

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الرابعة والأربعون

15 حزيران/يونيه - 3 تموز/يوليه 2020

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

الوضع المتردي لمسار القضاء على الفقر

تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان*

موجز

هذا التقرير مقدّم من المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، فيليب أليستون، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 19/35. ويُقدّم التقرير في ظرف يجتاز فيه العالم مفترق طرق وجودي من معالمه جائحةً، وركوداً اقتصادي عميق، وتغيّر مناخي مدّمر، وتفاوتات قصوى، وانتفاضة على السياسات العنصرية. ويشكّل الإهمال الطويل الأمد لمسألة الفقر المدقع، سواء من جانب العديد من الحكومات أو الاقتصاديين أو المدافعين عن حقوق الإنسان، القاسم المشترك بين جميع هذه التحديات.

ويؤدي تركيز المجتمع الدولي المطلق على خط الفقر الدولي المعيب المعتمد من البنك الدولي إلى قياس خاطئ للتقدم المحرز في مجال القضاء على الفقر، ومرّد ذلك الاستناد إلى مستوى كفاف بئس بدلاً من الاستناد - ولو في حدود دنيا - إلى مستوى معيشي مناسب. ويصب هذا النهج بدوره في تمهيد الطريق للادعاءات المبالغ فيها إلى حد كبير بشأن القضاء الوشيك على الفقر المدقع، كما يقلل من شأن حالة الإفقر الخطيرة التي لا يزال يعيشها بلايين الناس.

ومع أن الكثير تحقق بفضل أهداف التنمية المستدامة، فهي لا تكفل في الوقت الراهن بلوغ أهداف رئيسية في مجالات منها القضاء على الفقر، والمساواة الاقتصادية، والمساواة الجنسانية، وتغير المناخ. ويتعين إعادة معايرة هذه الأهداف من أجل مواكبة جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) وما نجم عنها من ركود اقتصادي ولمعالجة تسارع الاحترار العالمي.

* قدّم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي لتضمينه أحدث المستجدات.



وإذ يظل الفقر مسألة خيار سياسي، فالقضاء عليه لن يتسنى إلا بما يلي: (أ) مراجعة تصور العلاقة بين النمو والقضاء على الفقر؛ (ب) معالجة مسألة التفاوتات وتبني مبدأ إعادة توزيع الدخل؛ (ج) تعزيز العدالة الضريبية؛ (د) تنفيذ الحماية الاجتماعية الشاملة؛ (هـ) جعل الدور الحكومي في صلب العملية؛ (و) تبني الحكامة التشاركية؛ (ز) تكييف قياس الفقر على الصعيد الدولي.

الصفحة

4	.....	مقدمة	- أولاً
5	.....	الفقر المدقع ليس في طريقه إلى الزوال	- ثانياً
5	.....	ألف - التعويل الخاطئ على خط الفقر الدولي المعتمد من البنك الدولي	
10	.....	باء - رد البنك الدولي	
11	.....	جيم - عدم تحقيق هدف القضاء على الفقر	
12	.....	دال - جائحة كوفيد-19 أو جائحة الفقراء	
14	.....	تنفيذ أهداف التنمية المستدامة	- ثالثاً
14	.....	ألف - أهداف وتأثير غير كافيين	
16	.....	باء - إمكانات تحويلية غير مستغلة	
18	.....	جيم - إعادة النظر في خطة عام 2030	
19	.....	خطوات القضاء على الفقر	- رابعاً
19	.....	ألف - إعادة النظر في العلاقة بين النمو والقضاء على الفقر	
21	.....	باء - معالجة التفاوتات وتبني إعادة التوزيع	
22	.....	جيم - تجاوز نقاش المساعدات وتعزيز العدالة الضريبية	
23	.....	دال - تنفيذ الحماية الاجتماعية الشاملة	
24	.....	هاء - إضفاء طابع محوري على دور الحكومات	
25	.....	واو - تبني الحكامة التشاركية	
26	.....	زاي - تكييف قياس الفقر على الصعيد الدولي	
26	.....	خاتمة	- خامساً

أولاً - مقدمة⁽¹⁾

1- يوجد العالم اليوم في مفترق طرق وجودي من سماته جائحةٌ، وركودٌ اقتصادي عميق، وتغيّرٌ مناخي مدمرٌ، وتفاوتات قسوى، وحركة مناهضة لانتشار العنصرية في العديد من البلدان. ومن القواسم المشتركة التي تتخلل كل هذه التحديات وتزيد من حدة عواقبها موقفُ العديد من الحكومات والاقتصاديين والمدافعين عن حقوق الإنسان المتمثل في إهمال مأساوي وطويل الأمد لمسألة الفقر المدقع وفي التقليل من شأنها بصورة منهجية.

2- ومن المتوقع أن تتسبب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) في سقوط أكثر من 70 مليون شخص إضافي في براثن الفقر المدقع وتعرّض مئات الملايين الآخرين إلى اللبطالة والفقر⁽²⁾. ويهدد الجوع بدرجة حادة أكثر من 250 مليون شخص⁽³⁾. وفي جميع البلدان تقريباً، يتكبد الفقراء والمجتمعات المحلية المهمشة أكبر الضرر، سواء من منظور التعرض للإصابة بالفيروس أو التأثير بالعواقب الاقتصادية للجائحة. ومع أن موضوع تغير المناخ قد اختفى مؤقتاً من الصفحات الأولى، فتأثيره لا يزال يؤجج ظاهرة "التفرقة المناخية"، التي يتحمل فيها الأشخاص ذوو الدخل المنخفض وطأة السياسات المناخية غير المعقولة المصممة لحماية الوضع القائم. وتواصل الحكومات صبّ الأموال في الممارسات القمعية والنظم السجنية، بينما تحرم المجتمعات الفقيرة من حقوق أساسية كالرعاية الصحية اللائقة والسكن والتعليم. وعلى الرغم من عدم وجود أي وسيلة سحرية للخروج من هذا الوضع، فمن شأن المعالجة الجدية لموضوع الفقر المدقع أن تسهم في التصدي لأحد أهم أسباب الإشكالات السالفة الذكر وأحد أهم نتائجها.

3- ويتضمن الجزء الأول من هذا التقرير انتقاداً لخطاب التباهي الذي كان سائداً قبل الجائحة بشأن قرب القضاء على الفقر المدقع. وعلاوة على أن هذا الادعاء لا يستند إلى حقائق تبرره، فهو يفضي إلى استنتاجات سياساتية غير ملائمة ويعزز الاستسهال. ويعتمد هذا الادعاء إلى حد كبير على مقياس البنك الدولي للفقر المدقع، الذي سُخّر دون وجه حق لغرض لم يوضع له أصلاً. ولا تبيّن القياسات الأكثر دقة من التحسّن سوى انخفاض طفيف على مدى السنوات الثلاثين الماضية لعدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر. والحقيقة هي أن بلايين من الناس لا يزالون يعيشون في ظروف من سماًتاً قلة الفرص، ومذلات لا حصر لها، وجوع لا داعي له، ووفيات يمكن الوقاية منها، وفقرٌ أشد من أن يتمكنوا في ظله من التمتع بحقوق الإنسان الأساسية.

4- ويدافع المقرر الخاص في الجزء الثاني عن رأي مؤداه أن أهم استجابة سياساتية اعتمدها المجتمع الدولي إزاء الفقر، من خلال أهداف التنمية المستدامة، تظل غير مستندة إلى إطار مناسب وغير فعالة وتحتاج إلى إعادة تنشيط. ويدعو المقرر الخاص في الجزء الثالث إلى إعادة التفكير جذرياً في النهج الراهنة المتبعة حيال مسألة القضاء على الفقر.

(1) أجرى بسام خواجه وبيبيكا ريديل دراسات وتحليلات وجبهة لأغراض هذا التقرير، وساهمت فيكتوريا أدلانت بالمثل. وقدم مارتن رافاليون، وسانجاي ريدي، وموظفون من البنك الدولي نصائح قيمة للغاية، لكنهم لا يتحملون أي مسؤولية عن المضمون النهائي.

(2) منظمة العمل الدولية، "مع تفاقم الخسائر في الوظائف، نصف القوى العاملة في العالم معرضون لخطر فقدان سبل العيش"، 29 نيسان/أبريل 2020؛ دانيال ماهلر وآخرون، "التقديرات المحدّثة لتأثير جائحة كورونا على الفقر في العالم"، مدونات البنك الدولي، 8 حزيران/يونيه 2020.

(3) World Food Programme, "COVID-19 will double number of people facing food crises unless swift action is taken", 21 April 2020.

ثانياً- الفقر المدقع ليس في طريقه إلى الزوال

5- أحرز تقدم هائل في تحسين نوعية حياة بلايين من الناس على مدى القرنين الماضيين، لكن ذلك لا يعني أن "الفقر المدقع أصبح في طريقه إلى الزوال"⁽⁴⁾. وقد روج العديد من زعماء العالم، والاقتصاديين، والخبراء بحماس لخطاب أُعلن فيه بتباه أن التقدم في مكافحة الفقر يشكل "أحد أعظم الإنجازات الإنسانية في عصرنا"⁽⁵⁾، واصفين انخفاض معدل الفقر المطلق إلى أقل من 10 في المائة بأنه "إنجاز عظيم"⁽⁶⁾. وأشاد آخرون بدور النمو الاقتصادي والرأسمالية في انتشار بليون شخص "من الفقر المدقع والارتقاء بهم إلى مستوى معيشي لائق"⁽⁷⁾.

6- لكن هذه التقييمات المفرطة في التفاؤل تثير العديد من التساؤلات. فما هي آثار التداعيات الجسيمة التي تشوب أبرز مرجع يُعتمد عليه لقياس الفقر العالمي؟ كيف يمكننا التوفيق بين تلك التقييمات والعديد من المؤشرات الأخرى التي ترسم صورة أكثر قتامة؟ هل يكتسي "الإنجاز العظيم" حقاً ما يُزعم من أهمية؟ هل يمكنه الصمود أمام هزة كوفيد-19 وتبعات تغير المناخ فضلاً عن آثار التفاوت الشديد؛ وإذا كان الجواب بالنفي، فما الذي يُمكن استنتاجه من ذلك بشأن مدى هشاشة التقدم المحرز؟ وما مدى التقدم المحرز مقارنة بما كان يمكن تحقيقه في ضوء ما هو متاح من ثروات هائلة؟

ألف- التعويل الخاطئ على خط الفقر الدولي المعتمد من البنك الدولي

7- يستند الخطاب الاحتفالي السالف الذكر في معظمه، بطريقة أو بأخرى، إلى خط الفقر الدولي المعتمد من البنك الدولي، وهو معيار استُند إليه في الخلوص إلى أن عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع قد انخفض من 1,895 بليون شخص في عام 1990 إلى 736 مليون شخص في عام 2015، أي من حوالي 36 في المائة إلى 10 في المائة من سكان العالم⁽⁸⁾. وقد دعمت الأمم المتحدة اعتبار خط الفقر الدولي المعيار الرئيسي في هذا الصدد من خلال تكريسه كمقياس مرجعي رئيسي لكل من الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التنمية المستدامة. وإضافة إلى ذلك، يتيح النفوذ المالي والفكري للبنك الدولي استخدام خط الفقر الدولي على نطاق يشمل تقريباً جميع التقارير الأكثر تداوياً الصادرة بشأن التقدم المحرز.

8- ومن المؤكد أن هذا الخط هو نتاج مبادرة جديدة بالثناء أتاحت أكثر من أي جهد منفرد آخر إذكاء الوعي وتعزيز العزم الجماعي. غير أن الصورة التي تُستشف منه تظل أبعد ما تكون عن الشمول ومن المهم الإقرار بأوجه قصوره الرئيسية⁽⁹⁾. وقد ورد الاعتراف بالعديد من أوجه القصور هذه على

(4) Steven Pinker, *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism, and Progress* (2018), p. 117 (Kindle edition).

(5) البنك الدولي، "انخفاض الفقر المدقع يتواصل على المستوى العالمي لكن بوتيرة أبطأ"، 19 أيلول/سبتمبر 2018.

(6) Martin Wolf, "The case for sane globalism remains strong", *Financial Times*, 16 July 2019.

(7) Abhijit V. Banerjee and Esther Duflo, "How poverty ends: the many paths to progress—and why they might not continue", *Foreign Affairs* (January/February 2020), "Poverty in America", *Bigger than Five*, TRT World, at minute 16:20. Available at <https://www.trtworld.com/video/bigger-than-five/poverty-in-america/5e031e03b53db8001717e81a>.

(8) World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle* (2018), p. 2.

(9) تشمل المسائل الخارجة عن نطاق هذا التقرير الانتقادات المتعلقة بنسب تعادل القوة الشرائية، وأساليب استخلاص خطوط الفقر الدولية السابقة، وآثار تغيير المنهجيات، وإشكالية نُهج القياس النقدي الأحادي الأبعاد. وقد ألقى باحثون، بما في ذلك ساينا ألكير، وأنجوس ديتون، وسانجاي ريدي كثيراً من الضوء على هذه الإشكاليات.

لسان مسؤولين في البنك الدولي، وفريق خبراء معيّن من البنك الدولي، بل وحتى من جانب الخبير الاقتصادي المسؤول عن بلورة مفهوم جديد لخط الفقر الدولي. ومع ذلك، تمثل أوجه القصور ضربة قوية لمصداقية التركيز المطلق على هذا الخط بالذات واستخدامه من جانب العديد من المعلقين - ومن جانب البنك الدولي - لدعم صورة مضللة بشأن التقدم المحرز في مكافحة الفقر.

9- ما هو بالضبط خط الفقر الدولي؟ وُضع خط الفقر المعمول به حالياً انطلاقاً من متوسط خطوط فقر وطنية اعتمدها بعض أفقر بلدان العالم، ومعظمها في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى⁽¹⁰⁾. وعلى عكس العديد من خطوط الفقر الوطنية، لا يستند هذا الخط إلى أي تقييم مباشر لتكلفة الاحتياجات الأساسية. فهو خط مطلق ثابت في القيمة يُحسب ويُقاس بالدولار على أساس نسبة تعادل القوة الشرائية، وهي نسبة مصممة في ضوء تسوية حسابية لتكاليف السلع في مختلف البلدان على نحو لا يتيح أسعار الصرف المعمول بها في السوق (على الرغم من أوجه الاعتراض العديدة على صحة مفهوم تعادل القوة الشرائية). ويعتبر البنك الدولي أن هذا الخط يشكل معياراً وجيهاً على الصعيد العالمي لقياس القدرة على تلبية نفس الاحتياجات الضعيفة في كل بلد.

10- وتمثل القيمة الرهانة لخط الفقر، البالغة 1,90 دولار في اليوم على أساس نسبة تعادل القوة الشرائية في عام 2011، مقداراً ما كان يمكن أن يُشتري بهذا المبلغ في الولايات المتحدة الأمريكية في عام 2011⁽¹¹⁾. وإذا حُوّلت هذه القيمة إلى العملات المحلية وفق النسب المتاحة في السنوات الأخيرة، فمعنى ذلك أن يعيش المرء بـ 910,15 بيزو يومياً في شيلي، أو 7,49 يوان في الصين، أو 36,27 روبية في الهند، أو 22,49 بيزو في المكسيك، أو 355,18 نايرا في نيجيريا، أو 1,41 يورو في البرتغال، أو 50,83 روبل في الاتحاد الروسي⁽¹²⁾. ويظل مستوى خط الفقر الدولي بالطبع في مستوى أدنى بكثير من خطوط الفقر الوطنية لمعظم البلدان، وهو ما يؤدي بالتالي إلى خفض الأرقام المستخلصة بشأن الفقر بدرجة كبيرة للغاية. فعلى سبيل المثال، وباستخدام أحدث المقارنات المتاحة، تبلغ نسبة الفقر في تايلند 0,0 في المائة مقارنة بخط الفقر الدولي، و9,9 في المائة مقارنة بالخط الوطني⁽¹³⁾، وتبلغ النسبتان في الولايات المتحدة 1,2 في المائة مقابل 12,7 في المائة⁽¹⁴⁾، وفي جنوب أفريقيا 18,9 في المائة مقابل 55 في المائة⁽¹⁵⁾، وفي المكسيك 1,7 في المائة مقابل 41,9 في المائة⁽¹⁶⁾.

11- ويستعرض هذا الفرع من الوثيقة العديد من أوجه القصور الرئيسية التي تشوب خط الفقر الدولي، كما تتجلى من "النقاش التقني الحاد" المحيط بهذا الموضوع⁽¹⁷⁾. ومهما كانت مزايا خط الفقر

Francisco H. G. Ferreira and others, "A global count of the extreme poor in 2012: data issues, methodology and initial results" (World Bank, October 2015), p. 39 (10)

يعبّر عن خطوط الفقر بالدولار على أساس تعادل القوة الشرائية في عام 2011، ماعداً عند ذكر خلاف ذلك. (11)

استناداً إلى التحويل إلى العملة المحلية الذي قدمه البنك الدولي عبر البريد الإلكتروني في 25 آذار/مارس 2020. سنوات التحويل هي: 2018، في حالة الروبل الروسي، والبيزو المكسيكي، والنايرا النيجيري، والبات التايلندي؛ 2017، في حالة اليورو/البرتغال، والبيزو/شيلي؛ 2016، في حالة اليوان الصيني؛ 2014، في حالة راند/جنوب أفريقيا والروبية/الهند. (12)

.Figures for 2018. See World Bank, "Poverty & equity brief: Thailand", April 2020 (13)

Figures for 2016. United States Census Bureau, "Income and poverty in the United States: 2016", September 2017; World Bank, "Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population)" (14)

.Figures for 2014. World Bank, "Poverty & equity brief: South Africa", April 2020 (15)

.Figures for 2018. World Bank, "Poverty & equity brief: Mexico", April 2020 (16)

.Alex Cobham, *The Uncounted* (2020), p. 31 (17)

الدولي، فينبغي ألا يُعتمد كأساس بارز لتحديد ما إذا كان المجتمع الدولي بصدد النجاح في القضاء على الفقر المدقع أم لا، ناهيك عن أن يكون المعيار المرجعي المعتمد للهدف 1 من أهداف التنمية المستدامة المتعلق بالفقر. فالخط منخفض واعتباطي بدرجة تضمن الخلوص إلى نتيجة إيجابية وتمكين الأمم المتحدة والبنك الدولي والعديد من المعلقين من إعلان انتصار بطعم الهزيمة.

قلة طموح غير مقبولة

12- صُمم خط الفقر الدولي بصورة صريحة استناداً إلى مستوى معيشي منخفض للغاية يقل بكثير عن أي تصور معقول لحياة كريمة. ووفق هذا المقياس، يمكن للمرء أن "ينجو" من الفقر دون أن يكون له أي دخل قريب مما هو مطلوب لمستوى معيشي لائق، بما في ذلك من حيث الحصول على الرعاية الصحية والتعليم. وهذا المعيار بعيد كل البعد عما هو منصوص عليه في قانون حقوق الإنسان وما هو مكرس في ميثاق الأمم المتحدة.

13- وهناك عدد من البدائل التي تتيح بوضوح إمكانية اتباع نهج مختلف تماماً. فعلى سبيل المثال، اقترح ديفيد وودوارد "خطاً للفقر قائماً على الحقوق" ومتفقاً مع حد أدنى من المستوى المعيشي المقبول أخلاقياً. وخلص إلى أن بلوغ المستوى المتوخى في عام 2010 على الصعيد العالمي في مجال وفيات الرضع كان يتطلب خطاً للفقر أعلى بـ 4,2 أمثال من خط الفقر الدولي الذي استخدمه البنك الدولي في ذلك الوقت⁽¹⁸⁾. وفي عام 2006، اقترح بيتر إدوارد "خطاً أخلاقياً للفقر" من شأنه أن يمكن الناس من بلوغ متوسط العمر المتوقع للإنسان، وخلص استناداً إلى ذلك إلى أن عدد الفقراء في العالم يعادل نحو ثلاثة أمثال ما استنتج بناء على خط الفقر الدولي المعمول به في ذلك الوقت⁽¹⁹⁾.

مقياس لا يتلاءم حتى مع معيشة متقشفة

14- في حين يدافع البنك الدولي عن خط الفقر الدولي على أساس أن المقصود به هو المبلغ الذي يكفل تغطية مجموعة ضئيلة من الاحتياجات الأساسية، يشكك منتقدو هذا الخط في أن يكون المبلغ الذي يمثله كافياً ولو لتلبية هذا المستوى من الاحتياجات. وينتقد روبرت ألن استناد الخط إلى المعيشة في 15 بلداً أغلبها من البلدان الاستوائية، بدلاً من استخدام تقييم مباشر للاحتياجات الأساسية، وبالتالي تجاهله مستوى أعلى من الإنفاق على ضروريات مثل الوقود والملابس في البلدان الباردة والإسكان في البلدان الغنية. وباستخدام نهج مقترّر لتحديد أدنى تكلفة ممكنة تكفل نظاماً غذائياً متوازناً يعادل 2 100 سعرة حرارية ومساحة للسكن تعادل ثلاثة أمتار مربعة، خلص الباحث إلى خط فقر أعلى قدره 2,63 دولار في البلدان النامية و3,96 دولارات في البلدان المرتفعة الدخل⁽²⁰⁾. واستناداً إلى هذه المنهجية، قدر الباحث أن عدد الفقراء يفوق بـ 1,5 مرة العدد المستنتج استناداً إلى خط البنك الدولي، وخلص إلى أن تلبية تكاليف الغذاء أو السكن وحدها وفق هذا المقياس قد تكون صعبة للغاية، إن لم نقل مستحيلة، في بعض البلدان⁽²¹⁾.

(18) David Woodward, *How Poor is 'Poor'? Towards a Rights-Based Poverty Line* (2010), p. 38

(19) Peter Edward, "The ethical poverty line: a moral quantification of absolute poverty", *Third World Quarterly*, vol. 27, No. 2 (2006), pp. 388–389

(20) Robert Allen, "Absolute poverty: when necessity displaces desire", *American Economic Review*, vol. 107 (2017), p. 3713

(21) المرجع نفسه، الصفحتان 3716–3717.

15- وما فتئ سانجاي ريدي يدافع عن رأي مؤداه أن نهج البنك الدولي ليس مجدداً ولا يمكن الاعتماد عليه، ويرجع ذلك جزئياً إلى أنه غير مرتبط مباشرة بتكلفة الاحتياجات الأساسية ولا يواكب أي تصور عادي للفقر⁽²²⁾. ولفت الانتباه إلى الحد الأدنى لتكلفة الغذاء وفق ما حسبته حكومة الولايات المتحدة، الذي كان يبلغ 5,04 دولارات في اليوم في عام 2011، وهو ما يتجاوز بقدر كبير مبلغ 1,90 دولار الذي يعتبر البنك الدولي أن من شأنه أن يكفل لشخص الإفلات من الفقر المدقع في الولايات المتحدة⁽²³⁾.

الاختلافات المجتمعية

16- يرى آخرون أن خط الفقر الدولي لا يراعي تباين المعايير المجتمعية. وفي حين أن نسب تعادل القوة الشرائية تنطوي على تسوية من حيث المبدأ للأسعار المختلفة لسلع بعينها في مختلف البلدان، فهي لا تعكس الاختلافات في السلع الأساسية اللازمة للإفلات من الفقر. فقد لا يكون الهاتف المحمول أو تكاليف النقل ضرورية للعمل في بلد منخفض الدخل، لكن ذلك يشكل عنصراً لا بد منه في البلدان ذات الدخل المرتفع. وفي وقت لاحق، اعترف مارتن رافاليون، المهندس الرئيسي لخط الفقر المطلق القائم على "دولار في اليوم" الذي اعتمده البنك الدولي في عام 1990، بأن أعمال منظور عالمي حقيقي إزاء تناول مسألة الفقر يتطلب في الواقع نهجاً نسبياً. ويقترح رافاليون خطأً قائماً على بعد نسبي ضعيف "لمراعاة تكاليف الاندماج الاجتماعي في البلدان الأغنى"⁽²⁴⁾.

17- ويدعو سانجاي ريدي إلى نهج محدد السياق يشمل مجموعة ثابتة من القدرات المرجعية (حرية تكفل تحقيق حالات وأفعال محددة) التي يجب أن يكون الشخص قادراً على الحصول عليها لكيلا يُدرج في خانة الفقراء⁽²⁵⁾. ومن شأن تسعير هذه القدرات محلياً أن يلغي الحاجة إلى خط فقر عالمي واحد، ويتيح إجراء مقارنات دولية، ويزيل الشك الناجم عن استخدام نسب تعادل القوة الشرائية.

التفاوتات الجنسانية

18- من المعروف جيداً أن الطريقة السائدة لقياس الفقر تحجب الفروق الجنسانية لأن تقديرها لاستهلاك الفرد يفترض أن جميع الموارد تتقاسمها الأسرة المعيشية بالتساوي، في حين أن البحوث التي أجريت في الصين⁽²⁶⁾ وأفريقيا⁽²⁷⁾ وأماكن أخرى تبين وجود اختلافات واسعة النطاق في تخصيص الموارد والاستهلاك بين النساء والرجال⁽²⁸⁾. وينتج عن ذلك آثار هائلة، منها أن ما يقرب من 100 مليون شخص كانوا يعيشون

(22) Sanjay G. Reddy and Rahul Lahoti, "\$1.90 per day: what does it say?", (The New School for Social Research, 2015), p. 11. See also Sanjay Reddy and Thomas Pogge, "How not to count the poor", in Sudhir Anand, Paul Segal and Joseph E. Stiglitz, eds., *Debates on the Measurement of Global Poverty* (Oxford Scholarship Online, 2010).

(23) Reddy and Lahoti, "\$1.90 per day", p. 12.

(24) Martin Ravallion, *The Economics of Poverty* (Oxford University Press, 2016), p. 340; Martin Ravallion and Shaohua Chen, "Global poverty measurement when relative income matters", *Journal of Public Economics*, vol. 177 (2019), p. 10.

(25) Reddy and Lahoti, p. 12.

(26) World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 134.

(27) Caitlin Brown, Martin Ravallion and Dominique van de Walle, "Are poor individuals mainly found in poor households? Evidence using nutrition data for Africa", World Bank Policy Research Working Paper No. 8001 (March 2017), pp. 22–23.

(28) World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, pp. 125–149; Isis Gaddis and Dominique van de Walle, "Data gaps: the poor typical household surveys miss", World Bank Blogs, 25 January 2016.

فوق خط الفقر بفارق 10 سنتات فقط في عام 2015. ويكفي وجود اختلال نظمي بسيط لكي تُستبعد من أرقام الفقر العالمية ملايين النساء اللواتي يعشن تحت خط الفقر المعتمد من البنك الدولي.

19- وبطبيعة الحال، يتعلق الأمر هنا بمسألة أساسية ذات صلة بجمع البيانات تتجاوز نطاق البنك الدولي⁽²⁹⁾. ويُحسب للبنك الدولي أنه يسلم دون تردد بأن أرقامه تتجاهل أوجه عدم المساواة داخل الأسر المعيشية⁽³⁰⁾، إذ سلط الضوء مؤخراً على هذه الظاهرة، وشرع في العمل على استكشاف أساليب مبتكرة لفهم الفقر الفردي⁽³¹⁾.

المجموعات المُغفلة

20- يطمس الخطاب الذي يدعي النجاح أيضاً وضع مئات الملايين من الأشخاص المُغفلين من بيانات الاستقصاء أو الممثلين تمثيلاً ناقصاً فيها⁽³²⁾. وغالباً ما يكون هؤلاء من فئات متضررة بشكل غير متناسب من الفقر، بما في ذلك المشردون، والرعاة، والعمال المهاجرون، واللاجئون، والمشردون، والأشخاص المتضررون من النزاعات المسلحة، والأشخاص الذين يقيمون في أسر معيشية ولكنهم ليسوا من أفرادها (مثل العاملين في الخدمة المنزلية)، وأولئك الذين يعيشون في مستوطنات غير رسمية⁽³³⁾.

مساهمة كبيرة مردها الصين

21- يلاحظ أن مقداراً كبيراً من التقدم المستنتج استناداً إلى خط الفقر المعتمد من البنك الدولي لا يُعزى إلى أي اتجاه عالمي بل إلى التطورات الاستثنائية الحاصلة في الصين، حيث انخفض عدد الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر الدولي من أكثر من 750 مليون شخص إلى 10 ملايين بين عامي 1990 و2015⁽³⁴⁾، وهو ما يمثل نسبة كبيرة من البليون شخص الذين "انتشلوا" من براثن الفقر خلال تلك الفترة. ويتجلى ذلك بصورة أوضح عند الاستناد إلى خطوط للفقر ذات قيمة أعلى. فإذا استثنينا الصين، سنلاحظ أن عدد الفقراء استناداً إلى خط 2,50 دولار يكاد لا يتغير بين عامي 1990 و2012⁽³⁵⁾. ولولا شرق آسيا والمحيط الهادئ، لارتفع العدد من 2,02 بليون شخص إلى 2,68 بليون شخص بين عامي 1990 و2015 استناداً إلى خط للفقر يعادل 5,50 دولار⁽³⁶⁾.

Caroline Criado-Perez, *Invisible Women: Data Bias in a World Designed For Men* (Chatto & Windus, 2019), pp. 113–118 (29)

Paul Romer, Ana Revenga and Francisco H.G. Ferreira, "Monitoring global poverty: a cover note to the report of the commission on global poverty" (18 October 2016), p. 3 (30)

.World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 144 (31)

Alex Cobham estimates that over 350 million people are "systematically excluded from surveys and census data". (*The Uncounted*, p. 157.) See also Anthony Atkinson, *Measuring Poverty around the World* (Princeton University Press, 2019), p. 128 (32)

Atkinson, *Measuring Poverty*, pp. 129–130; United Nations Environment Programme, "Putting sustainable pastoralism on the global agenda", 23 June 2017; United Nations, "Refugees", available at www.un.org/en/sections/issues-depth/refugees/; International Organization for Migration, "Global Migration Trends", available at www.iom.int/global-migration-trends (33)

World Bank, "Poverty and equity data portal," available at <https://povertydata.worldbank.org/poverty/country/CHN> (34)

Peter Edward and Andy Sumner, "Global inequality and global poverty since the cold war: how robust is the optimistic narrative?", Global Challenges Working Paper Series No. 1 (2017), figures 6–9 (35)

World Bank, "Regional aggregation using 2011 PPP and \$1.9/day poverty line", available at iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx (36)

باء- رد البنك الدولي

22- كان رد البنك الدولي على منتقدي خط الفقر الدولي ملتبسا بصورة واضحة. فقد قبل البنك بصحة العديد من الانتقادات، واعترف ببعض أوجه القصور، وسلم بالحاجة إلى مؤشرات متعددة للفقر والتنمية البشرية. ومع ذلك، فهو لا يزال يضع هذا الخط في صدارة رسائله ويديرها في الكثير من أهم أبحاثه وتحليلاته بشأن الاتجاهات العالمية. وأوضح البنك صراحة، رغم تحفظه الحذر، أن تركيزه لا يزال منصباً على رفع مستوى معيشة الناس إلى ما فوق خط الفقر المذكور⁽³⁷⁾.

23- وفي عام 2015، سعى البنك الدولي إلى الحصول على المشورة بشأن أفضل السبل لقياس ورصد الفقر في العالم من خلال تعيين لجنة معنية بالفقر العالمي تضم 24 عضواً، بقيادة أنتوني أتكينسون. ووافق البنك لاحقاً على العديد من التوصيات الـ 21 الواردة في تقرير اللجنة، وأقر، على سبيل المثال، بأن هناك تساؤلات مشروعة بشأن ما إذا كان خط الفقر المعتمد منخفضاً للغاية بدرجة لا تتيح تحديد من هو الفقير في جميع البلدان⁽³⁸⁾. وفي عام 2018، اعتمد البنك "خط فقر مجتمعي" يراعي مستويات الاستهلاك في البلدان، وهو ما أفضى إلى أن عدد الفقراء ظل راکداً تقريباً لمدة 25 عاماً⁽³⁹⁾. وأبلغ البنك عن استعماله خطين أعلى قيمة يعتبرهما ملائمين للبلدان المتوسطة الدخل من الشريحتين الدنيا والعليا، أي 3,20 و 5,50 دولارات على التوالي⁽⁴⁰⁾.

24- وعلى الرغم من أن اللجنة حثت البنك الدولي على وضع تقدير أساسي يستند إلى الاحتياجات بدلاً من الاعتماد على المعايير التي اختارتها 15 من أفقر بلدان العالم، فقد أكد البنك الدولي أنه "سيكون ضرباً من الاستعلاء وعدم الاحترام التشكيك في الخيارات" التي تتخذها تلك البلدان⁽⁴¹⁾. وتتعارض هذه المراعاة غير المعهودة بصورة مخرجة مع تصميم البنك الدولي على التأثير على مختلف الخيارات الأخرى المتعلقة بالسياسات الداخلية والشواغل الملحة التي أثرت بشأن خطوط الفقر الوطنية في بلدان مثل الصين⁽⁴²⁾ والهند⁽⁴³⁾ وماليزيا⁽⁴⁴⁾. وفي عام 2019، أقر مسؤول رئيسي من البنك الدولي بأن "الفقر ظاهرة معقدة ومتعددة الأوجه" وأن هناك حاجة إلى "قائمة أكثر تنوعاً من مؤشرات الفقر"⁽⁴⁵⁾.

25- وعلى العموم، لم يتجاوب البنك الدولي بصورة ملموسة مع الشاغل الذي يعتبر أن خط الفقر المعتمد منخفض للغاية في بعض البلدان وأنه لا يفي حتى بمتطلبات معيشة الكفاف. ويتجنب البنك الأسئلة الصعبة المتعلقة بصواب نسب تعادل القوة الشرائية، ومحاطر استخدام مجموعة مرجعية مستمدة من بلدان استوائية أقل حضرنة، وما إذا كان خط الفقر الدولي يفي حقاً بالهدف من استخدامه.

World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 3. (37)

المرجع نفسه، الصفحتان 3 و 8. (38)

المرجع نفسه، الصفحتان 7 و 8. (39)

المرجع نفسه، الصفحة 7. (40)

Romer, Revenga and Ferreira, "Monitoring global poverty: a cover note", p. 7. (41)

Andrew Martin Fischer, *Poverty as Ideology: Rescuing Social Justice from Global Development Agendas* (Zed Books, 2018), p. 74 (42)

Angus Deaton, "Price trends in India and their implications for measuring poverty", *Economic & Political Weekly*, vol. 43, No. 6 (9 February 2008) (43)

Kenneth Simler, "An idea whose time has come: increasing Malaysia's poverty line", World Bank Blogs, 15 October 2019 (44)

Francisco H.G. Ferreira, "Measuring and monitoring global poverty at the World Bank: a brief overview", presentation at World Bank Headquarters, 5 March 2019, p. 22 (45)

26- وعلاوة على ذلك، يواصل البنك الدولي وصف خط الفقر الدولي بأنه "وسيلة حاسمة" لقياس التقدم المحرز⁽⁴⁶⁾، ومن ثم لا تزال الدول تستند إليه في خياراتها السياساتية الرئيسية. ويؤدي ذلك إلى استنتاج مؤداه أن الفقر المدقع يختفي في معظم مناطق العالم. وقد يحاول موظفو البنك الدولي التقليل من أهمية موضوع خط الفقر الدولي من خلال الإحالة إلى العمل المنجز باستخدام خطوط بديلة وتعريف وطنية، ولكن ذلك لا يمكن أن يخفي أهمية الخط المذكور في الوعي العام، ودوره في صياغة خطاب النجاح الذي يروج له البنك الدولي والأمم المتحدة وغيرهما، وتأثيره على السنوات الثلاثين الماضية من صنع السياسات الدولية. وفي حين أنه قد يكون من غير المجدي السعي إلى بلورة خط فقر "حقيقي" واحد، فهذا لا يعني أن جميع الخطوط صحيحة بنفس القدر. ويبقى نمج البنك الدولي غير مناسب إلى حد فظيع ولا يصلح أن يكون أساساً لفهم مشترك للتقدم المحرز في مجال الفقر.

جيم- عدم تحقيق هدف القضاء على الفقر

27- من شأن استخدام خط للفقر يحظى بقدر أكبر من الاستصواب أن يؤدي إلى فهم مختلف تماماً لمسألة التقدم المحرز في مجال مكافحة الفقر. وتظل الأرقام مروعة حتى في ظل خط الفقر المعتمد من البنك الدولي، إذ من العار أن يعيش 700 مليون شخص بأقل من 1,90 دولار في اليوم. ويتبين من استخدام مقاييس أكثر واقعية أن حجم الفقر في العالم أكبر بكثير وأن اتجاهات القضاء عليه غير مشجعة.

28- وفي مقابل رواية انتشار بليون شخص من براثن الفقر وتحقيق انخفاض عالمي للفقر من نسبة 36 في المائة إلى 10 في المائة، يتبين من استخدام خطوط كثيرة للفقر أن الانخفاض ظل متواضعاً في المتوسط وأن عدد الفقراء لا يزال مستقراً تقريباً. فعدد الأشخاص الذين يعيشون تحت خط 5,50 دولارات ظل ثابتاً تقريباً بين عامي 1990 و2015، إذ انخفض من 3,5 إلى 3,4 بلايين، مقابل تراجع للنسبة من 67 في المائة إلى 46 في المائة⁽⁴⁷⁾. واستناداً إلى خط مارتن رافاليون القائم على بعد نسبي ضعيف، انخفض عدد الفقراء بصورة طفيفة من 2,55 بليون إلى 2,3 بلايين بين عامي 1990 و2013، وتراجعت النسبة من 48 في المائة إلى 32 في المائة⁽⁴⁸⁾. واستناداً إلى خط الفقر المجتمعي للبنك الدولي، انخفض عدد الفقراء من 2,35 بليون إلى 2,1 بليون نسمة بين عامي 1990 و2015، وانخفض المعدل من 44,5 في المائة إلى 28,5 في المائة⁽⁴⁹⁾. وتبلغ نسبة الفقر في الوقت الراهن 23 في المائة استناداً إلى أهم مقياس عالمي غير نقدي للحرمان، هو مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد، الذي يغطي 101 من البلدان النامية⁽⁵⁰⁾.

29- وحتى استناداً إلى خط البنك الدولي، تظل الاتجاهات في بعض المناطق تبعث على القلق البالغ. فبين عامي 1990 و2015، ارتفع عدد الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى والشرق الأوسط بنحو 140 مليون نسمة⁽⁵¹⁾. ومن المخجل أن مستوى معيشة

(46) World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 3

(47) المرجع نفسه، ص 83.

(48) Martin Ravallion, "On measuring global poverty", National Bureau of Economic Research Working

Paper No. 26211 (2019), pp. 22–23

(49) Espen Beer Prydz and Dean Jolliffe, "Societal poverty: a global measure of relative poverty" (World

Bank, 11 September 2019); World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 77

(50) United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2019*, p. 68

(51) World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 42

أفقر السكان في العالم، الذين يواجهون متطلبات الحياة بدخل يعادل نصف قيمة خط البنك الدولي المقدر على أساس الكفاف، لم يزد إلا بمقدار ضئيل في 30 عاماً⁽⁵²⁾.

30- ويظل العالم أبعد ما يكون عن القضاء على الفقر. فمع أن الهدف 1 من أهداف التنمية المستدامة يرمي إلى القضاء على الفقر المدقع بحلول عام 2030، لا يتوقع البنك الدولي نهاية الفقر حتى بالاستناد إلى خط الفقر السالف الذكر. وإذا افترضنا أن كل بلد سيتمكن من تحقيق نمو يعادل نموه في الفترة بين عامي 2005 و2015 (وهو أمر مشكوك فيه)، يتوقع البنك الدولي أن تبلغ نسبة الفقر 6 في المائة في عام 2030⁽⁵³⁾. أما بالاستناد إلى خط للفقر تبلغ قيمته 5,04 دولار، فالتوقعات تشير إلى أن 28 في المائة من سكان العالم، أو 2,35 بليون شخص، سيعيشون في فقر في عام 2030⁽⁵⁴⁾. وستراجع هذه التوقعات كثيراً بسبب تأثير جائحة كوفيد-19 المدمر في مجالي الاقتصاد والصحة العامة.

31- وعلاوة على ذلك، سيؤدي تغير المناخ إلى زيادة تقويض هذه التوقعات، لأن عدداً قليلاً من الحكومات يتخذ الخطوات الصارمة اللازمة للتصدي للانبعاثات أو تأثيرها على الفقر. وفي عام 2016، كان من المتوقع أن يؤدي تغير المناخ إلى تراجع دون خط الفقر الدولي للمستوى المعيشي لـ 100 مليون شخص بحلول عام 2030⁽⁵⁵⁾. وقد يبدو المستقبل أكثر قتامة في ضوء توقعات خط للفقر أكثر واقعية يستند إلى تسعير كامل للتأثير العكسي لانبعاثات الكربون.

32- وعلى الرغم من الموارد الهائلة، لم يتمكن العديد من البلدان المرتفعة الدخل، في سياق تدابيرها الوطنية، من الحد بصورة فعلية من حدة الفقر، التي غالباً ما تبلغ نسباً تُكثب برقمين. وفي بعض الحالات، ارتفعت نسبة الفقر بصورة صاحبها تزايد في عدد الأشخاص الذين يواجهون التشرد والجوع والديون. وفي الفترة بين عامي 1984 و2014، ارتفعت نسبة الفقر في بلدان مثل أستراليا، وأيرلندا، ونيوزيلندا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية⁽⁵⁶⁾. وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يعيش طفل من كل سبعة أطفال في فقر ناتج عن ضعف الدخل، وزادت نسب الأطفال الذين يعيشون الفقر في نحو ثلثي تلك البلدان في السنوات الأخيرة⁽⁵⁷⁾. ومع أن الناس يتحدثون عن "تمدد الطبقة الوسطى"، فإن معظم أفراد هذه الفئة يعيشون حياة محفوفة بدرجة عالية من المخاطر في مستوى دون خط الـ 10 دولارات في اليوم الذي يكفل الخروج بصورة دائمة من دائرة الفقر⁽⁵⁸⁾.

دال - جائحة كوفيد-19 أو جائحة الفقراء

33- سيكون تأثير جائحة كوفيد-19 طويل الأمد في سياق ظل يتسم بنقص شديد في الاستجابات الهيكلية التي تدعو الحاجة الماسة إليها. ووفقاً للبنك الدولي، ستمحو الجائحة جميع التقدم المحرز على مدى السنوات الثلاث الماضية في مجال تخفيف حدة الفقر، وستلقي بـ 176 مليون شخص

(52) Martin Ravallion, "Are the world's poorest being left behind?", *Journal of Economic Growth*, vol. 21 (2016), p. 162.

(53) World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 24.

(54) Sanjay G. Reddy, "Global absolute poverty: The beginning of the end?" (10 February 2020), tables 8-9.

(55) Stephane Hallegatte and others, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (World Bank, 2016).

(56) Atkinson, *Measuring Poverty*, p. 199.

(57) OECD, "Poor children in rich countries: why we need policy action" (October 2018).

(58) Peter Edward and Andy Sumner, *The End of Poverty: Inequality and Growth in Global Perspective* (Palgrave Pivot, 2019), p. 40.

في براثن الفقر، استناداً إلى خط للفقر تعادل قيمته 3,20 دولارات⁽⁵⁹⁾. وبدلاً من عقد العزم على معالجة مسألة عدم كفاية النظم الصحية العامة ونظم الحماية الاجتماعية في مواجهة الجائحة، اعتبرت حكومات كثيرة أن هذا المرض يشكّل تحدياً عابراً يتعيّن تحمّله، متجاهلة الحاجة الماسة إلى إعادة هيكلة المجالين الاقتصادي والاجتماعي على نطاق واسع. وقد اغتنمت دول أخرى الفرصة لتقييض حقوق الإنسان أو تقييدها. وبدلاً من الإقرار بقصور الجهود الرامية إلى "القضاء على الفقر"، وبأن الجائحة ماضية في تعرية هذه الحقيقة بصورة جلية، ظلت معظم الجهات الفاعلة تتمسك بتكرار النهج القائمة التي اتّضح فشلها.

34- ويجسد الشعور الذي تتبعه دوائر الصحة العامة في سياق التصدي للجائحة الإهمال المنهجي للفئات التي تعيش في الفقر. وتبين النصيحة الرنانة التي تحث على "البقاء في المنزل، والحفاظ على المسافة الاجتماعية، وغسل اليدين، واستشارة الطبيب في حالة ظهور حمى" محنة أعداد كبيرة ممن لا قبل لهم بأي من هذه الأشياء. فهم لا يملكون منزلاً يأوون إليه، ولم يدخروا مخزونات من الأغذية، ويعيشون في ظروف اكتظاظ غير صحي، ولا قدرة لهم على الوصول إلى المياه نظيفة أو الرعاية الطبية بأسعار يقدرون على تحمّلها. وليست الجائحة ظرفاً قاهراً يساوي بين الناس، بل هي ظرف زاد من حدة الفقر وكشف عن الحالة المتردية لشبكات الأمان الاجتماعي الموجهة لذوي الدخل المنخفض أو لمن يعيشون الفقر في جميع أنحاء العالم. فالفقراء هم على الأرجح أكثر عرضة للفيروس وأقل حظاً من سُبُل الحماية منه. وهم يعانون من تأثير إجراءات الحجر والتسريح والإغلاق بصورة أشد. وغالبية "العمال الأساسيين" يعيشون على أجور زهيدة ولا يُكفل لهم الحصول على حماية مناسبة أو المساعدة الطارئة. وفي خضم اندفاع يمكن تفهمه نحو إعادة فتح الاقتصادات، قد يصبح هؤلاء العمال أكباش فداء للمرحلة.

35- وكشف تباين نسب انتشار المرض والوفيات بصورة صادمة التفاوتات العرقية والطبقية. وفي بعض أغنى دول العالم، ثبت أن نظم الرعاية الصحية غير كافية على الإطلاق، كما أن التمييز العنصري والجنساني والديني والطبقي قد أدى إلى تفاوتات عميقة في الاستفادة من فرص الحصول على السكن والغذاء والتعليم والتكنولوجيا. وبرزت بصورة جلية في هذا الظرف الفوارق القائمة بين الشمال والجنوب. فالعديد من الحكومات الوطنية والمحلية، المقيدة بسياساتها التقشفية، تفتقر إلى الإرادة والموارد والقدرات الإدارية اللازمة للتدخل بفعالية. وفي الوقت نفسه، أصيبت تعددية الأطراف بنكسات خطيرة كما انحسر التضامن الدولي، فيما عدا استثناءات قليلة.

36- ولو كانت الأسس الدنيا للحماية الاجتماعية متاحة لتسنى لمئات الملايين من الأشخاص الذين حُرّموا من الرعاية الطبية والغذاء الكافي والسكن ومن حد أدنى من الأمن تفادي بعض من أسوأ التبعات المتكبدة. وفي مقابل ذلك، أدت الضغوط المستمرة الرامية إلى تصحيح أوضاع المالية العامة، وخاصة على مدى العقد الماضي، إلى الدفع بنظم الحماية الاجتماعية نحو نماذج القرن التاسع عشر بدلاً من الارتقاء بها إلى تطلعات أواخر القرن العشرين. وإذا ما اقترن ذلك بالجيل القادم من سياسات التقشف في فترة ما بعد الجائحة، فستتسارع وتيرة الانتقال الهائل للسلطة الاقتصادية والسياسية إلى النخب الثرية، على غرار ما اتّسمت به السنوات الأربعون الماضية، وهو ما سيجعل من حجم وعمق الفقر في العالم أمراً لا يُطاق وعامل انفجار من الناحية السياسية.

(59) Mahler and others, "Updated estimates"

ثالثاً- تنفيذ أهداف التنمية المستدامة

- 37- ترمي أهداف التنمية المستدامة وخطة التنمية المستدامة لعام 2030 إلى إتاحة "مخطط مشترك للسلام والازدهار"⁽⁶⁰⁾. وقد اعتمدت الأهداف والخطة في أيلول/سبتمبر 2015 وسط احتفاء كبير وأضحت الإطار المهيمن الذي تُنظَّم من خلاله جهود القضاء على الفقر والسياسات الإنمائية على الصعيد العالمي. لكن، بعد مرور خمس سنوات على ذلك، حان الوقت للاعتراف بأن التطلع الذي كان يرمي إلى تقديم "رؤية طموحة وتحويلية إلى أبعد الحدود"⁽⁶¹⁾ بات اليوم متعثراً في جوانب رئيسية.
- 38- ويُسلِّم التقدر الوارد في هذا التقرير بأن عملية أهداف التنمية المستدامة قد غيرت قواعد اللعبة على نحو مهم، وبأنها استُخدمت لتحقيق أثر جيد جدا في العديد من المجالات⁽⁶²⁾. وأسهمت الأهداف إسهاماً كبيراً للغاية في تعزيز الوعي وحشد الدعم وبلورة إطار لنقاش واسع لمسألة الحد من الفقر. واكتسبت الأهداف قيمة خاصة كمدخل وحيد لمناقشة مسائل خلافية. ومع ذلك، حان الوقت اليوم لإعادة تقييم الوضع في ضوء النتائج التي جاءت مُخيِّبة جدا للأمال ولمراعاة ما استجد من تحديات.

ألف- أهداف وتأثير غير كافيين

- 39- يتضمن الهدف 1 من أهداف التنمية المستدامة في المقام الأول دعوة إلى إنهاء الفقر بجميع أشكاله في كل مكان. ومع ذلك، فالأهداف المحددة لا ترمي في الواقع إلى القضاء بصورة مطلقة على الفقر⁽⁶³⁾. ويقتصر الهدف الأول على القضاء على الفقر من منظور مقياس خط الفقر الدولي المعتمد من البنك الدولي، الذي هو في أحسن الأحوال هدف قائم على الكفاف من شأنه، حتى لو تحقق، أن يترك البلايين يواجهون حالة من الحرمان الخطير. ويدعو الهدف الثاني إلى خفض إلى النصف فقط لنسبة الأشخاص الذين يعيشون في فقر استناداً إلى المقاييس الوطنية، وهو ما يشكل قصوراً في الطموح في زمن يشهد ثراء وتفاوتاً لا مثيل لهما. أما الهدف الثالث، المتعلق بالحماية الاجتماعية، فيبتعد بصورة واضحة عن وضع شرط ذي مغزى لحد أدنى من الحماية الاجتماعية، بل يدعو بدلاً من ذلك إلى تنفيذ "أنظمة" غامضة وأقل جدوى بكثير تقوم على عتبات دنيا وتغطية "واسعة" بدلاً من التغطية الشاملة.
- 40- وباختصار، لا يكفي مضمون الهدف 1 بصورة واضحة للقضاء على الفقر بالفعل، وتتضاءل بسرعة احتمالات تحقيقه. وتسلم التقارير الرسمية للأمم المتحدة بأن تيرة الحد من الفقر على الصعيد العالمي شهدت تباطؤاً حتى قبل اندلاع الجائحة، وبأن الغاية 1-1 من أهداف التنمية المستدامة قد لا تتحقق بحلول عام 2030⁽⁶⁴⁾.

- 41- وفيما يتعلق بموضوع التفاوتات، يرمي الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة إلى الحد من أوجه عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها، وينبني الهدف على شعار يدعو إلى "عدم ترك أي أحد خلف الركب". لكن الواقع يُبين، كما أشارت إلى ذلك منظمة أوكسفام، أن "التفاوتات الاقتصادية

(60) انظر: <https://sdgs.un.org/goals>.

(61) خطة عام 2030، الفقرة 7.

(62) Barbara Adams, "Democratic global governance: if it doesn't challenge power it isn't democratic", in *Spotlight on Sustainable Development 2019* (New York, Center for Economic and Social Rights, 2019), p. 36; Markus Kaltenborn, Markus Krajewski and Heike Kuhn, eds., *Sustainable Development Goals and Human Rights* (Springer Open, 2019).

(63) Reddy, "Global absolute poverty"

(64) E/2020/57، الفقرة 9.

أوضحت خارج السيطرة⁽⁶⁵⁾. وفي حين أشار الأمين العام إلى أن شرح التفاوتات ما فتئ يتسع⁽⁶⁶⁾، وأصدرت كيانات مختلفة تابعة للأمم المتحدة تحليلات واضحة في هذا الصدد، اكتفى التقرير السنوي لأهداف التنمية المستدامة بتناول المسألة باعتبارها مجرد خانة أخرى تتطلب وضع علامة عليها⁽⁶⁷⁾. ويشير التقرير إلى أن موضوع التفاوتات داخل البلدان وفيما بينها يظل أحد الشواغل المستمرة، على الرغم من التقدم المحرز في بعض المجالات⁽⁶⁸⁾. وتجسد هذه السطحية في التناول أوجه قصور أوسع نطاقاً لا تسمح لعملية أهداف التنمية المستدامة بأن تفضي إلى تعامل مجد مع موضوع التفاوتات. ويبين تحليل الاستعراضات الوطنية الطوعية أن الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة لا يحظى إلا بدرجة منخفضة جداً من الاهتمام الحكومي⁽⁶⁹⁾.

42- ويتمثل جزء من الإشكال في أنه على الرغم من نبل الهدف المتوخى، تظل الغايات والمؤشرات التي وضعت لتحقيق الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة متسمة بضعف نابع من تصميمها. فهي تقوم على خطة "للرخاء المشترك" وتركز على النمو الشامل للجميع بدلاً من الحد بصورة فعلية من التفاوتات⁽⁷⁰⁾. فالغاية 1-10، على سبيل المثال، تركز كلياً على معدل نمو الدخل في شريحة مؤلفة من 40 في المائة من السكان الأقل دخلاً - متجاهلة حالة الفئات الأكثر غنى. ويؤدي ذلك، من منطلق يشوبه الاستسهال، إلى تنحية الأسئلة الضرورية المتعلقة بإعادة توزيع الدخل واستحواذ النخب على المكاسب الاقتصادية والنمو المكتسب من الأنشطة المسيّبة لانبعاثات الكربون والسياسات المالية غير المنصفة. ويتناول هذا النهج مسألة الحد من التفاوتات باعتبارها إشكالا يتعين حله من خلال النمو الإجمالي للدخل، وهو منطلق لا يتعارض مع التاريخ الحديث فحسب، بل يمثل إشكالية أكثر عمقاً في ضوء آثار جائحة كوفيد-19 وتغير المناخ. وعلى الرغم من أهمية معالجة التفاوت الجنساني، من المتوقع، في ضوء النمو الاقتصادي الراهن، أن يستغرق سد الفجوة الجنسانية في الفرص الاقتصادية 257 عاماً⁽⁷¹⁾.

43- وفيما يتعلق بتغير المناخ، يرمي الهدف 13 من أهداف التنمية المستدامة إلى اتخاذ إجراءات عاجلة لمكافحة تغير المناخ وآثاره. ويشير الأمين العام في تقريره لعام 2020 عن التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة إلى أن "المجتمع العالمي حاد بعيداً عن المسار السليم لتحقيق أهداف اتفاق باريس المتمثلة في عدم تجاوز ارتفاع درجات الحرارة درجتين مئويتين والسعي لحصرها في 1,5 درجة مئوية"⁽⁷²⁾. وعلى الرغم من حملة الأمين العام المتضاربة، لم يكن لأهداف التنمية المستدامة سوى تأثير ضئيل في إبطاء الاحترار العالمي. والواقع أن تركيز هذه الأهداف على النمو الاقتصادي دون إيلاء الاعتبار الواجب لأثره البيئي أو مدى ارتباطه حالياً بالانبعاثات والاستخراج ينطوي على إشكالات عميقة.

Oxfam, *Time to Care: Unpaid and Underpaid Care Work and the Global Inequality Crisis* (2020), (65)
p. 9

Financing for Sustainable Development Report 2020 (United Nations publication, Sales No. (66)
E.20.I.4), p. iii

UNDP, *Tackling Social Norms: A Game Changer for Gender Inequalities* (2020); *World Social (67)
Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World* (United Nations publication, Sales No.
E.20.IV.1); and *Financing for Sustainable Development*

The Sustainable Development Goals Report (United Nations sales publication, Sales No. E.19.I.6), (68)
p. 42

Sakiko Fukuda-Parr and others "Voluntary national reviews reports – what do they (not) tell us?", (69)
paper prepared the Committee for Development Policy (2019), p. 4

Sakiko Fukuda-Parr, "Keeping out extreme inequality from the SDG agenda: the politics of (70)
indicators", *Global Policy*, vol. 10, Supp. 1 (January 2019), p. 61; Ignacio Saiz and Kate Donald,
"Tackling inequality through the Sustainable Development Goals: human rights in practice", *The
International Journal of Human Rights*, vol. 21, No. 8 (2017), pp. 1032-1033

.UNDP, *Tackling Social Norms*, p. 1 (71)

.E/2020/57، الفقرة 112. (72)

باء- إمكانات تحويلية غير مستغلة

44- يبقى الحديث عن التحول كلاماً أجوفاً ما لم يقترن بنظرية للتغيير. وفي حالة أهداف التنمية المستدامة، هُمشت العناصر الرئيسية التي يمكن أن تقوم عليها أي نظرية قابلة للتطبيق - ألا وهي التمكين والتمويل والشراكة والمساءلة.

التمكين

45- تنخر أهداف التنمية المستدامة بإشارات شتى إلى مسألة التحول والتمكين والتعاون وشمل الجميع. لكن هذه المفاهيم ستظل ضرباً من الوهم إذا بقي الناس غير قادرين على ممارسة حقوق الإنسان الواجبة لهم. وعلى الرغم من أن النص يشير إلى حقوق الإنسان في 20 موضعاً تقريباً، لم ترد فيه ولو إشارة واحدة إلى أي حق مدني وسياسي بعينه، إذ تظل حقوق الإنسان بصفة عامة مهمشة وغير بارزة في كثير من الأحيان في السياق العام لأهداف التنمية المستدامة. وعلاوة على ذلك، لن تكفل العديد من الأهداف، حتى وإن تحققت، الوفاء بالتزامات القائمة في مجال حقوق الإنسان. وعلى الصعيد القطري، تلجأ حكومات كثيرة إلى تفادي، أو حتى إلى رفض، إدراج مسألة الحقوق في برامجها المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة.

46- ولا تولي معظم التقارير المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة التي تصدر عن الأمم المتحدة والبنك الدولي اهتماماً كبيراً لمسألة الحقوق، باستثناء المنظور الجنساني⁽⁷³⁾. ونادراً ما تتناول بصورة موضوعية تأثير التمييز، أو غياب هياكل مؤسسية لصنع القرار تحترم الحقوق، أو الآثار الإنمائية المترتبة على الانتهاكات الصارخة للحقوق. وفي الوقت الذي يتعرض فيه المجتمع المدني لهجمات مستمرة في العديد من البلدان حول العالم، ويتقلص بمقدار كبير حيز المشاركة الديمقراطية الهادفة، وردت ملاحظة عابرة في تقرير واحد صدر عام 2020 عن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية جاء فيه أن بعض البلدان تقدم الدعم للجهات الفاعلة من غير الدول من أجل بناء قدرتها على المشاركة في خطة عام 2030، عن طريق وضع آليات تمويل لتمكينها من العمل والمشاركة⁽⁷⁴⁾. ولسوء الحظ، ثمة ميل في كثير من الأحيان، في سياق الإبلاغ عن أهداف التنمية المستدامة، إلى التركيز على الخمس الممتلئ من الكأس بدلا من الالتفات إلى الأحماس الأربعة الفارغة منه.

الدعم والشراكة

47- يعتمد نجاح أهداف التنمية المستدامة اعتماداً كبيراً على وجود التمويل الكافي، لكن، كما جاء في استنتاج فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية، يلاحظ أن النظم الاقتصادية والمالية الدولية لا تحقق في تحقيق أهداف التنمية المستدامة فحسب، بل تشهد أيضاً تراجعاً كبيراً في مجالات العمل الرئيسية⁽⁷⁵⁾. وتبدو التوقعات أسوأ في ضوء الركود الاقتصادي الناجم عن جائحة كوفيد-19، وعدم كفاية المساعدة الإنمائية الرسمية، وتزايد الديون، والحروب التجارية، وتغير المناخ. وإضافة إلى ذلك، يمثل الفقر والفساد والتهرب الضريبي عوامل تحد من الموارد المحلية المتاحة في البلدان النامية⁽⁷⁶⁾.

(73) انظر: United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), *Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development* (2018).

(74) Department of Economic and Social Affairs, *Multi-Stakeholder Engagement in 2030 Agenda Implementation: A Review of Voluntary National Review Reports (2016–2019)* (2020), p. 6

(75) *Financing for Sustainable Development*, p. xvii

(76) United Nations, "30 business titans join UN push to scale up private sector investment for sustainable development", press release, 16 October 2019

48- وتمثلت استجابة المجتمع الدولي في الاعتماد بصورة أكبر على تمويلات القطاع الخاص، الذي يُصوّر أكثر فأكثر على أنه يمثل أصلح سبيل للمضي قدماً. وذكر الأمين العام أن الأعمال التجارية يجب أن "تقطع مسافات أبعد وتحرك بسرعة أكبر لتحقيق الأهداف العالمية" وأضاف أن "بوسع قيادة المؤسسات أن تحدث فرقاً كبيراً في تهيئة مستقبل يسوده السلام والاستقرار والرخاء في كوكب معاني" (77). وقد أبدت الشركات حماساً في إظهار تبنيتها لأهداف التنمية المستدامة، على الرغم من أن الكثير من ذلك كان سطحياً، مثل التباهي بمشاركة القوى العاملة النسائية (78).

49- وتمثل الاستراتيجية المحورية في استخدام الأموال العامة بقدر أكبر من التقدير وضمان تعبئة أفضل لرأس المال الخاص (79). لكن هذا النهج ينطوي على عدة إشكالات. فهو يثير، أولاً، السؤال الحاسم عما إذا كانت الخصخصة بمختلف أشكالها قادرة على تحقيق العديد من أهداف التنمية المستدامة، لا سيما فيما يتصل بالفئات الأكثر هشاشة، التي قد لا يكون إشراكها مربحاً. وهناك أسباب قوية للشك في ذلك (80). وثانياً، يعيد هذا النهج بلورة المشروع الشامل لأهداف التنمية المستدامة باعتباره عملية تركز إلى حد كبير على بناء الهياكل الأساسية وتعطي الأولوية لبيئة أعمال تمكينية مقارنة بتمكين الناس. وثالثاً، يصب النهج في التقليل من شأن دور الحكومات، وغالباً ما يُحصر هذا الدور في تأمين الاستثمارات الخاصة. رابعاً، يكتفي النهج المذكور بالقليل جداً من الجهد إزاء تعزيز تعبئة العائدات المحلية، الأمر الذي يفضي إلى سياسات مالية مدمرة، واستراتيجيات منهجية لتجنب الضرائب، وتدفقات غير مشروعة إلى الخارج ترسخ الفقر والتفاوتات. خامساً، تَبَدَّد الالتزام الوارد في خطة عام 2030 بشأن "تنشيط الشراكة العالمية"، تعزيزاً "للتضامن مع الفئات الأشد فقراً ومع الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع هشة"، بسبب هيمنة التركيز على الشراكات بين القطاعين العام والخاص، رغم ما ينطوي عليه هذا المنحى من نتائج مُثيرة للقلق (81).

المساءلة

50- رفض واضعو خطة عام 2030 صراحة إدراج مفاهيم الرصد والمساءلة في تصميم عمليات متابعة واستعراض أهداف التنمية المستدامة. ونتج عن ذلك نظام ذو طابع طوعي محكوم بالخيارات الوطنية وترتيبات مؤسسية تقلل إلى أدنى حد من فرص التدقيق المستمر (82). ويُعتمد في هذا النظام على آلية رئيسية هي المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة، الذي يجتمع لمدة ثمانية أيام كل سنة، ويحضره عدد كبير من الجهات المعنية. ومن المتوقع في عام 2020 أن يخصص المنتدى 23

(77) "Progress toward sustainable development is seriously off-track", *Financial Times*, 4 November 2019.

(78) انظر على سبيل المثال: Private Equity International, "Why SDGs are a game changer", 14 February 2018.

(79) Djeneba Doumbia and Morten Lykke Lauridsen, "Closing the SDG financing gap – trends and data", EM Compass Note No. 73 (International Finance Corporation, October 2019), p. 3.

(80) A/73/396; and Alessandra Cepparulo, Giuseppe Eusepi and Luisa Giuriato, "Public-private partnership and fiscal illusion: a systematic review", *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, vol. 3, No. 2 (2019), p. 288.

(81) انظر: European Network on Debt and Development, *History RePPeated: How Public Private Partnerships Are Failing* (2018).

(82) Kate Donald and Sally-Anne Way, "Accountability for the Sustainable Development Goals: a lost opportunity?", *Ethics & International Affairs*, vol. 30, No. 2 (2016), p. 206.

ساعة للنظر في 47 استعراضاً وطنياً طوعياً تقدمه الدول⁽⁸³⁾. والنتيجة الرئيسية لذلك هي إصدار إعلان وزاري منبثق في جزء كبير منه عن تفاوض مسبق.

51- وقد طُرحت إصلاحات كثيرة، صُممت للاستجابة للشواغل المتعلقة بسطحية عملية الاستعراض، وتهميش المجتمع المدني، وشكلية النواتج، وعدم وجود مشاركة مجدية في الاستعراضات الوطنية الطوعية على الصعيد الوطني. ووصف أحد المراقبين الذين تابعوا الموضوع عن كئيب المنتدى السياسي الرفيع المستوى بأنه "منبر يرحب بكل شيء ولا يعارض أحداً"، وانتقد الجهات المعنية على ما أبدته من انتقائية وترويج لنفسها وتوقع ذاتي، وشدد على ضرورة إضافة رقابة نوعية ومستقلة ومساءلة قوية⁽⁸⁴⁾.

52- ولم تكن آليات المساءلة الوطنية أفضل بكثير. فرغم أن عدد التقييمات المستقلة التي أُجريت ظل محدوداً، فإن التقارير المتاحة ليست مشجعة⁽⁸⁵⁾. وبالنظر إلى الموارد والطاقات المستثمرة في العملية برمتها، فمن الممكن، بل ومن اللازم، الاضطلاع بالمزيد لمساءلة الحكومات والجهات المعنية الأخرى.

53- وبدلاً من العمل على تعزيز التمكين والتمويل والشراكات والمساءلة، ذهب الكثير من الجهد صوب إنشاء البوابات واللوحات البيانية وخطط إشراك الجهات المعنية والتقارير المائعة والملصقات الملونة. ونادراً ما اتسمت التقييمات الرسمية بنظرة نقدية أو مركزة، إذ ظلت في كثير من الأحيان مسترة خلف اصطلاحات مبهمة.

جيم - إعادة النظر في خطة عام 2030

54- من المفترض أن يولد تزايد الفقر الناتج عن جائحة "كوفيد-19" وما رافقها من انهيار اقتصادي زحماً يصب في إعادة النظر في خطة عام 2030. وقد ظلت الاستجابة الرسمية حتى الآن تدفع بوجود الحفاظ على خطة عام 2030 وتحقيق أهداف التنمية المستدامة⁽⁸⁶⁾. لكن الاستمرار في اتباع نهج ظهر بصورة متزايدة أنه غير كاف ومتجاوز أمر لا يخلو من إشكال. فأولاً، يشكّل الالتزام بتحقيق نمو سنوي للناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نمواً تبلغ نسبته 7 في المائة على الأقل خطوةً من المرجح أنها غير قابلة للتحقيق ومتعارضة مع التحديات الناشئة في نموذج النمو التقليدي⁽⁸⁷⁾. ومن اللازم أن تُراعى في المعادلة الجديدة مسألة الديون المتنامية بسرعة في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل ومتطلبات تصحيح أوضاع المالية العامة التي ستلي تطبيق حزم الدعم المرتبطة بجائحة كوفيد-19.

55- ثانياً، حملت السنوات الخمس الماضية تزايداً في الوعي بمخاطر تغير المناخ وضرورة مراعاة المستجد البيئي الملح في عملية التنمية برمتها. ولعل ما تشهده معظم البلدان من استمرار مقاومة الفصل بين النمو الاقتصادي والوقود الأحفوري، على الرغم من الفرص التي أوجدتها حالة الطوارئ

(83) انظر: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2020>.

(84) Adams, "Democratic global governance"

(85) Hannah Birkenkotter and others, "A tale of multiple disconnects: why the 2030 Agenda does not (yet?) contribute to moving German gender equality struggles forward" (UN-Women, 2019); Cameron Allen and others, "Assessing national progress and priorities for the Sustainable Development Goals (SDGs): experience from Australia", *Sustainability Science* (2019)

(86) United Nations, *A UN Framework for The Immediate Socio-Economic Response to COVID-19* (2020), p. 3

(87) Sam Adelman, "The Sustainable Development Goals, anthropocentrism and neoliberalism", in Duncan French and Louis J. Kotzé, eds., *Sustainable Development Goals: Law Theory and Implementation* (Edward Elgar Publishing, 2018), p. 34

المرتبطة بجائحة كوفيد-19، يجعل من شبه المستحيل تحقيق مستوى النمو الذي يُعوّل عليه في أهداف التنمية المستدامة دون تجاوز كبير للسقف - غير الكافي أصلاً - المنبثق عن اتفاق باريس والمتمثل في عدم تجاوز الاحترار العالمي درجتين مئويتين بحلول عام 2100⁽⁸⁸⁾. ويتسبّب تغيّر المناخ بالفعل في تفاقم الفقر ويهدّد بالقضاء على ما تحقّق في السنوات الخمسين الماضية من تقدّم في التنمية والحد من الفقر⁽⁸⁹⁾. ويشكّل الاعتماد المفرط على النشاط الاقتصادي الكثيف الانبعاثات في مكافحة الفقر نهجاً يحمل في طياته نتائج عكسية⁽⁹⁰⁾.

56- ثالثاً، وُضعت أهداف التنمية المستدامة دون مراعاة للتأثير المحتمل لتغير واقع التكنولوجيات الرقمية في العديد من القطاعات الإنمائية الرئيسية. وهذا عامل تعترف به الآن فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية، ويشكّل موضوع تحليل مستفيض يعكف عليه البنك الدولي وغيره من الجهات⁽⁹¹⁾. وينبغي أن توضع في الميزان بعناية شديدة الفوائد المؤكدة مقابل العديد من التجاوزات المحتملة وخطر تفاقم التهميش والتفاوت والإقصاء⁽⁹²⁾.

57- وليس المطلوب هو التخلي عن أهداف التنمية المستدامة ولا نحت الوضع الراهن في حجر. فالتحدي الملح يتمثل في التفكير في الطرق التي يمكن بها إعادة تشكيل واستكمال الحزمة الشاملة، بما في ذلك الأهداف والمؤشرات، بغية تحقيق الأهداف الرئيسية التي يبدو، بخلاف ذلك، أن مصيرها الفشل. وينبغي ألا يكون العمل كالمعتاد هو الحل.

رابعاً - خطوات القضاء على الفقر

58- يتناقض استمرار الفقر على نطاق واسع مع حق الإنسان في مستوى معيشي لائق، والحق في الحياة، والحق في العيش الكريم. ويشكّل عدم اتخاذ الخطوات اللازمة للقضاء على الفقر خياراً سياسياً ونهجاً يصب في تكريس ممارسات تقوم على التمييز على أساس العامل الجنساني والمركز والعرق والدين، وُضعت من أجل تفضيل بعض المجموعات على حساب غيرها⁽⁹³⁾.

59- ولا مناص من اتباع الخطوات الحاسمة التالية في إعادة ضبط أهداف التنمية المستدامة وإطلاق حملة متواصلة للقضاء على الفقر بجميع أشكاله.

ألف - إعادة النظر في العلاقة بين النمو والقضاء على الفقر

60- يُشكّل النمو الاقتصادي صلب أهداف التنمية المستدامة، وهو المحرك الذي يُعوّل عليه لانتشال الناس من براثن الفقر. وعلى الرغم من الانتقادات الدامغة⁽⁹⁴⁾ التي وُجّهت للصيغة التقليدية

Jason Hickel, "The contradiction of the Sustainable Development Goals: growth versus ecology on a finite planet", *Sustainable Development*, vol. 27, No. 5 (September/October 2019), p. 873 (88)

.A/HRC/41/39 (89)

.International Energy Agency, *Sustainable Recovery* (2020) (90)

Financing for Sustainable Development, pp. 15-36; www.worldbank.org/en/publication/wdr2021/overview (91)

.A/74/493 (92)

.Thomas Piketty, *Capital and Ideology* (2020), p. 2 (93)

Joseph Stiglitz and others, *Measuring What Counts: The Global Movement for Well-Being* (2019); (94)

Jason Hickel and Giorgos Kallis, "Is green growth possible?", *New Political Economy*, vol. 25, No. 4 (2020); Kate Raworth, *Doughnut Economics* (2017)

التبسيطية القائلة بأن "النمو مفيد للفقراء"⁽⁹⁵⁾، ظل اقتصاديو التيار السائد والمنظمات الدولية الرئيسية مترددين في اعتماد نهج أكثر توازناً⁽⁹⁶⁾.

61- وفي حالات كثيرة جداً، يُلاحظ أن الفوائد المرجوة من النمو إما لا تتحقق أو لا تُتقاسم. فالبلدان التي تشهد طفرات في الموارد كثيراً ما لا تشهد فوائد في القطاعات الأخرى⁽⁹⁷⁾. ولا يعمل في استخراج الموارد الطبيعية سوى عدد قليل نسبياً من الناس وهو ما يمكن أن يقلل في الواقع من أثر القطاعات الأخرى على الحد من الفقر⁽⁹⁸⁾. وزادت فجوات الفقر في الدول الرئيسية المنتجة للطاقة الكهربائية مقارنة بالدول غير المنتجة لهذه الطاقة⁽⁹⁹⁾. وساهمت الزراعة التجارية والتعدين وغيرها من القطاعات الكثيفة الاستخدام للأراضي في نزوح عدد كبير من المجتمعات المحلية في جميع أنحاء العالم⁽¹⁰⁰⁾، الأمر الذي أدى إلى إبعاد الناس عن الأراضي التي يعتمدون عليها في الغذاء والمأوى وسبل العيش، ومن ثم إلى تزايد الفقر⁽¹⁰¹⁾. وغالباً ما تتسبب أنشطة الشركات المتعددة الجنسيات في مجال التعدين الصناعي إلى تراجع كبير للأمن الغذائي⁽¹⁰²⁾ وتقويض فرص العمل في مجال التعدين التقليدي⁽¹⁰³⁾.

62- وتُفند أدلة الواقع الحجة القائلة إن السياسات التي تصب في اتجاه تعزيز السوق تعود بصورة تلقائية بالفائدة على الفقراء. ويمكن أن تنطوي السياسات التقليدية المركزة على تشجيع النمو، مثل خفض معدل ضرائب الشركات، واعتماد "إصلاحات" لقطاع العمل، وإلغاء القيود التنظيمية، والخفض التقشفي للخدمات، والخصخصة، على آثار مدمرة لرفاه الفقراء وقدرة الدولة على الحد من الفقر. وقد يتضرر العمال من تقليص الخدمات العامة، وتخريب التجارة، وإزالة ضوابط أسواق العمل ما لم تُكثف هذه الإجراءات بعناية⁽¹⁰⁴⁾. وتضرر خصخصة الخدمات أكثر بالفقراء وتؤدي في الغالب إلى ارتفاع رسوم الخدمات وخفض الأجور بسبب سعي المستثمرين إلى جني أرباح عالية جداً⁽¹⁰⁵⁾.

- David Dollar, Tatjana Kleineberg and Aart Kraay, "Growth still is good for the poor", World Bank Policy Research Working Paper No. 6568 (August 2013) (95)
- .For tentative steps, see *Financing for Sustainable Development*, pp. 179–180 (96)
- Andrew Warner, "Natural resource booms in the modern era: Is the curse still alive?", International Monetary Fund Working Paper WP/15/237 (2015), pp. 32–33 (97)
- Luc Christiaensen, Lionel Demery and Jesper Kuhl, "The (evolving) role of agriculture in poverty reduction: an empirical perspective", *Journal of Development Economics*, vol. 96, No. 2 (November 2011), p. 252 (98)
- Benjamin K. Sovacool and Götz Walter, "Internationalizing the political economy of hydroelectricity: security, development and sustainability in hydropower states", *Review of International Political Economy*, vol. 26, No. 1 (2019), p. 68 (99)
- e.g. Oxfam and others, *Common Ground: Securing Land Rights and Safeguarding the Earth*: انظر (100)
(2016).
- e.g., Christophe Gironde and Gilda Senties Portilla, "From lagging behind to losing ground: انظر (101)
Cambodian and Laotian household economy and large-scale land acquisitions", in Christophe Gironde, Christophe Golay and Peter Messerli, eds., *Large-Scale Land Acquisitions: Focus on South-East Asia* (2015), pp. 189–190
- Tim Wegenast and Jule Beck, "Mining, rural livelihoods and food security: a disaggregated analysis (102)
.of sub-Saharan Africa", *World Development*, vol. 130 (June 2020), p. 7
- Ben Radley, "A distributional analysis of artisanal and industrial wage levels and expenditure in (103)
.the Congolese mining sector", *The Journal of Development Studies*, vol. 56, No. 10 (2020), p. 1
- Robert Blanton and Dursun Peksen, "Economic liberalisation, market institutions and labour (104)
.rights", *European Journal of Political Research*, vol. 55 (2016), p. 482
- .In the Public Interest, *How Privatization Increases Inequality* (2016) (105)

63- وارتبطت برامج تصحيح أوضاع المالية العامة التي روج لها صندوق النقد الدولي وغيره على مدى عقود من الزمن بتراجع لظروف العمل⁽¹⁰⁶⁾، وإضعاف لحقوق العمال⁽¹⁰⁷⁾، وتقليص لقدرة الدولة⁽¹⁰⁸⁾، وتراجع لفرص الوصول إلى الرعاية الصحية، وارتفاع لوفيات المواليد⁽¹⁰⁹⁾. ومع أن صندوق النقد الدولي سعى مؤخراً إلى النأي بنفسه عن هذا الإرث، فقد ظلت وصفاته الرئيسية بدون تغيير، وبدا أن مبادراته في مجال الحماية الاجتماعية لا ترمي سوى إلى نزع فتيل الانتقادات بدلاً من حماية الفقراء⁽¹¹⁰⁾.

باء- معالجة التفاوتات وتبني إعادة التوزيع

64- ثمة طرق مختلفة للحد من التفاوت الشديد، لكن إعادة التوزيع تظل عنصراً أساسياً للنجاح في ذلك. وعلى الرغم من تضاعف حجم الاقتصاد العالمي منذ نهاية الحرب الباردة، لا يزال المستوى المعيشي لنصف سكان العالم تحت خط 5,50 دولارات في اليوم، ويرجع ذلك أساساً إلى أن معظم فوائد النمو ذهبت إلى الفئات الأكثر غنى⁽¹¹¹⁾. وبين عامي 1980 و2016، استحوذت فئة الـ 1 في المائة الأكثر غنى على 27 في المائة من إجمالي نمو الدخل الحقيقي⁽¹¹²⁾، وفي عام 2017 استحوذت على 82 في المائة من مجموع الثروة الجديدة⁽¹¹³⁾. وفي الوقت نفسه، نما دخل أفقر الناس بوتيرة أبطأ بكثير من نمو الناتج المحلي الإجمالي العالمي⁽¹¹⁴⁾. وفي الوقت الراهن، تملك فئة الـ 50 في المائة الأقل غنى أقل من 1 في المائة من إجمالي الثروة العالمية، بينما تملك فئة الـ 1 في المائة الأكثر غنى 45 في المائة من الثروة⁽¹¹⁵⁾.

65- وباستخدام نسب النمو التاريخية واستبعاد أي آثار سلبية لتغير المناخ (وهو سيناريو مستحيل)، يتبين أن القضاء على الفقر استناداً إلى خط الفقر الدولي المعتمد من البنك الدولي سيستغرق قرابة 100 عام، وسيستغرق 200 عام في حالة الاستناد إلى خط 5 دولارات في اليوم (خطة عام 2023!). وسيطلب كذلك في الحالتين نمواً للناتج المحلي العالمي بمقدار يزيد بـ 15 مرة أو 173 مرة، على التوالي⁽¹¹⁶⁾.

(106) Nathan Martin and David Brady, "Workers of the less developed world unite? A multilevel analysis of unionization in less developed countries", *American Sociological Review*, vol. 72, No. 4 (2007), p. 562.

(107) Robert Blanton, Shannon Lindsey Blanton and Dursun Peksen, "The impact of IMF and the World Bank programs on labor rights", *Political Research Quarterly*, vol. 68, No. 2 (2015), p. 324.

(108) Bernhard Reinsberg and others, "The world system and the hollowing out of State capacity: how structural adjustment programs affect bureaucratic quality in developing countries", *American Journal of Sociology*, vol. 124, No. 4 (2019), p. 1222.

(109) Timon Forster and others, "Globalization and health equity: the impact of structural adjustment programs on developing countries", *Social Science and Medicine* (2019).

(110) Compare International Trade Union Confederation, *The IMF's Renewed Supply-Side Push: Four Decades of Structural Adjustment and Austerity Conditionality* (2020), and IMF, "A strategy for IMF engagement on social spending", Policy Paper No. 19/016 (14 June 2019).

(111) Edward and Sumner, *The End of Poverty*, p. 3.

(112) Facundo Alvaredo and others, *World Inequality Report* (World Inequality Lab, 2018), p. 46.

(113) Oxfam, "Richest 1 percent bagged 82 percent of wealth created last year while poorest half of humanity got nothing", 22 January 2018.

(114) David Woodward, "Incrementum ad absurdum: global growth, inequality and poverty eradication in a carbon-constrained world", *World Social and Economic Review of Contemporary Policy Issues*, vol. 4 (2015), pp. 50 and 58.

(115) Credit Suisse Research Institute, *Global Wealth Report 2019*, p. 2.

(116) Woodward, "Incrementum ad Absurdum", p. 58.

66- ولا غنى عن بذل جهود كبيرة في مجال إعادة التوزيع. ومن شأن أعمال سيناريو للنمو الموجه "لصالح الفقراء" أن يتطلب ارتفاعاً أقل بكثير للنتائج الإجمالية العالمي وبتيح القضاء على الفقر في وقت أقرب بكثير⁽¹¹⁷⁾. ففي حالة استطاع كل بلد تخفيض مؤشر جيني بنسبة 1 في المائة سنوياً، فسيكون تأثير ذلك على الفقر العالمي أكبر من زيادة النمو السنوي لكل بلد بمقدار نقطة مئوية فوق التوقعات الحالية⁽¹¹⁸⁾.

جيم- تجاوز نقاش المساعدات وتعزيز العدالة الضريبية

67- منذ الخمسينات، ركزت النقاشات المتعلقة بإقامة نظام دولي عادل تركيزاً شديداً على موضوع المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من الشمال إلى الجنوب. وفي عام 2019، قدّم ما يقرب من 30 بلداً من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 152,8 بليون دولار، في شكل منح أو قروض منخفضة الفائدة⁽¹¹⁹⁾. ومع أن لهذه الأموال أهمية حيوية، فهي تكتسي طابعاً متواضعاً إذا نظرنا إلى المحصلة الإجمالية. فالبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل تسدّد 756 بليون دولار سنوياً في شكل مدفوعات متعلقة بأصل الديون و213 بليون دولار من الفوائد المستحقة على ديون خارجية إجمالية قدرها 7,8 تريليونات دولار⁽¹²⁰⁾. وبعد قرون من الاستغلال الاستعماري، تظل البلدان النامية محوّلاً صافياً للموارد إلى باقي العالم⁽¹²¹⁾. وقد أضحى من الضروري في هذا الصدد إلغاء الديون على نطاق واسع، وخاصة في فترة ما بعد جائحة كوفيد-19.

68- ويمثّل النظام الضريبي أفضل وسيلة يمكن التعويل عليها للوفاء بالتزامات العدالة الاجتماعية، ومن الأهمية الحاسمة بمكان في هذا الصدد الاعتماد على إصلاح ضريبي عالمي منسق يقلل من التهرب والغش الواسعين في مجال الضرائب. ويمكن أن ترسي الضرائب العادلة والمُنصفة الأسس لمجتمع يحترم تحقيق الرفاه للجميع ويعززه. ومع ذلك، لم يرد مصطلحاً "الضرائب" و"المالية" سوى مرة واحدة في خطة عام 2030 برمتها. ويبدو أن ثمة افتراضاً مؤداه أن هذا الجانب لا يتعلق إلا بمسألة التمويل وتحدياته. لكن الضرائب، باعتبارها رمزاً للتضامن ولتقاسم الأعباء، وانعكاساً لقيم أعمق، يجب أن تكون في مقدمة وفي صلب أي مجموعة من السياسات الرامية إلى القضاء على الفقر. وتظلّ السياسات الدولية بعيدة كل البعد عن أن ترسخ ولو جزءاً ضئيلاً من مفهوم العدالة الضريبية، سواء على الصعيد الوطني أو الدولي. وفي العديد من البلدان الأفريقية، تدفع شريحة الـ 40 في المائة من الأفراد الأقل دخلاً ضرائب تفوق ما تحصل عليه من استحقاقات نقدية عن طريق الإعانات والتحويلات المباشرة⁽¹²²⁾.

69- ويعيق المستوى المنخفض للإيرادات الضريبية قدرة الحكومات على الاضطلاع بسياسات إعادة توزيع الدخل⁽¹²³⁾. ففي عام 2015، حولت الشركات المتعددة الجنسيات ما يقدر بنحو 40 في المائة

(117) المرجع نفسه، الصفحة 60.

(118) Christoph Lakner and others, "How much does reducing inequality matter for global poverty", World Bank Policy Research Working Paper No. 8869 (2019), p. 14.

(119) OECD, "Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries" (2020).

(120) World Bank, *International Debt Statistics 2020*, p. 17.

(121) Global Financial Integrity, *Financial Flows and Tax Havens: Combining to Limit the Lives of Billions of People* (2015), p. 15.

(122) Kathleen Beegle and Luc Christiaensen, eds., *Accelerating Poverty Reduction in Africa* (World Bank, 2019), p. 260.

(123) Emmanuel Saez and Gabriel Zucman, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay* (W.W. Norton & Company, 2019).

من أرباحها إلى الملاذات الضريبية⁽¹²⁴⁾، وانخفضت معدلات الضرائب العالمية على الشركات من متوسط قدره 40,38 في المائة في عام 1980 إلى 24,18 في المائة في عام 2019⁽¹²⁵⁾. وهناك الآن مئات الآلاف من الملاذات الضريبية في جميع أنحاء العالم⁽¹²⁶⁾، الأمر الذي يحرم الدول، بسبب التهرب الضريبي، من مداخيل تصل إلى 650 بليون دولار، وهو مبلغ يمثل خسارة للبلدان النامية تعادل ما بين 6 و13 في المائة من إجمالي إيراداتها الضريبية⁽¹²⁷⁾.

70- وتظل الولايات المتحدة صاحبة السبق في تحديد الاتجاهات العالمية إزاء خفض الضرائب على الشركات والأشخاص والأموال خلال العقود الأربعة الماضية، وفي إشاعة تقنيات تمكّن من تجنب الضرائب على نطاق واسع وتسهيل انتشار الملاذات الضريبية على الصعيد العالمي. والنتيجة هي أن العديد من أصحاب البلايين في الولايات المتحدة يدفعون بصفة عامة ضرائب إجمالية يقل معدلها عما يدفعه أي شخص آخر⁽¹²⁸⁾.

71- ويبقى التعاون الدولي والإصلاح الضريبي أمراً ضرورياً، لكن الخطوة الأولى الحاسمة هي الشفافية. ومن اللازم، في سياق التنقيح المقبل لنظام الحسابات القومية، إيلاء الأولوية لمجموعة مشتركة من المؤشرات تتيح تتبع الدخل والثروة. وينبغي للحكومات أن تنشر بيانات أكبر أصحاب الدخل المتعلقة بالدخل والثروة والمعدل الفعلي لما يسدونه من ضرائب، وأن تطلب إلى الشركات المتعددة الجنسيات أن تنشر بيانات الإبلاغ بحسب كل بلد على حدة.

دال- تنفيذ الحماية الاجتماعية الشاملة

72- وصفت تقارير لا حصر لها الحماية الاجتماعية بأنها أساس لا غنى عنه للحد من الفقر وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ومع ذلك، ظلت معظم الحكومات غير متأثرة إلى حد بعيد بالمناشدات المعرب عنها في هذا الصدد. ونتيجة لذلك، فبعد مرور 230 عاماً على تقديم توماس باين طرحه المفهوم الذي دعا فيه المجتمعات إلى حماية الجميع من المرض والعجز والبطالة والشيخوخة⁽¹²⁹⁾، لا يزال 4 بلايين شخص، أي أكثر من نصف سكان العالم، محرومين من هذا الحد الأدنى من الدعم⁽¹³⁰⁾. ويشكّل هذا الوضع ضربة هائلة لمصادقية أهداف مكافحة الفقر المدقع على الصعيد العالمي.

73- وتبرز خمسة أسباب لهذا الفشل. أولاً، عدم وجود مرجع معياري أساسي. فعلى سبيل المثال، تتجنب جهات كالبانك الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وصندوق النقد الدولي بإصرار ربط جهودها بأي شكل من الأشكال بوجود حق من حقوق الإنسان في الحماية الاجتماعية. ولا يزال هذا الحق، في أحسن الأحوال، مجرد خيار آخر من خيارات السياسات العامة. وثانياً، قليلة

(124) Thomas Tørsløv, Ludvig Wier and Gabriel Zucman, "The missing profits of nations", National Bureau of Economic Research, National Bureau of Economic Research Working paper No. 24701 (April 2020), p. 27.

(125) Tax Foundation, "Corporate tax rates around the world, 2019", p. 2.

(126) Saez and Zucman, *The Triumph of Injustice*, p. 64.

(127) Alex Cobham and Petr Jansky, "Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: re-estimation and country results", *Journal of International Development*, vol. 30, No. 2 (2018), pp. 207 and 221.

(128) Emmanuel Saez and Gabriel Zucman, "How to tax our way back to justice", *The New York Times*, 11 October 2019.

(129) Thomas Paine, *Rights of Man* (1791).

(130) *Promoting Inclusion through Social Protection* (United Nations publication, Sales No. E.17.IV.2), p. 9.

جدا هي الحكومات التي تولي الأولوية للحماية الاجتماعية، على الأقل في انتظار أن تدفع احتجاجات ضخمة في اتجاه تفكير أعمق⁽¹³¹⁾. ثالثاً، تبني صندوق النقد الدولي، وهو مؤسسة فاعلة رئيسية، موقفاً فاتراً ومتحفظاً بشدة تجاه الحماية الاجتماعية، على الرغم من كثرة الدراسات والاحتجاجات. رابعاً، ليس ثمة ببساطة تلاؤم بين وصفات السياسات الليبرالية الجديدة، التي تشكل النهج العام المتبع في النظم المالية والاقتصادية الدولية، ومسألة إيلاء الأولوية للحماية الاجتماعية. خامساً، لا تترك سياسات التقشف، التي هيمنت على جزء كبير من المشهد منذ عام 2010 والتي من المرجح أن تعود من جديد بعد جائحة كوفيد-19، هامشاً كبيراً للحماية الاجتماعية⁽¹³²⁾.

74- وقد حان الأوان لأخذ الحماية الاجتماعية على مأخذ الجد، باعتبارها حقاً من حقوق الإنسان وعنصراً حقيقياً لا غنى عنه في أي استراتيجية للقضاء على الفقر.

هاء- إضفاء طابع محوري على دور الحكومات

75- على غرار توجهات التخصص التي اكتسبت أهمية مفرطة في سياق أهداف التنمية المستدامة، يمكن للتوجه الخيري أيضاً أن يعرض للخطر قدرة الحكومات على تحديد الأولويات، وتقديم التمويل، وتنفيذ البرامج. وثمة اليوم ما يقارب 2 000 بليونير يملكون ثروة تفوق ما يملكه 60 في المائة من سكان العالم⁽¹³³⁾، وتتجاوز ثروة العديد منهم الناتج المحلي الإجمالي لبلدان بأكملها. وفي حين أن بعض هؤلاء قدم إسهامات حيوية في الرفاه وحمل أصوات الناس الذين يعانون من الفقر، تظل الحالة العامة موسومة بإشكالات جسيمة.

76- ويتمكن أصحاب البلايين من جمع مثل هذه الثروات بفضل السياسات التي تفرض ضرائب على العمال تفوق ما يُفرض على رأس المال وتسهل تجنب الضرائب أو التقليل منها. ومع انخفاض معدلات الضرائب، الذي يكون في كثير من الأحيان نتيجة لضغط مكثف تمارسه اللوبيات، وكذلك مع تراجع تمويل الخدمات الحيوية مثل التعليم والرعاية الصحية، تعتمد الحكومات أكثر فأكثر على التبرعات الخاصة⁽¹³⁴⁾. وتكافأ هذه المساهمات بعد ذلك من الخزنة العامة من خلال الحوافز الضريبية⁽¹³⁵⁾. ويقدم بعض المانحين تبرعات في المجالات التي كانوا يضغطون من قبل من أجل أن يُقلص فيها الإنفاق الحكومي، بما يحول الدعم الاجتماعي من المجال العام إلى المجال الخاص⁽¹³⁶⁾ والنتيجة هي إضعاف النظام العام، وتعزيز دور الفئات الأكثر أغنى، واعتماد أصحاب الحقوق على "الكرم"

(131) بين عامي 2010 و2014، خفض 122 بلدا الإنفاق على الحماية الاجتماعية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (*Promoting Inclusion*، الصفحة 9). وخفضت غالبية بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إنفاقها الاجتماعي بين عامي 2015 و2018 (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الإنفاق الاجتماعي (2020)، متاح في: <https://data.oecd.org/chart/67Gk>).

(132) Isabel Ortiz and Matthew Cummins, "Austerity: the new normal, a renewed Washington Consensus 2010–24" (Initiative for Policy Dialogue and others, October 2019); Amanda Shriwise, Alexander E. Kentikelenis and David Stuckler, "Universal social protection: is it just talk?", *Sociology of Development*, vol. 6, No. 1 (2020).

(133) Oxfam, "World's billionaires have more wealth than 4.6 billion people", 20 January 2020

(134) Chiara Cordelli, "Reparative justice and the moral limits of discretionary philanthropy", in Rob Reich, Chiara Cordelli and Lucy Bernholz, eds., *Philanthropy in Democratic Societies: History, Institutions, Values* (The University of Chicago Press, 2016), p. 244

(135) Alec MacGillis, "The billionaires' loophole", *The New Yorker*, 7 March 2016.

(136) David Callahan, *The Givers: Wealth, Power, and Philanthropy in a New Gilded Age* (Knopf, 2017), pp. 241–243

والصدقات⁽¹³⁷⁾. وعلى الرغم من الادعاءات القائلة بأن القطاع الخاص يتمتع بكفاءة أكبر، فليس من الكفاءة في شيء أن تتنافس عشرات الآلاف من المؤسسات، بموظفيها ومصاريفها العامة، على تحديد وتنفيذ مشاريع جديدة بالاهتمام⁽¹³⁸⁾.

77- ومن غير المرجح أن يؤدي التوجه الخيري إلى كشف الهياكل العميقة المحجفة ومعالجتها. فقد استفاد بعض المحسنين من العديد من الأنماط التي تغذي في حد ذاتها الفقر، بما يشمل تراجع حماية العمل واستقرار العمالة، وتزايد أسعار العقارات في أحياء الفئات ذات الدخل المنخفض، وخفض الضرائب⁽¹³⁹⁾. وتتفاخر شركات كبرى مثل فيسبوك وغوغل وآبل بمبادراتها الخيرية لكنها تنخرط في الوقت ذاته في عمليات لتجنب الضرائب على نطاق واسع، مما يحرم الحكومات من إيرادات تقدر بالبلايين، وذلك في سياق يشهد خفضاً للميزانيات على نحو يعرض برامج الحماية الاجتماعية للخطر⁽¹⁴⁰⁾.

78- وليس التبرع الخيري عملية ديمقراطية أو شفافة، فهو يجعل من جهود معالجة الفقر أمراً يتداول خلف أبواب موصدة. إنه شكل من أشكال السلطة السياسية المخولة للقطاع الخاص، التي تتيح لأصحاب الثروة إملاء السياسات خارج الضوابط أو المساءلة⁽¹⁴¹⁾. وهو، قبل كل شيء، منحى لا يعوض وجود نظام ضريبي منصف أو برامج قوية ممولّة من القطاع العام تفي بحقوق الإنسان الواجبة لجميع الناس وتصب في القضاء على الفقر المدقع⁽¹⁴²⁾.

واو- تبني الحكامة التشاركية

79- رغم كل الحديث عن المشاركة والشراكة، يظل الأشخاص الذين يعانون من الفقر مستبعدين إلى حد بعيد من عمليات صنع السياسات. فهم يُتجاهلون عندما يعارضون السياسات التي يُدعى أنها ترمي إلى مساعدتهم. وبدلاً من ذلك، تُستخدم الحجج الأيديولوجية والمعلومات المضللة والقوالب النمطية والحكايات للدفع قُدماً بأهداف الأقوياء تحت ستار الحد من الفقر⁽¹⁴³⁾. ويلقي صنّاع السياسات عادةً باللائمة على الفقراء بسبب أوضاعهم، متجاهلين العوامل النظمية، مثل عدم توافر العمل اللائق، وتكاليف المعيشة التي لا يمكن تحمّلها، والترتيبات المؤسسية الضارة، والإجراءات الوخيمة التي يتخذها واضعو السياسات أنفسهم. ويتعين على الحكومات أن تصغي باهتمام أكبر وأن تعزز النقاش العام الحقيقي بشأن السياسات الرامية إلى القضاء على الفقر وإرساء مستوى معيشي لائق للجميع.

زاي- تكييف قياس الفقر على الصعيد الدولي

80- ينبغي ألا يشكّل خط الفقر الدولي الحالي محور التركيز الرئيسي الذي يعتمد عليه المجتمع الدولي في توصيفه للفقر ونطاقه في العالم. وينبغي للأمم المتحدة أن تولي الأولوية لمقاييسها الخاصة، التي

Ryan Pevnick, "Philanthropy and democratic ideals", in Reich, Cordelli and Bernholz, *Philanthropy* (137) .in *Democratic Societies*, p. 226

.Callahan, *The Givers*, p. 26 (138)

Andrew Carnegie, "The gospel of wealth" (1889), available at www.carnegie.org/about-our-history/gospelofwealth/; Anand Giridharadas, *Winners Take All: The Elite Charade of Changing the World* (Knopf, 2018), p. 165 (139)

Callahan, *The Givers*, p. 49; Jesse Drucker and Simon Bowers, "After a tax crackdown, Apple found a new shelter for its profits", *The New York Times*, 6 November 2017 (140)

.Reich, Cordelli and Bernholz, *Philanthropy in Democratic Societies*, pp. 2, 68–69 and 72 (141)

انظر: Tim Schwab, "Bill Gates's charity paradox", *The Nation*, 17 March 2020 (142)

.Ravallion, *The Economics of Poverty*, pp. 5–6 (143)

كثيراً ما تبين أوجه الحرمان على نحو أكثر جدوى. وينبغي للبنك الدولي أن يستكشف المقاييس التي ترتبط صراحة بتلبية الاحتياجات والقدرات الأساسية. وعلى الرغم من أن ذلك لن يعالج أسباب الانتقاد الأساسية، فالبنك الدولي مُطالب على الأقل بأن يُدرج في صلب منشوراته ودراساته المقاييس التي تعطي صورة أكثر شمولاً، مثل خط الفقر المجتمعي أو خطوط الفقر النقدية الأعلى قيمة.

81- ومن المُنتقلات المهمة في هذا الصدد توليد بيانات حاسمة. ويشمل ذلك معلومات عن التفاوت داخل الأسرة المعيشية وعن الفئات الممثلة تمثيلاً ناقصاً في الدراسات الاستقصائية والمستبعدة منها. وعلى الرغم من القيمة التي يمكن أن يكتسبها إحصاء الفقراء على الصعيد العالمي، لا يمكن لأي مقياس أن يحل محل لوحة مؤشرات متعددة الأبعاد وواسعة النطاق تعكس التوقعات الحديثة لحياة خالية من الفقر تماشى مع ضمانات حقوق الإنسان.

خامساً - خاتمة

82- ينبغي للمجتمع الدولي، عند تقييمه لموضوع القضاء على الفقر، أن يتوقف عن التستر خلف خط فقر دولي يقوم على معيار الكفاف البائس. وينبغي أن تتحلى الأمم المتحدة بما تقتضيه اقتناعاً من شجاعة وأن تقر بأن حجم الفقر العالمي تبينه مؤشراتهما وتقاريرها بصورة أدق بكثير.

83- وينبغي لمؤيدي أهداف التنمية المستدامة أن يقرّوا بوجود قصور شديد في التحفز السياسي، وهو ما يفسر حالة التلبك الراهنة الممتثلة في أن أهدافاً رئيسية تشمل القضاء على الفقر ومعالجة التفاوتات الاقتصادية والجنسانية وتغير المناخ لا تزال بعيدة كل البعد عن أن تتحقق. ولتجنب السير في الظلام نحو فشل مؤكد مع الاستمرار في ضخ تقارير هزيلة لا حد لها، ثمة حاجة إلى استراتيجيات جديدة وتعبئة حقيقية تقوم على التمكين والمساءلة. ولعل من أولى الخطوات المستعجلة في هذا الصدد إعادة معايرة إطار أهداف التنمية المستدامة في حد ذاته مراعاة للظروف التي تغيرت بصورة جذرية.

84- وسيؤدي الاعتماد المتزايد على القطاع الخاص لهزم الفقر في العالم، سواء من خلال نسب تعادل القوة الشرائية أو التوجه الخيري، إلى طريق مسدود. فمؤسسات الأعمال التجارية لا تملك ما يلزم من إرادة أو إدارة أو صلاحيات أو تحفيزات تخولها أداء العديد من الوظائف العامة الأساسية التي تُسند إليها بصورة منهجية في إطار الاستعانة بمصادر خارجية. ويمثل هذا الاتجاه تحلياً من جانب الحكومات والمنظمات الدولية عن المسؤولية.

85- ويُشكل الفقر المدقع انتهاكاً لحقوق الإنسان يجب أن يفهم على هذا الأساس. ولم يُفرض الاحتجاج على عدم كفاية الموارد إلى أي تقبل يذكر، وهو ما يتبين من رفض العديد من الحكومات اعتماد سياسات مالية عادلة ووضع حد للتهرب الضريبي والفساد. ويظل الفقر مسألة خيارات سياسية، فهو لن يزول ما لم يُعد النظر في وسائل القضاء عليه باعتبارها جزءاً من العدالة الاجتماعية. ولن يتمكن المجتمع الدولي من أن يستدل على الطريق الصحيح المؤدي إلى القضاء على الفقر المدقع إلا عندما يَحُلُّ هدفُ أعمال حق الإنسان في مستوى معيشي لائق محلَّ خط الكفاف البائس المعتمد من البنك الدولي.