازمات اقتصادية كبيرة حدت بمعظم حكومات المنطقة الى تبنى برامج الاصلاح الهيكلي.

وقد ركزت برامج الاصلاح الهيكلى على عملية تحقيق كفاءة استغلال الموارد ومن ثم تحقيق معدلات نمو اقتصادية مرتفعة بغض النظر عما يحدث فى مجال توزيع الدخل وباستخدام معلومات حديثة كعينة من الدول العربية منذ منتصف تسعينيات القرن الماضى وحتى ٢٠٠٥ اوضحت الدراسة ان النمو الذى شهدته دول العينة لم يكن محابياً للفقراء، واستخلصت من هذه النتيجة سؤالا استراتيجيا حول ما اذا كان ينبغى على الدول العربية إعادة النظر في طبيعة السياسات التنموية التى طبقتها فى اطار برامج الاصلاح الاقتصادى التى تبنتها[١٣].

---

(١٢) **د .على عبد القادر على**، النمو الاقتصادي المحابي للفقراء، جسور التنمية، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، العدد ٨٢، ابريل / نيسان ٢٠٠٩.

(١٣) المصدر نفسه صـ ١١ – صـ ١٤

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

مدخل التنمية البشرية في مكافحة الفقر

تتبنى تقارير التنمية البشرية مفهوم ان الفقراوسع نطاقا من مجرد الاقتصار الى الدخل واعتبره حرماناً يتخذ ابعادا كثيرة. وعرف تقرير التنمية البشرية للعام ١٩٩٧ الذى تناول الفقر، عرفه بأنه حرمان من الأشياء القيمة التى يستطيع الفرد أن يفعلها أو يكونها. ونحت مصطلح الفقر البشرى لتمييز هذا الحرمان الواسع النطاق عن فقر الدخل الاضيق نطاقا والذى يمثل تعريفا تقليديا يقتصر على أوجه الحرمان من حيث الدخل أو الاستهلاك .

وترتكز التنمية البشرية على توسيع القدرات المهمة لجميع الأشخاص والتى يصادر الإفتقار إليها الخيارات الأخرى، ويركز الفقر البشرى على الإفتقار لهذه القدرات ذاتها وهى أن يعيش المرء حياة جديدة صحية وخلاقة، وأن تكون لديه معارف، وأن يتمتع بمستوى معيشى لائق وبالكرامة، وبإحترام الذات وإحترام الأخرين.

وتشير تحليلات تقارير لتنمية البشرية فيما يتعلق باستراتيجيات التنمية البشرية والقضاء على الفقر والنمو الاقتصادى الموالى للفقراء الصادرة فى الاعوام ١٩٩٢ ، ١٩٩٣ ، ١٩٩٦ ، ١٩٩٧ الى ستة عناصر تعتبر محورية للتعجيل بالقضاء على الفقر وإعمال حقوق الإنسان[١٤] :

١ - السعى لتحقيق نمو اقتصادى موال للفقراء

٢ - إعادة تشكيل الميزانيات، فتوفير نفقات كافية وغير تمييزية لاهتمامات حقوق الانسان، لا سيما الخدمات الاجتماعية الاساسية يستلزم إعادة النظر فى الاولويات وازالة التمييز ضد أشد الناس حرمانا .

٣ - كفالة المشاركة، فالفقراء لهم الحق فى أن مشاورتهم بشأن القرارات التى تمس حياتهم وهذا يتطلب توسيع المساحة السياسية لإتاحة الفرص لسماع صوت الفقراء والمدافعين عنهم.

٤ - حماية الموارد البيئية ورأس المال الاجتماعي للمجتمعات المحلية الفقيرة، فالبيئة والشبكات الاجتماعية تمثل موارد يعتمد عليها الفقراء لتدبير رزقهم والإفلات من الفقر.

٥ - ازالة التمييز ضد المرأة، وضد الاقليات، ويلزم ذلك إجراء إصلاحات إجتماعية لتحقيق ذلك.

٦ - كفالة حقوق الانسان فى القانون، فالتشريعات تمثل جانبا حيويا من جوانب حقوق الانسان ويلزم ان تنعكس هذه الالتزامات القانونية فى السياسات الاقتصادية وغيرها من السياسات.

وخصص برنامج الأمم المتحدة الإنمائى تقريره فى العام ٢٠٠٠ للدمج بين حقوق الانسان والتنمية وتحديد العلاقة بين التنمية البشرية وحقوق الانسان، وأكد بوضوح على أن حقوق الانسان، ليست كما كان يقال أحيانا "جائزة التنمية" بل هى بالأحرى حيوية لتحقيقها.

وفيما يخص بتمكين الفقراء فى كفاحهم ضد الفقر، إستخلص التقرير من الخبرة التاريخية أن إحراز تقدم سريع فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ممكن حتى بدون المجموعة الكاملة من الحقوق المدنية والسياسية ، لكن حجب الحقوق المدنية والسياسية لا يساعد مطلقا على

(١٤) تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠، حقوق الإنسان والتنمية البشرية، الطبعة العربية صـ ٨٦،٨٧

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

تحقيق هذا التقدم السريع بل العكس هو الصحيح، لأن الحقوق المدنية والسياسية تمكن الفقراء من المطالبة بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، أى بحقهم فى الحصول على الغذاء وحقهم فى الحصول على مسكن، وحقهم فى الحصول على الرعاية الصحية، وحقهم فى الحصول على عمل لائق، وحقهم فى الضمان الاجتماعى، وهذه الحقوق تمكنهم من المساءلة عن خدمات عامة جيدة. وعن سياسات عامة موالية للفقراء، وعن عملية تشاركية شفافة تكون مفتوحة لسماع أراءهم.

وقد واصلت تقارير التنمية البشرية تقديم إبتكارات قياس عدم المساواة والفقر تُحدث تأثيراً واسع النطاق في قياس حجم الفقر ودقته(١٥).

مدخل دمج حقوق الإنسان في استراتيجيات الحد من الفقر

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

وأكد على أن مقاربة حقوق الإنسان تحدد بشكل صارم أسس العمل المفترض من الاقتصاديين وصناع السياسات، والحاجة لتوجيه انتباههم إلى الفئات الاكثر حرماناً وتهميشاً، وخاصة هؤلاء الذين جرى إقصائهم من خلال التمييز ضدهم، وذلك عبر الإعتبار لصوتهم السياسي وضمان حقهم في الوصول إلى المعلومات بشأن العملية التنموية، فالمشاركة السياسية في التنمية. تُشكل مسألة حقوق أكثر من كونها امتيازات، وتشمل بوضوح المحاسبة وتمكين الناس كفاعلين في التنمية(١٦).

وقد كان هذا الإطار المفاهيمي أساساً لبلورة مجموعة "المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لنهج يرتكز على حقوق الإنسان يتبع في استراتيجات الحد من الفقر[١٧] إنطلق من أن الحد من الفقر ليس ممكنا بدون التمكين القانوني للفقراء. ويدور النهج المرتكز على حقوق الإنسان بشأن الحد من الفقر أساساً حول هذا المفهوم.

وتذهب هذه المبادئ التوجيهية إلى أن الطريقة الأكثر أهمية التى يحدث بها التمكين في هذا الصدد هى الأخذ بمفهوم الحقوق نفسه. فمتى بهذا المفهوم في سياق رسم السياسات لا يصبح الأساس المنطقي للحد من الفقر مستمداً فقط من حقيقة أن الناس الذين يعيشون في حالة فقر لديهم احتياجات بل أيضا من حقيقة أن لهم حقوقاً واستحقاقات تؤدى لنشوء التزامات قانونية تقع على الآخرين، وهكذا يضيف المنظور المتعلق بحقوق الإنسان المشروعية إلى الطلب المتعلق بجعل الحد من الفقر الغاية الرئيسية من عملية رسم السياسات.

---

(١٥) تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٠ الطبعة العربية، ابتكارات في قياس عدم المساواة والفقر صـ ٨٥ - ١٠١

(١٦) Human rights and poverty Reduction, Conceptual Paper, OCHR

(١٧) "المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لنهج يرتكز على حقوق الإنسان يتبع في استراتيجات الحد من الفقر، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان : GE.06-45020 260307 270407 (A)

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ويوجه المنظور المرتكز على حقوق الإنسان الانتباه إلى أن الفقر يعنى عدم إعمال حقــوق الإنسان، بحيث يكون اعتماد استراتيجية للحد من الفقر ليست مجرد أمراً مرغوباً فيه بل هــو أمــر إلزامي على الدول التى قامت بالتصديق على صكوك حقوق الإنسان الدولية.

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

ولا يكفي أن يشترك الفقراء فقط في عملية صنع القرارات بل يجب أن يكونوا قادرين على المشاركة على نحو هادف وفعال ولضمان تحقيق ذلك يتعين تلبية مجموعتين من الشروط المــسبقة، أولاً أن المشاركة الفعالة تتطلب أكثر من ممارسة الديمقراطية الانتخابية، إذ يلــزم وجــود آليــات وترتيبات مؤسسية محددة يمكن عن طريقها للفقراء أن يشتركوا بصورة فعالة في المراحل المختلفــة لعملية صنع القرار، ثانياً يجب التمكين للفقراء أنفسهم لجعل إشتراكهم هذا فعالاً. وسيعتمد هذا التمكين في جانب منه على تحقيق درجة دنيا من الأمن الاقتصادي بدونها يكون من غير المحتمل للفقراء أن يتمكنوا من التغلب على الهياكل القائمة التى تديم وضعهم.

ويتطلب التمكين كذلك بذل جهود متزامنة للنهوض بطائفة من حقوق الإنسان الأخرى فعلى سبيل المثال إذا كان للفقراء أن يشاركوا بصورة هادفة في تصريف الشئون العامة فيجب أن يكــون لهم الحق في تنظيم أنفسهم دون قيود (الحق في تكوين الجمعيات) والاجتماع دون عائق (الحق فــي الاجتماع) وقول ما يشاءون دون ترهيب (حرية التعبير) ومعرفة الحقائق ذات الــصلة بالموضــوع (الحق في المعلومات) وفضلاً عن ذلك يجب السماح لهم بتلقى الدعم من منظمات المجتمع المــدني المتعاطفة (بما في ذلك وسائط الإعلام) التى قد تكون قادرة على مناصرة قضيتهم. ولكى يحدث ذلك يجب على الدولة إنشاء الإطار القانوني والمؤسسي الضروري الذى يمكن للمجتمع المدني المستقل أن يزدهر في ظله.

كذلك فإن هذا النهج يؤكد على مساءلة واضعى السياسات وغيرهم ممن يكون لأعمالهم تأثير على حقوق الناس فالحقوق تنطوى على واجبات كما أن الواجبات تتطلب المساءلة ولذلك فإن إحدى السمات المتأصلة في هذا النهج هي أن المؤسسات والترتيبات القانونية والإدارية لضمان المــساءلة تدخل في صميم أى استراتيجية للحد من الفقر.

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

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

التمكين القانوني للفقراء كجدول أعمال للتغيير.

فى سياق هذا المنظور المتعدد الأبعاد والمنظورات لاستراتيجيات مكافحة الفقر، تأتى اهمية الاستراتيجية التى يطرحها تقرير لجنة التمكين القانونى للفقراء "كجدول أعمال للتغيير"، وإستراتيجية للتنفيذ للركائز الأربعة التى سبق عرضها فى القسم الأول من هذه الورقة[١٨].

ففي سياق طرحه **لإعمال الوصول الى العدالة**، يقترح ست عناصر رئيسية هي، وضع أنظمة محسنة لتسجيل الهوية دون دفع رسوم، ووضع أنظمة فاعلة يسهل الوصول إليها، وفى متناول الجميع لإيجاد سبل بديلة لتسوية المنازعات، وإطلاق حملات موجهة الى الفقراء لنشر الوعى القانونى بينهم مع تبسيطه ووضع معايير موحدة له، واستحداث أنظمة أكثر قوة لتوفير المعونة القانونية وتوسيع كوادر الخدمات القانونية عن طريق الإستعانة بالمساعدين القانونيين ودارسى القانون، وإجراء إصلاحات هيكلية تمكن مجموعات المجتمع المحلى من جابهة المخاطر القانونية.

وفى سياق طرحه **للملكية**، يقترح إنشاء نظام حوكمة فى إطار مؤسسى يتسم بالكفاءة يعنى بحقوق الملكية ويعمل على دمج الاقتصاد غير الخاضع لسلطة القانون بصورة منهجية وعلى نطاق واسع داخل الإقتصاد الرسمى مع ضمان سهولة وصول كافة المواطنين إليه، وتعزيز شامل لحقوق الملكية يعترف تلقائيا بالملكية العقارية والملكية غير المنقولة التى يتم شراؤها من قبل رجال باعتبارها ملكية مشتركة لزوجاتهم بموجب زواج رسمى أو عرفى.

بالإضافة الى سن قوانين واضحة تنظم مسألة الميراث، وإنشاء سوق نشط لتبادل الأصول يتصف بالشفافية وإمكانية المساءلة، وضمان إمكانية إنفاذ اقانون فيما يخص كافة الممتلكات المعترف بها قانونا فى كل بلد وضمان نفس الحقوق والمعايير لجميع أصحابها، ودعم حقوق الملكية، بما فيها ضمان الحيازة، من خلال السياسات الاجتماعية والسياسات العامة الاخرى مثل إمكانية الحصول على المساكن والقروض منخفضة الفائدة وتوزيع أراضى الدولة، وتوفير الإرشادات القانونية فيما يخص إعادة التوطين الإجبارى، بما فى ذلك دفع تعويضات عادلة، والإعتراف بتعدد أشكال حيازة الاراضى، شاملة الحقوق العرفية وحقوق الشعوب الاصلية والحقوق الجماعية، على أن تتضمن منحهم الشهادات المستحقة لهم وما الى ذلك، مع وضع معايير لهذه الممارسات ودمجها فى النظام القانونى، وإجراء مراجعات للأراضى المملوكة للدولة مع نشر النتائج بهدف إعاقة عمليات الاستيلاء غير القانونية على الاراضى العامة، وتبسيط إجراءات تسجيل الاراضى والممتلكات ونقلها.

وفى سياق طرحه **للعمل وممارسة الأعمال التجارية**، يقترح تفعيل الحقوق الاساسية فى العمل ، وبصفة خاصة الحرية النقابية والتفاوض الجماعى وعد التمييز ، وتحسين نوعية لوائح العمل

(١٨) لجنة التمكين القانوني للفقراء مصدر سبق ذكره صـ ٦٠.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وكيفية تطبيقها، وتطبيق نهج شاملة لتوفير سبل الحماية الاجتماعية وفك إرتباطها بعلاقة العمل وتوسيع إطار حقوق العمل (المعنية بالصحة والسلامة وساعات العمل والحد الادنى للدخل) لتشمل العمال المشتغلين فى إطار الاقتصاد غير الرسمي، وإتاحة المزيد من الفرص للتعليم والتدريب وإعادة التدريب.

كما يقترح وضع الاطر القانونية والتنظيمية الملائمة، بما في ذلك العقود التجارية واجبة النفاذ وحقوق الملكية الخاصة واستخدام المناطق العامة ، وإجراء معاملات تجارية نزيهة بين المشروعات غير الرسمية والشركات الرسمية، مع توفير الخدمات التمويلية والتسويقية وخدمات تنمية الاعمال للمشروعات غير الرسمية، وتقديم حوافز للاعمال التجارية بالغة الصغر، ومن بينها المشتريات الحكومية والخصومات الضريبية والدعم المالي، إلى جانب توفير الحماية الاجتماعية لأصحاب الاعمال الحرة غير الرسمية.

ولا شك في قيمة هذه التوصيات كجدول أعمال للتغيير، لكن بالطبع تتوقف قيمة أي منها على مدى قابليتها للتنفيذ على أرض الواقع وترجمتها إلى استراتيجيات تراعي الأولويات الوطنية.

والحقيقة أن الواقع العربي عند صدور هذه التوصيات في العام ٢٠٠٨ لم يكن مهيئاً لتطبيق هذه التوصيات، أو غيرها مما حفلت، وتحفل به الأدبيات العالمية والوطنية، لكنها أسهمت في الحوار الوطني حول التنمية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية، ودور القانون كأداة فعالة في حماية مصالح المجتمعات عموماً والفقراء خصوصاً. كان من أبرز مظاهرها استخدام التقاضي في حماية وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

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

وأضافت الحركة الاجتماعية الاحتجاجية التي أخذت طابع الثورات والانتفاضات، والحراك الاجتماعي ابتداءً من ديسمبر/كانون أول ٢٠١٠ بعداً عميقاً لمراجعة كافة الأوضاع القانونية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولم تستثن بلداً عربياً واحداً.

فعلى الصعيد الدستوري، تجري مراجعة شاملة أسقطت دساتير مصر وتونس وليبيا واليمن والمغرب كلياً أو جزئياً، وطرحت إدخال تعديلات دستورية جوهرية في الأردن والبحرين والجزائر وسوريا.

كما طرحت إجراء تعديلات جوهرية على قوانين مباشرة الحقوق السياسية، والأحزاب السياسية، وفرضت التعددية النقابية، وتطرح للتعديل بقوة القوانين المنظمة للجمعيات والنقابات العمالية والمهنية.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

وبغض النظر عن مقدار الرضاء الاجتماعي عن هذه التعديلات القانونية، فقد فتحت الأفق أمام إصلاح قانوني واسع النطاق، على صلة بأهداف النضال الاجتماعي الذي أطلقته الحوارات الاجتماعية والذي يستند في جوهره على مطالب تعزيز حقوق الإنسان، والعدالة الاجتماعية، ومكافحة الفساد وهدر الموارد، وإقتضاء حقوق الفئات المهمشة، وفي مقدمتها: الشباب، والنساء، والجماعات الثقافية الفرعية.

وإذا كان لهذه الورقة أن تقدم اقتراحات مما استخلصه العرض السابق، فهي العودة إلى العقود الاجتماعية التي تحللت خلال مسار دمج الاقتصادات الوطنية في الاقتصاد العالمي، والتي شهدت تركيزاً على إنجاز الإصلاح الهيكلي وبغض النظر عن أثره على العدالة الاجتماعية، ولا يعني هذا العودة إلى سياسات الاقتصاد الموجه التي سبق أن تعثرت بدورها تحت ضغط قصور الموارد وعدم كفاءة إدارتها، فضلاً عن ضغوط الواقع الدولي والتحولات التي طالت دور الدولة ووظائفها الاجتماعية.

وعلى المستوى الإقليمي، الاهتمام بإحياء وتطوير التعاون التنموي العربي، وخاصة في المجالات ذات الصلة، والذي يجد إرهاصاته في العودة لسياسات القمم العربية في المجالين الاجتماعي والتنموي (٢٢٠٩ – ٢٠١٠).

ويترافق مع ذلك، ١) تأسيس آلية حوار دائم بين صناع السياسات على المستوى الإقليمي، ٢) وجمع الفاعلين المتنوعين للاستفادة من خلاصات البحوث والأوراق المعرفية بشأن السياسات التنموية المتبعة، ٣) وتأسيس مجموعة إقليمية تختص بالعمل في مجال التمكين القانوني للفقراء، ٤) والتنسيق مؤسسياً مع المنظمات الدولية المعنية وذات الصلة.

وعلى الصعيد الدولي، استئناف الجهود الرامية إلى إصدار صك دولي يُعنى بحقوق الفقراء، استطراداً للجهود التي بدأها مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان في العام ٢٠٠٩، والتي تزامنت مع المتغيرات الدولية التي أثرت على النظم الاقتصادية السائدة وفرضت مراجعة أنماط التنمية المتبعة.

* * *

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com