Distribution: Restricted
Original: English

EB 2004/83/R.14
البند 9 (د) من جدول الأعمال

3 November 2004
Arabic

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

المجلس التنفيذي – الدورة الثالثة والثمانون

روما، 1-2 ديسمبر/كانون الأول 2004

جمهورية باراغواي

وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية

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

المحتويات

معادلات العملة	**iii**
الموازين والمقاييس	**iii**
خريطة القطر: موقع العمليات التي يمولها الصندوق	**iv**
استعراض عام لحافظة الصندوق	**v**
موجز تنفيذي	**vi**
أولا – مقدمة	**1**
ثانيا – الظروف الاقتصادية والقطاعية والفقر الريفي	**1**
ألف – الخلفية الاقتصادية للقطر	1
باء – القطاع الزراعي	3
جيم – الفقر الريفي	4
دال – معوقات وفرص الحد من الفقر الريفي	6
هاء – نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء	7
واو – الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر الريفي	8
ثالثا – الدروس المستفادة من تجارب الصندوق في القطر	**9**
رابعا – الإطار الاستراتيجي للصندوق	**11**
ألف – المهمة الاستراتيجية المخصوصة للصندوق والاتجاهات المقترحة	11
باء – الفرص الرئيسية للابتكار وتدخلات المشروع	12
جيم – النطاق وإمكانات الشراكة مع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص	14
دال – فرص إقامة الروابط مع المؤسسات والجهات المانحة الأخرى	14
هاء – مجالات حوار السياسات	15
واو – مجالات العمل لتحسين إدارة الحافظة	16
زاي – إطار الإقراض المؤقت وبرنامج العمل الجاري	16

الذيول

		الصفحة
الذيل الأول:	البيانات القطرية	1
الذيل الثاني:	الإطار المنطقي	2
الذيل الثالث:	تحليل أوجه القوة والضعف والفرص والمخاطر	5
الذيل الرابع:	الاتجاهات الشاملة للصندوق وعلاقتها بالبرنامج القطري المقترح	7
الذيل الخامس:	الأنشطة الجارية والمزمعة للشركاء الآخرين في عملية التنمية	9
الذيل السادس:	محصول القطن	12

معادلات العملة

وحدة العملة	=	غواراني
1.00 دولار أمريكي	=	4 800 غواراني
1.00 غواراني	=	0.0002 دولار أمريكي

الموازين والمقاييس

1 كيلوغرام	=	2.204 رطل
1 000 كيلوغرام	=	1 طن متري
1 كيلومتر	=	0.62 ميل
1 متر	=	1.09 ياردة
1 متر مربع	=	10.76 قدم مربع
1 آكر	=	0.405 هكتار
1 هكتار	=	2.47 آكر

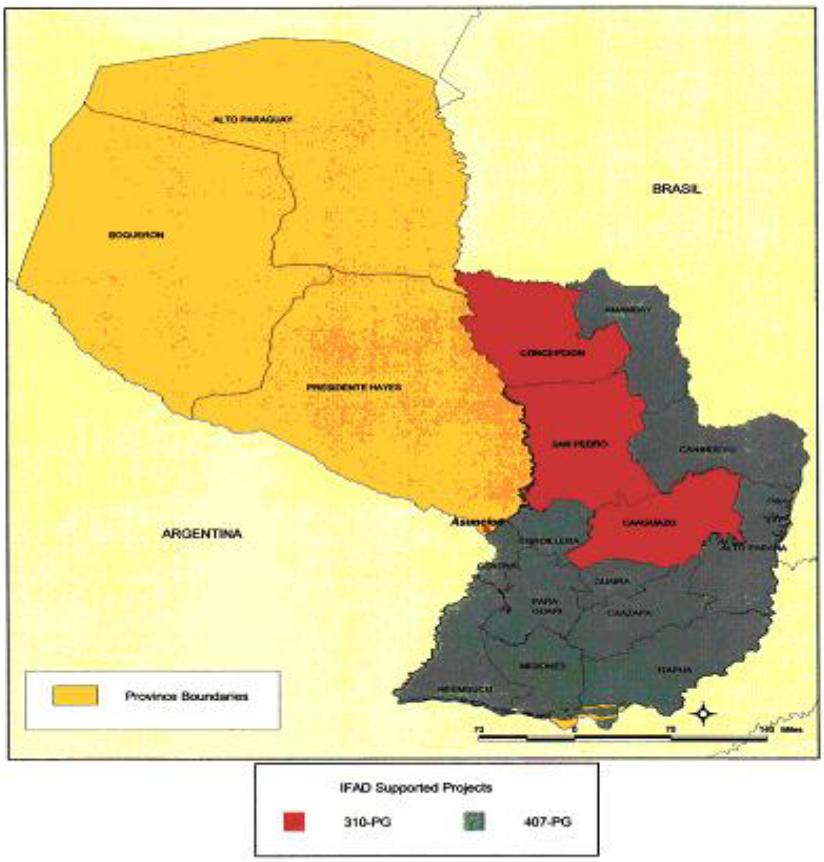
حكومة جمهورية باراغواي

السنة المالية

1 يناير/كانون الثاني – 31 ديسمبر/كانون الأول

خريطة القطر: موقع العمليات التي يمولها الصندوق

باراغواي



المصدر: **الصندوق الدولي للتنمية الزراعية**

إن التصميمات المستخدمة وطريقة عرض المواد في هذه الخريطة لا تعني التعبير عن أي رأي كان من جانب الصندوق فيما يتعلق بترسيم الحدود أو التخوم أو السلطات المختصة بها.

استعراض عام لحافظة الصندوق

اسم المشروع	المؤسسة القائمة بالمبادرة	المؤسسة المتعاونة	شروط الإقراض	موافقة المجلس	بدء نفاذ القرض	تاريخ الإقفال الجاري	رمز القرض/ المنحة	العملة المحددة	مبلغ القرض/ المنحة المعتمد	المنصرف (كنسبة مئوية من المبلغ المعتمد)
برنامج التوسع في الزراعة وفي تربية الحيوانات الزراعية	مصرف التنمية للبلدان الأمريكية	مصرف التنمية للبلدان الأمريكية	متوسطة	79/6/27	80/6/10	84/6/9	L-I-19-PG	حقوق السحب الخاصة	5 900 000	%100,00
التنمية الريفية المتكاملة في باراغواي	مصرف التنمية للبلدان الأمريكية	مصرف التنمية للبلدان الأمريكية	متوسطة	81/9/8	82/7/26	89/4/30	L-I-72-PG	حقوق السحب الخاصة	3 500 000	%94,37
مشروع الائتمان الزراعي	مصرف التنمية للبلدان الأمريكية	مصرف التنمية للبلدان الأمريكية	عادية	84/12/12	86/6/20	90/6/30	L-I-164-PG	حقوق السحب الخاصة	7 100 000	%99,35
صندوق النهوض بأحوال الفلاحين – الإقليم الشمالي الشرقي في باراغواي	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	عادية	92/9/9	93/8/10	2001/6/30	L-I-310-PG	حقوق السحب الخاصة	8 500 000	%75,64
الصندوق الائتماني للنهوض بأحوال الفلاحين في الإقليم الشرقي	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	عادية	95/12/7	96/12/3	2005/6/30	L-I-407-PY	حقوق السحب الخاصة	6 650 000	%82,06

موجز تنفيذي

1 - في مارس/آذار 2004، زارت بعثة تابعة للصندوق باراغواي للبدء في إعداد وثيقة للفرص الاستراتيجية القطرية. وقد تزامنت هذه البعثة وتعاونت بشكل وثيق مع إعداد نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، ومع بعثة لتحليل القطاع التعاوني كان الصندوق قد عهد بها إلى مؤسسة رايفايسن التعاونية الألمانية، وبعثة لمكتب التقييم في الصندوق لتقييم صندوق التنمية الريفية، وهو مؤسسة مالية من المستوى الثاني يدعمها ويمولها الصندوق لتحديث القطاع المالي الريفي، وتوجيه القروض من خلال النظام التعاوني إلى صغار منتجي القطن أساسا.

2 - وفي غضون الأعوام العشرة الأخيرة، مرّ اقتصاد باراغواي بعدة أزمات أدت إلى انخفاض بمقدار 6% في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. وفي أواخر عام 2002، حدد (أطلس) البنك الدولي نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالـــي بـــ 170 1 دولارا أمريكيا[1]. وشكلت الزراعة 29% من الناتج المحلي الإجمالي، والصناعة 19%، والخدمات 52%. ويعتبر توليد الطاقة الكهرمائية نشاطا مهما في اقتصاد باراغواي، ويمثل قرابة 15% من الناتج المحلي الإجمالي (مدرجا في فئة الخدمات). وتصدر بارغواي الكهرباء إلى البرازيل (حوالي 50% من إجمالي الصادرات من حيث القيمة). وينتج القطاع الزراعي 40% من الصادرات. وتمثل صادرات القطن، وهو إنتاج تقليدي للزراعة الريفية، 40% من إجمالي الصادرات الزراعية، بمستويات إنتاجية بالغة الانخفاض. وقد أصبح التوسع في زراعات فول الصويا المُعدَّل وراثيا، التي تتركز في المزارع الكبرى (التي تمتلكها شركات برازيلية)، المحصول الزراعي الرئيسي.

3 - وترتبط زراعة القطن تاريخيا بتطور الزراعة في باراغواي. فالقطن هو المحصول النقدي التقليدي للمزارعين، وأحد الأنشطة الرئيسية المولدة للدخل المالي والعمالة في المناطق الريفية، ويعمل فيها قرابة 180 000 من صغار المنتجين وأسرهم. وقد حظى هذا القطاع بطائفة واسعة من الإعانات في صورة قروض ومدخلات، ويتسم بروابط اعتماد وتبعية اقتصادية واجتماعية تنشأ عنها مواقف سلبية لدى المزارعين، وكذلك لدى رابطاتهم ولجانهم وتعاونياتهم.

4 - وقد ارتكزت السياسات الوطنية في مجال التمويل الريفي، وهي قيد الاستعراض الآن، على المصارف العامة، مثل المصرف الوطني للتنمية ومؤسسة الائتمان الزراعي. واتسمت إدارة هذه السياسات بانعدام الشفافية، وتحويل الأموال عن مقصدها، والأسعار المدعومة، والمتابعة السيئة، وعدم الاهتمام بالمتأخرات، وتركيز القروض على محصول القطن، مما يتسبب في عجز كبير في المصرف الوطني للتنمية ومؤسسة الائتمان الزراعي. وفي ضوء هذا الواقع، عجز صندوق التنمية الريفية، الذي كان قد أنشئ بدعم من الصندوق، عن تحقيق أهدافه بالكامل. ويتولى تقديم الخدمات الداعمة للإنتاج نظام حكومي غير فعال نسبيا تديره وزارة الزراعة والثروة الحيوانية، بقليل من البدائل، كمشروع Prodesal الذي يموله مصرف التنمية للبلدان الأمريكية والذي يطبق آلية للاستعانة بمصادر خارجية في توفير الخدمات، ووحدة خدمات المساعدة التقنية – ذات الرابطة الوثيقة بصندوق التنمية الريفية – التي ترمي إلى خصخصة الخدمات.

[1] ترى بعثة الصندوق أن هذا الرقم مناسب لعام 2003. وكان المبلغ الذي حدده (أطلس) البنك الدولي لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2001 هو 350 1 دولارا أمريكيا.

5 - وقد بلغ إجمالي عدد سكان باراغواي 6 ملايين نسمة في عام 2003. والسكان جميعهم يتكلمون لغتين في الواقع هما (الأسبانية والغوارانية). ولا يزال سكان الريف هم الأكثر عددا نسبيا، ويتركز ما يقدر بـــ 40% من السكان في المناطق الريفية. وهناك زهاء 320 000 مزرعة ريفية يمر 70 إلى 75% منها بحالة ضعف، وتعمل تحت مستوى التعادل من حيث الربح والخسارة. وفي الأعوام الأربعة الأخيرة، تراجعت بشكل حاد مساهمة الزراعة الفلاحية في إجمالي الناتج المحلي الوطني من 8 إلى 5%، وضاعت 90 000 فرصة عمل في الريف. ويصل عدد السكان الأصليين إلى 87 000 نسمة ينتمون إلى 20 جماعة إثنية، ويعيشون في 400 قرية منتشرة في جميع أنحاء البلد، ويعتبرون مزارعين[2].

6 - ومن المقدر أن النسبة المئوية لسكان الريف والحضر الذين يعيشون في فقر ربما تكون قد تراوحت في الفترة 2002–2003 بين 45 و 48%. ومن المقدر أن 18.5% من السكان كانوا يعيشون في فقر مدقع في هذه الفترة. ويصل خط الفقر الريفي إلى حوالي 0.90 من الدولار الأمريكي للفرد يوميا، ويبلغ خط الفقر المدقع 0.60 من الدولار الأمريكي للفرد يوميا. وما زال المنتجون الريفيون المتأثرون بالفقر بشدة يعتمدون على مزارعي القطن. وظروف حياة الريفيات حرجة للغاية. وقد أدت الأزمة الاقتصادية الخطيرة إلى تفاقم حالتهن، علاوة على فقد فرص العمل وفرص الحصول على الدخل، والتهميش الاجتماعي.

7 - والأسباب الرئيسية للفقر الريفي هي: (أ) عدم الاستقرار السياسي، وغموض السياسة الاقتصادية، ونموذج اجتماعي واقتصادي للاستبعاد أنشأه الفساد، وهيكل إنتاجي عاجز عن المنافسة؛ (ب) زراعة القطن التي تركز عليه وحده وتحصل على إعانات كبيرة وتتم في حيازات بالغة الصغر؛ (ج) منظمات ريفية اجتماعية واقتصادية ضعيفة إلى أقصى حد؛ (د) عدم توافر الأمن القانوني في حيازة الأراضي؛ (هـ) عدم كفاية الخدمات العامة وضعف نظم التمويل الريفي.

8 - وقد أكد نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء الحاجة إلى إصلاح القطاع العام، واتخاذ تدابير لمكافحة الفساد، وتحقيق الديمقراطية، والمشاركة، وتعزيز القدرات المحلية بوصفها قضايا "كلية" موروثة من الماضي وأصبحت أولويات سياساتية ملحة. ومن العوائق الأساسية أمام التنمية الريفية التي حددها هذا النظام جوانب الضعف في منظمات فقراء الريف، وجوانب القصور في الوصول إلى الأسواق والتنوع الإنتاجي وتوفير الخدمات التقنية والمالية، ومشاركة المنظمات وتمثيلها، وهي العوائق التي تمثل الاتجاهات الاستراتيجية الكبرى التي تتوخاها وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية هذه.

9 - وقد شرعت الإدارة الحالية في تنفيذ استراتيجية وطنية للحد من الفقر والتنمية، ترأسها أمانة العمل الاجتماعي بدعم من البنك الدولي والاتحاد الأوروبي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية. وهذا العمل الاستراتيجي يمثل واحدا من

[2] تفيد معلومات الإدارة العامة للإحصاء والتعداد (2002) أن في باراغواي 20 جماعة إثنية (غواراني الغربية، آتشه، آفا غواراني، مبيا، باي – تافيتيرا، غواراني ناندیفا، توبا ماسكوي، إيلت نوريت، إنكست الجنوبية، سانابانا، توبا، آنغايته، غوانا، نيفاكله، ماكا، مانخوي، أيوريو، إيبيتوسو، توماراو، توبا–كون).

الأولويات السياساتية الواضحة لهذه الحكومة التي أنشئ المجلس الاجتماعي[3] من أجلها. وفيما يلي أهم اتجاهاتها السياساتية: (أ) تحديث الدولة والتعزيز المؤسسي؛ (ب) تشجيع مشاركة المواطنين ومكافحة الفساد؛ (ج) تطوير القطاع الريفي والإدارة البيئية؛ (د) تحسين القدرة على المنافسة. وقضايا التمايز بين الجنسين والشباب مشمولة بشكل أوّلي في السياسات الراهنة، في إطار الخطة الثانية لتساوي الفرص بين المرأة والرجل.

10 - وقد جمع الصندوق خبرات واسعة في باراغواي. وتشير أهم الدروس المستفادة إلى أن نتائج صندوق التنمية الريفية لم تكن مرضية من حيث الأهداف الإنمائية، وإن كانت تمثل تغييرا واسعا في حالة مؤسسات التمويل الريفي. ومن العقبات الأساسية التي يواجهها صندوق التنمية الريفية، والتي تعوق أساسا في الوقت ذاته خفض معدلات الفقر الريفي العالية، الضعف المؤسسي للمنظمات الاجتماعية الريفية على جميع المستويات. فهناك قدرة محدودة على الاشتراك الناجح في الأنشطة الإنتاجية والأسواق، فيما عدا الأنشطة التي من قبيل زراعة القطن والتي تحظى بإعانات كبيرة وتشجيع من الدولة.

11 - وبعد تحليل للوضع ولآفاق المستقبل، فإن الاتجاهات الاستراتيجية الكبرى التي تتوخاها وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية هذه وتشاركها فيها السلطات الحكومية هي: (أ) تعزيز رأس المال الاجتماعي؛ (ب) تشجيع تنوع الإنتاج الريفي التقليدي حيث توجد فرص سوقية واضحة؛ (ج) تعزيز الإنصاف بين الجنسين في المشاركة الاجتماعية والاقتصادية والتجارية؛ (د) دعم تصميم السياسات والأدوات والآليات الحكومية المتعلقة بنظام الخدمات المالية (في الإطار المؤسسي الجديد الناشئ عن العملية الجارية للإصلاح المصرفي العام) والمساعدة التقنية.

12 - وستوفر التدخلات المقبلة للصندوق الدعم والتعزيز لسياسات الحكومة ومجلسها الاجتماعي، مع إيلاء اهتمام خاص للمشاركة في التعاون مع سائر المنظمات الدولية على سبيل التكامل. وسيعمل الصندوق أساسا على دعم تعزيز أو إنشاء إطار مؤسسي لمكافحة الفقر. وسيوفر التشارك مع الوكالة الألمانية للتعاون التقني والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية الدعم للفرص التجارية والسوقية للأعمال التي يزاولها صغار المنتجين الريفيين الفقراء. وسيشارك الصندوق الاتحاد الأوروبي في دعم التنظيم المؤسسي للمجلس الاجتماعي، وسيقوم مع مصرف التنمية للبلدان الأمريكية بتنسيق التدابير المشتركة ذات الصلة بسياسات التمويل الريفي، في إطار الإصلاح المصرفي العام وفي ضوء مسألة **توزيع وتمليك الأراضي** البالغة الأهمية والحساسية. وهناك أيضا فرص متاحة لإيجاد روابط مع منظمات المجتمع المدني، مثل الشبكة الريفية والتعاونيات المنتسبة.

13 - **برنامج الإقراض المحتمل وبرنامج العمل المرحلي**. يوصَى بالعمـــــل، في الأعوام الـــ 15 القادمة، على تنفيذ ثلاث عمليات مرحلية في إطار نهج تصاعدي، بمبلغ إجمالي يناهز 30 إلى 40 مليون دولار أمريكي. وعلى أساس نتائج نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء وفي إطار نهج احترازي، من المقترح الأخذ باستراتيجية يمكن أن تتلاءم مع تصورين **اثنين** مختلفين.

[3] نظمت الحكومة الوزارات في مجلسين: مجلس اقتصادي ومجلس اجتماعي. والمجلس الثاني مسؤول عن السياسات والتدابير المتصلة بالحد من الفقر الريفي.

14 - **منهجية تقييم العمليات.** إذا تأكدت وتوطدت التوجهات الراهنة في مجال السياسات ولوحظت نتائج إيجابية في تحقيق الأهداف المحددة للعمليات، فسيكون هناك تقييم إيجابي. وبصفة خاصة ستُقاس النتائج المُتحققة من حيث الظروف السياسية والمؤسسية المواتية للتطوير المنصف لمجتمع باراغواي. وينبغي لهذه الظروف أن تتجلى على شكل تقدم بشأن القضايا التي حُددت كأولويات في نظام باراغواي لتخصيص الموارد على أساس الأداء، أي: (i) سياسات استباقية لدعم المزارعين الفلاحين ومنظماتهم الاجتماعية والاقتصادية؛ (ii) مواصلة مكافحة الفساد؛ (iii) بيئة مواتية للتمويل الريفي؛ (iv) سياسات وتدابير واضحة للإنصاف الاجتماعي، ولاسيما في تحقيق الإنصاف بين الجنسين. كما سيتضمن تقييم كل مرحلة مؤشرات محددة للمشاريع ستوضع مع مؤشرات نظام النتائج والأثر.

التصور الأول (التصور ألف):

15 - سيشمل التصور ألف العمليات التالية:

(أ) **عملية أولى،** بمبلغ 10 أو 12 مليون دولار أمريكي تقريبا، وتهدف أساسا إلى تطوير القدرات المحلية، ومساندة الفقراء من صغار أصحاب الحيازات الموجودين بالفعل، أو الرابطات أو المجموعات أو التعاونيات الجديدة، والنهوض بأنشطتهم من حيث المشاركة والتمثيل الاجتماعي وعلى الصعيد الاقتصادي والتجاري. وينبغي توجيه التدابير صوب توليد الطلب المحلي للتدخل على مختلف الصعد، ودعم المنظمات، وتنويع الإنتاج، والبحث عن فرص للأعمال التجارية (بما في ذلك المنتجات التقليدية)، ووضع خطط للأعمال. وستكون أهداف هذه العملية الأولى ما يلي: (i) إيجاد عملية للتمكين المستدام في أوساط صغار المنتجين الفقراء؛ (ii) دعم المنظمات الاجتماعية لصغار المنتجين؛ (iii) تعزيز المجلس الاجتماعي.

وستكون التدابير الأساسية هي: (i) المساعدة التقنية وخدمات التسويق؛ (ii) خدمات الدعم المالي؛ (iii) آليات ونظم البحث والمعلومات التي تقود إلى تنويع الإنتاج؛ (iv) توضيح وترشيد ودعم النظام التعاوني؛ (v) تقييم الآثار والنتائج على أساس أهداف ومؤشرات منتصف المدة.

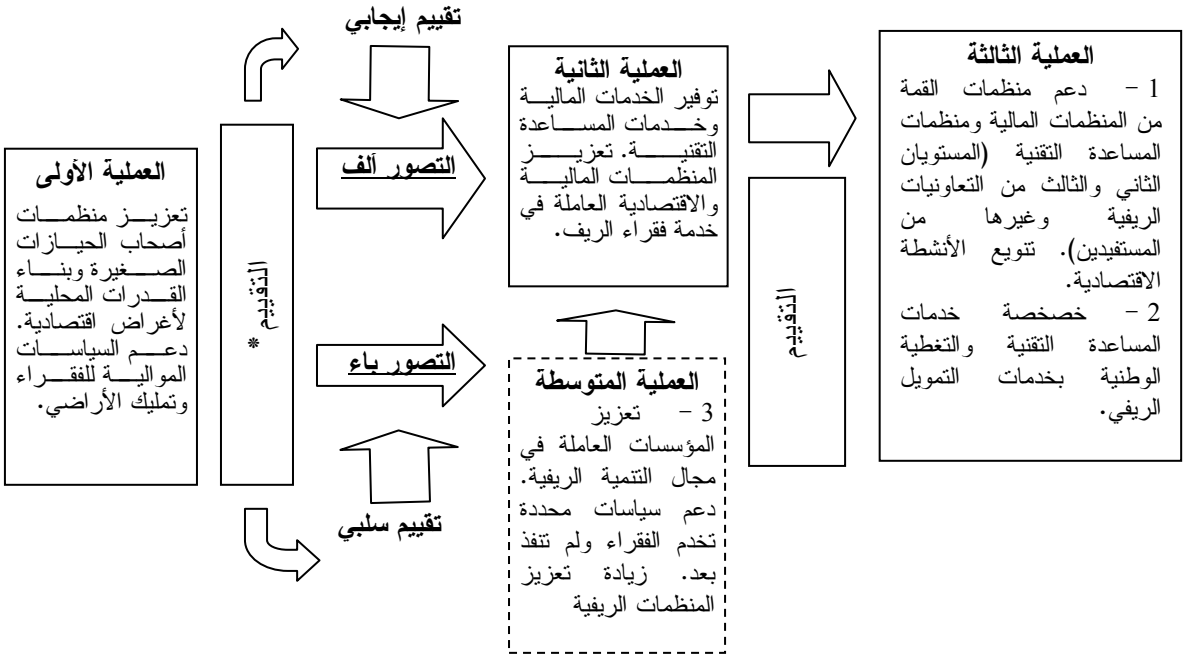
(ب) إذا لوحظ تحقق إنجازات إيجابية ونتائج محددة في العملية الأولى، فسيُقترح تنفيذ **عملية ثانية** (أو مرحلة ثانية للعملية الأولى)، بمبلغ قدره 8 ملايين أو 10 ملايين دولار أمريكي. وسترمي هذه العملية الثانية إلى تحقيق مزيد من التقدم في الهياكل التنظيمية، والحصول على القروض، وتوسيع و "تعميم" نظام خاص لخدمات المساعدة التقنية. وستتجه هذه العملية صوب توحيد العمليات المتصلة بالأسواق وتحديد الأوضاع، وتمويل رأس المال العامل، وتمويل الهياكل الأساسية التجارية والإدارية (المعدات) والتسويق، ودعم آليات مرنة للتسويق (اتحادات الشركات، الشراكات الاستراتيجية، رابطات التعاونيات من المستوى الثاني).

(ج) من المتوقع أن تؤدي **عملية ثالثة** (لرفع المستوى) بمبلغ 12 أو 15 مليون دولار أمريكي إلى التوسع في خبرات العمليتين السالفتين على صعيد البلد وتعزيز النموذج.

التصور الثاني (التصور باء):

16 - يقترح هنا الخيار سبيلا بديلا بعد تنفيذ العملية الأولى، على النحو الموصوف أعلاه. ويطبَّق التصور الثاني إذا كانت نتائج العملية الأولى غير كافية، أو لم تتحقق التوقعات والظروف المبينة في التصور ألف. والمقترح في هذه الحالة تنفيذ "عملية مؤقتة" لتعزيز ودعم حل المشاكل والتغلب على أي عوائق أو مشاكل مصادفة. وستكون هذه العملية بمبلغ 3 أو 4 ملايين دولار أمريكي.

17 - وسيكون الطريق مفتوحا أمام عملية جديدة بعد النجاح في إتمام هذه العملية المؤقتة، التي تقاس على أساس مؤشرات محددة للأداء، مع مراعاة التغيرات في السياق السياسي والمؤسسي، وباستخدام الأهداف والإجراءات الواردة في نظام النتائج والأثر، وإدراج ما يتصل منها بالسياسة الوطنية وما يرد في المشروع. وهذه العملية الجديدة المماثلة في سماتها للعملية الثانية المبينة في التصور ألف ستعيدنا إلى الطريق الموصوف في التصور ألف.



* استنادا إلى نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء وإلى مؤشرات محددة في المشاريع.

جمهورية باراغواي
وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية

أولا – مقدمة

1 - بدأ الصندوق عملياته في باراغواي بالاشتراك في تمويل مشروعين مع مصرف التنمية للبلدان الأمريكية في عامي 1979 و 1984. وفي عام 1989، بعد سقوط ديكتاتورية الجنرال ستروبسنر التي استمرت 35 عاما، أوفد الصندوق بعثة خاصة للبرمجة. وقد حددت هذه البعثة أولويات لدعم وتحديث التمويل الريفي، كسرا للحلقة غير الفعالة والمكلفة لتمويل زراعات القطن التي يتولاها أساسا صغار المنتجين الفقراء. ودعا اقتراح الصندوق إلى إنشاء مؤسسة مالية من المستوى الثاني، هي صندوق التنمية الريفية، تتخصص في التمويل الريفي وتوجيه القروض من خلال نظام التعاونيات وغير ذلك من المؤسسات المالية الوسيطة. وقد اعتُمدت أول عملية في عام 1992، وعملية ثانية في عام 1995. وقد صيغ الاقتراحان بمشاركة لجان مجلسي النواب والشيوخ وصدرا في شكل قانون. أما العملية الأخيرة التي ما زالت جارية فستنتهي في ديسمبر/كانون الأول 2004..

2 - وفي مارس/آذار 2004، قامت بعثة تابعة للصندوق، بناء على طلب الحكومة، بزيارة باراغواي للقاء السلطات الوطنية، وخصوصا وزارة المالية، ووزارة الزراعة والثروة الحيوانية، وأمانة العمل الاجتماعي، فضلا عن وكالات التعاون الدولي، لإعداد وثيقة فرص استراتيجية قطرية. وتزامنت البعثة وتعاونت بشكل وثيق مع إعداد نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، وظلت على اتصال وتبادلت الآراء والمعلومات مع بعثة لتحليل القطاع التعاوني كان الصندوق قد عهد بها إلى مؤسسة رايفايسن التعاونية الألمانية. وكان على هذه البعثة تقييم الإنجازات، وتحديد مواطن الضعف والعقبات، فيما يتعلق بعمليات صندوق التنمية الريفية مع التعاونيات. وفي فترة بعثة إعداد وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية، وصلت إلى باراغواي بعثة من مكتب التقييم التابع للصندوق، لتقييم المشروع الثاني لصندوق التنمية الريفية، ويعكس هذا التقرير النتائج الأولية لهذه البعثة. وقد اطّلعت البعثة أيضا على التقارير المتعلقة بالعمل غير المتكرر الذي جرى في إطار منحة المساعدة التقنية المقدمة من الصندوق والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي في مجال تطوير التعاونيات ودعم المعهد الوطني للتعاون.

ثانيا – الظروف الاقتصادية والقطاعية والفقر الريفي

ألف – الخلفية الاقتصادية للقطر[1]

3 - تقع باراغواي في قلب أمريكا الجنوبية، وتحدها الأرجنتين من الجنوب، والبرازيل من الشرق والشمال الشرقي، وبوليفيا من الغرب. وليس لباراغواي منفذ على البحر إلا عن طريق نهري باراغواي وبارانا الصالحين للملاحة. وينقسم البلد إلى منطقتين مختلفتين إيكولوجيا، هما الشرق الغني بموارد الأمطار والمياه، ومنطقة إلتشاكو الواقعة غرب نهر باراغواي، وهي منطقة جافة شبه قاحلة ولا يقطنها سوى 2% من مجموع السكان. وتغطي باراغواي مساحة تبلغ

[1] انظر الذيل الأول لمزيد من المعلومات

750 406 كم^2، ويقدر عدد سكانها بحوالي 6 ملايين نسمة في عام 2003. ويبلغ عدد السكان الأصليين 000 87 نسمة ينتمون إلى 20 جماعة إثنية، ويعيشون في 400 قرية منتشرة في جميع أنحاء البلد، ويعتبرون مزارعين[2].

4 - في غضون العقد الماضي، مرّ اقتصاد باراغواي بعدة أزمات أدت إلى تراجع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي إلى 6%، بسبب نمو هذا الناتج الذي بلغ متوسطه 2,1%، في مقابل نمو سنوي للسكان يبلغ 2,6%. وفي أواخر عام 2002، قدّر مصرف التنمية للبلدان الأمريكية نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بـــ 940 دولارا أمريكيا، في حين قدره (أطلس) البنك الدولي بـــ 170 1 دولارا أمريكيا[3]. وتشكل الزراعة 29% من الناتج المحلي الإجمالي، والصناعة 19%، والخدمات 52%. أما ما يسمى "التجارة المثلثة" (الاستيراد المؤقت لإعادة التصدير)، التي كان لها في العادة وزن كبير في الناتج المحلي الإجمالي لباراغواي، فقد شكلت ما بين 30 و 35% من هذا الناتج. ومن الصعب تقدير مساهمة الاقتصاد غير الرسمي، وهي عادة مساهمة كبيرة.

5 - وقد توصلت الإدارة الجديدة للرئيس أوسكار نيكانور دوارته فروتوس، التي تولت الحكم في أغسطس/آب 2003، إلى اتفاق بشأن سداد الدين الخارجي، وأعادت التفاوض بشأن الدين المحلي. وفي هذا السياق، يحتمل نمو الناتج المحلي الإجمالي (من 1,5 إلى 2,5%) في عام 2004، على أساس الأسعار الجيدة لفول الصويا والقطن.

6 - وهناك سمة مهمة لاقتصاد باراغواي، هي النصيب الكبير الذي يسهم به قطاع الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي (50%)، وكذلك ما ينطوي عليه من توليد الطاقة الكهربائية. ولهذا الأمر أثر إيجابي من ثلاث نواح: (أ) فصادرات الطاقة (التي قدرت قيمتها بـــ 350 مليون دولار أمريكي في عام 2001) كانت هي المصدر الثابت الرئيسي للنقد الأجنبي؛ (ب) مدفوعات الإتاوات والتعويضات (المقدَّرة بـــ 300 مليون دولار أمريكي في عام 2001) التي دفعتها الكيانات المزدوجة الجنسية التي تتولى إدارة سدّي إيتايبو وياسيريتا؛ (ج) الآثار الخارجية المتولدة في الاقتصاد في فترات البناء. ويمثل الجانبان الأولان ما بين 10% و 15% من الناتج المحلي الإجمالي، ويموّلان ما يقرب من 35% من الميزانية الوطنية في عام 2004.

7 - وفي ديسمبر/كانون الأول 2003، حققت الحكومة إنجازا مهما بتوقيع اتفاق ائتماني مع صندوق النقد الدولي بمبلغ 100 مليون دولار أمريكي، وحصلت على قرضين من البنك الدولي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية بمبلغ 30 مليون دولار أمريكي لكل منهما. والحالة المالية تتحسن الآن، والمتوقع أن يصل العجز إلى 0.6% في عام 2004، في مقابل 1.2% في عام 2003.

8 - وقد وضعت حكومة باراغواي الجديدة خطة وطنية لمكافحة الفقر الريفي تتجه بوضوح صوب التغلب على الأسباب الدفينة للفقر، وتضع في حسبانها الأهداف الإنمائية للألفية. وقد أوفد الصندوق، بناء على طلب وزير العمل الاجتماعي، خبيرين استشاريين من برنامج تعزيز القدرة الإقليمية على تقييم مشاريع الحد من الفقر في أمريكا اللاتينية

[2] تفيد معلومات الإدارة العامة للإحصاء والتعداد (2002) أن في باراغواي 20 جماعة إثنية (غواراني الغربية، آتشه، آفا غواراني، مبيا، باي – تافيتيرا، غواراني ناندفا، توبا ماسكوي، إنلت نوريت، إنكست الجنوبية، سانابانا، توبا، آنغايته، غوانا، نيفاكله، ماكا، مانخوي، أيوريو، إيبيتوسو، توماراو، توبا – كون).

[3] كان المبلغ الذي حدده (أطلس) البنك الدولي لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2001 هو 350 1 دولارا أمريكيا

والكاريبي (وهو برنامج لدعم الرصد والتقييم في المشاريع التي يمولها الصندوق)، للمساعدة في تصميم نظام وطني لرصد مؤشرات الحد من الفقر الريفي التي ستسهم دون شك في تحقيق الأهداف الدولية والوطنية في هذا المجال بشكل أنجع.

باء – القطاع الزراعي

9 - الزراعة أساسية لاقتصاد باراغواي. فهذا القطاع يولّد 40% من الصادرات (وتمثل الطاقة 50% أخرى)، و 33% من فرص العمل، و 27% من الناتج المحلي الإجمالي. ويملك البلد ما يقدر بـــ 30 مليون هكتار من أراضي الري، لا يُزرع منها سوى 3 ملايين. ويستخدم ما يقرب من 20 مليون هكتار لتربية الماشية، وما يتراوح بين 15 و 20 مليون هكتار للحراجة.

10 - وكان نصيب قطاع الزراعة تاريخيا في الناتج المحلي الإجمالي يعادل 27% في الفترة 1992–2001، و 29% في عام 2001، نتيجة للنمو في قطاع الزراعة الفرعي (18.3%). وبلغ النمو في القطاع الرئيسي (الزراعة، تربية الماشية، صيد الأسماك) 3.2% في الفترة 1992–2001، وكانت الزراعة هي الأنشط، إذ بلغ نموها 4.2%. وتزداد محاصيل فول الصويا المعدَّلة وراثيا، التي تتركز في المزارع الكبيرة، بنسبة 10% سنويا، وقد أدت إلى تعجيل نمو الزراعة. وقد شهد عاما 2003 و 2004 احتجاجات قوية من المزارعين وردود فعل اجتماعية إزاء التوسع بإصرار في زراعة فول الصويا.

11 - **التمويل الريفي.** استندت السياسات الوطنية لتمويل القطاع الزراعي والريفي إلى المصارف العامة، مثل المصرف الوطني للتنمية ومؤسسة الائتمان الزراعي. وتتصف إدارة هذه المؤسسات بعدم الشفافية، وتحويل الأموال عن مقصدها، والأسعار المدعومة، والمتابعة السيئة، وعدم الاهتمام بالمتأخرات، توجيه القروض إلى زراعة القطن. وقد أدى الضغط المتكرر من أجل إسقاط الديون (وكانت آخر عملية كبرى لإسقاط الديون قد حدثت في عام 1999) إلى عجز واسع النطاق في المصرف الوطني للتنمية ومؤسسة الائتمان الزراعي، علاوة على زراعة "قاصرة" نتج عنها، هي وسياسة الأسعار المدعومة، عرقلة إنشاء نظام فعال للتمويل الريفي.

12 - وفي هذا السياق، أنشئ صندوق التنمية الريفية بدعم من الصندوق لتحديث التمويل الريفي. وقد أنشئ صندوق التنمية الريفية بموجب قانون، باعتباره مؤسسة مالية من المستوى الثاني، لتمويل المزارعين الفقراء المنتظمين في تعاونيات، كما حصل هذا الصندوق على مساعدات تقنية كبيرة في مجال التمويل والاقتصاد الزراعي. واستمر الأخذ بهذا النموذج دون تقليص رأس المال منذ عام 1992؛ ومع ذلك، فإن النتائج الحقيقية كانت متناقضة (انظر الفقرات 44–46).

13 - وفي البلد ما مجموعه 700 مؤسسة مالية رسمية، منها 600 تعاونية للمدخرات والقروض. ولا يقدم القطاع المصرفي الخاص أي تمويل للمزارعين، ولا يزال دور التعاونيات المنظمة تنظيما جيدا هامشيا. ويصل عدد التعاونيات العاملة بالفعل إلى 400 تقريبا، وأغلبيتها تعمل في القطاعين الحضري والقريب من الحضر. ويتمثل النظام المالي غير

الفعال في باراغواي والأوضاع القائمة على احتكار القلة في معدلات إقراض مرتفعة للغاية. ومنذ عام 1991، ظل متوسط المعدلات السنوية يعادل ضعف معدل التضخم السنوي.

14 - وفي ديسمبر/كانون الأول 2003، قدمت السلطة التنفيذية إلى مجلس الشيوخ مشروع قانون للإصلاح المصرفي يدعو إلى إلغاء جميع المؤسسات المالية العامة القائمة–وهي صندوق التنمية الريفية، وصندوق التنمية الصناعية، وصندوق المشاريع الصغيرة، وصندوق الثروة الحيوانية، والمصرف الوطني للتنمية، ومؤسسة الائتمان الزراعي، وصندوق الإسكان–وإدماجها لتكوين مصرف من المستوى الثاني يعمل من خلال المؤسسات المالية الوسيطة. وفي موازاة ذلك، يُنشأ مصرف من المستوى الأول لتمويل المزارعين.

15 - **خدمات دعم الإنتاج**. تستند هذه الخدمات إلى نظام وزارة الزراعة والثروة الحيوانية الذي يعمل به زهاء 600 موظف عمومي، وإن كان يفتقر إلى الموارد اللازمة لتغطية تكاليف التشغيل، فضلا عن الوضوح في سياسات وأهداف العمل. ويتركز معظم هذا الجهد في دعم زراعة القطن، كما أن هذا النظام العام يتميز بشدة ارتفاع نسبة التكاليف إلى الفائدة وقدر من قلة الكفاءة وعدم القابلية للتطبيق بحيث تبرر إلغاءه. وليست هناك معلومات عن القدرة على التغطية (ولا عن الأثر الفعلي)، رغم أن نظام هذه الوزارة يصل إلى ما يقدر بـــ 000 30 فلاح. ويمكن لما تقترحه الوزارة من دعم النظام مركزيا أن يواجه عقبات الميزانية والسياسات التي يصطدم بها التنفيذ.

16 - وهناك نهج آخر تأخذ به وحدة خدمات المساعدة التقنية، التي هي جزء من صندوق التنمية الريفية والمدعومة من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. وهذا النهج تجربة في توفير الخدمات من مصادر خارجية تنطوي على مشاركة واسعة للمستفيدين في صنع القرار، وإن كان أثرها متواضعا، ويرجع ذلك جزئيا إلى العلاقة الصعبة مع صندوق التنمية الريفية، وقلة الاهتمام من جانب وزارة الزراعة والثروة الحيوانية. وقد خدمت وحدة خدمات المساعدة التقنية ما يتراوح بين 000 4 و 000 5 فلاح منتظمين في تعاونيات وجمعيات شبه تعاونية ولجان.

جيم – الفقر الريفي

17 - في عام 2001، بلغت نسبة سكان الريف والحضر الذين يعيشون تحت خط الفقر 34%. وتدهور الوضع بشكل ملحوظ في الفترة 2002–2003، إذ بلغت نسبة السكان الفقراء ما بين 45 و 48% في أواخر عام 2003. وفي نفس هذه الفترة، زادت نسبة الفقراء فقرا مدقعا من السكان من 14–15% إلى 19% في عام 2002 – 2003. وبلغ خط الفقر الريفي زهاء 0.90 من الدولارات الأمريكية في اليوم، وخط الفقر المدقع 0.60 من الدولارات الأمريكية للفرد في اليوم[4]. ويعزى ازدياد الفقر جزئيا إلى الأزمات المالية التي تصيب بلدان المنطقة، وإن كان يرجع أساسا إلى عدم الاستقرار السياسي، وغموض السياسة الاقتصادية، وجوانب القصور الشديد في القطاع العام، فضلا عن الفساد والهيكل الإنتاجي العاجز عن المنافسة. ويعيش 56% من الفقراء في مناطق ريفية؛ ويشكل سكان الريف 75% من السكان الذين يعيشون في فقر حاد.

[4] يشير ذلك إلى خط الفقر الريفي الذي بلغ 000 77 غواراني وخط الفقر المدقع الذي بلغ 000 49 غواراني في عام 1998.

18 - ورغم توزيع الأراضي على نطاق واسع، فإن مشكلة حيازة الأراضي والحصول عليها من قضايا السياسة الزراعية الوطنية في باراغواي. وفي الأعوام الأخيرة، أضيفت تظلمات الفلاحين المحرومين من الأراضي الذين يتطلعون إلى الحصول عليها إلى القضايا ذات الصلة بالضغوط الناجمة عن محاصيل فول الصويا، مما ينحو نحو طرد صغار المزارعين من الفلاحين ويؤدي إلى تركيز الملكية وعدم التمييز في استخدام الأراضي.

19 - مازالت أراضي الريف مركزة تركيزا عاليا، بحيث لا تملك 65% من المزارع سوى 5% من الأراضي، في حين يمتلك 1% من كبار ملاك الأراضي الثلثين. ويصل معامل جيني في حالة البلد ككل إلى 53. ويتولى معهد الرعاية الريفية مسؤولية تنفيذ سياسات الإصلاح الزراعي. وقد جابه هذا المعهد عدة مشاكل في تاريخه، كما يتضح من تدني فعاليته وسوء نتائجه. وينظر الكونغرس الآن في اقتراح للإصلاح يهدف إلى تحسين أداء المعهد في تمليك الأراضي المخصصة ودعم تعضيد المستوطنات الراهنة.

20 - وقد تدهورت أوضاع النساء بقدر كبير، باعتبارها جزءا من عملية التدهور والاستبعاد اجتماعيا واقتصاديا، وكان التدهور أساسا في أوضاع ربات الأسر التي تشكل 20% من أسر البلد و 25% في المناطق الريفية. وبالإضافة إلى فقد فرص العمل والدخل، زاد التهميش الاجتماعي، وأصبح من الصعب بالفعل على النساء (فيما عدا الشابات) أن ينزحن، بسبب التزامهن برعاية الأسرة والأطفال. ومع أن القانون الوطني الخاص بالحصول على الأرض ليس تمييزيا، فإن هناك قيودا تقليدية وتاريخية شديدة تحول بالفعل دون حصول النساء على الأرض. وكانت خسارة فرص العمل بين الريفيات أكبر منها بين الريفيين، وفقا لبيانات الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر والتنمية.

21 - وفي الأعوام الأخيرة تسارعت ظاهرة النزوح من الريف إلى المدينة أو إلى البلدان المجاورة، وزاد منها بشكل خاص الشبان والشابات. وتهاجر أعداد كبيرة من الريفيات الشابات إلى المدينة لمزاولة أعمال لا تحتاج إلى مهارة، بسبب قلة تعليمهن ومعرفتهن بالمطلوب للعمل الذي يتطلب مهارات أكبر في المناطق الحضرية أو خارج البلد. ومع أن نسبة النساء في سوق العمل قد ارتفعت في العقود الأخيرة في باراغواي، فإن أغلب عملهن في القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة. ويصدق ذلك أساسا على المناطق الريفية، حيث تزاول النساء أعمالا لبعض الوقت بالتعاقد من الباطن في الأنشطة التي تحتاج إلى القليل من التدريب. ومن الـ 48% من العاملات في المناطق الريفية، تزاول 23% منهن أعمالا مأجورة، و25% أعمالا غير مأجورة. ومن العاملات، هناك 43% يعملن في القطاع الزراعي، و25% في التجارة، و22% في الخدمات المجتمعية والشخصية، و 9% في الصناعة.

22 - وفي المناطق الريفية، لا يزال الأكثر تأثرا بالفقر هم زارعو القطن المستقلون ومزارعو الكفاف. وتتصل الأسباب الدفينة للفقر اتصالا وثيقا بالنموذج الاجتماعي والاقتصادي وبالنهج الأبوية في القطاعات التي تستفيد من بيع الطاقة (العائدات) وصادرات السلع الزراعية والحراجية. ويجد الفلاحون وسكان الحضر المعتمدون على القطاع العام أنفسهم في قبضة نظام تبعية يقوم على روابط متجذرة بقوة بين العملاء والسياسات[5].

23 - وفيما يلي الأسباب المباشرة على أكبر نحو لظروف الفقر التي يعيشها صغار المزارعين الفلاحين: (أ) الاقتصار على زراعة القطن في مساحات بالغة الصغر تحصل عادة على دعم كبير، وهو نظام خلق حاجزا غير

[5] انظر الذيل السادس لمزيد من المعلومات.

موات أمام تنويع الإنتاج أو وضع نظم لأسواق منتجات أخرى؛ (ب) انعدام الأمن القانوني في حيازة الأراضي؛ (ج) ضعف منظمات الفلاحين الاجتماعية والاقتصادية؛ (د) عدم كفاءة الخدمات العامة؛ (ه) ضعف نظم التمويل الريفي.

24 - ويقدَّر عدد مزارع الفلاحين في البلد إلى 000 320، يمر نصفها بحالة ضعف، ويقف إنتاجها تحت نقطة التعادل من حيث الربح والخسارة، ويعيش 50% من مالكيها تحت خط الفقر. ومعظم هذه المزارع (65%) عبارة عن مساحات تقل عن 5 هكتارات، تستخدم أساسا لإنتاج القطن. وهؤلاء في العادة هم زرَّاع قطن صغيرو الحيازات يملكون مساحات صغيرة من الأراضي وقليلا أو لا شيء من رأس المال. ولا يستطيع هؤلاء المزارعون تغيير استراتيجياتهم في الإنتاج بأنفسهم. وتتحول نسبة عالية منهم إلى فلاحين معدمين.

دال – معوقات وفرص الحد من الفقر الريفي

25 - يشير تحليل لحالة الفقر الريفي وأسبابه إلى نوعين من المشاكل: نوع يتصل بالمهارات المحلية، وبناء وتمكين رأس المال البشري لبلوغ أهداف اقتصادية واجتماعية، والحاجة إلى اتخاذ تدابير مصممة أساسا لمعالجة قضايا الريفيات، والنوع الثاني ذو طابع مؤسسي ويتصل بضعف التمويل الريفي أو خدمات دعم الإنتاج أو عدم فعاليتهما أو عدم وجودهما.

26 - وفي ضوء ندرة رأس المال الاجتماعي المتراكم في المجتمعات الريفية وتدهور الحالة العامة للأسر شديدة الفقر، وبالذات الريفيات، فإن من المهم تماماً أن تعمد العمليات القادمة للصندوق، بشكل لا لبس فيه، إلى تطبيق استراتيجية متكاملة لإيجاد رأس المال هذا من خلال نهج مراع لقضايا الجنسين. ويمكن للصندوق دعم المؤسسات القائمة في البلد بوضع صكوك محددة في مجال السياسات، بالاتفاق مع المنظمات الريفية والحكومية. ويجب في هذه الصكوك، التي تعكس اعترافا بما تواجهه الريفيات من حرمان، التركيز بشكل خاص على تحديد بدائل الإنتاج والعمل للنساء، علاوة على تزويد المنظمات المتخصصة في قضايا الجنسين للتدريب على الإدارة الذاتية.

27 - إن صغر حجم رأس المال الاجتماعي الذي يجمعه الفلاحون (من رجال ونساء) يتضح في عدة أمور، منها ضعف المؤسسات والإدارة وتدبير الشؤون السياسية والاقتصادية والمالية للتعاونيات الريفية العاملة في الإنتاج والقطاعات المتعددة أو المدخرات والقروض.

28 - فإذا أُخذ في الاعتبار أن العائق الرئيسي المطلوب تخطيه لمكافحة الفقر الريفي هو جمع رأس المال الاجتماعي للمجتمعات الريفية الفقيرة، فإن هناك فرصا واضحة لتدخلات الصندوق على الصعيد المؤسسي الحكومي وعلى الصعيد الشعبي معا. ويمكن للصندوق أن يتعاون في تحديد منهجية لتنفيذ استراتيجية الحد من الفقر الريفي، وأن يساعد أيضا في إنشاء إطار مؤسسي لمكافحة الفقر الريفي. كما يمكن للصندوق أن يدعم إيجاد علاقة تفاعلية بين المجلس الاجتماعي[6] ووحداته التقنية ومنظماته التنفيذية، ولاسيما وزارة الزراعة والثروة الحيوانية. وعلى الصعيد الشعبي،

[6] نظمت الحكومة الوزارات في مجلسين: مجلس اقتصادي ومجلس اجتماعي. والمجلس الثاني مسؤول عن السياسات والتدابير المتصلة بالحد من الفقر الريفي.

سيدعم الصندوق المنظمات الاقتصادية للفلاحين، ويساند جميع الأنشطة اللازمة لتعزيز رأس المال الاجتماعي لصغار أصحاب الحيازات الفقراء، على النحو الموصوف في الفقرة 58 أدناه.

29 - ومن المهم التشديد على المخاطر والقيود الكبيرة التي يواجهها الحد من الفقر الريفي، والتي يمكن أن تنجم عن قيود الميزانية، أو عن البطء الشديد في تنفيذ الإصلاحات الحكومية، ولاسيما عدم كفاءة تدابير مكافحة الفساد من خطر. وهناك خطر كامن يتمثل في مشاكل العجز في الجباية والضرائب، التي يمكن أن تعرقل سداد الدين الخارجي وبلوغ الأهداف المتفق عليها مع صندوق النقد الدولي، وهو ما يؤدي إلى توقف الصرف من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية وسواها من المنظمات المالية.

هاء – نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء

30 - نجم عن نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، الموضوع لباراغواي بالتوازي مع وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية هذه، عملية مفيدة للغاية في توفير المعلومات والتحليلات المتعلقة باستراتيجية يقترحها الصندوق لباراغواي والتوسع فيها وإثرائها. وقد قامت المنهجية المستخدمة في وضع نظام التخصيص على تحليل جوانب الضعف والقوة والفرص والمخاطر، والتقديرات الناجمة عن ذلك. وقد ساعد هذا التحليل على إجراء تحليل مستفيض، ومناقشة بنود نظام التخصيص المقرر الاضطلاع بها مع السلطات الحكومية، والمسؤولين في سائر وكالات التعاون الثنائية والمتعددة الأطراف، والأفراد المعنيين بقضايا التنمية والسياسات.

31 - وقد ركَّزت هذه العملية التحليل القطري، مما حقق توافقا واسعا في الآراء بشأن التقييمات والنتائج. وقد أبدى المسؤولون الحكوميون اهتماما بالمنهجية المستخدمة، من حيث إنها تساعد على التحديد الواضح للأهداف في ضوء ما هو متوقع من الحكومة الجديدة في مجال التغلب على قيود الماضي وأخطائه.

32 - وينطوي نظام التخصيص على إشارة إلى جوانب الضعف في الماضي وما ينطوي عليه الحاضر من قيود ومعوقات، كما يشير إلى الجوانب الإيجابية والسلبية معا. ومع أن نظام التخصيص يحلل طائفة بالغة الاتساع من القضايا التي تشمل وتتجاوز مسألة الفقر الريفي وأسبابه، فإن هذه العملية قد ساعدت على تحديد وتوضيح كيف وإلى أي حد تتجاوب سياسات الحكومة الحالية مع جوانب الضعف الملحوظة، وعلى التحديد الواضح للاستراتيجية التي سيتبعها الصندوق في باراغواي.

33 - وفيما يلي المسائل التي يحللها نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء: (أ) **تعزيز التمثيل الاقتصادي والاجتماعي لفقراء الريف ومؤسساتهم** (إطار قانوني وسياساتي يحكم المنظمات الريفية والحوار بين الحكومة والمنظمات الريفية)؛ (ب) **تشجيع الوصول على نحو أكثر إنصافا إلى الموارد الطبيعية والتكنولوجيا المثمرة** (الحصول على الأراضي، الحصول على المياه للزراعة، الحصول على الخدمات البحثية والإرشادية للزراعة)؛ (ج) **زيادة القدرة على الوصول إلى الخدمات المالية والأسواق** (إيجاد ظروف مواتية لتطوير الخدمات المالية الريفية، وتهيئة بيئة استثمارية مواتية للشركات الريفية، وتوفير القدرة على وصول المدخلات والمنتجات الزراعية إلى الأسواق)؛ (د) **قضايا الجنسين** (الحصول على التعليم في المناطق الريفية، وتمثيل المرأة)؛ (ه) **إدارة الموارد العامة**

والمساءلة (وتخصيص وإدارة الموارد العامة من أجل التنمية الريفية، والمساءلة والشفافية، ومكافحة الفساد في المناطق الريفية). وتتطلب كل قضية فرعية مسائل وتحليلات محددة ودقيقة.

34 - وتعتبر الحاجة إلى إصلاح القطاع العام ومكافحة الفساد المركزي والمحلي وتحقيق الديمقراطية والمشاركة من القضايا "الكلية" التي تتجلى فيها أوجه القصور الشديد، كما لاحظ ذلك نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء؛ وهذه القضايا هي بالضبط أولويات السياسة لدى الإدارة القائمة. كما أن جوانب الضعف في منظمات صغار المنتجين ومنظمات فقراء الريف وفي القدرة على الوصول إلى الأسواق وفي تنويع الإنتاج وفي عرض وتوفير الخدمات التقنية والمالية وفي المشاركة والتمثيل في المنظمات تعتبر من أهم معوقات التنمية الريفية التي أشار إليها نظام التخصيص، وهي بالضبط أهم الاتجاهات في الاستراتيجية المقترحة في وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية.

35 - إن تحليل القضايا الواردة في استبيانات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء وعملية المشاورات مع السلطات الباراغوية قد أثريا التحليل الاستراتيجي للصندوق الوارد في وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية. وبالإضافة إلى ذلك، أصبحت مناقشة القضايا الرئيسية التي حددتها الحكومة فيما يتصل بالتنمية الريفية والتسيير السليم والحد من الفقر الريفي هي نقاط انطلاق الصندوق في التمييز بين مراحل برنامج محتمل للإقراض. وحدد نظام التخصيص أيضا مجالات تعاون الصندوق والجهات المانحة الدولية الرئيسية مع السلطات الباراغوية في مجال التنمية الريفية. كذلك تبيّن التصورات المقترحة في هذه الوثيقة كيف سيواصل الصندوق تعاونه مع السلطات الوطنية في حلّ المشاكل المحددة في جميع الحالات التي لا تتحقق فيها على النحو الكامل الأهداف السياساتية والإنمائية التي تحددها الحكومة.

واو – الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر الريفي

36 - شرعت الحكومة الحالية في تنفيذ خطة واسعة للحد من الفقر، هي الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر وللتنمية التي ترأسها أمانة العمل الاجتماعي بدعم من البنك الدولي، والاتحاد الأوروبي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة العمل الدولية، ومؤسسة كونراد أديناور. وتتضمن هذه التدابير الاستراتيجية اتجاها واضحا لسياسة هذه الحكومة وواحدة من الأولويات الأساسية للحكومة.

37 - وتمثل الحكومة الراهنة بداية جديدة للبلد، عقب فترة (1999–2003) اتسمت بتآكل تدريجي لقدرات الحكومة وبكساد اقتصادي. وقد تشكل فرع تنفيذي من أفراد مشهود لهم بالمهارة، ومن مهنيين ومثقفين قياديين من المجتمع المدني ليسوا بالضرورة من حزب الحكومة. والسلطة التنفيذية مترابطة بشكل وثيق، ولها علاقات واضحة ومتينة مع السلطة التشريعية، رغم أن المعارضة لها الأغلبية في مجلس الشيوخ.

38 - ويتكون مجلس الوزراء من مجلسين، مجلس اقتصادي ومجلس اجتماعي. ويرأس المجلسَ الثاني رئيس الجمهورية، ويضم وزيري الزراعة والمالية، بالإضافة إلى الوزراء الحاملين لحقائب اجتماعية. وهناك أيضا أمانة للعمل الاجتماعي (على المستوى الوزاري)[7]. وتعكس هذه التركيبة منهاج العمل السياسي القوي لهذه الإدارة، الذي يقوم على أربعة أهداف استراتيجية رئيسية: (أ) تحديث الدولة وبناء المؤسسات؛ (ب) مشاركة المواطنين ومكافحة الفساد؛

[7] انظر الذيل الثالث لمزيد من المعلومات.

(ج) التنمية المستدامة للقطاع الريفي والإدارة البيئية؛ (د) تحسين القدرة على المنافسة في السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي وفي الأسواق العالمية.

39 - وتشمل السياسات الراهنة قضايا الجنسين والشباب والسكان الأصليين. وفي عام 1992، أنشئت أمانة للمرأة بمستوى وزاري؛ وفي مطلع التسعينات، انضم عدد من المنظمات النسائية إلى عملية تحقيق الديمقراطية السياسية والاجتماعية، ومنها وكالة التنسيق الوطنية للمنظمات النسائية للريفيات والمنتميات إلى السكان الأصليين. وفي مارس/آذار 2004، اعتُمدت الخطة الثانية لتساوي الفرص بين المرأة والرجل للفترة 2003–2007، والهدف منها تشجيع إدراج الاعتبارات المتعلقة بقضايا الجنسين في تصميم السياسات العامة وتنسيقها وتنفيذها ورصدها وتقييمها.

40 - وقد تقدمت الحكومة إلى الكونغرس بمجموعة شاملة من إصلاحات الدولة، وأعادت تعيين ثلثي أعضاء المحكمة العليا، باعتبار ذلك خطوة أولى ضرورية في مكافحة الفساد والإصلاح القضائي. وتتضمن مجموعة الإصلاحات تعديلا واسعا للضرائب، علاوة على الإصلاح المقترح للنظام المصرفي العام الذي يشمل صندوق التنمية الريفية ويدعمه الصندوق.

ثالثا – الدروس المستفادة من تجارب الصندوق في القطر

41 - اشترك الصندوق في الثمانينات في تمويل عمليتي إقراض مع مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، تصل قيمتهما إلى حوالي 10 ملايين دولار أمريكي. وكان من رأي الصندوق أن نتائج برامج الإقراض كانت بالغة الضآلة. فتوجيه الأموال إلى غايتها من خلال المصرف الوطني للتنمية كان غير فعال، ولم يساعد في الوصول إلى المجموعة التي يستهدفها الصندوق. وكانت المتأخرات كبيرة، وأصبح الصندوق الدائر بلا رأسمال وتوارى في أموال المصرف الوطني للتنمية.

42 - وفي عام 1989، أوفد الصندوق بعثة برمجة خاصة. وتضمن تقرير هذه البعثة التابعة للصندوق المنبثق تحليلا منظما لقطاع الزراعة الريفية في باراغواي، وحالة الفقر الريفي، وأسبابها. وأرسى التقرير ذاته أساس استراتيجية الصندوق والعمليات المقبلة في البلد. وقد اكتمل هذا العمل ودعم بتحليل لقطاع التمويل الريفي العام، والمصرف الوطني للتنمية، ومؤسسة الائتمان الزراعي، والقطاع التعاوني للادخار والقروض.

43 - وقد ركزت الاقتراحات التي حددها الصندوق على تعزيز وتحديث نظام التمويل الريفي، كسرا للسلسلة السيئة السائدة في تمويل صغار منتجي القطن والتي تتمثل، مع اختلافات طفيفة، في انتقال الأرباح من الدولة (الإتاوات، والقروض الدولية في بعض الحالات) إلى المصدرين، فمحالج الأقطان، فتجار الجملة، فتجار التجزئة، فالمنتجين في نهاية المطاف. وهذا النظام مكلف جدا للمنتجين في نهاية السلسلة، وتتولد عنه تبعية المنتجين إلى حد بعيد.

44 - ويدعو اقتراح الصندوق إلى إنشاء مؤسسة مالية من المستوى الثاني (صندوق التنمية الريفية) تتخصص في التمويل الريفي، لتوجيه القروض من خلال المؤسسات المالية المحلية الوسيطة، ولاسيما التعاونيات. وفي عام 1991، سُنّ القانون رقم 128 المنشئ لصندوق التنمية الريفية. وفي سبتمبر/أيلول 1992، اعتمد الصندوق أول عملية بمبلغ

يناهز 10 ملايين دولار أمريكي (المشروع PY-310). وفي عام 1995، اعتمد الصندوق عملية أخرى (المشروع - 407PY) بالمبلغ ذاته، مع تصحيحات وتعديلات في التنفيذ وبتغطية جغرافية أوسع. وتولى صندوق التنمية الريفية تنفيذ الشق الائتماني، وأنشئت وحدة صغيرة لخدمات المساعدة التقنية لتوفير خدمات من مصادر خارجية في مجال بناء المؤسسات والمساعدة التقنية للإنتاج. وتجري الاستعانة بمصادر خارجية من خلال المؤسسات المالية الوسيطة أو منظمات المنتجين المسؤولة عن إدارة الخدمات.

45 - **النتائج الأولية لتقييم صندوق التنمية الريفية.** كان صندوق التنمية الريفية بمثابة تغيير كبير في المجال المؤسسي للتمويل العام للقطاع الريفي ولصغار المزارعين. ومن وجهة النظر المؤسسية، كان الاقتراح مثيرا للاهتمام؛ ومن هنا تكرر النموذج في صندوق المشاريع الصغيرة وصندوق التنمية الصناعية (اللذين يمولهما مصرف التنمية للبلدان الأمريكية)، وكان داعما لاقتراح الإصلاح المصرفي العام. وبالإضافة إلى ذلك، تضمن صندوق التنمية الريفية حدا للائتمان القطاعي من مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، لتمويل القطاعات الريفية المتوسطة التي تعاني الفقر.

46 - ومع ذلك فإن النتائج لم تكن مرضية. وتشير دراسة مكتب التقييم في الصندوق إلى أن المشروع الثاني لصندوق التنمية الريفية لم يحقق أهدافه إلا جزئيا وبطريقة متناقضة بعض الشيء. فقد جمع صندوق التنمية الريفية نصيبا من التمويل الريفي بلغ في أقصاه 10%؛ وظلت ترتيبات التمويل التقليدي على حالها، ولم يتحقق قيام نظام سليم للتمويل الريفي يرتكز على المؤسسات المالية المحلية الوسيطة. وكان الأثر على التعاونيات متواضعا، ولم يتسنّ إلا لبعضها التوسع وقبول عملاء جدد. ولم تتجاوز النسبة المقدرة للعملاء المستوفين لمعايير الصندوق للمجموعات المستهدفة 30%، في حين كان الآخرون عملاء (ممولين من بند مصرف التنمية للبلدان الأمريكية) آتين من طبقة أعلى قليلا، مما يعكس مشاكل النظام وأوجه قصوره. وترجع الأسباب المحددة إلى محدودية ملكية سلطات وزارة الزراعة والثروة الحيوانية لاقتراح صندوق التنمية الريفية، وانتشار وبقاء مؤسسات من قبيل مؤسسة الائتمان الزراعي والمصرف الوطني للتنمية (تقوم على توزيع القروض المدعومة)، وأوجه النقص في الاقتراحات المتعلقة بتطوير نظام المؤسسات المالية الوسيطة. وهناك عوامل أخرى تسهم في المشاكل وهي السياسات النقدية، والمعدلات المطبقة، وإسقاط الديون، وكذلك منذ عام 1999 عدم الاستقرار السياسي والمؤسسي في البلد.

47 - وكانت الخدمات التقنية الداعمة للإنتاج والمقدمة من خلال وحدة خدمات المساعدة التقنية أكفأ وأنجع من الخدمات المركزية لوزارة الزراعة والثروة الحيوانية. وتجربة وحدة خدمات المساعدة التقنية مثيرة للاهتمام من حيث الملكية، ومشاركة المستعملين، ونوعية وتكلفة الخدمات. على أن الصلات بعمليات صندوق التنمية الريفية كانت تفتقر إلى التنسيق، وأدت إلى نتائج متباينة من حيث دعم التعاونيات وسائر المنظمات. وقد أعطيت الأولوية لتعزيز الترتيبات الإدارية والمحاسبية لهذه المنظمات، وأُهمل دعمها وتمثيلها والاعتراف بها، وخصوصا روابطها بالأسواق ووصولها إليها.

48 - **تقييم مؤسسة رايفايسن التعاونية الألمانية لأداء التعاونيات.** طلب الصندوق إلى هذه المؤسسة إعداد تقرير عن عجز التعاونيات عن التحول إلى قناة فعَّالة لتوجيه الموارد إلى المزارعين وفقراء الريف.

49 - ومن بين الأسباب الرئيسية لعدم كفاية مشاركة التعاونيات في النظام الذي يقترحه الصندوق، أشارت مؤسسة رايفايسن إلى ما يلي: (أ) التعاونيات كيانات خاصة مغلقة تحاول الحد من المخاطر، وترى أن النشاط الزراعي ينطوي على مخاطر أكثر مما تنطوي عليه سائر أنشطة الأعمال التجارية؛ (ب) بعثت الحكومة برسائل خاطئة عندما سمحت بإمكانية الامتناع عن سداد القروض الفرعية أو سدادها بغير الشروط المتفق عليها؛ (ج) اتسمت الأسواق المالية بالسيولة المفرطة والرسوم المعفاة من الضرائب؛ ولم تعد التعاونيات بحاجة إلى الحصول على موارد من صندوق التنمية الريفية ولم تعد تشعر بضرورة خدمة العملاء الذين تنطوي مؤشراتهم على مخاطر أكبر؛ (د) تخضع أموال القروض في صندوق التنمية الريفية لقيود فيما يتصل بشروط الضمان وغيره من شروط الإقراض، وبمبالغ القروض الفرعية، وبأهلية المستفيدين (لم يحصل على أموال صندوق التنمية الريفية سوى أفقر أصحاب الحيازات الصغيرة).

رابعا – الإطار الاستراتيجي للصندوق

ألف – المهمة الاستراتيجية المخصوصة للصندوق والاتجاهات المقترحة[8]

50 - تقوم سياسة الحكومة الحالية على أربعة مرتكزات: (أ) إصلاح مؤسسات الدولة في باراغواي ومكافحة الفساد؛ (ب) موازنة الحسابات العامة وإعادة هيكلة الاقتصاد؛ (ج) تحقيق القدرة على التنافس اقتصاديا؛ (د) تعزيز برامج الحد من الفقر بشكل منتظم بأدوات تتسم بالكفاءة والفعالية. ومن هذه المرتكزات، يوفر الأخير إطارا لمساهمة واسعة من جانب الصندوق.

51 - فمن الناحية المؤسسية، يحتل المجلس الاجتماعي مكانا رئيسيا كمنسق لجميع سياسات وبرامج الحكومة الاجتماعية، ويتحمل مسؤولية التغلب على مشكلات من قبيل تداخل الاختصاصات وتشتت الجهود والموارد لتشجيع السياسات القطاعية المتكاملة في المجال الاجتماعي، وتحديد السياسة الاجتماعية وأدواتها المتفقة مع السياسة الاقتصادية للحكومة، وبوجه خاص تنسيق مبادرات التعاون الدولية في الحد من الفقر.

52 - ومن الناحية العملية، يرمي المجلس الاجتماعي وغيره من الكيانات المعنية، وفي مقدمتها أمانة العمل الاجتماعي، إلى تحقيق تقارب وثيق بين المؤسسات المنوط بها تنفيذ صكوك السياسة العامة، وإعداد جدول أعمال استراتيجي مشترك للحكومة المركزية والحكومات المحلية والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية.

53 - ورغم التقدم المُحرز في مجال قضايا التمايز بين الجنسين في باراغواي، فإن تنفيذ السياسات العامة المنطوية على معايير الإنصاف لا يزال في بداياته. فأمانة المرأة غير معروفة، وتتصمن أوجه نقص في دعم وتنسيق السياسات المتعلقة بقضايا الجنسين، ولا تشترك إلا بشكل هامشي في مناقشات المجلسين الاجتماعي والاقتصادي، وتعوزها الموارد البشرية والمالية. وهذا يؤثر على تنفيذ الخطة الثانية لتساوي الفرص بين المرأة والرجل للفترة 2003–2007. ويرى الصندوق، في إطار استراتيجيته القطرية، أن من الحيوي للعمليات القادمة دعم تعريف واضح للسياسات المتعلقة بقضايا الجنسين والمشاركة في تنفيذ هذه السياسات، في تنسيق وثيق مع الخطة الثانية لتساوي الفرص.

[8] أنظر الذيل الرابع لمزيد من المعلومات.

54 - وينبغي لاستراتيجية الصندوق فيما يتعلق بقضايا الجنسين أن تراعي، في إطار السياسات والمؤسسات الوطنية، الجوانب التالية: (أ) الحقوق باعتبارها عناصر لتمكين المواطنين ومشاركتهم؛ (ب) التدابير التي تستهدف بصفة خاصة أضعف الفئات بين فقراء الريف؛ (ج) نُهج الدورة الحياتية فيما يتعلق بالأعمال المتخذة في شتى مراحل الحياة (الطفولة والشباب والشيخوخة).

باء – الفرص الرئيسية للابتكار وتدخلات المشروع

55 - إذا روعي الإطار المؤسسي في باراغواي المبيّن أعلاه الذي يحدد الميزة الاستراتيجية المؤسسية للصندوق، فإنه يبدو من الضروري والممكن توفير مجموعة من الفرص المحتملة لتدخلات الصندوق. وقد أشير في موضع آخر إلى أن هذه التدخلات يجب أن تنفذ على الصعيد المؤسسي – الحكومي والصعيد الميداني. وفيما يلي الاتجاهات الاستراتيجية الرئيسية للفرص المحتملة لتدخلات الصندوق: (أ) تعزيز أو إنشاء رأسمال اجتماعي (تمكين) من خلال دعم إنشاء شبكات اجتماعية للفلاحين في شكل لجان وتعاونيات ورابطات صغيرة ذات توجه سوقي واضح، تشجيعا للاندماج في المجتمع المحلي؛ وينبغي أداء هذه المهمة بجهد منتظم سعيا إلى الفرص التجارية والاستفادة منها؛ (ب) تشجيع تنويع الإنتاج التقليدي للفلاحين، من خلال تحديد منتجات جديدة تزرعها الأسرة وتكون ذات إمكانيات واضحة للتسويق، وقيمة مضافة، ومزية تنافسية؛ (ج) دعم الإنصاف بين الجنسين من خلال أدوات محددة للمشاركة الاجتماعية الاقتصادية والتجارية؛ (د) دعم تصميم سياسات وأدوات وآليات حكومية لنظام خدمات المساعدة التقنية ماليا وإنتاجيا.

56 - وهذه الاستراتيجية متقاسمة مع السلطات الباراغواي، سواء في المجلس الاجتماعي أو في وزارتي المالية والزراعة والثروة الحيوانية. والأولوية معطاة لتصميم وتطبيق الأدوات المواتية لتطوير القدرات المحلية والمجتمع المدني للفلاحين. ومن الملحّ في الوقت ذاته تحديد السبل الفعالة لتوزيع السلع والخدمات العامة، ولاسيما الخدمات التقنية والمالية، على أن توزع الخدمات المالية في سياق المؤسسات الجديدة النابعة من الإصلاح المصرفي العام.

57 - ويجب أن تراعي أي تدخلات جديدة للصندوق جوانب الضعف المؤسسي التي كانت من أسباب النتائج المتناقضة لصندوق التنمية الريفية. ومن الملحّ أن تُستبدل بتجمعات الفلاحين الموسمية التي تتكون لتوفير الموارد (السلع أو المدخلات أو المال) منظمات ذات تركيز محدد جيدا وأهداف مستدامة في مجال الأسواق والأعمال التجارية، مع دعم النظام التعاوني القائم.

58 - ويتطلب تدعيم رأس المال الاجتماعي لأصحاب الحيازات الصغيرة من الفقراء ثلاثة مستويات عمل مختلفة: (أ) دعم أو إنشاء منظمات للفلاحين من خلال نهج واضح للإنتاج يستهدف السوق؛ والعمل من خلال التدريب على تحسين مهاراتهم الزراعية أو الحرفية وإدخال الأنشطة الإدارية والتدريب المناسب لمجموعات أصحاب الحيازات الصغيرة الفقراء؛ (ب) إقامة صلات جديدة بين السلطات المحلية (ولاسيما البلدية) والمجموعات المذكورة المنظمين في شبكات اجتماعية؛ (ج) إجراء حوار سياساتي بين الشبكات المنظمة لهذه المجموعات والسلطات المركزية، تدعيما لعمليات التنمية الريفية الإقليمية وشبه الإقليمية. ومع أن الأنشطة المناسبة لتعزيز رأس المال الاجتماعي لأصحاب

الحيازات الصغيرة الفقراء يمكن أن تصمَّم وتقترح في غضون مرحلة صياغة المشروع، ففيما يلي ترد استراتيجية لإنشاء وتعزيز رأس المال الاجتماعي.

59 - تستند استراتيجية إنشاء وتعزيز رأس المال الاجتماعي إلى ما يلي:

(أ) تخصيص موارد اجتماعية للاستثمار الأولي في الأنشطة التي يزاولها الرجال والنساء والتي يكون لها أثر قابل للقياس وتهدف إلى تطوير قدرات الجماعات والمجتمعات المحلية على تنظيم المشاريع؛

(ب) تحديد فرص الإنتاج في مجال الزراعة والأعمال التي تتواءم والقدرات المحلية والظروف الجغرافية والإنتاجية والبيئية والاقتصادية والاجتماعية؛

(ج) وضع تصميم تنظيمي ملائم لتجاوز الشكل التقليدي للجان (التي تتعرض لتأثير واسع من الأحزاب السياسية) أو الرابطات غير الرسمية، وصولا إلى القيام بمشاريع مشتركة؛

(د) أنشطة تدريبية للإدارة الذاتية للمشاريع التجارية المشتركة، يستفيد منها الرجال والنساء في المناطق الريفية؛

(ه) آليات لدعم صنع القرار الاجتماعي ومراقبة التعاونيات أو المشاريع للتأكد من شفافيتها وفعاليتها؛

(و) تعزيز آليات المحاسبة والتنظيم الإداري والآليات التي تتعامل مع الإنتاج، وتحديد خطط الأعمال اللازمة لتنويع أو تكثيف الإنتاج العائلي؛

(ز) تشجيع الحوار بين السلطات المركزية ومنظمات أصحاب الحيازات الصغيرة؛

(ح) تدعيم البرامج المحلية للتنمية الريفية في البلديات.

60 - وبموازاة الإصلاح المصرفي العام، هناك حاجة إلى دعم وضع سياسات وأدوات للتمويل الريفي. واستنادا إلى القانون الجديد للإصلاح المصرفي العام المعروض الآن على الكونغرس في باراغواي، يجب تحديد السياسات والأدوات والأنشطة الائتمانية الرائدة المبتكرة على سبيل الأولوية العاجلة، لضمان وجود نظام فعال للتمويل الريفي لصغار المنتجين الفقراء. ويمكن للصندوق أن يقدم الدعم إلى الحكومة وإلى تعاونيات الادخار والإقراض والإنتاج وإلى المنظمات الفلاحية في تصميم وتطبيق أدوات السياسة العامة للمؤسسات الجديدة المزمعة.

61 - وقد حددت بعثة وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية منطقة ذات أولوية لتدخل الصندوق، وهي تشمل مقاطعات إيتابوا وكاسابا وغواييرا وكاغواسو وسان بدرو التي توجد بها أعلى معدلات الفقر وأكبر كثافة سكانية في الكيلومتر المربع، باستثناء أسونسيون والمقاطعة الوسطى. وقد شهدت هذه المقاطعات توسعا استفزازيا في محاصيل فول الصويا الصناعية في موسم حصاد الفترة 2003–2004، أدى إلى تشريد فلاحي الريف. وتتزايد التوترات الاجتماعية بشدة، وتسببت في أعمال عنف في الأشهر القليلة الأولى من هذا العام.

جيم – النطاق وإمكانات الشراكة مع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص

62 - هناك تقليد طويل الأمد لاضطلاع المجتمع المدني المنظم، وبخاصة التعاونيات والمنظمات غير الحكومية وجماعات الكنيسة والحركات الدينية والنقابات، بالعمل في التنمية الريفية.

63 - والشبكة الريفية هي رابطة تضم 16 منظمة غير حكومية يتخصص بعضها في البحوث الاجتماعية والإنمائية ومكافحة الفقر، ويعمل بعضها الآخر مباشرة في الميدان لتقديم المساعدة التقنية إلى الفلاحين. وتجند هذه المنظمات الأخيرة الآن ما يزيد على 100 من الفنيين والمرشدين الاجتماعيين الذين يتعاملون مع عدد من السكان يقدر بأكثر من 000 1 أسرة، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. ويمكن للصندوق إقامة علاقات تكاملية وطيدة مع الشبكة الريفية، وتشجيع التآزر بين المنظمات غير الحكومية القائمة بالبحوث الاجتماعية والمنظمات العاملة في الميدان، وبصفة خاصة في مجال قضايا الجنسين، لتقديم موقف استباقي من الحكومة وشتى برامج التنمية الريفية.

64 - وقد شرع اتحاد التعاونيات الإنتاجية (وهو اتحاد لمتوسطي وكبار المنتجين) في دعم مستوطنات صغار المزارعين من الفلاحين الواقعة على حدود تعاونيات متوسطي وكبار المنتجين من أصل ألماني (مينونايت) وبرازيلي، فضلا عن كبار المزارعين والمنتجين في مجال منتجات الألبان. والهدف الأساسي هو إدراج الإنتاج الصغير في خطط التعاونيات المتعلقة بالإنتاج والتسويق، لتحسين دخول المزارعين من الفلاحين ونوعية حياتهم، مما يساعد على وجود بيئة اجتماعية أكثر تجانسا وتفادي المزيد من التهميش. وتتدعم هذه الأنشطة بتمويل من المركز التعاوني السويدي في إطار التعاون الدولي من جانب الحكومة السويدية والتحالف التعاوني الدولي. ومثل هذه المبادرات يمكن أن تكون ذات فائدة بالغة لعمليات الصندوق.

65 - وفي إطار مشروع الصندوق الجاري تنفيذه الآن ومن خلال عمل وحدة خدمات المساعدة التقنية وصندوق التنمية الريفية وبدعم من منحة المساعدة التقنية المشتركة بين الصندوق والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، هناك الآن نموذج في طور الملاحظة والتنظيم والتعزيز. وقد أنشئ هذا الاتحاد من المستوى الثاني لزارعي الفواكه والخضراوات لدعم آلية تجارية للموز والأناناس في السوق المحلي (أسونسيون) والسوقين الإقليميين (بوينس آيرس ومونتيفيديو). والنتائج التجارية واعدة، مع أن نظام التسيير والمؤسسات ما زالا في طور التكوين.

دال – فرص إقامة الروابط مع المؤسسات والجهات المانحة الأخرى

66 - يجب النظر إلى تدخلات الصندوق المقبلة في باراغواي في إطار دقة المواعيد و "الحاجة" إلى مساندة سياسات الحكومة والمجلس الاجتماعي، مع تركيز خاص على الاندماج في التعاون مع سائر الوكالات الدولية وإكمال هذا التعاون. وهناك أهمية خاصة لمصرف التنمية للبلدان الأمريكية، والوزارة الألمانية الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية – الوكالة الألمانية للتعاون التقني، والاتحاد الأوروبي، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، التي اكتشفت البعثة أن لها معها نقاط تكامل شديدة الوضوح في غضون العمل الميداني. ويمكن للصندوق أن يقترح قيام منتدى دائم لمناقشة سياسات التنمية الريفية، تشارك فيه وكالات التعاون الدولي والمؤسسات القطاعية المحلية، تكرارا لتجربة الصندوق في بلدان أخرى بأمريكا اللاتينية.

67 - ويمكن القيام بهذا العمل التكميلي على مرحلتين. فالمرحلة الأولى تساند المجلس الاجتماعي في وضع السياسات الاجتماعية وتقييم وقياس آثارها. وهذه النظرة يأخذ بها الاتحاد الأوروبي: ففي اتفاق أوّلي وقعه أخيرا الاتحاد الأوروبي وباراغواي، رُصد مبلغ 25 مليون يورو في شكل أموال لا تسترد لبرامج الحد من الفقر، منها مليون يورو لتنظيم المجلس الاجتماعي مؤسسيا. ويمكن أن يدعم الصندوق التصميم والتنفيذ وصكوك السياسة العامة في مجال الحد من الفقر وفي تصميم النقاط المرجعية للأثر والنتائج.

68 - وفيما يتعلق بالمرحلة الثانية المحتملة لبرنامج الصندوق للإقراض المؤقت، اشتركت البعثة مع مصرف التنمية للبلدان الأمريكية في تحليل النشاط المشترك المحتمل في وضع سياسة للتمويل الريفي وتحديد منتجات وخدمات مالية جديدة تناسب الفقراء من فلاحي الريف، وفي توزيع الأراضي وتمليكها، وهي مسائل بالغة الأهمية والحساسية في البلد. ومن أجل تنفيذ عملية الإصلاح المصرفي العام، اعتمد مصرف التنمية للبلدان الأمريكية قرضا قيمته 50 مليون دولار أمريكي لبناء المؤسسات، و 10 ملايين دولار أخرى لبرنامج للسجل العقاري وتسجيل الملكية.

69 - وفيما يتصل بالوكالة الألمانية للتعاون التقني والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، وجدت البعثة تكاملا واضحا في العمل الميداني، وبخاصة من حيث التنمية الريفية والحد من الفقر اللذين يسعيان إلى إيجاد فرص سوقية للإنتاج الريفي الصغير. وتقدم المؤسستان كلتاهما معلومات عن احتمالات الأسواق والأعمال، كما توفران المساعدة التقنية حتى يتسنى لعمليات الإنتاج الاندماج في السلاسل القائمة. وتضطلع الوكالة الألمانية للتعاون التقني بوجه خاص بتدخلات على صعيد البلديات، في توجه واضح صوب اللامركزية. ومن المهم أيضا علاقات العمل الوثيقة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي دعم إجراء دراسة عن البلد والفقر(الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر وللتنمية)، مما أفسح المجال لحوار في السياسات مع وكالات الأمم المتحدة التي ينسق عملها البرنامجُ الإنمائي وحكومة البلد. وسيتواصل التعاون أيضا بين الصندوق والوكالة اليابانية للتعاون الدولي، التي تعمل بنشاط في دعم التعاونيات الريفية، فتفتح بذلك آفاقا للتعاون مع البنك الدولي وخططه لتمويل عدة مشاريع للتنمية الريفية في الأعوام الثلاثة المقبلة. وسيُدرج التعاون المتسم بالأهمية مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) في عمليات الصندوق المقبلة التي ستعالج مسألة عمل الأطفال في القطاع الريفي وأمية البالغين والسكان الأصليين.

هاء – مجالات حوار السياسات

70 - في غضون الإعداد لعملية جديدة للصندوق من أجل باراغواي أو سلسلة جديدة من العمليات الجارية، وهو ما يبدو أنه أنسب صيغة في الظرف الراهن، من المهم ألا يغيب عن البال أن هناك، فيما يتصل بالسياسات الاجتماعية في الحد من الفقر الريفي، أربعة مجالات من عدم التيقن السياسي في هذه اللحظة: (أ) عملية التنظيم المؤسسي للمجلس الاجتماعي؛ (ب) الإصلاح المصرفي العام؛ (ج) إصلاح نظام وزارة الزراعة والثروة الحيوانية وإنشاء سلسلة من الوكالات المستقلة ذاتيا لتنفيذ السياسات الزراعية وتغيير دور الوزارة؛ (د) الدور الذي يؤديه النظام التعاوني فيما يتصل بالمدخرات والقروض الريفية وتعاونيات الإنتاج ومن حيث المراقبة والإشراف على المصارف. وفي فترة بعثتي وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية ونظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، اتفق الصندوق مع سلطات المجلس الاجتماعي وأمانة العمل الاجتماعي على إنشاء منتدى للتنمية الريفية يعقد حلقة دراسية مرتين في العام بجدول أعمال

متفق عليه، ويشترك فيه الصندوق وجميع المؤسسات الدولية الأخرى (المتعددة الأطراف والثنائية) والمنظمات الرئيسية لأصحاب الحيازات الصغيرة. وستكون هذه المنتديات للتنمية الريفية واحدة من القنوات الرئيسية للإعداد التشاركي لجدول أعمال الحكومة في التنمية الريفية والتدخلات المحتملة في هذا المجال.

71 - ويمكن للصندوق أيضا مساندة الأنشطة المبينة في المسائل المدرجة في (ب) أعلاه فيما يتصل بسياسات التمويل الريفي وفي (د) من خلال الصندوق والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، في شكل دراسة توشك على الانتهاء عن مركز النظام التعاوني في الإصلاح المصرفي العام، والصندوق في الواقع يتعاون الآن في هذا المجال بشكل مباشر، وذلك أساسا من خلال منحة المساعدة التقنية المشتركة بينه وبين السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي.

واو – مجالات العمل لتحسين إدارة الحافظة

72 - المشروع الوحيد المنفذ حاليا هو المشروع PY-407، المتوقع انتهاؤه في ديسمبر/كانون الأول 2004. والوحدتان المنفذتان للمشروع هما صندوق التنمية الريفية ووحدة خدمات المساعدة التقنية. وصندوق التنمية الريفية مسؤول عن توزيع القروض على الفلاحين من خلال المؤسسات المالية الوسيطة، في حين تتولى الوحدة مسؤولية تقديم المساعدة التقنية إلى المؤسسات المالية الوسيطة لتعزيزها في المجالات المؤسسية والإدارية المحاسبية والإنتاجية.

73 - وفي غضون هذه المرحلة الأخيرة من تنفيذ المشروع، يتعين السعي إلى إيجاد روابط وتعاون مؤسسي أوثق بين الوحدات المنفذة ووزارة الزراعة والثروة الحيوانية. وكان يمكن للموارد أن تستخدم بشكل أنجع من خلال وحدة للتسيير في مجال السياسات وعبر نهج وحيد للعمل والإدارة. والواقع أن مسألة التنظيم المؤسسي هذه وعلاقتها بقضايا رسم السياسات يجب أن تراعى في صياغة أي عملية جديدة. ومن المهم جدا في الوقت ذاته دعم التدابير بالتنسيق مع سائر وكالات التعاون والمشاريع التكميلية في الزراعة وقطاع الزراعة الريفية في القرى، وبخاصة مصرف التنمية للبلدان الأمريكية. ومن وجهة نظر الإدارة والمحاسبة، يوصَى بأن تدار المشاريع القادمة للصندوق في إطار حساب خاص واحد.

زاي – إطار الإقراض المؤقت وبرنامج العمل الجاري

74 - أبدت حكومة باراغواي الحالية وقواها السياسية الداعمة لها تصميما قويا في مجابهة تحديات تحديث الدولة، ومكافحة الفساد، والحد من الفقر. وهذا النهج تأخذ به جميع وكالات التعاون الدولي الثنائية والمتعددة الأطراف. وهناك ظرف موات للغاية لتنفيذ سياسة للتنمية الريفية وبرامج ومشاريع لمكافحة الفقر الريفي. وقد حددت بعثة إعداد وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية، استنادا إلى مؤشرات من السلطات الوطنية والتحليلات المجراة، فرصة وضرورة القيام بسلسلة من التدابير المتكررة في إطار نهج تصاعدي يمكن فيه للصندوق المساهمة بشكل فعال في الحد من الفقر وتنمية المناطق الريفية في البلد.

75 - والموصَى به، لتنفيذ الاستراتيجية المقترحة، الاضطلاع بما لا يقل عن ثلاث مراحل عمليات مترابطة في الأعوام الـ 15 القادمة، بمبلغ إجمالي يتراوح بين 30 و40 مليون دولار أمريكي. وسيكون الانتقال من مرحلة إلى

أخرى رهنا بتحقيق الأهداف ومؤشرات الآثار. وعلى أساس نتائج نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، يُقترح تنفيذ استراتيجية حكيمة يمكن أن تحقق تصورين مختلفين. ويظهر التصوران المقترحان أدناه استراتيجية الصندوق المحتملة مقسَّمة على ثلاث فترات، أو أربع إذا تطلب الأمر الأخذ بتصور ثان. وتعتبر هذه الفترات علاقة مرنة بين تمكين منظمات أصحاب الحيازات الصغيرة ورأس المال الاجتماعي لعملاء الصندوق الرئيسيين والأنشطة الاستثمارية لتحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي لمجتمع باراغواي ومستوى معيشته. وينطوي ذلك أيضا على علاقة مرنة ومزج مناسب بين أنشطة الاستثمار الأولي والأنشطة الاستثمارية. وفي المرحلة الأولى، سيكون رأس المال الاجتماعي وأنشطة الاستثمار الأولي هي المهمة الأساسية، في حين ستركز المرحلتان الثانية والثالثة (لرفع المستوى) على الاستثمارات المصحوبة بالدعم المستمر لمجموعات أصحاب الحيازات الصغيرة.

76 - وفيما يلي التصورات والمراحل المزمعة لها. **التصور الأول (التصور ألف):** ينبغي أن تتمحور العملية الأولى (أو العملية المبدئية)، وقيمتها تتراوح بين 10 ملايين و 12 مليون دولار أمريكي (من خمسة إلى ستة أعوام)، حول تطوير القدرات المحلية لزيادة رأس المال الاجتماعي في قطاع الزراعة الريفية ومنظماته الاجتماعية. ومن شأن هذا التدخل تمكين ما هو موجود أو ما يستجد من الجمعيات والمجموعات والتعاونيات من توطيد وتوسيع أنشطتها، سواء في المشاركة والتمثيل الاجتماعيين أو في المجال الاقتصادي والتجاري، استنادا إلى بؤرة اهتمام معينة.

77 - ويمكن لهذه المرحلة الأولى أو المرحلة التشغيلية أن تساعد في وضع الأدوات التي تركز على تطوير القدرات، والإنصاف بين الجنسين، والحصول على الخدمات المالية (غير الإقراض) والمساعدة التقنية (بالمعنى الواسع) من قِبل مجموعات الفلاحين والمنظمات الفلاحية في المناطق (المقاطعات) التي يستهدفها الصندوق والحكومة الوطنية والتي تكون فيها أعلى مستويات الفقر الريفي. وستتوقف التدابير على الطلب المحلي، وستوجه صوب تعزيز المنظمات، وتنويع الإنتاج، والبحث عن فرص للأعمال التجارية (بما في ذلك للمنتجات التقليدية).

78 - وستنجم عن الأنشطة التالية عملية مستدامة لتمكين صغار المنتجين الفقراء:

(أ) **تعزيز المنظمات الاجتماعية** لصغار المنتجين الريفيين في مجال الإدارة الاقتصادية والتجارية والإدارة والتنظيم الاجتماعيين بزيادة حصولهم على الخدمات.

(ب) **توفير المساعدة التقنية للمزارع**، بحيث تُضاف القيمة والخدمات السوقية.

(ج) **توفير المساعدة فيما يتعلق بالخدمات المالية الجديدة** لتحسين أداء الوحدات الأسرية ومنظمات الخدمات ذاتها.

(د) **التعاون في إنشاء آليات ونظم للبحوث/المعلومات** لتحديد منتجات زراعية جديدة ومجهزة تتجه إلى الأسواق وما يرتبط بها من قنوات التسويق، تنويعا للمحاصيل بعيدا عن القطن.

(ه) **دعم عملية تنسيق وتجميع** من خلال ترشيد العمليات والتعزيز الاقتصادي والمالي لتعاونيات صغار المنتجين والمزارعين.

(و) **دعم التنظيم المؤسسي** لمنتدى حوار السياسات داخل السلطة التنفيذية بهدف وضع سياسات وصكوك لمكافحة الفقر، وآليات لتشجيع التدفق الكافي للموارد، مع العمل في الوقت ذاته على تشجيع التطبيق السليم للصكوك من جانب الوزارات المتخصصة ووحدات التنفيذ.

(ز) **تقييم الآثار والنتائج** على أساس **أهداف ومؤشرات منتصف المدة.**

79 - ينبغي لهذه العملية أن تنظر في وضع نظام لتوفير الخدمات يقوم على سوق مفتوح للخدمات يقدم المساعدة التقنية الشاملة إلى المزارع والمنظمات والمشاريع المترابطة. وستتناول هذه العملية أيضا قضايا الفقر في إطار مجموعة أنشطة تشمل بعض الاستثمارات والتدخلات الملائمة بيئيا لمعالجة الفقر المدقع والعمالة، بوجه عام، على تحسين سبل معيشة أفقر أصحاب الحيازات الصغيرة. ويجب أن تسعى العملية الأولى أيضا إلى أن تكون ذات أثر من خلال تدعيم المجلس الاجتماعي وأدواته في مجال سياسة مكافحة الفقر الريفي. فإذا نالت النتائج تقييماً إيجابياً باستخدام المنهجية المبينة في الفقرة 14 أعلاه من الموجز التنفيذي، بدأت مرحلة ثانية.

80 - ويمكن **لمرحلة أو عملية ثانية**، بمبلغ 8 أو 10 ملايين دولار أمريكي (خمسة أعوام تقريبا)، أن تستند إلى التقدم المُحرز والنتائج المحققة، بما في ذلك التقدم في تنفيذ السياسات والتحسن في النتائج الكبرى المنشودة (الأداء البالغ الأهمية) كما تحددت في نظام باراغواي لتخصيص الموارد على أساس الأداء وقيست وفقاً لعلامات قياس الآثار (الزيادة الفعلية في رأس المال الاجتماعي)، والمشاركة الفعالة في القرارات والاستراتيجيات المتعلقة بالتنمية، وحضور وأداء المنظمات في الأسواق. ويمكن لهذه العملية الثانية أن تتطلع إلى مرحلة أعلى في هيكل هذه المنظمات، وفي تدعيمها مؤسسيا وإنتاجيا، وفي حصولها على القروض، وإلى توسيع ونشر النظام الخاص لخدمات المساعدة التقنية. ويمكن تمويل هذه الخدمات من الموارد المُحوَّلة إلى المنظمات بموجب المشروع الجديد للصندوق. والهدف هو توطيد العمليات والوضع في السوق، وتمويل رأس المال في مختلف المراحل في إطار سلسلة الشبكة التجارية، وتمويل الهياكل الأساسية التجارية والإدارية للمساعدة في إيجاد أنشطة تنافسية في الإنتاج والتسويق ودعم آليات التسويق المرنة (اتحادات الشركات، الشراكات الاستراتيجية، الرابطات التعاونية من المستوى الثاني). ومن شأن الحصول على تقييم إيجابي (تكون له مؤشرات مناسبة طبقاً لنفس المنهجية) أن يؤدي إلى مرحلة/عملية ثالثة.

81 - وستنفذ **عملية ثالثة** (لرفع المستوى)، بمبلغ يتراوح بين 12 و 15 مليون دولار أمريكي (خمسة أعوام تقريبا)، بعد انقضاء 10 أعوام إلى 12 عاما على بدء العملية الأولى، للمساعدة في تعميم خبرات المرحلتين الأوليين على نطاق البلد ودعم النموذج المقترح. وسترسّخ هذه العملية الجديدة النظام الخاص لتقديم الخدمات، وقد تحتفظ ببعض أشكال الدعم، ويمكن على أساس نتائج الإصلاح المصرفي العام مساندة وضع صكوك للسياسة المالية، وإيجاد منتجات مالية جديدة، والتوسع في المدخرات، وتجميع رأس المال المحلي الاجتماعي والمالي.

82 - **التصور الثاني (التصور باء):** ستكون نقطة البدء مماثلة، بالاضطلاع **بعملية أولى** على النحو الموصوف أعلاه. وبعد تنفيذ هذه العملية، ينشأ **تصور ثان** يُراعي احتمال اصطدام التقدم في تنفيذ السياسات وإصلاح الدولة بعقبات أكبر مما هو متوقع أعلاه، وعجز العملية الأولى المقترحة عن تحقيق الأهداف المحددة لمنتصف المدة. وفي هذه الحالة

يجري تعديل أي عناصر ضعيفة وتعزيزها للعودة إلى الوضع الموصوف في التصور الأول، أي بدء المرحلة الثانية. ويوضح الشكل الوارد في الصفحة التالية العلاقات بين هذين التصورين.

83 - إن الإطار المؤسسي والقدرة على التنفيذ، في ضوء قصر فترة حكم هذه الإدارة والتركة الصعبة الموروثة من الحكومات السابقة، ما زالا يتسمان بالضعف والهشاشة. وعلاوة على ذلك فإن القدرة على ترجمة المبادئ التوجيهية ذات الأولوية في السياسة القطاعية إلى برامج ومشاريع متماسكة ما زالت ضعيفة وهشة إلى حد بعيد. وتشير التجربة السابقة للصندوق في البلد والتطورات الاجتماعية والسياسية التي حدثت في العقود الأخيرة إلى أهمية العمل، في أي التزامات متوسطة وطويلة الأجل، على الالتزام بنهج احترازي لتفادي الخطر المستتر دوما المتمثل في عدم تجذّر السياسات الحكومية وفي عودة مشاكل الماضي إلى الظهور.

84 - وتعتقد بعثة الصندوق التي تتولى إعداد وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية هذه أن الاقتراح المقدم في التصور الأول يقوم على افتراض أن المبادئ التوجيهية الراهنة المتعلقة بالسياسات ستتدعم، وأن الإطار المؤسسي سيعدَّل بما يتفق وخطط الإدارة الحالية ومشروع القانون المعروض الآن على الكونغرس.

85 - والمتوقع من الافتراضات الواردة أعلاه (السياسات الحكومية وأعمال التطوير) أن تسوّي المسائل التي تحددت في نظام باراغواي لتخصيص الموارد على أساس الأداء باعتبارها أولويات، وهي:

(أ) قرار واضح، يعبَّر عنه في السياسات الاستباقية، بشأن قطاع الزراعة الريفي ومنظماته الاجتماعية والاقتصادية، لتوسيع مشاركة هذا القطاع في المجتمع المدني والأسواق؛

(ب) الاستمرار الفعال في مكافحة الفساد بأشكاله في القطاعين العام والخاص؛

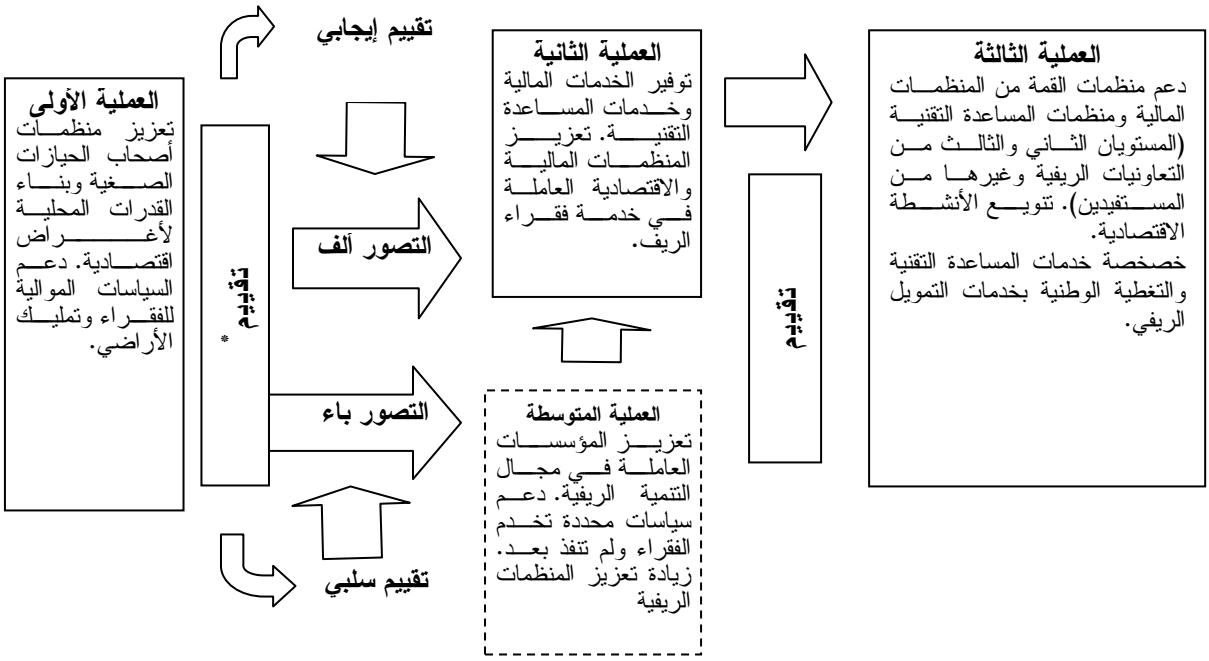
(ج) العمل، في غضون المناقشات المتعلقة بسياسة الإصلاح المصرفي العام والأنظمة والأدوات، على تأييد التنظيم المؤسسي للأدوات، ونقاط الخدمة، وتوفير المنتجات والخدمات المالية الجديدة لفقراء الفلاحين في قطاع الزراعة؛

(د) سياسة واضحة للإنصاف الاجتماعي وما يتعلق بها من تدابير، ولاسيما لتطبيق مفهوم قضايا الجنسين وحقوق الفرد والأمن القانوني.

86 - وإذا لوحظ عدم تحقق الغايات والأهداف، فإن الاستراتيجية الأولية التي اقترحها الصندوق ستعدل، وسيوضع **تصور ثان**. وستهدف التدابير المتخذة في إطار هذا التصور الثاني أو المرحلة الثانية إلى القضاء على المشاكل، وعلى التوقف المؤقت والمصاعب والركود في العمليات التي تقوم بها الحكومة والفقراء في غضون تنفيذ العملية الأولى (المقيّمة بعد عامين أو ثلاثة أعوام من تنفيذها). وسينفذ ذلك من خلال تدابير ترمي إلى دعم ومساندة الجهود المبذولة للتغلب على أي مشاكل أو معوقات أو مصاعب قد تنشأ. وسيكون ذلك بمثابة **عملية متوسطة** متواضعة (من 3 إلى 4 ملايين دولار أمريكي في فترة تتراوح بين ثلاثة وأربعة أعوام) تختلف بشكل واسع عن العملية الثانية الموصوفة في التصور ألف.

87 - إن نجاح هذه العملية الثانية (التصور باء)، مقيسا على أساس مؤشرات محددة للأداء تراعي التطورات الحادثة في السياق السياسي والمؤسسي باستخدام أهداف وإجراءات نظام النتائج والأثر، سيمكّن من تنفيذ عملية جديدة (تعتبر عملية ثالثة في هذا التصور)، على النحو الموصوف في الفقرات التي تعرض بشكل موجز **العملية الثانية** من **التصور ألف**، ومن استئناف السير في الطريق الأصلي. وسينطوي ذلك على تعديل زمني للاضطلاع بعملية جديدة محتملة ومتتابعة تحمل السمات المحددة للعملية الثالثة في التصور ألف.

الشكل



* استنادا إلى نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء وإلى مؤشرات محددة في المشاريع.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

PARAGUAY

Land area (km² thousand) 2002 1/	397
Total population (million) 2002 1/	5.51
Population density (people per km²) 2002 1/	14
Local currency	Guarani (PYG)

GNI per capita (USD) 2002 1/	1 170
GDP per capita growth (annual %) 2002 1/	-4.4
Inflation, consumer prices (annual %) 2002 1/	11
Exchange rate: USD 1 =	PYG 4 800

Social Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1996-2002 1/	2.3
Crude birth rate (per thousand people) 2002 1/	30
Crude death rate (per thousand people) 2002 1/	5
Infant mortality rate (per thousand live births) 2002 1/	26
Life expectancy at birth (years) 2002 1/	71
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a
Poor as % of total rural population 1/	n/a
Total labour force (million) 2002 1/	2.11
Female labour force as % of total 2002 1/	30
Education	
School enrolment, primary (% gross) 2002 1/	112 a/
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2002 1/	8 a/
Nutrition	
Daily calorie supply per capita	n/a
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2002 2/	11 a/
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2002 2/	5 a/
Health	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2002 1/	8 a/
Physicians (per thousand people) 2002 1/	n/a
Population using improved water sources (%) 2002 2/	78 a/
Population with access to essential drugs (%)1999 2/	0-49
Population using adequate sanitation facilities (%) 2002 2/	94 a/
Agriculture and Food	
Food imports (% of merchandise imports) 2002 1/	12
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2002 1/	221 a/
Food production index (1989-91=100) 2002 1/	143
Cereal yield (kg per ha) 2002 1/	2 030
Land Use	
Arable land as % of land area 2002 1/	8 a/
Forest area as % of total land area 2002 1/	59 a/
Irrigated land as % of cropland 2002 1/	2 a/

Economic Indicators	
GDP (USD million) 2002 1/	5 508
Average annual rate of growth of GDP 1/	
1982-1992	3.3
1992-2002	1.5
Sectoral distribution of GDP 2002 1/	
% agriculture	22
% industry	29
% manufacturing	15
% services	49
Consumption 2002 1/	
General government final consumption expenditure (as % of GDP)	8
Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	84
Gross domestic savings (as % of GDP)	8
Balance of Payments (USD million)	
Merchandise exports 2002 1/	1 030
Merchandise imports 2002 1/	1 770
Balance of merchandise trade	-740
Current account balances (USD million)	
before official transfers 2002 1/	176
after official transfers 2002 1/	294
Foreign direct investment, net 2002 1/	-20
Government Finance	
Overall budget balance (including grants) (as % of GDP) 2002 1/	-1 a/
Total expenditure (% of GDP) 2002 1/	19 a/
Total external debt (USD million) 2002 1/	2 967
Present value of debt (as % of GNI) 2002 1/	52
Total debt service (% of exports of goods and services) 2002 1/	11
Lending interest rate (%) 2002 1/	39
Deposit interest rate (%) 2002 1/	23

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2004
2/ UNDP, *Human Development Report*, 2004

LOGICAL FRAMEWORK

(To be completed during formulation)

Summary	Verifiable indicators	Learning System	Assumptions (Issues for Policy Dialogue)
Strategic Framework Goal Rural poor men and women and their strengthened organizations are mainstreamed into processes of local and national socio-economic development in Paraguay.	RIMS Anchor 1: Reduction in child malnutrition. RIMS Anchor 2: Increase of assets of the beneficiaries. Increase of levels of institutionalized participation of farmer organizations in public sector decision-making on socio-economic affairs.	• Statistical asset and child malnutrition data at local and regional levels (disaggregated by sex). • Project impact assessment studies. • Monitoring data on income, asset situation and quality of life (disaggregated by sex). • UNDP HDI.	
Strategic Objective for Paraguay Country Programme Social organizations and enterprises of rural poor and farmers are enabled to operate effectively and efficiently in markets for goods and services in agriculture and finance.	Number, coverage (dis-aggregated by sex) and business data of viable social organizations and enterprises of rural poor and farmers. RIMS 2nd level finance indicators. Increased number of farmers and rural poor with access to development financing, based on new financial products and services offered by both public banks and through the cooperative system.	• Audits. • M&E data. • Reports of social organizations and enterprises of rural poor and farmers. • MAG and Ministry of Economic Development. • Municipal data.	Process and strategy for rural poverty reduction will remain a priority on the GOP agenda.

Summary	Verifiable indicators (according to scenarios and phases)	Learning System	Assumptions (Issues for Policy Dialogue)
Strategic Development Thrusts for Paraguay (Outputs)			
1. Poor smallholders' social capital is reinforced with pre-investment and investment activities towards sustainable entrepreneurial operations.	Increased number of active farmer members of networks of rural cooperatives (men and women) engaged in production, multi-sector activity, or savings and loans. Number of entrepreneurial associations and business created. Number of pre-investment plans by type of enterprise	• Register of cooperative enterprises operating effectively, carried out by INCOOP (disaggregated by sex). • Ministry of Economic Development	Predominant rent-seeking and/or welfare policies and mentality of GOP and rural community is turned around towards sustainable self-development models.
2. GOP and civil society have created and institutionalized mechanisms and instruments for the participatory formulation and delivery of the Paraguay PRSP, particularly in the agricultural and rural sector through MAG and pertinent civil society organizations	Number and participation of population and GOP/MAG authorities in multi-stakeholder planning and verification platforms. Degree of PRSP acceptance by civil society.	• PRSP documents and pertaining decrees • PBAS • Polls	Coordination and convergence of social and economic policies will enhance impact and sustainability of rural poverty reduction actions contained in the PRSP.
3. Demand-led market oriented delivery systems for production chain and rural financial services is accessed by target groups.	Number, business volume, value-added, degree of product diversification and coverage of service contracts signed and honoured (agricultural production). Number, business volume and coverage of rural finance services implemented.	• Statistics and indicators on commerce in agricultural and agro-industrial products (USAT). • Reports by INCOOP and the Superintendency of Financial Institutions of BCP/Finance. • Reports by DINCAP and farmer associations.	Business volume and terms of trade are sufficiently interesting to attract agricultural production and rural finance service providers
4. Smallholders' farm land titles have been obtained.	Number of land titled farms registered.	• Reports by MAG.	

Key Activities (starting point scenarios A/B):

- Strengthen and/or create farmers organizations.
- Implement skills and management training.
- Establish new links between local authorities and poor smallholder groups organized in social networks.
- Establish policy dialogue between the social networks and central authorities.
- Propose a multi-stakeholder forum for rural development policy discussion.
- Support the design and application of PRSP instruments.
- Develop a demand led market oriented delivery systems for production chain and rural financial services.
- Close monitoring of the development of the scenarios and phases.
- Land titling activities.
- Child labour prevention and protection activities.
- Adult's and indigenous' literacy programmes.

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Institution	Strengths	Opportunities	Weaknesses	Threats
Social Cabinet	Policy dialogue forum for formulation of policies, design of instruments, coordination and convergence. Coordination of actions for poverty reduction.	Strong political commitment by Government to poverty reduction. High priority on political agenda; participants and advisors are representative and sound intellectually and morally.	Lack of solid institutionalization, high dependency on leadership and priority-setting by President of the Republic. Possesses no permanent technical bodies or implementing capacity.	Exclusively a forum for political or academic debate, with no real capacity to coordinate programmes and instruments, formulate policy or measure the impact of resources invested. Erosion of the mechanism and lack of knowledge by specialized ministries.
Social Action Secretariat	Secretariat with ministerial rank, charged with implementing social policies and applying the directives outlined in the National Poverty Reduction Strategy (ENREP).	Strong political representation and political backing of the Secretary by the President. Has a set of strategic directives and policy instruments in the ENREP, systemic and interagency in nature, on which consensus must be reached for application.	Insufficient trained staff for implementation. Lack of implementing units with capacity to carry out programmes and projects. Institutional weakness.	Lack of implementing capacity; lack of knowledge of its coordinating capacity by specialized sector ministries.
MAG	Ministry responsible for applying policies in the areas of agriculture, livestock raising, forestry and rural development. Coordinates various systems for rural development, technical assistance, access to land; allocates resources for crops, such as cotton.	High ministerial priority assigned to developing rural areas and territories and reducing poverty in the peasant farming sector. Good installed capacity and experience in implementing cooperation projects by DINCAP.	Institutional weakness stemming from the coexistence of different (and even divergent) views of MAG's role in rural development and territorial action. Institutional reform process in Congress, with contradictory initiatives.	Operational and political neutralization by lack of clarity in institutional reforms. Application of resources and instruments counter to a systemic rural development policy, under duress from crisis of cyclical conditions and social and political pressures.
INCOOP	Recently passed law on cooperatives transforms it into an oversight agency for the cooperative system, with promotional functions. Public-private representation on its Board. Concordance between cooperative system and its governance and strong political input in Congress	Need to adjust its supervisory and oversight role to the process of public banking reform and lead the restructuring of the system of cooperatives of small-scale peasant producers, to become effective and efficient windows for distributing public funds in the form of financial products for development.	Larger, urban and rural savings and loan cooperatives with broader economic and financial range predominate in its governance (from the private sector). Also, agricultural production cooperatives of large-scale farmers.	Radicalization of policy proposals out of an attempt to maintain corporate privileges. Division of the cooperative system for lack of a shared vision and priorities on rural development, small-scale production and anti-poverty measures. Lack of leadership by Executive Branch.

Institution	Strengths	Opportunities	Weaknesses	Threats
FDC/USAT	System of technical assistance and credit in operation for six years, with relatively low coverage among the poorest peasants but with instruments that, once refined and complemented with social pre-investment resources, could bring about better results. FDC corresponds to the second-tier banking model pursued under the public banking reform.	FDC has funds for lending to the peasant farming sector. MAG is proposing that FDC and USAT expand their coverage towards the poorest population groups. The need to maintain the original IFAD funding for application to the same target population, above and beyond the reform, will make it necessary to maintain a specialized system for delivering funding to poor peasants.	Limited coverage of the poorest peasant farmers and their organizations. Lack of political definition on USAT's role within MAG beyond December 2004. Merger of FDC with second-tier bank to be created under the reform.	Impairment of FDC portfolio and resources during the transition stage of the public banking reform. Reform of MAG, eliminating USAT, without taking advantage of the last six years' experience.
NGOs	Long-standing tradition in Paraguay of NGOs operating in rural areas in support of peasant organizations. The Rural Network groups together 16 research and social action organizations.	Empower the network of NGOs through a broader range, in social, institutional, economic and commercial terms, for their technical assistance services.	Highly segmented actions with little overall impact on policy.	Risk of being used for political purposes.
Cooperatives and peasant associations	Long-standing tradition of peasant groupings in the form of local associations. Strong cooperative movement throughout the country, with capacity for input on policy.	Bring small rural production cooperatives and rural and urban savings and loan or multi-sector cooperatives into networks or federations with greater capacity for channelling public funds for development, improving the supply of services and expanding social coverage	Fragmented cooperative system with cooperatives of very strong large-scale producers and cooperatives in the peasant farming sector that are extremely weak with scant accumulation of social and economic capital.	Politicization and radicalization of proposals. Inability of small lending cooperatives to adapt to new emerging regulations under the banking reform. Risk of dispersal of efforts and fragmentation of small cooperatives.

APPENDIX IV

IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME

1. IFAD endeavours to ensure, through its interventions, that combating rural poverty is a continuing priority on the political agenda of governments and hence of their institutions. This calls for institutions with the ability to formulate policy and design public policy instruments on questions of a social nature and poverty reduction.

2. In the area of rural socio-economic development and poverty reduction in particular, institutions tend to be ambiguous and dependent upon state institutions and implementing units for their application of instruments. The aim is therefore to arrive at an explicit and permanent definition of institutional areas that will ensure not only continuity in policy formulation but also a sustained and adequate flow of resources and necessary convergence between economic and social policies.

3. IFAD actions are also intended to promote innovative mechanisms for participation by the poorest rural populations in civil society so that they may have input into policy decisions from a social rather than a public perspective. Setting up networks of socio-economic organizations of poor peasants and producers will also enable them to improve their negotiating capacity and thus participate under more favourable conditions in markets for goods, services and products. This thrust for action should improve the incomes of rural families but also create social, political, institutional and market conditions over a longer term such that poverty reduction takes effect and brings results that are sustainable over the medium and long term.

4. Over the past two years, activities have been carried out in cooperation with the Government generally, with MAG and the implementing units for the IFAD project, with the regional programmes PREVAL, PROMER and IFAD MERCOSUR, each in its sphere of competence. This is precisely to strengthen small peasant enterprises providing production services and to set up forums for policy dialogue that will enable improvements to be made in the design and sustainability of rural poverty reduction policies.

5. Under previous IFAD operations in Paraguay, various innovative mechanisms for delivering lending to peasants were designed and applied, such as the Peasant Development Fund, and for providing technical assistance to cooperative organizations to accredit and train new IFIs, such as USAT. The institutional weakness and lack of accumulated social capital in peasants' social organizations (committees and small cooperatives), as well as an essentially productive and accounting approach to technical assistance, limited the degree of penetration and coverage of the target population by instruments designed. FDC operated within a rarefied and distorted financial market given adverse interventions by governments, generating a paternalistic attitude and a culture of payment default on the part of peasants as a result of the distribution of non-reimbursable resources and adverse policies such as blanket forgiveness of debt in the peasant farming sector. FDC looked after its portfolio and arrears and reduced the impact of this situation. The institutional remoteness of both instruments (USAT and FDC) from the policy-making sphere had a marked impact on their management and performance.

6. When the new Government of Paraguay showed signs of assigning high priority within social policy to combating poverty, especially in rural areas, creating the Social Cabinet, IFAD took the opportunity to collaborate on institutionalizing this. Reforms of the public sector, as in public banking and MAG itself, are opening up a positive environment for cooperation based on IFAD's objectives and instruments.

APPENDIX IV

7. The strategy proposed for new interventions therefore has to do with concrete support for institutionalizing public instruments to combat poverty, at the level of the Executive Branch, by improving policy design and implementation and coordination among instruments and implementing agencies. Dialogue with civil society organizations is being broadened and improved. In the field, strong action is being proposed in departments selected by agreement with the Government, to strengthen the fabric of poor peasants' social organizations, especially cooperatives with a clear market orientation. This will lead to improving distribution of and access to more appropriate technical services, to financing and new financial products and services, opening up new business opportunities and markets for peasant production.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Donor/agency	Nature of project/programme	Project/programme coverage	Status	Complementarity/ synergy potential
Inter-American Development Bank (IDB)	IDB is the largest international lender to the GOP. In 2003, the Bank approved three loans to Paraguay. On a cumulative basis (1961-2003), the Bank has made 114 loans totaling USD 1 911 million, and disbursements have totaled USD 1 526 million. Currently finances several on-going projects in various areas. Regarding agriculture and rural development, there are three main projects:			
	(i) Programme to Support Small-Scale Cotton Producers. (USD 25.07 million. Two phases). The programme's primary objective is to promote sustainability in the production systems of small-scale cotton units, increasing their incomes.	Local	On-going	High
	(ii) Modernization and Diversification of Small-Scale Farming. (USD 10 million). The overall objective of the programme is to increase the level and stability of income for participants in the fruit and vegetable chain, by consolidating private centres to provide marketing services to producers to help them market their products more efficiently.	Local	On-going	High
	(iii) *Cadastre and Property Registry Programme. (USD 10 million).* The general objective of the programme is to promote efficient land use and to improve land use planning in Paraguay.	National	To be implemented	High
The World Bank	Relatively small financer of investment projects in Paraguay. The World Bank has currently four on-going projects:			
	(i) Education Reform Programme (USD 24 million). The overall project goal is to build human capital in Paraguay which, in turn, will contribute to the diversification of the economy and more sustainable growth.	National	On-going	Medium
	(ii) *Pilot Community Development Project. (USD 9 million).* The Project seeks to improve the quality of life and social inclusion of poor rural and marginal urban communities in three departments on the southern border of Paraguay (Itapua, Misiones and Ñeembucu).	Local	On-going	Medium
	(iii) *4th Rural Water Supply & Sanitation (USD 40 million).*The main development objective of the Project is the rapid increase of water supply and sanitation coverage in rural areas.	Local	On-going	Low
	(iv) *Natural Resources Management Project. (USD 50 million).* The general objective of the programme is to assist small farmers in the establishment of sustainable, diversified agricultural production systems and conservation measures.	Local	On-going	Low
	The Country Assistance Strategy (CAS) 2004-2007 proposes a lending programme for USD 325 million, of which USD 80 million, or about 25%, are envisaged for two adjustment operations. In addition, the base case programme includes investment	National	To be implemented	High
	projects that contribute to achieving the Government's development objectives in the areas of governance and public administration, economic growth and social inclusion.	National	To be implemented	High

Donor/agency	Nature of project/programme	Project/programme coverage	Status	Complementarity/ synergy potential
Japan Bank for International Cooperation (JBIC)	The Japan Bank for International Cooperation (JBIC) is the Japanese Government financial institution that offers loans at very soft conditions and at a long term. In Paraguay the Japanese Bank is mainly financing road infrastructure works. At the beginning of 2004 the Paraguayan government gave impulse to a road plan that consists of a package of seven road projects in the country among which the re-pavement of main roads nr. 1, nr. 5 and nr 6. The investment is around USD 211.6 million of which USD 152.7 million are a loan from the JBIC and USD 52.9 the Paraguayan counterpart funds.	National	On-going	Medium
Japanese International Cooperation Agency (JICA)	Paraguay is one of the Latin -American countries where the JICA is particularly active. In Paraguay the JICA has prioritized the following areas: (a) economic development; (b) social development; (c) natural resources sustainable development; and (d) governance. The activities of JICA in the country can be classified as: (a) technical cooperation: provision of fellowships and experts to the country as well as technical cooperation projects and development studies; (b) provision of Japanese Cooperation Volunteers to the country; (c) migration activities and (d) emergency services in case of natural disasters. The Japanese cooperation to Paraguay will be reduced during the next years due to a re-orientation of cooperation support.	National National National National	On-going On-going On-going On-going	Medium Low Low Low
The European Union (EU)	The Country Strategy Paper 2001-2006 of the European Commission (EC) is complementary to and consistent with, previous EC and other donor activities, in particular EU Member States, and reflects the national development priorities. The European Union is finalizing an important intervention through the financing of a development project in the Chaco Oriental area. Once finalized this project will transfer equipment purchased and infrastructure built during its implementation, as well as acquired experiences to the Ministry of Agriculture and Livestock, which will continue the activities. The European Union is also supporting the implementation of the National Strategy for Poverty Reduction (ENREP), through a National Indicative Programme, prepared with the new government. The amount of non reimbursable funds allocated is Euro 25 million.	Local National	On-going On-going	Low High
German Technical Cooperation Agency (GTZ)	The German Cooperation is very active in Paraguay, mainly through its Technical Cooperation Agency (GTZ). Its areas of activity concentrate in: (a) government decentralization and poverty reduction; (b) government modernization programme (decentralization and planning including a youth health programme and the reform of criminal law proceedings), and (c) sustainable management of natural resources and environmental management as well as environmental protection investments (support measures for natural resources sustainable management, clean and competitive industrial production and rural development).	National National Local	On-going On-going On-going	High High Medium

APPENDIX V

Donor/agency	Nature of project/programme	Project/programme coverage	Status	Complementarity/ synergy potential
U.S. Agency for International Development (USAID)	The USAID Programme in Paraguay focuses on four strategic objectives for which funds are requested: economic growth, reproductive health, environmental initiatives, and democracy.	National/Local	On-going	High/Medium
	Additionally, USAID's Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance Bureau, Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, assists Paraguayans to coordinate efforts in disaster preparedness, emergency training activities, and disaster relief activities.	National	On-going	Low
	The Latin America and Caribbean Bureau's Office of Regional Sustainable Development has programmes to increase citizen participation, strengthen civil society organizations, and promote human rights in Paraguay.	National	On-going	High
	Finally, USAID monitors a USAID centrally funded grant to the Integrated Water Resource Management Incentive Fund.	National	On-going	Medium
United Nations Development Programme (UNDP)	In Paraguay, UNDP continues to collaborate with the Government in three of UNDP's six corporate practice areas:			
	- Democratic Governance	National	On-going	High
	- Poverty Reduction	National	On-going	High
	- Natural resources and Environment	National	On-going	High
	UNDP has supported the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) for Paraguay and presently under discussion with new administration.	National	On-going	High
The Swedish Cooperative Centre (SCC)	The Swedish Cooperative Centre (SCC) is a non-governmental and non-profit organization for the provision of support to self-help development initiatives - cooperatives, farmers´ associations and informal groups - in developing countries. The SCC in Paraguay works jointly with the Federación de Cooperativas de Producción –Productive Cooperatives Federation and most of its efforts are focused in the poorest rural areas.	Local	On-going	High
United Nations Children's Fund (UNICEF)	UNICEF implements programmes for the eradication of child labour in a number of Paraguayan cities, often in urban contexts.	Selected cities.	On-going	Low
	Small-scale water and sanitation projects are undertaken all over the country, often in deprived rural and peri-urban areas where small-scale farmers are located.	National.	On-going	High
	In Paraguay, UNICEF has a considerable part of its project portfolio devoted to work with indigenous communities, in several Departments (States), all over the country. With these communities, there are projects in water and sanitation, community empowerment, health and nutrition, and food security at the household level.	National.	On-going	High
	From Our Side is a project to be implemented over a 12-month period, beginning in late 2004, focussing on education of indigenous girls.	Selected Departments.	To be implemented	Medium
	Rural communities in general are beneficiaries of project interventions in health and nutrition, immunization, community empowerment, and small-scale infrastructure, particularly drinking water and sanitation systems.	Selected Departments.	On-going	High

APPENDIX VI

THE COTTON CROP

Agricultural development in Paraguay has historically been tied to growing cotton. Cotton is the traditional cash crop for Paraguay's peasant farmers, and is one of the principal sources of rural income and employment, involving 180 000 small family farmers. An important crop since colonial times, cotton made a crucial contribution to the country's economy during the 1960s and 1990s. Throughout that period it was the first or second source of foreign exchange for Paraguay, and accounted for 43% of total exports.

Between 1960 and the 1990s, cotton crop areas and yields grew significantly, at annual rates of 10.8% and 2.3% respectively. Paraguay was classified as one of the world's 10 largest exporters of fine quality cotton fibre, with its own Liverpool market quote. Record production was posted for the 1989-90 crop year, with 533 000 ha in area and 642 663 tons of production. Subsequent years saw a decline; yields stagnated during the 1990s and cultivated areas shrank an average of 15.5% each year. The 64% reduction in cultivated area for the 1996-97 crop year illustrates how serious the cotton crisis was. Cotton growing is characterized by low technology, rudimentary implements, inappropriate agricultural practices, low productivity, and low net income for producers.

In 1990 cotton accounted for 34% of total exports; following the 2002-03 harvest it accounted for just 5%; and preliminary estimates for 2003-04 indicate a share of between 8% and 10%.

Until 1994, financing for cotton production was channelled through cotton gins by means of rediscount operations with the Central Bank. The Government intervened directly, at no cost to the producer, in marketing and distributing seed. In addition, cotton is financed with special credit lines from BNF, CAH and FDC.

The Government has attempted to scale back its intervention, eliminating the rediscount facility in 1995 and allowing greater private involvement, but political pressures and constraints together with financial sector issues have prevented it from achieving that objective, so that state financing and supply of inputs continue in effect.

Cotton growing is the most important activity for poor peasant farmers, and has a marked socio-cultural incidence on attitudes. This goes beyond production to encompass attitudes toward life, association with others, relations with the authorities, and economic and social subordination. The agroindustrial system is structured such that peasant farmers are labourers who receive, rather than income for the sale of a product, a daily wage in kind provided by the cotton gin and/or bulking agent. This situation generates passivity among peasants and their associations, committees and cooperatives with respect to diversifying production, commerce and income sources, or building alternative commercial networks and channels in other areas, even in the cotton subsector itself under different contractual and technological conditions.