برنامج الأغذية العالمي
Programme Alimentaire Mondial
World Food Programme
Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية المستأنفة

روما، ١٩٩٧/٥/٢٦

تقارير التقييم

البند ٢ من جدول الأعمال

Distribution: GENERAL
WFP/EB.2R/97/2/Add.3
14 April 1997
ORIGINAL: ENGLISH

التقرير الموجز للتقييم بحسب القطاع لإدارة الموارد الطبيعية في باكستان

المشروعات رقم ٤٦٥٩، ورقم ٢٤٥١ (التوسع الأول)، ورقم ٤٠٠٣، ورقم ٤٣٧٧

الموجز

تعد المناطق التي تغطيها المشروعات المذكورة (وهى المناطق الجبلية في مقاطعة الحدود الشمالية الغربية، والمنطقة الشمالية الشرقية؛ وبالوشستان) أشد مناطق البلد عوزا، كما يعد قاطنوها أكثر سكان البلد فقرا. وقد شعرت البعثة بالارتياح إزاء النتائج الإيجابية التي تحققت بفضل المساعدات التي ما برح **البرنامج** يقدمها منذ منتصف السبعينات إلى المبادرات المنفذة في مجالي إعادة التحريج وإدارة مستجمعات المياه في ا راضي الخاضعة لكل من ملكية الدولة والملكية الخاصة. وقد أدركت الحكومة ومجتمع الجهات المانحة، في أوائل التسعينات، أن الحل الدائم الوحيد لحماية هذه المناطق من خطر التعرية هو التوسع في إشراك السكان المحليين. وتؤيد النتائج التي توصلت إليها البعثة سلامة هذا الاستنتاج، وتؤكد أن **البرنامج** قد اضطلع في هذا الصدد بدور ريادي محفز. كما شددت البعثة على أن إشراك المجتمعات المحلية في حماية الموارد الطبيعية لا يعد مهما للاستمرارية الايكولوجية لهذه المناطق فحسب، بل ينبغي أن ينظر إليه أساسا على أنه وسيلة لتعزيز تنمية سكان الريف، ولا سيما قطاعاتهم ا كثر ضعفا وحرمانا، ولتشجيع هؤلاء السكان على القيام بمبادرات جديدة.

وما زالت هذه المبادرات، التي تنفذ في إطار المشروعات المذكورة، تمر بطور الاستكشاف، ويقتضي ا مر مرور بعض الوقت كي تتجلى جميع ا ثار الناشئة عن إشراك السكان في إدارة مستجمعات المياه. ولذا توصي البعثة بأن يواصل **البرنامج** مساندة هذا القطاع في باكستان إلى أن تصبح لجان التنمية القروية والمنظمات النسائية راسخة ا ركان. ويلاحظ أن إشراك المرأة في أنشطة المشروعات لم يبدأ إلا بعد أن جرى ا خذ بمفهوم الحراجة الاجتماعية. وتعد المنجزات التي حققتها المشروعات في هذا القطاع منجزات مهمة وإن لم تكن مبهرة تخطف ا بصار. فالمرأة باتت تستشار على نحو متزايد بشأن اختيار أنواع ا شجار الجديدة، كما أخذت اللجان النسائية تتشكل في قرى كثيرة إلى جانب لجان التنمية القروية. وينبغي مواصلة نظام قسائم ا غذية الذي بدأ **البرنامج** تطبيقه في عام ١٩٩٥، بدلا من التوزيع المباشر للسلع الغذائية. وقد رحب المستفيدون بهذا النظام، نه زودهم بفرص أوسع لاختيار السلع الغذائية. كما أنه ينطوي على فائدة ملموسة للحكومة لما يحققه من وفر كبير في تكاليف التوزيع.

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة فى عدد محدود من النسخ، فالمرجو من السادة أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الجلسات وألا يطلبوا نسخا إضافية منها إلا للضرورة القصوى.

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

وفقا لقرارات **المجلس التنفيذي** المتعلقة بأساليب عمله التي اتخذها في دورة انعقاده العادية الأولى لعام ١٩٩٦، فان وثائق العمل التي أعدتها **الأمانة** لتقدم **للمجلس** قد روعي فيها عنصرا الإيجاز وعرض المسائل بشكل يسهل أمر البت فيها واتخاذ القرار بشأنها. ويجب أن تدار أعمال **المجلس التنفيذي** بأسلوب عملي يقوم على التشاور المستمر بين أعضاء الوفود و**الأمانة** التي لن تدخر وسعا في وضع هذه التوجيهات موضع التنفيذ.

تدعو **الأمانة** أعضاء **المجلس** الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي **برنامج الأغذية العالمي** المذكورة أسمائهم أدناه، ويستحسن أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات **المجلس التنفيذي**. إذ أن الغرض من هذه الترتيبات هو تسهيل عمل **المجلس** عند النظر في الوثائق في الجلسات العامة.

الموظفان المسؤولان عن الوثيقة هما:

مدير مكتب التقييم:	W. Kiene	رقم الهاتف: 5228-2029
كبير موظفي التقييم:	J. Boisclair	رقم الهاتف: 5228-2027

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال **المجلس التنفيذي** أو استلامها وذلك على رقم الهاتف التالي: (5228-2641).

معلومات أساسية

١- يمارس **برنامج الأغذية العالمي** نشاطه في باكستان منذ نحو ٢٥ عاما عمل خلالها في مقاطعة الحدود الغربية الشمالية، والمنطقة الشمالية الشرقية، وبالوشستان. وفي غضون تلك الفترة، زاد عدد سكان باكستان من قرابة ٦١ مليون (في ١٩٧٠) إلى زهاء ١٣٧ مليون بحلول منتصف ١٩٩٦. كما وفد على باكستان نحو مليون لاجئ أفغاني مما رفع عدد السكان في ١٩٩٦ إلى ١٣٨ مليون نسمة تقريبا. ويصل المعدل الراهن للزيادة السكانية إلى قرابة ٣ في المائة سنويا.

٢- وقد أدى النمو السكاني إلى تزايد الضغوط الواقعة على الموارد، ولا سيما موارد الأراضي "**المشاعة**" والمناطق الحرجية "الحكومية". وحدث بالتالي تقلص عام في مساحة المناطق الحرجية وفي عدد الأشجار النامية في كل هكتار على حد سواء. وبالمثل، تعرضت الأراضي **المشاعة** لتدهور أثّر على الأشجار المرغوبة، والأدغال، والجنبات، والنباتات العشبية.

٣- وقد أثرت إزالة الغطاء النباتي من الأراضي الحرجية وأراضي **المشاعة** على ثبات التربة وقدرتها على احتجاز المياه. فبعض الأراضي التي كانت تغطيها الغابات في الماضي قد حُولت إلى أراض خاضعة للاستغلال الزراعي. وتوجد هذه الأراضي في مواقع كثيرة تتميز بالانحدار ولا تعد ملائمة لهذا النوع من الاستخدام إلا بعد تهيئتها على صورة مصاطب، مما عجل بالتالي من تعرية التربة وهدد سدين كبيرين هما خزانا تاربيللا ومنغلا. ويتحكم هذا السدان في الإمدادات المائية المتدفقة نحو شبكات الري ويعدان مصدرين رئيسيين لتوليد الطاقة الهيدروكهربائية. ويقع ٤٠ في المائة من مستجمعات المياه التي تغذي هذين السدين وروافد الأنهار الأخرى التي تصب في نهر السند (الهندوس) ونهر جالُم في أعماق الريف بمقاطعة الحدود الشمالية الغربية، والمنطقة الشمالية الشرقية، والمنطقة الشمالية. وتعد مستجمعات المياه هذه بعيدة نائية، ذات طبيعة جبلية وتربة رفيعة رقيقة. وأهم نشاطين للسكان في تلك المناطق هما الزراعة الرعوية، وجمع المنتجات الحرجية. أما الاستغلال الزراعي فيقتصر على الأراضي المنبسطة وقاع الوديان، وإن كانت الضغوط السكانية قد دفعت كثيرا من الناس إلى الزراعة على السفوح المنحدرة. وأسفرت هذه الضغوط نفسها عن الاستغلال المفرط للغابات ومناطق الرعي، مما أفضى إلى انخفاض طاقة المراعي على حمل الحيوانات المستأنسة وانكماش مساحة الأراضي الحرجية وتقلص عدد ما ينمو بها من أشجار.

٤- ولا تتجاوز مساحة الغابات التي تضمها مناطق تجمع المياه ٢٠ في المائة من مجموع مساحة تلك المناطق، وهو ٩,٢ مليون هكتار. وتغطي المراعي المترددية الجانب الأكبر من هذه المساحة (٦٢ في المائة)، وتتقاسم الجنيبات، والمراعي غير المترددية، والأراضي الزراعية المعتمدة على الأمطار المساحة المتبقية بنسبة ٦ في المائة لكل منها. وتسهم الأشجار في توفير ٣٠ في المائة تقريبا من طلب باكستان على الطاقة. كما يشكل استخدام الخشب على هيئة حطب قرابة ٩٠ في المائة من جميع الاستخدامات السنوية للأخشاب (٥٠ مليون متر مكعب)، وتتقاسم القوائم الخشبية والأخشاب المنشورة النسبة المتبقية بحصة تناهز ٥ في المائة لكل منها. وتوفر الغابات والأشجار أعلافا خضراء وجافة لزهاء ٣٠ مليون من رؤوس الحيوانات الأليفة المحلية التي تشكل ربع المجموع الكلي للثروة الحيوانية.

٥- وكان من أهداف مشروعات إدارة مستجمعات المياه التي ساندها **البرنامج** في منطقة الحدود الشمالية الغربية والمنطقة الشمالية الشرقية حماية التربة، والتحكم في المياه عن طريق بناء سدود لضبط منسوب الماء، وتحسين النباتات العشبية والكلأ والكتلة الحيوية الخشبية، والإدارة المستدامة لهذه الموارد، وزيادة المنتجات المستغلة من أجل الإسهام في

تلبية الطلب المتنامي على هذه السلع وما يتصل بها من خدمات. أما المشروعات التي يساندها **البرنامج** في بالوشستان فتتمثل أهدافها في زيادة ترشيح مياه الأمطار من أجل زيادة المياه الجوفية، والعودة إلى ممارسة بعض نظم الري السابقة المعتمدة على المياه الجوفية، وتثبيت الكثبان الرملية المتحركة.

الغرض من التقييم ونطاقه

٦- خضعت عدة مشروعات يدعمها **البرنامج** بشأن إدارة مستجمعات المياه في باكستان للتقييم في مناسبات سابقة. وقد خلصت البعثات التي قيمت تلك المشروعات إلى أنها كانت مشروعات ناجحة: فقد اتسع الغطاء الحرجي في مناطق تدخلات **البرنامج**؛ وزاد اهتمام الجهات المانحة بدعم هذا القطاع؛ وحل الحماس محل الإحجام الذي ميز في البداية موقف أصحاب الأراضي إزاء هذا النوع من النشاط. غير أن **إدارة الغابات** كانت هي التي تتخذ القرارات المتعلقة بإدارة مستجمعات المياه داخل الأراضي الحكومية ثم داخل مساحات واسعة من الأراضي الخاضعة للملكية الخاصة، دون مشاركة تذكر من جانب السكان أو دون مشاركتهم على الإطلاق. إذ كانت **إدارة الغابات** هي التي تقرر أنواع الأشجار التي يتم غرسها دون أخذ احتياجات السكان في الاعتبار. بل إن **إدارة الغابات** كانت هي التي تقرر أيضا كيفية إدارة الأراضي الخاضعة للملكية الخاصة بعد إعادة تحريجها. وقد أدركت الحكومة ومجتمع الجهات المانحة، بمضي الزمن، أن الإدارة المستدامة للمناطق الجبلية من باكستان لن تصبح ممكنة إلا بمشاركة السكان (أي كبار وصغار ملاك الأراضي والفلاحين المعدمين). وفي مستهل التسعينات عدلت حكومة باكستان استراتيجيتها تبعا لذلك بهدف تحقيق هذه المشاركة.

٧- والغرض من هذا التقييم بحسب القطاع هو تسليط مزيد من الضوء على ذلك المنهج الجديد المستند إلى مشاركة السكان، وعلى دور **البرنامج** في هذا الصدد. وستكون النتائج والاستنتاجات التي خلصت إليها البعثة هي الأساس الذي سُيرتكز عليه في استخلاص دروس يمكن الاستفادة بها لدى تنفيذ مشروعات مماثلة. ودرست البعثة ما للمساعدة التي قدمها **البرنامج** من آثار على السكان وعلى حالة الموارد الطبيعية في بالوشستان، والمنطقة الشمالية الشرقية، ومقاطعة الحدود الشمالية الغربية، وقد قدمت تلك المساعدات في إطار أربعة مشروعات هي: باكستان ٤٦٥٩ – إصلاح البيئة في دائرة مالاكند بمقاطعة الحدود الشمالية الغربية؛ وباكستان ٢٤٥١ (التوسع الأول) – مستجمعات المياه نهر تاربيللا ونهر منغلا؛ وباكستان ٤٠٠٣ – التنمية الريفية في شمال شرق باكستان؛ وباكستان ٤٣٧٧ – المساعدة على صون الميله والتنمية الريفية في المناطق الريفية من بالوشستان. كما نظرت البعثة في تأثير الدعم الذي قدمه **البرنامج** خلال ٢٥ عاما على قاعدة الموارد الطبيعية في هذه المناطق؛ ونظرت أيضا في الاستراتيجية الجديدة لتوزيع الأغذية التي بدأ تطبيقها في مطلع ١٩٩٥. وركزت البعثة على ثماني قضايا رئيسية هي:

(أ) المنهج المتوخى واستراتيجية التنفيذ؛

(ب) الدور المحفِّز **للبرنامج** في قطاع الغابات؛

(ج) المنافع المتحققة من مساعدات **البرنامج** وتحديد الفئات **المعنية** بها؛

(د) المنهج القائم على المشاركة؛

(هـ) الآثار على قاعدة الموارد الطبيعية؛

(و) الأثر بالنسبة للنساء؛

(ز) نظام توزيع الأغذية عن طريق القسائم؛

(ح) تنظيم المشروعات المقبلة وضمان استمراريتها.

تقييم الأداء

المنهج المتوخى واستراتيجية التنفيذ

٨- كان **البرنامج** رائدا في تنفيذ الأنشطة الإنمائية بالمناطق النائية والفقيرة في مواردها بباكستان. وكان هـذا منـهجا منطقيا، لأن تلك الأقاليم كانت أشد مناطق البلد معاناة من العجز الغذائي. كما أنها وفرت ملاذاً للفارين من الحرب الدائرة في أفغانستان. وكان اللاجئون وماشيتهم يمارسون استغلالا مفرطا للموارد الطبيعية الهزيلة ويسببون تدهورا إضافيا لبيئـة ايكولوجية هشة بالفعل.

٩- وفي البداية، خُططت المشروعات التي تحظى بمساعدة **البرنامج** دون إيلاء عناية كبيرة للسكان الذين يعيشون فـي مناطق تنفيذها. فكانت **إدارة الغابات** هي التي تختار أنواع الأشجار، وكان خبراء الرعي هم الذين يختارون أنواع النباتات العشبية. وبمضي الزمن، حدث توسع تدريجي في الأنواع المغروسة فأصبحت تضم نباتات علفية وأشجار فاكهة، وتزايـد الاهتمام باستشارة السكان المحليين لدى اختيار الأنواع التي تجري زراعتها وبإشراكهم في هذا الاختيار.

١٠- وقد تطورت المشروعات التي يساندها **البرنامج** من أنشطة غرس الأشجار على الأراضي الحكوميـة والخاصـة، مرورا بأنشطة إدارة مستجمعات المياه، إلى مشاركة السكان في المبادرات المتعلقة باسـتخدام وبتنميـة جميـع أنـواع الأراضي، من خلال الحراجة الاجتماعية. غير أن إتباع هذا "المنهج القائـم على المشاركة" فـي اسـتخدام الأراضـي وتنميتها لا يزال في طور التكوين. ولما كان الجانب الأكبر من المنطقة يتألف من مراعٍ متدهورة فإن الهدف الذي يجـب السعي إلى تحقيقه في الأجل الطويل هو تجديد حيوية هذه المناطق وتحسين الظروف المعيشية للسكان الذين يقطنونها.

١١- وقد فرض المنهج الجديد على **إدارات الغابات** في مناطق تنفيذ المشروعات أن تُدخل على نفسها تغييراً ملموساً. ففي الماضي، كان يتم حماية الغابات من السكان الذين نُظر لكثير منهم على أنهم عناصر يمكن أن تتسبب في دمار الغابـات. أما الآن فقد انتقل موطن التركيز نحو استخدام الغابات والأشجار بوصفها أدوات للتنمية تساعد السكان وتشـجعهم علـى الاستغلال المستمر لمواردهم الطبيعية.

١٢- وكل مشروع من المشروعات الأربعة التي يساندها **البرنامج** يمر في الوقت الراهن بمرحلة تطـور مختلفـة مـن منظور منهج الحراجة الاجتماعية. كما أن التعديلات التي يلزم إدخالها على وثائق المشروعات يجرى إقرارهـا رسـميا بطرق مختلفة. إذ يتعين إقرارها أولا من جانب الحكومات الإقليمية ثم من جانب الحكومـة الاتحاديـة قبـل أن يتسـنى تخصيص الميزانيات اللازمة. وتبعا لتغير الاستراتيجية يتعين أيضا تعديل خطط عمليات **البرنامج**. وقـد أدت اسـتطالة عملية إقرار التعديلات إلى تأخير تنفيذ المشروعات. ولكن تبزغ ببطء في إطـار المشـروعات الأربعـة موضوعـات برنامجية مشتركة تهتدي بالمنهج القائم على المشاركة. وتتمثل أهم هذه الموضوعات فيما يلي:

- وضع خطط لإدارة أنشطة استخدام الأراضي أو غرس الأشجار، وأنشطة الحمايـة والمكافحـة، بالاشـتراك مـع المجتمعات المحلية؛
- إشراك أصحاب الأراضي والعمال الذي لا يملكون أراض والنساء والرجال في اختيار المواقع وأنواع الأشجار؛
- زيادة مشاركة المجتمعات المحلية وقدرتها على الإسهام في صنع القرار وعلى إدارة مواردها الطبيعيـة ورصدهـا وتقييمها؛

- تمكين المجتمعات المحلية من الاعتماد على ذاتها في تنمية المهارات اللازمة لإدارة الموارد الطبيعية، ومن اقتسام التكاليف، والنهوض بالمسؤوليات المرتبطة بذلك؛
- التركيز على مستجمعات فرعية متكاملة (مستجمعات المياه الصغيرة) بوصفها الوحدات التي تستهدفها جهود التنمية.

١٣- ولم يركز تطوير المشروعات الجارية على تدريب المجتمعات المحلية في رعاية الأشجار المغروسة وحمايتها، أو على تعميق الوعي البيئي للسكان، أو على إشراك النساء في إدارة الأشجار والنباتات العشبية.

الدور المحفِّز للبرنامج في قطاع الغابات

١٤- أسفرت المشروعات الجارية والسابقة المنفذة في مناطق المستجمعات التي تزود بالمياه سدي تاربيللا ومانغلا عن إعادة تحريج نحو ٠٠٠ ٢٢٠ هكتار، واتخاذ تدابير لصون التربة والمياه في قرابة ٠٠٠ ٧٠ هكتار. وكيما نضع هذا الإنجاز في سياقه السليم، ينبغي ملاحظة أن شتى مشروعات **البرنامج** لم تغط سوى ٥ في المائة تقريبا من مناطق مستجمعات المياه. غير أن الجهود التي بُذلت على امتداد السنوات الخمس والعشرين الماضية قد برهنت على إمكانية استصلاح الأراضي، وخاصة عن طريق غرس الأشجار.

١٥- وقد اجتذبت النتائج الإيجابية للمشروعات التي يساعدها **البرنامج** وكالات مانحة وبنوك إنمائية أخرى إلى هذه المناطق الفقيرة في مواردها. ويتعاون **البرنامج** في مشروعاته المختلفة مع أربع دول متبرعة بمعونة ثنائية (هي استراليا، وألمانيا، وإيطاليا، وهولندا) ووكالتين تابعتين **للأمم المتحدة** (هما **منظمة الأغذية والزراعة** و **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**). ويقدم **البنك الدولي** و **بنك التنمية الآسيوي** في الوقت الراهن قروضا لتنمية الموارد الطبيعية.

١٦- وقد اضطلع **البرنامج** بدور استراتيجي، إذ حاز ثقة الحكومة بعد أن عمل لفترة تربو على ٢٥ عاما في مناطق لم تكن تحظى في البداية بدعم من أية جهة مانحة أخرى. وقد استعان **البرنامج** بخبراته في الدعوة لإشراك المجتمع المحلي في تخطيط المشروعات وتصميمها وتنفيذها وتقييمها. وشجع **البرنامج** على إدراج شواغل كل من الرجال والنساء (الاحتياجات الاستراتيجية لكلا الجنسين) في تصميم المشروعات الجديدة. ولئن كان **البرنامج** لا يستطيع استئصال الفقر من هذه المناطق فإن بمقدوره، من خلال المعونة الغذائية، أن يساند السكان على أن يُكوّنوا من الأصول الإنتاجية ويستحدثوا من أدوات التنمية المستمرة ما يجتذب الجهات المانحة والبنوك الأخرى.

١٧- وقد أنشأ **البرنامج** آلية تتيح التنسيق بين جميع مشروعات إدارة الموارد الطبيعية التي يساندها **البرنامج**. ويعقد موظفو المساعدة الفنية والغابات في جميع المشروعات التي يساندها **البرنامج** اجتماعات ربع سنوية يتبادلون فيها المعلومات عن تحقيق أهداف مشروعاتهم المختلفة ويقترحون الحلول للمشكلات المشتركة.

فوائد مساعدات البرنامج وتوجيهها

١٨- لاحظت البعثة بقدر من القلق، على الرغم من أن تقييمها جاء إيجابيا بوجه عام، عدم توافر البيانات التجميعية اللازمة عن السكان المقصودين، وعن المستفيدين، وعن الاعتمادات المناظرة في الميزانية. فقد أُبلغت البعثة مثلا بأن عدد المستفيدين المباشرين يبلغ ٠٠٠ ٩٠ نسمة، وأن عدد المستفيدين غير المباشرين يبلغ ٨٠٠ ٥١١ نسمة؛ غير أن الإحصائيات لم تكن مصنفة بحسب الجنس، أو الحالة الاجتماعية والاقتصادية، أو مستوى الدخل.

١٩- والمناطق التي تنفذ فيها الأنشطة المدعومة تعبر خير تعبير عن اختصاصات **البرنامج**. فالمشروعات تقع في مناطق بمقدورها، إن تم إعمارها، أن تُحّسن الأمن الغذائي الوطني في باكستان عن طريق ضمان الإمدادات المائية اللازمة للري السليم، وصيانة سدي مانغيلا وتاربيللا وتوليد الطاقة منهما. وتتألف هذه المناطق من قرى ونجوع معزولة تعاني من العجز الغذائي. وتتسم هذه المناطق بارتفاع كثافتها السكانية، وقلة فرص العمل البديلة للأنشطة الحرجية، وعدم كفاية الأراضي الزراعية لتلبية الاحتياجات الغذائية الأساسية لسكانها.

٢٠- وكان المستفيدون المباشرون من المساعدات الغذائية التي قدمها **البرنامج** في الماضي هم العمال المعدمون. وكان كل المستفيدين المباشرين من الرجال. كما كانوا كلهم تقريبا من أشد سكان الريف فقرا، ومن الشيوخ المسنين، وممن لا يستطيعون البحث عن فرص عمل بديلة لأنهم رجال الأسرة الوحيدون. وفي إطار المنهج الجديد القائم على المشاركة، ستظل هذه المجموعات مندرجة ضمن المستفيدين بأغذية المعونة، ولكن بعض النساء أصبحن يندرجن بدورهن في عداد هؤلاء المستفيدين من خلال قيامهن بغرس الشتلات في المشاتل الخاصة، وحماية الأشجار الجديدة المزروعة في الأراضي **المشاعة**.

٢١- ونُفذت العمليات الأولى لغرس الأشجار على الأراضي الحكومية (الواقعة على السفوح المنحدرة). وقد استفادت المجتمعات المحلية ككل من تحسين الغطاء الحرجي، الذي وفر مزيدا من النباتات العشبية وحماية إزاء خطر التعرية. وفي خطوة تالية، انتقلت مساعدات **البرنامج** نحو إدارة مستجمعات المياه عن طريق إعادة التحريج، وتوفير الحماية في مساحات واسعة خاضعة للملكية الخاصة. وكانت **إدارة الغابات** هي التي تختار أنواع الأشجار التي يتعين غرسها، وهي التي تقرر خطة استخدام الأراضي. وبالرغم من أن المستفيد الرئيسي في الأجل الطويل سيكون هو مالك الأرض، فإن المجتمع المحلي سيستفيد بدوره من زيادة النباتات العشبية والحطب الناتج عن تقليم الأشجار. ومن المأمول أن يتسنى لسكان المنطقة أن يحصلوا على فرص عمل ترتبط بالنشاط الحرجي عند نضوج الأشجار. وقد أسهم توسيع نطاق التركيز من غرس الأشجار إلى حماية مستجمعات المياه في توفير مزيد من فرص العمل للسكان المحليين وأتاح الانتفاع بطائفة من السلع والخدمات. فقد أدى بناء الطرق إلى تيسير الوصول للمناطق المعزولة؛ وساعدت إقامة سدود الأخاديد وإنشاء المصاطب على الحد من تعرية التربة وعلى زيادة معدل الرشح، مما عاد بنفع مباشر على الزراعة. وساعد تحسين المراعي والتحكم في الرعي على زيادة طاقة الأرض على الحمل ووفر نباتات عشبية تستخدم في علف الحيوانات داخل حظائرها.

٢٢- ومع ظهور حاجة إلى تنفيذ أعمال على الأراضي **المشاعة**، تغير المنهج المتبع ليفسح المجال لمشاركة المجتمع المحلي ككل. وحققت أنشطة الحراجة الاجتماعية هذه مزيداً من النفع للسكان منخفضي الدخل، بما فيهم النساء، لأنهم كانوا يستشارون بشأن الخطط الخاصة بالمبادرات المُنفذة على الأراضي **المشاعة**، ولأنهم يستطيعون الانتفاع مباشرة من أنشطة مشاتل الأشجار، ومن زراعة أشجار الفاكهة، ومن تحسين إنتاج النباتات العشبية. كما استفاد هؤلاء السكان من الفرص التدريبية التي توافرت في إطار تشكيل المجموعات، ومن التعرف على الأنشطة الإنمائية المُنفذة في مجتمعات محلية أخرى.

٢٣- لقد كانت المناهج السابقة تتعامل مع التنمية بأسلوب "من القمة إلى القاعدة"، في حين أن المنهج القائم على المشاركة يحاول أن يفيد المجتمع المحلي بأسره من خلال إشراك السكان إشراكا فعالا في إنشاء لجان التنمية القروية والمنظمات النسائية. ويستند هذا المنهج إلى إشراك السكان بشكل مباشر في خطط استخدام الأراضي وخطط التنمية المُنفذة في مناطقهم. وأتاحت هذه المنظمات القروية للمرة الأولى جمع فئات متباينة معاً، مما ساعد على حل كثير من المنازعات القديمة.

المنهج القائم على المشاركة

٢٤- يتجه **البرنامج**، في باكستان، إلى اتباع استراتيجية تستند إلى إدارة الموارد الطبيعية. ويعكف كل مشروع يسانده **البرنامج** على إعادة توجيه أنشطته البرنامجية صوب وجهة جديدة تتمثل في الحراجة الاجتماعية وتستند إلى المنهج القائم على المشاركة. غير أن معظم المشروعات ما زالت في أولى مراحل معالجة شواغل الجنسين والقضايا المرتبطة بنوعية كل منهما في إطار الأنشطة البرنامجية، وفي أولى مراحل استخدام الأنواع المختلفة من الأساليب القائمة على المشاركة.

٢٥- وتبزغ في إطار المشروعات التي يساندها **البرنامج** ثلاثة أنوع من اللجان القروية المحلية. ففي إطار المشروع ٢٤٥١ (التوسع الأول) نُصادف نوعا من هذه التنظيمات القروية هو "اللجنة المشتركة لإدارة الغابات". وتوجد هذه اللجنة في مناطق الأراضي الحكومية (مناطق المرتفعات). وتتلقى اللجنة مساعدة فنية في إعداد خطة للإدارة وتستفيد من الخدمات التي يقدمها الحرجيون الميدانيون التابعون **لإدارة الغابات**. ولا تقدم أي إعانات أخرى للجنة التي تتحمل سائر التكاليف الحرجية (زراعة المناطق التي قطعت فيها الأشجار وصيانتها، وحمايتها). وتحرص اللجنة على مكافحة القطع غير المشروع للأشجار وتساعد **إدارة الغابات** في هذا الصدد وتبلغها بمن ينفذون هذه العمليات حفاظاً على انتفاع المجتمع المحلي بالأخشاب. ويختار أعضاء اللجنة الأنواع التي يريدون غرسها (أو إعادة غرسها) لإنتاج الأعلاف والحطب، ويقومون بجمع بذورها. كما يشتركون في تنظيم الرعي، وخاصة من جانب ماشية البدو.

٢٦- وظهر النوع الثاني من التنظيمات القروية في إطار المشروع ٤٦٥٩ (دائرة مالاكند، مقاطعة الحدود الشمالية الغربية)، والمشروع ٤٣٧٧ (بالوشستان)، والمشروع ٤٠٠٣ (سوكتار)، وهو"لجنة التنمية القروية"، التي تعد منظمة قروية ذات طابع تمثيلي تُطبق خطة لاستخدام أراضي القرية وتضم وحدات تتولى إدارة هذه الأراضي. ويشترك جميع أعضاء المجتمع المحلي (من كبار وصغار ملاك الأراضي بالإضافة إلى الفلاحين المعدمين) في عملية اتخاذ القرار. وتبحث اللجنة أدوارهم واحتياجاتهم. ويرتكز هذا المنهج على معطيات ثلاثة: لمحة عامة عن القرية وتقدير المساحة التي لا توجد منازعات بشأنها، وخطة وخريطة لاستخدام أراضى القرية، واتفاق إدارة يجرى التوقيع عليه بين **إدارة الغابات** واللجنة من أجل تنفيذ الخطة.

٢٧- ويتألف النوع الثالث من منظمة قروية أو من مجموعة نسائية أو من كليهما معاً. وتقوم كثير من المنظمات غير الحكومية بإنشاء هذه المجموعات في المجتمعات المحلية التي يعوزها التجانس عادة، وتتسم في أحيان كثيرة بالتجزؤ وبتباين فئاتها، وتفتقر إلى الخبرة السابقة في العمل معاً. وفي كثير من مناطق باكستان، بما في ذلك المناطق التي يساندها **البرنامج**، قلما تزور المرأة منزل مرأة أخرى من خارج أسرتها. ولذا لم يكن من المألوف بالنسبة لهن أن يلتقين ويناقشن شواغلهن، وتحتاج هذه المجموعات إلى فترة من الوقت كي تتعلم كيف تعمل معاً وكي تكتسب خبرة في إدارة المشروعات المحددة.

٢٨- ويُعد تطبيق المنهج القائم على المشاركة في مشروعات إدارة الموارد الطبيعية في باكستان جهدا حديث العهد. ولذا فإن من المبكر قياس تأثيره على السكان. ولكن البعثة قد خلصت إلى أن العملية التي تم استهلالها هي العملية الوحيدة التي تبشر بتحقيق التنمية المستدامة للمنطقة وسكانها.

الآثار على قاعدة الموارد الطبيعية

٢٩- كان الأثر على قاعدة الموارد الطبيعية، في مناطق تدخل **البرنامج**، أثراً ملموساً. فبفضل مساعدة **البرنامج**، أتاحت بالفعل التنمية الناجحة للموارد الطبيعية في الأراضي الخاضعة للملكية الخاصة تحقيق المنافع للملاك وللسكان الذين

يعيشون في هذه المناطق. فقد فُتحت مناشر للخشب في المنطقة الشمالية الشرقية نتيجة زراعة أشجار الحور والسنط الكاذب (أو الروبينية) *(Robinia pseudoacacia)*. وفي سوكتار (المنطقة الشمالية الشرقية)، حول الملاك العقاريون الأراضي الجرداء إلى بساتين وأراض زراعية منتجة عن بفضل المبادرات المتصلة بإدارة مستجمعات المياه؛ وأنشئت مزارع لأشجار الاوكاليبتوس سريعة النمو في الأراضي البور المُستصلحة.

٣٠- ويتمثل التحدي المطروح الآن في تكرار هذا النجاح نفسه على الأراضي **المشاعة**. وسيكون هذا عملا أشد صعوبة نظرا لتعدد الملاك وإمكانية تعارض المصالح. وفي ضوء هذه الحالة، يبدو المنهج القائم على المشاركة أنسب سبيل يتعين اتباعه.

الأثر بالنسبة للنساء

٣١- تحتاج حالة المرأة في باكستان إلى عناية خاصة. إذ تكتنف القيود حركة المرأة، ففي حالات كثيرة لا يُسمح للمرأة بالذهاب إلى الحقل بل لا يُسمح لها في بعض المناطق بأن تخرج من دائرة سكن الأسرة. ولما كانت السياسة الراهنة التي تنتهجها **إدارة الغابات** لا تشجع على تعيين النساء في وظائف الحرجيين؛ فإن جميع الموظفات المُعينات في المناطق التي يساعدها **البرنامج** يُعتبرن من موظفي المشروعات.

٣٢- وقد اعتمد مكتب **البرنامج** في باكستان "برنامج عمل لمراعاة قضايا الجنسين" في ١٩٩٥. وعليه، تم تعيين مزيد من النساء بين الموظفين، وبدأ تدريب موظفي المشروعات على قضايا الجنسين، ويجرى إنشاء قاعدة بيانات تُصنف معلوماتها حسب كل جنس من الجنسين. غير أن برنامج العمل هذا لم يمض عليه سوى عام واحد. وليس من المنتظر أن يتحقق تقدم حاسم في هذا الصدد قبل خمس أو سبع سنوات أخرى على الأقل، تبعا لمدى انتظام التدريب وخدمات الدعم والتمويل. ولذا، فإن من السابق لأوانه تقييم فعالية خطة العمل في الوقت الحاضر.

٣٣- وفي السنة الماضية، تم تعيين موظفات في جميع المشروعات باستثناء المشروع رقم ٢٤٥١. غير أن عددهن الكلي لا يزال صغيرا، كما أن بعضهن لم يحصلن على تدريب كاف في مهارات التنمية الاجتماعية وتنمية الموارد الطبيعية. غير أن معظم هؤلاء الموظفات يقبلن على عملهن بحماسة كبيرة ويحاولن، في ظل ظروف بالغة الصعوبة، إنشاء البرامج بالرغم مما يُصادفنه من مقاومة. ولئن كان التقدم الذي يحققنه بطيئا إلا أنه تقدم متواصل مُطّرد.

٣٤- وكان التأثير الرئيسي لأنشطة المشروعات على المرأة حتى الآن يتمثل فيما يلي:

- توفير فرصة تتيح للنساء اللآتي لا تربطهن أية علاقة أن يلتقين ويتبادلن الأفكار وينظمن أنشطة تساعد المجتمع المحلي وتعود عليهن بالنفع؛
- زيادة ثقة المرأة بنفسها واهتمامها بحقوقها؛
- إيجاد اهتمام باستحداث أنشطة منتجة مُدرة للدخل بخلاف بيع الألبان؛
- توفير مساعدة فنية بشأن غرس الأشجار، وقطع الأعلاف والنباتات العشبية، وزراعة الخضراوات، وصون الوقود، مما يساعد المرأة على تحسين الأمن الغذائي الأسري؛
- الدفاع بصوت أقوى عن مصالح المرأة في لجان التنمية القروية القاصرة على الرجال، وتشجيع موظفي **إدارة الغابات** على الاعتراف بأدوار المرأة في جمع الحطب والعلف والكلأ، وأخذ الأشجار التي تُفضل المرأة غرسها بعين الاعتبار لدى وضع خطط استخدام الأراضي واختيار أنواع الأشجار.

٣٥- ولم تحصل على قسائم الأغذية إلا النساء اللآتي أنشأن مشاتل شجرية خاصة. ويُكافأ العمل في هذه المشاتل بتقديم قسائم للأغذية تختلف قيمتها من مشروع لآخر. ففي المشروع ٤٠٠٣ (مشروع الإدارة المتكاملة للأراضي)، تتلقى النساء اللآتي يقمن برعاية ٠٠٠ ٥ نبات سليم ٣٠٠ روبية في الشهر لكل منهن بالإضافة إلى روبية واحدة عن كل نبات سليم؛ وفي المشروع ٤٦٥٩، تتلقى كل امرأة ٠٥٠ ٢ روبية كل ثلاثة أشهر.

٣٦- ولئن كان هذا البرنامج ما زال يُنفذ على نطاق ضيق في المرحلة الراهنة، فإنه قد شجع الحرجيون الرجال على العمل مع النساء، واسهم في تغيير المواقف من كسب المرأة للدخل.

نظام توزيع الأغذية عن طريقة القسائم

٣٧- استعرض **البرنامج** في ١٩٩٤ تكلفة الفرصة الضائعة للاستراتيجية التي يتبعها في توزيع الأغذية. وفي أعقاب هذا الاستعراض، قام المكتب القطري **للبرنامج** في باكستان بتجربة وتنفيذ توزيع الأغذية عن طريق القسائم بدلا من التوزيع المباشر للسلع المختلفة. ويتبادل المستفيدون هذه القسائم للحصول على السلع الغذائية التي يفضلونها، من نُخبة من محال الأغذية الواقعة بجوار أماكن تنفيذ المشروعات. ويتولى **بيت المال الباكستاني**، وهو منظمة اتحادية مستقلة في عملها، إدارة نظام قسائم الأغذية. إذ يبيع **البرنامج** قمح المعونة للحكومة ثم يشتري المكتب القطري **للبرنامج** قسائم الأغذية من **بيت المال**. وكانت الحكومة تشتري القمح في البداية بأسعار مدعومة، ولكن البعثة أُبلغت بأن الحكومة قد وافقت على شراء السلع بالسعر التجاري.

٣٨- وقد رحب المستفيدون بهذا النظام، الذي أتاح لهم الاختيار من بين طائفة أوسع من السلع. كما حقق نفعاً كبيراً للحكومة، إذ أنه وفر مبالغ ضخمة كانت تُنفق على تكاليف النقل الداخلي والتوزيع. والعقبة الرئيسية المُصادفة في استخدام قسائم الأغذية هي التأخير المتزايد في حصول **البرنامج** من الجهات المانحة على القمح الذي يبيعه لشراء قسائم الأغذية.

٣٩- وتصل القيمة اليومية الراهنة لقسائم الأغذية إلى ٣٠ روبية. وتُستكمل مكافأة العمال بمبلغ نقدي قدره ٣٠ روبية توفره إما **إدارة الغابات** أو جهات مانحة بمعونة ثنائية (استراليا، أو ألمانيا، أو هولندا). وحتى إن كانت الإحصائيات توضح أن الحد الأدنى للأجور في مناطق تدخل **البرنامج** تُناهز ٦٠ روبية، فإن البعثة قد أُبلغت بأن الأجور تُعد أكثر ارتفاعا في القرى المجاورة (٨٠ روبية في اليوم). ويوضح استعراض البعثة لتكلفة السلع في محال مختارة وجود اختلافات في الأسعار من منطقة لأخرى. وأشار المستفيدون الذين تم سؤالهم إلى أن أجرهم الشهري لا يكفي لتغطية الاحتياجات الغذائية لأسرهم. ولذا أوصت البعثة السلطات المسؤولة عن المشروعات باستعراض هذه القضايا استعراضا مُعمقا وإدخال التعديلات اللازمة عند الضرورة.

تنظيم المشروعات المقبلة وضمان استمراريتها

٤٠- يضطلع **البرنامج** بدور فريد واستراتيجي في تمكين المناطق الهامشية من باكستان من أن تُنشيء مجموعات تنظيمية على مستوى المجتمع المحلي، وأن تُكون أصولا إنتاجية، وأن تُطوّر قدرة المجتمع المحلي على الاعتماد على النفس من خلال برامج المعونة الغذائية التي توظف عمالة كثيفة، ومن خلال تقديم المساعدة الفنية.

٤١- وما زال التركيز المتزايد على الحراجة الاجتماعية لا يعترف اعترافا كاملا بأن المشاركة تعني مشاركة النساء مثلما تعني مشاركة الرجال. إذ أن الاتصال بين الغرباء من الرجال والنساء يُعد في ذلك المجتمع أمراً غير مقبول من

الناحية الاجتماعية، ولا توجد هيئة اجتماعية نسائية توفر مساندة فنية تتيح مراعاة منظور كل جنس من الجنسين في أنشطة تخطيط استخدام أراضي مستجمعات المياه.

٤٢- ويقتضي ضمان تكرار واستمرارية منهج الحراجة الاجتماعية من خلال المشروعات، أن تضفي **إدارات الغابات** الطابع المؤسسي على هذا المنهج.

التوصيات

٤٣- اعترافا بالتفاوت في المعلومات المتصلة بالمنهج الجديد، توصي البعثة بأن يقوم كل من المكتب القطري **للبرنامج** والحكومة بتحسين نظامهما في الرصد من أجل تيسير المتابعة المستمرة للقضايا التي عولجت في هذا التقرير وفي التوصيات الموجزة المعروضة أدناه.

المنهج المتوخى واستراتيجية التنفيذ

٤٤- سيَزيد تأثير الحوافز الغذائية إذا قُدمت لعدد من المبادرات تُنفذ معا داخل نفس القرية، مثل شق الطرق، وإعادة التحريج، وإقامة المصاطب، وإنشاء مشاتل الأشجار. وينبغي حيثما أمكن إقامة صلة مع قطاع "برنامج العمل الاجتماعي" الذي يتلقى مساعدات من **البرنامج**، من أجل تشجيع الآباء على إرسال بناتهم إلى المدارس.

الدور المحفِّز للبرنامج في قطاع الغابات

٤٥- ينبغي أن يواصل مكتب **البرنامج** في إسلام أباد الاضطلاع بدور تنسيقي بشأن جميع المشروعات التي يساندها **البرنامج** في قطاع إدارة الموارد الطبيعية. كما ينبغي أن يستعين **البرنامج** بموقعه الاستراتيجي لدى **إدارات الغابات** من أجل تشجيعها على تغيير القوانين المتصلة بتوظيف النساء في وظائف الحرجيين بمقاطعة الحدود الشمالية الغربية.

فوائد مساعدات البرنامج وتوجيهها

٤٦- ينبغي أن يشمل نظام الرصد قاعدةً للبيانات الاجتماعية المُصنفة بحسب الجنس، وذلك من أجل التوصل إلى تحديد أدق للمنافع التي تعود على الفئات المعنية بفضل اتباع المنهج الجديد القائم على المشاركة.

المنهج القائم على المشاركة

٤٧- ينبغي تزويد موظفي المشروعات بتدريب على أنشطة إقامة المشروعات التي تمكن الفئات الاجتماعية من معالجة مشكلاتها في مجال إدارة الموارد الطبيعية.

٤٨- وينبغي أن يُزود أعضاء لجان التنمية القروية بتدريب في المهارات الإدارية والتنظيمية في قطاع الغابات لتمكينهم من النهوض بمسؤولية تنمية مناطقهم.

الآثار على قاعدة الموارد الطبيعية

٤٩- من أجل تحسين إدارة الغابات والعائدات المالية المستمدة من الغابات، ينبغي وضع خطط لاستخدام الموارد بشأن جميع المناطق الحرجية ذات الأشجار الناضجة؛ وينبغي أن تصبح هذه الخطط، بصورة آلية، جزءا من جميع المبادرات الرامية إلى تنمية مستجمعات المياه الصغيرة.

٥٠- وينبغي إعداد دليل إرشادي لتحسين ونشر المعارف المتعلقة بالممارسات الناجحة. وينبغي أن يتضمن هذا الدليل توثيقاً للأنشطة، وبيانا عن الأساليب المستخدمة، والمعوقات والإنجازات، وأن تشترك في وضعه السلطات المسؤولة عن المشروعات، وأن يصبح جزءاً من برنامج إدارة مستجمعات المياه.

الأثر بالنسبة للنساء

٥١- عملا على تحسين التدريب المنهجي والتشكيل المنتظم للجماعات النسائية، ينبغي للموظفات (من مسؤولات عن التنظيم والإرشاد والترويج) أن تضعن خطط عمل ربع سنوية. وينبغي أن تشمل هذه الخطط برنامجاً بشأن: التدريب على إدارة الموارد الطبيعية، وتنمية مهارات التنظيم الاجتماعي، والإشراف على الأنشطة، ونوع التدريب الذي تحتاج إليه المرأة.

٥٢- وعملا على إدراج الوعي بقضايا الجنسين في البرامج، يلزم تعيين مزيد من أخصائيات الحراجة الاجتماعية، وتدريب الحرجيين على مراعاة قضايا الجنسين لدى تخطيط إدارة الموارد وتنميتها.

نظام توزيع الأغذية عن طريق القسائم

٥٣- توصي البعثة بمواصلة تنفيذ برنامج قسائم الأغذية في إطار مشروعات إدارة الموارد الطبيعية في باكستان. وينبغي أن يُجري **المكتب القطري للبرنامج** استعراضاً شاملاً للنظام في أقرب ما يمكن. وينبغي أن يُقارن هذا الاستعراض قيمة السلع المشتراة بقسائم الأغذية، وعدد المحال المعتمدة، والفروق في الأسعار من منطقة لأخرى.

٥٤- وضمانا لعدالة الأجور في قطاع الغابات، توصي البعثة بأن يُجري **البرنامج**، والجهات المانحة، والحكومات مسحا لأوضاع العمال شبه الدائمين في مجالي الغابات والمشاتل. وينبغي أن يجمع هذا المسح بيانات عن حجم الأسرة، ومعدلات الأجور، وأسعار الأغذية المشتراة، والدخول والآليات الأخرى التي يتم اللجوء إليها لتغطية الاحتياجات الأساسية للمستفيد وأسرته.

تنظيم المشروعات المقبلة وضمان استمراريتها

٥٥- توصي البعثة بأن يواصل **البرنامج** دعمه لقطاع إدارة الموارد الطبيعية في باكستان. غير أن المساعدات المقبلة ينبغي أن تكون جزءاً من برنامج يكون فيه لكل المشروعات نفس الأهداف، وآلية الرصد، وقيمة الحوافز.

الدروس المستفادة

٥٦- تُعد المعونة الغذائية حافزا مفيدا يشجع على تنفيذ الأنشطة المتعلقة بإدارة الموارد الطبيعية. وقد أوضحت خبرة باكستان أن الجهود الريادية التي يبذلها **البرنامج** في مناطق قصية نائية يمكن أن تبرهن على نجاح المبادرات الحكومية وأن تصبح حافزا لجهات مانحة أخرى.

٥٧- ولئن كانت المعونة الغذائية في باكستان لا تُستخدم حافزا يساعد على إنشاء لجان التنمية القروية فإنها تُشكل عاملاً مهماً يُشجع على تنفيذ مبادرات جديدة. غير أن أداء هذه الوظيفة يقتضي ضمان التدفق المنتظم لحوافز قسائم الأغذية من أجل كسب وصون المصداقية لدى المستفيدين بالمشروعات.

٥٨- ومن الصعب تزويد النساء في باكستان بمساعدة مباشرة عن طريق أنشطة "الغذاء مقابل العمل" التقليدية. وينبغي إدراج هذا النوع من المساعدة بصورة تدريجية مع تنفيذ الأنشطة الجديدة.

٥٩- ويُعد نظام قسائم الأغذية آلية جيدة لتوزيع الأغذية في بلد مثل باكستان توجد في جميع أرجائه شبكات توزيع كفؤة وراسخة الأركان.

EB2R97-2-Add3a / ٢٤ كانون الثاني ٢٠٠٢ ١٤:٣٠ dpu