Document: EB 2009/97/R.3/Add.1
Agenda: 5
Date: 4 August 2009
Distribution: Public
Original: English

A

IFAD

تمكين السكان الريفيين الفقراء
من التغلب على الفقر

تعليقات مكتب التقييم على سياسة الصندوق بشأن الانخراط مع الشعوب الأصلية

المجلس التنفيذي – الدورة السابعة والتسعون
روما، 14–15 سبتمبر/أيلول 2009

للاستعراض

مذكرة إلى السادة المدراء التنفيذيين

هذه الوثيقة معروضة على المجلس التنفيذي للاستعراض.

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

Luciano Lavizzari
مدير مكتب التقييم
رقم الهاتف: 2274 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: l.lavizzari@ifad.org

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

Deirdre McGrenra
الموظفة المسؤولة عن شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2374 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: d.mcgrenra@ifad.org

تعليقات مكتب التقييم على سياسة الصندوق بشأن الانخراط مع الشعوب الأصلية

1- تمشيا مع ما تنص عليه اختصاصات لجنة التقييم ونظامها الداخلي، اتفق المجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الأول 2008 على أن تناقش لجنة التقييم سياسة الصندوق بشأن الانخراط مع الشعوب الأصلية مع تعليقات مكتب التقييم عليها قبل أن ينظر المجلس في السياسة أثناء دورة المجلس في سبتمبر/أيلول 2009.

2- تشكل هذه السياسة الجديدة تطورا إيجابيا حيث إنها تسعى إلى "تعزيز الفعالية الإنمائية للصندوق في ارتباطه بالمجتمعات المحلية للشعوب الأصلية في المناطق الريفية، وبخاصة إلى تمكينها من التغلب على الفقر بالاعتماد على هويتها وثقافتها."[1]

3- بوجه عام، تعرض الوثيقة الخطوط العريضة للقضايا والتحديات التي تواجهها الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم، وتبين كيفية ارتباط أوضاعهم بالفقر المدقع والتهميش. ويتضح من الوثيقة أنها نتاج لتشاور تم حسب الأصول مع قادة الشعوب الأصلية وغيرهم من الأشخاص وثيقي الصلة بالموضوع. وهي تعكس أيضا استعراضا واسع النطاق للأدبيات الدولية المتعلقة بالموضوع.

4- تعرض الوثيقة، في المقدمة، تعريفا واضحا للشعوب الأصلية، وتصف بالتفصيل الإطار القانوني الدولي المحيط بقضايا الشعوب الأصلية.

5- وتبرز السياسة بطريقة سليمة النسبة الكبيرة من المشروعات والبرامج الممولة من الصندوق[2] التي ساندت تنمية الشعوب الأصلية، وتخلص إلى أنه يوجد قدر كبير من المعارف والدروس المستفادة بشأن هذا الموضوع. وفي هذا الصدد، ربما تستفيد الوثيقة من تحليل أكثر تعمقا لتجارب الصندوق والدروس التي استخلصها من مساندة الشعوب الأصلية والتي جرى توثيقها على نطاق واسع في تقارير إنجاز المشروعات وغيرها من استعراضات الإدارة، وفي تقارير التقييم التي يعدها مكتب التقييم. ولعل السياسة تستفيد أيضا من إدراج ملحق يعرض قائمة بجميع المشروعات التي ساندها الصندوق والتي تتناول قضايا الشعوب الأصلية.[3] فمن شأن هذا أن يُطمئن القراء إلى أن السياسة المقترحة ترتكز على تحليل متين ومنهجي لخبرة الصندوق السابقة.

6- ومن الدروس المستخلصة من تقييمات مكتب التقييم المختارة التي لا تعالجها السياسة بالقدر الكافي أن الشعوب الأصلية تعيش عادة في مناطق متأثرة بالنزاعات (كالهند، وباكستان، والفلبين، وفييت نام)، تتطلب نهُجا وخبرات خاصة في التصميم والإشراف، وتشكل تحديات ليست شائعة بالضرورة في مناطق المشروعات الأخرى. فعلى سبيل المثال، يلاحَظ من تقييم مشروع النهوض بأحوال القبائل في أندرا براديش بالهند أن حركة متمردي *ناكساليت* المنتشرة في منطقة المشروع نشأت إلى حد كبير بسبب الاستغلال الواضح للشعوب القبلية من حيث وصولها إلى الموارد الطبيعية. غير أن النهج المنطلق من القاعدة والنهج القائم على المشاركة اللذين يشجعهما المشروع، مقترنين بإشراك المنظمات غير

[1] سياسة الصندوق بشأن الانخراط مع الشعوب الأصلية، الفقرة 1.

[2] 22 في المائة في المتوسط من برنامج الإقراض السنوي على مدى السنوات الست الماضية.

[3] تتضمن سياسة الصندوق للتمويل الريفي (2000) مثلا قائمة بالمشروعات والبرامج ذات المكونات المتعلقة بالتمويل الريفي التي جرى تحليلها كمُدخل في إعداد السياسة.

الحكومية، طمأنا متمردي *ناكساليت*، فأسفر هذا عن عدم إخلالهم بأنشطة المشروع الذي يسانده الصندوق.

7- وتقدير خبرة الصندوق حتى اليوم مسألة مهمة للغاية للربط بطريقة مقنعة بين الميزة النسبية للصندوق والتخصص في تنمية الشعوب الأصلية. وقد نوقش هذا باختصار في الفقرة 7 من السياسة. وفي هذا الصدد، ودعما لهدف إعلان باريس بشأن فعالية المعونة المتمثل في زيادة المواءمة والتنسيق بين المانحين، فلعله كان من المفيد أيضا تقديمُ عرض مختصر لأولويات وتجارب منظمات التنمية الكبرى الأخرى التي تساند الشعوب الأصلية. فمن شأن هذا التقييم أن يتيح مقارنة ويوفر أسسا مرجعية لتجارب الصندوق وأولوياته مقارنة بتلك التي تعتمدها منظمات التنمية الأخرى، مما يتيح للسياسة إبراز القيمة المضافة للصندوق فيما يتعلق بتنمية الشعوب الأصلية.

8- وفي حين أن السياسة تقدم عرضا عاما شاملا ومفيدا لقضايا الشعوب الأصلية، فإنها أقل وضوحا من حيث كيفية تنفيذ السياسة. ولعله يلزم تقديم إرشادات إضافية لتزويد موظفي الصندوق بالتوجيه العملي الكافي، وبخاصة لمديري البرامج القطرية الذين سيكونون على الخط الأمامي أثناء تنفيذ السياسة. وسيتطلب تنفيذ السياسة الوضوح فيما يتعلق بالامتثال والإبلاغ، فضلا عن تقديم حوافز للموظفين من أجل التنفيذ. ومن ثم، فقد يرغب الصندوق في إعداد مبادئ توجيهية أكثر تحديدا وشمولا للتطبيق الكامل للسياسة في الاستراتيجيات القطرية، وكذلك في تصميم المشروعات والبرامج[4] (بما يتماشى مع أدوات اتخاذ القرار من أجل التمويل الريفي المكملة لسياسة الصندوق للتمويل الريفي). ويمكن أيضا أن تحدد هذه المبادئ التوجيهية إجمالي المسؤوليات الداخلية لضمان الالتزام بالسياسة من حيث التشغيل.[5]

9- وستتطلب الحاجة إلى مواءمة الاستثمارات الجارية مع السياسة الجديدة اهتماما أيضا. وسيكون لهذا أهمية بالغة للمشروعات والبرامج الموافق عليها مؤخرا، أو تلك التي لم تصل بعدُ إلى منتصف المدة من حيث التنفيذ والصرف.

10- وعلاوة على ذلك، تتضمن السياسة مناقشة أولية للتكاليف المترتبة على تنفيذ السياسة (الفقرة 41). ولعلها تحتاج إلى مزيد من الشرح، وسيتعين وضع هذه الموارد الإضافية في الحسبان في الميزانية الإدارية المقترحة للصندوق للسنة القادمة وما بعدها. وسيتعين أيضا إدراج التكاليف المترتبة على التعديل اللاحق للعمليات الجارية بما يتفق ومتطلبات السياسة.

11- وتنص السياسة على أن الصندوق سيولي اهتماما للحوار السياساتي الرامي إلى استقطاب التأييد لقضايا الشعوب الأصلية (الفقرة 36)، وكذلك لإقامة الشراكات ومواصلة تعزيزها (الفقرة 38) مع أصحاب المصلحة الآخرين. ولهذه المجالات أهمية فائقة بالفعل لتحقيق الأهداف النهائية للسياسة. وهكذا، فلا بد

[4] يرجى الرجوع إلى تعليقات مكتب التقييم على سياسة الصندوق للتمويل الريفي التي قُدمت إلى دورتي لجنة التقييم والمجلس التنفيذي في أبريل/نيسان 2009. وقد أثنى مكتب التقييم على الصندوق لإعداد أدوات اتخاذ القرار لتنفيذ سياسة الصندوق للتمويل الريفي التي توفر توجيهات مفصلة لموظفي الصندوق المشاركين في إعداد برامج الاستثمار.

[5] يلاحظ مكتب التقييم أن السياسة تحدد أن الفريق المرجعي المعني بالسياسة المتعلقة بقضايا الشعوب الأصلية والمشترك بين الدوائر سيظل قائما، وإن كان من غير الواضح ما إذا كان الفريق سيعمل كمنتدى للسياسات أم كوحدة تشغيلية/توجيهية. وتحدد الفقرة 42 من السياسة دور هذا الفريق الذي سيقوم على ما يبدو بما يلي: (1) رصد تنفيذ السياسة؛ (2) الإشراف على تعميم الانخراط مع الشعوب الأصلية في جميع أعمال الصندوق؛ (3) الاتصال بمنظمات الشعوب الأصلية الأخرى على الصعيد الدولي؛ (4) الاستمرار في إدارة مرفق مساعدة الشعوب الأصلية. ويبدو أن هذه اختصاصات طموحة لما يشكل أساسا فريقا مرجعيا في الوقت الراهن.

من تكريس موارد كافية – من أجل توثيق الممارسات السليمة مثلا – لإحداث أثر على مستوى السياسات. وقد تحدَّث تقييم الإنجاز الأخير لمشروع إدارة الموارد الزراعية في مرتفعات كورديلييرا بالفلبين عن المشروع بوصفه مثالا على كيفية نجاح ممارسات الشعوب الأصلية في مجال استخدام الأراضي وإدارتها في كسب اعتراف الوكالات الحكومية.

12- وتراعي السياسة بطريقة سليمة أهمية ضمان التشاور على النحو الملائم مع الشعوب الأصلية واتفاقها بوجه عام على التدخلات الإنمائية التي سيمولها الصندوق (الفقرة 19). غير أنه عند تناول كل حالة على حدة يمكن أن تنشأ اختلافات بين الحكومة والقطاع الخاص ومجموعات الشعوب الأصلية في إعداد استثمار محدد مع إمكانية أن يؤثر ذلك على علاقة الصندوق بمختلف أصحاب المصلحة. ولهذا ربما احتاج الصندوق إلى اعتماد مزيد من الوضوح في تحديد آليات التقدير لما إذا كانت أحكام مبدأ **الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة** قد استوفيت أم لا قبل أن يقرر متابعة استثمار محدد مقترح بالكامل.

13- واعتزام توجيه الدعوة إلى واحد أو أكثر من ممثلي الشعوب الأصلية للاشتراك في فريق إدارة البرنامج القطري فكرة تستحق التقدير، وبخاصة لدى صوغ برامج الفرص الاستراتيجية القطرية. غير أنه بالنظر إلى طبيعة عملية إعداد هذه البرامج والطابع الذي يغلب عليه الجانب السياسي والانقسام في تمثيل الشعوب الأصلية على الصعيد الوطني، سيلزم استحداث آليات لضمان تمثيل آراء الشعوب الأصلية المتنوعة تمثيلا ملائما في أفرقة إدارة البرامج القطرية. وفي مسألة ذات صلة بهذا الموضوع، يتعهد الصندوق بضمان مشاركة السكان الريفيين (وفي هذه الحالة الشعوب الأصلية) حسب الأصول في عملية فريق إدارة البرنامج القطري، غير أن التحديات التي ينطوي عليها ضمان مشاركة مختلف أصحاب المصلحة (كالمسؤولين الحكوميين، وممثلي القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية) بطريقة بناءة في تصميم برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية والمشروع وعمليات التنفيذ تستحق الدراسة.

14- تتضمن السياسة جزءا يستحق الترحيب عن الحاجة إلى تعزيز الرصد والتقييم على مستوى المشروع. وبالنظر إلى أن الصندوق يبتعد عن المشروعات الفردية متجها نحو البرامج القطرية كوحدة محاسبية، فثمة حاجة إلى الاهتمام بتحسين الرصد والتقييم لدعم سبل معيشة الشعوب الأصلية على مستوى البرنامج القطري (لدى صوغ برامج الفرص الاستراتيجية القطرية وتنفيذها ورصدها وإعداد التقارير بشأنها).

15- وفي مسألة أخرى، تعرض الفقرة 33 بوضوح الحاجة إلى تمويل تكميلي بالمنح من أجل بناء القدرات الوطنية وتوليد المعارف المتعلقة بالشعوب الأصلية. ولذلك، فمن المهم إدراج بند في سياسة الصندوق الجديدة للمنح الجاري إعدادها حاليا والتي سينظر فيها المجلس في ديسمبر/كانون الأول 2009.

16- وأخيرا، ينبغي إدراج بنود تتعلق بتقديم الإدارة لتقارير سنوية عن تنفيذ السياسة، وكذلك بإجراء تقييم شامل لها (بعد مرور فترة ملائمة – خمس سنوات مثلا – على الموافقة على السياسة).