Document: EB 2006/89/R.38
Agenda: 15 (C)
Date: 8 November 2006
Distribution: Restricted
Original: English

A

IFAD
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية
تمكين فقراء الريف من التغلب على الفقر

تقرير عن الدروس المستفادة من الائتلاف الدولي المعني بالأراضي

المجلس التنفيذي – الدورة التاسعة والثمانون
روما، 12-14 ديسمبر/كانون الأول 2006

للعلم

مذكرة إلى السادة المدراء التنفيذيين

هذه الوثيقة معروضة على المجلس التنفيذي للعلم.

وبغية الاستفادة على النحو الأمثل من الوقت المتاح لدورات المجلس التنفيذي، يرجى من السادة المدراء التوجه بأسئلتهم المتعلقة بالجوانب التقنية الخاصة بهذه الوثيقة قبل انعقاد الدورة إلى:

Bruce Moore
مدير الائتلاف الدولي المعني بالأراضي
هاتف: +39-06-5459-2206
بريد إلكتروني: b.moore@ifad.org

أما بالنسبة للاستفسارات المتعلقة بإرسال وثائق هذه الدورة فيرجى توجيهها إلى:

Deirdre McGrenra
الموظفة المسؤولة عن شؤون الهيئات الرئاسية
هاتف: +39-06-5459-2374
بريد إلكتروني: d.mcgrenra@ifad.org

تقـــريـــرعـــن الدروس المستفادة من الائتلاف الدولي المعني بالأراضي

أولاً – مقدمـــة

1- الائتلاف الدولي المعني بالأراضي هو تحالف عالمي من منظمات المجتمع المدني والمنظمات الحكومية الدولية هدفه العمل مع شركاء إنمائيين لتمكين أسر الريف الفقيرة من الحصول على الموارد الطبيعية، ولا سيّما الأراضي وضمان الوصول إليها.

2- والائتلاف الدولي المعني بالأراضي يعمل منذ إنشائه، في إطار مؤتمر الصندوق الدولي للتنمية الزراعية المعني بالجوع والفقر الذي عقد في نوفمبر/ تشرين الثاني 1995، من أجل تعزيز قدرات أعضائه وشركائه وخلق فرص لهم، على الصعيد السياسي، للمشاركة في تصميم سياسات للأراضي مناصرة للفقراء والتعاون مع الحكومات في تنفيذ ورصد تطبيق اللوائح والممارسات بشكل يتسم بالشفافية.

3- وقد ركز الائتلاف خلال عام 2006 على تحقيق نتائج عملية على الصعد القطرية والإقليمية والعالمية في المجالات التالية: (i) فتح وتعزيز آفاق الحوار بين الأطراف صاحبة المصلحة؛ (ii) توسيع نطاق أنشطة استقطاب الدعم والعمل السياساتي بشأن المواضيع المتصلة بالأراضي والتي تحتاج مزيداً من الاهتمام؛ (iii) إقامة الشبكات وتعزيز القدرات على الصعيدين القطري والإقليمي؛ (iv) تعزيز الكيان المؤسسي للائتلاف الدولي المعني بالأراضي.

4- تلخص الأجزاء التالية الدروس التي استخلصها الائتلاف في مجالات عمله الرئيسية – بما في ذلك الدروس المنبثقة من عمليات التقييم الداخلي والخارجي – على مدى السنتين الماضيتين مع التركيز على عام 2006.

ثانياً – فتح آفاق للحوار وتعزيزها

5- من الدروس الرئيسية التي تم استخلاصها أن التوافق بين مختلف الأطراف ذات المصلحة غالباً ما يتحقق بشأن مواضيع محددة لا سيّما في الأطر التي يوجد فيها جهات فاعلة قوية معنية بالقضايا المتعلقة بالأراضي (مثل الحركات الاجتماعية والإدارات الحكومية والوكالات المانحة). فإبراز المواقف المشتركة بشأن قضايا محددة، مع احترام الاختلاف بالرأي بشأن قضايا عامة، من شأنه أن يضمن مشاركة العديد من الأطراف ذات المصلحة التي لولا ذلك لأحجمت خوفاً من أن تنقص المشاركة من موقفها.

6- ففي برنامج التعاون بشأن قضايا الأراضي في النيجر وأوغندا، قامت الحكومتان ومنظمات المجتمع المدني بتحديد إمكانات وصول الرعاة إلى الأراضي كمسألة ذات أولوية. ومع أن الأطراف صاحبة المصلحة قد تختلف فيما بينها بشأن الحلول الأفضل، فإن استعدادها للالتقاء حول الموضوع يعزز احتمالات الوصول إلى حلول مرضية. وفي إطار إصلاح نظام ملكية الأراضي ككل في مدغشقر، برزت مسألة البحث عن طرق بديلة لتسجيل الأراضي كمسألة تهم كل الأطراف. وقد عقد شركاء الائتلاف مشاورات متعددة الأطراف ذات المصلحة بشأن هذه المسألة مما أسهم في الترويج لخيارات أنسب لمستخدمي الأراضي الفقراء.

7- وقد تبين أثناء تنفيذ برنامج شراكات تحالفات الأراضي من أجل التنمية القومية في إندونيسيا والفلبين أن المسؤولية عن الأراضي موزعة بين جهات حكومية مختلفة (منها تلك المعنية بالأحراج والزراعة والتعدين) مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى تداخل الوظائف وإلى طائفة متضاربة من التشريعات. وغالباً ما تتبع منظمات المجتمع المدني المسار القطاعي للمؤسسات الحكومية مما يعني أنه يتعين تشجيع الحوار ليس بين الحكومة والمجتمع المدني فحسب، بل ضمن كل من هاتين الجهتين العريضتين.

8- وفي إندونيسيا ما كان للحوار وتبادل الآراء المفتوح الذي تم على الصعيد الوطني أن يتحقق لو شاركت فيه منظمات دولية. وهذا يعني أن على الائتلاف الدولي أن يقوم بدورين متداخلين اثنين: (i) أن يكفل سماع صوت المجتمع المدني والناس على قدم المساواة مع المشاركين الآخرين على الصعيد الوطني، (مثل الحكومة والقطاعات التجارية)؛ (ii) أن يمد "جسور" التوافق مع الجهات الدولية على نحو يدعم تحقيق النتائج ولكنه يحفظ الصفة الوطنية للمحافل.

9- ينبغي تعزيز الحوار بين منظمات المجتمع المدني كيما تتمكن هذه المنظمات من تأكيد حقها في الأراضي وفي تعزيز موقفها التفاوضي تجاه الحكومة وهو ما يحول دون نشوب نزاعات من النوع الذي يظهر عندما يتم الاعتراف بحق طرف على حساب آخر، وهو ما يؤدي عادة إلى وضع الفقراء في مواجهة الفقراء.

10- وتسهم هوية الائتلاف الدولي، كجزء من أسرة الأمم المتحدة، إسهاماً كبيراً في فتح آفاق الحوار لا سيّما على الصعيد الوطني. مثال على ذلك أن عدداً من الوكالات الحكومية في إندونيسيا والفلبين تربطه اتفاقيات ثلاثية مع الائتلاف الدولي وشركاء من المجتمع المدني تقضي بالدخول في حوار وطني بشأن قضايا الأراضي. والواقع أن هوية الائتلاف الدولي كانت في المقام الأول عاملاً في تشجيع هذه الوكالات على التوقيع على هذه الاتفاقيات وأسهمت أيضاً في التشديد على مسؤوليتها في تحقيق النتائج. وقد جرى العمل وفق أسلوب مشابه مع مكتب نائب رئيس الجمهورية في غواتيمالا. فقد استطاع الائتلاف من خلال التأكيد على هويته أن يذكر الحكومات الشريكة بأنها تخضع للمساءلة فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بالأراضي من خلال الإشارة في عدة حالات إلى الالتزامات المترتبة على الحكومة بموجب صكوك صادرة عن الأمم المتحدة.

ثالثاً – توسيع نطاق أنشطة استقطاب الدعم والعمل السياساتي

11- يدرك الائتلاف الدولي من خلال مشاركته في مناسبات إقليمية وعالمية مختلفة أن توفير الفرص لأعضائه، وخاصة منهم منظمات المجتمع المدني، يعزز قدرة هذه المنظمات على استقطاب الدعم ويوفر شكلاً من أشكال بناء المؤسسات. فمشاركة سيدة قيادية من رابطة لجان التنمية الريفية في المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة كان لها أثر كبير على الصعيد القطري لأنها بينت أن بوسع المرأة أن تضطلع بدور قيادي في تحقيق تقدم في جدول الأعمال الخاص بالأراضي على الصعيدين الدولي والوطني. وكانت هذه السيدة، فضلاً عن ذلك، إحدى ممثلات المجتمع المدني القليلات اللاتي شاركن في ندوات المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وكان مجرد إلقائها كلمة بصفتها ممثلة للمجتمعات المحلية الريفية بحد ذاته شهادة قوية على هذا الحضور.

12- وكانت مشاركة أعضاء منظمات المجتمع المدني وشركائها في الأسبوع الريفي للبنك الدولي مناسبة أخرى أتاحت لهذه المنظمات التعرف على عمل المنظمات الدولية الحكومية وعرض موقفها من بعض القضايا المحددة. وفي المؤتمر الدولي المعني بالإصلاح الزراعي والتنمية الريفية، أتيح لأعضاء منظمات المجتمع المدني الذين كانوا ضمن الوفد الرسمي للائتلاف الدولي فرصة ما كانت لتتاح لولا ذلك الاتصال المباشر مع وفود بلادهم. وبذلك يكون الائتلاف قد استطاع أن يقوم بدور رئيسي في فتح قنوات لمشاركة المجتمع المدني وأن يسهم، بشكل غير مباشر، في تعزيز الوجه التشاركي للقاءات في منظومة الأمم المتحدة.

13- وقد بدأ الائتلاف الدولي في إطار دوره كمدافع عن قضايا موضوعية معينة بإطلاق مبادرات مركزة بشأن الرعاة، وحقوق ملكية الأراضي المشتركة، والأراضي الجافة والشعوب الأصلية. وقد أثبت الائتلاف من خلال ورقة عمل ومنتدى حوار بشأن الرعاة وجود نقص في المعرفة المنهجية وافتقار مجموعات المعدمين لأي روابط أو علاقات تفاعلية فيما بينهم، مع التشديد في الوقت نفسه على الاهتمام المتزايد بحل هذه المشكلات. وفيما يخص الملكيات المشتركة حصلت ورقة مشتركة أعدها الائتلاف مع CAPRI (برنامج تابع للجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية بشأن العمل الجماعي وحقوق الملكية)، مستعيناً بمنتدى مناقشة ومجموعة من دراسات الحالة منها عدد كبير من أعضاء في الائتلاف، على جائزة في مؤتمر الرابطة الدولية لدراسة الملكيات المشتركة الذي عقد في يوليو/ تموز 2006. وقد أدرك الائتلاف الدولي خلال هذه التجربة وتجارب مشابهة أخرى أهمية تعميق فهمه للشواغل المحددة المتصلة بالأراضي التي عبر عنها أعضاؤه، وضرورة التوصل إلى مواقف ورسائل سياساتية واضحة لاستخدامها من أجل استقطاب الدعـــم.

14- بيّن استعراض لسياسات الأراضي التي تتبعها الوكالات المانحة ومسح لاحق للأعضاء والشركاء بشأن تنفيذ هذه السياسات أن سياسات المانحين غالباً ما تتناول قضايا الأراضي في إطار سياسات قطاعية مختلفة، وأن السياسات والممارسات قد تتباين حتى في وجود سياسات محددة خاصة بالأراضي. وقد كان هذا الاستعراض نشاط الائتلاف الدولي الأول في مجال ينوي الائتلاف استقصاءه في المستقبل.

15- قد يؤدي نقص التنسيق بين الشركاء الإنمائيين المعنيين بقضايا الأراضي إلى الحد من فعّالية عمليات الإصلاح المتصلة بالأراضي والمناصرة للفقراء. وفي مدغشقر أسهم الدعم المقدم للمنظمات غير الحكومية المنظمة للبرنامج الوطني للأراضي في تعزيز العلاقات التآزرية بين مختلف المبادرات. ويجري حالياً توسيع نطاق العمل بهذا النهج في مختلف أنحاء البلد وسوف يسترشد به لمساندة آلية مشابهة في النيجر.

رابعاً – إقامة الشبكات وتعزيز القدرات

16- أكد الدعم المقدم لمختلف الشبكات الأعضاء في الائتلاف الدولي أهمية دور هذه الشبكات في التمكين الجماعي:

(أ) في مجال الرصد الاجتماعي كما في حالة شركة مجموعة آلبا في بيرو التي تقوم بمراقبة مشروع حكومي للتسجيل العقاري المجتمعي، وشبكة الإصلاح الزراعي في الفلبين التي ترصد تنفيذ برنامج الإصلاح الزراعي؛

(ب) في مجال التأثير على التشريعات الزراعية، كما في حالة مجلس المنظمات الفلاحية في هندوراس الذي اقترح تعديلات أدرجت في القانون الزراعي الجديد؛

(ج) من أجل بناء الشراكات مع الحكومة لضمان مساهمة المجتمع المدني على نطاق واسع في العمليات المتصلة بسياسات الأراضي على الصعيد الوطني، كما في حالة التحالف المعني بالأراضي في أوغندا الذي طلبت منه الحكومة أن يتجاوز دوره التنظيمي إلى عقد مشاورات وطنية بشأن مشروع السياسات الخاصة بالأراضي؛

(د) من أجل تشجيع بروز صوت جماعي بشأن العمليات الإقليمية المتصلة بالأراضي، كما في حالة شبكات الأراضي الإقليمية في أفريقيا، ومساهماتها المحتملة في تطوير سياسات الاتحاد الأفريقي بشأن الأراضي، مثلاً، وفي مرفق حيازة الأراضي التابع للمجتمع الإنمائي للجنوب الأفريقي. وعلى غرار ذلك فإن تعاون الائتلاف الدولي مع الصندوق من أجل عقد المحفل الآندي أسهم في التوصل إلى تصور إقليمي بشأن الدروس المستفادة واتجاهات قضايا الأراضي.

17- وقد أثبتت الشبكات أيضاً أن بوسعها أن تكون فضاءات للابتكار وتوسيع نطاق التجارب مثل مسح المجتمعات المحلية من أجل حل النزاعات الذي طورته مجموعة تيرا، وهي شبكة من المنظمات غير الحكومية الدولية والتعاونيات المحلية في نيكاراغوا معظمها منخرط فعلاً في الائتلاف.

18- وإقراراً من الائتلاف بأهمية الشبكات، فإنه لن يواصل مساندة الشبكات القائمة والجديدة فحسب بل سيتخذ خطوات من أجل تعميق فهم نقاط قوتها وضعفها من أجل استخلاص دروس شاملة منها وتعزيز عملها.

19- بيّن مرفق التمكين المجتمعي – الذي لديه 50 مشروعاً في 25 بلداً – بصورة واضحة أن هناك علاقة وثيقة بين إمكانات الحصول على الأراضي وإدارتها وعمليات تمكين المنظمات القاعدية وسكان الريف عموماً. ومن شأن دعم العمل الجماعي بشأن الأراضي أن يخلق رأسمال اجتماعي إلا أن تعقيدات الديناميات السياسية وبطء التغير الاجتماعي تستدعي المثابرة واعتماد سياسة الأفق البعيد. ومن الضروري جداً، علاوة على كل هذا، التنسيق بين مرفق التمكين المجتمعي وغيره من المجالات البرمجية للائتلاف.

20- في عدد من المجالات التي أفضى مرفق التمكين المجتمعي فيها إلى تحول في ميزان القوى على الصعيد المحلي كان الائتلاف يتلقى طلبات للتكرار من المجتمعات المحلية القريبة. وللمرفق أيضاً دور محفز محتمل في خلق فرص جديدة للتعاون بين الجهات الفاعلة المحلية والحكومة أو الجهات الفاعلة الحكومية الدولية كما في حالة تحالف الأراضي في زامبيا ومبادرة هاردي من أجل تنسيق الأنشطة الإنمائية المتكاملة (مدغشقر) والرابطات الوطنية للغابات والمراعي المشتركة (ألبانيا).

خامساً – تعزيز الكيان المؤسسي للائتلاف

21- أثبتت الاتصالات أنها أداة بالغة الأهمية في تسليط الضوء على الائتلاف، وبالتالي على أعضائه وشركائه، وقد برهن الائتلاف من خلال دعمه لتبادل المعرفة بين الأعضاء والمنظمات الشريكة التي تواجه تحديات متشابهة وتعتمد نهجاً متقاربة (مثل المسح المجتمعي لحل النزاعات في نيكاراغوا والفلبين) على أهمية تعزيز الاتصالات الأفقية على الصعيد المواضيعي، وفي حالة التشابه الإقليمي على الصعيد الجغرافي (إدارة منظمات المجتمع المدني للصناديق الخاصة بالأراضي التي تنشأ في إطار الإعفاء من الديون في أمريكا اللاتينية، مثلاً). وتبرز هذه التجارب أهمية تشجيع تبادل المعرفة وخلق فرص تدريبية بين الأقران.

22- شدد التقييم الخارجي الذي أجراه الائتلاف الدولي عام 2006 على استمرار دوره وأهميته في الدعوة إلى جدول أعمال مناصر للفقراء بشأن حيازة الأراضي. وسلط التقييم الضوء أيضاً على عدد من القضايا التي ينبغي معالجتها. وسيقوم الائتلاف بكل هيئاته – الأمانة والجمعية ومجلس الإدارة – بإعطاء الأولوية لمراجعة وتعديل الدستور والإطار التسييري كخطوة أساسية أولى في اتجاه توضيح الأدوار والمسؤوليات والإجراءات بهدف ضمان استدامة النمو الذي يشهده الائتلاف منذ عدة سنوات. وفضلاً عن هذا فقد بين التقييم الخارجي والتقييم الداخلي الحاجة إلى نظام رصد وتقييم يتسم بالشفافية.

23- طرح خلال المناقشات التي أجرتها الهيئات المكونة للائتلاف توجه جديد يقضي بإعادة تنظيم الائتلاف على أسس إقليمية بغية التعامل مع الاحتياجات والاتجاهات الإقليمية بشكل أكثر انفتاحاً. وسيشمل ذلك إعادة تنظيم مسؤوليات الموظفين جزئياً لتحسين البرمجة وتعزيز المرونة في الاستجابة لاحتياجات البلدان في الأقاليم المختلفة.

سادساً – خاتمـــة

24- ما زالت فوائد تطوير نهج متعدد الأطراف صاحبة المصلحة من أجل مواجهة تحديات الإصلاح في مجال ملكية الأراضي قائمة. وقد برهنت السنتان الأخيرتان على أن قوة الائتلاف تكمن في القيمة المضافة التي يحققها للعمليات المحلية والقطرية والإقليمية والعالمية التي تعزز فرص الفقراء في الحصول على الأراضي من خلال القيام بدور محفز للجهود التي يبذلها الأعضاء والشركاء. لهذا فإن الاهتمام سينصب على الطريقة التي سيوظف الائتلاف فيها صنعته كائتلاف بين أعضاء من أجل تطوير كيانه المؤسسي للوفاء برسالته على نحو فعّال.

25- ويحتل الصندوق مكاناً مرموقاً بين الأعضاء والشركاء المتعاونين مع الائتلاف الدولي. وقد أثبت الائتلاف في الأنشطة التي اضطلع بها مشاركةً مع الصندوق بأنه قادر على توليد قيمة مضافة إلى نطاق عريض من المبادرات في مجال إصلاح ملكية الأراضي. وقد شجعت التجارب الإيجابية في هذا الصدد، في أوغندا مثلاً، الائتلاف على اختيار الصندوق شريكاً رئيسياً في تنفيذ مبادرات مشابهة في مدغشقر والنيجر.

26- وستكون الدروس التي استقاها الائتلاف من مجالات العمل الرئيسية هذه على مدى السنتين الماضيتين مفيدة جداً لخطة العمل التي يجري إعدادها حالياً بالتشاور مع الصندوق وغيره من الأعضاء استجابة للتقييم الخارجي.