تمهيد

تتناول هذه الوثيقة الصلات التي تربط منطلق النظم الزراعية في التنمية بعمليات إعادة التأهيل والتعمير في مرحلة ما بعد الحروب، وتستند الوثيقة إلى الخبرات التي اكتسبها المؤلف خلال عمله مع منظمات ثنائية ودولية تعمل في تخطيط التنمية وإعادة التأهيل والتعمير وفي برامج الإغاثة على مدى العقدين الماضيين.

والحاجة إلى تحديد منطلق واتجاه مفاهيمي ضرورة عملية وليست مسألة نظرية فحسب، وهي ترجع إلى الدور الذي تقوم به منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في معالجة أوضاع ما بعد الصراعات. ويثير الموظفون الميدانيون وغيرهم من العاملين في إعداد وتنفيذ برامج إعادة التأهيل والتعمير في المناطق الريفية الأسئلة التالية على وجه التحديد:

- كيف تبدو حالة القطاع الريفي؟
- ما هي حالة الزراعة بعد سنوات من الحروب والصراعات المسلحة؟
- ما هي الأجهزة التي لا تزال تمارس عملها وتلك التي تحتاج إلى إعادة تأهيل وإصلاح؟
- ما هي المشكلات والأهداف الرئيسية؟
- ما هي القطاعات التي تحتاج إلى مساعدات وما نوع المساعدات؟
- ما هي الرؤى القصيرة والمتوسطة وطويلة المدى؟
- ما هي الصلة بين منظمات الطوارئ والبرامج الريفية لإعادة التأهيل؟
- ما هي الصلة بين منظمات الطوارئ ومنظمات التنمية؟

وفي حالة أفغانستان، مثلا، أجابت المنظمة على هذه الأسئلة بوضع استراتيجية زراعية. وكان من مهام البعثة متعددة الأطراف التي زارت أفغانستان في ١٩٩٦، تحليل النظم الزراعية فيها. وتولى خبير النظم الزراعية فحص القطاع الزراعي على مستوى المزارع والتأكد من أن استراتيجية إعادة التأهيل الشاملة تستجيب لاحتياجات المزارعين المنخرطين في هذه النظم. وتمثلت مسؤولية خبير النظم الزراعية في توفير معلومات على مستوى المزارع تتعلق بالإنتاج الزراعي والموارد الطبيعية المستخدمة وبتحليل الإمكانات المتاحة لأساليب

المشاركة في عمليات إعادة التأهيل متوسطة الأجل والإمداد بالمدخلات الزراعية. ويتضمن الملحق موجزا لعملية أفغانستان كمثال لتطبيق النظم الزراعية في التنمية في ظروف الصراعات المتشابكة أو في مرحلة ما بعد الصراعات.

وتهدف هذه الدراسة في الأساس إلى نشر استخدام تقنيات النظم الزراعية في التنمية بغرض تحديد أنسب الطرق لمساعدة الأسر الزراعية الصغيرة على استعادة إنتاجيتها الزراعية وتحسين مستويات معيشتها في أوضاع ما بعد الصراعات على نحو يتسم بالاستدامة والإنصاف، وإلى دعم عوامل الوقاية من تكرار مثل هذه الصراعات في المستقبل.

ويرجى أن تسهم هذه الدراسة في وضع منهج فعال لجهود الإغاثة وإعادة التأهيل والتعمير بما يخدم أهداف التنمية.

وتعتبر عمليات إعادة التعمير في أوضاع ما بعد الحروب إحدى حلقات إدارة الكوارث. فنجد أن حلقة إعادة التعمير وثيقة الصلة بالإغاثة وخاصة بإعادة التأهيل. وإن كان لكل من إعادة التأهيل والتعمير تعريف مستقل عن الآخر، فمن الصعب الفصل بينهما على أرض الواقع. ولذلك استخدم التعبيران كمترادفين في أحيان كثيرة لأنهما يعربان عن وجهين لنفس عملية الإنعاش في أوضاع ما بعد الحروب.

وقد أعدت الدراسة على النحو التالي: الفصل الأول بمثابة مقدمة تتناول القضايا العامة التي تتعلق بالإغاثة والتنمية. ويتضمن الفصل كذلك مقدمة قصيرة تعرض لأسلوب التنمية عن طريق النظم الزراعية وتتناول المشاكل الرئيسية لسكان الريف في أوضاع ما بعد الحروب. والفصل الثاني يستعرض بإسهاب العلاقة بين الإغاثة والتنمية. والفصل الثالث يطرح نظرة عامة عن الملامح والأطوار الأساسية في إدارة الكوارث مع التركيز على إعادة التأهيل والتعمير في أوضاع ما بعد الحروب. أما الفصل الرابع فيتناول الفلسفة والمنهجية الأساسيتين في أسلوب النظم الزراعية ومدى ملاءمتهما لبرامج إعادة التأهيل والتعمير وطبيعة علاقاتهما التي تربطهما بتلك البرامج.

أشرفت على إعداد هذه الوثيقة السيدة أنجليكا شوكر من إدارة شؤون المزارع واقتصاديات الإنتاج في منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، وقامت السيدة أندريا برليس بأعمال التحرير.

بيان المحتويات

تمهيد ج

الفصل الأول
المقدمة ١
معلومات عامة ١
مشكلات تواجه سكان الريف في مرحلة ما بعد الصراعات ٤
مقدمة لمنهج النظم الزراعية في التنمية ٧

الفصل الثاني
الربط بين الإغاثة والتنمية ٩
الفجوات ٩
الروابط ١١

الفصل الثالث
الإغاثة وإعادة التأهيل والتعمير ١٩
التعاريف والمفهوم ١٩
إدارة الكوارث ٢١
تزامن أطوار مواجهة الكوارث ٢٨
البلدان في أحوال ما بعد الصراعات ٣٣

الفصل الرابع
منهج النظم الزراعية في التنمية والتعمير ٣٩
النظم الزراعية ٣٩

تأثير الحروب على النظم الزراعية ٤٠
نسق الأهداف وإعادة التأهيل ٤٣
الأطراف العاملة الرئيسية ومسؤولياتها ٤٥
الخطوات والمراحل ٤٩
الأمن ٥٢
أهداف إعادة التأهيل والتعمير في نطاق النظم الزراعية ٥٣
قضايا أخرى ٥٣

الفصل الخامس
الموجز والتوصيات ٥٧

الملحق
تعزيز برامج إعادة تأهيل القطاع الزراعي وتنميته
في أفغانستان – موجز عنصر النظم الزراعية في مشروع
منظمة الأغذية والزراعة ٦١

المراجع ٧٣

الفصل الأول
المقدمة

معلومات عامة

من التنمية إلى الإنعاش

تصادف انهيار الحكم السوفييتي في التسعينات مع زيادة تركيز المجتمع الدولي على برامج الإغاثة من الطوارئ وإعادة التأهيل. وقد ارتبط الكثير من تلك البرامج بالآثار التي خلفتها الحروب والصراعات العرقية وغيرها من أشكال الكوارث التي صنعها الإنسان.

وكان لانتهاء الصراع الإيديولوجي والصراع على السلطة بين الشرق والغرب في أوائل التسعينات تأثير إيجابي وسلبي قويين على الهياكل السياسية والعسكرية والاقتصادية لعدد من بلدان الجنوب والمناطق المحيطة بالاتحاد السوفييتي السابق والخاضعة لنفوذه. فبينما انتهت الصراعات المسلحة وشرعت تلك البلدان في التحول إلى الديمقراطية، تسبب الفراغ السياسي والإيديولوجي وقصور تمويلها إلى اندلاع صراعات وحروب عرقية – وطنية دامية في البعض الآخر.

وفي هذا السياق، فقد الكثير من البلدان النامية أهميته الجغرافية – الاستراتيجية في نظر الجهات المانحة، وتحولت المساعدات لخدمة القضايا والأقاليم التي تخدم مصلحة الجهات المانحة (مصالح اقتصادية وسياسية مباشرة وغيرها من المصالح). بيد أن المساعدات تحولت في الوقت نفسه إلى خدمة قضايا إنسانية عالمية مثل:

- قضايا حقوق الإنسان (منها قضايا المرأة) والاحتياجات الأساسية (منها الأمن الغذائي)؛
- برامج الإغاثة من الكوارث وإعادة التأهيل (منها برامج للاجئين وبرامج للمحاربين الذين تم تسريحهم)؛
- العمل على استقرار عمليات السلام والتحول إلى الديمقراطية؛
- مكافحة المخدرات واستبدال المحاصيل المحظورة بغيرها؛
- المشاكل المتعلقة بالبيئة الفيزيائية الحيوية في العالم.

وأدت التغيرات التي طرأت على المستوى الدولي وانكماش ميزانيات الجهات المتبرعة، إلى تحول حاد في أرصدة المساعدات الموجهة للبلدان النامية من تمويل التنمية على

الأجل الطويل، إلى تمويل التنمية قصيرة الأجل في تلك البلدان. فحققت الموارد الموجهة لأعمال الإغاثة والمعونة الإنسانية قصيرة الأجل زيادة ملموسة منذ بداية الثمانينات. وتشير التقديرات إلى أن مجموع الموارد المقدمة لعمليات الطوارئ قد زادت بنسبة ٥٠٠ في المائة. وفي منظومة الأمم المتحدة، تخصص نسبة تكاد تصل إلى نصف إجمالي الموارد إلى عمليات الطوارئ. وبالنسبة لبرنامج الأغذية العالمي مثلا كان لتحول الغذاء عن أغراض التنمية إلى أغراض الإغاثة مغزى كبير. وفي ١٩٩٤، كان من بين كل ثلاثة أطنان من المعونة الغذائية المقدمة من برنامج الأغذية العالمي طنان وجها لأغراض إغاثة اللاجئين والنازحين إلى داخل البلدان ولضحايا الكوارث الطبيعية. واستخدم طن واحد من أغذية البرنامج لدعم مشروعات الغذاء مقابل العمل، وهو ما يعتبر تغير في الاتجاه المعاكس للوضع السائد في ١٩٨٩ (أنظر برنامج الأغذية العالمي، ١٩٩٤).

وكانت الحروب والصراعات العرقية والكوارث التي يسببها الإنسان وراء الكثير من آلام الناس وخاصة في إفريقيا وآسيا وفي المناطق المتاخمة لأوروبا. ويعتبر تدفق الأعداد الغفيرة من اللاجئين والنازحين إلى داخل البلاد من أسوأ العواقب الناتجة عن تلك الصراعات.

وإزاء جسامة الكوارث، بادرت منظمات المعونة الإنسانية بتقديم مساعدات الإغاثة بصورة مباشرة. فرصدت مبالغ كبيرة إلى برامج الطوارئ وإعادة التأهيل غالبا دون أن تسبقها عمليات تحضيرية سليمة أو تتبعها عمليات رصد لتقييم أثر هذه المساعدات.

وفي هذا السياق، تستمر تدابير الإغاثة في العادة إلى ما بعد انتهاء حالة الطوارئ بأبعادها المعروفة، وإلى أن تسمح الأوضاع بتنفيذ برامج للتنمية المستدامة (أنظر الإطار رقم ٧ في الفصل الثاني).

من الإغاثة إلى إعادة التأهيل

وبموازاة الصراعات الجديدة، والاضطرابات الاجتماعية والتحركات المستجدة للاجئين، ظهرت عدة مبادرات تسعى إلى إقرار السلم في أنحاء متفرقة من العالم. وقد ارتبطت تلك المبادرات بجهود إعادة التأهيل والتعمير، والعودة إلى الوطن والاندماج في المجتمع من جديد بما في ذلك إدماج الجنود أو المحاربين بعد تسريحهم.

وتعكس صورة العالم اليوم نماذج للنجاح والفشل، فقد تتزامن جهود السلام مع تأجج الصراعات في نفس المنطقة، حتى أنه قد يختلط الأمر في بعض الأحيان في ما إن كان السائد هو الحرب أو السلم.

وفي هذا المناخ من عدم الاستقرار والذي يشهد تغيرات اجتماعية وسياسية مستمرة، وغالبا ما يتسم بضعف السلطة المركزية للدولة أو تعطلها تماما، يصعب تخطيط المشروعات والبرامج وتنفيذهما. وتشكل الإغاثة ومشروعات إعادة التأهيل النمط السائد للمساعدات.

وتعتبر منظمات الإغاثة الإنسانية الدولية، والمنظمات غير الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية المحلية الأطراف الفاعلة الرئيسية في هذه الحالات. وتظل هي الأطراف الرئيسية الفاعلة على الساحة حتى وإن حدث تحول صوب مزيد من الاستقرار والسلام.

وإزاء امتداد الصراعات لفترات طويلة وارتفاع تكلفة معونة الطوارئ (أنظر الإطار رقم ١) فضلا عن الشك في جدوى ذلك النمط من معونة الطوارئ أو الإغاثة الذي يمتد عبر سنوات في تقديم الدعم لعملية السلام، تحولت منظمات المعونة الإنسانية إلى النهوض ببرامج لإعادة التأهيل أو الإدماج ليست مؤهلة فنيا للقيام بها (وغالبا لا تدخل ضمن اختصاصاتها).

وفي الوقت نفسه، ظلت منظمات التنمية التقليدية في منأى عما يحدث، غير مهتمة بالكشف عن خبرتها الفنية عن طريق السعي النشيط للفوز بالمشروعات والتنافس مع غيرها من الوكالات التنفيذية المؤهلة لذلك.

وعلى الرغم من أن معظم الفئات المستهدفة كانت تتألف من صغار المزارعين من محدودي الموارد، فقد ظلت الوكالات الفنية المتخصصة لا تشارك تقريبا، فضلا عن أن منهج النظم الزراعية في التنمية لم يؤخذ به.

الإطار ١
تكلفة معونة الإغاثة

تعتبر الإغاثة باهظة التكلفة مقارنة بالموارد المتاحة لبرامج التنمية أو برامج التعاون الفني. وفي أفغانستان، يتجاوز متوسط استهلاك الفرد من دقيق القمح ٢٠٠ كيلوغرام في السنة. وتفيد وكالات المعونة الإنسانية أنه لا يزال هناك مليون فرد يحتاجون إلى الغذاء. وقد تبلغ التكلفة الإجمالية للطن من القمح في أفغانستان ٥٠٠ دولار أمريكي شاملة النفقات الثابتة حتى يصل إلى المستفيد. وبذلك تبلغ تكلفة المعونة غير الإنتاجية لاستهلاك واحد على عشرين من الشعب الأفغاني نحو ١٠٠ مليون دولار في السنة. ويشير هذا الرقم إلى حجم المعونة المالية اللازمة لقطر واحد، وهو مبلغ قلما تحصل عليه البرامج الإنمائية.

مشكلات تواجه سكان الريف في مرحلة ما بعد الصراعات

تؤثر المشكلات التي يواجهها سكان الريف في أوضاع ما بعد الصراعات على قطاعات مختلفة. ومن المشكلات النمطية (أنظر أيضا الإطار رقم ٢) ما يلي:

- الهياكل الاجتماعية والعمرانية الأساسية في المناطق الريفية (المنازل، الطرق، الكباري، المدارس، العيادات، محطات توليد القوة، الاتصالات السلكية واللاسلكية، الكهرباء، الطاقة المنزلية، وغيرها...) مدمرة أو معطلة أو لم تكن موجودة أصلا.
- الوصول إلى الأراضي الزراعية مستحيل بسبب الألغام الأرضية أو استمرار القتال.
- فرص الحصول على الأراضي الزراعية ومرافق تجهيز المحاصيل محدودة أو غير متاحة بسبب حالة عدم وضوح الملكية، مثل الحال في رواندا أو يوغوسلافيا السابقة، حيث أصبحت الأراضي التي كانت مملوكة للدولة والمنازل تشغلها فصائل أخرى.
- وسائل النقل والمواصلات قاصرة بسبب عدم استتباب الأمن تماما.
- نقص مياه الري نتيجة إهمال منشآت شبكات الري، أو عدم صيانتها، أو تدميرها أو إساءة استخدامها.

الإطار ٢
تحديد المشكلات

في إطار إعادة التأهيل والتعمير، تعد المشكلات هي الحالات التي تعتبرها المجتمعات المستهدفة أوضاعا سلبية يتعين تغييرها أو تحسينها. وينبغي تحليل المشكلات والتعرف على أسبابها ونتائجها بحيث يمكن استخلاص الأهداف المجدية وسهلة التنفيذ.

ترتبط المشكلات وأسبابها ارتباطا وثيقا بالناس وبفئات أو منظمات. ولذلك يتعذر أن نتحدث عن المشكلات إلا إذا اكتملت الصورة برمتها ووضحت الرؤية بشأن الفئات والأفراد والمؤسسات صاحبة المصلحة والتي تقوم بدور في العملية.

وتحليل الوضع الإشكالي يتطلب تحليل المشكلات وما بينها من روابط، وتحليل أهداف الفئات المشمولة مباشرة أو بصورة غير مباشرة، والإمكانيات المتاحة لها، والصعوبات التي تواجهها.

المصدر: الوكالة الألمانية للتعاون التقني، ١٩٨٨، ١٩٩٥(أ).

- أسواق المستلزمات الزراعية والإنتاج الزراعي معطلة أو في حكم ذلك، مما يترتب عليه نقص البذور، والأسمدة، والكيماويات الزراعية، واللقاحات والأدوية البيطرية، والأسواق لتصريف الإنتاج الفائض عن الحاجة، إلخ.
- نظم الائتمان التقليدية والرسمية معطلة.
- الميكنة الزراعية غير متاحة (بسبب السرقة، التدمير أو نقص الطاقة، أو الوقود، أو قطع الغيار أو الخدمات الأخرى).
- نقص الأيدي العاملة المؤهلة وغير المؤهلة على حد سواء (بسبب حالة اللجوء أو الهجرة).
- العائدون إلى ديارهم يعانون نقص الموارد اللازمة للاندماج اقتصاديا واجتماعيا (الأرض، رأس المال، المستلزمات).
- المحاربون السابقون والجنود المسرحون يعانون نقص الموارد اللازمة لاندماجهم اقتصاديا واجتماعيا في المجتمع من جديد.
- الحكومة المركزية والإدارة الإقليمية معطلة.
- مرافق تجهيز الإنتاج الزراعي معطلة.
- الهياكل الخاصة بالأسر الزراعية تغيرت وازدادت ضعفا (زيادة عدد الأسر التي يرأسها عائل واحد، كذلك عدد الأرامل، وانخفاض نسبة الذكور بين السكان، إلخ.).
- زيادة حجم الفئات المعرضة ونسبتها من مجموع السكان (المعوقون، الأيتام، المصابون بصدمات نفسية، المعدمون، وغيرهم...).
- التماسك الاجتماعي والثقافي تعرض للتفكك بسبب الحرب، والصدمات النفسية، والصراعات العرقية، والمذابح وعمليات الإبادة الجماعية.
- فقدان الناس للثقة في المؤسسات الاجتماعية والحكومية وفي مستقبلهم برمته.

ويلاحظ أن الأضرار التي لحقت بقطاع الزراعة تعزى في الغالب إلى التأثير غير المباشر للحرب أكثر مما تعزى إلى تأثيرها المباشر (القنابل والقصف، إلخ.).

ودون التقليل من تأثير الدمار الذي لحق بالهياكل المادية (مثل شبكات الري) من جراء الأعمال الحربية، تجدر الإحاطة بالتأثير غير المباشر للحرب الذي يتمثل في حالة العجز التي أصابت المجتمع، والتغييرات الاجتماعية والاقتصادية التي تعرضت لها المنظمات والهياكل والعلاقات والعمليات (النظم)، باعتبار أن التغيرات التي تصيب نظم الحياة قد تؤدي عواقبها المتتالية إلى تدمير المرافق ذاتها. وما أصاب مرافق الري في أفغانستان (الإطار

الإطار ٣

تأثير الحرب على الري في أفغانستان

كانت الأعمال الحربية أقل تدميرا لمنشآت الري في أفغانستان من تأثير نزوح السكان وتركهم هذه المنشآت دون رعاية. وقد عاد الكثير من اللاجئين إلى قراهم بعد عام ١٩٩٢ وحاولوا استخدام منشآت الري التي تركوها.

وكان من اليسير إعادة استخدام نظم الري التقليدية ذات الهياكل المؤقتة، رغم نقص الأيدي العاملة، أما تشغيل منشآت الري الأكبر فكان أكثر صعوبة وتزداد صعوبته مع زيادة حجم المنشآت نظرا لمشاكل الترسيبات في الترع وتقسيم المنطقة وخضوعها لزعامات محلية مختلفة. وبالتالي كان من الصعب إعادة تأهيل جزء كبير من شبكات الري لأسباب لا ترجع إلى مشكلات فنية يستعصى حلها على المزارعين.

وإن كان قد يتراءى للبعض أن شبكات الري الحديثة ذات الهياكل الدائمة أقل عرضة للدمار من الوسائل التقليدية للري، فقد كانت الحرب أشد تأثيرا عليها. وتعطلت معظم الهياكل في شبكات الري الحديثة غير المرنة (الثابتة)، لأسباب لا ترجع فحسب إلى سرقة بعض أجزائها الميكانيكية أثناء الحرب، بل ترجع كذلك إلى تشغيل البوابات بدون دراية فنية أو تعطلها (إقفال بوابات الطرد وفتح بوابات مداخل المياه) مما أدى إلى تراكم كميات كبيرة من الرواسب أمام البوابات أفضى إلى تغير في مستوى انحدار النهر أو إلى توسيع قاعه. وعند حدوث ذلك، تزداد تكلفة إصلاح مداخل المياه بقدر كبير في الأجل المتوسط (يستلزم إجراء أشغال كبرى لتهذيب النهر) وقد تصبح عمليات مستحيلة على الأجل البعيد (موقع المدخل الرئيسي قد يصبح غير مجد فنيا أو اقتصاديا).

وتشير التقديرات إلى أن نحو ١٠ في المائة من مجموع شبكات الري في أفغانستان قد لحقت بها أضرار مباشرة بسبب الحرب. وأن ٤٠ في المائة أخرى قد تضررت (وخاصة الشبكات كبيرة الحجم) بسبب عدم الصيانة مما أدى إلى تدفقات غير محكومة (السيول) إلى الشبكة وتغرين الترع.

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، ١٩٧٧.

رقم ٣) مثال لذلك. ويمكن أن نستخلص من هذه التجربة أن الكثير من مشكلات إعادة تعمير القطاع الزراعي في مرحلة ما بعد الحروب قد يتعذر حلها عن طريق إصلاح المنشآت العمرانية (الهياكل الأساسية والمرافق) فحسب، بل قد تحتاج إلى أشكال أكثر تعقيدا من المساعدة تشمل مساعدة الفئات المستهدفة باعتبارها الفئات المستفيدة مباشرة والجهة الفاعلة في إعادة التأهيل والتعمير. وهو من الجوانب المهمة التي يشملها أسلوب النظم الزراعية في التنمية.

مقدمة لمنهج النظم الزراعية في التنمية

تستعرض المقدمة التالية الملامح الرئيسية لمنهج النظم الزراعية في التنمية كأساس لتوضيح الفصل التالي. يقدم الفصل الثالث عرضا شاملا لأسلوب النظم الزراعية في التنمية وهو أسلوب تناولته المنظمة في عدد من منشوراتها بالتفصيل (الصادرة في١٩٨٩، ١٩٩٠، ١٩٩٤، ١٩٩٥).

نشأ أسلوب النظم الزراعية في التنمية من منهجية بحوث النظم المتعلقة بالمزرعة. وقد تم وضع هذه المنهجية في الأساس نتيجة تعاون بين العلوم الفنية والاجتماعية في مجال البحوث الزراعية. ونشأ الوعي بها من إدراك قصور الثورة الخضراء عن الوصول إلى فقراء المزارعين من محدودي الموارد في بعض الأقاليم. وفي الوقت نفسه، كان لا بد من التسليم بعدد من النتائج والتجارب في هذا السياق وتتمثل في ما يلي:

- النظم الزراعية المتشابكة تتألف من أنشطة زراعية وغير زراعية؛
- المزارعون يفهمون بيئاتهم ويتصرفون بمنطق سليم في ما يستخدمونه من أساليب؛
- المزارعون يتصرفون بأسلوب تلقائي في إجراء التجارب لتحسين الإنتاج؛
- يستطيع المزارعون أن يسهموا في تحسين النظم الزراعية وينبغي إشراكهم في التخطيط والتنفيذ.

في منتصف الثمانينات، شاركت المنظمة بنشاط في وضع أسلوب للنظم الزراعية في التنمية يرتكز على الأسرة ويقر بضرورة إدماج المزارعين في جميع الخطوات التي تشملها دورة المشروع. وطبقا لأسلوب النظم الزراعية في التنمية، يلعب المزارع دورا مركزيا في تحديد البرامج وتنفيذها. ويعتبر أسلوب التنمية عن طريق النظم الزراعية أسلوبا متعدد المجالات يسهّل عملية الربط بين الجهات الفاعلة وعملية التنمية الزراعية. ويؤكد الأسلوب على دور الأسر الزراعية وأعضائها في تحديد المشكلات والاحتياجات والأهداف.

وتستطيع هذه الأسر أن تزيد من دخلها وترفع من مستوى معيشتها بأن تزيد من إنتاجيتها من خلال أسلوبين: الأخذ بتكنولوجيا محسنة ووضع السياسات والنظم المساعدة ذات الصلة (إشراك القطاع الخاص، وضع البرامج الإنمائية وتوفير الإرشاد الزراعي، إلخ.).

تعمل النظم الزراعية في التنمية في اتجاهين: أولا، فهم أوضاع الأسر الزراعية، وبيئة عملها والإمكانيات المتوافرة لها، والصعوبات التي تواجهها، ثم اختبار الحلول الممكنة لمواجهة تلك الصعوبات. وثانيا، نشر الحلول التي تبدو ملائمة بين مجموعة الأسر التي تواجه نفس المشكلات.

وأسلوب النظم الزراعية في التنمية أداة عامة تستخدم في تحليل مشروعات التنمية الريفية، وتركز على برامج التنمية لا على المنشآت العمرانية للتنمية.

ينطوي التركيز على المزارعين تحديد أصحاب المشكلة، أي الأطراف الفاعلة الرئيسية. ويعتبر أسلوب النظم الزراعية المزارعين فئة أوتيت من الذكاء ما يؤهلها لطرح اقتراحات سليمة بشأن الأساليب الممكنة لحل مشكلاتها.

ومنطلق النظم الزراعية يعتبر الزراعة عملية متشابكة. ويتمسك بفلسفة المشاركة، حيث تشارك الأطراف الفاعلة ليس في تحديد مشكلاتها ورسم أهداف برنامجها فحسب، إنما تشارك أيضا في عملية التنفيذ. وتسند النظم الزراعية المسؤولية الرئيسية إلى الطرف الرئيسي الفاعل.

وتقر النظم الزراعية على نحو واضح بأهمية الرصد والتقييم وتضع في اعتبارها الطبيعة النسبية للمداخلات في الهياكل المتشابكة.

تتألف بيئة النظام الزراعي من عناصر طبيعية وعناصر بشرية، ولا يتحكم المزارع في النظام إلا جزئيا. وتحدد العناصر الطبيعية نمط الإنتاج الزراعي وإمكانياته، بينما يحدد العامل البشري ما يمكن أن يخرج من التشكيلة الفيزيائية الحيوية من العناصر الطبيعية. وهذه العملية لها جانبان: جانب داخلي (ينبع من الفرد) وجانب خارجي (ينبع من الإطار الاجتماعي – الاقتصادي والمؤسسي). ففي حين تسيطر أسرة المزرعة على الجانب الداخلي، تكاد العوامل الخارجية أن تخرج عن سيطرة المزارع تماما.

ونستطيع أن نطبق العوامل والعلاقات الوارد وصفها أعلاه لرصد المناطق التي تأثر فيها النظام الزراعي بالحرب بحيث تستهدفها عمليات إعادة التأهيل والتعمير.

الفصل الثاني
الربط بين الإغاثة والتنمية

الفجوات

أدى تسارع معدلات الطوارئ وامتدادها لفترات طويلة إلى أن أصبح الفصل بين مساعدات التنمية ومعونات الإغاثة جزءا من المشكلة أكثر منه حلا لها.

ومنذ سنوات طويلة، والخبراء في كافة أنحاء العالم عاكفون على إنشاء أجهزة للتمويل والتخطيط والتنفيذ بهدف ربط الإغاثة بالتنمية. ويرمي هذا الربط إلى تنفيذ برامج للإغاثة ذات منحى تنموي، تسمح بالانتقال المبكر من منهج مواجهة الطوارئ إلى منهج التنمية من ناحية، وتسمح بإدماج التدابير التي تخفف من وقع الكوارث في صلب برامج التنمية من ناحية أخرى (أنظر الإطار رقم ٤).

والمساحة المتاحة للربط بين الإغاثة والتنمية تتوقف على نمط الكارثة. فهناك فروق كبيرة بين حالات الطوارئ التي يتسبب فيها الإنسان (الحروب والصراعات المدنية)، والكوارث الطبيعية المفاجئة (الزلازل والفيضانات) والكوارث الطبيعية الزاحفة (الخسائر في المحاصيل بسبب الجفاف، والآفات والأمراض).

وقد تسارعت وتيرة الكوارث التي صنعها الإنسان حتى أصبحت اليوم تستأثر بنحو ٨٠ في المائة من مساعدات الطوارئ التي يقدمها برنامج الأغذية العالمي (أنظر أيضا البنك الدولي، ١٩٩٧). وتبدو إجراءات رفع مستوى الوقاية والتأهب لمواجهة الكوارث التي يصنعها الإنسان إجراءات صعبة ومتشابكة فضلا عن أن إجراءات إعادة التأهيل تتأخر في معظم الأحيان.

لقد زادت خبرتنا في الربط بين الإغاثة والتنمية بالنسبة للكوارث المفاجئة والكوارث الناتجة عن الجفاف، حيث يوجه التركيز إلى تحسين إمكانات التنبؤ (نظم الإنذار المبكر) بالكوارث، وبرامج التأهب لمواجهتها والوقاية منها.

والمشكلة الرئيسية التي تشغل الكثير من المنظمات المشاركة تتمثل في كيفية الربط بين عنصر الإغاثة وعنصر التنمية، ولا تكمن المشكلة في الجوانب الفنية بل تتعلق بهيكل مساعدات الطوارئ والمساعدات الإنمائية برمتها.

الإطار ٤

منظمة الأغذية والزراعة في أفغانستان

خاضت أفغانستان حربا أهلية على مدى السبع عشرة سنة الماضية، كان من آثارها زيادة أعداد اللاجئين إلى أكثر من خمسة ملايين لاجئ. وكانت مساعدات الإغاثة الثنائية والدولية قصيرة الأجل، لاسيما التي قدمت منذ عام ١٩٨٨، تهدف إلى الإبقاء على حياة مختلف الفئات المستهدفة أولا وبشكل مباشر. وعلى الرغم من النجاح الذي أحرزته الجهود الرامية إلى إعادة التأهيل وعودة الأفغان إلى ديارهم منذ ١٩٩٣، ظلت المساعدات على حالها في الأساس: معونة قصيرة الأجل للإغاثة لا تسعى إلى الاستدامة أو تتطلع إلى إحداث تأثير طويل الأجل.

وكان غياب الآليات الفعالة للدولة والتغييرات المستمرة في تشكيل السلطة المحلية والصعوبات المالية من الأسباب الرئيسية التي حدت ببرامج المساعدات الثنائية والدولية إلى أن تواصل تركيزها على أشكال من معونة الإغاثة محدودة ومؤقتة. وثارت الشكوك فيما إذا كانت معونة الطوارئ والإغاثة التي تواصلت على مدى السنين قد أحدثت تأثيرا إيجابيا في تعزيز عملية السلام واستقرار الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية بشكل عام.

غير أن هناك بعض الاستثناءات لهذا الوضع العام. فقد شاركت منظمة الأغذية والزراعة بشكل مباشر في إعادة تأهيل الزراعة في أفغانستان منذ عام ١٩٨٨. وللمنظمة حضور قوي في عملية إعادة التأهيل الجارية في سياق برنامجين رئيسيين:

- **الإنتاج المتكامل للمحاصيل والغذاء في أفغانستان:** ويشمل هذا البرنامج إنتاج المحاصيل والبذور، والمنتجات البستانية، ووقاية النباتات، كما يستهدف نقل قطاع المحاصيل من مرحلة الإغاثة وإعادة التأهيل إلى مرحلة التنمية المستدامة.
- **الإنتاج الحيواني والصحة الحيوانية:** يهدف هذا المشروع إلى الارتقاء بقطاع الثروة الحيوانية من مرحلة الإغاثة وإعادة التأهيل إلى مرحلة الإنتاج والصحة الحيوانية المستدامة.

وكشف المشروعان عن الخيارات البديلة لمساعدات الإغاثة وعن إمكانية تنفيذ برامج تتجه إلى التنمية في حالات الصراع التي تغيب فيها سلطة حكومة مركزية بالمعنى المتعارف عليه.

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، ١٩٩٧.

يلخص الجدول رقم ١ أهم الاختلافات بين المنطلقين الرئيسيين: المنطلق التقليدي الذي يسعى إلى إعادة التأهيل عن طريق الإغاثة من ناحية، ومنطلق يسعى إلى إعادة التأهيل والتعمير عن طريق التنمية (النظم الزراعية ودورها في تحقيق التنمية) من ناحية أخرى. وتتمثل بعض الاختلافات الرئيسية بين المنطلقين في ما يلي:

- الوزارات والأجهزة في البلدان المانحة تشرف على مختلف الميزانيات، وبنود الميزانيات تتسم بالصرامة في تحديد أغراض التمويل، ونادرا ما تسمح بتمويل مختلط، وغالبا ما تتولى وزارة الخارجية مسؤولية معونات الطوارئ بينما تتولى وزارة التعاون التقني مسؤولية التمويل الإنمائي.
- معونة الإغاثة تختلف عن معونة التنمية في منطلقها ودوافعها وأهدافها (الرحمة والإنسانية مقابل التنمية).
- مهام المنظمات المنفذة تختلف: مهمة إنسانية مؤقتة مقابل مهمة متخصصة وتقنية دائمة.
- الإجراءات الخاصة بالميزانيات والأطر الزمنية للتمويل تختلف: برامج قصيرة الأجل (سنة واحدة) مقابل برامج طويلة الأجل (سنتان أو أكثر).
- الصفات المهنية للعاملين مختلفة.
- أنماط إدارة المشروعات تختلف: إدارة مشروعات لإنجاز عمل مقابل إدارة مشروعات لإحراز أهداف.
- ارتبطت معونات الإغاثة بشكل مؤسسي بطلب تتقدم به حكومة قائمة ومعترف بها دوليا، بينما معونة الطوارئ لا تشترط بالضرورة تقديم طلب رسمي من إحدى الحكومات وغالبا ما تمنح دونه.

الروابط

تدرك معظم منظمات الإغاثة الكبرى الحاجة إلى الربط بين الإغاثة والتنمية وتسعى إلى تنفيذ مشاريع للإغاثة وإعادة التأهيل تشمل عناصر للتنمية المستدامة. بيد أن معظم مشاريع إعادة التأهيل الزراعية التي نشأت عن عمليات إغاثة، تفتقر إلى أساليب منهجية بالمعنى المعروف، ولا ترمي إلى تحقيق أهداف، أو تستند إلى نظم زراعية على الإطلاق.

ولا غرابة في ذلك، حيث أن المنظمات الإنسانية تركز على معونة الإعاشة ولديها أجهزة تنظيمية وموظفون متخصصون في مساعدات الطوارئ، ولكنها مع ذلك تفتقر إلى القدرة

الجدول ١
أساليب إعادة التأهيل والتعمير

الخصائص	أساليب تقليدية تستهدف الإغاثة	أساليب تستهدف التنمية (تستند إلى النظم الزراعية)
الهدف الشامل	لا توجد صيغة واضحة للهدف بل يستند المشروع إلى افتراضات مثل: • أن حالة السلم ستستمر والأنشطة الحرجية ستخف وطأتها • أن الوضع الاقتصادى سيظل مستقرا	الهدف محدد في صيغة واضحة مثل: • الاسهام في تعزيز السلم • العمل على استقرار الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية الشاملة
الأهداف	غالبا لا تكون محددة في صيغة واضحة: الغرض من المشروع يتمثل في مستوى النتائج والأنشطة مثل: • إعادة تأهيل الهياكل الأساسية في الريف • إصلاح شبكات الري، وغيرها • توفير مواد البناء • الإمداد بمستلزمات الزراعة	الغرض من المشروع وأهدافه المباشرة واضحة، مثل: • إحياء عملية التنمية الزراعية المستدامة • وضع استراتيجية لإعادة تعمير القطاع الزراعي • تمكين المزارعين من إنتاج بذور محسنة لتلبية احتياجاتهم • إعادة تأهيل الخدمات البيطرية للوصول بها إلى حد الاكتفاء الذاتي، إلخ.
مؤشرات الإنجاز	ربط الإنجازات فقط بمستوى الإنتاج وغيره من النتائج المحققة	يتم التحقق من الإنجازات بقياسها موضوعيا، تحديد قياسات تفيد في التحقق من إنجاز الأهداف ومعدل الانتاج من حيث الكم والكيف والزمن والموقع والفئة المستهدفة.
الحافز	توافر الموارد الخارجية أي العرض (تتوقف البرامج مع توقف التمويل)	يعتمد على التمويل الخارجي، ولكنه يتجه إلى تلبية احتياجات المزارعين (الحافز هو الطلب)
المنشأ	تنشأ البرامج من أنشطة الإغاثة ومنظماتها وترتبط بالمعونة الإنسانية (استكمال برامج الإغاثة)	تنشأ عن فلسفة التنمية ومنظماتها
الموارد	تقتصر على موارد خارجية في الغالب	تحشد موارد المزارعين وقدراتهم، وتدمج مساهمات الفئات المستهدفة
المدخلات	المنشآت العمرانية الأساسية: إمدادات مباشرة من المدخلات وإصلاح الهياكل الأساسية، إلخ.	البرامج: الاستشارات والتدريب والبيانات العملية؛ وتطوير البرامج والمنظمات، وتعزيز القدرات والكفاءات
التخطيط	استخدام مناهج إحصائية، دراسات مكتبية، منهج استنتاجي، تخطيط يتجه من العام إلى الخاص، تخطيط على المستوى الكلي (الوطني)	منهج يعتمد على المشاركة والتجربة العملية، تخطيط يتجه من المحلي إلى الأعم، صعودا من مستوى المحليات والوحدات

الجدول ١ (تابع)

الخصائص	أساليب تقليدية تستهدف الإغاثة	أساليب تستهدف التنمية (تستند إلى النظم الزراعية)
دور الحكومة	الدور الحكومي جوهري في تخطيط وتنفيذ المشروعات	الحكومات دورها مهم ولكنه ليس جوهريا، الخدمات والإمدادات من المستلزمات تطلب من منظمات اجتماعية واقتصادية
دور القطاع الخاص	هو ذات الدور في أوضاع ما قبل الحرب	دور القطاع الخاص يتأثر بالحرب شأنه شأن الإدارة المركزية للدولة
دور المنظمات غير الحكومية	المنظمات غير الحكومية الدولية لها دور مهم في التنفيذ (دور مؤقت)	المشاركة المحلية أساسية: وإن كانت صفة الجهة قد تختلف (شركة قطاع خاص، وحدة تابعة لجهاز إداري، إلخ.)
المنطقة المستهدفة	مستوى القطر، مجموع سكان الريف	منطقة محلية أو إقليمية
الفئات المستهدفة	مجموع سكان الريف	فئات نوعية
التقييم	على مستوى الإنتاج فقط	تقدير الأثر المحرز
نوع التمويل	معونات إعاشة قصيرة الأجل	مساعدات إنمائية متوسطة وطويلة الأجل
الوزارات التابعة للجهات المانحة	وزارة الخارجية	وزارة التعاون التقني
مؤهلات العاملين	قانون دولي، نقل وإمداد، إدارة أعمال، مواجهة حالات الطوارئ	تخصصات تقنية، اقتصادية –اجتماعية، تخطيط
الشركاء التنفيذيون	منظمات غير حكومية، منظمات حكومية	استشاريون، معاهد بحوث، هيئات حكومية منظمات غير حكومية
مهام الوكالات التنفيذية	مهام إنسانية مؤقتة	مهام تقنية دائمة
الفلسفة	مشاعر إنسانية تحض على مساعدة الغير	مهنيون متخصصون في تأهيل الفئات المستهدفة لتمكينها من أن تساعد نفسها، ورغبة في تعزيز التنمية المستدامة
الإدارة	تهدف إلى أداء العمل مما قد يقتضي اتخاذ قرارات مكتبية، ومراقبة المدخلات	تتجه نحو تحقيق هدف عملي وتقييم التأثير المحقق
المستلزمات	توزيع السلع (لتلبية الاحتياجات الأساسية)	توفير الخبرة بالإضافة إلى سلع وخدمات وتدريب على مستوى خاص

على إجراء عمليات إنمائية على نطاق واسع، فضلا عن أن مشروعات الطوارئ التي تمولها قصيرة الأجل (سنة واحدة) ولا يفي تمويلها باحتياجات برامج إعادة التأهيل والتعمير سواء المتوسطة أو طويلة الأجل.

فنجد أن مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين على سبيل المثال، وهو على رأس المنظمات الدولية العاملة في مجال الطوارئ، يضم بين موظفيه نسبة لا تزيد على ٥ في المائة من الفنيين (زراعيون، خبراء في التخطيط العمراني، اقتصاديون، مهندسو مياه، أخصائيون صحيون، اجتماعيون، وخبراء في علم الأعراق البشرية). أما غالبية العاملين في المفوضية فلديهم خبرة سابقة في مجال حماية اللاجئين وجمع التبرعات والقانون الدولي والسياسة والنقل والإمداد والإدارة. وتقوم المنظمات غير الحكومية في العادة بتوفير الفنيين الميدانيين للمفوضية.

كذلك، فإن التغير في دور السلطة المركزية وفي أوضاعها في مرحلة ما بعد الصراعات يعد من العوامل المهمة التي تؤثر على العلاقات بين الإغاثة والتنمية المستدامة. وقد يكون التغير إيجابيا أو سلبيا.

وكثيرا ما يقتضي الوضع تشغيل المشروعات دون وجود وكالة حكومية نظيرة بالمعنى المتعارف عليه، أو دون وجود سلطة وطنية تحظى باعتراف عام في القطر (مثل الحال في أفغانستان والصومال على سبيل المثال) وهي مشكلة تواجه الكثير من الجهات الثنائية والمنظمات الدولية المانحة. فغالبا ما تحتاج مشروعات المساعدة الإنمائية الثنائية التي تمتد لسنوات عديدة إلى إبرام عقود رسمية مع حكومات معترف بها حتى تصرف الموارد من وزارات المالية. ولا يشترط إبرام مثل هذا الاتفاق في العادة بالنسبة لتمويل المساعدة الإنسانية قصيرة الأجل. فإن كان القطر المتلقي للمساعدة لا تتوافر له سلطة مركزية معترف بها رسميا في مرحلة ما بعد الصراعات، يكون لدى المتبرعين الاستعداد للدخول في ترتيبات لا تقتضي اتفاقيات ثنائية مباشرة، كأن تكون خليطا من تدابير الطوارئ وإعادة التأهيل قصيرة الأجل (سنة واحدة). ومن الأيسر تبرير مثل هذه التدابير (بواسطة البرلمان، ووزير المالية) باعتبارها معونة إنسانية للإعاشة، وهي في الوقت نفسه تحظى بقبول سياسي شديد.

وللأسباب نفسها، تفضل الجهات المانحة أن يكون لمنظمات الطوارئ دور حتى وإن كانت التدابير المطلوبة تتجاوز مرحلة الإغاثة وتتجه إلى تحقيق أهداف إعادة التعمير والتنمية في الأجلين المتوسط والطويل.

وبناء على ذلك، تخضع فكرة مواجهة الكوارث بكافة أساليب مشروعاتها (أسلوب إدارة المشروعات، ونوعية الأداء الفني) لفلسفة معونة الطوارئ.

وينطوي أسلوب الطوارئ ضمنا على فكرة مفادها أن تقديم السلع والخدمات للمحتاجين إليها، يجعلهم يتمكنون بعد ذلك، تلقائيا، من مساعدة أنفسهم. ويتميز هذا الأسلوب بأنه مؤقت ويسعى لسد الفجوة المرحلية، ويمثل علاقة أحادية الاتجاه مفادها "إني أساعدك"، غير أن أسلوبها غير قابل للاستدامة بمفرده.

وعلى عكس العلاقة الأحادية الاتجاه في أسلوب الرعاية، تطرح التنمية عن طريق النظم الزراعية مبدأ التنمية ثنائية الاتجاه وتستند إلى مبدأ "سوف أساعدك على تلبية حاجتك حتى تساعد نفسك على أساس مستديم".

لا تستخدم معونة الطوارئ نظما سليمة للتخطيط والرصد والتقييم، ولا تجري تقديرا للتأثير المحقق من المعونة مثل الحال في أسلوب الإدارة الحديثة للمشروعات (أنظر الإطار رقم ٥). وفي أعقاب الكارثة، كثيرا ما تنفذ القرارات على عجل دون توخي الحرص على سلامة التقدير السريع أو الالتزام بإجراءات تخطيط المشروعات. وفي الكثير من الأحيان، تتخذ تدابير ليست لها أهداف أو مخرجات أو مؤشرات سليمة للإنجاز. وغالبا ما يقتصر تصميم الإجراءات على وصف الأنشطة وتحديد الكم المادي للسلع والخدمات التي يجري توريدها. وبذلك يكون الدافع للعملية هو العرض (الجهة المانحة).

أما أساليب الإغاثة وإعادة التأهيل ذات المنحى التنموي فهي تعترف بأن القدرة على مساعدة الذات لا تأتي تلقائيا، وبالتالي تسعي إلى توفير الدعم لتعزيز القدرة على مساعدة الذات. كما تعترف بحجم المشكلة وأمدها، وتقارن تكلفتها بفوائدها الاقتصادية.

الإطار ٥

تقييم مشروعات الإغاثة وإعادة التأهيل

"لا تزال عمليات تقييم الإغاثة إلى اليوم، أي في حالة إجرائها، تقتصر غالبا على إعداد بيان بالمستلزمات من السلع والخدمات التي تم توفيرها. ويصدق ذلك حتى على عمليات إعادة التأهيل حيث لا يلتفت غالبا إلى التحقق من التأثير الذي وقع على النسيج الاجتماعي للمستفيدين".

المصدر: الوكالة الألمانية للتعاون التقني، ١٩٩٦(أ).

وأساليب النظم الزراعية في التنمية تتوافر فيها كافة العناصر التي تحتاج إليها برامج إعادة التأهيل والتعمير ذات المنحى الإنمائي في القطاع الريفي. وهي كفيلة بأن تضيف إلى العملية بعدا جديدا من منطلق التجربة والبحوث والتنمية.

وكانت قضية الربط بين الإغاثة والتنمية من القضايا التي تناولها المجتمع الدولي على مدى سنوات عديدة دون أن يصل إلى الربط بينهما. فلا تزال معظم مشروعات الإغاثة وإعادة التأهيل، لأسباب عديدة، تتخذ منحى المعونة الإنسانية التقليدية بدرجات متباينة.

ومن أهم العوامل المؤدية إلى تلك الأوضاع، مشاكل تتعلق بالاعتمادات المقدمة من البلدان المانحة. فمن المعروف أن بنود الميزانيات محددة بحيث يتعذر نقلها في العادة. فتمول مشروعات الطوارئ من اعتمادات الطوارئ وتمول برامج التنمية من اعتمادات التنمية. وفي معظم الأحيان يفصل بين خطوط الميزانيات بوضوح وتتبع وزارات مختلفة بحسب مجالات اهتمامها، ولا تهتم الوزارات بنقل الأموال إلى جهات أخرى.

ورغم شح الأموال المتاحة للمساعدة الإنمائية، وتغير الأولويات الإقليمية (أنظر الإطار رقم ٦)، فلا تزال الموارد المخصصة للطوارئ متوافرة إلى حد ما. والبلدان ذات التاريخ

الإطار ٦

اللاجئون الأفغان في باكستان

بلغ عدد اللاجئين الأفغان الذين استضافتهم باكستان نحو ٣ ملايين لاجئ خلال السنوات السبع عشرة الماضية. وقد عاد معظمهم إلى ديارهم في مطلع التسعينات عند تغير الأوضاع السياسية في أفغانستان وسقوط نظام الحكم فيها. وفي ١٩٩٥/١٩٩٦، كان لا يزال هناك نحو مليون من اللاجئين المسجلين رسميا يحصلون على مساعدة مفوضية الأمم المتحدة للاجئين، يعيشون في معسكرات اللاجئين في باكستان. وإزاء زيادة الضغوط على الموارد المالية المتناقصة، توقفت المعونة الغذائية للاجئين فجأة باستثناء حصة بسيطة تم الاحتفاظ بها لأشد الفئات ضعفا.

وردا على سؤال بشأن ما حدث بعد توقف المعونة الغذائية قال أحد الموظفين الدوليين المعنيين بشؤون اللاجئين أنه لم يحدث أي شيء على الإطلاق. فقد تغير الوضع داخل معسكرات اللاجئين تدريجيا، وتحول اللاجئون إلى شكل من أشكال العمالة المهاجرة، فوجدوا لأنفسهم فرص عمل أو استطاعوا بوسيلة أو أخرى أن يظلوا على قيد الحياة.

الطويل في تلقي معونة الطوارئ (مثل أفغانستان والصومال وإثيوبيا)لا تجذب موارد التنمية لإعادة تعميرها.

وتؤدي هذه الأوضاع إلى نتيجة بالغة الغرابة. ونظرا لأن مشروعات الطوارئ لديها فرصة أكبر لجلب موارد من الجهات المتبرعة تتجاوز الفرصة المتاحة لمشروعات التعمير والتنمية، تواصل الوكالات الدولية إصدار نداءات الطوارئ تطلب خلالها معونة طوارئ قصيرة الأجل، رغم التغير الذي يكون قد طرأ على البلد وجعله يحتاج إلى برامج لإعادة التأهيل والتعمير. وتمشيا مع الأمر الواقع، تم التوصل إلى حل وسط: فقد استمرت الوكالات في تقديم شكل من أشكال معونة الإغاثة يختلط بتدابير لإعادة التأهيل ذات منحى إنمائي قصيرة الأجل. وتم تبرير ذلك نظريا على أساس إعمال الاستراتيجية الرامية إلى ربط الإغاثة بالتنمية المنشودة.

ومما تقدم، يتضح أن الوضع الحالي غير مرض، ويصعب معه وضع استراتيجيات فعالة للتنمية أو تعزيز علمية السلم.

ونخلص من العرض السابق إلى أن استخدام نهج التنمية في حالات ما بعد الصراعات ليس فحسب قضية تقنية، إنما هو قضية مهمة من قضايا السياسات التي يتعين على الأمم المتحدة ومجتمع المتبرعين مواجهتها.

الفصل الثالث

الإغاثة وإعادة التأهيل والتعمير

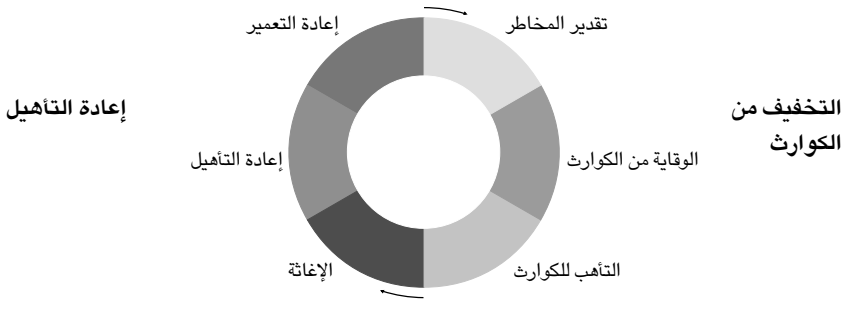
التعاريف والمفهوم

لكي نحلل مدى ملاءمة أسلوب النظم الزراعية وقيمتها في جهود إعادة التأهيل في مرحلة ما بعد الحروب، لا بد أن نعرض أولا لمفهوم دورة مواجهة الكوارث وإدارتها. وينطبق هذا المفهوم العام على كافة أشكال الكوارث بما فيها الحروب.

تتعرض البلدان النامية وكذلك البلدان التي يعيش معظم سكانها في الريف، أكثر من غيرها للحروب، وأصبحت برامج الإغاثة وإعادة التأهيل وبرامج التعمير الموجهة للقطاع الريفي من المكونات المهمة في ما يعرف بدورة إدارة الكوارث (أنظر الشكل رقم ١).

ويشير لفظ "كوارث" إلى أحداث من فعل الطبيعة أو أحداث من صنع الإنسان تثير اضطرابات كبيرة، مباشرة أو غير مباشرة، في الوظائف الأساسية للمجتمع. وترتبط الكوارث بخسائر في الأرواح أو الممتلكات أو الأصول الثابتة، كما ترتبط بتدمير البيئة مما يعجز المجتمع إزاءه عن الخروج من أزمته اعتمادا على موارده الخاصة.

الشكل ١
دورة إدارة الكوارث



وتتمثل الكوارث الرئيسية فيما يلي:

- كوارث من صنع الإنسان (الحروب، الصراعات الأهلية، الصراعات الإثنية)؛
- الكوارث الطبيعية المفاجئة (الزلازل، الفيضانات، إلخ.)؛
- الكوارث الطبيعية الزاحفة (الجفاف، الآفات، الأمراض، إلخ.).

وتختلف الكوارث بدرجات متفاوتة. فكثير من الكوارث الطبيعية، سواء المفاجئة أو الزاحفة، يتضمن عوامل من صنع الإنسان، وإن كان ذلك لا يطابق التعاريف الصارمة لها.

وقد زادت الكوارث التي يتسبب فيها الإنسان (الحروب، والصراعات الأهلية والإثنية) بمعدلات فائقة السرعة خلال العقد الماضي. ويشكل اللاجئون والعائدون والسكان المحليون المتضررون وقدامى المحاربين – ومعظمهم من المزارعين السابقين – وفقراء المزارعين الفئة المستهدفة الرئيسية من برامج الإغاثة وإعادة التأهيل.

ويمكن اعتبار الكارثة في العادة عملية تتألف من ثلاث مراحل رئيسية: مرحلة ما قبل الطوارئ، مرحلة الطوارئ، ومرحلة ما بعد الطوارئ. كذلك يمكن تقسيم المراحل إلى أطوار وخطوات، وقد تختلف الخطوات تبعا لنمط الكارثة، أما خطوات إعادة التأهيل في أوضاع ما بعد الطوارئ، فهي غالبا تختلف بالنسبة للاجئين عنها بالنسبة للجنود المسرحين.

وتتماشى الأطوار والخطوات مع مختلف المشكلات الخاصة بالأفراد والمجموعات المستهدفة من الناس أو المنظمات. والمشكلات أو الأوضاع السلبية التي تسعى الفئات أو الأفراد المعنيين إلى تغييرها هي الأساس الذي تتم على ضوئه صياغة أهداف المعونة والمساعدة التقنية (أنظر أيضا الإطار رقم ٢ في الفصل الأول).

يمثل سكان الريف وفقراء المزارعين على وجه الخصوص إحدى الفئات الهامة التي تستهدفها في برامج إعادة التأهيل والتعمير في أعقاب الحروب. ومن الجلي أن النظم الزراعية في التنمية أداة مناسبة لتأخذ بها مثل هذه البرامج.

الإعداد للعمليات وتنفيذها

في الكثير من عمليات الطوارئ أو العمليات التي تعقب الطوارئ، لا توضع صياغة محددة لمشكلة الفئات المستهدفة أو للأهداف التي تناسب أوضاعها، وإن وضعت فغالبا ما يشوبها الكثير من الغموض. ومن المألوف ألا تكون الجهات المتبرعة أو الوكالات المنفذة على بينة تماما بالوضع. فصعوبة الوصول إلى بعض المناطق المستهدفة بالإضافة إلى ضيق الوقت، من الأسباب التي عادة ما تساق لتبرير العمليات سيئة التخطيط والأنشطة التي تنفذ على عجل.

فصياغة العمليات في العادة تتم فقط على أساس النتائج أو طبيعة النشاط، ولا تعنى بوضع مؤشرات تفيد تحقيق الأهداف. ومن ثم، يتعذر تقييم مثل هذه العمليات، أو التعرف في النهاية إذا كانت العملية قد نجحت، أو ما هي الأخطاء التي وقعت، أو الدروس التي يمكن استخلاصها من العملية.

وعلى الرغم من أن بعض الحالات تستدعي اتخاذ مبادرات الطوارئ – السريعة والفورية – لإنقاذ حياة الناس، فهذه الحالات، في الواقع، تعتبر نادرة إلى حد ما. وغالبا ما تتوافر فسحة من الوقت تكفي لإجراء عمليات تقدير وتخطيط المشروعات على أساس الأهداف المبتغاه.

وبالنسبة لمعظم الكوارث الخطيرة التي تخلف أعدادا كبيرة من الضحايا، تعجز الجهات الدولية المتبرعة وكذلك المنظمات الدولية بما فيها منظمات الإغاثة، عن إحداث تأثير ملموس على الفئات المستهدفة خلال الأيام أو الأسابيع الأولى من العملية بسبب الإمكانات اللازمة من الأجهزة والموارد. والواقع أن الأجهزة المحلية هي التي تواجه الكوارث الشديدة فور وقوعها وتوفر لها المساعدات، بقدر الإمكان، من الموارد المحلية المتاحة.

وقد تمر الأسابيع بل والشهور حتى يتم حشد الأموال الضخمة اللازمة لمواجهة كارثة أصابت مئات الآلاف من البشر (اللاجئون، وغيرهم). وغالبا ما يتسع الوقت خلال تلك الفترة لإجراء عمليات تقدير وتخطيط سريعة بواسطة خبراء متخصصين، لأنه في غيبة التقديرات، قد تتعرض الكثير من البرامج لعملية موت بطيء بسبب نقص الموارد والافتقار إلى الاهتمام من جانب الجهات المتبرعة (أنظر الإطار رقم ٨).

وتتميز برامج الإغاثة وإعادة التأهيل بالأبعاد المالية الضخمة، وقد أصبحت هذه الأموال تتنافس مع الأموال الموجهة لبرامج التنمية. فالموارد المالية الضخمة لقطاع الطوارئ تستهلك دون أن يكون لها عائد إنتاجي، وكان يمكن استثمارها في برامج فعالة ومستديمة إذا ما تم تطبيق المناهج والأساليب الملائمة أو شاركت فيها منظمات متخصصة.

إدارة الكوارث

تقسم مداخلات الأفراد والفئات والمنظمات في مواجهة الكوارث (قبل الطوارئ وخلالها وفي ما يعدها) إلى عدد من الأطوار أو المراحل، وتلك تقسم بدورها إلى تقسيمات فرعية (أنظر الإطار رقم ٧).

وتدار عمليات مواجهة الكوارث بطريقتين رئيسيتين: أولا بالوقاية من وقوع الكوارث أو التخفيف من وقعها، وثانيا، بالتخفيف من أثرها بعد وقوعها، وإعادة تعمير المرافق الأساسية والاجتماعية التي دمرتها.

ولا تنطوي عملية مواجهة الكوارث على ازدواجية كما قد يبدو (ما قبل الكارثة مقابل ما بعد الكارثة، الوقاية مقابل الإغاثة، والإغاثة مقابل التعمير) بل هي في الواقع عناصر في سلسلة متصلة ومتشابكة ترتبط فيها العناصر والأطوار المختلفة بعضها ببعض.

فمثلا، تؤدى عملية الحرب والسلام إلى إحداث تغييرات دائمة على بعض الأوضاع الخاصة بالفئات المستهدفة وبالمناطق المستهدفة بشكل خاص. وهنا يجدر النظر إلى عملية إعادة التأهيل والتعمير ليس باعتبارها مرحلة منعزلة ذات حدود زمنية واضحة في سياق مراحل السلسلة المتصلة، بل باعتبارها فترة مؤقتة في عملية مركبة متصلة تتألف من أطوار مختلفة متداخلة يتحرك كل منها بطريقة مختلفة.

ويعتبر التحليل السليم للوضع الإشكالي الخاص بالفئات والمناطق المستهدفة قيد النظر وتحديد العلاقات القائمة والممكنة في ما بين إدارة الأطوار المختلفة، جانبان مهمان في برامج الوقاية والتنمية لهما أهمية بالغة في تصميم برامج إعادة التأهيل والتعمير في المناطق الريفية التي تخص قطاع الزراعة. ويمكن أن تلعب النظم الزراعية في التنمية دورا مهما في حلقة إدارة الكوارث بكافة مستوياتها.

الإطار ٧

أطوار إدارة الكوارث

التخفيف من تأثير الكارثة
تقدير المخاطر المحتملة
الوقاية من الكارثة
التأهب لمواجهة الكارثة

↓

الكارثة

↓

مواجهة الكارثة
الإغاثة
إعادة التأهيل
التعمير

التخفيف من تأثير الكارثة

تشمل عملية التخفيف من تأثير الكوارث جميع التدابير والمشروعات والبرامج التي تتخذ في مرحلة ما قبل الطوارئ بهدف تجنب وقوع الكارثة إن أمكن، أو على الأقل التخفيف من تأثيرها حال وقوعها. ويشمل التخفيف من تأثير الكوارث ثلاثة عناصر أساسية هي: تقدير المخاطر المحتملة والتنبؤ بها، الوقاية من الكارثة، والتأهب لمواجهتها.

تقدير المخاطر المحتملة والتنبؤ بها: يعني تقدير المخاطر المحتملة من وقوع كارثة في إطار زمني ومكاني محدد. والهدف من التنبؤ هو توقع الاحتمالات الناتجة عن الكارثة ومنها الخسائر المحتملة، وعدد الضحايا، والأضرار التي تخلفها، وتوقف النشاط الاقتصادي، والخسائر في إنتاج الغذاء، إلخ. ويشمل التقدير جمع معلومات لاتخاذ ما يلزم لتجنب وقوع الكارثة أو التخفيف من تأثيرها (تحديد المناطق المهددة، ونظم الإنذار المبكر، إلخ.).

وفيما يتعلق بالكوارث التي يصنعها الإنسان مثل الحروب، فليس هناك ما يمكن عمله لتقدير المخاطر المحتملة أو التنبؤ بها. ويتركز عمل نظم الإنذار المبكر في القطاع الزراعي في التنبؤ بالجفاف، والآفات، وإنتاج الغذاء، إلخ. دون أن يخوض في أنشطة تقدير المخاطر الزراعية المحتملة الناجمة عن نشوب صراعات عرقية أو حروب وأثرها على نقص الغذاء أو غير ذلك من أشكال النزاع على الموارد الزراعية (الأرض والمياه)، لأن مثل هذه التنبؤات تحتاج إلى العمل مع الفئات المستهدفة عن كثب، وقد تشكل النظم الزراعية في التنمية نقطة الانطلاق للعمليات التي تسعى إلى تقدير المخاطر.

الوقاية من الكارثة: الوقاية من الكارثة هي وقاية دائمة. ويمكن أن تتضمن التدابير المتعلقة بها ما يلي:

- تدابير قانونية، مثل قوانين إصلاح الأراضي وقوانين استخدام الأرض؛
- تدابير اجتماعية واقتصادية، تتعلق بالتعليم والمعلومات وبرامج الأمن الغذائي وغيرها من البرامج الخاصة بتأمين الاحتياجات الأساسية؛
- تدابير سياسية، منها المفاوضات والتدابير الدبلوماسية الساعية إلى تلافي الصراعات المسلحة.

وباستثناء المداخلات السياسية والدبلوماسية المألوفة، لم يحظ مجال الوقاية من الكوارث باهتمام كبير. وينطوي القطاع الزراعي على مجال واسع لاتخاذ تدابير وقائية، ويمكن أن تكون

النظم الزراعية في التنمية نقطة بداية مهمة لتحديد البرامج والمشروعات وصياغتها وتنفيذها ورصدها.

التأهب لمواجهة الكارثة: تتضمن عملية التأهب لمواجهة الكارثة اتخاذ بعض التدابير قبل وقوعها بغرض الحد من الخسائر والأضرار التي تخلفها عند وقوعها بقدر الإمكان. وتشمل عمليات التأهب تخطيط جميع المداخلات اللازمة في حالات الطوارئ. ويدخل في سياق التأهب تدريب العاملين في الإغاثة، والإعلام، وتنظيم الفئات السكانية المعنية، ووضع سيناريوهات تصور احتمالات وقوع الكوارث وخطط للطوارئ، وإنشاء مخازن واحتياطيات للأغذية والمواد اللازمة الأخرى.

ولم يحظ هذا الشكل من أشكال التخفيف من وقع الكوارث، بنفس القدر من الاهتمام الواجب الذي حظيت به الأشكال الأخرى في سياق مواجهة الكوارث. ويمكن أن تشكل النظم الزراعية في التنمية نقطة انطلاق لعدد من البرامج والمشروعات منها برامج ومشروعات لإنشاء احتياطي مأمون من البذور المحسنة والأسمدة والمبيدات واللقاحات الحيوانية، والأدوات الزراعية البسيطة، وتوفير التدريب على إدارة الكوارث، وإنشاء مجموعات من الخبراء في هذا المجال.

مواجهة الكارثة

يتعلق الشكل الثاني من الأشكال التقليدية لإدارة الكوارث بمجموعة التدابير والقرارات التي يتم اتخاذها أثناء حالة الطوارئ وبعدها، التي تهدف جميعها إلى الحد من التأثير السلبي للكوارث وإلى تخفيف وقعها وإزالة آثارها. ويتخذ التأهب للكوارث أشكالا عديدة يرتبط بعضها ببعض برباط وثيق.

الإغاثة: تعتبر معونة الإغاثة أو معونة الطوارئ الشكل التقليدي والأكثر شيوعا لإدارة الكوارث. وهي بفضل طبيعتها التقنية ومتطلباتها التشغيلية وأهميتها الجغرافية – السياسية، بالإضافة إلى نمطها في التخطيط والأجهزة التي تشارك في تنفيذها، تؤثر سلبا وإيجابا على سائر أشكال إدارة الكوارث. فعند مناقشة الوقاية أو التأهب أو إعادة التأهيل أو التعمير، تتبادر إلى الذهن فورا صور تقليدية للإغاثة أو معونة الطوارئ. وتعتبر تلك الصور من المعوقات الرئيسية التي تعترض تصميم وتمويل وتنفيذ برنامج الإغاثة الإنمائي وغيره من برامج ما بعد الطوارئ.

وتشير الإغاثة إلى المبادرات التي تتخذ خلال الكوارث أو في أعقابها بفترات قصيرة لضمان استمرار حياة الفئات المتضررة بتوفير الإمكانات اللازمة لسد احتياجاتها الأساسية (الغذاء، المياه، الصحة، والمأوى). وأحيانا تكون الإغاثة قصيرة الأجل (في حدود أسابيع) ولكنها قد تستمر لفترات طويلة في أحيان أخرى (تتجاوز عشر سنوات).

وتتميز برامج الطوارئ، بفضل طبيعتها، بأنها برامج لسد الفجوات. مثلا، في الإمدادات من المواد والخدمات الأساسية إلى أن تستطيع الفئة المستهدفة أن تستعيد قدرتها على خدمة نفسها. فتقدم معونة الإغاثة لفترات قصيرة لحين تتمكن الفئات المعنية من أن تستأنف نشاطها الاجتماعي وإنتاجها الاقتصادي.

وتنبع مساعدات الإغاثة من منطق تترسخ فيه معاني الرعاية والإنسانية ولسان حالها يقول: "أساعدك على أن تبقى على قيد الحياة لأنك لا تستطيع أن تساعد نفسك في الوقت الراهن".

ويسود الاعتقاد بأن الجهات المتبرعة والوكالات المنفذة تستجيب توا بتقديم مساعدات الطوارئ فور وقوع الطوارئ المفاجئة. غير أن هذه الفكرة مثالية ولا تستند إلى الواقع، لأن السكان المحليين والأجهزة المحلية هم أول من يقدم مساعدات الطوارئ خلال الساعات الثمانية والأربعين الأولى من وقوع الكارثة (في حالة اللاجئين مثلا) وتستمر المساعدات المحلية لفترة أخرى. ولا تبدأ المساعدات الدولية في الوصول، في العادة، إلا بعد مرور بعض الوقت. وهو ما يفسر أهمية أن تتأهب الأجهزة المحلية لمواجهة الكوارث.

وهناك مجال واسع للبرامج التي تسعى لدعم قدرات الأجهزة المحلية على التأهب للطوارئ. ويمكن أن يقدم منهج النظم الزراعية إسهاما كبيرا في سبيل صياغة وتنفيذ برامج التأهب لمواجهة الكوارث في القطاع الريفي.

وتبدأ معونة الإغاثة في التبلور بعد اعتماد الأموال وإعداد المشروعات. ويجوز أن يقدم جزء من معونة الإغاثة خلال فترة وجيزة من وقوع الكارثة، ولكن لفئات صغيرة فحسب (لتوفير أغطية وخيام لعدد يتراوح بين ٥٠٠٠ و١٠٠٠٠ لاجئ) أو لأغراض محددة (ككلاب التفتيش بعد وقوع الزلازل).

ونظرا للتأخر في وصول التمويل وفي اتخاذ إجراءات مؤسسية أخرى، يتسع الوقت غالبا للقيام بأنشطة تحضيرية سليمة ولصياغة مشروعات وتصميم برامج فعالة للطوارئ ذات منحى إنمائي إلى جانب اتخاذ تدابير الطوارئ المحدودة. ويمكن لهذه البرامج، حتى في مراحلها الأولى، أن تهيئ مناطق بينية تربط بين عمليات إعادة التأهيل والتعمير المتينة والمستديمة.

إعادة التعمير: تشير عبارة إعادة التعمير إلى التدابير التي تتخذ في أعقاب الكوارث في سياق أطوار المساعدة الإنسانية (الإغاثة) الرامية إلى إعادة الأجهزة المدنية الأساسية إلى ممارسة وظائفها في مجالات الغذاء والمياه والصحة والإسكان والأجهزة الإدارية والاجتماعية الأخرى.

وإعادة التأهيل طور من أطوار الإغاثة يبدأ بعد أن تكون الأوضاع العامة قد تحسنت، وتوجه خلاله المساعدات للمجتمع المستهدف ليستعيد بعض قدراته على مساعدة نفسه. بيد أن استدامة هذا التحسن تظل غير مضمونة من جراء الأضرار التي سببتها الكارثة، وهنا يصبح تطبيق النظم الزراعية للتنمية بكامل إمكاناتها ممكنا.

وترتبط إعادة التأهيل ارتباطا وثيقا بالأطوار السابقة واللاحقة. وإن كانت تدابيره تتجه للتعمير والتنمية في المستقبل، فهي مع ذلك يمكن ممارستها ضمن إطار جزئي للطوارئ باعتبارها من الجهود الرامية إلى التغلب على المشاكل المباشرة التي تهدد أسباب الحياة. وتتراوح برامج إعادة التأهيل بين شهرين وعدة سنوات تبعا لظروف الحرب أو السلم السائدة في القطر أو الإقليم.

وتدابير إعادة التأهيل في هذا السياق، ينبغي أن تضع في اعتبارها العوامل التالية:

- أوضاع ما قبل الحرب؛
- التغيرات التي أحدثتها الكارثة؛
- متطلبات الوقاية من تكرار الكارثة.

وتنبع مساعدات إعادة التأهيل من منطق تسوده اعتبارات إنمائية فحواها هو: "أساعدك على إعادة بناء أجهزتك الأساسية حتى تستطيع أن تساعد نفسك في المستقبل".

وتطلق عبارة "إعادة التأهيل" على طائفة واسعة من العمليات التي تتم في أوضاع ما بعد الكوارث وتتراوح بين أنشطة إنشائية (هياكل أساسية، مساكن، مستوطنات) وعمليات تسريح المحاربين القدامى.

ومن خصائص إعادة التأهيل حصولها على زخم قوي من عمليات الطوارئ ومن الالتزام الصارم من جانب الجهات المتبرعة والمنظمات المشاركة بكافة أشكالها. ومن الناحية الإنمائية، يشوب إعادة التأهيل الكثير من الأخطاء والقصور التقني.

التعمير: يعتبر التعمير آخر الأطوار. وغالبا ما يجري الانتقال من إعادة التأهيل إلى

التعمير بأسلوب مرن، وبحلول هذا الطور تكون الفئات المستهدفة قد استعادت قدرتها على مساعدة نفسها بالكامل تقريبا. وتبقى هناك حاجة إلى مساعدة خارجية بغرض دعم قدرة الفئات المستهدفة على مساعدة ذاتها بقدر أكبر. ويشكل التعمير الطور الأساسي لتطبيق النظم الزراعية في التنمية.

ويرتبط التعمير ارتباطا وثيقا بإعادة التأهيل من ناحية، وبالتنمية المستدامة من ناحية أخرى. وبحلول طور التعمير، تقفل دورة إدارة الكوارث.

والتعمير من أنماط المداخلات التي تعقب الكوارث وتستهدف إعادة بناء مجتمع يمارس وظائفه بالكامل. وبرامج التعمير المستدامة لا تستهدف فحسب إعادة الأوضاع المعيشية إلى حالها الأول قبل وقوع الكارثة (أي قبل نشوب الحرب) بل تسعى إلى تغيير الهياكل مع الأخذ في الاعتبار عناصر التحديث والوقاية بغرض الحد من مخاطر حدوث الكارثة مرة أخرى. وقد تستغرق عمليات التعمير سنوات طويلة.

تستند برامج التعمير إلى أساس منطقي يتميز بطابع تنموي في العادة فحواه هو: " أساعدك حتى تنمي نفسك على أساس الاستدامة".

يجب ألا تهدف برامج إعادة التأهيل والتعمير في المجال الزراعي إلى العودة إلى مستويات ما قبل الحرب، بل عليها أن تسعى إلى بلوغ مستويات أعلى من الإنتاج الزراعي، إن كان ذلك ممكنا ويحقق مردودية التكلفة. وبالنسبة لبعض البلدان مثل أفغانستان وأنغولا وكمبوديا وإريتريا ولاو وموزامبيق وفيتنام، التي شهدت حروبا استمرت من عشر سنوات إلى عشرين سنة، لم تستهدف إعادة التأهيل بلوغ مستوى القطر قبل الحرب نظرا للتغيرات الجذرية التي طرأت على التكنولوجيا، والأسواق، والسكان خلال تلك الفترة.

ويمكن اعتبار عمليات إعادة التأهيل والتعمير في أعقاب الحروب فرصة للقفز إلى مراحل أعلى من التكنولوجيا، وتعويض السنوات التي ضاعت. ويمكن أيضا استخدام برامج إعادة التأهيل والتعمير كتحد لانطلاقة جديدة.

كذلك تجدر الإشارة إلى المنظمات التنفيذية التي تنشأ خلال عمليات الطوارئ وما بعدها، ومنها منظمات غير حكومية. فما يتوافر لها من مهارات وخبرات وحماس يمكن الاستفادة منه إيجابيا في دفع عمليات التعمير والتنمية. ومن الجدير بالذكر أيضا ما تبديه الجهات المتبرعة من اهتمام والتزام، ورغبتها في رؤية شيء إيجابي يتحقق في نهاية المطاف وبعد سنوات من تمويلها لعمليات الطوارئ باهظة التكلفة.

تزامن أطوار مواجهة الكوارث

إن التمييز بين الأطوار والأنماط المختلفة في المداخلات الرامية إلى مواجهة الكوارث هو تمييز نظري في الأساس ولكنه على جانب من الأهمية، وترجع صفته النظرية إلى أن الأطوار والأنشطة الخاصة بمداخلات مواجهة الكوارث وبرامجها المختلفة تتداخل غالبا، ويتزامن وقوعها. مع ذلك، فالتمييز بينها يوفر أداة لتحديد المشكلة الرئيسية أي تحديد الصفات الغالبة للمشكلة الأساسية في مرحلة ما بعد الحرب.

وتحديد المشكلة الرئيسية يحدد نمط المداخلة، والموارد المالية التي يتعين حشدها، والوكالات المشاركة (نوع الاختصاص)، ونمط المشروعات المخططة ومدتها. وبفضل التحليل نستطيع أن نتعرف، في أي وقت كان، على الوضع القائم في مرحلة ما بعد الحرب.

ويفيدنا التحليل في الإجابة على السؤال العسير فيما إذا كانت المبالغ المالية الكبيرة التي توجه لمناطق الصراع السابق يجري استثمارها على أساس جدوى التكلفة أم لا، وما إذا كانت المشروعات تكفي لإحلال السلام أم لا.

وتعتبر الأحداث التي تشهدها أفغانستان مثالا على ذلك:

- على الرغم من حالة السلم التي تسود أجزاء كبيرة من القطر، فلا تزال الحرب دائرة في العاصمة والمناطق المحيطة بها، وبالتالي فهناك أعداد كبيرة من سكان المدن يحتاجون إلى مساعدات إنسانية، فضلا عن عدم وجود ضمان لبقاء الفئات المستهدفة بالمعونة على قيد الحياة . وبالتالي تتألف المساعدات المطلوبة لضمان الإبقاء على حياة الفئات المستهدفة من مساعدات محلية وخارجية للطوارئ.
- فر بعض سكان المدن إلى المناطق الريفية التي لم تتضرر بالحرب. ولا تتوافر لهذه الهجرة الداخلية موارد على الإطلاق بل إن المهاجرين يعتمدون تماما على المساعدات التي يتلقونها من السكان المحليين وعلى الموارد المحلية. وأظهر التحليل أن الشكل الأنسب للمساعدة يجمع بين برنامج الإغاثة السريعة (الغذاء، المياه، الصحة، المأوى) وعنصر قوي لإعادة التأهيل بهدف تحسين قاعدة الموارد المحلية والتخفيف من حدة الاحتكاك بين السكان المحليين والنازحين. ويجوز أن يشمل عنصر إعادة التأهيل تنظيم عمليات إصلاح شبكات الري، وزيادة الإنتاج المحلي من الغذاء بحفز الإنتاج المحلي من البذور المحسنة وتنظيم الخدمات البيطرية الخاصة، إلخ. ومن شأن برنامج إعادة التأهيل أن يساعد على خفض مدة برامج الطوارئ، والولوج إلى برامج تعمير ذات منحى إنمائي.

- أصبح عدد كبير من السكان لاجئين في البلدان المجاورة التي فروا إليها ملتمسين النجاة. وبذلك تعقد الوضع بقدر أكبر. وعلى الرغم من أن أدوات المواجهة وتقنياتها واحدة، فقد أصبحت إجراءات تقديم المساعدة تعتمد على النظرة الموضوعية أو الشخصية للاجئين. وقد تشمل المساعدات برامج للطوارئ (الغذاء، المياه، الصحة، المأوى) وبرامج لدعم قاعدة الموارد المحلية (الإمداد بالمياه، التدريب، التعليم، البنية الأساسية).
- قد يرغب فريق آخر من اللاجئين من أصول إثنية معينة في العودة إلى دياره في مناطق قد تحسنت أوضاعها الأمنية وبدأت عجلة الخدمات الاجتماعية والاقتصادية تنشط فيها من جديد. ولابد أن يحتاج العائدون إلى ديارهم إلى مساعدات وإلى إعادة تأهيل المناطق الريفية التي اختاروا العودة إليها. وتنطوي المساعدات التي تقدم في هذا الإطار بشكل أساسي على مكونات كبيرة للتعمير والتنمية تبعا لأوضاع الحرب والسلم السائدة.
- وأخيرا، في المناطق التي لم تمسسها الحرب بشكل مباشر، قد يواجه المزارعون بالمشكلات الإنمائية المعروفة ويحتاجون إلى مساعدات تتراوح بين متوسطة وطويلة الأجل، مثل الإدارة الفعالة للمياه، والمستلزمات الزراعية المحسنة، وبرامج الصحة الحيوانية، وإصلاح مرافق تجهيز الأغذية (المطاحن والمخازن) وإعادة توزيع المزارع والمصانع التي كانت مملوكة للدولة من قبل.

وهذا السيناريو المبسط لحالات الطوارئ وما بعد الطوارئ يتناول فقط تدابير مواجهة الكوارث، دون غيرها مستبعدا ارتباطاتها الممكنة بأنشطة التخفيف من وقع الكوارث (الوقاية من الكوارث، إلخ.).

ومثال آخر يبين التداخل بين أطوار مواجهة الكوارث وما يرتبط بذلك من مشكلات متشابكة، تلك الحالة التي نشأت أخيرا في منطقة البحيرات في إفريقيا.

ففي أعقاب الأحداث التي شهدتها جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام ١٩٩٦، عاد ما يقرب من ١,٢ مليون من اللاجئين الهوتو إلى رواندا. وتسبب العائدون في تعقد مشكلة الأرض والإسكان التي خلقتها من قبل عودة ٠٠٠ ٧٥٠ من لاجئي التوتسي إثر عملية الإبادة التي وقعت في عام ١٩٩٤ (أنظر الإطار رقم ٨).

وبادرت المنظمات والجهات المتبرعة إلى مواجهة الأوضاع بطرح برامج للطوارئ. ونظرا لوجود آلية بالفعل لبناء مساكن مؤقتة للطوارئ، سارعت الوكالات العاملة إلى إنشاء مآو ضخمة وتنفيذ برامج للتوطين تلبي بعض احتياجات العائدين والناجين من الإبادة الجماعية.

الإطار ٨
رواندا

قتلت الحرب مئات الآلاف من السكان ودمرت الكثير من المساكن في المناطق الريفية. ويقدر الهاربون (اللاجئون الجدد) بنحو ١,٧ مليون نسمة. واعتبارا من يوليو/ تموز ١٩٩٤، عاد إلى رواندا أكثر من ٧٥٠ ألف من اللاجئين الأوائل من بوروندي وأوغندا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجمهورية تنزانيا المتحدة واستقروا في المناطق الحضرية والريفية، وكان الكثير منهم قد فر من البلاد في ١٩٥٩. ونظرا لقلة عدد البيوت المتاحة للسكن وندرة الأراضي الصالحة للزراعة، احتل الكثير منهم البيوت المملوكة للاجئين الجدد وشرعوا في زراعة الأراضي.

ومع عودة أعداد غفيرة من اللاجئين الجدد من جمهورية الكونغو الديموقراطية وجمهورية تنزانيا المتحدة المقدر عددهم بنحو ١,٢ مليون لاجئ اعتبارا من أواخر ١٩٩٦، أصبح الإسكان والأرض مشكلة رئيسية تواجه الناس وتهدد عملية استقرار الوفاق والسلم. وقد زاد الوضع تفاقما بسبب الأوضاع المتردية لعدد كبير من البيوت التي ظلت بلا صيانة بسبب غياب أصحابها.

وارتبطت الحاجة إلى توفير إسكان يستوعب اللاجئين منذ عام ١٩٥٩ والناجين من الإبادة الجماعية وغيرهم، بالحاجة إلى توفير مساحات كافية من الأراضي الزراعية الجيدة باعتبار الزراعة هي عماد النشاط الاقتصادي للمستوطنات الريفية، وتوفير الحد الأدنى من الخدمات الاجتماعية والمرافق الأساسية (الطرق، المياه، الصحة، التعليم).

وقامت حكومة رواندا والمجتمع الدولي ببرامج إسكان ضخمة لمواجهة الحاجة الملحة للإيواء. فتم إصلاح المساكن المتهدمة في الريف من خلال برامج إعادة تأهيل المأوى، كما تمت تلبية الحاجة إلى مساكن جديدة وتوفير سبل لمعيشة اللاجئين القدامى والناجين من الإبادة الجماعية بإنشاء مساكن ريفية جديدة أساسا في مناطق لم تكن مأهولة من قبل أو ندر فيها السكان، تقع غالبا على حافة المستنقعات، وداخل المحميات الطبيعية ومراتع الحيوانات.

وتستأثر برامج الإيواء والتوطين بالجزء الأكبر من الموارد المخصصة لرواندا. وتعتبر مفوضية الأمم المتحدة للاجئين واحدة من أكبر الوكالات الممولة والمنفذة لتلك البرامج، وتتولى منظمات غير حكومية وكذلك حكومة رواندا التنفيذ من خلال ترتيبات ثنائية.

وسعيا إلى تشجيع الأنشطة الاقتصادية وتعظيم الاستفادة من الاستثمارات في الهياكل الأساسية الاجتماعية والعمرانية، أشارت حكومة رواندا إلى أن كافة أعمال تشييد المنازل الجديدة أو إصلاح

←

المنازل القديمة، ستتم في مجمعات سكنية (إميدغودو). ومع التوسع في إقامة المستوطنات، ومواصلة حكومة رواندا في تشجيع المجمعات السكانية، طرح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومجتمع المتبرعين بعض التساؤلات كما أبديت بعض الشكوك. وترجع الشكوك إلى خلفية من المحاولات غير الناجحة لإقامة قرى في إفريقيا (مثل مشروع العوجامة في جمهورية تنزانيا المتحدة، أو برامج إقامة القرى والتوطين الإجباري في إثيوبيا). وتتمحور الأسئلة حول قدرة برنامج التوطين على الاستدامة، لاسيما من النواحي الفنية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

ويستخلص من تحليل مشكلة التنمية المستدامة للمستوطنات، أن الحصول على موارد جيدة من الأراضي الزراعية والمياه هما المدخل لحل المشكلة وليس توفير المأوى. وكانت المستوطنات قد أقيمت في حالة الطوارئ عند عودة أعداد غفيرة من اللاجئين الجدد الراغبين في العودة إلى ديارهم وأرضهم التي أصبح يحتلها العائدون قبلهم. وفي مواجهة حالة الطوارئ، تم إعطاء الأولوية للإيواء دون النظر في مسألة الاستدامة. ومن المهم الآن الانتقال من الطوارئ إلى التعمير المستدام. وتعتبر حيازة الأرض وهيكل الإنتاج والنظم الزراعية قضايا رئيسية في هذا الصدد.

بيد أنه رغم انتهاء حالة الطوارئ في منتصف عام ١٩٩٧، استمرت برامج الإيواء والاستيطان في نشاطها ولم تتوقف. ونظرا لأن منظمات الإغاثة ركزت فقط على توفير المأوى، استمر استيطان الأرض دون أن يستند إلى استقصاءات أو تخطيط يضمن سلامة استخدام الموارد من الأراضي الزراعية والمياه.

ولا تزال تدابير الطوارئ تستنفد الجزء الأكبر من الموارد الموجهة لرواندا، والتي من المتوقع أن تصبح قاصرة عن مواجهة تدابير التعمير والتنمية.

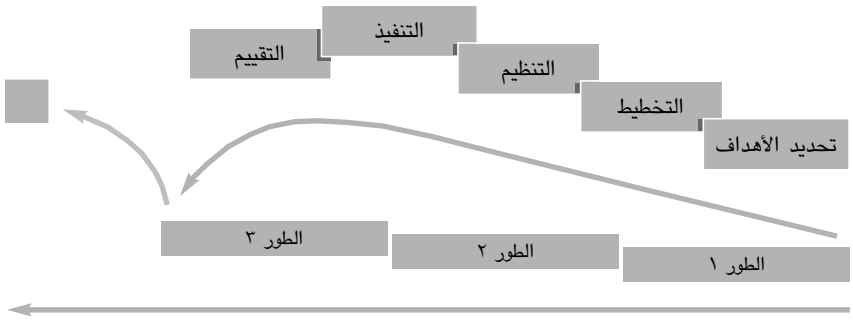
والشرط الأساسي في برامج التوطين المستدامة لا يتمثل في توفير المأوى، بل في زيادة فرص الوصول إلى الأراضي الزراعية الجيدة والمياه واستغلالهما. ويمكن التصدي لعمليات إعادة تأهيل القطاع الزراعي في رواندا وتعميره عن طريق تقدير إمكانات الأرض، والهياكل الإنتاجية، ونظم حيازة الأرض، والنظم الزراعية. وتعتبر النظم الزراعية في التنمية أداة ملائمة ومهمة في هذه الحالات.

وقد استجابت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بالفعل استجابة فعالة، إذ وضعت إطارا لاستراتيجية زراعية شاملة بما فيها إعادة تأهيل وتنمية المستنقعات لضمان استدامة المستوطنات الجديدة.

ويكشف السيناريوهان السابقان عن بعض الملامح الأساسية التي تفيد في بحث الروابط بين التعمير والنظم الزراعية في التنمية في مرحلة ما بعد الصراعات. ونلاحظ من التجربة التي اكتسبناها في مرحلة ما بعد الصراعات، أو في الحالات التي في حكمها ومن نمط المساعدات المطلوبة، مدى ملاءمة النظم الزراعية في التنمية وتقنيات التخطيط المتكرر للمشروعات الموجهة لتحقيق الأهداف (أنظر الشكل رقم ٢).

- يتمحور التركيز في مشاكل المزارعين وأسرهم، ويلاحظ أن مشاكل الفئات المستهدفة تتباين بالضرورة.
- المناطق المستهدفة تقتصر على المستوى المحلي والمستوى الإقليمي على التوالي. ولا تعالج بالأساليب القطرية بل ببرامج نوعية يجري تصميمها لتناسب الظروف المحلية.
- تتطلب مواجهة الحالات المتشابكة والدينامية، أساليب لتقدير الأوضاع في الريف تعتمد على المشاركة والسرعة لفهم التغيرات ولرصد البرامج وإدارتها على نحو سليم.
- المشاكل متعددة القطاعات تتطلب منهجا متعدد التخصصات للتخطيط والتنفيذ.

الشكل ٢
اختصاصات إدارة المشروع



ملاحظة: تقوم إدارة المشروع بعدد من الوظائف المختلفة في سياق تخطيط المشروع وتنفيذه (دورة المشروع). وتؤدي الوظائف بأسلوب متوال، أي أن كل وظيفة لا تنفصل عن الأخرى بل تنتقل بسلاسة من طور إلى آخر. ويتعين، تبعا لوضع المشروع، أن يتقرر ما ينبغي تخطيطه وإدارته ورصده، لضمان استمرار المشروع بنجاح.

المصدر: الوكالة الألمانية للتعاون التقني، ١٩٩٥(أ).

- المشاكل المتغيرة لمختلف الفئات المستهدفة، تحتاج إلى نظام إدارة يسمح بمرونة في التخطيط والتنفيذ.
- الروابط تبدو متشابكة.
- ممارسة التخطيط والتحليل على أساس سليم يحتاج إلى فهم الحالة ووضع مشاريع تستهدف تحقيق الغايات.
- إزاء دينامية الوضع والتغير الذي يطرأ على مشاكل الناس وعلى الفئات والمجالات المستهدفة، يتعين توفير إدارة مرنة للبرامج تكون ذات قدرة على التخطيط المتوالي والرصد والتقييم السليمين بما يساعد على تعديل البرامج وفقا لذلك.

يمكن تطبيق النظم الزراعية في التنمية في أي طور من أطوار إدارة الكوارث المذكورة أعلاه، إلى جانب غيره من الأساليب بدرجات متفاوتة. ويمكن للنظم الزراعية في التنمية أن تكون أقوى إن اقترنت بأسلوب مرن للتخطيط ونظام للإدارة موجه لتحقيق الغايات (أنظر الشكل رقم ٢).

البلدان في أحوال ما بعد الصراعات

البلدان النامية

تطبق برامج إعادة التأهيل والتعمير الزراعي في عدد من البلدان الخارجة من الحروب والاضطرابات الأهلية. وقد استمرت الحروب في بعضها لفترات تراوحت من عشر سنوات إلى عشرين سنة أو أكثر أو كادت تشمل جيلا بأكمله. والكثير من تلك البلدان، مثل أفغانستان وأنغولا وبورندي وكمبوديا وإريتريا وإثيوبيا ولاو وليبريا وموزامبيق ورواندا والصومال وأوغندا وفيتنام، يعتبر من أشد البلدان فقرا في العالم.

ويشكل سكان الريف أكثر الفئات تضررا ومعاناة من الحروب. ومعظم الفئات المستهدفة ببرامج إعادة التأهيل من سكان الريف ولا سيما من صغار المزارعين.

البلدان التي تمر بمرحلة تحوّل

هناك بلدان أخرى لا تنتمي إلى الفئة الأشد فقرا ويحتاج قطاعها الزراعي إلى عمليات إعادة تأهيل وتعمير مكثفة، حيث أنها خرجت مؤخرا من نظم الاقتصاد الموجه مركزيا، ومن صراعات أهلية. وبعضها مثل ألبانيا وأرمينيا واذربيجان وجورجيا ويوغوسلافيا السابقة وغيرها، لم تعان من الضرر الناجم عن انهيار اقتصادها، ومن آثار التغييرات الهيكلية فحسب، بل عانت أيضا من تأثير الحروب والصراعات الإثنية.

وكادت الأضرار التي وقعت لهذه البلدان نتيجة تغييرات في المؤسسات والنظم الاقتصادية تماثل في بعض الأحيان الأضرار التي تخلفها الحروب: فالصناعات إما أصابها الشلل أو أنها ببساطة اختفت من الوجود، والإنتاج الزراعي هبط إلى أدنى مستوياته والمنشآت الصناعية والهياكل الأساسية تفككت أو أصبحت أثرا بعد عين.

والواقع أن بعض البلدان، مثل بلدان منطقة القوقاز، يقع عليها عبء مزدوج: فمن ناحية، عليها إزالة الآثار السلبية للحروب (ناغورني كاراباخ، وأبخازيا، وجنوب أوسيتيا)، ومن ناحية أخرى، التعامل مع مشكلات ضخمة تتعلق بإعادة هيكلة اقتصادها ككل، وقطاعها الزراعي على وجه الخصوص (أنظر الإطار رقم ٩).

فعلى سبيل المثال، تنتهج كافة البلدان بدرجات متفاوتة، سياسة لخصخصة الأراضي الزراعية التي كانت مملوكة للدولة من قبل. ونظرا لأن معظم العمال الزراعيين اليوم كانوا بالأمس في نظام التخطيط المركزي السابق فنيين متخصصين (سائقو جرارات، عمال حصاد) ولم يمارسوا الزراعة من قبل، يجدون اليوم صعوبة في فلاحة الأرض التي تسلموها.

وواجهت أذربيجان صعوبة ذات طبيعة مختلفة، حيث صار الملاك الجدد لمنشأة لصناعة الحرير تمت خصخصتها، يجهلون الأسواق التي يبيعون فيها شرانق الحرير التي كانت الحكومة تشتريها في الماضي، وأصبح عليهم الاعتماد على أنفسهم في تسويق إنتاجهم.

وفي مثل هذه الحالات يكتسب مفهوم التعمير في مرحلة ما بعد الصراعات، معنى جديدا: ويحتاج القطاع الزراعي برمته إلى إقامة نظم زراعية جديدة، حيث تعتبر النظم الزراعية أنسب الطرق لإنجاز مهمة التعمير.

الإطار ٩
منطقة القوقاز

جورجيا

من المعروف أن شعب جورجيا كان يتمتع بأعلى مستوى معيشة بين سائر شعوب الاتحاد السوفييتي. غير أن هذا القطر بدأ منذ استقلاله، يعاني تدهورا اقتصاديا شديدا ونشوب صراعات أهلية وعرقية، فتدهورت الأحوال المعيشية لقطاعات كبيرة من سكان الريف والحضر حتى بلغت حد الفقر المدقع. وأصبحت الفئات الفقيرة والأشد فقرا لا تتألف فقط من النازحين داخليا من أبخازيا وجنوب أوسيتيا المقدر عددهم بنحو ٢٨٠ ألف نسمة، ومن الأعداد الضخمة من العاطلين، بل انضمت إليهم فئات من المعرضين اجتماعيا الذين كانوا يحصلون على مساعدة بموجب نظام الضمان الاجتماعي السابق. وطبقا لتقديرات تقريبية، هناك نحو ٦٠ في المائة من السكان أو قرابة ٤,٥ مليون نسمة يعيشون عند حد الفقر، ويندرج ٢٠ في المائة من السكان في أدنى شرائح المجتمع، حيث يعاني الكثير انعدام الأمن الغذائي بدرجات خطيرة.

وتفيد التقارير أن عملية التكيف الهيكلي جارية، وأن الوضع الاقتصادي العام قد أحرز تحسنا طفيفا. ويبدو أن القطر يتمتع بدرجة من الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي. بيد أن التنمية الاقتصادية قد تراجعت بشدة عن الزخم المطلوب لضمان تنمية اجتماعية – اقتصادية مستدامة، ولا تبدو أية مظاهر لتحسن الأوضاع المعيشية لشريحة عريضة من المجتمع في جورجيا. وفي ١٩٩٥، قدرت بعثة للأمم المتحدة مشتركة بين الوكالات أن قرابة ٧٠٠ ألف من السكان المعرضين يحتاجون إلى مساعدات مستمرة من أغذية الإغاثة.

أذربيجان

كانت أذربيجان من أفقر جمهوريات الاتحاد السوفييتي قبل حصولها على الاستقلال حيث كان أكثر من ثلث سكانها يعانون الفقر. وقد أسهم العديد من العوامل في التدهور الكبير الذي أصاب اقتصادها وفي زيادة شقفة الفقر وانعدام أمنها الغذائي على وجه الخصوص. غير أن أهم تلك العوامل تتمثل في تفكك الاتحاد السوفييتي الذي أدى إلى انهيار اقتصادها، وفي الصراع المسلح الدائر بشأن إقليم ناغورني كاراباخ الذي أسفر عن نزوح نحو ٩٠٠ ألف شخص.

←

وكشف مسح للأسر أجراه البنك الدولي أن أكثر من ٦٠ في المائة من الأسر يندرج في شريحة "الفقراء" لأن مجموع ما تنفقه هذه الأسر على الغذاء يقل عن تكلفة السلة الغذائية القياسية (حددتها وزارة العمل والحماية الاجتماعية)، وأن ثلث هذه الأسر أو٢٠ في المائة من مجموع الأسر تصنف في شريحة " الأشد فقرا" لأن إنفاقها على الغذاء يقل عن نصف المطلوب لشراء السلة الغذائية.

وعملية التكيف الهيكلي في أذربيجان تتقدم ببطء شديد، والتنمية الاقتصادية لا تزال غير مستقرة بالمرة. كذلك عملية خصخصة الأراضي والصناعة تتحرك ببطء. ولا تزال نسبة ٧٥ في المائة من جميع المنشآت في يد الدولة. غير أن المناخ السياسي يبدو مستقرا. ويتوقف مستقبل أذربيجان بشدة على اتفاقيات النفط التي وقعتها مع شركات أجنبية ولم تنفذ بعد. وليس هناك ما يكفل أن يصل ولو قدر طفيف من إيرادات النفط إلى الفئات المعرضة في نهاية المطاف.

وطبقا للإحصاءات الرسمية، تستضيف أذربيجان نحو ٦٥٠ ألف نازح و٢٣٤ ألف لاجئ. ويندرج معظم النازحين في شريحة "الأشد فقرا" بينما يعتبر اللاجئون (معظمهم من أرمينيا) أحسن حالا من النازحين في معظم الأحيان، فقد وصلوا قبلهم وأتيحت لهم فرصة أطول للاندماج. ولا يعرف على وجه الدقة مدى انعدام الأمن الغذائي بين الفئات المعرضة. وتقدر دراسة البنك الدولي عن مستوى الفقر، أن نحو٢٠ في المائة من مجموع السكان البالغ عددهم ٧,٥ مليون نسمة قد يندرجون في شريحة من يعانون الفقر المدقع وانعدام الأمن الغذائي.

أرمينيا

تميزت أرمينيا، شأنها شأن جورجيا، بمستوى معيشي كان يعتبر من أعلى المستويات في الاتحاد السوفييتي، ولكنها تعرضت بعد ذلك لانهيار اقتصادي شديد ولصراعات أهلية وعرقية بعد الاستقلال. وأدت هذه الأوضاع إلى استمرار شرائح كبيرة من سكانها تعاني فقرا مدقعا. وترجع حاجتها إلى المساعدات الإنسانية والغذائية إلى عدد من العوامل التي أثرت على اقتصاد القطر وعلى مستوى معيشة سكانه بعد الاستقلال وهي:

- تداعيات زلزال ١٩٨٨: لا تزال ٥٠ ألف أسرة من ضحايا الزلزال تعيش في إيواء مؤقت وحاويات؛
- الصراع المسلح الدائر بشأن إقليم ناغورني كاراباخ خلَف ٦٠٠ ألف لاجئ ونازح؛
- تفكك الاتحاد السوفييتي أدى إلى انهيار اقتصاد أرمينيا؛

←

- الحصار الاقتصادي الذي فرضته عليها تركيا وأذربيجان؛
- الاعتماد على الواردا ت من الحبوب (بوصفها من بلدان العجز الغذائي).

ويندرج في شريحة الفقراء والأشد فقرا اللاجئون والنازحون من أذربيجان، وناغورني كاراباخ، وضحايا زلزال ١٩٨٨، وعدد كبير من العاطلين ومن المعرضين اجتماعيا الذين كانوا يحصلون على المساعدات من نظام الضمان الاجتماعي السابق. وتفيد تقديرات تقريبية، أن نحو ٥٠ في المائة من مجموع تعداد الأرمن البالغ ٣,٥ مليون، يعيشون عند حد الفقر. وقد يدرج ١٣ في المائة من السكان (نحو ٤٠ ألف نسمة) في شريحة الأشد فقرا في المجتمع، وتعاني غالبيتهم قصورا بالغا في الأمن الغذائي.

وعملية التكيف الهيكلي آخذة في التقدم، وبرنامج الخصخصة جاري تنفيذه، وقد تم بيع نحو ٥٠ في المائة من منشآت القطاع العام بنهاية الربع الأول من سنة ١٩٩٦، واستقرت الأوضاع الاقتصادية بصورة عامة. ويبدو أن القطر يتمتع بقدر من الاستقرار الاجتماعي – الاقتصادي، ولكن التنمية الاقتصادية لم تحقق بعد الزخم اللازم لضمان تحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة، كما أنه لم يطرأ تحسن ملموس في مستويات المعيشة للمجتمع الأرمني بشكل عام. ومن المتوقع أن يظل الأمن الغذائي الوطني يعتمد على برامج المعونة الغذائية والمعونة الإنسانية والمعونة التي تستهدف الفقراء والمعرضين إلى حد كبير.

المصدر: برنامج الأغذية العالمي، ١٩٩٦.

الفصل الرابع

منهج النظم الزراعية في التنمية والتعمير

النظم الزراعية

النظم الزراعية نظم معقدة تتولى الأسر تطبيقها. فنجد في المزرعة الأسرية أن الإنتاج الزراعي والإنتاج غير الزراعي، والدخول الزراعية وغير الزراعية والقيم الاستهلاكية والثقافية متضافرة ومترابطة بروابط وثيقة. وتعتبر تلك الروابط الوثيقة بين عناصر النظام الزراعي من خصائصه الأساسية.

يقدم أعضاء الأسرة ثلاثة أنواع من المدخلات المادية وهي: الأرض والأيدي العاملة ورأس المال. وتوزع المدخلات على أنماط العمليات المختلفة: إنتاج المحاصيل، الإنتاج الحيواني، والأنشطة غير الزراعية بناء على القرارات التي تتخذها إدارة المزرعة.

وتستهدف القرارات تحقيق أهداف الأسرة الزراعية التي قد تختلف من أسرة لأخرى، ومنها على سبيل المثال: تعظيم الدخل، تحقيق الأمن الغذائي للأسرة، تجنب بذل الجهد وتلافي المخاطر المحتملة. ويمكن العمل على بلوغ مجموعة من الأهداف المختلفة.

ومدى نجاح الأسرة الزراعية في تحقيق أهدافها يعتمد على مهاراتها وقدرتها على اتخاذ القرارات السليمة بشأن توزيع المدخلات في مناخ يغلب عليه عدم التيقن. ويتألف هذا المناخ من عناصر طبيعية (فنية وفيزيائية حيوية) وعناصر بشرية (فردية، اجتماعية–اقتصادية، ثقافية، سياسية) لا تستطيع الأسرة الزراعية أن تتحكم فيها إلا جزئيا. واقتران العوامل بعضها ببعض في السيناريو الشامل هو السبب في شدة تعقد النظم الزراعية. وكان تجاهل العامل البشري في الماضي السبب في فقدان الكثير من البرامج الزراعية لجدواها.

وعنصر الطبيعة الذي يتألف من عوامل فيزيائية وكيميائية وميكانيكية وبيولوجية مسؤول عن نمط الإنتاج الزراعي وإمكانياته في النظام الزراعي. ويجوز التحكم في

العوامل الفيزيائية الحيوية إلى حد ما بتطبيق تكنولوجيات مختلفة، فمثلا، إن كانت بعض أنواع من التربة أو الظروف المناخية لا تسمح إلا بزراعة أنواع محددة من المحاصيل، فإنه يمكن عن طريق توفير مياه الري، وأساليب الحرث الجيدة، والبذور المحسنة تعديل نمط المحاصيل.

وتتأثر النظم الزراعية كذلك بالعنصر البشري. حيث تحدد العوامل البشرية، ومنها الفرد والعوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية، النظام الذي يتطور من الهيكل الفيزيائي الحيوي.

والعنصر البشري في النظام الزراعي له جانبان: جانب داخلي (الفرد) وجانب خارجي (اجتماعي –اقتصادي، مؤسسي). ويتألف الجانب الداخلي من المدخلات (الأرض والأيدي العاملة ورأس المال) وقدرة الأسر الزراعية. ويسيطر المزارع على هذه الجوانب، إلى حد ما. وقد تتفاوت الموارد والمهارات في الكم والكيف إلى حد كبير.

ويشمل الجانب الخارجي المناخ الاجتماعي – الاقتصادي، والهياكل الكائنة في المجتمع برمته، والقيم الثقافية والاجتماعية، والمؤسسات (مثل خدمات الإرشاد، والخدمات المصرفية، وأسواق المدخلات والمخرجات، والأسعار، إلخ.) فضلا عن عوامل أخرى منها العوامل الديموغرافية والهياكل الأساسية. والعوامل التي تنبع من الخارج معظمها يخرج عن سيطرة المزارع.

وعلى ضوء تلك المفاهيم، يمكن رصد الأضرار التي لحقت بالنظام الزراعي بسبب الصراعات والحروب، وصياغة الاستراتيجيات الخاصة بإعادة تأهيل وتعمير القطاع الزراعي.

تأثير الحروب على النظم الزراعية

دون الخوض في المزيد من التفاصيل، فمن المؤكد أن للحروب تأثيرا سلبيا على النظم الزراعية بعنصريها الطبيعي والبشري. غير أنه يبدو أن العنصر البشري يتأثر بقدر أكبر بالحروب ولذلك تكون إعادة تأهيله وتقويمه أصعب. فأكثر ما يؤثر على الإنسان هي العوامل التي تنبع من الخارج وهي أشد ضررا عليه وأصعب في علاجها. وتظهر الأضرار التي تؤثر على عناصر النظم الزراعية في الجدول رقم ٢ ويمكن تلخيصها على النحو التالي:

أضرار تصيب النظام الطبيعي (الفيزيائي الحيوي) وتشمل:

- تدمير شبكات الري؛
- القضاء على الماشية؛

الجدول ٢
تأثير الحروب على عناصر النظم الزراعية

عناصر بشرية/اجتماعية – اقتصادية		عناصر طبيعية/فيزيائية حيوية
عوامل خارجية (اجتماعية– اقتصادية، مؤسسية)	عوامل داخلية (الفرد)	عوامل فيزيائية، كيميائية، ميكانيكية، وحيوية
الأجهزة المحلية الأجهزة الرسمية وغير الرسمية التي تضررت بسبب الصراعات العرقية	**الإدارة** مجموعة أهداف الأسرة الزراعية التي تأثرت (الأمن الغذائي بدل تعظيم الربح)	تدمير الهياكل الأساسية
التغيرات التي طرأت على التركيبة الإثنية والنظام الهرمي	تراجع توقعات المستقبل، فقدان الأمل وانهيار الروح المعنوية	تدمير شبكات الري
غياب السلطة والإدارة	**الأرض** ضياع الأرض (اللاجئون والنازحون)	إزالة الغابات القضاء على الماشية
المؤسسات الخارجية الإرشاد الزراعي والخدمات الحكومية الأخرى إما ألغيت أو تعطلت	عدم توافر أرض (لا توجد عقود للأراضي)	ألغام أرضية
إنهيار أسواق المدخلات والمخرجات أو تعرضها لتقلبات شديدة	**الأيدي العاملة** ضعف الأيدي العاملة الأسرية (بسبب الموت، المرض، العجز)	تدمير منشآت تجهيز الأغذية
نظم الائتمان معطلة	الافتقار إلى المعرفة والخبرة الزراعية (قدامى المحاربين، والعائدون)	
مؤثرات أخرى تغيرات ديموغرافية تضر بطاقة العمل (ضحايا الحروب، الهجرة)	**رأس المال** رأس المال يدمر، يسرق، تخفض قيمته، ينفق	
التحركات السكانية (اللاجئون، النازحون) تخلق ضغوطا على الموارد المحلية		
خدمات المرافق الأساسية في الريف معطلة		

- إزالة الغابات (الأشجار وأشجار الفاكهة)؛
- الأراضي الزراعية بها ألغام.

الأضرار التي تلحق بالعوامل الخارجية البشرية (اجتماعية – اقتصادية) قد تشمل:

- تعرض كيان المجتمع المحلي لاضطرابات حادة بسبب الصراعات العنصرية والتغيرات في الهيكل الهرمي، وعجز السلطة والإدارة حيالها؛
- تعطل المؤسسات الخارجية، وعدم استقرار أسواق المدخلات والمخرجات؛
- التغيرات الديموغرافية والتحركات السكانية (اللاجئون، النازحون، ضحايا الحروب) تؤدي إلى نقص الأيدي العاملة وتتسبب في الضغط على الموارد المحلية؛
- تعطل خدمات المرافق الأساسية في الريف.

التأثيرات السلبية النابعة من العنصر البشري في النظام الزراعي قد تشمل:

- تغييرات في نسق أهداف الأسرة الزراعية (لتحقيق الأمن الغذائي عوض تعظيم الربح)؛
- تراجع توقعات المستقبل إلى حد كبير، وفقدان الأمل، وانخفاض الروح المعنوية؛
- ضياع رأس المال بسبب التدمير، وتخفيض قيمة العملة والإنفاق؛
- ضياع الأرض (بالنسبة للاجئين والنازحين)؛
- ضعف طاقة العمل الأسرية (بسبب الموت، المرض أو العجز).

العنصر البشري

يركز الكثير من برامج إعادة التأهيل على الضرر المادي الذي يصيب العناصر الفيزيائية الحيوية في النظام الزراعي، في حين تهمل هذه البرامج العوامل الإنسانية أو تحط من قدرها.

حتى برامج الإغاثة لا تعترف بتعقد النظم أو بأهمية العوامل البشرية ولا تعكسها في التدابير التي تتخذها على نحو ملائم (أنظر الإطار رقم ١٠). وتنتهي برامج الإغاثة بأن تصب في برامج إعادة التأهيل والتعمير التي تعتنق بدورها الفلسفة ذاتها.

الإطار ١٠
قدرة اللاجئين على مساعدة ذاتهم

"من الأفكار الأخرى المضللة التي كثيرا ما تقترن بمساعدات الطوارئ هي فكرة الاعتماد الكامل على المعونة، حيث أنها تحط من قدرة الناس على مساعدة أنفسهم أو تغفلها تماما. والواقع أن اللاجئين أنفسهم هم الذين يقومون في مستهل معظم الأزمات، بوضع الترتيبات اللازمة مع السكان المحليين، بما يضمن لهم الاستقرار وتنظيم المعيشة. وفي الكثير من المخيمات، حيث يفترض أن اللاجئين يعتمدون تماما على المعونة، تجدهم في الواقع يحصلون على جزء من احتياجاتهم المعيشية بوسائلهم الخاصة. فقد يهاجر الرجال بحثا عن فرص عمل، في حين تمارس النساء بعض العمليات التجارية الصغيرة، وفلاحة البساتين، والأعمال المنزلية بأجر للسكان المحليين، إلى غير ذلك... وتكشف نتائج البحوث، أن ٩٠ في المائة من اللاجئين ينجحون في العودة إلى ديارهم دون أن يحصلوا على مساعدات من وكالات الإغاثة، ويكون هذا النجاح حتى في ظروف استمرار الحرب."

المصدر: الوكالة الألمانية للتعاون التقني، ١٩٩٦(أ).

نسق الأهداف وإعادة التأهيل

تتسم أهداف الأسر الزراعية بنسق متشابكة، وغالبا ما تزداد تعقيدا تحت تأثير الصراعات المسلحة. وقد تستمر الأهداف تتأثر بتداعيات الحرب خلال أطوار إعادة التأهيل والتعمير. وقد يؤدي فقدان الثقة في عملية السلام وتراجع التوقعات الإيجابية بشأن المستقبل إلى إضعاف نسق الأهداف أو إلى تغييرها كلية تبعا لعدة ظروف، منها ما يلي:

- تعرض الأسرة لرؤى مختلفة أثناء تجربة اللجوء؛
- وجود أقارب للأسرة ظلوا خارج نطاق الصراع كعمالة مهاجرة تدعم ميزانية المزارع بإيرادات نقدية إضافية؛
- الاعتماد على معونات إنسانية لسنوات طويلة (معونة غذائية وغيرها من أشكال المعونة) قد يؤدي إلى بروز ظاهرة التعويل على المعونة وإضعاف نسق الأهداف؛
- حصول المزارع على تدريب مهني أو غيره من أشكال التدريب في بلد اللجوء قد يغير من نسق الأهداف برمتها.

ولكي ينجح برنامج إعادة التأهيل (إنعاش الإنتاج، القدرة على الاستدامة، تحقيق الأرباح وتوزيع الإنتاج بأسلوب مقبول اجتماعيا)، ينبغي أن تؤخذ نسق أهداف الأسر الزراعية في الاعتبار عند تحليل وتصميم هذا البرنامج.

ولكي تكون برامج إعادة التأهيل والتعمير (في إطار النظم الزراعية في التنمية) سليمة استراتيجيا ومحققة للأغراض، لا بد أن تسعى إلى تحقيق نسق الأهداف المبتغاة، وعدم الاكتفاء بالتركيز على الجوانب الخاصة بالإنتاج والتكنولوجيا وحدها. وهذا يعني ضرورة اتخاذ إجراءات إضافية لتعزيز ثقة الأسر الزراعية في المستقبل والعمل على استقرار المناخ الاجتماعي والثقافي برمته. ولهذه التدابير إلى جانب أهميتها العملية، مغزى رمزي شأنها شأن البرامج التي تسعى إلى إعادة تعمير البنية الأساسية الاجتماعية في الريف وإلى دعمها عن طريق إصلاح أو إنشاء ساحات أو أماكن للالتقاء في القرى، وإعادة تعمير الكنائس، والمساجد، والمدارس، والمستوصفات، والأسواق والمستشفيات أو الأماكن الخاصة برعاية ضحايا الحرب من المصابين بصدمات عصبية، والأيتام والأرامل (أنظر الإطار رقم ١١).

الإطار ١١

إعادة إدماج المحاربين المسرّحين في إثيوبيا

قامت بعثة ثنائية بزيارة إثيوبيا في مايو/أيار ١٩٩٥ لتقييم المشروع الجاري الذي يرمي إلى إعادة تأهيل أفراد القوات المسلحة الذين تم تسريحهم. ويهدف المشروع إلى توطينهم في منطقة زراعية وإعادة إدماجهم في المجتمع. ويجري تنفيذ المشروع في الأراضي المنخفضة في المنطقة الممتدة من إقليم تيغراي الغربي، حيث يستقر المحاربون المسرحون كمزارعين صغار.

وأوصت البعثة باتخاذ عدد من التدابير لإصلاح تكنولوجيا المزرعة، والبحوث الزراعية، وإدارة الشبكات والإمدادات من المياه. كما أوصت بعدد من التدابير المصاحبة التي تتسم بطبيعة اجتماعية أو اجتماعية – ثقافية يفترض أنها ستعزز من ثقة المحاربين المسرحين والمزارعين في عملية إعادة التأهيل والتوطين.

وطبقا لقيادات القرية، هناك أكثر من نصف المحاربين المسرحين جاءوا بدون أسرهم لعدم توافر الخدمات الاجتماعية وغيرها من الخدمات في الموقع. وخلال المقابلات التي أجريت، أبدى المحاربون المسرحون حاجتهم إلى المياه والسكن والغذاء والخدمات الصحية والتعليمية.

وشكا الكثير من المستوطنين من نقص المياه، وكانوا يتوقعون أن يجدوا إمدادات كافية من الماء في كل القرى وأن يتيسر لهم الحصول عليه. وتتأثر قضية الصحة بالأوضاع المناخية وبمدى توافر كميات كافية من الغذاء والماء.

ونظرا لأن المنطقة لم تكن فيها منازل من قبل، شيد المستوطنون مساكن جماعية. غير أن هذه المساكن تتسرب إليها المياه وقابلة للاحتراق، ولا تروق للمستوطنين.

وأدى قصور خدمات التعليم الرسمي في منطقة المشروع، إلى انقطاع المستوطنين وأبنائهم عن التعليم. ولما كان عدد كبير منهم ملتحقا بمدارس ابتدائية وثانوية، اهتموا بالتعليم الرسمي اهتماما بالغا، ولذلك، فضل بعضهم أن يترك أبناءه حيث توجد المدارس بدل إحضارهم إلى منطقة المشروع.

ويبدو أن الغذاء متوافر في منطقة المشروع أكثر من سائر المناطق الريفية الأخرى. ومع ذلك، يبدو الوضع التغذوي للأطفال خطيرا بسبب قلة الأغذية التكميلية المتاحة لهم. وما لم يضمن المشروع الإمدادات الكافية من الغذاء للفئات المعرضة للأمراض والمستضعفة في المجتمع مثل

←

الأطفال والمرضعات والحوامل والمحاربين المسرحين من الجرحى، فسوف يقل إقبال المستوطنين والمحاربين المسرحين على الحياة في المستوطنات بصفة عامة.

وتعتبر وسائل النقل من المشكلات الملحة التي يعانيها المستوطنون. إذ يضطرون إلى السير نحو ٢٠ كيلومترا للوصول إلى الحافلات أو الشاحنات المتجهة إلى مدن غوندار وباهردار وتيغرين.

ومن أهم النتائج المستخلصة أن المرافق الصحية والاجتماعية بالغة السوء بحيث لا تصلح لإيواء أسر المستوطنين حتى وإن توافرت أراض كافية وصالحة في المنطقة. ولا توجد مرافق لأنشطة اجتماعية – ثقافية في منطقة المشروع. ويرى المستوطنون ضرورة لإنشاء مراكز ترفيهية وملاعب رياضية وأماكن للاجتماع فضلا عن بناء كنيسة لعماد الأطفال والصلاة على الموتى.

وقد أسند المشروع أولوية إلى العناصر العمرانية للتوطين، وأرجأ إنشاء مرافق الأنشطة الاجتماعية والثقافية والخدمات. والمعروف أن الأنشطة الاجتماعية – الثقافية لها أهمية كعامل جذب ولتماسك المجموعات وتعزيز الثقة في الإمكانات المتوافرة للمستوطنات وشغل الوقت حتى يبدأ التأثير العمراني للمشروع في الظهور. وسوف يتعين تقديم المساعدات لتعزيز التدابير المصاحبة حتى يتحقق النجاح في إعادة إدماج المحاربين المسرحين في المجتمع وتوطينهم.

المصدر: الوكالة الألمانية للتعاون التقني، ١٩٩٥(ب).

الأطراف العاملة الرئيسية ومسؤولياتها

تشترك في عملية التنمية الزراعية ثلاث فئات عاملة، تقوم بأدوار واختصاصات مختلفة وهي:

- المزارعون: وهم الفئة الرئيسية الفاعلة في التنمية الزراعية وهم أيضا الفئة الرئيسية المستهدفة والمنفذة لبرامج التنمية الزراعية؛
- أجهزة الإرشاد والتنمية، والمنظمات الخاصة والمنظمات غير الساعية للربح: تقوم بدور أجهزة نقل بمعنى تقديم الخدمات، وتوفير المستلزمات الزراعية وتسويق الإنتاج. ولها دور داعم؛
- الباحثون والمخططون: يقترحون السياسات السليمة ويطرحونها ويصممون النظم والبرامج لمساعدة المزارعين، ويوفرون امكانات التنمية.

وجدير بالذكر أن جميع القائمين بالأدوار السابقة يرتبط بعضهم بالبعض الآخر ارتباطا وثيقا.

تتسم معظم المشروعات التقليدية وبرامج الإغاثة وإعادة التأهيل بروابط تتجه من أعلى إلى أسفل. فتوجه الرسائل من المستويات العليا وتنقل إلى المزارعين على أمل أن يحيلها المزارعون مباشرة في شكل أنشطة. وهو اتجاه للتنمية ينبع من خارج الموقع، وقد اصبح يسلم بالعيوب الكثيرة التي تشوبه.

والآلية المثالية للتنمية هي التي تتجه من أسفل إلى أعلى. وينطوي هذا الأسلوب على مشاركة المزارعين وتدخلاتهم في جميع الخطوات المشمولة في دورة المشروع بوصفهم الفئة المستهدفة. ويطبق أسلوب النظم الزراعية في التنمية هذا الأسلوب.

ويركز أسلوب النظم الزراعية في التنمية على دائرة عريضة وهو المطلوب بالنسبة لبرامج إعادة التأهيل. ويساعد على تحديد الروابط بين أصحاب الأدوار الرئيسية ويساعد على تصميم استراتيجية زراعية لإعادة التعمير في مرحلة ما بعد الصراعات.

بيد أن الاختصاصات قد تتغير، ويصبح بعض القائمين بالأدوار أكثر أهمية والبعض الآخر أقل. وربما تكون أهمية البحوث قد تراجعت لأن أساليب تشغيل النظام الزراعي معروفة.

وفي سياق تحليل وتنفيذ النظم الزراعية في التنمية، من الجدير رصد التغييرات التي تحدث في كل قطر بالنسبة لدور الدولة ووضعها، وكذلك بالنسبة لرجال الأعمال والمنظمات غير الحكومية المحلية (منشآت القطاع الخاص).

والافتراض الأساسي في هذا السياق أن السلام يتدعم بتقليص دور الدولة في القطاع الإنتاجي ودورها في نقل التنمية الزراعية. ويبدو اليوم أن الدور الأصلي للدولة وهو الإبقاء على الأوضاع العامة للحياة الاجتماعية والاقتصادية هو دور كاف لأي حكومة. أما الجوانب المتعلقة بالإنتاجية الزراعية وبالعديد من الاختصاصات التقليدية لكل جهة ناقلة للخدمات (كالإرشاد الزراعي، والخدمات البيطرية، حتى إجراءات الرقابة على الجودة) فهذه يمكن أن توكل إلى حد كبير للقطاع الخاص وقطاع المنظمات غير الحكومية. فقد كشفت عملية وضع استراتيجية زراعية لأفغانستان (أنظر الإطار رقم ١٢) عن الأدوار التي يمكن أن تقوم بها سائر الأطراف العاملة (القطاع الخاص أو قطاع المنظمات غير الحكومية) في حالة عدم مشاركة الدولة.

دور الدولة والقطاع الخاص

لما كانت النظم الزراعية في التنمية تركز على أصحاب الأدوار الرئيسية في الإنتاج أكثر من تركيزها على مؤسسات الدولة وإداراتها، فيجدر أن تطبق هذه النظم في أوضاع إعادة

الإطار ١٢
دور الحكومة في أفغانستان

أخفى صراع المجاهدين ضد الحكومة الشيوعية في أفغانستان مشكلة عميقة الجذور تتمثل في الصراع بين دورين: المركزي والمحلي. وقد عان الكثير من البلدان عبر التاريخ من هذه المشكلة، ولا يزال بعض هذه البلدان يعاني ذات المشكلة إلى اليوم. أما في أفغانستان، فقد ظلت المشكلة قائمة منذ تألفت الحكومة الوطنية الأولى في ١٨٨١. وأفغانستان كانت ولا تزال إلى اليوم بلدا قبليا، والقبيلة والحكومة، كما هو معروف، شكلان متضادان من أشكال تنظيم المجتمع وممارسة السلطة. وبينما تتصل القبيلة بالقرابة والسلالة، وهي مصدر لتعريف الانتماء والسلوك، تمثل الدولة سلطة مركزية تطالب بولاء الأفراد بغض النظر عن العلاقات التي تقوم بين الأفراد وبعضهم. فالقبيلة تسكن داخل الفرد والدولة خارجه. وفي حين تمارس الدولة سلطتها داخل المجتمع، تمارس القبيلة سلطتها على جماعة من الناس تربط بينها صلة القرابة.

وفي العهود القديمة، حكم الأمراء أفغانستان من خلال زعامات محلية، وكان الفرد يدين بالولاء للخان أو الزعيم المحلي ومن خلاله وحده يكون ولاؤه للأمير. وينتمي الفرد للدولة من خلال القبيلة، ويتعرف الأفراد على إنجازات الحكومة الوطنية من خلال الإجراءات المحلية التي يشهدونها. وعملية بناء الدولة الحديثة في أفغانستان، واصلت مسيرتها ببطء، وتزايد اعتمادها على التكنولوجيا الحديثة وعلى النخبة المتعلمة. وتحولت القيادة من أيدي الزعامات المحلية إلى أيدي فئة من التقنيين والموظفين الحكوميين. كما تحولت الحكومة من الحكم المحلي إلى الحكم المركزي، إلى أن أصبحت عملية المركزية أمرا واقعا.

وفي الفترة من ١٩٣٣ إلى ١٩٧٢، تحول محور الحكومة الوطنية عن المجتمع القبلي. وخلال رئاسة داوود، سادت فكرة الدولة الوطن التي تطالب الناس بالولاء للحكومة مباشرة، ووصل هذا الاتجاه إلى ذروته خلال ثورة ١٩٧٨. وتمحور فكر حكومة الحزب الديمقراطي الشعبي لأفغانستان حول فكرة أن الدولة تجسد الشعب ولها الحق في أن تتصرف باسمه دون تشاور. وهو ما يتعارض تماما مع النظرة الشخصية أو القبلية للدولة. وأدى هذا الاختلاف في معنى الدولة إلى ظهور الفصائل المسلحة من المجاهدين التي أشعلت الفتنة الأهلية داخل القطر وأصابته بما أصابته به من دمار.

←

والتوصل إلى حل للنزاع بين المركزي والمحلي في ممارسة السلطة يعد من الخطوات الهامة لإقرار السلام. وذلك يعني أن إعادة التأهيل ليس مجرد العودة إلى أوضاع ما قبل الحرب، بل محاولة لإيجاد حل للمشكلات. ونقل السلطة إلى جهة محلية عملية مهمة وتحتاج إلى تحقيق توازن فيما بين المستويات المحلية والإقليمية والوطنية في اتخاذ القرارات وأداء الخدمات. والاستراتيجية التي تسعى إلى إقرار السلام على أساس اتخاذ القرارات على المستوى المحلي والإقليمي، يمكن أن تلبي احتياجات المزارعين بفعالية.

وأوصت الاستراتيجية الزراعية لأفغانستان بأنه ليس من الضروري أو المناسب أن تتجه الحكومات إلى القيام بمداخلات كبيرة في الزراعة مستقبلا، لأن مداخلاتها لم يكتب لها النجاح ولا الاستدامة خاصة من الناحية المالية في الماضي.

ويمكن اليوم التصرف في الأراضي الزراعية التي كانت تزرعها أو تملكها الدولة من قبل، سواء بالبيع أو التأجير بشرط الرجوع إلى تاريخ المنطقة أو إلى صلتها بالقبائل. ويمكن أيضا القيام بخدمات صيانة لقنوات الري على أساس تجاري. وإذا لم يتمكن بعض المجتمعات المحلية من سداد تكلفة الخدمات بالكامل لأسباب وجيهة، يمكن دعم هذه الخدمات بحرية وشفافية.

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، ١٩٩٧.

التأهيل في مراحل ما بعد الصراعات المسلحة، التي تتسم بغياب حكومة مركزية أو بوجود فراغ في وظائف الإدارة والحكم. وعمليات إعادة التأهيل تتم في أحيان كثيرة بحكم الأوضاع، دون وجود جهاز حكومي بالمعني المتعارف عليه. وإذ نلاحظ الكم الهائل من الإنجازات الممكنة دون وجود لحكومة، نستطيع أن نتوصل إلى رؤية جديدة تماما لإعادة التأهيل الزراعي والتنمية الزراعية وكذلك للتنمية الزراعية المستدامة. ويبدأ التجار من موردي المستلزمات الزراعية، يكتسبون فجأة دورا جديدا.

ولا تزال الفصائل المختلفة في أفغانستان تتحارب للاستيلاء على العاصمة كابول، وكادت الخدمات الحكومية في المناطق الريفية أن تنهار تماما. والواقع أنه لا يوجد أثر لوزارة الزراعة في المناطق الريفية، ولا لخدمات الإرشاد أو لأجهزة حكومية تنفذ سياسة زراعية. واستمرار المزارعين في الإنتاج دون خدمات حكومية يدعو حقا للدهشة.

دور المنظمات غير الحكومية

وهكذا، تصبح المنظمات غير الحكومية التي تعمل في هذا الإطار منظمات تنفيذية مهمة. وقد تتخذ إعادة التأهيل وإعادة الهيكلة الحكومية أشكالا مختلفة، فبعضها يتطور إلى شركات خاصة أو مؤسسات استشارية تقدم خدمات في مجالات فنية متخصصة وتحصل مقابلها على أتعاب، والبعض الآخر قد يظل على حاله منظمات غير حكومية لتقديم خدمات اجتماعية عامة أو خدمات فنية من منطلق إنساني أو من باب الرحمة. وقد ينضم بعضها في جهاز حكومي ويقدم خدمات متخصصة إلى القطاع الزراعي أو غيره من القطاعات.

واليوم، قد تنظر بعض الوكالات التي تنفذ برامج لإعادة التأهيل في التعاقد مع منظمات غير حكومية من الباطن بوصفها جهات متخصصة محيطة بالأوضاع المحلية على وجه الخصوص وذات قدرات تنفيذية.

الخطوات والمراحل

يمكن تقسيم أساليب النظم الزراعية في التنمية إلى مراحل وخطوات (أنظر الجدول رقم ٣). وتميز الأدبيات بوضوح بين هذه المراحل، ولاسيما المرحلة التحليلية. فهناك مبدئيا أربع مراحل أساسية تتمثل فيما يلي:

- تحليل ووصف النظم الزراعية القائمة في إطار البيئة الاجتماعية – الاقتصادية والطبيعية الشاملة، والتعرف على العوائق والإمكانيات؛
- تصميم طائفة من الأساليب الفنية، والاجتماعية – الاقتصادية أو المؤسسية للتغلب على المشكلات وحلها وتقييم جدواها الفني، وسلامتها الاقتصادية وقبولها اجتماعيا واستدامتها إيكولوجيا؛
- اختبار الأساليب حسب أوضاع المزرعة، وتقييم النتائج؛
- نشر التكنولوجيات أو البرامج المحسنة على نطاق واسع، ومن ثم رصد تأثيرها وتقييمه.

وقد تستغرق مرحلة الاختبار بالنسبة لبرامج إعادة التأهيل والتعمير وقتا قصيرا، لأن الكثير من البيانات الزراعية متوافر ويمكن الاستعانة به. ولما كانت البرامج الزراعية قد أخضعت لاختبار من قبل، فإن النتائج تعتبر معروفة بشكل عام.

الجدول ٣
المراحل المختلفة في مشروعات إعادة التأهيل والتعمير

المرحلة	المهمة	الأسلوب الفني
التحليل-تحديد المشروع		
تحليل المشكلة: تحديد فكرة المشروع وتحديد مجال التحليل	إيضاح الوضع الحالي والوضع المرغوب فيه	تحديد المهمة: دراسات مكتبية، زيارات ميدانية، تقييم سريع
	تحديد التغييرات المطلوبة	
	تحديد مجالات التحليل	
تحليل المشكلة: تحديد نقطة الانطلاق	جمع البيانات تحليل الوضع الحالي تحليل المشكلة	بعثة مشتركة متعددة التخصصات لصياغة المشروع: زيارات ميدانية، بحوث مسحية، تقييم سريع، تقييم ريفي بالمشاركة، ورشة عمل للفريق
تحديد نسق الأهداف: تحديد الهدف الإنمائي	اختيار الأهداف الإنمائية الممكنة، بما في ذلك الاستنتاج والتحليل والتبرير والتقييم	ورشة عمل للفريق
تحديد نسق الأهداف: تحديد أهداف المشروع	استنتاج وتحليل أهداف المشروع الممكنة	ورشة عمل للفريق؛ ورشة عمل تضم الأطراف العاملة
	توضيح وتقييم الأساليب البديلة	
	تحديد المعايير لاتخاذ القرارات	
التصميم – صياغة المشروع		
صياغة المشروع: توضيح استراتيجية المداخلات	الكشف عن الطرق البديلة لتحقيق هدف المشروع	فريق عمل
	وضع الاستراتيجية	
	تحديد معيار التقييم	
تصميم المشروع: وضع استراتيجية المشروع	وضع مصفوفة تخطيط المشروع	ورشة تخطيط المشروع تضم الأطراف العاملة
	تحديد الأهداف المباشرة للمشروع	
	وضع مؤشرات لقياس الإنجازات	
	وضع خطة للعمليات	
	تقدير المخاطر المحتملة	

الجدول ٣ (تابع)

المرحلة	المهمة	الأسلوب الفني
تصميم هيكل الملكية: توضيح ملكية المشروع	تصميم وتوضيح الهيكل التنفيذي: المهام، المسؤوليات، المؤهلات	فريق عمل
التوزيع - تنفيذ المشروع		
بداية المشروع: إنشاء جهاز للمشروع	إدارة تكوين الفريق	إدارة
	وضع هيكل المشروع وأسلوب عمله	
	إقامة علاقات خارجية	
تنفيذ المشروع: إدارة المشروع	القيام بأنشطة المشروع	إدارة
	رصد وتقييم المشروع، وتعديل تخطيطه	
مواصلة المشروع	تقييم التقدم الذي أحرزه المشروع وأثره	قياس مباشر، ومسح، وتقييم ريفي بالمشاركة، ورشة عمل تضم المستفيدين والأطراف العاملة
	مواصلة المشروع وتعديل تخطيطه	

ومن الأهمية أن ندرك أن أساليب النظم الزراعية في التنمية تنشأ من البحوث الزراعية، ومن ثم فهي تستند إلى قاعدة راسخة من الأعمال التحضيرية والبحوث.

ورغم ما يقال عن فرص التنمية والمبادرات الجديدة، تظل إعادة التأهيل والتعمير إلى حد ما عملية إحياء للأساليب التي ثبتت جدواها من قبل. وعلى ذلك لا يتعين أن تطبق الخطوات المختلفة في المرحلة التحضيرية بالكامل.

والمجتمعات والمناطق المستهدفة تحددها مسبقا الحروب، وهي معروفة إلى حد ما. وتظل مشكلة اختيار الأطراف الفاعلة للتعاون معها مشكلة عامة ولا تخص إعادة التأهيل على وجه الخصوص. وغالبا ما تكون تلك الأطراف معروفة من خلال عمليات إغاثة سابقة، وبالتالي لا تنطوي عملية اختيارها على صعوبة.

وأساليب جمع البيانات لأغراض تحليل برامج إعادة التأهيل والتعمير وتصميمها ورصدها وتقييمها قد تتباين بشدة، فقد تتضمن على سبيل المثال دراسات مسح رسمية أو غير رسمية، وملاحظات مباشرة، ومقابلات مخططة مسبقا أو غير مخططة، تبعا لأوضاع ما بعد الحرب. وتلعب أساليب التقييم عن طريق جمع البيانات سواء بالمشاركة أو بالأساليب السريعة دورا مهما. ويتعين إجراء التقييم عن طريق فريق متعدد التخصصات.

وإدارة النظم الزراعية في التنمية عملية دينامية ومستمرة، وتقتضي إقامة روابط بين المزارعين والباحثين، والمرشدين الزراعيين والموظفين المعاونين في مجال السياسة. وتقوم هذه المجموعة بتحديد الإمكانات والعوائق على نحو سليم، واختبار الحلول الممكنة وتعديلها وتقييم التأثير المحرز بدقة.

وتقتضي حالات إعادة التأهيل سرعة التنفيذ بغرض المحافظة على مكاسب عملية إحلال السلم. وهي عملية تنطوي على نسبة فشل كبيرة لابد من التعامل معها نظرا لأهمية الهدف الأشمل وهو السلام وتكلفة عمليات الطوارئ الممتدة.

وعوض الاسترسال في اختبارات طويلة، من الأجدى رصد وتدعيم برامج إعادة التأهيل والتعمير وتقييمها للتعرف على أوجه القصور فيها. وليس من المألوف بالنسبة لبرامج الإغاثة رصد وتقييم نتائجها، ولذلك، سوف يعتبر تقييم برامج إعادة التأهيل والتعمير في مرحلة ما بعد الصراعات إضافة مهمة في سياق إدارة أوضاع ما بعد الكوارث.

الأمن

من المهام التي لابد أن تؤخذ في الاعتبار مهمة تأمين فريق النظم الزراعية في التنمية الذي سيتولى تقييم الوضع وتنفيذ برنامج إعادة التأهيل والتعمير. فإعادة التأهيل كما ذكرنا، تقع خلال أطوار الإغاثة، وفي الكثير من الأحوال، تكون العمليات الحربية دائرة في أنحاء من القطر. ومن الطبيعي ألا يكون معروفا متى تنتهي الحرب أو متى يحل السلام، فغالبا ما تختلط أحوال الحرب والسلم معا (مثل الحال في أفغانستان والصومال والبوسنة). ويثار في مثل هذه الأحوال السؤالان التاليان:

- ما هي النقطة التي يبدأ عندها طور إعادة التأهيل؟
- متى يمكن الشروع في إعادة التعمير؟

يمكن جمع معلومات تفصيلية عن الخطوط الأمامية والفصائل والعوامل الأخرى المعقدة المتعلقة بالأمن من خلال منظمات الإغاثة العاملة والمنظمات غير الحكومية المحلية المشاركة. وكثيرا ما يوجد نظام أمني منسق يتضمن نظاما للإنذار المبكر تضعه الأمم المتحدة. وتوافر المعلومات الدقيقة يسمح للمخططين والمنفذين بالشروع في أعمال تحضيرية لإعادة التأهيل والتعمير في مرحلة مبكرة. وفي أحيان كثيرة، يمكن أن تنفذ مشروعات إعادة التعمير بنجاح حتى وإن كانت الحرب لا تزال دائرة في بعض أنحاء من القطر. وتساعد هذه الاستراتيجية في توسيع نطاق الخطوط الأمامية لعمليات إعادة التعمير السلمية على نحو مستمر.

أهداف إعادة التأهيل والتعمير في نطاق النظم الزراعية

لا يتعين إدخال تغييرات كبيرة في مفهوم النظم الزراعية وأهدافها عند تطبيقها في سياق إعادة التأهيل أو إعادة التعمير.

فمن الطبيعي أن توجه المداخلات في أول الأمر إلى إعادة الإنتاج والإنتاجية لمستوياتها قبل الحرب، ولكن، قد تكون العودة إلى تلك المستويات مستحيلة أو يكون الاقتصار عليها غير مرغوب فيه، لأن الأوضاع غالبا ما تكون قد تغيرت مع الحرب، والهياكل التي كانت سائدة حينذاك والتي كانت الزراعة تعتبر قطاعا رئيسيا فيها، قد دخلت ضمن الأسباب المسؤولة عن الصراع وزعزعة الاستقرار الاجتماعي.

وتعتبر بوروندي ورواندا من الأمثلة التي توضح ذلك الوضع. فكانت الموارد من الأرض، ولا تزال، تتعرض لضغوط شديدة أججت الصراعات الدامية وأعمال الإبادة الجماعية. وسوف يتعين على أي برنامج لإعادة التعمير أو إعادة التأهيل أن يأخذ هذا العامل في الاعتبار وإلا فقد تعود الصراعات إلى الاندلاع من جديد (أنظر الإطار رقم ١٣).

وينبغي أن تتضمن برامج إعادة التأهيل والتعمير في القطاع الزراعي التي تطبق النظم الزراعية في التنمية بعد الحرب، تحليل الصراعات واستحداث عناصر تسهم في استقرار الأوضاع الاجتماعية والثقافية والاقتصادية للمزارعين. فمثل هذا المنطلق من شأنه أن يعزز السلام. وقد يقتضي، إحداث تغييرات كبرى في النظم الزراعية وفي السياسات العامة وفي دور الأطراف الفاعلة المختلفة في التنمية الزراعية وفي وظائفها.

وبإدراج الاعتبارات الموجزة أعلاه، تتمثل أهداف النظم الزراعية من عمليات إعادة التأهيل والتعمير فيما يلي:

- أسلوب النظم الزراعية في إعادة التأهيل يسعى إلى تحسين الإنتاجية وزيادة الربحية وضمان استدامة الإنتاج والسعي لعدالة توزيعه.
- الهدف الرئيسي هو الارتقاء بمستوى كل أسرة زراعية، بإعادة تأهيل هياكل الإنتاج وإعادة الإنتاجية إلى مستواها السابق بل وتحسينه.
- الهدف الشامل يتمثل في صيانة السلم بتحسين الأوضاع الاجتماعية اقتصاديا وثقافيا.

قضايا أخرى

إدماج المحاربين في المجتمع بعد انتهاء الحرب

يعد إدماج المحاربين في المجتمع بعد تسريحهم من أولى المهام التي تواجه البلدان بعد

الإطار ١٣

استخدام الأرض، والتحضر، والمستوطنات في رواندا

الحروب، والإبادة الجماعية، وعودة اللاجئين القدامى والجدد وتحركات النازحين داخل القطر لم تزد المشاكل الاجتماعية والاقتصادية القائمة في رواندا تعقيدا فحسب، بل سلطت الضوء على بعض الأسباب الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية للصراعات:

- ارتفاع معدل النمو السكاني في رواندا إلى ٣,٥ في المائة، مما يشير إلى أن حجم السكان الحالي البالغ ٧,٦ مليون نسمة سوف يتضاعف خلال السنوات الخمس والعشرين المقبلة؛
- زيادة الضغط السكاني على الموارد المحدودة من الأراضي، مما يؤدي إلى المزيد من تفتيت الأرض والتنافس عليها والصراعات بين أغراض استخدامها؛
- البطء الشديد في معدلات التحضر (١٠ في المائة فقط من السكان يعيشون في مراكز حضرية)، قلة الأسواق الحضرية وتردي مستوى التصنيع؛
- نقص فرص العمل في المجالات غير الزراعية (الفرص البديلة) في الريف والحضر؛
- نمط الاستيطان يتسم بملكيات صغيرة نسبيا، فردية، ومتفرقة مما يحول دون كفاءة استخدام الأرض وإنشاء الهياكل الأساسية الاجتماعية والاقتصادية؛
- ضعف الإنتاجية الزراعية وانعدام الأمن الغذائي؛
- نظام الحيازة لا يشجع على عمليات التنمية النشيطة.

ورغم العوامل التاريخية والثقافية المعروفة التي تلعب دورا في إشعال الصراعات وعمليات الإبادة الجماعية، فسوف يعتمد إحلال السلام واستمرار التنمية الاجتماعية والاقتصادية إلى حد بعيد، على السياسات والاستراتيجيات والبرامج التي تواجه القضايا الرئيسية للتنمية.

وقد بذلت حكومة رواندا والمجتمع الدولي جهودا لمواجهة بعض من هذه القضايا، سواء قبل الصراع أو بعده، ووضعت الدراسات والخرائط والاقتراحات والاستراتيجيات والبرامج بمعرفة الوزارات والهيئات المختلفة. ومع ذلك، لم تكن السياسات والبرامج مرتبطة ببعضها البعض ولا معروفة على النحو اللازم. بل كانت دراسات الحالة والاقتراحات المطروحة تعرض في صيغ يصعب استخدامها كمدخلات في اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بعض القضايا المهمة لم تخضع للنظر أو الدراسة على الإطلاق.

وأخيرا، يساور القلق مجموعة المتبرعين وكذا المجتمع الدولي بسبب بعض السياسات والبرامج الحكومية الجاري تنفيذها، ومنها برامج توفير المأوى وبناء القرى والمستوطنات، والسياسات الخاصة بالتنوع البيولوجي والمحميات الطبيعية.

انتهاء الحروب. وهناك الملايين من المحاربين الذين ينتظرون تسريحهم وإعادة إدماجهم في المجتمع في آسيا وإفريقيا. ولما كان معظمهم من أصول ريفية، فمن المتوقع أن يعود الكثير منهم إلى الريف والقطاع الزراعي، وبالتالي فسوف تكون النظم الزراعية في التنمية مفيدة للغاية في تخطيط وتنفيذ المشروعات. وتسريح المحاربين لا بد أن تصحبه بعض التوجيهات عن الفرص الحقيقية المتاحة لإدرار الدخل، لأنه دون توفير فرص بديلة تصبح عملية تسريحهم مشكلة عسيرة.

استبدال المحاصيل المحظورة في مرحلة ما بعد الحرب

كثيرا ما تمول الفصائل المتحاربة عملياتها العسكرية خاصة في آسيا، عن طريق إنتاج وبيع العقاقير المحظورة. ويضطر المزارعون إزاء انهيار الهياكل الأساسية في الريف (وخاصة شبكات الري) إلى زراعة محاصيل محظورة مرتفعة القيمة. وبعد انتهاء الحرب، تعود الزراعة إلى سابق عهدها، وتستبدل المحاصيل المحظورة بمحاصيل أخرى عالية القيمة. وفي هذا السياق، يمكن أن تفيد النظم الزراعية في تدعيم عملية تحديد البرامج المناسبة وتنفيذها.

إدماج اللاجئين وإعادة إدماجهم

تتيح النظم الزراعية فرصا واسعة النطاق لوضع برامج لإعادة إدماج العائدين وتنفيذها، حيث تنشأ هياكل ونظم زراعية جديدة، أو حيث تستدعي الظروف الانتقال إلى مناطق جديدة للاستيطان والزراعة (مثلا في رواندا). ويبدو المجال رحبا أمام النظم الزراعية للقيام بدور مهم في تخطيط برامج إدماج العائدين وتنفيذها.

الفصل الخامس
الموجز والتوصيات

تعتبر النظم الزراعية في التنمية منطلقا إنمائيا مهما يوجه سير عمليات إعادة تأهيل القطاع الزراعي وتعميره في مرحلة ما بعد الحروب.

وتمثل الوقاية والإغاثة وإعادة التأهيل والتعمير أطوارا في دورة إدارة الكوارث. وترتبط الأطوار بعضها ببعض ارتباطا وثيقا. ويمكن أن تقدم النظم الزراعية في التنمية إسهامات مهمة للإغاثة والتنمية من خلال دورة إدارة الكوارث.

وتتضمن برامج إعادة التأهيل والتعمير التقليدية عمليات عمرانية في الأساس تتجه من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي، وتسعى إلى إعادة الأمور إلى حالتها الأولى قبل اندلاع الحرب حتى وإن كانت الأوضاع قد تغيرت بعد سنوات طويلة من الصراع المسلح. وتتجه عمليات إعادة التأهيل والتعمير في القطاع الزراعي إلى إصلاح وتعمير الهياكل الأساسية في الريف، وجلب المستلزمات الزراعية. ويجري تحليل البرامج على المستوى القطري أي المستوى الكلي. ويعتبر استكمال معونة الإغاثة نقطة الانطلاق الاستراتيجية للشروع في برامج إعادة التأهيل والتعمير التي تستهدف مجموع السكان وكامل مساحة القطر.

ومنطلق النظم الزراعية في إعادة التأهيل والتعمير ينحى إلى المشاركة، والاعتماد بقدر أكبر على الأساليب والنظم المستحدثة وعلى إمكانيات المزارعين وقدراتهم. وهي بذلك تركز على الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي وعلى تحقيق التنمية المستدامة في الأجل الطويل، ويمكن أن تكون البديل المعادل لبرنامج إعادة التأهيل والتعمير التقليدي، ومن ثم فهي تسهم في تعزيز عمليات إقرار السلام. وفي سياق النظم الزراعية، يجري التحليل على المستوى المحلي للوحدة ذاتها. وتبدأ نقطة الانطلاق الاستراتيجية لهذه النظم عندما تطبق على فئات ومناطق مستهدفة.

ولا تلائم النظم الزراعية في التنمية إعادة تأهيل وتعمير القطاع الزراعي للبلدان النامية فحسب، بل تلائم أيضا تعمير القطاع الزراعي في البلدان التي تمر بتحولات هيكلية جذرية بعد انهيار النظام السوفييتي.

وقد نشأت النظم الزراعية في التنمية كحصيلة للبحوث المتعلقة بالنظم الزراعية. ونظرا لطبيعة تلك البحوث المعقدة، فقد يتعذر تطبيق منهجها بالكامل في مراحل ما بعد الحروب. ومن ثم، يتعين إدخال بعض التعديلات لتبسيط هذا المنهج كيما يتلاءم بالكامل مع أنشطة برامج إعادة التأهيل والتعمير في مرحلة ما بعد الحروب.

ولأن برامج إعادة التأهيل ترتبط بعمليات تعزيز استقرار السلم والإسهام فيها في أحيان كثيرة، فإن التقنيات والأساليب الخاصة بسرعة التخطيط والتنفيذ تعد أساسية لنجاح هذه البرامج. ويمكن بناء زخم أكبر بتطبيق الأساليب النمطية للتقييم الريفي السريع، وأساليب التقييم الريفي بالمشاركة، والاستعانة بفرق متعددة التخصصات في صياغة المشروعات وتنفيذها.

أما المخاطر المتزايدة من الفشل المرتبطة بالأساليب السريعة في العمل وببعض المناهج المطبقة، فيمكن تبريرها مما قد يتحقق من وفورات مالية في معونات الإغاثة (المعونة الغذائية) ومن مدى تأثيرها الإيجابي المطلوب على استقرار السلم، وهي الأوضاع التي يسعى إلى تحقيقها أي إجراء مستدام لإعادة التأهيل والتعمير.

وفي ما يلي بعض النتائج والاستنتاجات المهمة:

- سكان الريف هم الجزء الأكبر من السكان الذي يعاني تأثير الحروب. ومن ثم، تستهدف برامج إعادة التأهيل والتعمير سكان الريف الذين يعتمدون في معيشتهم على الزراعة وخاصة صغار المزارعين. وتبدو النظم الزراعية في التنمية الوسيلة الملائمة لتلك البرامج.
- تتميز برامج الإغاثة وإعادة التعمير بموارد ضخمة، وتتنافس الموارد المتاحة للطوارئ اليوم مع الموارد الخاصة ببرامج التنمية. وأصبح معيار مردودية التكلفة يطبق على برامج الطوارئ وبرامج التنمية على حد سواء.
- يمكن استخدام برامج إعادة التأهيل والتعمير كوسيلة للتنمية، باعتبارها فرصة مناسبة ونقطة تحد لبداية جديدة.
- تطبق النظم الزراعية في التنمية في أي طور من أطوار إدارة الكارثة، ويصبح منطلقها أشد فعالية إذا اقترن بأسلوب تخطيطي أو بنظام إداري مرن يتجه إلى الأهداف المرجوة.
- تسيطر منظمات الإغاثة على قطاع مواجهة الكوارث، كما تسيطر فلسفة معونة الطوارئ على أسلوب إدارة المشروعات.

- تتولى منظمات الطوارئ معونة للإعاشة بما لديها من جهاز تنظيمي وموظفين متخصصين في مساعدات الطوارئ. غير أن قدراتها لا تناسب المنطلقات التي تستهدف التنمية، فضلا عن أن تمويل مشروعات الطوارئ يمتد لفترات قصيرة الأجل (سنة واحدة)، ومن ثم لا يفي باحتياجات إعادة التأهيل والتعمير التي تقتضي تمويلا متوسط وطويل الأجل.
- على الرغم من أن مسألة ربط الإغاثة بالتنمية قد ناقشها المجتمع الدولي لسنوات طويلة، لم يتم التوصل فيها إلى نتيجة بعد. أما النظم الزراعية في التنمية فهي تشمل جميع العناصر اللازمة لإرساء قواعد ثابتة لبرامج الإغاثة وإعادة التأهيل والتعمير في القطاع الزراعي التي تتجه إلى التنمية. ويثرى هذا المنطلق التجربة العملية والمشاركة والبحوث واتجاهات التنمية التي تشملها معونة الطوارئ ككل.
- لا تقتصر النظم الزراعية في التنمية كمنطلق إنمائي في حالات ما بعد الصراعات، على كونها قضية تقنية فحسب، بل كونها قضية مهمة تمس سياسة منظومة الأمم المتحدة ومجتمع المتبرعين ككل.
- لا تتمثل الأضرار المباشرة للحروب في ما تخلفه من دمار بسبب القنابل والمدافع وغيرها، ولكنها – ودون التقليل من أهمية الدمار العمراني المباشر (المرافق والمعدات)، تتمثل في التأثير غير المباشر الذي يصيب بالشلل المنظمات الاجتماعية والاقتصادية والأجهزة والعلاقات والعمليات (النظم والبرامج). والكثير من المشاكل التي تشوب القطاع الزراعي في مرحلة ما بعد الحرب، يتعذر حلها بمجرد إصلاح مكونات العناصر العمرانية، بل تحتاج إلى أشكال أخرى من المساعدة أكثر تعقيدا. فهي تتطلب إشراك الفئة المستهدفة بوصفها المستفيدة المباشرة والفاعلة في عملية التعمير، كما تتطلب فهما لقدراتها ومواطن ضعفها. وهي إحدى الجوانب المهمة من النظم الزراعية في التنمية.
- تحدث الحروب تأثيرا سلبيا على الإنسان (اجتماعيا واقتصاديا) وكذلك على العناصر الطبيعية الحيوية للنظم الزراعية. غير أن التأثير السلبي على الإنسان يبدو أقصى وأشق بالنسبة لإعادة تأهيله. وفي هذا السياق، تبدو العوامل الدخيلة على الإنسان أشد ضررا له من العوامل النابعة من داخله.
- يركز الكثير من برامج إعادة التأهيل على الخسائر المادية التي تصيب العناصر الطبيعية الحيوية في النظم الزراعية، بينما تهمل هذه البرامج أو تقلل من أهمية الأضرار التي

تصيب العنصر البشري. ولا تعكس برامج الإغاثة بدقة تشابك النظم أو أهمية تحسين قدرة الناس على مساعدة أنفسهم، بل غالبا ما تنطلق إلى إعادة التأهيل والتعمير مع الإبقاء على نفس العيوب.

- وفي سياق إعادة التأهيل والتعمير من منطلق النظم الزراعية، ينبغي إعادة صياغة الأهداف التي ترنو إليها الأسر الزراعية، وذلك عن طريق تصميم برنامج يشمل، إلى جانب النواحي الزراعية المباشرة، تدابير دعم أخرى غير مباشرة تتعلق بالنواحي الاجتماعية والثقافية، وتدابير تجمع بين الإعلام والاتصالات، بهدف تعزيز ثقة الأسر الزراعية في عملية السلام مما يرسخ نسق الأهداف الرامي إلى التنمية.
- ينبغي أن تتضمن برامج التعمير الزراعي التي تطبق النظم الزراعية في التنمية في مرحلة ما بعد الصراعات تحليلا لأسباب الصراعات، وأن تطرح التدابير التي من شأنها أن تعزز إحلال السلام. وقد تقتضي تلك التدابير إدخال تغييرات على النظم الزراعية وتعديل أدوار الأطراف الفاعلة الرئيسية ووظائفها.

الملحق

تعزيز برامج إعادة تأهيل القطاع الزراعي وتنميته في أفغانستان

موجز عنصر النظم الزراعية في مشروع منظمة الأغذية والزراعة[١]

الاختصاصات

تمثل هدف البعثة الميدانية التي زارت أفغانستان في وضع إطار ومنهجيات حديثة لإدارة الموارد المتجددة طبيعيا، وزيادة إنتاجية الزراعة والغابات، وإمداد المزارعين بالمستلزمات والخدمات، ودعم التنمية الزراعية والطاقة التنفيذية من خلال برنامج لإعادة التأهيل والتنمية الزراعية. وكان المفروض أن يتحقق ذلك من خلال الأنشطة التالية:

- استعراض القطاع الزراعي بما في ذلك الثروة الحيوانية وموارد الغابات، وتحديد القدرات الممكنة والعوائق في سياق النظم الزراعية القائمة؛
- استعراض حالة الموارد من الأرض والمياه وتحديد القدرات الممكنة والعوائق؛
- استعراض نظم الإمداد بالمستلزمات الزراعية والمعرفة والمهارات، وتحديد القدرات الممكنة والعوائق؛
- استعراض القدرة الحالية على تنفيذ التنمية الزراعية وتحديد القدرات الممكنة والعوائق؛
- اقتراح مشروعات بحسب الاقتضاء.

وتتمثل مهمة خبير النظم الزراعية في النظر إلى القطاع الزراعي من مستوى الوحدة

(١) مستمد من مشروع منظمة الأغذية والزراعة، ١٩٩٧.

والتأكد من أن احتياجات المزارعين في مختلف النظم الزراعية تعكسها الاستراتيجية الشاملة.

وتمثلت مهمة الخبير الاستشاري في توفير معلومات على مستوى المزرعة تتعلق بالإنتاج الزراعي واستخدام الموارد الطبيعية، وتحليل قدرة المناهج المعتمدة على المشاركة في إعادة التأهيل والإمداد بالمستلزمات الزراعية في الأجل المتوسط، والإسهام في إعداد ورقة بشأن الاستراتيجية. وتمثلت مهامه في ما يلي:

- القيام بزيارات لمواقع ميدانية ومؤسسات مختارة داخل أفغانستان لاستعراض هيكل الإنتاج الزراعي مع إيلاء اهتمام خاص بتوفير معلومات على مستوى المزرعة؛
- فحص الجوانب متوسطة الأجل في الإنتاج الزراعي المستدام وإدارة المزرعة، بما في ذلك فحص أساليب المشاركة ونظم الإمداد بالمستلزمات القائمة على المجتمع المحلي، وتقديم المشورة لوضع استراتيجية للمساعدات التي توجه للقطاع الزراعي في أفغانستان في المستقبل على أساس تطبيق النظم الزراعية في التنمية طبقا للنظم الزراعية الرئيسية؛
- جمع المعلومات المناسبة عن أساليب تحقيق زيادة مستدامة في إنتاجية القطاع الريفي من أجل صياغة الاستراتيجيات والمشاركة في وضع المشروعات والبرامج بحسب الاقتضاء.

الأنشطة والمنهجية

مكث الخبير الاستشاري في باكستان وأفغانستان خلال الفترة من ٢٩ أغسطس/ آب إلى ١٦ نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٩٦. ورغم توتر الأوضاع الأمنية في كابول والمناطق المحيطة بها، فقد أتيحت له الفرصة لزيارة ١١ ولاية في أفغانستان وهي: جاوزجان، بالخ، سمنغان، باغلان، وكندوز في الشمال (من ٢٤ إلى ٣٠ سبتمبر/ أيلول)، وباكتيا، واردق، غازني، زابول، قندهار وهلماند في جنوب القطر والجنوب الشرقي (من ٧ إلى ١٥ أكتوبر/ تشرين الأول). وكانت بعثة قد زارت الولايات الشرقية وهي نانغارهار وكونار ولقمان في ربيع ١٩٩٦. وقدم العاملون في مشروع لمنظمة الأغذية والزراعة في غارني ومزار الشريف وهيرات وقندهار وجلال أباد الدعم اللوجستيكي للبعثة. كذلك قدم بعض المنظمات غير الحكومية التي شاركت كأطراف تنفيذية في مشروعين تابعين لمنظمة الأغذية والزراعة في أفغانستان دعمه، وكانت قد أنشأت شبكة من الأنشطة والمكاتب في جميع أنحاء القطر.

وخلال زيارة البعثة، أجريت مقابلات مع ١٢٤ مزارعا سواء في مجموعات أو فرادى. كما تم الحصول على معلومات من الأشخاص المطلعين على الأوضاع من العاملين في منظمات دولية وثنائية وغير حكومية في أفغانستان، وأيضا في إسلام اباد وبيشاور في باكستان. واستهدفت الزيارات الميدانية على وجه الخصوص سبعة مناطق تطبق نظما زراعية نموذجية، زارت البعثة خمس مناطق منها وهي: شولغرا (بالخ)، ميدان شار (واردق)، قرا باغ (غازني)، أرغنداب (قندهار) وناد علي (هلماند). وكانت منطقة مهترلام (لغمان) قد زارتها البعثة في مهمة سابقة. وحالت الظروف الأمنية دون زيارة منطقة نجراب (كابيسا) في وادي بانجر.

وتمت الاستعانة في إجراء المقابلات باستبيان مصمم خصيصا يتسم بالإيجاز والاستيفاء. وأجريت مقابلات منفصلة مع مزارعين وتجار وأشخاص مطلعين آخرين في كل منطقة لجمع معلومات عن أسعار "باب المزرعة" وأسعار السوق، فضلا عن بيانات أخرى عن المستلزمات الزراعية. وكانت المقابلات تتم في الحقول أو في القرى التي تتبعها، مع مجموعات تتراوح بين ٥ و١٠ مزارعين، كل مزارع على حدة. أما الموضوعات المهمة فكانت تطرح للمناقشة داخل المجموعات. وكان الخبير الاستشاري يجري المقابلات بمساعدة خبراء قطريين يعملون في مشروع الإنتاج المتكامل للمحاصيل والغذاء التابع لمنظمة الأغذية والزراعة.

وعولجت البيانات بمساعدة وحدة المسح التابعة لوكالة تنسيق الإغاثة الأفغانية، وهو ما أتاح الفرصة للتحقق من صحة البيانات حيث أن لمجموعة نفسها شملها المسح الزراعي الذي كانت اللجنة السويدية المعنية بأفغانستان في قد أجرته في ١٩٩١ و١٩٩٣. ومن مزايا هذا الأسلوب أنه أتاح الفرصة للتحقق من اتساق نتائج التحليل وسمح بمقارنتها ببيانات المسح السابق.

وطرحت النتائج المبدئية للمناقشة في فرق عمل خلال ورشة عمل وطنية عقدت في بيشاور في يومي ٣٠ و٣١ أكتوبر/ تشرين الأول، وعرضت النتائج والتوصيات الرئيسية على المنظمة في مقرها الرئيسي في ١٩ نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٩٦.

الاستنتاجات والتوصيات

المشكلات

من أهم المشكلات التي تواجه المزارعين الأفغان اليوم هي حالة الفقر العام وتضاؤل الأمل في تحسن أحوالهم. وتسهم ثلاثة أسباب في تفاقم الحالة: استمرار الحرب، وضيق قاعدة

الموارد، والعوامل الجغرافية – السياسية والثقافية المعقدة. وهناك تناقض في أوضاع أفغانستان يؤثر على رؤية مشاكلها بوضوح. ففي حين يخوض البلد حربا، لا نجد مناطقه الريفية تخضع لحالة طوارئ. فالحرب تتركز غالبا حول مدينة كابول. وبينما تحتاج كابول إلى معونة طوارئ، تحتاج المناطق الريفية إلى برامج إنمائية.

وقد كشف نشاط المنظمة في السنوات الأخيرة عن جواز إقامة برامج للتنمية الزراعية في القطر، وعن قدرة برامج الإنتاج المحصولي والثروة الحيوانية الجارية على أن تعوض، إلى حد بعيد، مساعدات الطوارئ بالغة التكلفة.

أما الحرب ذاتها، فقد أثرت بشكل مباشر وغير مباشر على القطاع الزراعي ككل، وعلى حياة الأسر الريفية على وجه الخصوص، نتيجة للأسباب التالية:

- تدهور البنية الأساسية العمرانية والاجتماعية في الريف؛
- تدمير وتعطيل شبكات الري التقليدية والرسمية؛
- تسرب الكوادر الماهرة بسبب الهجرة أو الفرار؛
- نقص المستلزمات الزراعية الأساسية؛
- انهيار الأسواق الداخلية والخارجية للمحاصيل البستانية والصناعية؛
- تدمير منشآت تجهيز الأغذية أو تعطلها عن العمل؛
- غياب مقومات التنمية.

ويمكن مواجهة المشكلات الناجمة عن الحرب من خلال برامج إعادة التأهيل والتعمير وإعادة الإدماج القائمة على الخطط قصيرة الأجل إلى متوسطة الأجل. أما العوائق الهيكلية للفقر والتخلف، وضيق قاعدة الموارد الطبيعية، واعتماد الإنتاج الزراعي التام على الري، فلا بد من مواجهتها بوضع برامج إنمائية متوسطة إلى طويلة الأجل. ويجب أن تواجه الاستراتيجية الزراعية كلا النوعين من البرامج.

ولا بد من أن تؤخذ في الاعتبار الأبعاد الثقافية والجغرافية – السياسية لمشاكل أفغانستان في إطار الاستراتيجية الشاملة. فيجب أن تعكس الاستراتيجية احترام حقوق الإنسان وحقوق المرأة على وجه الخصوص، والقضاء على إنتاج الأفيون، ومراعاة الجوانب الإيكولوجية باعتبارها شروطا ثابتة لتنفيذ برامج ومشروعات التنمية الزراعية أو مواصلة تنفيذها.

والفقر في ريف أفغانستان لا تخطئه العين، وهناك مناطق وولايات عديدة مثل باداخشان وباميان وغور، تعاني نقصا شديدا في الغذاء وتحتاج إلى برامج خاصة لتوفير

الأمن الغذائي، فضلا عن البرامج الاجتماعية. بيد أن صورة الأمن الغذائي بشكل عام لا تدعو لليأس على نحو ما كانت عليه منذ بضع سنوات خلت. فقد انتعشت غلة القمح وزاد الإنتاج بسبب استخدام البذور المحسنة وغير ذلك من التدابير. والمساحات الشاسعة من الأراضي الزراعية التي كانت قد هجرت أثناء الحرب، عادت تنتج من جديد. وبعد أن كانت أعداد الماشية قد تقلصت بشدة، عادت الثروة الحيوانية تشهد انتعاشا، وتدر كميات متزايدة من اللبن والمنتجات الأخرى للأسر الريفية. كذلك تحسنت المنتجات البستانية وتطرح للبيع في أسواق الريف.

ويجب التنويه بأنه لا توجد معلومات مؤكدة في الوقت الراهن عن الحالة التغذوية للسكان أو عن حجم الإنتاج الوطني من الغذاء. فلم تجر دراسات قطرية عن الغذاء أو التغذية إلى اليوم، وتصمم برامج الطوارئ والبرامج الإنسانية على أساس قاعدة بيانات ضعيفة، ويستدعي تحسينها، للنهوض بمستوى التخطيط وتحقيق أهداف المعونة الغذائية، القيام بدراسات مسح عن حالة التغذية والفئات المعرضة لنقص الأغذية على مستوى القطر.

المسح الزراعي للقطر

من المتطلبات الأساسية لتصميم برامج إنمائية قطرية، توافر بيانات زراعية موثوق فيها. وبناء على ذلك، يتعين إجراء مسح زراعي شامل في أقرب وقت. ويجب أن تلبي البيانات الإحصائية المعايير الدولية وأن تخضع لمسؤولية أجهزة الأمم المتحدة المتخصصة المعنية، وأن تشارك فيها طاقات محلية وإقليمية مثل وحدات المسح في المنظمات غير الحكومية.

النظم الزراعية في أفغانستان

تتسم النظم الزراعية في أفغانستان بالرسوخ والصلابة. وعلى الرغم من الأضرار البالغة التي لحقت ببعض عناصرها من جراء الحرب، مثل الأيدي العاملة الأسرية، وطاقة الجر الزراعية، والمستلزمات ونوعيتها، وحجم المساحة المزروعة، وغلات المحاصيل والنمط المحصولي، فقد قاومت معظم هذه العناصر وهي بصدد استعادة قدراتها جزئيا.

وترجع صلابة النظم الزراعية بوجه خاص إلى تنوع المحاصيل والإنتاج الحيواني، والقدرة النسبية في الاعتماد على الإنتاج المحصولي القائم تماما على الري، ومهارة

المزارعين، والتماسك الأسري القوي، وتنوع الدخول الزراعية على النحو التالي:

- إنتاج الحبوب (القمح) للاستهلاك الأسري؛
- إنتاج الخضراوات والفاكهة والجوزيات للاستهلاك الأسري وللبيع نقدا؛
- إنتاج اللحوم والألبان ومنتجاتها للاستهلاك وللبيع نقدا؛
- انتاج اللحوم والجلود للبيع نقدا؛
- أشغال يدوية تستخدم منتجات حيوانية (كليم، سجاد، إلخ.)؛
- تحويلات من أفراد الأسرة العاملين خارج أفغانستان؛
- إنتاج الأفيون والقنب؛
- أنشطة أخرى مولدة للدخل في مجال النقل، والتجارة والمنتجات اليدوية.

تعطي نماذج النظم الزراعية التي تم استعراضها صورة جيدة للأنشطة الزراعية المختلفة في أفغانستان. بيد أنه لتخطيط وتقييم مشروعات وبرامج بذاتها، ينبغي وضع دراسات تفصيلية للتعرف على التغيرات التي طرأت والهياكل التي ظهرت على مدى الثماني عشرة سنة الماضية.

حيازة الأرض

أشكال الحيازة المختلفة التي تمت الإفادة عنها في المناطق السبع، هي ترتيبات يقصد بها تعظيم الاستفادة من موارد الأرض المتوافرة والأيدي العاملة، والموارد المالية المحدودة. وهذه الترتيبات، في الأوقات التي تقل فيها رؤوس الأموال، تمنع تعطل الأرض بدون استغلال وتوفر فرصة للمزارعين المعدمين لزراعة الأرض. وخلال المقابلات مع المزارعين، لم تثر موضوعات حيازة الأرض كقضية تنطوي على مشكلة. ومن ثم، لن تحتل قضية الحيازة أولوية متقدمة في أية استراتيجية زراعية في المرحلة الحالية.

البذور المحسنة

مجموع المساحة المزروعة ببذور محسنة اليوم غير معروف على وجه التحديد. بيد أن استقرار الإنتاج الغذائي النسبي ووفرة الغلات التي تمت الإفادة عنها والمثيرة للدهشة تشير إلى أن استخدام البذور المحسنة قد شهد توسعا. ولا تزال هناك حاجة شديدة للتوسع في استخدام البذور المحسنة دائما. وتفيد التقديرات بأن متوسط الغلة التي يمكن تحقيقها في الواقع بشكل عام، وخاصة في إنتاج القمح، من شأنه أن يحقق اكتفاء ذاتيا للقطر في

فترة وجيزة. وربما تقل تكلفة برنامج مستدام للبذور المحسنة بكثير عن تكلفة برنامج للمعونة الغذائية على نفس المستوى. ومن الجدير إجراء تحليل لمردودية التكلفة للكشف عما يتميز به هذا البرنامج بالنسبة لغيره.

يجب أن يكون التوسع في برنامج إنتاج البذور المحسّنة الحالي وتدعيمه، جزءا من استراتيجية زراعية متوسطة وطويلة الأجل.

الأسمدة

خلال عملية التقييم السريع التي أجريت في ١٩٩٦، أفاد المزارعون عن نقص الأسمدة، واعتبروه من المشاكل الرئيسية التي يواجهونها، ومنها ما يلي:

- عدم توافر أسمدة في السوق المحلية؛
- توافر اليوريا وحدها أو السماد الأبيض وعدم توافر السماد الرمادي؛
- الأسمدة متوافرة ولكنها رديئة (الأسمدة المغشوشة الواردة من باكستان هي الشائعة)؛
- المزارعون لا يملكون ثمن الأسمدة.

من الواضح أنه ينبغي ربط التنمية الزراعية باستخدام الأسمدة. ويقترح إجراء دراسة عن جدوى وسلامة إقامة مشروع للأسمدة يتضمن نظاما للائتمان، على أن تستفيد الدراسة من تجربة أفغانستان السابقة في مجال مشاريع الأسمدة. ولابد في هذا الصدد من تقييم أوضاع مصنع السماد في مزار الشريف.

إنتاج الحبوب

لا توجد بيانات عن مجموع المساحة المزروعة بالحبوب في أفغانستان في الوقت الراهن. ولكنها، على ضوء الدراسات المسحية، تقدر بنحو ٢,٥٧ مليون هكتار: ٠,٧٣ مليون هكتار تعتمد على الأمطار، و١,٨٤ مليون هكتار تعتمد على الري. وبافتراض بقاء النسبة المزروعة بالحبوب لاستهلاك الحيوان عند ١٧,٤ في المائة من مجموع الأراضي المزروعة بالحبوب، يتبقى تقريبا ٢,١٢ مليون هكتار من الأراضي المزروعة بالحبوب للاستهلاك البشري. ويقدر إجمالي إنتاج الحبوب بنحو ٤,٠٥ مليون طن كمجموع لمتوسط غلة الهكتار التي تبلغ ١,٩١ طن. وإذا حسبت خسائر ما بعد الحصاد ومقدارها ٠,٤ مليون طن وما يتراوح بين ٠,٣ و٠,٤ مليون طن للبذور، يتبقى ٣,٣ مليون طن من الحبوب للاستهلاك البشري.

وحيث يتراوح حجم السكان بين ١٨ و٢٠ مليون نسمة، فإن نصيب الفرد من الحبوب الآن يتراوح بين ١٦٥ و١٨٣ كيلوغراما. وهو رقم يقارب مستواه قبل الحرب.

وتشير التقديرات السابقة إلى الإنتاج القطري ككل، وهذا يختلف عن مدى توافر الغذاء على مستوى الأسرة. ومع ذلك، تشير الأرقام إلى بعض التحسن في الإنتاج الزراعي، ويفترض على هذا الأساس أن المعونة الغذائية ستقل أهميتها في المدى القصير والمدى المتوسط، وتقتصر على فئات ومناطق محددة تعتبر الأشد حاجة.

تنمية الإنتاج البستاني

تعتبر زراعة البساتين من القطاعات الواعدة في عملية تحقيق الاكتفاء الذاتي القطري. وهناك طلب كبير على الفاكهة الطازجة والفاكهة المجففة، والجوزيات سواء داخل أفغانستان أو خارجها. والارتباط القوي بين الإنتاج والتجهيز والتعبئة والنقل والتسويق يوفر الفرص للتنوع وتوليد الدخل وخلق فرص عمل جديدة. ومن المتوقع أن يكون لقطاع الزراعة البستانية شأن مهم في التنمية الاجتماعية والاقتصادية في مناطق تطبيق النظم الزراعية في قطاع الزراعة البستانية.

ويجب أن يعتمد برنامج الزراعة البستانية على النشاط التجاري للقطاع الخاص مع الحد الأدنى من التدخل الحكومي، وأن يتمثل هدفه في إعادة تأهيل النظم الزراعية في القطاع البستاني وتنميتها في الأجل القصير والمتوسط، ليصل إلى مستوى ما قبل الحرب بل ويتجاوزه. وقد يتضمن ذلك الأهداف أو النتائج المرجوة مباشرة، على نحو ما سيأتي تفصيله:

تتضمن الأهداف المتعلقة بإنتاج الفاكهة ما يلي:

- إنشاء نواة لشبكة من المشاتل في أنحاء القطر لصيانة وتوزيع مواد الغرس الأساسية؛
- إنشاء ١٥٠ مشتلا خاصا على الأقل، ينتج كل مشتل ١٠٠٠٠ شجيرة فاكهة من نوع متميز على أساس تجاري مستدام؛
- إنشاء مشروع لتدريب منتجي الفاكهة على أساليب إدارة الإنتاج والوقاية المتكاملة، مع تطبيق منهج المدارس الحقلية للمزارعين في المجتمع المحلي.

وتتضمن الأهداف الخاصة بإنتاج الخضراوات ما يلي:

- إنشاء شبكة لصيانة وتوزيع البذور الأساسية من الأنواع المحلية فضلا عن استحداث أنواع جديدة إذا توافرت المبررات الاقتصادية لذلك؛

- تزويد المزارعين بأنواع من بذور الخضراوات الجيدة المنتجة محليا والمستوردة، بشرط أن تكون ملائمة تقنيا ومجدية اقتصاديا؛
- إنشاء شبكة لتدريب زارعي الخضراوات على إدارة الإنتاج والوقاية المتكاملة مع تطبيق منهج المدارس الحقلية للمزارعين في المجتمع المحلي.

وتتضمن الأهداف الخاصة بتخطيط تنمية الزراعة البستانية ما يلي:

- إنشاء قاعدة بيانات للزراعة البستانية مزودة ببيانات ميدانية حديثة تغطي معظم مناطق زراعة البساتين؛
- إجراء دراسات جدوى عن تجهيز وتعبئة المنتجات البستانية وتسويقها.

الزراعة البعلية

تمثل الزراعة البعلية للحبوب جزءا طفيفا من مجموع الإنتاج من الحبوب، وتأتي في مرتبة متأخرة في أولويات الاستراتيجية الزراعية بعد إنتاج الحبوب في الأراضي المروية. ونظرا لأن معظم هذا الإنتاج يتركز في الشمال، فهو يعطي الفرصة لتركيز الجهود الاستراتيجية التي تجمع بين البذور المحسنة لزراعات القمح والشعير المعتمدة على المطر واستخدام قوة الميكنة الزراعية والتقنيات الزراعية المحسنة (لزيادة الرطوبة وخصوبة التربة).

المرأة

أدت الحرب والهجرة إلى تخفيض عدد الذكور في المجتمع بحيث أصبحت نسبة النساء تتجاوز كثيرا ٥٠ في المائة من السكان. وتمثل المرأة أكثر من نصف القوة العاملة في المناطق الريفية. وإن لم تسهم المرأة في العملية الإنمائية بنشاط، يصبح نجاح البرامج الإنمائية طويلة الأجل موضع شك بالغ. ويعتبر الاهتمام بقضية المرأة ضمن قضايا حقوق الإنسان الأساسية في أفغانستان من القضايا بالغة الأهمية لتمويل البرامج الإنمائية طويلة الأجل وتنفيذها.

العائد الاقتصادي

تكشف الدخول النقدية الصافية للأسر عن الإمكانات الاقتصادية لبعض النظم الزراعية وخاصة النظام القائم على الزراعة البستانية في أرغندب، وشبكة الري الآلي واسعة النطاق في ناد علي (قبل انهيار شبكة الري) والشبكة التي تشمل ري القمح والبطاطا والتفاح

والعلف في ميدان شار. ويأتي النظام القائم في مهترلام في المرتبة الثانية، ويليه النظام الزراعي الشمالي في شولغارا. والأداء الاقتصادي للنظام القائم في كاراباغ ضعيف للغاية، حيث أظهر اتجاها سلبيا في الدخول النقدية لفئات المزارعين الثلاث (صغار ومتوسطون وكبار) فضلا عن العائد السلبي للقوة العاملة.

وباستثناء المزارع الصغيرة التي تتوافر لها مقومات الزراعة البستانية والمزارع الأكبر حجما في ناد علي، فإن المزارع الصغيرة بوجه عام ليست لها طاقة لتوليد الدخل. بل يقتصر إنتاجها على غذاء الأسرة، وتحقق الأسرة من العمل دخلا طفيفا بعد حجم استهلاكها. وهناك بعض الحالات الاستثنائية التي يتجاوز فيها دخل الأسرة من عمل أفرادها متوسط دخل العامل الذي يبلغ دولارا أمريكيا في اليوم. وعلى الرغم من أن جميع المزارع الكبيرة تدر إيرادات نقدية تتجاوز إيرادات المزارع متوسطة الحجم، فإن الأخيرة تدر دخلا أكبر للعامل في جميع الأحوال. ومثل هذه العلاقة الاقتصادية يمكن أن يكون لها مدلول في اختيار النماذج المولدة للدخل واختيار الفئات المستهدفة للبرامج الإنمائية في المستقبل.

مشاكل المزارعين

أفاد جميع المزارعين تقريبا بأن نقص مياه الرى يمثل أصعب مشاكلهم على الإطلاق. ويرجع أهم أسبابه، على حد قولهم، إلى قصور عمليات الصيانة، وعدم إصلاح التلف الناجم عن إهمالها على مدى الثماني عشرة سنة السابقة. ونظرا لأهمية الري، فمن المطلوب وضع برنامج خاص لإعادة تأهيل وتطوير شبكات الري على أساس تخطيط قصير ومتوسط وطويل الأجل.

وأفادوا أيضا بأن مشكلتهم الثانية تتعلق باستخدام الأسمدة. فهم على علم بأهمية الأسمدة الكيماوية، واستخدامهم لها لا يكون إلا بكميات صغيرة فقط. واليوريا هي السماد الذي يستخدمونه في معظم الأحيان.

واحتل نقص البذور المحسنة والقصور في تدابير حماية النباتات المركز الثالث في ترتيب المشاكل من حيث أهميتها. والمزارعون على وعي تام بمزايا استخدام البذور المحسنة وحماية النباتات ويسعون إلى تحسين فرص حصولهم عليها.

وأجاب المزارعون على أسئلة حول أمانيهم قائلين إن السلام على رأسها. ويأتي تحسين ظروفهم المعيشية وتطوير مزارعهم في المراتب التالية.

ولدى المزارعين تصور بالغ الواقعية لمشاكلهم، ومن الواضح أنهم يتطلعون إلى إحلال السلم. والمساعدة الإنمائية، التي إذا أحسن تخطيطها ورصد أدائها وتوجيهها صوب هذه المجموعات من السكان، تعتبر من أكثر أشكال المساعدة فعالية لترسيخ حقوق الإنسان وتعزيز الديمقراطية ودعم الجهود الرامية إلى إحلال السلم في أفغانستان.

المراجع

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). 1988. *ZOPP - an introduction to the method.* GTZ-Form 21-26-1. Eschborn, Germany.

Deutsche GTZ. 1995a. *GTZ-Projektmanagement Grundlagen.* Unpublished working material. Eschborn, Germany.

Deutsche GTZ. 1995b. *Mission report: appraisal of Dansha settlement*. Eschborn, Germany.

Deutsche GTZ. 1996a. *Gender-aware approaches to relief and rehabilitation. Guidlines*. Eschborn, Germany.

Deutsche GTZ. 1996b. *Nothilfe-und Sofortprogramm Afghanistan (NSP-AFG). Bericht über die Projektfortschrittskontrolle*. Eschborn, Germany.

FAO. 1989. *Farming systems development: concepts, methods, application*. Rome.

FAO. 1990. *Farming systems development:guidelines for the conduct of training course in Farming systems development*. Rome.

FAO. 1994. *Farming systems development: A participatory approach to helping small-scale farmers,* by K. Friedrich, D. Gohl, L. Singogo & D. Norman. Rome.

FAO. 1995. *The Farming systems approach to development and appropriate technology generation*. Rome.

FAO. 1997. *Afghanistan agricultural strategy*. Report of project TCP/AFG/4552, Promotion of Agricultural Rehabilitation and Development Programmes for Afghanistan. Rome.

World Food Programme (WFP). 1994. *Annual Report 1994. Linking relief and development*. Rome.

WFP. 1996. *Evaluation mission report - Caucasus*. Rome.

World Bank. 1997. *A framework for World Bank involvement in post-conflict reconstruction*. Washington, DC, USA.