

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/14
20 March 1995
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية المستدامة

الدورة الثالثة

١١ - ٢٨ نيسان/أبريل ١٩٩٥

القضاء على الفقر والتنمية المستدامة

تقرير الأمين العام

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٣	٣ - ١ مقدمة
٤	١١ - ٤ أبعاد المشكلة: نظرة عامة موجزة
٤	٧ - ٤ ألف - تعريف الفقر ومداه
٥	٩ - ٨ باء - الفقراء والإجهاد البيئي
٥	١١ - ١٠ جيم - التدهور البيئي وصحة الفقراء
٦	١٧ - ١٢ ثانيا - أثر سياسة الماضي على الفقر
٦	١٣ - ١٢ ألف - أثر السياسة الاقتصادية
٦	١٧ - ١٤ باء - أثر السياسات في القطاعات الاجتماعية
٧	٢٥ - ١٨ ثالثا - استعراض عام لاستراتيجيات مكافحة الفقر
	ألف - إعادة توجيه السياسة الاقتصادية: تثبيت الأسعار والتكيف
٨	٢٠ - ١٩ الهيكلية
٨	٢٣ - ٢١ باء - الحاجة إلى تدابير اجتهادية للقضاء على الفقر
٩	٤٧ - ٢٤ جيم - تدابير مكافحة الفقر
١٧	٥٥ - ٤٨ دال - تمكين الفقراء من الناحية الاجتماعية - السياسية

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>
٢٠	رابعاً - التنمية الريزية المستدامة والقضاء على الفقر ٥٦ - ٦١
٢٠	ألف - التنمية المستدامة للأراضي العالية القدرة ٥٦ - ٥٧
٢١	باء - التنمية المستدامة للأراضي المنخفضة القدرة ٥٨ - ٥٩
٢١	جيم - استصلاح الأراضي المتدهورة ٦٠
٢٢	دال - التحريج وإعادة التحريج ٦١
	خامساً - تعبئة الموارد اللازمة للقضاء على الفقر: الجهود الوطنية والتعاون
٢٢	الدولي ٦٢ - ٧٠
٢٢	ألف - الجهود الوطنية ٦٢ - ٦٥
٢٣	باء - التعاون الدولي ٦٦ - ٧٠
	سادساً - استعراض التقدم المحرز: الاتجاهات والخبرات الرئيسية في مجال
٢٥	السياسة العامة ٧١ - ١٠١
٢٥	ألف - خبرات البلدان في مجال مكافحة الفقر ٧١ - ٨٢
٢٩	باء - التطورات والخبرات الحديثة في مجال التعاون الدولي ٨٣ - ٩٥
٣٣	جيم - المؤسسات خارج منظومة الأمم المتحدة ٩٦ - ١٠١
٣٤	سابعاً - الاستنتاجات ١٠٢

مقدمة

١ - تبين هذه الوثيقة التقدم المحرز في تنفيذ أحكام الفصل ٣ من جدول أعمال القرن ٢١ وتتضمن مقترحات بشأن أنشطة القضاء على الفقر في المستقبل. وقد قامت إدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة التابعة للأمم المتحدة بإعداد هذا التقرير بوصفها مديرة المهام التي ينص عليها الفصل ٣ من جدول أعمال القرن ٢١، وفقا للترتيبات التي وافقت عليها اللجنة المشتركة بين الوكالات المعنية بالتنمية المستدامة في دورتها الرابعة. وقد جاء هذا التقرير نتيجة لتبادل المشاورات والمعلومات بين مراكز التنسيق المخصصة في عدد كبير من وكالات الأمم المتحدة، والمسؤولين الحكوميين وعدد من المؤسسات والأفراد الآخرين.

٢ - ويؤكد التقرير الحاجة الى استراتيجية تمكن من القضاء على الفقر يتقاسم فيها المسؤوليات الحكومة والناس الذين يعيشون في فقر تقاسما فعالا. وعملا بالمبادئ التوجيهية الشاملة الواردة في الفصل ٣ من جدول أعمال القرن ٢١، يستعرض التقرير التدابير القصيرة الأجل الى المتوسطة الأجل والطويلة الأجل التي تستهدف القضاء على الفقر والحفاظ على سلامة البيئة على افتراض أن استمرار الفقر الواسع النطاق ليس سوى انعكاس للهيكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وتستند الاستراتيجية القصيرة الأجل الى المتوسطة الأجل الى الحاجة الى زيادة دخل الفقراء بسرعة. وهي تقترح، لذلك، إيجاد عمالة منتجة للفقراء عن طريق توفير الأصول الانتاجية بفعالية، على أن تتممها تدابير حكومية مباشرة لمكافحة الفقر. وتشدد الاستراتيجية الطويلة الأجل على بناء القدرات، بما في ذلك تنمية الموارد البشرية والمؤسسات والهيكل الأساسية؛ وإبطاء النمو السكاني؛ وإعادة توجيه الاستراتيجيات لتشمل القضاء على الفقر كهدف رئيسي للتنمية. وتعالج المسألة من الناحية الاقتصادية بالتشديد على الكفاءة ونمو الاقتصاد عموما؛ وتعالج من الناحية الاجتماعية بالتأكيد على اعتبارات العدالة؛ وتعالج من الناحية السياسية بالتأكيد على تمكين الفقراء من المشاركة بفعالية في صنع القرار السياسي والاقتصادي. والمبدأ الأساسي الذي تستند اليه المقترحات هو أن القضاء على الفقر يستوجب العمل في وقت واحد على تحقيق الكفاءة الاقتصادية، وإعادة التوزيع المنصف للدخل المتحقق من النمو وتقديم الخدمات الاجتماعية، وتحقيق العدالة والمساواة السياسية.

٣ - ويستعرض التقرير، الى الحد الذي يسمح به توافر المعلومات، تجارب عدد من البلدان والمنظمات غير الحكومية في مكافحة الفقر والأنشطة التي تقترح هذه البلدان الاضطلاع بها في المستقبل. وهو يقدم كذلك نظرة عامة عن توافق الآراء حول القضاء على الفقر الذي توصل اليه عدد من مؤتمرات الأمم المتحدة الحكومية الدولية الرئيسية والاستراتيجيات التي قدمها عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

أولا - أبعاد المشكلة: نظرة عامة موجزة

ألف - تعريف الفقر ومداه

٤ - الفقر يمكن قياسه بشكل نسبي وبشكل مطلق. فالفقر المطلق يفهم عموماً على أنه حالة تتسم بحرمان شديد من الاحتياجات الضرورية على مستوى أساسي، مثل التغذية، والإسكان، والخدمات الصحية، ومياه الشرب المأمونة والمرافق الصحية والتعليم. وحسب هذا التعريف، فإن شدة وحجم الفقر المطلق يختلفان من بلد لآخر ويحتاجان إلى تقييم على الصعيد القطري من أجل الأغراض التنفيذية.

٥ - والصفة الاقتصادية المشتركة الرئيسية التي تجمع بين الفقراء هي افتقارهم للأصول الانتاجية، سواء من ناحية رأس المال المادي أو من ناحية رأس المال البشري. فهم، في المناطق الريفية، حيث يقيمون بصفة غالبية في معظم المناطق النامية باستثناء أمريكا اللاتينية، العمال الزراعيون الأميون المعدمون أو شبه المعدمين، والعمال الرحل، وصائدو السمك، والرعاة وقاطنو الغابات الذين يحصلون بشق النفس على دخل الكفاف من العمالة الزراعية الموسمية أو من أراض أو غابات حدية أو من أعمال غير زراعية منخفضة الدخل. وهم، في المناطق الحضرية، الأيدي غير الماهرة وغير المتعلمة الذين ينقصهم رأس المال المادي ويعتمدون في معيشتهم على القطاع غير الرسمي المنخفض الأجر وعلى الطبقة الدنيا في قطاع الخدمات بدون دعم من الحكومة، أو الذين يبحثون عن الغذاء في مقابل النفائات والشوارع. وغالبا ما ترتفع نسبة الفقر بصورة خاصة بين المكبوتين اجتماعيا، مثل الأقليات الإثنية، ومنها السكان الأصليون.

٦ - والسكان الذين يعيشون في فقر، سواء في المناطق الريفية أو الحضرية يعانون من نقص التغذية، حتى بعد إنفاق معظم دخلهم على الأغذية. وعادة ما يكون وزن أطفالهم أقل من المتوسط بالنسبة لسنهم ويعانون من نمو ذهني وجسدي ضعيف مما يهدد قدرتهم على العمل وكسب قوتهم عندما يصبحون راشدين. وسوء الصحة واسع الانتشار بين الفقراء وهو يمتص طاقتهم الانتاجية، ويخفض دخل الأسرة ويمنع الأطفال من الاستفادة استفادة كاملة من التعليم حيثما كان متاحا. ومتوسط معدل الوفيات بين الفقراء أكثر ارتفاعا عن غيرهم. وكذلك معدل الوفيات بين الرضع والأطفال.

٧ - والسكان الذين يعيشون في فقر مدقع والذين عرفهم البنك الدولي بأنهم ذوو الدخل التي تقل عن المستويات الدنيا التي تتيح لهم الغذاء المناسب من الناحية التغذوية والحصول على الاحتياجات الأساسية غير الغذائية، بلغ عددهم في البلدان النامية ١,١ بليون نسمة في عام ١٩٩٠. ويمثل هذا التقدير زيادة حوالي ١٠٠ مليون نسمة عن مستوى عام ١٩٨٥. ولا يدعى بأن هذه القياسات تشكل معايير دقيقة لمدي الفقر، إنما المقصود منها ببساطة أن تعطي صورة عن نطاق الفقر، وهو أمر نافع من وجهة النظر العملية. ومما يشكل مصدرا أكبر للقلق، أنه استنادا إلى السياسات الحالية، لا تزال احتمالات تخفيض عدد السكان الذين يعيشون في فقر مطلق احتمالات ضعيفة. وفي عام ١٩٩٢، نقح التقرير المتعلق بالتنمية في العالم تقييما أكثر تفاؤلا وضع قبل ذلك بسنتين فقط، قيّم الاحتمالات المتوسطة الأجل على النحو التالي: "حتى

وفقا للافتراضات المستبشرة كثيرا بحدوث انتعاش اقتصادي في بقية العقد، سيكون العدد المطلق للفقراء في العالم عند مطلع القرن أعلى مما كان عليه في عام ١٩٨٥^(٧).

باء - الفقراء والإجهاد البيئي

٨ - بمضي الزمن تجمع معظم فقراء الريف بشكل متزايد في الأراضي ذات الإمكانيات الضعيفة. فيعيش حوالي ٦٠ في المائة من فقراء العالم في مناطق هشة وضعيفة للغاية - أي في أراضٍ مجدبة أو شبه مجدبة، وفي منحدرات شديدة الانحدار وفي أحراج^(٧). وكان هذا نتيجة لمجموعة من العوامل، بعضها لعب دورا في بعض البلدان أهم مما لعبه في غيرها، مثل مصادرة الملكية، والضغط الديمغرافية، وتجزئة الأراضي بين الأجيال، وتحويل الأراضي العامة إلى ملكية خاصة، وتعزيز وتوسيع الزراعة التجارية التي تحتاج إلى مدخلات عمالية أقل. ومن بين هذه العوامل ما تزال الضغوط الديمغرافية تلعب دورا أساسيا حاسما في التهميش الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي للفقراء في معظم البلدان التي بها نسبة مرتفعة من الفقر.

٩ - وليس أمام فقراء الريف، الذين أخرجوا من الأراضي ذات الإمكانيات العالية أو اضطروا إلى الخروج منها، من خيار سوى الإفراط في استغلال الموارد الهامشية المتاحة لهم من خلال ممارسات زراعية قليلة المدخلات، ومنخفضة الانتاجية - كإفراط في الرعي، وتعددين التربة وإزالة الأحراج، مع ما يترتب على ذلك من تدهور الأراضي. ومن المؤكد أن الفقراء ليسوا هم فقط الذين تسببوا في تدهور الأراضي، فإزالة الأحراج في معظمها اقتضتها مصالح قطع الأشجار و/أو مزارعون أثرياء ذوو امتيازات ضخمة. وتآكل التربة وتشبعها بالماء وتملحها، مما أدى إلى التصحر في أجزاء كثيرة من العالم، تسبب فيها مزارعون أثرياء بدعم مالي ضخم.

جيم - التدهور البيئي وصحة الفقراء

١٠ - يعاني فقراء الريف من اعتلال الصحة مما يرجع أساسا إلى سوء التغذية. ويضعف صحتهم أيضا مختلف أشكال التلوث والمخاطر الزراعية؛ والأهم من ذلك تلوث المياه حيث يعتمدون في مياه الشرب على موارد مائية شديدة التلوث؛ ونقص مرافق الإصحاح؛ وتلوث الهواء الداخلي من استخدام وقود الكتلة الاحيائية في الطهي والتدفئة؛ والمأوى غير الملائم.

١١ - ويقع فقراء المدن ضحية لجميع أشكال التدهور البيئي. ويعيش أكثر من ١٣٠ مليوناً من فقراء العالم النامي في أسوأ أجزاء المناطق الحضرية^(٨)، سواء كان ذلك بسبب النقص المطلق في الأراضي أو الإيجارات المرتفعة للأراضي التي تصلها الخدمات في المدن، ويتجمع هؤلاء في الأحياء الفقيرة والمستوطنات الواقعة على أطراف المدن في مناطق معرضة لظروف بيئية طبيعية وصناعية خطيرة مثل سهول الفيضانات أو المنحدرات أو الأراضي المتاخمة للصناعات الخطرة ومواقع التخلص من القمامة. ويتوجب على هؤلاء مكابدة سوء المرافق الصحية وتلوث المياه والفيضانات والانهيئات الأرضية والتلوث الكيميائي. وطبقا لما تذكره

منظمة الصحة العالمية فإن ما يقدر بـ ٦٠٠ مليون من سكان الحضر في العالم النامي يعيشون فيما يمكن أن يسمى بظروف تهدد الحياة والصحة. وأكثر الفئات المتضررة بين هؤلاء من يعيشون في فاقة مطلقة^(٥).

ثانيا - أثر سياسة الماضي على الفقر

ألف - أثر السياسة الاقتصادية

١٢ - من المعروف أن سياسات أسعار الفائدة وأسعار الصرف والتبادل التجاري التي كان يقصد بها تشجيع التصنيع في العقود التي سبقت الثمانينات أدت إلى كثافة رأس المال في الصناعة. وكان هذه الظاهرة حتى وقت قريب واسعة الانتشار في أرجاء العالم النامي. وهكذا فإن توقع أن يساعد التحول الاقتصادي من الزراعة إلى الصناعة على استيعاب قوة العمل الريفية في أعمال ذات إنتاجية أعلى لم يتحقق بالكامل في معظم البلدان النامية. وساهم في هذه النتيجة عاملان رئيسيان آخران: تمثل العامل الأول في فرض قيود حكومية واسعة على النشاط الصناعي مما عطل التوسع الصناعي بالدرجة الأولى؛ وتمثل الآخر في ارتفاع معدلات النمو السكاني مما أدى إلى تضخم قوة العمل. وتفاوتت معدلات الاستثمار فيما بين البلدان ولكنها بصفة عامة قصرت عن تلبية متطلبات خلق فرص عمل كافية.

١٣ - وكانت استثمارات القطاع العام في البنية الأساسية الزراعية كبيرة في البلدان النامية. وسواء كان ذلك مناسباً من عدمه من وجهة نظر رفع الانتاجية الزراعية وتوسيع الانتاج الزراعي، فإن هذه البلدان كان لديها اتجاه للتحيز نحو المناطق المملوكة لكبار ملاك الأراضي مما من شأنه إهمال قطاع الفلاحين. وفي كثير من البلدان انتهت مجالس التسويق الزراعي، التي أنشئت أصلاً لتثبيت أسعار المنتجات الزراعية، إلى تقليص أرباح المزارعين عن طريق تخفيض الأسعار إما لتوفير طعام رخيص لسكان الحضر أو لتوليد دخل للحكومة. وأدت هذه الممارسة إلى تثبيط الاستثمارات في الزراعة ونتج عنها توسيع زراعي أقل من الحد الأقصى. وفي بعض البلدان أفضت التغييرات في سياسات الأسعار، رغم النجاح الذي حققته في زيادة الانتاج الزراعي، إلى زيادة حدة الفقر ولا سيما في المناطق الحضرية برفع أسعار الأغذية. وعلى الرغم من أن الميكنة المدعومة والمدخلات الحديثة قد أسهمت في الانتاج الزراعي، فإنهما قللتا من الطلب على العمالة الزراعية. وكان الائتمان المدعوم يميل إلى أن يعود بالنفع بالدرجة الأولى على كبار المزارعين ومتوسطيهم.

باء - أثر السياسات في القطاعات الاجتماعية

١٤ - يختلف الإنفاق الاجتماعي من بلد إلى بلد. ويتحقق تقدم كبير، رغم أنه غير منتظم، يظهر في تحسين مجموعة متنوعة من المؤشرات الاجتماعية. بيد أن الإنفاق الاجتماعي يوجه بصفة عامة بدرجة غير كافية إلى الفقراء وإلى الفقراء جداً بصفة خاصة. وعلى سبيل المثال فإن هناك في كثير من البلدان إفراطاً في التأكيد على الرعاية الصحية العلاجية المرتفعة الكلفة والمقصورة أساساً على المدن مع إهمال

الرعاية الوقائية الأرخص التي يمكن توسيعها لتشمل المناطق الريفية بدون ضغط كبير على ميزانية الحكومة.

١٥ - والتعليم، مثل الصحة، يتجه إلى التركيز في المناطق الحضرية. وتنفق بلدان كثيرة أجزاء كبيرة من ميزانية التعليم لتوفير التعليم الجامعي بالمجان وهو ما يتمتع به بصورة كاسحة أبناء الطبقتين الوسطى والعليا الذين يستطيعون دفع نفقاته كلها أو جزءاً منها رغم إهمالهم للتعليم الابتدائي ولا سيما في المناطق التي يسكنها معظم الفقراء. وهناك مشكلة أخطر من ذلك هي نوعية التعليم التي تختلف بدرجة كبيرة ليس فقط من بلد إلى آخر وإنما أيضاً داخل البلدان بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية. ولأسباب مختلفة تعد نوعية التعليم أسوأ بكثير في المناطق الريفية وفي مدن الأكواخ الحضرية من المدن مما يجعل الأطفال من هذه المناطق في وضع سيء ولا سيما في سوق العمالة الصناعية.

١٦ - أما مشكلة السكان فهي مشابهة لذلك. ففي بلدان كثيرة يوجه معظم الإسكان العام إلى الطبقة العاملة في المدن والموظفين المدنيين بينما يجري في معظم الأحيان تجاهل الفقراء. وعادة ما تنتهي خطط المساواة في المواقع والخدمات باستفادة غير الفقراء. ففي بعض الحالات تلحق بهم الأضرار بالفعل وذلك مثلاً بإزالة مدن الأكواخ بدون توفير مواقع لإسكانهم من جديد.

١٧ - وكثير من ذلك صحيح أيضاً بالنسبة للتوزيع المدعوم للأغذية على الفقراء. وتتوقف فعالية هذا التوزيع على تحديد الأهداف. وتخصص بلدان كثيرة أنصبة كبيرة من النفقات العامة لإعانات الأغذية ولكن معظم هذه المخصصات تذهب إلى الموظفين المدنيين، والشرطة، وأسر القوات المسلحة وموظفي المصانع، أي تذهب في الخلاصة إلى حد بعيد إلى المناطق الحضرية حيث تستفيد منها الفئات المتوسطة الدخل، بينما لا يستفيد منها فقراء الريف والحضر إلا بصورة هامشية. وفي الثمانينات كثيراً ما كانت إعانات الأغذية تلغى تدريجياً بالفعل كجزء من تدابير تثبيت الأسعار.

ثالثاً - استعراض عام لاستراتيجيات مكافحة الفقر

١٨ - في هذا الفرع تجرى محاولة للتمسك بالمبدأ التوجيهي الإرشادي الوارد في الفقرة ٣-٢ من جدول أعمال القرن ٢١ وهو "أن الاستراتيجية الفعالة لمعالجة مشاكل الفقر والتنمية والبيئة في وقت واحد ينبغي أن تبدأ بالتركيز على الموارد والانتاج والناس، وينبغي أن تشمل القضايا السكانية، وأن تعزز الرعاية الصحية والتعليم وحقوق المرأة ودور الشباب والسكان الأصليين والمجتمعات المحلية وعملية مشاركة ديمقراطية مصحوبة بتحسين الحكم"^(١).

ألف - إعادة توجيه السياسة الاقتصادية: تثبيت الأسعار والتكيف الهيكلي

١٩ - منذ أوائل الثمانينات تنفذ تدابير تثبيت الأسعار والتكيف الهيكلي في معظم البلدان النامية بدرجات مختلفة من أجل تصحيح أخطاء سياسات الماضي. ويعد إطار إصلاح السياسات شاملاً يضم سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية حتى سياسات الاقتصاد الجزئي. والأهداف العريضة هي ترشيد تنظيم الطلب من أجل القضاء على عجز القطاع العام المرتفع للغاية الذي يغذي التضخم ويفضي إلى اختلالات خارجية، وإزالة اختلالات الأسعار (معدلات الأجور وأسعار الفائدة وأسعار الصرف وأسعار السلع الأساسية) وتحسين كفاية المخصصات؛ وخفض وجود القطاع العام في الأنشطة الانتاجية المباشرة بما يقضي على الخسائر في المشاريع المملوكة للدولة التي غالباً ما تعمل بدون كفاءة وتشكل أحد وجوه استنزاف لميزانية الحكومة، والقضاء على أنواع الرقابة والأنظمة غير الضرورية المفروضة على صناعات القطاع الخاص؛ وتحرير سياسة التبادل التجاري لتشجيع الصادرات وزيادة المنافسة، وإعادة هيكلة الانفاق الحكومي بحيث يوجه نحو القطاعات ذات الأولوية مثل الهيكل الأساسي الاقتصادي والاجتماعي، وتعزيز كفاءة مشاريع القطاع العام.

٢٠ - وإصلاح السياسات ضروري للنمو المستمر الطويل الأجل ولا بد من أن ينفذ بطريقة مستمرة. بيد أن تنفيذ تدابير الإصلاح بدون توفير شبكات الأمان أدى إلى ازدياد حالة الفقر سوءاً على المدى القصير على الأقل. وهناك إدراك الآن على الصعيدين الوطني والدولي على السواء بأن برامج تثبيت الأسعار والتكيف الهيكلي ينبغي أن تتضمن شبكات الأمان كعنصر متكامل بحيث تحمي الفئات الضعيفة حماية فعالة خلال مرحلة الانتقال إلى النمو المستمر.

باء - الحاجة إلى تدابير اجتهادية للقضاء على الفقر

٢١ - حيث أن الفقر ظاهرة اجتماعية ترتبط بدرجة عالية من عدم المساواة في توزيع السلطة السياسية والاقتصادية فإن القضاء عليه يتطلب تغيرات ذات أهمية كبرى في هيكل النظم السياسية والاجتماعية. وأهم متطلبات القضاء على الفقر وجود التزام سياسي قوي تجاه هذا الهدف. فإذا ما توفر الالتزام السياسي وإطار للسياسات يؤدي إلى تحقيق الكفاءة والنمو على مستوى الاقتصاد كله، يتمثل أكثر النهج فعالية بعد ذلك في وضع مجموعة من التدابير التمكينية التي تعين الفقراء اقتصادياً على انتشال أنفسهم من وهدة الفقر. ولا يعني مفهوم الاستراتيجية التمكينية ضمناً أي تقليل من مسؤولية الحكومة. ولكن ما يعنيه بالفعل هو أنه ينبغي للحكومة والفقراء تقاسم المسؤولية بأكفاً صورة ممكنة.

٢٢ - ومن الواضح أن بلدان الدخل المنخفض التي بها حالات فقر كثيرة لا يمكنها توليد موارد كافية للصرف مباشرة على الفقراء. وهي لا تستطيع تحمل نفقات الموارد الكافية حتى لشمول جميع الفقراء بالخطط التقليدية لتخفيف حدة الفقر، وحتى لو نفذت هذه الخطط على النحو الأمثل. وللنمو الاقتصادي

أهمية بالنسبة لتخفيف حدة الفقر ولكن التجارب الماضية تشير إلى أن عملية "النض الهابط" بطيئة جدا في تخفيف حدة الفقر ولا سيما في حالات زيادة النمو السكاني ونزرة الأراضي. وفي هذا الصدد تجدر ملاحظة تجربة النصف الثاني من الثمانينات على سبيل المثال. ويقول البنك الدولي في تقريره "التنمية في العالم" لعام ١٩٩٢ "إنه حدث انخفاض ضئيل في حالات الفقر في البلدان النامية في النصف الثاني من عقد الثمانينات"^(١). ونظرا لتحقيق نمو اقتصادي بالغ القوة في جنوب آسيا، التي يعيش فيها أكثر من ٥٠ في المائة من الفقراء فقرا مدقعا في العالم النامي، انخفضت النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون في فقر مدقع بحوالي ٢,٨ في المائة ولكن عدد الناس الذين يعيشون في فقر مدقع زاد ٣٠ مليونا. وبهذه النسبة المئوية سوف تحتاج جنوب آسيا إلى قرن تقريبا للقضاء على الفقر المدقع. وحيث أن معدل النمو الذي تحقق في النصف الثاني من الثمانينات لا يمكن توقع استمراره على مدى فترة طويلة من الزمن ونظرا لأنه من غير المحتمل أن يثبت عدد السكان لنصف قرن على الأقل، فإن القضاء على الفقر عن طريق أنماط النمو الراهنة يبدو هدفا وهميا في جنوب آسيا. وأهم من ذلك الحالة في الصين التي تمر أيضا بنمو اقتصادي قوي حيث زادت حالة الفقر سوءا في الواقع في النصف الثاني من الثمانينات نتيجة لظهور توزيع للدخل يتسم بمزيد من عدم المساواة ولم ينخفض مستوى الفقر سواء في النسبة المئوية أو الأعداد إلا في جنوب شرقي آسيا. وفي جميع المناطق النامية الأخرى زاد معدل انتشار الفقر سواء من حيث الأعداد أو كنسبة مئوية من السكان نتيجة وجود نمو اقتصادي أضعف و/أو نمو سكاني سريع. ويجب التسليم تماما بأن العوامل التي تستهدف تحقيق الكفاية الاقتصادية القصوى لا تفضي بالضرورة إلى تحقيق العدالة. ومن ثم كانت هناك ضرورة عاجلة للتدخل الحكومي وعدم الصرف مباشرة على الفقراء وإنما تمكين الفقراء من الصرف على أنفسهم عن طريق استراتيجيات النمو التي تؤدي إلى تخفيف حدة الفقر.

٢٣ - وفي حين أن الهدف العام من الفصل ٣ من جدول أعمال القرن ٢١ "مكافحة الفقر" هو هدف طويل الأجل ويدعو إلى استراتيجية متكاملة طويلة الأجل للقضاء على الفقر والإدارة المستدامة للبيئة، فإن الفصل ٣ يؤكد أيضا على الحاجة إلى تدابير لمكافحة الفقر في الأجل القصير. والهدف رقم ١ من الفصل هو "إتاحة الفرصة لجميع الناس لتكسب العيش لوسائل مستدامة" من خلال سياسات وبرامج خاصة تتضمن تدابير عاجلة تمكن فئات المجتمع المحلي من تخفيف حدة الفقر وتحقيق الاستمرارية.

جيم - تدابير مكافحة الفقر

١ - العمالة القصيرة والمتوسطة الأجل وتدابير

زيادة الدخل

(أ) التدابير الريفيه

٢٤ - حيث أن الفقر يمثل مشكلة متعددة الأبعاد، فلن يكفي لمكافحة اتباع تدبير واحد سواء في الأجل القصير أو المتوسط أو الطويل بل يتطلب الأمر مجموعة من التدابير المتممة لبعضها وأهمها توفير موارد إنتاجية ملائمة تمكن الفقراء من زيادة دخلهم الخاص عن طريق ممارسة أنشطة إنتاجية.

٢٥ - وبالنسبة لفقراء الريف الذين يشكلون معظم الفقراء في البلدان النامية، ولا يتمتعون بمهارات وأميون، فإن أكثر النهج فعالية لتزويدهم بأصول إنتاجية هو الإصلاح الزراعي - إعادة توزيع الأراضي وإصلاح قوانين الاستئجار. ويمكن إكمال هذه التدابير الأساسية بتدابير أخرى هي على وجه الخصوص:

(أ) تعزيز الصناعات الزراعية؛

(ب) التوسع في التربية الحيوانية أي بتربية الدواجن وتربية الأسماك حيثما أمكن ذلك، وتربية الأشجار، إلى أخرى؛

(ج) توفير مرافق للتدريب على المهارات الحرفية واليدوية البسيطة التي يمكن اكتسابها بسرعة حتى لو كان المتدرب أمياً؛

(د) وضع برامج عمل حكومية لتشديد الهياكل الأساسية الاجتماعية والاقتصادية؛

(هـ) دعم الأغذية الموفرة للأشخاص الذين لا يمكن زيادة دخلهم عن طريق الأنشطة المذكورة أعلاه.

٢٦ - إن إعادة توزيع الأراضي في صورة وحدات لها مقومات البقاء اقتصادياً؛ وكفالة حيازة الأراضي وتحديد إيجارات عادلة للأراضي يدفعها المستأجرون ومتقاسمو المحصول، يمكن أن يؤدي إلى زيادة نمو الانتاج الزراعي. ويمكن لإعادة توزيع الأراضي المقترنة بإصلاح الأسعار واتباع سياسات عادلة للضرائب الزراعية وتوفير التسهيلات للتسويق وتيسير حصول صغار المزارعين على المياه والائتمان وخدمات الارشاد الزراعي والتكنولوجيا المناسبة أن ترفع دخول الفقراء وتقلل بشكل كبير من عدم المساواة الأولية الشديدة في توزيع الدخل في الريف، وتقلل من الضغوط على الأراضي الحدية. وستقلل أيضاً هذه الإصلاحات، عن طريق زيادة دخول الفقراء، من الحاجة إلى خطط حكومية واسعة النطاق لتقليل حدة الفقر - مثل دعم الأغذية وبرامج الغذاء مقابل العمل وتغذية الأطفال، وما إلى ذلك. وفي هذا الصدد، لاحظ الصندوق الدولي للتنمية الزراعية أنه "ينبغي التصدي للفقر من جذوره مباشرة عن طريق القضاء على الضغوط التي تؤدي إلى ظهوره بدلاً من مجرد معالجة أعراض الفقر عن طريق تحويلات الرعاية الاجتماعية"^(٧).

٢٧ - وإعادة توزيع الأراضي بالتساوي ليست هي الأمر المطلوب أو الملائم بل حصول الفقراء على وحدات من الأراضي يتوفر لها الحد الأدنى من مقومات البقاء تكفي لتوفر لهم حياة كريمة دون أن يؤثر ذلك تأثيراً كبيراً على حيازات كبار ملاك الأراضي. وتتفاوت إمكانات تنفيذ برامج إصلاح الأراضي من بلد إلى آخر. إذ أن ذلك سيكون أكثر ملاءمة نسبياً من الناحية السياسية في البلدان التي لا تزال فيها نسبة الأراضي القابلة للزراعة إلى سكان الريف مرتفعة، مثلما هي الحالة في البلدان الواقعة في أفريقيا وأمريكا

اللاتينية. ويمكن إعادة توزيع الأراضي في هذه المناطق الى وحدات تتوفر لها مقومات البقاء اقتصاديا دون تقليل حيازات كبار ملاك الأراضي تقليلا كبيرا. وقد تحتاج إعادة التوزيع، حيثما اقتضاها الحال كما هو الوضع في أفريقيا، الى أن تقتزن أيضا بتأسيس حقوق الملكية، الفردية والتعاونية، لتشجيع صغار الملاك على الاستثمار في أراضيهم وزراعتها زراعة مستدامة. وحتى في البلدان التي تكون فيها نسبة الأراضي القابلة للزراعة الى سكان الريف منخفضة نسبيا فسيكون من الممكن، إذا كان توزيع ملكية الأراضي فيه انحراف كبير، أن يعاد توزيع الأراضي على الفقراء الذين لا يمتلكون أراضي دون أن يؤثر ذلك تأثيرا كبيرا على حيازات كبار ملاك الأراضي. وإذا ما كان فرض الضرائب على الأراضي يتم على أساس الانتاجية المحتملة فإن ذلك يمكن أن ييسر إعادة توزيع الأراضي بطريقة طوعية بينما يشجع على استخدامها استخداما منتجا ويزيد من الإيرادات الضريبية. وفي بعض البلدان التي انخفضت فيها تجزئة الأراضي بالحيازات الصغيرة الى أن أصبحت وحدات ذات حجم لا يجعلها قابلة للبقاء اقتصاديا، قد يكون من الضروري ضم الأراضي في شكل جمعيات تعاونية، على سبيل المثال، لضمان تحقيق زراعة أكثر انتاجية.

٢٨ - وهناك في جميع البلدان النامية مجال كبير لاستيعاب العمال في المناطق الريفية عن طريق تعزيز الصناعات الزراعية، في المواد الخام الزراعية والسلع الأساسية الغذائية على السواء. والصناعات الغذائية مستصوبة ليس فقط من أجل تهيئة فرص العمل للفقراء ولكن أيضا للنمو الاقتصادي بصفة عامة، ويمكن أن يؤدي التوسع في التربية الحيوانية - أي بتربية الأسماك وتربية الدواجن وتربية الأشجار وما الى ذلك - للاستهلاك الداخلي أو للصادرات على السواء، الى توفير عمالة اضافية مرتفعة الدخل للفقراء. وفي الوقت الحالي تمثل العقبات الرئيسية أمام صادرات المنتجات الزراعية المجهزة في الحواجز الجمركية التي تفرضها البلدان الصناعية والتي تتصاعد مع درجة التجهيز. وإن تزايد امكانية وصول السلع الزراعية المجهزة الى الأسواق سيكون له فائدة ضخمة من حيث تخفيف حدة الفقر، حتى في الأجل المتوسط.

٢٩ - ومن الممكن تحقيق الكثير في اطار زمني قصير نسبيا لصالح أعداد كبيرة من الجماهير العريضة من الشباب غير المتعلمين وغير المهرة الذين تجاوزوا سن المدرسة عن طريق توفير مرافق لتنمية المهارات الحرفية واليدوية. وهذه المهارات محدودة التنوع في الوقت الحالي في المناطق الريفية وتكتسب عن طريق سنوات طويلة من التمهين المستغل مما يشكل عائقا لمعظم الشباب الفقراء. ومن الممكن تنفيذ طائفة واسعة النطاق من الأنشطة غير الزراعية التي تتطلب عمالة كثيفة في المناطق الريفية، إذا ما توفرت لها المهارات المطلوبة، مع رأسمال قليل للغاية وباستخدام آلات يدوية بسيطة بدون المجمع الكامل من الهياكل الأساسية الصناعية. وتتمثل بعض الاحتياجات الضرورية بالإضافة الى مرافق التدريب في المرافق المؤسسية، ولا سيما مرافق الإئتمان والتسويق ويمكن أن تستند تنمية هذه المهارات الى الطلب المحتمل على المنتجات واستخدامها إما في الاقتصاد الداخلي أو الدولي.

٣٠ - وقد أظهرت التجربة السابقة أن البرامج الحكومية لا يمكن أن تمثل استراتيجية أساسية فعالة لمكافحة الفقر لأنها، وأن كانت تفيد بعض الفقراء، فهي غير كافية بصفة عامة وغالبا ما تكون غير مستدامة بسبب قيود الميزانية. ومع ذلك فبتوجيهها نحو إقامة البنية الأساسية الاجتماعية والاقتصادية

الضرورية فإنها يمكن أن تكون متمما مفيدا لتدابير أكثر فعالية لإيجاد فرص العمل وإدراج الدخل. وتحتاج برامج العمل هذه الى التركيز على العمالة المنتجة مثل استصلاح الأراضي من أجل الزراعة والتشجير وإعادة التشجير؛ وبناء الطرق الريفية والمراكز الصحية وبناء المدارس وقنوات الصرف؛ والبنية الأساسية للمرافق الصحية، وتوفير مياه الشرب المأمونة، والري وجمع النفايات والتخلص منها؛ وجميعها تمس إليه الحاجة.

(ب) التدابير الحضرية

٣١ - إن أي استراتيجية حضرية للأجلين القصير والمتوسط ينبغي أن تهدف الى تقليل الأعداد الضخمة ممن يعانون من العمالة الناقصة الذين يعملون حاليا فيما يسمى بالقطاع غير الرسمي وقطاع الخدمات المنخفضة الأجر عن طريق زيادة استيعاب العمال في الصناعة الرسمية الحديثة. بل الأهم، أن الأمر يتطلب تقديم دعم كبير للمشاريع الصغيرة النطاق ومن بينها المشاريع الجزئية والمشاريع التعاونية لزيادة انتاجية الفقراء وزيادة فرص العمالة المنتجة الى أقصى حد. وتشمل هذه الاستراتيجية تخفيف الأنظمة الصناعية وتقديم التسهيلات الائتمانية والتسويقية ومرافق التدريب على المهارات البسيطة. ورهنا بمدى الفقر في الحضر، سيتعين اكمال الحل التمكيني الذي يطبق في الأجلين القصير الى المتوسط بخطط لمكافحة الفقر لتوفير فرص عمالة منتجة لفقراء الحضر من النوع المذكور أعلاه يتممها دعم للأغذية يستهدف فئات معينة.

٢ - التدابير الطويلة الأجل المتعلقة بالعمالة وزيادة الدخل

(أ) التدابير الريفية

٣٢ - سيكون للإصلاح الزراعي، إذا أمكن تطبيقه، أثر مباشر على الفقر ومن المرجح، إذا طبق بفعالية، أن يبقّي المستفيدين منه فوق خط الفقر فترة من الزمن قد تبلغ جيلا واحدا، ولكنه لن يكون كافيا وحده لتوفير حل طويل الأجل للقضاء على الفقر. وهذا راجع الى أن الأراضي المعاد توزيعها ستتعرض، في الأجل الطويل، وقد يكون هذا بعد جيل واحد، للتجزئة تحت الضغط السكاني ولن يتاح لها الاستمرار من الناحية الاقتصادية. بيد أن الإصلاح الزراعي سيتيح الوقت اللازم لتنفيذ تدابير أطول أجلا ستلزم لتعزيز القدرة على مكافحة الفقر أو الحيلولة دون انتشار الفقر الجماعي من جديد. ويشمل أحد الحلول الأطول أجلا للقضاء على الفقر أربعة تدابير واسعة النطاق تتخذ في إطار سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات التجارية المفضية الى النمو على نطاق الاقتصاد برمته، وهي:

(أ) إنشاء الصناعات الريفية غير الزراعية وتشجيعها؛

(ب) التوسع في الصناعات الزراعية وتربية الحيوان؛

(ج) الاستثمار في تنمية الموارد البشرية؛

(د) التحكم في النمو السكاني.

وتمثل هذه التدابير حلاً طويلاً الأجل، لأن الصناعات الريفية غير الزراعية لا يمكن أن تبلغ قدراً ملموساً من الأهمية إلا بالتدريج نظراً لطول فترات النضج اللازمة للاستثمارات التكميلية في الهياكل الأساسية العمرانية والموارد البشرية والقدرات المؤسسية؛ كما لا يمكن تخفيض سرعة النمو السكاني إلا بالتدريج.

٣٣ - ومن المسلم به عموماً أن للزراعة قدرة محدودة على استيعاب القوى العاملة المتنامية على الأجل الطويل في معظم البلدان النامية حيث يرتفع معدل الفقر في المناطق الريفية لمجرد عدم توافر أراضٍ إضافية قابلة للزراعة. والأهم من ذلك أن احتمالات تضاؤل القوى العاملة في الزراعة أكبر من احتمالات توسعها مع زيادة التحديث واستعمال الآلات، وهو ما لا بد منه لزيادة إنتاجية الزراعة وفعاليتها. وهذا الاتجاه جدير بالترحيب به لأنه سيتيح أيضاً تهيئة الأراضي الزراعية لإعادة تحريجها، وهو أمر ضروري لا للحيلولة دون تدهور الأراضي فحسب وإنما لإصلاح مستجمعات المياه وتلبية الحاجة إلى الأخشاب الصناعية وخشب الوقود.

٣٤ - ولا يمكن حل النمو الصافي للقوى العاملة الريفية بصفة رئيسية عن طريق الهجرة من المناطق الريفية إلى التجمعات الحضرية الواسعة، لأن هناك أعداداً متزايدة من أبناء المناطق الحضرية تتعرض للتهميش. ويكمن أنجح الحلول في إنشاء صناعات وخدمات ريفية غير زراعية قائمة على المشاريع الصغيرة النطاق والجزئية في المدن والقرى الصغيرة. ويمثل ذلك العنصر الأساسي لاستراتيجية القضاء على الفقر في الأجل الطويل. ومن الشروط الأساسية اللازمة للنجاح إنشاء الهياكل الصناعية في المدن والقرى الصغيرة ذات المواقع المناسبة، على أن يقترن ذلك بمنح تسهيلات ائتمانية وتسويقية. وسيساعد انتشار المشاريع الصغيرة النطاق والجزئية في المناطق الريفية على احتواء الهجرة من الريف إلى الحضر، مما سيؤدي إلى تقليص التنافس على الوظائف بين الفقراء في المناطق الحضرية وتخفيض تكلفة توفير الخدمات الاجتماعية على الحكومة. وسيتيح ذلك أيضاً إنشاء وظائف إضافية في المناطق الحضرية القائمة من خلال زيادة الطلب على الأدوات البسيطة، والمدخلات الوسيطة ومرافق النقل.

٣٥ - وفي الأجل الطويل، يرجح أن تؤدي تنمية الصناعات الزراعية وتربية الحيوان دوراً ملموساً في استيعاب اليد العاملة الريفية في عمالة أكثر إنتاجية. ومن أسباب ذلك تحرير التجارة الزراعية تدريجياً الذي سيؤدي على الأرجح إلى تخفيض الحواجز المفروضة على السلع الزراعية المجهزة الواردة من البلدان النامية. وثمة سبب آخر لذلك هو نمو التحضر نمواً كبيراً في البلدان النامية. ويتوقع خبراء الديمغرافيا أن تبلغ نسبة سكان التجمعات الحضرية في البلدان النامية بحلول عام ٢٠٢٥ نحو ٤٧ في المائة من مجموع السكان، مقابل ٢٩ في المائة في الوقت الحاضر. وسيطلب تركيز السكان في المناطق الحضرية بهذه النسب المرتفعة مخزونات ضخمة من المواد الغذائية في المناطق الحضرية، ولن يكون توفير قسط كبير من هذه المواد الغذائية ممكناً اقتصادياً إلا بعد تجهيزها.

(ب) التدابير الحضرية

٣٦ - ينبغي أن يشتمل الحل الطويل الأجل للقضاء على الفقر في المناطق الحضرية على إلغاء عدد كبير من الضوابط التنظيمية في القطاع الصناعي الحضري النظامي ووضع سياسات مناسبة في مجال الاقتصاد الكلي. وعلى هذه السياسات أن تهدف إلى تخفيض معدلات التضخم، وإسباغ المرونة على الأسعار، وتحديد أسعار الفائدة وأسعار الصرف على أساس السوق إلى حد بعيد. وسيشجع ذلك مباشري المشاريع على اختيار نسبة العمالة إلى رأس المال التي تعكس أشكال النزرة الحقيقية. وينبغي وضع السياسة التجارية والنظم الضريبية على نحو لا يؤدي إلى إعاقة الصادرات. وينبغي أن تشجع هذه السياسات التعجيل بالتوسع الصناعي وزيادة العمالة. وكثيرا ما تعوق سرعة تنفيذها اعتبارات مختلفة أبرزها التخوف من العواقب السياسية والاجتماعية للآثار الضارة القصيرة الأجل التي يمكن تجنبها بإدماج شبكات الأمان المناسبة في اصلاحات السياسات.

٣٧ - كما يتوقف استيعاب القطاع الصناعي للعمالة إلى حد بعيد على توافر القوى العاملة الماهرة. وعليه، تمثل تنمية الموارد البشرية شرطا لا بد منه من أجل نجاح الاستراتيجية الرامية إلى زيادة استيعاب العمالة في الصناعة الحديثة. ولكن حتى إذا طبقت السياسات المثلى لا يستطيع القطاع الحديث وحده عادة إتاحة فرص العمالة الكافية لمجموع القوى العاملة الحضرية المتزايدة بسرعة. ولذلك تحتاج المشاريع الصغيرة النطاق، بما في ذلك المشاريع الجزئية، إلى تدابير ممكنة، مثل التسهيلات الائتمانية الخاصة، فضلا عن توفير التدريب المناسب على جميع مستويات الصناعة.

(ج) قطاع الخدمات

٣٨ - يستأثر قطاع الخدمات، في معظم البلدان النامية، بنسبة مرتفعة من الناتج المحلي الإجمالي فعلا، ولكن الجانب الأعظم من قطاع الخدمات، في المناطق الريفية والحضرية على حد سواء، لا يوفر سوى عمالة منخفضة الأجر والدخل تستوعب أعدادا كبيرة من الفقراء. ومن شأن التوسع في الصناعة الحضرية والصناعات الريفية غير الزراعية أن يوفر عمالة أكثر إنتاجية في قطاع الخدمات، مثل إصلاح وصيانة المصانع والمعدات، ووسائل النقل، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والأجهزة المنزلية، مما يقتضي زيادة الاستثمار في التعليم، ولاسيما في تدريب الفقراء على المهارات المناسبة. وثمة ميدان آخر سيفسح مجالا واسعا لتوفير العمالة المأجورة ويتطلب مزيدات من الاهتمام في العالم النامي مستقبلا وهو السياحة. ويقدر الناتج الإجمالي للسفر والسياحة في عام ١٩٩٥ بـ ٢,٤ تريليونات دولار ويستأثر بنسبة ١٠,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في العالم، ويبلغ نصيب بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من هذا الناتج ٧٨ في المائة. ويتوقع أن يرتفع الناتج الإجمالي للسفر والسياحة بحلول عام ٢٠٠٥ إلى أكثر من ضعف ما هو عليه ليبلغ ٧,٢ تريليونات دولار^(٨).

٣ - تنمية الموارد البشرية

(أ) التعليم

٣٩ - إن نجاح التدابير الرامية إلى زيادة فرص العمل والدخول، مثل التدابير التي نوقشت أعلاه، يتوقف بشكل حاسم على بناء القدرة البشرية. ومن ثم، فإن التعليم الأساسي، الذي يقوم عليه اكتساب المهارات المتخصصة، ينبغي أن يمتد ليشمل الجميع، بمن فيهم الطفلة، وهذا هو أحد الأهداف المتفق عليها الواردة في إعلان جومتيان^(٩). ومن تدابير الإصلاح الرئيسية التي تدعو الحاجة إليها إيجاد مرافق للتدريب على المهارات لتكون عنصراً مكملاً للتعليم العام، وبصورة خاصة، فيما بعد المرحلة الابتدائية. كما ينبغي بذل جهود من أجل إعداد برنامج واف للتعليم الثانوي العام من أجل الجميع في أقرب وقت ممكن، بهدف إرساء أساس متين لاكتساب المهارات. وهذه التدابير ضرورية لتحقيق هيكل المهارات المتنوع المتزايد التطور اللازم لنمو كل من الصناعات الحضرية والصناعات الريفية غير الزراعية.

(ب) الصحة والمرافق الصحية ومياه الشرب المأمونة

٤٠ - من المعترف به عموماً أن الأخذ بنهج توليد الدخل لمكافحة الفقر ليس بالأمر الكافي، لأن هناك بعض الأشياء التي قد يكون ببساطة بمقدور الفقراء اقتناؤها. ويصدق هذا الأمر بصورة أعم على الخدمات التي تشكل في أحيان كثيرة أو بالدرجة الأولى احتكارات عامة أو تكون خاضعة لسيطرة القطاع العام، والتي تستدعي استثمارات هائلة في الهياكل الأساسية ذات الصلة، ويكون من غير المحتمل أن يضطلع بها القطاع الخاص بسبب انخفاض الطلب الفعلي للفقراء. وتشكل الرعاية الصحية، والمجاري ومياه الشرب المأمونة أمثلة نموذجية في هذا الصدد. فقد يتمكن الفقراء إذا زاد دخلهم من تحمل تكاليف مرافق صحية بدائية لكن مرضية مع قيام الحكومة بامدادهم بقدر من المشورة التقنية بشأن مرافق تصريف مياه المجاري، ولكن الحكومة ستظل هي المسؤولة عن توفير الرعاية الصحية الأساسية ومرافق مياه الشرب المأمونة للفقراء حيثما وجدوا. وفي مجال الرعاية الصحية، يمكن زيادة نطاق الشمول زيادة كبيرة من خلال تحويل محط التركيز من الرعاية الصحية العلاجية إلى الرعاية الصحية الوقائية. كما يمكن التوسع إلى حد كبير في فرص الوصول إلى مياه الشرب المأمونة عن طريق فرض رسوم الاستخدام، فينبغي فرض رسوم الاستخدام أو زيادتها إلى مستويات واقعية لمن تتوفر لديهم القدرة على الدفع، وينبغي إعفاء المعوزين من تلك الرسوم. والمشاركة المجتمعية من خلال "العمل التطوعي" في بناء مرافق إمدادات المياه والمراكز الصحية على نطاق ضيق مما يعود بفوائد مباشرة على المشاركين دون غيرهم يمكن أن تساعد أيضاً على تخفيف العبء الحكومي في الميزانية.

٤١ - لقد صاحب التحضر في البلدان النامية قدر هائل من الضغط أنهلك البيئة الطبيعية وصحة فقراء الحضر. ففقراء الحضر هم في مقدمة ضحايا مياه المجاري الحضرية التي يجري تصريفها في المسطحات المائية، والتصريف غير الصحيح للنفايات الصلبة والمواد الكيميائية السمية. وهم بحاجة إلى الحماية من الأخطار المباشرة التي تهدد الحياة، والناجمة عن المرافق الصحية غير السليمة، وإمدادات المياه الملوثة وتلوث الهواء في الأماكن المغلقة. وفيما يتعلق بالمرافق الصحية، تتوفر مجموعة واسعة التنوع من التكنولوجيات الفعالة الأقل تكلفة بكثير من التكنولوجيات التقليدية القائمة على كثافة رأس المال والتي تستخدم لوازم محلية الصنع مثل السباكة والسدادات الأسمنتية، وما إلى ذلك.

٤٢ - وبالنسبة لامدادات مياه الشرب المأمونة، فإن المدن تستطيع التشجيع على حفظ المياه في الصناعات القائمة على كثافة استخدام المياه وفي قطاعي الخدمات والسكان، كما تستطيع زيادة الموارد المتاحة لتوسيع الهيكل الأساسي، بأن تضمن أن يدفع مستهلكو المياه من غير الفقراء أسعارا واقعية مقابل المياه، وتقوم بتحسين صيانة شبكات التوزيع الموجودة للحيلولة دون التسرب. فمقدار التسرب يكون كبيرا لدرجة أن تحسين صيانة شبكات التوزيع الموجودة قد يكفي وحده لتوفير مياه الشرب المأمونة لأغلب فقراء الحضر الذين لا يحصلون على تلك الخدمة حتى الآن في كثير من البلدان. ويستلزم الأمر، حيثما دعت الحاجة استكمال هذه التدابير عن طريق إيجاد إمدادات إضافية لتلبية احتياجات الفقراء الدنيا، ولو على الأقل من خلال نقاط توزيع المياه العامة. ومن شأن تلك التدابير أن تمكن الحكومات من تلبية الاحتياجات الصحية الأساسية للفقراء، مثل تلك التي تحددت في المؤتمر الدولي المعني بالرعاية الصحية الأولية المعقود في عام ١٩٧٨^(١٠).

(ج) الإعانات الغذائية

٤٣ - يمكن للإعانات الغذائية التي تستهدف المعوزين أن تلعب دورا تكميليا كشبكة أمان، حتى في الأجلين المتوسط والطويل، إلى أن تشمل تدابير زيادة الدخل جميع الفقراء تقريبا. وبغية القضاء على الجوع وسوء التغذية، تدعو الحاجة إلى تكثيف الجهود من أجل تنفيذ استنتاجات المؤتمر الدولي المعني بالتغذية المعقود في عام ١٩٩٢^(١١).

(د) السكن اللائق

٤٤ - إن الصحة الجيدة لا تستدعي توفر التغذية الكافية والرعاية الصحية ومياه الشرب المأمونة فحسب، بل وتستدعي أيضا توفير المأوى اللائق، الذي ينبغي أن يكون على أقل تقدير فسيحا بما فيه الكفاية، وخاليا من القاذورات وجيد التهوية، وجيد الإضاءة بأشعة الشمس، وقادرا على مقاومة سوء الأحوال الجوية. وفي الوقت الحالي، لا تفي مساكن الفقراء، سواء في المناطق الريفية أو الحضرية، بأي شرط من هذه الشروط الأساسية، إذ لم يتحقق تقدم كاف في تنفيذ التوصية الواردة في الاستراتيجية العالمية من أجل توفير المأوى للجميع بحلول عام ٢٠٠٠^(١٢).

٤٥ - وفي المناطق الريفية، يستلزم الأمر أن تشدد الجهود المبذولة على تمكين الفقراء من بناء مساكنهم، باستخدام المواد المحلية مع الحصول على المشورة التقنية الملائمة من الحكومة، والوصول إلى المواد، وإلى مواقع البناء حيثما دعت الحاجة إلى ذلك، ولا سيما بالنسبة إلى من لا يمتلكون أرضا. ومن شأن تلبية احتياجات فقراء الحضر من السكن اللائق أن تطرح تحديا خاصا؛ فأراضي ومواد البناء أكثر تكلفة منها في المناطق الريفية، كما أنها بعيدة تماما عن متناول المعوزين، حتى وإن تعلّق الأمر بمساكن متواضعة جدا ولكن لائقة. وبالنظر إلى تدني الطلب الفعلي من جانب الفقراء، فإن قيام السوق بتوفير السكن لهم أمر لا تتوفر له مقومات الاستمرار أيضا. وستكون الخيارات المتاحة هي تقديم إعانات الإيجار إلى الفقراء بما يكون حافزا للسوق على توفير مساكن لهم؛ وتزويد الفقراء بالمشورة التقنية وتقديم إعانات للمواد ومواقع البناء لتمكينهم من بناء مساكنهم؛ وإتاحة المساكن العامة للفقراء بإيجارات معقولة. وستتطلب هذه الخيارات

الثلاثة جميعها نفقات عامة جسيمة، إلا أنه يتعين الأخذ بأحدها أو ببعضها مجتمعة إذا أريد توفير مساكن لائقة لفقراء الحضر. ويستلزم الأمر توخي فرص الحرص لضمان أن تكون إعانات السكن، أيا كان شكلها، موجهة إلى الفقراء دون غيرهم. والتوصيات التي سيعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة المقبل للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) المقرر عقده في عام ١٩٩٦ ستكتسب أهمية بالنسبة إلى الحكومات في هذا الصدد.

٤٦ - وإيجاد الحلول لمشكلة تلوث الهواء في الأماكن المغلقة أمر أشد صعوبة. ففي حين تتوفر تكنولوجيات لاستخدام الطاقة بمزيد من الكفاءة والتخفيف من الآثار الصحية الضارة، فإن استعمال تلك التكنولوجيات يتطلب موارد مالية غير متوفرة لدى الفقراء. وهكذا يكمن الحل النهائي في اتخاذ تدابير لزيادة دخل الفقراء على وجه السرعة أو للحد جذريا من تكلفة التكنولوجيات البديلة مثل مواقد الطاقة الشمسية، والمواقد التقليدية الأكثر كفاءة والأقل تلويثا التي تستخدم الكتلة الاحيائية كوقود. وللتصدي بفعالية لتعاطم مشكلة النفايات، يستلزم الأمر التركيز على منع انتاج النفايات والاقبال منها إلى أدنى حد وإعادة استعمالها. وفي هذا المجال ليست هناك حاجة إلى توفر قوانين بيئية أشد صرامة فحسب، بل هناك مجال أيضا للاستعانة بأدوات اقتصادية، وبطبيعة الحال بأشكال عديدة من الاجراءات المحلية. فقد يتعين حظر المواد السمية الخطرة كليا.

(هـ) السياسات السكانية

٤٧ - إن القضاء على الفقر في الأجل الطويل يتطلب أيضا تنفيذ سياسات سكانية ملائمة. فبسبب الديناميات السكانية، لا يمكن الابطاء من النمو السكاني في فترة وجيزة، مما يؤكد الطابع الملح لتنفيذ توصيات المؤتمر الدولي للسكان والتنمية^(١٣)، عن طريق كفالة مشاركة المستفيدين المقصودين، ولا سيما المرأة، مشاركة كاملة في تصميم وتنفيذ خدمات عالية النوعية، للصحة الانجابية، بما في ذلك تنظيم الأسرة. وإذا نجحت تدابير القضاء على الفقر، في الزيادة من مستويات الدخل والتعليم والصحة بالنسبة إلى الفقراء، فإنها في حد ذاتها ستفيد في الابطاء من النمو السكاني وتعزيز فعالية السياسات السكانية.

دال - تمكين الفقراء من الناحية الاجتماعية - السياسية

١ - مشاركة الفقراء على وجه أوفى ودور المنظمات غير الحكومية

٤٨ - يتزايد الادراك بوجود صلة وثيقة بين الاطار الاقتصادي للفقر وامكانيات التغيير وبين هياكل النظم السياسية والاجتماعية في البلدان التي يرتفع فيها معدل انتشار الفقر المدقع. فالفقراء ينقصهم التعليم، وليسوا على دراية جيدة بالطريقة التي تعمل بها نظمهم ومؤسساتهم السياسية، كما أنهم غير منظمين ويفتقرون بحكم طبيعتهم إلى وسيلة ضغط اقتصادية، وحتى في المجتمعات الديمقراطية، فإنهم يكونون عاجزين عن ترجمة قوتهم الانتخابية إلى قوة سياسية، وهو أمر ضروري لتوجيه مسار التغيير الاجتماعي - الاقتصادي لصالحهم. كما أن جماعات المصالح الراسخة غالبا ما تنجح في مقاومة الأخذ بتدابير تستهدف مكافحة الفقر ما لم تحدث أزمة كبرى تكون حافزا على الاصلاح الاجتماعي - السياسي.

٤٩ - وستتوفر للتدابير الموجزة أعلاه فرصة أكبر لتنفيذها إذا شارك الفقراء على نحو أوفى في السياسات العامة والمؤسسات الاجتماعية - الاقتصادية على الصعيدين المحلي والوطني. ومن شأن توزيع السلطة السياسية توزيعاً لا مركزياً على صعيد المقاطعات والصعيد المحلي أن يعزز إلى حد بعيد فرص مشاركة الفقراء. فالفقراء يحتاجون، حتى في مجتمع ديمقراطي، إلى بعض التدابير المتيحة للامكانيات حتى تكون مشاركتهم فعالة. وهم بحاجة إلى التنظيم والتدريب على كيفية المطالبة بفعالية بحقوقهم القانونية. ويمكن إنجاز الكثير من العمل المتيح للامكانيات عن طريق المنظمات غير الحكومية التي يكون لديها استعداد للتصرف بطريقة مستقلة تنم عن الاقتدار المهني والشفافية والاحساس بالمسؤولية. وبإمكان المنظمات غير الحكومية الاضطلاع أيضاً بمهام الدعوة لصالح الفقراء على الصعيد الوطني وعلى صعيد المقاطعات، لكنها لن تستطيع ذلك إلا إذا أثبتت شرعيتها بشكل واضح بأن يتكلم بالنيابة عمن تمثلهم. إلا أن هدف المنظمات غير الحكومية ينبغي أن يكون في نهاية المطاف هدفاً ترويجياً وتعليمياً بغية تمكين الفقراء من تنظيم صفوفهم.

٥٠ - وإشراك الفقراء بصورة مباشرة في المنظمات الانمائية المحلية يمكن في أحيان كثيرة أن يعزز فعاليتها، وتتخذ تلك المنظمات أشكالاً كثيرة - تعاونيات المنتجين وتعاونيات المستهلكين وتعاونيات الادخار والائتمان ومنظمات التدريب ومنظمات المساعدة الذاتية المشتغلة ببناء مرافق الري الصغيرة، والمراكز الصحية ومرافق إمدادات المياه المحلية الصغيرة ومباني المدارس وما إلى ذلك. وينبغي الحرص على ضمان أن تكون أنشطة منظمات المساعدة الذاتية المحلية موجهة بما يعود بالنفع على الفقراء لا نحو استغلالهم.

٢ - تمكين المرأة

٥١ - تدعو الحاجة إلى القيام باصلاحات اجتماعية وقانونية في كثير من البلدان النامية بغية تعزيز مشاركة المرأة في المؤسسات الاجتماعية - السياسية والاقتصادية. ففي عدد كبير من البلدان تحرم المرأة من حقوق كثيرة، إما بموجب القانون أو بموجب العرف. وعلى سبيل المثال، فإنها تحرم في أحيان كثيرة من الحق في المشاركة في منظمات مثل التعاونيات والمؤسسات الائتمانية. كما تحرم في أغلب الأحيان من الحق في حيازة الأرض أو غيرها من الممتلكات، وهناك نسبة كبيرة من النساء تحرم من فرص التعليم. ومن شأن أوجه الحرمان هذه أن تجعل من الصعب على المرأة أن تنتشل نفسها من براثن الفقر. وقد اتخذت كثير من الحكومات إجراءات علاجية إلا أن الأمر يستلزم من معظم الحكومات بذل جهد أكبر بغية تمكين المرأة من التمتع بنفس الحقوق التي يتمتع بها الرجل. وقد تتحقق الاصلاحات الادارية والقانونية والتغييرات في التقاليد والمواقف من خلال زيادة الديمقراطية وتوعية عامة الجمهور بما يمكن أن تسهم به المرأة في التنمية الاجتماعية - الاقتصادية بل، وهو الأهم، من خلال تعليم المرأة الذي يدخل في عداد الوسائل البالغة الأهمية لتمكين المرأة. وفي نهاية المطاف فإن التعليم هو الذي سيمكن المرأة من المطالبة بحقوقها المشروعة. كما أنه أحد المجالات التي قد تواجه فيها الاجراءات الحكومية معارضة أقل من جانب التقليديين الذين يقفون في وجه التغيير الاجتماعي. وسيكون لتعليم المرأة أثر بعيد المدى أيضاً على نمو

السكان. وبغية مكافحة الفقر، يتعين منح أولوية عالية بصورة خاصة للتدابير التي تتيح للنساء الفقيرات إمكانية الوصول إلى الأصول الانتاجية، بما في ذلك الائتمانات. ومن المتوقع أن يقدم مؤتمر القمة العالمي الرابع المعني بالمرأة مبادئ توجيهية وأولويات من أجل العمل لصالح المرأة.

٣ - العمل لصالح السكان الأصليين

٥٢ - يشكل السكان الأصليون فئة خاصة من بين الفقراء لأنهم يعيشون إلى حد كبير خارج التيار الرئيسي للمجتمع. ويقدر عددهم بنحو ٣٠٠ مليون نسمة^(٤). وتتعرض معظم مجتمعات السكان الأصليين إلى تعدي الأجانب على أراضيها ومواردها الطبيعية. وفي أغلب الأحيان لا تتوفر لديها حقوق واضحة فيما يتعلق بملكية الأرض أو تتعرض حقوقها القانونية إلى الانتهاك بشكل مستمر. وتكشف الدراسات التي أجراها البنك الدولي مؤخرا بشأن الشعوب الأصلية، لا سيما في أمريكا اللاتينية، أن تلك الشعوب تدرج تحت فئة أشد الناس فقرا وأكثرها حرمانا، حيث توجد أعلى معدلات وفيات الرضع وسوء التغذية من الأطفال وأدنى معدلات الالتحاق بالمدارس. وجاء في إحدى الدراسات التي أجراها البنك الدولي أن "الأجانب دأبوا، من الناحية التاريخية، على الاستيلاء على أراضي السكان الأصليين وأن السكان الأصليين يستخدمون في أداء أعمال بموجب عقود إذعان أو أعمال متدنية الأجر في المناجم والحقول والمزارع"^(٥).

٥٣ - وفي الآونة الأخيرة ظهر إلى الوجود عدد كبير من منظمات السكان الأصليين، وهي تعمل على إعادة تأكيد حقوقهم وقيمهم الثقافية وهوياتهم. وتستند مناهج عملها إلى مكافحة المواقف السلبية إزاء السكان الأصليين؛ والمشاركة في اتخاذ القرارات على الصعيد المحلي وفي السياسات الانمائية؛ والحفاظ على لغات هؤلاء السكان وثقافتهم؛ بل، وهو الأهم، المحافظة على سيطرة السكان الأصليين على أراضيهم ومواردهم الطبيعية. وتتزايد مطالبات منظمات السكان الأصليين بأن تُرصد لمن تمثلهم حصة أكبر من ميزانيات التنمية الوطنية، كما تتصل بالوكالات الدولية لتقديم الدعم المالي والمساعدة التقنية إلى مشاريعها الانمائية.

٥٤ - وتدعو الحاجة إلى الاهتمام بمنح السكان الأصليين حقوق ملكية مضمونة وهي ضرورية لرفاههم الاجتماعي واستدامته، ويلزم أن تكون حقوق الملكية المضمونة مصحوبة بتكوين رأس المال البشري من حيث تحسين التعليم بالمدارس، والتدريب والخدمات الصحية، وبوضع مشاريع لتوفير فرص العمل بغية الحد من اعتمادهم على القطاع غير الرسمي. وحتى يحقق السكان الأصليون أهدافهم الاجتماعية - الاقتصادية، سواء فيما يتعلق بإدماجهم في صلب المجتمع أو بصون الثقافات الأصلية، ينبغي تمكينهم من المشاركة بنشاط في إعداد وتنفيذ المشاريع الانمائية التي تخصصها لهم حكوماتهم الوطنية و/أو المجتمع الدولي. ومن المأمول أن يسعى المجتمع الدولي جاهدا، أثناء العقد الدولي للسكان الأصليين الذي بدأ في عام ١٩٩٤، إلى إعادة الحقوق المشروعة للسكان الأصليين والتصديق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية.

٤ - التدابير اللازمة للفئات الخاصة الأخرى

٥٥ - سيكون هناك في جميع البلدان بعض الفئات من السكان التي لن تستفيد بقدر كاف، إن هي استفادت على الإطلاق، من تدابير خلق فرص العمل، مثل المعوقين بدنيا والمعوقين عقليا والمسنين والأيتام والأطفال المسبيين. وستكون الوسيلة الوحيدة لتمكين هذه الفئات من بلوغ مستويات معيشية مناسبة، المساعدة الاجتماعية التي تستهدف تلبية احتياجاتها.

رابعا - التنمية الريفية المستدامة والقضاء على الفقر

ألف - التنمية المستدامة للأراضي العالية القدرة

٥٦ - إذا ما أريد تحسين الانتاجية الزراعية اللازمة للنمو الاقتصادي العام، وزيادة إيرادات الصادرات، وتعزيز الأمن الغذائي، وتخفيف الضغط عن الأراضي الحدية، فلا بد من زيادة الاهتمام بالأراضي الزراعية العالية القدرة. ففي الظروف المثلى وعن طريق الزراعة الكثيفة، فالمناطق من قبيل السهول الوسطى في الهند، والسهول الخصيبة وحزام السافانا في افريقيا، وسافانا المرتفعات والسهول المنخفضة على ساحل المحيط الهادئ في أمريكا الوسطى والجنوبية، يمكن أن تنتج ما يكفي من الأغذية لتلبية طلب الأعداد المتزايدة من السكان، وتستطيع المناطق العالية القدرة، بصفة عامة، أن تتحمل الانتاج المكثف للمحاصيل ما دام الاستغلال لا يفوق قدرة التربة على التجدد. ويمكن زيادة الانتاجية الزراعية، فضلا عن ذلك، من خلال البحوث الزراعية، بما في ذلك التكنولوجيا الإحيائية المأمونة. والتحدي الأيكولوجي في المناطق العالية القدرة يتمثل في تطبيق أسلوب في إدارة الأراضي والمياه والمدخلات الأخرى يكفل ألا تتسبب زيادة الانتاجية الزراعية في تدهور الأراضي في الأجل الطويل. ووصولاً الى هذه الغاية سيكون من الضروري إزالة نظم الحوافز التي تشجع الاستخدام المكثف وغير الفعال للمياه والمدخلات الكيميائية، وضبط استعمالها بفرض رسوم على المستعملين، واختيار أساليب زراعية صحيحة لمنع تحات التربة، وضمان استيفاء تشييد مرافق الري للشروط الأيكولوجية. وحركات المستهلكين التي بدأت تظهر في البلدان الصناعية لتحفيز المنتجات الزراعية التي يجري إنتاجها على نحو مستدام اجتماعيا وبيئيا قد تؤدي الى تغيير أسلوب الإنتاج الزراعي.

٥٧ - ويعيش نحو ٢٥٠ مليون من سكان العالم الشديدي الفقر في مناطق ذات أراض عالية القدرة. ولكن الفوائد المستمدة من زيادة الانتاج الزراعي والانتاجية الزراعية لا يمتد تأثيرها بالضرورة الى الحد من عدم المساواة أو من معدلات الفقر المدقع في المناطق الريفية. ويمكن الاحتفاظ في المناطق العالية القدرة بالأيدي العاملة المسرحة نتيجة التحديث الزراعي بتدبير يجمع بين زيادة فرص الوصول الى الأرض وتوفير فرص عمالة إنتاجية باستحداث الصناعات الزراعية والصناعات المتصلة برعاية الحيوانات والصناعات الريفية غير الزراعية و/أو التوسع فيها.

باء - التنمية المستدامة للأراضي المنخفضة القدرة

٥٨ - على الرغم من أنه سيتعين أن يعتمد نمو الانتاج الزراعي على تكثيف الزراعة في الأراضي العالية القدرة، فمن الضروري أيضا الاستثمار في الأراضي المنخفضة القدرة، وذلك للتخفيف من حدة الفقر في المناطق الريفية وللمنع استمرار تدهور الأراضي على حد سواء. وعادة ما تكون الأراضي المنخفضة القدرة أراض جافة معرضة في أحيان كثيرة للجفاف والتصحر، ونظما أيكولوجية جبلية، وأراض مالحة. ويعيش مئات الملايين من الفقراء في هذه الأراضي ويحتاجون الى المساعدة على تغيير أسلوبهم في الزراعة.

٥٩ - وتدهور الأرض في المناطق الحدية لم يحدث بالضرورة بسبب تدفق أعداد متزايدة من الفقراء إليها بل حدث في المقام الأول بسبب عدم تزويد هؤلاء الفقراء بالهيكل الأساسي والمدخلات اللازمين لتجاوز حدود زراعة الكفاف والرعي اللذين يؤديان الى نزوب خصوبة التربة. ومن المعروف حق المعرفة أن النوع المستدام اقتصاديا وإيكولوجيا من الزراعة في الأراضي الحدية هو الزراعة الكثيفة لمحاصيل الأشجار والشجيرات لا المحاصيل الحقلية. وينبغي بالتالي مساعدة المزارعين الفقراء على الانتقال من زراعة محاصيل الكفاف الحقلية الى الزراعة التجارية المستدامة لمحاصيل الأشجار والشجيرات. ويتطلب هذا النوع من الزراعة مرافق الري وخدمات أفضل في مجال النقل والتسويق وقدر أكبر من رأس المال، ولكنه ينطوي على إمكان زيادة دخول الفقراء وتوفير غطاء نباتي للأرض والحيلولة بذلك دون ازدياد تدهورها. وستستلزم الاستدامة أيضا زيادة الاستثمار في البحوث الزراعية والخدمات الإرشادية بالنسبة للأراضي الحدية وإرساء حقوق الملكية ما لم تكن قد أرسيت، مع مراعاة الحقوق التقليدية أو العرفية بما فيها حقوق استخدام الأراضي المتعلقة بالانتقال الجماعي أو الهجرة. ومع ذلك يمكن أن تزرع في الأراضي الحدية كمية معينة من المحاصيل الغذائية التقليدية باستخدام تقنيات جديدة على غرار الحراثة الزراعية. أما في الأراضي المعرضة للجفاف فسيكون من الضروري إنشاء مشاريع لتوفير فرص بديلة لكسب الرزق، وذلك من خلال الاستثمار في تنمية الأنشطة الانتاجية غير الزراعية. ولا بد من تعزيز الاستعمال المستدام للأراضي الجافة بما يضمن عيشا كريما للمعتمدين عليها. ولكي يتسنى تفادي زيادة تدهور الأراضي الحدية يجب أن تنفذ البلدان النامية والمجتمع الدولي، دون إبطاء، أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر، وبخاصة في افريقيا^(١٦).

جيم - استصلاح الأراضي المتدهورة

٦٠ - نظرا للقيود التي تحول دون زيادة رقعة الأراضي الزراعية في معظم البلدان النامية، يجب استكمال محاولات منع زيادة التدهور بتدابير لاستصلاح الأراضي المتدهورة بالفعل، وذلك في الأراضي العالية القدرة والأراضي المنخفضة القدرة على السواء. وإن لم يكن قد أنجز الكثير حتى الآن من ناحية استصلاح الأراضي، فقد شُرع في بذل جهود لتحقيق هذه الغاية في عدد من البلدان النامية. ولكن الاستصلاح باستخدام التقنيات المعروفة حاليا قد يكون باهظ التكلفة بدرجة تتوقف على مدى التدهور وطبيعته. يضاف الى ذلك أن الاستثمار في أنشطة الاستصلاح ينطوي على تكاليف الفرصة الضائعة، وإحدى هذه التكاليف هي

الاستثمارات التي تركت في مجالات الري والنقل والتسويق، ولا سيما في الأراضي الحدية. لذا ينبغي تقييم الاستثمارات المراد توظيفها في استصلاح الأراضي المتدهورة، بالمقارنة بهذا البديل.

دال - التحريج وإعادة التحريج

٦١ - توجد حاجة ماسة في العديد من البلدان النامية الى التحريج وإعادة التحريج لتلبية الاحتياجات المحلية من خشب الوقود ولتجديد مستجمعات المياه المتدهورة بغية زيادة إمدادات المياه للزراعة والاستخدامات الأخرى. وسيغني تكثيف الانتاج الزراعي في المناطق العالية القدرة عن ضرورة إزالة المزيد من الغابات وسيحرر الأراضي الحدية من الزراعة فيمكن بالتالي إعادة تشجيرها. والانتقال من المحاصيل الحقلية الى محاصيل الأشجار والشجيرات في المناطق الحدية هو، في آن واحد، بمثابة التشجير وإعادة التشجير. ولا تسفر إعادة التشجير عن فوائد إيجابية بيئيا فحسب بل عن فوائد اقتصادية أيضا، ونظرا لازدياد ندرة الموارد الخشبية اللازمة للصناعة فإن حراثة المزارع الكبيرة هي خيار آخر مجد اقتصاديا. ومن شأن برامج إعادة التشجير أن توفر للفقراء، على وجه السرعة، عمالة مربحة وأن تؤدي في الأجلين المتوسط والطويل الى زيادة إمدادات خشب الوقود، والأخشاب الصناعية، وإمدادات المياه، فضلا عن زيادة إمدادات الكرة الأرضية من الكربون.

خامسا - تعبئة الموارد اللازمة للقضاء على الفقر: الجهود الوطنية والتعاون الدولي

ألف - الجهود الوطنية

٦٢ - سيتطلب تنفيذ الاستراتيجيات الموجزة أعلاه رصد موارد إضافية في الميزانيات وإعادة تخصيص الإنفاق الحكومي. وسيزيد عبء الميزانية في الأجلين القصير والمتوسط فيما يتعلق بمد الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية الى المناطق الريفية والى أطراف المدن والأحياء الفقيرة في قلبها، حيث يعيش الفقراء. وسيزداد هذا العبء، أيضا الى حد يصبح من الضروري عنده إنشاء برامج عمل حكومية وتقديم إعانات للفقراء للغذاء والسكن. وسيضيف استخدام تكنولوجيات وممارسات مستدامة بيئيا عبئا آخر الى أعباء الميزانية في الأجل القصير.

٦٣ - وفي سياق التكيف الهيكلي الجاري تنفيذه تدريجيا في البلدان النامية لا يوجد إلا مجال صغير أو لا يوجد مجال على الإطلاق لزيادة الضرائب على الإيرادات. وقد يكون من الممكن توليد بعض الإيرادات الإضافية بزيادة الضرائب على الكماليات. أما زيادة الضرائب غير المباشرة على الضروريات فسيضر الفقراء إضرارا شديدا. ولعل أكثر التدابير فعالية في زيادة إيرادات الحكومة في الأجلين القصير والمتوسط هو توسيع القاعدة الضريبية بتقليص أو إزالة الاستثناءات والامتيازات والاعفاءات الضريبية المؤقتة

وتعزيز إدارة الضرائب وتحصيلها. وسيتوقف توليد الإيرادات الإضافية في الأجل الأطول على سرعة النمو الاقتصادي.

٦٤ - وسيتعين زيادة التركيز على إعادة تخصيص الإنفاق الحكومي. ولا بد أيضا من زيادة الجهود للتوصل من خلال فرض الرسوم والضرائب المناسبة الى استرداد مقدار أكبر من تكاليف الاستثمار العام في الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية مما يسهم مباشرة في زيادة الانتاجية والدخل وقيمة العقارات. ومما يساعد على زيادة إيرادات الحكومة أيضا فرض رسوم استعمال على التعليم الثانوي والعالي، والرعاية الصحية الوقائية، وإمدادات المياه، والكهرباء وما الى ذلك، على أساس القدرة على الدفع. وينبغي أن يستهدف في فرض رسوم الاستعمال في جميع هذه المجالات تحقيق قدر مقبول من تقديم الإعانات المقابلة مع إلقاء العبء أولا على كاهل الفئات غير الفقيرة. وكمبدأ عام، يجب، متى يتعلق الأمر بتوفير الخدمات الأساسية للفقراء، أن يقدم تيسير الحصول على تلك الخدمات على استرداد التكاليف.

٦٥ - وإشراك الفقراء إشراكا كاملا في تصميم برامج ومشاريع مكافحة الفقر وتخطيطها وتنفيذها سيساعد بصورة غير مباشرة بتخفيف عبء الميزانية الحكومية، إذ ستخفض التكاليف الإدارية الى الحد الأدنى وسيتمكن احتواء الزيادات في النفقات المالية. بل قد يكون من الممكن تحقيق وفورات أكبر في التكاليف عن طريق خفض النفقات الحكومية غير المنتجة كإعانات المالية غير المخصصة لمجموعات مستهدفة، والنفقات العسكرية، والمشاريع الاستثمارية المظهرية. ويتوقع فضلا عن ذلك أن ينخفض العبء الأولي للميزانية مع ازدياد عمالة الفقراء وازدياد دخولهم والإنهاء التدريجي للتدابير المباشرة الرامية للتخفيف من حدة الفقر.

باء - التعاون الدولي

٦٦ - على الرغم من أن المسؤولية الرئيسية عن القضاء على الفقر تقع على كاهل البلدان النامية نفسها فلا غنى عن التعاون الدولي من أجل استكمال الجهود المبذولة على الصعيد المحلي. وربما كانت التجارة الدولية هي أكثر مجالات التعاون الدولي فعالية. وتحتاج البلدان النامية الى أسواق متزايدة الاتساع في البلدان المتقدمة النمو لتصريف صادراتها، كي يتمكن لها تنفيذ تدابير القضاء على الفقر الرامية الى زيادة العمالة المنتجة في المناطق الحضرية والريفية على السواء. وبعض المجالات الرئيسية التي قد تكون ذات أهمية مباشرة للبلدان النامية، هي تحرير التجارة في السلع الزراعية، ولا سيما المجهزة، والمنسوجات، وغيرها من الصناعات الخفيفة الكثيفة العمالة. وهذه هي، بصورة رئيسية، المجالات التي تتمتع فيها المؤسسات التجارية الصغيرة الحجم في كلا القطاعين غير الزراعيين الحضري والريفي بأكبر قدر من الميزة النسبية. وتشير التقديرات الى أن تحرير التجارة في السلع الزراعية سيعود على البلدان النامية والاقتصادات التي كانت مخططة مركزيا في السابق، بربح سنوي مقداره ٢٢ بليون دولار وأن البلدان النامية ستجني من تحرير التجارة في المنسوجات زهاء ٥٠ بليون دولار في السنة، أي ما يعادل تقريبا مجموع ما يتدفق إليها من المساعدة الأجنبية^(٧).

٦٧ - وتستحق المساعدة التقنية ونقل التكنولوجيات السليمة بيئيا المزيد من الاهتمام. وستساعد زيادة عنصر التدريب في المساعدة التقنية على تنمية الموارد البشرية. وستلزم المساعدة التقنية على صعد مختلفة في معظم البلدان النامية - - تدريب الأفراد على إعداد مشاريع القضاء على الفقر، وتدريب الناس على مختلف المهارات، وتدريب الأفراد على اجراء بحوث زراعية تتعلق بمناطق معينة بهدف إدخال المبتكرات التكنولوجية في الزراعة من قبيل التقاوي العالية الغلة والمقاومة للجفاف، وتدريب المزارعين على إدارة الموارد المائية بكفاءة، وتدريب المؤسسات التجارية الصغيرة جدا على تسويق منتجاتهم المعدة للتصدير، وما الى ذلك. وتقتضي زيادة فعالية وكفاءة المساعدة التقنية وتحسين أسلوب توفيرها ونوعيتها، إصلاحا جذريا. وبما أن البلدان النامية تعتمد الى حد بعيد على الواردات لتلبية احتياجاتها التكنولوجية، فإن ممارسات التنمية المستدامة لا تزال معتمدة على نقل التكنولوجيات السليمة بيئيا بتكلفة يمكن تحملها. ويجب، بالتالي، استكمال المساعدة التقنية بنقل أحدث التكنولوجيات السليمة بيئيا.

٦٨ - وفيما يتعلق بالتمويل، ينبغي أن تزيد المساعدة الانمائية الرسمية الثنائية من التركيز على القضاء على الفقر. وستزداد فعاليتها لو استهدفت الاستثمار في الهياكل الأساسية الزراعية التي يقصد بها خدمة صغار المزارعين، وتوفير فرص العمل للعمال الزراعيين غير العاملين في المزارع ولعمال المناطق الحضرية. ولا بد من زيادة المساعدة الانمائية الرسمية، ولا سيما في الأجلين القصير والمتوسط، إذا ما أريد للحكومات أن تبني الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية اللازمة.

٦٩ - ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة ووكالاتها المتعددة الأطراف ملتزمة، جميعها، بالقضاء على الفقر، ولكن يعيقها الافتقار الى الموارد. ولو زودت برامجها بالتمويل اللائم لأدى ذلك الى التعجيل بالقضاء على الفقر الى حد بعيد.

٧٠ - أما بالنسبة الى البلدان النامية العالية المديونية التي تمثل فيها خدمة الديون نسبة كبيرة من ميزانية الحكومة و/أو إيرادات الصادرات، سيلزم أن يكون تخفيف عبء الديون، بما في ذلك الإعفاء منها، عنصرا هاما من الأموال الخارجية التي يعيها مجتمع المانحين لدعم برامج تخفيض حدة الفقر.

سادسا - استعراض التقدم المحرز: الاتجاهات والخبرات الرئيسية في مجال السياسة العامة

ألف - خبرات البلدان في مجال مكافحة الفقر

٧١ - يستند هذا الفرع الى خبرات ١٢ بلدا متقدم النمو وثمانية بلدان نامية وثلاثة بلدان تمر بمرحلة انتقالية وهي البلدان التي قدمت معلومات بشأن الجهود التي بذلتها على الصعيد الوطني لمكافحة الفقر في إطار العملية التحضيرية لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية. وبسبب التغطية المحدودة للبلدان والمناطق، فإن الأقسام الفرعية المتعلقة بالبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية لا توفر سوى منظور محدود للجهود الراهنة و/أو المخططة لمكافحة الفقر.

١ - البلدان المتقدمة النمو^(١٨)

٧٢ - مشكلة الفقر في البلدان المتقدمة النمو هي بوجه عام مشكلة فقر نسبي. وتتسم بالإقصاء الاجتماعي، لا بالحرمان الشديد من ضروريات الحياة الأساسية. والأساس في وجودها هو الافتقار الى الدخل اللازم لشراء ما يعرف اجتماعيا بأنه "سلة السلع والخدمات" الملائمة لكفالة "الإدماج الاجتماعي" بمثابة العنصر الأساسي.

٧٣ - وتعتبر مشكلة الإقصاء الاجتماعي من المشاكل المزمنة أساسا، إلا أن حدوثها يرتبط بالدورات الاقتصادية. وتعتبر البطالة المديدة، وخاصة في صفوف الشباب، من العناصر الرئيسية التي تساهم في هذه المشكلة إما بسبب التغيرات الهيكلية، بما في ذلك استخدام الآلات، أو الركود. وهناك عامل ثان يتمثل في زيادة نسبة المسنين، وعامل ثالث يتمثل في الممارسات التمييزية التي تؤثر في المرأة وفئات الأقليات، بما في ذلك الأقليات العرقية والمهاجرين، واللاجئين، والسكان الأصليين في بعض البلدان. وتعرض المرأة بوجه عام لخطر الفقر بدرجة أشد من الرجل. فهي تتمتع بقدر أقل من فترة الأمن الوظيفي، وتكسب أقل من الرجل في المتوسط، وتتمتع بقدر أقل من الاستحقاقات التقاعدية ومنافع الشيخوخة. وتعتبر النساء العزبات والأمهات العزبات عرضة للتأثر بوجه خاص. وفي بعض البلدان تعتبر الأقليات العرقية من كلا الجنسين من بين أشد الفئات حرمانا من الناحية الاجتماعية وأكثر الفئات هامشية من الناحيتين الاجتماعية والاقتصادية. ولدى بعض البلدان مقادير هامة من الفقر المستعصي محليا في المناطق الريفية والحضرية الضعيفة من الناحية الاقتصادية. وفي بعض البلدان المتقدمة النمو، برز نقص المساكن العامة كمشكلة خطيرة جدا، على النحو الذي يشهد به ازدياد عدد المشردين أو الأشخاص الذين لا يعيشون في مساكن ملائمة. ويتجلى الإقصاء الاجتماعي في تحطيم الثقة بالنفس، والانعزال، والمشاكل العقلية، والجريمة ضد الأفراد والمجتمع، واندلاع العنف المحلي، وغير ذلك من الأمراض الاجتماعية.

٧٤ - ولدى البلدان المتقدمة النمو، بوجه عام، مستويات عالية نسبيا من الحماية الاجتماعية، تعتبر مع ذلك غير كافية لمعالجة مشاكل الإقصاء الاجتماعي. وتختلف درجة القلق إزاء المشكلة من بلد الى آخر، كما تختلف الجهود المبذولة لحلها. وتشمل الحلول الرئيسية المقترحة، التي يعتبر مزيج منها مطبقا بالفعل في بلدان منفردة، تحسين ممارسات أسواق العمالة؛ وزيادة التوكيد على التدريب المهني؛ وإيجاد صلات بين الأعمال التجارية ومؤسسات التدريب؛ وإصلاح أو تعزيز تدابير الحماية الاجتماعية؛ واختبار الوسائل لتحسين فعالية خطط الضمان الاجتماعي؛ والبرامج الخاصة التي تستهدف جيوب الفقر في المناطق الحضرية والريفية؛ وضمان حد أدنى من الدخل؛ وقطع الصلة بين الإنفاق على الحماية الاجتماعية والدورات

الاقتصادية؛ والقضاء على التمييز ضد المرأة وفئات الأقليات؛ وتنفيذ برامج محددة لصالح فئات معينة من المحرومين، والعجزة، والمعوقين، والأسرة التي يعولها والد وحيد، والأرامل المسنات، والأطفال المحتاجين والسكان الأصليين.

٧٥ - ومن أجل القضاء على الفقر في العالم النامي، ما فتئت البلدان المتقدمة النمو تشير بوجه عام الى ضرورة تحسين إطار السياسة العامة الاجتماعية - الاقتصادية؛ وجعل التنمية تركز على البشر، مع التأكيد على تلبية الاحتياجات الأساسية وبناء الموارد البشرية؛ وتوسيع نطاق العمالة الانتاجية عن طريق ايجاد مؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم؛ وتعزيز الديمقراطية ولا مركزية السلطة السياسية، الذي يترافق واتخاذ اجراءات خاصة لمعالجة حالة الفقراء والمستضعفين بوجه خاص؛ وتشجيع مشاركة القواعد الشعبية؛ وإشراك المرأة في عملية التنمية على قدم المساواة مع الرجل.

٧٦ - ونظرا لاتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء في العالم، فإن حكومة الدانمرك ترى أن هناك حاجة الى اقناع البلدان الغنية بإعادة توزيع الموارد على أشد الناس فقرا في العالم وذلك للمساعدة على بلوغ الأهداف العالمية المشتركة - - تلبية الاحتياجات الأساسية والحيلولة دون تدهور البيئة. وعلى نفس المنوال تؤيد إيطاليا توسيع نطاق التعاون بحيث يشمل البلدان النامية عن طريق تقديم المساعدة التقنية والمالية في المجالات المتصلة بالتنمية البشرية - - المساعدة على إنشاء شركات إنتاج محلية بهدف الاستفادة من عمل أضعف قطاعات السكان؛ والمساعدة على تنفيذ المبادئ التوجيهية لمنظمة الصحة العالمية واليونسيف المتعلقة بالصحة والحماية الاجتماعية؛ والمساعدة على تنفيذ توصيات اليونسكو المتعلقة بالتعليم الأساسي، ومحو الأمية، والتدريب المهني، والوعي بالثقافات المحلية؛ وتيسير مشاركة السكان الحقيقية في اختيار حلول لمشاكلهم ذات الأولوية والاضطلاع بأنشطتهم. وتدعو لختنشتاين، كتدبير رئيسي للتصدي لمشكلة الفقر على الصعيد الدولي، الى اعتماد نظام للضمان الاجتماعي يعرف بأنه رعاية اجتماعية عالمية، مع التأكيد على مكافحة الجوع في جميع أنحاء العالم. وترى حكومة فنلندا أن هناك ضرورة لتشكيل الاقتصاد العالمي بصورة أكثر عدلا لمراعاة احتياجات أشد البلدان فقرا ولإيجاد ظروف على الصعيد الوطني للفقراء لمساعدة أنفسهم على الخروج من دائرة الفقر. وتؤيد حكومة السويد الرأي القائل بتوجيه "مكاسب السلم" الى البلدان النامية لأغراض التنمية الاجتماعية وينبغي أن تكون الدول بمثابة الضامن لحقوق الانسان، والحريات المدنية والاستقرار الاقتصادي الأساسي. وشددت بعض البلدان على ضرورة تخفيض النزعة الحمائية في البلدان الصناعية وتعزيز تحرير التجارة وتخفيض الديون.

٢ - البلدان النامية^(٩)

٧٧ - أبلغت أربعة بلدان (اندونيسيا وباكستان وموريشيوس والهند) أن حالة الفقر لديها أثناء الثمانينات قد تحسنت نتيجة للنمو الاقتصادي القوي، الذي ساعدت عليه تدابير تخفيف حدة الفقر. وأفاد العراق أن حالة الفقر لديه قد تدهورت منذ فرض الحظر الاقتصادي الدولي، بسبب تدهور الحالة الاقتصادية بوجه عام إلا أنه لم يتناول بالتفصيل برنامج تخفيف حدة الفقر لديه أكثر من ذكره أن تخفيف حدة الفقر مرتبط

برفع الحظر. وتعترف جميع البلدان التي قامت بتقديم تقارير، ولاسيما البلدان الكبرى، أن عددا كبيرا من مواطنيها لا يزال يعيش دون مستوى الفقر. وشددت على الرأي القائل أنه في حين أن النمو الاقتصادي الذي يستند الى قاعدة واسعة لا يزال هاما لتخفيف حدة الفقر في الأجل الطويل، فإن من المهم بدرجة مساوية أن تقوم الحكومة باتخاذ إجراءات مباشرة لتحسين حالة الفقراء والحيولة دون التدهور البيئي. ويولى التوكيد بشكل ثابت على كل من إصلاح السياسة الاقتصادية وإصلاح السياسة الاجتماعية. وأشارت حكومة كوبا الى أن من الممكن، بالاستناد الى التجربة الكوبية، تحقيق التنمية الاجتماعية قبل بلوغ التنمية الاقتصادية الكاملة وأن بإمكان التنمية الاجتماعية تعزيز التنمية الاقتصادية.

٧٨ - ومن الأهداف الرئيسية المتعلقة بالسياسة العامة والمشاركة بين هذه البلدان التعجيل بنمو الانتاجية الى جانب إيجاد العمالة. ولتحقيق هذا الهدف، فقد اقترحت، بدرجات مختلفة من التوكيد، ضرورة التعجيل بالنمو الاقتصادي عن طريق إجراء إصلاحات مناسبة تتعلق بالسياسة العامة؛ وتعديل هيكل الانتاج، مع زيادة التوكيد على الأنشطة التي تتسم بالكفاءة وكثافة العمل؛ وتعزيز تنمية المؤسسات المحلية؛ وتوفير الدعم المالي ومرافق الهياكل الأساسية؛ وزيادة التدريب المهني، وتجديد نظم التدريب لإدخال مزيد من المرونة والاستجابة لاتجاهات أسواق العمل؛ وتحسين توزيع القوى العاملة عن طريق تحسين معلومات السوق. وهناك هدف ثان مشترك يتعلق بالسياسة العامة وتم توكيده بقوة يتمثل في الإسراع بتنمية الموارد البشرية، مع التوكيد على توسيع نطاق التعليم الأساسي، والرعاية الصحية الأولية والإصحاح، بما في ذلك مياه الشرب المأمونة. كما يظهر توفير المسكن اللائق والتغذية الكافية بصورة بارزة في البرامج القطرية. وتمثل الميزة المشتركة الثالثة للعمل المقترح في التوكيد على ضرورة مشاركة الفقراء الكاملة بوجه عام والمرأة بوجه خاص في تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية التي تستهدف الفقراء. وتعتبر المشاركة الكاملة للمستفيدين من مشاريع مكافحة الفقر سبيلا كفؤا للتعجيل في تنفيذ هذه البرامج وإبقاء عبء الميزانية الحكومية خفيفا. ومن المشاغل الأخرى المشتركة بين البلدان تعزيز الإنصاف -- فيما بين الأقاليم، والمناطق الريفية والحضرية، وبين الجنسين -- في توفير الخدمات الاجتماعية. وأكدت الهند واندونيسيا على توفير الرعاية الصحية التناسلية وتنظيم الأسرة، وأكدت زمبابوي على تحقيق توازن بين إمكانية وصول الجميع الى المرافق الاجتماعية واستعادة التكاليف.

٧٩ - وبوجه عام، تصاغ البرامج القطرية ضمن إطار التنمية المستدامة. وفي السنتين الماضيتين تم إنجاز خطط العمل البيئية الوطنية في باكستان وموريشيوس والهند. وشرعت زمبابوي في التدابير اللازمة لتخفيض تدهور الأراضي عن طريق سن قانون حياة الأراضي الذي يدعو الى إعادة النظر في برنامج إعادة الاستيطان في الأراضي القائم لكفالة استفادة الفقراء منه. وبالإضافة الى ذلك، تم ادخال أنشطة الصناعة التحويلية في المناطق الريفية لتخفيف الضغط على الأراضي. وفي باكستان تم اتخاذ خطوات صريحة لتعزيز الإدارة البيئية -- على سبيل المثال، تم إصدار قوانين محلية جديدة تقضي برفع معايير الجودة البيئية ولامركزية المسؤولية عن مكافحة التلوث. وفي الهند، اعتمدت سياسات وطنية جديدة لمكافحة التلوث الصناعي عن طريق تعزيز الأنظمة والحوافز المالية.

٨٠ - ولدى بعض البلدان أهداف محددة في المجال الاجتماعي. فعلى سبيل المثال، ترمي خطة التنمية الثامنة في الهند الى شمول الجميع بالتعليم الابتدائي والرعاية الصحية بحلول سنة ٢٠٠٠. أما موريشيوس، التي بلغت نسبة الالتحاق بالمدارس الابتدائية فيها ٩٨ في المائة، فتهدف الى تحقيق الالتحاق بنسبة ١٠٠ في المائة وتوفير الوسائل المناسبة للأطفال المعوقين. وقد وضعت زمبابوي هدف الإسكان للجميع بحلول سنة ٢٠٠٠، وتخفيض وفيات الأطفال والرضع بنسبة ٣٢ في المائة و ٥٠ في المائة على التوالي، بحلول سنة ٢٠٠٠، وتمكين جميع الأطفال من الوصول الى مرافق التعليم. وترمي اندونيسيا أثناء خطة التنمية الثانية الطويلة الأجل التي بدأ العمل بها في عام ١٩٩٣، الى تخفيض عدد الفقراء فقرا مدقعا ب ١٢ مليون أو بنسبة ٦ في المائة من السكان الحاليين، وترمي الصين الى بلوغ الأهداف التالية بحلول سنة ٢٠٠٠: توفير مياه الشرب المأمونة بصورة كافية للجميع؛ والقضاء على الأمية فيما بين الشباب ومتوسطي العمر؛ والوقاية من الأمراض المحلية والقضاء عليها.

٣ - البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية^(٢٠)

٨١ - تواجه جميع البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية مشاكل الفقر الناشئة عن عملية الانتقال الى الاقتصاد السوقي، التي تتسم ببطء الأنشطة الاقتصادية وانخفاض الإيرادات. وقد أدى تحويل المؤسسات المملوكة للدولة الى القطاع الخاص الى إحداث زيادة في البطالة. ونتيجة لذلك، تم دفع أعداد كبيرة من الناس الى ما دون مستوى الفقر. وفي كرواتيا ويوغوسلافيا، تفاقمت المشكلة بفعل تدمير الاقتصاد من جراء الحرب الأهلية. وفي جميع البلدان الثلاثة، أصبح من المستحيل مواصلة توفير الخدمات الاجتماعية على المستويات التي سبق تحقيقها وتلبية احتياجات اللاجئين وضحايا الحرب. وقامت حكومات جميع البلدان الثلاثة بوضع برامج جديدة للانعاش الاقتصادي لتنشيط النمو، وبرامج اجتماعية لحماية أضعف الفئات، إلا أنها ليست متفائلة بأنها ستحقق انتعاشا اقتصاديا واجتماعيا سريعا. وأفادت يوغوسلافيا أن الجزاءات الدولية المفروضة عليها حاليا تمثل عائقا شديدا أمام الانتعاش.

٤ - المنظمات غير الحكومية

٨٢ - وردت معلومات من منظميتين غير حكوميتين وهما "SIRF" من نيجيريا وشبكة "ACE" من الولايات المتحدة. وشرعت المنظمة النيجيرية في برنامج لتخفيف حدة الفقر يرمي الى توفير الائتمان عن طريق صندوق دائر للنساء والشباب المحتاجين الذين يرغبون في الاشتراك في المشاريع المستدامة، ولا سيما التجارة على نطاق محدود. وأشارت المنظمة الى أن أنشطتها قد تعطلت الى حد كبير من جراء نقص الأموال. ويتمثل هدف المنظمة الأخرى في تمكين الأشخاص ذوي الدخل المنخفضة في منطقة الأبالاشي من دخول الاتجاه الاقتصادي السائد بنجاح عن طريق أمور في جملتها تنظيم المشاريع التعاونية بين الشركات الصغيرة لانتاج ما تحتاجه الأسواق الملائمة، وتعبئة الموارد المالية بالنيابة عن المنطقة من الخارج، وإيجاد مجموعات تعليمية للاشتراك مع المجتمعات المحلية الأخرى في البلد، وتوفير الدعم في مرحلة الانتقال للأشخاص الذين ينتقلون من الاعتماد على إعانات الرعاية الاجتماعية الى العمل، وتطوير مهارات الانتاج والقيادة.

باء - التطورات والخبرات الحديثة في مجال التعاون الدولي

١ - العمليات الحكومية الدولية

٨٣ - يتزايد منذ بداية هذا العقد ظهور توافق آراء عام بشأن الحاجة إلى القضاء على الفقر بوصفه هدفا اجتماعيا ذا أولوية وشرطا ضروريا للتنمية المستدامة وذلك في العمليات الحكومية الدولية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة. وفي ١٩٩٠ أعلن مؤتمر القمة العالمي من أجل الطفل أن العالم يملك الموارد والمعارف اللازمة لحماية أرواح الأطفال وتقليل معاناتهم وتعزيز التنمية الكاملة لإمكاناتهم البشرية، وألزم نفسه، في جملة أمور، بالعمل من أجل القيام بمكافحة عالمية للفقر، مما سيكون له منافع فورية بالنسبة لرفاه الأطفال. ولقد حددت الاستراتيجية الإنمائية الدولية لعقد الأمم المتحدة الإنمائي الرابع، ١٩٩١-٢٠٠٠^(٣١)، القضاء على الفقر بوصفه الأولوية الأولى للعقد ودعت الدول الأعضاء إلى بذل كل جهد لتحقيق أربعة أهداف متفق عليها خلال العقد: القضاء على الجوع والوفاء الناجمة عن المجاعات؛ الحد بدرجة كبيرة من سوء التغذية والوفيات فيما بين الأطفال؛ الحد بصورة ملموسة من الجوع المزمن، والقضاء على أمراض التغذية الرئيسية.

٨٤ - وفي عام ١٩٩٢ ربطت "خطة للسلام" بين النمو الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي، وبين الاستقرار الاجتماعي والمشاركة الجماهيرية العريضة القاعدة في المجالين الاجتماعي - الاقتصادي والسياسي. ودعت إلى تمكين غير المنظَّمين والفقراء والمهمشين^(٣٢). وقد لقت العناية بالقضاء على الفقر اهتماما كبيرا في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية. ويطلب المبدأ ٥ من إعلان ريو إلى الدول والشعوب التعاون في المهمة الضرورية المتمثلة في القضاء على الفقر بوصفه شرطا لا غنى عنه للتنمية المستدامة^(٣٣). ودعا جدول أعمال القرن ٢١ الذي كرس فصلا كاملا للقضايا المتعلقة بالقضاء على الفقر، إلى وضع استراتيجية محددة مناهضة للفقر كأحد الشروط الأساسية لضمان التنمية المستدامة^(٣٤). وأعلن المؤتمر الدولي المعني بالتغذية أن في العالم من الأغذية ما يكفي بحاجة كل الناس وأن جوهر المشكلة يكمن في إتاحة الفرص المتكافئة لحصول كل فرد على غذائه. وأوصى بأن تستهدف السياسات والبرامج أشد الناس احتياجا وأن تعطى الأولوية لتنفيذ سياسات وبرامج تركز على الشعوب وتزيد من فرص وصول فقراء الريف والحضر إلى الموارد وتحكمهم فيها، ومن شأنها رفع طاقتهم الإنتاجية وزيادة وتعزيز قدرتهم على رعاية أنفسهم^(٣٥).

٨٥ - وفي عام ١٩٩٣، أكد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان أن الفقر المدقع والإقصاء الاجتماعي يشكلان انتهاكا لحقوق الإنسان وأعلن أن وجود الفقر واسع الانتشار يعرقل التمتع الكامل والفعلي بحقوق الإنسان وأن التخفيف الفوري من وطأته والقضاء عليه في نهاية الأمر يجب أن يظلا أولوية عليا للمجتمع الدولي^(٣٦). وقامت الجمعية العامة التي أعلنت عام ١٩٩٣ بوصفه السنة الدولية للسكان الأصليين في العالم^(٣٧)، بغية تعزيز التعاون الدولي على حل المشاكل التي تواجه المجتمعات المحلية الأصلية في مجالات مثل حقوق الإنسان والبيئة والتنمية والتعليم والصحة، بإعلان العقد الدولي للسكان الأصليين في العالم بدءا من ١٩٩٤^(٣٨). وحددت أيضا عام ١٩٩٦ بوصفه السنة الدولية للقضاء على الفقر^(٣٩). ومن المتوقع أن تركز الأعمال

التحضيرية للسنة على إنشاء روابط فعالة فيما بين التدابير الهادفة إلى تنفيذ استراتيجيات القضاء على الفقر الواردة في الاتفاقات والتقارير الدولية الحديثة والمتوقعة.

٨٦ - وفي عام ١٩٩٤، أوصت لجنة التفاوض الحكومية الدولية بشأن وضع اتفاقية لمكافحة التصحر بأن تشمل البرامج الوطنية للبلدان الأطراف المتأثرة، في جملة أمور، أحكاماً لتشجيع وسائل بديلة لكسب العيش وتحسين البيئة الاقتصادية الوطنية بغية دعم البرامج الرامية إلى استئصال شأفة الفقر وإلى ضمان الأمن الغذائي، والادارة المستدامة للموارد الطبيعية والممارسات الزراعية المستدامة^(٦) وقد حدد برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية الذي يرد فيه الفقر كموضوع متكرر، الصلات بين النمو السكاني، والفقر، والتنمية والبيئة ووضع تفاصيل الأساس المنطقي والطرائق المتصلة بإبطاء النمو السكاني والقضاء على الفقر، والذي أسماه بالتحدي الرئيسي الذي يواجه الجهود الانمائية. ويذكر تقرير الأمين العام عن خطة للتنمية (A/49/665) التي قد يتم تنقيحها قبل اعتمادها من جانب الجمعية العامة، في جملة أمور، أن الهدف الأول للتنمية يجب أن يكون هو وضع حد للفقر، وتلبية الاحتياجات ذات الأولوية لجميع الناس بطريقة يمكن ادامتها بشكل منتج على مر الأجيال القادمة ويطلب إلى جميع البلدان أن تتفق على ميثاق عالمي للقضاء على الفقر في فترة محددة من الزمن.

٨٧ - وعلى الرغم من أن ما ورد أعلاه يشكل أكبر الجهود الدولية الرامية إلى مكافحة الفقر وأحدثها، فهناك جهود رئيسية يرجع تاريخها إلى فترة أبعد، ولكنها ما زالت مناسبة، قد تستحق الذكر أيضاً. وربما كان أول رد فعل دولي للأثر الضعيف لنهج "النض الهابط" بشأن تخفيف حدة الفقر هو القيام في عام ١٩٧٦ بعقد مؤتمر العمالة العالمي الذي اعتمد بمبادرة من منظمة العمل الدولية استراتيجية "الحاجات الأساسية"، وأكد على خلق العمالة المنتجة كحل للقضاء على الفقر. وما زال هذا المفهوم موجوداً ومناسباً حتى اليوم. وفي عام ١٩٧٨، أعلن المؤتمر الدولي المعني بالرعاية الصحية الأولية، في جملة أمور، أن الهدف الاجتماعي الرئيسي للمجتمع العالمي ينبغي أن يكون هو بلوغ جميع شعوب العالم قبل عام ٢٠٠٠ مستوى من الصحة يسمح لها بالتمتع بحياة منتجة من الناحيتين الاجتماعية والاقتصادية. وما زال توفير الرعاية الصحية للفقراء من الشواغل ذات الأولوية. وفي عام ١٩٨٠، أعلنت الجمعية العامة الفترة ١٩٨١-١٩٩٠ بوصفها العقد الدولي لتوفير مياه الشرب والمرافق الصحية^(٧). وطلبت إلى الدول الأعضاء أن تلتزم بإدخال تحسينات كبيرة على مستويات ومعدلات خدمات توفير مياه الشرب والمرافق الصحية بحلول عام ١٩٩٠. وبالرغم من أنه قد أنجز الكثير في هذين المجالين أثناء العقد فما زالت هناك أعمال أكثر كثيراً لم تُنجز بعد.

٨٨ - وفي عام ١٩٨٨ وضع الموئل بناءً على طلب من الجمعية العامة، وبالتعاون مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠. وتركز الاستراتيجية بصفة رئيسية على فئات السكان ذوي الدخل المنخفض وتقوم على "نهج تمكيني". والهدف هو مساعدة الأعداد الكبيرة من المشردين والذين يعيشون في مأوى سيئ وأحياء غير صحية سواء كان ذلك في الأحياء الفقيرة ومناطق المستوطنات الموجودة في الحضر أو في مناطق ريفية فقيرة، على تلبية احتياجاتهم من المسكن. وما زال كل من المبدأ

الذي تركز عليه الاستراتيجية وأهدافها مناسبين. ولم يحدث إلا تقدم طفيف في توفير مساكن ملائمة للفقراء وعلى ذلك فالتحدي الذي يواجه مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) في عام ١٩٩٦ والمجتمع الدولي، هو تحد هائل.

٨٩ - وقد ظهر توافق آراء مماثل بشأن القضاء على الفقر في العمليات التحضيرية لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية والمؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، وكلاهما مقرر عقده في عام ١٩٩٥. ويشكل القضاء على الفقر إحدى القضايا الأساسية الثلاث في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية كما أن الفقر وما يضعه على كاهل المرأة من أعباء هو من بين القضايا الرئيسية أمام المؤتمر العالمي.

٩٠ - وقد أسفرت جهود العمليات الحكومية الدولية لمنظومة الأمم المتحدة طوال السنوات الماضية عن مجموعة من الخطط المختلفة العملية المنحى، ولا سيما في القطاعات الاجتماعية، للقضاء على الفقر. وتتكون الخطط من سياسات وتدابير تفصيلية تتلاقى أو تتكامل بصفة عامة. ويشمل بعضها أيضا أهدافا محددة زمنيا في المجالات ذات الأولوية. وسيساعد تنفيذها إلى حد كبير على القضاء على الفقر. ولتسهيل تنفيذها على نحو فعال، قد يكون من الضروري القيام، بالمشاركة الكاملة لجميع الكيانات المعنية التابعة لمنظمة الأمم المتحدة، بتجميع جميع الأجزاء في إطار تنفيذي متكامل وحيد ذي أولويات واضحة، وأهداف محددة زمنيا تتماشى مع تلك التي حددها مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في معظم المجالات الحاسمة، ومسؤوليات واضحة التحديد للجهود الوطنية والدولية.

٢ - مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

٩١ - قامت الوكالات المتخصصة ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تغطي ولاياتها القطاعين الاقتصادي والاجتماعي بالدعوة بشكل متزايد إلى زيادة الجهود الرامية إلى مكافحة الفقر، وقام عدد منها باستكشاف نهج جديدة لتحقيق هذه الغاية. وقد اعتمدت منظمة العمل الدولية في عام ١٩٧٦ استراتيجية الحاجات الأساسية للتنمية التي وضعتها لمجابهة تزايد انتشار الفقر. وفي أعقاب عمليات التكيف الهيكلي وما تلاها من زيادة في انتشار الفقر في عدة بلدان نامية، اقترحت اليونيسيف في عام ١٩٨٧ "تكيفا ذا وجه إنساني" لحماية الفئات الضعيفة في المجتمع خلال الفترة الانتقالية إلى النمو المستدام. واستجابة للنتائج السيئة للتكيف الهيكلي على الفقر في افريقيا، أعربت اللجنة الاقتصادية لافريقيا في عام ١٩٨٩ عن رأي مؤداه أن برامج التكيف التقليدية تتجاهل العوامل الهيكلية الأساسية التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار إذا أريد تحقيق النمو الاقتصادي والتحول الاجتماعي - الاقتصادي. واقترحت إطارا بديلا هو بالتحديد التكيف مع التحول، الذي كان هدفه تحويل الاقتصاد الافريقي من اقتصاد قائم أساسا على المبادلة إلى اقتصاد للنتاج يركز على الانسان. وفي عام ١٩٨٩ اقترح صندوق النقد الدولي مفهوم "النمو ذي النوعية العالية" ودعا إلى النمو المنصف مع إيلاء اهتمام خاص لمحنة الفقراء والضعفاء وللحماية البيئية.

٩٢ - وقد واصل المجتمع الانمائي للأمم المتحدة السعي لوضع استراتيجيات إنمائية تتضمن تخفيض الفقر مع إيلاء أهمية متزايدة في السنوات القليلة الماضية إلى المشاركة العريضة القاعدة والاستدامة البيئية. فعلى سبيل المثال، اقترح البنك الدولي في عام ١٩٩٠ استراتيجية "لنمو المقلل للفقر"، تؤكد في جملة أمور على النمو الاقتصادي العريض القاعدة الذي من شأنه أن يولد فرصا للفقراء مع تحسين فرص الوصول إلى التعليم، والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات الاجتماعية التي يحتاجها الفقراء للاستفادة من هذه الفرص. وفي السنة نفسها، أشارت لجنة التخطيط الانمائي إلى أن استدامة الفقر هي ناتج للهياكل غير الملائمة والسياسات السيئة وإلى أن برامج مناهضة الفقر كانت رمزية إلى حد كبير في الماضي. واقترحت مجموعة من التدابير "التمكينية" التي تهدف إلى تمكين الفقراء من مساعدة أنفسهم على التخلص من الفقر. ومنذ عام ١٩٩٠، يشير برنامج الأمم المتحدة الانمائي إلى أن النمو ضروري ولكنه غير كاف لتمتع الانسان بحرية الاختيار وللتنمية البشرية. وأكد بصفة مستمرة الحاجة إلى التنمية البشرية والقضاء على الفقر بوصفهما شرطين أساسيين للنمو المستدام والحماية البيئية. وفي عام ١٩٩٢، اقترح الصندوق الدولي للتنمية الزراعية "مثالا إنمائيا جديدا" يقدم نهجا لتخفيف حدة الفقر لا كمجرد آلية لمساعدة الفقراء على عبور عتبة معينة للدخل أو الاستهلاك، ولكن كنهج مساعد على زيادة مستدامة في الانتاجية وعلى دمج الفقراء في عملية النمو. وتركز أعمال اللجنة الدائمة المعنية بتخفيف الفقر التابعة للاونكتاد على الحاجة إلى توسيع نطاق التجارة الدولية كوسيلة للحد من دائرة الفقر.

٩٣ - وتشمل العناصر الرئيسية المشتركة بشكل عام للاستراتيجيات سالف الذكر ما يلي: سياسة اقتصادية كلية تساعد على النمو العريض القاعدة؛ وصول الفقراء إلى الموارد الانتاجية، ولا سيما الأرض والائتمان؛ هياكل أساسية ريفية وحضرية ملائمة؛ تنمية الموارد البشرية، مع التأكيد على التعليم والتدريب والصحة والمرافق الصحية، بما في ذلك مياه الشرب المأمونة؛ شبكات السلامة الاجتماعية لحماية الضعفاء خلال عمليات التكيف الهيكلي؛ بيئة ديمقراطية تمكينية مواتية لمشاركة الفقراء بمن فيهم المرأة على نحو كامل في عملية التنمية الاجتماعية - الاقتصادية؛ سياسات سكانية ملائمة؛ استخدام الموارد بشكل مستدام بيئيا مع النظر إلى القضاء على الفقر في حد ذاته كشرط ضروري للاستخدام المستدام للموارد، ولا سيما الأراضي؛ وبيئة اقتصادية دولية مواتية وداعمة.

٩٤ - ومن المعروف جيدا أن الوكالات والمنظمات التالية قد اعتمدت هذه الأهداف التالية منذ زمن طويل وعملت على تحقيقها: منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، محو الأمية، وتحقيق مساواة الفرص التعليمية للجميع وتدريب الكبار على العمل؛ منظمة الصحة العالمية، شمول الجميع بالرعاية الصحية، بما في ذلك المرافق الصحية ومياه الشرب المأمونة؛ منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، توفير التغذية والرعاية الصحية للملائين للأطفال؛ صندوق الأمم المتحدة للسكان، التحول الديمغرافي السريع من خلال توفير الرعاية الصحية التناسلية وخدمات تنظيم الأسرة؛ مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، توفير المأوى الملائم وما يتصل به من خدمات للفقراء؛ منظمة الأغذية والزراعة، التنمية الريفية بما فيها التحريج وإعادة التحريج والصناعات الزراعية؛ منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، التصنيع الريفي، بما في ذلك الصناعات الزراعية، ونقل التكنولوجيا الملائمة وتعزيز المؤسسات التجارية

الصغيرة والمتوسطة القطاع في الصناعة التحويلية؛ الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، مساعدة الفقراء من الزراعة؛ منظمة العمل الدولية، تقديم الدعم للمؤسسات التجارية الصغيرة وجعل التكنولوجيات الكثيفة العمالة متاحة للفقراء؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بناء القدرات؛ البنك الدولي، زيادة الفرص بفتح الأسواق، والمساعدة المالية والتقنية، والارشاد المتعلق بالسياسات. ومن الواضح أن جميع هذه المساعي متكاملة وتتمشى إلى حد كبير مع الاستراتيجيات الأعم المذكورة أعلاه ومع أهداف التنمية المستدامة.

٩٥ - والاستراتيجيات الانمائية التي اقترحتها المجتمع الإنمائي للأمم المتحدة في السنوات الأخيرة تجمع على الحاجة إلى زيادة الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر. وجميعها تؤكد على التدابير التمكينية وتتفق على أنه بالرغم من أن النمو الاقتصادي سيظل مهما، فلن يكون نهج النض الهابط كافيا للقضاء على الفقر والتنمية المستدامة. وهي تقوم بشكل متزايد بدمج عناصر الاستدامة البيئية ونهج التنمية من أسفل إلى أعلى في أعمالها.

جيم - المؤسسات خارج منظومة الأمم المتحدة

١ - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

٩٦ - تعالج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مسألة الفقر ضمنيا وليس صراحة. وتشمل ولايتها تقديم الدعم إلى البلدان النامية في بناء القدرات البشرية والمؤسسية المحلية الواسعة النطاق الضرورية لتخليص هذه البلدان وشعوبها من براثن الفقر. وفي سياق التعاون الإنمائي، تؤكد المنظمة على ثلاثة أهداف عامة هي: النمو الواسع النطاق والمستدام بيئيا؛ والتنمية القائمة على المشاركة؛ وإبطاء معدل النمو السكاني.

٩٧ - واستنادا إلى مناقشة مسائل الفقر والتنمية التي جرت في العقدين الماضيين، حددت المنظمة العناصر التالية بوصفها وسائل رئيسية من أجل تحقيق النمو والإنصاف: إعادة توجيه الاستراتيجية الاقتصادية من استراتيجية حكومية تعتمد على كثافة رأس المال إلى استراتيجية لصغار المنتجين قائمة على السوق؛ وتصحيح الانحرافات عن السياسة العامة؛ وإعادة تصميم طرق تقديم الخدمات العامة لتعزيز الإنصاف؛ وتمكين المرأة؛ ووضع الترتيبات المتعلقة بحيازة الأرض؛ وكبح نمو السكان. وتتعترف المنظمة بأن إدماج الشواغل البيئية في المشاريع والبرامج الإنمائية وإن كان يزيد من المنافع فإنه سيؤدي غالبا إلى زيادة التكاليف، مما يتطلب قيام الجهات المانحة بتعبئة موارد مالية إضافية ونقل التكنولوجيا.

٩٨ - وأصبحت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تهتم بوجه خاص بتقديم الدعم لتعزيز مشاركة كافة السكان في عملية التنمية على نطاق أوسع من خلال التمكين القائم على المبادئ الديمقراطية، والمشاركة المحلية على مستوى القواعد الشعبية، والأخذ باللامركزية فيما يتعلق بصنع القرار؛ وتشجيع

مساواة المرأة في فرص التعليم، والخدمات الصحية والتدريب. ويمكن تعزيز النهج القائمة على المشاركة بجملة أمور منها، تقديم الدعم لبرامج نقل السلطة الى مستوى الحكومات المحلية، وتمكين جميع الفئات في ذلك المستوى من المشاركة؛ وعن طريق توعية صانعي القرار في البلدان المتلقية وموظفي وكالات المعونة بالنهج القائمة على المشاركة، وعن طريق الاستجابة من جانب الحكومات.

٢ - الجماعة الأوروبية

٩٩ - أفادت الجماعة الأوروبية أنه في نهاية عام ١٩٩٢ كان أكثر من ٥٠ مليون من مواطنيها يعيشون في حالة من الفقر بينما كان ١٧ مليون منهم عاطلين. وارتفع معدل كل من الفقر والبطالة منذ عام ١٩٨٠. لذلك فإن الفقر يشكل مصدر قلق كبير. والدول الأعضاء هي المسؤولة الرئيسية عن اتخاذ الاجراءات اللازمة لمكافحة الفقر والاقصاء الاجتماعي. بيد أن الجماعة الأوروبية تساهم بانتظام، في حدود طاقاتها ومواردها، في أي مبادرات تتخذها الدول الأعضاء لضمان قيام جميع المواطنين بدور فعال في بناء الجماعة.

١٠٠ - ومنذ عام ١٩٧٥، نفذت الجماعة ثلاثة برامج اطارية متوالية لمكافحة الفقر والاقصاء الاجتماعي. وفي أيلول/سبتمبر ١٩٩٣، اقترحت لجنة الجماعة الأوروبية برنامجا جديدا لمكافحة الاقصاء الاجتماعي ودعم التضامن؛ ويتعين على مجلس الوزراء أن يعتمد هذا البرنامج. وسعت اللجنة أيضا الى وضع مجموعة من المبادرات الأكثر طموحا واتساقا، مثل تقديم توصية بشأن حق جميع المواطنين في الحصول على موارد كافية للعيش في كرامة، واعتمد مجلس الوزراء هذه التوصية في ٢٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢. ويجري حاليا وضع إعلان رسمي بشأن حقوق السكان المحرومين في صيغته النهائية.

١٠١ - وتقوم اللجنة حاليا بدعم عدد كبير من المنظمات غير الحكومية في مكافحة الفقر وتعاون معها في هذا المجال. ويقدم هذا الدعم أساسا عن طريق الاتحادات الأوروبية، أو برامج المنظمات غير الحكومية. وعلاوة على ذلك، تتشاور اللجنة مع الشركاء الاجتماعيين (أرباب العمل والنقابات)، والمنظمات غير الحكومية لمكافحة الفقر والبرنامج الأوروبي لمنظمات الأسرة بشأن مسائل ومبادرات محددة تتعلق بالاقصاء الاجتماعي.

سابعاً - الاستنتاجات

١٠٢ - وفيما يلي الاستنتاجات الرئيسية لهذا التقرير:

(أ) نشأ توافق عام في الآراء على مر السنين بشأن الحاجة الملحة الى معالجة مشكلة الفقر المحيرة والمستمرة وآثارها الضارة بالسلامة البيئية. وينعكس توافق الآراء هذا في مقترحات السياسة العامة لوكالات ومنظمات الأمم المتحدة التي تضطلع بولايات في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي. وما ينبغي

القيام به الآن هو اتخاذ إجراءات شاملة ومنظمة لتنفيذ هذه التوصيات في إطار زمني معقول مع مراعاة الأهداف المحددة في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية؛

(ب) وفي حين سيظل النمو الاقتصادي هاما لرفع مستوى المعيشة العام ومكافحة الفقر في المدى الطويل في البلدان النامية، فإنه لا يمكن الاعتماد على النمو القائم على قوى السوق فقط سواء من أجل مكافحة الفقر أو ضمان الاستدامة البيئية. وهناك حاجة ماسة الى تنفيذ استراتيجية نمو واضحة لتخفيف حدة الفقر تشمل تدابير تهدف الى ضمان الاستدامة البيئية؛

(ج) وكما أنه ينبغي أن تكون تدابير مكافحة الفقر سليمة بيئيا، فإن القضاء على الفقر شرط أساسي في تحقيق التنمية المستدامة. كذلك فإن القضاء على الفقر عنصر أساسي في تحقيق الاستقرار الاجتماعي - السياسي في الأمد الطويل وذلك في حد ذاته شرط أساسي لتحقيق التنمية الاجتماعية - الاقتصادية المستدامة. ويجب منع السكان من الإفراط في استغلال الموارد الطبيعية، وبالتالي التسبب في تدهورها، لا لشيء وإنما لمجرد اليأس من البقاء؛

(د) وما ظاهرة استمرار الفقر الجماعي إلا انعكاس للهيكل الاجتماعي - الاقتصادية والسياسات والتدابير الاجتماعية - الاقتصادية التي فشلت في إعادة توزيع منافع النمو على قطاعات كبيرة من السكان وحالت دون مشاركتهم على نحو مثمر في تنمية بلدانهم. لذلك ينبغي ألا تعتبر الجهود الرامية الى إزالة الفقر احسانا الى الفقراء بل ينبغي اعتبارها ضرورة اقتصادية ملجئة لتعبئة الامكانيات الانتاجية للفقراء لصالح الفقراء أنفسهم ولصالح المجتمع عموما؛

(هـ) وللقضاء على الفقر وتحقيق الاستدامة البيئية، سيكون من الضروري التحول عن نهج التنمية التقليدية المتجهة من القمة الى القاعدة والتي غالبا ما يترتب عليها فرض نظام رعاية اجتماعية، حسبما تراه قلة، على كامل المجتمع، الى نهج متجه من القاعدة الى القمة. ويتطلب ذلك مشاركة جميع المواطنين الكاملة في العمليات الاجتماعية - السياسية وفي تخطيط وتنفيذ برامج التنمية الاجتماعية - الاقتصادية. وستتطلب مشاركة الجميع الكاملة تهيئة بيئة سياسية تمكينية، ونقل عملية صنع القرار الى المستوى المحلي واتخاذ تدابير واضحة لتمكين الفقراء عامة، والمرأة بصورة خاصة، بحيث يتسنى لهم إدماج أولوياتهم الاجتماعية - الاقتصادية في الخطط الإنمائية الوطنية والاقليمية والمحلية والمشاركة مشاركة كاملة في تنفيذ تلك الخطط؛

(و) في البلدان النامية سيتوقف نجاح الاستراتيجيات التي تبشر أكثر من غيرها بالقضاء على الفقر وصيانة السلامة البيئية، الى حد كبير، على مدى التعاون الدولي، لا سيما فيما يتعلق بالتجارة الدولية، ونقل التكنولوجيات السليمة بيئيا والدعم المالي والتقني؛

(ز) وينبغي للحكومات أن تنفذ، على سبيل الاستعجال، التوصيات الواردة في الفصل الثاني، "القضاء على الفقر" من برنامج العمل الذي اعتمدته مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية^(٣٠)؛

(ح) وقد ترغب لجنة التنمية المستدامة في المستقبل في حصر اهتمامها في الصلات بين الفقر والبيئة الطبيعية، بما في ذلك الصلات التي حددها مؤتمر القمة الاجتماعية. ومن المواضيع التي يمكن أن ينصب عليها اهتمامها:

(أ) حماية صحة الفقراء في المدن من الاجهاد البيئي؛

(ب) إتاحة الفرص لصغار المزارعين وغيرهم من العاملين في الزراعة والحراجة وصيد الأسماك الفقراء بشروط تراعى فيها التنمية المستدامة؛

(ج) الحماية البيئية وإدارة الموارد في المناطق الفقيرة بالموارد والهشة بيئياً، لا سيما الأراضي الحدية حيث تعيش أعداد كبيرة من الفقراء؛

(د) التشجير وإعادة التشجير لغرض الحماية البيئية وتلبية احتياجات الفقراء من خشب الوقود؛

(هـ) تشجيع الصناعات الريفية غير الزراعية لتوفير العمالة المنتجة للفقراء بهدف تخفيف الضغط على الأراضي الحدية ووقف إزالة الغابات؛

(و) بناء مرافق للصرف الصحي لمياه المجاري لصالح الفقراء لتفادي تلوث المياه.

الحواشي

- (١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (ريو دي جانيرو، ٣ - ١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.I.8 والتصويب)، القرار ١، المرفق الثاني.
- (٢) تقرير عن التنمية في العالم، ١٩٩٢، الصفحة ٣٠ (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ١٩٩٢).
- (٣) Simonis, U. et al, Poverty, Environment and Development, WZB, Berlin, 1992, p.4.
- (٤) المرجع نفسه، الصفحة ١٥.
- (٥) منظمة الصحة العالمية، مشروع تقرير اللجنة المعنية بالصحة والبيئة، ١٩٩١، الصفحة ٣١.
- (٦) تقرير التنمية والعالم، الصفحة ٢٩.
- (٧) الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، "حالة الفقر الريفي في العالم" (روما، ١٩٩٢).
- (٨) المجلس العالمي للسفر والسياحة، (Brussels, 1995) Travel and Tourism's Economic Perspective, p.4-8.
- (٩) انظر تقرير المؤتمر العالمي المعني بالتعليم للجميع، جومتيان، ٥ - ٩ آذار/مارس ١٩٩٠ (E/ICEF/1990/L.4).
- (١٠) انظر UNIDO/IOD.255.
- (١١) انظر تقرير المؤتمر الدولي المعني بالتغذية، روما، ٥ - ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢.
- (١٢) قرار الجمعية العامة ١٩١/٤٢، المؤرخ ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧.
- (١٣) انظر "تقرير المؤتمر الدولي للسكان والتنمية، القاهرة، ٣ - ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤" (A/CONF.17/13 و Add.1).

الحواشي (تابع)

(١٤) S. Davis and others, Promoting the development of indigenous people in Latin America", Finance and Development (March 1994), p. 38

(١٥) S. Davis and others, Loc. cit., p. 38

(١٦) انظر A/CONF.241/27.

(١٧) تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤، (نيويورك، مطبعة جامعة أوكسفورد، ١٩٩٤) الصفحتان ٦٦ و ٦٧.

(١٨) اسبانيا، استراليا، المانيا، ايطاليا، البرتغال، الدانمرك، السويد، فرنسا، فنلندا، لختنشتاين، المملكة المتحدة، النمسا، اليابان.

(١٩) اندونيسيا، باكستان، زمبابوي، الصين، العراق، كوبا، موريشيوس، الهند.

(٢٠) كرواتيا ولااتفيا ويوغوسلافيا.

(٢١) قرار الجمعية العامة ١٩٩٩/٤٥، المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠.

(٢٢) قرار الجمعية العامة ١٢٠/٤٧، المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢.

(٢٣) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (ريو دي جانيرو، ٣ - ١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر. (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.I.8 والتصويب) القرار ١، المرفق الأول.

(٢٤) المرجع نفسه، المرفق الثاني.

(٢٥) انظر A/CONF.157/24 (Part I).

(٢٦) قرار الجمعية العامة ١٦٤/٤٥.

(٢٧) قرار الجمعية العامة ١٦٣/٤٨.

الحواشي (تابع)

(٢٨) قرار الجمعية العامة ١٨٣/٤٨.

(٢٩) قرار الجمعية العامة ١٨/٣٥.

(٣٠) سيصدر بوصفه الوثيقة A/CONF.166/90.

- - - - -