برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، ٢٤-١٩٩٧/٣/٢٦

تقارير التقييم

البند ٥ من جدول الأعمال

تقييم بحسب الموضوع بشأن المشروعات الحرجية في الهند

المعونة الغذائية والقبائل

الموجز

يحاول هذا التقييم بحسب الموضوع تقدير إنجازات وآثار المعونة المقدمة من **البرنامج** إلى سكان القبائل الذين يقطنون الغابات في الهند. وتشير تحليلات البيانات المتوافرة إلى أن المشروعات يستفيد منها بعض أفقر السكان وأكثرهم جوعا في البلاد أي سكان القبائل الذين يعيشون في الغابات والتي تعتبر المعونة الغذائية بمثابة الشكل الملائم للمساعدة المقدمة لهم. وتتصدى المشروعات "لحالة الطوارئ الصامتة في الهند"، أي أنها تساعد نحو ما يزيد على ٢٣٠ مليون شخص ممن يعانون من انعدام ا من الغذائي المزمن.

وكشف التقييم عن أن تصميم المشروعات قد تطور وتحسن ومازال، وأنه قد تكيف بشكل جيد مع مهام **البرنامج** المتغيرة ومع المفاهيم الجديدة، ولاسيما مع الطلب على مشاركة المستفيدين. ورغم مخاطر النهوض بسياسات غير مجربة، عن طريق دعم السياسات الحكومية الناشئة وتعزيزها (والمعروفة باسم الإدارة المشتركة للغابات)، فإن **البرنامج** قد حاز على احترام مصالح الغابات والجهات المانحة ا خرى.

وقد تم تحديد المجالات التي تحتاج إلى التحسين، ويقوم **البرنامج** وحكومات الولايات بمعالجتها، وهى تشمل القضايا المتعلقة بتقدير الاحتياجات، والتقاسم العادل لفوائد المشروعات وأصولها، ووضع آليات لحل المنازعات. وأشارت التقييمات بشكل دائم إلى انعدام الاستثمار في فر ص العمالة البديلة للأهالي القاطنين في مناطق المشروعات. ومازال هذا ا مر يشكل قلقا شديدا.

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.

Distribution: GENERAL

WFP/EB.2/97/5/Add.1

11 February 1997

ORIGINAL: ENGLISH

برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

Programme

de Alimentos

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:

المدير، مكتب التقييم:	W. Kiene	رقم الهاتف: 5228-2029
المسؤول عن التقييم:	J. Broun	رقم الهاتف: 5228-2223

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

A

معلومات أساسية

١- تعاني الهند من أكثر عدد من الفقراء، والسكان منعدمي الأمن الغذائي من أي بلد آخر في العالم. فأكثر من ثلث السكان، أو ٣٦٠ مليون شخص، يعيشون دون حد الفقر الرسمي[١]. وعلى المستوى الوطني، فإن إنتاج الهند الغذائي ومخزوناته الوقائية بدت وكأنها آخذة في التحسن. ومع ذلك، وعند تحرير هذا التقرير، فإن الاحتياطيات المسجلة عنها قد هبطت مرة أخرى. ويعتبر انعدام الأمن الغذائي – والجوع وسوء التغذية والأمراض المرتبطة بالتغذية – لأكثر من ٢٣٠ مليون هندي، ينتمون أساسا إلى القبائل والطوائف المنبوذة، من المشكلات المزمنة. فالقبائل التي تقطن غابات الهند تمثل قطاعا من أفقر قطاعات السكان. وقد تم تهميشها واستغلالها على مدى مئات السنين في العهود القريبة، بل وحتى تدهورت ظروفها المعيشية بشكل ملحوظ.

٢- ولم تعد الغابات قادرة على إعالة القبائل والفقراء الآخرين الذين اعتادوا الاعتماد عليها لإعاشتهم وقوتهم. ولا تستطيع قاعدة الموارد الزراعية لهؤلاء الناس أن تلبي احتياجات معيشتهم لأكثر من شهرين أو ثلاثة في السنة، مع افتقارهم إلى القوة الشرائية لشراء الأغذية بقية السنة. وقد أنشئ نظام من المحلات ذات الأسعار المعتدلة، والمعروفة باسم نظام التوزيع العام الحكومي، ولكن لا يستطيع تلبية احتياجات من لا يملكون نقودا لشراء السلع الغذائية المدعومة. وقد أدى هذا الوضع، إلى جانب فقدان السكان المحليين للحقوق والملكية، للمزيد من التدهور في حصتهم الغذائية اليومية ومستويات معيشتهم، وكذلك في استغلال الغابات سواء من طرف السكان الأصليين أو الحكومة.

٣- وقد نجم عن بعد وانعزال قرى القبائل، فضلا عن إحجام العديد من الوكالات والمجموعات عن العمل في المناطق الحرجية، قلة الخدمات وفرص التنمية المتاحة لأفراد القبائل. وتعتبر مصالح الغابات الحكومية بمثابة الوكالات الوحيدة ذات الحضور الراسخ والاتصال المنتظم من المجموعات السكانية القبلية، وهي توفر العمالة المكثفة داخل المناطق الحرجية. وقد ظهر مؤخرا شكل جديد من الإدارة الحرجية التعاونية، وهو نظام يعرف باسم الإدارة المشتركة للغابات، وينطوي على نوع من التعاون بين الإدارات الحرجية والسكان المحليين، وتقاسم الحقوق والمسؤوليات عن المنتجات الحرجية وحماية الغابات وإحيائها. وفي عام ١٩٩٠، أصدرت الحكومة موجهات للسياسات وإطارا للأخذ بنظام مشاركة المجتمع المحلي.

٤- ولقد بدأت المساعدة المقدمة من **البرنامج** إلى القبائل والطوائف المنبوذة والمقيمة في المناطق الحرجية في عام ١٩٧٢ بمشروع تجريبي، وفر للمعونة الغذائية دعما للأنشطة الحرجية في ماهراشترا. وقد أفضت هذه التجربة إلى استحداث وتطوير سلسلة من المشروعات المماثلة في ولايات بيهار وغوجرات وكيالا ومادهيا براديش، وأوريسا، وراجستان وأوتابراديش. وقد وضع تصميم المشروعات جنبا إلى جنب مع تطور مفاهيم وسياسات الإدارة المشتركة للغابات، كما استمر العمل بإدخال مناهج جديدة.

٥- وحتى تاريخه، تم تقييم خمسة من هذه المشروعات أو استعراضها، وهي:

(١) يحدد حد الفقر الرسمي للهند حاليا بأنه الإنفاق المطلوب لحصة يومية من السعرات الحرارية قدرها ٢ ٤٠٠ للفرد في المناطق الريفية، و٢ ١٠٠ في المناطق الحضرية. ويقدر هذا الإنفاق رسميا بمبلغ ١٠٧ روبيات للفرد شهريا في المناطق الريفية و١٢٢ روبية في المناطق الحضرية بأسعار ١٩٨٤-١٩٨٥ (وكان الدولار الواحد يعادل ٣٤,٧ روبية في مايو/أيار ١٩٩٦).

- المشروع الهند ٢٦٨٣ – "التنمية الاجتماعية والاقتصادية في بيهار عن طريق الأنشطة الحرجية" (وأجيز أصلا في أكتوبر/ تشرين الأول ١٩٨٣، وتم آخر تقييم له في عام ١٩٩٣)
- المشروع الهند ٢٦٨٥ – "التنمية الاجتماعية والاقتصادية في أوريسا عن طريق الأنشطة الحرجية" (وأجيز أصلا في عام ١٩٨٣، وتم آخر تقييم له في عام ١٩٩٣)
- المشروع الهند ٢٧٥١ – "تنمية مستجمعات المياه والتشجير في أوتار براديش" (وأجيز أصلا في نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٨٥، وتم آخر تقييم لها في عام ١٩٩٤)
- المشروع الهند ٢٧٧٣ (التوسع الأول) – "توفير فرص العمل عن طريق الأعمال الحرجية والتنمية القبلية في راجستان" (وأجيز أصلا في ١٩٨٧، وكان موضع استعراض إداري ودراسة حالة في عام ١٩٩٦)
- المشروع الهند ٣٢٢٧ – "إحياء الغابات المعرضة للتدهور في مادهيا براديش وإعادة تشجيرها" (وأجيز أصلا في يونيو/ حزيران ١٩٨٨، وتم آخر تقييم له في عام ١٩٩٥)

وفي وقت التقييم وبينما كانت المشروعات في مراحل مختلفة من التطور، فإن أي منها لم يعكس المناهج الجديدة.

الغرض من التقييم ونطاقه

٦- وفرت بعض الموضوعات الرئيسية للسياسات الإطار لهذا التقييم بحسب الموضوع. وهي موضوعات تتعلق بالاستخدام الأفضل للموارد الشحيحة، واستراتيجيات تحديد الأهداف، وجدوى إدماج المعونة الغذائية في إدارة السياسات الحرجية الجارية، والعلاقة بين استراتيجيات الحكومة وسياسات المساعدة الغذائية. وفي هذا الإطار، فإن الهدف الشامل لهذا التقييم الموجز هو توفير نوع من تقدير إنجازات المساعدة المقدمة من **البرنامج** وتأثيرها على أفراد القبائل، استنادا إلى تقارير البعثات السابقة. وفي حين أن أيا من التقييمات لم يوفر القاعدة والأساس لتقييم المناهج الجديدة، فإن التقييم بحسب الموضوع كان مطلوبا لتحديد جوانب المشروعات التي نجحت والأخرى التي لم تنجح. وكان المطلوب إجراء تقدير لمدى أهمية المعونة الغذائية ومنهج المشروع واستراتيجيته، مع تحديد لأهم الدروس المستفادة من أجل تصميم وتنفيذ مشروعات مماثلة في قطاع الموارد الطبيعية في الهند، وربما في أنحاء أخرى.

المشروعات التي يساندها البرنامج والقائمة على الغابات: تطور تصميم المشروعات

٧- تطورت الأهداف على المدى البعيد المعلنة للمشروعات الخمسة منذ أوائل الثمانينات وتحولت من أهداف تقوم على الموارد الطبيعية إلى أهداف موجهة بشكل أكبر إلى الناس في منتصف التسعينات. ويعكس هذا التحول المفاهيم الجديدة، ولاسيما التوجه المتزايد نحو المستفيدين وتكثيف النهوج وعمليات التنفيذ القائمة على المشاركة. وبالنسبة لمشروعي أوريسا وبيهار، اللذين أجيزا أصلا في عام ١٩٨٣، فإن الأهداف قد تمثلت أولا في إحياء الغابات، في حين أن تلبية

احتياجات الناس من الخشب كان هدف ثانويا. وقد ذكر الفقر ولكن انعدام الأمن الغذائي لم يذكر. ولم تكن هذه القضايا هي الأكثر إلحاحا بالنسبة لمصالح الغابات، التي استعرضت مهامها من ناحية استغلال الغابات وحمايتها فيما يتعلق بالإمدادات الخشبية وغير الخشبية المستمرة، وكان **البرنامج** قد تغاضى عن ذلك. ومع ذلك، فإن بعثات التقييم رأت أن الأهداف الأصلية للمشروعات هي أهداف مبهمة وليست لها توجيهات واضحة. ووجدت مشكلات مماثلة مع تصميم مشروعات أوتار براديش وراجستان، وبقدر أقل في مادهيا براديش، وهو المشروع الأخير الذي تمت إجازته بهذا التصميم.

٨- ولقد استجاب مشروع مادهيا براديش بشكل أفضل لمهام **البرنامج**، وذلك بتركيزه بشكل كبير على تلبية احتياجات السكان المحليين. وشدد التوسع في مشروع راجستان (خطة العمل الموقعة في يوليو/ تموز ١٩٩٣) بشكل أكبر على هدف **البرنامج** الرامي إلى التخفيف من حدة الفقر وانعدام الأمن الغذائي، وكذلك التشديد على مشاركة الناس وتعزيز العلاقات بين القرويين القبليين ومصالح الغابات. والواقع أن التوسع في هذا **البرنامج** هو الذي مهد الطريق أمام المناهج والاستراتيجيات الجديدة التي أصبحت نموذجا للمشروعات اللاحقة. وكان الهدف المعلن على المدى البعيد للمشروع الذي أعيدت صياغته (فبراير/ شباط ١٩٩٥) والذي جمع بين بيهار وأوريسا، هو "تحسين الأمن الغذائي ومستويات الدخل للفقراء، المعتمدين على الغابات، والمجتمعات القبلية المهيمنة في بيهار وأوريسا"، وتحقيقه "عن طريق تنمية الموارد الحرجية والزراعية والأنشطة المدرة للدخل". وقد اعتبر أن تخصيص التنمية الزراعية واقتراحات إدراج الأنشطة المدرة للدخل للمرأة وإشراكها في اتخاذ القرارات المتعلقة بالموارد القروية، أمرا ابتكاريا وتجديديا.

٩- وكان آخر مشروع تم تقديره (مايو/ أيار ١٩٩٦) هو المشروع الذي يجمع بين مادهيا براديش وأوتار براديش (ولم يتم بعد جدولته لكي يجيزه **المجلس التنفيذي**)، والمبنى على نموذج بيهار وأوريسا. وقد أضيف الهدف الفوري "لتعزيز مشاركة المجتمع المحلي في استغلال الغابات وتنمية المجتمع المحلي عن طريق الإدارة المشتركة للغابات، مع تركيز خاص على مشاركة المرأة"، وذلك من أجل زيادة تشجيع السياسات الحكومية فيما يتعلق بالمرأة وكذلك المجموعات القبلية عامة، لاسيما القاطنون في الغابات، ودعم التغييرات الابتكارية المتعلقة باستغلال الغابات في سياسات الحكومة.

١٠- وتحظى المشروعات القائمة على الغابات حاليا بأهداف طويلة الأجل محددة جيدا: الأمن الغذائي المستمر لأفقر الفقراء، والمجتمعات القبلية والطائفية المنبوذة. وتركز الأهداف الفورية على التنمية الحرجية والزراعية الموجهة نحو المجتمعات المحلية، وعلى الفرص الخاصة بالمرأة ومشاركة المجتمعات المحلية في الإدارة المشتركة للغابات. وتتمشى هذه الأهداف مع مهام **البرنامج** ومع السياسات الحكومية.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

مدى ملاءمة مناهج واستراتيجية المشروع

١١- صمم المنهج الشامل لجميع المشروعات لمساعدة حكومة الهند على وضع مناهجها القائمة على المشاركة في مجال إدارة الموارد الحرجية الحكومية مع الوفاء ببيان رسالة **البرنامج**. ويتمثل الأساس المنطقي الجوهري **للبرنامج**، والمعروف بالإدارة المشتركة للغابات في مفهوم الشراكة بين المجتمعات القبلية والقروية المحلية وسلطات مصالح الغابات في الولايات. ويرتكز هذا المنهج على القرية وهو موجه نحو المشاركة. كما أنه يستهدف المناطق النائية التي تعاني من

انعدام الأمن الغذائي. وحدوث الفقر بدرجات عالية. وقد صممت المشروعات لتوفير موارد غذائية بوصفها نقلا مباشرا للدخل إلى المشاركين في المشروع والعاملين في الأشغال الحرجية في الولايات، وعن طريق بيع السلع الغذائية للمشتركين، لتوليد الأموال لكي تستخدم في إنشاء الأصول المادية في القرى.

١٢- والهند، مثلها في ذلك مثل البلدان الأخرى، لها تاريخ لا يقل عن قرن من السياسات الحرجية غير الناجحة في بعض الأحيان. ومن ثم، ثارت عدة أسئلة بشأن مدى أهمية مساندة **البرنامج** لمثل هذه السياسات الحرجية الحكومية غير المجربة. وتتعلق الشكوك الأخرى باستخدام الأغذية كنقل مباشر للدخل إلى أناس يعملون في الأشغال الحرجية. وجدير بالملاحظة أنه نظرا للمعدلات المرتفعة للبطالة في جميع أنحاء مناطق المشروع، فإن الأغذية ليس لها أي دور محفز. ومن غير الواضح كذلك ما إذا كانت الأغذية تعتبر من المدخلات المناسبة لما يفترض أنه عملية متكررة وقائمة على المشاركة. ولكن مثل هذه الشكوك قد لا تكون في محلها وخارجة عن الموضوع، فقد حظى **البرنامج** باحترام مصالح الغابات لدعمه للمناهج والاستراتيجيات الرائدة.

١٣- ولقد كانت استراتيجيات المشروعات الخمسة متماثلة كيما توفر الدعم لبرامج مصالح الغابات الجارية في الولايات والتي تتمشى مع المنهج المنصوص عليه في قرارات الإدارة المشتركة للغابات. ولقد تحسن الأمن الغذائي قصير المدى لمن اشتركوا في أنشطة الغذاء مقابل العمل للمشروع، ولاسيما المرأة، رغم أنه لم تنشأ عمالة أو أصول إضافية عن طريق الأنشطة الحرجية الأولية "للغذاء مقابل العمل". ومن أجل استخدام الأموال المتولدة، فقد تم تحديد فئات عريضة من الأنشطة المطلوب تدعيمها وتم وصفها في خطط عمليات المشروعات، التي غابت عنها بالضرورة المواصفات التفصيلية. وتستند الاستراتيجية على تقدير الاحتياجات، وعلى عمليات التخطيط الجزئية على مستوى القرية والقائمة على المشاركة، ومن ثم على ما تتمتع به من مرونة تتعلق بنوع الأنشطة ومزيجها.

١٤- ولم تطرأ أثناء تنفيذ المشروع أي تغييرات مهمة على الاستراتيجية كما وضعت في الأصل. وتقدر الحكومات الوطنية وحكومات الولايات المساعدة المقدمة من **البرنامج** حق قدرها وأكدت أن السلع الغذائية قد وصلت إلى المستفيدين بطريقة فعالة وفي الوقت المناسب تقريبا. وقد تم تحقيق الأهداف المادية لأشغال غرس الأشجار الأولية في جميع المشروعات وأحرز نوع من التقدم الجيد في إقامة العلاقات بين الرسميين في مصالح الغابات والأهالي المحليين. وهذه التحسينات جديرة بالذكر حيث تم بموجبها التغلب على عقود من انعدام الثقة المتبادلة بين الطرفين.

١٥- وكان ثمة تباطؤ في وتيرة البدء باستخدام الأموال المتولدة في المشروعات، وغالبا ما كان السبب يرجع إلى الاختناقات في التحديد والاختيار والموافقة على المخططات الملائمة. وطبقا لآخر البيانات المتوفرة، يجري صرف الأموال بمعدل مقبول. وربما كانت أي محاولة للتعجيل باستخدام الأموال عند هذه المرحلة أمرا غير صائب لأن نوعية العملية القائمة على المشاركة لاشك أنها ستتأثر سلبا وكذلك مفاهيم الشراكة والمنهج المتكامل. ولقد أدى إنشاء لجان التنسيق على مستوى الولايات، وهي التي تضم ممثلين عن مختلف الوكالات الحكومية، إلى تحسين تعاون مصالح الغابات مع سائر الإدارات المختصة الأخرى على مستوى السياسات. ولكن على المستوى الميداني، تميل مصالح الغابات إلى الاضطلاع بكل شئ. ويحتاج موظفي مصالح الغابات لإشراك الوكالات المتخصصة الأخرى في ميادين مثل الزراعة والري، وفي القطاعات الاجتماعية أي الصحة والتعليم.

١٦- وقبيل تصميم المشروع الجديد القائم على أساس الإدارة المشتركة للغابات، اضطلعت مصالح الغابات باختيار الأنشطة التي ستدعمها الأموال المتولدة، دون أي مناقشات مع الأهالي المحليين. وفي مشروعات بيهار، وأوريسا، وراجستان، ومادهيا براديش، استخدمت معظم الأموال لتطوير غرس أشجار الغابات، في حين أنه في أوتار براديش فقد تمثلت الأولويات في صون التربة وإمدادات المياه وسقائف العمل، على نحو ما اختارته السلطات الحرجية. ويتمثل المنهج

الآن في استخدام الأموال بطريقة أكثر اعتمادا على المشاركة. ومن المنتظر أن يضع المستفيدون أولوياتهم عن طريق اللجان الحرجية القروية وعمليات التخطيط الجزئية. وتنطوي استراتيجية تخصيص الأموال في راجستان على تركيز استخدامها في الجيوب القبلية النائية الأشد احتياجا، مع تسليط بؤرة الاهتمام على المشاركة الجماعية للمجتمع المحلي في تخطيط وتنفيذ الخطط على مستوى القرية، ودعم المجموعة الضيقة من الأنشطة الرامية إلى تحسين الأمن الغذائي.

١٧- ومازال هناك مجال لمزيد من مشاركة المنظمات غير الحكومية. ورغم أن مصالح الغابات قد وافقت على أن للمنظمات غير الحكومية دورا تلعبه، ولاسيما في مجال تقدير الاحتياجات على مستوى القرية، والأنشطة غير الحرجية المدرة للدخل والتدريب وخاصة للمرأة، فمازال هناك نقص خطير في المنظمات غير الحكومية العاملة في المناطق القبلية النائية جدا. ولتسهيل مهمة المنظمات غير الحكومية الملائمة، وضع **البرنامج** مؤخرا موجهات في الهند ومسودات للاتفاقات المبدئية مع المنظمات غير الحكومية الرئيسية، التي ستعمل على مستوى القرية عن طريق شبكاتها من المنظمات غير الحكومية المحلية.

١٨- أبانت عدة دراسات أن المنهج الذي اتبع كان ناجحا من حيث توفير الإعانة للإغاثة الغذائية الفورية. أسهمت المشروعات في إيجاد الحلول "لحالة الطوارئ الصامتة" في الهند. أي في مواجهة الوضع الحرج لقبائل الغابات المهمشين. ووجد كذلك أن المشروعات قد شجعت على مشاركة السكان في تكوين الأصول المادية اللازمة للتنمية المستمرة، بينما عززت قدرات المؤسسات القروية في مجال الاعتماد على الذات. ويتطابق تشجيع الإدارة المشتركة للغابات تماما مع مهام **البرنامج** المتمثلة في تشجيع الاعتماد على الذات في المجتمعات المحلية" ويستجيب مباشرة لتوجيهات وسياسات الحكومة المركزية وحكومات الولايات بشأن مشاركة السكان المحليين. وبقدر المستطاع، يتم تشجيع المنظمات غير الحكومية على المشاركة في تنفيذ المشروعات، ولاسيما العمل كوسيطة بين القبائل ومصالح الغابات الحكومية. ومع ذلك، فإن ذلك لم ينجح تماما في أي من المشروعات.

بلوغ المستفيدين المستهدفين عن طريق أنشطة الغذاء مقابل العمل

١٩- تتمثل المجموعات التي يتوجه إليها **البرنامج** في الهند كما في الأنحاء الأخرى، في أشدها فقرا وأكثرها انعداما للأمن الغذائي، لاسيما المرأة. ولم تتوافر دائما البيانات الدقيقة بشأن أعداد وجنس العاملين في أنشطة الغذاء مقابل العمل أو عدد أيام العمل في المتوسط. ويجري حاليا إعادة نمذجة نظم رصد المشروعات كيما توفر البيانات بشأن المستفيدين وحالتهم الاجتماعية والاقتصادية، وآثار المشروع على الدخل والأمن الغذائي للرجل والمرأة، وعلى قراهم.

٢٠- ويعتزم كل مشروع التوجه للمستفيدين من أنشطة الغذاء مقابل العمل عن طريق اختيار تلك المقاطعات التي توجد بها مجموعات كثيفة من أفقر القبائل. ولكن مصلحة الغابات الحكومية قد مالت إلى تحبيذ التغطية الأوسع بالمعونة الغذائية (واستخدام الأموال المتولدة)، بحجة أن كل مقاطعة بها محتاجيها، و**البرنامج** لا يرى أن ذلك هو الاستخدام الأمثل للموارد الشحيحة. وقد أخذ بتحديد الأهداف بشكل محكم فعلا في مشروع راجستان، وهو سيدرج في المشروعات التي تم تقديرها مؤخرا. وفي بعض الأحيان تشعر مصالح الغابات بالقلق لأن أي تقليص للمساعدة الغذائية قد يضر بمصداقيتها التي حققتها حديثا لدى السكان المحليين. ومع ذلك، ونظرا للتوافر المحدود للموارد المقدمة من **البرنامج**، فلا محيص عن إجراء بعض التخفيض. وقد اقترحت البعثات المعايير التالية لاختيار المقاطعات:

(أ) غلبة أعداد أفراد القبائل والطوائف المنبوذة؛

(ب) نسبة عالية من الغطاء الحرجي والأراضي الحرجية (ويرتبط هذا المعيار ارتباطا وثيقا بكثافة تركيز القبائل)؛

(ج) مؤشرات قوية على انعدام الأمن الغذائي، مثل الإنتاج الغذائي المنخفض للفرد، وملكية الأراضي والدخل؛

(د) كمية مهمة من عمل مصلحة الغابات المقرر، والذي يشير إلى الحجم المحتمل للأغذية التي يمكن توزيعها.

٢١- ونظرا لنقص البيانات المفصلة، فإن البعثات لا تستطيع أن تقدر ملامح المشتركين في أنشطة الغذاء مقابل العمل في المتوسط، إلا عن طريق المقابلات الشخصية غير الرسمية. وعادة فإن مصالح الغابات ليست انتقائية بالنسبة لمن ستعينهم للعمل، نظير حصص غذائية أو بدونها، رغم أنه ولأسباب عملية تفضل أن تقوم بالتعيين محليا. ويضمن استهداف الأراضي الحرجية النائية إلى حد ما أن يكون معظم المتلقين للأغذية هم من المجموعات التي يتوجه إليها **البرنامج** بمساعدته، وجاء أن المرأة تشكل ما يصل إلى ٦٥ في المائة من هذه القوة العاملة. ولكن المستفيدين من الغذاء مقابل العمل ليسوا دائما من السكان المحليين ومن ثم فإنهم ليسوا بالضرورة من المجموعة المعنية مباشرة. ففي جبال أوتار براديش على سبيل المثال، يأتي المهاجرون من أجل العمل الموسمي من مسافات تبعد أكثر من ٥٠ كيلومترا.

٢٢- ورغم الصعوبات الواضحة في تحديد الملامح النموذجية للمستفيدين من الغذاء – ومن ثم تقدير آثار المعونة الغذائية – فقد أبلغت البعثات أن معظم المشتركين يمثلون المجموعة المعنية الأصلية وأنهم يستحقون الحصص الغذائية وتحويل الدخل. وهناك حاجة إلى تحسين متابعة المستفيدين.

آثار عنصر الغذاء مقابل العمل للمشروعات على المستفيدين

٢٣- أكدت بعض التقييمات أنه نظرا لأن الأنشطة الحرجية يمكن الاضطلاع بها في غياب المعونة الغذائية، فإن مشروعات **البرنامج** لا تضيف إذن أي شئ إلى ما كانت مصالح الغابات ستحققه مهما كان الأمر. ومع ذلك فقد يحتج بأن **البرنامج** كان قادرا على التأثير في اختيار مصالح الغابات للمواقع، مما أدى إلى تركيز أفضل على المناطق الأشد فقرا والأكثر انعزالا. ورئي أن المشروع يستطيع أن يكون أكثر تأثيرا على أنشطة مصالح الغابات، وعلى سبيل المثال، على نوع الممارسات الحرجية وإنتاج الأعشاب والأعلاف.

٢٤- وأفاد المستفيدون أثناء المقابلات الشخصية غير الرسمية أن العمل لحساب مصالح الغابات يضمن لهم على الأقل الحد الأدنى للأجور، وهي أجور لا يحصلون عليها من أرباب العمل الآخرين. واختار جميع العمال تقريبا الحصول على الحصص الغذائية نظير خفض الأجر، بدلا من الحصول على الأجور الكاملة نقدا. وكانوا مدركين لقيمة تحويل الدخل، أعربوا عن تقديرهم للحصص كبديل عما قد يجدوه في مجالات نظام التوزيع العام. والواقع، فقد وجد معظمهم أن الغذاء المقدم من **البرنامج** هو غذاء ذو نوعية أفضل، وأرخص وفي متناول اليد أكثر من أغذية نظام التوزيع الحكومي. وأعربوا عن تقديرهم كذلك لخليط الحبوب والبروتين، وهو ما لا يتاح دائما في أي مكان آخر. وأوصت دراسة أجريت في أوتار برديش بواسطة معهد تخطيط الولاية في الفترة بين ١٩٨٧ و١٩٩١، بأنه في مناطق مشروع **البرنامج**، زاد استهلاك الحبوب الغذائية بنسبة ٧٧ في المائة فيما بين المتلقين للأغذية، وتم تزويد الكثير من الأسر بالبقول التي ما كانت لتأكلها لولا ذلك، وخفضت المعونة الغذائية مستوى الاقتراض لأن العمال أنفقوا نسبة أقل من دخلهم لشراء الأغذية. وأبلغ معظم القرويين الذين أجريت معهم مقابلات شخصية في مادهيا براديش بأنهم كانوا يعانون من البطالة المقنعة ولم يكن في مقدورهم إنتاج كل غذائهم الأساسي. وعادة ما هاجر الناس للبحث عن العمل في أماكن أخرى، تاركين صغار الأطفال والمسنين في القرى. ولم تقض المعونة الغذائية **للبرنامج** على الحاجة إلى الهجرة، ولكنها في أحوال كثيرة خفضت مدة المكوث بعيدا عن البيت.

٢٥- وقد قدرت متطلبات أغذية المشروع أصلا على أساس متوسط مفترض للعمالة قدره ٢٠٠ يوم عمل سنويا. وقد برهن ذلك على أنه مبالغ فيه جدا. فالعمل موسمي بشكل كبير وهو يوفر في المتوسط ما بين ٢٥ إلى ١٠٠ يوم عمل على مدى فترة ثلاثة إلى أربعة أشهر. ولا يسمح إلا لعضو عامل واحد في الأسرة بالحصول على الحصص في أي يوم معين. ورأت معظم البعثات أن هذه القاعدة هي قاعدة تقييدية دون مبرر وأنها تضعف إلى حد كبير من تأثير المعونة الغذائية. والعامل الرئيسي الذي يحد من تأثير المعونة الغذائية من هذه الناحية، هو التوافر غير الكافي للعمل.

٢٦- وما فتئت المساعدة الغذائية تؤدي بشكل متزايد إلى تحديد للأهداف أكثر تركيزا على أشد القبائل فقرا. ومن الواضح أن المعونة الغذائية توفر نوعا من الإغاثة الفورية وتقلل من الحاجة إلى الهجرة، ولكنها لا تغير بشكل ملحوظ من انعدام الأمن الغذائي الأساسي لدى أفراد القبائل.

بلوغ المستفيدين عن طريق الأنشطة التي تدعمها الأموال المتولدة

٢٧- فيما يختص بالأنشطة التي تساندها الأموال المولدة، فإن التغطية الجغرافية تنحو الآن نحو التركيز على مجالات أصغر من عناصر الغذاء مقابل العمل بشكل كبير. وتتوافر بعض بيانات التغطية الديمغرافية والاقتصادية والحرجية على المستوى الأولى، مما يسهل الاختيار على هذا المستوى. ففي راجستان، فإن الأنشطة الأولية للغذاء مقابل العمل يجري الآن القيام بها في ١٣ مقاطعة، في حين ينحصر استخدام الأموال المتولدة في أفقر أربع مقاطعات. وفي إطار المقاطعات الأربع في راجستان، وضعت مصلحة الغابات المعايير التالية لفحص القرى المحتملة:

(أ) الانعدام الشديد للأمن الغذائي وكثافة تركيز المجموعات القبلية؛

(ب) التركيز العالي للمعدمين أو السكان المعدمين وظيفيا؛

(ج) رغبة المجتمع المحلي في المساهمة في الأنشطة وفي تكوين الأصول المادية؛

(د) المستوى المرتفع من الهجرة إلى الخارج؛

(هـ)انعزال وبعد المجتمعات المعتمدة على الغابات ونقص الفرص السابقة للأنشطة الإنمائية.

وينطوي الاختيار النهائي للقرى على عدة خطوات من الفحص قبل الإجازة النهائية. وقد وجد أن العملية، والتي يجري اعتمادها في ولايات أخرى، تعمل بكفاءة.

آثار الأنشطة التي تساندها الأموال المتولدة على المستفيدين

٢٨- صممت عملية التخطيط الكلي من أجل التصدي لمشكلات مشاركة المجتمع المحلي، واتساق الأنشطة والتقاسم العادل للفوائد. وأحرز حتى الآن تقدم جيد نحو تعزيز التحالف بين موظفي الأحراج والقبائل. وقد أقرت عمليات التقييم والاستعراض، وعن حق، بفضل الدور الإيجابي الذي قام به الموظفون الحرجيون في هذه العملية. ولكن، ومع التسليم بأن المواقف المتغيرة هي مجازفة بطيئة، فمازال مستوى المشاركة وسلطة ومسؤولية أفراد المجتمع القروي حيال موظفي الأحراج، موضع خلاف. وكانت مصالح الغابات تحددها الرغبة في إدخال الأساليب العصرية للتقييم الريفي القائم على المشاركة، ولكن مازال هناك مجال لتحسين تقدير احتياجات الناس. فالولايات الخمس تمر بمراحل مختلفة في ما يتعلق بالتقدم المحرز في مجال إدخال المفاهيم والممارسات الخاصة بالإدارة المشتركة للغابات. وتعتبر راجستان الأكثر تقدما، فقد أعد المشروع موجهات للتخطيط الجزئي بشكل جيد، وجرى بالفعل إعداد ٤٤ خطة جزئية وأجيزت. ومع ذلك، فإن

المناهج التقليدية في أوتار براديش قد ترسخت بشكل كبير، وربما مرت سنوات قبل أن تصبح الإدارة المشتركة للغابات حقيقة واقعة هناك.

٢٩- وكانت النوعية التقنية للكثير من الأنشطة جيدة عموما، ولكن في بعض القرى، فيبدو أن الخطط الجزئية التي يجري تنفيذها تمثل قوائم من الأنشطة غير المتناسقة. وجاء أن شبكات الري قد حسنت بشكل كبير من الأمن الغذائي لبعض الأسر بتمكينها من زراعة محصولين أو ثلاثة في السنة بدلا من محصول واحد، ولكن يبدو من المرجح أن البعض منها لا يعود بالفائدة إلا على القرويين الأغنياء، وعلى سبيل المثال، من يتمتع منهم بحيازات شاسعة بالقرب من منشآت الري. ولقد كان نقص توليد الدخل أو العمالة، ومازال، يمثل قضية طال عليها العهد.

٣٠- ولقد أعاق نقص بيانات الرصد ذات الصلة تقدير آثار المشروعات. ومع ذلك، فإن الدخل والأمن الغذائي هما الشاغلان الرئيسيان للمجموعات المعنية. وهما مرتبطان ببعضهما البعض، وبصورة مباشرة أو غير مباشرة بتوافر الموارد الحرجية، وموارد المياه، وبالإنتاجية الزراعية، والعمالة، والصحة والتعليم. وقد ارتبط الكثير من هذه الأنشطة بهذه القضايا، وكانت النتيجة الإجمالية أن استخدام الأموال المتولدة كان لها أثر إيجابي على الأمن الغذائي.

آثار المشروعات على المرأة ومشاركتها

٣١- نظرا لأن البيانات المتعلقة بتوزيع الجنسين للمشاركة في المشروع والمستفيدين منه، ليست متاحة بسهولة فإن مختلف التقديرات لا تستطيع أن توفر أكثر من ما توفره الآراء أو التقديرات المستنيرة. فبعض المشروعات تنطوي على هدف شامل لمشاركة المرأة في أنشطة الغذاء مقابل العمل. وفي راجستان على سبيل المثال، كانت نسبة الهدف ٥٠ في المائة؛ ولكن في الواقع شكلت المرأة في المتوسط نحو ٦٥ في المائة من قدرة العمل. وقد أبلغت النساء اللائي أجريت معهن مقابلات شخصية أن العمل كان ملائما، لأنه أولا قريب من منازلهن. وأعربن أيضا عن تقديرهن للأنشطة الحرجية الإضافية التي مكنت أزواجهن من البقاء مدة أطول مع أسرهم، بدلا من الارتحال إلى المناطق الحضرية للبحث عن العمل. ورغم أن البنيات الأساسية في المجتمع المحلي مثل المضخات اليدوية، والمراكز السابقة على دخول المدارس وتحسينات الطرق التي أنشئت بفضل الأموال المتولدة، قد عادت بالفائدة على المجتمع المحلي بأكمله، فقد أعرب البعض منهن عن تقديرهن الخاص لذلك. وقد بينت عمليات التقييم أن المشروعات لم تتمكن حتى الآن من إنشاء مخططات مجدية مولدة للدخل أو خلق فرص العمالة للمرأة.

٣٢- وتكاد مشاركة المرأة لا تذكر في إدارة بعض القرى، في حين أنها حققت تقدما أكبر في بعض القرى الأخرى. وقد حاول **البرنامج** ومصالح الغابات تحسين الوضع؛ وثمة رغبة حقيقية في تحسين مشاركة المرآة في الإدارة المشتركة للغابات وفي أنشطة التخطيط الجزئي. ولاشك أن هناك حواجز ثقافية قوية أمام المشاركة المرئية للمرأة في المحافل العامة؛ وهى بوصفها المدخل إلى الأمن الغذائي الأسري، تنوء بعبء ثقيل من العمل والمسؤولية الأسرية. ولكن ومع الأخذ في الاعتبار الظروف الإجمالية والتاريخية الجارية فقد خلصت عمليات التقييم إلى أن التقدم المحرز في مجال مشاركة المرأة، في كل المشروعات ما عدا مشروع أوتار براديش، كان تقدما ملحوظا.

تقاسم الفوائد

٣٣- ينبغي أن تفصح اتفاقات الإدارة المشتركة للغابات عن الكيفية التي سيتم بها تقاسم الفوائد الناجمة عن الغابات بين مصالح الغابات والمجتمعات المحلية. وقد تم حل معظم القضايا المتعلقة بجمع بعض المنتجات الحرجية الثانوية المحددة،

مثل الاحتياجات المنزلية الصادقة من حطب الوقود والمنتجات غير الخشبية. ومع ذلك، فتوجد عدة ترتيبات متنوعة أو يجرى النظر فيها لتقاسم المنتجات غير الخشبية. وتشمل مجالات الخلاف المحتملة التقاسم العادل بين مصالح الغابات والمجتمعات المحلية ولاسيما الأخشاب ذات القيمة العالية من غابات الصفصاف والساج في مادهيا براديش، واستبعاد القصب من ترتيبات تقاسم الفوائد. وثمة قضية أخرى تتمثل في المصالح المتضاربة داخل المجتمعات المحلية، وخاصة في ما يتعلق باستخدام الغابات والأموال المتولدة. فربما كان لمختلف المجموعات، مثل الرجال والنساء، أولويات مختلفة. ومن الأهمية بمكان وضع آليات لحل المنازعات.

الرصد والتقييم

٣٤- لاحظت عمليات التقييم أن نظم الرصد الحالية تسهل المساءلة عن الموارد ومتابعة التقدم المادي والمالي المحرز، والعمل المنجز، والأموال المتولدة وأنواع الأنشطة التي تم الاضطلاع بها بفضل هذه الأموال. ومع ذلك، فأي من البيانات ليس موجها لمسائل الفروق بين الجنسين، كما أن النظم المعمول بها لا تعير سوى القليل من الاهتمام لآثار المشروعات أو تأثيرها. وقد حاول **البرنامج** أن يتصدى لهذه الاهتمامات بتعيين أخصائي في الرصد والتقييم في منتصف عام ١٩٩٦. ومن المتوقع أن تؤدي توصياته إلى وضع منهجية للرصد، مع تسليط تركيز خاص على طبيعة المشروعات القائمة على المشاركة.

دور المؤسسات الشريكة وفعاليتها

٣٥- إن مصالح الغابات هي أنسب الوكالات لتنفيذ المشروعات، لأنها الوكالات الوحيدة ذات الحضور المتواصل في المناطق القبلية النائية والقادرة على خلق ما يكفي من أيام العمل وتوزيع الكميات الضخمة من الأغذية المطلوبة. ولقد واجهت هذه المصالح صعوبات مبكرة في تنظيم لوجستيات إدارة الأغذية وفي إدارة الأموال المتولدة أيضا. ولكن معظم المشكلات قد تم حلها. كما أن موظفي هذه المصالح مؤهلون فنيا وراغبون للعمل، بعد أن استغلوا الفرصة لكي يغيروا من أساليب عملهم وتوطيد علاقات سليمة مع المجتمعات المحلية.

٣٦- وفي مجال تخطيط التنمية القروية وتنفيذها، تحتاج مصالح الغابات إلى الاتصال الأفضل بالوكالات المختصة، لاسيما على المستوى الميداني. وحتى وإن كانت مشاركة المنظمات غير الحكومية في المشروعات مخيبة للآمال. وظهرت مشكلات المهارات ملائمة، وكذلك الثقة المتبادلة والتوجه. وقد بدأ **البرنامج** في القيام بدور تفعيلي لتعيين المنظمات غير الحكومية المهنية الأكبر للعمل كوحدات مركزية؛ ووضع **البرنامج** موجهات لانتقاء المنظمات غير الحكومية وإعداد العقود.

التوصيات الرئيسية لعمليات التقييم والاستعراض

٣٧- تتعلق معظم القضايا الرئيسية التي حددتها البعثات، بتحديد المشتركين في أنشطة الغذاء مقابل العمل وكذلك إدارة الأموال المتولدة واستخدامها، وتقاسم الفوائد، والأنشطة البديلة المولدة للدخل وأنشطة العمالة، ومشاركة المنظمات غير الحكومية. ولقد كان التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات كبيرا. ولوحظت التحسينات التي طرأت على تحديد الأهداف والمشاركة في جميع المشروعات، لاسيما في راجستان. وربما تعرضت المصداقية التي أحرزتها مصالح الغابات مؤخرا مع السكان المحليين إلى الخطر، في حين أن قضايا تقاسم المنتجات المحاصيل الحرجية النهائية ظلت دون حل. وبالمثل،

وما لم تحل المشكلات المحيطة بحقوق الرعي، والأعلاف وإنتاج الأعشاب، فإن قابلية الغابات للاستمرار تظل غير مؤكدة. وكذلك فإن العجز المتواصل في العمالة البديلة والأنشطة المولدة للدخل، تعرض استمرارية المشروعات للخطر.

دروس للمستقبل

٣٨- أوضحت مختلف عمليات التقييم والاستعراض عدة قضايا: أولا، إن السكان الذين يستفيدون من المشروعات يتطابقون مع السكان الذين نصت عليهم مهام **البرنامج** وإن هذا بالتحديد يتطابق مع السكان الأكثر اعتمادا على الغابات في دخلهم وأمنهم الغذائي. أي أولئك الذين تعتبر المعونة الغذائية وإحياء الغابات بالنسبة لهم من الأهمية بمكان، وللسكان المستفيدين، ولاسيما المرأة، منفعة كبيرة في العمل من أجل المعونة الغذائية بغية تحسين إنتاجية غاباتهم وقابليتها للاستمرار. ومع ذلك، فقد اتضح بشكل أكبر أن الغابات التي تم إحياؤها، وحتى بعد تحسينها، لن تستطيع تلبية جميع الاحتياجات الغذائية للسكان الحاليين. ومن ثم، تمسى الحاجة إلى إيجاد فرص عمالة بديلة.

٣٩- ثانيا، ظهر بجلاء أن القيود الحرجية أمام التنفيذ الناجح والكامل، تتعلق بطبيعة المشروعات القائمة على المشاركة وبقضايا الإنصاف والعدالة. وفي هذا السياق فمن الأهمية بمكان أن تجرى عمليات التقدير الريفي السريع القائم على المشاركة والتخطيط الجزئي، بطريقة تكشف عن الاحتياجات الحقيقية لجميع القرويين، وبقدر الإمكان، معالجتها. ولم يتضح بعد ما إذا كان هناك تقاسم عادل لفوائد المشروعات وأصولها بين مصالح الغابات والقرويين أو فيما بينهم.

٤٠- ويعيش سكان القبائل الذين استفادوا من المساعدة المقدمة من **البرنامج** على هامش حالة الإغاثة والطوارئ؛ وهم يشكلون جزءا من "حالة الطوارئ الصامتة في الهند". ولقد ساهمت المشروعات دون ريب في تحسين برامج استغلال الغابات، وفي التنمية القروية القائمة على المشاركة وفي وصول المعونة الغذائية إلى أفقر الناس المقيمين في المناطق النائية، الشئ الذي لم يكن ممكنا دون ذلك، ومن ثم فإن الدعم المتواصل بالمعونة الغذائية لسكان القبائل عن طريق هذا النوع من الأنشطة له ما يبرره.