



## الفصل ٧

### القضاء على الفقر الريفي: التحديات والفرص

إن الحد من الفقر الريفي ليس أمراً يمكن للحكومات، أو المؤسسات الإنمائية، أو المنظمات غير الحكومية أن تحققه للفقراء. إن على الفقراء أنفسهم الاضطلاع بالمسؤولية، كعناصر فاعلة للتغيير، لإنجاز مهمة التنمية الذاتية.

على الأقل. والفجوات القائمة بين المناطق الحضرية والريفية في ميادين الفقر، والصحة، والتعليم، فجوات واسعة وليست آخذة بالانكماش عموماً. ولا تنسم هذه الفجوات بالظلم فحسب بل وبعدم الكفاءة أيضاً: فتحويل الموارد، والأصول، والقدرة على الوصول من المناطق الحضرية إلى الريفية، ومن الأغنياء إلى فقراء الريف، يؤدي غالباً إلى تعزيز النمو الاقتصادي. وفي الوقت الحاضر الذي نشهد فيه قيام معظم الجهات المانحة والبلدان النامية بإعادة توجيه سياساتها نحو الحد من الفقر، فإن المرء لينتظر أن تنصب الاستثمارات والمعونات بشكل كبير على البلدان الأشد فقراً، وعلى مساندة الأنشطة الزراعية والريفية. ومع ذلك، فإن الأمر ليس على هذا النحو؛ وعلى سبيل المثال، فإن المعونة المقدمة إلى قطاع الزراعة في الفترة ١٩٨٨ - ١٩٩٨ انخفضت بنسبة تقرب من الثلثين بالقيمة الحقيقية.

ويشير الفقراء إلى أن كرههم لا ينبع فحسب من انخفاض الاستهلاك بل ومن رداءة أحوالهم الصحية، وافتقارهم إلى الخدمات التعليمية، وهشاشة أوضاعهم، وافتقارهم إلى الأصول، ومعاملة المسؤولين لهم باحتقار. وأولئك الذين يعانون من عامل واحد من هذه العوامل يكابدون أيضاً من العوامل الأخرى. وترتفع في صفوف هؤلاء نسب النساء الريفيات، والأقليات الإثنية المقيمة في المناطق النائية، والمحرومين من الأرض، والعمال العرضيين، والأطفال: والفقر والافتقار إلى التعليم يندرجان في عداد الأوضاع

شهدت السنوات العشرين الفاصلة بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٠ تقهقر الفقر، والجوع، والوفيات المبكرة، والأمية بمعدلات لم يسبق لها مثيل من حيث السرعة والاتساع. وكانت الغالبية العظمى ممن شملتهم هذه التحولات من فقراء الريف في العالم النامي. غير أن مناطق ريفية شاسعة، تضم بين جنباتها مئات الملايين من الناس، ما تزال أسيرة الفقر. ومنذ عام ١٩٩٠ تباطأت وتيرة اندحار الفقر كثيراً. وقد قام هذا التقرير باستكشاف طبيعة فقراء الريف؛ من هم؛ وأين يعيشون؛ وما هي أسباب الانتصارات، والثغرات، والانكسارات في معركة الحد من الفقر؛ وما هي التدابير التي يمكن القيام بها لإزاء الفقر الريفي ومن الذي ينبغي أن يقوم بها.

إن تقريراً عالمياً عن الفقر الريفي ليس بالموضع المناسب لتقديم المشورة المتصلة بالسياسات إلى أي بلد معين. وقد احتوى كل فصل على استنتاجات عن الاحتياجات الخاصة بسياسات أفضل، وعن أنماط السياسات التي تنجح أو تفشل في ظل ظروف محددة. على أن بعض الموضوعات قد انبثقت من التحليل، وهي موضوعات تشكل مرتكزاً للسياسات، كما أن لها آثار تشغيلية.

#### الموضوعات والتحديات الناشئة

##### طبيعة الفقر الريفي والتصدي غير الكافي

إن الغالبية العظمى من الفقراء في العالم هي من الريفيين، وسيظل الأمر على هذا النحو حتى عام ٢٠٣٥

الموروثة. وقد يتطلب تحطيم المآزق المتشابكة للحرمان شن الهجوم على عدة جهات. وعلى سبيل المثال، فإننا نشهد مظاهر مفزعة من الحرمان التعليمي في صفوف فقراء الريف. وللتصدي لهذه المظاهر، فإن الأمر يتطلب توفير المزيد من المدارس القريبة والمعلمين، وهو ما ينطبق أيضاً على تدابير تحسين الصحة والتغذية. فالافتقار إلى هذه الأصول البشرية يمنع الأطفال من التعلم، ويجبر آباءهم على إرسالهم إلى العمل، ويديم الفقر.

وانخفاض الخصوبة والارتفاع الشديد في نسب العمال إلى المعالين في الفترة ١٩٩٠ - ٢٠٣٠ يمكن أن يساعد الفقراء على الإفلات من قبضة الفقر، إذا ما تمكن العدد الإضافي من العمال من العثور على أعمال معقولة. ولقد تحقق ذلك في شرق آسيا من خلال المكاسب المبكرة في الغلات الزراعية، وفي دخول أصحاب الحيازات الصغيرة، ومن ثم في العمالة الزراعية، والتي أعقبتها بعد ذلك بسرعة زيادة في العمالة والنمو في القطاع غير الزراعي. وبمقدور إقليمي جنوب آسيا وأفريقيا أن يسيرا على الطريق ذاته إذا ما أمكن تصحيح السياسات الزراعية والريفية فيهما، وإذا ما تحولت السياسات الصائبة إلى نتائج مواتية من حيث الأصول والفرص بالنسبة لفقراء الريف على المستوى المحلي وفيما يتصل بموارد رزقهم.

وحرمان المرأة واستبعادها من التعليم، وحيازة الأراضي، بل ومن التغذية والرعاية الصحية في بعض البلدان يؤديان إلى زعزعة أمنها ومكانتها؛ بل إن ذلك يقود في بعض البلدان إلى تباطؤ التحولات في الخصوبة. وأوجه الحرمان هذه تتجلى بقدر أكبر في المناطق الريفية: وبالمستطاع الحد منها عبر تصحيح النقص في تخصيص الموارد الريفية.

### الفقر وسياسات الأصول

ينفق الفقراء المدفوعون نحو ثلاثة أرباع دخلهم على الأغذية. ويتلقى هؤلاء أكثر من ثلثي سعراتهم الحرارية من المحاصيل الأساسية، وقد يكسبون نصف دخلهم من زراعة تلك المحاصيل. وعلى هذا، فإن سيطرة الفقراء على الأراضي الزراعية يشكل عادة الوقاء من الفقر المدقع. وقد قامت التدابير الكلاسيكية للإصلاح الزراعي بنقل مساحات من الأراضي، وحققت نجاحات في الحد من الفقر، بمستويات تفوق ما هو معتقد على نطاق واسع؛ غير أنها واجهت الكثير من المشكلات. وتعتبر تدابير إعادة توزيع الأراضي التوافقية واللامركزية سبيلاً واعداً إلى الأمام،

حيث يُغرى المزارعين الكبار في ظلها ببيع الأرض بمساحات صغيرة إلى الفقراء؛ غير أن هذا يتطلب رصد بعض الاعتمادات لتوفير المساندة. ويتوافق هذا مع أفضليات السياسات لدى العديد من الجهات المانحة، والمتلقية، وهيئات المجتمع المدني، والكثير من الفقراء. على أن أصحاب الحيازات الصغيرة في مرحلة ما بعد الإصلاح يحتاجون، ولاسيما مع المتطلبات الجديدة للأسواق العالمية، إلى القدرة على الوصول إلى المدخلات والخدمات التنافسية، وإلى البحوث، والطرق، والموارد الأخرى التي توفرها الحكومات وحدها عادة.

كما أن أهمية الأصول المدرة للمياه تتزايد بالنسبة لفقراء الريف مع تأثر الكثير من المناطق بشح المياه وتحويلها. ومن المحبذ إلغاء الإعانات المقدمة لاستهلاك المياه، إلا أن من الواجب إتباع جادة الحذر إزاء التوسع في عمليات نقل المياه بعيداً عن المناطق الريفية، وهو ما قد يعرض للخطر سيطرة الريفيين الأشد فقراً على المياه الزراعية (ومياه الشرب) غير الكافية أصلاً.

والتحيزات الشديدة ضد الريفيين، والفقراء، والنساء فيما يتصل باكتساب الأصول البشرية، ولاسيما أصول الصحة والتعليم، تنسم بعدم الكفاءة فضلاً عن أنها جائرة، كما أنها في معظم الحالات لا تشهد أي انحسار. إن الحد من هذه التحيزات، وتزويد الفقراء بالقدرة على الوصول إلى الأراضي والتكنولوجيات الزراعية المحسنة، هما أمران متكاملان؛ ويعزز كل منهما ما يقوم به الآخر من تدعيم للمكاسب الاقتصادية وحد من الفقر.

### سياسات التكنولوجيا، والفقر، واستدامة الموارد الطبيعية

إن قيمة الأصول البشرية، وأصول الأراضي، والأصول المدرة للمياه وغيرها تعتمد على التكنولوجيات التي يمكن أن تحول هذه الأصول، مع العمل، إلى دخول كافية. ويُضطر الفقراء بحكم افتقارهم إلى أصول إلى العيش أساساً بالاعتماد على قوة عملهم. ولهذا، فإن زيادة القيمة السوقية لقوة العمل هذه، من خلال الخيارات في بناء الأصول وفي التكنولوجيات المتسمة بالعمالة الكثيفة، تعتبر عنصراً حيوياً للحد من الفقر. غير أن تقديم الإعانات إلى المعدات الزراعية، مثل آلات الحصاد الضخمة، ومبيدات الأعشاب الضارة، يتسبب في إزاحة اليد العاملة، ويؤدي الفقراء في نهاية المطاف. كما أن هناك متطلبات إيجابية لسياسة مناصرة اليد العاملة. فإذا كان للفقراء بعض الأرض، فإن قوتهم التفاوضية في سوق العمل تزداد. ويحتاجون

الباحثون الزراعيون إلى إدراك أن استخدام اليد العاملة ذاته، وإن كان يندرج في عداد التكاليف، إلا أن له مزايا اجتماعية من حيث الحد من الفقر.

وتواجه التكنولوجيات الريفية مهمتين اثنتين هما: الحد من الفقر من خلال توسيع وتحسين الرعاية الاجتماعية والمخرجات الموزعة؛ والنهوض باستدامة الموارد. وبشكل عام، فإن الهدف الأول يتحقق على أفضل وجه عن طريق البحوث الزراعية البيولوجية، أما الهدف الثاني فيتم بلوغه من خلال النهوض بتكنولوجيا إدارة الأراضي والمياه. وهذا الهدفان متكاملان بشكل وثيق، وأن كانا منفصلين بحكم الأعراف الدارجة وبسبب الحواجز القائمة بين الباحثين والمؤسسات. وقلما يستطيع المزارعون الفقراء شراء تكنولوجيات الصون ما لم يأت ذلك بمكاسب إنتاجية. وثمة تكامل بين كل أنماط البحوث الرسمية وبعوث المزارعين الذاتية، وتتحقق أقصى درجات النجاح في هذا الميدان باتباع الطرق التشاركية. غير أن الافتقار إلى التقدم في انتشار التحكم المائي (ولاسيما في أفريقيا) وتباطؤ معدلات تحسين غلات المحاصيل الغذائية التي تميزت بسرعتها في الماضي، يشكلان عوامل خطيرة تعث على القلق. ومن الواجب إنهاء الركود بل والانخفاض السائد في العديد من ميادين البحوث الزراعية العامة. وتقوم بضعة شركات خاصة الآن بحبس نتائج البحوث الزراعية، أي بإخضاعها لبراءات الاختراع، علماً بأنه ليس لهذه الشركات الكثير من الحوافز لتوجيه عملها نحو تلبية احتياجات فقراء الريف. وتدعو الحاجة إلى الاستعاضة عن هذا الأمر بإرساء علاقات شراكة مناسبة بين القطاعين العام والخاص، وتوفير الحوافز المناسبة للجهود العلمي.

وفي اللحظة بالضبط التي تباطأت فيها مسيرة الحد من الفقر الريفي، والنمو في غلات المحاصيل الأساسية، والتوسع في الدخول الزراعية، وقبل أن تنتشر مكاسبها إلى العديد من المناطق، فتح التعديل الجيني آفاقاً علمية جديدة مثيرة. وأثار ذلك نقاشات مكثفة ومجادلات استقطابية. وتعتبر الدراسة الدقيقة لقوانين التجارة، ولوائح البيئة والسلامة المواتية للبلدان النامية مهمة لضمان عدم تعرض الفقراء، وعدم تعرض العالم أيضاً، لمخاطر لا مسوغ لها. على أنه من زاوية إنهاء الفقر، فإن هناك خطراً أشد يتمثل في أن المكاسب المتأنية من التعديل الجيني لن تصل إلى الفقراء والجوعى. وينبغي ألا تقتصر عملية اتخاذ القرارات على عالم الأعمال والسياسة، بل يجب أن تكون

علمية، ومعتمدة على خبرة البحوث المهنية، وعلى فقراء الريف أنفسهم (من عمال ومستهلكين ومزارعين أيضاً) وعلى المنظمات ذات الاحتكاك المباشر معهم.

### الفقر، والأسواق، والتحرير، والعمالة

يحتاج الفقراء إلى التكنولوجيات لزيادة إنتاج ما لديهم من أصول، كما أنهم يحتاجون إلى الأسواق لمبادلة هذا الإنتاج بحرية وبما يعود عليهم بأفضل الفوائد. غير أن الفقراء مبتلون بالقوة السوقية للآخرين، والفشل السوقي، وسوء توزيع نتائج 'النجاح' السوقي، والحواجز القائمة في وجه الوصول إلى الأسواق. وتنسم المناطق الريفية بتشتتها: وهكذا فإن مشكلات الوصول إلى الأسواق تبلغ ذروتها في المناطق النائية، في حين تصل المنافسة والمعلومات إلى أدنى درجات الكفاية. ويمكن لجهود المجتمع المدني، والحكومات، والجهات المانحة، بل والفقراء أنفسهم في كثير من الأحيان، أن تيسر كثيراً من القدرة النسبية للفقراء على الوصول إلى الأسواق وقوتهم فيها. وبمقدور العولمة أن تجلب منافع ضخمة إلى فقراء الريف. على أنها ستحقق أقصى المنافع إذا ما تم توجيه الانتباه والدعم نحو مساعدة صغار المنتجين على الاستفادة المثلى من العلاقات المرتكزة على الأسواق مع مشغلي القطاع الخاص الدوليين الذين يفوقونهم قوة بشكل هائل.

ويعتبر الوصول إلى المعلومات مجالاً مهماً بالنسبة لفقراء الريف؛ وسيمكن توفير المزيد من المعلومات المزارعين من اتخاذ قرارات أفضل بشأن الأسواق والخدمات. وتحقق الاستثمارات في الطرق الريفية عائداً مذهلة من حيث الناتج القومي الإجمالي والحد من الفقر. على أن توظيف هذه الاستثمارات يتسم بقدر أكبر من الصعوبة في المناطق النائية أو ذات الكثافة السكانية الضعيفة، غير أن بإمكان الحلول الخلاقة هنا أن تعزز من القدرة المادية على الوصول إلى الأسواق أو أن تقلل من التكلفة التي يتحملها الفقراء في ذلك. وقلما يكون وضع أسعار خاطئة معقولاً، غير أن وضع الأسعار الصحيحة لا يسهم غالباً في حل مشكلات الوصول السوقي في المناطق النائية، بل وقد يزيد من تفاقمها.

يحدث التحرير والعمالة تحولات في أوضاع العديد من المناطق الريفية الفقيرة. ورغم مزاياها الاقتصادية من حيث كثافة العمالة، فإن من الصعب على المزارعين الفقراء تلبية المعايير الصارمة للمجمعات الاستهلاكية أو لأسواق التصدير. وبمقدور الجهات المانحة أن تتعاون مع المنظمات غير الحكومية والتعاونيات، ومع الحكومات

## الإطار ٧ - ١: علاقات الشراكة الإنمائية

يمثل الإطار الإنمائي الشامل نهجاً شمولياً للتنمية. ويسعى هذا النهج إلى تعزيز توازن السياسات عبر إبراز الانتكاس المتبادل بين كل عناصر التنمية من اجتماعية، وهيكلية، وبشرية، وتسييرية، وبيئية، واقتصادية، ومالية. ويستند النهج المذكور إلى المبادئ التالية:

- ملكية البلد. يتولى البلد ذاته، لا وكالات المساعدة، تحديد الأهداف والمراحل، والتوقيت والتسلسل في برامجه الإنمائية؛
- علاقات الشراكة التي تربط الحكومة، والمجتمع المدني، ووكالات المساعدة، والقطاع الخاص في تحديد الاحتياجات الإنمائية والبرامج التنفيذية؛
- نظرة بعيد الأجل للاحتياجات والحلول، تستند إلى المشاورات الوطنية، التي يمكن أن تولد مساندة قطرية؛ و
- معاملة الشواغل الهيكلية والاجتماعية على قدم المساواة وفي آن واحد مع الهموم المالية والاقتصادية الكلية.

وما يزال الإطار الإنمائي الشامل في مرحلته التجريبية، غير أنه ما أن يدخل مرحلة التشغيل حتى يوفر إطار شراكة عالمي لمشاركة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في عمليات مختارة على المستوى القطري في نطاق مهمته المحورية وإطاره الاستراتيجي.

أما إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية فهو إطار استراتيجي تخطيطي تعاوني يساعد على تحديد الأولويات لأنشطة الأمم المتحدة. ويشكل هذا الإطار عنصراً رئيسياً من عناصر مقترحات الإصلاح التي تقدم بها الأمين العام في يوليو/تموز عام ١٩٩٧، وهو يسعى إلى تعزيز تلاحم الأنشطة الإنمائية الميدانية للأمم المتحدة، وتعاونها، وفعاليتها.

وتوفر مشاركة العديد من وكالات الأمم المتحدة، بما في ذلك الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، في عملية إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية إطاراً تشغيلياً للتنسيق بين الجهات المانحة، وقد تم بالفعل إطلاق المرحلة الرائدة لهذه العملية في ١٩ بلداً.

بالنظر إلى الأعباء الإضافية الملقة على عاتق الموظفين الحكوميين في سعيهم لإدارة الأنشطة المتداخلة المختلفة. وتلقى المبادرات العالمية لإرساء الائتلافات وعلاقات الشراكة بين البلدان النامية والجهات المانحة، وفيما بين تلك البلدان ذاتها، الترحيب. غير أن النجاح يتطلب أن يتم ذلك من 'القاعدة إلى القمة' وعلى وجهين.

أولاً، ينبغي أن تتحمل كل حكومة مسؤولية السياسات القطرية. وتدل التجربة التاريخية على أن الشروط المفروضة في المعونة، وخطط مكافحة الفقر التي تضعها عواصم الشمال للفقراء الآسيويين والأفارقة قلما تنجح. وعلى هذا، فإن كل حكومة قد وافقت في عملية وثائق استراتيجية الحد من الفقر على أن 'تترأس' علاقة شراكة قطرية، وأن تضع استراتيجية لمكافحة الفقر بالتعاون مع وكالات المجتمع المدني، على أن تتجسد هذه الاستراتيجية في وثيقة استراتيجية الحد من الفقر. وفي آسيا تعمل ثمانية بلدان بالتعاون مع مصرف التنمية الآسيوي على وضع استراتيجيات موجهة مباشرة لتحقيق أهداف مؤتمر القمة الاجتماعية المحددة لعام ٢٠١٥ بشأن الفقر، والصحة، والتعليم، والمساواة بين الجنسين.

ثانياً، إن على الفقراء أنفسهم أن يضطلعوا بالمسؤولية، كعناصر فاعلة، لإنجاز التنمية الذاتية؛ ونعني بذلك الفقراء ذاتهم لا مجرد 'المجتمع المدني' بصيغته المطلقة الذي

وعلى هذا، فإن الجهات المانحة تشدد على بناء علاقات الشراكة سعياً وراء النهوض بكفاءة وفعالية جهود الحد من الفقر والتوصل إلى توافق حول ما يلي:

- تحديد الأولويات الإنمائية؛
  - التدابير الإصلاحية الضرورية لتحقيق تلك الأولويات؛
  - البرامج و/أو المشروعات الرامية إلى مساندة تلك التدابير الإصلاحية؛ و
  - التنفيذ الناجح لهذه البرامج والمشروعات مع تعريف أفضل لمسؤوليات الجهات المعنية في العملية.
- وكان من بين تدابير التصدي لشح الموارد الإنمائية الجهود المبذولة لتنسيق موارد المعونة المتاحة بحيث تنصب على مبادرات مشتركة لمكافحة الفقر. ويوفر الإطار الإنمائي المشترك الذي اقترحه البنك الدولي وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية على حد سواء الأطر اللازمة لمثل هذه العمليات المشتركة

ويتسم التعاون الفعال بين الجهات المانحة بأهمية متزايدة للحد من الازدواجية وتفادي إثقال القدرات الإدارية والتنظيمية للبلدان المضيفة. كما أن الجهات المانحة والبرامج متعددة الأطراف يمكن أن تشير الارتباك ضمن الحكومات. ورغم امتنان هذه الحكومات لما تتلقاه من مساعدة، فإنها قد تبدأ في النظر إلى أنشطة الجهات المانحة على أنها تشير من العراقيل أكثر مما تقدم من المساعدات،

المهمة لعلاقة الشراكة على المستوى الكلي تعزيز فعالية المعونة من خلال النهوض بالتنسيق بين الجهات المانحة. ومنذ مؤتمر القمة الاجتماعية للأمم المتحدة عام ١٩٩٥ يعمل المجتمع الدولي على إعادة بناء علاقة الشراكة العالمية مع الفقراء. وكان أحدث تعبير عن ذلك قمة الألفية التي انعقدت في سبتمبر/أيلول عام ٢٠٠٠ حينما أكد رؤساء الدول والحكومات التزامهم بخفض عدد ضحايا الفقر المدقع بمقدار النصف بحلول عام ٢٠١٥. وعلى هذا، فإن الأمم المتحدة تنظر منذ بعض الوقت إلى التخفيف من وطأة الفقر على أنه هدفها الأسمى. وقد وافقت البلدان المانحة الرئيسية تحت رعاية منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي على توجيه معوناتها نحو أهداف مماثلة في ميدان مكافحة الفقر على المستوى الوطني. وترتكز هذه العملية على وثائق استراتيجية الحد من الفقر التي يتولى إعدادها كل بلد من البلدان المتلقية لمساعدات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.<sup>١</sup>

ومع الأسف، فإن الأساس المادي لتحقيق هذا الهدف العالمي إزاء الفقر من زاوية المساعدة الإنمائية لم يُعزز، بل إنه تآكل في الحقيقة في السنوات الأخيرة. وكما رأينا، فإن غالبية الفقراء تعيش في المناطق الريفية، وتستقي رزقها من قطاع الزراعة والأنشطة المصاحبة له؛ ومع ذلك فقد هبط حجم المساعدة الإنمائية المقدمة إلى هذا القطاع بنسبة تقرب من الثلثين بين عامي ١٩٨٧ و١٩٩٨. كما نحت المساعدات إلى التحول من مساندة الأنشطة الإنتاجية للمزارعين الفقراء إلى دعم القطاعات الاجتماعية.

ومن هنا تكمن المفارقة: فثمة هدف طموح للتخفيف من وطأة الفقر وموارد أقل لبلوغه. فإذا ما أردنا تحقيق هدف خفض معدلات الفقر المدقع بنسبة النصف بحلول عام ٢٠١٥، فإن من الواجب أن تزداد المساعدات الإنمائية، وأن يتناسب النصيب المخصص للزراعة مع أهمية هذا القطاع في توليد موارد الرزق لغالبية الفقراء.

وحال تلبية هذا الطلب، فإن التحدي المطروح سيتمثل في تطوير وتدعيم تعاون حقيقي، وتسيير رشيد، وإطار سياسات يستطيع فقراء الريف في البلدان النامية المشاركة فيه. وتحتاج حكومات البلدان النامية والجهات المانحة إلى علاقات الشراكة لضمان مكافحة الفقر على نحو يتسم بالكفاءة التكاليفية؛ بينما يحتاج فقراء الريف إلى مثل هذه العلاقات لمساندة مبادراتهم الذاتية، دون تدخل الجهات المانحة الذي يلقي الانتقاد أحياناً.<sup>٢</sup>

أيضاً، لتوفير المساندة وزيادة القدرة التفاوضية للفقراء عبر إنشاء الروابط التجارية والتسويقية.

## سياسات المؤسسات الريفية المناصرة للفقراء

يُستبعد الفقراء عموماً من المؤسسات وعلاقات الشراكة التي قد تمكنهم من المساهمة في القرارات التي تؤثر على حياتهم ومن التحكم فيها. ويرجع ذلك إلى أن المؤسسات تخضع عادة لسيطرة الأقوياء من غير الفقراء. ويؤدي نقل الأصول المناسبة مثل الأراضي والتعليم، والتكنولوجيا لزيادة إنتاجية الأصول، والأسواق للنهوض بالمبيعات والمشتريات، إلى تحسين 'خيارات الخروج' المتاحة للفقراء، وهو ما قد يساعدهم أيضاً مع مرور الزمن على تغيير المؤسسات لكي توفر لهم منافع مستدامة. ولم تنجح المؤسسات اللامركزية لإدارة الموارد الطبيعية والخدمات المالية في الوصول إلى الفقراء على الدوام، ولو أنها اضطلعت بدور مهم في مساعدة الفقراء، عبر زيادة الكفاءة والاستدامة، حيث تُدفع النُخب المحلية إلى إدراك مصالحها المشتركة مع الفقراء.

إن الحد من الفقر مهمة معقدة تقتضي التزاماً متواصلًا بتدابير مشتركة متسقة، ولكنها مرنة. وليس هناك من تدابير علاجية سريعة، ولا حلول سهلة. وليس بمقدور مؤسسة واحدة، سواء أكانت وطنية أو متعددة الأطراف، عامة أو خاصة، ولا باستطاعة استراتيجية فريدة أن تأمل في أن تتعامل بفعالية مع الظروف والأسباب المختلفة التي تقف وراء الفقر. ولهذا، فإن الاستراتيجية المتلاحمة لمكافحة الفقر تقتضي إرساء علاقات شراكة ثابتة تركز على الثقة وعلى المصلحة الذاتية أيضاً.

ومن المهم الإقرار بالحاجة إلى مساندة إدارة التحول نحو مؤسسات وبرامج مناصرة للفقراء من الأسفل. ويوفر الائتلاف فيما بين الفقراء أنفسهم ومع الأطراف الأخرى الأمل الأفضل للفقراء للاندماج في عملية اقتسام الثروة والتنمية بصورة أكثر إنصافاً من ذي قبل. والضمان الأمثل للسياسات الجيدة هو المساءلة الفعالة.

## استئناف عملية تقهقر الفقر الريفي وتوسيع نطاقها: بناء علاقة شراكة عالمية بين الجهات المعنية

ناقشنا آنفاً علاقات الشراكة على المستوى الصُغري والمتوسط. وتوفر علاقات الشراكة الكلية الإطار العالمي الشامل لاستراتيجيات مكافحة الفقر. ومن بين الأهداف

يمكن أن يكون متحيزاً لصالح الأغنياء والأقوياء. وحتى في الحالات التي يمكن فيها للفقراء التغلب على هذا التحيز، فإن مؤسسات المجتمع المدني غير متطورة في بعض البلدان وعرضة للقمع في مجتمعات أخرى. والقضية الأساسية هي ما إذا كان الفقراء يمتلكون فسحة للمناورة من خلال الاستيلاء على مؤسسات محلية أو مركزية معينة، أو عبر إقامة الائتلافات مع بعض الأقوياء. وحينما تسعى جهود الحد من الفقر إلى الوصول إلى أشد المجموعات فقراً، وهي في الغالب الأقلية اللغوية التي تقطن المناطق الريفية النائية، فإن المشكلة تغدو أكثر صعوبة.

### آفاق النجاح وآفاق الفشل

إن النتائج المقبلة لظاهرة الفقر الريفي يمكن أن تتفاقم بفعل قضايا لم يتناولها هذا التقرير، مثل زيادة الحروب والعنف المدني، أو استفحال آثار مرض الإيدز لتصل إلى مستويات غير متوقعة، أو الاحترار العالمي. وعلى النقيض من ذلك، فإن السياسات العامة الكفوءة والمستقرة في البلدان الضخمة المتمتعة بموارد معدنية كبيرة، مثل نيجيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية، يمكن أن تسفر عن نتائج أوسع وأسرع كثيراً مما هو متوقع الآن في ميدان الحد من الفقر. وعلى هذا، فإننا نختتم هذا التقرير باستشراف السنوات العشرين أو الخمس والعشرين المقبلة متسائلين: ما هي السياسات التي قد تدعو إليها الحاجة في ذلك الوقت لمواجهة آثار النجاح أو الفشل في التعامل مع الفقر الريفي؟ وكيف يمكن أن تُطبَّق الآن سياسات تيسر المهمة المطلوبة؟

إن نجاح جهود الحد من الفقر الواسع في البلدان ذات الدخل المنخفض يعتمد في البداية على تحقيق تقدم في الغلات والعمالة الزراعية، ثم يستند فيما بعد على التحول نحو المنتجات غير الزراعية ذات العمالة الكثيفة، إلى جانب انخفاض أعداد الناس العاملين في الزراعة، وتزايد التمدين. وتحسين الزراعة ضيقة النطاق في البلدان النامية يعتبر عنصراً أساسياً في تحقيق الأهداف الفورية للحد من الفقر، ويمكن أن يسهم إسهاماً حاسماً في عملية التنمية الشاملة، بما في ذلك انبثاق فرص جديدة تماماً لاكتساب الدخل والعمالة في قطاعات أخرى. إن ذلك يشكل نقطة انطلاق إلى الحلول الواسعة، غير أنه لا يمثل بحد ذاته الحل بأكمله.

ولقد تمكنت عدة بلدان في شرق آسيا، وبعد فتوحات في القطاع الزراعي، من التحول إلى النمو العريض غير الزراعي. وينزع ذلك إلى تسريع وتيرة التمدين، لا إلى

إبطائها، مما يخلق مشكلات جديدة، غير أن هذه المشكلات أكثر قابلية للحل لأن الهجرة هذه نابعة من النجاح الريفي لا من اليأس.

على أن النمو الريفي الواسع غير الزراعي والمتسم بكثافة العمالة يشكل على ما يبدو عنصراً محورياً في نجاح شرق وجنوب شرق آسيا. ونحن ندرك أن مثل هذا النجاح، في مرحله الأولية، يبلغ أقصى سرعة له حينما يتوافر الطلب، ولاسيما على السلع الاستهلاكية، من قطاع زارعي محلي سريع النمو ولا يعاني من قدر مفرط من التفاوت. ومثل هذا النمو الريفي غير الزراعي يتسع بسهولة ليغطي أسواقاً أكبر في مرحلة لاحقة. ومن هنا، فإن استراتيجيات التقدم التقني ذات العمالة الكثيفة، والتوزيع الواسع للأراضي والرصيد البشري، لا تؤدي إلى الحد من الفقر على المدى القصير فحسب، بل إنها تيسر أيضاً تحول جهود الحد من الفقر من الاستناد إلى القطاع الزراعي إلى الارتكاز على قاعدة أوسع<sup>٣</sup>.

ولكن ماذا عن الآثار التي ستظهر بعد ٢٠ إلى ٢٥ عاماً نتيجة الفشل في تحقيق النمو الاقتصادي الريفي أو تحويله إلى خفض واسع للفقر؟ إن فترات النمو السريع ترتبط، إجمالاً، بالوتائر السريعة للحد من الفقر، غير أن هناك فوارق واسعة بين البلدان في مدى نجاحها في تحويل النمو إلى خفض لمعدلات الفقر الريفي والحضري. إن الفشل في الحد من الفقر الريفي الأفريقي يرجع بكل تأكيد إلى الركود الزراعي؛ وعلى ما يبدو، فإن الاستثناءات الأخيرة من ظاهرة الركود، مثل أوغندا، وغانا، وأرجاء من أثيوبيا، تُظهر أيضاً بعض الخفض في مستويات الفقر. ومن جهة أخرى، فإن الهند نعمت بوتيرة نمو في الفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٩ تفوق ما شهدته في الفترة ١٩٧٥ - ١٩٨٩، غير أنها عانت من بطء شديد في استجابة الفقر الريفي للنمو الزراعي أو الكلي، ومن ثم من تباطؤ وتيرة الحد من الفقر الريفي. ومن الصعب أن نصدق، ولاسيما مع تحول الخصوبة بحيث تضم الأسر الريفية الفقيرة عدداً أقل وأفضل تعليماً من الأطفال، أن تباطؤ وتيرة انخفاض الفقر الريفي في الهند سيستمر إذا ما تمت المحافظة على النمو الزراعي. غير أن من المعقول، لسوء الحظ، أن الفقر سيتواصل في كثير من أنحاء أفريقيا إذا لم تتسارع وتيرة النمو الزراعي، ولاسيما في المناطق التي يتسم فيها توزيع الأراضي بتفاوت شديد.

ويوثق هذا التقرير التقدم العظيم في الحد من الفقر الريفي، ولكنه يوضح تباطؤاً مقلقاً وفشلاً في الوصول إلى مناطق واسعة. إن مصادر التقدم تكمن في تزويد الفقراء

بالأصول، والتكنولوجيات المناسبة، وبالقدرة على الوصول إلى الأسواق، وفي تمكن هؤلاء من التأثير بشكل أكبر على المؤسسات اللامركزية والقطرية. ولقد أسهم الفقراء ذاتهم، والمنظمات غير الحكومية، ومنظمات مثل الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، في ضمان مشاركة الفقراء في اتخاذ القرارات المتصلة بالائتمان، والتكنولوجيا الزراعية، وإدارة الموارد الطبيعية، وفي الكثير أيضاً من المجالات التي تؤثر على فرصهم في الإفلات من قبضة الفقر.

إننا نقف الآن على مفترق طرق. فلقد استنفدت بعض الحلول الفعالة القديمة، مثل الحل الكلاسيكي لإعادة توزيع

الأراضي، والثورة الخضراء، وتوسيع الري، كل إمكانياتها. ومع ذلك، فإن أسباب فعالية مثل هذه الحلول تظل صحيحة: إذا ما يزال الفقراء بحاجة إلى الوصول إلى الأصول والتكنولوجيات المعززة للأمن والمتسمة بالعمالة الكثيفة. إن المؤسسات، وعلاقات الشراكة المحلية والعالمية المطلوبة (التي تربط الفقراء خصوصاً بالعلماء وبالقطاع الخاص)، والأنماط السوقية المثلى لتزويد الفقراء بقدرة الوصول اللازمة قد تغيرت. غير أن حاجة الفقراء إلى المشاركة في عملية تحريرهم هم أنفسهم ما تزال على حالها.

## الحواشي

- ١ كانت وثائق الاستراتيجيات القطرية للحد من الفقر شرطاً مسبقاً للاستفادة من تدابير تخفيف الديون في ظل مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، غير أنها ستصبح قريباً شرطاً مسبقاً أيضاً لتلقي القروض من البنك بشروط المعونة (عبر المؤسسة الدولية للتنمية)، أو للمساندة متوسطة الأجل من مرفق النمو والحد من الفقر التابع لصندوق النقد الدولي، المعروف سابقاً باسم مرفق الإصلاح الهيكلي المعزز.
- ٢ يرى المتشككون أن 'علاقة الشراكة ... هي أساساً [طريقة] كي تغدو الجهات المانحة أكثر تدخلاً ... لتطبيق أهداف التحرير على نحو يتسم بفسط أكبر من الفعالية والجماعية (Abugre 2000) .
- ٣ لعل هذا هو السبب في أنه على الرغم من أن نصيب الزراعة من الناتج المحلي الإجمالي قد انكمش إلى نسبة تتراوح بين ١٠ و ٢٠٪، فإن الفوارق بين البلدان في تفاوت الأراضي الزراعية قد ظل يفسر جانباً كبيراً من متغايراتها في التفاوت الكلي (Carter 2000) .