الأمم المتحدة

A/66/341

الجمعية العامة

Distr.: General
6 September 2011
Arabic
Original: English

الدورة السادسة والستون

البند ١١٧ من جدول الأعمال المؤقت*

متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية

تنفيذ قرار الجمعية العامة ٦٤/٢١٥ بشأن التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر

تقرير الأمين العام

موجز

يقدم هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ٦٤/٢١٥. وهو يرى أن توسيع نطاق الوصول إلى العدالة وسيادة القانون أمر مهم للحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا. ويتطلب التمكين القانوني للفقراء إجراء تحسينات في إقامة العدل، وتوسيع نطاق تسجيل الهوية والولادة، بالإضافة إلى إلغاء القوانين التي تعيق الفقراء من ممارسة حقوقهم. وتشمل الصكوك القانونية الرئيسية للحد من الفقر حقوق الملكية المناصرة للفقراء والحصول على الأراضي والأصول، وسياسة العمالة والأطر التنظيمية التي تحمي العمال وتزيد العمالة، وقطاع خاص عادل وجامع ويتسم بالمسؤولية الاجتماعية، وجودة التعليم والتدريب اللذين يستهدفان بشكل خاص الفئات الضعيفة من السكان. وعلاوة على ذلك، ينبغي لجهود التعاون الدولي أن تدرك التمكين القانوني للفقراء وتفضي إلى تحقيقه. وأخيرا، لا بد من النظر في السياقات الوطنية والمحلية، بما في ذلك الآليات التقليدية أو غير الرسمية لتسوية المنازعات، في أي إصلاحات تهدف إلى تمكين الناس الذين يعيشون في فقر.

* A/66/150.

260911 220911 11-48789 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٣

ثانيا – معلومات أساسية ٤

ثالثا – سيادة القانون والوصول إلى العدالة ٤

رابعا – حقوق الملكية والحصول على الأراضي ٩

خامسا – توفير العمالة الكاملة والعمل اللائق ١٢

سادسا – تشجيع تحلي القطاع الخاص بالمسؤولية الاجتماعية ١٥

سابعا – التعليم والتدريب ١٧

ثامنا – التعاون الدولي ٢١

تاسعا – الاستنتاجات وسبل المضي قدما ٢٢

أولا – مقدمة

١ – اعترف قرار الجمعية العامة ٦٤/٢١٥ بأن التمكين القانوني للفقراء أمر ضروري من أجل القضاء الفعلي على الفقر. ويركز التمكين القانوني للفقراء على الحماية القانونية للأصول، والعمل والمعاملات الاقتصادية بما يكفل أمن سبل العيش والمأوى والهوية والحيازة والعقود. ويعتمد الحد من الفقر على قدرة المؤسسات على توفير السلع والخدمات، وتنظيم السوق بما يحقق المصلحة العامة وتوفير فرص الوصول إلى الأصول القانونية الاقتصادية بطرق عادلة ومنصفة. وبهذه الطريقة، يمكن للتمكين القانوني أن يعجل بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية من خلال الإصلاح القانوني وتعزيز المؤسسات وتمكين الفئات المحرومة.

٢ – وتحيط الجمعية العامة في قرارها ٦٤/٢١٥، علما بالتنوع الواسع للتجارب الوطنية في مجال التمكين القانوني للفقراء، وتقر بما اتخذته بعض الدول من مبادرات في مجال تعزيز التمكين القانوني للفقراء باعتباره جزءا لا يتجزأ من استراتيجياتها وأهدافها الوطنية، وتشدد على أهمية تعزيز تبادل أفضل الممارسات الوطنية في هذا الصدد.

٣ – وفي القرار نفسه، طلبت الجمعية العامة من الأمين العام أن يقدم إليها في دورتها السادسة والستين تقريرا عن تنفيذ القرار، آخذا في الاعتبار التجارب الوطنية وآراء الدول الأعضاء. وتحقيقا لهذه الغاية، وجهت الأمانة العامة استبيانا لحكومات جميع الدول الأعضاء تطلب فيه معلومات عن الخبرات ووجهات النظر الوطنية في ما يتعلق بالتمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر. وردّت على الاستبيان عشرة بلدان وهي: الأردن، وتايلند، وجورجيا، والعراق، وغواتيمالا، ولبنان، والمكسيك، ومنغوليا، والنمسا، واليابان. ويستند التقرير في المقام الأول إلى ردود البلدان وتركيزها المواضيعي[(١)]. كما طُلب من منظومة الأمم المتحدة تقديم مدخلات من خلال فريق تنسيق وموارد سيادة القانون المسؤول عن تنسيق وترابط أنشطة سيادة القانون داخل منظومة الأمم المتحدة. وتقدم وكالات الأمم المتحدة من خلال الفريق مدخلات لهذا التقرير تتضمن معلومات عن أنشطتها، بالإضافة إلى تقديم أمثلة قطرية وإقليمية إضافية.

٤ – وقد برزت الموضوعات التي يتناولها هذا التقرير من قرار الجمعية العامة ٦٤/٢١٥. وهي: (أ) سيادة القانون والوصول إلى العدالة؛ (ب) حقوق الملكية والوصول إلى الأراضي؛ (ج) توفير العمالة الكاملة والعمل اللائق؛ (د) تحلي القطاع الخاص بالمسؤولية الاجتماعية؛ (هـ) التعليم والتدريب؛ (و) التعاون الدولي.

(١) الأمثلة المذكورة في هذا التقرير لا يقصد بها أن تكون سردا شاملا للتطورات في البلدان المستجيبة أو في الميدان بل أن تبرز الردود الواردة.

ثانيا – معلومات أساسية

٥ – في عام ٢٠٠٤، اقترحت النرويج، بدعم من أيسلندا والدانمرك والسويد وفنلندا، إنشاء لجنة التمكين القانوني للفقراء للمساهمة في جهود القضاء على الفقر. وفي عام ٢٠٠٥، قامت أيسلندا، وجمهورية تترانيا المتحدة، وجنوب أفريقيا، والدانمرك، والسويد، وغواتيمالا، وفنلندا، وكندا، ومصر، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنرويج، والهند بدعم من الولايات المتحدة الأمريكية بتدشين اللجنة المستقلة. وأكد التقرير النهائي للجنة التمكين القانوني للفقراء، المعنون تسخير القانون لصالح الجميع[٢] على أهمية تبادل أفضل الممارسات في مجال التمكين القانوني للفقراء. وأحاطت الجمعية العامة علما بتقرير اللجنة في قرارها ١٤٢/٦٣.

٦ – ويصف تقرير اللجنة لعام ٢٠٠٨ التمكين القانوني بأنه ”عملية تغيير شاملة يصبح الفقراء والمستبعدون من خلالها قادرين على استخدام القانون، والنظام القانوني، والخدمات القانونية لحماية وتعزيز حقوقهم ومصالحهم“[٢]. والتمكين القانوني للفقراء هو نهج للتنمية يقر بأن الفقر ينجم من عدم التمكين والاستبعاد والتمييز. ويدعو هذا النهج إلى الإصلاح المؤسسي والقانوني، ويهدف إلى تمكين الأفراد والمجتمعات المحلية لكي يصبحوا مسؤولين عن تنميتهم، من خلال تعزيز سبل عيشهم وممتلكاتهم وحقوقهم المتعلقة بالعمل، وتسهيل مباشرة الأعمال الحرة.

ثالثا – سيادة القانون والوصول إلى العدالة

٧ – على الرغم من الاعتراف على نطاق واسع ومتزايد بمعايير حقوق الإنسان وسيادة القانون، والالتزام بها، فإن كثيرا من الناس، وخاصة الذين يعيشون في فقر والنساء والشعوب الأصلية والفئات المحرومة، لا يزالون يفتقرون إلى الوصول إلى العدالة والحماية المكفولة من خلال الأطر القانونية الدولية. ويتطلب الوصول إلى العدالة ما هو أكثر من مجرد الحقوق القانونية فحسب، وإنما يتطلب أيضا الوعي بهذه الحقوق وإمكانية الوصول إلى آليات معقولة يمكن من خلالها إنصاف المظالم. وغالبا ما يكون الوقت والجهد والتكاليف اللازمة للوصول إلى المحاكم أو غيرها من آليات العدالة عبئا فادحا. وحيثما تكون إمكانية الوصول إلى نظم العدالة متاحة، فإنها غالبا لا تعمل بتراهة أو بكفاءة أو قد لا تكون تسترشد بالقانون المدون.

---

(٢) لجنة التمكين القانوني للفقراء وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تسخير القانون لصالح الجميع، المجلد الأول، تقرير لجنة التمكين القانوني للفقراء (نيويورك، ٢٠٠٨)، متاح على الموقع www.undp.org/legalempowerment/report/index.html.

ويؤدي عدم البت بكفاءة في القضايا المدنية مثل النزاعات على الأراضي أو الممتلكات إلى تقويض بيئة الأعمال مما يجعل الهروب من الفقر أمرا عسيرا. وفي حالات الأزمات مثل النزاعات والكوارث، غالبا ما يحرم النازحون من حقوق الإنسان الأساسية بما في ذلك الحماية القانونية لحقوق الأراضي والممتلكات، وعدم الحصول على أوراق الهوية والوثائق الشخصية.

٨ - وتبذل مجموعة واسعة من الجهود على الأصعدة المحلي والوطني والعالمي لتوسيع نطاق الوصول إلى العدالة. وتشمل هذه الجهود الإصلاح القانوني لتعزيز المساواة بين الجنسين، وتقديم مساعدة مالية للمحتاجين، والتوعية العامة حول النظام القانوني، فضلا عن الآليات البديلة لحل المنازعات. كما يجري في بعض البلدان، التركيز على زيادة فرص وصول النساء والنازحين والمنتمين إلى الشعوب الأصلية إلى العدالة.

٩ - وفي تايلند على سبيل المثال، شرعت الحكومة في تنفيذ مجموعة من الأنشطة لتحسين الوصول إلى العدالة، بما في ذلك بإنشاء صندوق العدالة بهدف تقديم المساعدة المالية للخدمات القانونية. وأقرت اليابان قانون الدعم القانوني الشامل لعام ٢٠٠٤، الذي يهدف إلى تزويد جميع المواطنين بالمعلومات والخدمات اللازمة للتوصل إلى حلول قانونية للنزاعات المتصلة بكل من الشؤون المدنية والجنائية، بحيث يمكن للمواطنين الاستفادة من نظام العدالة بسهولة أكبر من ذي قبل. ويوفر مركز اليابان للدعم القانوني لجميع المواطنين في اليابان خدمات المعلومات، والمعونة القانونية المدنية وغيرها من أشكال المساعدة القانونية.

١٠ - ويعتبر الحق في الحصول على هوية قانونية أمرا ضروريا لضمان الحصول على الاستحقاقات والحق في الجنسية والمواطنة. والتسجيل المدني هو أداة هامة لضمان الحقوق القانونية للأفراد وحمايتها وحصولهم على مستحقاتهم.

التسجيل المدني والجنسية

١١ - قامت الأردن وتايلند وجنوب أفريقيا وسري لانكا وماليزيا خلال العقود الأخيرة بوضع نظم للتسجيل المدني. وعلى الرغم من التقدم المحرز، ونظم التسجيل المدني التي يجري وضعها حاليا في عدد من البلدان، فإن كثيرا من البلدان لا تزال تفتقر إلى التسجيل المدني الشامل. ويتطلب نظام التسجيل المدني لكي يعمل بشكل جيد، قدرات مؤسسية وقانونية وتقنية لتسجيل الوقائع الحيوية مثل الزيجات والولادات والوفيات. وتفيد الشعبة الإحصائية بالأمم المتحدة بأن ٦٠ في المائة فقط من ٢٣٠ بلدا ومنطقة تسجل ما لا يقل عن ٩٠ في المائة من واقعات الولادة التي تحدث في البلد. وفيما يتعلق بتسجيل الوفيات، هناك

٤٧ في المائة فقط من البلدان والمناطق التي لا تقل التغطية لديها عن ٩٠ في المائة[٣]. ويعتبر الاعتراف القانوني بالولادات والوفيات هاما لكفالة الحصول على الخدمات الاجتماعية وتسوية القضايا المعروضة على المحاكم. ويتسم تسجيل المواليد بالأهمية لإثبات النسب ومكان الولادة التي غالبا ما تكون من العوامل الرئيسية في تحديد الجنسية. وتمكن الجنسية من الحصول على الحقوق الأخرى، مثل الحق في الإقامة في البلد، والحق في الحماية بموجب القانون، والحق في الخدمات الاجتماعية. ومن الأرجح أن يكون الناس في المناطق الريفية والنائية أقل عرضة لإدراجهم في نظم التسجيل المدني من سكان الحضر.

١٢ - وفي بعض البلدان، تفتقر المرأة إلى المساواة في حقوق المواطنة والقدرة على نقل الجنسية إلى الأطفال أو الزوجات، على الرغم من التقدم المحرز على هذا الصعيد. ومنذ عام ٢٠٠٢، أدخلت الجماهيرية العربية الليبية ومصر والمغرب إصلاحات لإعطاء المرأة المزيد من الحقوق لنقل الجنسية للأطفال، في حين أن تونس والجزائر والعراق وقطر اتخذت خطوات لتعديل القوانين التي تميز ضد المرأة فيما يتعلق بنقل الجنسية لكل من الأطفال والأزواج. وفي عام ٢٠٠٦، صدر قانون الجنسية في نيبال، الذي يمكن الأطفال لأول مرة من طلب الحصول على الجنسية من خلال أمهاتهم.

١٣ - وتشكل الحواجز الجغرافية واللغوية تحديا للتسجيل المدني الشامل. ومن أجل المساعدة في التغلب على هذه العقبات وزيادة شمول نظام التسجيل المدني، أجرت غواتيمالا حملتين كبيرتين للتوعية والتسجيل في مختلف أنحاء البلد. ففي عام ٢٠٠٨، تم القيام بحملة في بلدة تشيتشيكاستينانغو، كيشي، حيث يمثل الريفيون والمنتمون إلى الشعوب الأصلية أكثر من ٩٧ في المائة من السكان. وقام السجل الوطني للحالة المدنية وهي المؤسسة المسؤولة عن التسجيل المدني بإنشاء شراكات مع البلديات وزعماء الشعوب الأصلية، ومجالس تنمية المجتمعات المحلية، وممثلين عن قطاعي الصحة والتعليم. ومن خلال تدريب قادة المجتمعات المحلية وبالتعاون معهم، نجحت الحملة في تسجيل أكثر من ٤٥٠ شخصا، وشرعت في تشغيل شبكة من الفعاليات المحلية التي تواصل تعزيز السجل المدني. وفي عام ٢٠٠٩، تم تنظيم حملات مماثلة في ثلاث بلديات أخرى، سواء باللغة الإسبانية ولغة المايا.

١٤ - ويقوم لبنان بتنفيذ برنامج وطني لمساعدة الناس الذين يعيشون في الفقر من خلال بناء قاعدة بيانات للأسر الفقيرة. ويهدف نظام التسجيل إلى المساعدة على تحديد احتياجاتهم وتصميم التدخلات للوصول إلى هدف تخفيض الفقر إلى النصف، من ٨ في المائة إلى ٤ في المائة بحلول عام ٢٠١٥ بما يتماشى مع الأهداف الإنمائية للألفية.

(٣) للاطلاع على مزيد من المعلومات، انظر http://unstats.un.org/unsd/demographic/CRVS/CR_coverage.htm.

١٥ - والتسجيل المدني هو أحد المكونات الرئيسية المستخدمة لتوليد الإحصاءات السكانية الجيدة التي تعتبر ضرورية لرصد التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا. وتقوم مختلف وكالات الأمم المتحدة بمساعدة البلدان النامية على تحسين إحصاءاتها السكانية. وتقوم الشعبة الإحصائية التابعة للأمم المتحدة، من بين أنشطتها الأخرى، بتقديم مجموعة واسعة من المشورة الفنية والدعم للبلدان النامية التي تعمل على تنفيذ وتحسين نظم التسجيل المدني لديها[٤]. كما تعمل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع البلدان النامية لتحسين الإحصاءات السكانية.

المرأة والفئات الضعيفة من السكان

١٦ - تواجه المرأة والشعوب الأصلية والنازحون التهميش القانوني مما يفاقم المشاكل المصاحبة للخطر الشديد الذي يواجهونه بسبب العيش في فقر. وعلى الرغم من أن الوصول إلى العدالة ينبغي أن يكون شاملا، فإنه غالبا ما يكون من المفيد العمل ضمن الإطار الشامل، على وضع البرامج والقوانين التي تستهدف الفئات المستبعدة تقليديا.

١٧ - ويستخدم كثير من البلدان أساليب مبتكرة لتمكين المرأة من الوصول إلى العدالة. وعملت الإصلاحات القانونية في نيبال على مدى العقدين الماضيين، على تعزيز المساواة بين الجنسين، فكفلت بذلك تحقيق قدر أكبر من الأمن الاقتصادي للمرأة، وحمايتها من العنف وصون حقوقها الجنسية والإنجابية، وتضخيم صوتها في عملية صنع القرار، وكفالة المساواة في الميراث وحقوق الملكية، وتوسيع حقوق الطلاق.

١٨ - وفي جمهورية تترانيا المتحدة، شرعت الرابطة الدولية للقاضيات وجمعية المرأة والإيدز في أفريقيا - فرع تترانيا، في تنفيذ برنامج يسمى ''اجتهادات المحاكم على أرض الواقع''. ويهدف البرنامج إلى تبادل المعرفة فيما بين القضاة لتمكينهم من معالجة التحيز ضد المرأة في النظام القضائي، ويساعد على تثقيف نساء المجتمعات المحلية لفهم حقوقهن الأساسية وتقديم الدعم لهن لسبر أغوار النظام القانوني. وتم كجزء من البرنامج، وضع مواد سهلة المنال للتثقيف العام باللغتين الإنكليزية والسواحيلية في مجال حقوق المرأة، بما في ذلك معلومات عملية حول تحديد المحكمة التي يتعين اللجوء إليها، وماذا يتوقع من الشاهد وكيفية تسجيل شكوى في حالة مواجهة الفساد. وقد ساعد هذا البرنامج على تحسين مساءلة القضاة أمام المرأة العادية؛ وعندما يصبح القضاة على بينة من العوائق التي تواجه المرأة، وتتغير مواقفهم؛

(٤) انظر http://unstats.un.org/unsd/demographic/CRVS/default.htm.

فإنهم يميلون إلى التوصل إلى حلول بسيطة لكنها فعالة، مثل التنازل عن رسوم المحاكم، وتوفير الاستمارات مجانا أو تحديد أولويات القضايا الحساسة.

١٩ - وفي الأرجنتين، قامت محكمة العدل العليا، بدعم من هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف في عام ٢٠٠٨، بإنشاء مكتب متخصص بالعنف العائلي لتوفير الوصول السريع إلى العدالة، وتيسير التنسيق بين الوكالات. وتقدم للنساء اللاتي يتقدمن ببلاغ عن العنف مساعدة فورية من فريق متعدد التخصصات يضم في عضويته محامين وأطباء نفسيين وأخصائيين اجتماعيين يقدمون خدمات الدعم، ويجمعون الأدلة ويجرون تقييمات تفصيلية للخطر للتوصية باتخاذ التدابير المناسبة لحماية الضحية.

٢٠ - وفي جنوب أفريقيا، تم إنشاء مراكز ثوثوزيلا للرعاية كجزء من الحملة الوطنية لمكافحة الاغتصاب، التي تشمل مهمتها تزويد الناجيات من الاغتصاب بمجموعة من الخدمات المتكاملة. وهذه المراكز، التي تجمع بين خدمات الرعاية الطبية الطارئة، وخدمات الطب الشرعي، وإسداء المشورة وإعداد المعلومات للمحكمة، تهدف إلى تلبية الاحتياجات الطبية والاجتماعية للناجيات من الاعتداء الجنسي، والحد من التعرض للإيذاء الثانوي، وتحسين معدلات الإدانة وتقليل حالات التأخير في القضايا المعروضة على المحاكم. وتشير التقديرات إلى أن هذه المراكز تتعامل مع نحو ٢٠ في المائة من جميع ضحايا الجرائم الجنسية في جنوب أفريقيا، وساعدت على زيادة معدلات الإدانة في حالات الاغتصاب إلى ٨٩ في المائة، مقارنة مع المعدل الوطني البالغ ٧ في المائة. وانخفض الوقت اللازم لاستكمال المحاكمة في القضايا التي تعالجها بعض المراكز أيضا إلى سبعة أشهر ونصف من المعدل الوطني البالغ حوالي عامين.

٢١ - واستضاف الأردن حلقات العمل وحملات التوعية التي تجريها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتقديم المشورة للاجئين بشأن حقوقهم والتي تشمل حرية الوصول إلى المحاكم والحق في الحصول على المساعدة القانونية قدر الإمكان. وتقدم غواتيمالا التدريب وحلقات العمل والندوات لتثقيف القضاة بشأن المسائل المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية.

الآليات البديلة لتسوية المنازعات والعدالة المتنقلة

٢٢ - يتزايد في كثير من البلدان إنشاء الآليات البديلة لتسوية المنازعات مثل الوساطة. ويمكن أن توفر هذه الآليات وسيلة لحل الخلافات دون تكبد التكاليف والإزعاج من جراء التقاضي. ويمكن استخدام الشبكات المجتمعية لمنع الجريمة، وتقديم العلاج وحماية حقوق الأفراد. ويمكن أن تكون الآليات البديلة لتسوية المنازعات وآليات المحاكم قائمة في المجتمعات

المحلية أو متنقلة، بحيث تزيد من إمكانية الوصول إلى العدالة جغرافيا، ولا سيما في المناطق النائية والريفية.

٢٣ - وفي تايلند، قامت وزارة العدل بتدشين شبكة مجتمعية للعدالة تعمل في شراكة مع الناس في المجتمع المحلي، وذلك بهدف منع الجريمة، والتوصل إلى حل للنزاعات، وتوفير العلاج للمجرمين وحماية الحقوق والحريات. وتبذل وزارة العدل جهودا لكفالة العدالة للناس في المقاطعات الحدودية الجنوبية من خلال تعزيز الحلول العادلة للنزاعات وعمليات العدالة البديلة وإعادة تأهيل الأشخاص المتضررين من الاضطرابات.

٢٤ - وقامت بلدان عدة من بينها تايلند وغواتيمالا ونيبال بتنفيذ عيادات العدالة المتنقلة وذلك بهدف توفير المعلومات القانونية والمساعدة للأشخاص الذين يعيشون في المناطق النائية. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، استخدمت المحاكم المتنقلة لتقريب العدالة من النساء. وفي عام ٢٠١٠، فصلت تسع محاكم متنقلة في ١٨٦ قضية. ومن هذه القضايا، تم النظر في ١١٥ قضية اغتصاب، أسفرت عن ٩٥ إدانة، مما أدى إلى فرض عقوبات بالسجن على مرتكبي الجرائم تراوحت مدتها من ٣ سنوات إلى ٢٠ سنة.

رابعا - حقوق الملكية والحصول على الأراضي

٢٥ - لا يزال الافتقار إلى حقوق الملكية أو انعدام أمنها، وخاصة فيما يتعلق بالأرض، سببا رئيسيا من أسباب الفقر، ولا سيما في أشد البلدان فقرا. ويمكن أن يؤدي الاعتراف الفعال بحقوق الملكية إلى تسهيل الوصول إلى المرافق العامة، كالكهرباء والمياه الجارية، والائتمان، مما يمكن من تنظيم المشاريع الخاصة وبناء العقارات. كما توفر إمكانية تحويل الأصول حاجزا أمام الصدمات الخارجية، كاعتلال الصحة والوفاة وفقدان العمل في الأسرة المعيشية. وعلاوة على ذلك، فإن ملكية الأصول تجعل أصحابها أكثر قدرة على الوصول إلى الموارد العامة واستخدامها، وتقوي صوتهم في عملية صنع القرار. ولذلك، فإن توسيع نطاق الحماية القانونية لأصول الفقراء وتعزيز فرص الحصول على الملكية للفقراء، يتسم بالأهمية لتمكينهم.

تمليك الأراضي والمستوطنات العشوائية

٢٦ - وقد دفعت الروابط القوية بين الفقر وانعدام أمن الحيازة إلى القيام بالعديد من الجهود لزيادة تملك الأفراد للأرض، وخاصة بالنسبة للمرأة والناس الذين يعيشون في فقر. وتتيح الإصلاحات القانونية المتعلقة بالأرض للفقراء قدرا أكبر من الأمن في تملك الأراضي التي يحتلونها بالفعل. ولا بد لنجاح إصلاح الأراضي، من الجمع بين الإصلاح التشريعي

والتنفيذ الفعال وحملات التوعية التي تستهدف الفقراء والضعفاء. وتعتمد قوة القانون المدون على إنفاذ سيادة القانون في البلد، وكفاءة الإدارة العامة على المستوى المحلي[٥]. وقامت البلدان بتعزيز حصول مواطنيها على الأرض والممتلكات من خلال تمليك الأراضي ومنح القروض وتنظيم أراضي الدولة، بما في ذلك في سياق المستوطنات العشوائية.

٢٧ - ومن المهم أن تراعي جهود تمليك الأراضي تعقيدات حقوق الملكية على المستوى المحلي. فالحصول على الأراضي والموارد الطبيعية ذات الصلة على الصعيد المحلي والسيطرة عليها لا يعتمد فقط على القانون المدون، ولكنه يعتمد أيضا على مجموعة من القوانين العرفية والدينية والأطر القانونية المعيارية الأخرى. ففي أفريقيا على سبيل المثال، يحصل ٩٠ في المائة من الناس الذين يعيشون في المناطق الريفية على الأرض من خلال آليات عرفية.

٢٨ - ويمكن أن يعاق الحصول على الأرض بفعل عوامل تاريخية تتعلق بتوزيع الثروة، والملكية، وتوافر الأراضي. وفي غواتيمالا، نص تعديل قانون صندوق الأراضي على منح الناس الذين يعيشون في المناطق الريفية، إمكانية الحصول على الأراضي من خلال منح القروض وتنظيم أراضي الدولة. وعلاوة على ذلك، استفاد من عملية تسجيل الأراضي ٧٠٠ ١٩٢ شخص خلال الفترة الممتدة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠. كما أفادت غواتيمالا أكثر من ٦٠٠ ٩٦ شخص من خلال خدمات التفاوض والوساطة التي تهدف إلى حل النزاعات حول الأراضي، وقامت بتنفيذ برامج للتنمية الريفية تتألف من مكونات الإنتاجية والتدريب والرعاية الزراعية.

٢٩ - وفي بعض البلدان، وخاصة في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، لم يكن يسمح قانونا بالملكية الخاصة للأراضي إلا في الآونة الأخيرة فقط. ففي منغوليا، سُمح بالملكية الخاصة للأرض في عام ٢٠٠٣، ومنذ ذلك الحين اتخذت الحكومة خطوات ملموسة لضمان حصول جميع المواطنين على الأراضي والممتلكات. وكان قانون الأراضي لعام ١٩٩٤ أول تشريع لتنظيم حيازة واستخدام وحماية الأراضي، تلاه قانون عام ٢٠٠٣ بشأن تملك المواطنين المنغوليين للأراضي. وفي عام ٢٠٠٣، تم تنفيذ برنامج حكومي يسمح للعائلة الحائزة للأراضي السكنية بتملك الأرض. وفي عام ٢٠٠٨، قامت الهيئة العامة للتسجيل الرسمي أيضا بإزالة رسوم تسجيل الأراضي من أجل تشجيع جميع المواطنين، بمن فيهم الفقراء، على تسجيل أراضيهم.

---

(٥) انظر Ruth Meinzen-Dick، ''حقوق الملكية من أجل الحد من الفقر''، ورقة عمل صادرة عن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية رقم ٩١. (نيويورك، الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠٠٨). متاحة على الموقع: www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp91-2009.pdf.

٣٠ - ولا تزال حقوق الملكية تشكل تحديا ليس فقط في المناطق الريفية، ولكن أيضا في الضواحي والمناطق شبه الحضرية، وخاصة في سياق المستوطنات العشوائية. وتسمح حكومة المكسيك للأسر الفقيرة بتنظيم ممتلكاتها في المستوطنات العشوائية. وهذا ما أدى إلى تسهيل حصول الفقراء على الائتمان، ومنحهم فرص بدء الأعمال التجارية الصغيرة وغيرها من المشاريع المدرة للدخل. وفي منغوليا، من المتوقع أن يؤدي مشروع حقوق الملكية إلى تحسين النظام الرسمي للاعتراف بحقوق ملكية الأراضي في الضواحي والمناطق شبه الحضرية ونقلها، وإصدار عدد من شهادات ملكية الأراضي المخصخصة والمسجلة يصل إلى ٧٥ ٠٠٠ شهادة.

٣١ - وتشارك منظومة الأمم المتحدة في دعم الحكومات لإنفاذ وتعزيز حقوق الملكية بما في ذلك من خلال عملية تنظيم الملكية. وفي أوكرانيا، يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع الحكومة على تعزيز التمتع الكامل بالأراضي وحقوق الملكية. ويهدف المشروع إلى كفالة تمكين أصحاب الأراضي في المناطق الريفية في أوكرانيا من أن يصبحوا على بينة من حقوقهم وفهم الفوائد الاقتصادية التي يستتبعها تملك الأراضي والممتلكات، وتقديم المساعدة القانونية والمعلومات للمواطنين لممارسة حقوق الملكية والأراضي بصورة فعالة.

حصول المرأة على الأراضي والممتلكات

٣٢ - تمثل المرأة نسبة كبيرة من القوة العاملة الزراعية إلا أنها لا تزال محرومة من فرص الحصول على الأراضي والموارد الإنتاجية الأخرى. وفي أفريقيا، تمثل المرأة نحو ٥٠ في المائة من القوة العاملة الزراعية غير أنها لا تملك سوى ١٥ في المائة من حيازات الأراضي[٦]. ويجب إيلاء أولوية أعلى في سياسات التنمية الوطنية لتحسين حصول المرأة المباشر على الأراضي والأصول الإنتاجية. وهذا قد يشمل إدخال تغييرات في قوانين الميراث، وكذلك في المعايير والمواقف الاجتماعية إزاء مطالبات المرأة، بالإضافة إلى نشر الوعي القانوني، وتوفير المساعدة القانونية، وتوعية المسؤولين بالمسائل الجنسانية.

٣٣ - بيد أن برامج تسجيل الأراضي وتنظيمها، يمكن أن تؤدي إلى الانتقاص من حقوق المرأة العرفية في تملك الأراضي إذا تم تسجيل الأرض باسم رب الأسرة. وينبغي أن تسمح العمليات الحكومية لنقل ملكية الأراضي الزراعية الموزعة في إطار خطط مكافحة الفقر، وإصلاح الأراضي، أو إعادة التوطين بتسجيلها بأسماء النساء، وينبغي أن تشمل حقوق المرأة

(٦) منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، حالة الأغذية والزراعة ٢٠١٠-٢٠١١: دور المرأة في الزراعة - سد الفجوة بين الجنسين لأغراض التنمية (روما ٢٠١١).

الثانوية في الأرض. (انظر تقرير لجنة السياسة الإنمائية عن دورتها الثانية عشرة، E/2010/33). وتنص إصلاحات حيازة الأراضي الأخيرة في إثيوبيا على وجوب تسجيل أسماء الزوجات مع أزواجهن، مما أدى إلى زيادة وعي المرأة بعملية التصديق، وإشراك المرأة في عملية التسجيل.

٣٤ - ويحتل تعزيز حصول المرأة على حقوق ملكية الأراضي والممتلكات أيضا أولوية هامة بالنسبة لوكالات الأمم المتحدة. وفي قيرغيزستان، اتخذت هيئة الأمم المتحدة للمرأة تدابير شاملة لضمان حقوق المرأة في الملكية. وقدمت هيئة الأمم المتحدة للمرأة الدعم لبناء قدرات المسؤولين المحليين، وللحملات الإعلامية لزيادة الوعي بحقوق المرأة القانونية، وأنشأت عيادات للمساعدة القانونية في المناطق النائية لتوفير المساعدة القانونية والتمثيل مجانا لآلاف النساء. وفي إثيوبيا، قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم للمشاريع التي تشكل جزءا لا يتجزأ من عملية بدء مراجعة قانون الأسرة في إثيوبيا لكي يشمل أحكاما تتيح للمرأة حقوقا متساوية مع الرجل. وفي رواندا، قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتسهيل توعية المواطنين في ما يتعلق بالأحكام القانونية بشأن الأراضي والممتلكات والميراث. وبالإضافة إلى ذلك، قدمت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة الدعم لجهود الحكومة لكفالة جعل سياساتها وبرامجها تعزز وتدعم المرأة بوصفها مساهمة على قدم المساواة في الزراعة والتنمية الريفية، بما في ذلك حصولها على الأراضي والأصول الإنتاجية الأخرى.

خامسا - توفير العمالة الكاملة والعمل اللائق

٣٥ - يعتبر التوسع في العمالة بأجور لائقة وظروف عمل كريمة هو أكثر الطرق فعالية للقضاء على الفقر. والحق في العمل (أو العمل المربح) هو حق تقره بالفعل دساتير العديد من البلدان. ومع ذلك، فإن ممارسة هذا الحق غالبا ما تظل حبرا على ورق. فغالبا ما يفشل القطاع الخاص في توليد فرص العمل بالقدر المطلوب، في حين يستشعر القطاع العام أنه مكبل لأسباب مالية وغيرها من الأسباب وتنفذ الحكومات الوطنية مجموعة واسعة من السياسات لدعم وتعزيز الحق في العمل وحقوق العمال بما في ذلك توسيع نطاق الحوار بين العمال والحكومة والنقابات العمالية، وإنشاء آليات لتسوية المنازعات العمالية. كما تركز برامج التوظيف أيضا على الفئات الضعيفة من السكان.

٣٦ - وفي عام ٢٠٠٥، اعتمدت الهند القانون الوطني لضمان فرص العمل في الريف الذي يهدف إلى توفير ما لا يقل عن ١٠٠ يوم عمل سنويا بأجر مضمون لكل أسرة معيشية في المناطق الريفية يتطوع أعضاؤها البالغون بالقيام بالأعمال اليدوية التي لا تحتاج إلى مهارة. وهذا يدل على أن القيود المفروضة في الميزانية على برامج التوسع في العمالة التي تستهدف

الفقراء ليست قيودا مستعصية. كما أن لهذه البرامج تأثيرا إيجابيا على نمو الاقتصاد لأنها تعزز القوة الشرائية للفقراء التي توجه في الغالب إلى السلع والخدمات المنتجة محليا.

٣٧ - وفي منغوليا، اعتمدت القوانين المعنية بالحق في العمل وعلاقات العمل في عام ٢٠٠١. وتعتزم حكومة منغوليا في ٢٠١١ تعديل هذه القوانين عن طريق مواءمتها مع القواعد والمعايير الدولية. وتهدف خطة عمل الحكومة للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢ إلى توفير فرص العمل لكل مواطن. وفي نيسان/أبريل ٢٠١١، زادت منغوليا الحد الأدنى للأجور بنسبة ٣٠ في المائة. وتدرس الحكومة تقديم حوافز لأرباب العمل الذين حافظوا على عدد كبير من الوظائف وأوجدوا فرص عمل جديدة. وتم إنشاء صندوق للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم لتشجيع وتعزيز مباشرة الأعمال الحرة.

٣٨ - وفي جورجيا، يحدد القانون المسائل المتصلة بحماية حقوق العمل، والتعويضات العادلة وظروف العمل الآمنة للنساء والأطفال. ويحظر قانون العمل التمييز ضد السكان المهمشين والمستضعفين. وأسست جورجيا في عام ٢٠١٠، بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، لجنة ثلاثية حول الشراكة الاجتماعية، تهدف إلى إضفاء الطابع المؤسسي على الحوار الاجتماعي بين الحكومة وأرباب العمل والنقابات.

٣٩ - وفي العراق، ينص الدستور على أن العمل هو حق لجميع العراقيين وأن القانون ينظم العلاقة بين أرباب العمل والعمال وأن الدولة تضمن حرية انتقال القوى العاملة العراقية والسلع ورأس المال بين المناطق والمحافظات. والعراق بصدد توقيع الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم ويقوم العراق أيضا بتوفير فرص عمل للعاطلين عن العمل من جميع الفئات في المجتمع دون تمييز، من خلال عقد حلقات عمل والاضطلاع بأنشطة مدرة للدخل. وتبذل الجهود لمنع عمالة الأطفال في العراق عملا بالمادة (٣٢) من الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل، وكذلك لتعزيز المساواة بين الجنسين في مكان العمل وفي الميدان السياسي حيث إن ٢٥ في المائة من أعضاء البرلمان المنتخبين هم من النساء.

٤٠ - وتواجه الفئات المهمشة تحديات خاصة في الحصول على العمل اللائق. وتعمل السياسات الموجهة نحو حماية حقوقهم وفرصهم بوصفهم مشاركين في القوى العاملة على زيادة النمو الاقتصادي وتساهم في الحد من الفقر. وتتخذ العديد من البلدان خطوات لحماية حقوق القطاعات المهمشة من السكان في العمل. ففي المكسيك، تشمل خطة التنمية الوطنية للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢ استراتيجيات مختلفة لمكافحة الفقر، بما في ذلك تعزيز المشاريع ذات الصلة بتوفير فرص العمل والتي تركز على الفئات الضعيفة والارتقاء بمفهوم الضمان الاجتماعي لتوسيع نطاق البرامج الحكومية وتغطيتها لتشمل الفئات الضعيفة.

٤١ - وقامت أوكرانيا مؤخرا، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية، بتنفيذ برنامج لحماية حقوق وفرص الأشخاص ذوي الإعاقة الذين هم في سن العمل من خلال زيادة فرص الحصول على العمل للتغلب على الانخفاض الشديد في معدلات مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في قوة العمل. وكان أحد أنشطة البرنامج تحسين التشريعات المتعلقة بالتنسيب الوظيفي وتوظيف الأشخاص ذوي الإعاقة. وقد انطوى هذا البرنامج على استعراض التشريعات الوطنية من أجل تحقيق اتساقها مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة وإصدار توصيات بإصدار صكوك تنظيمية جديدة لمواءمة التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية، فضلا عن ضمان تنفيذها. وقد أدى هذا البرنامج إلى زيادة فرص العمل للأشخاص ذوي الإعاقة: ففي عام ٢٠٠٨ كان ثلث الأشخاص ذوي الإعاقة الذين هم في سن العمل يعملون. وبحلول عام ٢٠١١، زاد هذا العدد إلى النصف.

٤٢ - كما يعد تسهيل حركة الأشخاص عبر الحدود من أجل العمل عنصرا هاما في إقامة نظام تجاري متعدد الأطراف يتسم بالعدالة، ويساعد العمال المهاجرين وأفراد أسرهم على الخروج من الفقر. وتمثل التوجهات الحديثة في عدد من بلدان المقصد نحو الحد من تدفق العمال المهاجرين مصدرا للقلق، وخصوصا خلال الأوقات الاقتصادية الصعبة عندما تنخفض التحويلات الآتية من هؤلاء العمال المهاجرين[٧].

٤٣ - وقد وضع العديد من البلدان تشريعات لحماية خدم المنازل. فقد عدل الأردن قوانين العمل لديه لتشمل خدم المنازل، وضمان دفع الرواتب الشهرية، والإجازات المرضية وتحديد يوم العمل بـ ١٠ ساعات كحد أقصى. وفي إندونيسيا، يشمل قانون العنف العائلي في نطاقه حماية خدم المنازل من العنف. وفي كوستاريكا، حدد إصلاح قانون العمل في عام ٢٠٠٩ شروط توظيف خدم المنازل. وقد اعتمد مؤتمر العمل الدولي الاتفاقية الخاصة بخدم المنازل لعام ٢٠١١، ووثيقة توجيه مصاحبة، والتوصية بشأن العمل اللائق لخدم المنازل لعام ٢٠١١، من أجل تحسين حياة نحو ٥٣ مليون من خدم المنازل، يتعرض كثير منهم للتمييز بسبب جنسهم أو وضعهم.

٤٤ - ومن أجل التوصل إلى هياكل حكم ديمقراطية توفر سبل الوصول بشكل كاف إلى العدالة العمالية وآليات فعالة لفض النزاعات العمالية، ما برحت البلدان تعكف على تحديث تشريعاتها العمالية وتطبيق آليات إنفاذ قوية، بما في ذلك التفتيش العمالي ونظم تسوية المنازعات العمالية. وقد نجح مشروع تسوية المنازعات العمالية في كمبوديا وتحديث إقامة

(٧) MDG Gap Task Force Report 2011: The Global Partnership for Development: Time to Deliver (UN publication, sales no. E.II.I.II).

العدل في نيكاراغوا، وهما مشروعان نفذا بدعم من منظمة العمل الدولية، في المساعدة على بناء هيئات بديلة موثوقة لفض المنازعات وإصلاح نظم العدالة بأسرها للحد من تراكم الأعمال القضائية المتأخرة بدرجة كبيرة. وقد شملت المساعدة التقنية في هذه المشاريع إجراء استعراضات انتقادية لنظم العدالة الوطنية، ومساعدة المجالس التشريعية للولايات على إصلاح القوانين الحالية وصياغة قوانين جديدة.

٤٥ - ويركز برنامج العمل الأفضل، وهو شراكة بين منظمة العمل الدولية ومؤسسة التمويل الدولية التي تعمل في إندونيسيا، وفييت نام، وكمبوديا، وليسوتو، ونيكاراغوا، وهايتي، على الصناعات الأساسية في تلك البلدان، ويقدم خدمات استشارية وتدريبا لتعزيز ظروف العمل لكي يتماشى مع المعايير الوطنية والدولية. وقد نجحت برامج العمل الأفضل في المساعدة على توفير المزيد من فرص العمل، وتهيئة ظروف عمل ذات نوعية أفضل، وإجراء تحسينات في حرية تكوين الجمعيات، والزيادات في الأجور وتحسين العلاقات في مكان العمل.

سادساً - تشجيع تحلي القطاع الخاص بالمسؤولية الاجتماعية

٤٦ - يشكل وجود قطاع خاص جيد الأداء وملتزم بالمسؤولية الاجتماعية ويتسم بالحيوية والشمول أداة قيمة لتوليد النمو الاقتصادي والحد من الفقر. ويمكن أن تشجع السياسات والأطر التنظيمية على الصعيد الوطني تعزيز بيئة مواتية لتسهيل ممارسة الأعمال الحرة والأعمال التجارية للجميع، بمن فيهم النساء والأشخاص الذين يعيشون في فقر. ويجب أن يكون تطوير القطاع الخاص مستداما ومتسما بالمسؤولية الاجتماعية. ومن المرجح أن يكون النمو المتولد عن تخفيض الاستحقاقات وأشكال الحماية للعامل العادي غير مستدام وقصير المدى ويحمل في نهاية المطاف آثارا سلبية بعيدة المدى على رأس المال البشري والإنتاجية والنمو الاقتصادي ككل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التوسع في الهياكل الأساسية والوصول إلى الأسواق هو شرط مسبق لتنمية القطاع الخاص في المناطق الريفية، وخاصة في البلدان ذات الدخل المنخفض. ويعتمد الأمن الغذائي، والحد من الفقر وتزايد المزارعين النشطاء في الأرياف اعتمادا كبيرا على تطوير السوق بالاستناد إلى قواعد على الصعيد المحلي والاستثمار العام في الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية. ويقوم العديد من الحكومات باتخاذ خطوات لزيادة القدرة التنافسية والنمو الاقتصادي من خلال تهيئة مناخ موات للأعمال التجارية عن طريق الحد من الرقابة والتكاليف المرتبطة بممارسة الأعمال التجارية. وعلى الصعيد الدولي، يفيد فتح أسواق البلدان المتقدمة النمو لصادرات البلدان النامية في تنمية

القطاعات الخاصة في هذه الأخيرة وأخيرا، تستفيد مواءمة قانون التجارة من المناخ الدولي للأعمال التجارية.

٤٧ - وما برحت حكومة المكسيك، تعزز إدماج خطة تنافسية وطنية كجزء من خطتها الإنمائية الوطنية للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢ من أجل تهيئة ظروف تكفل وجود مناخ موات للأعمال التجارية لتشجيع المنافسة، وزيادة الإنتاجية وفرص العمل. وتم في السنوات الأخيرة، تطبيق العديد من البرامج والتدابير بما في ذلك برنامج تيسير التجارة، الذي يهدف إلى الحد من التكاليف المرتبطة بالتجارة. ويهدف برنامج الإصلاح التنظيمي إلى زيادة القدرة التنافسية وتعزيز التنمية الاقتصادية من خلال مختلف الأنشطة، بما في ذلك إجراء تخفيض كبير في تكاليف المعاملات التي تواجهها الأعمال التجارية والمواطنون من أجل تعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني. وتسعى الحكومة أيضا إلى إلغاء التكاليف والإجراءات والأنظمة لتسهيل الحصول على أحدث التقنيات التي تمكن الشركات من استحداث الابتكارات.

٤٨ - ويتطلب دستور جورجيا من الدولة تشجيع روح مباشرة الأعمال الحرة وتنمية المنافسة. وقد اتخذت حكومة جورجيا عدة خطوات هامة نحو جذب الاستثمارات ودفع عجلة التنمية الاقتصادية بما في ذلك تبسيط إجراءات التسجيل بالنسبة لمباشري الأعمال الحرة، وتبسيط قانون ونظام الضرائب وتخفيض معدلات الضرائب. وقد تم تبسيط الإجراءات اللازمة لحصول الشركات على التراخيص والتصاريح وانخفض عدد التصاريح والتراخيص اللازمة لتشغيل الأعمال التجارية بنسبة ٨٨ في المائة. وأخيرا، تم استخدام الخصخصة الشفافة للمشاريع التجارية التابعة للدولة بوصفها استراتيجية لجذب الاستثمارات الأجنبية وزيادة دور القطاع الخاص في اقتصاد البلاد. وقد نجحت الإصلاحات في تهيئة بيئة مواتية للأعمال التجارية حيث ازداد عدد المنشآت التجارية المسجلة إلى ثلاثة أضعاف بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠١٠.

٤٩ - وسوف يؤدي فتح أسواق البلدان المتقدمة النمو أمام صادرات البلدان النامية إلى دعم تنمية قطاع خاص يتسم بالمسؤولية الاجتماعية وإيجاد عمل في البلدان النامية. ومن الضروري وجود نظام تجاري دولي يتسم بالعدالة ويستند إلى قواعد من أجل الإسراع بمعدل النمو الاقتصادي اللازم لزيادة الدخول والحد من الفقر. وخلال الأزمة الاقتصادية والمالية الأخيرة كانت معظم الوظائف التي فقدت في البلدان النامية في قطاعات التصدير، مما اضطر العمال إلى اللجوء إلى فرص عمل غير مستقرة وذات أجور منخفضة واستحقاقات أقل في مجال الضمان الاجتماعي[٧].

٥٠ - ومن الأنشطة ذات الصلة في هذا السياق تلك التي تضطلع بها منظمة التجارة العالمية ولجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي. وتساعد منظمة التجارة العالمية على جعل النظام التجاري المتعدد الأطراف آمنا وقابلا للتنبؤ به من خلال هيئة فض المنازعات التابعة لها التي تعالج المنازعات حول قواعد التجارة بين أعضاء منظمة التجارة العالمية. وتقوم لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي بمساعدة الدول على إيجاد بيئة مواتية لتنمية القطاع الخاص تستند إلى المعايير القانونية المعترف بها دوليا، وذلك من خلال صياغة القواعد وتقديم المساعدة التقنية، وغيرها من الأنشطة، وتساهم المعايير القانونية للجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي في نجاح المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم وكذلك في إيجاد فرص عمل وإدرار دخل للأسر المعيشية وإضفاء الطابع الرسمي على قطاع الأعمال غير الرسمي، وهي جميعا أمور ذات صلة بالتمكين القانوني للفقراء. ومن أمثلة المساعدة التي تقدمها لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي للدول في مجال إصلاح قانونها التجاري برنامج منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية لتنمية القطاع الخاص في العراق ومشروع تيسير القيام بالأعمال التجارية الخاص برابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ في إندونيسيا وبيرو وفرقة العمل المعنية بالقوانين الحاسوبية والتابعة لجماعة شرق أفريقيا ومشاريع البنك الدولي المتعلقة بإصلاح القوانين في مجال الطرق البديلة لحل المنازعات.

سابعا - التعليم والتدريب

٥١ - يشكِّل التعليم والتدريب عاملين حاسمين لتمكين الأشخاص الذين يعيشون في فقر، والتمكين القانوني للفقراء. فالتعليم يتيح للناس، عن طريق تنمية المهارات، فرصا للنهوض بوضعهم وتحسين أسباب معيشتهم، وبالتالي كسر حلقة الفقر. والتعليم ضروري أيضا للأشخاص الذين يعيشون في فقر لتخطي الحواجز التي تعترض التمثيل القانوني وإحقاق جميع الحقوق في الملكية والعمالة والأعمال التجارية. وله أيضا أهمية حاسمة في التصدي للفساد المحلي والاستفادة الكاملة مما تقدمه الحكومة من خدمات. والتعليم ومحو الأمية يساعدان الناس في الحصول على المعلومات والمعارف عن حقوقهم، مما ييسِّر لهم إمكانية اللجوء إلى القضاء. ومن ثم، فإن التعليم والتدريب يشكِّلان أساسا للتغلب على الإملاق والاستبعاد القانوني، ويتيحان للأشخاص الذين يعيشون في فقر وسائل لانتشال أنفسهم من وضعهم والمطالبة بالعدالة والمساواة في الحقوق.

إمكانية الحصول على التعليم الجيد

٥٢ - وفقا للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يشمل الحق في التعليم حق الجميع في الحصول على تعليم أساسي إلزامي ومجاني؛ والالتزام بجعل التعليم الثانوي، بما في ذلك التعليم المهني والتقني، في متناول الجميع. ورغم الجهود المستمرة الرامية إلى توفير الحق في التعلم، فإن نسبة ١١ في المائة من الشباب الذين تتراوح أعمارهم من ١٥ إلى ٢٤ عاما، والبالغ عددهم ١٢٧ مليون نسمة في العالم، كانوا يفتقرون إلى المهارات الأساسية للقراءة والكتابة في عام ٢٠٠٩[٨]. وما فتئت البلدان تتخذ تدابير لضمان إمكانية الحصول على التعليم وكفالة جودته، آخذة بعين الاعتبار أوضاعها الوطنية والحاجات الخاصة للفئات الضعيفة والمهمشة من السكان.

٥٣ - ومع التزايد المطرد لإمكانية الحصول على التعليم، فإن جودة التعليم لا تزال تشكِّل مصدر قلق. فقد تزايد تمويل التعليم في أفريقيا جنوب الصحراء بنسبة ٦ في المائة سنويا خلال العقد الماضي، إضافة إلى ارتفاع معدلات الالتحاق بالمدارس؛ ولكن المكاسب التعليمية لا تجاري دائما هذا التقدم. وقد حاولت جنوب أفريقيا معالجة قضية جودة التعليم عن طريق إجراء إصلاحات مناصرة للفقراء أسفرت عن توجيه الإنفاق العام على نحو فعال إلى الأطفال الفقراء. غير أنه توجد فعلا فجوات كبيرة، عند بلوغ سن الثامنة، بين أداء المجتمعات المحلية الفقيرة وأداء المجتمعات الغنية، نتيجة لعدم جودة المعلمين ومواد التعلم، وعدم فعالية إدارة الموارد، وسوء الظروف الاجتماعية والاقتصادية في المجتمعات المحلية[٩].

٥٤ - وتتخذ البلدان تدابير مختلفة لمكافحة الأمية، تشمل إيلاء الأولوية للشراكات، وتعليم البالغين، والوصول إلى الفئات المحرومة. وتولي حكومة غواتيمالا الأولوية لبرامج محو الأمية لصالح الأميين من الشباب والبالغين، مع التركيز على النساء في المناطق الريفية وتخوم المدن، ووصلت إلى نحو ٧٩ ٠٠٠ مستفيد في عام ٢٠١٠. ونجحت الحكومة أيضا في القضاء على الأمية في العديد من البلديات بإيجاد أوجه تآزر مع الإدارات المحلية واليونسكو والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص. وفي منغوليا، حددت الحكومة عن طريق التعداد العام للسكان والمساكن، عدد الأميين الذين تبلغ نسبتهم ٢,٢ في المائة من السكان وخصائصهم، وعالجت المسألة عن طريق نهج ابتكارية في برامج محو الأمية للبالغين، تشمل التدريب على مهارات الحياة والتدريب الجماعي المختلط.

---

(٨) تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١١، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.11.I.10.

(٩) Servaas van der Berg and others,"Low quality education as a poverty trap" (Stellenbosch University, 2011).

٥٥ - ولكي تلبي الحكومات احتياجات الفقراء، يجب أن يكون تخطيط التعليم مكيّفا مع السياق الوطني. وفي منغوليا، ينص قانون التعليم، المعتمد في عام ٢٠٠٢، على بيئة قانونية تدعم التعليم النظامي وغير النظامي، وينص على أن لمواطني منغوليا الحق في التعلم في سياق نظامي أو غير نظامي. وقد أتاح ذلك إطارا تعليميا يأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات المختلفة للسكان. وتستجيب غواتيمالا للدعوة الواردة في دستورها وفي معاهدة السلام إلى توفير التعليم بلغتين بـ ١٧ لغة مختلفة من لغات شعوب المايا، من أجل توفير تعليم جيد وفرص متكافئة لمختلف الجماعات اللغوية. ووضعت المكسيك نهجا مشتركا بين القطاعات لتحسين رفاه الأسر التي تعيش في فقر تراعي الطابع المتعدد الجوانب للفقر. ويقدم برنامج ''esOportunidad''، الذي استفاد منه أكثر من ٥,٧ مليون أسرة في عام ٢٠١٠، منحا دراسية في التعليم الابتدائي والثانوي، وإمكانية الحصول على خدمات الصحة الأساسية، ودعما ماليا وغذائيا مباشرا للأسر الفقيرة.

٥٦ - ولا تزال إمكانية الحصول على التعليم في المناطق الريفية عقبة كأداء تعيق حصول أكثر شرائح السكان حرمانا على الحق في التعليم. وفي دولة بوليفيا المتعددة القوميات، تساعد المدارس الفرعية المتعددة اللغات في ضمان حصول فتيات الشعوب الأصلية التي تعيش في المناطق النائية على التعليم. وتقوم المدارس الفرعية، بدعم من مدرسة مركزية، بإرسال معلمين إلى المجتمعات المحلية المنعزلة لتقديم دروس لتشجيع تعدد الثقافات ونقل المهارات اللغوية إلى أطفال الشعوب الأصلية.

٥٧ - ويواجه الأطفال الذين يعيشون في بلدان متأثرة بالصراع والأطفال اللاجئون عوائق إضافية في الحصول على التعليم: وتبلغ نسبة الأطفال في سن الدراسة الابتدائية الذين يعيشون في بلدان فقيرة متأثرة بالصراع ولم يلتحقوا بالمدرسة ٤٢ في المائة (٢٨ مليون طفل)، بينما لا تحصل نسبة ٣٧ في المائة من الأطفال اللاجئين في ٨٧ منطقة حضرية على إمكانية الحصول على التعليم[٨]. وفي العراق، قامت الحكومة بتحسين التعليم الابتدائي، وشنّت حملة في المجتمعات المحلية لمنع الانقطاع عن الدراسة والحد من القيود والحواجز التي تعيق تعليم الفتيات في التعليم الابتدائي والثانوي والعالي. وفي الأردن، تمت معالجة حالة الأطفال اللاجئين بمنح اللاجئين، وخاصة العراقيين، حق الالتحاق بالمدارس العامة بغض النظر عن وضعهم القانوني، مما أدى إلى تسجيل أكثر من ٠٠٠ ٢٧ طالب في نظام التعليم العام في عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١.

التدريب

٥٨ - يشكِّل التدريب، بما فيه التعليم المهني والتدريب أثناء العمل، وسيلة أساسية لتزويد الأشخاص بالمهارات والقدرات اللازمة للحصول على العمل اللائق وبدء مشاريعهم الخاصة. وفي أعقاب الأزمة المالية والاقتصادية، ازدادت أهمية إعادة تدريب الباحثين عن عمل للتجاوب مع الطلبات المتغيرة في سوق العمل وسد الفجوات بين الوظائف. وينبغي إيلاء الاهتمام، بوجه خاص للفئات الضعيفة والأشخاص المحرومين من حقوقهم. وقامت البلدان ومنظومة الأمم المتحدة بوضع وتنفيذ برامج تدريبية تستجيب لتقلبات سوق العمل وتراعي احتياجات الفئات الضعيفة، بما فيها الأشخاص الذين يعيشون في فقر، والشباب والعمال المهاجرين واللاجئين.

٥٩ - ولدى العديد من البلدان برامج محددة الأهداف لتدريب الفئات المهمشة، تشمل الأشخاص الذين يعيشون في فقر واللاجئين. ويقوم لبنان بتنظيم دورات تدريبية، في جميع أنحاء البلد، مع تقديم إعانات خاصة للفئات المهمشة، لتمكينها من الحصول على عمل لائق. وأبلغت غواتيمالا عن الزيادة الهائلة في عدد المستفيدين من دوراتها التدريبية من ٠٠٠ ١٢٩ شخص في عام ٢٠٠٩ إلى ٠٠٠ ١٩٦ شخص في عام ٢٠١٠. ووضعت جورجيا برنامجا لتزويد الباحثين عن عمل بمنحة دراسية حكومية مدتها ثلاثة أشهر في الشركات الخاصة التي لديها وظائف شاغرة. وقام الأردن بإعادة هيكلة الصندوق الوطني للمعونات لمساعدة الفقراء العاطلين جزئيا عن العمل بتوفير التدريب المهني وفرص العمل. وإضافة إلى ذلك، أتاحت الحكومة للاجئين العراقيين إمكانية الحصول على برامج التدريب المهني التي توفرها الحكومة، لتلبية الطلبات الوطنية على العمل وإيجاد فرص عمل للاجئين.

٦٠ - واستجابت الحكومات أيضا للتحديات المتزايدة في مجال عمالة الشباب عن طريق توجيه التدريب للمراهقين والخريجين الجدد. وفي المكسيك، قامت وزارة العمل والأمن الاجتماعي بتنفيذ برنامج دعم العمالة، الذي يوفر أنواعا مختلفة من التدريب للعاطلين عن العمل والعاطلين جزئيا من الشباب البالغين من العمر ١٦ عاما أو أكثر، لتنمية معارفهم ومهاراتهم. ويقدم البرنامج التدريب أثناء العمل للوظائف التقنية؛ والتدريب الداخلي في المستوى المهني والتقني؛ والتدريب على العمل الحر للأشخاص الراغبين في بدء أعمالهم التجارية الخاصة؛ وقسائم لإعادة التدريب وتنمية المهارات في الأجل القصير؛ والتدريب للعمال العاطلين جزئيا عن العمل.

٦١ - وتشارك منظومة الأمم المتحدة، وخصوصا منظمة العمل الدولية، على نطاق واسع في أنشطة التدريب. وتقوم منظمة العمل الدولية وإدارة المهارات وقابلية التوظيف بتنفيذ

مبادرات لإعداد العمال وأصحاب العمل لمواجهة التغييرات الاقتصادية والاجتماعية في أوضاع سوق العمل على نطاق العالم. فبرنامج منظمة العمل الدولية للتدريب من أجل التمكين الاقتصادي للمناطق الريفية، مثلا، يشكل منهاج عمل مجربا يساعد العمال في المجتمعات الريفية الفقيرة على بناء مهاراتهم وقدراتهم للعمل وتوليد الدخل، مع التركيز بشكل محدد على أفريقيا.

ثامناً – التعاون الدولي

٦٢ – يمثل التعاون الإنمائي بين البلدان المانحة والبلدان المستفيدة أداة حاسمة في تحسين التمكين القانوني للفقراء. ففي عام ٢٠٠٩، خصصت الجهات المانحة من لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٤,٢ بليون دولار لبرامج تحقيق العدالة، وهو مبلغ قدمت منه الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي معاً ٧٠ في المائة. وكانت المساواة بين الجنسين هدفاً هاماً في إطار هذه المساعدة: إذ تم تخصيص ٢٠٦ ملايين دولار للبرامج التي تتوخى من المساواة بين الجنسين هدفاً رئيسياً، و ٦٣٣ مليون دولار للبرامج التي تتوخى منه هدفاً ثانوياً. وكانت ألمانيا والدانمرك والسويد وكندا والنرويج أكبر الجهات المانحة لبرامج العدالة التي تتوخى من المساواة بين الجنسين هدفاً رئيسياً[١٠].

٦٣ – ولأن التمكين القانوني للفقراء يتطلب اتباع نهج واسع النطاق يشمل سيادة القانون وإمكانية اللجوء إلى القضاء، فقد اتخذت البلدان المانحة مجموعة متنوعة من التدابير لمعالجة هذه المسألة. فقد قدمت اليابان مساعدة تقنية لتعزيز سيادة القانون؛ وشجعت تحقيق الديمقراطية عن طريق إنشاء مؤسسات ورسم سياسات تحمي حقوق الفقراء، ومكّنت الفقراء من المشاركة في الأنشطة السياسية. أما الوكالة النمساوية للتنمية، فتدعم مجموعة متنوعة من المبادرات التي تعزز التمكين القانوني للفقراء، بما فيها المشاريع التي ترمي إلى ما يلي: تعزيز سلك القضاء وزيادة إمكانية اللجوء إلى القضاء في بوتان وأوغندا؛ وتعزيز حقوق النساء والفتيات في أوغندا وأمريكا الوسطى؛ ومكافحة الاتّجار بالبشر في منطقة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي؛ وتعزيز الإدماج الاجتماعي في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة؛ ودعم الفئات الضعيفة في أفريقيا، بما في ذلك الأشخاص ذوو الإعاقة. وتدعم الوكالة أيضاً تنفيذ مجموعة متنوعة من المشاريع في مجالات التنمية الريفية والحكم والتنمية المحليين.

(١٠) انظر UN-Women, Progress of the World's Women 2011–2012: In Pursuit of Justice (New York, 2011).

٦٤ - وازدادت أهمية التعاون الإقليمي، بما في ذلك التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، في السنوات الأخيرة. وتشارك الاقتصادات الناشئة والبلدان ذات الدخل المنخفض في التعاون الإنمائي وفي تبادل أفضل الممارسات مع البلدان الواقعة في مناطقها الإقليمية. وتشارك تايلند في التعاون التقني مع غيرها من البلدان النامية في مجالات مثل الزراعة والتعليم والصحة العامة والحد من الفقر. ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم في منطقة آسيا، لتبادل المعارف فيما بين الحكومات وممثلي المجتمع المدني من خلال الشراكة الآسيوية للتمكين القانوني. وفي عام ٢٠١٠، قامت الشراكة، التي استضافتها وزارة العدل في تايلند؛ بدعم التعاون الإقليمي في مجال التعليم والتعاون فيما بين بلدان الجنوب عن طريق تنظيم لقاء لتبادل التجارب بين إندونيسيا وتايلند وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية والصين وفييت نام ومنغوليا. وانصب التركيز فيما أعقب ذلك من جولات دراسية بين الصين وفييت نام ومنغوليا، على سبل تقديم خدمات المساعدة القانونية للمهمشين والضعفاء من العمال. وفي عام ٢٠١١، ستقوم الشراكة، التي ستستضيفها منغوليا، بإعداد مذكرة إرشادية عن منهجية التدقيق الرسمي للقوانين واللوائح لقياس مدى تأثيرها على الفقراء، واختبار المنهجية على الصعيد الوطني وتبادل ما توصلت إليه من تجارب في اجتماعها التشاوري الإقليمي.

تاسعا - الاستنتاجات وسبل المضي قدماً

٦٥ - تُبرز التجارب الوطنية وآراء الدول الأعضاء التي جرى استعراضها في هذا التقرير، أهمية توسيع نطاق إمكانية اللجوء إلى القضاء وسيادة القانون؛ وتحقيق العمالة الكاملة وكفالة العمل الكريم؛ وتوفير التعليم الجيد والتدريب الموجهين للفئات الضعيفة؛ وجعل قطاع خاص يتحلى بالمسؤولية الاجتماعية والتنافس الاقتصادي؛ وإقرار حقوق الملكية المناصرة للفقراء وتيسير حصولهم على الأراضي؛ والتعاون الدولي، بما في ذلك في مجال تقديم المساعدة التقنية والمالية من أجل الحد من الفقر وتمكين الفقراء.

٦٦ - ويتطلب التمكين القانوني للفقراء حماية من يعيشون في فقر عن طريق استحداث أدوات قانونية فعالة، وتعريفهم بالسبل المتاحة للتعويض عن انتهاك حقوقهم وتمكينهم من الوصول إلى تلك السبل. كما أن تطبيق نظامي تسجيل الهويات والمواليد يساعد الناس على إثبات حقوقهم القانونية والحصول عليها. وينبغي أن يتواصل التركيز في الجهود المبذولة لتمكين الفقراء، على توسيع نطاق سيادة القانون وإمكانية لجوء الجميع إلى القضاء عن طريق جملة أمور منها، تعزيز وتحسين إقامة العدل، وتحديد القوانين التي تحول دون التمكين القانوني وإلغاءها، وإذكاء الوعي في مجال القانون وتعزيز تطبيق نظامي تسجيل الهويات والمواليد.

٦٧ - وتلقي التجارب الوطنية في تنفيذ برنامج التمكين القانوني، الضوء على أهمية مراعاة السياق الوطني واحترام اللجوء إلى الوسائل التقليدية و/أو غير الرسمية في تسوية المنازعات مع الالتزام، في الوقت ذاته، بالمعايير والحقوق المتفق عليها دولياً.

٦٨ - وتوفير العمالة هو السبيل الأنجع للحد من الفقر. ويُسهم رسم السياسات ووضع الأطر التنظيمية في مجال العمالة في الحد من الفقر وفي تمكين الفقراء عن طريق كفالة العمالة الكاملة والعمل الكريم للجميع عبر تعزيز حقوق العمل وحمايتها، بما في ذلك من خلال احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل التي أعلنتها منظمة العمل الدولية.

٦٩ - ويُعد توفير التعليم والتدريب من بين العوامل الحاسمة في تمكين من يعيشون في فقر. وينبغي توسيع نطاق الاستفادة من فرص التعليم والتدريب، بما في ذلك برامج محو الأمية، مع مراعاة احتياجات الفئات الضعيفة من السكان.

٧٠ - وتمثل مشاريع القطاع الخاص أداة لا غنى عنها لتوليد النمو الاقتصادي والحد من الفقر. ومن شأن وضع السياسات والأطر التنظيمية التي تعزز جعل القطاع الخاص يتسم بالحيوية والشمول وجودة الأداء ويراعي المسؤولية الاجتماعية، أن يشجع أيضاً على تهيئة بيئة تتيح للجميع مباشرة الأعمال الحرة والتجارية، بمن فيهم النساء ومن يعيشون في فقر.

٧١ - وإقرار حقوق الملكية عنصر أساسي في التمكين القانوني الذي ييسر الحصول على الائتمان، وتحويل الأصول المالية، ومباشرة الأعمال الحرة، وإنشاء الأعمال التجارية، ويسهم في القضاء على الفقر. ومن الأولويات المهمة في برامج الحد من الفقر، تعزيز احترام سيادة القانون وإقرار حقوق الملكية المناصرة للفقراء ووضع السياسات والأطر التنظيمية الملائمة.

٧٢ - ويتعين على المجتمع الدولي أن يواصل جعل القضاء على الفقر أولوية من أولوياته. ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي أن يُفضي الدعم المقدم للبلدان النامية في إطار الجهود التي تبذلها للقضاء على الفقر إلى التمكين القانوني للفقراء.