الأمم المتحدة

A/66/221

الجمعية العامة

Distr.: General
1 August 2011
Arabic
Original: English

الدورة السادسة والستون

البند ٢٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

القضاء على الفقر وقضايا إنمائية أخرى

تنفيذ عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر (٢٠٠٨-٢٠١٧)

تقرير الأمين العام

موجز

يقدم هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة ١٧٤/٦٥، الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا عن تنفيذ القرار المتعلق بعقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر (٢٠٠٨-٢٠١٧) في إطار موضوع ''العمالة الكاملة وتوفير فرص العمل الكريم للجميع''. ويتناول التقرير التحديات التي تواجه القضاء على الفقر وبعض التدابير السياسية الرئيسية للحد من الفقر. كما يسلط الضوء على تنامي ترابط السياسات في إطار العقد الثاني، ويصف الجهود الجارية لتعزيز التنسيق دعما للميثاق العالمي لتوفير فرص العمل، ومبادرة الحماية الاجتماعية. ويختتم التقرير بمجموعة من التوصيات التي تشدد على ضرورة تعزيز تماسك السياسات وتشجيع قيام تعاون أقوى فيما بين الوكالات بغرض تعزيز تنفيذ خطة عمل العقد الثاني.

* A/66/150.

220811 190811 11-44032 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – مقدمة

١ – حظيت التحديات التي تواجه القضاء على الفقر باعتراف الاجتماع العام الرفيع المستوى للدورة الخامسة والستين للجمعية العامة بشأن الأهداف الإنمائية للألفية، الذي عقد في أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، والذي سلط الضوء على التقدم المحرز تجاه تحقيق الأهداف الإنمائية، وبخاصة تحقيق الأهداف المتعلقة بالحد من الفقر ومعالجة مسائل الجوع والعمالة وتوفير فرص العمل الكريم للجميع. والتزمت الحكومات بتبني سياسات اقتصادية تطلعية تؤدي إلى النمو الاقتصادي المطرد والشامل والعادل وتحقيق التنمية المستدامة، على نحو يوسع فرص العمل ويعزز التنمية الزراعية ويحد من الفقر[(١)]. والتزمت أيضا بإعادة توجيه حركة النمو نحو إيجاد فرص العمل مع اتخاذ الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل بمثابة إطار عام[(٢)]. وبالإضافة إلى ذلك، أعربت الحكومات مجددا عن قلقها العميق إزاء تعدد الأزمات وتشابكها، بما في ذلك انعدام الأمن الغذائي، علاوة على التحديات المتزايدة التي يشكلها تغير المناخ[(٣)].

٢ – وجاءت انطلاقة العقد الثاني للقضاء على الفقر (٢٠٠٨-٢٠١٧) مع بداية الكساد العظيم. ومنذ ذلك الحين، دخل الاقتصاد العالمي في مرحلة انتعاش لا تزال هشة وعرضة للخطر، وظلت معدلات البطالة مرتفعة، بينما تكاثرت التحديات الماثلة أمام جهود الحد من الفقر في جميع أبعاده، جراء الآثار الناجمة عن الأزمات الاقتصادية والغذائية. ويزيد امتداد أزمات البطالة والأزمات الاجتماعية من دواعي نجاح تنفيذ خطة عمل العقد الثاني، لكن يزيد من صعوبة التنفيذ أيضا.

٣ – ويتولى وكيل الأمين العام للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، باعتباره مسؤولا عن تنسيق تنفيذ العقد الثاني، قيادة تنفيذ خطة عمل شاملة للمنظومة من أجل القضاء على الفقر، قامت بإعدادها ٢١ هيئة تضم وكالات وصناديق وبرامج ولجان إقليمية تابعة للأمم المتحدة، وأقرتها لجنة البرامج التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩. وتهدف خطة العمل إلى تعزيز تماسك وتآزر الأنشطة على

(١) قرار الجمعية العامة ١/٦٥، الفقرة ٧٠ (ب).

(٢) المرجع السابق نفسه، الفقرة ٤٨.

(٣) المرجع السابق نفسه، الفقرة ٦.

نطاق المنظومة في جميع مجالات العمالة والعمل الكريم من أجل القضاء على الفقر في الأمم المتحدة[٤].

٤ - ويتناول هذا التقرير أبرز التحديات التي سلط عليها الضوء في الاجتماع العام الرفيع المستوى، ويفحص تدابير السياسيات الرئيسية الرامية إلى القضاء على الفقر والجوع. ويصف التقرير أيضا الأنشطة التي نفذت مؤخرا بصدد تطبيق خطة عمل العقد الثاني الشاملة للمنظومة. ويناقش التقرير على وجه الخصوص، الجهود الرامية إلى بناء تماسك السياسات دعما للميثاق العالمي لتوفير فرص العمل ومبادرة الحماية الاجتماعية، وهما من العناصر الهامة في خطة العمل. وينظر التقرير أيضا في التدابير التي اتخذت لتعزيز تفعيل الصندوق العالمي للتضامن على النحو المطلوب في قرار الجمعية العامة ١٧٤/٦٥، ويختتم بمجموعة من التوصيات بشأن السياسة العامة المتعلقة بمعالجة الفجوات في تنفيذ خطة العمل.

ثانيا - التحديات التي تواجه القضاء على الفقر

٥ - انخفض معدل الفقر المدقع، الذي عرّف على أنه العيش على أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم، على المستوى العالمي برغم الانتكاسات الناجمة عن الأزمات المتعددة. بيد أن مستويات الفقر لا تزال عالية ولحوحة في أجزاء كثيرة من العالم. وتشير أحدث تقديرات الفقر إلى أنه على الرغم من أن منطقة شرق آسيا قد استوفت بالفعل هدف الحد من الفقر، المتمثل في خفض نسبة السكان الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم إلى النصف، فإن أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ليست على المسار الصحيح لتحقيق هدف خفض الفقر الناجم عن انخفاض الدخل: إذ يتوقع أن تبلغ نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر في هذه المنطقة ٣٦ في المائة في عام ٢٠١٥، وهي نسبة تفوق المعدل المستهدف البالغ ٢٩ في المائة[٥]. وإذا استمرت تأثيرات الأزمة لفترة أطول من المتوقع، فستكون الإنجازات المتواضعة التي تحققت منذ عام ٢٠٠٠ عرضة للخطر.

---

(٤) يمكن الاطلاع على خطة العمل في الموقع الشبكي التالي:
http://social.un.org/index/Poverty/UNDecadefortheEradicationofPoverty/SecondUNDecadefortheEradication ofPoverty.aspx.

(٥) البنك الدولي، *Global Monitoring Report 2011: Improving the Odds of Achieving the MDGs* (واشنطن العاصمة، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي). وقدر منشور الأمم المتحدة المعنون الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠١٠، أن ما يتراوح بين ٤٧ و ٨٤ مليون شخص ظلوا في عداد الفقراء أو سقطوا في قبضة الفقر في عام ٢٠٠٩، بالإضافة إلى العدد الذي كان متوقعا لو لم تحدث الأزمة. وتفيد ديباجة تقرير الرصد العالمي لعام ٢٠١٠: الأهداف الإنمائية للألفية بعد الأزمة، الذي اشترك في نشره البنك

٦ - ولا يمثل بلوغ هدف خفض الفقر من بين الأهداف الإنمائية للألفية سوى خطوة واحدة تجاه الوفاء بالالتزامات المتعلقة بالقضاء على الفقر، التي جرى التعهد بها في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، في عام ١٩٩٥. وتشير معدلات الانخفاض التي لوحظت خلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٥، حينما انخفض عدد السكان الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار من ١,٨ إلى ١,٤ بليون نسمة، إلى أن القضاء على الفقر المدقع سيستغرق ٨٨ سنة أخرى[٦]. وعلاوة على ذلك، يعيش كثير من الناس على دخل يزيد قليلا عن مستوى خط الفقر البالغ ١,٢٥ دولار في اليوم، وتكفي صدمة صغيرة لأن تدفع بهم إلى براثن الفقر. وعلى سبيل المثال، سيؤدي استخدام مستوى خط الفقر الذي حدده البنك الدولي بدولارين في اليوم، إلى زيادة كبيرة في مستويات الفقر في البلدان النامية (٢,٥ بليون نسمة وفق إحصاءات عام ٢٠٠٥).

٧ - وعلى الرغم من انخفاض معدلات الفقر الناجم عن انخفاض الدخل على الصعيد العالمي، ارتفع عدد الأشخاص المصابين بسوء التغذية من ٨١٧ مليون شخص في الفترة من ١٩٩٠ إلى ١٩٩٢، إلى أكثر من بليون شخص في عام ٢٠٠٩، ويقدر أن هذا العدد تراجع إلى ٩٢٥ مليون نسمة في عام ٢٠١٠[٧]. لكن هذا التحسن الهامشي مهدد بالزوال بسبب ازدياد حدة تقلبات أسعار المواد الغذائية وارتفاعها منذ أواخر عام ٢٠١٠.

ألف - عدم وجود نمو اقتصادي مستدام وشامل ومنصف

٨ - تشير الدلائل إلى أن النمو الاقتصادي السريع شرط ضروري للحد من الفقر. وقد ساعد النمو القوي خلال السنوات العشرين الماضية على الحد من الفقر بشكل ملحوظ في الصين وبلدان أخرى في شرق وجنوب شرق آسيا، مثل تايلند وفييت نام وماليزيا. غير أن انخفاض النمو وعدم استقراره تلازما مع ركود مستويات الفقر في البلدان الأقل نموا. وقد تراجع نصيب الفرد في الناتج المحلي الإجمالي في الواقع في ١٧ بلدا من أصل ٢٤ من بلدا منها في أفريقيا، وارتفعت معدلات الفقر الناجم عن انخفاض الدخل في ١١ بلدا منها بين عامي ١٩٨١ و ١٩٩٩، الفترة التي شهدت تكيفات هيكلية وارتفاع في معدلات نمو

الدولي وصندوق النقد الدولي، بأن ٦٤ شخصا آخر قد سقطوا في براثن الفقر المدقع بسبب الأزمة، وأن عدد من سينجون من قبضته بحلول عام ٢٠١٥ سيقل بمقدار ٥٣ مليون شخص.

(٦) منظمة العمل الدولية، *A New Era of Social Justice*: تقرير المدير العام (الدورة المائة لمؤتمر العمل الدولي، ٢٠١١).

(٧) منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم ٢٠١٠: معالجة انعدام الأمن الغذائي في حالة الأزمات الطويلة الأمد (روما، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠).

السكان[٨]. وانتعش النمو الاقتصادي في العديد من البلدان الأقل نموا منذ عام ٢٠٠٠، لكن النجاح في الحد من الفقر ظل بطيئا حتى الآن، إذ تراجع الفقر الناجم عن انخفاض الدخل في هذه البلدان من ٦٢ في المائة في عام ١٩٩٩ إلى ٥٤ في المائة فقط في عام ٢٠٠٥، وهي نسبة بعيدة عن هدف عام ٢٠١٥ ضمن الأهداف الإنمائية للألفية، المحدد بنسبة ٣٤ في المائة، بينما ارتفع عدد الأشخاص الذين يعيشون في الفقر في هذه البلدان بمقدار ٩ ملايين شخص خلال هذه الفترة[٩].

٩ - غير أن اتجاهات الفقر الإقليمية تحجب الخبرات الوطنية المتنوعة، حتى في البلدان ذات مستويات الدخل المتماثلة ومعدلات النمو الاقتصادي القابلة للمقارنة. وتفاوتت تقديرات الفقر الناجم عن انخفاض الدخل في أقل البلدان نموا، في عام ٢٠٠٥، على سبيل المثال، بين ١٣,١ في المائة في موريتانيا و ٨٦,١ في المائة في ليبريا. وبالمقارنة، كانت النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون في الفقر في زامبيا (٦٥ في المائة) أي أكثر من ضعف نسبتهم في غامبيا (٣١ في المائة)، بينما بلغ نصيب الفرد في الناتج المحلي الإجمالي زهاء ٣٥٠ دولارا في كلا البلدين[١٠]. وبينما فاق متوسط معدل نمو نصيب الفرد في الدخل نسبة ٧ في المائة في السنة، في بلدان مثل أنغولا وتشاد وكمبوديا، في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٧، ظل معدل انتشار الفقر الناجم عن انخفاض الدخل دون تغير في تشاد في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٥، بينما قطعت أنغولا وكمبوديا شوطا كبيرا تجاه تخفيضه.

١٠ - ويتضح من هذا التفاوت في مستويات الفقر أن تأثير النمو الاقتصادي على الحد من الفقر يعتمد على عدة أشياء من بينها كيفية توزيع فوائد هذا النمو بين قطاعات المجتمع المختلفة. وفي البلدان التي استبعد الفقراء فيها من عمليات النمو الاقتصادي أو ظلوا محاصرين في وظائف منخفضة الإنتاجية، ذهبت المكاسب التي تحققت من هذا النمو بشكل غير متناسب إلى الفئات الأكثر ثراء. وبين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٥، شهد ما يقرب من ثلثي البلدان التي أتيحت عنها بيانات زيادة في تفاوت الدخل واتساعا في فجوته بين أغنى شريحة وأفقر شريحة، وفقا للمقارنة بين بنسبة ١٠ في المائة لكل شريحة من مكتسبي الدخل في

(٨) أجرت الحسابات شعبة السياسات والتنمية في الميدان الاجتماعي، استنادا إلى بيانات مأخوذة عن قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، http://data.worldbank.org/indicator (تم الدخول إلى قاعدة البيانات في ٢٥ أيار/مايو ٢٠٠٥).

(٩) حسبت باستخدام أداة البنك الدولي الإلكترونية لتحليل الفقر (PovcalNet)، http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplic.html (استخدمت في ١ حزيران/يونيه ٢٠١١).

(١٠) ظل نصيب الفرد في الناتج المحلي الإجمالي ثابتا عند ألفي دولار، وفقا لقاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي http://data.worldbank.org/indicator (تم الدخول إليها في ٢٧ أيار/مايو ٢٠١١).

٧٠ في المائة من البلدان[١١]. واتسعت الفجوة أيضا بين الشعوب الأصلية والأقليات العرقية الأخرى وبين بقية السكان، بمرور الوقت[١٢]. وزادت الفوارق المتنامية من صعوبة إفلات الذين يفتقرون بالفعل لإمكانية الحصول على موارد وأصول الإنتاج، مثل خدمات الصحة والتعليم، من قبضة الفقر.

١١ - وفشلت البلدان التي شهدت نموا قويا في الحفاظ على هذا النمو لفترة طويلة من الزمن في أحيان كثيرة. وكان النمو متقلبا في البلدان الأقل نموا بصفة خاصة، خلال عقدي الثمانينات والتسعينات. وحتى في فترة النمو المرتفع بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٧، لم تتمتع بنمو إيجابي متواصل خلال الفترة سوى ٩ بلدان فقط من أصل ٣٢ بلدا توافرت بشأنها بيانات من بين أقل البلدان نموا في أفريقيا[١٣]. واتسم بالهشاشة بوجه خاص، النمو القائم على صادرات السلع، المعرض للصدمات الخارجية والضغوط. وحتى قبل حدوث أزمة الأغذية والأزمة الاقتصادية، لم يؤد الاعتماد على تصدير بضعة سلع إلى زيادات كبيرة في الإنتاجية الزراعية وتكوين رأس المال، أو إلى تنمية القدرات الإنتاجية التي تجعل البلدان التي تعتمد على هذه الصادرات أكثر قدرة على تحمل الصدمات. وفي البلدان المصدرة للموارد، أدى التوسع في صناعة النفط والصناعات الاستخراجية الأخرى، عدا تأثيره الضعيف على العمالة، إلى زيادة أسعار الصرف الحقيقية في كثير من الأحيان، وهي الظاهرة المعروفة باسم ''المرض الهولندي''، مما خفض القدرة التنافسية للقطاعات الأخرى في الاقتصادات المعنية. وفي الواقع، ازداد الاعتماد على الواردات الغذائية بشكل ملحوظ في أقل البلدان نموا بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٨، وتراجعت حصة الإنتاج الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي في ٢٧ بلدا منها، معظمها في أفريقيا، خلال الفترة نفسها[١٤].

---

(١١) المعهد الدولي لدراسات العمل، *World of Work report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization* (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٨)؛ هـ. فرانسوا و هـ. فيريرا و مارتن رافليون ''*Global Poverty and Inequality: a Review of the Evidence*'' في ورقة بحوث السياسات رقم ٤٦٢٣ (٢٠٠٨).

(١٢) البنك الدولي، *Global Monitoring Report: Improving the Odds of Achieving the MDGs*.

(١٣) أجرت الحسابات شعبة السياسات والتنمية في الميدان الاجتماعي، استنادا إلى بيانات مأخوذة عن قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، http://data.worldbank.org/indicator (تم الدخول إلى الموقع في ٢ حزيران/يونيه ٢٠١١).

(١٤) الأونكتاد، تقرير البلدان الأقل نموا لعام ٢٠١٠: نحو بنية إنمائية دولية جديدة للبلدان الأقل نموا (الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، ٢٠١٠).

باء – بطء إيجاد فرص العمل

١٢ – تشكل العمالة وسيلة حيوية لتحقيق نمو اقتصادي شامل وعادل. وتوفر فرص العمل التي تدر أجرا منسبا الإحساس بالأمان، وتتيح إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية، وتحسن الحالة الصحية والتعليمية، وتشكل وسيلة للإفلات من قبضة الفقر.

١٣ – ولم يكن نمو معدلات العمالة خلال فترة التوسع الاقتصادي التي سبقت الأزمة كافيا لاستيعاب قوة العمل المتنامية، حيث ارتفع حجم البطالة العالمية من ١٦٠ مليون شخص في عام ١٩٩٦ إلى قرابة ١٧٧ مليون شخص في عام ٢٠٠٧، وبقي معدل البطالة عند نسبة ٦ في المائة تقريبا خلال هذه الفترة[١٥]. وبالإضافة إلى ذلك، حدث نمو في معدلات العمالة بالاقتران مع إعادة توزيع الدخل من مصادر غير العمل. وسجل أكبر هامش لانخفاض حصة الأجور في الناتج المحلي الإجمالي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، بمقدار ١٣ نقطة مئوية، بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٧، تليها آسيا ومنطقة المحيط الهادئ (١٠ نقاط)، ثم البلدان المتقدمة (٩ نقاط)[١٦]. وما يثير الاهتمام هو بقاء حصة الأجور دون تغيير في البلدان التي لديها عجز في الميزان التجاري، خلال الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٥، لكنها انخفضت (بمقدار ٧ نقاط) في البلدان التي لديها فائض تجاري، مما يشير إلى أن اقتسام المكاسب الناتجة عن النمو القائم على الصادرات كان متفاوتا بين الأرباح والأجور[١٧].

١٤ – وأدت الأزمة الاقتصادية إلى انخفاض حاد في معدلات العمالة. وعلى الصعيد العالمي، ووصل عدد العاطلين عن العمل إلى ٢٠٥ ملايين شخص في عام ٢٠١٠، بزيادة قدرها ٢٨ مليون عاطل عن العمل منذ عام ٢٠٠٧[١٨]. وتقف زيادة معدلات البطالة الطويلة الأجل على طرفي نقيض مع انتعاش الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي وغيره من مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية على الصعيد العالمي، منذ عام ٢٠١٠، وتظل تثير المخاوف من حدوث انتعاش لا يشمل فرص العمل. ومع ذلك، لا تعكس تغيرات معدلات البطالة التأثير الكامل للأزمة على العمال والأسر المعيشية. وفي البلدان الفقيرة، تحول العمال المسرّحين من القطاع الرسمي إلى الاقتصاد غير الرسمي، حيث المرتبات أقل وظروف العمل أشد بؤسا في

---

(١٥) منظمة العمل الدولية، اتجاهات العمالة العالمية، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٨).

(١٦) المعهد الدولي لدراسات العمل، منظمة العمل الدولية، *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization* (جنيف، ٢٠٠٨).

(١٧) المعهد الدولي لدراسات العمل، منظمة العمل الدولية، *World of Work Report 2010: From One Crisis to the Next?* (جنيف، ٢٠١٠).

(١٨) منظمة العمل الدولية، *Global Employment Trends 2011: The Challenge of Job Recovery* (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١١).

معظم الأحيان. وتعرّض العمال إلى المزيد من تدني معدلات الدخل في القطاع غير الرسمي، بسبب انخفاض الطلب وازدياد المنافسة على الوظائف في هذا القطاع. ونتج عن ذلك تباطؤ في التقدم المحرز تجاه الحد من الفقر في أوساط العمال. وانخفض عدد العمال الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم من ٦٦٠ مليون شخص في عام ٢٠٠٧ إلى ٦٣١ مليونا في عام ٢٠٠٩، ولو أن الفقر واصل التراجع بنفس معدلات ما قبل الأزمة لانخفض عدد الفقراء وسط العمال بمقدار ٤٠ مليون شخص آخر في عام ٢٠٠٩[١٨]. وعلى الرغم من ذلك، ازداد عدد الفقراء وسط العمال في بعض المناطق، وعلى وجه التحديد في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (حيث ارتفع من ١٧٠ مليون شخص في عام ٢٠٠٨ إلى ما يقارب ١٧٥ مليونا في عام ٢٠٠٩)، وفي شمال أفريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

١٥ - وتشهد بلدان كثيرة أيضا زيادة في عدد العمال المحبطين[١٩]، ولا سيما في صفوف الشباب، الذين يتأثرون أيضا بالبطالة على نحو غير متناسب وتزيد أعدادهم عن غيرهم في القطاع غير الرسمي ووسط الفقراء من العمال. وتحدد التجارب الباكرة لسوق العمل مستقبل إمكانية كسب الدخل وسط الشباب، كما تحدد أيضا معدلات رفاه أجيالهم الحالية والمستقبلية. ويؤدي استمرار محنة أسواق العمل إلى ازدياد مخاطر بقاء العمال الأكثر تضررا وعائلاتهم ومجتمعاتهم المحلية في إسار الفقر الطويل الأجل.

١٦ - وبصفة عامة، لم يسفر مسار التنمية الاقتصادية الذي اتبعته بلدان كثيرة نامية عن تحسن مستمر في العمالة المنتجة. وحيث نمت العمالة، لم تصبح فرص العمل وسيلة لتعزيز الحماية الاجتماعية وضمان الدخل. وفي كثير من الأحيان، يلجأ العمال المبعدين من قطاع الزراعة بسبب انخفاض الإنتاجية والضغط السكاني، إلى الاشتغال بأنشطة ذات قيمة مضافة منخفضة، معظمها في القطاع الحضري غير الرسمي، حيث يتسم أفق اضطراد نمو الإنتاجية والترقي بالمحدودية، بينما تظل إنتاجية الفلاحة راكدة في كثير من المناطق الريفية. وتعمل نسبة ٩٠ في المائة تقريبا من العمال في البلدان الأفريقية التي تتوفر بشأنها بيانات، في القطاع غير الرسمي، في المناطق الريفية والحضرية معا، وتزيد هذه النسبة على ٩٠ في المائة وسط العمال من النساء والشباب[٢٠]. وفي الهند تنتمي نسبة ٩٠ في المائة من السكان القادرين

(١٩) الأفراد الذين في سن العمل وتتوفر لديهم الرغبة في العمل لكنهم لا يسعون بجد إلى الحصول على وظيفة (لا يحسبون في عداد العاطلين عن العمل).

(٢٠) منظمة العمل الدولية، *Growth, Employment and Decent Work in the Least Developed Countries*: تقرير مكتب العمل الدولي لمؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نموا، إسطنبول، ٩-١٣ أيار/مايو ٢٠١١ (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١١).

على العمل إلى القطاع غير الرسمي، على الرغم من أن عددا من أنواع من الخدمات ذات القيمة المضافة العالية قد نشأ في السنوات الأخيرة.

جيم – تصاعد أسعار المواد الغذائية على الصعيد العالمي وضعف التنمية الزراعية

١٧ – ووصل مؤشر أسعار الأغذية لمنظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة رقما قياسيا في شباط/فبراير ٢٠١١، بسبب سلسلة من الصدمات المتصلة بالطقس والمتعلقة بالعرض في المقام الأول، وحتى أيار/مايو ٢٠١١، كان المؤشر لا يزال فوق نقطة الذروة التي بلغها في عام ٢٠٠٨[٢١]. وظل الطلب على الأغذية قويا بسبب التوسع في استخدام المخزونات الغذائية لعلف الحيوانات مع تزايد استهلاك اللحوم وكذلك الوقود الحيوي. ونتيجة لذلك، بقيت مخزونات الأغذية العالمية في حالة انخفاض. ويسهم تزايد تحويل السلع إلى صكوك مالية في تقلبات الأسعار أيضا.

١٨ – ويثير ارتفاع أسعار المواد الغذائية وانعدام الأمن الغذائي العالمي المخاوف مجددا بشأن تزايد معدلات الفقر والجوع. ونظرا إلى أن الفقراء ينفقون حصة كبيرة من دخلهم على الأغذية، فإن زيادات الأسعار تنحو إلى التأثير بصورة ملموسة على دخلهم، وإن كانت قصيرة الأجل. لذا تميل معدلات الفقر إلى الارتفاع عندما ترتفع أسعار المواد الغذائية. ويقدر البنك الدولي أن ٤٤ مليون شخص آخر قد سقطوا في براثن الفقر في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، بسبب زيادة أسعار المواد الغذائية في الفترة من حزيران/يونيه إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠[٢٢]. وحذرت منظمة الأغذية والزراعة من أن عدد الأشخاص الذين يعانون الجوع المزمن، الذي قدر بحوالي ٩٢٥ مليون فرد في عام ٢٠١٠، قد يرتفع بسبب زيادة أسعار المواد الغذائية[٢٣].

---

(٢١) مؤشر منظمة الأغذية والزراعة لأسعار المواد الغذائية، متاح على الموقع الشبكي التالي: http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en (جرت زيارة الموقع في ٩ حزيران/يونيه ٢٠١١).

(٢٢) البنك الدولي، *Food Price Watch*، شباط/فبراير ٢٠١١، متاح على الموقع الشبكي التالي: http://siteresources.worldbank.org/INTPREMENT/Resources/Food_Price_Watch_Feb_2011_Final_Version.pdf، للحصول على وصف دقيق للافتراضات والمنهجية المستخدمة، انظر أيضا م. ايفانيتش، و و. مارتن، و هـ. زامان، ”Estimating the Short-Run-Poverty Impacts of the 2010-11 Surge in Food Prices“، ورقة بحوث الدراسات رقم ٥٦٣٣، البنك الدولي (نيسان/أبريل ٢٠١١).

(٢٣) مبادرة منظمة الأغذية والزراعة المتعلقة بارتفاع أسعار الأغذية، متاحة على الموقع الشبكي التالي: http://www.fao.org/isfp/about/en (جرت زيارة الموقع في ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١١).

١٩ - وبالإضافة إلى صدمات الطقس في البلدان المنتجة الكبيرة، أسهمت المضاربات في أسواق السلع الزراعية، وكذلك الارتفاع الكبير في الطلب على الوقود الحيوي، في حدوث الأزمة الأخيرة. بيد أن عدد الجياع في العالم ظل يتصاعد حتى في فترات معدلات النمو العالية والانخفاض النسبي في الأسعار على مر الأزمان، مما يوحي بأن الجوع، شأنه شأن الفقر، يحدث نتيجة مشاكل هيكلية. ومن المسببات الطويلة الأجل لانعدام الأمن الغذائي المزمن أيضا، انخفاض الاستثمارات في مجال الزراعة واختلالات النظام التجاري العالمي.

٢٠ - وقد انخفض الإنفاق العام في قطاع الزراعة بشكل كبير في البلدان النامية، ولا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء، خلال فترة برامج التكيف الهيكلي في عقدي الثمانينات والتسعينات، وواصل الانخفاض منذ ذلك الحين. وعلى الصعيد العالمي، انخفضت أيضا حصة المساعدة الإنمائية الرسمية الموجهة إلى الزراعة، من ١٦ في المائة في عام ١٩٨٠ إلى ٤ في المائة في عام ٢٠٠٥، وبلغ هذا الانخفاض نسبة ٥٠ في المائة بالقيمة المطلقة[٢٤]. وتعرضت الحكومات في البلدان النامية للضغط أيضا كي تشجع إنتاج محاصيل التصدير. وأدخل قطاع الزراعة الموجهة للتصدير نظام الاستثمار في إنتاج محاصيل التصدير ذات الأسعار الأعلى، وجاء ذلك على حساب انخفاض أسعار المحاصيل اللازمة لاستيفاء احتياجات السكان المتزايدة في هذه البلدان. وعلاوة على ذلك، لا تزال الإعانات المالية الزراعية المستمرة منذ وقت طويل في البلدان المتقدمة، تشكل عقبة حرجة للتنمية الزراعية في البلدان الفقيرة. وتسببت الضغوط الناتجة عن رخص أسعار الصادرات الغذائية المدعومة الآتية من البلدان المتقدمة في معاناة الدول التي تشجعت على التعجيل بتحرير التجارة.

٢١ - وأدى الإهمال الذي دام عقود طويلة إلى ركود الإنتاجية الزراعية في كثير من البلدان النامية. ولا يزيد متوسط غلة الحبوب في البلدان الأقل نموا على نصف المتوسط العالمي، وظلت هذه الفجوة دون تغيير على مدى العقدين الماضيين[٢٥]. وانخفض نصيب الفرد من الإنتاج الغذائي في ١٤ بلدا من أصل ٢٢ من البلدان الأقل نموا التي أتيحت عنها بيانات قابلة للمقارنة، خلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٥[٢٦].

---

(٢٤) البنك الدولي، *World Development Report 2008: Architecture for Development* (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٧).

(٢٥) الأونكتاد، تقرير البلدان الأقل نموا لعام ٢٠١٠ (انظر الحاشية ١٤).

(٢٦) البنك الدولي، *World Development Report 2008*.

دال – تغير المناخ والنزاعات

٢٢ – يظل الكثيرون من السكان الذين يعيشون فوق خط الفقر مباشرة عرضة للسقوط في براثنه. ويمكن لصدمة غير متوقعة، مثل جفاف موسمي أو فقدان فرصة عمل أو مرض أحد أفراد العائلة، أن تستهلك موارد الأسرة المعيشية وتدفع بهم إلى قبضة الفقر، أو تقذف الفقراء منهم في غياهب فقر أعمق. وحينما تعجز العائلات عن التعافي من مثل هذه الصدمات في الأجل القصير، تصبح عرضة للوقوع في قبضة الفقر والبقاء فيه أمدا طويلا.

٢٣ – ولتغير المناخ والنزاعات صلة دينامية مؤثرة بالفقر. وغالبا ما يتسم الناس الذين يعيشون في الفقر، أو يكونون عرضة للفقر، بضعف الاستعدادات اللازمة لمقاومة الآثار الضارة لتغير المناخ والنزاعات أو تخفيف حدتها، ولذا هم الأشد عرضة للمعاناة.

تغير المناخ

٢٤ – أدت عمليات إزالة الغابات وتدهور المناطق الساحلية الطبيعية وزيادة الكثافة السكانية في المناطق الساحلية وضعف الهياكل الأساسية إلى تصاعد احتمالات أن تتطور الصدمات المناخية إلى كوارث بشرية. وترتبط قابلية التأثر بالكوارث الطبيعية ارتباطا وثيقا بالفقر، حيث أن البلدان الفقيرة والقطاعات الأشد فقرا من السكان تعوزها الهياكل الأساسية المتينة والقدرات التقنية، التي يتطلبها الحد من المخاطر. وكان متوسط عدد الأشخاص الذين قتلوا من بين كل ١٠٠ ألف نسمة جراء الكوارث الطبيعية بين عامي ١٩٧٠ و ٢٠٠٩، أعلى بخمس مرات في البلدان النامية، وبمقدار ١٣ مرة في البلدان الأقل نموا، عنه في المناطق المتقدمة[٢٧].

٢٥ – ويعتمد الناس الذين يعيشون في الفقر، ولا سيما في البيئات الهامشية والمناطق التي تنخفض فيها الإنتاجية الزراعية، بشكل مباشر على التنوع الجيني والأحيائي وتنوع النظم الإيكولوجية في دعم سبل كسب عيشهم. ومن ثم يشكل تأثير تغير المناخ على النظم الطبيعية تهديدا لرفاههم. وتبدو جلية بالفعل الآثار المترتبة على تغير درجات الحرارة وأنماط هطول الأمطار في قطاع الزراعة بالبلدان النامية؛ ويسبب فشل المحاصيل ونفوق المواشي خسائر اقتصادية، مما يسهم في ارتفاع أسعار المواد الغذائية وتقويض الأمن الغذائي على نحو مضطرد، وبخاصة في أجزاء من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ويقدر أن عدد الأطفال المصابين بسوء التغذية قد يرتفع بنسبة ٢٠ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠، نتيجة تأثير تغير المناخ

(٢٧) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١١: التحول التكنولوجي الكبير من أجل اقتصاد مراع للبيئة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.11.II.C.1).

على الزراعة[٢٨]. وقد يعيش ١,٨ بليون شخص آخر في ظروف تتسم بندرة المياه، بحلول العام نفسه[٢٩]. وفي الوقت نفسه، قد تصبح استراتيجيات الحد من الفقر التي تركز على إدرار الدخل والعمالة في المناطق الريفية، والتي يتزعمها قطاع الزراعة، عديمة الجدوى.

النزاعات

٢٦ - قد يسهم الفقر في حدوث النزاعات من خلال ما يسببه من شظف وانعدام للفرص الاقتصادية والاجتماعية المتاحة للفقراء. وقد يؤدي عدم المساواة في الدخل ومحدودية فرص العمل، لا سيما في أوساط الشباب، بجانب التفكك والاستبعاد الاجتماعي، إلى تفاقم التوترات الاجتماعية وربما إشعال النزاعات.

٢٧ - ولم يحقق أي بلد من البلدان ذات الدخل المنخفض أو الظروف الهشة أو البلدان المتأثرة بالنزاعات، الأهداف الإنمائية للألفية بعد[٣٠]. وتوجد في البلدان التي شهدت أعمال عنف كبيرة خلال الفترة من ١٩٨١ إلى ٢٠٠٥، معدلات فقر يفوق متوسطها معدلات البلدان التي لم تشهد عنفا، بمقدار ٢١ نقطة مئوية[٣١]. ويقدر أنه بينما بلغت نسبة من يعيشون في بلدان ذات أوضاع هشة من فقراء العالم ٢٠ في المائة في عام ٢٠٠٥، فإن هذه النسبة ستتجاوز ٥٠ في المائة بحلول عام ٢٠١٥[٣٢]. ويفوق الأثر الذي تخلفه أحداث عنف كبيرة على معدلات الفقر تأثير الكوارث الطبيعية أو الدورات الاقتصادية بقدر كبير، وقد يمحو جيلا كاملا من التقدم الاقتصادي.

٢٨ - وتدمر النزاعات الهياكل الأساسية وتعطل الخدمات العامة، مثل الرعاية الصحية والتعليم، وتغلق قنوات إيصال المواد الغذائية والمواد الاستهلاكية الأخرى. وقد يحول انعدام الأمن دون وصول الراشدين إلى أماكن العمل، ويخفض الإنتاجية والدخل، ويمنع التحاق الأطفال بالمدارس، ويحدث ثغرات لا يمكن سدها في مجال التعلم وسط الشباب. ويتقلص

---

(٢٨) منظمة الأغذية والزراعة، حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم ٢٠٠٩: الأزمات الاقتصادية - الآثار والدروس المستفادة (روما، منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٩).

(٢٩) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٧/٢٠٠٨: مكافحة تغير المناخ - التضامن الإنساني في عالم منقسم (نيويورك، ٢٠٠٧).

(٣٠) البنك الدولي، *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. (واشنطن العاصمة، كانون الثاني/يناير ٢٠١١).

(٣١) المرجع السابق نفسه، الشكل واو-٣، ص ٤.

(٣٢) ل. تشاندي، و ج. غيرتز، *Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015*. معهد بروكينغز، Policy Brief 2011-01، (واشنطن العاصمة، كانون الثاني/يناير ٢٠١١).

رأس المال البشري من خلال ارتفاع معدل الإصابات والأمراض، وسط الأفراد غير المشاركين في القتال في المقام الأول. وتحدث نسبة ٩٠ في المائة من الوفيات المرتبطة بالنزاعات بسبب الأمراض وسوء التغذية ولا تكون نتيجة مباشرة للعنف[٣٣]. ويتدهور رأس المال الاجتماعي أيضا في خضم النزاع، بسبب تشتت أفراد العائلة أو تشردهم.

ثالثا – الاعتبارات السياسية الرئيسية المتعلقة بالقضاء على الفقر

٢٩ – كشفت الأزمات جوانب ضعف الفقراء من العائلات والأفراد، وأكدت ضرورة وضع سياسات أكثر فعالية. وسلمت خطة عمل العقد الثاني بأن إيجاد فرص العمل وتوفير الحماية الاجتماعية وسيلتان حيويتان للحد من الفقر وتحقيق النمو الشامل والعادل. ونظرا إلى أن الزراعة لا تزال مصدرا رئيسيا لكسب رزق الفقراء، فإن للإنتاجية الزراعية والتنمية الريفية أهمية قصوى في الحد من الفقر.

ألف – تحقيق النمو الاقتصادي المستدام والشامل والمنصف، وتشجيع إيجاد فرص العمل

٣٠ – يشكل تحقيق النمو الاقتصادي على نطاق واسع وشامل، وهو ضروري للحد من الفقر، تحديا كبيرا في مجال السياسات، وبخاصة للبلدان الفقيرة. ويستدعي تحقيق النمو الاقتصادي إيجاد فرص عمل منتجة كافية، ومصادر لكسب الرزق لقوة عمل تنمو بوتيرة متسارعة. ويتطلب أيضا وضع استراتيجيات لتعزيز التنوع الاقتصادي وتوسيع فرص الوصول إلى الأسواق، والحصول على الأرض والتسهيلات الائتمانية وموارد الإنتاج الأخرى.

٣١ – وكانت وتيرة إحراز التقدم أسرع من ذلك في مجال الحد من الفقر، حيث صحبت النمو الاقتصادي مكاسب في مجال الإنتاجية الزراعية، ونمو في الصناعات التحويلية، وزيادة مستمرة في توفير فرص العمل الكريم في المناطق الريفية والحضرية معا. واستفادت البلدان من وضع سياسات تكميلية في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي، حيث نفذت الحكومات استثمارات ضخمة في مجالات تطوير الهياكل الأساسية وتوفير الحماية الاجتماعية وتقديم الخدمات الاجتماعية، مما ساعد على رفع الإنتاجية والحد من إمكانية التأثر. ومن شأن سد الفجوة في الهياكل الأساسية أن يؤثر بشكل ملحوظ على دخل الفقراء في البلدان النامية.

(٣٣) غاريث إيفانز، كلمة رئيسية ألقاها في الجلسة العامة للمؤتمر الدولي المتعلق بمستقبل التنمية الدولية، الذي نظمته وزارة التنمية الدولية تحت عنوان ”Tackling Conflict Fragility and Insecurity: Creating the Conditions for Effective Poverty Reduction“ (لندن، ١٠ آذار/مارس ٢٠٠٩)، ص ٦.

ولا مراء في أن احتياجات الهياكل الأساسية كبيرة في البلدان الفقيرة ويتطلب استيفاؤها مساعدة دولية. غير أن عدم توافر البنيات التحتية الأساسية ومشاريع التحولات الاجتماعية التي تعزز فرص الحصول على الرعاية الصحية وعلى مستويات مناسبة من التغذية والاستقرار الاجتماعي، يحول دون استنفار البلدان لإمكاناتها الإنتاجية الكاملة.

٣٢ - وتتطلب استدامة النمو الاقتصادي توجيه سياسات الاقتصاد الكلي نحو إيجاد فرص العمل والحد من الفقر. وزادت سياسات تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، التي تهدف إلى كبح التضخم والسيطرة على العجز المالي، حدة التقلبات في الاقتصاد الحقيقي وسوق العمل. وكثيرا ما أدى التركيز على موازنة الميزانيات العامة إلى تراجع الاستثمار العام في التكنولوجيات والهياكل الأساسية ورأس المال البشري، وكلها ذات أهمية بالغة للنمو الشامل والمستدام. وأظهرت استجابات السياسات الباكرة للأزمة الاقتصادية، وجود إرادة سياسية تهدف إلى دمج الأهداف الاجتماعية في استراتيجيات الإنعاش الاقتصادي. غير أن التحرك الحالي تجاه التشدد المالي في عدد متزايد من البلدان، يشير إلى أن الأزمة لن تستغل بصفة فرصة لاستعراض قصور أطر الاقتصاد الكلي الراهنة.

٣٣ - وبما أن معدلات نمو الوظائف قبل الأزمة لم تكن كافيا لاستيعاب قوة العمل المتنامية، فإنه يتعين تحديد أهداف للعمالة تفوق مستويات ما قبل الأزمة. وسوف يتطلب هذا معالجة الأمن الوظيفي وأمن الدخل، مع التركيز على إنشاء أنظمة أقوى ودائمة للحماية الاجتماعية. وتمثل سياسات سوق العمل أداة هامة للوقاية من البطالة الطويلة الأجل ودعم التحول الهيكلي للاقتصاد. والاستثمار في التعليم والتدريب أمر بالغ الأهمية، باعتباره قاعدة قوية للمهارات، تعزز الإنتاجية وتزيد الدخل وتوسع فرص الحصول على العمل.

٣٤ - ويمكن لبرامج العمالة في القطاع العام أن تكون فعالة فيما يتعلق بزيادة الطلب الكلي، وأن تشكل أداة إضافية للسياسات من أجل معالجة مشكلة البطالة المقنعة والعمالة غير الرسمية، في إطار سياسة أشمل للعمالة والحماية الاجتماعية. ونظرا إلى أن انتعاش الوظائف سيتخلف بشكل ملحوظ عن انتعاش الاقتصاد، يتعين تفادي سحب برامج التوظيف العامة قبل الأوان. ويمكن لبرامج الضمان الوظيفي أن تشكل استراتيجية فعالة لمعالجة النقص في الهياكل الأساسية والسلع والخدمات الأخرى[٣٤].

(٣٤) ر. لال، و س. ميلر، و م. ليوف - كيي - سونغ، الدكتور د. كوستزر، *Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-Term Development Approach*، ورقة العمل رقم ٦٦، حزيران/يونيه ٢٠١٠، مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل، فريق مكافحة الفقر، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٣٥ - وتوظف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة نسبة كبيرة من القوى العاملة في كل من المناطق الحضرية والريفية في بلدان كثيرة. وفي البلدان النامية، تعمل هذه الشركات في كثير من الأحيان بصفة غير رسمية وتتميز بتدني الأجور وانعدام أمن الدخل وقلة الاستحقاقات. ويتطلب تعزيز قدرة هذه المؤسسات على إيجاد فرص العمل الكريم والحصول على التسهيلات الائتمانية والمساعدة التقنية وبناء القدرات الإدارية وتوفير المعلومات.

٣٦ - ويجب التصدي للتحديات التي تواجه القطاع غير الرسمي من منظور رفع القدرة الإنتاجية التنافسية وتعزيز أمن الدخل وتحسين ظروف العمل للعمالة غير رسمية. وإذا لم يرتبط النمو الاقتصادي بالتحرك تجاه توفير العمل الكريم، ولا سيما في القطاع غير الرسمي، سينخفض تأثير النمو في مجال الحد من الفقر.

باء - تعزيز التنمية الزراعية والريفية وإنتاج الأغذية

٣٧ - لا تزال الزراعة هي المصدر الرئيسي لكسب عيش الفقراء وتوفير فرص العمل لغالبية السكان في البلدان النامية. ولذا يتيح تعزيز التنمية الزراعية والريفية إمكانيات ضخمة للحد من الفقر ودفع عجلة النمو الاقتصادي. وتستطيع نسبة ٧٥ في المائة تقريبا من الفقراء في المناطق الريفية أن تستفيد بقدر كبير اليوم من تحقيق مستويات أعلى من الدخل الزراعي[٣٥]. ولا بد من تعزيز قدرات فقراء الريف ومعالجة مصادر ضعفهم، كي يتمكنوا من تطوير سبل كسب عيشهم على نحو أفضل وأكثر أمنا.

٣٨ - ويتطلب التغلب على أزمات الأغذية وتأثيرها على الفقراء والضعفاء مجموعة من الإجراءات القصيرة والطويلة الأجل، من أجل دعم الزراعة وتعزيز الأمن الغذائي. ويحتاج هذا الأمر إلى استراتيجيات لزيادة الإنتاجية الزراعية وتحقيق الاستدامة البيئية والمرونة؛ بغرض تعزيز فرص الوصول إلى الأسواق الزراعية والغذائية وفرص التجارة، وتطوير الهياكل الأساسية وتعزيز إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية والوصول إلى برامج الحماية الاجتماعية. ولدعم إنتاج الأغذية، وبخاصة اتخاذ تدابير لتعزيز حصول صغار المزارعين على البذور المحسنة والطاقة والأسمدة، تأثير كبير على الحد من الفقر.

٣٩ - وتشمل التدابير الأخرى الضرورية تعزيز القدرات الوطنية من أجل معالجة التقلبات وتحسين التنبؤات الجوية وزيادة الاستثمارات في قطاع الزراعة، وتبني تكنولوجيات جديدة وبذل جهود للتصدي لتغير المناخ. وبقدر ما أن الفقراء هم الأكثر تضررا جراء تغير المناخ

---

(٣٥) البنك الدولي، *Agriculture and Development: a Brief Review of the Literature*، ورقة بحوث السياسات رقم ٥٥٥٣ (كانون الثاني/يناير ٢٠١١).

وتدهور البيئة، فإن الاستراتيجيات التي تخفف آثار تغير المناخ وتؤدي إلى قيام نظم إنتاج قابلة للاستدامة بيئيا، ستعود عليهم بالنفع دون شك.

٤٠ - ويتعين منح الأولوية لتضافر الجهود في سبيل تحقيق الأمن الغذائي في البلدان النامية، وبخاصة البلدان الفقيرة المعرضة لنقص الأغذية المزمن. ويؤثر إنتاج المزيد من الأغذية على جانب واحد فقط من جوانب الأمن الغذائي (توافر الأغذية) ولا بد من تكميله بتدخلات أخرى لمعالجة عدم المساواة في الحصول على الأغذية وتحسين التغذية. يتحقق الأمن الغذائي حينما يحص جميع الناس، في جميع الأوقات، على كفايتهم من الأغذية المفيدة والمأمونة كي يعيشوا حياة موفورة النشاط والصحة، وعليه ينبغي أن تعالج برامج الأمن الغذائي أيضا مسائل إتاحة فرص الحصول على ما يكفي من الأغذية ذات القيمة الغذائية العالية، وتنفيذ برامج التغذية المتكاملة للفقراء والضعفاء. ويتعين منح الأولوية القصوى لنقاط الجوع الساخنة داخل البلدان في الأجل القصير. ويجب أيضا تكميل التدخلات القائمة على الوقاية، مثل توزيع المواد الغنية بالمغذيات الدقيقة والأغذية التكميلية الحيوية، وكذلك الدعم الموجه إلى الأطفال من خلال الوجبات المدرسية، عن طريق التدخلات القائمة على المعالجة، مثل معالجة مستويات سوء التغذية الحاد والمعتدل، وتوفير الأدوية المزيلة للديدان لجميع الأطفال. وتشمل تدابير الحد من تأثير ارتفاع أسعار المواد الغذائية على الفقراء المساعدة الاجتماعية وبرامج التغذية الموجهة للأشد فقرا.

٤١ - ومن شأن تشجيع قيام المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، بما في ذلك في المناطق الريفية، أن يخفض معدلات الفقر ويعزز الأمن الغذائي، وييسر تنوع الأنشطة عن طريق الانتقال من الزراعة إلى أنشطة ريفية أخرى. وعلى الرغم من الرأي السائد بأن الإنتاج بغرض التصدير هو الخيار الأكثر ربحية، وأن المزارع التجارية الكبيرة أكثر كفاءة فيما يتعلق بالوصول إلى الأسواق الدولية، تشير معظم الأدلة إلى أن الأسواق الحضرية المحلية هي القوة الدافعة الرئيسية وراء رفع الإنتاجية الزراعية في عدد من البلدان، وأن مثل هذه الأسواق تخدمها على نحو أفضل المزارع العائلية الصغيرة الأكثر مرونة، شريطة ارتباطها بالشبكات التجارية المحلية ودعمها بمصادر دخل غير زراعية[٣٦]. وأظهر ملاّك المزارع الصغيرة أيضا أن لديهم قدرة كبيرة على الابتكار فيما يتعلق بمعالجة الظواهر الجوية السلبية وغيرها من الصدمات الأخرى.

(٣٦) انظر سيسيليا تاكولي، ''Links between rural and urban development in Africa and Asia''، متاح في وقائع اجتماع الفريق العامل المعني بتوزيع السكان والتحضر والهجرة الداخلية والتنمية، (الأمم المتحدة، نيويورك، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨).

٤٢ - ويتمثل التحدي الذي تواجهه بلدان فقيرة كثيرة في مجال السياسات، في تعزيز نمو الحيازات الزراعية الصغيرة بشكل مستدام، مع تمكين التحولات الهيكلية التي ينبغي أن تشمل، في كثير من الحالات، خفض أنشطة الفلاحة في الأجل الطويل ونمو قطاع صناعات تحويلية أكثر دينامية. وحدثت زيادات كبيرة في الإنتاج الزراعي في البلدان ذات القطاعات الزراعية الكبيرة التي ركزت على تعزيز التنمية الريفية عوضا عن تنمية الزراعة وحدها، من خلال رفع إنتاجية الحيازات الصغيرة على مستوى المزرعة، فضلا عن توسيع فرص العمل خارج المزرعة، وتعزيز إمكانية حصول ملاّك الحيازات الصغيرة على المعلومات والهياكل الأساسية وتحسين فرص وصولهم إلى الأسواق. ولتطوير اقتصاد المناطق الريفية غير الزراعية أهمية خاصة في البلدان الفقيرة، لما له من تأثير على العمالة وترابطه مع بقية قطاعات الاقتصاد.

٤٣ - وبينما تتحمل كل دولة مسؤولية كفالة توافر الأغذية وإمكانية الحصول عليها، فإن معظم البلدان الفقيرة تحتاج إلى مساعدة المجتمع الدولي في تنمية قطاعاتها الزراعية إن أرادت اتقاء ندرة الأغذية. ومن هنا تأتي أهمية أن يظل الأمن الغذائي العالمي ضمن الأولويات الدولية، فيما يتعلق بتوجيه اهتمام السياسات وتخصيص الموارد. ويتعين على المجتمع الدولي أن يجد أيضا تدابير لتحقيق استقرار أسعار المواد الغذائية، عن طريق منع تقييد التصدير، وإعادة النظر في تقديم إعانة مالية لإنتاج الوقود الحيوي، وتنظيم الآفاق المستقبلية وخيارات الأسواق فيما يختص بتحويل السلع الغذائية إلى صكوك مالية، على سبيل المثال.

جيم - دفع عجلة الحماية الاجتماعية الشاملة

٤٤ - تفتقر نسبة ٧٥ في المائة تقريبا من سكان العالم إلى إمكانية الحصول على خدمات الحماية الاجتماعية الأساسية. ولا يحصل الكثيرون منهم على خدمات الرعاية الصحية الأساسية. ولغير هؤلاء، يعني الافتقار إلى الحد الأدنى من أمن الدخل مع عدم كفاية القدرة على الكسب، الإصابة بسوء التغذية واعتلال الصحة والافتقار إلى التعليم، مما يؤدي إلى ضعف قدرتهم وقدرة أطفالهم الإنتاجية[٣٧].

٤٥ - ويعكس التأثير السلبي للأزمة على كثير من الناس الطبيعة المتعددة الأبعاد للفقر، والأهمية القصوى لتوفير الحماية الاجتماعية فيما يتعلق بالحد من ضعف هذه الفئات. وظهرت الآثار الاجتماعية للأزمات الاقتصادية على أشدها في البلدان ذات نظم الحماية

(٣٧) انظر منظمة العمل الدولية، *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond*.

الاجتماعية الأكثر ضعفا وأقل كفاية، وهي تزداد سوءا بسبب ضعف القدرات المؤسسية والمالية. وعلى سبيل المثال، خففت الاستثمارات في مجال بناء شبكات الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاقها على مستوى أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، منذ عام ٢٠٠٠، من حدة تداعيات الأزمة في المنطقة، وساعدت الأسر المعيشية على التكيف مع ظروف الانكماش والتعويض عنها[٣٨].

٤٦ - ومن شأن تدابير الحماية الاجتماعية أن تساعد على تحديد الأنشطة الاقتصادية وسبل كسب العيش، وأن توفر أيضا عامل استقرار تلقائي من خلال تحويل حصة معينة من الثروة إلى المحتاجين، وتحفيز الطلب الكلي خلال فترات الانكماش الاقتصادي. وتساعد الحماية الاجتماعية، من خلال كفالة تلبية الاحتياجات الأساسية للمستضعفين، على كسر الحلقة المفرغة للفقر الذي يولد مزيدا من الفقر. ويمكن للحماية الاجتماعية أن تساعد الأفراد والعائلات، في الأجل الطويل، على تنمية الموارد البشرية والاجتماعية، ومن ثم إطلاق عنان القدرة الإنتاجية للقوى العاملة. وتساعد الحماية الاجتماعية أيضا، بوصفها انعكاسا للتضامن، على الحد من الاضطرابات الاجتماعية والنزاعات وعلى تعزيز العدالة الاجتماعية.

٤٧ - وتمثل مزايا الضمان الاجتماعي الجيد التصميم، أحد عناصر سياسات تعزيز العمالة المنتجة والمساواة بين الجنسين والتماسك الاجتماعي والنمو الاقتصادي السليم. وتعزز الحماية الاجتماعية المشاركة في سوق العمل، من خلال تمكين النساء والرجال من الانخراط في العمالة المنتجة والمساهمة في التنمية الاقتصادية، مثلما يتضح من الأمثلة المختلفة المأخوذة من بلدان شتى مثل البرازيل وبنغلاديش وجنوب أفريقيا والمكسيك والهند[٣٩]. ويؤدي توافر الحماية الاجتماعية أيضا إلى تحسين عمل الأسواق، ويقلل من التفاوت الذي تنحو إلى تسبيبه.

٤٨ - ولذا ينبغي النظر إلى الحماية الاجتماعية باعتبارها عنصرا هاما في استراتيجية نمو أكثر شمولا وإنصافا، تؤدي إلى توسيع نطاق توزيع فوائد النمو. ومن الضروري توفير إمكانية حصول الجميع على الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية الأساسية، من أجل كسر حلقة الفقر والحد من عدم المساواة والاستبعاد الاجتماعي. وليس من العسير توفير حد أدنى من الحماية الاجتماعية؛ وتجب الموازنة بين فوائدها وبين احتمال ارتفاع التكاليف

(٣٨) للحصول على مزيد من التحليلات، انظر *Did Latin America Learn to Shield Its Poor from Economic Shocks?* (البنك الدولي، إحاطة بشأن الفقر والعمل في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠).

(٣٩) منظمة العمل الدولية، حقبة جديدة من العدالة الاجتماعية: تقرير المدير العام (الدورة المائة لمؤتمر العمل الدولي، ٢٠١١).

البشرية والاجتماعية والاقتصادية بسبب عدم الاستثمار فيها. وخلصت منظمة العمل الدولية، بالاستناد إلى تحليل ٨٠ دراسة فردية للتحويلات النقدية التي توفر عنصرا من عناصر الحماية الاجتماعية في حوالي ٣٠ بلدا ناميا على نطاق العالم، إلى أن معظم البلدان قادرة على تحمل تكلفة توفير مستوى معين من الحماية الاجتماعية لسكانها، وهو أمر قد يكون له تأثير كبير على الفقر. ويشير تحليل توزيع التحويلات الاجتماعية الأساسية بمفرده إلى أن الجمع بين إعانة نقدية صغيرة للأطفال ومرتب معاشي متواضع، وهو ما يمكن أن يشكل ''نقطة البداية'' لإيجاد حد أدنى من الحماية الاجتماعية في الدول الأشد فقرا، حري بأن يخفض أعداد الفقراء بنسبة ٤٠ في المائة تقريبا، وهو إسهام كبير تجاه تحقيق الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية[٤٠].

٤٩ - ويتضح من تقديرات منظمة العمل الدولية أن الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية، الذي يتألف من مستوى أدنى لأمن الدخل للأطفال وكبار السن من النساء والرجال والعمال الفقراء في ٤٩ بلدا من البلدان الأقل نموا، سيكلف زهاء ٤٦ بليون دولار سنويا. وستوفر هذه الموارد مساهمة كبيرة جدا في تحقيق الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية، من خلال إخراج ٤٤٢ مليون شخص تقريبا من دائرة الفقر المدقع في السنة الأولى. وستحتاج مقابلة تكلفة هذه الحزمة (٨,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لجميع البلدان الأقل نموا) إلى التنفيذ بصورة تدريجية في حالة تمويلها بالكامل من الميزانيات الوطنية[٤١].

٥٠ - وينبغي أن يكون توفير حد أدنى من الحماية الاجتماعية للأشخاص الذين يكافحون من أجل البقاء على قيد الحياة ضمن أولويات معالجة الطابع المتعدد الأوجه للفقر. وستكفل هذه التدابير الوصول إلى الفئات الأكثر ضعفا، في إطار الالتزام بتخصيص الاعتمادات على النطاق العالمي. ولن تؤدي التخفيضات المستمرة للإنفاق الاجتماعي في عدد متزايد من البلدان إلى شيء سوى زيادة عدد المعرضين للفقر وسط العمال.

رابعا - تعزيز تماسك السياسات من أجل القضاء على الفقر

٥١ - استمرت وكالات منظومة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ذات الصلة في تنفيذ خطة عمل عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر، من خلال الأنشطة والجهود التعاونية الرامية إلى رفع مستوى الوعي ببرنامج توفير العمل الكريم، وتبادل الممارسات الجيدة ودعم

(٤٠) انظر ف. غاسمان، وك. بيرند، ''Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reductions for Senegal and Tanzania, Issues in Social Protection''، ورقة المناقشة رقم ١٥ (منظمة العمل الدولية، جنيف، آب/أغسطس ٢٠٠٦) الصفحات ٤٧-٤٩.

(٤١) منظمة العمل الدولية، حقبة جديدة من العدالة الاجتماعية: تقرير المدير العام.

بناء القدرات[٤٢]. وعلى مدى السنة الماضية، تركزت الجهود المبذولة لتعزيز التنسيق والاتساق في السياسات من أجل القضاء على الفقر وتوفير العمالة الكاملة، على دعم الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل ومبادرة توفير حد أدنى من الحماية الاجتماعية، وتندرج المبادرتان في إطار العقد الثاني.

الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل

٥٢ - يمثل الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل إطارا عاما تستخدمه البلدان في صياغة مجموعات ملائمة من السياسات المصممة وفقا للأوضاع والأولويات الوطنية من أجل تسريع الانتعاش. وهو يتضمن مجموعة من تدابير التصدي للأزمات، التي تستطيع البلدان تكييفها مع احتياجاتها وحالاتها الخاصة. وهي ليست حلا يناسب جميع الحالات، بل حافظة خيارات صيغت على غرار أمثلة ناجحة، كما أنها مصممة لتوفير الاستنارة والدعم للإجراءات على المستوى المتعدد الأطراف. ويشجع الميثاق اتخاذ نهج لإنعاش الإنتاج بالاستناد إلى الاستثمارات والعمالة والحماية الاجتماعية، ويسعى أيضا إلى أن تشكل العمالة محور برنامج السياسات[٤٣].

٥٣ - وأعدت منظمة العمل الدولية إحاطات بشأن السياسات، تغطي مسائل من قبيل إيجاد فرص العمل، والخدمات، والاستثمارات، والاقتصاد غير الرسمي، والوظائف غير الضارة بالبيئة، وشؤون الشباب، والشؤون الجنسانية، والفئات الضعيفة[٤٤]. وتتسق نهج السياسات المبيّنة في الإحاطات مع الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل، وتوفر التوجيه بشأن التدخلات الفعالة. وقد أثبتت فعاليتها في المساعدة على تعزيز توليد العمالة وبدء انطلاقة انتعاش فرص العمل ودعم انتعاش الاقتصاد الكلي على نطاق أوسع[٤٥]. وتمثلت مكافأة البلدان التي اتبعت

(٤٢) يتضمن تقرير الأمين العام عن تنفيذ عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر (A/65/230) وصفا كاملا للمبادرات والأنشطة التي نفذتها المنظمات ذات الصلة حتى منتصف عام ٢٠١٠.

(٤٣) أطلق مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، مبادرة الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل، التي تهدف إلى تركيز اهتمام صناع القرارات على اتخاذ تدابير لتوفير العمالة وإتاحة فرص العمل الكريم باعتبارهما أساس الانتعاش في الأجل الطويل، (انظر قرار الجمعية العامة ٦٥/١).

(٤٤) www.ilo.org/jobspact/resources.

(٤٥) على سبيل المثال، حددت جنوب أفريقيا في إطار مسار نموها الجديد هدفا يتمثل في إيجاد ٥ ملايين فرصة عمل بحلول عام ٢٠٢٠، وخفض معدل البطالة بنسبة ١٥ في المائة. وينتظر أن تتحقق هذه الخطة جزئيا من خلال برنامج الأشغال العامة الموسع، الذي بدأ تنفيذه خلال الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠٠٩، وأنشأ أكثر من ١٠٠ ألف فرصة عمل.

نهجا أكثر شمولا يرتكز إلى إيجاد فرص العمل، في أن خسائرها في مجال فرص العمل كانت أقل، وكذلك توتراتها الاجتماعية، وأن وتيرة انتعاشها الاقتصادي كانت أسرع.

٥٤ - وعقدت منظمة العمل الدولية وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة اجتماعا فنيا مشتركا بين الوكالات، بشأن تطوير العمالة والعمل الكريم إلى عملية انتعاش وتنمية قابلة للاستدامة، في محاولة لتعزيز التماسك بين الوكالات في إطار خطة عمل العقد الثاني. وتمثل هدف الاجتماع، الذي عقد في تورينو بإيطاليا، في الفترة من ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، في تشجيع قيام حوار بشأن الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل، والحث على زيادة تماسك سياسات الأمم المتحدة المتعلقة بالتصدي للتحديات في مجالي العمالة والعمل الكريم، وعلى تبادل الممارسات الجيدة. وأصدر الاجتماع، الذي حضرته الوكالات المعنية بخطة العمل، بجانب منظمات دولية أخرى، مقترحات مفيدة ومبادرات من أجل تعزيز خطة العمل. وقدم أيضا لمحة فريدة عن طرائق التفكير والعمل داخل منظومة الأمم المتحدة في الوقت الراهن، فيما يتعلق بالتحديات الرئيسية في مجالات التنمية والنمو والقضاء الفقر.

مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية(٤٦)

٥٥ - تمثل مبادرة توفير حد أدنى من الحماية الاجتماعية جهدا مشتركا على نطاق منظومة الأمم المتحدة، يهدف إلى تعزيز توفير مجموعة من الخدمات والمنقولات الأساسية لجميع المحتاجين لحماية من هذا القبيل. وأفرزت هذه المبادرة ائتلافا قويا يضم وكالات الأمم المتحدة والشركاء الثنائيين ومصارف التنمية والمنظمات غير الحكومية، بغرض كفالة التماسك والتنسيق بين جميع الجهات والقطاعات، على نحو يؤدي إلى توفير الدعم الأمثل على الصعيد القطري.

٥٦ - وللكثير من أنشطة المبادرة تأثير جانبي على قطاعات متعددة، مثل الضمان الاجتماعي والعمل والصحة والتعليم والهياكل الأساسية والزراعة وغيرها. وتشجع المبادرة البلدان أيضا على جمع عمليات تخطيط السياسات الاجتماعية المتباينة في إطار واحد متماسك للتخطيط التنموي، يكون بمثابة أداة واضحة المعالم ويحدد أهدافا واضحة في الأجل الطويل. وييسر هذا الأمر إدخال أو إصلاح سياسات الحماية الاجتماعية وتمويلها، ويمكن الحكومات من استكشاف أوجه التآزر بين القطاعات المختلفة. وتتباين الأطر الوطنية لتوفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية رهنا بظروف البلدان، لكن يتعين أن تكون عملية تطوير الإطار

(٤٦) يستند هذا الجزء إلى المعلومات التي قدمتها منظمة العمل الدولية.

استشارية وشاملة وتشاركية، وأن تضم ممثلين حكوميين من الوزارات المعنية، بجانب الشركاء الاجتماعيين والبرلمانيين وممثلي المجتمع المدني.

٥٧ - وتوفر منظومة الأمم المتحدة أدوات المساعدة التقنية اللازمة لتخطيط سياسات المبادرة وتنفيذها. وسيكفل التعاون القوي فيما بين الوكالات، من خلال الشبكة الاستشارية العالمية للمبادرة، توفير المساعدة التقنية اللازمة لدعم البلدان، وييسر الاستخدام الأمثل لمجالات الخبرة والميزات النسبية لكل وكالة. وتشمل الأدوات التي أعدتها المبادرة دليل العمليات القطرية الخاص بالمبادرة، وأدوات تحديد التكاليف، ومنهجية لقيام حوارات ترتكز إلى التقييم بشأن المبادرة. وبالإضافة إلى ذلك، ستتخلص كل وكالة من وسائل محددة في مجال اختصاصها، فيما يتعلق بعناصر معينة في الحد الأدنى للحماية أو المجموعات المستهدفة، مثل أمن الدخل والصحة والمياه وخدمات الصرف الصحي والأمن الغذائي والإسكان والأطفال والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والمصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والنساء وسكان المناطق الريفية النائية، وهكذا.

٥٨ - ووفرت المبادرة الدعم لبلدان مختلفة في مجال تنفيذها، من خلال إقامة حوارات وطنية بشأن احتياجات وأولويات الحماية الاجتماعية، بالاستناد إلى التحليلات الأولية للمشاريع والبرامج القائمة والتكاليف التقديرية لإيجاد مزايا جديدة. وتشمل البلدان التي يجري فيها تنفيذ أنشطة مشتركة من أنشطة المبادرة أرمينيا، وإندونيسيا، وبنن وبوركينا فاسو، وتايلاند، وتوغو، ورواندا، والسلفادور، وفييت نام، وكمبوديا، وموزمبيق، ونيبال. وترجم مفهوم الحد الأدنى للحماية الاجتماعية إلى ممارسة من خلال دليل المبادرة، الذي يشتمل على مبادئ توجيهية للعمليات القطرية، فيما يتعلق بالإطار الاستراتيجي للعمليات القطرية المشتركة للأمم المتحدة. ونظرا إلى أن المعارف والخبرات والتجارب التي اكتسبتها البلدان النامية التي حققت تقدما بالفعل في مجال بناء الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، تصلح لإلهام البلدان التي شرعت لتوها في وضع استراتيجياتها للحد الأدنى للحماية، فقد شددت المبادرة بقوة على ضرورة التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي. وتوفر المبادرة أيضا برامج لتدريب مخططي السياسات الاجتماعية وصناع القرارات والقائمين على تنفيذ المشاريع على الصعيد الوطني وبناء قدراتهم.

٥٩ - وبما أن المبادرة توفر إطارا متماسكا للحكومات ومنظومة الأمم المتحدة لتنسيق أنشطتها وتسريع التقدم في مجال الحد من الفقر، فقد نفذت أنشطة للدعوة بغرض رفع مستوى الوعي بشأن الحد الأدنى للحماية الاجتماعية على الصعيدين الإقليمي والعالمي. وجرى تشكيل فريق استشاري رفيع المستوى معني بتوفير الحد الأدنى للحماية الاجتماعية،

في آب/أغسطس ٢٠١٠، من أجل تعزيز الدعوة على الصعيد العالمي. وتتسم الدعوة المستمرة لبرنامج الحد الأدنى للحماية الاجتماعية بأهمية كبيرة في مجال إعادة توازن التنمية الاقتصادية والاجتماعية من أجل كفالة تحقيق العولمة الشاملة، ومن ثم، كفالة نجاح عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر.

خامسا – المبادرات المتعلقة بالقضاء على الفقر

الصندوق العالمي للتضامن[٤٧]

٦٠ – اعتمدت الجمعية العامة القرار ٢٦٥/٥٧ بشأن ''إنشاء الصندوق العالمي للتضامن''، مستفيدة في ذلك من تجربة صناديق التضامن الوطنية، التي تركز على تحسين الظروف المعيشية للسكان المهمشين من خلال مشاريع صغرى مدرة للدخل.

٦١ – وكان من المتوقع أن يسهم الصندوق في الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر وتعزيز التنمية الاجتماعية والبشرية في البلدان النامية، وكان من المتوقع بالإضافة إلى ذلك، أن ''يدعم الطلبات الواردة من حكومات البلدان النامية لتمويل مشاريع التخفيف من وطأة الفقر، بما فيها المبادرات التي تنفذها المنظمات المجتمعية والكيانات الصغرى التابعة للقطاع الخاص'' (القرار ٢٦٥/٥٧).

٦٢ – وطلبت الجمعية العامة، في القرار ٢٦٥/٥٧، إلى الأمين العام أن يكلف مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ''باتخاذ التدابير اللازمة لتشغيل الصندوق العالمي للتضامن على الفور بوصفه صندوقا استئمانيا تابعا للبرنامج وخاضعا لما اعتمده المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان من قواعد ونظم مالية''. استنادا إلى هذه الولاية، نظم البرنامج الإنمائي، بالتعاون مع الشركاء المعنيين، في ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، اجتماع فريق عامل حضره وزير خارجية تونس، ورئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومدير البرنامج الإنمائي، بالإضافة إلى ممثلين آخرين للحكومات والوكالات. وأعد البرنامج الإنمائي للاجتماع، بالتعاون مع إدارة الشؤون الاقتصادية والشركاء الآخرين، ورقات معلومات أساسية ذات صلة، بما في ذلك ورقات بشأن التدابير اللازمة لتشغيل الصندوق، ومسألة اعتماد المشروع، وعملية إعداد التقارير. وناقش الفريق العامل المسائل الرئيسية المتعلقة بالترتيبات المؤسسية والتشغيلية، وبتشكيل لجنة رفيعة المستوى، وتقديم أفكار لجمع الأموال.

(٤٧) يستند هذا الجزء على المعلومات التي قدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٦٣ - وجرى الاتفاق، في اجتماع الفريق العامل، على أن توفر اللجنة الرفيعة المستوى التوجيه الاستراتيجي وأنشطة الدعوة للصندوق، وأن تحشد له الموارد، وتتولى الإشراف على أنشطته وترصدها؛ وذلك تمشيا مع القرار ٥٧/٢٦٥، واستنادا إلى التوصيات الواردة في تقرير الأمين العام المعنون ''اقتراح بإنشاء صندوق تضامن عالمي من أجل القضاء على الفقر (A/57/137). وجرى الاتفاق أيضا على أن تعقد الحكومة التونسية اجتماعا للجنة الرفيعة المستوى. وللأسف، لم تستلم أية تبرعات للصندوق، و لم ينعقد اجتماع اللجنة الرفيعة المستوى.

٦٤ - وفي ظل غياب التمويل أو التوجيه من اللجنة الرفيعة المستوى، لم يتمكن البرنامج الإنمائي من إنشاء هيكل لإدارة الصندوق أو تنفيذ البرامج. وقدم البرنامج الإنمائي إحاطة عن حالة الصندوق إلى كل من اللجنة الثانية للجمعية العامة ومجلسه التنفيذي.

٦٥ - ولا يرجح، في ضوء الأزمة المالية الحالية، أن يبدأ تشغيل صندوق التضامن العالمي في غياب التزام قوي من الدول الأعضاء بالمساهمة فيه. ومع ذلك، يظل القضاء على الفقر من الأهداف الرئيسية للتعاون الإنمائي الدولي. ومن هذا المنطلق، يندرج الهدف من الصندوق العالمي للتضامن في صميم عمل منظومة الأمم المتحدة، من خلال جهودها الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

سادسا - الخلاصة والتوصيات

٦٦ - يتطلب الوصول إلى الهدف المتعلق بالفقر من الأهداف الإنمائية للألفية، وكفالة الانتعاش على نحو قابل للاستدامة، استجابة منسقة تؤدي إلى نمو اقتصادي مستدام وشامل وعادل، وتعزز التنمية المستدامة. وفي هذا الصدد، تتسم سياسات الاقتصاد الكلي، التي تعزز إيجاد فرص عمل منتجة وتدعم الحماية الاجتماعية، بأهمية قصوى. وتمثل الاستثمارات الزراعية والتنمية الريفية على حد سواء، أبعادا هامة لنمو يساعد أيضا على الحد من الفقر ويعزز الأمن الغذائي.

٦٧ - ويوفر العقد الثاني للأمم المتحدة للقضاء على الفقر (٢٠٠٨-٢٠١٧) إطارا هاما للعمل من أجل تعزيز التماسك والتآزر بين أنشطة الأمم المتحدة على نطاق المنظومة، من أجل دعم الجهود الوطنية للقضاء على الفقر. ويشكل العقد أيضا منهاجا مفيدا لتسليط الضوء على الدعامة الاجتماعية للتنمية المستدامة. وحظيت خطة عمل العقد الثاني بالفعل بتأييد واسع النطاق، وأدت إلى تحسن اتساق السياسات وتعزيز التنسيق داخل الأمم المتحدة. غير أن التصدي الفعال للتهديدات التي يشكلها استمرار أزمة الوظائف على الصعيد العالمي، يتطلب جهودا إضافية لتعزيز تماسك السياسات، ومزيدا من التعاون من جانب الدول الأعضاء والمجتمع المدني وجميع الشركاء المعنيين.

٦٨ - وقد ترغب الجمعية العامة في النظر في التوصيات التالية:

(أ) تشجيع المجتمع الدولي على مواصلة دعمه للجهود الوطنية الرامية إلى القضاء على الفقر، من خلال تهيئة بيئة دولية مواتية، وكفالة قدر أكبر من التماسك بين سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات التجارية والاجتماعية؛

(ب) حث الدول الأعضاء على مواصلة تقديم الدعم على نطاق المنظومة لخطة عمل عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر، والجهود ذات الصلة الرامية إلى تحقيق العمالة الكاملة وتوفير العمل الكريم للجميع؛

(ج) مع الاعتراف بوجوب أن يحتل تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل الكريم موقع الصدارة في إطار لسياسات نمو مستدام شامل ومنصف، يتعين حث الدول الأعضاء في هذا الصدد، على تعزيز تنفيذ مبادئ وأهداف الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل وإعادة توجيه سياسات الاقتصاد الكلي نحو تحقيق استقرار الدخل والعمالة، من خلال التطبيق المنهجي لسياسات اقتصاد كلي معاكسة للدورات الاقتصادية؛

(د) مع التسليم بأن حصول الجميع على الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية الأساسية شيء ضروري لكسر حلقة الفقر وعدم المساواة، ينبغي تشجيع الدول الأعضاء على النظر في مسألة إيجاد حد أدنى من الحماية الاجتماعية، باعتباره ضمانة فعالة ضد الفقر، على نحو يتماشى مع الأولويات والظروف الوطنية؛

(هـ) ينبغي حث منظومة الأمم المتحدة على مواصلة الدعوة إلى تعزيز التعاون المشترك بين الوكالات كي يكون لتنفيذ خطة عمل للعقد الثاني أثر أكبر على المستوى القطري، ومن أجل دعم مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعي؛

(و) مع الاعتراف بالتأثير الملح لأزمات الأغذية على الأمن ضد الفقر والجوع والأمن الغذائي، ينبغي تشجيع الدول الأعضاء على أداء دور أقوى، دعما للتنمية الزراعية وإنتاج الأغذية، بوسائل تشمل رفع إنتاجية المزارع الصغيرة وتعزيز الإدارة المستدامة للموارد البيئية. وفي هذا الصدد، ينبغي تشجيع المجتمع الدولي على تحسين وتعزيز التعاون الدولي في سبيل دعم التنمية الزراعية، وبخاصة إنتاج الأغذية؛

(ح) نظرا إلى عدم إحراز تقدم تجاه تشغيل صندوق التضامن العالمي، قد ترغب الجمعية العامة في النظر في وضع ترتيبات وإقامة آليات بديلة من أجل تحقيق أهداف الصندوق، من خلال الأنشطة التكميلية والمبادرات التي تضطلع بها بالفعل منظومة الأمم المتحدة.