July 2012

A

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة | 联合国粮食及农业组织 | Food and Agriculture Organization of the United Nations | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture | Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

لجنة الغابات

الدورة الحادية والعشرون

روما، إيطاليا، 24–28 سبتمبر/أيلول 2012

توطيد الروابط ما بين قطاع الغابات والقطاعات الأخرى

دمج الغابات في السياسات البيئية وسياسات استخدام الأراضي على المستويات كافة

أولاً – الخلفية

1– يشهد الطلب العالمي على الأغذية ارتفاعاً بفعل ازدياد عدد السكان والنمو الاقتصادي والتحضّر خاصة في البلدان النامية. ومن المتوقع أن يستمرّ هذا المنحى خلال العقود المقبلة وصولاً إلى زيادة بنسبة 60 في المائة في الطلب الإجمالي على الأغذية بحلول سنة 2050. ويقدّر عدد ناقصي التغذية بحدود 925 مليون نسمة في حين يطال "الجوع المستتر" نحو ملياري نسمة. وتساهم الغابات بطرق عديدة في تعزيز الأمن الغذائي، غير أنّ إسهاماتها قلّما تؤخذ بعين الاعتبار في القرارات الرئيسية المتعلقة باستخدام الأراضي.

2– ومن المتوقع أن يزداد الطلب العالمي على الطاقة الأولية بمقدار الثلث في الفترة 2008–2035 بحسب الوكالة الدولية للطاقة. وتتسع الفجوة بين الطلب على الطاقة وعرضها بموازاة النمو السكاني وارتفاع الدخل للفرد الواحد في البلدان النامية. وتشير التقديرات في سنة 2011، إلى أنّ 16 في المائة من مجموع الاحتياجات من الطاقة قد تمّ تأمينها من الطاقة المتجددة بما في ذلك الكتلة الأحيائية الخشبية. ويشكل الخشب في العديد من البلدان النامية المصدر الرئيسي للطاقة المحلية. وهو يؤمّن في الوقت نفسه مصدراً إضافياً للنشاط الاقتصادي وللدخل في المناطق الريفية. وستظلّ الكتلة الأحيائية الخشبية تؤدي دوراً هاماً لمواجهة التحديات المقبلة على صعيد الطاقة في البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء.

طُبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرّم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

3- وتفيد الاتجاهات حتى سنة 2050 إلى تنامي شحّ الأراضي الزراعية والغابات والمياه ومصادر التنوع البيولوجي بفعل تسارع تكثيف الأنشطة البشرية التي تؤدي إلى ازدياد الضغط على الموارد الطبيعية، مما يهدد الوظائف الإيكولوجية ويجعل تحقيق الاستدامة أكثر صعوبة. ويحتدم التنافس على الأراضي لإنتاج الأغذية والوقود البيولوجي والكتلة الأحيائية ("الألياف") كبديل عن المواد الكيمائية النفطية ومواد أخرى. وتبيّن اتجاهات استخدام الأراضي حدوث تغيرات في الطلب والقدرة التنافسية للأسواق والقرارات على مستوى السياسات على مختلف المستويات. ويغيّر استخدام الأراضي تأثير القرارات المتخذة على الفرص المتصلة بسبل العيش وعلى قدرة سكان الريف على المقاومة وعلى التنوع البيولوجي وخدمات النظام الإيكولوجي والقدرة الإنتاجية للأراضي في المستقبل.

4- وقد برز في العقود الأخيرة منتجون أوليون على نطاق واسع إلى جانب الاستخدامات الأسرية الصغيرة الحجم للأراضي والاستخدامات لأغراض الكفاف، مما أدى إلى تغيير توازن القوى في القرارات المتعلقة باستخدام الأراضي. وبموازاة ذلك، مع حلول سنة 2005، كان لا يزال هناك نحو 1.4 مليار نسمة يعيشون في فقر مدقع في حين يعيش ما لا يقلّ عن 70 في المائة من فقراء العالم في المناطق الريفية. وغالباً ما يكون الفقر مرتبطاً بندرة فرص العمل الجيّد بالإضافة إلى الترتيبات الخاصة بالحيازة وضعف الإدارة. ولا يؤثر عدم وجود حقوق ملائمة ومأمونة بالنسبة إلى الموارد الطبيعية على الاستهلاك فحسب، بل إنه يؤثر أيضاً وبشكل خاص على الإنتاج من خلال تقويض الحوافز التي تعطى لأصحاب الحقوق من أجل إدارة الموارد على نحو مستدام.

5- ويؤثر تغير المناخ على جميع استخدامات الأراضي ومن المتوقع أن يزداد أكثر في العقود المقبلة رغم التدابير التي قد تُتخذ للحد من تأثيراته. وستتطال هذه التأثيرات بنوع خاص المجتمعات المحلية الضعيفة وسكان المناطق البيئية الهشّة كالأراضي الجافة والمناطق الجبلية والمناطق الساحلية. وتشكل استراتيجيات التخفيف من التأثيرات في الزراعة والتكيف مع تغير المناخ وزيادة القدرة على المقاومة مصدر قلق متزايد وينبغي مراعاتها في القرارات بشأن تغير استخدام الأراضي.

ثانياً – القضايا الرئيسية

6- تواجه الحكومات وأصحاب المصلحة الآخرون، منفردين أو مجتمعين، تحدياً مركزياً ورئيسياً يتمثل في الحاجة إلى إيجاد أفضل توازن بين الاحتياجات المتعارضة في ظلّ الضغط المتزايد على استخدام الأراضي. وقد بات لأصحاب مصلحة متنوعين أكثر مقارنة بالماضي القدرة المشروعة على إبداء رأيهم في المداولات بشأن استخدام الأراضي. ولا بد لآليات الإدارة من العمل، بصورة عادلة، على إشراك مجموعة أوسع من أصحاب المصلحة الذين يتمتعون بقوة مختلفة للغاية في عمليات صنع القرارات المتعلقة باستخدام الأراضي، بما في ذلك أيضاً بالنسبة إلى تطبيق الأنشطة المتفق عليها معاً. لكنّ هذا النوع من الآليات نادر الوجود من الناحية العملية أو غالباً ما يجد أصحاب المصلحة في الغابات أنفسهم عرضة لمصالح أقوى. ويتمثل التحدي الأول في إرساء و/أو تعزيز آليات إدارة استخدام الأراضي الموجودة على المستويات كافة بما يوجّه على نحو أفضل المناقشات والقرارات المتخذة بشأن استخدام الأراضي ومسائل تغيّر استخدام الأراضي التي تؤثر على الغابات.

7- وتساهم الغابات في تحقيق النمو الاقتصادي وتحسين سبل العيش. ويتمثل التحدي الثاني في زيادة فوائد الغابات في سياق الحاجة العامة إلى زيادة الإنتاج على الأراضي الموجودة مع ضمان الإدارة المستدامة للغابات والاستجابة على النحو المناسب لتغير المناخ. ويفترض هذا وجود مؤسسات قادرة فعلياً على تحسين البيئات المشجّعة للإدارة المستدامة للغابات وعلى خلق فرص لتوليد الدخل والعمل من خلال إعطاء المجتمع مزيداً من الفوائد الناشئة عن الاستخدامات المتعددة المكنة للغابات.

8- وقلما يراعي أصحاب القرار بشأن تغير استخدام الأراضي جميع فوائد الغابات على اتساعها. ويتفاقم هذا بفعل عدم وجود فهم كافٍ وتوثيق تام لأهمية الغابات بالنسبة إلى سبل العيش المحلية وخدمات النظام الإيكولوجي. وبما أنّ نسبة الغابات التي تعود ملكيتها للقطاع العام تبلغ 80 في المائة في العالم وبما أنّ نسبة كبيرة منها تديرها الدولة رسمياً، فإنّ المشاركة "المرئية" للمجتمعات المحلية للأفراد في إدارة الغابات لا تزال محدودة نسبياً. ويُعتبر إشراك المجتمعات المحلية وأصحاب المصلحة الآخرين وتقاسم الحقوق والفوائد الملموسة للغابات بشكل عام أحد المكونات الهامة لإسماع "صوتهم" بالنسبة إلى القرارات بشأن استخدام الأراضي الحرجية. ويؤدي إبراز فوائد الغابات لعدد أكبر من أصحاب المصلحة إلى زيادة فعالية القطاع الحرجي في التنافس على الموارد مع المسائل العديدة الأخرى المدرجة على جدول أعمال السياسات ومنها مثلاً الفقر أو الصحة أو التعليم أو التنمية الزراعية. وعليه، فإنّ التحدي الثالث يكمن في كيفية تشاطر فوائد الغابات على نطاق أوسع وبالتالي تعزيز الاعتراف بدور الإدارة المستدامة للغابات في المجتمع بالنسبة إلى مختلف الفئات الاجتماعية والجنسانية والعمرية، خاصة بالمقارنة مع الاستخدامات الأخرى للأراضي.

ثالثاً – آفاق المستقبل

9- لا بدّ من وجود آليات متينة للإدارة على المستويات الوطنية الفرعية والوطنية والدولية من أجل تحقيق التوازن الكافي بين الاحتياجات المتعارضة والفرص ومواجهة التحديات البيئية وتطبيق أطر سليمة لإدارة الموارد الطبيعية. ويتعيّن أن تكون هذه الآليات شفافة وأن تكفل المساءلة والعدالة وأن تعزز مشاركة جميع أصحاب المصلحة بصورة هادِفة، لا سيما الأضعف منهم من حيث تمثيلهم الاجتماعي و/أو السياسي.

10- وسعياً إلى تلبية الطلبات المتعارضة على الأغذية والألياف والوقود، ثمة حاجة خاصة إلى استباق الحوار الثنائي مع القطاعات الرئيسية حول القضايا ذات الاهتمام المشترك، بما في ذلك سياسات استخدام الأراضي المتكاملة والأكثر اتساقاً. فمن غير المكن على سبيل المثال إيجاد حلّ لمشكلة الأمن الغذائي من خلال الزراعة لوحدها بل إنّ نجاحها مرهون بوجود استراتيجية متسقة لاستخدام الأراضي والبيئة والمياه والطاقة والتنمية الريفية. وباستطاعة الغابات والأشجار، بما في ذلك نظم الحراجة الزراعية، أن تساهم في جميع هذه النواحي بصورة ملحوظة. وينبغي كذلك أن يندرج إنتاج الوقود البيولوجي من الغابات واستخدامه ضمن استراتيجية أوسع نطاقاً لتأمين الطاقة وسلامة البيئة والتنمية الوطنية ككلّ، بما يشمل الحدّ من الفقر.

11- ويمكن لتوطيد التعاون أن يتخذ أشكالاً عديدة من بينها إقامة حوار حول اقتراحات ملموسة متعلقة بموضوع محدد قد يكون ذا اهتمام مشترك. وبما أنّ قضايا الغابات غالباً ما تؤدي دوراً محدوداً بالنظر إلى القطاعات الأخرى، سيكون من الضروري اتباع مقاربة استباقية لبدء الحوار، مثلاً من خلال اقتراح المساهمة في إيجاد حلّ للمسائل المطروحة في قطاعات أخرى. ويستوجب هذا في المقابل فهم احتياجات أصحاب المصلحة الرئيسيين واهتماماتهم والاعتراف بها.

12- واتفقت البلدان في سياق السياسات الحرجية العالمية على استخدام البرامج الحرجية الوطنية كأطر شاملة للسياسات الحرجية بحيث تكون تشاركية وتعود ملكيتها للبلدان وتكون مشتركة بين القطاعات بهدف مراعاة المسائل الحرجية ضمن الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً. وخلال العقد الماضي، دعمت مبادرة البرامج الحرجية الوطنية أكثر من 70 بلداً في مختلف أرجاء العالم لتطبيق برامجها الحرجية الوطنية؛ فأمكن بذلك عدد كبير من أصحاب المصلحة من المشاركة بصورة كاملة في العمليات الوطنية الخاصة بالسياسات الحرجية. وسيشكل ازدياد تكامل الحراجة مع سياسات بيئية أخرى ومع السياسات الخاصة باستخدام الأراضي واحدة من مجالات التركيز الرئيسية في "مبادرة الغابات والمزارع" التي ستلي المبادرة السابقة والتي يجري العمل حالياً على إطلاقها. وتهدف هذه المبادرة إلى دعم البلدان لكي تحسّن هياكلها الإدارية على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية توصلاً إلى تحقيق الإدارة المستدامة للمساحات الحرجية بموازاة تعزيز الأمن الغذائي والترويج لزراعة مراعية للمناخ. أما على المستوى المحلي، فستقوم مبادرة الغابات والمزارع بدعم الشراكات بين أصحاب الحيازات الصغيرة والمجتمعات المحلية والسكان الأصليين من أجل إسماع صوتهم في عمليات وضع السياسات الخاصة بالقضايا الحرجية على المستويات كافة. وأما على المستوى الوطني، فستدعم المبادرة الحكومات حرصاً على أن تكون الحراجة جزءاً من المبادرات المتعددة القطاعات الجديدة و/أو الموجودة حالياً.

13- ويتعيّن التصدي للاحتمال المتزايد لحدوث نزاع حول قضايا حيازة الأراضي في مختلف القطاعات على اعتبار أنّ غياب حقوق الحيازة يؤدي إلى استمرار الفقر. ومن شأن عدم التصدي لعدم تأمين حقوق الحيازة إلى حجب الاستثمارات الفردية من قبل أصحاب الحيازات الصغيرة، مما يعيق فعلياً الأرباح في الإنتاجية. وينشأ العديد من مشاكل الحيازة بسبب ضعف الإدارة على مستوى القواعد والأنظمة وعلى صعيد إدارة النزاعات على الأرض. ويُعتبر حلّ تلك المشاكل مساهمة هامة في تعزيز آليات الإدارة.

14- وفي شهر مايو/أيار 2012، اعتمدت البلدان الأعضاء في الفاو الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني وهي الاتفاق الأول الصادر عن الأمم المتحدة الذي تمّ التفاوض بشأنه على المستوى الدولي ويتناول حيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات. وتحدد الخطوط التوجيهية الطوعية مبادئ ومعايير مقبولة دولياً للممارسات المسؤولة وتشجّع على تأمين حقوق الحيازة وفرص عادلة للحصول على الأراضي ومصايد الأسماك والغابات باعتبارها وسيلة للقضاء على الجوع والفقر ولدعم التنمية المستدامة والنهوض بالبيئة. ومن الضروري أن تطبّق البلدان هذه الخطوط التوجيهية الطوعية في مختلف القطاعات للحد من النزاعات بشأن استخدام الأراضي ولرسم سياسات متسقة أكثر لاستخدام الأراضي.

15- وستكون هناك طرق عدّة لمواجهة التحدي المتمثل في زيادة فوائد الغابات مع الحرص على إدارتها المستدامة ولتوسيع نطاق المجموعة التي تستفيد في المجتمع من الغابات والأشجار. وينبغي أن يشمل هذا، في العديد من الحالات، وسائل يمكن من خلالها زيادة حقوق الحيازة وتأمينها. فإنّ التمتع بحق إدارة الموارد الحرجية والأراضي الحرجية والاستفادة منها يعطي حوافز للاستثمار ولزيادة الإنتاجية، ويحسّن بالتالي سبل عيش المزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة والسكان الأصليين والمجتمعات المحلية. ومن الهام جداً مراعاة شواغل النساء والشباب خاصة في ظلّ حركة التحضرّ وتغيّر البنى الزراعية.

16- وتشكل مواجهة تغيّر المناخ من خلال التدابير المناسبة للتخفيف من التأثيرات والتكيّف معها إحدى الطرق المكنة لزيادة فوائد الغابات والأشجار، بما في ذلك من خلال النظم الزراعية ونظم الحراجة الزراعية المكيّفة مع الظروف الإقليمية والمراعية للمناخ. ومن شأن التخفيف من حدة تغير المناخ من خلال احتباس الكربون بواسطة زراعة الأشجار أن يساعد في الوقت نفسه الأفراد على زيادة قدرتهم على المقاومة حيث أنّ الأشجار تشكل مصدراً للطاقة والألياف والغذاء.

17- وسوف يتطّلب إيجاد طرق جديدة لكسب المنافع من الغابات وجود بيئات مشجّعة وفعّالة للاستثمار والابتكار فيها من قبل القطاعين العام والخاص. ويستوجب هذا بدوره تكييف أطر الإدارة لتصبح أكثر ملاءمة للابتكار والتعاون من قبل القطاعين العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني على جميع المستويات. ولا بدّ أيضاً من تحسين قدرات الإدارات العامة المتصلة بالغابات بالنسبة إلى الولايات والأدوار الجديدة الموكلة إليها لكي تتولى القيادة العملية لهذه التغييرات على الأرض ولكي تقوم بإدارتها أو دعمها.

18- وما لم يكن الأفراد مدركين للفرص والمنافع الناشئة عن الغابات والأشجار، فمن غير المرجّح أن يبادروا إلى حمايتها وإدارتها على نحو مستدام. وهذا يؤكد الحاجة إلى التوعية وتعزيز التواصل والحوار مع مختلف فئات المجتمع بما في ذلك صانعي السياسات الرئيسيين في القطاعات الأخرى. وإنّ التواصل الجيّد والمقنع بشأن الغابات أساسي لإظهار قيمة الغابات ومساهمتها ويتعيّن زيادة القدرة على تحسين التواصل بشأن الغابات.

19- وتؤدي منظمات التكامل الإقليمية ومنتديات الحوار، بما في ذلك الهيئات الإقليمية للغابات، دوراً هاماً في تحفيز الحوار الثنائي والقطاعي المشترك على نطاق أوسع على المستويات الإقليمية، وفي تأمين نقطة التقاء لتبادل المعلومات والتجارب بين البلدان حول القضايا الاستراتيجية، بما في ذلك كيفية تعزيز آليات الإدارة مع المحافظة على مردوديتها التكاليفية وزيادة المنافع الناشئة عن الغابات والحرص على أن تعي شرائح واسعة من المجتمع أهمية الغابات وأن تستفيد فعلياً منها.

رابعاً – نقاط للبحث

- قد ترغب اللجنة في دعوة البلدان إلى تعزيز الحوار والتعاون بين الغابات والقطاعات الرئيسية الأخرى المعنية باستخدام الأراضي على جميع المستويات من أجل زيادة الكفاءة في تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية والوفاء بالالتزامات الدولية.
- قد ترغب اللجنة في دعوة البلدان الأعضاء إلى تطبيق الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني.
- قد ترغب اللجنة في توصية الفاو بدعم البلدان خاصة في المجالات التالية:
  - تعزيز آليات الإدارة بالنسبة إلى مختلف استخدامات الأراضي على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية، بما في ذلك من خلال البرامج الحرجية الوطنية ومن خلال استضافة مبادرة الغابات والمزارع وتقديم الدعم لها؛
  - التشجيع على مراعاة القضايا الحرجية في السياسات البيئية الرئيسية وتلك المتصلة باستخدام الأراضي على جميع المستويات، بما في ذلك من خلال دعم تنفيذ الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني؛
  - التشجيع على مساهمة الغابات بشكل مستدام في سبل العيش والأمن الغذائي وأمن الطاقة مما يؤدي إلى تعزيز دور الغابات في تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية والوفاء بالالتزامات الدولية؛
  - توطيد الحوار والتعاون بين المنظمات والقطاعات على المستويات الإقليمية والتشجيع على اتخاذ إجراءات لتحقيق الإدارة المستدامة للغابات في السياق الأوسع لسياسات استخدام الأراضي، بما في ذلك في إطار المبادرة المعززة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات.
- قد ترغب اللجنة في توصية الفاو بتعزيز قدراتها في مجال التخطيط لاستخدام الأراضي الريفية وذلك بمشاركة عدة اختصاصات، سواء من حيث العمل المعياري أو من حيث دعم المشاريع المنفذة في مختلف البلدان.
- قد ترغب اللجنة في دعوة الشراكة التعاونية في مجال الغابات إلى تركيز اهتمامها على التعاون المشترك بين القطاعات في مجال الغابات وذلك في التحليل المقبل الذي ستجريه في إطار مبادرة فريق الخبراء العالمي المعني بالغابات.