

14 February 2005

ARABIC  
Original: ENGLISH

## اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر

لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية

الدورة الثالثة

بون، ٢-١١ أيار/مايو ٢٠٠٥

### إدماج برامج العمل الوطنية وإسهامها في مجمل عملية القضاء على الفقر

#### موجز تنفيذي

إن تقييم الفقر وتدهور الأراضي في المناطق القاحلة وشبه القاحلة وشبه الرطبة قوامه عمليتان مختلفتان ولكنهما متوازيتان، وأحيانا متداخلتان، هما: خطة العمل الوطنية بمقتضى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، واستراتيجيات الحد من الفقر، التي تبلغ أوجها، في بلدان عديدة، في استراتيجيات الحد من الفقر وورقات استراتيجية الحد من الفقر التي يديرها البنك الدولي. وتبلغ فعالية هاتين العمليتين أقصى درجاتهما في معالجة مسائل الموارد والفقر إذا ما أدمجتا معا. وإن إدماج خطة العمل الوطنية في ورقات استراتيجية الحد من الفقر سيكون له وقع مستحسن في تحقيق التكامل بين الاستراتيجيات القطاعية، وسيعزز النهج التي تدعو الاتفاقية إلى الأخذ بها وسيتيح زيادة التركيز على الصلة بين البيئة والفقر. ويمكن أن تتجسد نتائج ذلك الإدماج في إحداث نمو أسرع في الاستثمار لمصلحة الفقراء في أكثر المناطق الريفية تأثرا. وسيحقق هذا الاستثمار الاستدامة البيئية وتحسنا في الرفاهية الاقتصادية. وقد شرعت بعض البلدان فعلا في عملية الإدماج هذه.

ويتناول هذا البحث بالتفصيل احتياجات الإدماج وعملياته ومنافعه في معالجة الفقر والفقر المدقع في البلدان المتأثرة. وتقرح التوصيات كيفية تحقيق هذا التكامل وتوجز الخطوات الضرورية بالنسبة لجميع الأطراف، بما في ذلك مراكز التنسيق التابعة لخطة العمل الوطنية، وعملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر، والوكالات، والبلدان المتأثرة، والبلدان المتقدمة، سواءً فرادى أو في إطار شراكات يلزم تنميتها بغية الحد من الفقر في المناطق ذات البيئة المتدهورة.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات
٣	١-٨ ..... مقدمة
٤	٩-٢٠ ..... مدى تدهور الأراضي وأثره على الإنسان والبيئة
٥	١١-١٤ ..... ألف- الصلات بالفقر
٦	١٥-١٧ ..... باء- الاقتصاد الريفي والاستدامة البيئية
٧	١٨-٢٠ ..... جيم- العلاقة بالأهداف الإنمائية للألفية
٨	٢١-٢٤ ..... ثالثاً- الإمكانية التي تتيحها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر أمام أوجه التآزر الأرضية بين اتفاقيات ريو
٩	٢٥-٣٣ ..... رابعاً- خطط العمل الوطنية
٩	٢٥-٢٩ ..... ألف- الأهداف والغايات
١٠	٣٠-٣٣ ..... باء- كيفية تدعيم خطط العمل الوطنية ليكون لها أكبر أثر في ورقات استراتيجية الحد من الفقر
١٣	٣٤-٣٩ ..... خامساً- ورقات استراتيجية الحد من الفقر
١٧	٤٠-٥٦ ..... سادساً- إدماج خطة العمل الوطنية في عملية ورقة استراتيجية الفقر بغية معالجة المسائل المتعلقة بتدهور الأراضي والفقر معالجة أكثر فعالية
١٨	٤٣-٤٥ ..... ألف- مستويات الإدماج ومداخله
١٩	٤٦-٥٠ ..... باء- الإدماج ضمن إطار السياسات الكلية
٢١	٥١ ..... جيم- الإدماج الشامل لعدة قطاعات
٢١	٥٢-٥٤ ..... دال- الإدماج على الصعيدين المحلي والمجتمعي
٢٢	٥٥-٥٦ ..... هاء- مناهج الإدماج وأدواته
٢٣	٥٧-٦٠ ..... سابعاً- المسائل المتعلقة بالإدماج وبتنفيذ المشاريع
٢٥	٦١-٧٣ ..... ثامناً- استنتاجات وتوصيات - إمكانية الاستفادة من الخيارات النافعة في جميع الأحوال
٢٥	٦١-٧١ ..... ألف- استنتاجات
٢٧	٧٢-٧٣ ..... باء- التوصيات

## المرفقات

٢٩	..... الحاجة إلى عملية دمج مجزية للجميع
٣١	..... الثاني- دمج خطط العمل الوطنية في ورقة استراتيجية الحد من الفقر: تجربة بوركينا فاسو
٣٨	..... الثالث- خطة عمل القضاء على الفقر في أوغندا

## أولاً - مقدمة

١ - منذ انعقاد المؤتمر العالمي المعني بالبيئة (ستكهولم، السويد، ١٩٧٢) ما برحت قضية التصحر والجفاف مدرجة في جدول أعمال العالم. غير أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر لم تُعتمد إلا في عام ١٩٩٤، متباعدة لقرار صادر عن مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية المنعقد في عام ١٩٩٢؛ ثم دخلت حيز التنفيذ في عام ١٩٩٦.

٢ - وكانت الاتفاقية مختلفة إلى حد كبير عن الاتفاقيات المتعلقة بالبيئة التي سبقتها. فمع أنها تتناول مشكلة تتعلق بالبيئة المادية، أقرت الاتفاقية منذ الفقرة الأولى بأن هذه مشكلة تتعلق بالناس أساساً وبأنها تعالج رفاه الناس والبيئة معا في المناطق المتصحرة. وينعكس هذا التركيز الشديد في المبادئ التوجيهية لوضع خطط العمل الوطنية التي أكدت دور الشراكات في برامج التخفيف و"المشاركة الفعالة على الأصعدة المحلية والوطنية والإقليمية من جانب المنظمات غير الحكومية والسكان المحليين، نساء ورجالاً على السواء، ولا سيما مستعملي الموارد، بمن فيهم المزارعون والرعيون والمنظمات التي تمثلهم في تخطيط السياسات وصنع القرارات وتنفيذ واستعراض برامج العمل الوطنية" والتي "تتطلب القيام، على نحو منتظم، باستعراض تنفيذها وبتقديم تقارير مرحلية عنها"<sup>(١)</sup>.

٣ - إن أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، التي أنشئت كي تدير الاتفاقية وتروج لها، قد واصلت عملها بدعم نحو ٧٠ خطة عمل وطنية؛ فدعت لانعقاد ستة مؤتمرات للأطراف وقدمت خدماتها للجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية ولجنة العلم والتكنولوجيا. وأقر مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة (جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، ٢٠٠٢) بقدرة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر على الجمع بين حماية البيئة واستغلال الأراضي بشكل قابل للاستمرار على المستويين الاجتماعي والاقتصادي وبين مكافحة الفقر، مما يجعلها تساهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (وبالأخص الهدفين ١ و٧) كما أقر بقدرتها على أن تؤدي دوراً هاماً في تنفيذ قرارات مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة.

٤ - وضمن سياق استعراض أهداف وغايات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وكنمهد لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، قدمت الوكالات إطاراً جديداً للتحليل القطري متمثلاً في ورقة استراتيجية الحد من الفقر. وكان المراد بورقة استراتيجية الحد من الفقر أن تكون جزءاً محورياً من استراتيجيات المساعدة القطرية في البنك الدولي، ثم أضحت شرطاً مسبقاً لحصول العديد من البلدان على المساعدة.

٥ - وكان المراد بورقات استراتيجية الحد من الفقر أن تحدد إطار عمل السياسات والبرامج الداخلية للحد من الفقر في البلدان ذات الدخل المنخفض، إضافة إلى تقديم المساعدة الإنمائية لهذه البلدان. وكان المقصود أن تشرف البلدان على

---

(١) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعرف جفافاً وتصحرًا شديدين وبخاصة أفريقيا.

تسييرها، مع انخراط مجموعة واسعة من الشراكات الداخلية والخارجية فيها، وأن تحول مبادئ الإطار الشامل للتنمية إلى خطط وأفعال على أرض الواقع<sup>(٢)</sup>.

٦ - إن بيان مهمة البنك الدولي، شأنه في ذلك شأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، يتضمن هدف: "... مساعدة الناس على مساعدة أنفسهم وبيئتهم عن طريق تخصيص الموارد وتبادل المعارف وبناء القدرات وإقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص"<sup>(٣)</sup>.

٧ - إن التأكيد على استراتيجيات الحد من الفقر قد حظي بتأييد المؤتمر العالمي للتنمية المستدامة والأهداف الإنمائية للألفية<sup>(٤)</sup>. فنحو ٧٥ في المائة من السكان الفقراء في العالم يعيشون في الأرياف؛ وبما أن البنك الدولي معني أيضا بالحاجة الماسة إلى "إدماج الاعتبارات البيئية في تخفيف الفقر والاستراتيجيات الإنمائية"<sup>(٥)</sup>، فإن إمكانية ضرورة الربط بين خطط العمل الوطنية وورقات استراتيجية الحد من الفقر هما أمران بديهيان. والغاية من هذه الوثيقة توضيح كيف يمكن تحقيق ذلك استنادا إلى دراسة تامة لهاتين العمليتين من جهة وعبر الاستفادة من إدماج المبادرات التي اتخذتها في هذا الميدان طائفة من البلدان في أفريقيا، وبالخصوص بوركينا فاسو وأوغندا وتزانيا ورواندا.

٨ - وقد أعدت هذه الوثيقة بمساعدة ليونارد بري وأندريه باسوليه وجونز روهومي وجينيفر أولسن والأخضر بوقرو.

## ثانياً - مدى تدهور الأراضي وأثره على الإنسان والبيئة

٩ - إن عدد الناس الذين يتأثرون تأثراً مباشراً بتدهور الأراضي، المتمثل أساساً في التصحر وإزالة الأحراج، يفوق عدد المتأثرين بأية مشكلة بيئية أخرى. فتدهور الأراضي ينجم في العادة عن سوء استغلال الأرض، إلى جانب التنافس والتنافس بين مستعملي الأراضي، مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات غير مستدامة على المدى القصير بشأن إدارة الأراضي. فتدهور الأراضي يؤثر على أكثر من مليارين من سكان العالم إذ يمثل تزايد اللاحقين لأسباب اقتصادية أو بيئية تحدياً

---

(٢) World Bank (2002), *Source Book for Poverty Reduction Strategies*. Vol. 1. Core Techniques and Cross Cutting Issues, p. 5, The World Bank, Washington, D.C.

(٣) World Bank (2000), *Towards an Environmental Strategy for the World Bank Group*. Progress Report Discussion Draft. The World Bank, Washington, D.C.

(٤) World Bank (2002), *Source Book for Poverty Reduction Strategies*. Vol. 2. Macroeconomic and Sectoral Approaches, p. 67. The World Bank, Washington, D.C.

(٥) World Bank (2000), *Guidelines for Joint Staff Assessment of a Full Poverty Reduction Strategy*. Paper, p. 3. The World Bank, Washington, D.C.

خطيراً لبلدان عديدة<sup>(٦)</sup>. وقد أضر تدهور الأراضي بنحو ١٩٠٠ مليون هكتار من الأراضي في مختلف أنحاء العالم. وفي أفريقيا، تأثر نحو ٥٠٠ مليون هكتار بتدهور التربة، ثلثا هذه المساحة من الأراضي الزراعية المنتجة في المنطقة<sup>(٧)</sup>. وهناك من يعتقد أن تدهور الأراضي يؤثر على ثلثي مجموع مساحة الأراضي الزراعية في أفريقيا وثلثي مساحة المراعي فيها. ويقع نحو ثلاثة أرباع هذه الأراضي المتدهورة في المناطق الجافة<sup>(٨)</sup>.

١٠ - ويتصف تصحر الأراضي الجافة بتدهور عام في خدمات النظم الإيكولوجية<sup>(٩)</sup>، بما في ذلك تقلص الغطاء الأرضي وفقدان الكربون وزيادة تقلب النظم المائية، مما يتسبب في تفاقم ندرة الماء لدى الإنسان والحيوان والمحاصيل والبيئة. وتمثل الاتجاهات النمطية في التحويل غير المناسب وغير المستدام للمراعي إلى أراض زراعية، والتحول من الأراضي العشبية إلى الأراضي الجنبية، وزيادة تآكل التربة، وإزالة الأحراج، وفقدان التنوع البيولوجي، وزيادة ملوحة الأراضي المروية.

#### ألف - الصلات بالفقر

١١ - للفقر عادةً وجه ريفي؛ وحسب الاتجاهات الحالية، لن تقل نسبة الفقراء في الأرياف عن ٥٠ في المائة قبل عام ٢٠٣٥<sup>(١٠)</sup>. حتى إن التشديد على الفقر في الأرياف في البلدان الفقيرة يفوق المعدلات العالمية. ففي بوركينا فاسو وموريتانيا وبوليفيا ونيكاراغوا، مثلاً، يتجاوز حجم الفقر في الأرياف ثلثي مجموع الفقر. ويرتبط الفقر في الأرياف ارتباطاً مباشراً بتدهور الأراضي والموارد الطبيعية؛ فالتدهور يتسبب في الفقر، وفي حالات عديدة، يجعل الفقر من إصلاح الموارد الطبيعية أمراً صعباً جداً. وتزداد تلك التفاعلات شدة في المناطق الجافة بسبب التفاوت في كمية الأمطار المتساقطة من عام إلى آخر، مما يتسبب في تراجع الأمن الغذائي. وثمة حاجة في هذه المناطق إلى نظم من سبل العيش المستدامة قادرة على درء هذه المخاطر وأوجه عدم اليقين، بما في ذلك حياة الرُّحَل.

(٦) مجلس مرفق البيئة العالمية (٢٠٠٤)، GEF/C.24/6.

(٧) برنامج الأمم المتحدة للبيئة (٢٠٠٢)، توقعات البيئة العالمية ٣، الآفاق في الماضي والحاضر والمستقبل.

(٨) Scherr, Sara. (1999), *Soil Degradation: A threat to developing-country food security in 2020?* Food, Agriculture and the Environment Discussion Paper 27, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., February.

(٩) خدمات النظام الإيكولوجي هي تلك الخدمات التي تقدمها البيئة الطبيعية والتي تعد أساسية للحياة البشرية كخدمات الطاقة (الطاقة الكهربائية والخشب ووقود الفحم) والهواء والماء النظيفين ومنتجات التنوع البيولوجي (الغابات والنباتات).

(١٠) Ravillion, Martin (2000), *On the Urbanization of Poverty*. The World Bank, Washington, D.C.

١٢ - وعلاوة على ذلك، فثمة جانب من جوانب الفقر في المناطق الحضرية قد يكون نتيجة من نتائج تدهور الأراضي في العديد من البلدان. إذ تبين الدراسات التي أجريت في مناطق مختلفة، من غرب أفريقيا إلى المكسيك، أن تدهور الأراضي يؤدي إلى الهجرة إما إلى المدن الكبيرة أو إلى بلد آخر، حيث يصير العديد من المهاجرين فقراء حضريين<sup>(١١)</sup>.

١٣ - وفي المناطق الريفية الهامشية، يعتمد الناس عادةً على خدمات النظام الإيكولوجي لكسب قوتهم، مما قد يؤدي إلى: (١) إيجاد بيئة تمثل خطراً كبيراً على الأسر بسبب قلة حيلة هذه الأخيرة أمام التقلبات المناخية والأمراض التي تصيب النبات والحيوان وتقلبات الأسعار والتحويلات في السياسة الاقتصادية الكلية (مثلاً، تراجع قيمة العملة وأسعار الفائدة وما إلى ذلك)، (٢) إيرادات وموّن موسمية، (٣) عدم تجانس في الإنتاج الزراعي والاستراتيجيات الاستثمارية، (٤) محدودية فرص النمو نظراً لانخفاض الطلب على المنتجات الغذائية وعدم مرونته، مع ارتفاع الإيرادات الوطنية. هذه المناطق الريفية الهامشية تتسم غالباً بانخفاض نسب الكثافة السكانية وبخضوعها لقيود جغرافية، مما أدى إلى ارتفاع تكاليف الصفقات وانحسار الاستفادة من البنى التحتية المادية والاجتماعية، وإلى ظهور اقتصاد غير رسمي واختلافات ثقافية ولغوية عملت في أكثر الأحيان على الحد من فرص التعبير عن الرأي في عمليات صنع القرار، وعلى عدم الاعتراف في أكثر الأحيان بما يمكن للمرأة أن تنهض به من دور هام في الاقتصاد.

١٤ - إن المناطق القاحلة وشبه القاحلة والجافة وشبه الرطبة في أفريقيا وآسيا من بين أكثر المناطق تأثراً بالرغم من أن بعض المناطق في أمريكا اللاتينية والكاربي تأثرت هي الأخرى تأثراً شديداً. ولأثر ذلك التدهور نتائج إقليمية وعالمية تشمل اشتداد قسوة العواصف الترابية والرملية وتدهور ما يزيد عن ٢٣٠ مليون طن من الكربون في كل عام حسب التقديرات. كما إنه يفاقم حجم الكوارث الطبيعية المكلفة ونتائجها (الفيضانات والانهبارات الأرضية والحرائق والعواصف الرملية) التي تلحق أذى فادحاً بالفقراء. لذا، فالروابط بين تدهور الأراضي الجافة والفقر واضحة على المستوى الإقليمي والوطني والمحلي.

#### باء - الاقتصاد الريفي والاستدامة البيئية

١٥ - بالرغم من أن التركيز على الصلة بين الفقر والبيئة في الأراضي الجافة ينصب على قاعدة الموارد الطبيعية، فإن هناك عدداً من العوامل المهمة في فهم التفاصيل الدقيقة لهذا التفاعل. ومن أهم تلك العوامل: ضمان حيازة الأراضي، وحقوق الفقراء في استغلالها، والحوافز الاقتصادية للاستثمار المستدام في إدارة الأراضي، ودرجة إشراك الفقراء في اتخاذ القرارات التي تمس سياسات إدارة الموارد، والقدرة المؤسسية المحلية، وتيسر تكنولوجيات الإنتاج المستدام وكلفتها. كما

---

<sup>(١١)</sup> Leighton, Michelle (1999), *Environment Degradation and Migration Drylands Poverty and Development*. Proceedings of the 15 and 16 June 1999 World Bank Round Table. The World Bank, Washington, D.C.

تؤثر السياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية على التفاعلات بين البيئة والفقر من خلال تغيير تلك العوامل. وللسياسة الكلية آثار شتى على مختلف فئات الفقراء وعلى البيئات التي يعيشون فيها وعلى مدى تكيفهم الإيجابي معها.

١٦ - وفي الوقت ذاته، تتلخص تجربة العديد من برامج تخفيف التدهور في كون التقنيات والسياسات الرامية إلى تقليص التدهور تحقق وفورات في الحجم (مثلاً، حجم المزرعة يؤثر على مدى ربحية نشاط ما) وتؤثر على المجتمع (مثلاً، ليس لتأثير السياسات على أسرة يرأسها رجل كتأثيرها على أسرة ترأسها امرأة). لذا، فإن تأثير التقنيات والسياسات المتفاوت على شرائح المجتمع، لا سيما الطبقات الفقيرة منه، يجب أن يؤخذ في الاعتبار. وقلما يستمر المزارعون الفقراء في تطبيق تقنيات الحد من التدهور بعد انتهاء البرامج، ما لم تكن الممارسات غير ضارة بالإنتاج في ظل النظام الزراعي القائم وما لم تدر مكاسب ثابتة تعوض عن كلفة الممارسة. وقد يتطلب الحد من الفقر ومن تدهور الأراضي القيام باستثمار استراتيجي وتشجيع الأنشطة الثانوية والثالثية، وبالأخص تلك التي تستعمل منتجات أساسية كالمواد الخام.

١٧ - وفي أكثر الأحيان، يكون النمو والاستثمار في الأرياف لصالح الفقراء أكثر السبل فعالية لتحقيق الاستدامة البيئية.

#### جيم - العلاقة بالأهداف الإنمائية للألفية

١٨ - حددت الأهداف الإنمائية للألفية لإلزام البلدان بفعل المزيد من أجل مكافحة الفقر والامية والجوع ونقص التعليم وانعدام المساواة بين الجنسين ووفيات الأطفال والأمهات ومكافحة الأمراض وتدهور البيئة. وتقدم تلك الأهداف للعالم وسيلة لتسريع وتيرة التنمية وقياس النتائج المحرزة.

١٩ - إن تدهور الأراضي والفقر في الأرياف مسألتان محورتان بالنسبة لهدفين من الأهداف الإنمائية الثمانية للألفية، ولها تأثيرات غير مباشرة على أهداف كثيرة أخرى. فالهدفان ١ و٧ اللذان يتلخصان في استئصال الفقر المدقع والجوع وفي كفاءة الاستدامة البيئية هما في صلب الصلة بين تدهور الأراضي والفقر في الأرياف. والهدفان ٢ و٦ عنصران هامان في إيجاد مجتمعات ريفية مستدامة وقادرة على الاستمرار. أما الهدف ٨ المتلخص في إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية فيشكل جزءاً رئيسياً من الفكرة الأساسية التي يطرحها هذا البحث.

٢٠ - وإن إدماج خطط العمل الوطنية في عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر سيتيح اتباع نهج مباشر في التعامل مع الأهداف الإنمائية للألفية، لا سيما في المناطق الريفية التي تشهد أراضيها تدهوراً. فهناك ما لا يقل عن ٨٠٠ مليون شخص، من بين ١,٢ مليار شخص يعيشون في فقر، موجودون في مناطق متأثرة بتدهور البيئة.

## ثالثاً - الإمكانيات التي تتيحها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر أمام أوجه التأزر الأرضية بين اتفاقيات ريو

٢١- إن اتفاقيات ريو الثلاث، وهي اتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، قد وجهت الانتباه إلى المشاكل البيئية العالمية الجوهرية. ومن بين الاتفاقيات الثلاث، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر هي التي توجه الانتباه تحديداً إلى الصلة بين الإنسان والبيئة. وفي الواقع أنها تعالج قضايا الاندماج/المرونة والتدابير الوقائية والشراكات والمشاركة في وضع مواصفات خطة العمل الوطنية<sup>(١٢)</sup>. كما تم تشجيع البرامج على أن تتضمن تدابير تتمتع بإمكانية عالية لخدمة مصلحة الفقراء، من قبيل:

- إنشاء و/أو توطيد أنظمة الأمن الغذائي، حسب الاقتضاء، بما في ذلك مرافق التخزين والتسويق، لا سيما في الأرياف؛
- إقامة مشاريع تتيح سبلا بديلة لكسب العيش من شأنها أن توفر إيرادات في المناطق المعرضة للجفاف؛
- تطوير برامج مستدامة للتزويد بوسائل الري والإمداد بالمياه التي تستعمل لإنتاج المحاصيل وتربية المواشي.

٢٢- تتناول اتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ وضع قاعدة الموارد الطبيعية العالمية واتجاهاتها، وهما تتفاعلا مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر فيما يخص المناطق الجافة في العالم. فالمحافظة على التنوع البيولوجي وإعادةه إلى نصابه مكون هام و/أو نتيجة ثانوية لإدارة الموارد الطبيعية إدارة أكثر تكاملاً وإدارة الأراضي لإدارة مستدامة. ولتغير المناخ عوامل وتأثيرات عديدة من بينها التحول الواقع في استغلال الأراضي وإدارة الموارد الطبيعية في المناطق الجافة. وتنجم عن تغير المناخ نتائج هامة بالنسبة للإدارة المستدامة للأراضي في المناطق الجافة. وإن دور الإدارة المستدامة للأراضي في تقليص فقدان الكربون وزيادة الاحتفاظ به، إلى جانب تقليص الألبيدو، عامل هام يساهم في تغير المناخ.

٢٣- بإمكان النهج الأرضية المتكاملة والمتعلقة بخطط العمل الوطنية أن تؤدي إلى اتباع نهج مجدية لجميع الاتفاقيات، حيث إنه يمكن إدماج الجهود المتضاربة في ورقات استراتيجية الحد من الفقر وأطر عمل المساعدة الإنمائية. ويمكن العمل على تحقيق أهداف الاتفاقيات الثلاث من خلال وضع برامج مستمدة من خطة العمل الوطنية تتسق مع استعمال النظام

---

(١٢) نص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، المادة ١٠.



الإيكولوجي ومع اتباع النهج المتعلقة بالمناظر الطبيعية وضرورة المحافظة على خدمات النظام الإيكولوجي أو إعادتها إلى أصلها، لا سيما في المناطق التي تسكنها فئات مستضعفة من ذوي الدخل المنخفض.

٢٤ - وإذ يتناول العالم قضايا الفقر، ففي سياق الاستدامة البيئية، من المؤكد أنه يمكن للبرنامج التشغيلي الجديد المتصل باتفاقية الأمم المتحدة لتغير المناخ، الذي وضعه مرفق البيئة العالمية بشأن الإدارة المستدامة للأراضي، أن يعزز قدرة الاتفاقيات الثلاث على العمل سوية على الصعد الإقليمية والوطنية والمحلية لصالح البيئة والمجتمع على السواء، ولا سيما الفقراء.

## رابعاً - خطط العمل الوطنية

### ألف - الأهداف والغايات

٢٥ - إن الغاية الأساسية من خطط العمل الوطنية هي تحديد العوامل التي تساهم في تدهور الأراضي وفي التصحر وتحديد تدابير مكافحة الجفاف و/أو تخفيف آثاره. وبالتالي، فعليها أن تقدم المعلومات الأساسية التي يتركز عليها في وضع استراتيجية وإطار عمل وسياسات وبرامج. وإن التوصيات الموجهة إلى الحكومات والمتعلقة بالسياسات والخطط والبرامج هي جزء لا يتجزأ من خطط العمل الوطنية، إلى جانب الوقوف على الحاجة إلى الدعم الفني وتقدير حجم الاستثمارات المطلوبة.

٢٦ - إن إعلان بون (٢٠٠٠) (المقرر ٨/أ-٤) قد حدد مجالات عمل استراتيجية على جميع الصعد وفقاً للخطط والأولويات الوطنية، كما وافق على تركيز الجهود على مجالات محددة على الصعيد الوطني، بما في ذلك تعزيز المعارف التقليدية والتربية البيئية المناسبة وتشجيع التعاون بين المؤسسات والمنظمات التي تعنى بالسياسات والبرامج الإنمائية الرامية إلى محور الأمية وتنمية بناء القدرات في المناطق المتأثرة.

٢٧ - ومن بين ما يميز خطط العمل الوطنية كون إطار العمل المعتمد لوضع توصيات السياسات العامة وتصميمات البرامج قائماً على المشاركة والتكامل. فلا بد من وجود عملية متواصلة ومستمرة ومتكررة من المشاورات مع من يهمهم الأمر. وكثيراً ما يتم إنشاء هيئة تنسيق وطنية لقيادة هذا الجهد، ولكن مكان مركز التنسيق يتغير من بلد إلى آخر. وينبغي أن يكون من بين أصحاب الشأن المشاركين في هذه العملية مجموعة واسعة من الجهات والمؤسسات، بما في ذلك مختلف الوزارات والوكالات العامة والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية والمؤسسات الأكاديمية والقطاع الخاص والسلطات الإقليمية والمحلية ووسائل الإعلام. وفي ظروف مثالية، تمحّص خطط العمل الوطنية القضايا وتعالجها بأسلوب يأخذ في الحسبان القطاعات المختلفة.

٢٨- ويجب أثناء هذه العملية تحديد القضايا الرئيسية والعمل على إيجاد توافق في الآراء بشأن كيفية معالجتها. وسيوضح أثناء العملية الاستشارية الدعم السياسي للبرامج ومدى موائمة البرامج مع الخطط والسياسات الأخرى. وسيتم السعي إلى تمويل المبادرات المقترحة على الصعيد الداخلي من الميزانية وعلى الصعيد الخارجي من مجموعة من المصادر الوطنية والدولية.

٢٩- وفي تقاريرها الوطنية، التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من العملية الجارية، تبلغ البلدان المتأثرة أمانة الاتفاقية بما تحوزه من تقدم في تنفيذ تدابير مكافحة تدهور الأراضي والتصحر، بما في ذلك أبعادها الاجتماعية والاقتصادية.

### باء - كيفية تدعيم خطط العمل الوطنية ليكون لها أكبر أثر في ورقات استراتيجية الحد من الفقر

٣٠- تصاغ خطط العمل الوطنية مبدئياً على نحو يتيح إدراجها في عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر. وبإمكانها أن تحقق ذلك بأكبر قدر من المنفعة في البلدان الأقل نمواً التي يتهدد الجفاف والتصحر نظمها الإيكولوجية في المناطق الجافة. وتلك الخطط موجهة لخدمة الناس وقائمة على مشاركتهم ومركزة على العمل. وثمة علاقة وثيقة بين مبادئ الاتفاقية ومفهوم خطة العمل الوطنية والأهداف المحددة في ورقات استراتيجية الحد من الفقر<sup>(١٣)</sup>.

٣١- وتشمل بعض جوانب عملية صياغة خطط العمل الوطنية التي من الممكن تعزيزها من أجل استهداف وتصميم أحسن للبرامج والخطط الفعالة التي تخدم مصلحة الفقراء ما يلي:

- وضع آلية مؤسسية يمكنها توفير الدعم لخطة العمل الوطنية على مستوى أعلى مما تقدمه أغلب الهيئات الحكومية القائمة حالياً. ويعني هذا إشراك مراكز التنسيق إشراكاً مباشراً في عملية اتخاذ القرارات وتحويلها سلطة تنفيذ البرامج؛
- شرح كيفية تنفيذ خطة العمل الوطنية شرحاً مفصلاً يتيح تجسيد التدابير ذات الأولوية في عمليتي التخطيط ووضع البرامج المحلية العادية ذات التأثير القوي والمباشر؛

---

(١٣) Holtz, Uwe (2003), *Poverty reduction strategy papers and country strategy papers and their relationship with the combat against desertification - role of parliaments*. Bonn

- التركيز الإقليمي على أولويات خطط العمل الوطنية واستهدافها بغية استنهاض إجراء إيجابي على الصعيد الوطني. وخطط العمل الوطنية الحالية هي في الغالب محايدة جغرافياً، ما من شأنه أن يحجب الأنظار عن الاحتياجات الخاصة للمناطق الضعيفة والمعرضة للمخاطر والأزمات؛
- دعم خطط العمل الوطنية صراحةً بوضع برامج بيئية وطنية، كخطط العمل البيئية الوطنية والترتيبات القانونية البيئية، قصد الاستفادة من الإرادة السياسية المهمة والوعي العام على مستوى البلد الذي تلا مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية؛
- زيادة التركيز على تحديد الأسباب الجذرية لما يحدث من تدهور داخل البلد وعلى تحديد مكان حدوث هذا التدهور وشدته، واتباع نهج مشترك في ذلك، من أجل التعجيل بخطى توجيه الاستثمار إلى برامج جماهيرية متكاملة من حيث المكان؛
- اعتماد منهج تقييم متكامل لتقديم بيانات محلية يمكن الاستفادة منها أثناء اتخاذ القرار الأولي بشأن المكان الذي سيتم فيه الاستثمار لمكافحة التدهور؛ ثم الاستفادة منها بعد ذلك كبيانات أساسية لرصد الأثر الذي تتركه الخطط والسياسات. وبالإمكان استخدام الأساليب العلمية التي تعتمد على البيانات المتاحة عالمياً لإجراء تقييم سريع<sup>(١٤)</sup>. وبعض البلدان يأخذ بهذا النهج بالفعل<sup>(١٥)</sup>؛
- تقييم تكاليف آثار التدهور على الأسر المعيشية وعلى المجتمعات على الصعيدين الإقليمي والوطني والاستفادة من معلومات أخرى بيئية واجتماعية - اقتصادية لاستكمال هذا التحليل. ومن الممكن تكييف قواعد البيانات والمنهجيات الحديثة لتتناسب هذا الغرض<sup>(١٦)</sup>؛

---

(١٤) لقد استعملت البيانات المستشعرة عن بعد لتقييم تدهور الأراضي في أفغانستان والسنغال والصين وغيرها من البلدان.

(١٥) تطور منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة/تقييم تدهور الأراضي الجافة أنشطة رائدة في ثلاثة بلدان.

(١٦) مثلاً، لقد طور مشروع الأمم المتحدة لرسم خريطة عالمية للفقير مع البنك الدولي ومعهد الموارد العالمية والفريق الاستشاري المعني بالبحوث الزراعية الدولية منهجية وهو في طور تجميع قاعدة بيانات مكانية تتعلق بالتغيرات المرتبطة بالفقير في البلدان الأفريقية. وتنتج هذه العملية خرائط تبين تلك المتغيرات اعتماداً على سلاسل دقيقة نسبياً يمكن تحليلها مع بيانات أخرى بما فيها البيانات المتعلقة بتدهور الأراضي (see <http://projects.wri.org>). وقد تم اقتراح مؤشرات للتدهور والفقير في عدة دراسات. وتمت بلورة عدة نهج متكاملة للوقوف على الأسباب الجذرية التي تؤدي إلى التدهور من بينها المشروع المشترك بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومرفق البيئة العالمية المتعلق بآثار وديناميات تغير استعمال الأراضي (LUCID) ([www.lucideastafrica.org](http://www.lucideastafrica.org)) وإطار العمل المتعلق بسبل كسب العيش المستدامة مع الأرياف.

- اعتماد طريقة رصد تستخدم البيانات الأساسية المجمعة الآنفه الذكر إلى جانب معلومات أخرى لاستبيان أثر السياسات والخطط والبرامج التي نفذت في مجال إدارة الأراضي وتدهور الأراضي والفقير.
- ٣٢ - توجهاً للفعالية في إدماج خطط العمل الوطنية في عملية وضع ورقات استراتيجية مكافحة الفقر، بإمكان مراكز التنسيق أن تضع مصفوفة مرجعية خاصة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر تتيح جملة أمور منها:
  - تحديد الروابط والصلات المكانية والمفاهيمية القائمة بين الفقر وتدهور الأراضي. وإذا ما كانت خطة العمل الوطنية وورقة استراتيجية مكافحة الفقر قائمتين فعالاً، إدماج أنشطة خطة العمل الوطنية في الأهداف المحددة في ورقة استراتيجية مكافحة الفقر؛ وإذا ما دعت الضرورة لذلك، مراجعة ورقة استراتيجية الحد من الفقر بقصد توسيع أهدافها المحددة بحيث تشمل قضايا بيئية، لا سيما تدهور الأراضي؛
  - تحديد القضايا المتعلقة بالسياسات على صعيدي الحكومة المحلية والوطنية التي أثرت أثناء عملية وضع ورقة استراتيجية الحد من الفقر وخطة العمل الوطنية، وجعلها جزءاً من الأهداف المستمرة. ومعالجة مسائل الإدارة المستدامة للأراضي، التي تم الوقوف عليها أثناء عملية وضع ورقة استراتيجية الحد من الفقر وخطة العمل الوطنية على مستوى البرمجة، معالجة مباشرة؛
  - وضع نهج يشمل عدة قطاعات لمعالجة القضايا المتعلقة بالفقر والبيئة ويستند إلى إطار عمل مؤسسي متين. وقد يؤدي هذا، مثلاً، إلى إنشاء أفرقة عاملة تشارك فيها مختلف القطاعات وإلى إدماج القوة العاملة الداعمة لخطة العمل الوطنية في المؤسسات القطاعية التقليدية وإلى إدماج المسائل المتعلقة بالبيئة والفقر في التخطيط الزراعي وفي التخطيط الخاص بقطاعات أخرى و/أو إلى تقديم مدخلات تُستخدم في عملية وضع الميزانية الحكومية. ويتطلب الإدماج الناجح التكيف مع طريقة توزيع ورصد المواد المالية ومع طريقة تقييم النتائج المحرزة؛
  - الجمع في ورقة استراتيجية الحد من الفقر بين نهج تحليل قطاعي اقتصادي ونهج لإدارة الأراضي إدارة مستدامة قوامه المكان. ومن شأن هذا أن يحدد أولويات المشاريع والأنشطة المحلية ودون المحلية التي تعمل على تقليل الفقر في المناطق الريفية عبر تعزيز النمو الاقتصادي الريفي الذي يخدم مصلحة الفقراء، مع التركيز على إدارة الأراضي إدارة مستدامة وعلى الأنشطة الخدمية والتسويقية الداعمة، والتي تدعم تطور إدارة الأراضي إدارة مستدامة ومتكاملة على الصعيد المجتمعي - أو اتباع نهج إدارة الأراضي الزراعية - وأنشطة إدارة المياه، فضلاً عن سبل كسب العيش البديلة في الأرياف؛

• الرصد، عن طريق إصدار التقارير الوطنية، لأنشطة كل من خطة العمل الوطنية وورقة استراتيجية الحد من الفقر، وتقييم هذه الأنشطة، لاسيما تلك المتصلة بالتصحر وبمنع تدهور الأراضي.

٣٣- من الأهمية بمكان أن يحظى هذا النهج التحليلي، وكذلك عملية الرصد والتقييم التي تعقبه بدعم مبادرات بناء القدرات ذات الصلة بخطة العمل الوطنية. وسيقدم نظام معلومات قوي وحسن التصميم معلومات مفيدة لأصحاب القرار المشاركين في عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر.

### خامساً - ورقات استراتيجية الحد من الفقر

٣٤- نشأت عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر عن القلق المتزايد لدى البنك الدولي والبلدان المانحة ووكالات التنمية الأخرى من كون الفقر المستتر في أنحاء كثيرة من العالم لم يعالج علاجاً مباشراً ومن ضرورة مواجهة هذا التحدي بلا موارد بعد أن حددت الأهداف الإنمائية للألفية. وإن الهدف الرئيسي من عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر هو تقليص الفقر في البلدان ذات الدخل المنخفض.

٣٥- كان ارتباط ورقة استراتيجية الحد من الفقر وثيقاً باستراتيجية المساعدة القطرية التي ينتهجها المانحون والتي، رغم كونها مسيرة بواسطة البلدان، كان المقصود بها أن تكون الدليل إلى أولويات المساعدة (انظر الإطار ١: رواندا). ويقدم الشكل الأول عرضاً موجزاً للمبادئ التوجيهية العامة التي احتفظها البنك الدولي من أجل وضع استراتيجية للحد من الفقر.

٣٦- من بين ما تركز عليه ورقة استراتيجية الحد من الفقر تعريف الفقر وتحليل أسبابه الجذرية ووضع خطط/برامج وإنشاء شراكات استثمارية للشروع في العمل على تحقيق أهداف الحد من الفقر. ومع أن الفقر في المناطق الحضرية يرتبط في جانب منه بتدهور الأراضي وبالهجرة، فإن الصلات الرئيسية بين عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر وخطة العمل الوطنية تحدث عندما يتم التركيز على الفقر في الأرياف. وتقتصر المبادئ التوجيهية، التي وضعها البنك الدولي فيما يخص ورقة استراتيجية الحد من الفقر لتقييم الفقر في الأرياف والتصدي له، اعتماداً "نهج شامل ومشارك بين القطاعات للحد من الفقر في الأرياف". وتستفيد ورقة استراتيجية الحد من الفقر من إطار العمل التنظيمي لنهج "سبل المعيشة المستدامة"، وتتناول الموارد الإنسانية والطبيعية والمالية والمعرفية والاجتماعية وأصول رأس المال، فضلاً عن الخيارات المتاحة لإدارة المخاطر.

٣٧- والمراد بعملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر أن تكون قطرية التوجه، مع إشراك مختلف القطاعات على نطاق واسع في وضعها. فإعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر ينطوي عموماً على نهج يقوم على مشاركة

مختلف القطاعات، بما في ذلك، في عدد من الحالات، مناقشات إقليمية داخل البلد الواحد شاركت فيها المجتمعات المحلية.

### الإطار ١ - دراسة حالة رواندا: برامج العمل الوطنية واستراتيجيات الحد من الفقر

رواندا مثال على بلد تعيش نسبة عالية من سكان الأرياف فيه (٧٠ في المائة) في الفقر ويشهد تدهوراً شديداً في أراضيه الزراعية والخرجية. وثمة صلة وثيقة بين الفقر وتدهور الأراضي. فحسب خطة العمل الوطنية لعام ٢٠٠٢ ومصادر أخرى:

- تسجل أعلى معدلات الفقر في المناطق التي تشهد أراضيها أشد درجات التدهور؛
- من بين العوامل المسببة للفقر التي يكثر ذكرها تدني العائدات الزراعية وتضاؤلها؛
- ومن بين العوامل التي يكثر ذكرها بأنها مسببة لتدهور الأراضي قلة الأراضي وغيرها من الموارد المتاحة للأسر المعيشية في الأرياف، مما يؤدي بها إلى القيام بممارسات غير مستدامة "لأن الناس اليائسين يسعون إلى تلبية حاجاتهم ولو كان ذلك على حساب بيتهم"؛
- بلغ تآكل التربة درجة من الشدة بحيث يُقدَّر البعض أنه يجد من قدرة البلد على توفير الغذاء لسكانه بمعدل ٤٠٠٠٠ نسمة في كل عام؛
- تشمل خدمات النظام الإيكولوجي المتأثرة جفاف الينابيع والبحيرات وتدهور النباتات الطبيعية والماء في المستنقعات ونضوب التربة إلى حد التصحر وحدوث فيضانات وحالات جفاف أكثر شدة والانحسار السريع للغطاء الخرجي<sup>(١٧)</sup>.

أولى البنك الدولي، في تقريره الصادر عام ٢٠٠٢ بعنوان "رواندا: استراتيجية المساعدة القطرية"، أولوية عليا لتطوير قطاع زراعي نشيط لزيادة عائدات البلد، وكان أول نشاط تم اقتراحه هو تجديد الموارد الطبيعية. فجعل من "عكس اتجاه تدهور الموارد الطبيعية لرواندا" شرطاً واجباً اقتصادياً وبيئياً<sup>(ص. ١٠)</sup>. وكذلك، وضعت خطة العمل الوطنية نمو الإنتاج الزراعي على رأس أولويات رواندا، يليه تجديد الأحرار. واقترحت خطة العمل الوطنية حملة من التدابير للحد من التدهور من بينها برنامج وطني واسع النطاق لتنفيذ تدابير للحد من تآكل التربة وتحسين إدارة المستنقعات وتشجيع إنتاج مشتقات الحليب من أجل التغذية والسماد العضوي، ووضع خطة إقليمية لإنتاج المحاصيل والزراعة الخرجية وإعادة التحريج، ووضع سياسة واضحة لحيازة الأراضي. وتم التشديد على الحلول التقنية التي جرى التخطيط لها وتنفيذها على المستوى الوطني، مما سيتطلب رصد اعتمادات كبيرة نسبياً في الميزانية.

وعلى غرار ذلك أكدت ورقة استراتيجية الحد من الفقر ما لتدني الإنتاجية الزراعية وتناقصها من أثر في الإيرادات، كما أكدت ما للنمو الاقتصادي الزراعي من دور حاسم في الحد من الفقر<sup>(١٨)</sup>. وتولي التدابير العلاجية المقترحة أولوية لزيادة استعمال المدخلات الخارجية، لا سيما الأسمدة الكيميائية وأصناف البذور المحسنة. وركزت الأنشطة الرامية إلى النهوض بدخل سكان الأرياف على التسويق الزراعي وعلى إنتاج المحاصيل إقليمياً وزيادة إنتاج المحاصيل التجارية والتصديرية. وربما لا تعالج تلك الأنشطة الأسباب الجذرية لسوء إدارة الأراضي وتضاؤل العائدات، ولن تعود بالضرورة بالنفع على أفقر الفئات وأشد المناطق تدهوراً أو أفقر الأسر المعيشية. وثمة أنشطة أخرى مقترحة لتحسين القطاع الزراعي، من بينها الزراعة في المدرجات، وتحسين إدارة المستنقعات، وتحسين البنى التحتية، والتسويق، وسياسة ملكية الأراضي، والائتمان والأبحاث والتوسيع. بيد أن المحافظة على التربة والمياه وإدارة المستنقعات والزراعة المختلطة بالغابات وإعادة التحريج وغير ذلك من متغيرات الإدارة البيئية لم تكن مدرجة في القائمة الطويلة التي تورده مؤشرات رصد الفقر (بينما كان استعمال الأسمدة وبذور مختارة مدرجا فيها).

<sup>(١٧)</sup> *Deuxième rapport national sur la mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies*

*.sur la Lutte Contre la Désertification au Rwanda (2002), MINITERE, Rép. Rwandaise*

<sup>(١٨)</sup> *The Government of Rwanda Poverty Reduction Strategy Paper (2002), Ministry of*

*.Finance and Economic Planning, Republic of Rwanda*

كيف يمكن تدعيم ورقات استراتيجية الحد من الفقر كي تعالج بشكل أفضل  
مسائل الفقر في المناطق الريفية والحضرية في جوانبها المتعلقة بتدهور الأراضي

٣٨ - إن ورقات استراتيجية الحد من الفقر قد نجحت عامةً بامتياز في تحليل اقتصاديات الفقر، سواءً في المناطق الريفية أو الحضرية، بالرغم من عدم تركيزها عموماً على تدهور الأراضي أو على المشاكل البيئية، إما بوصفها سبباً في الفقر أو كنتيجة له. وقام بوجو وِردِي (٢٠٠٣)، في استعراضهما لثمان وثلاثين ورقة من ورقات استراتيجية الحد من الفقر، بتحليل عملية إدماج ١٧ مسألة بيئية (تتعلق ست مسائل منها بإدارة الموارد الطبيعية) في ورقة استراتيجية الحد من الفقر بناءً على سلمٍ من ثلاث نقاط<sup>(١٩)</sup>. وكان المتوسط ٩,٠ دليلاً على درجة متدنية من الإدماج. ويتبين من تحليل مجموعة مختارة من أوراق استراتيجية الحد من الفقر لأغراض هذه الدراسة أنه، مع إمكانية الإشارة إلى المشاكل المتعلقة بتدهور الأراضي، لا يوجد تحليل صريح لأثر تدهور الأراضي على المسائل المتعلقة بالإنتاجية، ولا توجد عادةً توصيات واضحة بإدراج الإدارة المستدامة للأراضي في أنشطة علاجية. وانطلاقاً من هذه التقديرات، يمكن جعل أوراق استراتيجية الحد من الفقر أكثر فاعلية في تحليل وتناول صلة الوصل بين الفقر في الأرياف وتدهور الأراضي، وذلك من خلال ما يلي:

- إدماج تحليل ونُهُج خطة العمل الوطنية مباشرة في عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر؛
- التركيز على تَوَزُّع الفقر في المكان، وهو ما يتوخى من خطط العمل الوطنية أن تفعله، وتحديد العمل العلاجي على المستوى المحلي والاجتماعي باختيار إجراءات حفازة تحدها خطة العمل الوطنية وتعود بالنفع في جميع الأحوال (مكافحة تدهور الأراضي/الحد من الفقر - المرفق الأول)؛
- استجلاء أسباب الفقر المباشرة والجذرية، مع الأخذ في الاعتبار على نحو واف فقدان خدمات النظام الإيكولوجي في الأراضي الجافة المعرضة للتدهور والتعمق في تحليل مشاكل تدهور الأراضي وأثرها على الفقر بتوسيع مجال التقدير المتعلق بخطة العمل الوطنية؛
- تحسين تحليل العلاقة بين الفقر والبيئة على مستوى الأسر المعيشية والمجتمع الضيق وعلى المستويين الإقليمي والاقتصادي الكلي، مع تحديد العلاقة بين الفقر وعوامل أخرى مثل تدهور الأراضي وعدم تيسر الموارد والخدمات الخاصة والعامة (الرعاية الصحية والتعليم والأراضي والأسواق، وما إلى ذلك) والسياسات الاجتماعية والاقتصادية، وهلم جرا؛

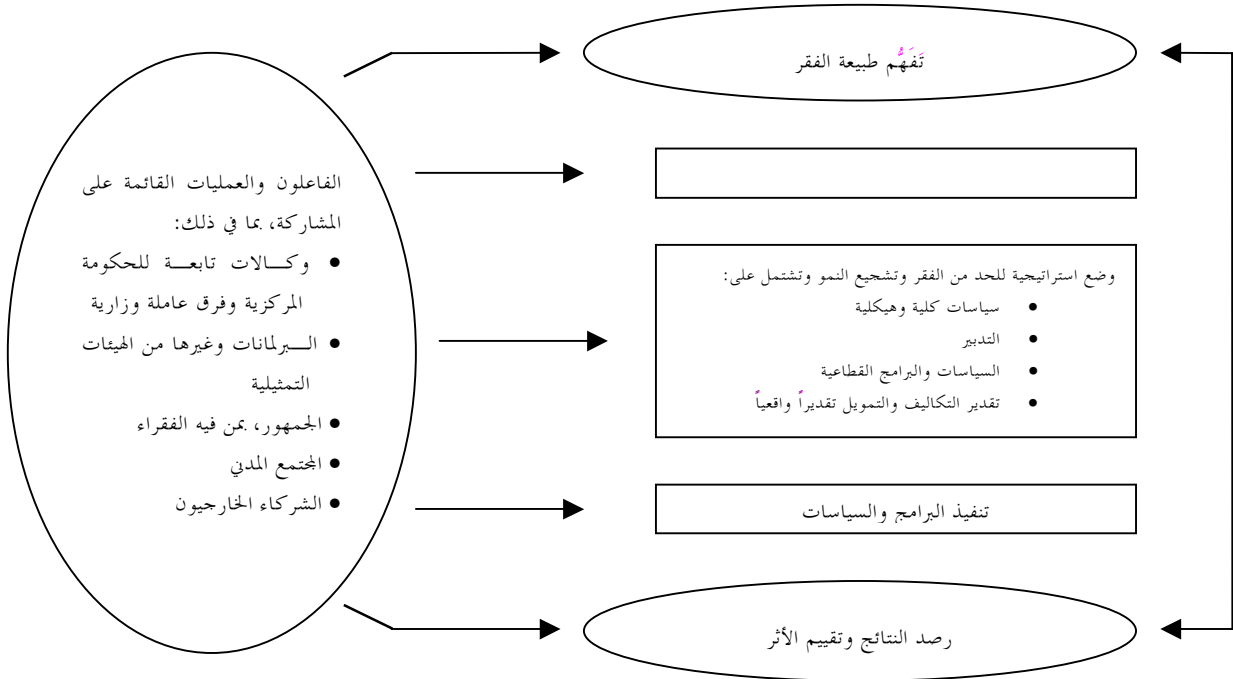
---

<sup>(١٩)</sup> Bojo, J. and R.C. Reddy (2003), *Status and Evolutions of Environmental Priorities in the Poverty Reduction Strategies; An Assessment of Fifty Poverty Reduction Strategy Papers*

- استعراض آفاق الإدارة المستدامة للأراضي وإدماجها في عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر وإنشاء هياكل تحقق المساواة وتعود بالنفع في جميع الأحوال؛
- وضع برامج ومشاريع والقيام باستثمارات معينة تشترك فيها قطاعات مختلفة لمعالجة المسائل المتعلقة بالإدارة المستدامة للأراضي.

٣٩- وبغية وضع نهج موحد لمعالجة مشكلة الفقر في الأرياف يعمل على تحقيق زيادة كبيرة في الفرص الكفيلة بإيجاد وضع يعود بالنفع في جميع الأحوال، ينبغي الشروع في عملية مشتركة تجمع جمعاً وثيقاً بين ورقة استراتيجية الحد من الفقر وخطة العمل الوطنية تفضي إلى اتخاذ تدابير توجه العناية والاستثمار إلى المجتمعات والبيئات الريفية في سياق يخدم مصلحة الفقراء.

### الشكل ١ - كيف يمكن أن تتكشف استراتيجية الحد من الفقر على المستوى القطري



المصدر: *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Vol. 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues*, The World Bank, Washington D.C. 2002



## سادساً - إدماج خطة العمل الوطنية في عملية ورقة استراتيجية الفقر بغية معالجة المسائل المتعلقة بتدهور الأراضي والفقر معالجة أكثر فعالية

٤٠ - إن تدهور الأراضي من المسائل البيئية التي لها آثار جلية على الفقر في الأرياف. ومن ثم، فإن معالجة أي من المسألتين، إما مسألة تدهور الأراضي أو مسألة الفقر في الأرياف قد تساعد على تخفيف وطأة المسألة الأخرى. وقد تكون التكاليف الاقتصادية والمتعلقة بالأمن الغذائي والفقر الناجمة عن تدهور الأراضي كبيرة على الصعيد المحلي والوطني والدولي. غير أنه قد ثبت من استعراضنا لخطة العمل الوطنية وورقات استراتيجيات الحد من الفقر أن المراد بإطار عمل خطط العمل الوطنية وإطار عمل ورقات استراتيجية الحد من الفقر ليس العمل على إدماجهما وتعزيزه. لذا، فإن إطار العمل يغفلان فرص التآزر الحالية ويعجزان عن وقف العمليات التي تعمل على إدامة المشكلتين كليهما، مع أنه، في بعض الحالات، كما في أوغندا (المرفق الثالث)، يتم التغلب جزئياً على هذه المعوقات في الجولة الثانية من ورقة استراتيجية الحد من الفقر.

٤١ - إن أحد نهج زيادة فرص السياسات والبرامج التي تعود بالنفع في جميع الأحوال يتمثل في أن تُعتبر خطة العمل الوطنية بوضوح عملية متكررة يمكن الربط بشكل أفضل بينها وبين استعراضات ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وباستطاعة مراكز التنسيق التابعة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر أن تحدد منهجياً إمكانات الحد من الفقر المتعلقة بمنع تدهور الأراضي والحد منه ضمن عملية خطة العمل الوطنية، وأن توصي باعتماد سياسات وبرامج تصب في مجرى استراتيجيات مكافحة تدهور الأراضي والحد من الفقر على مستويات عدة. وينبغي أن ينطوي إدماج العملية هذا على تحليل المشكلة ورسم السياسات والبرامج وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية حتى يجني من يهتم الأمر في فائدة متساوية منها وحتى لا يتفاقم أو يتأبد الفقر وتدهور الأراضي (انظر دراسة حالة بوركينا فاسو، المرفق الثاني).

### الإطار ٢ - بوركينا فاسو

تجربة بوركينا فاسو (انظر المرفق الثاني) من فهم التحديات التي تواجهها البلدان التي تحاول إدماج المسائل المتعلقة بخطة العمل الوطنية. وإن النهج القطاعي العادي، الذي ترتبط فيه الولايات والميزانيات ودعم المانحين ارتباطاً قوياً بقطاعات محددة، يجعل من الصعب، بل من المستحيل، اتباع النهج الضروري الذي يضع في الاعتبار مختلف القطاعات في معالجة مسائل العلاقة بين الفقر والبيئة. وقد يكون من الممكن التغلب على ذلك بتنفيذ برامج تدريبية أو إنشاء مركز تنسيق قوي أو أية هيئة تنسيق أخرى ذات دراية وسلطة في مجال إدارة العقود، وخاصة بتغيير كيفية توزيع الأموال ومتابعتها وكيفية تقييم النتائج. ويجب أن يكون المانحون والحكومات راغبين في اتباع نهج يأخذ في الحسبان مختلف القطاعات وتشارك فيه عدة مؤسسات لتناول المشاكل المتصلة بالفقر والبيئة.

٤٢- بالرغم من كون بعض البلدان قد أدمجت خطط العمل الوطنية في استراتيجياتها وبرامجها الاقتصادية على المدى البعيد، بما فيها ورقات استراتيجية الحد من الفقر، فإن القدرات المؤسسية والفنية والعلمية والبشرية والمالية ما زالت غير كافية. وإن إضفاء الطابع المؤسسي على عملية الإدماج على مختلف الأصعدة سيتطلب في نهاية الأمر القيام بأنشطة بناء القدرات على المستويين الوطني والمحلي.

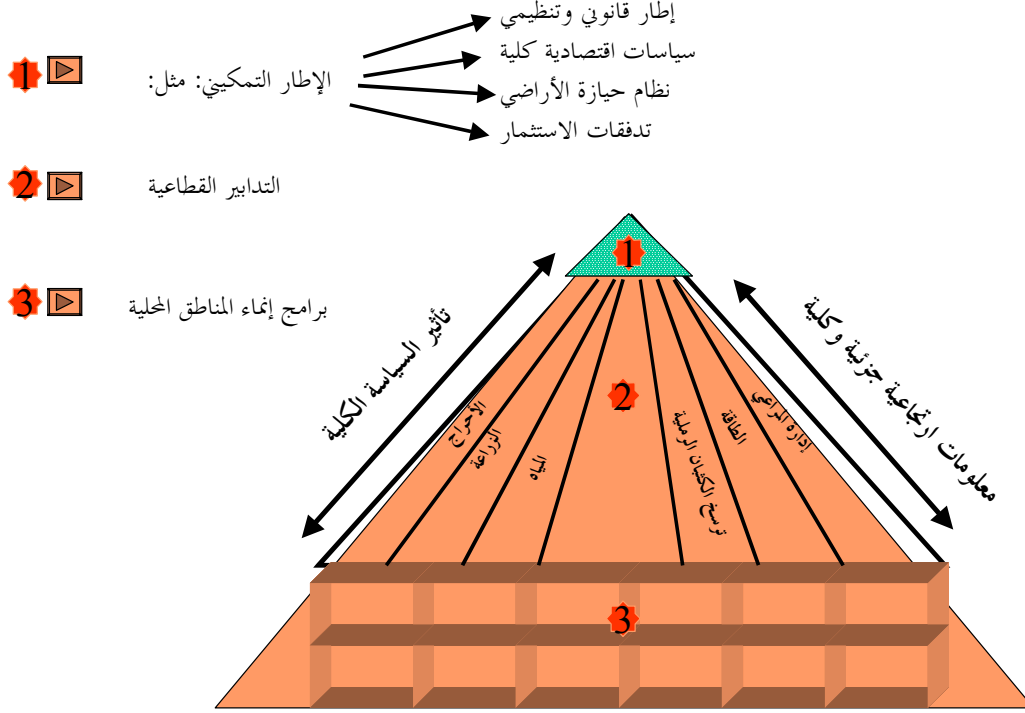
#### ألف - مستويات الإدماج ومداخله

٤٣- إن السبيل إلى تحقيق هدف الإدماج هو بتشجيع وتعزيز مشاركة جميع أصحاب الشأن (المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية والوكالات الحكومية وغيرها) واتباع نهج في التخطيط للتدخلات وتنفيذها يعود بالنفع على جميع من يهمهم الأمر، ولا سيما الفقراء.

٤٤- إن إدماج أنشطة خطة العمل الوطنية وورقة استراتيجية الحد من الفقر في مؤسسات وطنية وإقليمية ومحلية، بما فيها الوزارات والهيئات المجتمعية والوكالات الحكومية والمدارس وقطاع الأعمال، ما زال في بدايته. وبالتالي، يكون التغيير في غالب الأحيان بطيء الحدوث، ولا تكون المنظمات فعالة بالقدر الواجب من الفعالية في مكافحة التصحر وتدهور الأراضي والعمليات المتصلة بالفقر.

٤٥- وتضم العناصر الأساسية في خطة العمل الوطنية المبينة في الشكل ٢ ثلاثة أطر عمل هي السياسات الكلية، والتدابير القطاعية والتي تم قطاعات مختلفة، والبرامج المحلية القائمة على المشاركة. لذا، فإن الإدماج، كي يكون فعالاً، يجب أن يحدث على عدة مستويات من خلال قطاعات مختلفة وأن تقوم به مجموعة متنوعة من الفاعلين. وفيما يلي ملخص لأنواع من أنشطة الإدماج التي تقام ضمن أطر العمل المذكورة<sup>(٢٠)</sup>.

## الشكل ٢ - مكونات خطة العمل



المصدر: وثيقة داخلية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر.

باء - الإدماج ضمن إطار السياسات الكلية

### ١ - السياسة والقوانين

٤٦ - يتضمن الإدماج في إطار العمل الكلي وضع سياسة اقتصادية كلية والمسائل القانونية ومخصصات الميزانية وتدفقات الاستثمار. وأهم المسائل بالنسبة لخطة العمل الوطنية تتمثل في السياسات التي تؤثر على تدهور الأراضي وعلى ملكية الأراضي وعلى الإدارة اللامركزية للموارد الطبيعية وعلى التجارة وتحديد الأسعار وعلى تيسر الوصول إلى الأسواق وعلى صنع القرار على الصعيد المحلي.

٤٧ - ويجب إدماج أطر العمل المتعلقة بالسياسات والتنظيم إدماجاً أفضل في عمليات خطة العمل الوطنية وورقة استراتيجية الحد من الفقر من أجل إزالة العقبات الاقتصادية والمؤسسية التي تعوق الإدارة المستدامة للأراضي والأسباب الجذرية التي تؤدي إلى تدهور الأراضي واستشراء الفقر. ومن الأمثلة على السياسات والبرامج البيئية البالغة الأهمية التي يمكن أن تؤثر تأثيراً مباشراً على تدهور الأراضي وعلى الفقر ما يلي:

- أطر العمل المتعلقة بجيازة الأراضي وضمان استمرارها
  - تخطيط استغلال الأراضي، وبخاصة في البيئات الهامشية
  - عمليات مراقبة أسعار السلع الزراعية الأساسية
  - تطوير مرافق معالجة السلع الأساسية
  - تنمية الأسواق
  - البرامج التي تؤثر على الهجرة
  - تنفيذ اللوائح الناظمة لقطع الأشجار
  - الاستثمار في البنية الأساسية الخاصة بالنقل
  - الاستثمار في الأبحاث والإرشاد في مجال الزراعة
- ٤٨ - وإضافة إلى ذلك، يمكن ذكر عدد من الأمثلة على سياسات وبرامج تؤثر تأثيراً غير مباشر على إدارة الأراضي والعمليات المتعلقة بالفقر. وتبين تلك الأمثلة ضرورة اعتماد مناهج تشارك فيها مختلف القطاعات والتنسيق المطلوب على الصعيد الوطني لتحقيق أهداف خطة العمل الوطنية وورقة استراتيجية الحد من الفقر.

## ٢ - الميزانية

- ٤٩ - من بين المسائل المتعلقة بوضع الميزانية رصد مخصصات مناسبة لذلك الجزء من عملية جديدة لورقة استراتيجية الحد من الفقر المتصل بخطة العمل الوطنية على المستوى الوطني. والأهم من ذلك تخصيص موارد على الصعيد المحلي لمعالجة أوضاع معينة ناجمة عن الفقر في الأرياف، والبرامج والحلول التي يضعها المجتمع المحلي. وربما يعطي برنامج الشراكة القطرية، الذي يجري حالياً اختباره في بعض البلدان، دروساً هامة في الكيفية التي يمكن بها تنفيذ هذا عملياً.
- ٥٠ - إن النهج المشترك بين القطاعات المطلوب اتباعه لإزالة العقبات من أمام الإدارة المستدامة للأراضي ولعلاج الأسباب الجذرية التي تتسبب في الفقر وفي تدهور الأراضي يشير إلى الأهمية الكبرى التي يكتسبها بناء شراكة بين جميع الوزارات سعياً للحصول على التمويل المركزي. إذ سيحد هذا من أوجه التداخل بين البرامج ويضمن استثماراً فعلياً وفعالاً. وفي الوقت الراهن، كثيراً ما يقل حجم الاستثمار الرامي إلى الحد من التدهور أو تخفيفه عن عشر الكلفة الاقتصادية الناجمة حالياً عن التدهور. ولعكس هذا الاتجاه، يلزم التنسيق بين مختلف

القطاعات على الصعيد الوطني لعلاج أسباب التدهور وإيجاد حلول فعالة. وينبغي لاستراتيجية المعلومات التي توشك لجنة التيسير التابعة للآلية العالمية على الانتهاء من وضعها أن تساعد البلدان على تحديد مصادر لتمويل مشاريعها.

### جيم - الإدماج الشامل لعدة قطاعات

٥١ - إن التنسيق بين القطاعات عامل حيوي في نجاح الجهود المبذولة لمنع التصحر وتدهور الأراضي. ومن المخطط لعملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر أن تشمل عدة قطاعات؛ ويضم العديد من لجان ورقات استراتيجية الحد من الفقر طائفة واسعة من الوزارات. بيد أنه، ومن أجل إدماج جوهر عملية خطة العمل الوطنية، سيكون من الضروري إتاحة المجال لمشاركة الوزارات مشاركة أوسع في الزراعة والمياه وتربية المواشي والبيئة والغابات وتنمية المجتمعات المحلية، إلى جانب التمثيل الإقليمي لأشد المناطق تأثراً في البلاد. وسيساعد هذا التضمين على وضع منهج شمولي يُعتمد في استغلال الأراضي وفي تحديد تدابير الحلول التي تشارك فيها مختلف القطاعات. وعن طريق هذا النهج ونُهج أخرى مشابهة تشارك فيها مختلف القطاعات، يمكن العمل على تحقيق أهداف الاتفاقيات الثلاث بإصلاح الأراضي وزيادة الغطاء الأرضي وتحسين سبل كسب العيش والدخل، وفي الوقت ذاته، معالجة مسائل التنوع الحيوي وتغير المناخ.

### دال - الإدماج على الصعيدين المحلي والمجتمعي

٥٢ - تشارك بلدان عديدة في عملية تطبيق اللامركزية في صنع القرار وحتى في تخصيص الموارد. وهي عملية تتناسب مع المفهوم الأساسي لخطة العمل الوطنية من حيث تركيز العمل على المستوى المجتمعي، كما إنها تنسجم مع أهداف ورقة استراتيجية الحد من الفقر المتمثلة في تعريف الفقر وتوجيه العناية إلى المناطق الرئيسية من خلال رسم خريطة للفقر. وتتمثل الخطوة التي تلي ذلك من حيث الأهمية في وضع برامج وأنشطة قائمة على المشاركة ومتكاملة في المكان من شأنها أن تحل مشكلة الفقر. وإن استغلال قاعدة الموارد الطبيعية استغلالاً مستداماً ومحسناً هو من المكونات الأساسية للحد من الفقر في بلدان عديدة، وبخاصة في البلدان الأكثر تأثراً بالتصحر.

٥٣ - وتمثل قاعدة الهرم (الشكل ٢) المكان الذي يمكن الانطلاق منه في معالجة مسألة ضعف الناس والنظم الإيكولوجية والذي تكمن فيه نظم التحليل والاستجابة المجتمعية المشتركة بين القطاعات الأكثر فعالية. وإن المحافظة على التربة وإصلاحها، إلى جانب المحافظة على المياه وعلى أنظمة الموارد الطبيعية، تشكل مكوناً هاماً جداً من الحل الذي تقدمه المجتمعات المحلية لمشكلة الفقر وتدهور الأراضي. لذلك فإن جزءاً هاماً من الإدماج يتلخص في الاستفادة من ذلك الجزء من خطة العمل الوطنية ضمن ورقة منقحة لاستراتيجية الحد من الفقر للتركيز على مشاكل محددة ومناطق محددة من البلاد ضعيفة وشديدة التعرض للمخاطر والأزمات وإيجاد حل قادر على الاستمرار ونظم استثمار بناءً على ذلك الأساس.

٥٤ - إن إحدى الوسائل المتاحة لعلاج مسائل تدهور الأراضي واستشراء الفقر تتمثل في إقامة شراكات بين المنظمات الدولية والوطنية والإقليمية والمحلية والمنظمات المجتمعية أيضا. ومثل تلك الشراكة ضرورية سواء لرفع درجة الوعي أو لتنمية المعارف أو لتنسيق وتحسين العمل. ويجب أن تعود ملكية المشروع لمستعمله.

#### هاء - مناهج الإدماج وأدواته

٥٥ - سيستفيد الإدماج أيضا من تطوير واستعمال أدوات لتصميم التدخلات. وسيضمن منهج الإدماج وأدواته:

- دراسة تكاليف وفوائد أنشطة منع وتخفيف تدهور الأراضي من أجل الحد من الفقر على الصعيد المحلي، بما في ذلك تكاليف الفرصة الضائعة الناجمة عن عدم التحرك لوقف عمليات التدهور والمتابعة الناتجة عن ذلك برصد وتقييم ورقة استراتيجية الحد من الفقر؛
- الوقوف على مختلف القطاعات المتأثرة بتدهور الأراضي، وكذلك تكاليف الفرصة الضائعة التي تتكبدها مختلف القطاعات ويتكبدها الاقتصاد بسبب عدم التحرك لوقف عمليات تدهور الأراضي؛
- جمع البيانات والمعلومات الأساسية المتعلقة بعمليات تدهور الأراضي وآثارها على خدمات النظام الإيكولوجي وعلى الفقر والأنشطة الاقتصادية؛
- إدماج صياغة اتفاقات شراكة استراتيجية من أجل إنفاذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر من خلال العملية الاستشارية التي دُعِيَ إليها<sup>(٢١)</sup>؛
- وفي ضوء ما تقدم، الوقوف على التدخلات بهدف الإدماج وتصميمها على الصعيدين المحلي والوطني اعتمادا على عملية متكررة وقائمة على المشاركة تفضي إلى الاستثمار في برامج إنماء المناطق المحلية في وقت مبكر.

---

(٢١) تقرير لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية عن دورها الأولى، ICED/CRIC(1)/10، CRIC، الفقرتان

٥٦ - وعليه، فإن الإدماج في نهاية الأمر هو تضمين مبادئ خطة العمل الوطنية وتحليلها وأهدافها في عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر بحيث يكون المستفيد منها في نهاية المطاف هو المجتمعات الريفية ودعم النظام البيئي واستدامته (انظر الإطار ٣).

### سابعاً - المسائل المتعلقة بالإدماج وتنفيذ المشاريع

٥٧ - تُعنى كل من خطط العمل الوطنية وورقات استراتيجية الحد من الفقر بتقديم نهج علاجية للمشاكل على أرض الواقع. وترد في جدول المرفق الأول أمثلة على الأهداف والخيارات النافعة في جميع الأحوال التي تتناول مسائل التصحر وتدهور الأراضي واستشراء الفقر الناشئة عن الإدماج الفعال لخطة العمل الوطنية في عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر. ويبين الجدول تسع مسائل مختارة تم البلدان والمجتمعات المحلية. كما يحدد مدى تضمين تلك المسائل في خطة العمل الوطنية وفي ورقة استراتيجية الحد من الفقر.

٥٨ - وفي كل حالة من تلك الحالات، يتيح الجمع بين المنهجين آليات وخيارات تتعلق بتنفيذ أشمل من تلك التي كانت ستتاح لو تم اعتماد كل منهج على حدة. كما إن الخيارات النافعة في جميع الأحوال تتيح سبلاً أكثر جاذبية للتمويل والتنفيذ.

٥٩ - وثمة أمر آخر يبسر الإدماج من منظور مؤسسي هو وجود مراكز التنسيق الخاصة بكل من خطة العمل الوطنية وورقة استراتيجية الحد من الفقر في المستوى المناسب. إذ يوجد مركز التنسيق الخاص بخطة العمل الوطنية حالياً في مجموعة من الوزارات من بينها البيئة والزراعة والغابات والشؤون المجتمعية، بينما يعهد بالتنسيق فيما يتعلق بورقة استراتيجية الحد من الفقر إلى وزارة المالية. ومن الأهمية بمكان، في سياق عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر، أن يكون مركز التنسيق الخاص بخطة العمل الوطنية جزءاً من عملية صنع القرار، وبالتالي فإنه قد يكون من الضروري، في بعض البلدان، أن يحتل موقعاً عالياً في الهرم الإداري وفي وزارة قوية.

٦٠ - والتنسيق الإقليمي ودون الإقليمي من ميزات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في علاقتها ببرامج العمل الإقليمية وبرامج العمل دون الإقليمية. ولا توجد هناك عملية مشاهمة فيما يتعلق بأوراق استراتيجية الحد من الفقر، بالرغم من أن التحليل واستجابة المشاريع لقضايا الفقر كثيراً ما يتخطيان الحدود الفاصلة بين القطاعات. وربما تمكن برامج العمل الإقليمية وبرامج العمل دون الإقليمية من التركيز أكثر على مسائل الحد من الفقر.

### الإطار ٣ - التجربة التزانية

إن الآليات المؤسسية المستخدمة لتعزيز إدماج مسائل خطة العمل الوطنية في عملية استراتيجية الحد من الفقر وفي السياسات والبرامج الحكومية الرامية إلى الحد من الفقر تكون الأكثر نفعاً عندما يُشرع فيها وتُنسّق على الصعيد الوطني وتحظى بإرادة سياسية وبدعم قوين. وتمكّن التجربة التزانية من فهم كيف يمكن تناول المسائل البيئية المتعلقة بالفقر مباشرة عبر جميع الهياكل الحكومية بوتيرة سريعة نوعاً ما<sup>(٢٢)</sup>. فقد أنشأ برلمان تزانيا في عام ٢٠٠١، لجنة برلمانية لشؤون البيئة، وما لبثت الحكومة أن وافقت على إطار عمل مؤسسي لإدارة البيئة. وأفضى ذلك في العام التالي إلى صياغة مشروع قانون إداري موحد خاص بالبيئة في مكتب نائب الرئيس. ويتمثل الهدف من ذلك في ترشيد السياسات القائمة بما يعزز التآزر والتكامل. وأدجت القضايا التي تم تحديدها في خطة العمل الوطنية في استراتيجية الحكومة لتنمية الأرياف وفي استراتيجية إنماء القطاع الزراعي لعام ٢٠٠١. ومنذ وقت قريب، أنشئ فريق عامل يعنى بالبيئة تشارك فيه مختلف القطاعات لإدماج المسائل البيئية في السياسات والخطة الحكومية بغية ضمان استعمال الموارد الطبيعية بشكل مستدام للحد من الفقر، وأعلن عن إدماج الوحدات التي تعنى بالبيئة مستقبلاً في البرامج القطاعية في جميع مؤسسات الحكومة.

وفي تلك الأثناء، أدمجت البيئة بوصفها مسألة حساسة جامعة في عملية استراتيجية الحد من الفقر. وكان من نتائج تلك العملية (١) تحديد المسائل المتعلقة بالفقر والبيئة، (٢) إدراج البيانات البيئية في نظام رصد الفقر، (٣) بناء قدرات ذوي الشأن، سواء من الحكومة أو من خارجها. وتقدم سلسلة من حلقات العمل، إلى جانب نشرة إخبارية، معلومات إلى أصحاب الشأن من الحكومة ومن خارجها عن المسائل المتصلة بالفقر والبيئة كي توضع في الاعتبار في عملية استراتيجية الحد من الفقر. وفرغ من إجراء تقييم بيئي استراتيجي للإدارة البيئية المستدامة لأغراض الحد من الفقر. وأصبحت مؤشرات الفقر والبيئة الآن جزءاً من قائمة مؤشرات منقحة يستعملها نظام رصد استراتيجية الحد من الفقر، كما أن الاستدامة البيئية قد أدرجت بوضوح في الجزء من ائتمان دعم الحد من الفقر المتعلق بالأداء.

ومن الناحية المالية، شرع في إجراء استعراض للنفقات العامة المتعلقة بالبيئة هو الأول من نوعه لتقديم مدخلات تستغل في وضع إطار العمل الحكومي الخاص بالنفقات على المدى المتوسط ووضع مبادئ توجيهية لإدماج النفقات البيئية في استعراضات النفقات العامة القطاعية. وقد أدرجت المسائل ذات الأولوية في خطة العمل الوطنية في اتفاق الشراكة الأوروبية. ومن أجل تفاعلي ازدواج الجهود وتعزيز الاستعمال الفعال لهذه الموارد ولموارد مالية أخرى، عقدت حلقة عمل للتآزر الوطني في عام ٢٠٠١ بهدف استطلاع الفرص المتاحة لتنسيق تنفيذ الاتفاقيات الأربع (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، واتفاقية التنوع البيولوجي، واتفاقية رامسار بشأن الأراضي الرطبة). وأنشئت، أثناء حلقة العمل هذه، لجنة فنية من قطاعات متعددة تضم القطاع الخاص ومنظمات غير حكومية ومنظمات مجتمعية لتدارس قضايا تتعلق بالتآزر. كما شرعت هيئة التنسيق الوطنية التابعة لاتفاقية مكافحة التصحر في إجراء للاجتماع بانتظام هيئات التنسيق الوطنية التابعة لاتفاقيات أخرى.

(٢٢) "Poverty Reduction Strategy: The Third Progress Report 2003/3", The United Republic of Tanzania, April 2004, and the "Second National Report on the Implementation of the UN Convention to Combat Drought and Desertification", Vice President's Office Division of Environment, The United Republic of Tanzania, May 2002



## ثامناً - استنتاجات وتوصيات - إمكانية الاستفادة من الخيارات النافعة في جميع الأحوال

### ألف - استنتاجات

٦١- إن كثرة المبادرات المتداخلة التي تسعى إلى حل المشاكل في البلدان النامية ذات القدرة والميزانية المحدودتين تنشأ عنها مصاعب ومشاق تتعرض لها جميع الأطراف، وهي تعرقل الجهود المبذولة لحل المشاكل الخطيرة على الأرض. فهناك حاجة إلى التماسك.

٦٢- وتناول عملية خطة العمل الوطنية مسائل التصحر وتدهور الأراضي والموارد التي تعتبر ذات أهمية كبيرة بالنسبة للاستدامة البيئية في الأرياف وإمكاناتها الاقتصادية. وتعالج عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر مشاكل الفقر، ولكن عادةً دون اهتمام كبير بوضع الموارد الطبيعية الأساسية. وإن الجمع بين مواطن القوة في كل من هاتين العمليتين سيعود بالنفع على كليهما.

٦٣- غير أن قدرات خطة العمل الوطنية على الاستجابة لدواعي القلق في ورقة استراتيجية الحد من الفقر ما زالت غير كافية وتتطلب القيام بأنشطة لبناء القدرات. وبالرغم من أنه باستطاعة الإدماج تحقيق خيارات نافعة في جميع الأحوال، فإنه تنشأ عنه تكاليف تتعلق بالتنسيق والصفقات ينبغي بسببها أن تحصل البلدان المتأثرة الأطراف في اتفاقية مكافحة التصحر على الدعم بواسطة الآلية العالمية وغيرها من الشركاء.

٦٤- وأقرت بعض البلدان بضرورة إدماج خطة العمل الوطنية في ورقة استراتيجية الحد من الفقر وشرعت في هذه العملية، مما يقدم مبكراً للغير بعض العبر المستخلصة والسبب في إدماج خطط العمل الوطنية يعود أساساً إلى بعض المشاكل العملية التي صادفتها البلدان المتأثرة بالتصحر في تنفيذ خطط عملها الوطنية. وإن الوقت مناسب للإدماج في هذه المرحلة التي تم الوقوف فيها على قضايا تتعلق بالبيئة والفقر في بلدان كثيرة. ويمكن المضي قدماً في الإدماج إذا ما أمكن تحقيق التكامل بين الميزات القوية المتعلقة بالبيئة وبالمشاركة في خطة العمل الوطنية والتحليل الاقتصادي المتين القائم على المشاركة في ورقة استراتيجية الحد من الفقر وإذا ما وضعت المشاكل في سياق جغرافي (أي تحديد مواقع الفقر، والمسائل البيئية). وقد وجدت بعض البلدان، كأوغندا وبوركينا فاسو، أن هذا سبيل منطقي وضروري للمضي إلى الأمام (انظر المرفقين الثاني والثالث).

٦٥- إن إدماج خطة العمل الوطنية في عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر يتيح وسيلةً لحل المشاكل الحقيقية على أرض الواقع بأسلوب تحليلي وعملي. وتدل العلاقة بين الفقر والبيئة على المزايا التآزرية لتناول التدهور بنهج

تخدم مصلحة الفقراء ومعالجة مشكلة الفقر بتحسين إدارة الأراضي والمياه. وسيستفيد الإدماج كذلك من استحداث واستعمال أدوات لتصميم التدخلات.

٦٦- وسيكون الهدف من الإدماج وضع أساس متين كمنطلق لوضع نهج طويل الأجل يتم اتباعه في مكافحة تدهور الأراضي والتصحر. هذا النهج، الذي سيكون بمثابة حجر الزاوية للإدارة المستدامة للأراضي، سيساهم بقوة في الحد من الفقر وإصلاح النظام الإيكولوجي، إلا أنه سيحقق أيضاً بعضاً من الأهداف الهامة الواردة في اتفاقية التنوع البيولوجي وفي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر.

٦٧- ولتحقيق الإدماج، لن يكون هناك بد، في أحوال عديدة، من إضافة مستوى جديد من الإشراف. وربما تحتاج الجولة الثانية من ورقات استراتيجية الحد من الفقر في أحيان كثيرة إلى تمثيل إقليمي ومحلي أكبر وإلى إشراك مسؤولين ومجتمعات محلية إقليميين ودون إقليميين في الوقوف على مناهج علاج التصحر والتدهور. وإن تضمنت القضايا المتصلة بالبيئة والفقر في التخطيط الحكومي وفي صياغة السياسات وتحديد مخصصات الميزانية يتطلب دعماً وزعامة مركزيين قويين ويجب أن يتم تناوله مباشرة عبر الهيكل الحكومي بجميع مستوياته ضمن إطار عمل أو لجان أو فرق عاملة مؤسسية معدلة وبإشراف هيئة تنسيق ذات سلطة قادرة على متابعة المدخلات التي تقدم لعمليات التخطيط ووضع الميزانية والرصد التي تقوم بها الحكومة.

٦٨- وإن مجموعة أدوات الاستعراض والتقييم المستعملة لتأييد منهج الإدماج تتضمن تحليل تكاليف الإدارة المستدامة للأراضي ومنافعها في الحد من الفقر على الصعيد المحلي، وتحديد القطاعات المتأثرة بالتدهور، وجمع البيانات الأساسية والمعلومات المتعلقة بعمليات التدهور وآثاره على خدمات النظام الإيكولوجي وعلى الفقر والأنشطة الاقتصادية، والوقوف على أشكال التدخل الإدماجي وعلى تصميمها على المستويين المحلي والوطني اعتماداً على منهج قائم على المشاركة وعلى رصد وتقييم أنشطة الإدماج.

٦٩- ينبغي للبلدان والمؤسسات المانحة أن تستفيد من العبر المستخلصة حتى الآن ومما لدى بعض البلدان المتأثرة من تجارب في إدماج خطة العمل الوطنية في ورقة استراتيجية الحد من الفقر، بغية تقديم رد منظم قصد وضع برنامج لمنع تدهور الأراضي والحد من الفقر في عدد من البلدان المختارة (٢٠ بلداً في أفريقيا، و١٠ في أمريكا اللاتينية والكاريبي، و١٠ في آسيا، و٥ في أوروبا الوسطى والشرقية).

٧٠- ومع أنه من المهم أن يكون ثمة التزام قطري قوي ودعم أساسي، فإنه سيكون من المناسب تخصيص أموال للبدء في برنامج حافز تقدر بنحو ٥ إلى ٧ ملايين من الدولارات لكل بلد على مدى فترة ثلاث سنوات، إذ سيتيح هذا إصلاحاً على الأرض قابلاً للقياس، مع ما يرتبط به من إدارة للمعلومات ونقل للتكنولوجيا وبناء للقدرات ورصد وتقييم. وتعد الشراكة القطرية الرائدة التي أطلقتها بعض البلدان ضمن سياق مرفق البيئة العالمية

آلية هامة يمكن الاستفادة منها. وربما تكون مبادرة "أرض أفريقيا" التي أطلقها مؤخرًا البنك الدولي آلية أخرى هامة للتمويل في أفريقيا.

٧١- بالرغم من أن عدة شراكات ومناهج مختلفة قد تكون مثمرة، فإن من المهم العمل على الإبلاغ بالأنشطة والعبر المستخلصة ونشرها بأنسب شكل ممكن عن طريق آلية لجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية.

#### باء - التوصيات

٧٢- من أجل إنشاء آلية فعالة للربط بين عملية خطة العمل الوطنية وعملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر تحدّد وتقدم الحلول لمشكلة الفقر في الأرياف في مناطق معرضة للتصحر وتدهور الأراضي وللجفاف، فقد وقفنا على أربع ضرورات هي: ضرورة أن تتحقق معظم البلدان المتأثرة أن عملية صنع القرار تتيح الفرصة لمراكز التنسيق الخاصة بخطة العمل الوطنية لكي تشارك مشاركة مباشرة، وضرورة أن يتضمن صنع القرار المشاركون في عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر أن تحليل الفقر في الأرياف يتضمن وجود خبرة فنية بشأن تدهور الأراضي، وضرورة أن يقدم مرفق البيئة العالمية والوكالات التنفيذية الشريكة الدعم لعملية خطة العمل الوطنية في تنفيذ البرامج التي تعالج تدهور الأراضي وإزالة الأحراج وخدمات النظام الإيكولوجي بأقصى إمكاناتها، وضرورة تقديم البلدان المتقدمة حلاً منظماً وواقعياً إلى البلدان المتأثرة الماضية في ربط خطة العمل الوطنية بورقة استراتيجية الحد من الفقر.

٧٣- والتوصيات التالية نابعة من هذه الضرورات:

(أ) ينبغي توطيد عملية خطة العمل الوطنية كي تقدم تحليلاً مكانياً للفقر من حيث علاقته بتدهور الأراضي. وينبغي تعديل هياكل صنع القرار بما يتيح مشاركة ذوي الخبرات البيئية والمحلية المناسبة من المناطق المتأثرة. وإن المشاركة المجتمعية والمحلية في الوقوف على القضايا وفي وضع ممارسات محسنة في مجال إدارة الأراضي أمر حساس في هذه العملية. وينبغي التشجيع على اتخاذ القرارات التي تركز على المشاكل المشتركة بين القطاعات.

(ب) وينبغي في الوقت ذاته، تدعيم ورقات استراتيجية الحد من الفقر بغية توجيه عناية خاصة إلى العلاقة بين البيئة والفقر. كما ينبغي تعزيز برامج الوقاية والعلاج التي تتعلق مباشرة بالصلة بين الفقر والبيئة والإسراع بتحديد الأولويات فيما يتعلق بالاستثمار في المشاريع المحددة ضمن خطة العمل الوطنية التي يمكن أن تعود بالنفع في جميع الأحوال وأن تساعد على مكافحة الفقر وصيانة الأراضي.

(ج) ليس الإدماج في حد ذاته دواءً لكل داء ولن يكون ذا مصداقية إلا عندما يحظى الكفاح ضد الجفاف والتصحر، بوصفه حالة من التدهور الحاد للأراضي، بالدعم السياسي من جميع أصحاب الشأن. ويجب أن تحتل مراكز التنسيق مكانة عالية وأن تتمتع بما يكفي من السلطة للإسهام المباشر في عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر. وينبغي أن تُعطى الأولوية في مخصصات الميزانية للإدارة المستدامة للأراضي عبر القطاعات، كما ينبغي

أن تضع مراكز التنسيق استراتيجية عشرية لتنفيذ خطة عمل وطنية متكررة في إطار عملية ورقة استراتيجية الحد من الفقر.

(د) وينبغي للبلدان الأطراف المتأثرة أن تضع نهجاً يشمل مختلف القطاعات لتناول قضايا الفقر والبيئة يرتكز على إطار عمل مؤسسي متين. ومن شأن هذا أن يؤدي، على سبيل المثال، إلى إنشاء أفرقة عمل مشتركة بين القطاعات وإلى إدماج العاملين في خطة العمل الوطنية في المؤسسات القطاعية التقليدية وإلى إدراج قضايا الفقر والبيئة في التخطيط الزراعي وغيره من أوجه التخطيط القطاعي و/أو تقديم مدخلات تستغل في عملية وضع الميزانية الحكومية. ويتطلب الإدماج الناجح إحداث تغيير في كيفية توزيع الأموال ورصدها وفي كيفية تقييم النتائج.

(هـ) ينبغي للوكالات الدولية، وبخاصة البنك الدولي ومرفق البيئة العالمية وشركائه المعنيين بالتنفيذ، أن تشجع إدماج عملية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر وعملية خطة العمل الوطنية تحت مظلة الإدارة المستدامة للأراضي. فهي بذلك ستيسر إقامة مزيد من الروابط بين الاتفاقيات الثلاث ضمن منهج استراتيجيات الاستدامة البيئية والحد من الفقر. هذا التركيز غير المعهود في آلية البيئة العالمية على تدهور الأراضي وإزالة الأحراج وخدمات النظام الإيكولوجي ينبغي أن يتم إلى أبعد مدى ممكن بإدماج خطط العمل الوطنية في عملية ورقة استراتيجيات الحد من الفقر وفي التنفيذ اللاحق للبرامج والمشاريع على الأرض.

(و) ينبغي أن تقدم الدول الأطراف المتقدمة استجابة منظمة وبعيدة المدى يمكن التكهن بها لاحتياجات الدول الأطراف المتأثرة بالتصحر، ولاسيما في التعجيل بإجراء العمليات التشاورية الضرورية والانضمام إلى بناء الشراكة المتفانية على نحو ما دعا إليه المقرر 1/COP.6. فبعد مضي عشر سنوات على اعتماد الاتفاقية، ينبغي أن يكون من الممكن - بالتأكيد قبل COP.8 - وضع ودعم عدد كبير من أنشطة الإدارة المستدامة للأراضي في بلدان مختارة في إطار شراكة قوية بين المانحين والبلدان الأطراف المتأثرة ضمن إطار العمل المنصوص عليه في هذه الاستنتاجات.

(ز) لزيادة فعالية مراكز التنسيق ومن أجل دعم إدماج خطة العمل الوطنية في ورقة استراتيجية الحد من الفقر، ينبغي أن تقدم الآلية العالمية ومرفق البيئة العالمية الموارد اللازمة لتغطية تكاليف الصفقات المتعلقة بالتنسيق ودعم العملية التحليلية الضرورية عبر بناء القدرات لتحقيق إدارة تكاملية للموارد الطبيعية، بما في ذلك حلقات العمل التدريبية لمراكز الاتصال.

(ح) سيلزم إقامة مجموعة من الشراكات لتنفيذ هذه التوصيات. وستشمل وكالات ثنائية ومتعددة الأطراف ومنظمات غير حكومية، وستعمل من خلال عملية خطة العمل الوطنية/ورقة استراتيجية الحد من الفقر و/أو أطر عمل استراتيجية أخرى حسب الاقتضاء.

## المرفقات\*

### المرفق الأول

#### الحاجة إلى عملية دمج مجزية للجميع

القضايا	كيفية معالجتها في خطة العمل الوطنية	كيفية معالجتها في ورقة استراتيجية الحد من الفقر	الأهداف والخيارات المجزية للجميع يكسون
تردي الأراضي بشكل عام	التركيز الأساسي لخطة العمل الوطنية	لا تعالج عادةً	تحديد ومعالجة الكلفة الاقتصادية لتردي الأراضي وفوائد منع وتخفيف التردّي على الصعيدين المحلي والوطني عن طريق: - المحافظة على الأرض والتربة لتحقيق الحد الأقصى من تخدم النظام البيئي - التقليل من حدوث الكوارث الطبيعية ومن شدتها - دمج الإدارة المتكاملة للأراضي في السياسات والبرامج الاقتصادية الكلية - تعزيز النمو الاقتصادي المستدام، مثل تطوير فرص توليد الدخل في المناطق الريفية بغرض تخفيف الضغوط على البيئة - معالجة الأسباب الجذرية للتردّي البيئي التي تتعلق بالفقر
التصحّر والجفاف	التركيز الأساسي لخطة العمل الوطنية	لا تعالج عادةً	تحديد ومعالجة الكلفة الاقتصادية للتصحّر ومزايا تخفيف حدة التصحر على المستويين المحلي والوطني من خلال: - الحد من هجرة الفئات منخفضة الدخل من المناطق الريفية لأن هذا يعمل على انتشار الفقر في المدن - معالجة قضايا ملكية الأرض وحقوق حيازتها - تحسين المعايير الغذائية والصحية للفئات منخفضة الدخل - تطوير الاهتمام بالاستراتيجيات البديلة لكسب الرزق
التملح	تعالجها بعض البلدان	لا تعالج عادةً	وضع ممارسات ري مستدامة تؤدي إلى أنظمة عالية الإنتاجية صيانة استمرار ومقاومة النظم البيئية تحديد مصادر التملح وأثرها على: - احتياجات المحاصيل من الري - إنتاجية الأرض - تردي الأراضي (الري بالمياه المالحة)
الفقر الريفي	لا تعالج عادةً، إلاّ ربما من حيث تراجع إنتاجية الأرض	معظم أوراق استراتيجيات الحد من الفقر تحتوي على استراتيجيات نمو اقتصادي	أنظمة اقتصادية قابلة للحياة، تضم نشاطات بديلة لكسب الرزق وقاعدة إدارة موارد طبيعية زراعية منتجة في بيئة ريفية مستدامة

ترد المرفقات على نحو ما قدمتها الأمانة.

\*

القضايا	كيفية معالجتها في خطة العمل الوطنية	كيفية معالجتها في ورقة استراتيجية الحد من الفقر	الأهداف والخيارات المحزبة للجميع يكسيون
		للمناطق الريفية	
تراجع الإنتاجية الزراعية	يُدْرَج عادةً موجز لها هو معروف عن موقع وأسباب أي تراجع	لا تعالج عادة إلا في الظروف القاسية	زيادة الإنتاجية الزراعية والدخل الزراعي تعزيز الأمن الغذائي وتقليل الفقر حساب الأمن الاقتصادي الوطني والأمن الغذائي المحلي وآثار الترددي، وتحليل مزايا زيادة الإنتاجية والقيام بالاستثمارات الملائمة
عدم إمكانية الوصول إلى القروض	لا تعالج عادةً	بعض أوراق استراتيجيات الحد من الفقر تذكر هذا فيما يتصل بالمشاريع الصغيرة، لكن عدداً قليلاً يذكره فيما يتعلق بالحد من تراجع الإنتاجية	زيادة الدخل من الزراعة و/أو الاستفادة من الموارد الطبيعية الأخرى وبالتالي تعزيز ربحية الإدارة المستدامة للأراضي تمكين صانعي القرار المحليين والمستخدمين النهائيين للموارد الطبيعية في سياق التوازن بين الرجال والنساء
انخفاض أسعار المنتجات الزراعية بالنسبة للمزارعين	لا تعالج عادةً	عدد قليل من أوراق استراتيجيات الحد من الفقر تذكر هذه الناحية	زيادة ربحية الممارسات على مستوى المزرعة مما يؤدي إلى تحسن إدارة الأراضي وإنتاجيتها من خلال: المحافظة على المياه والتربة، التشجير، أنظمة محاصيل ومواشي لمنتجات السماد الطبيعي والمنتجات الحيوانية. تتضمن الخيارات على المستوى الوطني تشجيع السلع الجديدة، البحث الزراعي، تحسين البنية التحتية، الإرشاد، الأسواق ومراقبة الجودة
حيازة الأراضي وملكيته	تعالجها بعض البلدان	عدد قليل من أوراق استراتيجيات الحد من الفقر تذكر هذه الناحية	ضمان ملكية الأرض والحصول على السندات الضرورية مما يسمح بالالتزام بعيد المدى بإنتاجية الأرض وإمكانية الحصول على القروض تشجيع ممارسات الإدارة المستدامة للأراضي من خلال إمكانية الحصول على الأرض بشكل آمن ومتساو
التركيز على أنظمة الإدارة التقليدية للمراعي	أحد مكونات خطة العمل الوطنية فيما يتعلق بالرعي الزائد	لا تتم معالجتها في معظم أوراق استراتيجيات الحد من الفقر	أنظمة إدارة مراعي شاملة ومستدامة تعالج الضغوط الحالية، بما فيها التغيرات البيئية، بغية تحقيق الحد الأقصى من الاستدامة والإنتاجية من خلال صيانة الأنظمة التقليدية وغيرها من أنظمة كسب الرزق <sup>(١)</sup> .

(١) قضايا مختارة ذات أثر مباشر على التصحر، وترددي الأراضي، والإدارة المستدامة للأراضي، والفقر، والإنتاجية الزراعية.

## المرفق الثاني

# دمج خطط العمل الوطنية في ورقة استراتيجية الحد من الفقر تجربة بوركينا فاسو

### مقدمة

لقد ظهر أن تمويل عملية مكافحة التصحر من خلال قنوات التمويل التقليدية تجربة محبطة في معظم البلدان الأفريقية المتأثرة بالجفاف وتدهور الأراضي، وخصوصاً بعد جهود هذه البلدان الرامية إلى صياغة واعتماد خطط العمل الوطنية في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر. لقد أتت صياغة وتبني خطة العمل الوطنية منذ عام ١٩٩٩ وتم تبنيها في أيار/مايو ٢٠٠٠، وأطلقها رئيس الدولة في احتفال كبير في حزيران/يونيه ٢٠٠٠.

في أيلول/سبتمبر ١٩٩٧ قرر المديران التنفيذيان لصندوق النقد الدولي وصندوق المساعدة الإنمائية الدولية أن بوركينا فاسو تستحق المساعدة في إطار "مبادرة الدول الفقيرة المثقلة بالديون". وعلى ذلك الأساس وضعت الحكومة أول وثيقة إطار استراتيجية للحد من الفقر تسمح للبلاد بالاستفادة من هذه المبادرة في عام ٢٠٠٠. وفي شباط/فبراير - آذار/مارس ٢٠٠٢، أُعلن أن بوركينا فاسو تستحق المساعدة من مبادرة "الدول الفقيرة المثقلة بالديون"، بعد إعداد تحليل جديد لاستدامة الديون يعكس المعلومات الجديدة، مما رفع إجمالي المساعدات الأصلية والمعززة من "المبادرة" من ٣٩٨ مليون دولار إلى ٤٢٤ مليون دولار.

وانتهى تطور هاتين المبادرتين كإطارين لاستراتيجيتين متوازيتين للتنمية الاجتماعية والاقتصادي في بوركينا فاسو بالدمج الذي جرى مؤخراً للمبادرة الأولى في المبادرة الثانية، بعد عملية يجري تحليلها في هذه الوثيقة.

### استعراض عام لخطة العمل الوطنية وإطار استراتيجية الحد من الفقر

تتضمن خطة العمل الوطنية لمكافحة التصحر في بوركينا فاسو آلية للتمويل تتمثل في صندوق التنمية المحلية، لتمويل خطط التنمية على مستوى المجتمعات المحلية الناتجة بدورها عن عملية تقييم ريفي تشاركي. تُقدم هذه الأموال لكي تدار من قبل السكان الذين جرى تمكينهم، كجزء أساسي من مشاريع التنمية المحلية، حيث تقرر المجتمعات المحلية، في إطار رؤيتها المشتركة لمستقبلها، التخطيط لتنميتها الاجتماعية والاقتصادي، وتضع الأولويات بالنسبة لاحتياجاتها في إدارة مواردها الطبيعية وتحاول تعبئة المواد المطلوبة لتنفيذ أدوات التخطيط التنموي الناتجة والمعروفة بخطة التنمية المحلية. ما زالت مشاريع المجتمعات المحلية تُنفذ في البلاد منذ عقود، وفيها مشاريع رئيسية مثل "البرنامج الوطني لإدارة المناطق المحلية"، وسلسلة "برامج التنمية الريفية المتكاملة"، و"برنامج الساحل البوركينبي"، ومشروع "إعادة تأهيل الأراضي والمحافظة على الموارد الطبيعية في السهل الداخلي"، وغيرها. وإذا أخذنا في الاعتبار أن الأموال المقدمة في هذا الإطار

تعرض للتجزؤ زمنياً ومكانياً، وأن إيصالها إلى السكان المحليين لم يكن دائماً فعالاً، فقد احتفظت خطة العمل الوطنية، بالصندوق الوطني لمكافحة التصحر كحل أفضل لتقديم التمويل المستدام لنشاطات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر. وفي هذه الحالة يحتفظ الصندوق الوطني لمكافحة التصحر بكل الموارد المالية المتاحة، المخصصة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر ويعيد توزيعها بشكل ملائم بين المناطق المتأثرة من البلاد. ولسوء الحظ، ولأسباب مؤسسية وقانونية وإجرائية تتعلق بالجهات المانحة، لم يبدأ هذا الصندوق بالعمل، رغم تخصيص بعض الأموال له من ميزانية الحكومة. في هذه الأثناء، تستمر إجراءات مكافحة التصحر في إطار المشاريع التنموية الريفية الممولة ثنائياً أو تعددياً.

وفي مجال الحد من الفقر، تبنت الحكومة النسخة الأولى في "إطار استراتيجية الحد من الفقر" في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، بعد اتخاذ إجراءات للالتزام بمتطلبات "مبادرة الدول الفقيرة المثقلة بالديون" خلال الفترة ١٩٩٧-٢٠٠٠. وحُدِّدَ خط الفقر للسنة ولل فرد (ما يعادل ٧٤ دولاراً) في عام ١٩٩٤، ورفَّع هذا المبلغ إلى ٦٩٠ ٧٢ فرنكاً أفريقياً (ما يعادل ١٢٣ دولاراً) في عام ١٩٩٨، نظراً لتخفيض تخفيض قيمة الفرنك الأفريقي في كانون الثاني/يناير ١٩٩٤. ومنذ عام ١٩٩٤ انخفض حدوث الفقر (النسبة المئوية من السكان الواقعين تحت خط الفقر) بمعدل ٨ في المائة ليصل إلى ٤٢ في المائة عام ١٩٩٨ بالنسبة لمزارعي المحاصيل النقدية، بينما انخفض بمعدل ٢ في المائة إلى ٥٣ في المائة بالنسبة لمزارعي المحاصيل الغذائية. وقد أفرزت السنوات الثلاث الأولى من تطبيق إطار استراتيجية الحد من الفقر (٢٠٠٠-٢٠٠٢) نتائج متفاوتة. إن هشاشة الاقتصاد الوطني المعتمد أساساً على الزراعة، وهو قطاع حساس للتغيرات المناخية، لم يسمح بتحقيق النمو الاقتصادي السنوي المأمول وهو ٥٥ في المائة. كان الرقم الفعلي في تلك المرحلة ٣,٩ في المائة وارتفع معدل الفقر من ٤٥,٣ في المائة عام ١٩٩٨ إلى ٤٦,٤ في المائة عام ٢٠٠٣. وتمت مراجعة خط الفقر عام ٢٠٠٣ ليصل إلى ١٥٠ دولاراً. ويصاحب معدل الفقر انخفاض في الفقر الدائم. في المجتمعات المحلية الفقيرة، انخفضت نسبة الفقر المدقع من ٥٧,٦ في المائة إلى ٤٨,٨ في المائة بين عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٣، في حين كانت الأرقام ٥٢,٢ في المائة و٥٧,٦ في المائة بين ١٩٩٤ و١٩٩٨. ومن أجل تحسين تنفيذ إطار استراتيجية الحد من الفقر، قررت الحكومة أن تهتم بشكل خاص بتحقيق الانسجام بين تنفيذ إطار استراتيجية الحد من الفقر واستراتيجيات التنمية الأخرى الموجهة إلى القطاعات. في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، تمت مراجعة إطار استراتيجية الحد من الفقر من أجل:

- التأكد من ملاءمة أهدافها الأولية، في ضوء النتائج الأولية التي تم تحقيقها والأرقام الجديدة لمعدلات الفقر؛
- تقييم الحاجة إلى توسيع نطاق القطاعات ذات الأولوية وتعديل مكونات الاستراتيجية طبقاً لذلك؛
- تحقيق اللامركزية في عمليات إطار استراتيجية الحد من الفقر حتى المستوى الأول (١٣ منطقة إدارية من البلاد)؛



• ضمان مشاركة أوسع للقطاع الخاص والمجتمع المدني؛

وتمت عملية المراجعة على أساس المبادئ التالية: المساواة، ونجاح الإجراءات، وتمكين الفقراء، تقليص التفاوت بين الرجال والنساء، وتقليص التفاوت بين المناطق، والمشاركة.

### دمج خطة العمل الوطنية في إطار استراتيجية الحد من الفقر

عندما لاحظت هيئة البيئة في بوركينا فاسو، المجلس الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، الافتقار الواضح والدائم للحماسة من قبل الوكالات التنموية فيما يتعلق بتعبئة الموارد لتمويل خطة العمل الوطنية، أدركت أن تمويل خطة العمل الوطنية كبرنامج تقليدي "مستقل" بإشراف الوزارة المسؤولة عن البيئة لم يكن يحقق توقعات الحكومة. تم إجراء سلسلة من الدراسات بهدف فهم المسألة وإيجاد الحلول. ورغم أن هذه الدراسات ركزت على أوجه معينة، فإنها أسهمت جميعاً بإيجاد حل شامل للمشكلة الأساسية نفسها: لم يكن هناك تسجيل للتمويل المباشر لتنفيذ خطة العمل الوطنية من المانحين (الذين شجعوا الشركاء الماليين والتقنيين). بل وحتى صندوق التنمية الوطنية، ورغم أن خطة العمل الوطنية جعلته الآلية التمويلية لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، والذي تم تبنيه والموافقة عليه بالإجماع نتيجة عملية تشاركية طويلة، لم يحظ بالدعم الكامل من الشركاء الماليين والتقنيين. وهكذا وفي عام ٢٠٠٢، أجريت دراسة جدوى حول تضمين خطة العمل الوطنية في إطار استراتيجية الحد من الفقر أطلقها المجلس الوطني لإدارة البيئة، بدعم من اللجنة الدولية الدائمة لمكافحة الجفاف في الساحل، وأصدرت التوصيات التالية: (١) وجوب تحسين إطار استراتيجية الحد من الفقر؛ (٢) وجوب اتخاذ إجراءات محددة لبناء القدرات من أجل تقوية الأمانة العامة للمجلس الوطني لإدارة البيئة من خلال وزارة البيئة؛ (٣) اتخاذ وتوسيع إجراءات معينة بمساهمة من الوزارات الأخرى، بما في ذلك تأمين ملكية الأراضي، وتمكين المجتمعات المحلية، وتبني نمط مكثف لتربية الحيوانات بغية تخفيف ضغط المواشي على الموارد الطبيعية، والتوعية البيئية، ونظافة المياه في المناطق الريفية، الخ. كما أوصت الدراسة بتضمين مؤشرات إضافية تتعلق بمكافحة التصحر يتوجب تضمينها في إطار استراتيجية الحد من الفقر.

في عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ تم إجراء دراسة أخرى بدعم من "الآلية العالمية" وكان لها تأثير كبير على عملية دمج خطة العمل الوطنية في إطار استراتيجية الحد من الفقر.

• مراجعة المشاريع والبرامج التي تساهم في تحقيق أهداف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر: حددت

هذه الدراسة الموارد المالية المخصصة للنشاطات التي تؤثر بشكل مباشر في تحقيق أهداف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر وتمثيل توزيعها الجغرافي خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٢. وتم استنباط فكرتين هامتين من أجل هذا التحليل: القوة التمكينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر لمشروع ما من جهة، ومؤشر التمكين لهيئة إدارية من جهة أخرى.

تقييم الاحتياجات المالية الإضافية لتنفيذ خطة العمل الوطنية: هدفت هذه الدراسة إلى التقييم المالي للفجوة بين طلب الحكومة (كما في ذلك المجتمعات المحلية) لتمويل خطة العمل الوطنية والعرض الفعلي. وعندما أخذت كل الموارد في الاعتبار، أظهرت الدراسة أن متوسط الطلب السنوي المرتبط باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، والمستمد من توقع لفترة ١٥ عاماً تبدأ في ٢٠٠٢، كان حوالي ٣٨٩ ٥٠٠ ٠٠٠ دولار، في حين كان متوسط العرض الفعلي المحسوب من النشاطات المتعلقة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر الممولة في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٢ ٢١٦ ٥٤٧ ٠٠٠ دولار. ونرى أن الفجوة الناتجة كانت حوالي ١٧٢ ٩٥٣ ٠٠٠ دولار في العام. ويعطي هذا الرقم فكرة عن الجهود المالية الإضافية المطلوبة لمكافحة ظاهرة التصحر في بوركينا فاسو. كما أظهرت الدراسة، باستعمال أفكار القوة التمكينية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر والمؤشر التمكيني للاتفاقيتين المذكورتان أعلاه، والتوزيع الجغرافي للموارد المخصصة فعلياً لمكافحة التصحر. وقد أوضح التحليل الجغرافي بجلاء أنه إذا تجاوزنا رقم الفجوة فإنه كان من الضروري أن تجلس الحكومة وشركاؤها إلى الطاولة وإعادة النظر في كيفية توزيع الجهود المتعلقة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر بشكل متساو من الناحية المالية في المستقبل.

الخطة التشغيلية لتنفيذ خطة العمل الوطنية: ركزت هذه الدراسة على مسألة تمويل خطة العمل الوطنية، آخذة بالاعتبار رأي الحكومة، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمعات المحلية، والجهات المانحة. وأصدرت توصية بإقامة تعاون قوي حول خطة العمل الوطني من خلال: (١) دمج نشاطاتها من المصادر المختلفة التي تسهم في تنفيذها (الحكومة، المنظمات غير الحكومية، الإدارة المحلية، منظمات المجتمع المحلي، الجهات المانحة) باتجاه هيئة الارتباط الوطنية من أجل التقييم وإعداد التقارير، (٢) تحديد مجالات العمل ذات الأولوية المحددة في خطة العمل الوطنية في المحاور الاستراتيجية الأربعة لإطار استراتيجية الحد من الفقر بضمان تمويل النشاطات المتعلقة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر من خلال إطار استراتيجية الحد من الفقر بوصفها القناة الأفضل لتعبئة الموارد التنموية الخارجية. وأتت توصيات هذه الدراسة على شكل خطة تنفيذ تشغيلية كخطة العمل الوطنية وافقت عليها حلقة عمل وطنية ضمت كل الجهات المعنية، أتت في أفضل لحظة كي تؤخذ في الاعتبار في النسخة المعدلة من إطار استراتيجية الحد من الفقر.

وهكذا تم توسيع النسخة المعدلة في إطار استراتيجية الحد من الفقر والتي اقتصرت مجالات أولوياتها الأولية على أربعة عناصر (التعليم الأساسي، الصحة، مياه الشرب، التنمية الريفية، والأمن الغذائي) لتضم خمسة عناصر أخرى (الإيدز، والبيئة، والنظافة، والأمن العام، والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وبناء القدرات، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات). وكانت هذه النسخة المعدلة موضوع طاولة مستديرة عقدت في أوغادوغو في آذار/مارس ٢٠٠٤ أعلنت

خلالها الجهات المانحة مستوى مساهمتها لدعم جهود الحكومة لمكافحة الفقر وتشجيع النمو الاقتصادي. وهكذا فقد تم تحقيق مبدأ تحويل خطة العمل الوطنية لتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلاد من خلال هذه القناة. وكان المبلغ الإجمالي المعلن عنه خلال الطاولة المستديرة حوالي ١٧٠ مليون دولار.

### التحديات والعقبات المحتملة المرتبطة بدمج خطة العمل الوطنية

إن تجربة بوركينا فاسو في دمج خطة العمل الوطنية لا زالت في بدايتها، ولا زال الوقت مبكراً على الوصول إلى استنتاجات. رغم ذلك يمكن ملاحظة أن هذا نهج واعد شريطة تحقيق الشروط التالية:

- تكمن قوة الدمج في قدرته على خلق بيئة تعنى من خلالها كل الجهات المعنية بالعمل في مكافحة التصحر أهمية العمل الجماعي وتحفز عليه لتحقيق نفس الهدف، بصرف النظر عن المؤسسة التي تنتمي إليها. القوة الأخرى هي أن تبيد شكوك الجهات المانحة، أو على الأقل تقليص هذه الشكوك إلى الحد الأدنى، مما يسمح بالوصول إلى أداء جيد في تنفيذ أهداف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر بالتنسيق مع برامج التنمية الأخرى.

- إن التحدي المتمثل في نشر الوعي هو تحد كبير، بسبب حقيقة أنه في تجربة بوركينا فاسو، وخصوصاً في الإدارة، فإن العوائق المؤسسية تؤثر بشكل عام في فعالية التعاون الذي يهدف إلى تحقيق هدف مشترك. إن القيام بحملة توعية قوية ومنظمة، وإقامة دورات تدريبية لإطلاع الفاعلين الآخرين على أهداف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، ومضامين خطة العمل الوطنية والخطة التشغيلية لتنفيذها هي خطوات أساسية من أجل إسهام الفاعلين الآخرين من خارج الوزارة التي تتبع لها هيئة التنسيق الوطنية. إن إصدار سلسلة من مذكرات التفاهم بين هيئة التنسيق الوطنية والهيئات المساهمة، لتحديد طبيعة الإسهامات، والإطار الزمني، والموارد التي يجب توفرها، عندما يكون ذلك ضرورياً، هي مسائل ضرورية. ثمّة وجه آخر يرتبط بمنهج بناء التعاون بدمج خطة العمل الوطنية، من وجهة نظر هيئة التنسيق الوطنية وهيئة ارتباطها الوطنية، يتمثل في حقيقة أن الجهة الأخيرة معتادة على إدارة الموارد بنفسها بالنسبة للمشاريع الواقعة تحت سلطتها. وهكذا فإن وضعها في موقع يحتم عليها أن تلعب دوراً تنسيقياً يشرك مساهمين ليسوا بالضرورة في الوزارة نفسها ولا حتى في نفس البيئة القطاعية، يشكل تحدياً. يجب أن يتم تدريب الموظفين المسؤولين عن هذه الوظائف، وخصوصاً في إدارة العقود (التفاوض، والصياغة، والمتابعة، والتقييم وإعداد التقارير).

• بالنظر إلى التزام الجهات المانحة يظهر لدينا تحديان: كيفية التأثير في صلتها القوية ببروزها من الناحية المؤسسية، وكيفية حل صعوباتها في إدارة دعم مالي مجزأ. إن الفشل في جعل الصندوق الوطني لمكافحة التصحر آلية تمويل تشغيلية لخطة العمل الوطنية يعود بشكل أساسي إلى الصعوبات التي يواجهها بعض المانحين في تكييف أنفسهم مع الوضع القانوني للصندوق (وضع المشارك). لكن من المعروف أيضاً أن المؤشر المشترك لمخاوفهم يتمثل في حقيقة أن الإسهام في صندوق كهذا يلغي قدرتهم على إظهار نتائج ملموسة تتعلق ببروز مؤسساتهم في البلاد. إن الافتقار إلى المرونة في بعض تفضيلات المانحين وآليات تمويلهم لا يمكن أن تؤثر بها الحكومة. إن إكمال حالات ملموسة للاتفاق المالي بشأن النشاطات المتعلقة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر ومن خلال خطة العمل ذات الأولوية في إطار استراتيجية مكافحة الفقر للحكومة هو فقط الذي يكشف مدى وجود المرونة المتوقعة. تستهدف خطة العمل الوطنية، كما ورد أعلاه، إجراءات على المستوى المحلي. إذا لم يسهم المانحون في الصندوق الوطني لمكافحة التصحر، فسيكون عليهم تجزئة الموارد المالية المخصصة إذا أرادوا تلبية احتياجات خطة العمل الوطنية على مستوى المجتمعات المحلية. ومعظمهم غير مستعد للإدارة الجزئية لموارده. هكذا يبقى الاحتمال بأن تستمر بعض الجهات المانحة باختيار الجزء المفضل لديها من البلاد واستعمال الإجراءات التي لا تسمح للحكومة بتطبيق مبدأ تسوية التفاوتات الإقليمية. غير أن مشروعاً نموذجياً باسم الصندوق الكندي للمساعدات حقق في تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر بين عامي ١٩٩٧ و٢٠٠٢ العديد من النتائج الايجابية التي يجب أن تستعمل كأمثلة على الحلول الممكنة لمعظم القضايا التمويلية والتشغيلية.

• على الصعيد التشغيلي، يكمن أحد التحديات في الاتفاق على آلية المراقبة والتقييم للقيام بتنفيذ خطة العمل الوطنية. ولم تحقق بوركينا فاسو تقدماً يذكر في هذا المجال. ولا بد من بذل جهود خاصة للوصول إلى إجماع حول المؤشرات المختلفة التي يجب استعمالها لمراقبة التقدم ولوضع آلية حقيقة لتطبيقها في بيئة تشغيلية. التحدي الآخر الجدير بالذكر هو كفاءة المنظمات غير الحكومية وغيرها من المنظمات المحلية. لقد أسست بعض هذه المنظمات من قبل قادة سياسيين لتعزيز نفوذهم، ولا تحقق دائما المتطلبات المتمثلة في "الاستقلالية"، و"الشرعية"، و"تمثيل" السكان الريفيين، وهذا يخلق العديد من المشاكل في مجال بناء التعاون حول خطة العمل الوطنية حيث تتغلب مصالح القيادة على مصالح التنسيق.

## الخاتمة

إن الافتقار إلى آلية تمويل ملائمة كان المصدر الرئيسي للتأخير في تنفيذ خطة العمل الوطنية في بوركينا فاسو. وقد تَبَيَّنَ أن النموذج التقليدي لا يتصف بالكفاءة الكافية. إن التطور المتلازم لإطار استراتيجية الحد من الفقر وخطة العمل الوطنية لم يسمح بالاندماج الكامل للخطة في الإطار، على أساس العلاقة القوية بين الفقر وتردي الأراضي والتصحر. وبفضل جهود الآلية العالمية تمكنت بوركينا فاسو من تطوير آلية عامة على شكل خطة تنفيذ تشغيلية لخطة العمل الوطنية، حيث يبنى التعاون حول خطة العمل الوطنية من خلال استراتيجية الحد من الفقر وبمشاركة كل المعنيين الذين تنضوي نشاطاتهم المرتبطة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر تحت مظلة هيئة التنسيق الوطنية. إضافة إلى ذلك، فإن ورقة استراتيجية الحد من الفقر (إطار استراتيجية الحد من الفقر في بوركينا) من خلال خطة العمل ذات الأولوية تستعمل كإطار لجمع التمويل الملائم الذي سيعاد توزيعه على النشاطات المتعلقة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر كما تنص على ذلك خطة العمل الوطنية. وأمكن القيام بذلك من خلال وضع المجالات السبعة ذات الأولوية لخطة العمل الوطنية على المحاور الاستراتيجية الأربعة لإطار استراتيجية الحد من الفقر.

رغم أنه لم تتوفر بعد أية أمثلة محددة على نشاطات تنفيذ خطة العمل الوطنية بعد اتباع هذا النهج الجديد، فإن وجود إجماع بين الحكومة والجهات المانحة حول هذا النهج هو بحد ذاته إنجاز عظيم. غير أنه لا زال هناك تحديات ذات طبيعة تشغيلية في الغالب، وهناك حلول أيضاً.

### المرفق الثالث

## خطة عمل القضاء على الفقر في أوغندا

مقدمة

بدأت أوغندا بتطبيق خطة عمل للقضاء على الفقر منذ عام ١٩٩٧ وهي ورقة استراتيجية الحد من الفقر وخطة عمل القضاء على الفقر هي إطار استراتيجي للتخطيط والتنمية، يركز على السياسات التي تعالج أسباب وأعراض الفقر، وتوجيه التخطيط، وبرمجة التنمية الاجتماعية والاقتصادي. وقد تم تنفيذها بالإدارة اللامركزية من خلال برامج المساعدات القطاعية التي تطورها القطاعات ذات الصلة. وتعطي الحكومة الأولوية للبرامج ذات المضامين المباشرة والايجابية على خطة عمل القضاء على الفقر. وبالتالي فإن الخطة تتمتع بدعم سياسي شامل. كانت خطة العمل الأولى للقضاء على الفقر، والتي تم إعدادها من خلال عملية تشاورية مع عدد كبير من الشركاء المعنيين، ذات أثر كبير في توجيه الإعداد للخطة القطاعية وبرامج الاستثمار، وتحسين تركيز برامج الحكومة للإنفاق على المدى المتوسط ومدتها ثلاث سنوات، وبالتالي المساعدة على تحقيق تخفيضات كبيرة في عدد الأوغنديين الذين يعيشون في فقر مدقع. وقد تمحورت مخرجاتها حول أربعة مواضيع متداخلة، تم في إطارها تطوير وتنفيذ خطط وبرامج قطاعية. وهذه المواضيع هي:

(أ) النمو الاقتصادي السريع والمستدام والتحول الهيكلي؛

(ب) الحكم الرشيد والأمن؛

(ج) الإجراءات التي تزيد مباشرة من قدرة الفقراء على تحسين دخولهم؛

(د) الإجراءات التي تؤدي مباشرة إلى تحسن في توعية حياة الفقراء.

إن خطة عمل الحد من الفقر ليست مجرد مجموعة من النشاطات الموجهة إلى أفقر أفراد المجتمع. إنها استراتيجية للأمم بأكملها، تهدف إلى تحسين أحوال الأوغنديين كافة، إضافة إلى القضاء على الفقر. إنها تركز على السياسات التي تعالج أسباب وأعراض الفقر. وبينما حققت خطة عمل الحد من الفقر إنجازات هامة، لا زال هناك تحديات تؤثر في تنفيذها وأثرها، مما يتطلب مراجعة تستند إلى تحديد مزيد من الإجراءات لمعالجة التحديات ومن أجل تضمين القضايا الناشئة الأخرى وآخر التطورات.

بدأت المراجعة عام ٢٠٠٣ مع تشكيل عدد من مجموعات العمل القطاعية التي ضمت، بين مجموعات عمل أخرى، واحدة عن كل من المياه، والزراعة، والبيئة، والموارد الطبيعية. وفي إطار مجموعات العمل القطاعية تشكلت فرق عمل متخصصة لمعالجة مواضيع قطاعية فرعية.

وقد وسعت المراجعة من تركيز خطة عمل الحد من الفقر التي وضعت عام ١٩٩٧ لمعالجة قضايا في مجالات تحد من الفقر بشكل غير مباشر.

كانت خطة عمل الحد من الفقر لعام ١٩٩٧ قد ركزت بشكل خاص على المجالات التي تحد من الفقر بشكل مباشر كنتلك التي كانت تتطلب اهتماماً عاجلاً. تتضمن خطة عمل الحد من الفقر المطروحة أمام الحكومة المواضيع التالية: الإدارة الاقتصادي، والإنتاج، والتنافسية، والدخول، والأمن، وتسوية التزايدات وإدارة الكوارث، والحكم والتنمية البشرية.

#### خطة العمل الوطنية لمكافحة التصحر

دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر حيز التنفيذ عام ١٩٩٦ وصادقت أوغندا عليها عام ١٩٩٧ وتم لاحقاً تأسيس أمانة عامة تعرف بنقطة الارتباط في وزارة الزراعة والصناعات الحيوانية والأسمك لتنسيق تنفيذ الاتفاقية. وحتى الآن قامت الأمانة العامة بتطوير خطة العمل الوطنية التي تشكل استراتيجية للتنفيذ، واقتراح تأسيس الصندوق الوطني الأوغندي لمكافحة التصحر وأعدت خريطة طريق لتعبئة الموارد، ضمت بين أشياء أخرى الفجوات في الموارد والمواضيع من أجل تنفيذ خطة العمل الوطنية. وفي إطار جهودها لتسريع تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، طورت الحكومة برنامجاً متكاملًا لتطوير الأراضي الجافة كأداة لتنفيذ خطة العمل الوطنية.

#### دمج خطة العمل الوطنية في خطة عمل القضاء على الفقر

أثار تنفيذ خطة عمل القضاء على الفقر لعام ١٩٩٧ في مختلف المناطق الزراعية البيئية استجابات أبطأ بكثير في الأراضي الجافة منها في المناطق الأخرى، وكان أثرها على خطة العمل الوطنية عرضياً. ويبدو أن عوامل خارجية، وخصوصاً الوضع الأولي والعقبات الكامنة في النظام والتي تنفرد بها المنطقة، والتي تقنعت في المناهج المعيارية، هي المسؤولة عن ذلك. وهذه العوامل الخارجية وثيقة الصلة بالقضايا عبر القطاعية التي تتحدى خطة عمل الحد من الفقر التي نوقشت في الفقرة ٣ أعلاه، والتي تتضح في المناطق الجافة. وقد شكلت مراجعة خطة عمل القضاء على الفقر فرصة لزيادة الاهتمام السياسي بقضايا الأراضي الجافة بشكل عام وخطة العمل الوطنية بشكل خاص لاتخاذ إجراءات فعالة من أجل تقليص التفاوت الاجتماعي والاقتصادي والمساوي التي تعاني منها المجتمعات المحلية في الأراضي الجافة لضمان الاستعمال المستدام والحفاظة على الموارد الطبيعية والحد من تعرض المجتمعات التي تسكن تلك المناطق للمخاطر والصدمات الطبيعية والاجتماعية. كما أن هناك فرصة إضافية لوضع خطة العمل الوطنية في إطار سياسة مع موارد مخصصة للتنفيذ. ولا يمكن التأكيد بما يكفي على الأشكال الأصلية من التعاون والمزايا المشتركة والامكانيات الكامنة للترشيد البراجمي عبر القطاعات، والاتفاقيات، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، واتفاقية إطار الأمم المتحدة حول التغيير المناخي، واتفاقية التنوع الأحيائي.

تمت عملية الدمج من قبل فريق عمل متعدد الاختصاصات شكل لهذا الغرض، وعمل كمجموعة فرعية من مجموعتي العمل الفرعيتين المتخصصتين بالبيئة والموارد الطبيعية والزراعة. وتمحورت منهجية الدراسة حول الوثائق الملائمة لتحديد قضايا وبرامج رئيسية من أجل دمج خطة العمل الوطنية في خطة عمل القضاء على الفقر. كما جرى تطبيق أداة تشخيصية على خطة العمل الوطنية وخطة عمل القضاء على الفقر، ومخرجات من مجموعات عمل قطاعية أخرى ومن البرنامج المتكامل لتطوير الأراضي الجافة للبحث عن فجوات يمكن تضمينها في خطة عمل القضاء على الفقر. وتم تقديم الفجوات والقضايا والبرامج التي تم تحديدها إلى مجموعة العمل القطاعية العاملة على البيئة والموارد الطبيعية ومجموعة العمل القطاعية العاملة على الزراعة (انظر الجدول أدناه). كما تمت مراجعة مخرجات من مجموعات عمل أخرى ذات صلة (مياه، طاقة، غابات، حياة برية). وتمت مراجعة نصوصها كي تعكس بشكل جيد القضايا والفجوات التي حددها فريق العمل. ثم سعى فريق العمل لدى مراكز صناعة القرار المعنية لضمان أن تنعكس القضايا في الوثيقة النهائية لخطة عمل القضاء على الفقر.

إن دمج خطة العمل الوطنية في خطة عمل القضاء على الفقر كانت منحازة إلى الإجراءات الحاسمة القادرة على معالجة المشاكل الفريدة للأراضي الجافة، وإظهار كل الإمكانيات الكامنة في المنطقة للإسهام في التنمية الوطنية، ويمكن المجتمعات المحلية من الحصول على حياة أفضل كغيرهم في مناطق أخرى من البلاد، وتوليد ديناميكية داخلية يمكن أن تجعل الأراضي الجافة أكثر استجابة لعمليات التنمية الوطنية، مثل خطة عمل القضاء على الفقر. وفي هذا الصدد تم اقتراح استجابات رباعية المسارات تتضمن ما يلي:

- استجابة برامجية - نشاطات على الخط الأمامي تتجسد في البرنامج المتكامل لتنمية الأراضي الجافة؛
- استجابة على مستوى التشريع والسياسة - تطوير وإصدار سياسة حول الحفاظ على المياه والتربة وسياسة لتطوير المراعي. ويقترح دعم السياسات بتشريعات شاملة وتمكينية حول المحافظة على التربة والمياه لتحل محل قانون المحافظة على التربة (الأراضي غير الأفريقية) لعام ١٩٥٨ (مقتبس (٢٤٥)؛
- استجابة مؤسسية - تأسيس مركز تأهيل مراعي للقيام بالأبحاث على قضايا تطوير المراعي. وسيعنى المركز بتوليد وتوزيع وتبادل المعلومات والدروس المستفادة والتجارب ذات الصلة، وتوليد المعارف، والتدريب؛
- استجابات مالية - مقارنة ثنائية، أولاً لتأسيس صندوق منح من أجل التمويل البعيد المدى لتنفيذ خطة العمل الوطنية، أو الحصول على التمويل من أجل البرنامج المتكامل لتطوير الأراضي الجافة والبرامج المرتبطة به.



تشكل البرامج الواردة أعلاه إجراءات فعالة وهادفة بالنسبة للأراضي الجافة التي تعاني من مشاكل مستوطنة تتعلق بتردي الأراضي ويهددها التصحر. وستؤدي هذه الإجراءات ليس فقط إلى إظهار الإمكانيات الكامنة في هذه المناطق لتلعب دورها اللازم في الاقتصاد الوطني، بل أيضا إلى جعل السكان الذين يقطنونها أقل عرضة وأكثر قدرة على التكيف مع الجفاف ومشاكله وتحد من التكلفة الاجتماعية والاقتصادية التي ترافقه. وهذا يبرر الدعم المالي للاستثمار؛ وتكفي ملاحظة أن عدم التصدي لهذه المشاكل يعني إجهادا مستمرا واستمرارا للفقر المستوطن في هذه المناطق ويضغط على التقدم الاقتصادي للبلاد بأكملها.

#### ملاحظات ختامية

حيث إن الحكومة والجهات المانحة تعطي أولوية للقطاعات والبرامج التي تسهم في الحد من الفقر، هناك تنافس متزايد بينها لتحظى بذكر في خطة عمل القضاء على الفقر. وفي هذه الحالة يمكن لمسألة الإقناع والتوعية أن تشكل تحدياً حقيقياً لنقطة ارتباط اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، ما لم تحظى بالدعم السياسي الداخلي اللازم والاهتمام الفعال من قبل الدول المتقدمة الأعضاء في الاتفاقية.

الجدول: أولويات خطة العمل الوطنية فيما يتعلق بمواضيع خطة عمل القضاء على الفقر

المواضيع الأساسية في خطة عمل القضاء على الفقر				الجماليات ذات الأولوية في خطة العمل الوطنية
تعزيز نوعية حياة الفقراء	القدرة المتزايدة للفقراء على زيادة دخولهم	الحكم الجيد	النمو الاقتصادي والإصلاح الهيكلي	توليد وتبادل ونشر المعلومات
كجزء من المعلومات حول: (أ) تشجيع التعليم ومحو الأمية (ب) تشجيع صحة أفضل (ج) زيادة إمكانية الوصول إلى المعلومات (د) صرف صحي ملائم (ح) التمكين	كجزء من ضمان الوصول إلى المعلومات حول: (أ) الخدمات الاستشارية والأسواق (ب) التكنولوجيا الملائمة (ج) الأصول المنتجة (د) البنية التحتية وفرص العمل (ح) قاعدة موارد طبيعية مستدامة (ط) آليات تكيف على الصدمات المؤقتة	(أ) جزء من إدارة الكوارث (ب) معلومات من أجل إدارة بيئية جيدة	(أ) جمع وتحليل البيانات حول الجفاف والتصحر كجزء من توفير معلومات أفضل حول الفرص الاقتصادي في كافة القطاعات (ب) كجزء من المعلومات حول البنية التحتية الاجتماعية والمادية والبشرية من أجل النمو الإقتصادي	توليد وتبادل ونشر المعلومات
(أ) جزء من حملة مكافحة الأمية (ب) جزء من التوعية بمخاطر الإيدز (ج) فرص الاستثمار في الأراضي الجافة	(أ) التوعية بالنماذج الملائمة لاستعمال الموارد (ب) سياسات ملائمة بالنسبة لمستعملي الموارد (ج) التوعية ببيئة مؤسسية تمكينية بالنسبة لمستعملي الموارد	(أ) يتضمن الحكم الجيد الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية (ب) حلقات البحث التي تناول تشجيع المساءلة يجب أن تتضمن قضايا الأراضي الجافة	(أ) يجب أن تتم توعية واضعي السياسات الاقتصادي الكلية حول قضايا الأراضي الجافة (ب) التدريب على اقتصاديات تردي الأراضي	التوعية والتدريب
كجزء من المياه والصرف الصحي	كجزء من إدارة الموارد الطبيعية والاستفادة منها	كجزء من احترام وحماية وتشجيع المساواة وحقوق الإنسان	يبني النمو الإقتصادي المستدام على نماذج ملائمة لاستعمال الموارد، بحيث يصبح هذا المجال ذي الأولوية عنصراً أساسياً في خلق بيئة تمكينية للنمو الإقتصادي السريع والمستدام	تطوير وإدارة المياه والحفاظ عليها
كجزء من نظام ملكية واستعمال أرض مناسب	كجزء من: (أ) إمكانية الوصول إلى الأصول المنتجة (ب) زيادة العائدات من خلال الاستعمال الأفضل للموارد	كجزء من إدارة ومنع وتسوية النزاعات	كجزء من: (أ) أدوار الزراعة، والمرافق، والتصنيع، والتعدين، والخدمات (ب) تمسين البنية التحتية من أجل تطوير القطاع الخاص	إدارة الأراضي

المواضيع الأساسية في خطة عمل القضاء على الفقر				المجالات ذات الأولوية في خطة العمل الوطنية
تعزيز نوعية حياة الفقراء	القدرة المتزايدة للفقراء على زيادة دخولهم	الحكم الجيد	النمو الإقتصادي والإصلاح الهيكلي	التشجير والزراعة الحراجية
كجزء من الإسكان والطاقة المتجددة	كعنصر في: (أ) زيادة العائدات من خلال الاستعمال الأفضل للموارد (ب) زيادة دخول الفئات المحرومة	كعنصر من عناصر إدارة الكوارث	كجزء من الزراعة، المواشي، والمسامك، والغابات	التشجير والزراعة الحراجية
كعنصر في الإسكان والطاقة المتجددة	كعنصر في: (أ) زيادة العائدات من خلال الاستعمال الأفضل للموارد (ب) توسيع فرص العمل (مثل إيصال الكهرباء إلى المناطق الريفية) (ج) مشاريع صغيرة وصغيرة جداً	كجزء من إدارة الكوارث	كعنصر في تحسين البنية التحتية من أجل تطوير القطاع الخاص	تطوير واستعمال مصادر طاقة بديلة
كجزء من: (أ) المحو الوظيفي لأمية البالغين (ب) الإسكان والطاقة المتجددة	كجزء من: (أ) إمكانية الوصول إلى الأصول المنتجة (ب) زيادة العائدات من خلال الاستعمال الأفضل للموارد (ج) زيادة العائدات من خلال تحسين الوصول إلى الأسواق؛ (د) المشاريع الصغيرة والصغيرة جداً	كجزء من: (أ) إدارة العدالة (ب) التخطيط، واللامركزية والدمقرطة (ج) الإدارة العامة وتقديم الخدمات (د) السلام وتسوية النزاعات (هـ) الشراكة مع المنظمات غير الحكومية	كجزء من: (أ) أدوار الزراعة، والمرافق، والتصنيع والتعدين، والخدمات (ب) تركيز الإنفاق العام على القضاء على الفقر والحد منه (ج) توسيع الأسواق (د) إزالة العوائق المؤسسية (هـ) رأس المال البشري	الدعم المؤسسي لخطة العمل الوطنية
كجزء من: (أ) تحسين تقديم الخدمات؛ (ب) تخطيط الأسرة والحقوق الإنجابية	كعنصر من عناصر زيادة العائدات من خلال تحسين الوصول إلى الأسواق	كجزء من: (أ) إدارة مؤسسات العدالة (ب) السلام وإدارة النزاعات (ج) الديمقراطية والانفتاح (د) تمكين المجتمعات المحلية	كجزء من: (أ) زيادة كفاءة وعدالة النظام الضريبي (ب) توسيع الأسواق (ج) إزالة العوائق المؤسسية (د) تحسين البنية التحتية من أجل تطوير القطاع الخاص (هـ) الريادة في الأعمال	أنظمة التسويق والبنية التحتية

المواضيع الأساسية في خطة عمل القضاء على الفقر				المجالات ذات الأولوية في خطة العمل الوطنية
تعزيز نوعية حياة الفقراء	القدرة المتزايدة للفقراء على زيادة دخولهم	الحكم الجيد	النمو الإقتصادي والإصلاح الهيكلي	
كجزء من: (أ) تحسين تقديم الخدمات الاجتماعية (ب) الدعم الاجتماعي والنفسي للفئات المحرومة (ج) تخطيط الأسرة والحقوق الإنجابية (د) تنقية المياه (هـ) التعليم الأساسي والثانوي (و) اخو الوظيفي لأمية البالغين (ز) الإسكان والطاقة المنزلية	كجزء من: (أ) إمكانية الوصول إلى الأصول المنتجة (ب) زيادة العائدات من خلال تحسين الوصول إلى الأسواق (ج) زيادة العائدات من خلال الاستعمال الأفضل للموارد (د) توسيع فرص العمل؛ (هـ) المشاريع الصغيرة والصغيرة جداً (و) زيادة دخول الفئات المحرومة	كعنصر من عناصر: (أ) العدالة والقانون والنظام (ب) السلام وتسوية النزاعات (ج) احترام وحماية وتشجيع المساواة وحقوق الإنسان؛ (د) التمكين؛ (هـ) اللامركزية والديمقراطية	كجزء من: (أ) زيادة كفاءة وعدالة النظام الضريبي (ب) تركيز الإنفاق العام على القضاء على الفقر والحد منه (ج) توسيع الأسواق (د) إزالة العوائق المؤسسية (هـ) تحسين البنية التحتية من أجل تطوير القطاع الخاص (و) رأس المال البشري	مبادرات المجتمعات المحلية والأنظمة البديلة لكسب الرزق
كجزء من: (أ) تحسين تقديم الخدمات الاجتماعية (ب) الدعم الاجتماعي والنفسي للفئات المحرومة (ج) تخطيط الأسرة والحقوق الإنجابية (د) الإسكان والطاقة المنزلية	كجزء من: (أ) إمكانية الوصول إلى الأصول المنتجة (ب) زيادة العائدات من خلال تحسين الوصول إلى الأسواق (ج) زيادة العائدات من خلال الاستعمال الأفضل للموارد (د) توسيع فرص العمل (هـ) زيادة دخول الفئات المحرومة	كمكوّن في: (أ) العدالة والقانون والنظام (ب) السلام وتسوية النزاعات (ج) اللامركزية والديمقراطية (د) المعلومات العامة (هـ) احترام وحماية وتشجيع المساواة وحقوق الإنسان؛	كعنصر في: (أ) تقديم بيئة اقتصادية كلية مستقرة (ب) زيادة كفاءة وعدالة النظام الضريبي (ج) الإدارة الرشيدة للديون (د) تركيز الإنفاق العام على القضاء على الفقر والحد منه (هـ) توسيع الأسواق (و) إزالة العقبات المؤسسية (ز) تحسين البنية التحتية من أجل تطوير لقطاع الخاص (ح) رأس المال البشري	القوانين والسياسات