

ردّت الأسرة الدولية على الزلزال الضخم الذي ضرب شمالي غربي باكستان في العام 2005 بفائض من المساعدات المخصصة لإعادة إعمار المنطقة المدمرة. ولسوء الحظ، بعد مرور ثلاث سنوات على الزلزال لم تسجل العملية سوى تقدم بسيط على صعيد إعادة بناء المساكن وتوفير البنية التحتية العامة الأساسية. وعلى ضوء هذا التلكؤ، حشدت مؤسسة عمر أصغر خان للتنمية سكان شمالي غربي باكستان ودعتهم إلى مساءلة حكومتهم. الصورة من مؤسسة عمر أصغر خان للتنمية.



في ما يلي دراسة حالة عن عمل المجتمع المدني من حيث تحليل الموازنة والمناصرة عبر الموازنة وتأثيره في سياسات موازنة الحكومة، وعملياتها، ونتائجها، وبخاصة فيما يرتبط بجهود القضاء على الفقر وتحسين الحوكمة. هذا ملخص لدراسة معمقة أعدها الدكتور برويز طاهر (Pervez Tahir) كجزء من البرنامج التعليمي الذي أطلقته شراكة الموازنة الدولية في إطار برنامجها "مبادرة الشراكة". يسعى البرنامج التعليمي هذا إلى تقييم أثر انخراط المجتمع المدني في عملية إعداد الموازنة العامة وتوثيقه.

إعادة إعمار باكستان بعد الزلزال: دراسة حالة حملة مؤسسة عمر أصغر خان للتنمية

في 8 أكتوبر/تشرين الأول 2005 خضّ منطقة هزاره ومحافظة آزاد كشمير في شمال غرب باكستان زلزال مدمر قضى على أعداد هائلة من المساكن وسبل العيش وأودى بأرواح الكثيرين في منطقة كانت تعيش أصلاً حالة من التهميش داخل هذا البلد الفقير. ونظراً لحجم الدمار، تدفقت الأموال والهبات المخصصة لإعادة إعمار المنطقة وتأهيلها. ولكن بعد مرور ثلاث سنوات على الكارثة، وخلافاً لمزاعم الحكومة، لا يزال عدد كبير من الأشخاص من دون مساكن ملائمة أو بنية تحتية أساسية بسبب الوتيرة البطيئة التي تتم بها إعادة الإعمار.

في ظل هذه الظروف، تجمع ائتلاف كبير لمنظمات المجتمع المدني والمواطنين وأطلقوا حملتهم لحشد الجهود وبعث الحياة في عملية إعادة الإعمار من جديد. قادت الحملة مؤسسة عمر أصغر خان للتنمية وهي منظمة من المجتمع المدني تسعى لإشراك سكان المنطقة الشمالية الغربية في جهود تأمين سبل عيشهم وضمان حقوقهم، وتأتي عنها بالفعل ارتفاع سريع وملموس في معدلات بناء المساكن وقطاعات الصحة وإمدادات المياه والصرف الصحي.

المشاكل: الإسكان والبنية التحتية في أعقاب الزلزال

لم تكن إدارة كارثة بحجم زلزال العام 2005 مهمة صعبة وحسب، بل فاقت قدرة بلد مثل باكستان يعاني شحاً في الموارد وممارسات حكم سيئة. وفي الشهر الذي تلى الكارثة، عُقد مؤتمر للمانحين تم التعهد فيه بتقديم مساعدات بقيمة 6.2 مليار دولار أميركي. وعلى أثر هذه الالتزامات، قامت هيئة إعادة الإعمار والتأهيل بعد الزلازل (ERRA)، والتي تأسست للإشراف على جهود إعادة الإعمار، بالتصريح عن خطة في مارس/أذار 2006 تقضي باستخدام 3.5 مليار دولار لإتمام 80% من عملية إعادة الإعمار على مدى ثلاث سنوات. كذلك تعهدت هذه الهيئة بإنجاز الإعمار بالكامل في غضون خمس سنوات لا أكثر.

وبالإضافة إلى ذلك، أقرت خطة إعادة الإعمار بالحاجة إلى دعم البنية التحتية للتعليم والصحة وخصصت 1.5 مليار دولار وهي النسبة الأعلى بين المخصصات لبناء حوالي 600 ألف مسكن. وقدم الرئيس مشرف للمانحين خطة موسعة لتقديم مساعدات إسكانية بقيمة 3,300 دولار أميركي لحوالي 400 ألف فرد في المنطقة لتمكينهم من بناء منازل "مضادة للزلازل". وأطلقت ERRA حملة

علاقات عامة لإقناع المانحين بأن نظاماً مفتوحاً وقابلاً للمساءلة تم وضعه بالفعل لتوزيع أموال المساعدات الإسكانية، ويتضمن عملية ميسرة لمعالجة الشكاوى.

وقبل الإعلان عن الخطة الشاملة، قدمت ERRA أربعة تصاميم لأبنية "مضادة للزلازل" مع التعليمات المفصلة عنها. وعبر الناس عن مخاوفهم المتعلقة بهذه التصاميم ولكنهم قبلوا بالامبالاة. وبعد الضغط المستمر على الهيئة، سمحت الأخيرة لسكان المرتفعات باستخدام الخشب للبناء عوضاً عن المعادن الثقيلة التي أوصت بها في الأساس والتي كان من المستحيل نقلها إلى المنطقة. ووافقت الهيئة كذلك على التصاميم المحلية التي تقوم على استخدام الخشب وإطارات الإسمنت المدعم.

بعد سنتين على الكارثة، أعلنت ERRA "النصر" وزعم رئيسها أن المنح المخصصة للإعمار قد وزعت فعلياً على 600 ألف شخص أي ما يعادل نسبة 99% من المستحقين. كذلك صرح الرئيس أن معيشة هؤلاء الأشخاص أصبحت أفضل بكثير من معيشتهم قبل الكارثة. ولكن في حين زعمت ERRA أنها نفذت خطة الثلاث سنوات بكاملها في فترة سنتين فقط، كان للحقائق على الأرض قصة مغايرة.

حملة المؤسسة

نظمت مؤسسة عمر أصغر خان للتنمية حملة للضغط على ERRA وحثها على معالجة مشاكل حرجة كشفت عنها في بحوثها. والواقع أن الحملة استمدت قوتها من هذه البحوث وقامت على ائتلاف هزاره الشعبي وهو قاعدة شعبية واسعة تمكنت من حشد أكثر من 300 جهة ما بين منظمات شعبية ومحامين وعاملين ومؤسسات إعلامية وإعلاميين. رمت الحملة إلى تحقيق ثلاثة أهداف أساسية هي:

1. مواومة مساعدات إعادة التأهيل مع أولويات الشعب.
2. ضبط الموازنة الفيدرالية وموازنات المحافظات بشكل يضمن التوزيع المنصف للموارد.
3. تعزيز التصويت للمرشحين على أساس المؤهلات وليس على أساس الانتماء القبلي في الانتخابات بعد أن اقترب موعداها.

وبالإضافة إلى جهود التحليل والتواصل والمناصرة المفصلة أدناه، اتخذت المؤسسة قراراً إستراتيجياً يقضي بتحويلها إلى وكالة تنفيذية لهيئة ERRA ضمن مجلس وحدة تابع للنطاق الأدنى في الحكومة المحلية. وبالتالي، تمكنت المؤسسة من الاطلاع على السياسات التنفيذية لهيئة ERRA ومن التأثير بشكل إيجابي ومفيد في القرارات المتعلقة بإستراتيجيات الحملة وخططها.

خطة حملة مؤسسة عمر أصغر خان للتنمية

تشكيل الائتلاف

- تمثل شركاء المؤسسة الأساسيون بحوالي 300 منظمة شعبية ساعدت المؤسسة على تأسيسها.
- ائتلاف هزاره الشعبي الذي انضمت إليه المؤسسة والمنظمات الشعبية وحشد العاملين وحملة المحامين والصحافيين والمجموعات المدنية الأخرى.

البحث والتحليل

- نظر الخبراء التقنيون في مزاعم هيئة ERRA وحللوها بالاستناد إلى بيانات الوكالة
- أجرى الناشطون بحثاً في القرى المتضررة أشركوا فيها السكان بغية تقييم ظروفهم وأولوياتهم
- أجرت الحملة دراسات لحالات واستطلاعات رأي

التواصل والمناصرة

- اعتمضم حوالي 200 ناشط في إسلام آباد أمام مبنى البرلمان ومكتب الرئيس
- تم نشر الأدلة والمطالب علناً من خلال الاحتجاج ورفع الياقطات وتوزيع المناشير
- تواصلت وسائل الإعلام مع المواطنين في إطار مقالات الرأي والمقابلات والبيانات الصحفية والاحتكاك المباشر (مثلاً في خلال الاعتصام)

إشراك السكان

- الانضمام إلى ERRA كوكالة تنفيذية
- التعاطي المباشر مع المسؤولين الحكوميين لاستعراض الأدلة والمطالبات

البحث والتحليل

بغية جمع الأدلة، وظفت المؤسسة الخبراء التقنيين لتحليل البيانات الصادرة عن ERRA. وهدف التحليل إلى التدقيق في مزاعم ERRA من خلال الكشف عن التناقضات في البيانات والإشارة إليها. فضلاً عن ذلك، أشركت المؤسسة 150 عاملاً ناشطاً من المجتمعات المحلية المتضررة من الزلزال لمساعدة سكان 57 قرية في منطقة هزاره وتحديد احتياجاتهم وأولوياتهم ومقارنتها مع أولويات الوكالة، بالإضافة إلى التحقق من تصريحات ERRA ومدى تطابقها مع الواقع. تم تحليل الشهادات الحية التي تقدم بها البعض وتكميلها عن طريق إجراء دراسات الحالات واستطلاعات الرأي النموذجية.

أظهرت بيانات ERRA أنه بحلول 31 يوليو/حزيران 2008، لم يُبنى سوى 175 مدرسة من أصل 5,344 مقررّة و38 وحدة صحية فقط من أصل 307 مقررّة.

كذلك أتاح البحث للحملة أن تقدر صافي المبالغ التي حصل عليها المستفيدون على سبيل مساعدات إسكانية وذلك من خلال تسوية المبالغ التي استعملت لتغطية تكاليف تحويل المال واحتساب تدني قيمة المبالغ من جراء ارتفاع ثمن مواد البناء مع الوقت. وأسندت الحملة مطالباتها إلى البيانات المتوفرة التي تظهر أن معدل الخسارة الصافي بلغ 23,671 روبية (299 دولار أميركي في العام 2008) كمصاريف غير مغطاة (مصروف غير مخطط له) مرتبطة باستلام المساعدات

والإنفاق في سبيل ملاحظتها، كما أن قيمة المساعدات التي تم التعهد بها في العام 2006 انخفضت إلى حد النصف في العام 2008 بفعل التضخم.

وإلى جانب ذلك، كانت المساعدات الإسكانية التي قَدِّمت فعلياً أدنى من المبالغ التي تم التعهد بها: 175,000 روبية (2,960 دولار أميركي في العام 2005) للمنازل المدمرة بالكامل و75,000 روبية (1,269 في العام 2005) للمنازل المدمرة جزئياً. في بعض الحالات، اعتبر الضرر الذي لحق ببعض المنازل "ضرراً بنيوياً يمكن التغاضي عنه" وبالتالي لم يحصل أصحاب هذه المنازل على أي مساعدات. وفي ما يخص الوعود السابقة ببناء منازل "مضادة للزلازل"، أصبحت على أرض الواقع منازل "المقاومة للزلازل".

التواصل والمناصرة

في بلد يقاوم مشاركة المجتمع المدني والشعب في الحياة العامة، كان للاستخدام الفاعل لوسائل الإعلام أثر إيجابي على تقدم الحملة وبخاصة عندما انضمت إليها وسائل الإعلام الإلكتروني التي تتمتع باستقلالية كبيرة في باكستان. استوحت المؤسسة من نجاح حركة المحامين فاتبعته إستراتيجية تقوم على حشد وسائل الإعلام. وصورت وسائل الإعلام مخيم الاحتجاج على أنه أول أشكال التفاعل بين المواطنين والدولة، وكانت قد بثت في وقت سابق قصصاً عن حالات كثيرة اضطر فيها المواطنون إلى السفر إلى بيشاور أو أوبتباد أو حتى إلى إسلام آباد لنيل تعويضاتهم.

بلغت الحملة ذروتها في 6 أكتوبر 2008 حيث نظم حوالي 200 ناشط اعتصاماً أمام مبنى البرلمان ومكتب الرئيس في إسلام آباد لجذب الأنظار إلى المشاكل التي تقوّض جهود إعادة الإعمار. هتف المحتجون بالشعارات ورفعوا الياقات التي تطالب ببناء المدارس والمراكز الصحية وإعادة إعمار المساكن ووزعوا المنشائير. أصر المحتجون على الاعتصام حتى 8 أكتوبر المصادف مع الذكرى السنوية الثالثة للزلزال، كما ساعد البث المباشر للخبر على قنوات التلفزة الكبرى في الضغط على المسؤولين في هيئة ERRA وحثهم على زيارة موقع الاعتصام حيث طلب منهم لقاء رئيس الوكالة.

العزم

بعد مواجهة الضغوط التي نتجت عن التغطية الإعلامية الواسعة للاحتجاج والتي ولدت تساؤلات من جانب المانحين، وافق رئيس هيئة ERRA وهو فريق في الجيش على مقابلة ثلاثة أعضاء من المؤسسة يمثلون المحتجين. استخدم هؤلاء الأدلة التي جمعوها لدحض مزاعم الهيئة عن تقدم عملية إعادة الإعمار وقدموا لائحة بمطالبهم. وافقت رئاسة ERRA على تنفيذ ثلاثة مطالب فقط وأعطت القيمين على الحملة حق اختيارها، فاختاروا التالي: (1) تقوم هيئة ERRA بتسوية كافة مدفوعات المساعدات الإسكانية على الفور؛ (2) تسريع عملية بناء الطرقات ومنشآت التعليم والصحة وإمدادات المياه؛ (3) بناء المنشآت أيضاً في المناطق التي تشهد اضطرابات سياسية.

النتائج ذات الصلة للحملة

تسارع وتيرة العمل بشكل عام بعد أكتوبر/تشرين الأول 2008

- قبل شهر يونيو/حزيران 2008، تم إكمال 9% من إجمالي المشاريع، وكانت نسبة 12% منها لا تزال قيد الإنشاء، و52% في مرحلة المناقصات/التخطيط
- بحلول أغسطس/آب 2009، تم إكمال 28.5% من إجمالي المشاريع، وكانت نسبة 31.6% منها لا تزال قيد الإنشاء، و39.9% في مرحلة المناقصات/التخطيط

الإسكان في الأرياف

- الشريحة الثالثة بمقدار 25 ألف روبية: 72.3% من المستفيدين المستحقين كانت قد حصلت على المساعدات بحلول يونيو/حزيران 2008؛ ازدادت نسبتهم إلى 98.6% بحلول أغسطس/آب 2009
- الشريحة الرابعة بمقدار 50 ألف روبية: 39.1% من المستفيدين المستحقين كانت قد حصلت على المساعدات بحلول يونيو/حزيران 2008؛ ازدادت نسبتهم إلى 81.2% بحلول أغسطس/آب 2009

الصحة

- قبل شهر يونيو/حزيران 2008، لم يتم إكمال سوى 13 من أصل 307 خطة مساعدة، مقارنة بـ 66 خطة في أغسطس/آب 2009

المياه والصرف الصحي

- قبل شهر يونيو/حزيران 2008، لم يتم إكمال سوى 23.1% من خطط مساعدة، مقارنة بـ 59.2% في أغسطس/آب 2009

التعليم

- ارتفع عدد خطط المساعدة التي أنجزت بالكامل من 86 خطة في يونيو/حزيران 2008 إلى 447 في أغسطس/آب 2009، ولكنها لا تعادل سوى 7.7% من إجمالي الخطط الموضوعية.

أين تدرج التغييرات التي تطالب بها الحملة؟

تظهر بيانات إعادة الإعمار ارتفاعاً سريعاً في نشاط قطاعات تعويضات المساكن والصحة وإمدادات المياه والصرف الصحي، وهي القطاعات ذاتها حيث تتركز المطالب الثلاثة التي وجهتها الحملة لهيئة ERRA. تغطي البيانات التي تم تفحصها الفترة ما بين يونيو/حزيران 2008 وأغسطس/أب 2009، أي أنها تتضمن بيانات عن شهر أكتوبر/تشرين الأول 2008. وعلى الرغم من تعذر فصل بيانات الفترة ما بين أكتوبر 2008 وأغسطس 2009 عن مجمل البيانات، سجلت نسبة إعادة الإعمار وفقاً للجدول الزمني لحملة المؤسسة تحسناً ملحوظاً وظهر جلياً المنحى الإيجابي للعملية.

أقر مسؤولو ERRA بهذا المنحى الإيجابي في القطاعات المعيّنة ولكن سرعان ما عادوا وادّعوا أن التقدم طال القطاعات كافة وليس فقط مجالات المطالب التي تم التفاوض عليها. وتجدر الإشارة إلى أن نشاط القطاعات قد ازداد على الرغم من تشديد القيود على الموازنة من جراء تباطؤ تدفق المساعدات.

ولعل تسارع وتيرة الإعمار في ظل القيود على الموازنة ليس سوى مؤشر على أثر الضغط الذي مارسته الحملة على الحكومة. ومن بين العوامل المساعدة الأخرى التي تآتت عن الحملة نذكر استحداث هيكلية مركزية للإشراف على جهود إعادة الإعمار وترشيدهم الإنفاق بشكل أكثر فعالية من الهيكلية اللامركزية السابقة.

وتشير المؤسسة إلى وجود علاقة مباشرة بين تسارع وتيرة العمل وجهود الحملة. وبالفعل، فإن نائب رئيس هيئة ERRA قد دعا المؤسسة إلى اجتماع في 15 سبتمبر/أيلول 2009 لاستعراض البيانات المحدثة عن المجالات التي طالبتها مطالب الحملة الثلاثة. كذلك وافق نائب الرئيس على دعوة المؤسسة لحضور اجتماع مجلس الشعب في 8 أكتوبر 2009، أي في الذكرى السنوية الرابعة للزلزال. وتعكس هذه الدعوات إقرار هيئة ERRA بأهمية العمل الذي نفذته المؤسسة.

وفي إطار البحث الداعم لدراسة الحالة الموضوعية بين أيديكم، تجمع بعض المحتجون ضمن مجموعة تركيز للتفكير في العوامل التي فتحت المجال أمام هذا التغيير. وأشار المشاركون إلى أن تعبئة المواطنين والتحفيز الذي قدمته المؤسسة أنتجا المكونين الأساسيين للنجاح، وهما القاعدة المعرفية المتينة والرأس المال الاجتماعي، فضلاً عن إتاحة الفرصة أمام سكان القرى للتغلب على ثقافة القبيلة المنهكة والاتفاق على حزمة من المطالب والعمل على تحقيقها. وقال أحد المشاركين في مجموعة التركيز إن "حالة العجز واليأس" أدت بالمواطنين إلى فهم أهمية التنظيم. لقد أعطتهم المؤسسة سبباً يناضلون من أجله".

الخاتمة

لا تتنازل الحكومات بسهولة لمطالب المواطنين. هذا هو الواقع في أغلبية الأحيان، حتى عندما تعكس هذه المطالب فهماً أعمق للحالة وتدحض الفرضيات الرسمية. وعلى ضوء العمل المقاوم المتوقع، تشير موافقة هيئة ERRA على مطالب الحملة وتسارع وتيرة العمل منذ أكتوبر/تشرين الأول 2008 إلى أن الحملة أدت بالفعل دوراً رئيساً في إعادة إطلاق الإعمار. وباختصار، فإن المؤسسة وبدعم من وسائل الإعلام سهلت وصول صوت الشعب. وتمثل سلاحها بوجود ائتلاف قوي وموسع وأدلة مستقاة من تحاليل وبحوث سليمة فتمكنت بالتالي من دحض مزاعم الدولة وسياساتها ومن إحداث فرق.

مكاتب الشراكة الدولية للموازنات

820 First Street, NE
Suite 510
Washington, DC 20002
USA
Tel: +1 202 408 1080
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacán,
C.P. 04100 México, D.F.
Tel: +5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,
Buchanan Square
160 Sir Lowry Road
Woodstock, South Africa
Tel: +27 021 461 7211
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis
Near SVP School,
off Mira-Bhayender
Road,
Beverly Park, Mira Road
(E)
401107 Mumbai, India
Tel: +91 22 2811 4868
+91 96 6507 1392

www.internationalbudget.org

نقد الترجمة الى اللغة العربية "مركز الشرق الأوسط للأبحاث والمدافعة" (MARC)
زوروا الموقع: www.marc-lb.org.

Translation courtesy of The Middle East Advocacy and Research Center (MARC)
Visit their website at www.marc-lb.org