

تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٠/٢٠٠١

شن هجوم على الفقر
عرض عام

© ٢٠٠١ البنك الدولي للإنشاء
والتعمير / البنك الدولي
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

تصميم الغلاف: توموكو هيراتا
رسم الغلاف رحلة الى العالم الجديد: مانويل كونخاما
الخراج والتحرير:

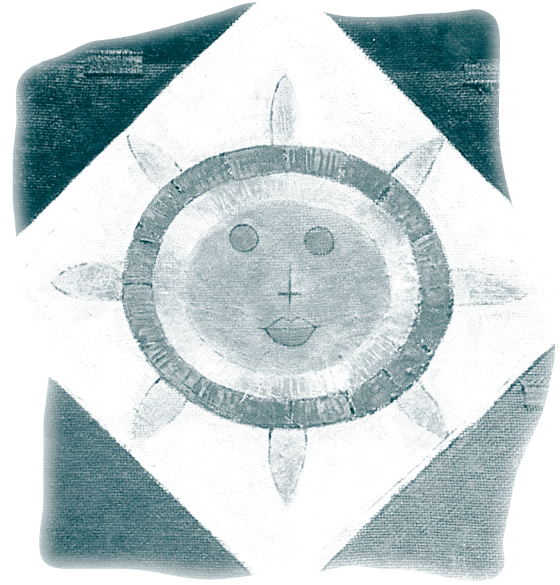
Communications Development Incorporated, Washington, D.C.

صنع في الولايات المتحدة الأمريكية
الطبعة الأولى: سبتمبر ٢٠٠٠

تلخص هذه الوثيقة تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٠/٢٠٠١، الذي نشرته مطبعة جامعة
أوكسفورد لحساب البنك الدولي. وهي نتاج عمل مجموعة من موظفي البنك الدولي،
والأحكام الواردة هنا لا تعكس بالضرورة آراء مجلس المديرين التنفيذيين للبنك أو البلدان
التي يمثلونها. ولا يضمن البنك الدولي دقة البيانات الواردة في هذه المطبوعة. ولا يتحمل
أي مسؤولية عن أي عواقب تنجم عن استخدامها.

ISBN 0-8213-4830-2

طبع النص على ورق معاد استخدامه يتوافق مع المعيار الأمريكي لاستمرارية الورق
المستخدم لطباعة المواد المكتبية (Z39.48-1984).



عرض عام

وسياسية واجتماعية تتفاعل احداها مع الأخرى وكثيرا ما تعزز احداها الأخرى بطرق تؤدي الى تفاقم الحرمان الذي يعاني منه الفقراء. فقلة الأصول، وعدم القدرة على الوصول الى الأسواق، وندرة فرص العمل توقع الناس في براثن الفقر المادي. ولذلك فان زيادة الفرص - عن طريق تنشيط النمو الاقتصادي، وزيادة قدرة الأسواق على العمل لمصلحة الفقراء، وبناء وزيادة الأصول التي يملكها الفقراء - تعتبر عناصر رئيسية في تخفيض أعداد الفقراء.

ولكن هذا لا يمثل سوى جزء من القصة. ففي عالم تتوزع فيه القوة السياسية بصورة غير متكافئة تحاكي أحيانا طريقة توزيع القوة الاقتصادية، فان الطريقة التي تعمل بها مؤسسات الدولة قد تكون غير مؤاتية للفقراء بالذات. فعلى سبيل المثال، كثيرا ما لا يحصل الفقراء على مزايا الاستثمار العام في التعليم والرعاية الصحية، وكثيرا ما يكونون ضحايا الفساد والتعسف من جانب الدولة. كما أن نتائج الفقر تتأثر كثيرا بالقواعد والمبادئ والقيم والأعراف الاجتماعية السائدة التي تؤدي، داخل الأسرة أو المجتمع المحلي أو السوق، الى استبعاد المرأة، أو الجماعات العرقية أو العنصرية، أو المحرومين اجتماعيا. ولهذا السبب فان تسهيل تمكين الفقراء من أسباب القوة - بجعل مؤسسات

يعيش الفقراء دون التمتع بحرية العمل والاختيار التي يعتبرها الأغنياء أمرا مسلما به^١ وكثيرا ما يفتقرون الى ما يكفي من الغذاء والمأوى، والتعليم والرعاية الصحية، مما يحرمهم من التمتع بالحياة التي يطمحها كل انسان. كما أنهم معرضون بشدة للإصابة بالأمراض، وأثار الاضطراب الاقتصادي، والكوارث الطبيعية. وكثيرا ما يتعرضون لسوء المعاملة من مؤسسات الدولة والمجتمع، ولا يملكون القدرة على التأثير على القرارات الهامة التي تؤثر في حياتهم. وكل هذه الأمور تمثل أبعاد ظاهرة الفقر.

ان تجربة التعرض لعدة أنواع من الحرمان تجربة حادة ومؤلمة. ووصف الفقراء لما تعنيه حياة الفقر يعتبر شهادة بليغة على مدى الألم الذي يعانون منه (الاطار ١). ويبدو لمن يعيشون حياة الفقر أن الافلات من برائنه أمر مستحيل. ولكن ذلك ليس مستحيلا. وتوضح قصة باسراباي - رئيسة أحد المجالس المحلية في قرية هندية - أوجه الفقر ومظاهره المتعددة مثلما توضح امكانات العمل على تخفيف حدته (أنظر الصفحة ٢).

تصلح قصة باسراباي لأن تكون خلفية لاستطلاع طبيعة وأسباب الفقر وما يمكن عمله لتخفيف حدته. ان الفقر نتيجة لعمليات اقتصادية

قصة باسراباي

بوسع أصحاب قوارب الصيد الكبيرة الاستمرار في الصيد طالما دفعوا للمسؤولين المناسبين.

وخلال الاجتماع حدثت ضجة جانبية. فقد أصيب شقيق باسراباي بجرح في وجهه أثناء محاولته الفصل بين بقرتين تتناطحان. وكان من المحتم أن يتلوث الجرح اذا لم يحصل على علاج فوري. ولكن الحادث وقع في ساعة متأخرة من الليل، وكان أقرب طبيب في مستوطنة كبيرة مجاورة للقرية على بعد عشرة كيلومترات. وكان هذا الوضع، في الظروف العادية، يجعل العلاج الفوري مستحيلًا. ولكن تصادف وجود سيارتنا الجيب وأمكتنا الذهاب بشقيق باسراباي الى الطبيب.

وأثناء اقامتنا في القرية شاهدنا أيضا أعمال الحرف اليدوية التي تمارسها نساء القرية منذ أجيال عديدة. والطلب مرتفع على منتجاتهن من الأقمشة المرزعة المصبوغة بأشكال زخرفية معينة، بفضل ولع الأسواق الدولية بكل ما هو هندي وإعادة اكتشاف الطبقة المتوسطة الهندية المتزايدة العدد لأصولها. ولكن التجار يفرضون أسعارًا بخسة بسبب عزلة النساء في قريتهن.

ولدى الحكومة المركزية وحكومة الولاية خطط لا حصر لها لمساندة الحرف اليدوية التقليدية، ولكنها جميعا ضعيفة الفعالية. ولذلك تتدخل منظمة النساء العاملات لحساب أنفسهن لتنظيم الحرفيات العاملات في بيوتهن وتوفير القدرة على الوصول مباشرة الى الأسواق الدولية. وقد وجدنا أن سعر احدى القطع المرزعة التي شاهدناها يمكن أن يبلغ ١٥٠ روبية في السوق الدولية، و٦٠ روبية في منافذ البيع الحكومية، ولكنها لا تجلب أكثر من ٢٠ روبية من التجار المحليين.

خلال اليوم الأخير من اقامتنا، ذهبنا الى الحقل الذي تزرعه باسراباي وبحناج الوصول اليه الى السير ساعة من منزلها. وكانت مخاطر الزراعة واضحة تماما. فقد أدى انعدام المطر الى جفاف التربة وتصلبها. واذا لم تنطر السماء في الأيام القليلة التالية، فان محصولها من الذرة سيضيع، ويضيع معه ما دفعته لسائق جرار زراعي مستأجر لكي يحرق حقلها، وهو استثمار تمكنت من تغطيته من عائدات المنتجات الحرفية التي تصنعها. وحين التقينا بها بعد عدة أيام في مدينة أحمد آباد، لم تكن السماء قد أمطرت بعد.

ان التعامل مع باسراباي والالاف المؤلفة من الفقراء الذين تشاورنا معهم أثناء اعداد هذا التقرير أبرز الموضوعات المتكررة والمتداولة وسلط الضوء عليها. فالفقراء يشكون من انعدام الفرص المحققة للدخل، وسوء الروابط مع الأسواق، وعدم استجابة مؤسسات الدولة لاحتياجاتهم. كما يشكون من عدم الأمن، الذي يتجسد مثلا في المخاطر الصحية، ومخاطر البطالة، والمخاطر الزراعية التي تجعل أي مكاسب هشة وغير مؤكدة على الدوام. وفي كل مكان - من القرى في الهند، الى الأحياء الفقيرة في ريودي جانيرو، الى مدن الأكواخ خارج جوهانسبرغ، الى المزارع في أوزبكستان - تبرز القصص التي سمعناها نفس المشاكل والقضايا.

ولكن الحديث مع باسراباي وغيرها من الفقراء يكشف أيضا عما يمكن عمله. فعلى الرغم من أن المسؤولين المحليين ومؤسسات الدولة لا يزالون غير مسؤولين أمام باسراباي وسكان قريتها، فان سياسة العمل التصحيحي الصريحة أتاحت انتخاب باسراباي رئيسة للمجلس المحلي، مما يبين ما يمكن تحقيقه من خلال الاجراءات الحكومية. كما تظهر منظمة النساء العاملات لحساب أنفسهن كيف يمكن للفقراء أن يغيروا الأوضاع اذا نظموا أنفسهم للدفاع عن حقوقهم، والاستفادة من الفرص المتاحة في الأسواق، وحماية أنفسهم من المخاطر.

تعيش باسراباي في قرية موهادي، وهي قرية تبعد ٥٠٠ كيلومتر عن مدينة أحمد آباد في ولاية غوجارات الهندية المطلة على شواطئ بحر العرب. وهي أول امرأة تشغل منصب "ساربانش البنشايات" - أي رئيسة المجلس المحلي - وذلك بفضل تعديلات دستورية نصت على تخصيص ثلث مقاعد المجالس المحلية وثلث مناصب الرئاسة للنساء.

عند وصولنا الى قريتها بعد رحلة طويلة بالسيارة، عبرنا خليجا بحريا صغيرا على طريق لا يمكن عبوره أثناء ارتفاع المد. وكان أول مبنى شاهدناه عبارة عن هيكل خرساني شيد حديثا، هو مبنى المدرسة الابتدائية. وخلال اعصار العام الماضي الذي كان أسوأ اعصار يتذكره من هم على قيد الحياة، وفيما عصف الاعصار بأكواخ سكان القرية المبنية من القش، لجأوا الى المبنى الوحيد الثابت في القرية، أي المدرسة. وحين وصلت عمليات الاغاثة من الاعصار، طلب سكان القرية تشييد مزيد من المباني الخرسانية، وأصبح في القرية الآن حوالي اثني عشر مبنى خرسانيا.

وصلنا الى منزل باسراباي المشيد من الخرسانة والمؤلف من غرفة واحدة الى جوار كوخ من القش. وبعد مظاهر الترحيب المعتادة، انتقل الحديث الى المدرسة. ونظرا لأننا كنا في يوم من أيام الأسبوع، تساءلنا عما اذا كان بوسعنا أن ندخل أحد الفصول. ولكن باسراباي أبلغتنا بأن المعلم (المدرس) ليس موجودا وأنه غائب منذ فترة من الوقت. والواقع أنه لا يحضر سوى مرة واحدة في الشهر، ان فعل. وقالت انه يفعل ما يشاء لأنه يتمتع بحماية المسؤولين في دائرة التعليم المحلية.

حضر المعلم في اليوم التالي. فقد نما الى علمه أن في القرية زوارا. ولذلك حضر الى منزل باسراباي، وبدأنا نتحدث عن المدرسة والأطفال. واعتقادا منه أن الضيوف المتعلمين هم من أبناء مهنته، شرع في سرد متاعبه والمصاعب التي يعانيها في تعليم الأطفال الذين وصفهم بأنهم "من أبناء الغابات" (أي متوحشون).

وكان هذا أكثر مما تتحملة ميريبي، احدى أعضاء منظمة النساء العاملات لحساب أنفسهن، التي نظمت زيارتنا للقرية. فأشارت الى أن راتبه يبلغ ٦٠٠٠ روبية شهريا (أكثر من ستة أمثال حد الفقر في الهند) وأنه يعمل في وظيفة مأمونة وأنه مسؤول على الأقل عن الحضور الى المدرسة. ان أولياء أمور الأطفال كانوا يريدون أن يتعلم أطفالهم القراءة والكتابة، حتى وان كان الانتظام في المدرسة يعني أن الأولاد لا يستطيعون مساعدة آبائهم في الصيد وأن البنات لا تستطعن مساعدة أمهاتهن في احضار الماء والحطب والعمل في الحقول.

في وقت لاحق من ذلك المساء، عقدت باسراباي اجتماع القرية. ودار النقاش حول موضوعين رئيسيين. كان الموضوع الأول هو التعويضات عن الأضرار التي ألحقها الاعصار: فعلى الرغم من الضجة الهائلة التي صاحبت الاعلان عن خطط الاغاثة في عاصمة الولاية، فان التنفيذ المحلي كان قاصرا جدا والمسؤولين المحليين غير مستجيبين لاحتياجات سكان القرية. وقد سجل أعضاء منظمة النساء العاملات لحساب أنفسهن أسماء سكان القرية الذين لم يحصلوا بعد على التعويضات التي يستحقونها، وتم الاتفاق على أن يجتمعوا هم وباسراباي مع المسؤولين المحليين في الأسبوع التالي.

وكان الموضوع الثاني هو الحظر الذي فرضته الحكومة على الصيد في المياه الساحلية لحماية مخزون السمك. لقد كانت قوارب الصيد الكبيرة هي المسؤولة عن الافراط في الصيد، ولكن بدا أن صغار الصيادين هم الذين يدفعون الثمن. فقد كان

نشترى الاقلة من الأشياء أو المنتجات؛ والمنتجات شحيحة، ولا يوجد مال ونشعر أننا فقراء.. لو أن المال كان موجودا...

- من مجموعة مناقشة مؤلفة من فقراء من الجنسين، اكوادور

اننا نواجه كارثة حين يسقط زوجي مريضا. فحياتنا تتوقف الى أن يشفى ويعود الى العمل.

- امرأة فقيرة، زاوية سلطان، مصر

الفقر يعني الذل، والشعور بالاعتماد على الآخرين، والاضطرار الى قبول الوقاحة والامانات وعدم الاكتراث حين ننشد المساعدة.

- امرأة فقيرة، لاتفيا

في البداية، كنت خائفة من كل شخص وكل شيء: زوجي، ورئيس مجلس القرية، والبوليس. واليوم لا أخاف أحدا. ولدي حسابي الخاص في البنك. وأنا رئيسة مجموعات الانخار في قريتي... وأنا أحكي لأخواتي عن حركتنا. ولدينا نقابة تضم ٤٠٠٠ عضو في منطقتنا.

- من مجموعة مناقشة مؤلفة من فقراء من الجنسين، الهند

أجريت دراسة أصوات الفقراء، التي استندت الى الوقائع الخاصة بحياة أكثر من حوالي ٦٠٠٠٠ فقير من الجنسين في ٦٠ بلدا، كدراسة معلومات أساسية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٠/٢٠٠١، وتتألف الدراسة من جزأين: استعراض للدراسات التشاركية عن الفقر التي أجريت في الآونة الأخيرة في ٥٠ بلدا واشترك فيها حوالي ٤٠٠٠٠ فقير، ودراسة مقارنة جديدة أجريت في عام ١٩٩٩ في ٢٣ بلدا واشترك فيها حوالي ٢٠٠٠٠ فقير. وتظهر الدراسة أن الفقراء يعتبرون مؤثرين نشطين في حياتهم، ولكنهم كثيرا ما يفتقرون الى القوة اللازمة للتأثير على العوامل الاجتماعية والاقتصادية التي تحدد مدى رفاحتهم.

وتبين الأقباسات التالية ما تعنيه حياة الفقر.

لا تسألني عن معنى الفقر لأنك التقيت به خارج منزلي. أنظر الى المنزل واحصر عدد الشقوق. أنظر الى الأدوات المنزلية والملابس التي أرتديها. أنظر الى كل شيء وأكتب ما تراه. ما تراه هو الفقر.

- فقير في كينيا

من المؤكد أن ما نزرعه قليل، وكل المنتجات والأشياء التي نشترىها من المحلات غالية الثمن: الحياة صعبة، فنحن نعمل ولا نكسب الا القليل من المال، ولا

المصدر: Narayan, Chambers, Shah, and Petesch 2000; Narayan, Patel, Schafft, Rademacher, and Koch-Schulte 2000

وبينما تبلغ نسبة سوء التغذية أقل من ٥ في المائة بين جميع الأطفال دون سن الخامسة في البلدان الغنية، تبلغ هذه النسبة حوالي ٥٠ في المائة في البلدان الفقيرة.

وهذا الفقر مستمر على الرغم من أن الأوضاع الانسانية تحسنت في القرن الماضي أكثر مما تحسنت على مر التاريخ - فالثروة العالمية، والروابط والاتصالات العالمية، والامكانات التكنولوجية لم تكن من قبل أكبر مما هي الآن. ولكن توزيع هذه المكاسب العالمية غير متكافئ بصورة صارخة. فمتوسط الدخل في أغنى ٢٠ بلدا في العالم يعادل ٣٧ مثلا متوسط الدخل في أفقر ٢٠ بلدا في العالم - وهي فجوة تضاعفت خلال الأربعين عاما الماضية. وكانت التجارب في مناطق العالم المختلفة متباينة بشدة (الشكل ٢: أنظر أيضا الجدول أ-١ في نهاية هذا العرض العام). في شرق آسيا، هبط عدد الأشخاص الذين يعيشون على أقل من دولار واحد يوميا من حوالي ٤٢٠ مليون نسمة الى حوالي ٢٨٠ مليون نسمة بين عام ١٩٨٧ وعام ١٩٩٨ - حتى بعد النكسات التي سببتها الأزمة المالية^٢. ومع ذلك، ففي أمريكا اللاتينية، وجنوب آسيا، ومنطقة أفريقيا جنوب الصحراء، ما برحت أعداد الفقراء تتزايد. وفي بلدان منطقة أوروبا وآسيا الوسطى التي تجتاز مرحلة التحول الى اقتصاد السوق، ارتفع عدد الأشخاص الذين يعيشون على أقل من دولار واحد يوميا بأكثر من عشرين مثلا^٤.

كذلك حدث تقدم كبير ونكسات خطيرة في مقاييس الفقر الرئيسية غير مقياس الدخل. فقد شهدت الهند تقدما ملحوظا في عدد البنات

الدولة أكثر استجابة لاحتياجاتهم - يعتبر أيضا عنصرا رئيسيا في تخفيض أعداد الفقراء.

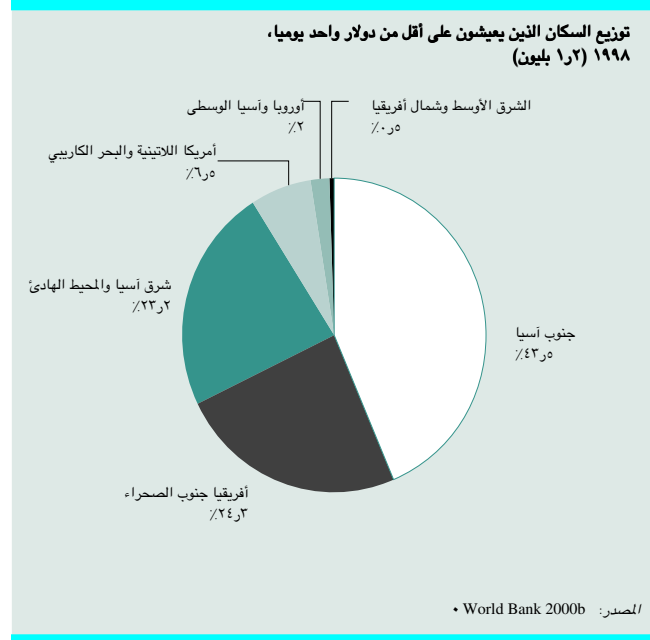
ان التعرض للأحداث الخارجية التي لا يمكن الى حد كبير التحكم فيها - كالمرض والعنف والصدمات الاقتصادية والطقس السيء والكوارث الطبيعية - يقوي احساس الفقراء بالشقاء، ويؤدي الى تفاقم حالة الفقر المادي التي يعانون منها، ويضعف قدرتهم على المساومة. ولهذا السبب فان زيادة درجة الأمن - بتخفيض المخاطر الناجمة عن أحداث مثل الحروب والمرض والأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية - تمثل عنصرا رئيسيا في تخفيض أعداد الفقراء. ونفس الشيء ينطبق على تخفيض مدى تعرض الفقراء للمخاطر وتنفيذ آليات لمساعدتهم على مواجهة الصدمات المناوئة.

الفقر في عالم يفتقر الى المساواة

يعاني العالم من تواجد الفقر العميق وسط الثراء والوفرة. فمن بين سكان العالم البالغ عددهم ٦ بلايين نسمة، يعيش ٢٫٨ بليون نسمة - أي حوالي نصفهم - على أقل من دولارين يوميا، ويعيش ١٫٢ بليون نسمة - أي حوالي الخمس - على أقل من دولار واحد يوميا. ومن هؤلاء، تعيش نسبة ٤٤ في المائة في جنوب آسيا (الشكل ١). في البلدان الغنية، يموت أقل من طفل واحد من كل ١٠٠ طفل قبل بلوغ عيد ميلاده الخامس، بينما في أفقر بلاد العالم يحدث ذلك لخمس الأطفال.

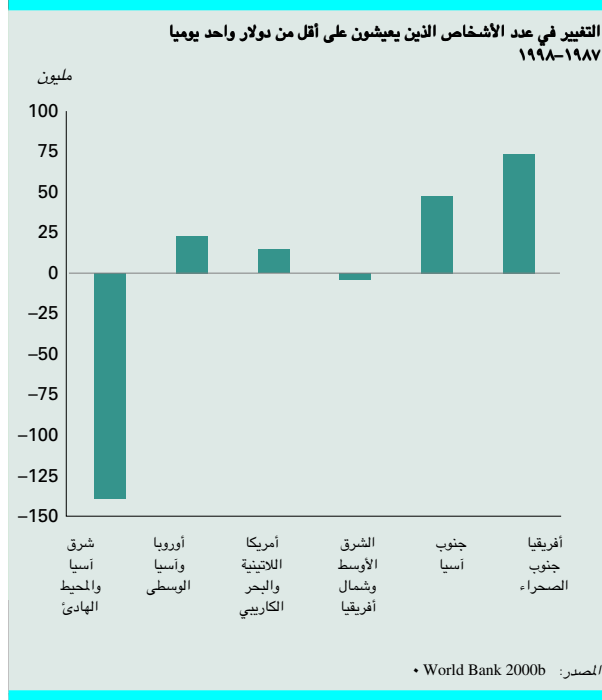
الشكل ١

أين يعيش فقراء البلدان النامية



الشكل ٢

أين انخفضت أعداد الفقراء، وأين لم تنخفض



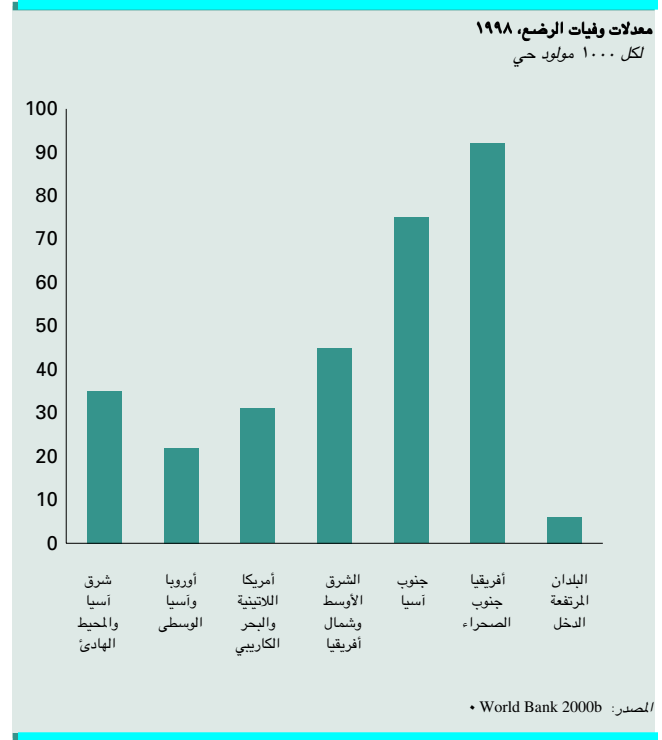
الأصليين في المتوسط. ولا تزال النساء يعانين من درجة من الحرمان أكثر مما يعاني منه الرجال. ففي منطقة جنوب آسيا، تبلغ عدد سنوات تعليم النساء حوالي نصف عدد سنوات تعليم الرجال، ومعدلات قيد الاناث في مدارس المرحلة الثانوية تثلث معدلات قيد الذكور.

وفي مواجهة هذه الصورة المعبرة عن الفقر العالمي ومظاهر عدم المساواة، حدد المجتمع الدولي لنفسه عددا من الأهداف التي يجب تحقيقها في السنوات الأولى من القرن الجديد، استنادا الى المناقشات التي دارت في مؤتمرات عديدة تابعة للأمم المتحدة في التسعينات (الاطار ٢). وتشمل أهداف التنمية العالمية هذه، التي تحدد لتحقيق معظمها عام ٢٠١٥، تخفيض الفقر الناجم عن انخفاض الدخل والحرمان الانساني بالنسبة لأبعاد عديدة (المعايير الأساسية هي أرقام عام ١٩٩٠):

- تخفيض بنسبة النصف في عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع نتيجة انخفاض الدخل (يعيشون على أقل من دولار واحد يوميا).
- ضمان التعليم الابتدائي الشامل.
- ازالة التفاوت بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي (بحلول عام ٢٠٠٥).
- تخفيض معدلات وفيات الرضع والأطفال بنسبة الثلثين.

المنتظمات في المدارس، وفي ولاية كيرالا التي تعد أكثر ولايات الهند تقدما يبلغ متوسط العمر المتوقع مستوى أعلى مما هو عليه في أماكن كثيرة أخرى يزيد مستوى الدخل فيها عدة أمثال (كواشنطن العاصمة). ومع ذلك، ففي بلدان يتركز فيها وباء نقص المناعة المكتسبة / الايدز في أفريقيا، مثل بوتسوانا وزمبابوي، يعاني واحد من كل أربعة بالغين من الاصابة بهذا المرض. وأصبح أيتام الايدز يشكلون عبئا هائلا على آليات المساندة التقليدية والرسمية على حد سواء، وستزول سريعا جميع المكاسب التي تحققت في متوسط العمر المتوقع منذ منتصف القرن العشرين. وتعطي معدلات وفيات الرضع المتفاوتة بين مختلف مناطق العالم - المعدل في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء يبلغ ١٥ مثلا للمعدل في البلدان المرتفعة الدخل - فكرة عن هذه التجربة المتباينة بشدة (الشكل ٣).

كما أن التجارب متباينة بشدة على المستويات المحلية في البلدان المختلفة وبالنسبة للأقليات العرقية والنساء. فالمناطق المختلفة في البلدان تستفيد بدرجات مختلفة جدا من النمو. ففي المكسيك، على سبيل المثال، هبط معدل الفقر الكلي - وان كان بنسبة متواضعة - في أوائل التسعينات، ولكنه ارتفع في المنطقة الجنوبية الشرقية الأشد فقرا. كما توجد مظاهر عدم المساواة بين مختلف الجماعات العرقية في بلدان كثيرة. ففي بعض البلدان الأفريقية، ظهر أن معدلات وفيات الرضع أدنى بين الجماعات العرقية ذات النفوذ السياسي، وفي بلدان أمريكا اللاتينية كثيرا ما تحظى جماعات السكان الأصليين بأقل من ثلاثة أرباع التعليم الذي تحظى به الجماعات الأخرى من غير السكان



منطقة أفريقيا جنوب الصحراء. كما أن تخفيض معدلات وفيات الرضع بنسبة الثلثين بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠١٥ كان يستدعي حدوث انخفاض بنسبة ٣٠ في المائة بين عام ١٩٩٠ وعام ١٩٩٨، وهي نسبة أعلى كثيرا من نسبة العشرة في المائة التي شهدتها البلدان النامية. بل الواقع أن معدلات وفيات الأطفال أخذت في الارتفاع بالفعل في بعض أجزاء منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، ويرجع جزء من ذلك إلى تفشي وباء الإيدز. كما أن معدلات وفيات الأمهات تنخفض ببطء شديد لا يوحى بإمكانية تحقيق الأهداف المنشودة.

وسيتطلب تحقيق أهداف التنمية الدولية إجراءات لحفز النمو الاقتصادي وتخفيض عدم المساواة في توزيع الدخل، ولكن حتى النمو المنصف لن يكون كافيا لتحقيق الأهداف الخاصة بالرعاية الصحية والتعليم. فتخفيض معدلات وفيات الرضع والأطفال بنسبة الثلثين يتوقف على وقف انتشار مرض نقص المناعة المكتسبة / الإيدز، وزيادة قدرة الأنظمة الصحية في البلدان النامية على تقديم مزيد من الخدمات الصحية، والتأكد من أن التقدم التكنولوجي في المجال الطبي يمتد بحيث تستفيد منه البلدان النامية. كما أن تحقيق أهداف المساواة بين الجنسين في مجال التعليم سيتطلب إجراءات محددة في إطار السياسات لازالة الحواجز الثقافية والاجتماعية والاقتصادية التي تمنع البنات من الانتظام في المدارس. وعلاوة على ذلك، ستكون للإجراءات التي تتخذ لزيادة استمرارية البيئة أهمية حاسمة في زيادة الأصول المتاحة للفقراء وفي تخفيض انتشار الفقر على المدى الطويل. وسوف تتفاعل كل هذه الإجراءات معا لتدفع في اتجاه تحقيق الأهداف. ومن هنا تنبع الحاجة إلى وضع استراتيجية أعرض وأشمل لمكافحة الفقر.

استراتيجية لتخفيض أعداد الفقراء

تطور نهج تخفيض أعداد الفقراء على مدى الخمسين عاما الماضية استجابة للفهم المتعمق لمدى تعقد وتشابك عملية التنمية. ففي الخمسينات والستينات، رأى كثيرون أن استثمار مبالغ كبيرة في بناء رأس المال المادي ومرافق البنية الأساسية هو الوسيلة الرئيسية لتحقيق التنمية.

وفي السبعينات، زاد ادراك أن رأس المال المادي ليس كافيا، وأن التعليم والرعاية الصحية لهما نفس القدر من الأهمية على الأقل. وقد أوضح تقرير عن التنمية في العالم ١٩٨٠ هذا الفهم وجادل بأن التحسينات في التعليم والرعاية الصحية هامة ليس في حد ذاتها وحسب وإنما أيضا لتشجيع نمو دخول الفقراء.

وشهدت الثمانينات تحولا آخر في محور التركيز في أعقاب أزمة الديون والانكماش الاقتصادي العالمي والتجارب المتضادة لمناطق شرق آسيا وأمريكا اللاتينية، وجنوب آسيا، وأفريقيا جنوب الصحراء. وانتقل

- تخفيض معدلات وفيات الأمهات بنسبة ثلاثة أرباع.
- ضمان حصول الجميع على خدمات الرعاية الصحية الانجابية.
- تنفيذ استراتيجيات وطنية لتحقيق التنمية القابلة للاستمرار في كل بلد بحلول عام ٢٠٠٥، وذلك بهدف عكس مسار فقدان الموارد البيئية بحلول عام ٢٠١٥.

ويتعين تحقيق هذه الأهداف في عالم سيزيد عدد سكانه بمعدل بليون نسمة خلال الخمسة وعشرين عاما القادمة، بحيث ستحدث نسبة ٩٧ في المائة من هذه الزيادة في البلدان النامية. وتكشف الدراسات التي أجريت عن الإجراءات التي يجب اتخاذها لتحقيق هذه الأهداف عن مدى ضخامة التحدي. فعلى سبيل المثال، فإن تخفيض الفقر الناجم عن انخفاض الدخل بنسبة النصف بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠١٥ سوف يتطلب معدل انخفاض مركبا يبلغ ٢٧ في المائة سنويا على مدى فترة الخمسة وعشرين عاما المذكورة. ولكن أحدث تقديرات أدها البنك الدولي تبين حدوث انخفاض قدره حوالي ١٧ في المائة سنويا بين عام ١٩٩٠ وعام ١٩٩٨. ويرجع معظم ببطء معدل التقدم الملاحظ في بعض المناطق إلى النمو المنخفض أو السلبي. وفي بعض الحالات، أدى ارتفاع مستوى عدم المساواة إلى تفاقم هذا الأثر؛ وحدث هذا بالذات في بعض بلدان الاتحاد السوفييتي السابق. ولا يحتمل أن يؤدي المعدل الحالي للقيود في المدارس إلى تحقيق التعليم الابتدائي الشامل، خاصة في

عالم أفضل للجميع: أهداف التنمية الدولية

<p>١ تخفيض الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع بنسبة النصف بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠١٥</p>	<p>الأشخاص الذين يعيشون على أقل من دولار واحد يوميا (%)</p> <p>التقدم ١٩٩٨-١٩٩٠</p> <p>المسار المتوسط لتحقيق الهدف</p> <p>1990 2015</p>	<p>تعالج أهداف التنمية الدولية أكثر الرغبات البشرية الحاحا - وهي إيجاد عالم متحرر من الفقر ومتحرر من البؤس الذي يتسبب فيه الفقر.</p> <p>يعالج كل من هذه الأهداف السبعة أحد مظاهر الفقر. وهذه الأهداف يعزز كل منها الأهداف الأخرى. فارتفاع معدلات القيد في المدارس، ولا سيما بالنسبة للبنات، يخفض أعداد الفقراء ومعدلات الوفيات. وتحسين الرعاية الصحية الأساسية يزيد معدلات القيد ويخفض أعداد الفقراء. ويكسب كثير من الفقراء عيشهم من البيئة. ولذلك يجب احراز تقدم في تحقيق كل من هذه الأهداف السبعة.</p>
<p>٢ قيد جميع الأطفال في المدارس الابتدائية بحلول عام ٢٠١٥</p>	<p>صافي معدل القيد في المدارس الابتدائية (%)</p> <p>التقدم ١٩٩٨-١٩٩٠</p> <p>المسار المتوسط لتحقيق الهدف</p> <p>1990 2015</p>	<p>خلال العقد الماضي بشكل عام لم يكن العالم يمضي على المسار المؤدي الى تحقيق الأهداف. ولكن التقدم المحرز في بعض البلدان والمناطق يبين ما يمكن عمله. فقد خفضت الصين عدد فقرائها من ٢٦٠ مليون في عام ١٩٩٠ الى حوالي ٢١٠ ملايين في عام ١٩٩٨. وخفضت موريشيوس موازنتها العسكرية واستثمرت بشدة في الرعاية الصحية والتعليم. واليوم تتوفر لجميع أبناء موريشيوس مرافق الصرف الصحي، ويحصل ٩٨ في المائة منهم على مياه مأمونة، ويشرف موظفون صحيون مهرة على ٩٧ في المائة من حالات الولادة. واقتربت كثيرا بلدان عديدة في أمريكا اللاتينية من تحقيق المساواة بين الجنسين في التعليم.</p>
<p>٣ احراز تقدم نحو تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين النساء من أسباب القوة عن طريق إزالة مظاهر التفاوت بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي بحلول عام ٢٠٠٥</p>	<p>نسبة البنات الى الأولاد في المدارس الابتدائية والثانوية (%)</p> <p>التقدم ١٩٩٨-١٩٩٠</p> <p>المسار المتوسط لتحقيق الهدف</p> <p>1990 2005</p>	<p>إذا كان بوسع بعض البلدان احراز تقدم كبير نحو تخفيض أعداد الفقراء وتخفيف حدة الفقر بأشكاله المتعددة، فان بوسع بلدان أخرى أن تفعل نفس الشيء. ولكن الصراع يؤدي الى عكس المكاسب التي تحققت في مجال التنمية الاجتماعية في بلدان كثيرة في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء. ويؤدي انتشار مرض نقص المناعة المكتسبة/ الايدز الى افقار الأفراد والعائلات والمجتمعات المحلية في جميع القارات. كما أن النمو الاقتصادي المستمر - الذي يعتبر عنصرا حيويا لاجراء تخفيضات طويلة الأجل في أعداد الفقراء - لا يزال هدفا مراوغا وصعب المنال بالنسبة لنصف بلدان العالم. وبالنسبة لأكثر من ٣٠ من هذه البلدان، انخفض متوسط دخل الفرد الحقيقي على مدى السنوات الخمس والثلاثين الماضية. وحيثما يتحقق نمو، يجب أن تتوزع ثماره بصورة أكثر انصافا.</p>
<p>٤ تخفيض معدلات وفيات الرضع والأطفال بنسبة الثلثين بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠١٥</p>	<p>معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة (لكل ١٠٠٠ مولود حي)</p> <p>التقدم ١٩٩٨-١٩٩٠</p> <p>المسار المتوسط لتحقيق الهدف</p> <p>1990 2015</p>	<p>ان بوسع بلدان أخرى أن تفعل نفس الشيء. ولكن الصراع يؤدي الى عكس المكاسب التي تحققت في مجال التنمية الاجتماعية في بلدان كثيرة في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء. ويؤدي انتشار مرض نقص المناعة المكتسبة/ الايدز الى افقار الأفراد والعائلات والمجتمعات المحلية في جميع القارات. كما أن النمو الاقتصادي المستمر - الذي يعتبر عنصرا حيويا لاجراء تخفيضات طويلة الأجل في أعداد الفقراء - لا يزال هدفا مراوغا وصعب المنال بالنسبة لنصف بلدان العالم. وبالنسبة لأكثر من ٣٠ من هذه البلدان، انخفض متوسط دخل الفرد الحقيقي على مدى السنوات الخمس والثلاثين الماضية. وحيثما يتحقق نمو، يجب أن تتوزع ثماره بصورة أكثر انصافا.</p>
<p>٥ تخفيض معدلات وفيات الأمهات بنسبة ثلاثة أرباع بين عام ١٩٩٠ وعام ٢٠١٥</p>	<p>حالات الولادة التي يشرف عليها موظفون صحيين مهرة (%)</p> <p>التقدم ١٩٩٨-١٩٩٠</p> <p>المسار المتوسط لتحقيق الهدف</p> <p>1988 2015</p>	<p>ان بوسع بلدان أخرى أن تفعل نفس الشيء. ولكن الصراع يؤدي الى عكس المكاسب التي تحققت في مجال التنمية الاجتماعية في بلدان كثيرة في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء. ويؤدي انتشار مرض نقص المناعة المكتسبة/ الايدز الى افقار الأفراد والعائلات والمجتمعات المحلية في جميع القارات. كما أن النمو الاقتصادي المستمر - الذي يعتبر عنصرا حيويا لاجراء تخفيضات طويلة الأجل في أعداد الفقراء - لا يزال هدفا مراوغا وصعب المنال بالنسبة لنصف بلدان العالم. وبالنسبة لأكثر من ٣٠ من هذه البلدان، انخفض متوسط دخل الفرد الحقيقي على مدى السنوات الخمس والثلاثين الماضية. وحيثما يتحقق نمو، يجب أن تتوزع ثماره بصورة أكثر انصافا.</p>
<p>٦ توفير امكانية الحصول على خدمات الصحة الانجابية لكل من يحتاجها بحلول عام ٢٠١٥</p>	<p>معدل انتشار استخدام موانع الحمل (%)</p> <p>التقدم ١٩٩٨-١٩٩٣</p> <p>1993 1998</p>	<p>ان بوسع بلدان أخرى أن تفعل نفس الشيء. ولكن الصراع يؤدي الى عكس المكاسب التي تحققت في مجال التنمية الاجتماعية في بلدان كثيرة في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء. ويؤدي انتشار مرض نقص المناعة المكتسبة/ الايدز الى افقار الأفراد والعائلات والمجتمعات المحلية في جميع القارات. كما أن النمو الاقتصادي المستمر - الذي يعتبر عنصرا حيويا لاجراء تخفيضات طويلة الأجل في أعداد الفقراء - لا يزال هدفا مراوغا وصعب المنال بالنسبة لنصف بلدان العالم. وبالنسبة لأكثر من ٣٠ من هذه البلدان، انخفض متوسط دخل الفرد الحقيقي على مدى السنوات الخمس والثلاثين الماضية. وحيثما يتحقق نمو، يجب أن تتوزع ثماره بصورة أكثر انصافا.</p>
<p>٧ تنفيذ استراتيجيات وطنية لتحقيق التنمية القابلة للاستمرار بحلول عام ٢٠٠٥ بحيث يمكن عكس مسار فقدان الموارد البيئية بحلول عام ٢٠١٥</p>	<p>البلدان التي لديها استراتيجيات بيئية (%)</p> <p>التقدم ١٩٩٧-١٩٩٤</p> <p>1984 1997</p>	<p>ان بوسع بلدان أخرى أن تفعل نفس الشيء. ولكن الصراع يؤدي الى عكس المكاسب التي تحققت في مجال التنمية الاجتماعية في بلدان كثيرة في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء. ويؤدي انتشار مرض نقص المناعة المكتسبة/ الايدز الى افقار الأفراد والعائلات والمجتمعات المحلية في جميع القارات. كما أن النمو الاقتصادي المستمر - الذي يعتبر عنصرا حيويا لاجراء تخفيضات طويلة الأجل في أعداد الفقراء - لا يزال هدفا مراوغا وصعب المنال بالنسبة لنصف بلدان العالم. وبالنسبة لأكثر من ٣٠ من هذه البلدان، انخفض متوسط دخل الفرد الحقيقي على مدى السنوات الخمس والثلاثين الماضية. وحيثما يتحقق نمو، يجب أن تتوزع ثماره بصورة أكثر انصافا.</p>

العامّة أكثر كفاءة وعرضة للمساءلة أمام جميع المواطنين - وبتقوية مشاركة الفقراء في العمليات السياسية وفي اتخاذ القرارات على المستوى المحلي. ومن الأهمية بمكان أيضا إزالة الحواجز الاجتماعية والمؤسسية التي تنشأ عن التمييز على أساس الجنس أو العرق أو الوضع الاجتماعي. ولذلك فإن المؤسسات السليمة المستجيبة ليست هامة وحسب لمنفعة الفقراء ولكنها أيضا أساسية لعملية النمو بشكل عام.

■ تحسين الأمن. تخفيض درجة التعرض - للخدمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية واعتلال الصحة والعجز والعنف الشخصي - يعتبر جزءا أساسيا من عملية تحسين الرفاهة ويشجع الاستثمار في رأس المال البشري وفي الأنشطة العالية المخاطر والعالية العائد. ويتطلب هذا اجراءات وطنية فعالة لادارة مخاطر الصدمات التي يتعرض لها الاقتصاد بأسره وآليات فعالة لتخفيض المخاطر التي يتعرض لها الفقراء، بما في ذلك المخاطر المرتبطة بالصحة والطقس. كما يتطلب بناء أصول الفقراء، وتنويع الأنشطة الأسرية، وتوفير مجموعة متنوعة من آليات التأمين لمواجهة الصدمات المناوئة - ابتداء من الأشغال العامة الى البرامج المشجعة على البقاء في المدارس وتوفير التأمين الصحي.

وليس هناك أي ترتيب لهذه العناصر من حيث أهميتها، إذ أن كلا منها يكمل بقيتها بشدة ويتكامل معها. وكل جزء من الاستراتيجية يؤثر في الأسباب الكامنة وراء الفقر التي يعالجها الجزان الأخران. فعلى سبيل المثال، يؤدي تعزيز اتاحة الفرص من خلال توفير الأصول وامكانية الوصول الى الأسواق الى زيادة استقلالية الفقراء وبالتالي تمكينهم من أسباب القوة عن طريق تقوية قدرتهم على المساومة في مواجهة الدولة والمجتمع. كما أنه يحسن الأمن، نظرا لأن وجود رصيد كاف من الأصول يعتبر عاملا مخففا للصدمة المناوئة. وبالمثل، تؤدي تقوية المؤسسات الديمقراطية وتمكين النساء والجماعات العرقية والعنصرية المحرومة من أسباب القوة - مثلا عن طريق إزالة التمييز القانوني ضدها - الى زيادة الفرص الاقتصادية المتاحة للفقراء والمستبعدين اجتماعيا. وتقوية منظمات الفقراء يمكن أن يساعد في ضمان تقديم الخدمات وتضمين السياسات خيارات مستجيبة لاحتياجات الفقراء، ويمكن أيضا أن يقلل الفساد والتعسف في الاجراءات التي تتخذها الدولة. وإذا قام الفقراء بدور أكبر في متابعة ومراقبة تقديم الخدمات الاجتماعية على المستوى المحلي، فمن الأرجح أن يؤدي الانفاق العام الى مساعدتهم أثناء الأزمات. وأخيرا، تؤدي مساعدة الفقراء على مواجهة الصدمات وادارة المخاطر الى تحسين قدرتهم على الاستفادة من الفرص التي تظهر في الأسواق الناشئة. ولهذا السبب، يدعو هذا التقرير الى اتباع نهج شامل لشن هجوم على الفقر.

محور التركيز لينصب على تحسين ادارة الاقتصاد والسماح لقوى السوق بأن تلعب دورا أكبر. واقترح تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٠: *الفقر استراتيجية ذات شعبتين: تشجيع النمو المكثف لاستخدام الأيدي العاملة من خلال الانفتاح الاقتصادي والاستثمار في مرافق البنية الأساسية وتقديم الخدمات الأساسية للفقراء في مجالي الرعاية الصحية والتعليم.*

وخلال التسعينات بدأ مفهوم حسن نظام الادارة والمؤسسات يحتل مكان الصدارة - مثلما حدث بالنسبة لقضايا التعرض للمعاناة على المستويين المحلي والوطني. ويضيف هذا التقرير الى الاستراتيجيات السابقة في ضوء الأدلة والتجارب والخبرات المتراكمة من العقد الماضي - وفي ضوء تغير الاطار العالمي. ويقترح التقرير استراتيجية للتصدي للفقير بثلاث طرق: تعزيز اتاحة الفرص، وتسهيل تمكين الناس من أسباب القوة، وتحسين الأمن.

■ تعزيز اتاحة الفرص. يؤكد الفقراء بانتظام على الأهمية المركزية لاتاحة الفرص المادية. ويعني هذا توفير الوظائف، والائتمان، والطرق، والكهرباء، والأسواق اللازمة لبيع منتجاتهم، والمدارس، والمياه، ومرافق الصرف الصحي، والخدمات الصحية التي تستند اليها الحالة الصحية والمهارات البالغة الأهمية للعمل. والنمو الاقتصادي الشامل بالغ الأهمية لاتاحة الفرص. وكذلك الحال بالنسبة لمنط أو نوعية النمو. ويمكن أن تكون اصلاحات الأسواق بالغة الأهمية في توسيع وزيادة الفرص المتاحة للفقراء، ولكن يجب أن تعكس الاصلاحات الأوضاع المؤسسية والهيكلية المحلية. ويجب وضع آليات لخلق فرص جديدة وتعويض الخاسرين المحتملين خلال الفترات الانتقالية. وفي المجتمعات التي تعاني من درجة عالية من عدم المساواة، تعتبر زيادة درجة الانصاف ذات أهمية خاصة لتحقيق تقدم سريع في تخفيض أعداد الفقراء. ويتطلب هذا اجراءات تتخذها الدولة لمساندة بناء الأصول البشرية والأراضي ومرافق البنية الأساسية التي يمتلكها الفقراء أو التي يتاح لهم استخدامها.

■ تسهيل التمكين من أسباب القوة. يتوقف اختيار وتنفيذ الاجراءات العامة المستجيبة لاحتياجات الفقراء على التفاعل بين العمليات السياسية والاجتماعية والعمليات المؤسسية الأخرى. وكثيرا ما تتأثر بقوة امكانية الوصول الى الفرص المتاحة في الأسواق والى خدمات القطاع العام بمؤسسات الدولة والمؤسسات الاجتماعية التي يجب أن تكون مستجيبة لاحتياجات الفقراء ومسؤولة أمامهم. وتحقيق الاستجابة والمساءلة أمر سياسي بصورة أساسية ويتطلب تعاوننا نشطا بين الفقراء، والطبقة المتوسطة، وفئات المجتمع الأخرى. ويمكن تسهيل التعاون النشط كثيرا بادخال تغييرات على نظام الادارة تجعل الادارة العامة والمؤسسات القانونية وتقديم الخدمات

من الاستراتيجية الى العمل

الى الرشاوى، وتقديم دعم مالي لكبار المستثمرين، وعقد الصفقات الخاصة، والسماح بقيام احتكارات مفضلة.

وكثيرا ما تكون هناك ضرورة لاتخاذ اجراءات خاصة لضمان أن تكون مؤسسات الأعمال الصغيرة والبالغة الصغر، التي كثيرا ما تكون معرضة بشكل خاص للمضايقات البيروقراطية وشراء الامتيازات من جانب من يتمتعون بصلات قوية، قادرة على المشاركة الفعالة في الأسواق. وتشمل مثل هذه الاجراءات ضمان امكانية الحصول على الائتمان بتشجيع تعميق الأسواق المالية وتخفيض مصادر انهيار الأسواق؛ وتخفيض تكاليف المعاملات الخاصة بالوصول الى أسواق التصدير عن طريق زيادة امكانية استخدام تكنولوجيا الانترنت وتنظيم معارض الصادرات وتوفير التدريب على أساليب ادارة الأعمال الحديثة؛ وبناء طرق فرعية لتخفيض الحواجز المادية أمام الوصول الى الأسواق. كما أن خلق بيئة أعمال سليمة للأسر الفقيرة والشركات الصغيرة قد يتطلب تخفيف القيود التنظيمية واجراء اصلاحات مؤسسية مكملة، على سبيل المثال تخفيض القيود المفروضة على القطاع غير الرسمي، خاصة القيود التي تؤثر في النساء، ومعالجة النواقص في أنظمة حيازة الأراضي والعقارات وتسجيل ملكيتها وهي النواقص التي تثبط أصحاب الاستثمارات الصغيرة.

وسيتعين اكمال الاستثمار الخاص باستثمار عام لتحسين القدرة على المنافسة وخلق فرص جديدة في الأسواق. ومن الأمور ذات الأهمية الخاصة تنفيذ استثمارات عامة مكملة في توسيع مرافق البنية الأساسية والاتصالات وتحسين مهارات القوى العاملة.

التوسع في الأسواق الدولية. تتيح الأسواق الدولية فرصة هائلة لنمو فرص العمل والدخول - في مجالات الزراعة والصناعة والخدمات. فكل البلدان التي حققت تخفيضات كبيرة في الفقر الناجم عن انخفاض الدخل استفادت من فرص التجارة الدولية. ولكن الانفتاح التجاري يمكن أن يخلق خاسرين وفائزين على حد سواء، ولن يحقق منافع كبيرة الا اذا كانت لدى البلدان المعنية مرافق البنية الأساسية والمؤسسات التي تستند اليها الاستجابة القوية في جانب العرض. ولذلك يجب أن يصمم الانفتاح تصميمًا جيدًا، مع توجيه اهتمام خاص للأوضاع الخاصة بالبلد المعني والاختناقات المؤسسية وغيرها من الاختناقات. ويفترض أن يؤدي ترتيب تسلسل السياسات الى تشجيع خلق فرص العمل والتحكم في عملية القضاء على بعض فرص العمل. وتحرير التجارة الذي يكون محاييا بدرجة أكبر للفقراء لا يكون بالضرورة أبطأ حركة، فالتحرك بسرعة يمكن أن يخلق مزيدا من الفرص للفقراء. ويفترض أن تعوض السياسات الصريحة التكاليف الانتقالية العابرة التي يتحملها الفقراء، ومثال ذلك ما فعلته المنح المقدمة لصغار منتجي الذرة في المكسيك في أعقاب التوصل الى اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية.

لا توجد خطة شاملة وبسيطة لتنفيذ هذه الاستراتيجية. اذ يتعين على البلدان النامية أن تعد المزيج الخاص بها من السياسات اللازمة لتخفيض أعداد الفقراء، بحيث يعكس هذا المزيج الأولويات الوطنية والواقع المحلي. وسيتوقف الاختيار على السياق الاقتصادي والاجتماعي السياسي والهيكل والثقافي السائد في كل بلد على حدة - بل وفي كل مجتمع محلي على حدة.

ومع أن هذا التقرير يوصي باتباع نهج أشمل، فسوف يتعين تحديد الأولويات في الحالات الفردية استنادا الى الموارد المتاحة وما يمكن عمله مؤسسيا. وبالإمكان احراز تقدم في تخفيض بعض مظاهر الحرمان حتى وان ظلت المظاهر الأخرى بدون تغيير. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تؤدي حملات مكافحة الجفاف (فقدان السوائل من الجسم) المنخفضة التكلفة التي تستخدم محاليل تؤخذ بالفم الى احداث تخفيض هام في معدلات وفيات الرضع، حتى وان لم تتغير دخول الفقراء^٨ ولكن الأمر عادة سيتطلب اتخاذ اجراءات في كل المجالات الثلاثة - اتاحة الفرص، والتمكين من أسباب القوة، وتوفير الأمن - نظرا للتكامل بين هذه العناصر الثلاثة.

وستكون للإجراءات التي تتخذها البلدان المتقدمة والمنظمات المتعددة الأطراف أهمية بالغة. اذ ان الكثير من القوى التي تؤثر في حياة الفقراء خارجة عن نطاق نفوذهم أو سيطرتهم. ولا يمكن للبلدان النامية بمفردها أن تحقق أشياء مثل استقرار الأسواق المالية الدولية، أو تحقيق تقدم كبير في مجال البحوث الصحية والزراعية، أو توفير فرص التجارة الدولية. ولذلك سنظل للاجراءات التي يتخذها المجتمع الدولي وللتعاون الانمائي أهمية أساسية.

وفيما يلي المجالات المقترحة للعمل، أولا على الصعيد المحلي ثم على الصعيد الدولي.

اتاحة الفرص

تتطلب السياسات والمؤسسات الأساسية اللازمة لخلق المزيد من الفرص اتخاذ اجراءات متكاملة لتنشيط النمو العام، وجعل الأسواق تعمل لصالح الفقراء، وبناء أصول الفقراء - بما في ذلك معالجة مظاهر عدم المساواة المتأصلة في توزيع بعض المزايا الطبيعية مثل التعليم.

تشجيع الاستثمار الخاص الفعال. الاستثمار والابتكار التكنولوجي هما المحركان الرئيسيان للنمو في فرص العمل ودخول العمال. ويتطلب تشجيع الاستثمار الخاص تخفيض المخاطر التي يتعرض لها مستثمرو القطاع الخاص - من خلال تطبيق سياسة مالية ونقدية مستقرة، وتطبيق أنظمة استثمار مستقرة، واتباع أنظمة مالية سليمة، وانشاء بيئة أعمال واضحة وشفافة. ولكنه يتطلب أيضا ضمان سيادة القانون واتخاذ اجراءات لمكافحة الفساد - بالتصدي لبيئات الأعمال المستندة

المجتمعات للتصدي لمظاهر عدم المساواة المستندة الى أسباب اجتماعية في مجال حيازة الأصول. وعلى الرغم من أن المصاعب السياسية والاجتماعية كثيرا ما تعرقل التغيير، فإن هناك أمثلة عديدة على الآليات التي تعمل بنجاح، باستخدام مزيج من الانفاق العام، والتغيير المؤسسي، والمشاركة. احدى هذه الآليات هي الاصلاح الزراعي التفاوضي الذي تسانده اجراءات عامة لمساندة صغار المزارعين، كما حدث في شمال شرق البرازيل وفي الفلبين. وثمة آلية أخرى هي حفز البنات على الانتظام في الدراسة، مثلا عن طريق تقديم مبالغ نقدية أو مواد غذائية مقابل الانتظام في الدراسة، كما حدث في بنغلاديش والبرازيل والمكسيك، وتعيين مزيد من المدرسات، كما حدث في باكستان. وثمة آلية ثالثة هي مساندة مشروعات توفير الائتمان البالغ الصغر للنساء الفقيرات.

ايجاد مرافق البنية الرئيسية والمعرفة الى المناطق الفقيرة - الريفية والحضرية. يستدعي الأمر أيضا اتخاذ اجراءات خاصة في المناطق الفقيرة، حيث يمكن أن يؤدي مزيج الحرمان من الأصول - بما في ذلك على مستوى المجتمع المحلي أو المستوى الاقليمي - الى تقليص الاحتمالات والفرص المادية أمام الفقراء. ويتطلب التصدي لهذا الوضع أيضا مساندة عامة ومجموعة متنوعة من المناهج المؤسسية والاشراكية. ويتطلب توفير مرافق البنية الأساسية الاجتماعية والاقتصادية في المناطق النائية الفقيرة، بما في ذلك مرافق النقل، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والمدارس، والخدمات الصحية، والكهرباء، كما حدث في برامج المناطق الفقيرة في الصين. كذلك يتطلب توفيراً واسع القاعدة للخدمات الحضرية الأساسية في أحياء المدن الفقيرة، في اطار استراتيجية حضرية عامة. ومن الأمور الهامة أيضا زيادة امكانية حصول القرى الفقيرة على المعلومات، لتمكينها من المشاركة في الأسواق ومن مراقبة عمل الحكومة المحلية.

التكمن من أسباب القوة

يتأثر احتمال تحقيق النمو الاقتصادي وتخفيض أعداد الفقراء تأثراً شديداً بمؤسسات الدولة والمؤسسات الاجتماعية. وتؤدي الاجراءات الرامية الى تحسين عمل هذه المؤسسات الى تحسين النمو والانصاف معا عن طريق تخفيض القيود البيروقراطية والاجتماعية التي تعيق العمل الاقتصادي وارتقاء سلم التقدم. غير أن تصميم وتنفيذ هذه التغييرات يتطلب ارادة سياسية قوية، لا سيما حين تمثل هذه التغييرات تحدياً أساسياً للقيم الاجتماعية السائدة أو المصالح المتأصلة. وبوسع الحكومات عمل الكثير للتأثير على الحوار العام لزيادة ادراك المنافع الاجتماعية التي تنجم عن الاجراءات العامة التي تتخذ لصالح الفقراء ولحشد التأييد السياسي لمثل هذه الاجراءات.

وضع الأساس القانوني والسياسي للتنمية الاشراكية. يجب أن تكون مؤسسات الدولة منفتحة ومسؤولة أمام الجميع. ويعني هذا وجود

ويجب أن تدار بحكمة عملية انفتاح حساب رأس المال - بما يتمشى مع تطور القطاع المالي المحلي - وذلك لتخفيض مخاطر ارتفاع درجة التقلب في تدفقات رؤوس الأموال. والاستثمار المباشر الطويل الأجل يمكن أن يجلب عناصر خارجية ايجابية، مثل نقل المعارف، ولكن التدفقات القصيرة الأجل يمكن أن تجلب عناصر خارجية سلبية، خاصة درجة التقلب. ولذلك يجب أن تعالج السياسات هذين الوضعين كل على حدة.

بناء أصول الفقراء. يتطلب بناء الأصول البشرية والمادية والطبيعية والمالية التي يمكن أن يمتلكها أو يستخدمها الفقراء اتخاذ اجراءات على ثلاث جبهات. أولا، زيادة تركيز الانفاق العام على الفقراء بوجه خاص، وزيادة المعروض من الخدمات الاجتماعية والاقتصادية الأساسية، وتخفيف القيود في جانب الطلب (مثلا من خلال تقديم منح دراسية للأطفال الفقراء). ثانيا، ضمان تقديم خدمات جيدة النوعية من خلال اتخاذ اجراءات مؤسسية تنطوي على تطبيق نظام ادارة سليم واستخدام الأسواق والعناصر الفاعلة المتعددة. ويمكن أن يعني هذا اصلاح نظام تقديم الخدمات العامة كما هو الحال بالنسبة للتعليم أو خصخصة تقديم الخدمات بطريقتة تضمن زيادة الخدمات المقدمة للفقراء، وهو أمر معقول في كثير من الأحيان في مجال توفير المياه ومرافق الصرف الصحي في المدن. ثالثا، ضمان مشاركة المجتمعات المحلية والأسر الفقيرة في اختيار وتنفيذ الخدمات ومراقبتها لجعل مقدمي الخدمات مسؤولين أمام الفقراء، مثلما حدث في مشروعات في السلفادور وتونس وأوغندا. وتشمل برامج بناء أصول الفقراء التوسع العريض القاعدة في خدمات التعليم مع مشاركة أولياء الأمور والمجتمعات المحلية في ذلك، والبرامج المشجعة على البقاء في المدارس (مثل تلك المطبقة في بنغلاديش والبرازيل والمكسيك وبولندا)، وبرامج التغذية، وبرامج الرعاية الصحية للأمهات والأطفال، وبرامج التحصين بالفقاعات والاجراءات التدخلية الصحية الأخرى، والخطط المستندة الى المجتمعات المحلية لحماية موارد المياه وغيرها من عناصر البيئة الطبيعية.

وهناك عناصر تكامل قوية بين الاجراءات التي تتخذ في المجالات المختلفة. فنظرا لوجود روابط وثيقة بين الأصول البشرية والمادية، على سبيل المثال، فإن تحسين امكانية حصول الفقراء على الطاقة أو وسائل النقل يمكن أن تزيد امكانية حصولهم على التعليم والموارد المتحققة منه. وتحسين البيئة يمكن أن تكون له آثار كبيرة على الفقر. وهذا الأمر موثق بقوة من حيث المكاسب الكبيرة التي تتحقق في مجال الصحة نتيجة تخفيض تلوث الهواء والماء - الذي له تأثير قوي على بعض أهم الأمراض التي يصاب بها الفقراء، بما في ذلك مشاكل الاسهال عند الأطفال واصابات الجهاز التنفسي.

معالجة مظاهر عدم المساواة في الأصول على أسس جنسية وعرقية وعنصرية واجتماعية. يتطلب الأمر اتخاذ اجراءات خاصة في كثير من

وعلاوة على ذلك، فإن افتقار النساء الى الاستقلالية تكون له عواقب سلبية كبيرة على تعليم الأطفال وحالتهم الصحية.

وزيادة درجة المساواة بين الجنسين مرغوبة في حد ذاتها ولما لها من منافع اجتماعية واقتصادية عملية تؤدي الى تخفيض أعداد الفقراء. وقد تحقق تقدم على سبيل المثال في مجالي التعليم والرعاية الصحية، ولكن لا يزال يتعين تحقيق المزيد. وتشير التجربة الى أنه من المطلوب مزيج من الاجراءات السياسية والقانونية والعامّة المباشرة. وقد نفذ اثنان وثلاثون بلداً، من الأرجنتين حتى الهند، اجراءات لتعزيز تمثيل المرأة في المجالس المحلية والوطنية، وقد بدأ ذلك بالفعل يحدث تغييرا في قدرة النساء على المشاركة في الحياة العامة واتخاذ القرارات. وتقوم بعض البلدان باصلاح مظاهر التحيز ضد النساء في القوانين، كما هو الحال في قانون الاصلاح الزراعي الذي أصدرته كولومبيا عام ١٩٩٤. وقد ثبت أن استخدام الموارد العامة لدعم تعليم البنات حقق نتائج طيبة في بنغلاديش وباكستان. وقد أدى تنفيذ مجموعة متنوعة من الاجراءات في مجال الأنشطة الانتاجية، وأبرزها التمويل البالغ الصغر وتوفير المستلزمات الزراعية، الى تحقيق منافع موثقة من حيث زيادة المحاصيل (في كينيا على سبيل المثال) وزيادة استقلالية النساء وتحسن الوضع الغذائي للأطفال (في بنغلاديش وفي كل مكان تقريبا بحثت فيه هذه القضية).

التصدي للحوافز الاجتماعية. تشكل الهياكل والمؤسسات الاجتماعية اطار العلاقات الاقتصادية والاجتماعية كما تشكل الكثير من العوامل الديناميكية التي تحدث الفقر وتساعد على استمراره - أو تخفف من حدته. والهياكل الاجتماعية التي تكون استيعابية وغير عادلة، مثل تقسيم المجتمع الى طبقات أو الانقسامات بين الجنسين، تشكل عقبات رئيسية أمام ارتقاء الفقراء سلم التقدم الاجتماعي. وبوسع الحكومات تقديم المساعدة عن طريق تشجيع الحوار حول الممارسات الاستيعابية أو مجالات التمييز وعن طريق مساندة اشراك الجماعات التي تمثل الفئات المستبعدة اجتماعيا. ويمكن مساعدة الجماعات التي تواجه تمييزا نشطا عن طريق اتباع سياسات العمل التصحيحي لتطبيق اجراءات مختارة لتصحيح الأوضاع التمييزية. ويمكن تخفيض مظاهر التقسيم الاجتماعي عن طريق الجمع بين الفئات المختلفة في محافل رسمية وغير رسمية وتوجيه طاقاتهم نحو العمليات السياسية بدلا من الصراع المكشوف. ويمكن أن تشمل الاجراءات الأخرى ازالة مظاهر التحيز العرقي والعنصري والجنسي في التشريعات وفي طريقة عمل الأنظمة القانونية وتشجيع تمثيل النساء والجماعات العرقية والعنصرية المحرومة وسماع أصواتهن في منظمات المجتمعات المحلية والمنظمات الوطنية.

مساندة رأس المال الاجتماعي للفقراء. القواعد والمبادئ الاجتماعية والشبكات الاجتماعية تعتبر شكلا رئيسيا من رأس المال الذي يمكن أن يستخدمه الناس للخروج من دائرة الفقر. ولذلك فانه من الأهمية بمكان العمل مع شبكات الفقراء ومساندتها وتحسين امكاناتها عن طريق

مؤسسات شفافة ذات آليات ديمقراطية واشراكية لاتخاذ القرارات ومراقبة تنفيذها، تساندها أنظمة قانونية تشجع النمو الاقتصادي وتعزز المساواة القانونية. ونظرا لأن الفقراء لا يملكون الموارد والمعلومات اللازمة للوصول الى النظام القانوني، فان اجراءات مثل المساعدة القانونية ونشر وتوزيع المعلومات عن الاجراءات القانونية - مثل منظمة ASK في بنغلاديش - تعتبر أدوات قوية بصورة خاصة لخلق أنظمة قانونية أكثر اشراكا وأكثر عرضة للمساءلة.

خلق أجهزة ادارة عامة تشجع النمو والمساواة. أجهزة الادارة العامة التي تنفذ السياسات بكفاءة وبدون فساد أو مضايقات تحسّن تقديم القطاع العام للخدمات وتسهل نمو القطاع الخاص. ويستدعي الأمر تقديم حوافز أداء ملائمة لجعل أجهزة الادارة العامة مسؤولة أمام المتفاعلين بالخدمات ومستجيبة لاحتياجاتهم. والحصول على المعلومات مثل الموازنات، ووجود آليات اشراكية لاعداد الموازنات، وتقييم أداء الخدمات العامة تسهم كلها في زيادة قدرة المواطنين على صياغة ومراقبة أداء القطاع العام مع تقليل فرص الفساد وتضييق نطاقه. واصلاح أجهزة الادارة العامة وغيرها من الأجهزة مثل جهاز البوليس لزيادة درجة تحملها للمسؤولية واستجابتها لاحتياجات الفقراء يمكن أن يكون له أثر كبير على حياتهم اليومية.

تشجيع اللامركزية الاشراكية وتنمية المجتمعات المحلية. تحقيق اللامركزية يمكن أن يقرب الجهات المقدمة للخدمات من المجتمعات المحلية الفقيرة ومن الفقراء، مما يحتمل أن يزيد من قدرة الناس على التحكم في الخدمات التي يستحقون الحصول عليها. وسيطلب ذلك تقوية القدرات المحلية ونقل الموارد المالية الى السلطات المحلية. ومن الضروري أيضا اتخاذ اجراءات لتفادي استيلاء النخب المحلية على هذه الخدمات لأنفسها. ويجب أن تفتقر اللامركزية بآليات فعالة للمشاركة الشعبية وممارسة المواطنين الرقابة على الأجهزة الحكومية. وتشمل الأمثلة على ذلك اللامركزية التي تشجع الخيارات المستندة الى المجتمعات المحلية بالنسبة لاستخدام الموارد وتنفيذ المشروعات. وهناك أيضا مجموعة متنوعة من الخيارات لاشراك المجتمعات المحلية والأسر في الأنشطة القطاعية - مثل اشراك أولياء الأمور في شؤون التعليم واشراك جمعيات المستخدمين في أنشطة امداد المياه والري.

تشجيع المساواة بين الجنسين. تشكل العلاقات غير المتساوية بين الجنسين جزءا من القضية الأوسع نطاقا المتعلقة بمظاهر عدم المساواة الاجتماعية المستندة الى القواعد والمبادئ والقيم الاجتماعية. ولكن أهمية المساواة بين الجنسين شاملة جدا لدرجة أنها تستدعي تركيزا اضافيا. ومع أن أنماط عدم المساواة بين الجنسين تتفاوت بشدة عبر المجتمعات المختلفة، فان أغلبية النساء والبنات في كل البلدان تقريبا محرومة من حيث قوتهن وسيطرتهن النسبية على الموارد المادية (في معظم البلدان، يقتصر حق ملكية على الرجال)، وكثيرا ما يواجهن مظاهر عدم أمن أشد حدة مما يواجه الرجال (على سبيل المثال، بعد وفاة أزواجهن). ولذلك، فان درجة حرمان النساء الفقيرات تتضاعف.

يقول عن ذلك أهمية وجود شبكات أمان لمواجهة التقلبات الدورية على أساس دائم بحيث تستخدم حين تواجه البلدان المعنية أي صدمات. وهذه الإجراءات وغيرها يمكن أيضا أن تساعد في التصدي للصدمات الطبيعية، إذ يمكن أن تمول "صناديق الكوارث" جهود الإغاثة في أعقاب وقوع كوارث طبيعية وأن تساعد تطبيق تكنولوجيات جديدة وتوفير تدريب لتحسين تقييم المخاطر. ويمكن أن يؤدي تنفيذ استثمارات ووضع ترتيبات تأمينية في الأوقات العادية إلى تخفيض التكاليف الشخصية حين تقع الكوارث.

تصميم أنظمة وطنية لإدارة المخاطر الاجتماعية تكون مساندة أيضا للنمو. هناك طلب في مختلف أنحاء العالم على أنظمة وطنية لإدارة المخاطر الاجتماعية. والتحدى المائل في هذا الصدد هو تصميم هذه الأنظمة بحيث لا تنتقص من القدرة على المنافسة وبحيث يستفيد منها الفقراء. ومن الأمثلة على ذلك الأنظمة التي توفر تأمينًا لغير الفقراء وتشمل معاشات اجتماعية للفقراء، كما هو الحال في شيلي؛ والتأمين الصحي الذي يحمي من كوارث المرض التي يمكن أن تلتهم كل أصول الأسرة، كما هو الحال في كوستاريكا؛ والتأمين والمساعدة ضد البطالة اللذان لا يقوضان الحافز على العمل. غير أنه للاستفادة الكاملة من هذه المزايا يجب أن تتوفر للاقتصادات القدرة المؤسسية على إدارة هذه الأنظمة بفعالية.

التصدي للصراع المدني. يلحق الصراع المدني أضرارًا مدمرة بالفقراء. وتحدث معظم هذه الصراعات في البلدان الفقيرة ومعظمها عبارة عن حروب أهلية - فقد وقعت نسبة ٨٥ في المائة من كافة الصراعات داخل حدود البلدان المعنية فيما بين عام ١٩٨٧ وعام ١٩٩٧. وبالإضافة إلى الخسائر المباشرة في الأرواح، تحدثت هذه الصراعات فوضى وأضرار اجتماعية واقتصادية وتخلف تركة رهيبية من الآثار النفسية والاجتماعية الضارة. وكثيرا ما يجند الأطفال كجنود لخوض المعارك - كما حدث في سيراليون - ويعاني عدد أكبر كثيرا من الأطفال من فقدان الأسرة وانقطاع الانتظام في الدراسة وآثار نفسية تقلل إلى الأبد إمكانات نموهم وتطورهم.

ومع أنه من الأهمية البالغة مواصلة التركيز على بناء المجتمعات المعنية بعد انتهاء الصراع، كما حدث في كمبوديا ورواندا، فلا يقل عن ذلك أهمية والحاحا اتخاذ إجراءات لمنع الصراع قبل حدوثه. وهناك أدلة على أن تقوية المؤسسات التعددية - مساندة حقوق الأقليات وتوفير الأساس المؤسسي لتسوية الصراعات سلميا - له تأثير بالغ. ومن الأهمية بمكان أيضا لتفادي وقوع الصراع بذل جهود لحمل الجماعات المختلفة على التفاعل مع بعضها البعض من خلال مؤسسات سياسية أكثر إشراكا وتشاركا ومن خلال انشاء مؤسسات مدنية. وكما أشرنا أدناه، من الضروري أيضا اتخاذ إجراءات دولية لتقليل إمكانية الحصول على الموارد اللازمة لتمويل الصراع وتخفيض حجم التجارة الدولية في الأسلحة. وإذا تمكنت البلدان المختلفة من السير على طريق

ربطها بالمنظمات الوسيطة والأسواق الأوسع نطاقا والمؤسسات العامة. ويتطلب تحقيق ذلك أيضا تحسين البيئات القانونية والتنظيمية والمؤسسية للجماعات التي تمثل الفقراء. ونظرا لأن الفقراء ينظمون أنفسهم عادة على المستوى المحلي، سيحتاج الأمر أيضا إلى اتخاذ إجراءات لتقوية قدراتهم على التأثير على السياسة على مستوى الولايات والمستوى الوطني مثلا عن طريق ربط المنظمات المحلية بالمنظمات الأوسع نطاقا.

الأمن

يتطلب تحقيق قدر أكبر من الأمن زيادة التركيز على كيفية تأثير عدم الأمن على حياة الفقراء والاحتمالات المستقبلية أمامهم. كما يتطلب ذلك مزيجا من الإجراءات للتصدي للمخاطر على مستوى الاقتصاد بأسره أو على مستوى المناطق وللمساعدة الفقراء على مواجهة الصدمات المناوئة على المستوى الفردي.

صياغة نهج متكامل لمساعدة الفقراء على إدارة المخاطر. يستدعي الأمر اتخاذ إجراءات تدخلية مختلفة - على مستوى المجتمع المحلي والسوق والدولة - لمعالجة المخاطر المختلفة وقطاعات السكان المختلفة. وقد يستدعي الأمر اتخاذ مزيج من الإجراءات التدخلية لمساندة إدارة المخاطر التي تواجهها المجتمعات المحلية والأسر، ويتوقف ذلك على نوع المخاطر والقدرات المؤسسية لدى البلد المعني. ويمكن أن تكمل برامج التأمين البالغ الصغر برامج الائتمان البالغ الصغر الخاصة بالنساء الفقيرات، بحيث تستند إلى المنظمات الخاصة بهن، مثلما هو الحال في المشروعات التي تديرها منظمة النساء العاملات لحساب أنفسهن في الهند لمصلحة النساء العاملات في القطاع غير الرسمي. ويمكن أن تتوسع مشروعات الأشغال العامة استجابة للصدمات المحلية أو الوطنية. كما أن برامج تحويل المواد الغذائية والصناديق الاجتماعية للمساعدة في تمويل المشروعات التي تحددها المجتمعات المحلية يمكن أن تكون فعالة في التصدي للكوارث.

اعداد برامج وطنية لمنع الصدمات العامة - المالية والطبيعية - والاعداد لمواجهةها والتصدي لها. كثيرا ما يكون التصدي للصدمات على مستوى الاقتصاد بأسره هو أصعب مهمة تواجه المجتمعات المحلية والأسر الفقيرة، خاصة حين تكون هذه الصدمات متكررة أو عميقة أو مستمرة. ويعتبر وجود سياسات سليمة للاقتصاد الكلي وأنظمة مالية قوية أمرا أساسيا لإدارة المخاطر الناجمة عن الصدمات المالية وتغير معدلات التبادل التجاري، ولكن يجب استكمال ذلك بإدارة حصيفة لانفتاح حساب رأس المال، وذلك لتقليل المخاطر الناجمة عن تقلب معدلات التدفقات القصيرة الأجل. كذلك يستدعي الأمر اتخاذ إجراءات خاصة للتأكد من أن الانفاق على البرامج ذات الأهمية للفقراء - مثل البرامج الاجتماعية والتحويلات الموجهة - لا ينخفض خلال فترات الانكماش الاقتصادي، خاصة بالنسبة لارتفاع حجم الاحتياجات. ولا

تقديرات تفيد بأن التعريفات الجمركية التي تفرضها بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والإعانات التي تقدمها تسبب خسائر سنوية في الرفاهية تبلغ حوالي ٢٠ بليون دولار في البلدان النامية، أي ما يساوي حوالي ٤٠ في المائة من المساعدات التي قدمت في عام ١٩٩٨. وتشعر بلدان نامية كثيرة بأنها رغم قيامها بتحرير أنظمتها التجارية، فإن أبعادا رئيسية في أنظمة التجارة في البلدان الغنية تضعها في وضع مناوئ، وعلاوة على ذلك، بوسع البلدان المانحة للمساعدات تقوية قدرة البلدان النامية على متابعة جهود تخفيض أعداد الفقراء، عن طريق زيادة تدفقات المساعدات للبلدان التي تهين بيئة سياسات سليمة مساندة لتخفيض أعداد الفقراء، وعن طريق تمويل المبادرة المحسنة لتخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بأموال إضافية غير تلك المخصصة لموازنات المساعدات.

التمكين من أسباب القوة. يمكن اتخاذ إجراءات عالمية تمكن الفقراء والبلدان الفقيرة من أسباب القوة في المحافل الوطنية والعالمية. ويجب تقديم المساعدات بوسائل تضمن زيادة امتلاك البلدان المتلقية لها (أي قدرتها على التصرف فيها)، ويجب أن توجه بصورة متزايدة لبرامج تخفيض أعداد الفقراء التي تديرها البلدان المعنية والتي تكون موجهة نحو تحقيق النتائج والتي تعد بالاشتراك الفعال من جانب المجتمع المدني والعناصر الفاعلة في القطاع الخاص. ويجب أن يكون للفقراء والبلدان الفقيرة رأي أكبر في المحافل الدولية، لضمان أن الأولويات والاتفاقيات والمعايير الدولية - مثلا في مجالات التجارة وحقوق الملكية الفكرية - تعكس احتياجاتهم واهتماماتهم.

ويجب أن تواصل المؤسسات المالية الدولية والمنظمات الدولية الأخرى جهودها لضمان الشفافية الكاملة في استراتيجياتها وإجراءاتها - وأن تفتح حوارات منتظمة مع منظمات المجتمع المدني، لا سيما تلك التي تمثل الفقراء. ويجب أيضا أن تساند المنظمات الدولية الائتلافات العالمية القائمة للفقراء حتى تشرى بذلك المناقشات العالمية. كما أن الإجراءات التي تتخذها الشركات المتعددة الجنسيات، مثل التمسك بأساليب الاستثمار الأخلاقية واعتماد قواعد ومعايير للعمل، يمكن أن تمنح جماعات الفقراء أسباب القوة.

الأمن. يستدعي الأمر أيضا اتخاذ إجراءات لتخفيض المخاطر الناجمة عن القوى الدولية المناوئة. ويجب على المؤسسات المالية الدولية، بالاشتراك مع الحكومات والقطاع الخاص، تقوية النظام المالي الدولي وتحسين إدارته لتخفيض درجة التقلبات الاقتصادية، التي يمكن أن تكون مدمرة للفقراء. كما يجب على حكومات البلدان الصناعية، بالتعاون في أحيان كثيرة مع القطاع الخاص، تقديم مساندة أكبر للسلع العامة الدولية - من أجل استنباط وتوزيع لقاحات ضد أمراض نقص المناعة المكتسبة / الإيدز والسل والملاريا، ومن أجل تحقيق تقدم في البحوث الزراعية الدولية الخاصة بالمناطق المدارية وشبه القاحلة ونشر نتائج هذه البحوث. ويمكن أن تؤدي الإجراءات الدولية لحماية

التنمية الاقتصادية الإشرافية، فسوف تتاح لها الفرصة للتحوّل من دائرة العنف الشريرة إلى دائرة حميدة. ولا يزال الصراع العنيف يمثل واحدا من أكثر المجالات صعوبة والحاحا من حيث ضرورة اتخاذ إجراءات تؤثر على بعض أشد الناس فقرا في العالم.

التصدي لوباء نقص المناعة المكتسبة / الإيدز. يعتبر وباء نقص المناعة المكتسبة / الإيدز بالفعل واحدا من أهم مصادر عدم الأمن في البلاد المصابة به بشدة في أفريقيا. ومع أن الآثار المدمرة المباشرة للوباء تحدث على المستوى الفردي ومستوى الأسرة، فإن عواقب الوباء ونتائجه أوسع نطاقا من ذلك بكثير، ابتداء من فرض ضغوط لا تحتمل على الآليات التقليدية لرعاية الأطفال الأيتام، وانتهاء بفرض ضغوط هائلة على أنظمة الرعاية الصحية وفقد العمالة المنتجة مما يؤثر على مجتمعات محلية وشعوب بأكملها. وهناك أكثر من ٢٤ مليون شخص مصابون بمرض نقص المناعة المكتسبة (٩٠ في المائة منهم في البلدان النامية)، كما يصاب ٥ ملايين آخرين كل عام. وقد توفي بالفعل أكثر من ١٨ مليون شخص من الأمراض ذات الصلة بوباء الإيدز. ويعتبر اتخاذ إجراءات على المستوى الدولي لإيجاد لقاح ضد الإيدز أمرا بالغ الأهمية بالنسبة للمستقبل، ولكن التجارب المختلفة تظهر أن الأمر الذي سيحدث فرقا حقيقيا الآن هو توفر القيادة الفعالة وحدث تغيير اجتماعي لمنع انتشار وباء نقص المناعة المكتسبة ورعاية المصابين بالمرض بالفعل. ويمكن أن يتطلب ذلك مواجهة المحظورات المتعلقة بممارسة الجنس، وتوجيه المعلومات والمساندة إلى الفئات المعرضة لمخاطر عالية مثل المومسات، وتوفير رعاية حنونة للمصابين بالمرض. وتوضح أمثلة البرازيل والسنغال وتايلند وأوغندا ما يمكن عمله إذا توفرت الإرادة للعمل بحزم وتصميم.

الاجراءات الدولية

في كثير من الأحيان، لن تكون الإجراءات على المستوى الوطني والمحلي كافية لتخفيض أعداد الفقراء بسرعة. فهناك مجالات عديدة تتطلب إجراءات دولية - خاصة من جانب البلدان الصناعية - لضمان تحقيق مكاسب للبلدان الفقيرة وللفقراء في البلدان النامية. وتمثل زيادة التركيز على تخفيف أعباء الديون، والإجراءات المرتبطة بذلك لزيادة فعالية التعاون الإنمائي من خلال المساعدات، جزءا من هذه العملية. ولا يقل عن ذلك أهمية اتخاذ إجراءات في مجالات أخرى، ابتداء بالتجارة ومرورا باللقاحات وانتهاء بالإجراءات الضرورية لسد الفجوة في المعلومات والمعارف، وهي إجراءات يمكن أن تحسن الفرص المتاحة للفقراء وتمكينهم من أسباب القوة وزيادة أمنهم.

الفرص المتاحة. في إطار نظام تجاري يستند إلى القواعد، يمكن للبلدان الصناعية أن تزيد الفرص المتاحة بفتح أسواقها بصورة أكمل أمام الواردات من البلدان الفقيرة، خاصة في مجالات الزراعة، والمصنوعات المكثفة لاستخدام الأيدي العاملة، والخدمات. وهناك

والافتقار الى القدرة على التعبير عن الرأي والقوة والتمثيل. ويقترن هذا المفهوم المتعدد الأبعاد للفقر بقدر أكبر من التعقيد في استراتيجيات تخفيض أعداد الفقراء، لأنه يتعين أن تؤخذ في الاعتبار عوامل أكثر - مثل القوى الاجتماعية والثقافية.

وطريقة معالجة هذا التعقيد والتشابك هي من خلال التمكين من أسباب القوة واتاحة المشاركة - المحلية والوطنية والدولية. ويجب أن تكون الحكومات الوطنية مسؤولة بصورة كاملة أمام مواطنيها عن مسار التنمية الذي تنتهجه. ويمكن أن تتيح الآليات التشاركية فرصة ابداء الرأي للنساء والرجال، خاصة منهم المنتمين الى قطاعات المجتمع الفقيرة والمستبعدة. ويجب أن يعكس تصميم الهيئات والخدمات اللامركزية الأوضاع المحلية والهيكل الاجتماعية والأعراف والمعايير

البيئة الى تقليل الآثار الضارة الناجمة عن التدهور البيئي، والتي يمكن أن تكون شديدة الوطأة بالنسبة لبعض البلدان الفقيرة. ويجب على المجتمع الدولي أن يكبح جماح الصراع المسلح - الذي يؤثر أكثر ما يؤثر على الفقراء - عن طريق اتخاذ اجراءات لتخفيض التجارة الدولية في الأسلحة وتعزيز السلام ومساندة اعادة الاعمار المادي والاجتماعي في أعقاب انتهاء الصراع.

العمل مع مكافحة الفقر

تدرك الاستراتيجية المعروضة في هذا التقرير أن الفقر أكثر من مجرد عدم كفاية الدخل أو التنمية البشرية - بل انه أيضا التعرض للمعاناة

الجدول ١-أ

الفقر الناجم عن انخفاض الدخل حسب المناطق، سنوات مختارة، ١٩٨٧-١٩٩٨

المنطقة	السكان الذين يشملهم على الأقل استقصاء واحد (نسبة مئوية)				
	١٩٨٧	١٩٩٠	١٩٩٣	١٩٩٦	١٩٩٨
شرق آسيا والمحيط الهاديء	٩٠.٨	٤١٧.٥	٤٥٢.٤	٤٣١.٩	٢٧٨.٣
ما عدا الصين	٧١.٩	١١٤.٩	٩٢.٠	٨٣.٥	٦٥.٩
أوروبا وآسيا الوسطى	٨١.٧	١.٩	٧.٩	١٨.٣	٢٤.٠
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	٨٨.٠	٦٣.٧	٧٣.٨	٧٠.٨	٧٨.٢
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٥٢.٥	٩.٣	٥.٧	٥.٠	٥.٥
جنوب آسيا	٩٧.٩	٤٧٤.٤	٤٩٥.٩	٥٠٥.٩	٥٢٢.٠
أفريقيا جنوب الصحراء	٧٢.٩	٢١٧.٢	٢٤٢.٣	٢٧٣.٣	٢٩٠.٩
المجموع	٨٨.٩	١١٨٣.٢	١٢٧٦.٤	١٣٠٤.٣	١١٩٨.٩
ما عدا الصين	٨٤.٢	٨٧٩.٨	٩١٥.٩	٩٥٥.٩	٩٨٥.٧

المنطقة	السكان الذين يعيشون على أقل من دولار واحد يوميا (نسبة مئوية)				
	١٩٨٧	١٩٩٠	١٩٩٣	١٩٩٦	١٩٩٨
شرق آسيا والمحيط الهاديء	٢٦.٦	٢٧.٦	٢٥.٢	١٤.٩	١٥.٣
ما عدا الصين	٢٣.٩	١٨.٥	١٥.٩	١٠.٠	١١.٣
أوروبا وآسيا الوسطى	٠.٢	١.٦	٤.٠	٥.٩	٥.٩
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	١٥.٣	١٦.٨	١٥.٣	١٥.٦	١٥.٦
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٤.٣	٢.٤	١.٩	١.٨	١.٩
جنوب آسيا	٤٤.٩	٤٤.٠	٤٢.٤	٤٢.٣	٤٠.٠
أفريقيا جنوب الصحراء	٤٦.٦	٤٧.٧	٤٩.٧	٤٨.٥	٤٦.٣
المجموع	٢٨.٣	٢٩.٠	٢٨.٩	٢٤.٥	٢٤.٠
ما عدا الصين	٢٨.٥	٢٨.٩	٢٧.٧	٢٧.٠	٢٦.٢

ملاحظة: حد الفقر هو ١.٠٨ دولار يوميا بسعر تعادل القوة الشرائية لعام ١٩٩٣. تستند تقديرات الفقر الى بيانات الدخل أو الاستهلاك من البلدان في كل منطقة التي توفر على الأقل استقصاء واحد خاص بها خلال فترة السنوات ١٩٨٥-١٩٩٨. حيثما لا تتفق سنوات الاستقصاء مع السنوات الواردة في الجدول، عدلت التقديرات باستخدام أقرب استقصاء متوفر وتطبيق معدل نمو الاستهلاك المستمد من الحسابات القومية. وباستخدام افتراض أن عينة البلدان التي غطتها الاستقصاءات تعتبر عينة ممثلة للمنطقة ككل، تم تقدير عدد الفقراء حسب المناطق. ومن الواضح أن هذا الافتراض أقل دقة في المناطق التي يغطيها أقل عدد من الاستقصاءات. للاطلاع على مزيد من التفاصيل بشأن البيانات والمنهج المستخدم، أنظر تشن ورافالويون (٢٠٠٠).

الفصل الأول، ونظرا لأن الأرقام الخاصة بعام ١٩٩٨ أرقام أولية بسبب قلة عدد الاستقصاءات المتاحة (أنظر الاطار ١-٢).

٥- هامنر وناشولد ١٩٩٩ .

٦- هامنر وناشولد ١٩٩٩؛ ماكغي ١٩٩٩ .

٧- للاطلاع على مناقشة للعلاقة بين البيئة والنمو، أنظر الفصل الرابع من وثيقة البنك الدولي (٢٠٠٠).

٨- للاطلاع على مزيد من المعلومات، أنظر قاعدة البيانات الاحصائية لمؤسسة الأمم المتحدة للطفولة على موقع الانترنت www.unicef.org/statis.

المراجع

Chen, Shaohua, and Martin Ravallion. 2000. "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?" Policy Research Working Paper. World Bank, Washington, D.C.

Hanmer, Lucia, and Felix Naschold. 1999. "Are the International Development Targets Attainable?" Overseas Development Institute, Portland House, London.

IMF (International Monetary Fund), OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), UN (United Nations), and World Bank. 2000. *A Better World for All—Progress towards the International Development Goals*. Washington, D.C. [www.paris21.org/betterworld/].

McGee, Rosemary. 1999. "Meeting the International Development Targets: What Are the Prospects and Key Challenges? Uganda Country Study." Christian Aid, London.

Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera K. Shah, and Patti Petchsch. 2000. *Crying Out for Change: Voices of the Poor*. New York: Oxford University Press.

Narayan, Deepa, with Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher, and Sarah Koch-Schulte. 2000. *Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor*. New York: Oxford University Press.

Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.

World Bank. 2000a. *The Quality of Growth*. New York: Oxford University Press.

———. 2000b. *World Development Indicators 2000*. Washington, D.C.

الثقافية والتراث الاجتماعي والثقافي. ويجب على المؤسسات الدولية أن تنصت لمصالح الفقراء وأن تسعى الى تعزيزها. فالفقراء هم العناصر الرئيسية الفاعلة في الكفاح ضد الفقر. ويجب أن يكون لهم الدور الرئيسي في تصميم استراتيجيات مكافحة الفقر وتنفيذها ومراقبتها. وللبلدان الغنية والمنظمات الدولية دور هام تضطلع به في هذه العملية. فاذا كان لأحد البلدان النامية برنامج متماسك وفعال و وطني النشأة لتخفيض أعداد الفقراء، فيجب أن يحظى بمساندة قوية - لتوفير الرعاية الصحية والتعليم لشعبه، وازالة العوز والتعرض للمعاناة. وفي الوقت نفسه يجب تعبئة وحشد القوى العالمية لصالح الفقراء والبلدان الفقيرة، حتى لا يتخلفوا عن ركب التقدم العلمي والطبي. ويجب أن يكون تعزيز الاستقرار المالي والبيئي العالمي - وتخفيض حواجز الأسواق أمام منتجات وخدمات البلدان الفقيرة - جزءا جوهريا من هذه الاستراتيجية.

عالم متفاوت؟ أم عالم اشراكي؟ عالم يعاني من الفقر؟ أم عالم متحرر من الفقر؟ ان اتخاذ اجراءات متزامنة لزيادة الفرص المتاحة والتمكين من أسباب القوة وتوفير الأمن يمكن أن يخلق عوامل ديناميكية جديدة مؤدية للتغيير تجعل من الممكن معالجة الحرمان البشري وخلق مجتمعات تسودها العدالة وقادرة أيضا على المنافسة والانتاج. واذا تعاونت البلدان النامية والمجتمع الدولي معا على الجمع بين هذا المفهوم الثاقب وبين الموارد الحقيقية، المالية وتلك المجسدة في الأشخاص والمؤسسات - أي الخبرات والمعارف والخيال - فسيشهد القرن الحادي والعشرون تقدما سريعا في الكفاح الرامي الى وضع حد للفقر.

ملاحظات

١- Sen 1999 .

٢- هذا التقرير عن زيارة قام بها رافي كانبور، الذي كان مدير فريق اعداد التقرير حتى مايو ٢٠٠٠ .

٣- يلاحظ أن عام ١٩٩٨ هو أحدث عام تتوفر بيانات بشأنه. غير أن أرقام عام ١٩٩٨ تعتبر أرقاما أولية.

٤- على الرغم من أن هذه الأرقام تتيح احساسا بالاتجاهات العامة، فيجب معالجتها بحذر على ضوء نقص البيانات المذكورة في