Distribution: Restricted **EB 2003/80/R.45** 5 November 2003
Original: English **البند 17 من جدول الأعمال** **Arabic**

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

المجلس التنفيذي – الدورة الثمانون

روما، 17-18 ديسمبر/كانون الأول 2003

تقرير عن الدروس المستفادة للائتلاف الدولي المعني بالأراضي

بسبب قيود الموارد والاهتمامات البيئية تصدر وثائق الصندوق بكميات محدودة.
ويرجى من السادة المندوبين إحضار وثائقهم معهم إلى الاجتماعات وتقييد طلب النسخ الإضافية.

مقدمة

1 - سلط المؤتمر المعني بالجوع والفقر الذي عقده الصندوق الأضواء على مسألة الوصول إلى الأرض. كما أنه أسفر عن إنشاء التحالف الدولي المعني بالأراضي. وقد أقر الصندوق بالحاجة إلى تضافر الجهود لتذليل العقبات التي تواجه الفقراء في سعيهم للوصول إلى الأرض. ويستجيب الائتلاف لهذه الحاجة بفعالية حيث أنه يجمع شمل طائفة واسعة من الجهات المعنية التي تضم المجتمع المدني، والمنظمات الحكومية والدولية الحكومية، لتعمل معاً خدمة لهذه القضية المشتركة.

2 - كما أدرك الصندوق أن بناء تحالف بين جهات معنية متعددة سيتطلب ملكية واسعة للائتلاف. وعلى هذا فقد أنشئ الائتلاف بهوية للصندوق، ولكن باستقلال ذاتي يكفل التزام الشركاء وملكية الأنشطة المعتمدة.

3 - والائتلاف الدولي المعني بالأراضي تحالف عالمي لمنظمات حكومية ودولية حكومية وهيئات للمجتمع المدني. ويعمل الائتلاف مع فقراء الريف لزيادة إمكانيات وصولهم المضمون إلى الموارد الطبيعية، ولاسيما الأرض، وتمكينهم من المشاركة المباشرة في العملية السياسية وعملية صنع القرار التي تؤثر في أسباب معيشتهم على الصعيد المحلي والإقليمي والدولي. ويعتبر الائتلاف آلية عالمية جامعة معنية بقضايا الأراضي.

4 - ويبدأ هذا التقرير بعرض عام موجز لمشروعات الائتلاف، وشراكاته، وتدابيره وذلك للتعريف لا بمبادرات السياسات الشاملة للائتلاف فحسب بل وأيضاً بأنشطته العملية على الصعيد القطري التي تعتبر منبعاً للدروس المستفادة. ويتمثل الهدف الأساسي للتقرير في اقتسام تلك الدروس.

عرض عام للبرامج

5 - هناك ستة مجالات رئيسية تنصب عليها التدابير العملية للائتلاف وهي:

(i) **برنامج المعرفة** ويساعد هيئات المجتمع المدني والمنظمات الحكومية والدولية الحكومية على أن تتعلم من بعضها البعض عبر تحديد الخبرات العملية، وتوثيقها، واقتسامها، مع التركيز على سد فجوات المعارف. ويختبر البرنامج إمكانيات التكرار لتشجيع الحكومات على أن تُدرج في السياسات العامة تلك الخبرات القادرة على أن تترك أثراً وطنياً. وتساند منح الائتلاف 12 مشروعاً من مشروعات المعرفة؛

(ii) **برنامج دعم الشبكات** ويعمل على تعزيز شبكات المجتمع المدني على الصعيد القطري بحيث يمكن للأسر ذات الموارد الشحيحة أن تتفاوض بشأن الوصول إلى الموارد من موقع قوة جماعية. ويسهم الائتلاف وشركاؤه من المنظمات الدولية الحكومية في خلق الفرص لهذه الشبكات كي تشارك في اتخاذ القرارات مع السلطات المعنية. ويساند الائتلاف في الوقت الراهن 10 مشروعات لبناء الشبكات؛

(iii) **مرفق التمكين المجتمعي** ويدعم قدرة المجتمعات المحلية على اكتساب قدرة الوصول إلى الأراضي والموارد الإنتاجية المرتبطة بها والحفاظ عليها. ويساند المرفق المشروعات الابتكارية التي يمكن أن توفر الدروس ضمن نطاق المجتمعات المحلية والبلد الذي تنفذ فيه وخارج هذا النطاق. وتوفر لجنة استشارية معنية بالمشروعات ومؤلفة من شعبة المشورة التقنية في الصندوق، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، وثلاث هيئات للمجتمع المدني، المشورة للأمانة. ويحظى المرفق بالتمويل من البنك الدولي والصندوق، وهو يساند الآن 30 مشروعاً تم اختيارها من أصل 173 مشروعاً مقترحا. وتشرك شعبة المشورة التقنية مدراء الحوافظ القطرية في عملية التقدير؛

(iv) **برنامج حصول المرأة على الموارد** ويسعى لتعميق التفهم الوطني والدولي للحاجة إلى تحسين قدرة المرأة على الوصول إلى الأراضي وموارد الرزق المرتبطة بها من خلال توثيق آراء النساء وإشراكهن في عمليات اتخاذ القرارات. وقد نُفِّذت البرامج الأولى لحصول المرأة على الموارد في كل من كمبوديا، والهند، وإندونيسيا، ونيبال. ودفع هذا النجاح بإدارة التنمية الدولية (المملكة المتحدة) إلى مساندة تكرار هذه البرامج في أفريقيا. وقد انطلق البرنامج الأول من البرامج الأفريقية الأربعة في كينيا في مايو/أيار عام 2003، وأُدمج في عملية إعداد مشروعات الصندوق. وقام الشركاء القطريون بتكرار البرنامج على مستوى الأقسام. وقد نُشرت التقارير المتعلقة بالبرامج الآسيوية بدعم من الصندوق، والائتلاف، والمساهمة اليابانية في حساب أمانة الصندوق المعني بإدماج المرأة في التنمية؛

(v) **نحو برنامج مشترك للوصول إلى الأرض** ويرمي إلى بناء توافق عالمي بشأن قضايا الأراضي. ويمثل هذا البرنامج منتدى تفاعلياً للحوار، والأنشطة الرائدة المشتركة، والتشاور في سبيل ترويج التقديرات الموحدة، وتشاطر الرؤى والعزيمة السياسية. وحظي البرنامج بتأييد واسع في مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة وفي لجنة التنمية المستدامة، وقد أسهم في بروز دور الائتلاف كهيئة جامعة دولية للجهات المعنية بقضايا الأرض؛

(vi) **التحالفات المتعلقة بالأرض من أجل التنمية الوطنية** (شراكات الأراضي) ويعمل مع الحكومات على استحداث أو تعزيز آليات قطرية يمكن أن يعمل في ظلها القائمون باتخاذ القرارات المتصلة بالوصول إلى الأرض، واستخدامها، وإدارتها مع أولئك الذين يتأثرون بتلك القرارات. وتعتبر شراكات الأراضي أداة لتقديم المشورة بشأن إصلاحات السياسات المقترحة، ومناقشتها، والتفاوض بشأنها، والدعوة إلى إحداث تغييرات في الخدمات الإنتاجية ذات الصلة. وهناك أربعة برامج قطرية رائدة قيد التصميم في كل من غواتيمالا، وأندونيسيا، والفلبين، وجنوب أفريقيا. وتتولى هولندا تمويل المرحلة الرائدة.

6 - وبالإضافة إلى هذه البرامج فإن الائتلاف يعمل مع الصندوق على تصميم برنامج للبحوث العملية بهدف إدماج أنشطة الأراضي في المشروعات التي يمولها البرنامج المشترك للصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة والصندوق في كل من النيجر وأوغندا.

7 - وتعتبر صياغة السياسات العامة والتأثير على المهام الإنمائية على مستوى البلدان والعالم من بين المجالات التي حظيت فيها قدرة الائتلاف الجامعة بالاعتراف على الصعيدين القطري والدولي. وقد قام الجزء رفيع المستوى من المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة مؤخراً (يونيو/حزيران – يوليو/تموز 2003) بدعوة الائتلاف إلى عقد مائدة مستديرة وزارية بشأن الوصول إلى الأراضي. وقد نبعت إنجازات الائتلاف في هذه المائدة المستديرة، وإلى حد كبير، من قدرات الصندوق، بما في ذلك قدرات مكتبه في واشنطن/نيويورك. ولا تزال هناك فسحة غير مستغلة للتعاون بين الصندوق والائتلاف في مجال التأثير على جداول الأعمال العالمية والوطنية بصورة أشد فعالية، على نحو ما تجري مناقشته مع مساعد رئيس الصندوق المسؤول عن دائرة الشؤون الخارجية ومع شعبة السياسات الجديدة.

الدروس المستفادة

8 - فيما يلي بعض الدروس التي استقاها الائتلاف عبر السنوات منذ انخراطه في المرحلة التخطيطية للمؤتمر المعني بالجوع والفقر وحتى أنشطته القطرية والدولية الراهنة:

- **التحالفات ضرورية.** يوضح تاريخ الوصول إلى الأراضي والموارد الإنتاجية المرتبطة بها أنه عندما تفتقر السياسات والبرامج التي توجهها الحكومات إلى الدعم النشط من جانب المجتمع المدني، وحينما تفتقر هيئات المجتمع المدني بالمقابل إلى دعم الحكومات فإن تلك السياسات والبرامج تُمنى بالفشل في غالب الأحيان. وتشير الدروس المستفادة على مدى الزمن إلى الحاجة إلى إرساء تحالفات أشد فعالية بين الحكومات وهيئات المجتمع المدني تحظى بالمناصرة والدعم المالي من المجتمع الدولي. وجوهر هذه التحالفات هو الشراكة. أما المبدأ الأساسي فيتمثل في أن تمكين فقراء الريف من الوصول المضمون إلى الأرض يتطلب تضافر جهود المجتمعات المحلية، وهيئات المجتمع المدني، والحكومات، والمنظمات الدولية، والمؤسسات المالية، والوكالات الثنائية.

- **المرحلة التحضيرية تساعد على تحديد الغاية المشتركة.** إن تنوع المهام التنظيمية، والسياسات، والإدارة، والمفاهيم، وأنماط العمل يجعل من إرساء تحالفات تنظيمية عريضة أمراً مستصعبا. غير أن بالمستطاع عقد تحالفات بشأن أهداف واحتياجات محددة حينما يتبين أن تحقيق التقدم هو مسألة تتجاوز نطاق عمل منظمة واحدة بعينها، وقدراتها، وتأثيرها. وقد انبثقت فكرة تشكيل الائتلاف من مرحلة استطلاعية درس فيها مندبو المنظمات الحكومية، والدولية الحكومية، وهيئات المجتمع المدني مختلف الموضوعات المتعلقة بالتنمية الريفية. وتبين تدريجياً لكل المشاركين في ذلك أن الوصول المضمون إلى الأرض والأصول ذات الصلة هو عنصر أساسي في التصدي للفقر الريفي وأن الجهود المتضافرة للجهات المعنية المتعددة ضرورية لمواجهة ذلك التحدي.

- **التنسيق عسير ولكنه يقود إلى التناسق.** من الصعب تنسيق الأنشطة القطرية بسبب تمايز مهام المنظمات الدولية. غير أن بالمستطاع النهوض بتناسق المبادرات عبر التشاور بين الجهات المعنية القطرية وإشراك مورِّدي الدعم التقني والمالي الخارجيين. وتشير تجربة الائتلاف إلى إمكانيات استحداث أطر لتوجيه أنشطة الجهات المعنية نحو أهداف معتمدة مشتركة تتزايد يوماً بعد يوم.

- **الوصفات تحول دون التقدم.** يمكن أن يتخذ الوصول المضمون إلى الأرض والموارد الطبيعية الإنتاجية أشكالاً تتجاوز الوصفات التقليدية والتاريخية. وتتيح هذه الأشكال خيارات وفرصاً مختلفة، كما أنها تشتمل على نُهج متنوعة إزاء الملكية، وحقوق المنتفعين، وترتيبات الإيجار. وتستند هذه النُهج عموماً إلى هدف تحسين الأصول الأسرية، وهو ما يتطلب الأرض؛ ويمكن الحصول من الأرض على أصول أخرى تكافئها أو تتجاوزها من حيث الأهمية بالنسبة لأوضاع الأجيال الحاضرة والمقبلة من الأسر الفقيرة. وعلى سبيل المثال فإن الرقع الصغيرة في المناطق النائية قد تعادل من حيث قيمتها في ظل إيجار مضمون طويل الأمد ما هي عليه في ظل الملكية حيث أن الأرض قد لا تكون ذات أهمية كبيرة عند استخدامها كضمانة. وبالإضافة إلى ذلك فإن الإيجار المضمون طويل الأجل قد يؤدي إلى تحسين الدخول، أو الوفور، أو إلى اكتساب أصول أسرية منقولة يمكن استعمالها في توفير المزيد من خيارات الدخل. وقد يكون بين المنافع المتأتية من امتلاك أصول منقولة كضمانة، مثلاً، توفير بدائل أمام أطفال الأسر تتجاوز نطاق تقسيم الأرض إلى رقع أصغر وأقل إنتاجية بصورة متزايدة. وعلاوة على ذلك فإن الإيجار قد يكون أمراً متاحاً في حين أن الملكية قد لا تكون كذلك.

- **أهمية فرص الحوار.** تندرج الأرض في عداد الأسباب الجذرية للنزاعات الأهلية في العديد من أشكالها المختلفة التي تتراوح بين حركات الفلاحين المعدمين، حيث لا يجد الفقراء اليائسون من سبيل آخر أمامهم سوى الثورة في وجه المصالح القوية، وحتى النزاعات التي تنخرط فيها الصناعات الاستخراجية. ومن الضروري خلق الظروف المسبقة الأساسية لإجراء حوار حقيقي مستند إلى القدرات والفرص المتساوية تشارك فيه كل الجهات المعنية من حكومات، ومعدمين وشبه معدمين، وعمال زراعيين، وأصحاب أراض، وجهات مانحة، وأطراف متأثرة أخرى، بما في ذلك عبر برنامج تحالفات الأراضي الموصوف أعلاه.

- **ضرورة بناء التمثيل الفعال.** غالباً ما تُدعى هيئات المجتمع المدني إلى المشاركة في اجتماعات تخطيط التنمية الريفية، إلا أنها والمنظمات المجتمعية كثيراً ما تجد أن العملية لا تمثل مصالحها تمثيلاً فعالا. وتدعو الحاجة إلى توفير الدعم لمساعدة هذه الجماعات على تفهم التشريعات، واللوائح، والأحكام القضائية المتعلقة بالأراضي، والتعرف على المجالات الأخرى التي تدعو فيها الحاجة إلى إدخال تعديلات لتلبية احتياجاتها. كما أن التمثيل الفعال يشمل التمكين الجماعي. وتدعو الحاجة إلى توفير المساندة، على نمط ما تقدمه برامج دعم المعارف والشبكات التي ينفذها الائتلاف، بحيث يمكن لهيئات المجتمع المدني والمنظمات المجتمعية الأخرى أن تعبر عن معارفها وأن تتعاون مع الجماعات ذات الأفكار المشابهة لتطوير تمثيل قطري أو عريض لمصالحها المشتركة.

- **التعلم من الآخرين يوفر الخيارات.** يمكن أن تعود خبرات الآخرين بالنفع على القضايا المتعلقة بالعقبات التي تواجه المجتمع المدني في اكتساب الوصول المضمون إلى الأرض، أو بالخيارات المتاحة للحكومات لخلق بيئة مواتية لذلك. وعبر التوثيق وتبادل الدروس المستقاة من الأنشطة العملية

المنفَّذة في مواقع أخرى يمكن توسيع الخيارات المتاحة وتزويد قادة المجتمعات المحلية والمسؤولين الحكوميين بخيارات جديدة. وقد نَعِم برنامج المعرفة بثمار هذا النهج.

- **تفهم العوامل غير التقنية.** يعتبر الوصول إلى الأرض أساساً قضية من قضايا التنمية المستدامة. وفي حين أن هذه العملية تحتاج إلى مهارات وصفات تقنية، فإنها تتمثل في تحديد من يملك الحق في استخدام الأرض، ولأي أغراض، وما هي مدة ذلك، وتحت أية ظروف. ومن الواضح أن الأمر معقد من النواحي الاجتماعية، والثقافية، والاقتصادية، والسياسية، والتقنية؛ وهناك العديد من المصالح الراسخة العميقة. ولذلك فإن من الضروري إرساء عملية توافقية تقود إلى توازن المصالح، وتسعى إلى إيجاد طرق تفاوضية للمضي قدماً تراعي المنظور طويل الأجل.

- **الحاجة إلى القدرة الجامعة.** تحمل كل الجهات المعنية معها مفاهيمها، واحتياجاتها، وغاياتها، والتزاماتها، وحدودها، وقيودها الذاتية. ويعتمد العثور على طرق بناءة للمضي إلى الأمام على المنظمة الجامعة غير الملزمة بخدمة المصالح الفردية لأي جهة معنية. ويعتبر الحياد سمة الائتلاف الأساسية، وبفضل هذه السمة لقيت إنجازاته قبولاً واسعاً على الصعيدين القطري والدولي. كما يُنظر إلى الائتلاف على أنه يشكل قيمة مضافة: فهو يتولى تقدير واختبار مختلف العوامل المرتبطة بالوصول إلى الأرض وذلك بهدف إضافة معارف و/أو نظرات ثاقبة جديدة على المنهجيات القائمة. وتلاحظ هيئات المجتمع المدني بانتظام قدرة الائتلاف على تزويدها بسبل للانخراط البناء مع الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية، وهي فرص لم تكن متاحة لها من قبل. وبالمثل فإن الائتلاف يمكِّن الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية من أن تعزز انخراطها المباشر والبناء مع المجتمع المدني.

- **الفرصة والشرعية عنصران أساسيان.** لا يمكن تحقيق مهمة الائتلاف ما لم تتوافر القدرة على الوصول إلى المنظمات والأفراد من ذوي النفوذ. وبفضل استضافة الصندوق للائتلاف تتوافر له فرص رفيعة للاتصال بالجهات الأخرى، ولعدم تعرض شرعيته ومصداقيته للتساؤل. ويتجلى دور الاستضافة هذا وما يقدمه من نموذج كطريقة جديدة من طرق التعاون الحكومي الدولي فيما نُفِّذ من أعمال وأُحرز من نتائج حتى الآن.

الاستنتاجات

9 - غدا الائتلاف الدولي المعني بالأراضي الآلية لأعضائه حسب ما يتجلى من نتائج جمعية أعضاء الائتلاف التي عُقدت في فبراير/شباط عام 2003. والمزية النسبية التي يتمتع بها هذا الائتلاف هو ما يوفره من قيمة مضافة لأعضائه وما يقدمه من إسهام في تعزيز الجهود الرامية إلى تمكين فقراء الريف عبر الوصول المضمون إلى الأرض والأصول الإنتاجية المرتبطة بها. وتستند خطة الائتلاف الاستراتيجية للفترة 2004–2006 على الدروس المستقاة حتى هذا التاريخ. ومن المأمول أن تنظر الجهات الأخرى في هذه الدروس عند تقرير كيفية مشاركتها في الائتلاف، وعند تخطيط جهودها الإنمائية وتنفيذها.