تحسين الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها | سياسة



تمكين السكان الريفيين الفقراء من التغلب على الفقر
IFAD

تحسين الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها

سياسة

تمكين السكان الريفيين الفقراء من التغلب على الفقر
IFAD

كافة الصور هي من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

طباعة: بالومبي ولانتشي، روما (إيطاليا)

ديسمبر/ كانون الأول 2008

المحتويات

توصية بالموافقة 3

مقدمة 4
الإطار المفاهيمي والسياق المتغير 5
أهداف السياسات والمبادئ التوجيهية 15
الأدوات التشغيلية 18
تدابير التخفيف من وطأة المخاطر 23
الآثار على الموارد البشرية والمالية 24
نشر السياسات 25

الملاحق

الملحق الأول – الإشارات المرجعية إلى الأراضي في الإطار الاستراتيجي للصندوق للفترة 2007–2010 26
الملحق الثاني – نظام حيازة الأراضي: مصطلحات وتعاريف 27
الملحق الثالث – البيانات المعيارية للمؤسسات الأخرى 29
الملحق الرابع – عمل الصندوق في الماضي في مجال قضايا الأراضي والدروس المستفادة 34
الملحق الخامس – الائتلاف الدولي المعني بالأراضي 42

1 مقدمة

يعتبر الوصول المضمون إلى الأراضي المنتجة أمراً بالغ الأهمية بالنسبة للملايين من الفقراء الذين يعيشون في المناطق الريفية ويعتمدون في معاشهم على الزراعة، أو الثروة الحيوانية، أو الغابات. إذ أن هذا الوصول يحد من مدى هشاشتهم إزاء الجوع والفقر؛ ويؤثر على قدرتهم في الاستثمار في أنشطتهم الإنتاجية وفي الإدارة المستدامة لمواردهم؛ ويعزز من الآفاق المتاحة لهم للنهوض بموارد رزقهم؛ ويساعدهم على تطوير علاقات منصفة مع بقية شرائح المجتمع. ومن ثم فإنه يسهم في إرساء العدالة، والسلام، والتنمية المستدامة.

ووفقا للإطار الاستراتيجي للصندوق للفترة 2007–2010،[1] فإن الهدف الاستراتيجي الأول للصندوق يتمثل في المساعدة على "ضمان وصول فقراء الريف من النساء والرجال بصورة ميسورة ومستدامة إلى...الموارد الطبيعية (الأراضي والمياه)، بحيث يتمكنون بعدها من إدارتها بصورة كفوءة ومستدامة".

وترتبط قضايا الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بكل المجالات الاستراتيجية لأنشطة الصندوق. وتتسم قضايا الأراضي بأهمية خاصة الآن، بالنظر إلى أن عوامل النمو السكاني، وارتفاع أسعار الأغذية، وأثر التغير المناخي، والنظم التجارية، والنظم الغذائية العالمية المحكومة بالمستهلكين والشركات العالمية، وتزايد الطلب على أنواع الوقود الزراعي والأعلاف، تتسبب في منافسة عنيفة على الأراضي وضغوط بالغة الشدة على نظم الحيازة. وفي عهد جديد متسم بارتفاع أسعار الأغذية والوقود، فإن هذه الضغوط ستتصاعد على الأرجح أكثر فأكثر. وتهدد الضغوط المذكورة أمن الأراضي وحيازتها، ومن ثم الأمن الغذائي وموارد رزق الملايين من الريفيين الفقراء الذين لم تكن قدرتهم على الوصول إلى الأراضي عرضة للتهديد في الماضي. ويثير ذلك بدوره مخاطر تتعلق بالتدهور البيئي والنزاع الاجتماعي.

وقد جرت صياغة سياسة الصندوق بشأن تعزيز الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها بهدف تحقيق ما يلي: (أ) توفير إطار مفاهيمي للعلاقة بين قضايا الأراضي والفقر الريفي، مع الإقرار بتعقيد الحقائق الريفية الناشئة وديناميكياتها؛ (ب) تحديد الآثار الرئيسية لهذه العلاقة على استراتيجية الصندوق وتجهيز البرامج وتنفيذها؛ (ج) وضع مبادئ توجيهية لتعميم الاهتمام بقضايا الأراضي في العمليات والأدوات التشغيلية الرئيسية للصندوق؛ (د) توفير إطار للتطوير اللاحق للخطوط التوجيهية وأدوات اتخاذ القرارات.

وفي هذه السياسة فإن مصطلح "الأراضي" يشير إلى الأراضي الزراعية، والأراضي الرطبة، والمراعي، والغابات. أما مصطلح "حيازة الأراضي" فيشير إلى القواعد والأعراف والمؤسسات التي تتحكم بكيفية وصول الناس إلى الأراضي، وزمانه، ومكانه، أو باستبعادهم من مثل هذا الوصول.[2] أما مصطلح "أمن حيازة الأراضي" فيشير إلى المطالبات قابلة الإنفاذ المتعلقة بالأراضي، مع مستوى من الإنفاذ يتراوح بين القوانين الوطنية والقواعد القروية المحلية، المدعومة مرة أخرى بأطر تنظيمية وطنية. كما يشير إلى القدرة المقرة للناس بالتحكم بالأراضي وإدارتها، أي استخدامها والتصرف بمنتجاتها وكذلك الانخراط في معاملات مثل نقل الأراضي أو تأجيرها.

ولا يعني التركيز على الأراضي تجاهل الصلات المتأصلة للموارد الطبيعية الأخرى، ولاسيما المياه. بل إن الهدف هو ضمان تركيز السياسات، والمؤسسات، والعمليات على نحو كان يمكن أن يتعرض للإضعاف بغير ذلك في حال توسيع النطاق بحيث يشمل قضايا أضخم تتعلق بالوصول إلى الموارد الطبيعية، وبتسييرها، وإدارتها.

1 انظر الملحق الأول. وهذا ما يتماشى أيضا مع المادة 17 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: "كل شخص له حق التملك بمفرده أو بالاشتراك مع غيره."

2 IFAD. Guidelines for the Incorporation of Land Tenure Issues into IFAD-Supported Operations in Eastern and Southern Africa. Rome, March 2004.

2 الإطار المفاهيمي والسياق المتغير

الأراضي وموارد رزق الريفيين

يكون النمو الاقتصادي عادة أضخم حجماً وأوسع اقتساماً حينما يتمتع الناس بقدرة عادلة ومضمونة للوصول إلى الأراضي. ويوضح تحليل لسياسات الأراضي صادر عن البنك الدولي عام 2005 وشامل لـ 73 بلداً بين عامي 1960 و2000 أن البلدان المتسمة بقدر أكبر من التوزيع الأولي المنصف للأراضي قد حققت معدلات للنمو تزيد بنسبة ضعفين إلى ثلاثة أضعاف عن تلك البلدان التي كان فيها توزيع الأراضي أقل عدلا.[3] وبالمثل فإن Keith Griffin وزملاءه يشيرون إلى أن "التدابير الناجحة للإصلاح الزراعي قد أسهمت في تحقيق نمو اقتصادي سريع. وأن عامل السببية يسير في كلا الاتجاهين. فهناك دلائل على أن التوزيع العادل للأراضي يؤدي بالتالي إلى تسريع النمو، في حين أن النمو السريع يزيد من احتمالات أن تسهم تدابير الإصلاح الزراعي القائمة على إعادة التوزيع في الحد من الفقر الريفي بل والحضري أيضا".[4] وقد أسهمت عمليات الإصلاح الزراعي في الصين، في أواخر السبعينات وأوائل الثمانينات، في تحقيق أضخم وأسرع معدل للحد من الفقر الريفي في العصور الحديثة.[5]

وتعتبر الأراضي مورداً اقتصادياً وعاملاً مهماً في صياغة الهوية الفردية والجماعية، وفي التنظيم اليومي للحياة الاجتماعية، والثقافية، والدينية. كما أنها مورد سياسي هائل يحدد علاقات القوة بين وضمن الأفراد، والأسر، والمجتمعات المحلية في ظل النظم القائمة للتسيير.[6]

وفي المجتمعات الريفية فإن المحرومين أو شبه المحرومين من ملكية الأراضي وذوي حقوق الحيازة غير المضمومة يشكلون المجموعات الأشد فقراً وتهميشاً وضعفا. وتنحو حقوق هذه المجموعات إلى أن تكون ثانوية، وقلما تتجاوز حقوق الاستخدام؛ كما وتكون هذه الحقوق ضعيفة وغير محمية في الغالب، ولاسيما بالنسبة للنساء. وفي الهند، ونيبال، وتايلند، على سبيل المثال، فإن أقل من 10 في المائة من المزارعات يملكن الأراضي باسمهن، أما في كينيا، حيث توفر النساء نسبة 70 في المائة من اليد العاملة الزراعية، فإن نسبة 1 منهن فقط يتمتعن بملكية الأراضي.[7] وفي الغالب تكون حقوق النساء ثانوية، ومشتقة، ومؤقتة، ومستخلصة عبر الزواج، أو الأطفال، أو العلاقات الأخرى مع الرجال، ومن ثم فإنها تتزعزع عند انقطاع الصلة الذكرية.[8]

وتعتمد موارد الرزق الريفية على مصادر دخل متنوعة. فعدم امتلاك الأراضي الزراعية لا يشكل آلياً حالة حرمان بالنسبة للأسر الريفية. على أنه بالنسبة للأسر الريفية المعانية من الفقر الشديد وانعدام الأمن الغذائي، والتي تمثل المجموعة المستهدفة للصندوق، فإن المحاصيل، والثروة الحيوانية، والمنتجات الطبيعية، والموارد الحرجية الخاضعة لنظم الملكية المشتركة، ما تزال تسهم إسهاماً حاسماً في دخولها واستراتيجيات موارد رزقها المتنوعة. وبالنسبة لهذه المجموعة فإن الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها يندرجان في عداد العوامل الرئيسية التي تؤثر على خياراتها وآفاقها، ويشكلان أساساً مستقراً للأمن الغذائي وللدخل في سياق أسواق العمل الريفية المحدودة، والموسمية، وغير المجزية نسبيا.

وتؤثر قضايا الأراضي على الآفاق والخيارات اليومية للريفيين الفقراء من النساء والرجال. ويخلّف الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها أثره على القرارات المتصلة بطبيعة المحاصيل المزروعة، سواء أكانت لأغراض كفافية أم تجارية. كما أنها تؤثر على مدى استعداد المزارعين للاستثمار في تدابير تحسين الإنتاج، والإدارة المستدامة، واعتماد تقانات جديدة

3 Deininger, K.(2003). Land Policies for Growth and Poverty Reduction. World Bank Policy Research Report, World Bank.

4 Griffin, K., Khan, A.R. and Ickowitz, A. (2002). "Poverty and the Distribution of Land", Journal of Agrarian change, 2(3): 279-330, p. 315.

5 World Bank. World Development Report, box A2, p 46.

6 Professor Okoth-Ogendo. Keynote Address. Workshop on Land Tenure Security for Poverty Reduction in Eastern and Southern Africa. Organized by IFAD/ United Nations Office for Project Services/Ministry of Lands, Housing and Urban Development, Government of Uganda. Kampala, 27-29 June 2006.

7 لا تشمل هذه النسب حقوق الاستخدام الثانوية للنساء أو الوصول إلى الموارد المشتركة، بغض النظر عن مدى ضعفها.

8 يؤدي فيروس نقص المناعة البشرية/مرض الإيدز إلى تفاقم ذلك، ولاسيما في أفريقيا.

وابتكارات واعدة. ويعتمد نجاح الجهود المقبلة لترويج التقانات الزراعية الجديدة للتخفيف من وطأة التغير المناخي و/أو التكيف معه على أمن الحيازة. وتؤدي الأراضي أيضاً دور الضمانة ومن ثم فإنها تؤثر على مدى قدرة الناس على الوصول إلى الخدمات واستفادتهم من الأسواق.

وتخلِّف نظم حيازة الأراضي أثراً كبيراً كذلك على نواتج المشروعات الإنمائية. فإذا لم تتم مراعاة قضايا الوصول إلى الأراضي وحيازتها بصورة كافية، فإن النظم ذاتها يمكن أن تغدو جزءاً من المشكلة، بحيث تهدد قدرة الفقراء على الوصول إلى الأراضي والتمتع بأمن الحيازة. وعلى سبيل المثال، فإن تقانات الري الجديدة تخلق فرصاً اقتصادية تزيد من قيمة الأراضي وقد تجتذب مصالح أشد قوة. كما أن بناء الطرق لتيسير الصلات السوقية قد يؤدي إلى تحفيز تدفق مستوطنين جدد، ومن ذوي الموارد الأفضل في الغالب، مما يسهم في اشتداد المنافسة على الموارد وفي إثارة النزاعات الاجتماعية. ويتطلب تفادي هذه العواقب غير المقصودة النظر في كل الحقوق القائمة، بما في ذلك الحقوق الثانوية، وحقوق المجموعات، وترتيبات المستخدمين المتعددين، وحمايتها.

نظم حيازة الأراضي[9]

تتسم نظم حيازة الأراضي بالتنوع والتعقيد. ويمكن أن تكون هذه النظم رسمية أو غير رسمية؛ وقانونية أو عرفية؛ وتحظى بالاعتراف القانوني أو لا تحظى به؛ ودائمة أو مؤقتة؛ وذات ملكية خاصة أو مشتركة؛ ورئيسية أو ثانوية. وقد تأثرت نظم الحيازة في العديد من البلدان النامية بسياسات الأراضي الاستعمارية السابقة التي أرست أنماطاً راسخة لتوزيع الأراضي. وهكذا فإن العديد من النظم الوطنية والمحلية تتألف من مجموعة متعددة من القواعد، والقوانين، والتقاليد، والتصورات، واللوائح المتداخلة (والمتعارضة أحياناً) التي تنظم كيفية ممارسة حقوق الناس في استخدام الأراضي، والتحكم بها، ونقلها.

وليس هناك من قضية "أراض" منفردة، وتتباين القوى التي تؤثر على وصول الريفيين الفقراء من النساء والرجال إلى الأراضي، وتحكمهم بها، من إقليم إلى آخر، ومن بلد إلى بلد، وضمن القطر الواحد، ومن مجتمع محلي إلى آخر. وقد يشكل علاج قضية الأراضي المتعلقة بمجموعة ما بداية المصاعب لمجموعة أخرى.

وعملت الحكومات والمؤسسات على ترويج تدابير إصلاح حيازة الأراضي لإضفاء الصبغة الرسمية على الحقوق وتسجيل سندات تملك الأراضي، غير أن هذه التدابير لم تسفر على الدوام عن الآثار الإيجابية المنتظرة، ولاسيما بالنسبة للفقراء.[10] وفي الواقع فإن ترويج حقوق الأراضي الفردية الحصرية، والقابلة للتصرف، والمسجلة قانونياً، ليست على الدوام الحل الأمثل للسكان الريفيين الفقراء الذين يعتمد الكثير منهم على نظم الملكية المشتركة الأكثر اتساماً بالمرونة، والتنوع، واللامركزية التي يستطيعون في غالب الأحيان ممارسة قسط أكبر من التأثير عليها والمواتية بصورة أفضل لأوجه الاستخدام المثلى للأراضي.

ويعتبر أمن حيازة الأراضي ضرورياً، ولكنه غير كاف للحد المستدام من الفقر الريفي والنهوض بموارد الرزق. ومن الواجب استكمال إجراءات تعزيز أمن حيازة الأراضي بسياسات وخدمات واستثمارات مناصرة للفقراء تقلل من مستوى الهشاشة وتمكِّن الناس من استخدام قدرتهم على الوصول إلى الأراضي على النحو الأمثل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحاجة تدعو إلى سياسات تمكينية تتجاوز المستوى الوطني لمعالجة قضايا مثل الهجرة، والأنشطة الرعوية، والنزاعات التي تخترق الحدود الوطنية بل وحتى الأقاليم، وتتطلب نهجاً متعددة البلدان أو نهجاً إقليمية.

الاتجاهات الحالية والتحديات الناشئة

وفقاً لتقرير التنمية في العالم لعام 2008، فإن حجم سكان الريف "سيواصل حسبما هو منتظر نموه حتى عام 2020 ... وسيبدأ الانخفاض في جنوب آسيا بعد عام 2025 فحسب، أما في أفريقيا فبعد عام 2030 على الأقل".[11] ويؤدي تزايد عدد سكان الريف إلى توسع المناطق المزروعة، والزحف على الغابات، والأراضي الرطبة، وعلى الموائل الطبيعية القليلة المتبقية، وكذلك إلى اتساع ظاهرة الحرمان

9 فيما يتعلق بالقسم باء يرجى الرجوع إلى الملحق الثاني الذي يستفيض في عرض التعاريف والمفاهيم.

10 الصندوق (2001). تقرير الفقر الريفي. روما.

11 World Bank. Agriculture for Development. World Development Report 2008. Washington, D.C. October 2007, p. 29.

من ملكية الأراضي وانكماش مساحة المزارع. وفي الهند، على سبيل المثال، فقد انخفض متوسط مساحة حيازات الأراضي من 2.6 هكتار عام 1960 إلى 1.4 هكتار عام 2000 وما زال آخذاً بالانخفاض. وفي بنغلاديش، والفلبين، وتايلند، وعلى مدى 20 سنة تقريباً، انخفض متوسط مساحات المزارع واتسعت ظاهرة الحرمان من ملكية الأراضي.[12] وفي كمبوديا ارتفعت نسبة الحرمان من ملكية الأراضي في الريف من 13 في المائة عام 1997 إلى 20 في المائة عام 2004. ويعتقد المحللون أن الرقم الراهن يقارب 30 في المائة.[13] وفي أفريقيا الشرقية والجنوبية، بالمثل، فقد انخفضت حصة الفرد من الأراضي المزروعة إلى النصف على مدى الجيل الماضي في عدد من البلدان، وتقل حصة الفرد الآن من الأراضي المزروعة عن 0.3 هكتار.[14]

وفي العديد من البلدان النامية فإن التغير المناخي يزيد من حالات الجفاف، وفشل المحاصيل، ونفوق الحيوانات، كما يعجل من وتائر شح المياه، وقطع الغابات، والتدهور الخطير للأراضي.[15] ووفقاً لمصادر مختلفة فإن مساحة تتراوح بين 5 و10 ملايين هكتار من الأراضي الزراعية يضيع سنوياً على المستوى العالمي نتيجة التدهور الحاد.[16] ويعتبر السكان الريفيون الفقراء الأشد هشاشة إزاء هذه الآثار التي يتطلب تصحيح مسارها توظيف الاستثمارات في الإدارة المستدامة وممارسات الإحياء، علماً بأن مثل هذه الاستثمارات والممارسات تحتاج، كحد أدنى، إلى توفير أمن الحيازات.

ويؤدي ارتفاع أسعار الوقود والأغذية، وزيادة الطلب على الأغذية والطاقة وأشكال الدعم الحكومي إلى زيادة المنافسة على الأراضي والزحف على المناطق الحدية والغابية، ومناطق السكان الأصليين، وموارد الأراضي الأخرى ذات الملكية المشتركة؛ وتسفر هذه الاتجاهات عن ظاهرة قالت عنها "مبادرة الحقوق والموارد"، وهي تحالف من المنظمات الدولية، والإقليمية، والمجتمعية المنخرطة في أنشطة الصون، والبحوث، والتنمية، أنها ربما تكون "آخر استلاب عالمي للأراضي".[17]

ويسعى عدد من الحكومات إلى شراء أو استئجار أراض في البلدان النامية بغية ضمان إمداداتها من الأغذية، والأعلاف، والوقود الزراعي. وتقوم الشركات العامة والخاصة والمجموعات الصناعية بشراء ملايين الهكتارات من الأراضي في أفريقيا، وآسيا، وأمريكا اللاتينية لإنتاج الأغذية أو الوقود الزراعي. كما تشتري المصارف الاستثمارية وصناديق التحوط مساحات شاسعة من الأراضي الزراعية حول العالم. وتقود السرعة التي تتزايد فيها الطلبات على الأراضي الزراعية إلى تآكل قدرة مستخدمي الأراضي الفقراء على الاستمرار في الوصول إليها. ويعتبر الفقراء من ذوي الحيازات غير المضمونة الأشد تعرضاً لعمليات الاستيلاء على أراضيهم وطردهم منها. وحتى حينما تُصنف الأراضي المستولى عليها بأنها "مهجورة" أو "حدية"، فإنها يمكن أن توفر أساساً حيوياً لموارد رزق الفقراء وبخاصة النساء، بما في ذلك عبر زراعة المحاصيل، وتربية القطعان، وجمع الحطب والأدوية. وفي الكثير من البلدان يجري تحويل مساحات واسعة من الغابات إلى مزارع تجارية، مما يهدد على السواء النظم الإيكولوجية وموارد رزق الفقراء رجالا ونساء الذين يعتمدون على منتجاتها ويستخدمونها في الرعي.[18], [19]

وبالنسبة لبلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض فإن التحديات الراهنة تتسم بأهمية بالغة جداً نظراً إلى أنه في وجه الطلب المتزايد على الأغذية، وارتفاع أسعار الأغذية في الأسواق الدولية، وانخفاض القدرة على الاستيراد، فإن على الإنتاج الغذائي المحلي أن يلبي الاحتياجات الغذائية المحلية.[20] وهو إنتاج يتولاه في معظم البلدان النامية في أفريقيا وآسيا المزارعون من أصحاب الحيازات الصغيرة، وهم الأكثر عرضة للتهديد من القوى التي تضغط لتركيز حيازات الأراضي وتجميعها.

الأراضي في جدول الأعمال الإنمائي الناشئ

يوجه الباحثون والعاملون الإنمائيون على حد سواء اهتماماً متزايداً في الآونة الأخيرة لقضايا الأراضي. وتسهم عدة عوامل في خلق هذا الاتجاه. ففي بعض أرجاء أمريكا اللاتينية، وجنوب وشرق

12 المرجع السابق، الصفحتان 118 و119.

13 Shalmali, G. (2006). "Land and Natural Resource Alienation in Cambodia". Focus on the Global South.

14 Jayne, T., Michigan State University.

15 تشير دراسة أنجزتها مؤخراً دائرة الإيكولوجيا العالمية التابعة لمؤسسة كارنيجي للعلوم (http://globalecology.standford.edu/DGE/CIWDGE.HTML) إلى أن غلات المحاصيل قد انخفضت بنسبة تتراوح بين 3 و5 في المائة مقابل كل زيادة بمقدار درجة حرارة واحدة بمقياس فهرنهايت (0.56 مئوية).

16 المرجع السابق، الصفحة 87.

17 www.rightsandresources.org.

18 للاطلاع على الاتجاهات والبيانات ودراسات الحالة المحددة انظر: (a) International Institute for Environment and Development (IIED) and FAO (2008). "Fuelling Exclusion? The Biofuels Boom and Poor People's Access to Land"; (b) IIED/FAO (2008). "Climate Change, Bioenergy and Land Tenure";(c) African Biodiversity Network (ABN) "Agrofuels in Africa; The Impacts on Land, Food and Forests" (http://www.biofuelwatch.org.uk/docs/ABN_Agro.pdf); (d) GRAIN (2007) Seedling: agrofuels special issue, GRAIN, Barcelona, Spain; (e) Menon, S. and Merriman, J. "Banks, funds swoop on farmland as commodities boom". London (Reuters), March 13, 2008; and (f) Henriques, D."Boom in food prices raises appeal of farmland as an investment". International Herald Tribune, 5 June 2008.

19 FAO (2008). «*Gender and Equity Issues in Liquid -Biofuels Production – Minimizing the Risks to Maximize the Opportunities*».

20 World Bank, World Development Report 2008, p. 45.

أفريقيا، وآسيا يواصل التوزيع المشوه للغاية للأراضي عرقلة النمو عريض القاعدة، كما أنه يقود إلى القلاقل الأهلية، وتدهور الموارد الطبيعية، بل وحتى إلى النزاعات العنيفة. وتتسم أنحاء كثيرة في أفريقيا جنوب الصحراء وآسيا بازدواجية متواصلة بين الحقوق القانونية والعرفية، وهو ما يشكل في الغالب عاملاً محورياً في ظواهر انعدام أمن حيازة الأراضي، والتدهور البيئي، والنزاعات. وتواجه البلدان الاشتراكية السابقة في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى تحديات هائلة في ميدان تفكيك المزارع الجماعية وخصخصة الأراضي، وفي خلق أطر قانونية ومؤسسية جديدة للإدارة الفعالة للأراضي.

ويرجع الاهتمام المتزايد بحيازة الأراضي وإدارتها أيضاً إلى البحوث الإنمائية المعاصرة التي تظهر، كما سبقت الإشارة، أن البلدان ذات التوزيع العادل للأصول تحظى بمستوى من النمو الاقتصادي السريع، والمستدام، والجامع يفوق ما هو قائم في البلدان ذات التوزيع الجائر للأصول. وتؤكد بحوث المستوى الضيق بشأن أسباب وديناميات الفقر الريفي الصلة الوثيقة القائمة بين الوصول المضمون إلى الأراضي ومستويات الفقر في الكثير من المناطق الريفية حول العالم. وهناك أدلة أيضاً على أنه حتى المكاسب التراكمية الصغيرة في الوصول المضمون إلى الأراضي يمكن أن تترك أثراً مهماً على تعزيز الأمن الغذائي وزيادة قدرة الريفيين الفقراء على مجابهة الصدمات الخارجية. ولا يعتبر أمن الحيازة هاماً للإنتاج الزراعي وحده: فهو يزود الفقراء أيضاً بالوسيلة اللازمة للتفاوض بصورة عادلة بشأن تنويع موارد رزقهم وبناء قدرتهم على القيام بأنشطة غير زراعية بديلة وقابلة للاستمرار باستخدام أراضيهم كضمانة، أو بتأجيرها، أو باستخلاص قيمتها الحقيقية عبر بيعها.

ويرجع الاهتمام المتجدد بالأراضي كذلك إلى الإقرار الراهن بعدد من القضايا الإضافية التي تخترق مجال الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها، ولكنها لم تلق ما تستحقه من عناية في ظل السياسات والتدابير الإصلاحية السابقة المتعلقة بالأراضي. وتشمل هذه القضايا، بين جملة أمور، حقوق النساء والشباب والحقوق الإقليمية للأقليات الإثنية والسكان الأصليين.

وعلى المستوى العالمي، فقد تردد صدى الإقرار بأهمية قضايا حيازة الأراضي بالنسبة للنمو طويل الأجل، والحد من الفقر، والسلام، والتمكين المدني في التقارير الأخيرة للتنمية في العالم (2003 و2005 و2008) وتقرير التنمية البشرية (2005). وأصدرت العديد من الوكالات الإنمائية الدولية[21] والمنظمات غير الحكومية وثائق سياسات وخطوطاً توجيهية بشأن الوصول إلى الأراضي، وأمن الحيازة، والإصلاح الزراعي. كما ينعكس تطور السياسات المتعلقة بقضايا الأراضي في العدد المتزايد من العمليات المتصلة بالأراضي. ففي البنك الدولي، مثلاً، تشكل الاستثمارات المتعلقة بحيازة الأراضي الجانب المتنامي الأعظم من الحافظة الريفية.[22]

وفضلاً عن ذلك، فقد تم إنشاء اللجنة الرفيعة المستوى للتمكين القانوني للفقراء برعاية الأمم المتحدة التي تتمثل مهمتها الرئيسية في استكشاف كيف يمكن "للبلدان الحد من الفقر من خلال التدابير الإصلاحية التي تيسر الوصول إلى الفرص الاقتصادية والحماية القانونية بالنسبة للجميع". وتشكل تقوية أمن حيازة الأراضي للفقراء وتعزيز حقوق ملكيتهم عنصراً مركزياً في تلك المهمة.[23] وبدعم من الصندوق والشركاء الآخرين، قامت منظمة الأغذية والزراعة بتنظيم المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية الذي استضافته حكومة البرازيل في بورتو أليغري في مارس/آذار عام 2006. ويدعو إعلان المؤتمر المذكور

21 للإطلاع على البيانات المعيارية للمؤسسات الأخرى، انظر الملحق الثالث.

22 استعراض مكتبي.

23 Commission on Legal Empowerment of the Poor (2008). "Making the Law Work for Everyone", Volume II, p. iii.. (www.undp.org/legalempowerment)

في بوليفيا ساند الصندوق التنمية الذاتية للسكان الأصليين في بيني للاستفادة من الإصلاح الزراعي. وتعاون المشروع مع منظمات السكان الأصليين على المستويات المحلية والإقليمية ويسَّر الاعتراف القانوني بالمجتمعات المحلية لهؤلاء السكان، وهو ما كان شرطاً أساسياً للحصول على سندات الملكية الجماعية لأراضي الأسلاف. وجرى تنفيذ وإدارة الأنشطة الرئيسية في عملية منح سندات التمليك، مثل تحديد الأراضي وترسيم حدودها، والتفاوض مع الشاغلين الحاليين لها، بصورة مشتركة مع معهد الإصلاح الزراعي وفرق السكان الأصليين. وعاد المشروع بالفائدة على 157 من المجتمعات المحلية للسكان الأصليين، بما في ذلك 219 7 امرأة و374 8 رجلا. وتم استصلاح نحو مليون هكتار من أراضي السكان الأصليين. ووفقاً لتقدير مكتب التقييم فإن أنشطة منح سندات تمليك الأراضي والتعزيز التنظيمي للمجتمعات المحلية للسكان الأصليين تعتبر من بين الإنجازات الأشد استدامة للأنشطة المدعومة من الصندوق في بوليفيا.

إلى بذل جهود دؤوبة لمعالجة قضايا الأراضي بالنظر إلى تأثيرها على آفاق الزراعة والأمن الغذائي فيما يخص أصحاب الحيازات الصغيرة والأسر.

وعلى المستوى الإقليمي، تعمل مفوضية الاتحاد الأفريقي، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة، ومصرف التنمية الأفريقي تحت رعاية المفوضية المذكورة، على وضع إطار لسياسات الأراضي والإصلاح الزراعي لعموم أفريقيا لمساعدة الحكومات الوطنية الأفريقية على العناية بأمر قضايا الأراضي التي ترتكز عليها أهداف النمو والحد من الفقر.

وعلى المستوى الوطني تقوم عدة بلدان، منها بوركينا فاسو، وكينيا، ومدغشقر، ومالي، ورواندا، وأوغندا، بتطبيق إصلاحات لسياسات الأراضي، والتشريعات، والمؤسسات. وفيما وراء حدود أفريقيا، تعمل بلدان في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، وكذلك البرازيل، وإندونيسيا، ونيبال، والفلبين على اعتماد سياسات جديدة للأراضي. ويتطلب النجاح في ذلك إجراء حوار للسياسات يكفل تركيزاً ووجهة مناصرين للفقراء؛ وبناء قدرات كل الجهات الفاعلة الوطنية؛ واستثمارات ضخمة ومتواصلة تضمن تنفيذ تلك السياسات وفهمها بشكل مستمر. وفي حال الطلب، فإن على الوكالات الإنمائية أن تكون مستعدة للإسهام في جميع هذه المجالات. ويقوم عدد من الجهات المانحة، بالفعل، بإعداد سياسات توفر التوجيه لها عند انخراطها في قضايا الأراضي والتنمية.[24]

انخراط الصندوق في قضايا الأراضي والدروس المستفادة[25]

يُعنى الصندوق بقضايا الأراضي من خلال مشروعاته وبرامجه في المقام الأول، وذلك أساساً عبر استثماراته في مجالات الري، وصون التربة والمياه، والغابات والحراجة الزراعية، وإدارة الموارد الطبيعية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الصندوق هو أحد الأعضاء المؤسسين للتحالف الدولي المعني بالأراضي[26] الذي أنشئ عام 1996. كما أنه يستضيف أمانة هذا التحالف منذ ذلك الحين.

وبغية التعلم من خبراته التشغيلية وتعزيز قدرته على العمل بكفاءة بشأن قضايا الأراضي، فقد قام الصندوق عام 2005 بعملية جرد لـ 300 مشروع أقرها الصندوق ودعمها بين عامي 1993 و2004. وحددت هذه العملية 85 مشروعاً تناولت قضية الوصول إلى الأراضي ضمن مكون واحد أو أكثر من مكوناتها، وخضع 35 مشروعاً منها لتحليل معمق. وشملت المجالات الرئيسية المتصلة بالأراضي في هذه المكونات ما يلي: دعم صياغة سياسات الأراضي المناصرة للفقراء وتنفيذها؛ وتيسير الوصول إلى الأراضي من خلال منح سندات التمليك الفردية أو إعادة توزيع الأراضي، وذلك من خلال النهج التي تقودها الحكومات أو التي تساندها الأسواق؛ وتعزيز الوصول إلى موارد الملكية المشتركة وترتيبات المستخدمين المتعددين؛ وترسيخ أمن حيازة الأراضي؛ وتسوية النزاعات المتعلقة بالأراضي؛ وتدعيم الصلات بين أمن حيازة الأراضي واستخدامها؛ والإدارة المستدامة للموارد؛ وضمان حقوق الأراضي المتوارثة والعرفية من خلال منح سندات الملكية الجماعية والفردية؛ وتدعيم وصول النساء إلى الأراضي وأمن حيازتها؛ وتقوية النظم اللامركزية لإدارة الأراضي؛ وتطوير خدمات مرحلة ما بعد الإصلاح الزراعي؛ ووصول الرعويين إلى المراعي.

ويمكن إدراج الدروس المستفادة على مدى السنوات ضمن فئتين عريضتين هما: عمليات صياغة سياسات الأراضي وتنفيذها؛ وتصميم وتنفيذ برامج ومشروعات الحد من الفقر الريفي.

الدروس المستخلصة من الانخراط في صياغة سياسة الأراضي و/أو تنفيذها

ضمان حقوق الأراضي المناسبة للناس المناسبين. من الضروري تحديد ماهية الحقوق التي ينبغي ضمانها وذلك من حيث الأنواع (الملكية الخاصة الكاملة أو حقوق الاستخدام) والمستحقين (الفرد، الأسرة، القرية، المجموعة الإثنية، الدولة، وما إلى ذلك). ولا يعتبر ترويج الملكية الفردية عن طريق إنشاء سجلات الأراضي الممسوحة وتوزيع سندات التمليك القانونية الفردية الحل الأمثل على الدوام، حيث أنه مكلف وقد يعود بالنفع على جماعات

24 منها المفوضية الأوروبية، والسويد، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية.

25 للاطلاع على المزيد من التفاصيل عن الدروس المستفادة والأمثلة المحددة من عمليات الصندوق، انظر الملحق الرابع.

26 انظر الملحق الخامس.

النخبة التي تستطيع التأثير على عمليات إضفاء الصبغة الرسمية. وقد يكون ضمان حقوق استخدام الأراضي عبر ترتيبات الاستئجار المحسنة أفضل لتلبية مصالح صغار المزارعين والمحرومين من الأراضي، والمنتجين الريفيين الفقراء. وتظل سندات التمليك الرسمية خياراً متاحاً حينما لا يؤدي ذلك إلى إلحاق الأذى بالآليات القائمة المتعلقة بالوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها. ومن الضروري أن تستوعب أطر السياسات وتستفيد من القواعد والممارسات العرفية، وأن تقر بتنوع الحقوق وتعايش نظم الحيازة القانونية والعرفية، وتعمل على ترويج التنمية المتماسكة للنظم ذات الطابع المتعدد.

العمل مع النظم القائمة لتوفير حلول خاصة بكل سياق على حدة. ينبغي التماس الحلول لقضايا الأراضي في مواقعها ذاتها وأن تستنير هذه الحلول بالحقائق المتنوعة والمعقدة للغاية التي تواجه الريفيين الفقراء من النساء والرجال. وفي حين أنه ليس هناك من مخطط جاهز لهذه الحلول، فإن نقطة الانطلاق يجب أن تتمثل في النظام المحلي لتسيير الأراضي وسياقاته الاقتصادية، والسياسية، والثقافية الاجتماعية، والإيكولوجية. وفي غالب الأحيان فإن من الأفضل الاستفادة من التطور التدريجي للنظم التقليدية لإدارة الأراضي وتشجيعه (شريطة مراعاة المتطلبات الدنيا المتصلة بالطابع الجامع للحقوق وأمنها) عوضاً عن إرساء نظم رسمية جديدة في البداية. وثمة صلة وثيقة لذلك بأراضي الملكيات الجماعية والمشتركة التي تعتبر ذات أهمية بالغة لموارد رزق السكان الريفيين الفقراء وقيمهم الثقافية. ومن الواجب أن تُدرج الحلول المستدامة والفعالة على الدوام ضمن السياسات الوطنية وفي سياق التخطيط الإنمائي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هجرات وتنقلات الناس العابرة للحدود قد تتطلب حلولاً إقليمية ومتعددة البلدان.

ترويج الدعم، وعلاقات الشراكة، واقتسام المعارف على المدى الطويل. يتطلب الإصلاح الزراعي المناصر للفقراء استثمارات متواصلة وكافية، والتزاماً سياسياً طويل الأجل، ومشاورات عامة مستمرة، وتثقيفاً مدنياً لبناء وتدعيم الثقة والاتفاق بين كل المجموعات الاجتماعية. ومن الواجب أن تضم الحكومات، والجهات الشريكة الإنمائية، وهيئات المجتمع المدني جهودها معاً تحت قيادة البلدان ذاتها لمساندة تدابير الإصلاح الزراعي لصالح الفقراء. ويعتبر استخلاص الدروس من الميدان للاستفادة منها في تطوير السياسات المناصرة للفقراء عاملاً بالغ الأهمية، وبمقدور الصندوق أن يضطلع بدور هام في هذا الصدد بالاعتماد على برامجه وخبرة شركائه، بما في ذلك خبرة هيئات المجتمع المدني ومنظمات المزارعين.

بناء القدرات الحكومية على مختلف الأصعدة وتشجيع اللامركزية. تعد القيادة المنبثقة محلياً وعلى كل المستويات شرطاً أساسياً لمجابهة التحديات المعقدة لعمليات الإصلاح المرتبطة بالأراضي والرامية إلى الحد من الفقر. وتدعو الحاجة إلى قيام المؤسسات الحكومية بتقوية قدرة مواردها

ساند الصندوق في منطقة المقامة في موريتانيا عملية مفاوضات لتزويد الأسر المحرومة من الأراضي بحقوق استخدام طويلة الأجل لأراضي انحسار مياه الفيضانات المطورة حديثاً. واشتملت هذه العملية على ثلاث مراحل. أولاً، أنشئت لجان قروية لوضع entente foncière (اتفاقية بين أصحاب الأراضي ومستخدميها)، وخضعت هذه الاتفاقية للمناقشة من جانب كل أعضاء المجتمعات المحلية الذين وافقوا عليها. ثانياً، تم تنفيذ عملية تقدير لحيازة الأراضي لتحديد أشد المجموعات ضعفا. أما المرحلة الثالثة فقامت بتوحيد ترتيبات حيازة الأراضي من خلال عملية تشاركية من التفاوض والإجازة. واستغرقت المفاوضات المتعلقة بالاتفاقية عامين، ولكنها أسفرت في نهاية المطاف عن توقيع أصحاب الأراضي والمزارعين الفقراء عليها. وبحلول عام 2004، بلغ عدد القرى الموقعة على الاتفاقية 28 قرية، كما أجريت دراسة لآثارها الاجتماعية. وأسهم ذلك كثيراً في تعزيز الرصيد الاجتماعي في المنطقة، وهو ما تجلى في موافقة أصحاب الأراضي على تيسير الوصول إلى الأراضي أمام الأشخاص الذين لا يملكون سندات رسمية تتعلق بها، وكذلك في بناء آليات للتفاوض بشأن استخدام الموارد المشتركة للحيلولة دون نشوب النزاعات واحتوائها. وخلال المرحلة الثانية فإن أشغال التحكم في انحسار الفيضانات المدعومة من الصندوق قد وفرت نحو 500 9 هكتار من الأراضي الزراعية الخاضعة لظروف الفيضانات المحكومة.

البشرية المتعلقة بإجراءات وإصلاحات سياسات الأراضي، ولاسيما فيما يتعلق بمناولة إدارة الأراضي، وتسجيلها، والفصل بأمرها، وآليات تسوية النزاعات. ويتسم التعاون بين الوزارات والقطاعات بالأهمية بدوره. وينطبق التعزيز المؤسسي كذلك على الإدارات المحلية. وتمثل اللامركزية فرصة هائلة لدمج نظم الحيازة القانونية والعرفية، وتوفير استجابات مصقولة وسياقية على القضايا المحلية لحيازة الأراضي، ولإدراج هذه الاستجابات في إطار مؤسسي أشد استدامة. على أن نهج اللامركزية يمكن أن تكون معرضة بشدة، في ظل ظروف وسياقات معينة، للاستلاب من جانب النخب. ويتمثل التحدي في إرساء التوازن بين الجوانب الإيجابية الأساسية لمبادرات الإصلاح المركزية من جهة والنهج اللامركزية من جهة أخرى.

تمكين هيئات المجتمع المدني. تتولى الحكومات قيادة أنشطة صياغة وتنفيذ السياسات المناصرة للفقراء، إلا أن أمر إنفاذها ونجاحها يعتمد على المشاركة النشطة للمواطنين وعلى وجود مجتمع مدني قوي ونابض بالحياة وقادر على التعبير عن إرادة الناس وكذلك تمثيل مصالح المجموعات المعدمة والمهمشة.[27] وتدعو الحاجة إلى تعزيز دور المناصرة الذي يقوم به المجتمع المدني، وكذلك قدرته على إرساء علاقات شراكة مع الحكومة. وينبغي أن تنبثق الآليات اللازمة للتفاعل بين الدولة والمجتمع المدني، وأن توسَّع، وتُعزز، بحيث يتشكل تحالف عريض لتدابير الإصلاح الزراعي المناصرة للفقراء. ويمكن للوكالات الإنمائية ومنظمات التضامن أن تدعم تطوير مجتمع مدني نابض بالحياة قد تشمل أدواره ما يلي: البحوث، والمشاورات العامة، ونشر المعلومات؛ والدعم المباشر لتنفيذ السياسات (الاختبار، والرصد والتقييم، أساساً)؛ ومناصرة الدفاع عن حقوق الفقراء والمجموعات المهمشة؛ والتعبئة الاجتماعية لتمكين السكان الريفيين الفقراء من الاضطلاع بدور كامل في عمليات السياسات التي تؤثر عليهم.[28]

قيمة الأراضي تتجاوز نطاق الأصول الاقتصادية. ينبغي في كل عمليات دراسة أمن حيازة الأراضي المناصر للفقر ألا ينظر إلى الأراضي على أنها مجرد أصل من الأصول الاقتصادية، ولكن كجزء لا يتجزأ من النسيج الثقافي والاجتماعي. على أنه بالنظر إلى عدم التماثل في موازين القوة، فإن المؤسسات التي تتحكم بالوصول إلى الأراضي تعتمد في الغالب سياسات تستند إلى مصالح المجموعات المهيمنة و/أو إلى مبادئ الكفاءة الاقتصادية فحسب.

التخفيف من حدة النزاعات الاجتماعية وتسويتها. بغية التخفيف من حدة النزاعات، فإن المشاركة الواسعة للجهات المعنية، ولاسيما سكان الريف ومنظماتهم، تعتبر بالغة الأهمية لجميع عمليات إصلاح السياسات والمؤسسات المرتبطة بالأراضي. وبالنظر إلى أن الآليات الرسمية لفض المنازعات، مثل المحاكم، عادة ما تكون مكلفة ويصعب الوصول إليها، فإن من الواجب اللجوء إلى آليات فض المنازعات المستندة إلى المجتمعات المحلية (مثل نظام gacaca/abunzi [المحاكم/الوسطاء]

27 Liversage, H. and Carpano, F. Integrating the Strengthening of Land Tenure Security into IFAD-Supported Activities in Eastern and Southern Africa. November 2006. p. 7.

28 المرجع السابق.

في جمهورية تنزانيا المتحدة، وفي إطار برنامج تنمية الخدمات الزراعية – الثروة الحيوانية: مساندة التنمية الرعوية والزراعية الرعوية، يوفر الصندوق التمويل لدعم إدارة الأقسام والقرى لاختبار نهج تشاركي لتخطيط استخدام الأراضي والموارد الطبيعية، بما في ذلك إدارة المراعي. وتُقدم المساندة لتطوير منهجيات تشاركية لفض النزاعات، ولإنتاج خطط لاستخدام الأراضي والموارد الطبيعية على مستوى القرى والأقسام، ولتدريب الميسرين الوطنيين على استعمال مثل هذه المنهجيات. وتُستخدم نتائج هذه الأنشطة كمدخلات لحوار السياسات وتحديث الأطر القانونية والتنظيمية.

في رواندا) كسبيل أول لتسوية النزاعات، على أن تكون الآليات القانونية هي الملجأ الأخير. وفي هذا الصدد فإن الخطط التشاركية لاستخدام الأراضي واتفاقيات المستخدمين من الجهات المعنية المتعددة (مثل الاتفاقيات بين المزارعين والرعويين) تعتبر نهجاً فعالة للغاية.

الدروس المستخلصة من تصميم وتنفيذ برامج ومشروعات الحد من الفقر الريفي

اكتساب فهم عميق بنظم حيازة الأراضي. تتسم نظم حيازة الأراضي بأهمية حاسمة في تحديد ماهية المستفيدين والخاسرين من البرامج والمشروعات. كما أنها تعتبر عوامل أساسية تؤثر على حوافز السكان الريفيين الفقراء وفرصهم المتعلقة بالاستثمارات طويلة الأجل واعتماد تدابير الحماية البيئية. وعلى هذا فإن التفهم الكامل لتلك النظم يعد شرطاً ضرورياً لتصميم البرامج والمشروعات الموجهة بفعالية ولترتيب تسلسل الأنشطة على نحو يحقق النتائج القصوى. وعلى العكس فإن الافتقار إلى مثل هذا الفهم يمكن أن يخلّف آثاراً سلبية حادة على نواتج المشروعات، على النحو المشار إليه أعلاه.

العمل مع الدولة. عند الطلب فإن على الشركاء الإنمائيين العمل مع وكالات التنفيذ الحكومية الداعمة لوصول الفقراء إلى الأراضي والقادرة على التعامل مع المقاومة المحتملة لتدابير الإصلاح الزراعي خلال تنفيذ المشروعات. وتحتاج الإصلاحات القضائية والإدارية إلى المساندة لجعل البيروقراطيات أكثر استجابة لجمهورها من الفقراء الريفيين وأشد خضوعاً لمساءلتهم. وقد يكون بناء قدرات مؤسسات الأراضي الحكومية، على المستويات الوطنية، أو المحلية، أو المجتمعية، في غالب الأحيان جزءاً من هذا الدعم.

بناء قدرات المنظمات المحلية. في ضوء الترتيب الطبقي الاجتماعي والمصالح الراسخة، فإن بمقدور المشروعات أن تساعد المنظمات المجتمعية على تطوير المعرفة بقوانين الأراضي وسياساتها بحيث تنهض بقدرتها على التفاوض والمطالبة بحقوقها. كما أن من المهم بناء قدرة هذه المنظمات بحيث يمكن لها الارتباط بكيانات ضخمة وقوية مؤسسياً وتناصر السكان الريفيين الفقراء عند المستويات السياسية الرفيعة. وسيسهم ذلك في استدامة النتائج بعد إنجاز المشروعات.

ضمان الاستدامة. يتطلب إصلاح نظم الحيازة والوصول إلى الأراضي إرادة سياسية واستثمارات مستمرة. ويستدعي الأمر دعماً إشرافياً مكثفاً، كما يتطلب وقتاً يتجاوز عادة الفترة المحددة لمشروع منفرد. ولذلك فإن اختيار الوكالات المنفذة يشكل عنصراً أساسياً لضمان الالتزام والدعم المستمرين، ولاسيما من جانب الحكومة. وبالنظر إلى أن المشروعات الممولة من الصندوق تُنفذ في غالبيتها على يد وزارات الزراعة، بينما تظل إدارة الأراضي من ضمن مسؤوليات مؤسسات الأراضي، فإن من المهم إرساء آليات للتشاور والتعاون بين

مكّن مشروع تطوير الغابات وزراعة الأعلاف في أراضي التلال المستأجرة في نيبال مجموعات المعدمين، ضمن القرى الجبلية، من الوصول إلى أراضي الغابات المتدهورة عبر عقود استئجار طويلة الأجل، ووفر المساعدات التقنية والمالية لأنشطة إعادة التحريج. وخلال التنفيذ تبين أن بناء "تحالفات الفقراء" على شكل تعاونيات ضخمة من مجموعات الغابات المستأجرة فعال في الحيلولة دون الاستيلاء المحتمل للنخب المحلية على الموارد. كما أوضح المشروع أهمية أمن الحيازة لنجاح إدارة الموارد الطبيعية المستندة إلى المجتمعات المحلية. وبحلول فبراير/شباط عام 2003 وصل عدد مجموعات الغابات المستأجرة التي تم تشكيلها إلى 729 1 مجموعة. وأحرز أعضاء المجموعات مكاسب جلية من حيث الثقة والتقدير الذاتي، ولاسيما مع انبثاق التعاونيات والمجموعات متعددة التركيب. وساندت هذه المجموعات السكان في القيام بأنشطة مثل تنظيف البيئات القروية، وتحسين المسالك الغابية، وبناء نظم مياه الشرب. كما أسهمت في فض المنازعات. وفي ماكوانبور وكافريبالانتشوك، زاد عدد الأنواع النباتية بنسبة 57 في المائة و86 في المائة، على التوالي، بين عامي 1994 و2000، كما ارتفع عدد الأشجار والأصناف الشجرية بشكل كبير. وبصورة إجمالية فقد أظهر المشروع أن بمقدور المعدمين المساهمة في إعادة إحياء الغابات المتدهورة، في حال ضمان الحيازة.

الوزارات. وتعتبر علاقات الشراكة مع المنظمات غير الحكومية والمنظمات الريفية، وإرساء صلات بينها وبين المنظمات المجتمعية ومجموعات المناصرة العاملة على مختلف الأصعدة، من العناصر الضرورية. ويندرج التخطيط التشاركي لاستخدام الأراضي وإدارة الأراضي المستندة إلى المجتمعات المحلية في عداد الآليات الفعالة لتدعيم التقرير الذاتي والاستدامة. ومن المهم للغاية دمج دعم أمن الحيازة بالأنشطة الأخرى المتعلقة بأنشطة التنمية الريفية والحد من الفقر المناصرة للفقراء، مثل تحسين المراعي أو النهوض بإدارة نظم الأراضي المستندة إلى المجتمعات المحلية. وبالفعل فإن فشل عدد من تدابير الإصلاح الزراعي يرجع في الغالب إلى أن المستفيدين من هذه التدابير قد تم تزويدهم فحسب بالأراضي ولكن دون مدخلات أو خدمات أخرى لتمكينهم من زراعتها بصورة مجزية.

المزايا النسبية للصندوق

تكمن المزايا النسبية للصندوق في مجال العناية بأمر قضايا الأراضي في سبيل الحد من الفقر في فهمه لموارد الرزق الزراعية للريفيين الفقراء من النساء والرجال؛ ونهجه المتمحور حول الناس إزاء التنمية الريفية؛ وخبرته في التدابير الموجهة لتوفير استجابات مهمة وفعالة للتحديات التي يواجهها الفقراء. وتوفر هذه السمات قاعدة صلبة للتأثير على السياسات والاستثمارات بحيث تعزز وصول الفقراء إلى الأراضي وأمن حيازتها. ونقاط القوة المهمة على وجه خاص هي التالية:

- أن الصندوق هو وكالة متخصصة من وكالات الأمم المتحدة ومؤسسة تمويل دولية في آن معا. وتتولى الدول الأعضاء مهمة إقرار أطره الاستراتيجية، وسياساته، وبرامجه، وبالتالي توفر له الشرعية التي يحتاجها للانخراط في القضايا الحساسة سياسياً، مثل تلك المتعلقة بوصول الفقراء إلى الأراضي.
- المستوى المرتفع لملكية الحكومات الوطنية للبرامج المدعومة من الصندوق.
- علاقات الشراكة الواسعة مع المؤسسات الإنمائية الدولية التي تشمل منظمة الأغذية والزراعة، والمعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، والبنك الدولي، والمصارف الإنمائية الإقليمية الأخرى، علماً بأن المؤسسات الثلاث الأولى تتمتع أيضاً بعضوية الائتلاف الدولي المعني بالأراضي.
- تركيز قوي على الابتكار وعلى توسيع النطاق كما هو وراد في استراتيجية الابتكار في الصندوق.
- منظور غير معياري إزاء قضايا الأراضي ولكنه محكوم بفهم الصندوق للحقائق الملموسة التي تواجه السكان الريفيين الفقراء في الحالات والسياقات المحددة والمتنوعة.
- التعاون المتين مع منظمات المزارعين والمنتجين الريفيين، ومجموعات السكان الأصليين، وهيئات المجتمع المدني المنخرطة في قضايا الأراضي، ولاسيما من خلال عملية منتدى

في سياق البرنامج الوطني للإصلاح الزراعي في البرازيل، ومع أن الأسر المعدمة قد اكتسبت القدرة على الوصول إلى الأراضي، فإن تمتعها الكامل بالفوائد الناجمة عن ذلك يتطلب تمكنها من الوصول إلى الأسواق وخدمات الدعم مثل الإرشاد أو الائتمان. ويساند الصندوق مستوطنات الإصلاح الزراعي على مستوى الاتحاد والولايات لتوفير هذه الخدمات. ويتيح ذلك للأسر المستفيدة تحسين اقتحامها للأسواق المحلية وتعزيز كفاءة إدارتها لأنشطتها في مجالات الزراعة، والمشروعات الصغيرة، والصناعات الزراعية ضيقة النطاق. وفي عام 2007، تم بالتصويت اختيار مشروع التنمية المستدامة لمستوطنات الإصلاح الزراعي في المنطقة شبه الجافة بالإقليم الشمالي الشرقي (المعروف محلياً باسم مشروع دوم هيلدر كامارا) باعتباره أفضل مشروع للتنمية الريفية في البرازيل. فمن بين جملة أمور، وبحلول نهاية عام 2007، مكّن المشروع 500 6 مستفيد من الوصول إلى القروض من برنامج ائتماني حكومي. وتلقى أكثر من 700 من الشبان والشابات التدريب على الأنشطة المتصلة بالزراعة، بالتعاون مع المدارس الزراعية المحلية ورابطات المزارعين. وحصلت 257 14 امرأة على بطاقات الهوية الشخصية نتيجة لحملة للتوثيق.

المزارعين، والائتلاف الدولي المعني بالأراضي، ومرفق المساعدة للسكان الأصليين.

- التركيز على تمكين الريفيين من النساء والرجال عبر بناء مهاراتهم، ومعارفهم، وثقتهم، وتعزيز منظماتهم لاستخلاص فوائد ملموسة للأعضاء وللتأثير على عمليات السياسات التي تمسهم.
- الخبرة في دعم اللامركزية والتنمية التي تتحكم بها المجتمعات المحلية.
- النهج المتكامل الذي ييسر الوصول إلى الأراضي ويعزز أمن حيازتها مع قسط أكبر من الاستخدام المنتج والمستدام للأراضي، والوصول إلى الائتمان، والتقانة، والأسواق.
- القدرة، عبر برامج الصندوق ومشروعاته متعددة السنوات، على دعم الالتزام طويل الأجل اللازم لمعالجة قضايا الأراضي المعقدة والسياسية للغاية.

3

أهداف السياسات والمبادئ التوجيهية

تتباين ظروف الفقراء في المناطق الريفية تبايناً واسعا. ومع ذلك فإن هناك بعض العوامل المشتركة التي تحد من قدرتهم على تعزيز موارد رزقهم، وزيادة دخولهم، والنهوض بأمنهم الغذائي. ومن بين العوامل الحاسمة الافتقار إلى القدرة على الوصول إلى الأراضي وأما العامل الآخر فهو انعدام أمن حيازتها. ويعترف الإطار الاستراتيجي للصندوق بأن الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها عاملان حاسمان في تحديد قدرة فقراء الريف على التغلب على الفقر. ولذلك لا بد أن يستهدي عمل الصندوق بفهم للقوانين الوطنية لحيازة الأراضي وتقدير لديناميات قضايا الأراضي التي تواجه مجموعات مختلفة من السكان الريفيين الفقراء في مواقعهم المحددة وسياقاتهم الثقافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية (استراتيجيات سبل العيش في المزرعة وخارج المزرعة وغير الزراعية، والروابط الريفية الحضرية والهجرة... إلخ).

ويتمثل الهدف من هذه السياسة الحالية في تعزيز قدرة الصندوق على تحقيق الهدف الأول من أهداف إطاره الاستراتيجي ألا وهو: تيسير وصول السكان الريفيين الفقراء إلى الأراضي بصورة عادلة وتعزيز أمن حيازتهم لها. وسينفذ الصندوق ذلك في علاقة مباشرة مع استثماراته في ميدان التنمية المستدامة المناصرة للفقراء، بما يزيد من القدرة الإنتاجية والدخول؛ ويحد من الضعف، وانعدام الأمن، والاستبعاد؛ وينهض بالاستخدام المستدام للأراضي؛ ويحسِّن من آفاق إرساء موارد رزق ريفية أفضل.

ولدى قيام الصندوق بتعميم الاهتمام بقضايا الأراضي في عمليات انخراطه وأدواته التشغيلية (انظر القسم الرابع)، فإنه سيستهدي بالمبادئ التالية:

- **المواءمة مع الأولويات الوطنية ودعم استراتيجيات الحد من الفقر.** بما يتفق مع دستوره الخاص ومع إعلان باريس/أكرا، فإن مدخلات الصندوق التي تتناول قضايا الأراضي ستحترم الأولويات القطرية وستتم بناء على طلب من، وبالاتفاق مع، البلدان الأعضاء في الصندوق. وبهذا الصدد، سيشارك الصندوق في العمليات الوطنية التي تحدد السياسات والمؤسسات التي تؤثر على الأراضي، مثل استراتيجيات الحد من الفقر أو الزراعة أو النهج القطاعية الشاملة. وفي هذه الحالات، سيسعى الصندوق للترويج للاستجابة لاحتياجات السكان الريفيين الفقراء بناء على الأدلة الميدانية. وفي الوقت نفسه، وحيث أن نظم حيازة الأراضي خاصة بكل موقع على حدة، فلا بد من التطرق لقضايا حيازة الأراضي بصورة محلية. ويمكن للسلطات التقليدية المحلية والمنظمات المجتمعية أن تضطلع بدور حاسم في توفير المعلومات وربط المستوى المحلي بالسياسات الوطنية والاستراتيجيات الإنمائية. كذلك سيدعم الصندوق المشاورات متعددة أصحاب المصلحة الحاسمة للسياسات والبرامج المناصرة للفقراء والشاملة للجميع. ومن الضروري النظر في الروابط بين مختلف الموارد المستندة إلى الأراضي مثل أراضي المحاصيل والرعي والغابات وغيرها، والشواغل المختلفة لأولئك الذين تعتمد سبل رزقهم عليها.
- **الامتثال إلى "مبدأ عدم الإيذاء" في جميع الأوقات.** هناك طائفة واسعة من الأنشطة الإنمائية، ولاسيما منها ما يُعنى بالتكثيف الزراعي، مثل الإنتاج الزراعي المستند إلى التقانة أو الري، أو ما يركز على التحريج أو إدارة المراعي، التي توفر بشكل فعال قيمة مضافة للأراضي. وفي ظل مثل هذه الظروف فإن هناك خطراً من أن يخسر فقراء الريف وبخاصة النساء لصالح المجموعات القوية، بما في ذلك النساء ضمن الديناميات الأسرية المتشابكة. ومن الواجب أن تُصمم المشروعات في هذه المجالات على نحو يكفل

"عدم إيذاء" مصالح حيازة الأراضي في صفوف الفقراء الريفيين، ولاسيما النساء، ومجموعات السكان الأصليين، والقبليين، والمجموعات الضعيفة الأخرى. وينبغي أن تخضع التدابير لدراسة دقيقة لتفادي ظواهر استلاب النخب أو التهجير القسري للسكان، وللعناية بأمر المطالبات المتنازعة. ينبغي أن يكون الصندوق حساساً على وجه الخصوص إزاء الحالات القائمة والمحتملة للنزاعات، بما في ذلك تلك الحالات التي قد تنجم عن أنشطته ذاتها. ويقتضي الأمر وضع استراتيجيات للتخفيف تستند إلى فهم كامل للتعقيدات المتأصلة في مثل هذه الحالات، بما في ذلك ما يرتبط منها بأنشطة المشروعات، وللحاجة إلى العمليات الجمعية للحوار والتفاوض. وربما تشكل العناية بقضايا الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها عبر العمليات التشاركية لتخطيط استخدام الأراضي وإدارتها نهجاً فعالاً للتخفيف من وطأة المنازعات وتسويتها.

- **تقدير الطابع المتنوع والدينامي للهياكل الزراعية ونظم الحيازة القائمة**. يرفض هذا التنوع وصفات السياسات التي تصلح لكل الأحوال. ويستدعي إجراء تحليلات وأنشطة خاصة بكل سياق تقر بتعددية أشكال الوصول إلى الأراضي والتحكم بها، وسبل المطالبة بحق الوصول والتحكم هذا، أو (إعادة) تخصيصه، أو مأسسته، أو إعادة إنتاجه. ومن المهم تقدير أدوار المؤسسات والجهات الفاعلة في تيسير أو عرقلة وصول الريفيين الفقراء من الرجال والنساء إلى الأراضي. ويدرك الصندوق أن مسألة تيسير الوصول إلى الأراضي وتعزيز أمن حيازتها ليست مرادفة لحقوق الملكية الرسمية. بل إن هذه المسألة تتطلب تفهماً للكيفية التي يمكن فيها لنظم الحيازة المتداخلة، والمرنة، والمتعددة أن تعمل معاً بشكل فعال.
- **الأهمية المحورية لتمكين السكان الريفيين الفقراء والمنظمات التي تمثلهم**. يعتبر تمكين السكان الريفيين الفقراء ومنظماتهم شرطاً ضرورياً للتحسين المستدام لقدرتهم على الوصول إلى الأراضي والتمتع بأمن حيازتها. وللصندوق دور هام في بناء الاستقلال الذاتي، والسمات الجمعية، والقدرة التقنية والتفاوضية لمنظمات صغار المزارعين والمنتجين الريفيين، وفي خلق فرص الحوارات والمشاورات الاجتماعية الواسعة بشأن صياغة السياسات والبرامج وتنفيذها.
- **إرساء علاقات شراكة تكاملية مع الجهات الفاعلة ذات المفاهيم المشتركة**. تعتبر علاقات الشراكة التكاملية مع الجهات الفاعلة الحكومية الرئيسية، وهيئات المجتمع المدني، والجهات المانحة، بالغة الأهمية بالنسبة لتغيير النظم البيروقراطية غير الكفوءة أو التي تخدم مصالح النخبة من أصحاب الأراضي. كما أنها مهمة في ضمان استمرار أي تدابير إصلاحية أو تغييرات مناصرة للفقراء بعد انتهاء انخراط الصندوق أو بعد فترة ولاية أي حكومة. ويمكن للائتلاف الدولي المعني بالأراضي، الذي يضم هيئات المجتمع الدولي والمنظمات الحكومية الدولية وييسر تفاعلها مع الحكومات، أن يكون أداة فعالة جداً في بناء علاقات الشراكة.
- **التركيز على أبعاد التمايز بين الجنسين في قضايا حقوق الأراضي**. بالنظر إلى أن قضايا حيازة الأراضي ترتبط ارتباطاً لا فكاك منه مع قضايا التمايز بين الجنسين، فإن تحليل أوجه التمايز يعتبر ضرورياً لتصميم التدابير الموجهة الفعالة. وتعاني النساء أشد المعاناة من الضعف والحرمان في ظل معظم نظم الحيازة. وسيسهم تعزيز حقوقهن لا في تحقيق المساواة بين الجنسين فحسب بل وكذلك في الحد من الفقر. بالنظر إلى أن النساء مسؤولات عن الإنتاج الكفافي للأسر وعن حسن أحوالها المعيشية. وفي غالب الأحيان تدعو الحاجة إلى تمكين النساء من التأثير عل القرارات المتصلة بحقوقهن في الأراضي.
- **الالتزام بمبدأ الموافقة الحرة، والمسبقة، والمستنيرة**. قبل دعم أي نشاط إنمائي يمكن أن يؤثر على حقوق المجتمعات المحلية المتعلقة بالوصول إلى الأراضي واستخدامها، فإن الصندوق سيكفل التماس موافقتها الحرة، والمسبقة، والمستنيرة من خلال مشاورات جمعية تستند إلى

الإفصاح الكامل عن هدف الأنشطة المزمعة ونطاقها وآثارها. ولهذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة لمعظم مجموعات السكان الأصليين والقبليين والأقليات الإثنية التي تمتلك نظما مميزة ثقافياً لحيازة الأراضي تستند إلى الحقوق الجماعية المتعلقة بالأراضي والأقاليم. وفي الغالب فإن الاعتراف بهذه النظم والحقوق غير كامل، مما يؤدي إلى التهميش الاجتماعي والسياسي واستيلاء الأقوياء على الأراضي. وتعتبر آليات ضمان حقوق السكان الأصليين بأراضيهم هامة لبقائهم الثقافي وللنهوض بآفاق موارد رزقهم.[29]

- **دعم الخدمات الإنتاجية والروابط السوقية لتعزيز الآثار الإيجابية للوصول إلى الأراضي والتمتع بأمن حيازتها.** إن تحسين الوصول إلى الأراضي وتعزيز أمن حيازتها، على الرغم من أهميتهما، ليسا العاملين الوحيدين الفاصلين فيما يتصل بالحد من الضعف وبرغبة أو قدرة الريفيين الفقراء على الاستثمار في الإدارة المستدامة للأراضي وزيادة القدرة الإنتاجية. فمعالجة أمر العقبات التي تعترض طريق الوصول إلى المعلومات والخدمات المالية، والأسواق، والإرشاد الزراعي، مسائل هامة بصورة متكافئة ومن واجب الصندوق أن يتخذ تدابير مستجيبة وموجهة وذات صلة.

29 انظر المادة 10 من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

4 الأدوات التشغيلية

يحتوي هذا القسم وصفاً موجزاً للأدوات التشغيلية الرئيسية التي سيستخدمها الصندوق لمعالجة قضايا الأراضي التي تواجه المجموعات المستهدفة.[30]

وتعتبر مسألة الوصول إلى الأراضي عنصراً حيوياً في موارد الرزق الريفية. إلا أنها ليست مشكلة في كل بقعة. وحتى في الأماكن التي تمثل فيها مشكلة فليس هناك على الدوام من فرص متاحة للصندوق للعمل مع الحكومة، والمجتمع المدني، والمزارعين لتسويتها.

وينفذ الصندوق تصنيفات منتظمة للأداء القطري كجزء من نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء وعمليات تقدير أداء القطاع الريفي.[31] وتشتمل العمليات المذكورة على مؤشر يتعلق بالوصول إلى الأراضي. وسيتخذ الصندوق كل التدابير الضرورية لضمان أن تكون التصنيفات المتصلة بهذا المؤشر موثوقة، وقابلة للمقارنة على امتداد البلدان والأقاليم، ومنفذة من خلال عملية شفافة تتضمن مشاورات مع الشركاء القطريين.

وتستند الاستثمارات الممولة من الصندوق، في أي بلد من البلدان، إلى الطلب والفرص. وفي بعض البلدان فإن هذه الاستثمارات قد تشتمل على مشروعات مصممة بصورة واضحة لترويج الوصول المحسن إلى الأراضي والتمتع بأمن حيازتها؛ بينما لا تشتمل على مثل هذه المشروعات في بلدان أخرى. غير أن تنفيذ المبادئ التوجيهية المذكورة أعلاه، ولاسيما مبدأ "عدم الإيذاء"، يتطلب فهماً شاملاً للقضايا الدينامية للأراضي في البلد المعني، حتى حينما لا تركز المشروعات بشكل مخصوص على الأراضي. وسيتحدد مستوى الجهد الذي يوظفه الصندوق لاستخلاص مثل هذا الفهم في جانب منه على أساس درجة أداء كل بلد فيما يتصل بمؤشر الوصول إلى الأراضي وسيكون هذا الجهد أكبر في البلدان ذات التصنيف المتدني. وحيثما أمكن، فإن الصندوق سيستفيد من التحليلات التي يقوم بها شركاؤه.

وستتخذ القرارات المتعلقة بما إذا كانت حافظة الصندوق في بلد ما ستحتوي أم لا على مشروعات وبرامج مصممة خصيصاً للعناية بقضايا الأراضي من خلال العمليات القياسية لتصميم برامج الفرص الاستراتيجية القطرية والمشروعات، وفقاً لأوليات البلدان ذاتها واستراتيجياتها للحد من الفقر.

برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية المستند إلى النتائج[32]

في البلدان التي تشكل فيها قضايا الوصول إلى الأراضي عقبة جوهرية في وجه جهود الحد من الفقر الريفي، أي في البلدان التي تقل فيها درجات الأداء المتعلقة بمؤشر الوصول إلى الأراضي عن 3.5[33] فإن الصندوق سيعمل مع الحكومات والجهات الشريكة الأخرى لإدراج تحليل لقضايا الوصول إلى الأراضي في عملية إعداد برامج الفرص الاستراتيجية القطرية المستندة إلى النتائج. ومن الواجب الاتفاق على هذا التحليل مع الحكومات. وبصورة عامة فإن التحليل قد يتضمن تحليلاً منتظماً ومعنياً بجوانب التمايز بين الجنسين للسياسات والمؤسسات التي تؤثر على وصول الفقراء إلى الأراضي وتمتعهم بأمن حيازتها. ومن الواجب أن يقرر التحليل ماهية أصحاب الحقوق المتصلة بالأراضي الزراعية وطبيعة هذه الحقوق؛ وأن يتحقق من القوانين والمؤسسات المسؤولة عن إدارة الحقوق المذكورة وإنفاذها؛ وأن يقدر الآثار المحددة الملموسة لهذه الحقوق والمؤسسات على استراتيجيات موارد الرزق التي يتبعها الفقراء من الرجال والنساء. كما ينبغي أن ينظر التحليل في العلاقة بين إدارة الأراضي الزراعية والتخفيف من آثار التغير المناخي. وتحقيقاً لذلك فإن من الواجب إجراء تحليل للصلات بين أمن الحيازة وحاجة مستخدمي الأراضي إلى تغيير ما يعتمدونه من ممارسات في إدارة الأراضي الزراعية.

30 سيقوم الصندوق عند تعميم الاهتمام بقضايا الأراضي في أدواته التشغيلية بربط الانخراط بهذه القضايا وتقدير ورصد وتقييم مثل هذا الانخراط بمختلف المبادئ التوجيهية (مثل المبادئ التوجيهية المتعلقة بإعداد برامج الفرص الاستراتيجية القطرية) وأدوات التصنيف وآليات تعزيز الجودة وضمانها (مثل تقدير مرحلة تطور تصميم البرامج/المشروعات)، وعوامل النجاح الرئيسية المؤسسية، ومؤشرات الفعالية الإنمائية.

31 انظر الملحق الأول من وثيقة "هيكل وتشغيل نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في الصندوق": (EB 2003/79/R.2/Rev.1) تحسين الحصول العادل على التكنولوجيا والموارد الطبيعية الإنتاجية، (1) الحصول على الأراضي.

32 يشكل برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية المستند إلى النتائج عرضاً للبرامج القطرية للصندوق، التي تضمن مجموعة متماسكة ومتضافرة من عمليات الانخراط الرامية إلى تحقيق أهداف الصندوق والمتماشية مع أوليات الحكومة، وسياساتها، وبرامجها المتعلقة بالحد من الفقر الريفي.

33 في تقديرات عام 2007، وصلت نسبة البلدان المقترضة من الصندوق التي كانت درجة أدائها أقل من 3.5 إلى 36 في المائة. انظر الملحق الأول، الصفحة 5، من الوثيقة: EB 2007/92/R.46/Add.1.

وتشمل القضايا الرئيسية لمثل هذه التحليلات ما يلي:

- ما هي القضايا الرئيسية لحيازة الأراضي والوصول إليها التي تؤثر على السكان الريفيين الفقراء، ولاسيما في المناطق التي يرجح أن يستهدفها البرنامج القطري للصندوق؟
- ما هو الوضع بالنسبة لسياسات الأراضي وقوانينها في البلاد؟
- هل تُعنى سياسة الأراضي وقوانينها بقضايا حيازة الأراضي والوصول إليها الخاصة بالسكان الريفيين الفقراء والمجموعات الضعيفة؟ وإذا لم يكن الأمر كذلك، فلماذا؟ وما الذي ينبغي أن يحدث كي تحظى هذه القضايا بالعناية؟
- هل سياسات الأراضي وقوانينها، ولاسيما أبعاد مناصرة الفقراء فيها، قيد التنفيذ والإنفاذ؟
- ما هي التحديات الرئيسية التي تواجه تنفيذ سياسات الأراضي وقوانينها؟

وستستند الإجابات على هذه الأسئلة على العمليات التشاركية والتشاورية التي تكفل مراعاة آراء المجتمع المدني والفقراء أنفسهم، من خلال منظماتهم. وعند تجهيز مثل برامج الفرص الاستراتيجية القطرية هذه المستندة إلى النتائج، فإن الصندوق سيتشاور مع الأعضاء المحليين للائتلاف الدولي المعني بالأراضي أو مع المندوبين المحليين لأعضاء هذا الائتلاف، ومع منظمات المزارعين والمنتجين الريفيين، بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية لبرامج الفرص الاستراتيجية القطرية. وسيعزز العمل مع هؤلاء الشركاء من قدرة الصندوق على تحديد قضايا الحيازة الرئيسية على المستوى الوطني من منظور السكان الريفيين الفقراء، وإدراجها في برامجه/مشروعاته ومبادراته المتعلقة بحوار السياسات والمناصرة.

ينبغي أن تشتمل تحليلات قضايا الأراضي عند تجهيز برامج الفرص الاستراتيجية القطرية المستندة إلى النتائج على تقدير لماهية الجهات القائمة على صياغة وتنفيذ سياسات الأراضي وطبيعة أدوارها. وسيسهم مثل هذا التحليل في تعزيز المواءمة والتكامل بين مختلف مبادرات الجهات المانحة، وإقامة علاقات شراكة مهمة، والتفاعل المستنير مع السلطات الحكومية. وفي البلدان ذات التصنيف المنخفض، فإن التحليلات المتعلقة بوصول الريفيين الفقراء إلى الأراضي وتمتعهم بأمن حيازتها ستنير الحوار مع الحكومات والجهات المعنية الأخرى في تجهيز برامج الفرص الاستراتيجية القطرية، ولاسيما القرارات المتعلقة بالانخراط أو عدم الانخراط في قضايا السياسات، سواء من خلال حوار السياسات، أو دعم الإصلاح الزراعي، أو الاستثمار في إدارة الأراضي والتنمية. وبالإضافة إلى ذلك فإن نتائج مثل هذه التحليلات ستكون مفيدة للغاية في رصد الأداء القطري فيما يتعلق بوصول الفقراء الريفيين إلى الأراضي وفي النهوض بمصداقية مؤشر الوصول إلى الأراضي.

وبغض النظر عن الأداء القطري المتعلق بالوصول إلى الأراضي، فسيتم إجراء تحليلات مماثلة عندما تتضمن البرامج القطرية استثمارات ضخمة في مجال تنمية الأراضي بناء على طلب البلدان. وفي هذه الحالات فإن مثل هذه التحليلات ستنفذ أما عند وضع برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية أو في مرحلة تصميم المشروعات. [34]

ويعدل الصندوق المبادئ التوجيهية لبرامج الفرص الاستراتيجية القطرية بصورة دورية لمراعاة السياسات الجديدة، ووفقاً لقرارات المجلس التنفيذي والقرارات الأخرى الصادرة عن الإدارة. وستُعدل المبادئ المذكورة بما يتفق وهذه السياسة.

حوار السياسات

وحينما تكون العناية بأمر قضايا الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها جزءاً من الاستراتيجية القطرية للصندوق، فإنه سيقوم بتحديد الجهات الشريكة والحليفة المحتملة ضمن الحكومة، وفي صفوف الشركاء الإنمائيين، ولاسيما من أعضاء الائتلاف الدولي المعني بالأراضي، ومنظمات المزارعين، وهيئات المجتمع المدني الأخرى، بغية بناء التحالفات لصالح سياسات وبرامج الأراضي المناصرة للسكان الفقراء.

وبالاستناد إلى برامجه القطرية والدروس المستفادة منها فإن الصندوق سينخرط في حوار للسياسات مستند إلى الأدلة وشامل للفئات الاجتماعية وفي مداولات السياسات متعددة الجهات المعنية لترويج التركيز، ضمن السياسة

34 في الحقيقة فإن مثل هذه التحليلات تنفذ بالفعل في معظم هذه الحالات.

الوطنية (استراتيجيات الحد من الفقر، النهج القطاعية الشاملة) والأطر التنظيمية، على حقوق الأراضي للسكان الريفيين الفقراء. كما أنه سيستفيد من مداولاته مع الحكومة في سياق نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء ومفاوضات القروض لدعم مصالح الأراضي للريفيين الفقراء من النساء والرجال.

وسيعمل الصندوق مع الحكومات وجهات الشراكة الإنمائية على تعزيز قدرات المؤسسات العامة في ميدان صياغة وترويج السياسات والبرامج المناصرة للفقراء. كما سيتعاون مع السلطات المحلية والمنظمات المجتمعية ومنظمات المزارعين لنشر الوعي بالسياسات والقوانين وما يخلِّفه تنفيذها (أو لا يخلِّفه) من أثر ميداني. وستعزز البرامج القطرية من قدرات المناصرة في صفوف الجهات الفاعلة المحلية لطرحها أمام مسؤولي المستويات العليا. ومن الضروري توفير المساندة للمنظمات الممثلة لمصالح السكان الريفيين الفقراء للانخراط في عمليات السياسات المرتبطة بالأراضي.

وعلى المستويات متعددة البلدان، والمستويات الإقليمية، والدولية، فإن الصندوق سينخرط في حوار السياسات عبر مشاركته في المنتديات بشأن قضايا الأراضي والحد من الفقر الريفي، وعضويته في الائتلاف الدولي المعني بالأراضي. وهنا أيضاً فإن مساهماته ستستند إلى خبراته الميدانية لإرساء تفهم عالمي أفضل بشأن السبيل الأمثل للعناية بهذه القضايا على المستوى الوطني. وسيساند الصندوق مشاركة منظمات الفقراء للإسهام في حوار السياسات هذا على المستوى العالمي، بما في ذلك من خلال تيسير اقتسام المعارف عبر البلدان والأقاليم. وستُدعم مثل هذه المبادرات المتعلقة بالسياسات والمناصرة بالتمويل المنحي.

تصميم المشروعات، والإشراف عليها، ودعم تنفيذها، ورصدها وتقييمها

وبغض النظر عما إذا كانت قضية الوصول إلى الأراضي بحد ذاتها من الأبعاد الاستراتيجية الرئيسية للبرنامج القطري للصندوق، فإن على الصندوق وشركائه، وحيثما يمكن أن تؤثر أنشطة المشروعات أو تعتمد على الوصول إلى الأراضي، امتلاك فهم جيد كاف لقضايا الأراضي بغية عدم إلحاق هذه الأنشطة أي أذى وتفادي إضاعة فرص تعزيز الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها.

وفي مثل هذه الحالات فإن تصميم المشروعات يجب أن يأخذ في الحسبان الإطار التنظيمي الوطني المتعلق بالأراضي، كما ينبغي إجراء تقدير لحيازة الأراضي يراعي أوجه التمايز بين الجنسين في منطقة المشروع المعني. وسيشكل هذا التقدير جزءاً أصيلاً من تحليلات موارد الرزق الأسرية أثناء مراحل استهلال المشروع وصياغته وتقديره، كما سيتم تعميقه، إن دعت الحاجة، عبر الدراسات المخصصة خلال مرحلة التنفيذ. وسيتمثل هدف التقدير في توضيح الأسئلة الخمسة التالية، المتعلقة بالتخفيف من الآثار السلبية المحتملة [35] أو ببناء الفرص الممكنة:

- هل ستعيق الترتيبات الراهنة لحيازة الأراضي بشكل خطير تنفيذ أنشطة المشروع الرئيسية أو تضر بالحوافز المقدمة إلى المجموعات المستهدفة للصندوق للمشاركة في أنشطة المشروع (مثلاً، هل ستكون الفوائد المتأتية من تحسين مورد ما من نصيب المجموعات المستهدفة؛ وهل هناك خسارة للحقوق الثانوية للمجموعات الضعيفة)؟
- هل ستخلِّف أنشطة المشروع آثاراً سلبية على قدرة المجموعات المستهدفة بشكل مباشر أو غير مباشر على الوصول إلى الأراضي (مثلاً، هل يؤدي استصلاح مشروع للري إلى خسارة الرعويين الفقراء لقدرتهم على الوصول إلى المياه؛ وهل تؤدي الزيادة في قيم الأراضي إلى خسارة الأفراد الأشد ضعفاً في المجتمعات المحلية للأراضي)؟
- هل ينبغي أن يكون تعزيز أمن حيازة الأراضي شرطاً مسبقاً لتسليم فوائد المشروع الأخرى؟
- هل ستخل الترتيبات الراهنة لحيازة الأراضي بالتوزيع المزمع لفوائد المشروع (مثلاً، هل يعتبر أمن حيازة الأراضي شرطاً مسبقاً لتلقي فوائد المشروع مثل الدعم المقدم لغرس المحاصيل الشجرية أو أنشطة الحراجة الزراعية، أو تدابير صون التربة والمياه، أو أنشطة مكافحة التعرية، أو ما إلى ذلك)؟
- كيف يمكن للمشروع تعزيز أمن حيازة الأراضي بالنسبة للفقراء والمجموعات الضعيفة؟

35 وبالقيام بذلك فإن تقدير حيازة الأراضي سيوفر أيضاً مدخلات للتقدير الشامل لمخاطر المشروع بما يتماشى مع عامل النجاح الرئيسي المعني (عامل النجاح 5-1).

ويعتبر هذا بالفعل من الممارسات المثلى في تصميم مشروعات الصندوق، وعبر تنفيذ هذه السياسة فسيضحي قياسيا. وخلال التنقيح المقبل للمبادئ التوجيهية لتصميم المشروعات، وضمان الجودة وتعزيزها، فإن هذه المبادئ ستعدل بحيث تتماشى مع السياسة الحالية.

ويمكن للتمويل المنحي أن يسهم إسهاماً كبيراً في زيادة القدرة الوطنية على تصميم المشروعات المعنية بحقوق الأراضي الخاصة بالريفيين الفقراء من النساء والرجال. ويمكن استخدام هذا التمويل من أجل ما يلي: (1) توليد المعارف بشأن حالة حيازة الأراضي بهدف تنوير تصميم المشروعات؛ (2) مساندة تنفيذ مكونات المشروعات؛ (3) تمويل العمليات الاختبارية؛ (4) الدعم المباشر لجداول أعمال وأنشطة المنظمات المجتمعية، ومنظمات المزارعين، وهيئات المجتمع المدني الأخرى.

وتطرح العلاقة بين حيازة الأراضي وأنشطة المشروعات عدداً من المخاطر المحتملة هي: أثر حالة حيازة الأراضي على توزيع فوائد المشروعات؛ وأثر أنشطة المشروعات على حيازة الأراضي؛ ومقاومة المصالح الراسخة لأي تغييرات تلحق بحيازة الأراضي نتيجة أنشطة المشروعات. ويتطلب ذلك يقظة متواصلة وإشرافاً وثيقاً، ورصداً ودعماً للتنفيذ. كما أن هذه العناصر لازمة لتحديد التغييرات في السياسات وإدارة الأراضي وتقدير آثارها على المشروعات والبرامج الجارية، حيث أنها يمكن في بعض الحالات أن تتحدى الافتراضات التي تستند إليها التصميمات الأصلية للمشروعات.

ومن خلال الإشراف والرصد والتقييم، فإن الصندوق سيعمل على تقدير هذه المخاطر والتحديات مع الجهات المتلقية والمنفذة. كما سيتأكد مما إذا كانت الحاجة تدعو إلى دعم التنفيذ وطبيعة هذا الدعم (مثل الدعم التقني، وحوار السياسات، واختبار وتجربة نهج جديدة، وتعديل تصميم البرامج و/أو المشروعات). وستتولى تقارير الإشراف وعمليات استعراض منتصف المدة تحديد المشكلات الناشئة المتعلقة بالأراضي بحيث يمكن إجراء التعديلات والتدابير التصحيحية. وستنير مثل هذه المعارف تصميمات المشروعات، وعمليات تعزيز الجودة وضمانها. وستؤدي زيادة الحضور القطري وإنشاء فرق قطرية لإدارة البرامج إلى تعزيز قدرة الصندوق على رصد وتقييم الفعالية في تعزيز الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها. وستُدرج النتائج في تقرير الفعالية الإنمائية للصندوق الذي سيُبلغ دورياً عن فعالية الصندوق في تحقيق وصول جيد ومضمون إلى الأراضي.

علاقات الشراكة

-لأغراض انخراطه في قضايا الأراضي يعتمد الصندوق على علاقات الشراكة مع مختلف الجهات المعنية على الأصعدة المحلية، والوطنية، والإقليمية، والدولية، من الحكومات، إلى المؤسسات الإنمائية الدولية والإقليمية مثل المصارف الإنمائية ووكالات الأمم المتحدة، ولاسيما البنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة؛ ومؤسسات البحوث؛ والقطاع الخاص وهيئات المجتمع الدولي. ويمكن أن يتضمن التعاون مع هذه الجهات الفاعلة ما يلي: تقدير السياسات واقتسام الخبرات والممارسات المثلى؛ والانخراط جماعياً في حوار السياسات على المستوى القطري ودعم عمليات الإصلاح الزراعي؛ وتجهيز برامج مشتركة؛ وترويج جدول أعمال الإصلاح الزراعي على المستوى الدولي.

وتعتبر عضوية الصندوق في الائتلاف الدولي المعني بالأراضي، الذي يضم هيئات من المجتمع المدني ومنظمات حكومية دولية مثل البنك الدولي، ومنظمة الأغذية والزراعة، وبرنامج الأغذية العالمي، وسيلة فعالة لتيسير علاقات الشراكة مع الجهات المعنية المتعددة للتعلم وللقيام بتدابير مشتركة في حملات المناصرة وحوار السياسات، وفي التعاون البرامجي على المستوى القطري، بما في ذلك النهج الفعالة الابتكارية الصالحة للتكرار وتوسيع النطاق. ويمثل منتدى المزارعين آلية أخرى يستطيع الصندوق من خلالها ترويج علاقات الشراكة مع الجهات المعنية المتعددة وحوار السياسات بشأن الإصلاح المناصر للفقراء، ولاعتماد نهج أشد فعالية وأهمية إزاء قضايا الأراضي التي تواجه السكان الريفيين الفقراء.

وسيعمل الصندوق بصورة وثيقة مع منظمة الأغذية والزراعة لمتابعة المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية، وإعلانه، وخطة عمله، بما في ذلك البرامج المحددة على المستوى الوطني. كما سيعمل بالتشارك مع المنظمة لترويج مبادرات الجهات المعنية المتعددة الإقليمية، مثل

مبادرات الاتحاد الأفريقي لإعداد إطار ومبادئ توجيهية بشأن الإصلاح الزراعي/إصلاح الأراضي لعموم أفريقيا. كما أن بالمستطاع الانخراط بصورة مشتركة ونشطة في قضايا الأراضي في سياق إصلاح الأمم المتحدة والالتزام بـ "توحيد الأداء" في البلدان الاختبارية.

ويمكن أن تسهم علاقات الشراكة مع مؤسسات البحوث، مثل المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية وغيره من مؤسسات الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، في تنفيذ البحوث العملية الطليعية والموجهة نحو السياسات بشأن قضايا الأراضي، مع تقديم الصندوق الأدلة اللازمة من مشروعاته ومشروعات شركائه. وسيجري بنشاط التماس التعاون مع مؤسسات البحوث الوطنية كوسيلة لبناء القدرات الدائمة على المستوى القطري وللوصول إلى فهم أفضل للسياقات الوطنية.

المعرفة، والتعلم، والابتكار

تتطلب قضايا حيازة الأراضي خبرات، ومهارات، ومرونة خاصة. ويعتبر تيسير الوصول المضمون إلى الأراضي وتعزيز أمن حيازتها عملية تعلم مستمرة. وللانخراط على نحو منتظم في قضايا الأراضي فإن الصندوق سيعزز من تعلمه ومعرفته بهذه القضايا، وسيستفيد في ذلك من استراتيجيتيه المتعلقتين بإدارة المعرفة والابتكار. وسيستخدم الصندوق ويوسّع أدوات إدارة المعرفة التي يمتلكها، مثل المجموعات المواضيعية ومجتمعات الممارسة، وذلك لجرد سياسات وممارسات الجهات الفاعلة الأخرى. وسيعمل الصندوق على توثيق خبراته وإتاحة المعلومات المعنية بسهولة لشركائه وبالتالي إتاحة اقتسام المعارف بين المشروعات، والبلدان، والأقاليم. وكجزء من استراتيجيته للابتكار، ومع شبكة ابتكاراته، فإن الصندوق سيستطلع حلولاً جديدة لتحديات حيازة الأراضي التي تواجه السكان الريفيين الفقراء وسيروج الحلول المختبرة، ولاسيما ابتكارات الفقراء ذاتهم. وسيعمل الصندوق مع المنظمات المجتمعية لاكتساب المعرفة بالديناميات المحلية وبالأساليب الناجحة في الميدان، ومع المنظمات الوطنية لفهم بيئة السياسات المعنية والمؤسسات التي تؤثر على الوصول إلى الأراضي وعلى أمنها. وتوفر عضوية الصندوق في الائتلاف الدولي المعني بالأراضي وعملية منتدى المزارعين إمكانيات عظيمة لتحديد الابتكارات الفعالة. وكما جرت الإشارة، فإن المنح تمثل أدوات مرنة لتوليد المعارف وتحديد الابتكارات والممارسات المثلى، بما في ذلك عن طريق دعم تنفيذ المشروعات وعلاقات الشراكة الخاصة بالبحوث، سواء مع وكالات الجهات المعنية القطرية التي تتمتع بخبرة تنفيذ واسعة ومع مراكز البحوث المرموقة. وسيُستفاد من كل المعارف المستخلصة في أنشطة إعداد برامج الفرص القطرية وتصميم المشروعات.

وكما سلفت الإشارة أعلاه، وضمن إطار نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، فإن الصندوق يقوم بالفعل برصد مجموعة من مؤشرات الأداء لتقدير الأداء القطري في ضمان وصول الفقراء إلى الأراضي وتمتعهم بأمن حيازتها. وسيستعرض الصندوق هذه المؤشرات مع الشركاء الرئيسيين، بما في ذلك أعضاء الائتلاف الدولي المعني بالأراضي، لتحسين المنهجية وضمان المواءمة مع هذه السياسة. ومع تحسن عمليات تقديره، فإن الصندوق سيتصل بشركائه في الائتلاف المذكور بغرض المساهمة في إنشاء قاعدة بيانات عالمية بشأن الوصول المناصر للفقراء إلى الأراضي والتمتع بأمن حيازتها، مع اهتمام خاص بحقوق النساء، والسكان الأصليين، والرعويين، والمجموعات الضعيفة الأخرى.

وسيتم الإبلاغ دورياً عن نتائج وأثر كل الأدوات التشغيلية المذكورة آنفاً ضمن تقرير الفعالية الإنمائية للصندوق.

5 تدابير التخفيف من وطأة المخاطر

عند العناية بأمر قضايا الأراضي التي تواجه السكان الريفيين الفقراء فإن الصندوق يواجه مخاطر لا بد من النظر فيها ومعالجتها بتدابير تخفيف مناسبة. وتشمل هذه المخاطر ما يلي:

- **الحساسيات السياسية**. إن التعامل مع قضايا الأراضي يتسم في الغالب بالحساسية سياسياً، وقد يتطلب، إذا لم يتم إعداده بدقة، المزيد من الوقت، والإشراف المكثف، ودعم التنفيذ و/أو تغييرات وتدابير تصحيحية. ومن بين سبل التخفيف من حدة هذا الخطر توظيف استثمار (متواضع) أولي لمعالجة قضايا الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها عبر عمليات التخطيط التشاركية. كما يمكن القيام بأنشطة اختبارية وتجريبية بالاعتماد على التمويل المنحي، لتحديد أبرز النهج المهمة والفعالة التي يمكن بعد ذلك توسيع نطاقها عبر البرامج القطرية. وسيُستفاد من المعارف المستخلصة من الأنشطة الاختبارية والتجريبية في نظم تعزيز الجودة وضمانها في الصندوق، وستسترشد بها فرق التصميم والإشراف. كما قد تكون الآليات الإقراضية المرنة فعالة في إدارة المخاطر.
- **قدرة الموظفين المحدودة**. يمكن أن يمثل تعزيز الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها هدفاً عسيراً، ومن الواجب تدعيم قدرات موظفي الصندوق للقيام بهذه المهمة. وتدعو الحاجة إلى توفير التدريب ونشر الوعي في صفوف الموظفين وضمان الالتزام والقيادة من الإدارة العليا لاحتواء مخاطر نقص القدرات. ويمكن استخلاص قدرات إضافية من خلال الاستخدام الفعال للخبراء الاستشاريين الذين تشمل درايتهم المعرفة بقضايا الأراضي والخبرة بها، وعبر اختيار موظفي حضور ميداني، وفرق لإدارة المشروعات والإشراف عليها، ومستشارين تقنيين، وموظفين تشغيليين آخرين في المقر، وذلك بمؤهلات مماثلة إن تطلب الأمر. وبالإضافة إلى ذلك فإن علاقات الشراكة مع مراكز البحوث المرموقة والمنظمات ذات الاهتمام والالتزام المشتركين بقضايا حيازة الأراضي المناصرة للفقراء سيسهم في تدعيم قدرة الصندوق على معالجة قضايا الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها.

الآثار على الموارد البشرية والمالية

6

سيتطلب الامتثال إلى المبادئ المذكورة أعلاه بشأن الانخراط وتعميم الاهتمام بقضايا الأراضي في عمليات الصندوق جهوداً مركزة لبناء القدرات داخل الصندوق ذاته. وقد يشمل ذلك ما يلي: (أ) تدريب الموظفين؛ و/أو (ب) التعاقد مع المختصين ضمن الشعب الإقليمية في دائرة إدارة البرامج؛ و/أو (ج) التعاقد مع مستشار تقني (مستشارين تقنيين) من ذوي الاختصاصات الإقليمية وذلك ضمن حدود الميزانية العامة.

وستعتمد التحليلات المنفذة في إطار إعداد برامج الفرص الاستراتيجية القطرية الخاصة بالبلدان ذات الأداء الرديء التي سينخرط فيها الصندوق انخراطاً واسعاً في قضايا الأراضي على ما يلي أساسا: القوانين، والدراسات، والمسوح، والبيانات الوطنية؛ ومعارف وخبرات الشركاء الإنمائيين العاملين في قضايا الأراضي في بلد معين، مثل منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي والجهات المانحة الأخرى؛ والمشاورات مع الحكومة والمجتمع المدني، وبخاصة أعضاء الائتلاف الدولي المعني بالأراضي على المستوى القطري؛ وكذلك مع منظمات المزارعين والمنتجين الريفيين وهو ما يتسم بأهمية بالغة. وبالمثل فإن تصميم المشروعات وتنفيذها سيعتمد على جهود ومعارف الشركاء العاملين على هذا المستوى وسيبني عليها. ووفقاً للتقديرات فإن التكلفة الإضافية لإجراء هذه التحليلات والمشاورات في مرحلة إعداد برامج الفرص الاستراتيجية القطرية هي 20 000 إلى 25 000 دولار أمريكي لكل برنامج من برامج الفرص الاستراتيجية القطرية بمعدل 3 إلى 4 برامج في العام، بحيث لا يتعدى المبلغ الإجمالي 100 000 دولار أمريكي في السنة.

نشر السياسة

7

ستنظم ندوة تدارسية تدريبية داخلية لضمان تفهم السياسة على امتداد المؤسسة. وسيتم إعداد كتيب يلخّص المبادئ الإرشادية، والآثار التشغيلية، والمبادئ التوجيهية المعنية، وتوزيعه على كل موظفي الصندوق، وخبرائه الاستشاريين، وشركائه الرئيسيين، بما في ذلك الحكومات، والمؤسسات المتعاونة، والهيئات الاستشارية. وستُنشر السياسة وأدوات اتخاذ القرار والمبادئ التوجيهية اللاحقة على الموقع الشبكي لتعميمها على نطاق واسع. وستُستخدم عملية منتدى المزارعين، وعضوية الصندوق في الائتلاف الدولي المعني بالأراضي، والفرق القطرية لإدارة البرامج في الاقتسام العريض للسياسة. وبالمثل فإن المناسبات الإقليمية والقطرية، مثل حلقات العمل الإقليمية المعنية بالتنفيذ أو حلقات العمل الخاصة بالاستهلال، ستوفر فرصاً إضافية لاقتسام السياسة.

الملحق الأول

الإشارات المرجعية إلى الأراضي في الإطار الاستراتيجي للصندوق للفترة 2007-2010

تتباين ظروف السكان الريفيين الفقراء والزراعة صغيرة النطاق تباينا واسعا، رهنا بمستوى التنمية الاقتصادية للبلاد والظروف الزراعية الإيكولوجية ونظم الإنتاج، والتمايز بين الجنسين، والسمات الاجتماعية والاقتصادية. ومع ذلك، فإن عددا محدودا من العوامل المشتركة يعيق قدرة السكان الريفيين الفقراء على زيادة دخولهم وتحسين أمنهم الغذائي. وتركز أهداف الصندوق الاستراتيجية على هذه العوامل.

وينصب الهدف الاستراتيجي الأول في ضمان أن يتسنى لفقراء الريف رجالا ونساء، على المستوى الوطني، إمكانات أفضل ومستدامة للوصول إلى الموارد الطبيعية (المياه والأراضي)، وأن يتمكنوا من تنمية المهارات والتنظيم اللازمين للاستفادة منها، ولإدارتها بعد ذلك بكفاءة وعلى نحو مستدام.

سيعمل الصندوق على تيسير وصول السكان الريفيين الفقراء إلى المصادر الطبيعية المنتجة، والنهوض بأمن استخدامهم لها واحتفاظهم بها، وبأساليب إدارتها وصونها.

وبالنسبة للسكان الريفيين الفقراء، فإن الافتقار إلى القدرة على الوصول إلى الموارد، أي الأراضي الزراعية لإنتاج المحاصيل، والمياه اللازمة للري، وموارد الملكية المشتركة مثل الغابات، والأراضي الحرجية، ومصايد الأسماك، يعتبر سمة من أبرز السمات التي ترسم معالم فقرهم. ولا يخضع الوصول إلى الموارد فحسب إلى محدودية الموارد المتاحة، بل وكذلك إلى توزيعها والقواعد التي تتحكم باستخدامها. وتتسم ترتيبات التسيير أو الحيازة هذه، ودرجة ما توفره من أمن، بأهمية حاسمة. إذ أنها تتحكم، مثلاً، بالنصيب الذي ينبغي أن يسلمه المزارع المستأجر إلى صاحب/صاحبة الأرض من محصوله، أو بالفترة من العام التي يستطيع فيها الصياد أن يصيد والراعي أن يرعى مواشيه، أو بما يحدث لحقوق الأرض التي تتمتع بها أرملة توفي زوجها بسبب إصابته بمرض الإيدز. وفي ظل ظروف الكثافة السكانية المتصاعدة، وانهيار النظم التقليدية لتسيير الموارد الطبيعية، وانبثاق نظم تسيير جديدة تخضع للاعتبارات التجارية ولا تقر بصورة كافية بـ "الحقوق الثانوية" لاستخدام الأراضي، فإن هناك نزاعات متسعة على الدوام بشأن الوصول إلى الموارد. وفي معظم الحالات فإن الشرائح الأشد فقراً هي التي تمنى بالهزيمة في هذه النزاعات؛ ويعاني السكان الأصليون على وجه الخصوص أشد المعاناة.

وثمة صلة وثيقة بين طريقة الوصول إلى الموارد الطبيعية والاحتفاظ بها، والطريقة التي تدار بها هذه الموارد. إذ أنه كلما كانت حقوق الحيازة أو الاستخدام أكثر وضوحاً وأمناً كلما تعززت الإدارة المستدامة للموارد المذكورة. على أن معالجة أمر تدهور الأراضي، أو استغلال الأراضي الرعوية أو موارد الأسماك على نحو مستدام، يتعلقان أيضاً بالنهوض بتقنيات وأساليب الإدارة والصون. وهنا، فإن المسألة تتمثل في تمكين المزارعين، والرعاة، والكثير منهم من السكان الأصليين، من بناء منظماتهم لإدارة الموارد بصورة فعالة ولتوليد مصدر للدخل يتيح الاستخدام المستدام للموارد.[1]

1 الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (2007). الإطار الاستراتيجي للفترة 2007–2010. الصفحة 19.

الملحق الثاني

نظم حيازة الأراضي: مصطلحات وتعاريف [1]

حيازة الأراضي

يشير مصطلح "حيازة الأراضي" إلى القواعد، والسلطات، والمؤسسات، والحقوق، والأعراف التي تحكم الوصول إلى الأراضي والموارد ذات الصلة والتحكم فيها. ويحدد المصطلح القواعد والحقوق التي تحكم تخصيص، ورعاية، واستخدام الموارد الطبيعية في مكان محدد أو قطعة من الأرض. ويحكم المصطلح الجهات القادرة على استخدام الموارد وطبيعة هذه الموارد، ومدة هذا الاستخدام، وفي ظل أية شروط. وفي الواقع فإن الأراضي ليست هي التي تكون موضع التملك، بل الحقوق والواجبات المتعلقة بها.

ويتألف نظام حيازة الأراضي من القواعد، والسلطات، والمؤسسات، والحقوق. وتشكل إدارة الأراضي ذاتها (الخرائط، والسندات، والسجلات، وما إليها) جزءاً واحداً فحسب من نظام حيازة الأراضي.

وتتسم نظم حيازة الأراضي بالتعقيد البالغ. وتتألف الحالات الوطنية والمحلية من مجموعة متعددة من القواعد، والقوانين، والتقاليد، والتصورات، واللوائح المتداخلة (والمتعارضة أحياناً) التي تحدد كيفية استخدام الناس للأراضي، وتحكمهم بها، ونقلها. ويخلّف ذلك آثاراً بالغة على تحليل قضايا حيازة الأراضي وأهميتها في الحد من الفقر. وفي العديد من الحالات، مثلا، فإن الناس المختلفين سيصفون حالة حيازة الأراضي العائدة إلى قطعة معينة من الأرض بتعابير متباينة جدا.

أمن حيازة الأراضي

يشير مصطلح "أمن حيازة الأراضي" إلى قدرة الناس على التحكم بقطعة من الأرض، واستخدامها، والتصرف بإنتاجها، والانخراط في المعاملات، بما في ذلك عمليات النقل. وهناك ثلاث سمات رئيسية لأمن حيازة الأراضي هي:

- المدة – ما هي المدة التي تستغرقها حقوق الأراضي المختلفة؟
- الحماية – هل ستنعم حقوق الأراضي بالحماية عند تحديها أو تهديدها؟
- المتانة – هل الحائزون على حقوق الأراضي قادرون على استخدام هذه الحقوق، والتصرف بها، دون تدخل من الآخرين؟

الوصول إلى الأراضي

يشير مصطلح "الوصول إلى الأراضي" إلى "القدرة على استخدام الأراضي"[2] و"الموارد الطبيعية الأخرى، والتحكم بالموارد، ونقل حقوق الأراضي، والاستفادة من الفرص الأخرى".[3]

وهناك ثلاثة جوانب رئيسية لتعزيز الوصول إلى الأراضي وهي: (1) تعزيز أمن حيازة الأراضي وحقوق الأراضي؛ (2) زيادة مساحة الأراضي التي يمكن لشخص ما أن يصل إليها؛ (3) النهوض بالقدرة الإنتاجية للأراضي. ويمكن أن تشتمل بدائل تعزيز الوصول إلى الأراضي من أجل الزراعة على ترويج الأنشطة غير الزراعية والعمران.

1 يعتمد هذا الملحق اعتماداً شديداً على عملية جرد الصندوق وعلى: "European Union guidelines to support land policy design and reform processes in developing countries". COM (2004) 686 final. Brussels.

2 Bruce, J. (July 1998). "Review of Tenure Terminology", Tenure brief No. 1, University of Wisconsin.

3 FAO 2002. "Land Tenure and Rural Development". Land Tenure Studies N. 3.

حقوق الأراضي

هناك ثلاثة حقوق رئيسية ترتبط بالبعد المكاني للأراضي وهي: حقوق الاستخدام؛ وحقوق التحكم؛ وحقوق النقل. ويشير مصطلح "حقوق الاستخدام" إلى حق استخدام الأراضي لأغراض زراعة المحاصيل، والمرور، والرعي، والاستفادة من المنتجات الطبيعية والغابية. أما مصطلح "حقوق التحكم" فيشير إلى حقوق اتخاذ القرارات بشأن كيفية استخدام الأراضي وتخصيص الفوائد. ويشير مصطلح "حقوق النقل" إلى حق بيع الأراضي ورهنها، وتحويلها إلى الآخرين، ونقل الأراضي عبر التوريث، وإعادة تخصيص حقوق الاستخدام والتحكم.

وغالباً ما تتداخل هذه الأنواع المختلفة من الحقوق، مما يخلق حزماً من الحقوق المرتبطة بمجموعة متعددة ومتنوعة من العلاقات الاجتماعية بين الناس، على مستويات متباينة، بما في ذلك ضمن الأسر (النساء، الرجال، الشباب)، والطبقة الاجتماعية (الملاكون، الفلاحون، المزارعون، العمال الزراعيون)، والقرية، والمجتمع المحلي، والبلد (السكان الأصليون)، بل وحتى على المستوى متعدد البلدان (موارد المراعي العابرة للحدود والتابعة لدول متعددة).

أنواع تدخلات الإصلاح الزراعي[4]

القيود والمحظورات المفروضة قانونا: تشكل هذه تدخلات مباشرة من جانب الدولة في أسواق الأراضي، مثل التأميم والمزارع الجماعية؛ وسياسات الرد وإعادة التوزيع التي تشتمل على الاستيلاء على الأراضي (بتعويض أو بدون تعويض)؛ والاستيلاء على حصص من الحيازات تزيد مساحتها عن حد معين؛ والاستيلاء على قطع الأراضي غير المستغلة بالقدر الكافي أو التي يملكها مالكون غائبون أو أجانب؛ وسياسات إعادة التوزيع البطيئة أو المتفرقة التي تعمل من خلال قوانين رسوم التركات (رسوم "الوفاة") وضرائب الأراضي.

المغريات أو "الحوافز المدعومة من الأسواق": تقدم الدولة هذه المغريات والحوافز لأسباب اجتماعية واقتصادية وتؤدي إلى خلق حقوق ملكية جديدة أو إعادة تنظيم هياكل الملكية القائمة، مثل خصخصة مزارع الدولة والمزارع الجماعية؛ وإعادة توزيع الأراضي التي تملكها الدولة؛ وإنفاق الدولة على استصلاح الأراضي وتنميتها ثم إعادة توزيعها كملكية خاصة؛ والمنح الحكومية المباشرة أو التخفيضات الضريبية لتحسين الملكيات الخاصة؛ والقروض الائتمانية التي ترعاها الدولة والمرسلة عبر مصرف للأراضي إلى الأفراد أو من خلال تعاونيات المزارعين إلى مزارعي الإصلاح الزراعي؛ ودعم المؤسسات (التشريعي وغير التشريعي) لإدارة العمليات الضرورية للحصول على الأراضي، وإعادة التوزيع على مزارعي الإصلاح الزراعي.

4 Adams, M. (2000). Breaking Ground: Development Aid for Land Reform. London: Overseas Development Institute (United Kingdom).

الملحق الثالث

البيانات المعيارية للمؤسسات الأخرى[1]

يقدم هذا الملحق عرضا عاما للبيانات المعيارية لوكالات إنمائية دولية فيما يتعلق باثنتي عشرة قضية من القضايا المتصلة بالأراضي. وقد جرى استعراض الوثائق المؤسسية التالية:

المؤسسة	عنوان الوثيقة	التاريخ
الوكالة الأسترالية للتنمية الدولية	توليد الدخل لفقراء الريف: استراتيجية برنامج المعونة الأسترالي للتنمية الريفية	2000
الوكالة الكندية للتنمية الدولية	أهمية سياسات الأراضي الحضرية والريفية في الحد من الفقر (مسودة)	2003
وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة لبريطانيا وآيرلندا الشمالية	سبل معيشة أفضل للسكان الفقراء: دور سياسة الأراضي	2002
الاتحاد الأوروبي	المبادئ التوجيهية لسياسات الأراضي	2004
منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	الوصول إلى الأراضي والأمن الغذائي وتخفيف وطأة الفقر: تدخلات منظمة الأغذية والزراعة خلال العقد الماضي	2006
الوكالة الألمانية للتعاون التقني	حيازة الأراضي في التعاون الإنمائي (موجز تنفيذي)	1998
مصرف التنمية للبلدان الأمريكية	وثيقة استراتيجية الحد من الفقر الريفي: استراتيجية للتنمية الزراعية في أمريكا اللاتينية والكاريبي	1998 1999
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية	مبادئ توجيهية لدمج قضايا حيازة الأراضي في العمليات التي يدعمها الصندوق – أفريقيا الشرقية والجنوبية	2004
الائتلاف الدولي المعني بالأراضي	نحو برنامج مشترك بشأن الوصول إلى الأراضي	2002
وزارة الشؤون الخارجية – الإدارة العامة للتعاون الدولي والتنمية (فرنسا)	قضايا حيازة الأراضي في التنمية الريفية في غرب أفريقيا	2000
الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي	حيازة الموارد الطبيعية	2007
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	التصدي للفقر مع تحسين البيئة (مبادرة الفقر والبيئة)	1999
لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا	نظم حيازة الأراضي والتنمية المستدامة في أفريقيا الجنوبية	2003
لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا	الفوائد الاجتماعية والاقتصادية للإدارة الحسنة للأراضي	2005
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	الأراضي الحضرية للجميع	2004
الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية	الطبيعية، الثروة والسلطة: أفضل الممارسات الناشئة من أجل إحياء الريف الأفريقي	2002
البنك الدولي	سياسات الأراضي من أجل النمو والحد من الفقر (موجز تنفيذي)	2002

1 أعد هذا الملحق استنادا إلى وثيقة أعدها بداية الائتلاف الدولي المعني بالأراضي مقترنة مع مبادرة العمل الجماعي بشأن حقوق الملكية ومبادرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الأراضي الجافة، لمناقشتها في حلقة عمل الخبراء المعنية بحيازة الأراضي لتنمية الأراضي الجافة التي عقدت في نيروبي، كينيا، خلال الفترة 28 فبراير/شباط – 2 مارس/آذار 2005. وعدلت الوثيقة لاحقا وجرى توسيع نطاقها لمناقشتها في حلقة عمل عن حقوق الأراضي والملكية من أجل التنمية الأفريقية، عقدت في نيروبي، كينيا في الفترة 31 أكتوبر/تشرين الأول – 3 نوفمبر/تشرين الثاني 2005.

إصلاح سياسات الأراضي

تشكل إعادة توزيع الحقوق و/أو الوصول إلى الأراضي مكونا رئيسيا لإصلاح الأراضي، بالنسبة لجميع الوكالات تقريبا. بيد أنه عند مناقشة إصلاح الأراضي بصورة أعم، حددت طائفة متنوعة من الأدوات السياساتية، بما فيها إعادة التوزيع، وإن لم تقتصر عليه.

وثمة اتفاق عام قوي فيما بين المؤسسات التي شملها الاستعراض بأن خدمات الدعم – منها مثلا الوصول إلى الائتمان والخدمات المالية، والوصول إلى الأسواق، والبنية الأساسية وغيرها – لا بد أن تصاحب جهود إصلاح الأراضي حرصا على استفادة الأسر الفقيرة منه. والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني لهم دور هام في توفير خدمات الدعم.

الشكليات وأمن الحيازة

ثمة آراء متباينة في فهم ما هو "أمن" حيازة الأراضي. وفي هذا السياق، وفي حين أن جميع الوكالات تقريبا تعترف بأن نظم الحيازة العرفية يمكن أن تعود بالفائدة على السكان الذين يعيشون في ظلها، ويعتبرونها حيازةٍ مشروعة، فإنها تتبنى وجهات نظر متباينة بشأن السياسة التي ينبغي اتباعها نحو الحيازة العرفية والقانونية عندما توجدان جنبا إلى جنب.

وتلاحظ المبادئ التوجيهية للصندوق والوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي أن الحيازة العرفية تتميز بالمرونة ويجري تعديلها باستمرار. وهذه المرونة لربما أفادت الفقراء نساء ورجالا، أو قد لا تفيدهم. علاوة على ذلك، تشير العديد من الوكالات إلى أن الحيازة العرفية حيازة موضعية وثقافية نوعية، وأن طابعها المحلي حري بأن يؤثر على طريقة تكيف، أو تكييف، الحيازة العرفية وما إذا كانت تتكيف أو يمكن تكييفها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية). وينفرد مصرف التنمية للبلدان الأمريكية بأنه الوكالة الوحيدة التي تشير إلى الأطر القانونية وحدها باعتبارها مصدر أمن الحيازة.

نظم الحيازة الجماعية والملكية المشتركة

ثمة بعض الاتفاق بأن الوصول إلى موارد الملكية المشتركة، هو قضية رئيسية بالنسبة للأسر الفقيرة نظرا لاعتمادها الكبير في سبل معيشتها على هذه الموارد (الوكالة الكندية للتنمية الدولية، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الأغذية والزراعة، والصندوق، والائتلاف الدولي المعني بالأراضي والوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي). كما أن إدارة الملكية المشتركة ترتبط ارتباطا وثيقا بقضايا صون البيئة (الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية).

وترى المبادئ التوجيهية للسياسة لدى الاتحاد الأوروبي أن الملكية المشتركة تسمح بالكفاءة، مع خلق التوازن مع أولويات أخرى مثل الوصول المتكافئ إلى الموارد وحماية البيئة، وتشير إلى إمكانية إدارة المراعي شبه القاحلة بكفاءة على أساس ملكية مشتركة. من جهة أخرى، يحدد البنك الدولي اتجاها بالتحول من الملكية المشتركة صوب الحقوق الفردية، بالنظر إلى الفوائد الفردية التي قد تنشأ عن التنمية الاقتصادية.

وصول النساء الآمن إلى الأراضي

تعترف معظم الوكالات بأهمية وصول النساء إلى الأراضي، سواء لضمان المساواة في الحقوق الأساسية أو في الحد من الفقر وضمان الأمن الغذائي الأسري (الوكالة الأسترالية للتنمية الدولية، وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، الاتحاد الأوروبي، الصندوق، الائتلاف الدولي المعني بالأراضي، الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي، لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، البنك الدولي).

ثمة اعتراف بأنه في حين أن حقوق النساء في الأراضي تحظى الآن بحماية أفضل من جانب القوانين الوطنية، فإن التمييز ضد النساء ينبع من الدولة (عن طريق العمليات الإدارية) والنظم العرفية (الوكالة الكندية، وزارة التنمية الدولية، الاتحاد الأوروبي، منظمة الأغذية والزارعة، الوكالة السويدية، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، البنك الدولي). ويصبح من الجوهري للغاية، بالتالي، تحري ما إذا كانت النساء يتمتعن بحقوق متساوية، في الواقع العملي، في الأراضي والملكية والموارد، عوضا عن أن يكون ذلك فقط بموجب القوانين الوضعية (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية). ونظرا لأن المساواة بين الجنسين تشكل تحديا لهياكل سلطة عميقة الجذور، فلا بد من أن يترافق الإصلاح القانوني مع إذكاء الوعي وبناء القدرات وتحسين الوصول إلى الخدمات القانونية (الوكالة السويدية).

تملك الأراضي وإدارة الأراضي

تحدد الكثير من الوكالات التحدي البادي في التأسيس على الحقوق القائمة، وهي ذات طبيعة عرفية في أغلب الأحيان، عند استحداث مبادرات التمليك وإدارة الأراضي (الوكالة الكندية، الاتحاد الأوروبي، والوكالة السويدية). فالاتحاد الأوروبي، على وجه الخصوص، لا يرى التمليك ضروريا أو كفؤا لضمان الحقوق في الأراضي أو لزيادة الإنتاجية الاقتصادية؛ كما يشير برنامج الأمم للمستوطنات البشرية بأن صكوك التمليك لم تفض بالضرورة، في الواقع العملي، إلى زيادة الوصول إلى الائتمان أو أنها حالت دون نمو مستوطنات غير رسمية جديدة. وتشير العديد من الوكالات الأخرى إلى ضرورة أن يكون إرساء برامج التمليك ناشئ عن حاجة واقعية – قائمة في الأرجح عندما تكون الكثافة السكانية عالية ومعاملات الأراضي متزايدة – بدلا عن أن تكون وسيلة لتحفيز أسواق الأراضي الريفية.

وتحدد الكثير من الوكالات تحديات تنفيذ عديدة – الوصول إلى المعلومات والمساعدة القانونية، تكاليف الخدمات، قدرات حل النزاعات، وإمكانية وصول النساء والأسر الريفية– وتحدد عددا من الاهتمامات الاستراتيجية من بينها طريقة تنظيم إدارة الأراضي على نحو يفيد، بصورة محددة، الأسر الفقيرة (الوكالة الكندية، وزارة التنمية الدولية، الاتحاد الأوروبي، الوكالة الألمانية للتعاون التقني، الصندوق، الائتلاف الدولي المعني بالأراضي، اللجنة الاقتصادية لأوروبا، برنامج المستوطنات البشرية، الوكالة الأمريكية والبنك الدولي).

أسواق الأراضي (المبيعات والإيجار)

ثمة اتفاق عام في الآراء بأن أسواق المبيعات بدون وسيط لا تساعد الأسر الفقيرة والمحرومة من ملكية الأراضي على الوصول إلى الأراضي (الوكالة الكندية، وزارة التنمية الدولية، الاتحاد الأوروبي، الوكالة الألمانية للتعاون التقني، الائتلاف الدولي المعني بالأراضي، البنك الدولي). وتواجه الأسر الفقيرة عقبات كثيرة في سبيل المشاركة في أسواق المبيعات، بما في ذلك الوصول إلى المعلومات، والافتقار إلى قوة السوق والحصول على الائتمان. وهي عوامل تقلل من كفاءة الأسواق واتسامها بالمساواة. ولربما كان هناك احتمال المضاربات في الأراضي لأغراض الأعمار حيثما أدخلت حديثا معاملات الأراضي (دائرة التعاون الدولي، فرنسا).

وتعتبر أسواق الإيجار أسواقاً تتسم بقدر أكبر من الجدوى السياسية وتنطوي على احتمالات أكبر في أن تفيد الأسر الفقيرة والمحرومة من ملكية الأراضي، إذا ما تحقق التفاوض بشأن عقود إيجار طويلة الأجل (الاتحاد الأوروبي، والبنك الدولي). ومن الضروري، في نطاق ترتيبات عقود الإيجار، إيجاد التوازن بين مصالح المستأجر وصاحب الأرض حرصا على إرساء ترتيبات الإيجار على أسس عادلة (منظمة الأغذية والزراعة)

الأراضي، اقتصاديات أصحاب الحيازة الصغيرة والتجارة الزراعية

أبديت منظورات متباينة بشأن الصلات بين الأراضي والتجارة وأثرهما على الأسر الفقيرة. ويقترح التحليل الذي أجراه البنك الدولي هدف زيادة مشاركة الأسر الفقيرة في التجارة الزراعية، بافتراض أن ذلك سيتيح لهم الاستفادة من النمو المصاحب لزيادة التجارة.

وترى وكالات أخرى أن ذلك لا يخلو من المشكلات في الواقع العملي. فالإصلاحات الرامية إلى تعزيز مركز بلد ما في مواجهة التجارة الزراعية الدولية قد يزيد من ضعف مركز صغار المزارعين (الوكالة الكندية، الاتحاد الأوروبي، منظمة الأغذية والزراعة والوكالة الألمانية للتعاون التقني). وأصحاب الحيازات الصغيرة الأشد فقرا أكثر عرضة لتقلبات السوق، خاصة في أسواق صادرات المحاصيل النقدية، وبالتالي فإن تحويل استخدام الأراضي استجابة لطلب السوق قد يؤدي إلى زيادة انعدام أمنهم الغذائي (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي). كما أبديت وجهات نظر متباينة بشأن المنافع النسبية للنطاق الصغير مقابل الزارعة التجارية.

الأراضي والنزاعات

هناك اعتراف عام بأن النزاعات المرتبطة بالأراضي تمثل تحديا متعاظما، وتترتب عنها تكاليف اجتماعية واقتصادية، وتخلق عقبات في وجه جهود الحد من الفقر. كما أنها تتسبب، في أقسى صورها، في خسارة حياة البشر. وهناك احتمال أن تتوسع دائرة النزاعات على الأراضي لتصبح صراعات عنيفة واسعة النطاق قد تترتب عنها عواقب سياسية وخيمة (الوكالة الكندية، الاتحاد الأوروبي، الوكالة الألمانية للتعاون التقني، البنك الدولي). وتقترح آليات رسمية وغير رسمية لإدارة النزاعات. وتشير كل من الوكالة السويدية ووزارة التنمية الدولية البريطانية إلى أن معالجة حيازة الأراضي قد تكون، في مجتمعات ما بعد النزاع، خطوة رئيسية صوب تعزيز السلام.

الاستدامة البيئية

هناك اتفاق بأنه لابد لسياسة الأراضي من أن تتصدى للتحديات البيئية الكبرى القائمة، بما فيها التعرية، وإزالة الغابات والتصحر. ومن شأن هذا التدهور البيئي أن يخفض من الإنتاجية الزراعية ويضر بإمكانات الأجيال القادمة في الوصول إلى الموارد الطبيعية (الوكالة الكندية، وزارة التنمية الدولية، الاتحاد الأوروبي، الوكالة الألمانية للتعاون التقني، الائتلاف الدولي المعني بالأراضي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا).

ولا يلقى التدهور البيئي، كقاعدة عامة، الاهتمام الكافي في وثائق الوكالات بشأن سياسات الأراضي، مقارنة مع الوثائق التي تركز بصورة أوسع على التنمية الريفية، والتنمية الزراعية أو إدارة الموارد الطبيعية. والعديد من الوكالات لا تعالج بصورة مباشرة، في وثائقها عن سياسات الأراضي، القضايا البيئية (دائرة التعاون الدولي فرنسا، البنك الدولي).

السكان الأصليون والهوية الثقافية

تقدم وثائق الوكالات تحليلا محدودا للجوانب الثقافية للوصول إلى الأراضي، بما في ذلك البعض الذي يعالج هذه القضية في سياق استخدام السكان الأصليين للأراضي ووصلوهم إليها. وتشير وثيقة سياسات أعدها الاتحاد الأوروبي إلى أن الاعتراف بالحقوق التقليدية في الأراضي أساسي للبقاء الثقافي للسكان الأصليين. وتلاحظ منظمة الأغذية والزراعة اهتماما خاصا بهذا الأمر في أمريكيا اللاتينية. ويشير برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية إلى ضرورة احترام الأعراف والتقاليد في نظم حيازة الأراضي، وإن يكن من واجب الدولة أن تكفل ابتعاد هذه النظم عن التمييز (ضد المرأة مثلا). ويلاحظ الائتلاف الدولي المعني بالأراضي أن الأراضي، بالنسبة للسكان الأصليين، ترتبط عموما بالهوية الثقافية، ولا تقتصر فقط على التنمية الاجتماعية الاقتصادية. وتشير الوكالة الألمانية للتعاون التقني إلى الحاجة إلى دمج المعرفة الأصلية في مضمار إدارة الأراضي والموارد، في سياسات أوسع. وتشير اللجنة الاقتصادية لأفريقيا على أن السكان الأصليين والصيادين وجامعي الغذاء يواجهون، على نحو خاص، خطر الإجلاء نتيجة الحيازة غير المضمونة. وتوجه الوكالة السويدية الانتباه إلى أن الاعتراف بحقوق السكان الأصليين في الموارد، أو حقوقهم في التحكم في أراضي أجدادهم – بما في ذلك المناطق المحمية – أمر يطالب به السكان الأصليون باستمرار.

المشاركة والديمقراطية والتسيير

هناك إشارات مشتركة إلى أهمية المشاركة والعمليات الديمقراطية في ضمان الوصول إلى الأراضي. وتبدى الكثير من الوكالات قلقها إزاء المساوئ المؤسسية، كالفساد، التي يمكن أن تؤدي إلى خسارة الكفاءة وتضر، على نحو غير متناسب، بالفقراء رجالا ونساء. ويوصى بوجود الإشراف والرصد من قبل المواطنين عن طريق مجالس المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الشعبية والمجالس التشريعية باعتبارها ضوابط ديمقراطية تحول دون سوء استخدام السلطة أو رداءة التسيير (الاتحاد الأوروبي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والبنك الدولي).

وتناقش معظم الوكالات مسألة المشاركة في سياق إدارة الأراضي أو المشروعات الإنمائية، مع تركيز أقل على الرابطة بين التنمية الديمقراطية الأوسع وسياسات الأراضي المحسنة. وتؤكد وزارة التنمية الدولية أن التسيير الرشيد من المقومات الحيوية لإصلاح الأراضي. وتعرب وثيقة مواقف الوكالة السويدية عن منظور مماثل، وتؤكد أهمية تطبيق مبادئ التسيير الديمقراطي في إرساء نظم حيازة فعالة ومتكافئة.

الأراضي وحقوق الإنسان

لا تورد إلا بضعة وكالات من شملها الاستعراض أية إشارات في وثائقها السياساتية، إلى حقوق الإنسان. فسياسة الاتحاد الأوروبي تلاحظ أن الوصول إلى الأراضي هو وسيلة لإحقاق الحقوق الأساسية التي حددتها المواثيق الدولية، مثل الحق في الغذاء، وإن لم تشر إلى الوصول إلى الأراضي في حد ذاته كحق إنساني. ويحدد برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية أمن الحيازة باعتباره واحد من مكونات الحق في سكن ملائم، المعترف به في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان. كما يشير إلى أن الحقوق الثقافية تتمتع بنفس المشروعية بموجب القانون الدولي باعتبارها حقوق مدنية وسياسية، وتعزز الحاجة إلى احترام الأعراف والتقاليد في نظم حيازة الأراضي. وتشير وثيقة البنك الدولي إلى حقوق الإنسان أساسا للاعتراف بالحقوق الأصلية في الأراضي. وتشير الوكالة السويدية أن أمن حيازة الموارد هام لضمان إحقاق حقوق الإنسان الأساسية، خاصة الحق في مستوى معيشة ملائم، والذي يشمل الوصول إلى المياه والغذاء والمسكن. وترى وزارة التنمية الدولية أن الطريقة التي تتبعها دولة ما في معالجة الوصول إلى الأراضي اختبارا جيدا للحكم على التزامها الأوسع بحقوق الإنسان.

الملحق الرابع

عمل الصندوق في الماضي في مجال قضايا الأراضي والدروس المستفادة

على مدى السنين عالج الصندوق قضايا من خلال مشروعاته وبرامجه أساساً، بما في ذلك، وبصورة غير مباشرة، من خلال استثماراته في الري، وصون المياه والتربة، والحراجة والزراعة الحراجية، وإدارة الموارد الطبيعية. علاوة على ذلك، كان الصندوق، في عام 1996 واحدا من الأعضاء المؤسسين للائتلاف الدولي المعني بالأراضي، والذي جرى إنشاؤه بغرض تعزيز دور منظمات المجتمع المدني على المستويات القطرية والإقليمية والدولية للمشاركة في صياغة وتنفيذ السياسات والبرامج من أجل تعزيز حصول السكان الفقراء المتكافئ والمضمون على الأراضي. وقد استضاف الصندوق أمانة الائتلاف منذ عام 1996.

وسعيا إلى التعلم من خبرات الصندوق التشغيلية وزيادة قدراته على العمل بكفاءة أكبر فيما يتصل بقضايا الأراضي في المستقبل، أجريت، عام 2005، دراسة تقييمية[1] لـ 300 من البرامج والمشروعات التي وافق عليها الصندوق ودعمها خلال الفترة بين 1993 و2004. وحددت الدراسة 85 مشروعا عالجت الوصول إلى الأراضي في واحد أو أكثر من مكوناتها، وأجرى بعدئذ تحليل متعمق لمجموع 35 مشروعا منها. وشملت المجالات الرئيسية للتدخلات المرتبطة بالأراضي في المجموعة الأخيرة، ما يلي:

- دعم صياغة وتنفيذ سياسة أراض مناصرة للفقراء (ومنها مثلا مشروع التنمية الزراعية في جورجيا أو مشروع لدعم التنمية في إقليمي مينابي وميلاكي في مدغشقر).
- تشجيع الوصول إلى الأراضي من خلال منح سندات التمليك الفردي (ومنها مثلا مشروع خصخصة المزارع في أذربيجان، ومشروع المبادرات المجتمعية وإدارة الموارد في شمالي ميندناو، في الفلبين أو مشروع التقدم الاقتصادي الإقليمي في ماتالي، سري لانكا).
- إعادة توزيع الأراضي، سواء من خلال النهج التي تقودها الدولة أو التي تساعدها السوق (ومنها مثلا مشروع النهوض بأحوال السكان الأصليين والأفرو – إكوادوريين في إكوادور، ومشروع تحسين سبل الرزق في منطقة الهمالايا في الهند، أو مشروع التحكم في انحسار الفيضانات في المقامة في موريتانيا).
- زيادة الوصول إلى موارد الملكية المشتركة وترتيبات المستخدمين المتعددين (ومنها مثلا مشروع تطوير الغابات وزراعة الأعلاف في أراضي التلال المستأجرة في نيبال، مشروع إنعاش موارد الرزق المستدامة في القاش في السودان، أو مشروع تنويع مصادر الدخل الريفي في محافظة توين كوانغ في فييت نام).
- تعزيز أمن حيازة الأراضي (ومنها مثلا، برنامج التنمية الريفية المستدامة في بوركينا فاسو أو مشروع النهوض بأحوال أصحاب الحيازات الصغيرة في المناطق الحدية في جمهورية تنزانيا المتحدة).
- حل نزاعات الأراضي (ومنها مثلا مشروع التنمية الريفية المجتمعية في بوركينا فاسو أو مشروع تنمية المجتمعات المحلية في جنوب نيانزا في كينيا).
- ضمان الحقوق المتوارثة والعرفية في الأراضي من خلال منح سندات التمليك الجماعي (ومنها مثلا مشروع التنمية القابلة للاستمرار للسكان الأصليين في مجتمعات بيني المحلية في
- تدعيم الصلات بين أمن حيازة الأراضي واستخدامها والإدارة المستدامة للموارد (ومنها مثلا، برنامج تخفيف وطأة الفقر الريفي في منغوليا).

1 شاركت في تمويله شعبة المشورة التقنية وشعبة أفريقيا الشرقية والجنوبية في دائرة إدارة البرامج.

- بوليفيا، مشروع تحسين الزراعة وتنميتها في الإقليم الشمالي الشرقي أو مشروع مساندة البرنامج البيئي الثاني في مدغشقر).
- تعزيز النظم اللامركزية لإدارة الأراضي (ومنها مثلا برنامج تخفيف وطأة الفقر الريفي في منغوليا ومشروع تطوير البنية الأساسية وتنمية موارد المجتمع المحلي في أوموتارا في رواندا).
- إنشاء خدمات ما بعد الإصلاح الزراعي (ومنها مثلا مشروع التنمية المستدامة لمستوطنات الإصلاح الزراعي في المنطقة شبه الجافة بالإقليم الشمالي الشرقي في البرازيل، أو مشروع التنمية الريفية المستدامة في أراضي نغوبي بوغله والمقاطعات المجاورة في بنما).
- وصول الرعاة إلى المراعي (ومنها مثلا برنامج التنمية الريفية في جنوب كردفان في السودان أو برنامج تنمية الخدمات الزراعية – الثروة الحيوانية: مساندة التنمية الرعوية والزراعية الرعوية في جمهورية تنزانيا المتحدة).

وانصب التركيز، في جميع مجالات التدخلات على وجه الخصوص، على حقوق الأراضي للنساء والشباب والرعاة والسكان الأصليين، وعلى الحقوق الثانوية والحقوق الجماعية. وعلى نحو مماثل، جرى التركيز على تعزيز النظم اللامركزية لإدارة الأراضي، القانونية منها والعرفية.

ويمكن تصنيف الدروس المستفادة خلال السنوات في جميع مجالات التدخلات المذكورة آنفا، ضمن فئتين عريضتين: عمليات صياغة وتنفيذ سياسة للأراضي؛ وتصميم وتنفيذ برامج ومشروعات الحد من الفقر الريفي.

الدروس المستخلصة من الانخراط في صياغة و/أو تنفيذ سياسة للأراضي

ضمان حقوق الأراضي العادلة لمن يستحقونها. من الضروري تحديد ما هي الحقوق (ملكية، استخدام وغيرها)، وحقوق من (الفرد، الأسرة، القرية، المجموعة الإثنية، الدولة،....إلخ) التي ينبغي ضمانها. فالملكية الخاصة كثيرا ما تدعمها السياسات العامة التي تحدد تسجيلات العقارات وتوزع سندات الملكية القانونية الرسمية. وفضلا عن ما يتسم به هذا النهج من صعوبة وتكاليف باهظة في المناطق الريفية فهو قد يفيد، في سياقات بعينها، الصفوة ذات النفوذ التي يمكن أن تؤثر على عمليات اكتساب الحقوق رسميا. ولعل ضمان حقوق استخدام الأراضي من خلال ترتيبات استئجار محسنة، أكثر اتفاقا مع مصالح صغار المزارعين والمزارعين المحرومين من ملكية الأراضي والمنتجين الريفيين الفقراء. ولا بد للأطر السياساتية من أن تستوعب الممارسات والمعايير العرفية وأن تؤسس عليها، وأن تعترف بتعددية الحقوق وتزامن وجود نظم الحيازة القانونية والعرفية جنبا إلى جنب، والسماح بالاختلافات الجهوية، وأن تشجع الاستحداث المتسق للنظم التعددية. وستعترف هذه النظم بالحقوق المختلفة للفقراء وتحميها، بما فيها الحقوق في نطاق نظم الملكية المشتركة، وضمان حماية الحقوق الأولية والثانوية معا (جمع حطب الوقود أو الرعي الموسمي مثلا)، والتي تعد رئيسية بالنسبة للمرأة والمجموعات الأخرى المهمشة بصورة متكررة، مثل الرعاة والسكان الأصليين.

> تقوم مجموعات حراجة المجتمع المحلي بتنظيم الوصول إلى الغابات بصورة عامة، في منطقة مشروع تطوير الغابات وزراعة الأعلاف في أراضي التلال المستأجرة في نيبال. وأظهرت التجربة مع حراجة المجتمع المحلي أن جميع أعضاء المجموعة يتلقون عادة منافع متساوية من إدارة حراجة المجتمع المحلي، وأن المجموعات ليست موجهة على نحو خاص لفائدة الفقراء. بيد أن الأراضي الزراعية غير موزعة بصورة متساوية في المجتمعات المحلية الريفية، وأن الأسر المحرومة من ملكية الأراضي تعتمد بقدر غير متناسب في معيشتهم على منتجات الغابات. ومكن المشروع مجموعات الفئات الأشد فقرا في قرى المرتفعات من الوصول إلى مناطق الغابات التي تعرضت للتدهور من خلال الإيجارات طويلة الأجل، ووفرت مزيدا من المساعدة التقنية (والمالية) لأعمال التشجير. وتبين أثناء التنفيذ أن بناء "ائتلافات الفقراء" في شكل تعاونيات كبيرة لمجموعات حراجة العقار المستأجر هامة لمواجهة احتمال استحواذ الصفوة

المحلية على الموارد. كما سلط المشروع الضوء على أهمية أمن الحيازة في الإدارة الناجحة للموارد الطبيعية المرتكزة إلى المجتمع المحلي. كما تبين أن بوسع الأسر أن تجدد مواقع الغابات التي تعرضت للتدهور في حال ضمان الحيازة.

تشجيع الدعم طويل الأجل والشراكات. تتسم الإصلاحات السياساتية المرتبطة بحيازة الأراضي بصبغة سياسية بالغة، إذ أنها تؤثر على توزيع الموارد والسلطة والثروة. ويستلزم إصلاح الأراضي المناصرة للفقراء استثمارات كافية ومتواصلة، والتزام سياسي طويل الأجل ومشاورات عامة واسعة وتثقيف مدني لبناء الثقة والاتفاق واستمرارهما فيما بين مختلف قطاعات المجتمع، وخاصة الصفوة، والحكومات والوكالات الإنمائية والمجتمع المدني تضطلع جميعها بدور حاسم، سواء فرادى أو في إطار شراكة، في تقديم واستمرارية هذا الدعم طويل الأجل. وبالنظر إلى تباين مهام كل منها ومواردها ونطاق عملياتها، من المهم تشجيع التنسيق والتجانس فيما بين أعمالها.

ستحصل قريبا السيدة فيليسيا، المقيمة في المجتمع المحلي في أمباسينا ماننجوري في شمال شرق مدغشقر، على شهادة أراضي "كارا تاني". وهذه الشهادة هي ثمرة جهودها من أجل اكتساب الصفة الرسمية لحقوق الملكية على قطعة أرض مساحتها 100 متر مربع قامت بشرائها عام 1997. ومعظم سكان الريف الذين يملكون أرضا لا يملكون سوى وثيقة اعتماد للشراء، وهي وثيقة ذات قيمة قضائية محدودة للغاية وبالتالي فهم عرضة للسلب ولادعاءات الآخرين بحيازة الأرض. وتضمن الشهادة للسيدة فيليسيا الحقوق القانونية في الأرض وكأنها صك حقيقي بامتلاك الأرض. علاوة على ذلك، تتيح هذه الشهادة للسيدة فيليسيا الاستثمار في أرضها بالسماح لها باستخدام الأرض كضمانة للحصول على القروض، ولنقل حيازتها إلى ورثتها بدون التخوف من نشوب نزاعات على الأرض. وهذه مجرد واحدة من أنشطة الصندوق الرامية إلى دعم عمليات إصلاح الأراضي في مدغشقر، وهي بلد عانت فيه النساء تقليديا من صعوبات الوصول إلى الأرض.

تقاسم المعرفة من أجل حوار السياسات والتنفيذ الفعال. ثمة حاجة حيوية إلى تقاسم الخبرات والمعلومات بصورة مستفيضة ومنتظمة، أفقيا ورأسيا على حد سواء – ومن خلال وسائط الإعلام التي تناسب أصحاب المصلحة المختلفين. ويساعد وجود الفرص لاستكشاف استجابات فعالة ومبتكرة وخبرات أخرى في سياقات مختلفة (بين البلدان، وبين الأقاليم وعالميا) أصحاب المصلحة المختلفين على تعزيز منظورهم وفهمهم كيما يتسنى لهم تقديم استجابات فعالة بقدر أكبر لقضايا الأراضي المتعلقة بفقراء الريف.

أثناء الحقبة السوفييتية، كانت المزارع الجماعية والمملوكة للدولة ذات الحجم الكبير هي المزارع الوحيدة التي تعمل على أساس تجاري، وتخضع جميعها للإدارة والرقابة المركزية. وقدم الصندوق الدعم لتنفيذ سياسات خصخصة المزارع التي تنقل حقوق الملكية الكاملة إلى عدد كبير من المواطنين (جورجيا) أو إلى العمال في المزارع الجماعية ومزارع الدولة السابقة (أذربيجان). واستفاد كلا المشروعين من الدروس المكتسبة من عمليات سابقة لإصلاح الأراضي: الحاجة إلى استكمال إعادة توزيع الأراضي بوصول معزز إلى خدمات الدعم الزراعي والأسواق. وأثبتا نجاحا باهرا في استحداث عمليات رائدة محلية وتوسيع نطاقها (من بينها مسح الأراضي وتخطيط حدودها، وفي إيجاد سجلات أراضي موحدة على المستويات المحلية والجهوية والقطرية تعمل في شفافية وبتكاليف زهيدة) مما أدى إلى تحسين عظيم في عمليات التنظيم الشامل للأراضي.

يعيش تسعة أشخاص من كل عشرة من الفقراء في المناطق الريفية في سري لانكا. وأفضت 20 سنة من النزاع المدني في شمالي شرقي البلاد إلى إجلاء زهاء 800 000 من السكان من مواطنهم وإنهاء مصادر معيشتهم. ويعالج برنامج تنمية روح العمل الحر لدى

أصحاب الحيازات الصغيرة الذي يدعمه الصندوق احتياجات الريفيين الذين أعيد توطينهم في مزارع الشاي غير المجدية، وأيضا السكان المحرومين من ملكية الأراضي في القرى المحيطة والمزارع الصغيرة في مقاطعة مونيراغالا. وهؤلاء السكان هم من أشد الناس فقرا في سري لانكا. وسعيا إلى تحسين سبل معيشتهم وظروفهم الاجتماعية على نحو مستدام، يعمل البرنامج على تحسين إنتاجية أراضي مزارع الشاي الكبيرة القديمة بتحسين حقوق الوصول إلى الأراضي في إطار مشروعات المزارعين الخارجيين ويدعم التنويع المحصولي وزيادة الوصول إلى أسواق الشاي والخدمات. ويدعم البرنامج حوار السياسات بشأن حيازة الأراضي وإمكانات فقراء الريف والمهمشين في الوصول إليها، إلا أن عدم الاستقرار السياسي المستمر مبعث عدد من المخاطر الهائلة.

بناء قدرات الحكومات على كافة المستويات. تعد القيادة المنبثقة عن السياق المحلي على جميع المستويات شرط أساسي لتلبية التحديات المعقدة لعمليات الإصلاح المرتبطة بالأراضي من أجل الحد من الفقر. ولا بد لمؤسسات الدولة المعنية بالأراضي من تعزيز قدرات الموارد البشرية لديها لإنجاز إصلاحات وإجراءات سياسة الأراضي، خاصة فيما يتعلق بتصريف شؤون إدارة الأراضي والتسجيل والفصل في الخلافات، وفيما يتصل بآليات حل النزاعات. وينطبق هذا التعزيز للمؤسسات أيضا على الحكومات المحلية من أجل العمل اللامركزي، بالنظر إلى أهمية لامركزية نظم إدارة الأراضي. كما أن التعاون بين الوزارات والقطاعات أساسي لضمان الدعم المتواصل للإصلاح الزراعي وإصلاح الأراضي المناصر للفقراء. وفي هذا الصدد، تشكل اللامركزية فرصة هائلة لتقديم استجابات شديدة الدقة ونابعة من السياق لمعالجة قضايا حيازة الأراضي المحلية ولتأصيلها في إطار مؤسسي مستدام بقدر أكبر.

اعتبارات النهج اللامركزية والمركزية. تعد عمليات تسجيل الأراضي اللامركزية، في ظل معظم الظروف والأحوال، هي الأفضل في الاعتراف بالحقوق وحمايتها، ويمكنها معالجة ممارسات الإرث وحقوق المجموعات الضعيفة، بما فيها النساء والشباب واليتامى والرعاة والجماعات الإثنية المهمشة. وتتيح نظم الإدارة اللامركزية للأراضي الجاري تطبيقها في الكثير من البلدان، فرصة هامة لتعزيز تكامل نظم الحيازة العرفية والقانونية. بيد أن النهج اللامركزية قد تكون، في ظل أحوال وسياقات بعينها، ضعيفة للغاية في وجه محاولات الصفوة للاستحواذ، خاصة حيثما كانت الصفوة المحلية المالكة للأراضي متحكمة في وحدات وبيروقراطيات الحكومة المحلية وأوضاع السلطة المحلية. ويتمثل التحدي في إيجاد التوازن بين جوانب إيجابية رئيسية لمبادرات الإصلاح المركزية والنهج اللامركزية. وفي جميع الأحوال، فإن الغاية هي تقليل الضعف وتهيئة الظروف للاستثمارات في الأراضي من قبل من يعملون على هذه الأراضي.

تتفاوت معدلات الفقر تفاوتا عظيما في مختلف أنحاء جمهورية تنزانيا المتحدة، ولكنها الأعلى في أوساط الأسر الريفية التي تعيش في الأقاليم القاحلة وشبه القاحلة التي تعتمد كلية على الثروة الحيوانية وإنتاج المحاصيل الغذائية. وتتسبب السياسات والاستراتيجيات المرتبطة بإدارة المراعي في إجهاد تخطيط استخدام الأراضي، خاصة فيما يتعلق بضمان الحيازة، وحل النزاعات حول الأراضي والمياه التي تنشب فيما بين مجموعات المصالح المتنافسة، واستدامة قاعدة الموارد الطبيعية. وبالتالي فإن الصندوق يعمل، من خلال برنامج تنمية الخدمات الزراعية – الثروة الحيوانية: مساندة التنمية الرعوية والزراعية الرعوية على تقديم التمويل لدعم إدارات المقاطعات والقرى في التجربة الرائدة للنهج التشاركية في تخطيط إدارة استخدام الأراضي والموارد الطبيعية، بما في ذلك إدارة المراعي. كما يقدم الدعم على المستوى القطري لاستنباط منهجيات تشاركية لحل النزاعات، ولإعداد خطط لإدارة استخدام الأراضي والموارد الطبيعية على مستوى المقاطعة والقرى، ولتدريب الموجهين القطريين على استخدام هذه المنهجيات. ويمكن بعدها الاستفادة من نتائج هذه المبادرات كمدخلات في حوار

السياسات ولتحديث الأطر القانونية والرقابية. ومما يؤسف له أن تنفيذ برنامج تنمية الخدمات الزراعية – الثروة الحيوانية في نطاق النهج القطاعي الشامل لبرنامج تنمية القطاع الزراعي في الجزء القاري من البلاد، يشكل عائقا أمام التنفيذ الكامل لتدخلات حيازة الأراضي، نظرا لأن الرقابة على ما يتم تمويله في نطاق برنامج تنمية الخدمات الزراعية يعتمد على ما يضمن في خطة التنمية الزراعية في المقاطعة.

تمكين منظمات المجتمع المدني – إن افتقار السكان الفقراء إلى إمكانية الوصول إلى الأراضي ومواجهة انعدام أمن الحيازة لهو دليل على افتقارهم إلى ممارسة أي نفوذ على العلاقات الاجتماعية الرئيسية، وعلى السياسات والمؤسسات. وهو ما يفسر الأهمية الحيوية للسياسات العامة المناصرة للفقراء. وفي حين أن الحكومة هي التي تقود صياغة هذه السياسات وتنفيذها، فإن إنفاذها ونجاحها يتوقفان على مشاركة المواطنين النشطة وعلى وجود مجتمع مدني متماسك وحيوي يمكنه أن يعبر عن إرادة الناس وأن يمثل، على وجه الخصوص، مصالح الأشد فقرا وتهميشا من أفراد المجتمع . وبالتالي فلا بد من تعزيز الدور الاستقطابي للمجتمع المدني، وكذلك قدرته على أن يكون شريكا للحكومة. ومن الجوهري نشوء آليات للتفاعلات بين الدولة والمجتمع المدني والتوسع فيها وتدعيمها، سعيا إلى تشكيل ائتلاف واسع لإصلاح الأراضي المناصر للفقراء، وبوسع الوكالات الإنمائية الدولية ومنظمات التضامن أن تضطلع بدور إيجابي في دعم قيام مجتمع مدني حيوي، وهو دور قد يشمل: البحوث، والمشاورات العامة، ونشر المعلومات؛ والدعم المباشر من أجل تنفيذ السياسات الحكومية (التجريبية أساسا وسياسات الرصد والتقييم)؛ واستقطاب تأييد دفاعي عن حقوق الفقراء والمجموعات المهمشة؛ والتعبئة الاجتماعية في مواجهة السياسات الصفوية .

تقديم حلول في المواقع الأصلية مع استفادتها من سياقات أوسع. يجب البحث عن الحلول لقضايا الأراضي في مواقعها الأصلية، وعلى أن تستفيد من الواقع الملموس والدينامي والبالغ التنوع. والذي يواجهه فقراء الريف رجالا ونساء. وفي حين أنه لا يوجد مخطط جاهز للحل، فإن نقطة الانطلاق ينبغي أن تكون نظام التسيير المحلي للأراضي وسياقاته الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الثقافية والإيكولوجية. وفي ذات الوقت، حرصا على أن تكون الحلول مستدامة وفعالة، فلا بد من تأصيلها في نطاق السياسات القطرية وسياق التخطيط الإنمائي. وهناك حالات لا تنحصر فيها الحلول في نطاق بلد واحد بعينه. فالهجرات العابرة للحدود وتحركات البشر قد تستلزم نهجا متعددة البلدان والأقاليم.

قدم الصندوق الدعم، في بوليفيا، للتنمية الذاتية المستدامة لسكان بني الأصليين من خلال تدابير بناء القدرات على المستوى القاعدي. وإجمالا، ساعد المشروع على تعزيز المنظمات الأصلية على المستويين المحلي والجهوي ويسر من الاعتراف القانوني بالمجتمعات المحلية الأصلية، وهو شرط أساسي مسبق للحصول على سندات حقوق التمليك الجماعية على أراضي أجدادهم. وكان تنفيذ الأنشطة الرئيسية لعملية منح سندات تمليك الأراضي، مثل تحديد الأراضي ورسم حدودها، والتفاوض مع المحتلين للأراضي في حينها وإلى غير ذلك، جهدا مشتركا بين معهد الإصلاح الزراعي وكتائب السكان الأصليين في نطاق نهج إدارة مشتركة. وفي اعتقاد معظم المستفيدين أن النتائج كانت مستدامة. وفي الأرجح أن العمل سيجري على استمرارية منافع تمليك الأراضي إذ أنها راسخة بصورة متينة في هياكل الدولة في بوليفيا ومن المتعذر إلغاؤها.

تثمين الأراضي باعتبارها أكثر من مجرد أصول اقتصادية. لا ينبغي، في كافة اعتبارات أمن حيازة الأراضي المناصر للفقراء، النظر إلى الأراضي فقط من منظور قيمتها كأصول اقتصادية، بل وبوصفها أيضا جزءا لا يتجزأ من النسيج الثقافي والاجتماعي للمجتمع المحلي وعزته. وبيد أنه بالنظر إلى عدم التناظر في النفوذ، فإن المؤسسات التي تنظم الوصول إلى الأراضي كثيرا ما تتبنى سياسات تستند إلى مصالح المجموعات المهيمنة و/أو استنادا فقط إلى مبادئ الكفاءة الاقتصادية

ومع إغفال الأبعاد الجوهرية الأخرى مثل الأبعاد الاجتماعية والثقافية.

العمل مع النظم القائمة. كثيرا ما يكون من الأفضل التأسيس على، وتدعيم، التطور المطرد للنظم التقليدية لإدارة الأرض (رهنا بتوافر الحد الأدنى من المتطلبات فيما يتعلق بشمولية وأمن الحقوق) عوضا عن إنشاء نظم رسمية جديدة من البداية. ويكتسي هذا النهج التدريجي أهمية خاصة فيما يتصل بأراضي الملكية الجماعية والملكية المشتركة ذات الأهمية البالغة لسبل معيشة فقراء الريف والقيم الثقافية التي يجسدونها. وفي هذا الصدد فإن التخطيط التشاركي لاستخدام الأراضي واتفاقيات المستخدمين من أصحاب المصلحة المتعددين (بما فيها فيما بين المزارعين والرعاة) تعد نهجا فعالة للغاية. وتمثل الاتفاقات المحلية في بوركينا فاسو نموذجا جيدا لهذه الآليات، ويجري التفاوض بشأنها في كل عام.

يمثل انعدام أمن الأراضي في وسط وشمالي بوركينا فاسو، مصدر قلق كبير يحول أحيانا دون تبني تدابير وإجراءات من أجل تكثيف الإنتاج الزراعي والإدارة المستدامة للأراضي. فالمزارعون الذين يتمتعون بحقوق الاستخدام فقط – ويجري تجديدها كل سنة – لا يسمح لهم عادة مالكو الأرض التقليديون بإدخال تحسينات على الأراضي. ويدعم الصندوق المنظمات القاعدية في جهودها لتنفيذ أعمال رائدة ملموسة لتحسين الوصول إلى الأراضي وحقوق الحيازة في أراضي أعاقت فيها النزاعات الإنتاج الزراعي، وبسبب معوقات حيازة الأراضي وملكية الموارد. ويعني هذا استحداث شتى الأدوات والآليات لإرساء أمن أكبر لحيازة الأراضي (رهنا بالسياق المحلي) واستراتيجيات محلية لتمكين من يعانون انعدام أمن الأراضي. وتحقيقا لهذه الغاية، فإن تنفيذ الأنشطة المرتبطة بالأراضي يقوم على منهجية تشاركية تسعى إلى تدعيم وتيسير تحليلات أصحاب المصلحة المتعددين وعمليات التفاوض.

تخفيف حدة النزاعات الاجتماعية وحلها. كثيرا ما تكون الأراضي عاملا رئيسيا في حالات النزاعات. ومن الشروط الأساسية الهامة لتلافي النزاعات الاجتماعية الاعتراف، بالمطالبات المختلفة والمتداخلة، في أغلب الأحيان، لمستخدمي الموارد المختلفين – ومن ذلك مثلا، ما بين البدو الرحل والزراعيين المستقعدين، وعبر الحدود الإثنية، أو بين الأفراد والدولة. وسعيا إلى تخفيف حدة النزاعات، فإن المشاركة الواسعة لأصحاب المصلحة على جميع المستويات، خاصة سكان الريف ومنظماتهم، مسألة حيوية لكافة السياسات المرتبطة بالأراضي وعمليات الإصلاح المؤسسي. وبالنظر إلى أن الآليات الرسمية لحل النزاعات، مثل المحاكم، عادة ما تكون باهظة التكاليف وقلما يتيسر الوصول إليها، من المهم الاعتراف بآليات حل النزاعات المجتمعة القائمة والتأسيس عليها كسبيل أول لحل النزاعات، واعتبار الآليات القانونية الملجأ النهائي.

يمكن أن تعزى معدلات الفقر العالية في شمال ميندناو (الفلبين) إلى عدد من العوامل. فغالبية الأسر تعاني ضعفا شديدا نتيجة أصولها المحدودة. ومعظمها أسر محرومة من ملكية الأراضي، ويلجأ بعضها الآخر إلى الزراعة بصفة مستأجرين أو عمال زراعيين مأجورين. وجرى تكييف نظام معلومات تشاركي جغرافي لدعم مبادرات المجتمع المحلي لإدارة مواردهم الطبيعية على نحو مستدام. ويشجع النظام مشاركة جميع أصحاب الشأن المعنيين بتلبية احتياجات نحو 000 58 من الأسر الفقيرة والمهمشة. ونتيجة لذلك أصبحت المجتمعات المحلية القبلية على دراية بنطاق وحدود مواردها الطبيعية؛ وأمكن ترسيم الحدود بين القبائل مما أفضى إلى تقليص احتمالات النزاعات؛ واستحدث المجتمع المحلي، ويدير، خطة للتنمية والحماية المستدامة للموارد الطبيعية، وأدمجت الآن القوانين والممارسات العرفية المرتبطة بملكية الأراضي الجماعية، في السياسات والإجراءات السارية؛ وزاد التزام أفراد المجتمع المحلي بحماية وتنمية مواردهم الطبيعية بأساليب مستدامة. وتظهر التجربة أن التقاء أصحاب المصلحة المتعددين من أجل التخطيط والإدارة الأفضل للموارد الطبيعية للمجتمع المحلي، أمر ممكن.

الدروس المستخلصة من تصميم وتنفيذ برامج ومشروعات الحد من الفقر الريفي

التوصل إلى فهم أعمق لنظم حيازة الأراضي. يعد فهم نظم حيازة الأراضي – العرفية والقانونية معا، بما في ذلك القوانين والقيم والمبادئ والمؤسسات الملازمة لها – أمر جوهري لفهم سبل المعيشة الأوسع للسكان الريفيين الفقراء. وكثيرا ما تكون أوضاع حيازة الأراضي، ونوع الوصول إليها وأمن الحقوق فيها روابط حاسمة لتحديد من المستفيد ومن الخاسر. كما أنها حوافز رئيسية للسكان الريفيين الفقراء لتكريس استثمارات طويلة الأجل ولتبني تدابير حماية البيئة، والتي كثيرا ما تكون عاملا رئيسيا في زيادة وضمان سبل معيشتهم وأمنهم الغذائي. وبالتالي، فإن الفهم التام شرط أساسي لتصميم برامج ومشروعات موجهة بصورة فعالة، ولسلسلة الأنشطة من أجل تعظيم النتائج. ويترتب عن نقص الفهم، في أغلب الأحيان، تأثيرات سلبية شديدة على منجزات المشروع. وينطبق هذا، على وجه خاص، على التدخلات التي تؤثر مباشرة على قيمة الأراضي، مثل الاستثمارات في البنية الأساسية الريفية، وتبني تقنيات زراعية جديدة وتطبيق تدابير حماية البيئة. وتلازم هذه التدخلات آثار مقصودة أو غير مقصودة على التوزيع.

دمج أنشطة الأراضي بالأنشطة الأخرى. من شأن استثمارات متواضعة في تعزيز أمن حيازة الأراضي والوصول إليها (بما في ذلك الوصول الجماعي والحيازة الجماعية) أن تسفر عن أثر هام، سواء لجهة توفير شبكة أمان حيوية لمستخدمي الموارد الفقراء أو لجهة سبل العيش الاقتصادية. وتحقيقا لهذه الغاية، من الهام بمكان إدماج هذه الاستثمارات في أنشطة أخرى تهدف إلى تحقيق التنمية الريفية المناصرة للفقراء وإلى الحد من الفقر، مثل تحسين المراعي أو الإدارة المحسنة لنظم الأراضي المستندة إلى المجتمع المحلي. ومن الهام، بالقدر ذاته، تقديم خدمات الدعم الضرورية لضمان إيجاد القدرات على الاستفادة من زيادة إمكانات الوصول إلى الأراضي وأمن الحيازة. وبالفعل، فإن إخفاق عدد من إصلاحات الأراضي مرده، جزئيا، إلى أن المستفيدين من إصلاح الأراضي حصلوا، في الواقع، على الأراضي وحدها في كثير من الأحيان دون تزويدهم بالمدخلات والخدمات الأخرى ليتمكنوا من زراعتها بصورة مربحة. وهو ما ينطبق مثلا على حالة سان تومي وبرينسيبي، والربط الصريح بين الجهود الرامية إلى تعزيز أمن حيازة الأراضي والوصول إليها، سواء لغرض الاستثمارات التكميلية في مجالات مثل تحسين المراعي، أو الإدارة المحسنة لنظم إدارة الأراضي المستندة إلى المجتمع المحلي، يمكن أن تكون فعالة على نحو خاص وأن تشكل سبيلا هاما إلى تعزيز سبل معيشة السكان الريفيين الفقراء.

واحد من الأسباب الرئيسية للفقر في البرازيل هو عدم المساواة البالغة في حيازة الأراضي، خاصة في الشمال الشرقي والأقاليم الوسطى من البلاد. وعدد مزارع الحيازات الصغيرة يفوق بكثير المزارع الكبيرة. ومعظم المزارع في البرازيل وعددها 4 ملايين، هي مزارع صغيرة جدا، يكرس معظمها لإنتاج الكفاف. وتجهد أعداد ضخمة من المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة في استخلاص سبل معيشتهم بالعمل كعمال يوميين في الزراعة. وفي عام 1995، أطلقت الحكومة برنامجا وطنيا طموحا للإصلاح الزراعي، مع الالتزام بتوفير إمكانات الوصول إلى الأراضي الزراعية لنحو 000 280 من الأسر الريفية المحرومة من ملكية الأراضي بنهاية عام 1998. ولكيما يجني المستفيدون الفوائد الكاملة من زيادة إمكانات الوصول إلى الأراضي، يحتاج المستفيدون من الإصلاح الزراعي إلى الوصول إلي الأسواق وخدمات الدعم مثل الإرشاد والائتمان. وبالتالي، فإن الصندوق يدعم مستوطنات الإصلاح الزراعي الاتحادية وفي الولايات من أجل تقديم هذه الخدمات. وهو ما من شأنه أن يتيح للأسر المستفيدة أن تحسن قدرتها ومشاركتها في السوق المحلية، وتمكينها من إدارة أنشطتها الإنتاجية في الزراعة والتسويق والمشروعات التجارية الصغيرة والصناعية الزراعية صغيرة النطاق، بكفاءة أكبر وبصورة مستدامة.

العمل مع الدولة. من الضروري اختيار الوكالات المنفذة التي يمكنها أن تتعامل مع ظاهرة مقاومة التغييرات في حيازة الأراضي والتي ستنشأ، في الأرجح، أثناء مسار تنفيذ المشروع. ومن ذلك على سبيل المثال ثبت أن الدعم المتواصل للحكومة الاتحادية من أجل تنفيذ مشروع إنعاش موارد الرزق المستدامة في القاش في السودان، أساسي للتعامل مع المصالح المكتسبة على مستوى الدولة. كما من المهم تحديد الأطراف الفاعلة في الدولة الراغبة في الإصلاح، إذ أنها، المنفذ الفعلي لإصلاحات السياسات العامة، وبالتالي فهي شريكة رئيسية فيما يتعلق بحيازة الأراضي المناصرة للفقراء. وبغية مزيد من التعزيز للبيئة المواتية لفعالية البرنامج والمشروع، من المهم دعم الإصلاحات الإدارية التي تجعل من البيروقراطيات أكثر استجابة ومساءلة أمام جماهيرها من فقراء الريف. وعلى نحو مماثل، لا بد من تعزيز المهارات التقنية لمؤسسات الأراضي في الدولة، على المستويات القطرية والمحلية وعلى مستوى المجتمع المحلي، لكي تفي بمسؤولياتها.

بناء قدرات المنظمات المحلية. من شأن المشروعات، في سياق التوزيع الطبقي الاجتماعي المحلي والمصالح المكتسبة، أن تساعد منظمات المجتمع المحلي على تنمية المعرفة وإذكاء الوعي، على المستوى المحلي، بسياسة وتشريعات الأراضي، لكي تتمكن من التفاوض بصورة أفضل ومن المطالبة بحقوقها. كما من المهم بناء قدرات هذه المنظمات على ربط جهودها بكيانات أكبر وأقوى من الناحية المؤسسية لجمع الأدلة من الميدان والدعوة نيابة عن السكان الريفيين الفقراء على أعلى المستويات السياسية، مما يسهم في استدامة النتائج بعد انتهاء المشروع.

تأسيسا على القيم التقليدية للعدالة والتضامن، دعم الصندوق عملية مفاوضات رامية إلى زيادة وضمان الوصول إلى الأراضي لفقراء الريف في جنوب موريتانيا. وانصب الهدف في إعطاء الأسر المحرومة من ملكية الأراضي حقوق استخدام طويلة الأجل في أراضي انحسار الفيضانات التي أتيحت حديثا. وانطوت العملية على ثلاث مراحل. الأولى، تكوين لجان القرى التي قامت بوضع وفاق حيازة (عهد أراضي بين مالكي الأراضي ومستخدمي الأراضي) تجري مناقشته والموافقة عليه من جانب جميع أفراد المجتمع المحلي. الثانية، أجري تقدير لحيازة الأراضي لتحديد أشد المجموعات ضعفا. والثالثة، هدفت إلى تدعيم ترتيبات حيازة الأراضي التي تحققت في إطار المرحلة الأولى، من خلال عملية تشاركية من المفاوضات وإصدار الشهادات. وتظهر هذه التجربة مدى أهمية العمل مع المنظمات المحلية بحيث تقدم الحلول بدلا من استنباط حلول في أماكن أخرى ومن ثم فرضها عليها.

ضمان الاستدامة. يستلزم إصلاح الوصول إلى الأراضي وحيازة الأراضي إرادة سياسية مستدامة واستثمارات. وتتطلب دعما مكثفا للإشراف وتستغرق وقتا طويلا، عادة ما يتجاوز عمر مشروع واحد. وبناء عليه، فإن اختيار الوكالات المنفذة هام على وجه الخصوص، مرة أخرى، لضمان الالتزام والدعم المتواصلين، خاصة من جانب الحكومة. كما من الضروري إقامة الشراكات مع المنظمات غير الحكومية والمنظمات الريفية وإرساء الروابط بينها وبين المنظمات القائمة في المجتمع المحلي وجماعات المناصرة التي تعمل في مختلف المستويات.

الملحق الخامس

الائتلاف الدولي المعني بالأراضي

يعمل الصندوق، بصفته عضوا في الائتلاف الدولي المعني بالأراضي، بصورة وثيقة مع الائتلاف في جهوده الرامية إلى زيادة الوصول إلى الأراضي وأمن حيازتها لصالح مجموعاته المستهدفة. كما أن مهمة الائتلاف[1] – ألا وهي الوصول المضمون والمتساوي إلى الأراضي للفقراء رجالا ونساء – واحدة من الأهداف الاستراتيجية للصندوق. وتتضمن مجالات التعاون الرئيسية في المستقبل ما يلي:

- استقطاب التأييد لتصميم اتفاقيات وسياسات وقوانين، دولية وإقليمية وقطرية مناصرة للفقراء والامتثال لها.
- تنظيم حوار لأصحاب المصلحة المتعددين حول قضايا الأراضي، على المستويات القطرية والإقليمية والعالمية، تأسيسا على دور الائتلاف في الدعوة لعقد اجتماعات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الحكوميين والحكوميين الدوليين بشأن سياسات وممارسات الأراضي.
- عقد المشاورات مع أعضاء الائتلاف والشركاء في أكثر من 40 بلدا من أجل وضع استراتيجيات وبرامج التنفيذ وتقييم هذه الاستراتيجيات والبرامج على المستويين القطري والمحلي. كما من شأنه أن يسهم في تحقيق أثر أكبر، وفي تحديد حلول يمكن توسيع نطاقها وتكرارها فيما يتصل بقضايا الأراضي التي يواجهها فقراء الريف.
- جهود إدارة المعرفة تأسيسا على خبرات شركاء الائتلاف وأعضائه وصلاته مع شبكات المعرفة الإقليمية و/أو المواضيعية. وتشمل الأنشطة في هذا المضمار، من بين ما تشمل، دعم عمليات التبادل المواضيعي الأفقية الدينامية؛ وإنشاء نظم فعالة للتوثيق والنشر والمعلومات الراجعة. وفي هذا الصدد، سيتعاون الصندوق مع الائتلاف في أنشطته لإدارة المعرفة وبناء القدرات، كما نص عليها الإطار الاستراتيجي.
- سيشمل بناء تعاون الصندوق مع أعضاء الائتلاف الآخرين، العمل بصورة متضافرة من أجل إقامة ائتلاف مستقل لامركزي وذي تمثيل عالمي، يقوده الأعضاء ويتمتع بالاستدامة المالية.

1 المزارعون الصغار والمهمشون، خاصة النساء؛ السكان الذين يعتمدون على موارد الملكية المشتركة، بمن فيهم سكان الغابات، والسكان الأصليون والرعاة؛ السكان المتأثرون سلبا بالصناعات الاستخراجية، والصون والسياحة، والسكان المتأثرون بالنزاعات المرتبطة بالأراضي. انظر: الائتلاف الدولي المعني بالأراضي، الإطار الاستراتيجي2007–2010، وضع جداول الأعمال المناصرة للفقراء موضع التنفيذ، روما 2007، ص 2.



الصندوق الدولي
للتنمية الزراعية
Via Paolo di Dono, 44
00142 Rome, Italy
رقم الهاتف: 54591-06-39+
رقم الفاكس: 5043463-06-39+
البريد الالكتروني: ifad@ifad.org
www.ifad.org
www.ruralpovertyportal.org