

Distr.: General
23 November 2010
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية الاجتماعية

الدورة التاسعة والأربعون

٩-١٨ شباط/فبراير ٢٠١١

البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

متابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية ودورة
الجمعية العامة الاستثنائية الرابعة والعشرين:

القضاء على الفقر

تقرير الأمين العام

موجز

أعد هذا التقرير استجابة لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٠/٢٠١٠ الذي قرر فيه المجلس أن يكون القضاء على الفقر هو الموضوع ذو الأولوية لدورة الاستعراض وإقرار السياسات للفترة ٢٠١١-٢٠١٢، مع مراعاة صلته بالإدماج الاجتماعي والعمالة الكاملة وتوفير فرص العمل الكريم للجميع. ويعرض التقرير اتجاهات الفقر الحالية ويقدم لمحة عامة عن التحديات الرئيسية التي تعترض القضاء على الفقر.

* E/CN.5/2011/1، ستصدر لاحقاً.



أولا - مقدمة

١ - منذ انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في عام ١٩٩٥، أصبح القضاء على الفقر الهدف الأسمى للتنمية. وفي خطوة كبرى نحو تحقيق هذا الهدف، حدد إعلان الألفية غاية تتمثل في خفض نسبة من يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم إلى النصف في الفترة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٥.

٢ - وبينما يتوقع بلوغ هذه الغاية على المستوى العالمي، من المرجح ألا يتسنى ذلك لبعض المناطق والبلدان. وفي الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن الأهداف الإنمائية للألفية الذي عقد في نيويورك في الفترة من ٢٠ إلى ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، سلّمت الحكومات بإحراز التقدم في مجالات عدة منها القضاء على الفقر على الرغم من النكسات، ولكنها أعربت عن القلق لأن عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع ويعانون من الجوع يفوق بليون نسمة (انظر القرار ١/٦٥). وحيث أنه لم يتبق سوى أقل من خمس سنوات لحلول الموعد المحدد في عام ٢٠١٥، فإن الإجراءات الرامية إلى الإسراع في وتيرة التقدم والمضي انطلاقاً من النجاحات المحققة والدروس المستفادة تكتسي طابعاً ملحاً بشكل خاص في المناطق المتخلفة عن ركب الحد من الفقر وحيث تظل أوجه عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية شديدة.

٣ - ويعرض هذا التقرير اتجاهات الفقر الحالية ويقدم لمحة عامة عن التحديات الرئيسية التي تعترض القضاء على الفقر^(١). وينبغي أن يقرأ التقرير في اقتران مع تقرير الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٠^(٢) وتقرير الأمين العام المعنون الوفاء بالوعد: استعراض تطّلي لتعزيز وضع برنامج عمل متفق عليه لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥ (A/64/665)، وتقرير الأمين العام عن تنفيذ عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر (٢٠٠٨-٢٠١٧) (A/65/230) والتقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٠: إعادة التفكير في الفقر^(٣).

(١) يضع التقرير في الاعتبار المدخلات المقدمة من لجنة المنظمات غير الحكومية المعنية بالتنمية الاجتماعية.

(٢) تقرير الأهداف الإنمائية للألفية ٢٠١٠، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.10.I.7، متاح على الموقع www.un.org/millenniumgoals.

(٣) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.I.7، متاح على الموقع www.un.org/esa/socdev/rwss/2010-media.html.

ثانيا - التقدم المحرز نحو القضاء على الفقر

ألف - الفقر الناجم عن تدني الدخل

٤ - لقد تحقق قدر كبير من التقدم في مجال الحد من الفقر المدقع ورفع مستويات المعيشة في شرق آسيا، ولا سيما في الصين. بينما لم يحالف النجاح مناطق أخرى إلا بقدر أقل، إذ لا تسير حاليا أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأجزاء من أوروبا الشرقية ووسط آسيا على الطريق الصحيح لبلوغ الغاية المتعلقة بالفقر، كما هو مبين في الجدول ١. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ما فتئ معدل انتشار الفقر ينخفض بسرعة منذ أواخر عقد التسعينات من القرن الماضي ومن المتوقع أن يواصل انخفاضه على الرغم من الأزمة الاقتصادية والمالية الراهنة، إلا أن الطريق لا يزال طويلا أمام المنطقة. ففي عام ٢٠٠٥، كان أكثر من نصف سكان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى لا يزالون يعيشون في فقر مدقع، وكان عدد كبير من هؤلاء السكان يعيشون دون خط الفقر بقدر أكبر في هذه المنطقة مقارنة بالمناطق الأخرى. ورغم أنه يتوقع أن تبلغ جنوب آسيا الغاية المتعلقة بالفقر بحلول عام ٢٠١٥، فإنه سيتعين رفع وتيرة الحد من الفقر في هذه المنطقة من متوسط سنوي يبلغ ١,٦ في المائة سجل في الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٥ إلى متوسط سنوي يبلغ ٤,٤ في المائة في الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٥.

الجدول ١:

النسبة المئوية للسكان الذي يعيشون بأقل من ١,٢٥ دولار في اليوم والغاية المحددة لعام ٢٠١٥ والمستويات المتوقعة لعام ٢٠١٥

المستويات المتوقعة لعام ٢٠١٥ (سيناريو ما بعد الأزمة)	الغاية المحددة لعام ٢٠١٥	النسبة المئوية لمن يعيشون بأقل من ١,٢٥ دولار في اليوم		
		٢٠٠٥	١٩٩٠	
٥,٩	٢٧,٤	١٦,٨	٥٤,٧	شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ
١,٧	١,٠	٣,٧	٢,٠	أوروبا الشرقية ووسط آسيا
٥,٠	٥,٧	٨,٢	١١,٣	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي
١,٨	٢,٢	٣,٦	٤,٣	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
٢٢,٨	٢٥,٩	٤٠,٣	٥١,٧	جنوب آسيا
٣٨,٠	٢٨,٨	٥٠,٩	٥٧,٦	أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى
١٥,٠	٢٠,٩	٢٥,٢	٤١,٧	المجموع

المصادر: الأهداف الإنمائية للألفية بعد الأزمة. تقرير الرصد العالمي ٢٠١٠ (واشنطن العاصمة، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي).

(أ) وضع البنك الدولي ثلاثة سيناريوهات للحد من الفقر حسب المنطقة لعام ٢٠١٥ وما بعده (٢٠٢٠): سيناريو ما بعد الأزمة وسيناريو ما قبل الأزمة وسيناريو النمو المنخفض. ويفترض سيناريو ما بعد الأزمة حدوث انتعاش اقتصادي سريع نسبيا في عام ٢٠١٠ مع استمرار نمو قوي في المستقبل.

٥ - وفي حين أن الانخفاض المتوقع في الفقر الناجم عن تدني الدخل على المستويين العالمي والإقليمي يبعث على التشجيع، لا يزال مستوى الفقر مرتفعا ومستعصيا على الحل في العديد من البلدان. وبلوغ الغاية المتعلقة بالفقر من الأهداف الإنمائية للألفية ليس سوى خطوة واحدة نحو الوفاء بالالتزام بالقضاء على الفقر المتعهد به في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية. ففي الهند مثلا، سيظل أكثر من ٣٠٠ مليون شخص يعيشون في فقر مدقع بحلول عام ٢٠١٥ حتى لو بلغ البلد الغاية المتعلقة بالفقر على النحو المتوقع. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يتوقع أن يعيش أكثر من ثلث السكان في حالة فقر بحلول عام ٢٠١٥. وبالإضافة إلى ذلك، يوجد العديد من الأفراد فوق خط الفقر الرسمي بقليل وكفي وقوع صدمة صغيرة لكي يسقطوا في براثن الفقر. ويؤدي استخدام خط الفقر المحدد بـ ٢ دولار في اليوم المعتمد من قبل البنك الدولي، على سبيل المثال، إلى زيادة كبيرة في مستويات الفقر في البلدان النامية (٢,٥ بلايين نسمة كانت تعيش دون ذلك الخط في عام ٢٠٠٥).

٦ - وبينما تحجب اتجاهات الفقر العالمية التفاوت على المستوى الإقليمي، تخفي اتجاهات الفقر الإقليمية تجارب وطنية متباينة جدا، حتى فيما بين البلدان ذات مستويات الدخل المماثلة. ففي البلدان المنخفضة الدخل في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وحدها، تراوح المستوى التقديري للفقر الناجم عن تدني الدخل في عام ٢٠٠٥ بين ١٣,١ في المائة في موريتانيا و ٨٦,١ في المائة في ليبيريا. وبلغت النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون في حالة فقر في غينيا (٧٠ في المائة) حوالي ضعف نسبتهم في توغو (٣٩ في المائة)، علما بأن نصيب الفرد من الدخل يبلغ ٣٥٠ دولارا في كلا البلدين^(٤). وبلغ الدخل الفردي في أنغولا خمسة أضعاف الدخل الفردي في إثيوبيا في عام ٢٠٠٨، ولكن معدل بقاء الأطفال في المدارس في إثيوبيا أطول بكثير (٨,٤ سنوات في المتوسط) من نفس المعدل في أنغولا (٤,٤ سنوات) ويتوقع أن يكونوا أطول عمرا (٥٦,١ سنة مقابل ٤٨,١ سنة في أنغولا)^(٥).

باء - العوامل الأخرى غير فقر الدخل

٧ - رغم أن الغاية المتعلقة بالفقر من الأهداف الإنمائية للألفية تستند إلى الدخل، فالفقر المدقع ليس مجرد افتقار للدخل الكافي. فالأفراد الذين يعيشون في حالة فقر يعانون من ضروب من الحرمان ومن القيود التي تحول دون الاستفادة من الفرص المتاحة ومن

(٤) World Bank Development Indicators Database، في الموقع التالي: <http://data.worldbank.org/indicator> تم الإطلاع عليها في ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.

(٥) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية ٢٠١٠: الثروة الحقيقية للأمم: مقررات تمهيدية للتنمية البشرية، متاح على الموقع www.undp.org/publications/hdr2010

الإقصاء الاجتماعي. ووفقا لما جاء في برنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية^(٦) فإن ”الفقر مشكلة متعددة المظاهر تشمل الافتقار إلى الدخل والموارد المنتجة التي تكفي لضمان أسباب عيش مستدامة؛ والجوع وسوء التغذية؛ واعتلال الصحة؛ ومحدودية أو عدم إمكانية الحصول على التعليم والخدمات الأساسية الأخرى؛ وازدياد حالات الاعتلال والوفيات من جراء الأمراض؛ والتشرد والسكن غير اللائق؛ والبيئات غير المأمونة؛ والتمييز والاستبعاد في المجال الاجتماعي. وللفقر أيضا خاصية تتمثل في الحرمان من المشاركة في عمليات اتخاذ القرار وفي الحياة المدنية والاجتماعية والثقافية“ (الفقرة ١٩).

٨ - ومن المعروف أن توزيع الموارد المنتجة غير النقدية، والثروات عامة، يتسم بعدم المساواة بدرجة أكبر من توزيع الدخل. وعدم المساواة هو عنصر هام أيضا فيما يتعلق بالحصول على التعليم والصحة ويتسم في كثير من الأحيان بقدر كبير من الرسوخ. فالكثير من البلدان التي نجحت في الحد من فقر الدخل لا تزال تواجه تحديات هامة على صعيد أبعاد أخرى من الحرمان.

الجوع

٩ - لقد زاد عدد الأشخاص الذين يعانون من سوء التغذية من ٨١٧ مليون نسمة في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٢ إلى أكثر من بليون نسمة في عام ٢٠٠٩، ويقدر أن يكون قد انخفض هذا العدد ليلغ ٩٢٥ مليون نسمة في عام ٢٠١٠. وعلى الرغم من التحسن الإجمالي المتوقع في الأمن الغذائي في عام ٢٠١٠^(٧)، فالمستويات المطلقة للجوع لا تزال أعلى مما كانت عليه قبل الأزميتين الغذائية والاقتصادية. ولا تزال أعلى نسبة للسكان الذين يعانون من نقص التغذية هي النسبة المسجلة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى التي بلغت ٣٠ في المائة في عام ٢٠١٠، ولكن التقدم يختلف على الصعيد القطري اختلافا هائلا، فقد حقق كل من غانا والكونغو ومالي ونيجيريا الغاية ٣ من الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية (خفض نسبة الأشخاص الذين يعانون من الجوع بالنصف)؛ ولكن نسبة الأشخاص الذين يعانون من نقص التغذية في جمهورية الكونغو الديمقراطية زادت لتبلغ ٦٩ في المائة بعد أن بلغت ٢٩ في المائة في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٢.

(٦) تقرير القمة العالمية للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ٦-١٢ آذار/مارس ١٩٩٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.96.IV.8) الفصل الأول، القرار ١، المرفق الثاني.

(٧) منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم، ٢٠١٠. التصدي لانعدام الأمن الغذائي في ظل الأزمات الممتدة، متاح على الموقع www.fao.org/publications.

١٠ - وتشير الاختلافات بين عدد من يعانون من فقر الدخل وعدد من يعانون من الجوع إلى أن أحوال التغذية تتأثر بعوامل أخرى غير عامل الدخل، مثل صحة الأم والتعليم والممارسات الغذائية والصحية. غير أن عدد من يعيشون في فقر مدقع في بعض البلدان الأفريقية، بما فيها إثيوبيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وكينيا ونيجيريا، أقل من عدد من يعانون من نقص التغذية. وحيث إن خط فقر الدخل يحدد على أساس الدخل اللازم لتلبية الاحتياجات الأساسية للفرد أو لأسرة معيشية، ولا سيما المواد الغذائية اللازمة لعدم التعرض للجوع، فإن حالات التضارب هذه تثير قلقاً بشأن دقة المقاييس المستخدمة.

الصحة والتعليم

١١ - الصحة والتعليم عاملان حيويان لكسر حلقة الفقر ومنع انتقاله بين الأجيال. ومع ذلك يواجه الناس الذين يعيشون في حالة فقر عقبات في الحصول على الرعاية الصحية والتعليم الرسمي، ويموتون قبل الأوان وفي أحيان كثيرة بسبب مشاكل صحية يمكن الوقاية منها بسهولة. ويمكن أن يسقط المرض بدوره الأسر المستضعفة في براثن الفقر. وتؤكد هذه الروابط الحلقة المفرغة التي تربط بين فقر الدخل وسوء الحالة الصحية وانخفاض مستويات التعليم.

١٢ - وقد حققت البلدان الفقيرة تقدماً هاماً في زيادة نسبة الالتحاق بالتعليم الابتدائي، ولكن لا يزال يتعين عليها سد فجوات كبيرة. إذ أن طفلاً واحداً على الأقل من كل أربعة أطفال في سن الالتحاق بالمدرسة الابتدائية وأكثر من ثلث الأطفال البالغين سن الالتحاق بالمدرسة الإعدادية كانوا في عام ٢٠٠٨ خارج صفوف المدرسة في نصف جميع بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى^(٨). وبالمثل، انخفض في البلدان النامية عبء المرض الناجم عن الأمراض السارية، بما في ذلك فيروس نقص المناعة البشرية والأمراض المتصلة بصحة الأم والحوامل قرب الولادة، ولكن ١٠ بلدان فقط من بين ٦٧ بلداً ذات معدلات وفيات أطفال مرتفعة توجد على الطريق الصحيح لتحقيق الغاية المتعلقة ببقاء الطفل من الأهداف الإنمائية للألفية، وأقل من نصف النساء الحوامل يلدن بمساعدة عاملين مدرّبين في الميدان الصحي في أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا^(٩).

١٣ - وقد بذلت محاولات عدة ترمي إلى إدماج القدرات الصحية والتعليمية وغيرها من القدرات في قياس الفقر. فبدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في استخدام مقياس جديد للفقر، هو مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد، يضع في الاعتبار التداخل بين ضروب الحرمان فيما يتعلق

(٨) منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم، التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع لعام ٢٠١٠: السبيل إلى إنصاف المحرومين، متاح على الموقع <http://unesdoc.unesco.org>.

بالصحة والتعليم ومستوى المعيشة. ووفقا لهذا المؤشر، يعيش نحو ١,٧ بليون شخص في فقر متعدد الأبعاد^(٩). ويتجاوز هذا العدد ١,٣ بليون نسمة التي يقدر أنها تعيش بمبلغ ١,٢٥ دولار في اليوم أو أقل منه في تلك البلدان نفسها. ومعدل انتشار الفقر المحسوب وفقا لمؤشر الفقر المتعدد الأبعاد أكبر من معدل انتشار فقر الدخل في أكثر من ٦٠ في المائة من البلدان المشمولة. وهذه الاختلافات كبيرة جدا في بلدان جنوب آسيا، حيث يرتفع مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد عموما بسبب سوء التغذية. وذلك ما يعني أن عددا من البلدان التي نجحت في الحد من فقر الدخل لا تزال تواجه تحديات هامة في ضمان الحصول على التعليم والصحة والغذاء والخدمات الأساسية، ولا سيما وقود الطهي النظيف^(٩).

ثالثا - التحديات التي تعترض القضاء على الفقر

١٤ - تواجه البلدان تحديات اقتصادية واجتماعية وسياسية مختلفة في سبيل القضاء على الفقر، ومن أهم هذه التحديات انعدام النمو الاقتصادي المطرد والمستدام، والنمو دون عمالة منتجة، وأوجه عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية، والصدمات الاقتصادية، والمخاطر البيئية، والتراعات.

ألف - تحدي تحقيق النمو المطرد الشامل للجميع

١٥ - إن النمو الاقتصادي السريع واستقرار الاقتصاد الكلي أمران ضروريان للحد من الفقر على نحو مستدام. فقد تمكنت الصين وبلدان شرق آسيا وجنوب شرق آسيا الأخرى التي شهدت نموا قويا خلال السنوات العشرين الماضية، مثل تايلند وفيت نام وماليزيا، من الحد من الفقر بقدر كبير. غير أن النمو الاقتصادي وحده لا يكفي. فكثيرا ما يُحرم الفقراء من الاستفادة من عمليات النمو الاقتصادي، خصوصا في المجتمعات التي تسود فيها فوارق كبيرة والتي قد لا يستطيع الفقراء فيها الوصول إلى الموارد المنتجة، بما في ذلك الأراضي أو الأسواق أو وسائل النقل والهياكل الأساسية للاتصالات. وفي غالبية

(٩) أثير التساؤل بشأن سلامة استخدام مقياس واحد متعدد الأبعاد لأوجه من الحرمان تتسم بالتلازم (انظر ورقة العمل للبحوث في مجال السياسات رقم ٥٤٣٢ (مؤشرات التنمية المختلطة) "Mashup Indices for Development"، مارتين رافاليون، فريق الأبحاث الإنمائية في البنك الدولي، أيلول/سبتمبر ٢٠١٠). ويُستخدم المقياس هنا فقط لكي يوضح أن معدل انتشار الفقر سيكون أعلى إذا وضعت في الاعتبار جوانب أخرى من الحرمان غير عامل الدخل.

البلدان، تؤدي زيادة الدخل وعدم المساواة في الاستفادة من الثروات إلى خفض فعالية النمو الاقتصادي في الحد من الفقر^(١٠).

١٦ - ويتراجع الفقر عموماً بأسرع وتيرة في البلدان التي تسجل أعلى متوسطات نمو الدخل، والتي تشهد أدنى المستويات الأصلية في عدم المساواة، والتي يكون النمو الاقتصادي فيها شاملاً لأكثر عدد، أو بعبارة أخرى يقترن النمو بتراجع مستوى عدم المساواة. وهناك أيضاً دلائل على أن ارتفاع المستوى الأصلي لعدم المساواة يعوق النمو الاقتصادي، بينما يتوقف أثر سياسة إعادة توزيع الموارد على النمو الاقتصادي على طبيعة التدابير المستخدمة. وقد تبين أيضاً أن الفقر، ولا سيما أبعاده غير المتعلقة بالدخل، يشكل عائقاً أمام النمو الاقتصادي. ويمثل أيضاً التشكيل الهيكلي لمستوى معين من مستويات النمو الاقتصادي عاملاً هاماً، إذ تتيح أنماط النمو المتسمة بكثافة أكبر في العمالة وتيرة أسرع في الحد من الفقر.

١٧ - ومع ذلك، يمثل بطء وتيرة معدل النمو الاقتصادي في العديد من البلدان المنخفضة الدخل التحدي الرئيسي الذي يعترض الحد من الفقر. ودون تحقيق معدل نمو اقتصادي كاف لرفع مستوى متوسط الدخل، تكون فرص إعادة التوزيع محدودة في البلدان الفقيرة. وتجربة أفريقيا ما قبل الأزمة مثال يوضح جيداً أن النمو الاقتصادي شرط ضروري، وإن لم يكن كافياً، للحد من الفقر. ويدل أيضاً مثال أمريكا اللاتينية، بنموها الاقتصادي الضعيف نسبياً واستمرار مستويات الفقر وعدم المساواة العالية فيها خلال العقد الماضي، على الحاجة إلى إطار النمو الاقتصادي الشامل من أجل الحد من الفقر^(١١).

باء - تحدي توفير العمالة

١٨ - العمالة قناة بالغة الأهمية يمكن من خلالها تعميم نمو الدخل على نطاق واسع ووسيلة أساسية لتحقيق الاندماج الاجتماعي. وتكفل الوظائف المدفوعة عنها أجور كافية تأمين الدخل والحصول على الحماية الاجتماعية وتحسين أحوال الصحة والتعليم، وتشكل في نهاية الأمر مخرجاً من الفقر. وحيثما ولد النمو زيادة كافية ومطرده في العمالة المنتجة، وزعت مزاياه على نحو أكثر إنصافاً.

(١٠) انظر: Stephan Klasen, "Economic growth and poverty reduction: measurement and policy issues". OECD Development Center Working Paper No. 246. (September 2005).

(١١) Guillermo E. Perry, Omar S. Arias, J. Humberto López, William F. Maloney and Luis Servén, "Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles". Washington, DC, The World Bank, 2006.

١٩ - وتزامنت مع فترة التوسع التي سبقت الأزمة الحالية مع نمو العمالة في معظم المناطق. وبين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٧، نمت العمالة العالمية بنحو ٣٠ في المائة. غير أن هذا النمو لم يكن كافياً لاستيعاب القوى العاملة المتزايدة، إذ زادت البطالة المسجلة من ١٦٠ مليون نسمة في عام ١٩٩٦ إلى حوالي ١٩٠ مليون نسمة في عام ٢٠٠٧، وظل معدل البطالة في حدود ٦ في المائة على امتداد نفس الفترة^(١٢). وبالإضافة إلى ذلك، تزامن نمو العمالة مع إعادة لتوزيع الدخل بمعزل عن ميدان العمل. فقد انخفضت حصة الأجور في إجمالي الدخل بأكثر قدر في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بـ ١٣ نقطة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٧، تليها آسيا والمحيط الهادئ (ناقصاً ١٠ نقاط) والبلدان المتقدمة النمو (ناقصاً ٩ نقاط)^(١٣). ويتزامن هذا الانخفاض مع انخفاض مستوى الانتظام في النقابات وزيادة وتيرة إزالة القيود في المجالين التجاري والمالي في مختلف أنحاء العالم.

٢٠ - وأدت الأزمة الاقتصادية حتى الآن إلى انخفاض حاد في العمالة والأجور. وعلى الصعيد العالمي، تشير التقديرات إلى أن عدد العاطلين ارتفع ليلعب ٢١٠ ملايين نسمة في منتصف عام ٢٠١٠، بعد أن بلغ ١٧٨ مليون نسمة في عام ٢٠٠٧^(١٤). غير أنه في البلدان ذات مستويات الفقر العالية والتي تتسم نظم الضمان الاجتماعي فيها بالقصور، لا يمكن لمعظم العاملين تحمل الاستمرار في وضع البطالة. فالعاملون المسرحون من القطاع الرسمي يتجهون إلى الاقتصاد غير الرسمي، حيث الأجور أدنى في كثير من الأحيان وظروف العمل أسوأ. ويؤدي الركود إلى تعرض العاملين في القطاع غير الرسمي إلى نقص أكبر في الأجور بسبب انخفاض الطلب وانخفاض الأسعار وزيادة التنافس على الوظائف غير الرسمية. ونتيجة لذلك، تشير التقديرات الخاصة بالعاملين الفقراء في جميع أنحاء العالم إلى أن ما يصل إلى ٢١٥ مليون عامل قد انضموا إلى صفوف من يعيشون بأقل من ١,٢٥ دولار في اليوم بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩، ويعد ذلك انتكاسة بعد سنوات من التقدم المحرز في خفض حالات

(١٢) International Labour Organization, *Global Employment Trends* (2008), Geneva, *International Labour Office*, 2008.

(١٣) International Labour Organization, *World of Work Report 2008, Income Inequalities in the Age of Financial Globalization* (Geneva, International Institute for Labour Studies, 2008).

(١٤) International Labour Organization, "Weak employment recovery with persistent high unemployment and decent work deficits. An update on employment and labour market trends in G20 countries". Report published on the occasion of the G20 Summit in Seoul, 11-12 November 2010. تقرير لمنظمة العمل الدولية أصدر بمناسبة مؤتمر قمة بلدان مجموعة العشرين المعقود في سول في ١١ و ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

العجز في فرص العمل الكريمة^(١٥). ورغم أن البلدان الفقيرة التي هي أقل اندماجا في الاقتصاد العالمي ظلت حتى الآن أقل عرضة لتأثير الأزمة، فهي أيضا أقل قدرة على تحمل ذلك التأثير وعلى التصدي له. إذ يمكن أن يتجسد انخفاض طفيف في النمو في القطاعات الزراعية في الواقع في زيادة في الفقر أعلى نسبيا.

٢١ - وكلما طالّت الضائقة التي تشهدها سوق العمل، زاد خطر سقوط العاملين المتضررين وأسرهم ومجتمعاتهم المحلية في فقر طويل المدى. وفي هذا الصدد، يمثل تأثير الأزمة على الشباب المتضررين بشكل غير متناسب بالبطالة والممثلين بنسب عالية في الوظائف المتدنية الأجور في القطاع غير الرسمي مدعاة قلق كبير. فالتجارب المبكرة في سوق العمل تحدد إمكانات الحصول على الدخل المتاحة أمام الشباب في المستقبل، فضلا عن المستوى التعليمي والحالة الصحية لأجيال الشباب الراهنة والمستقبلية.

٢٢ - وعموما، لم يؤد مسار التنمية الاقتصادية الذي سلكه العديد من البلدان النامية إلى اطراد التحسن في العمالة المنتجة. وحيثما شهدت العمالة نموا، لم تشكل الوظائف وسيلة للحماية الاجتماعية وضمان الدخل. إذ ينتقل في كثير من الأحيان العاملون سابقا في القطاع الزراعي إلى الحواضر للاضطلاع بأنشطة ذات قيمة مضافة متدنية في القطاع غير الرسمي في أغلب الحالات، وهو قطاع محدود من حيث نطاق اطراد نمو الإنتاجية والارتقاء فيه، بينما تظل الإنتاجية الزراعية راكدة في العديد من المناطق الريفية.

٢٣ - وعلى العموم لم يشكل تعزيز العمالة المنتجة والعمل الكريمة هدفا لسياسات الاقتصاد الكلي. بل إن تدابير تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي التي اتخذها العديد من البلدان في ثمانينات وتسعينات القرن الماضي أدت إلى انخفاض في الاستثمارات العامة في الهياكل الأساسية والتكنولوجية والموارد البشرية ذات الأهمية الحاسمة في زيادة الإنتاجية والحد من الضعف. ولم يفلح إلا عدد قليل فقط من البلدان في تنفيذ سياسات تكميلية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، فأعدت تنشيط عملية النمو بزيادة الإنتاجية الزراعية وتنفيذ الإصلاح الزراعي ودعم التنمية في قطاعي الصناعة والخدمات عن طريق الاستثمار بكثافة في التعليم والبحوث وتطوير الهياكل الأساسية. وقد وثق في هذا الصدد مثال شرق آسيا وبعض بلدان جنوب شرق آسيا توثيقا جيدا.

International Labour Organization, *Global Employment Trends 2010* (Geneva, International Labour Office, 2010) (١٥)

٢٤ - وفي المقابل، تم التخلي عن استراتيجيات التصنيع المبكرة بقيادة الدولة في العديد من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى عندما فرضت المؤسسات المالية الدولية سياسات انكماشية وتحريرية. وتظل اقتصادات هذه البلدان قائمة إلى حد كبير على الزراعة وتتسم بقلّة الوظائف غير الزراعية وبقطاع غير رسمي كبير وبقطاعي صناعة وتصدير محدودين. وفي معظم بلدان أمريكا اللاتينية وغيرها من البلدان ذات الدخل المتوسط، مثل جنوب أفريقيا والفلبين، تتسم أسواق العمل بقدر كبير من الازدواجية، إذ يتعايش القطاع الصناعي الرسمي الذي يوفر ظروف العمل الكريم مع القطاع غير الرسمي. وحتى في الهند، يعمل ٩٠ في المائة من السكان العاملين في القطاع غير الرسمي، رغم أن عدداً من قطاعات الخدمات ذات القيمة المضافة العالية قد شهدت طفرة في الأعوام الأخيرة^(١٦). فالتغير الاقتصادي لم يفلح في إحداث النمو الاقتصادي المطرد والشامل والنصف الضروري للحد من الفقر.

٢٥ - وتشير أوجه التصدي للأزمة الاقتصادية الراهنة مؤخراً إلى وجود زخم سياسي يؤيد الاستثمارات الطويلة المدى في الحماية الاجتماعية وتحسين الخدمات الاجتماعية. ويكمن أحد أسباب ذلك في أن العديد من البلدان النامية، ولا سيما في آسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، تمكنت من تفادي عجز كبير في حساب العمليات الجارية ومن تحسين نسب الديون خلال فترة التوسع الاقتصادي التي سبقت الأزمة، وبالتالي حافظت على أساس مالي متين. ويكمن سبب آخر في الاعتراف بأن إيجاد فرص العمل ودعم العمال أمر ضروري لاستعادة الطلب الكلي وأساسي للتحرك نحو مسار أكثر استدامة وشمولاً للنمو الاقتصادي. غير أن الأزمة تضع قيوداً على قدرة الحكومات على ضمان اطراد النفقات. وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال أهداف سياسات الاقتصاد الكلي تركز على ضبط أوضاع المالية العامة. وإجمالاً، لا يشير إلا القليل من التدابير التي نفذتها البلدان الفقيرة أو أعلنت عن اتخاذها إلى أن الأزمة ستتخذ فرصة لاستعراض قصور أنظمة الحماية الاجتماعية أو لإقامة حد أدنى من الحماية الاجتماعية.

جيم - تحدي عدم المساواة

٢٦ - تؤثر أوجه عدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية على مفعول النمو الاقتصادي في الحد من الفقر. ذلك أن الفقراء لا يعانون فقط من استبعادهم من عملية النمو الاقتصادي، بل كثيراً ما يستبعدون من الحياة الاجتماعية والسياسية. وأوجه عدم المساواة من حيث الأبعاد المتعددة للفقر - بما في ذلك الدخل والصحة والتعليم - كثيراً ما تتداخل

(١٦) *Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics* (United Nations

.Research Institute for Social Development publication, 2010, Sales No. E.10.III.Y. 1)

مع خصائص أخرى منها القضايا الجنسانية والموقع وتسهم في حرمان بعض الفئات بشكل منهجي وفي عدم تكافؤ الفرص.

عدم المساواة في الدخل

٢٧ - ثمة اتجاه منذ عام ١٩٩٠ نحو تزايد مستوى عدم المساواة في كثير من البلدان. وفيما بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٥، شهد ما يقرب من ثلثي البلدان المتاحة بيانات بشأنها زيادة في مستوى عدم المساواة واتسعت هوة الدخل بين أغنى وأفقر ١٠ في المائة من ذوي الدخل في ٧٠ في المائة من البلدان^(١٣)(١٧).

٢٨ - والحصص النسبية لكل من الدخل من العمل والإيرادات الرأسمالية مؤشر هام من مؤشرات عدم المساواة والفقير. وحيث أن نسبة أكبر من الدخل تتراكم في شكل رأس المال، وتؤول بالتالي عموماً إلى أغنى أفراد المجتمع، تؤول نسبة أقل من الدخل إلى غالبية الناس الذين يستمدون دخلهم من العمل. وتنخفض حصة الدخل التي تتراكم لتصبح عملاً في ٦٠ في المائة من البلدان منذ عام ١٩٩٠^(١٨).

٢٩ - وقد ساهم كل من تحرير السياسات المالية والضرائب التنافسية والتحويل إلى القطاع الخاص في سياق ضعف الأنظمة والتوزيع غير المتكافئ للأصول المنتجة مثل الأراضي والائتمانات في تزايد عدم المساواة. وساهمت أيضاً سياسات سوق العمل التي أدت إلى بروز أشكال عمل أقل استقراراً وتآكل الحد الأدنى للأجور وإضعاف القدرة التفاوضية للنقابات في التفاوت المتزايد بين الأغنياء والفقراء.

٣٠ - وتنخفض مستويات الفقر حينما تنمو حصة الناتج المحلي الإجمالي المخصصة للأجور، أو عندما يتغير توزيع الدخل بحيث تعود حصة أكبر من الدخل إلى الفقراء. وفضلاً عن ذلك، تعزى الفجوة بين النمو الاقتصادي والحد من الفقر، جزئياً على الأقل، إلى عدم المساواة في الدخل. فعلى سبيل المثال، تجسدت زيادة كبيرة في الدخل في بوتسوانا في تراجع محدود في مستوى الفقر، في حين أدى تحقيق نمو متواضع إلى انخفاض كبير في الفقر في غانا. ويعزى هذا التفاوت إلى حد كبير إلى عدم المساواة^(١٩).

(١٧) Francisco H. G. Ferreira and Martin Ravallion, "Global Poverty and Inequality: A review of the evidence", in *Policy Research Working Paper* series, no. 4623, (Washington, DC, World Bank, 2008).

(١٨) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الثروة الحقيقية للأمم: مقررات تمهيدية للتنمية البشرية، تقرير التنمية البشرية ٢٠١٠ (New York, Palgrave Macmillan, 2010).

(١٩) انظر: أوغستين كواسي فوسو، "النمو وعدم المساواة والحد من الفقر في البلدان النامية: الدلائل العالمية الحديثة" (Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries: Recent Global Evidence)، ورقة أعدت لأجل اجتماع فريق الخبراء في مجال القضاء على الفقر المعقود في الفترة من ١٥ إلى ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ في أديس أبابا، إثيوبيا (٢٠١٠)، متاحة في الموقع التالي: <http://www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm10/documents/Fosu%20Longpaper.pdf>

عدم المساواة في رأس المال البشري

٣١ - ويعوق الفقر الناجم عن تدي الدخل تراكم رأس المال البشري ويمكن أن يؤدي إلى الوقوع في مصيدة الفقر. وعادة ما تتمتع البلدان ذات المؤشرات الصحية الجيدة ومستويات التعليم الأعلى بنسبة أدنى من عدم المساواة العامة. وفي جميع البلدان، تكون الشرائح الأكثر فقرا من السكان أقل احتمالا في الحصول على الرعاية الصحية والتعليم الجيدين. وغالبا ما تكون الخدمات العامة المتاحة للفقراء أقل جودة من تلك المتاحة للفئات الميسورة.

٣٢ - وغالبا ما ينتقل الفقر وعدم المساواة من جماعة محددة إلى أخرى، وكثيرا ما يفضي الحرمان الذي يعانيه الأطفال عند الولادة وخلال الطفولة إلى سن رشد تقيدها ظروف مماثلة. وعادة ما يكون أطفال الأسر التي تعيش على الحد الأدنى من توزيع الدخل في صحة سيئة، كما تقل أعمارهم المتوقعة، ولا يحظون سوى بالقليل من التعليم، وهذا ما ينعكس في انخفاض الدخل في سن الرشد.

٣٣ - وترتفع معدلات وفيات الرضع والأطفال بين الذين يحصلون على القدر الأدنى من توزيع الثروة وتكون أعمارهم المتوقعة أقل. وبينما يعاني طفل واحد من كل أربعة أطفال في العالم النامي من نقص الوزن، فإن نسبة الأطفال دون سن الخامسة الذين يعانون من نقص الوزن تبلغ الضعف لدى أفقر شريحة عشرية من الأسر المعيشية بالمقارنة مع الأسر الأغنى^(٢). وفي شرق آسيا والمحيط الهادئ، والدول العربية وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، فإن وفيات الرضع لدى الخمس الأغنى أقل من نصف معدلها لدى القسم الأشد فقرا. ويحد الفقر من التعليم، ولا سيما بالنسبة للفتيات. فالبنات في أفقر ٢٠ في المائة من الأسر المعيشية أكثر احتمالا بأربعة أضعاف لتترك الدراسة من الأولاد في أغنى ٢٠ في المائة من الأسر المعيشية^(٢). ويحد تدي مستوى الصحة والتعليم، بدوره، من القدرة على العمل المنتج ويقلل من إمكانية التكسب مدى الحياة، ما يفضي إلى حلقة مفرغة من الفقر المتوارث.

حالات عدم المساواة بين الجنسين

٣٤ - ورغم تحقق تقدم كبير في الحد من عدم المساواة بين الجنسين في العقود الثلاثة الماضية، لا تزال المرأة محرومة بالمقارنة مع الرجل في معظم مجالات الحياة. ويعكس عدم المساواة بين الجنسين البنية والثقافة والقيم الاجتماعية، وتتجلى هذه الأبعاد في عدم تكافؤ الفرص والنتائج بالنسبة للفتيات والنساء. ويمكن أن تؤدي الأدوار التقليدية للجنسين إلى الحد من قدرات النساء وإسهاماتهن. وتقع على عاتق النساء مسؤولية أكبر عن أعمال

الرعاية غير مدفوعة الأجر، ما يضع قيوداً على الفرص المتاحة لمن للانخراط في العمل الرسمي، ويحد في العديد من السياقات من قدرتهم على الارتقاء بتعليمهم.

٣٥ - والنساء اللاتي عادة ما يتركز وجودهن في العمالة الضعيفة، هن أكثر احتمالاً أن ينتمين إلى العمال الفقراء كما يزيد تمثيلهن في القطاع الزراعي. وهن أكثر احتمالاً للعمل بدخل منخفض، ولانخفاض الإنتاجية، ونقص الأمن الوظيفي. وتشكل العمالة الضعيفة، في المناطق النامية، ٦٥ في المائة من مجموع العمالة لدى النساء و ٥٧ في المائة من مجموعها لدى الرجال^(٢). والفجوة الجنسانية في العمالة الضعيفة أكبر في منطقتي آسيا وأفريقيا^(٥). وتكسب النساء ١٧,٦ في المائة في المتوسط أقل من الرجال في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وفي جميع البلدان ما خلا القليل تتسع الفجوة بين الجنسين لدى أصحاب أعلى الأجور.

٣٦ - ويمكن أن تخفي مقاييس الفقر والدخل على مستوى الأسرة المعيشية أوجه عدم المساواة بين الجنسين. وعلى الرغم من أن الأسرة المعيشية قد لا تكون فقيرة بالضرورة، يقل احتمال أن يشرف أفرادها من الإناث على موارد الأسرة، وقد يعتمدن على الذكور للحصول على الأمن المالي. وقد تكون الموارد موزعة بالتفاوت داخل الأسرة المعيشية التي يرتفع فيها احتمال أن يتلقى أفرادها الذكور كميات أكبر من الطعام وذات نوعية أفضل، وأن يُرسلوا إلى المدارس ويستمروا في الدراسة، وأن يتلقوا الرعاية الطبية عند الحاجة مقارنة بالإناث داخل الأسرة.

أوجه التفاوت بين الحضر والريف

٣٧ - رغم تواصل ارتفاع مستوى الفقر في المناطق الحضرية بأسرع مما هو عليه في المناطق الريفية، فإن معدل انتشاره لا يزال أعلى في المناطق الريفية. وثمة أوجه تفاوت كبيرة في جميع أنحاء العالم في مستوى الرفاه بين سكان الحضر والريف. فالأجور أعلى في المناطق الحضرية، حيث يرجح أن تتاح فرص العمل في القطاعات الصناعية أو الخدمية، أكثر مما عليه الحال في المناطق الريفية. وتتجاوز الفجوة بين الحضر والريف إلى حد كبير مسألة الأجور. ففي معظم البلدان تكون الخدمات العامة والرعاية الصحية والتعليم أيسر منالاً وذات نوعية أفضل في المناطق الحضرية. وفي المناطق النامية، يحصل ما يقرب من ٧٠ في المائة من سكان المناطق الحضرية على صرف صحي أفضل في حين لا يحصل عليه سوى ٤٠ في المائة فقط من سكان المناطق الريفية^(٢). واحتمال هجر الأطفال في المناطق الريفية للمدارس هو الضعف بالمقارنة مع نظرائهم في المناطق الحضرية.

٣٨ - وتعمل أوجه التفاوت في الأجر وغيرها من الفرص بين المناطق الريفية والحضرية بمثابة عوامل دفع وجذب فيما يتعلق بالهجرة من الريف إلى المدينة. ولا يملك معظم البلدان النامية القدرة على خلق فرص عمل لاستيعاب العدد المتزايد باستمرار من الناس الذين ينتقلون إلى المناطق الحضرية. وهذا ما يتسبب في حدوث زيادة سريعة في تكون الأحياء الفقيرة وعدم المساواة في المناطق الحضرية. وعلى النحو المشار إليه في تقرير الأمين العام عن مؤتمر القمة بشأن الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٠، فقد أثبت الهدف ٧ منها المتمثل في تحسين حياة ١٠٠ مليون شخص على الأقل من سكان الأحياء الفقيرة أنه ليس طموحا بالقدر الذي يلزم لعكس اتجاه التزايد في أعداد سكان الأحياء الفقيرة. ولن تصبح هذه التحديات سوى أكثر حدة ما لم تُتخذ إجراءات تصحيحية مناسبة، مثل التخطيط الحضري السليم. وأخيرا، فإن نموا أكثر توازنا، بما في ذلك التنمية الريفية، هو الحل الوحيد على المدى الطويل لتزايد عدم المساواة في المناطق الحضرية واتساع الشقة بين الريف والحضر.

دال - التحدي المتمثل في الصدمات وتغير المناخ والتراعات

٣٩ - يظل الكثير من السكان الذين يعيشون فوق خط الفقر، رغم ذلك، عرضة للفقر. وتتخذ الصدمات الاقتصادية أشكالا عديدة وبمكثتها، دون سابق إنذار، أن تدفع الناس إلى براثن الفقر، أو تدفع الفقراء إلى فقر أشد وطأة.

٤٠ - وغالبا ما يكون دخل الأسر الفقيرة غير منتظم كما أنها لا تدخر سوى القليل للاعتماد عليه خلال الأوقات العصيبة. وقد لا يُحتفظ بهذه المدخرات في شكل نقدي، بل في شكل ثروة حيوانية أو أصول أخرى قد لا تكون قابلة للتحويل بسهولة. وقد يؤدي حدث غير متوقع من قبيل فقدان العمل أو المرض في إطار الأسرة أو أمراض المحاصيل إلى استهلاك موارد الأسرة وسوقها إلى الحرمان. وتمثل الكوارث الطبيعية والتراعات وتحولات الاقتصاد الكلي أشكالا واسعة النطاق من الصدمات الاقتصادية. وفي بعض الحالات، يمكن لبعض الأسر أن تتعافى على المدى القصير. وفي حالات أخرى، يمكن أن تنصب الصدمات مصائد الفقر على المدى الطويل.

٤١ - وترتبط التراعات وتغير المناخ بروابط هامة ودينامية مع الفقر. وغالبا ما يكون الناس الذين يعيشون في فقر أو من هم عرضة للفقر غير مهيين للحؤول دون بدئها، وعادة ما يعانون أشد المعاناة من آثارها.

الفقر والتراعات

٤٢ - تكون البلدان ذات المستويات المنخفضة من دخل الفرد أكثر احتمالا للمعاناة من التراعات المسلحة. ويمكن أن يشكل الفقر عاملا من عوامل النزاع من خلال الظروف البائسة التي يولدها وعدم وجود خيارات يطرحها. ويؤدي عدم المساواة في الدخل ومحدودية فرص العمل، لا سيما بالنسبة للشباب، بالإضافة إلى التفكك الاجتماعي والإقصاء، إلى تفاقم التوترات الاجتماعية ويمكن أن يشعل النزاعات.

٤٣ - وتوقع النزاعات خسائر فادحة في الاقتصاد والتنمية البشرية. وتشير التقديرات إلى أن الحروب الأهلية تحد من النمو الاقتصادي بما لا يقل عن ٢ في المائة سنويا. وبالتالي فإن نشوب حرب تمتد إلى سبع سنوات يقلل من ثروة البلاد بنسبة ١٦ في المائة^(٢٠). وعادة ما تعاني البلدان المتأثرة بالنزاعات بشكل كبير من هروب رؤوس الأموال، ومن المحتمل أن تحوّل وجهة الموارد العامة من الإنفاق في المجال الاجتماعي وغيره من المجالات لتصب في مجال النفقات العسكرية.

٤٤ - وتسبب النزاعات أضرارا في المساكن والهياكل الأساسية المهمة، من قبيل الطرق والمستشفيات، وهو ما يؤثر على الخدمات العامة من قبيل الرعاية الصحية والتعليم وقنوات توزيع الطعام والسلع الاستهلاكية الأخرى. وقد يستمر انعدام الأمن في الحيلولة دون وصول البالغين إلى وظائفهم والأطفال إلى مدارسهم، والحد من الإنتاجية والدخل وإحداث فجوات في التعلّم لا يمكن ردمها في أوساط الشباب. كما يواصل رأس المال البشري تقلصه بسبب الإصابات والأمراض، ولا سيما في صفوف غير المحاربين. ولا يعزى تسعون في المائة من الوفيات المرتبطة بالنزاع إلى العنف بل إلى المرض وسوء التغذية^(٢١). ويتدهور رأس المال الاجتماعي أيضا في خضم النزاع، إذ تنفصل الأسر والمجتمعات المحلية عن بعضها أو تتعرض للتشريد.

٤٥ - وتتأثر النساء بشكل خاص من جراء النزاعات. وغالبا ما يشكلن هدفا للعنف الجنسي ويعانين من عدم كفاية الرعاية الإنجابية. ونظرا لأن الافتقار إلى سيادة القانون يتيح المجال للإفلات من العقاب، فإن أنواعا أخرى من العنف ضد المرأة من قبيل العنف المنزلي

(٢٠) Collier, Paul (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About It*. New York: Oxford University Press

(٢١) Evans, Gareth (2009). *Conflict and poverty*. Prepared for the Keynote Address to Plenary Session on Tackling Conflict, Fragility and Insecurity: Creating the Conditions for Effective Poverty Reduction, DFID Conference on Future of International Development, London, 10 March 2009. Available from www.dfid.gov.uk/wp2009/speeches/dfid-conf-gareth-evans.pdf

تتجه لتصبح أكثر تكرارا. وحيث أن النساء عادة ما يضطلعن بالمسؤولية عن المهام المنزلية، فيجب عليهن أن يتكرن وسائل بديلة لإطعام أسرهن وتوفير الرعاية للأطفال والمسنين.

٤٦ - ويكون التقدم نحو بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية أبطأ في البلدان الضعيفة والمتأثرة بالتزاعات. وقد تستغرق مستويات الدخل في مرحلة ما قبل النزاع وتدابير التنمية الاجتماعية سنوات عديدة للعودة إلى ما كانت عليه. وعلاوة على ذلك، فإن النزاعات أكثر احتمالا للاندلاع في البلدان التي عانت منها في السابق، مما يجعل استدامة الأمن والحد من الفقر أكثر صعوبة.

الفقر وتغير المناخ

٤٧ - يمكن للآثار التي ينطوي عليها تغير المناخ أن تؤدي، في غضون العقد المقبلين، إلى زيادة احتمال نشوب حروب أهلية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وقد خلصت الأبحاث إلى أن المحاصيل في المنطقة، التي تعتمد عليها غالبية فقراء أفريقيا في معيشتها، شديدة التأثر بالتغيرات الطفيفة في درجة الحرارة. وفي الفترة بين ١٩٨٠ و ٢٠٠٢، كان ارتفاع درجة الحرارة بمقدار درجة مئوية واحدة في سنة معينة مرتبطا بزيادة حالات نشوب النزاعات بنسبة تبلغ نحو ٥٠ في المائة. وتشير التوقعات الحالية إلى أن درجات الحرارة في المنطقة سترتفع بمقدار درجة مئوية فقط بحلول عام ٢٠٣٠^(٢٢).

٤٨ - وفي حين أن مستويات انبعاثات غازات الدفيئة أعلى في البلدان المتقدمة، فإن التعرض لآثار تغير المناخ أكبر في العالم النامي. وسوف يكون تأثير تغير المناخ شديدا على الملايين من فقراء العالم ويحبط الجهود الرامية إلى الحد من الفقر المدقع. و من دون توفر وسائل كافية للتكيف مع تغير المناخ، فإن الفقراء والمجتمعات الفقيرة يمكن أن يقعوا في براثن الفقر.

٤٩ - ويعتمد الناس الذين يعيشون في الفقر، ولا سيما في البيئات والمناطق الهامشية ذات الإنتاجية الزراعية المنخفضة، اعتمادا مباشرا على تنوع الموارد الجينية والأنواع البيولوجية والنظم الإيكولوجية للإنفاق على أسرهم المعيشية. وبالتالي فإن آثار تغير المناخ على النظم الطبيعية تهدد رفاههم. وآثار تغيرات درجة الحرارة وأنماط هطول الأمطار على الزراعة في البلدان النامية واضحة بالفعل؛ ويسبب فشل المحاصيل ونفوق الماشية خسائر

(٢٢) Stanford University Program on Food Security and the Environment (2009). *FSE study finds climate change could boost incidence of civil war in Africa*. Press Release, (23 November). Available from http://foodsecurity.stanford.edu/news/fse_study_finds_climate_change_could_boost_incidence_of_civil_war_in_africa_20091123/

اقتصادية، مما يؤدي إلى ارتفاع أسعار المواد الغذائية، وتقويض الأمن الغذائي على نحو متزايد، لا سيما في أجزاء من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

٥٠ - وفي الوقت ذاته، يزداد الطلب على الطعام من جانب السكان الآخذ عددهم في الارتفاع. وتشير التقديرات إلى أنه بحلول عام ٢٠٨٠، يمكن أن يواجه عدد إضافي من السكان يصل إلى ٦٠٠ مليون شخص سوء التغذية نتيجة لأثر تغير المناخ على الزراعة. وبحلول العام ذاته، يمكن أن يعيش ١,٨ مليار شخص إضافي في وسط تندر فيه المياه^(٢٣). ويمكن أن تؤدي زيادة تواتر الكوارث الطبيعية وشدتها إلى تهجير ملايين كثيرة من الناس. وفي الوقت ذاته، قد تتعرض لاستراتيجيات الحد من الفقر التي تسترشد بالزراعة والتي تركز على بناء الدخل وخلق فرص العمل في المناطق الريفية.

٥١ - ومن المتوقع كذلك أن يؤثر تغير المناخ سلبا على الصحة من خلال توسيع نطاق الأمراض الرئيسية وإدخال أمراض جديدة، ما يزيد من الضغط على النظم الصحية المثقلة بالأعباء. فوفقا لتقديرات منظمة الصحة العالمية فإن ١٤٠.٠٠٠ حالة وفاة إضافية تحدث كل عام بسبب تأثير الاحترار العالمي على سوء التغذية، وأمراض الإسهال، والملاريا، والفيضانات. ونظرا لأن البلدان الأكثر فقرا هي الأكثر تضررا، فإن تغير المناخ يوسع الفوارق الصحية القائمة^(٢٤). ومن المتوقع أيضا أن يزيد من حدة المشاكل في البيئات الحضرية من قبيل زيادة تلوث الهواء وما يتصل به من آثار صحية.

٥٢ - ويؤثر تغير المناخ بصورة متفاوتة على مختلف الفئات الاجتماعية. ويتأثر الضعف والقدرة على التكيف بعوامل من قبيل نوع الجنس والسن والتعليم والعرق والجغرافيا واللغة. فالأطفال، على سبيل المثال، أكثر عرضة للجوع والمرض. ونظم المناعة لدى كبار السن ضعيفة ما يجعلهم أكثر عرضة للإصابة بالأمراض والتأثر جراء تغير الأحوال الجوية، وخصوصا موجات الحرارة، وهم أيضا أقل قدرة على التنقل. والوفيات المرتبطة بالكوارث

(٢٣) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٠٧). تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٧/٢٠٠٨. مكافحة تغير المناخ: التضامن الإنساني في عالم منقسم (Basingstoke, United Kingdom, Palgrave Macmillan, 2007). متاح على الرابط التالي: <http://hdr.undp.org/rn/reports/global/hdr2007-2008/>

(٢٤) World Health Organization, *Protecting health from climate change: connecting science, policy and people*, (Geneva, 2009) Available from www.who.int/globalexchange/publications/reports

أكثر بمقدار ١٤ مرة لدى النساء والأطفال مما لدى الرجال، إذ إنهم أكثر ضعفا في المجتمعات التي لا يتمتعون فيها سوى بالقدر الضئيل من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية^(٢٥).

٥٣ - ويعزز القضاء على الفقر، والسلام والأمن، والإشراف البيئي، كل منها الآخر. وسياسات التنمية الاجتماعية التي تركز على الاستدامة، والنمو الشامل، وتوفير العمل الكريم، فضلا عن الحماية الاجتماعية الرامية إلى امتصاص الصدمات، يمكنها تعزيز سهولة تكيف الناس الذين يعيشون في الفقر أو عرضة له. ويمثل الاستثمار في الوظائف المواتية للبيئة استراتيجية تخفيف مهمة تتميز أيضا بإمكانية الحد من الفقر وتحقيق الاستقرار الاجتماعي من خلال إيجاد فرص العمل. وتشمل الوظائف المواتية للبيئة الوظائف التي تقلل من استهلاك الطاقة والمياه والمواد الخام وتخفف من انبعاثات غازات الدفيئة. ومع التوقع بمضاعفة السوق العالمية للمنتجات والخدمات غير الضارة بالبيئة من ١,٣٧ بليون دولار إلى ٢,٧ بليون دولار سنويا بحلول عام ٢٠٢٠، فإن الوظائف المواتية للبيئة تقدم حلا عمليا ومستداما للحد من الفقر^(٢٦).

رابعاً - التحديات الرئيسية على صعيد السياسات العامة

ألف - النمو الاقتصادي والعمالة

٥٤ - لقد أحدثت سياسات تثبيت استقرار الاقتصاد الكلي الرامية إلى الحفاظ على الاستقرار على الأجل القصير بكبح التضخم والتحكم في العجزات المالية تقليبية في الاقتصاد الحقيقي وسوق العمل. وكثيرا ما أسفر التركيز على موازنة الميزانيات العامة عن انخفاضات في الاستثمار العام في الهياكل الأساسية والتكنولوجيات ورأس المال البشري التي تشكل جميعها عناصر حاسمة في النمو الاقتصادي وإيجاد العمالة. وانخفض الإنفاق العام في مجال الزراعة، على وجه الخصوص، خلال الفترة بين عام ١٩٨٠ وأوائل فترة الألفينات، ليهبط من نسبة ٦,٤ في المائة من مجموع الإنفاق في عام ١٩٨٠ إلى ٥ في المائة في عام ٢٠٠٤ في أفريقيا، ومن ١٤,٨ في المائة إلى ٧,٤ في المائة في آسيا، ومن ٨ في المائة إلى ٢,٧ في المائة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي خلال الفترة نفسها^(٢٦).

(٢٥) Ariana Araujo and Andrea Quesada-Aguilan "Gender equality and adaptation", factsheet, Women's Environment and Development Organization and The World Conservation Union. Available from <http://www.gender-climate.org/pdfs/FactsheetAdaptation.pdf>

(٢٦) United Nations Environment Programme, *Green jobs: towards decent work in a sustainable, low-carbon world*. Nairobi, 2008. Available from http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf

٥٥ - ومع ذلك، لا تزال الزراعة تمثل المصدر الرئيسي لكسب العيش للفقراء من النساء والرجال. وتوفر المزارع الصغيرة والمتوسطة الحجم عمالة لغالبية السكان في البلدان النامية. ورغم الرأي السائد على نطاق واسع بأن إنتاج الصادرات يشكل الخيار الأكثر ربحية وأن المزارع التجارية الكبيرة تتسم بكفاءة أكبر في الوصول إلى الأسواق الدولية، يشير معظم الأدلة إلى أن الأسواق الحضرية المحلية هي المحرك الرئيسي للإنتاجية الزراعية في عدد من البلدان، وأن تلك الأسواق تستفيد أكثر من المزارع الأسرية الصغيرة الأكثر مرونة، شريطة ارتباط تلك المزارع بشبكات التجارة المحلية ودعمها من قبل مصادر الدخل من غير المزارع^(٢٧). وقد حدثت زيادات كبيرة في الناتج الزراعي في البلدان ذات القطاعات الزراعية الكبيرة التي ركزت على رفع الإنتاجية غير المنتظمة لمزارع الحيازات الصغيرة، حيث تم ذلك بزيادة الوصول إلى المدخلات، مثل الأسمدة والبذور مرتفعة العائد بصفة رئيسية، والهيكل الأساسية، والمعلومات، والأسواق.

٥٦ - وتوفر المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم عمالة لقطاع كبير من القوى العاملة الحضرية والريفية على السواء في العديد من البلدان. وفي البلدان النامية، فإن تلك المشاريع كثيرا ما تعمل بصورة غير رسمية وتتسم بتدني الأجور، والعائدات غير المضمونة، وعدم توافر الاستحقاقات. ويتطلب تعزيز قدرة تلك المشاريع على توفير فرص العمل اللائق توافر الائتمان، والمساعدة التقنية، وفرص بناء القدرات الإدارية، والمعلومات. ويتطلب ذلك أيضا تبسيط إجراءات إنشاء الأعمال التجارية والإشراف التنظيمي، وتلبية الحاجة إلى ضمان وتحسين حماية العاملين.

باء - دور الحماية الاجتماعية

٥٧ - نظرا لأن تدابير الحماية الاجتماعية تقي الناس من مختلف الصدمات وتعزز قدرتهم على التعامل مع الحالات التي تؤثر على رفاههم والتغلب عليها، فإنها تكتسي أهمية أساسية للحد من الضعف ومنع تدهور الظروف المعيشية. وخلال الأزمات الاقتصادية، تؤدي أنظمة الحماية الاجتماعية دورا هاما بوصفها عوامل لتثبيت الاستقرار على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي. ويمكن للحماية الاجتماعية أن تساعد الأفراد والأسر، على المدى الطويل، في بناء رأس المال البشري وتحسين آفاق كسب العيش، وتعالج بالتالي الأسباب الكامنة للفقير.

(٢٧) انظر "Links between urban and rural development in Africa and Asia", Cecilia Tacoli, in *Proceedings of the Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development*, United Nations, New York, 21-23 January 2008.

٥٨ - وتظل آليات الحماية الاجتماعية الأخرى وغيرها من الآليات تكتسي أهمية في البلدان المتدنية الدخل، بيد أن فعاليتها تقل نتيجة لاتجاهات من قبيل التحول الحضري، والتغيرات في هيكل الأسرة، وضعف قاعدة الموارد. وفي الوقت نفسه، فإن نطاق وصول أنظمة الحماية الاجتماعية لا يزال محدودا في العديد من البلدان. وتقدر منظمة العمل الدولية أن من تتاح لهم فرص الاستفادة من أنظمة الحماية الاجتماعية على نطاق العالم من السكان في عمر العمل وأسرهم لا تتجاوز نسبتهم ٢٠ في المائة^(٢٨).

٥٩ - وعلى وجه الخصوص، فإن تطور برامج الضمان الاجتماعي التي تكون عادة قائمة على المساهمة وتوفر الحماية من البطالة والمرض وكبير السن وغير ذلك من الحالات الطارئة اتسم بالتفاوت في البلدان النامية. وعلى العكس من ذلك، فإن المساعدة الاجتماعية الرامية إلى تخفيف الفقر والإقصاء الاجتماعي أصبحت عنصرا رئيسيا في الحماية الاجتماعية في البلدان النامية التي يرتفع فيها حجم القطاع غير الرسمي ويكون فيها توفير الخدمات العامة محدودا. والمدفوعات النقدية المشروطة بالتعليم وغيره من الاستثمارات في رأس المال البشري - من قبيل صندوق "دعم الأسر الفقيرة" (Bolsa Familia) في البرازيل، أو برنامج "تحسين الفرص" (Oportunidades) في المكسيك، أو برنامج "العمل الأسري" (Familias en Acción) في كولومبيا، على سبيل المثال لا الحصر - والاستثمارات المشروطة بالعمل - مثل قانون الضمان الوطني للعمال في الهند، أو برنامج شبكات الأمان المنتجة في إثيوبيا - تنتشر الآن على نطاق واسع وتشمل قطاعات واسعة من السكان في عدد من البلدان في آسيا وأمريكا اللاتينية. وخلال العقدين الأخيرين نمت أيضا مبادرات التحويل النقدي غير المشروط، سواء كانت فتوية، من قبيل منحة دعم الطفل في جنوب أفريقيا التي تغطي أكثر من ٤ ملايين مستفيد، أو شاملة، مثل مخطط كالومو النموذجي للمدفوعات الاجتماعية في زامبيا.

٦٠ - وبصفة عامة، فإن البلدان التي نجحت في تخفيض الفقر الناجم عن تدني الدخل وحسنت الظروف الاجتماعية على نطاق واسع وضعت سياسات للحماية الاجتماعية الشاملة التي تغطي غالبية السكان. وكانت الآثار الاجتماعية للأزمة الاقتصادية أشد فداحة في البلدان ذات شبكات الحماية الاجتماعية الأشد ضعفا. وتشير أدلة من مختلف أرجاء العالم إلى القدرات الكامنة لبرامج الحماية الاجتماعية على خفض الفقر وعدم المساواة. وبالنسبة للبلدان ذات الدخل الكبيرة نوعا ما، فإن مستويات الإنفاق المرتفعة على الحماية

(٢٨) World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond, (Geneva, ٢٠١٠). International Labour Office, 2010.

الاجتماعية ترتبط بانخفاض مستويات الفقر^(٢٩). وتقدر منظمة العمل الدولية أن المدفوعات النقدية غير المرتبطة بالمعاشات التقاعدية تحد من خطر الانزلاق إلى وهدة الفقر بنسبة تتجاوز ٢٠ في المائة في غالبية بلدان الاتحاد الأوروبي، بل وبأكثر من ٥٠ في المائة في بلدان مثل الدانمرك، والسويد، وفنلندا، وهنغاريا، وهولندا^(٣٠). ويقدر البنك الدولي بأن الحماية الاجتماعية يمكن أن تخفف حالات الفقر العرضي بمقدار النصف، مما يخفض العدد الإجمالي للفقراء بنسبة تتراوح بين ٥ و ١٠ في المائة على الأقل^(٣١). وفي المكسيك، يحتمل أن يكون برنامج التعليم والصحة والتغذية (PROGRESA) (المعروف الآن باسم برنامج "تحسين الفرص" (Oportunidades)) قد أدى إلى خفض معدلات الفقر بين المستفيدين منه بنسبة ٣٦ في المائة^(٣٢). وترى البرازيل أن توسيع برنامجها للمدفوعات النقدية، "دعم الأسر الفقيرة" (Bolsa Familia)، مقترنا بالزيادة في الحد الأدنى للأجور، هو سبب نجاحها في تحقيق الغاية ١ من الأهداف الإنمائية للألفية قبل الموعد المقرر^(٣٣).

٦١ - وفي حين أن هيكل أنظمة الحماية الاجتماعية يختلف باختلاف السياق المحدد لكل بلد، فقد تم استخلاص قدر من التوجيهات العامة. وينبغي أن تتشكل لبنة البناء الأولى لأي نظام شامل للضمان الاجتماعي، في البلدان التي تفتقر إلى ذلك النظام، من مجموعة أساسية من المدفوعات الاجتماعية الضرورية للملائمة للسياق وفرص الوصول إلى الخدمات الأساسية، بما يشمل الرعاية الصحية، والتعليم، والتغذية الكافية. ويمكن تحمل تكلفة هذه المجموعة الأساسية من المدفوعات أو القاعدة الأساسية للحماية الاجتماعية، حتى في أشد البلدان فقراً، إذا نُفذت بصورة تدريجية. وتبين مجموعة من الدراسات التي أجرتها منظمة العمل الدولية في ١٢ بلداً في آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى أن التكلفة السنوية الإجمالية الأولية لمجموعة أساسية من تدابير الحماية الاجتماعية تتراوح بين نسبي

(٢٩) Armando Barrientos, "Social protection and poverty reduction", Background paper commissioned for the UNRISD Report *Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics*

(٣٠) *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond*, International Labour Organization, pp.107-108 and figure 8.9

(٣١) *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals*, (Washington, DC, 2003), p.8

(٣٢) Brot für die Welt, (2008), *A Human Rights View of Social Cash Transfers for Achieving the Millennium Development Goals*, Rolf Künemann and Ralf Leonhard, (Stuttgart)

(٣٣) *Objetivos de Desenvolvimento do Milenio*, Brasilia Instituto de Pesquisa Economica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos, 2007, p.26

٢,٢ و ٥,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠^(٣٤). وتبدو فرادى العناصر أقل تكلفة: وستكون تكلفة توفير الاستحقاقات الأساسية للأطفال أقل من ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الغالبية العظمى من البلدان التي تمت دراستها؛ وستكون تكلفة المساعدة الاجتماعية، بما يشمل مخططاً لتوفير العمالة للفقراء يدوم ١٠٠ يوم أقل كثيراً من نسبة ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ وستتراوح تكلفة إتاحة فرص الحصول على الرعاية الصحية الأساسية للجميع مما يقدر بنسبة ١,٥ من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الآسيوية، إلى ٥,٥ في المائة في بوركينا فاسو. وتبدو هذه التكاليف أقل حساسية إذا راعينا العواقب المحتملة لعدم الاستثمار في الحماية الاجتماعية.

٦٢ - ويتمثل عامل حاسم الأهمية تفتقر إليه برامج الحماية الاجتماعية لكي تكون ناجحة في التمويل المستدام. ويحث الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل الذي اعتمده منظمة العمل الدولية في حزيران/يونيه ٢٠٠٩ "الاجتماع الدولي على توفير المساعدة الإنمائية، بما في ذلك دعم الميزانية، لوضع حد أدنى للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني"^(٣٥). وحالياً، تعتمد برامج المساعدة الاجتماعية بشدة على المعونة الدولية في البلدان المتدنية الدخل جنوب الصحراء الكبرى. وعلى المدى الطويل، يجب على البلدان أن تؤمن الحيز المالي اللازم بغية ضمان استدامة حد أدنى للحماية الاجتماعية. وتشير ممارسة البلدان ذات مستويات الدخل المتماثلة لقدر كبير من الحرية في التصرف فيما يتصل بالإنفاق العام، وكذلك فيما يتصل بحصة الموارد العامة المخصصة للإنفاق الاجتماعي، إلى أن القدرة على تحمل التكلفة ترتبط غالباً بالإرادة السياسية.

٦٣ - وتعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية يستتبع اعتماد خيارات للفرز على صعيد السياسات العامة لتفادي إقصاء الجماعات الأكثر احتياجاً للدعم. وفي أحيان كثيرة لا تراعي التدابير القائمة الاحتياجات المعينة للنساء والأسر المعيشية التي تعيلها النساء. وتنحو أشكال الحماية المربوطة بالوضع الوظيفي، على سبيل المثال، إلى وضع النساء في موقف ضعيف نظراً لأن قسماً كبيراً من النشاط الاقتصادي للمرأة هو نشاط غير مدفوع الأجر، ولأن مشاركتها في سوق العمل ذات طابع متذبذب أكثر من الرجل. ومع ذلك، فإن معالجة عدم المساواة بين الجنسين وتلبية احتياجات المرأة تعود بفوائد جمّة. ويقدر، على سبيل المثال، أن الإنتاجية الزراعية من شأنها أن تزيد بنسبة تتراوح بين ١٠ و ١٥ في المائة في عدد كبير من بلدان

(٣٤) *Extending social security to all. A guide through challenges and options*, (Geneva, ILO, 2010)

(٣٥) (9) 22, *Recovering from the Crisis: A Global Jobs Pact*, (Geneva, ILO, 2009), الوثيقة متاحة على الموقع التالي: <http://www.ilo.org>، (تم الاطلاع عليها في ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠).

أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى إذا تم تحقيق المساواة بين النساء والرجال المزارعين في الحصول على المدخلات، والائتمان، والمساعدة التقنية^(٣٦).

جيم - السياسات الاجتماعية والإصلاح الهيكلي

٦٤ - حققت البلدان التي حدث فيها نمو اقتصادي مصحوب بمكاسب في الإنتاجية الزراعية وزيادات مطردة في فرص العمل اللائق في المناطق الريفية والحضرية على السواء أكبر قدر من التقدم في خفض الفقر. واستفادت تلك البلدان من انتعاج سياسات تكميلية في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي، وذلك باستثمار الحكومات في تنمية الهياكل الأساسية والخدمات الاجتماعية التي تتسم بأهمية حاسمة لزيادة الإنتاجية والحد من الضعف.

٦٥ - وتبين نماذج النجاح في خفض الفقر أن السياسات الاجتماعية يجب أن تشكل جزءاً لا يتجزأ من أي استراتيجية إنمائية إذا أُريد لها أن تعالج الظروف التي تتسبب في الفقر وتعمل على استدامته. والتدابير التصحيحية المصممة لتخفيف نتائج فشل الأسواق أو المؤسسات وللتخفيف المؤقت من آثار الصدمات لن تحقق التحولات الهيكلية اللازمة للحد من التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية وتعزيز نمو اقتصادي شامل ومنصف.

٦٦ - والفقر هو نتيجة لأنماط من عدم المساواة والتمييز تعم المجتمع بأسره. وتعميم فرض الوصول إلى الحماية الاجتماعية الأساسية والخدمات الاجتماعية، خاصة في مجالي الصحة والتعليم، أمر ضروري لكسر حلقة الفقر المتوارث بين الأجيال، والحفاظ على تماسك النسيج الاجتماعي، وتعزيز العقد الاجتماعي. ومع ذلك، فإن تلك التدابير لن تحقق سوى أثر محدود على الفقر والضعف ما لم تكمل بتدخلات أوسع نطاقاً تعالج مسألة الحصول على الموارد وتوزيعها. والتدابير من قبيل كفالة فرص الحصول على الأراضي والائتمان وغير ذلك من موارد الإنتاج، وحقوق الميراث المنصفة، وتوافر القدرة القانونية الكاملة للفقراء من النساء والرجال وإمكانية حصولهم على العدالة، تتسم بأهمية حاسمة للقضاء على الفقر. ومن الأمور الضرورية أيضاً وجود آليات التضامن المالي، بما في ذلك الضرائب التصاعدية.

٦٧ - ومشاركة جميع أفراد المجتمع في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية هامة لكفالة استجابة الحكومات للاحتياجات الاجتماعية، بما فيها احتياجات الفقراء. بيد أن التمييز ضد بعض الأفراد والفئات الاجتماعية يحول دون مشاركة أولئك الأفراد والفئات. وتقليدياً وفرت الحركات الاجتماعية للفقراء والفئات المستبعدة صوتاً لتحدث به وقناة

(٣٦) Mark C. Blackden and Chitra. Bhanu, "Gender, growth and poverty reduction", World Bank Technical Paper no.428 (Washington D.C., World Bank, 1999).

للتعبير عن مصالحها. ولتلك الحركات أيضا القدرة على محاسبة الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى. وإنشاء بيئة مواتية للحركات الاجتماعية واتخاذ إجراءات رسمية ضد التمييز عنصرا هاما لتحقيق التوازن في التوزيع غير المنصف للسلطة، وتعزيز المشاركة، ودفع التكامل الاجتماعي بالتالي.

٦٨ - والتدخلات على صعيد السياسات العامة التي تكون جيدة التصميم وتعالج الأسباب الجذرية للفقر تتطلب توافر معلومات سليمة عن مستويات الفقر الناجم عن تدني الدخل ومدته ومدى فداخته وغير ذلك من أبعاد الحرمان. ويتسم تعزيز القدرة الإحصائية لإنتاج بيانات موثوق بها ونشرها، خاصة في البلدان النامية، بأهمية أساسية لتحسين وضع سياسات وبرامج خفض الفقر وتقييمها.

خامساً - الاستنتاجات

٦٩ - رغم الأزمة، لا يزال العالم يمضي قدما على سبيل خفض نسبة السكان الذين يعيشون بأقل من ١,٢٥ دولار في اليوم بحلول عام ٢٠١٥. ومع ذلك، فإن بلوغ الغاية المتصلة بالفقر في الأهداف الإنمائية للألفية ليس سوى خطوة واحدة صوب تحقيق الالتزام بالقضاء على الفقر الذي أُعلن في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية - إذ سيظل نحو ٩٠٠ مليون شخص يعيشون في فقر مدقع بحلول عام ٢٠١٥، حتى وإن تم بلوغ تلك الغاية. علاوة على ذلك، حتى في البلدان التي نجحت في خفض الفقر الناجم عن تدني الدخل، لا تزال هناك تحديات هامة تتمثل في كفالة الحصول على التعليم والصحة والغذاء وغير ذلك من السلع والخدمات الأساسية.

٧٠ - وتخفي الاتجاهات الإقليمية للفقر تجارب وطنية قاسية للغاية، حتى بين البلدان ذات مستويات الدخل المتماثلة. وقد أسفر النمو الاقتصادي المطرد المصحوب بزيادات كافية في العمالة المنتجة والعمل اللائق انخفاضات سريعة في مستوى الفقر في بعض البلدان. إلا أنه، في العديد من البلدان الأخرى، لا يشكل العمل وسيلة لتحقيق أمن الدخل والحماية الاجتماعية. وقد فشل التغيير الاجتماعي في تحقيق النمو المطرد والشامل والمنصف الضروري لخفض الفقر. وتؤدي التفاوتات المتزايدة في الدخل، التي تضاف إلى حالات عدم المساواة بين الجنسين والأشكال الأخرى من التهميش والإقصاء الاجتماعي، إلى زيادة الحد من فعالية النمو الاقتصادي في خفض الفقر. وتضيف عوامل النزاعات والكوارث المتصلة بالطقس وغير ذلك من آثار تغير المناخ إلى انعدام الفرص الاقتصادية في البلدان المتضررة من تلك العوامل.

٧١ - وكانت الآثار الاجتماعية لتلك الصدمات أشد فداحة في البلدان ذات شبكات الحماية الاجتماعية الأشد ضعفا. وبصفة عامة، فإن البلدان التي نجحت في تخفيض الفقر الناجم عن تدني الدخل وحسنت الظروف الاجتماعية على نطاق واسع وضعت سياسات للحماية الاجتماعية الشاملة التي تغطي غالبية السكان. وتشير الأدلة المتاحة إلى أن الحد الأدنى للحماية الاجتماعية يمكن تحمل تكلفته وأن تكلفة عدم الاستثمار في الحماية الاجتماعية تكلفة باهظة. وبدون توافر مخططات للمدفوعات الاجتماعية الأساسية التي تزيد فرص الحصول على الرعاية الصحية والمستويات الكافية من التغذية والاستقرار الاجتماعي، لا يمكن لأي بلد أن يحرر إمكاناته الإنتاجية. وتشير الاستجابات لآخر الأزمات الاقتصادية إلى وجود زخم سياسي لصالح الاستثمارات في الحماية الاجتماعية وتحسن الخدمات الاجتماعية. وينبغي بذل جهود لحماية الإنفاق الاجتماعي.

٧٢ - وقد حققت البلدان التي حدث فيها نمو اقتصادي مصحوب بمكاسب في الإنتاجية الزراعية وزيادات مطردة في فرص العمل الكريم أكبر قدر من التقدم في خفض الفقر. وعلى وجه الخصوص، حدثت زيادات كبيرة في الناتج الزراعي في البلدان ذات القطاعات الزراعية الكبيرة التي ركزت على رفع الإنتاجية غير المنتظمة لمزارع الحيازات الصغيرة، حيث تم ذلك بزيادة الوصول إلى المدخلات، والهياكل الأساسية، والمعلومات، والأسواق.

٧٣ - وتبين نماذج النجاح في خفض الفقر أن السياسات الاجتماعية يجب أن تشكل جزءاً لا يتجزأ من أي استراتيجية إنمائية إذا أُريد لها أن تعالج الظروف التي تتسبب في الفقر وتعمل على استدامته. وتعميم فرض الوصول إلى الحماية الاجتماعية الأساسية والخدمات الاجتماعية، خاصة في مجالي الصحة والتعليم، أمر ضروري لكسر حلقة الفقر المتوارث بين الأجيال، والحفاظ على تماسك النسيج الاجتماعي، وتعزيز العقد الاجتماعي. ومع ذلك، لن تحقق تلك التدابير سوى أثر محدود على الفقر والضعف ما لم تكمل بتدخلات أوسع نطاقاً تعالج مسائل التمييز والحصول على الموارد وتوزيعها.