



الأمم المتحدة

لجنة السياسات الإنمائية

تقرير عن الدورة الثالثة عشرة
(٢١-٢٥ آذار/مارس ٢٠١١)

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الوثائق الرسمية، ٢٠١١

الملحق رقم ١٣

المجلس الاقتصادي والاجتماعي
الوثائق الرسمية، ٢٠١١
الملحق رقم ١٣

لجنة السياسات الإنمائية

تقرير عن الدورة الثالثة عشرة
(٢١-٢٥ آذار/مارس ٢٠١١)



الأمم المتحدة • نيويورك، ٢٠١١

ملاحظة

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

يتضمن هذا التقرير النتائج والتوصيات الرئيسية الصادرة عن الدورة الثالثة عشرة للجنة السياسات الإنمائية. وتناولت اللجنة أثناء الدورة المواضيع التالية: توفير التعليم للجميع، القضايا المتعلقة بأقل البلدان نمواً (بما في ذلك رصد تقدم التنمية في غينيا الاستوائية وساموا)، والمهجرة والتنمية.

وفيما يتعلق بموضوع الاستعراض الوزاري السنوي عام ٢٠١١ المعنون "تنفيذ الأهداف والالتزامات المتفق عليها دولياً فيما يتعلق بالتعليم" لاحظت اللجنة أن كثيراً من البلدان النامية قد حققت تقدماً ملحوظاً تجاه تلبية الأهداف المتفق عليها دولياً بالنسبة للتعليم، بما في ذلك تعميم التعليم الابتدائي. ومن ناحية ثانية، ففي أنحاء كثيرة من العالم النامي، تتصف نوعية التعليم المقدم بأنها لا تؤدي إلى تحسين المهارات الإدراكية وكثيراً جداً ما تحدث "أزمة تعلم". وثمة حاجة إلى إجراء تحسينات ملحّة ويعد وضع مؤشرات لجودة التعليم ورصدها، ضروريان لزيادة الإسهام الذي يمكن أن يؤديه التعليم للنمو الاقتصادي المنصف، إلى أقصى حد ممكن؛ وينبغي استكشاف إمكانية إدراج تلك المؤشرات في الأهداف الإنمائية للألفية.

ولمواكبة خطى الأسواق التنافسية والمعمولة والتكنولوجيات السريعة التغيير، يجب أن توجه نظم التعليم نحو إيجاد موارد بشرية تتمتع بالمهارات والمرونة بالقدر المناسب للتكيف مع الظروف المتغيرة. ويجب إيلاء اهتمام متزايد للتعليم فيما بعد المرحلة الابتدائية والتدريب على المهارات، بما في ذلك التدريب أثناء العمل، من أجل توطيد المزايا المكتسبة من التعليم الأولي. ويعد التنسيق ضرورياً بين الجهات التي توفر التعليم والتدريب وبين أرباب الأعمال من أجل تعزيز الصلات بين التعليم وفرص العمل. وينبغي وضع السياسات التعليمية المقترنة بإعادة التدريب في مجالات العمل، ضمن سياق استراتيجيات الاقتصاد الكلي والتنمية الأوسع نطاقاً، وينبغي مراعاة تنقل اليد العاملة على الصعيد الدولي. ويجب أن تراعى الاستراتيجيات الاقتصادية بدورها الحاجة إلى إيجاد طلب كاف على العمل للأشخاص الذين يتخرجون من النظم التعليمية الوطنية.

وللتحضير للاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لقائمة أقل البلدان نمواً، الذي سيجري في عام ٢٠١٢، استعرضت اللجنة المعايير والمؤشرات المستخدمة لتحديد تلك البلدان. وحددت اللجنة أقل البلدان نمواً باعتبارها البلدان القليلة الدخل التي تعاني من أشد العوائق الهيكلية وطأة في مجال التنمية المستدامة. ومع تأكيد اللجنة على موثوقية المعايير

الحالية المستخدمة للتحديد اقترحت مزيدا من الصقل للمؤشرات، وبخاصة من أجل أن تعكس بصورة أفضل أوجه الضعف الهيكلية للبلدان إزاء التغير المناخي.

واستعرضت اللجنة أيضا التقدم الحالي في مجال التنمية في غينيا الاستوائية وساموا. ومن المقرر أن يرفع اسم ساموا من قائمة أقل البلدان نموا في عام ٢٠١٤، وهي تتعافى من أزمة مزدوجة تتمثل في الأزمة الاقتصادية والمالية عام ٢٠٠٨، و كارثة السونامي في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩. والمتوقع عودة البلد إلى طريق التنمية المستدامة ويعزى ذلك بصورة كبيرة إلى انتعاش قطاع التصنيع، فضلا عن جهود إعادة البناء التي تقوم بها الحكومة، والدعم المستمر من جانب المجتمع الدولي. ولا تزال الآفاق الاقتصادية مواتية بالنسبة لغينيا الاستوائية التي وافق المجلس على رفع اسمها من قائمة أقل البلدان نموا عام ٢٠٠٩، وإن لم تحط الجمعية العامة علما بهذا بعد؛ وقد صُنّف البلد مؤخرا من جانب البنك الدولي بوصفه بلدا مرتفع الدخل. وترى اللجنة أن من المهم أن تتخذ الجمعية العامة إجراء للمحافظة على موثوقية فئة أقل البلدان نموا.

وأخيرا، نظرت اللجنة في التفاعل بين التنمية والهجرة وبخاصة في سياق الأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة وترى اللجنة أن للهجرة الدولية آثار مهمة على عملية التنمية وعلى أداء الاقتصادات الحديثة. وعندما تخضع للتنظيم بصورة كافية، يمكن أن تغدو مصدرا للمنافع المتبادلة لكل من البلدان المرسلّة والمستقبلة. ومن ناحية ثانية، ينبغي عدم النظر إلى الهجرة باعتبارها بديلا عن استراتيجية إنمائية وطنية أصيلة. وقد جلبت الأزمة الاقتصادية شواغل إضافية تشمل الآثار السلبية على رفاه المهاجرين ومشاعر متزايدة مناهضة للمهاجرين. وتدعو اللجنة إلى زيادة التعاون الدولي وإحراز تقدم أوضح تجاه وضع إطار دولي لتنظيم تدفقات الهجرة، مع التعريف الدقيق للحقوق والالتزامات التي تؤثر في المهاجرين في بلدان العبور والبلدان المضيفة، وتشجيع اتخاذ تدابير لتعزيز الآثار الإنمائية الإيجابية للهجرة والحد من آثارها السلبية. ويلزم أن تقوم الحكومات المضيفة ببذل المزيد من الجهود لحماية الفئات الضعيفة من المهاجرين بصورة أفضل كما ينبغي أن تكافح بهمة ردود الفعل المناهضة للهجرة ومظاهر كراهية الأجانب في مجتمعاتها.

المحتويات

الصفحة	الفصل
١	الأول - المسائل التي تتطلب اتخاذ المجلس الاقتصادي والاجتماعي إجراءات بشأنها أو التي تعرض عليه . . .
١	ألف - المسائل التي تتطلب اتخاذ المجلس إجراءات بشأنها
٢	باء - المسائل التي عرضت على المجلس
٤	الثاني - توفير التعليم الجيد للجميع: تلبية الاحتياجات من الموارد البشرية في البلدان النامية
٤	ألف - مقدمة
٦	باء - النظم التعليمية والاستراتيجيات الإنمائية
٧	جيم - جودة التعليم: الإنصاف ونواتج سوق العمل
٩	دال - الاستنتاجات والتوصيات
١١	الثالث - المسائل المتعلقة بأقل البلدان نمواً وعملية رفع أسماء تلك البلدان من القائمة
١١	ألف - مقدمة
١١	باء - معايير تحديد أقل البلدان نمواً
١٢	جيم - التغيير المناخي وتحديد أقل البلدان نمواً
١٣	دال - دور النزاع في تحديد أقل البلدان نمواً
١٣	هاء - صقل المؤشرات الحالية
١٨	واو - تطبيق المعايير
١٩	زاي - ملامح الضعف وتقييم الأثر
٢٠	الرابع - رصد البلدان التي رُفِعَ اسمها من فئة أقل البلدان نمواً
٢٢	الخامس - الهجرة والتنمية في ضوء الأزمة
٢٢	ألف - مقدمة

٢٣	التحويلات وتدفق رأس المال البشري
٢٤	آثار الأزمة
٢٥	أوجه القصور في الاستخدام المفرط للقواعد المُقيدة
٢٧	التوصيات
٢٩	الأمم المتحدة المقبلية للجنة السياسات الإنمائية
٣٠	تنظيم الدورة
المرفقات	
٣١	قائمة المشاركين
٣٣	جدول الأعمال
٣٤	قائمة الوثائق المعروضة على اللجنة في دورتها الثالثة عشرة

الفصل الأول

المسائل التي تتطلب اتخاذ المجلس الاقتصادي والاجتماعي إجراءات بشأنها أو التي تعرض عليه

ألف - المسائل التي تتطلب اتخاذ المجلس إجراءات بشأنها

التوصية ١: نحو تنفيذ الأهداف المتفق عليها دوليا فيما يتعلق بالتعليم

١ - لم يقابل التقدم في تلبية صافي الأرقام المستهدفة في الأهداف الإنمائية للألفية بتحسينات في نوعية التعليم المقدم. وفي كثير من الحالات، تكون نوعية التعليم من التديني بحيث لا تؤدي إلى تحسين المهارات الإدراكية أو المستويات الإنتاجية. ولئن كان من المهم رصد التقدم المحرز صوب تعميم التعليم الابتدائي، والمساواة بين الجنسين في مجال التعليم، يجب إيلاء اهتمام متزايد لنوعية التعليم على جميع المستويات. وبالإضافة إلى ذلك ظهرت تحديات جديدة، من قبيل كفاءة الحصول على التعليم بشكل منصف، ومعالجة البطالة بين العاملين المتعلمين، والتصدي لتزوح ذوي الكفاءة من الفنيين المهرة وتلبية مطالب التعليم مدى الحياة. وبالتالي، توصي لجنة السياسات الإنمائية المجلس بما يلي:

(أ) أن يطلب إلى اللجنة الإحصائية التابعة للأمم المتحدة ووكالات الأمم المتحدة الأخرى ذات الصلة اقتراح مؤشرات يمكن أن يستخدمها واضعو السياسات والمجتمع الدولي لتقييم ورصد نوعية التعليم بشكل منتظم. ويعد وضع ورصد مؤشرات لنوعية التعليم ضروريا للوصول بإسهام التعليم في النمو الاقتصادي القائم على الإنصاف إلى أقصى حد. وينبغي النظر أيضا في إمكانية إدراج تلك المؤشرات في الأهداف الإنمائية للألفية. وتوصي اللجنة، بأن توضع مؤشرات النوعية هذه مبدئيا عند مستوى التعليم الابتدائي وأن يمد نطاقها بعد ذلك إلى مستويات التعليم العالي، بما في ذلك التدريب المهني والتدريب الفني؛

(ب) أن يبدأ عملية لاستعراض مدى كفاية الدعم المقدم من المجتمع الدولي إلى التعليم في البلدان النامية. ويُقترح أن يستند الاستعراض في جملة أمور إلى تقييم برامج الإصلاح التعليمي ليتسنى تحديد أي من تلك العناصر لهذه البرامج يحتاج إلى زيادة تعزيز ودعمه.

التوصية ٢: صقل معايير تحديد أقل البلدان نموا

٢ - تحدد اللجنة أقل البلدان نموا باعتبارها بلدانا منخفضة الدخل تعاني من أشد العوائق الهيكلية وطأة بالنسبة للتنمية المستدامة. وبعد استعراض شامل للمؤشرات والنهج المستخدمة

لتحديد أقل البلدان نمواً، أكدت اللجنة موثوقية المعايير واستحدثت أساليب للصقل كما تحدد بشكل أفضل أوجه الضعف الهيكلي خاصة التي يسببها التغير المناخي. وفي هذا الصدد، تدعو المجلس إلى أن يحيط علماً بالمقترحات الواردة في الفصل الثالث من هذا التقرير من أجل تنفيذها في الاستعراض الذي يجري للقائمة كل ثلاث سنوات من عام ٢٠١٢.

باء - المسائل التي عرضت على المجلس

١ - نحو تنفيذ الأهداف والالتزامات المتفق عليها دولياً والمتعلقة بالتعليم

٣ - ينبغي للحكومات أن تنظر إلى السياسات التعليمية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. ويؤثر سياق الاقتصاد الكلي في نمط الطلب على العمل وكثيراً ما أدى تزايد الاندماج في الاقتصاد العالمي إلى جعل السياسات التجارية وسياسات الاستثمار الأجنبي عوامل محددة بالغة الأهمية لأنواع المعرفة والمهارات اللازمة. وينبغي تنظيم النظام التعليمي بما في ذلك التعليم مدى الحياة والتدريب على المهارات، بحيث يقابل التوسع في التعليم خلق فرص لزيادة الإنتاجية وذلك باستخدام يد عاملة متعلمة بشكل أفضل. ويعد التنسيق بين مقدمي التعليم ومقدمي التدريب وأرباب العمل ضرورياً لتعزيز الروابط بين التعليم وفرص العمل.

٢ - رصد البلدان التي رفع اسمها من فئة أقل البلدان نمواً

٤ - استعرضت اللجنة تقرير التنمية في غينيا الاستوائية وساموا، وأحاطت علماً بالجهود المبذولة لإعادة بناء اقتصاد ساموا بعد تسونامي عام ٢٠٠٩. وهي تشجع ساموا، على أن تقوم، بمساعدة من شركائها الإنمائيين، بإعداد استراتيجية انتقال توطئة لرفع اسمها من فئة أقل البلدان نمواً، وفقاً لقرار الجمعية العامة ٥٩/٢٠٩. وفي غينيا الاستوائية، وحتى مع انخفاض أسعار النفط وتدني الإنتاج من النفط الخام عام ٢٠٠٩، لا يزال دخل الفرد يبلغ نحو عشرة أمثال عتبة الخروج من فئة أقل البلدان نمواً. وتوجه اللجنة اهتمام المجلس إلى أن الجمعية العامة لم تتخذ إجراء بعد فيما يتعلق بالتوصية برفع اسم غينيا الاستوائية من فئة أقل البلدان نمواً. وقد يترتب على التأخير لمدة طويلة آثار سلبية على فئة أقل البلدان نمواً من حيث المصدقية والمعاملة على قدم المساواة. ويرى المجلس أن من المهم أن تتخذ الجمعية العامة إجراء في هذا الصدد.

٣ - التنمية والهجرة الدولية في أوقات الأزمات

٥ - تعد الهجرة الدولية قوة مهمة في التغيير الاجتماعي كما أن لها آثار مهمة على عملية التنمية وعلى أداء الاقتصادات الحديثة. ولقد كان للأزمة الاقتصادية في عام ٢٠٠٨ أثر سلبي على رفاه المهاجرين الدوليين وكثيرا ما أدت إلى تزايد المواقف المناهضة للمهاجرين في البلدان المضيفة. ويمكن أن تصبح الهجرة الدولية مصدرا لمنافع متبادلة للبلدان المعنية بهذا الأمر، إذا ما نظمت بصورة مناسبة. وفي هذا الصدد، توصي اللجنة بما يلي:

(أ) أن تتخذ الحكومات خطوات لإنشاء إطار متعدد الأطراف لكي يضع الأساس لتنظيم تدفقات الهجرة، مع وضع تعريف دقيق للحقوق والالتزامات التي تؤثر في المهاجرين العابرين في البلدان المضيفة، كما ينبغي أن تشجع تدابير لتعزيز الآثار الإيجابية الإيجابية للهجرة، والحد من الآثار السلبية؛

(ب) أن تعكس الأطر القانونية الوطنية بصورة كافية المعايير والتوصيات المتعددة الأطراف المتعلقة بالهجرة؛

(ج) بذل المزيد من الجهود لحماية الفئات الضعيفة من السكان المهاجرين بشكل أفضل، بمن فيهم المهاجرون غير الموثقين، في مواجهة الإيذاء والاستغلال. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للحكومات أن تكافح بحمة ردود الفعل المناهضة للهجرة، ومظاهر التعبير عن كراهية الأجانب في مجتمعاتها.

الفصل الثاني

توفير التعليم الجيد للجميع: تلبية الاحتياجات من الموارد البشرية في البلدان النامية

ألف - مقدمة

٦ - التزم المجتمع الدولي عام ١٩٩٠ بتوفير التعليم للجميع^(١). وبعتماد الأهداف الإنمائية للألفية في عام ٢٠٠٠، حدد المجتمع الدولي جهوده لتعميم التعليم الابتدائي. وأدت هذه الجهود إلى تحسينات مهمة في تلبية الأرقام المستهدفة من قبيل صافي نسبة التسجيل في التعليم الابتدائي ومعدل الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الكبار. ومن ناحية ثانية، ظهرت تحديات جديدة تتجاوز تحقيق الأهداف الكمية؛ ويشمل هذا أهمية جودة التعليم والحاجة إلى زيادة كفاءة الوصول إلى التعليم على قدم المساواة، وتجنب استنساخ وإدامة أوجه اللامساواة القائمة.

٧ - والتعليم أداة فعالة لتعزيز الترابط الاجتماعي، ولتحسين المواطنة ونوعية الديمقراطية. وهو يسهم في تعزيز جودة حياة الشخص وفي ممارسته لحقوقه وواجباته المدنية. ويؤدي التعليم إلى إثراء حياة الشخص وذلك بتنمية المهارات الإدراكية والاجتماعية، وبجعل الناس على وعي بحقوقهم والتزاماتهم. وكثيرا ما يكون للسكان المتعلمين طائفة أوسع من الخيارات لمواجهة التحديات والظروف غير المواتية.

٨ - ولا يسهم التعليم في التنمية فحسب. فهو مهم للغاية أيضا من أجل تعزيز القدرات البشرية وتشجيع المساواة الاجتماعية والاقتصادية. ومن شأن ربط التعليم بتنمية الموارد البشرية أن يزيد من الإنتاجية. ومن المهم توسيع نطاق جودة التعليم ليشمل الشرائح الفقيرة من السكان وغيرها من الفئات المحرومة بتعزيز الحراك الاجتماعي والحد من اللامساواة الحالية في الفرص، وبذا يؤدي إلى التعجيل بالنمو المنصف. ويؤدي إنشاء رأس مال بشري من خلال التعليم والتدريب في مجالات العمل، إلى تيسير الاستثمار، وتعزيز التنمية ونشر التكنولوجيات الجديدة، كما يرفع الإنتاجية للعامل. ومن ناحية ثانية، فإن الصلات بين التعليم واللامساواة وإنشاء الرأس مال البشري والتنمية الاقتصادية والنمو أمور معقدة وكثيرا ما تكون خاصة بسياقات بلدان بعينها. وقد يحول الفقر دون إتحاق الأطفال بالمدارس أو من استفادتهم استفادة كاملة بسبب سوء تغذيتهم أو عدم حصولهم على الرعاية السليمة

(١) انظر: http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/07Bpubl.shtml.

في مرحلة الطفولة. وبصورة مماثلة كثيرا ما تكون النتائج التعليمية للأطفال من الأسر المعيشية غير المتعلمة أسوأ من النتائج التعليمية للأطفال من الأسر المعيشية المتعلمة.

٩ - وقد أحرز الكثير من البلدان المنخفضة النمو تقدما ملحوظا تجاه تحقيق تعميم التعليم الابتدائي. ومن ناحية ثانية، هناك شواغل خطيرة بشأن محتوى وجودة التعليم، مما يشير إلى الحاجة إلى تحول في المواقف للسياسات التعليمية. ولما كبتة خطى الأسواق التنافسية والعولمة والتكنولوجيات السريعة التغير، يجب توجيه النظم التعليمية نحو تكوين موارد بشرية ذات مهارات مناسبة وتمتع بمرونة للتكيف مع الظروف المتغيرة. ويجب إيلاء المزيد من الاهتمام للتعليم بعد المرحلة الابتدائية وللتدريب على المهارات، بما في ذلك التدريب أثناء العمل، من أجل توطيد المكاسب المحققة من التعليم الأولي. ويصدق هذا بصفة خاصة على البلدان التي لا يزال يزداد فيها السكان في سن العمل، ليتسنى لهم الاستفادة من هذا "العائد الديمغرافي".

١٠ - وعادة يرتبط النمو الاقتصادي السريع بالتغير الهيكلي وبعتماد تكنولوجيا جديدة. ويتعين على النظم التعليمية الوطنية أن تستجيب للخطى السريعة للتطورات والفرص التكنولوجية. ونظرا لأن النمو الاقتصادي يخلق طلبا على العمال ذوي التعليم العالي والمهارات المحسنة، يحتاج مقررو السياسات إلى إيلاء مزيد من الاهتمام إلى التعليم الثانوي والتعليم العالي. فالتعليم الابتدائي وحده، حتى ولو أُدير بكفاءة، لا يوفر أفرادا ذوي مهارات من قبيل التفكير النقدي ومهارات الاتصال، التي يكون لها عائد مرتفع في سوق العمل. وعلاوة على ذلك، فمن الضروري رفع كفاءة القدرات للأفراد الذين يساهمون بالفعل في القوة العاملة للتعويض عن التعليم غير الكافي الذي حصلوا عليه في الماضي، وعلى المهارة التي عفا عليها الزمن أثناء حياة العمل للفرد.

١١ - وفيما يتعلق بتوفير مستويات التعليم العليا، ثمة قضايا عديدة تستحق الاهتمام. وتشمل تحديد أنواع المهارات اللازمة في سوق العمل، وكيفية توفيرها، وتمويل التعليم (تمويلا خاصا أو عاما، أو بمزيج منهما)، وتوفير ذلك من خلال القطاع العام و/أو القطاع الخاص. ومن الضروري أيضا معالجة الشواغل المتعلقة بالجودة والتحديات التي تمثلها بطالة الأفراد المتعلمين ونزوح ذوي الكفاءة من الفنيين ذوي المهارات الرفيعة. وفيما يتجاوز هدف تعميم التعليم الابتدائي، ثمة طائفة كاملة من تحديات الجيل الثاني التي تأخذ في الظهور. وفي هذا الصدد، ثمة حاجة إلى زيادة البحث والتطوير فيما يتعلق بنظم التعليم ذاتها فضلا عن إطار الدعم الدولي للتعليم من أجل إيجاد استجابات مناسبة لهذه التحديات.

باء - النظم التعليمية والاستراتيجيات الإنمائية

١٢ - زاد التسجيل في جميع مستويات التعليم. وبالرغم من ذلك لا يؤدي ارتفاع معدلات التسجيل إلى نمو اقتصادي أسرع أو إلى زيادة الإنتاجية بالضرورة. وثمة أسباب مختلفة لهذا الأمر. فقد تكون نوعية التعليم المقدم من التدني بحيث لا تؤدي إلى زيادة المهارات الإدراكية أو مستويات الإنتاجية. والواقع أن اختبارات الكفاءة لأطفال المدارس في كثير من أنحاء العالم النامي، تكشف عن أزمة تعلم. وهناك حالات يعجز فيها نصف طلاب الصف الثالث تقريبا عن تمييز حتى حرف واحد، وثمة أقلية مهمة من الطلاب تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ١٦ عاما في المدارس لا يمكنهم قراءة قصة بسيطة أو إجراء عملية قسمة^(٢). في المتوسط، تبين أن طلاب البلدان النامية يحتاجون إلى ما يزيد كثيرا على ٥ سنوات في المدارس الابتدائية كي يتمكنوا بصورة عملية من القراءة أو العد^(٣). ثمة سبب آخر ربما يتمثل في أنه في حالة الاقتصادات ذات التقدم التقني المحدود قد تؤثر زيادة العرض من اليد العاملة المتعلمة من معدل العودة لتلقي التعليم لأن الطلب لا يزيد بما يتمشى مع العرض. وفي هذه السياقات، لا يسهم التعليم في زيادة الأجور. وبالقدر الذي لا تكون فيه نوعية التعليم متوائمة مع احتياجات الاقتصاد، قد لا تفيد المؤهلات التعليمية كآلية فعالة للفحص لأغراض التعيين. في حالات أخرى، عين عدد أقل من العاملين المتعلمين في بلدان ذات اقتصادات تعاني من عدم استقرار الاقتصاد الكلي ومن تدني إيجاد فرص العمل. وتوحي هذه القضايا بضرورة النظر إلى السياسات التعليمية باعتبارها جزءا لا يتجزأ من الاستراتيجية الإنمائية العامة.

١٣ - وللنهج المختلفة لتصميم النظم التعليمية الوطنية آثارها على أنماط التنمية. وتمارس البلدان النامية التعليم إما "أفقيا"، أو "رأسيا". ويسعى النهج الأفقي إلى توفير التعليم الأساسي للسكان برمتهم دون التشديد على التعليم العالي. وخلافا لذلك، يركز النهج الرأسي على توفير التعليم العالي الجيد النوعية لبعض الأفراد، مبديا اهتماما أقل بتعميم التعليم على المستويات الدنيا. ولهذا النهج البديلة آثار مختلفة فيما يتعلق بالإنصاف وتوزيع الدخل. وقد تؤدي زيادة العوائد المستمدة من التعليم العالي مع ما يقترن بذلك من عدم اللامساواة في الوصول إلى التعليم، إلى توسيع الفجوة المتعلقة باللامساواة في الدخل واللامساواة

(٢) Rebecca Winthrop, "Fostering African Growth through Education", keynote address to the USAID Africa Regional Education Workshop 2010, Dar-es-Salaam, United Republic of Tanzania, Brookings Institution, 2010.

(٣) Eric Hanushek and Ludger Woessmann, "The Role of Education Quality for Economic Growth", Policy Research Working Paper, No. 4122 (Washington, D.C., World Bank, 2007).

الاجتماعية. ويكمن العلاج في جعل النظام التعليمي جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية شاملة لنمو إيجاد الوظائف مع تحسين وصول الفقراء والفئات المحرومة الأخرى إلى مستويات التعليم كافة.

جيم - جودة التعليم: الإنصاف ونواتج سوق العمل

١٤ - أولي اهتمام غير كاف لجودة التعليم، مما أسفر عن مناهج دراسية وطرق تعليم عفا عليها الزمن ونتائج تعليمية سيئة كما أشير إليه آنفاً. ويتم الارتباط بين النظام التعليمي للبلد وأدائه الاقتصادي من خلال سوق العمل. فإذا أضفت النظم التعليمية شيئاً إلى مهارات العاملين وكفاءتهم، ثمة احتمال لنشوء دائرة حميدة تؤدي إلى نمو الإنتاجية وارتفاع العائدات التي تنعكس في شكل زيادة في الطلب على التعليم، ويتمثل العنصر الحاسم في هذه الدائرة الحميدة في جودة التعليم.

١٥ - ولتلبية الطلب على التعليم بما يتجاوز المستويات الأساسية، أنشئت مؤسسات جديدة، كثيراً ما تقدم هذه المؤسسات نوعاً عاماً من التعليم، أقل تكلفة من التعليم التقني أو الفني. ويجب أن يأخذ إصلاح النظام التعليمي في الاعتبار جميع مقدمي التعليم. ومقدمو التعليم الخاص هم الآن كثيرون في العديد من البلدان. وقد أسهم كل من زيادة الطلب على التعليم توافر التمويل الخاص من الأفراد، في زيادة المؤسسات التعليمية الخاصة. ومن ناحية ثانية، فإن نوعية التعليم التي تقدمها مؤسسات خاصة تكون موضع شك في بعض السياقات، مما يقتضي تنظيمًا أفضل ورقابة ذات نوعية محسنة.

١٦ - ولا تقتصر أهمية جودة التعليم على الطلاب في المؤسسات التعليمية الرسمية. إذ يُعد التعلم مدى الحياة وبرامج تحسين المهارات، بما في ذلك تقديم الدعم لصغار مباشري الأعمال الحرة وسائل مهمة كنشر المعرفة والمهارات الجديدة اللازمة لاستيعاب التكنولوجيات الجديدة. وإضافة إلى ذلك ينبغي إيلاء الاهتمام إلى العاملين الذين لم يمكنهم الاستفادة من التعليم الكامل أو ذي النوعية الجيدة والذين سيظلون ضمن اليد العاملة لسنوات عديدة. وبدون تدريب إضافي لهؤلاء العاملين سيكونون عاجزين عن التكيف مع التغيرات الهيكلية في الاقتصاد، ولن يستفيدوا من الحراك المحتمل المرتبط بالنمو الاقتصادي. ويمكن تنظيم التدريب وزيادة المهارات في صفوف الدراسة وعن طريق التعليم عن بعد أو في أماكن خارج المؤسسات التعليمية (التلمذة الصناعية والتدريب أثناء العمل).

١٧ - كثيراً ما سيتطلب ربط مستوى التعليم العالي ونظم التدريب بأسواق العمل إعادة توجيه النظام التعليمي، وإصلاح الإطار التنظيمي لتوفير التعليم الخاص، وبناء شراكات فعالة

بين أرباب العمل في القطاع الخاص وأرباب العمل في القطاع العام من ناحية وبين مقدمي التعليم من ناحية أخرى، وبناء جسور بين نظامي التعليم الرسمي وغير الرسمي. وثمة سؤال يرتبط بهذا وهو ما إذا كان ينبغي للبلدان منخفضة الدخل أن تهدف إلى إنشاء جامعات وطنية تسعى بوعي منها إلى الارتباط بـ "الشبكات العالمية لمراكز التفوق". والقضية هنا هي ما إذا كان هناك ما يكفي من اقتصادات الحجم الكبير لكفالة الجودة. ويتمثل أحد الخيارات في إنشاء جامعات إقليمية وربط هذه الجامعات بالجامعات الوطنية من خلال اتفاقات شبكات تعاونية.

١٨ - ويحتاج مقررو السياسات إلى أن يكفلوا الوصول بشكل منصف متزايد إلى التعليم، لتفادي استنساخ وإدامة اللامساواة القائمة. وبشكل كبير يُحدد الوصول إلى التعليم العالي في النظم القائمة على الجدارة بصورة خاصة، على أساس توافر الفرص للوصول إلى التعليم الابتدائي والثانوي الجيد النوعية. ويجب اعتماد نهج شامل للتعليم من أجل تعزيز تكافؤ الفرص في أسواق العمل المقبلة وزيادة العائدات العامة للتعليم.

١٩ - ويعد توفير التعليم العالي جيد النوعية باهظ التكلفة، مما يثير مسألة التمويل والوصول إليه. وفي بعض البلدان، زادت الرسوم الدراسية للتغلب على القيود المالية، بما في ذلك في مؤسسات القطاع العام مما أسفر عن إقصاء الطلاب ذوي الدخل المنخفض. ومن حيث أسس الإنصاف، ينبغي للطلاب المنتمين لأسر معيشية مرتفعة الدخل أن يسهموا في تمويل تعليمهم وذلك بدفع رسوم دراسية. ومن ناحية ثانية، فإن الطلاب الأقل ثراء، ينبغي أن يحصلوا على التعليم العالي الذي تيسره وسائل من قبيل المنح، والقروض المدعومة والرسوم الدراسية المنخفضة أو المدعومة.

٢٠ - وثمة مشكلة أخرى تتمثل في البطالة فيما بين العاملين المتعلمين. وبالرغم من اتساع نطاق توفير التعليم العالي في البلدان النامية كما زاد عدد الطلاب، كثيرا ما تكون البطالة فيما بين العاملين المتعلمين والمهرة مرتفعة. ويكمن تفسير ذلك إلى درجة كبيرة في عدم توافق المهارات، وعدم كفاية تكوين العمالة.

٢١ - وينبغي للسياسات التعليمية أيضا أن تأخذ في الاعتبار حراك اليد العاملة على الصعيد الدولي. ومع أن هجرة اليد العاملة العالية المهارة (هجرة ذوي الكفاءة) إلى الخارج تكون لها آثار سلبية، فإن البلدان يمكنها أن تستفيد أيضا من "تداول الأدمغة" أو "الهجرة العكسية لذوي الكفاءة"، فضلا عن الهجرة المؤقتة، سواء من حيث التحويلات إلى الداخل، أو التدريب على المهارات (انظر أيضا الفصل الخامس).

٢٢ - وأخيراً، من المهم أن يوضع في الاعتبار أن سياق الاقتصاد الكلي يؤثر في نمط الطلب، نظراً لأن العمالة ذات الأجر الأفضل، ترهن بمناخ الاستثمار، والسياسات التجارية، والأسواق المالية، وطبيعة التدفقات الرأسمالية. ويمكن للسياسات المعاكسة للدورات الاقتصادية أن يكون لها تأثير مهم على العمالة. وقد أدى المزيد من التكامل في الاقتصاد العالمي إلى جعل السياسات التجارية وسياسات الاستثمار الأجنبي عوامل محددة بالغة الأهمية لأنواع المعارف والمهارات اللازمة. وفي كثير من البلدان ذات الاقتصادات الناشئة، أدت الصلات الصناعية وتشجيع البيئة المواتية للاستثمار، إلى تغيرات هيكلية رافقتها التغيرات المطلوبة في نظام التعليم وفقاً لاحتياجات القطاعات الإنتاجية.

دال - الاستنتاجات والتوصيات

٢٣ - ينبغي عدم إهمال كفاءة تعميم الوصول إلى التعليم الابتدائي. ومن ناحية ثانية، يجب أن يقترن تحقيق الأهداف الكمية بتحقيق الأهداف "النوعية". ويجب إيلاء الأولوية إلى تحسين نوعية التعليم في جميع المستويات، والتشديد على تقليل الفجوات النوعية التي تترتب عليها آثار سلبية بالنسبة للإنصاف والتماusk الاجتماعي.

٢٤ - ومن الضروري وضع ورصد المؤشرات المتعلقة بنوعية التعليم لتحقيق أقصى قدر من المساهمة التي يمكن أن يؤديها التعليم في النمو الاقتصادي، ولتحقيق الإنصاف. وينبغي استكشاف إمكانية إدراج مؤشرات تتعلق بنوعية التعليم في الأهداف الإنمائية للألفية.

٢٥ - يعد تثقيف المربين بصورة أفضل وتوفير حوافز مناسبة للمدرسين من الأمور البالغة الأهمية لتحسين نوعية التعليم المقدم وتقليل الفجوات الكبيرة في النوعية في التعليم الذي يتم توفيره.

٢٦ - يعد التعليم الجيد والتدريب على المهارات والتدريب مدى الحياة من الأمور المهمة للداخلين الجدد وأيضاً بالنسبة للأفراد الموجودين بالفعل في سوق العمل نظراً لأنه قد تكون لديهم أوجه قصور تعليمية (من حيث نوعية وكمية التعليم والتدريب على المهارات المتلقاة) أو من حيث المهارات التي عفا عليها الزمن.

٢٧ - ويحتاج مقرر السياسات إلى وضع التعليم في السياق الأوسع للاستراتيجيات الإنمائية الوطنية بما يكفل أن تكون الأنشطة فعالة. وفي هذا الصدد، يجب إيلاء المزيد من الاهتمام إلى التنسيق بين سياسات التعليم العالي وسياسات تنمية المهارات من ناحية، والسياسات التكنولوجية والابتكارية من ناحية أخرى، من أجل رفع كفاءة قدرات التكنولوجية الوطنية وزيادة إنتاجيتها.

٢٨ - ويلزم المزيد من التعاون والتنسيق بين القطاعين العام والخاص من أجل التصدي لعدم توائم المهارات والبطالة بين العاملين المتعلمين والمهرة، ولتفادي الآثار السلبية المحتملة للهجرة إلى الخارج من جانب اليد العاملة العالية المهارة من البلدان النامية، مع الاستفادة من الفرص المتعلقة بالهجرة المؤقتة أو الهجرة الدائرية (انظر الفصل الخامس).

٢٩ - ثمة حاجة إلى إعادة التفكير في الدعم الدولي المقدم إلى التعليم في ضوء التحديات الناشئة. فيجب أن يستند الدعم الدولي إلى رصد وتقييم برامج الإصلاح لتحديد العناصر والبرامج التي فشلت وتلك التي حالفها النجاح. وتلزم المساعدة أيضا من أجل وضع الطرق والنهج المناسبة لتقييم نتائج التعلم استنادا إلى معايير دولية وجمع معلومات قابلة للمقارنة ومفصلة في هذا الصدد.

الفصل الثالث

المسائل المتعلقة بأقل البلدان نمواً وعمليّة رفع أسماء تلك البلدان من القائمة

ألف - مقدمة

٣٠ - من أجل التحضير للاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات، في عام ٢٠١٢ لقائمة أقل البلدان نمواً، قامت لجنة السياسات الإنمائية بإعادة دراسة معايير تحديد أقل البلدان نمواً، مولية اهتماماً خاصاً لمسألة ما إذا كان التغيير المناخي والتزاع يشكّلان عوائق هيكلية لتنمية هذه البلدان. وقد راعت اللجنة في استعراضها النظرات المتعمقة المستخلصة من البحوث الأخيرة بشأن التنمية الاقتصادية فضلاً عن التحسينات في توافر البيانات.

٣١ - ونظرت اللجنة أيضاً في إعداد موجزات لأوجه الضعف وتقييمات الأثر للبلدان التي اعتبرت مؤهلة لرفع اسمها من القائمة.

باء - معايير تحديد أقل البلدان نمواً

٣٢ - يستند تحديد أقل البلدان نمواً في الوقت الراهن إلى ثلاثة معايير وهي: نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي، والأصول البشرية، وأوجه الضعف الاقتصادية إزاء الصدمات الخارجية. ويقاس المعياران الأخيران بمؤشرين من مؤشرات العوائق الهيكلية وهما مؤشر الأصول والبشرية، ومؤشر أوجه الضعف الاقتصادية^(٤).

٣٣ - وبعد إجراء استعراض شامل للمؤشرات والنهج المستخدمة في تحديد أقل البلدان نمواً، أكدت اللجنة من جديد سلامة معايير تقييم الإدراج في قائمة أقل البلدان نمواً فضلاً عن رفع أسماء البلدان. كما أكدت أيضاً من جديد الحاجة إلى ما يلي: (أ) المحافظة على الاتساق المتزامن للقائمة والانصاف بين البلدان؛ (ب) المحافظة على ثبات المعايير؛ (ج) التحلي بالمرونة في تطبيق المعايير؛ و (د) أن تكون المؤشرات المستخدمة في حساب الأرقام القياسية لكي تكون قوية بصورة منهجية ومتاحة لجميع البلدان المعنية.

٣٤ - وتعرف اللجنة أقل البلدان نمواً بوصفها بلداناً ذات دخل منخفض يعاني من أشد العوائق الهيكلية للتنمية المستدامة. وجميع هذه العناصر الثلاثة للتنمية المستدامة (الاقتصادية والاجتماعية والبيئية) لها وجاهتها. وفي حين أن البعد الاجتماعي أدرج بالفعل

(٤) كتيب بشأن فئة أقل البلدان نمواً: الإدراج، ورفع الأسماء من القائمة، وتدابير الدعم الخاص (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع E.07.II.A.9).

إلى حد كبير في الرقم القياسي للأصول البشرية، ارتأت اللجنة أن ذلك العنصر لم يوضع في الاعتبار بشكل كاف.

جيم - التغيير المناخي وتحديد أقل البلدان نموا

٣٥ - بحثت اللجنة منذ عام ٢٠٠٧ الصلة الأوسع نطاقا بين المناخ والتنمية (انظر E/2008/33 و E/2010/33). وثمة بعدان يتسمان بالأهمية وهما المرونة وأوجه الضعف. ويتوقع أن يؤدي تغيير المناخ إلى زيادة أوجه التباين المناخية فضلا عن تكثيف وتواتر الأحداث بالغة الخطورة؛ كما أنه يشكل أيضا صدمة مستمرة لمتغيرات من قبيل الحرارة، وهطول الأمطار، ومستوى سطح البحر. ويرتبط تغيير المناخ ارتباطا قويا بمشاكل بيئية أخرى من قبيل التنوع البيولوجي والتصحر.

٣٦ - ولتغيير المناخ أيضا آثار قوية على البعدين الاجتماعي والاقتصادي للتنمية المستدامة. وثمة دلائل متزايدة على أن التغيير المناخي يحدث بالفعل وأنه سوف يؤثر في التنمية، بما في ذلك في الإنتاج الزراعي، والنواتج الصحية، وتوافر المياه. والمرجح أن تكون أقل البلدان نموا ضعيفة إزاء هذا بصفة خاصة.

٣٧ - وكثير من المؤشرات المستخدمة لتحديد أقل البلدان نموا تكشف جوانب ذات صلة بأوجه الضعف إزاء التغيير المناخي. ولاحظت اللجنة اثنين من المجالات الرئيسية يتوقع تأثرهما بالتغيير المناخي وهما الزراعة والصحة، ويبدو أنهما مشمولان بصورة كافية بمؤشرات أقل البلدان نموا الحالية.

٣٨ - وفي حين أن مؤشر الضعف الاقتصادي يتناول بالفعل الأحداث الشديدة الوطأة ذات الصلة بالمناخ، يمكن تعزيز الصلة بين التغيير المناخي والكوارث الطبيعية من خلال صقل عنصر الكوارث الطبيعية في الرقم القياسي. وبصفة خاصة يمكن أن يكشف مؤشر جديد أوجه ضعف محددة في المناطق الساحلية (انظر أدناه).

٣٩ - وتقر اللجنة بالآثار المحتملة للتغيير المناخي على توفر المياه، والنظم الإيكولوجية (الغابات على سبيل المثال) وعلى التنوع البيولوجي الذي قد يزيد من أوجه الضعف، بيد أنهما لم تتمكن من تحديد المؤشرات المناسبة^(٥).

(٥) انظر مذكرة المعلومات الأساسية CDP2011/EGM/13.

دال - دور النزاع في تحديد أقل البلدان نموا

٤٠ - تناولت لجنة السياسات الإنمائية آثار النزاعات بالنسبة للتنمية في الماضي (انظر E/2005/33). والصلة بين مركز أقل البلدان نموا وحدوث النزاعات صلة قوية. والنزاعات لها آثار سلبية على تقدم التنمية، وكثيرا ما تعكس مسار المكاسب التي تحققت في السابق، وتزيد من تفاقم أوجه الضعف على مستوى الأسرة المعيشية وتنشئ أشكالاً من البؤس التي تناضل شرائح مهمة من السكان للتعافي منها.

٤١ - ويشكل النزاع نمطا متكررا قويا، نظرا لأن بلدانا كثيرة في مرحلة ما بعد النزاع تتردد إلى حالة نزاع جديدة. ويعد شركاء النزاع عائقا للتنمية. ومن ناحية ثانية، يتعذر تحديد ما إذا كان النزاع خطرا خارجيا خالصا.

٤٢ - وترتبط مؤشرات حدوث النزاعات وتواترها وآثارها الاجتماعية ارتباطا قويا بمؤشرات أقل البلدان نموا الحالية. وعلاوة على ذلك، ليس من اليسير تحديد مؤشرات الضعف إزاء النزاعات. وبالتالي، فقد أكدت اللجنة من جديد التوصية المقدمة في عام ٢٠٠٨ بأن تعالج قضايا النزاعات بشكل أفضل في موجزات أوجه الضعف، حسب الاقتضاء.

هاء - صقل المؤشرات الحالية

١ - نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي

٤٣ - وافقت اللجنة على الإبقاء على معيار الدخل مقيسا على أساس نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي استنادا إلى طريقة أطلس المستخدمة في البنك الدولي.

٤٤ - واستذكرت اللجنة مناقشتها السابقة المتعلقة بتوزيع الدخل (انظر E/2010/33). وأشارت إلى أن الدخل غير المتساوي انعكس بالفعل (جزئيا وبصورة غير مباشرة) في الرقم القياسي للأصول البشرية. ويمكن أن يؤدي تحديد أقل البلدان نموا على أساس توزيع الدخل إلى التأثير في النتائج بحيث تغدو في صالح البلدان التي تنتهج سياسات تتمخض عن لا مساواة في الدخل بشكل كبير وتثبيط السياسات التصحيحية. ومن ناحية ثانية، قررت أن تكون مسألة توزيع الدخل أحد الشواغل تتناولها موجزات أوجه الضعف.

٢ - الدليل القياسي للأصول البشرية

٤٥ - وافقت اللجنة على أن يستمر إبراز مركز الرأس المال البشري في الدليل القياسي للأصول البشرية بواسطة مؤشرات تتعلق بكل من مستوى الصحة والتغذية ومستوى التعليم. ويستخدم في الوقت الراهن أربعة مؤشرات هي:

- ١' النسبة المئوية للسكان الذين يعانون من سوء التغذية؛
- ٢' معدل وفيات الأطفال دون الخامسة من العمر؛
- ٣' النسبة الإجمالية للتسجيل في المدارس الثانوية؛
- ٤' تعليم القراءة والكتابة للكبار.

٤٦ - وقررت اللجنة الإبقاء على جميع العناصر الأربعة في الدليل القياسي. وقد استُخدم مؤشر النسبة المئوية للسكان الذين يعانون من سوء التغذية منذ عام ٢٠٠٦ وتبين أنه مرض. ولئن كان العمر المتوقع ربما هو الأنسب لإبراز الآثار التي يشعر بها معظم السكان البالغين فإن البيانات المتعلقة بوفيات الأطفال أكثر موثوقية بصفة عامة وهي متاحة على نطاق أوسع.

٤٧ - ناقشت اللجنة مؤشري التعليم. ويوفر إجمالي التسجيل في المدارس الثانوية معلومات محدودة بشأن رأس المال البشري ويعد وجود معدلات تسرب مرتفعة في بعض البلدان أحد الشواغل. وقد تكون القابلية للمقارنة لمعدلات تعليم القراءة والكتابة للكبار مشكلة أيضا.

٤٨ - وترى اللجنة أن متوسط عدد سنوات الدراسة قد يمثل مؤشرا أفضل للرأس مال البشري من التسجيل في المدارس أو معدلات تعليم القراءة والكتابة للكبار. كما قد يشير ذلك أيضا إلى المرونة إزاء التغيرات الرئيسية. ومن ناحية ثانية لا تتوافر بيانات في الوقت الراهن.

٣ - الرقم القياسي للضعف الاقتصادي

٤٩ - يتألف الرقم القياسي للضعف الاقتصادي من عنصرين رئيسيين، وهما الرقم القياسي للتعرض والرقم القياسي للصدمة. ويشمل الرقم القياسي للتعرض أربعة مؤشرات فرعية تمثل الحجم، والمكان، والتخصص الاقتصادي، ومؤشر فرعي محدد جديد يعكس الضعف البيئي الهيكلي. ويتألف الرقم القياسي للصدمة من المؤشرات الفرعية للصدمات الطبيعية والصدمات التجارية. ومن ثم فسوف يتضمن الرقم القياسي للضعف الاقتصادي ثمانية مؤشرات في مجموعها وهي:

- ١' السكان؛
- ٢' البعد الشديد؛
- ٣' تركيز صادرات البضائع؛
- ٤' حصة الزراعة والغابات ومصائد الأسماك من الناتج المحلي الإجمالي؛
- ٥' حصة السكان الذين يعيشون في المناطق الساحلية المنخفضة؛
- ٦' عدم استقرار الصادرات من البضائع والخدمات؛
- ٧' ضحايا الكوارث الطبيعية؛
- ٨' عدم استقرار الإنتاج الزراعي.

٥٠ - وناقشت اللجنة ما إذا كانت القدرة على التكيف مدرجة في معايير أقل البلدان نموا. ولاحظت أن الدخل القومي الإجمالي والدليل قياسي للأصول البشرية عاملان لهما صلة وثيقة بالقدرة على التكيف، كما هو الحال بشأن بعض عناصر الرقم القياسي للضعف الاقتصادي بما في ذلك حجم السكان والهيكلة الاقتصادي. وتتأثر القدرة على التكيف تأثرا شديدا بالتدابير المتعلقة بالسياسة العامة، وهي خارجة عن نطاق الرقم القياسي للضعف الاقتصادي والدليل القياسي للأصول البشرية، اللذان يقيسان العوائق الهيكلية. ولذا تبين للجنة أن القدرة على التكيف عولجت بشكل كافٍ في معايير أقل البلاد نموا.

٥١ - وافقت اللجنة على أن حجم البلد مقيسا بالسكان يعد مقياسا مناسباً لمدى تعرض البلدان للصدمات، نظرا لأن البلدان الصغيرة لديها إمكانات تنوع اقتصادي أقل وهي أكثر عرضة للصدمات التجارية. وبالإضافة إلى ذلك فإن معظم البلدان النامية معرضة للغاية للصدمات الطبيعية، التي كثيرا ما تؤثر على البلد برمته.

٥٢ - وأكدت اللجنة صلاحية البعد الشديد على النحو الذي يقاس به بواسطة المؤشر الحالي.

٥٣ - ويعد تركيز صادرات البضائع مقياسا للتعرض الناجم عن هيكل تصدير مركز. وهو يشمل البضائع لا الخدمات، ولو أن الأخيرة مهمة للتنمية بالنسبة لبلدان عديدة منخفضة الدخل. ويعكف مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في الوقت الراهن على إعداد مؤشر لتركيز الصادرات بالنسبة لكل من البضائع والخدمات. وترحب اللجنة بهذا الجهد وستنظر في إمكانية إدراجه في موعد لاحق.

٥٤ - وتشير حصة الزراعة والغابات ومصائد الأسماك من الناتج المحلي الإجمالي إلى التعرض بسبب هيكل الإنتاج. ويوفر هذا المؤشر معلومات مهمة بشأن ضعف البلدان لأن الزراعة ومصائد الأسماك والغابات عرضة بصفة خاصة للصدمات الطبيعية والاقتصادية.

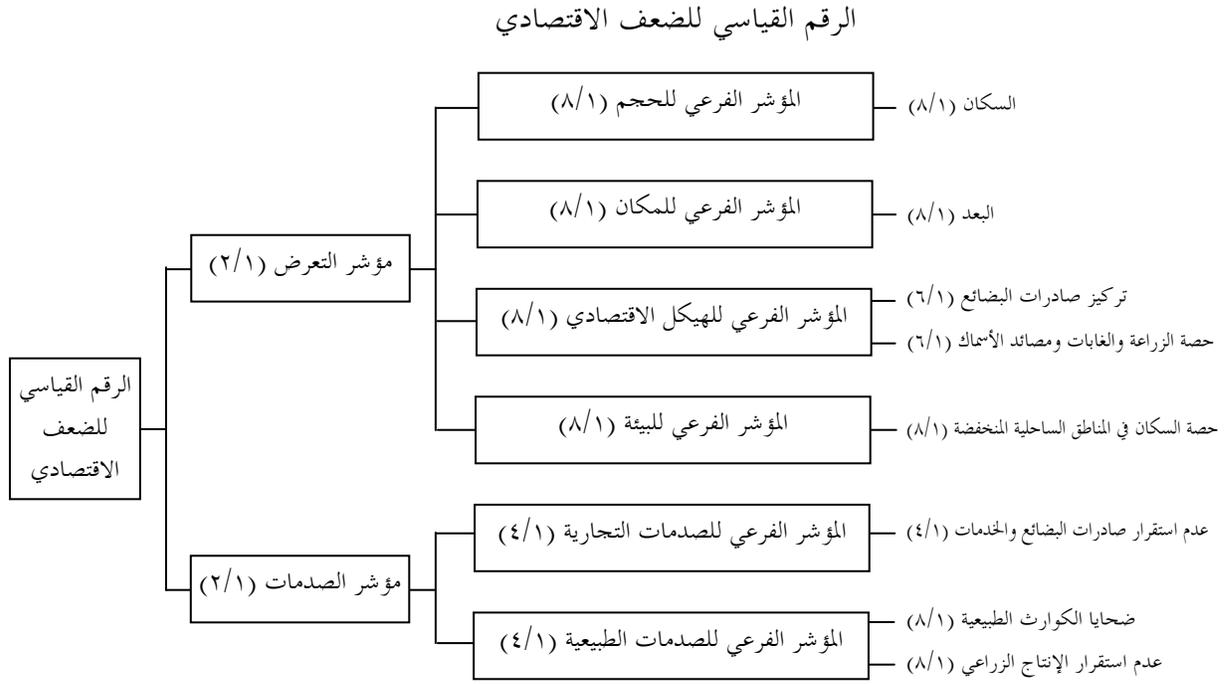
٥٥ - وقد اعتمد مؤشر جديد للنسبة المئوية للسكان الذين يعيشون في مناطق ساحلية منخفضة لإبراز أوجه الضعف للآثار الساحلية المرتبطة بتغير المناخ. ويعكس هذا المؤشر المستند إلى السكان تعرض السكان والأصول الاقتصادية بشكل أفضل مما تؤديه المؤشرات البديلة المستندة إلى منطقة الأرض فقط. وتعرف المناطق الساحلية المنخفضة بوصفها مناطق متاخمة للساحل تنخفض إلى ما هو أدنى من مستوى معين، وإذا توفر المؤشر الجديد لدى الاستعراض المقبل الأقل البلدان نمواً، ستستخدم عتبة مستوى معينة قدرها ٣ أمتار. والبديل لذلك هو المؤشر المتاح في الوقت الراهن الذي يستخدم عتبة مقداره ١٠ أمتار. وكلا المؤشرين متاحان أو سيكونان متاحين من مركز شبكة معلومات علوم الأرض، جامعة كولومبيا (The Centre for International Earth Science Information Network).

٥٦ - ويعكس مؤشر عدم استقرار صادرات البضائع والخدمات مصدراً مهماً للضعف الهيكلي لكثير من البلدان المنخفضة الدخل، متأثرة بتقلبات الأسواق العالمية.

٥٧ - يجل مؤشر ضحايا الكوارث الطبيعية محل المؤشر السابق للتشرد الناتج عن الكوارث الطبيعية. وتعريفه هو حصة السكان الذين يتعرضون للقتل أو الضرر بفعل الكوارث الطبيعية، أي الذين يحتاجون إلى مساعدات فورية من الأغذية والمياه والمأوى والصرف الصحي أو المساعدة الطبية. وهو يشمل المؤشر السابق للكوارث، الذي يعرف الأشخاص الذين يحتاجون إلى مساعدة فورية في شكل مأوى. ومن شأنه تحسين نطاق تغطية الكوارث الطبيعية عن طريق إدراج كوارث ترتبط بالطقس والمناخ مثل الجفاف ودرجات الحرارة القصوى، وغير ذلك من الكوارث المرتبطة بالمناخ مثل الفيضانات والعواصف فضلاً عن الكوارث الجيوفيزيائية مثل الزلازل أو البراكين.

٥٨ - ويعبر مؤشر عدم استقرار الإنتاج الزراعي عن الصدمات الطبيعية، وبالأخص الآثار المترتبة على الجفاف والاضطرابات في أنماط تساقط الأمطار. وفي ظل عدم وجود مؤشرات مناسبة للجفاف تحديداً، يمكن النظر إليه على أنه بديل مناسب لقياس آثار تغير المناخ المرتبطة بتقلبات الطقس.

٥٩ - يرد هيكل وقيم الرقم القياسي للضعف الاقتصادي في المخطط أدناه، وتشير الأرقام الواردة بين الأقواس إلى قيم العناصر والمؤشرات في الرقم القياسي الكلي للضعف الاقتصادي.



ملاحظة: الأرقام الواردة بين القوسين تشير إلى قيم عنصر أو مؤشر معين في الرقم القياسي للضعف الاقتصادي

٦٠ - باختصار، يُقترح إدخال التنقيحات التالية على الرقم القياسي المنقح للضعف الاقتصادي:

(أ) يعاد تسمية عنصر "الصغر" باسم "المؤشر الفرعي للحجم" وهو مصطلح أكثر عمومية؛

(ب) يسمى المؤشر الهيكلي الآن "المؤشر الفرعي للهيكل الاقتصادي" لزيادة التوضيح؛

(ج) ادمج مؤشر جديد هو "المؤشر الفرعي للبيئة" في مؤشر التعرض. وهو يشمل مؤشرا "لحصة السكان الذين يعيشون في المناطق الساحلية المنخفضة"؛

(د) حل مؤشر ضحايا الكوارث الطبيعية محل مؤشر التشرد بسبب الكوارث الطبيعية؛

(هـ) سيكون للمؤشرات الفرعية الأربعة في مؤشر التعرض قيم متساوية، في حين ما زالت قيمة عنصر الحجم (الصغر) تبلغ حتى الآن ٥٠ في المائة.

٤ - الاعتبارات الممكنة في المستقبل

٦١ - ناقشت اللجنة أيضا إن كانت المساواة بين الجنسين وعدم وجود مأوى يمكن أن يوفر معلومات لتحديد أقل البلدان نموا، لكنها قررت عدم إدراج مؤشرات إضافية. واقترحت إمكانية أن تتضمن الاستعراضات المقبلة لمعايير أقل البلدان نموا إعادة تقييم مدى استصواب إدراج مثل هذه المؤشرات. ويمكن أيضا عند إجراء مثل هذه الاستعراضات النظر في إمكانية إضافة مؤشرات بيئية.

واو - تطبيق المعايير

٦٢ - أكدت اللجنة مجددا على النهج الحالي المستخدم في تحديد أقل البلدان نموا: التي ينبغي لإدراجها، فيجب الوفاء بالمعايير الثلاثة كلها عند قيم حدية معينة. ولضمان استمرار أي بلد يرفع اسمه من هذه الفئة في إحراز تقدم والمحافظة عليه مع تقليل خطر تعطل التنمية إلى أدنى حد ممكن، تتطلب أهلية رفع الاسم من القائمة الوفاء بمعايير اثنين بدلا من معيار واحد فقط، من المعايير الثلاثة. وعلاوة على ذلك، وضعت عتبات رفع الاسم من القائمة عند مستوى أعلى من المستوى المطلوب لإدراج أسماء البلدان في القائمة. وللتوصية برفع اسم بلد ما من القائمة، يجب أن تثبت أهليته لذلك في استعراضين متتاليين من الاستعراضات التي تجرى كل ثلاث سنوات.

٦٣ - أكدت اللجنة القاعدة القائلة بأن مستوى مرتفعا ومستداما بما فيه الكفاية لنصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي - يتجاوز على الأقل مثلي عتبة رفع الاسم من القائمة - يجعل البلد مؤهلا لرفع اسمه من القائمة، حتى لو لم يبلغ هذا البلد عتبة الرفع من القائمة المحددة للرقم القياسي للضعف الاقتصادي أو الدليل القياسي للأصول البشرية. ذلك لأن ارتفاع نصيب الفرد من الدخل يشير إلى توفر قدر أكبر من الموارد لتنفيذ السياسات اللازمة لتحسين الأصول البشرية للبلد ومواجهة القيود الهيكلية.

٦٤ - تتوقف الأهلية للإدراج في القائمة أو الرفع منها، فيما يتعلق بالعوائق الهيكلية، على توزيع درجات الدليل القياسي للأصول البشرية والرقم القياسي للضعف الاقتصادي في مجموعة مرجعية من البلدان تضم أقل البلدان نموا وغيرها من البلدان المنخفضة الدخل. وقد وافقت اللجنة، بالنسبة للاستعراض المقبل، على أن تدرج ضمن الفريق المرجعي البلدان النامية التي يقل دخلها عن عتبة الرفع من القائمة وفقا لمعيار الدخل، أي ما يزيد بنسبة ٢٠ في المائة عن عتبة الدخل المنخفض التي يحددها البنك الدولي.

زاي - ملامح الضعف وتقييم الأثر

٦٥ - بالنسبة للبلدان التي تستوفي معايير الرفع من القائمة، ستعد الأونكتاد موجزا بأسباب الضعف وتُجري إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية تقييما للأثر، خلال السنة السابقة للاستعراض التالي الذي يجرى كل ثلاث سنوات. ووافقت اللجنة على أن يتضمن الموجز خلفية عامة عن وضع الاقتصاد والتنمية في البلاد، ويتحقق من وجود أي تفاوت بين البيانات المستخدمة من قبل اللجنة والإحصاءات الوطنية، ويتناول المسائل ذات الأهمية لدفع التنمية في البلدان التي يحتمل أن ترفع من القائمة والتي لا يمكن اكتشافها على نحو كاف باستخدام المؤشرات المتاحة. ويمكن أن تشمل هذه المسائل اعتماد الاقتصادات على التحويلات غير المطلوب سدادها، وتوزيع دخل البلد، ومخاطر نشوب نزاع، عند الاقتضاء. وينبغي أن توفر المعلومات الكمية في الموجز بيانات مقارنة عن بلدان أخرى لديها أوضاع مماثلة.

٦٦ - وينبغي أن يتناول تقييم الآثار التداعيات المتوقعة لفقدان مركز أقل البلدان نمواً. وينبغي تقديم كل من موجز أسباب الضعف وتقييم الأثر في الوقت المناسب، لتمكين البلدان التي يحتمل أن ترفع من القائمة من الرد وإبداء التعليقات.

الفصل الرابع

رصد البلدان التي رُفِعَ اسمها من فئة أقل البلدان نموا

٦٧ - طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بموجب قراره، E/2010/9 إلى اللجنة رصد التقدم الذي أحرزته مؤخرا البلدان المرشحة للرفع من فئة أقل البلدان نموا في ميدان التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وأن تدرج النتائج التي تتوصل إليها في تقريرها السنوي المقدم للمجلس. وتعد ساموا البلد الوحيد المرشح حاليا للرفع من القائمة من قبل الجمعية العامة. ويشمل هذا التقرير أيضا غينيا الاستوائية، التي أوصت اللجنة برفع اسمها في عام ٢٠٠٩. وكان المجلس قد أيد التوصية في تموز/يوليه ٢٠٠٩ لكن لم تبت الجمعية العامة فيها بعد.

٦٨ - وقد أرجأت الجمعية العامة رفع اسم ساموا حتى ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ في أعقاب التسونامي المدمر الذي اجتاحت البلاد في ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ (انظر القرار ٢٩٥/٦٤). وكان نصيب الفرد من الدخل القومي في ساموا في تزايد مطرد لعدة سنوات، لكنه شهد انخفاضا طفيفا في عام ٢٠٠٩ ليصل إلى ٢٨٤٠ مليون دولار. ومع ذلك، فمن المحتمل جدا أن يظل مستوى دخل الفرد أعلى بكثير من عتبة الدخل المطلوبة للرفع من القائمة والتي ستحدد في استعراض عام ٢٠١٢ الذي يجري كل ثلاث سنوات لقائمة أقل البلدان نموا^(٦).

٦٩ - ضرب التسونامي ساموا عندما كانت تتعافى من الآثار السلبية للأزمة المالية والاقتصادية العالمية في الفترة ٢٠٠٨/٢٠٠٩. ورغم عودة النمو الاقتصادي، فإن إعادة بناء الاقتصاد، لا سيما قطاع السياحة الحيوي، تتطلب اهتماما متواصلا. ومن المرجح أن يكون ارتفاع مستوى رأس المال البشري نسبيا في ساموا، كما يستدل على ذلك من القيم المرتفعة للدليل القياسي للأصول البشرية، له أهمية خاصة في هذا الصدد. وتشير اللجنة إلى أن الفترة الممتدة للرفع من القائمة ستسمح لساموا، بدعم من شركائها الإنمائيين والتجارين، بتكثيف الجهود الرامية إلى إعداد استراتيجية للانتقال السلس وفقا لقرار الجمعية العامة ٢٠٠٩/٥٩.

٧٠ - وصدرت توصية أيضا برفع غينيا الاستوائية من القائمة في عام ٢٠٠٩ نظرا لارتفاع مستوى نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي، لعدة أمثال عتبة الدخل المحددة للرفع من

(٦) ينبغي تحديد عتبة الدخل بحيث تزيد بنسبة ٢٠ في المائة على متوسط عتبة الدخل المنخفض على مدى ثلاث سنوات هي (٢٠٠٨-٢٠١٠) التي يحددها البنك الدولي. وكانت عتبة الدخل المحددة في عام ٢٠٠٩ هي ٩٩٥ دولارا.

القائمة، رغم أن البلد لا يفي بالعتبة المحددة للمعيارين الآخرين^(٧). وحتى مع انخفاض أسعار النفط وتراجع إنتاج النفط الخام في عام ٢٠٠٩، ظل نصيب الفرد من الدخل عند حد مرتفع هو ١٢ ٤٢٠ دولار (حوالي ١٠ أمثال عتبة الرفع من القائمة). وقد صنف البنك الدولي غينيا الاستوائية، في الواقع، كبلد ذي دخل مرتفع في عام ٢٠١٠.

٧١ - وتشير بعض مكونات الدليل القياسي للأصول البشرية إلى حدوث تحسن بطيء لكنه ثابت في المؤشرات الاجتماعية. ومع ذلك، تشير اللجنة إلى الحاجة الماسة لأن تبذل غينيا الاستوائية جهوداً إضافية من أجل تحقيق وضع صحي يتناسب مع مستوى الدخل فيها، لا سيما فيما يتعلق بمعدل وفيات الأطفال.

٧٢ - وتشير اللجنة بقلق بالغ إلى أن الجمعية العامة لم تتخذ إجراء بعد بشأن رفع اسم غينيا الاستوائية من قائمة أقل البلدان نمواً. وهى تود أن تلفت الانتباه إلى احتمال أن يقلل مثل هذا التقاعس لفترات طويلة من مصداقية فئة أقل البلدان نمواً ككل، ويمكن أن يثير مخاوف بشأن كفاءة المساواة في المعاملة بين البلدان التي تثبت أهليتها للرفع من القائمة.

(٧) يتفق هذا مع القواعد المقررة للرفع من القائمة، التي تنص على أن البلدان التي يتجاوز فيها نصيب الفرد الواحد من الدخل القومي الإجمالي على الأقل ضعف العتبة المحددة للرفع، تكون مؤهلة. انظر الكتيب الخاص بفئة أقل البلدان نمواً: إدراج البلدان في تلك الفئة ورفعها منها والتدابير الخاصة لدعمها (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.07.II.A.9).

الفصل الخامس

الهجرة والتنمية في ضوء الأزمة

ألف - مقدمة

٧٣ - تشكل الهجرة الدولية قوة كبيرة للتغيير الاجتماعي والتفاعل الثقافي ولها آثار ملحوظة على عملية التنمية وأداء الاقتصادات الحديثة^(٨).

٧٤ - وقد أدت العولمة إلى زيادة ملحوظة في ضغوط الهجرة خلال العقود الثلاثة الماضية. وفي الفترة من عام ١٩٨٠ إلى عام ٢٠١٠، بلغ متوسط الزيادة السنوية في معدلات المهاجرين الدوليين ٢,٦ في المائة. وكان هناك ما يقرب من ٢١٤ مليون مهاجر دولي في عام ٢٠١٠، أي أكثر قليلاً من ٣ في المائة من سكان العالم^(٩). ورغم عدم تكافؤ التوزيع الإقليمي للهجرة الدولية، فهي تشكل ظاهرة عالمية متنامية.

٧٥ - وقد أثرت الأزمة الاقتصادية التي وقعت في عام ٢٠٠٨ على تدفق الهجرة الدولية. وأدى تدهور أوضاع أسواق العمل في بلدان المقصد فيما يبدو إلى تباطؤ تدفق المهاجرين، ودفع مختلف الحكومات إلى الإعلان عن فرض قيود جديدة في سياساتها المتعلقة بالهجرة. ومع ذلك استمرت ضغوط الهجرة للأسباب التالية: التفاوت الملحوظ في الأجور الحقيقية ومستويات المعيشة بين البلدان؛ الديناميات الديمغرافية المتباينة بين البلدان المتقدمة (ذات معدلات السكان المستقرة والتي تشهد شيخوخة متزايدة بين السكان) والبلدان النامية (التي تشهد زيادة في معدلات السكان وفي أعداد الشباب)؛ انتقال أنماط المعيشة وعادات الاستهلاك المتبعة في المجتمعات المتقدمة إلى بقية العالم؛ انخفاض تكاليف النقل. ومن المرجح أن يسهم أثر تغير المناخ وغيره من الأضرار البيئية في تدفق مزيد من المهاجرين في المستقبل.

٧٦ - ويمكن أن يكون للهجرة الدولية أثر إيجابي على التنمية في كل من بلدان المنشأ والبلدان المتلقية. ومن ثم، فإن تنظيمها بالقدر كافي، يمكن أن يعود بفوائد مشتركة على العديد من الضالعين فيها.

٧٧ - رغم الآثار الإيجابية للهجرة على التنمية، ينبغي ألا تعتبر بديلاً عن وضع استراتيجية حقيقية للتنمية الوطنية. وفي الوقت نفسه، للهجرة أيضاً تكلفتها، سواء بالنسبة لبلدان المنشأ

(٨) يمكن الحصول على معلومات إضافية من ورقة المعلومات الأساسية التي ستصدر عن لجنة السياسات الإثنائية من إعداد أنطونيو ألونسو خوسيه والمعنونة "Emigración Desarrollo: Los Efectos De La Crisis".

(٩) انظر قاعدة بيانات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية "الاتجاهات في أعداد المهاجرين الدوليين: تنقيح عام ٢٠٠٨". لا تشمل هذه الأرقام، في كثير من الحالات، المهاجرين غير الموثقين.

(تفكك الهياكل الأسرية، وتدمير العلاقات العاطفية، وخسارة رأس المال البشري، وفقدان رأس المال الاجتماعي، وما إلى ذلك)، ولبلدان المتلقية (مثل التحديات المتمثلة في إدماج مهاجرين جدد في المجتمعات المُستقبلة). الأمر الذي يؤكد ضرورة وضع سياسات وطنية ودولية كافية للهجرة.

باء - التحويلات وتدفق رأس المال البشري

٧٨ - تشكل تحويلات العمال المهاجرين مصدرا هاما من مصادر التمويل لأسر المهاجرين ولبلدان النامية. وقد فاقت التحويلات ٤٤٣ مليار دولار في عام ٢٠٠٨، منها ٣٢٥ مليار دولار ذهبت إلى البلدان النامية^(١٠): وهو رقم يعادل تقريبا ثلاثة أمثال مبلغ المساعدة الإنمائية الرسمية. وينظر عموما إلى التحويلات المالية على أن لها أثر إيجابي على الأسر والمجتمعات المحلية وبلدان المنشأ من حيث كونها تحد من فقر المتلقين وضعفهم.

٧٩ - وإضافة إلى التحويلات المالية، تؤدي الهجرة إلى قيام شبكة اجتماعية دولية توفر الأساس لمشاريع جديدة تقدم الخدمات للمهاجرين. وتنشأ أيضا علاقات سياسية وثقافية جديدة بين جمعيات المهاجرين ومجتمعاتهم الأصلية، مما يخلق نوعا من رأس المال الاجتماعي العابر للأوطان. ويحمل المهاجرون أيضا قيما وعادات وسلوكيات ومهارات جديدة، ينقلونها إلى مجتمعاتهم الأصلية.

٨٠ - والهجرة انتقائية للغاية، وتؤثر بشدة على قطاعات المجتمع الأصغر سنا، والأكثر دينامية والأفضل تدريبا. فقد بلغت في الواقع معدلات نمو الهجرة الدولية للعمال المهرة خلال التسعينيات زهاء ثلاثة أمثال معدلات نمو الهجرة الدولية للعمال غير المهرة^(١١). ونتج هذا الاتجاه بدرجة كبيرة عما يلي: سياسات الهجرة الانتقائية التي تطبقها على نحو متزايد البلدان المتلقية؛ تزايد المردود التكنولوجي للنمو الاقتصادي؛ الطابع الدولي المتزايد للجامعات في العالم المتقدم. ونتيجة لذلك، أصبحت نسبة العاملين المؤهلين من بين الأشخاص المهاجرين، في كل مجموعة من البلدان، أعلى من مثلتها بين أهليهم في الداخل، وتصبح هذه الفجوة أوسع ما يكون في بلدان المنشأ المنخفضة الدخل.

(١٠) Sanket Mohapatra et al., "Outlook for Remittance Flows 2011-12", Migration and Development Brief 13 (١٠) (Washington, D.C., World Bank, 2010).

(١١) Andrew Mountford and Hillel Rapoport, "The Brain Drain and the World Distribution of Income and Population", CReAM (Centre for Research and Analysis of Migration) Discussion Paper Series, No. 0407 (London, University College London, 2007).

٨١ - وتشير الدلائل التجريبية إلى أن الآثار المترتبة على هجرة العمال المهرة متباينة. فحتى لو تسنى أن تكون لها بعض الآثار الإيجابية، من قبيل تشجيع المواطنين على تحسين مهاراتهم، يمكن أن يكون للهجرة المفرطة للعمال المؤهلين أثر مهم على التنمية في البلدان المضيفة، من حيث خسارة رأس المال البشري.

جيم - آثار الأزمة

٨٢ - أثرت الأزمة الراهنة بشدة على النمو الاقتصادي والعمالة، وخاصة في البلدان المتقدمة. وكان أثر الأزمة على المهاجرين أكبر حيث كان النمو في السابق يقوم على القطاعات التي يوجد بها عدد كبير من العمال المهاجرين. وكانت العوامل الأكثر تضررا في قطاع الصناعة والخدمات، لكنهن الأقل تضررا في القطاع المتزلي والرعاية. واكتسبت مسألة انعدام المساواة بين الجنسين أهمية متجددة نظرا لفرض قيود على تولى العديد من النساء المهاجرات للمهام ذات الصلة بتوفير الرعاية، والتي تلي احتياجات المسنين والشباب، فضلا عن المرضى والمعوقين.

٨٣ - وكان للأزمة أيضا تأثير على تدفق المهاجرين ليس فقط نظرا لتزايد تدفق العائدين منهم، وأيضا بسبب ما أعلنته بعض الحكومات من تخفيض حصص الهجرة. إضافة إلى ذلك، يمكن أن تخفف الصعوبات المتزايدة في العثور على عمل من ضغوط الهجرة. وفي الوقت نفسه، لم تنجح برامج "العودة الطوعية" بالقدر المتوقع بسبب استمرار أوجه عدم المساواة بين البلدان المرسل والمستقبل، وارتفاع مستوى اندماج العديد من المهاجرين في بلدان المقصد وحالة عدم اليقين التي اكتنفت الحصول على تأشيرات جديدة.

٨٤ - ويبدو أن التحويلات تأثرت بدرجة أقل من تدفق المهاجرين. ففي عام ٢٠٠٩، انخفضت التحويلات إلى البلدان النامية بنسبة ٥,٥ في المائة لتصل إلى ٣٠٧ بلايين دولار. ومن المتوقع أن تستعيد التحويلات في عام ٢٠١٠ مستواها السابق وتنمو بنسبة ٦ في المائة. وتشير التوقعات إلى استمرار هذا الاتجاه التصاعدي خلال العامين المقبلين.

٨٥ - وعادت المشاعر المناهضة للهجرة، التي لم تختف تماما في أي وقت من الأوقات، إلى الظهور من جديد في العديد من البلدان المضيفة. وأصبحت الهجرة موضوع نقاش في الحملات الانتخابية التي أجريت مؤخرا في كثير من البلدان المتقدمة. وفي بعض منها، كان ثمة ارتفاع ملحوظ في شعبية الأحزاب السياسية المناهضة للهجرة، وتزايد في الرسائل التي تنطوي على كراهية للأجانب. إضافة إلى ذلك، أطلقت بعض الحكومات سياسات تنطوي

على عداء ملحوظ للمهاجرين وبدأ السكان الأصليون ينظرون على نحو متزايد للمهاجرين بوصفهم تهديدا في سوق العمل ومنافسين في استخدام الخدمات العامة.

دال - أوجه القصور في الاستخدام المفرط للقواعد المقيدة

٨٦ - ثمة تناقض واضح بين احتياجات البلدان المتقدمة إلى السكان المهاجرين لدعم النمو وبين النهج المقيدة التي تستخدم لتنظيم تدفق المهاجرين. ونتيجة لذلك، ظهرت أعداد كبيرة من المهاجرين غير الموثقين في البلدان المضيفة. مما كانت له نتائج سلبية ليس فقط على المهاجرين أنفسهم، لكن أيضا على مساهمات المهاجرين في المجتمعات المضيفة وعلى التماسك الاجتماعي في هذه البلدان. ولا يخضع المهاجرون غير الموثقين لحماية القانون ومن ثم يكونون عرضة للابتزاز وسوء المعاملة والاستغلال. وتؤثر المشاكل المرتبطة بالهجرة غير الرسمية أيضا على الجيل الثاني، فينتج عنها نوع من الاستيعاب المتدني والتهميش مما يعزز الصور النمطية الاجتماعية والعرقية بين السكان الأصليين. لذا تزدهر عصابات المافيا والجريمة في أوساط الهجرة غير الرسمية، مما يشجع عمليات التهريب والاتجار. ومعالجة هذه المشكلة من خلال تشديد الإجراءات على الحدود فقط ينذر بتحويل الهجرة إلى مشكلة أمنية. وفي حين أنه يحق للدول تنظيم دخول أراضيها والحصول على حق المواطنة لديها، فعليها واجب حماية واحترام الحقوق الأساسية لأي شخص يوجد على أراضيها، بغض النظر عن وضعه الإداري. ويشكل المهاجرون جزءا ضعيفا بصفة خاصة من السكان، وينبغي على الحكومات في بلدان المقصد أن تضاعف من جهودها للتصدي لجميع أشكال سوء المعاملة والاستغلال وكره الأجانب والإقصاء والتهميش، ومكافحة الاتجار بالبشر.

٨٧ - ثمة اتجاه ناشئ يتمثل في تزايد اليأس الذي يدفع الناس إلى عبور الحدود، كي يصبحوا فقط ضحايا لجرائم العنف. وقد تسارعت وتيرة العنف المتصل بالهجرة الدولية عبر الحدود من جراء الأزمة الاقتصادية. وهي تتحول إلى سمة دائمة ومتعاطمة من سمات الهجرة الدولية. وينبغي بذل جهود خاصة لحماية المهاجرين الضعفاء، لا سيما النساء والشباب، من خلال إمدادهم بالبرامج الاجتماعية الملائمة لهم.

٨٨ - وينبغي أن يُضمن للمهاجرين الشرعيين الحصول على نفس حقوق المواطنين والتي تتعلق، بين جملة أمور أخرى، بظروف العمل، والحق في تكوين الجمعيات، وإخضاعهم لحماية القانون. ومن الضروري أيضا إلغاء ممارسات التوظيف التي تربط العامل الأجنبي مباشرة بصاحب العمل الذي يكفله، نظرا لأن هذا يسهل ارتكاب أرباب العمل عديمي الضمائر للانتهاكات. وتحتاج الحكومات إلى تنظيم حركة المهاجرين بمجرد استقرارهم في البلد المضيف، على نحو مرن.

٨٩ - وحيثما ترتبط احتياجات سوق العمل بالعمل الموسمي (السياحة أو الزراعة، على سبيل المثال)، ينبغي أن تضع الحكومات قواعد مناسبة لتنظيم الهجرة المؤقتة. ومع أن من الجلي أن على هؤلاء العمال المهاجرين العودة إلى بلدانهم الأصلية، يجب أيضا النظر في إمكانية تمديد تراخيص العمل لعدة مواسم متتالية. ولكي يطبق هذا النوع من البرامج بشكل سليم، ينبغي أن تشرك فيه السلطات وأرباب العمل والنقابات في كلا البلدين. وينبغي أيضا أن يكون تقاسم المسؤوليات (المتعلقة بعمليات الفحص والاختيار التي تجرى قبل الهجرة، وتسهيل العودة، وما إلى ذلك) مع بلدان المنشأ من العناصر الرئيسية في مثل هذه البرامج.

٩٠ - ومع ذلك، فإن الحلول الوطنية غير كافية. حيث يتطلب الطابع العالمي لهذه الظاهرة نهجا دوليا لتكملة الجهود الوطنية التي تنظم الهجرة الوافدة. حيث لا تبدأ دورة الهجرة بمحاولة شخص أجنبي عبور الحدود، لكن عندما يقرر شخص التطلع خارج البلاد لفرص لا تتوفر له في بلده. ولا يتسنى وضع قواعد عادلة وفعالة لتنظيم عمليات الهجرة إلا من خلال إشراك بلدان المنشأ (والعبور). بيد أن الهجرة لا تزال أحد المجالات التي تفتقر إلى نظام رسمي دولي: حيث لا يوجد إطار تنظيمي متفق عليه أو منظمة متخصصة في هجرة اليد العاملة في نظام متعدد الأطراف^(١٢). فالنص الذي أشار صراحة أكثر من غيره إلى هجرة اليد العاملة، وهو الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام ١٩٩٠، لم يصدق عليه سوى ٤١ بلدا فقط، معظمها بلدان مرسلة للمهاجرين.

٩١ - ورغم وجود اتفاق على نطاق أوسع بشأن فرص قيام تعاون دولي أكثر نشاطا على أساس الشبكات (مثل العديد من العمليات الاستشارية الإقليمية)، والحوارات (مثل المنتدى العالمي المعني بالهجرة والتنمية)، وبعض المؤسسات (مثل المنظمة الدولية للهجرة)، سيكون من المستصوب دمج هذه الجهود في إطار أكثر عالمية وترابطا. ويحاول الفريق العالمي المعني بالهجرة تحقيق هذا الهدف جزئيا من خلال التنسيق بين وكالات الأمم المتحدة المختلفة.

٩٢ - ويتمثل المدخل لتحقيق هذا الدمج في إيجاد الحوافز التي تجذب البلدان الأصلية والبلدان المضيفة للمشاركة في عمل تعاوني. ويلزم إجراء تغييرات في التفاعلات الدولية الأخرى، من أجل توفير فرص أكثر فعالية للتنمية من خلال التجارة، والتكنولوجيا، ومعالجة الديون والتمويل الدولي. وستستمر الهجرة الدولية، الناجمة إلى حد كبير عن أوجه تفاوت في

(١٢) زادت المنظمة الدولية للهجرة من عدد أعضائها ووسعت من ولايتها الأساسية كي لا تقتصر على إعادة اللاجئين إلى ديارهم، لكنها تقع خارج منظومة الأمم المتحدة، وتفتقر إلى السلطة التنظيمية ويقتصر نشاطها أساسا رئيسي على تقديم الخدمات من قبل الدول الأعضاء على أساس كل مشروع على حدة.

النظام الدولي، طالما لم تصحح أوجه التفاوت هذه من خلال توزيع أكثر عدلا للفرص الفردية والإئتمانية.

هاء - التوصيات

٩٣ - تقدم لجنة السياسات الإئتمانية التوصيات التالية:

(أ) تحسين الأطر المعيارية الوطنية والدولية

'١' ينبغي أن تعكس الأطر القانونية الوطنية بشكل واف القواعد والتوصيات الدولية بشأن الهجرة الدولية، بما في ذلك الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التي اعتمدت في عام ١٩٩٠، وإطار العمل المتعدد الأطراف لهجرة اليد العاملة، الذي اعتمده منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٥؛

'٢' بغية الحد من وجود المهاجرين غير الشرعيين، ينبغي للحكومات أن تضع سياساتها التنظيمية على أساس تقديرات أكثر واقعية بشأن احتياجاتها من القوى العاملة الأجنبية، من حيث الوظائف المستقرة والمؤقتة على حد سواء؛

'٣' ينبغي تعريف سياسات الهجرة في البلدان المضييفة من خلال إبرام اتفاقات مع البلدان التي تعد المصدر الرئيسي للمهاجرين؛

'٤' ينبغي للحكومات أن تبرز تقدما أكبر لوضع إطار دولي لإرساء الأسس من أجل تنظيم تدفقات الهجرة، ووضع تعريف دقيق لحقوق والتزامات المهاجرين في بلدان العبور والبلدان المضييفة؛

'٥' ينبغي تطوير الحوار الدولي الذي أقامه المحفل العالمي بشأن الهجرة الدولية والتنمية. وينبغي الإبقاء على الآليات غير الرسمية القائمة على العمليات الاستشارية الإقليمية بشأن الهجرة وتعزيزها. وينبغي تحسين التخصص والتنسيق فيما بين المنظمات الدولية من حيث الكفاءات المطلوبة للهجرة.

(ب) سياسات البلد المضيف لمكافحة آثار الأزمة

'١' إن المشاكل الحالية التي تسببها الهجرة الدائمة في البلدان المضييفة تؤكد على الحاجة إلى تجديد توجيه الاهتمام إلى الصيغ الإئتمانية للهجرة المؤقتة، بما في ذلك الهجرة الدائرية؛

٢' ينبغي أن يحصل المهاجرون الدائمون لا على استحقاقات البطالة والرعاية الاجتماعية الأخرى فحسب، بل وأن يستفيدوا من سياسات العمالة النشطة في البلدان المضيضة؛

٣' ينبغي للبلدان المضيضة تعزيز دعمها للهجرة الدائرية، وذلك مثلاً من خلال إصدار تأشيرات دخول لمرات متعددة. وينبغي تحديد السياسات ذات الصلة بالاتفاق مع البلدان المرسلّة؛

٤' ينبغي للحكومات أن تبذل جهوداً متجددة تهدف إلى مكافحة ردود الفعل المعادية للمهاجرين والمشاعر المعادية للأجانب في مجتمعاتها.

(ج) زيادة الفوائد إلى أقصى حد وتقليل التكاليف

١' يجب تخفيض تكاليف معاملات التحويلات المالية من خلال تحسين الشفافية فيما يتعلق بالرسوم وأسعار الصرف التي يسددها مختلف مرسلي التحويلات المالية، وتسهيل وصول المهاجرين إلى المؤسسات المالية الرسمية وزيادة المنافسة في تلك الأسواق. وينبغي وضع آليات وسياسات (المساعدة التقنية، وبرامج التدريب، والتمويل التكميلي، وما إلى ذلك) لمساعدة الأسر على الاستفادة من التحويلات المالية بطريقة يكون لها تأثير أكبر على التنمية؛

٢' ينبغي للحكومات بلدان المهاجرين والشركات الخاصة توفير البرامج الاستشارية في المجالات المالية والأعمال التجارية والخدمات للمهاجرين العائدين؛

٣' ينبغي بذل مزيد من الجهود لحماية الفئات الضعيفة من السكان المهاجرين، بمن فيهم النساء والأطفال والمهاجرين غير الشرعيين، من سوء المعاملة والاستغلال وكفالة احترام حقوق الإنسان الأساسية لهم؛

٤' يجب على البلدان المستقبلية أن تأخذ في الاعتبار الأثر الإنمائي لتوظيف الموارد البشرية المؤهلة من البلدان النامية ذات رأس المال البشري المحدود. وينبغي النظر في إمكانية منح تعويضات لبلدان المنشأ في الحالات التي يوجد لدى بلدان المقصد سياسات فعالة لجذب المهنيين من البلدان النامية؛

٥' وينبغي توسيع نطاق الدعم الدولي المقدم إلى الجامعات ومراكز البحوث في البلدان النامية وبرامجها لاجتذاب المهنيين الوطنيين الذين يعيشون في الخارج. فعلى سبيل المثال، يمكن وضع عقود مبتكرة مؤقتة لتحفيز المهاجرين ذوي المهارات على العودة. ويمكن استخدام ذلك لتحويل المهجرة المؤقتة إلى مرحلة إضافية في الدورة التدريبية.

الأعمال المقبلة للجنة السياسات الإنمائية

- ٩٤ - ستواصل لجنة السياسات الإنمائية مواصلة برنامج عملها مع الاحتياجات والأولويات التي وضعها المجلس بهدف المساهمة الفعالة في مداورات المجلس ومساعدته في أداء مهامه.
- ٩٥ - ستعمل اللجنة في دورتها الرابعة عشرة المقبلة حول موضوع الاستعراض الوزاري السنوي لعام ٢٠١٢، المعنون "تعزيز القدرة الإنتاجية والعمالة والعمل اللائق للقضاء على الفقر في سياق شامل ومستدام ونمو اقتصادي عادل على جميع المستويات لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية". ويُرجَّح أن تدرس اللجنة سبل تعزيز القدرة الإنتاجية والعمالة، والتركيز، في جملة أمور، على الإصلاحات المؤسسية، وتعبئة الموارد المحلية من أجل تراكم رأس المال، وتصميم السياسات ذات الصلة بالصناعة والسوق والعمل.
- ٩٦ - وستجري اللجنة أيضا استعراضا كل ثلاث سنوات لقائمة أقل البلدان نموا في عام ٢٠١٢ وفقا لقرار المجلس ٤٦/١٩٩٨. بالإضافة إلى ذلك، وعلى النحو المطلوب بموجب قرار الجمعية العامة ٢٠٩/٥٩، فإنها سترصد أيضا التقدم الإنمائي المحرز في الرأس الأخضر وجزر الملديف، البلدان اللذان خرجا من هذه الفئة.
- ٩٧ - ومتابعة لمؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نموا، ستستعرض اللجنة آليات الانتقال السلس القائمة، لتحديد السبل التي يمكن من خلالها تعزيزها أو تحسينها ورصدها على نحو أفضل.
- ٩٨ - وستواصل اللجنة عملها بشأن جدول أعمال التنمية الدولية بعد عام ٢٠١٥، والنظر في نماذج التنمية البديلة التي يمكن أن تسهم في تحسين رفاه البشرية على نحو مستدام. ولكي تكون متوافقة مع تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، فمن المتوقع أن تعالج نماذج التنمية الجديدة مسائل الغذاء والتجارة والأمور المالية، وأزمات المناخ، وتزايد أوجه عدم المساواة التي كانت تكتنف الاقتصاد العالمي خلال السنوات العشر إلى العشرين الماضية.

الفصل السابع

تنظيم الدورة

٩٩ - عقدت لجنة السياسات الإنمائية دورتها الثالثة عشرة في مقر الأمم المتحدة في الفترة من ٢١ إلى ٢٥ آذار/مارس ٢٠١١. وحضر الدورة ثمانية عشر عضواً من أعضاء اللجنة، فضلاً عن مراقبين من عدة منظمات داخل منظومة الأمم المتحدة. وترد قائمة المشاركين في المرفق الأول من هذه الوثيقة.

١٠٠ - وقدمت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للخدمات الفنية للدورة. وافتتح رئيس اللجنة الدورة ورحب بالمشاركين. وألقى نائب رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، السفير ميلوس كوتيريك، الممثل الدائم لسيلوفاكيا لدى الأمم المتحدة، كلمة أمام اللجنة، وتلاه وكيل الأمين العام للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شا زوكانغ. ويمكن الاطلاع على بيانيهما على الموقع www.un.org/esa/policy/devplan.

١٠١ - ويرد جدول الأعمال للدورة الثالثة عشرة وقائمة الوثائق المعروضة على اللجنة في المرفقين الثاني والثالث.

المرفق الأول

قائمة المشاركين

١ - حضر الدورة أعضاء اللجنة التالية أسماؤهم:

بيننا أغارفال

خوسي أنطونيو ألونسو

لورديس أريزي

جيوفاي أندريا كورنيا

ريكاردو فرينش - ديفيس

ساكيكو فوكودا - بار

نورمان جيرفان

فيليب هين (المقرر)

مولو كيتسيلا (نائبة الرئيس)

ثانديكا مكاندواير

عادل نجم

هانس أوبشور

باتريك بلاين

فيكتور بيلوتيروتش

فاطمة صديقي

فرانسيس ستيوارت (الرئيس)

ميليتشا أوفاليتش

يو يونغدينغ

٢ - كانت الكيانات التالية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة ممثلة في الدورة:

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية

صندوق النقد الدولي
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
لجان الأمم المتحدة الإقليمية
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى
منظمة الأرصاد الجوية العالمية

جدول الأعمال

- ١ - افتتاح الدورة.
- ٢ - إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل.
- ٣ - التعليم لما بعد مرحلة البداية: مدخل إلى الاستعراض الوزاري السنوي لعام ٢٠١١.
- ٤ - جدول أعمال التنمية للأمم المتحدة بعد عام ٢٠١٥.
- ٥ - مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نمواً القادم والمشروع بشأن بناء قدرات أقل البلدان نمواً.
- ٦ - التحضير لاستعراض عام ٢٠١٢ كل ثلاث سنوات لقائمة أقل البلدان نمواً.
- ٧ - الهجرة الدولية في أوقات الأزمات.
- ٨ - الأعمال المقبلة للجنة السياسات الإنمائية.
- ٩ - اعتماد التوصيات الواردة في تقرير لجنة السياسات الإنمائية.

المرفق الثالث

قائمة الوثائق المعروضة على اللجنة في دورتها الثالثة عشرة

رمز الوثيقة	العنوان أو الوصف
CDP2011/PLEN/1	١ - جدول الأعمال المؤقت
CDP2011/PLEN/2	٢ - قائمة الوثائق
CDP2011/PLEN/3	٣ - ما بعد توفير التعليم للجميع: تلبية احتياجات الموارد البشرية في أقل البلدان نموا
CDP2011/PLEN/4	٤ - استراتيجيات التنمية البديلة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في فترة ما بعد عام ٢٠١٥
CDP2011/PLEN/5	٥ - تقرير اجتماع فريق الخبراء المعني بتغير المناخ، والنزاعات والقضايا الأخرى ذات الصلة باستعراض معايير تحديد أقل البلدان نموا
CDP2011/PLEN/6	٦ - الهجرة والتنمية: آثار الأزمة
CDP2011/PLEN/7	٧ - رصد البلدان الخارجة من فئة أقل البلدان نموا

