

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/14
16 August 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية المستدامة

الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات

الدورة الثالثة

٩ - ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت

تنفيذ قرارات مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة
والتنمية فيما يتصل بالغابات على الصعيدين الوطني
والدولي، بما في ذلك دراسة الصلات القطاعية والشاملة
لعدة قطاعات

العنصر البرنامجي أولاً - ١: التقدم المحرز في الخطط الوطنية
للغابات واستخدام الأراضي

تقرير الأمين العام

ملخص

إن تحليل النهج التي استخدمتها البلدان في مختلف المناطق لبرمجة وتنفيذ صون جميع أنواع الغابات وإدارتها وتنميتها المستدامة يبين إحراز تقدم كبير في البلدان المتقدمة النمو والنامية على حد سواء في اعتماد سياسات واستراتيجيات جديدة وفي إعداد الخطط وبرامج العمل. بيد أن التطبيق المادي لهذه السياسات والاستراتيجيات والخطط والبرامج يواجه سلسلة من العقبات التي يلزم التغلب عليها. وتظهر هذه العقبات على الصعيد الوطني والعالمي كليهما ويمكن تجميعها في أربع فئات: إصلاحات السياسات والمؤسسات، وبرمجة وتمويل الاستثمارات، وبناء القدرات والتعاون، والتعاون الدولي.

وعلى الصعيد الوطني، تتوقف الإجراءات التي ينبغي النظر فيها لقهر هذه العقبات على الحالة السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل من البلدان. بيد أنه ينبغي لجميع الدول النظر في اتخاذ بعض الإجراءات الرئيسية مثل لامركزية التخطيط التشغيلي والتنفيذي؛ وإقامة تنسيق وتشاور بين القطاعات؛ والمشاركة الحقيقية للأطراف المهتمة على جميع الصعد، ولا سيما الأهالي الأصليين والمجتمعات المحلية والنساء؛ وإعادة تحديد دور القطاع العام والمؤسسات الخاصة، ووضع نظم للحوافز، وتيسير فرص التدريب والتعليم لجميع القطاعات؛ وتأسيس قيادة وطنية قوية للتنسيق بين الجهات المانحة عند الضرورة؛ وتبسيط الإجراءات الإدارية والبيروقراطية.

وعلى الصعيد العالمي، تضمن الإجراءات التي ينبغي النظر فيها لدعم جهود البلدان تنسيق الاتفاقات الدولية، وتعزيز التعاون بين المؤسسات الدولية؛ وتعبئة وتعزيز المساعدات الدولية والاستفادة منها بصورة أفضل وتمويل القطاع الخاص؛ وإنشاء آليات مبتكرة للمشاركة، واحترام القيادة الوطنية.

وتقترح الوثيقة، لكي يتسنى لجدول الأعمال أن يتقدم في هذا العنصر البرنامجي، أن يؤيد الفريق مفهوم البرامج الوطنية للغايات ومبادئها الأساسية. وقد يود الفريق أيضا النظر في المواضيع الأربعة التالية لمواجهة العقبات الماثلة أمام تنفيذ البرامج الوطنية للغابات: التخطيط القطاعي والسياسات والمؤسسات القطاعية؛ وبرمجة الاستثمارات؛ وبناء القدرات الوطنية؛ والتعاون الدولي.

وفي الختام، نشدد على ضرورة الوصول إلى اتفاق عالمي لتطوير وتحسين ودعم البرامج الوطنية للغابات، ومن المقترح أن ينظر الفريق في البدائل المؤسسية لتعزيز كفاءة التعاون والتضامن الدوليين.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٤	١-٧	مقدمة
٥	٨-١٢	أولا - نتائج المناقشات التي أجراها الفريق في دورته الثانية
٦	١٤-٣٢	ثانيا - تعاريف عملية
٦	١٥-١٧	ألف - الغابات والأراضي الحراجية
٧	١٨	باء - قطاع الغابات
٧	١٩-٢٤	جيم - التخطيط والاستراتيجية والسياسة العامة
٨	٢٥-٢٧	دال - البرامج الوطنية للغابات
٩	٢٨-٣٢	هاء - أوجه استخدام الغابات والأراضي
١٠	٣٣-٤٨	ثالثا - تحديات المستقبل
١٠	٣٤-٣٧	ألف - إصلاحات السياسات والمؤسسات
١١	٣٨-٤٢	باء - برمجة الاستثمار وتمويله
١٣	٤٣-٤٥	جيم - بناء القدرات
١٤	٤٦-٤٨	دال - التعاون الدولي
١٤	٤٩-١٠٠	رابعا - مقترحات للعمل
١٤	٥٠-٦٥	ألف - مفهوم البرامج الوطنية للغابات ومبادئها الأساسية
١٧	٦٦-٩٨	باء - التخطيط والتنفيذ
٢٢	٩٩-١٠٠	جيم - المشاورات الدولية المتعلقة بالغابات

مقدمة

١ - تقدم هذه الوثيقة تقريراً عن تنفيذ قرارات لجنة التنمية المستدامة فيما يتصل بالعنصر البرنامجي أولاً - ١ من برنامج عمل الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات، تنفيذ قرارات مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية فيما يتصل بالغابات على الصعيدين الوطني والدولي، بما في ذلك دراسة الصلات القطاعية والشاملة لعدة قطاعات. وهي تتحدث عن التقدم المحرز عن طريق الخطط والبرامج الوطنية للغابات واستخدام الأراضي، مع مراعاة المناقشات التي جرت في الدورات السابقة للفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات والمحافل الوطنية والإقليمية والدولية الأخرى ذات الصلة.

٢ - ويسترشد العمل في إطار هذا العنصر البرنامجي بالفصل ١١ من جدول أعمال القرن ٢١^(١)، والبيان الرسمي غير الملزم قانوناً بمبادئ من أجل توافق عالمي في الآراء بشأن إدارة جميع أنواع الغابات وحفظها وتنميتها المستدامة (مبادئ الغابات)^(٢)، والقرارات التي اتخذتها لجنة التنمية المستدامة^(٣) في دورتها الثالثة والتي زادها الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات في دورتيه الأولى والثانية (E/CN.17/IPF/1995/3 و E/CN.17/IPF/1996/24).

٣ - واتصل العنصر البرنامجي أولاً - ١ المحدد بوصفه ضرورة للنظر "في إجراءات النهوض بالتقدم عن طريق الخطط والبرامج الوطنية للغابات واستخدام الأراضي في تنفيذ مبادئ الغابات والفصل ١١ والفصول الأخرى المتصلة بالغابات في جدول أعمال القرن ٢١ عن طريق عملية واضحة ومشتركة تضم الحكومات وجميع الأطراف المعنية بما فيها الجماعات الرئيسية ولا سيما الأهالي الأصليين والمجتمعات المحلية"^(٤).

٤ - وبعد ذلك أكد الفريق في دورته الأولى أن الأعمال التحضيرية "يجب أن تقوم على أحكام البيان الرسمي غير الملزم قانوناً بمبادئ من أجل توافق عالمي في الآراء بشأن إدارة جميع أنواع الغابات وحفظها وتنميتها المستدامة ويستفيد من النظر في المبادرات الإقليمية والأبعاد الإقليمية. وينبغي للأعمال التحضيرية أن تشمل تقريراً عن جميع أنواع الغابات، وأن تعرض نظرة عامة للنهج الحالية للاستراتيجيات الوطنية، بما في ذلك الروابط بين الخطط الوطنية للغابات واستراتيجيات/خطط التنمية المستدامة وخطط استخدام الأراضي، بما يشمل جوانب إدارة النظم الإيكولوجية والخطط القطاعية، وتجميع للدروس المستفادة ومنها الدروس المستفادة من النهج التقاسمية لإدارة الغابات على الصعيدين الوطني والميداني. كما ينبغي للأعمال التحضيرية أن تشمل تقريراً عن تقييم للتقدم المحرز في تنفيذ الخطط الوطنية للغابات والاستخدام المتكامل للأراضي، وأن تحدد الثغرات التي تحتاج إلى مزيد من الانتباه. كما ينبغي أن تركز على تحسين التعاون والتنفيذ من جانب الحكومات الوطنية في مجال أنشطة وبرامج التخطيط الثنائي والمتعدد الأطراف المتصل بالغابات، والاستفادة من النهج التقاسمية على المستوى الوطني لتحقيق هذا الهدف"^(٥). كما قرر الفريق إدراج العنصر البرنامجي أولاً - ١ للمناقشة المبدئية في دورته الثانية (جنيف، ١١ - ٢٢ آذار/مارس ١٩٩٦) وللمناقشة الموضوعية في دورته الثالثة (جنيف، ٩ - ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦).

٥ - وأعدت هذا التقرير منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة بوصفها الوكالة الرائدة للعنصر البرنامجي أولاً - ١ بالتشاور مع أمانة الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات في شعبة التنمية المستدامة بإدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة في الأمانة العامة للأمم المتحدة. واستفاد التقرير أيضاً من اجتماع الخبراء المعني "بالأليات المالية ومصادر التمويل للإدارة المستدامة للغابات" (بريتوريا، ٤ - ٧ حزيران/يونيه ١٩٩٦) واشتركت في رعايته الدانمرك وجنوب أفريقيا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (حضره ٢٩ بلداً ناميا و ١١ بلداً متقدماً النمو)، ومشاورة الخبراء بشأن تنفيذ مبادئ الغابات - تعزيز البرامج الوطنية للغابات واستخدام الأراضي (فيلدافنغ، ألمانيا ١٦ - ٢١ حزيران/يونيه ١٩٩٦) برعاية ألمانيا (حضرها خبراء من ٣١ بلداً ناميا و ٣٦ بلداً متقدماً النمو)، ولجان الغابات وفريق مستشاري الغابات في منظمة الأغذية والزراعة. ويضع التقرير في اعتباره الفقرة ١٣ من البيان المتعلق بالتنوع البيولوجي والغابات من اتفاقية التنوع البيولوجي إلى الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات (UNEP/CBD/COP/2/19).

٦ - وسوف تستفيد المداوولات اللاحقة للفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات بشأن هذا الموضوع من نتائج اجتماع خبراء معني بإدارة المستدامة للغابات واستخدام الأراضي تشترك في رعايته السويد وأوغندا ويعقد في ستوكهولم في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦؛ ومن حلقة دراسية عن تنفيذ الإدارة المستدامة للغابات على الصعيدين الإقليمي والمحلي تشترك في رعايتها اليابان وكندا ومنظمة الأغذية والزراعة وتعقد في طوكيو في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦.

٧ - وتعتمد الوثيقة الحالية على تقرير الأمين العام المقدم إلى الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات في دورته الثانية (E/CN.17/IPF/1996/8) ونتائج مناقشاته في تلك الدورة (E/CN.17/1996/24)، وعلى أساس ملاحظات الفريق والتحليل الأوسع للموقف المتعلق بأطر التخطيط الجارية المعتمدة في مختلف المناطق يقدم مقترحات أكثر توحيداً بشأن المبادئ الأساسية للبرامج الوطنية للغابات السارية على جميع أنواع الغابات لدراساتها من قبل الفريق.

أولاً - نتائج المناقشات التي أجراها الفريق في دورته الثانية

٨ - نظر الفريق أثناء مداوولاته في دورته الثانية في البرامج الوطنية للغابات بوصفها أداة رئيسية لتخطيط وتنفيذ الأنشطة المتصلة بالغابات، ولاحظ أن جهوداً كبيرة وجهت إلى التخطيط وإصلاح السياسات في جميع المناطق، ولا سيما في البلدان النامية. وتم النظر إلى كمية ونوعية المبادرات الوطنية والإقليمية والدولية المتصلة بالغابات بوصفها شهادة بالتزام الحكومات بصون الغابات وإدارتها وتنميتها المستدامة.

٩ - ورغم الاعتراف بالمصاعب التي تواجهها كثير من البلدان النامية في جهودها لتلبية مطالب أطر التخطيط القطاعي الكثيرة المعترف بها دولياً بطريق مباشر أو غير مباشر فيما يتصل بالغابات، أكد الفريق أهمية التخطيط لمواجهة العقبة المعقدة المتعلقة باستدامة موارد الغابات.

١٠ - وقد فهم مصطلح "البرنامج الوطني للغابات" على أنه تعبير عن مجموعة واسعة من نهج عملية تخطيط وبرمجة وتنفيذ أنشطة الغابات في البلدان بما يشمل تخطيط أنشطة قطاع الغابات ومنها صياغة السياسات والاستراتيجيات وخطط العمل وتنفيذها بما في ذلك الرصد والتقييم.

١١ - واعترف أيضا بوجود حاجة إلى نهج أكثر مشاركة وتكاملا وشمولا للقطاعات لتخطيط وتنفيذ الغابات بما يراعي احتياجات ومطالب جميع الأطراف المعنية والسياسات والإجراءات التي تشجعها القطاعات الأخرى ولا سيما ما يتصل منها بالاستخدام البديل للأراضي والذي كثيرا ما يتصل بالتنازع.

١٢ - وأعطى تأكيد خاص إلى حقيقة أنه ينبغي للحكومات الوطنية أن تتخذ قرارا بشأن أنسب أطر التخطيط لمواجهة الإدارة والتنمية المستدامة للغابات. وكان من المحتمل أن يؤدي هذا النهج إلى شعور أقوى بالملكية والالتزام السياسي من جانب الحكومات وجميع الشركاء المساهمين.

١٣ - واعترف الفريق بأهمية التعاون الدولي لإدارة الغابات وصونها وتنميتها المستدامة ولا سيما في البلدان النامية، رغم أنه من مسؤولية كل بلد أن يضع السياسات التي تخلق جوا تمكينا للاستثمارات الخاصة والثأنية والمتعددة الأطراف في قطاع الغابات.

ثانيا - تعاريف عملية

١٤ - كما طلب الفريق خلال دورته الثانية، جرى تحليل وتعديل المصطلحات المستعملة في هذه الوثيقة لكي تكون منسجمة مع المصطلحات المستعملة في مبادئ الغابات^(٩) والفصل ١١ من جدول أعمال القرن ٢١. وتشمل هذه المصطلحات جميع أنواع الغابات وأنماط الانتفاع بها في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

ألف - الغابات والأراضي الحراجية

١٥ - إن الغابات سواء أكانت طبيعية مهجنة أو مغروسة، هي كائنات حيوية تتميز بغلبة النباتات ذات الجذوع الخشبية. وهي تنمو في جميع المناطق المناخية (الشمالية والمعتدلة والاستوائية والجبلية) وقد تتخذ شكل الغابات الظليلة المغلقة أو الأحراج الظليلة المفتوحة. وهي تشتمل على جميع عناصر النظم الإيكولوجية الحراجية ومواردها الطبيعية.

١٦ - والأراضي الحراجية قد تكون مغطاة بالغابات أو قد تكون جرداء، أي عارية من الأشجار أو غير مصانة بطريقة قابلة للاستدامة.

١٧ - وينبغي أن ينظر إلى الغابات والأراضي الحراجية بوصفها جزءاً واحداً من تشكيلة معقدة من استخدامات الأراضي، إلى جانب علاقاتها الإنسانية والمجتمعية، لا ككيان فيزيائي - إحيائي مستقل.

باء - قطاع الغابات

١٨ - يشير مصطلح "قطاع الغابات" إلى جميع الأبعاد البيولوجية والإيكولوجية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والدينية للأشجار والغابات. والمصطلح لا يشمل فقط عناصر النظم الإيكولوجية الحراجية - سواء أكانت طبيعية أو اصطناعية، ومن ضمن ذلك الأشجار منفردة أو صفوف الأشجار في المناطق الريفية - بل يشمل أيضاً الأنشطة الإنسانية المتصلة بوجود هذه النظم الإيكولوجية والأشجار وأوجه الانتفاع بها، فضلاً عن بني البشر والجهات الفاعلة و/أو المستفيدة من هذه الأنشطة، لا سيما من يعيشون في الغابات وحولها.

جيم - التخطيط والاستراتيجية والسياسة العامة

١٩ - تشير هذه المصطلحات الثلاثة إلى العمليات طويلة الأجل. فالتخطيط هو العملية المنهجية لدراسة المستقبل وتحديد السياسات والاستراتيجيات والإجراءات اللازمة لتحقيق الأهداف. والاستراتيجية هي تدبير واسع النطاق يجري اختياره من بين البدائل المتاحة في محاولة لتحقيق أهداف محددة بوضوح. والسياسة العامة هي تدبير تتخذه وتنفذه الحكومة المعنية أو الحزب السياسي أو المجتمع المحلي أو القطاع الخاص وفقاً لأهداف اجتماعية واقتصادية متوخاة.

١ - التخطيط الاستراتيجي لقطاع الغابات

٢٠ - يعد التخطيط الاستراتيجي للغابات أو لقطاع الغابات بمثابة عملية متواصلة تبدأ باتخاذ القرارات والتدابير اللازمة بشأن الطرق البديلة لحفظ الأشجار والغابات والانتفاع بها بنية تحقيق أهداف محددة على المديين المتوسط والبعيد. فهو أسلوب لتصور وتحديد ما يلزم من التدابير لزيادة تدفق المنافع الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والبيئية المستمدة من الأشجار والغابات والأحراش. وهو عملية معقدة ودينامية تقوم على التفاعل وتتألف من الاقتراح والاختبار والتقييم والتعلم. ويمكن اعتبارها هيكلًا تنظيميًا يحدث تغييرات في اتجاه متوحي، وهو ما يعتبر تقدماً. وتمثل المبادئ الحرجية مجموعة من المبادئ التوجيهية المقبولة دولياً من أجل إحداث التغييرات الموصى بها.

٢١ - والخطة الحراجية، أي خطة قطاع الغابات، هي الثمرة الرئيسية التي تسفر عنها عملية تخطيط قطاع الغابات. ومن العادة يجري إعداد خطط قطاع الغابات للبلد بأكمله ولهذا تسمى الخطط الحراجية الوطنية. كذلك فإن البلدان تبتكر خططاً لقطاع الغابات على المستوى دون الوطني (الولاية أو المحافظة أو الإقليم) بل حتى على المستوى المحلي (المقاطعة، أو الكميون أو القرية). ويمكن وضع الخطة على واحد من ثلاثة مستويات:

(أ) المستوى التوجيهي، وهو يرتبط بالهدف أو المهمة. وكثيرا ما يشار إلى الخطة التي تعد على هذا المستوى فحسب باعتبارها سياسة؛

(ب) المستوى الاستراتيجي، وهو ذو وجهة عملية ويرمي إلى الحظ على التغيير. وكثيرا ما يشار إلى الخطة التي تعد على هذا المستوى باعتبارها استراتيجية؛

(ج) المستوى التنفيذي وهو يقتضي برمجة التدابير اللازمة لتنفيذ الاستراتيجية. ويشار إلى هذا المستوى باعتباره خطة أو برنامج عمل.

٢ - التخطيط التنفيذي

٢٢ - التخطيط التنفيذي هو عملية لاتخاذ القرارات (والتدابير) المتعلقة ببرمجة سلسلة من الأنشطة من الناحيتين الزمانية والمكانية بهدف معالجة قضية أو مجموعة قضايا أو حل مشكلة (مشاكل) قضايا. وفي حين أن التخطيط الاستراتيجي يتناول بصورة رئيسية اتجاهات السياسة العامة، يتناول التخطيط التنفيذي التفاصيل المتعلقة بالتنفيذ. وفي العادة يكون التخطيط التنفيذي قصير الأجل، خلافاً للتخطيط الاستراتيجي الذي يتراوح أجله من المتوسط إلى الطويل.

٣ - التخطيط اللامركزي

٢٣ - يستهدف التخطيط اللامركزي تمكين السلطات/المؤسسات الوطنية والمحلية من القيام بدورها في مجال عمليات اتخاذ القرارات وتنفيذها. وهو ينطوي على درجة أكبر من الاستقلال الذاتي بالإضافة إلى ترابط العلاقات مع مؤسسات أخرى من نفس المستوى ومع المؤسسات على المستوى المركزي. وثمة فضيلتان رئيسيتان للتخطيط اللامركزي فهو يرمي إلى تمكين المؤسسات دون الوطنية من القيام بدورها في تحقيق ما يخصها من أهداف التحسين ويتيح لها إمكانية الاستفادة من أولوياتها وقدراتها وأحوالها الحرجية الخاصة.

٤ - التخطيط القائم على المشاركة

٢٤ - من خلال التخطيط القائم على المشاركة توجه الدعوة إلى جميع الأطراف المعنية للمشاركة في عملية اتخاذ القرارات وتنفيذ التدابير التي يتم البت فيها بصورة مشتركة. وتشمل هذه الأطراف عادة قطاعات حكومية مختلفة، لا سيما القطاعات الوثيقة الارتباط بقطاع الغابات والمؤسسات الحكومية على الصعيدين دون الوطني والمحلي، والقطاع الخاص والمنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية.

دال - البرامج الوطنية للغابات

٢٥ - من المفهوم أن مصطلح "البرنامج الوطني للغابات" مصطلح عام يشير إلى طائفة عريضة من سبل التعامل مع عملية تخطيط وبرمجة وتنفيذ أنشطة الغابات في البلدان. وتشمل البرامج الوطنية للغابات

تخطيط أنشطة قطاع الغابات، بما في ذلك صياغة السياسات والاستراتيجيات وخطط العمل، وتنفيذها بما في ذلك الرصد والتقييم.

٢٦ - وفي بلدان كثيرة تستعمل لفظتا "برنامج" و "خطة" بما يفني عن الأخرى. ويجوز استعمال "استراتيجية" و "استراتيجية الغابات" أو "الاستراتيجية الوطنية" بما يدل على وجود عملية مشابهة لعملية البرنامج الوطني للغابات. ويستعمل مصطلح "البرنامج الوطني للغابات" في هذا التقرير بمعنى العملية التي يستخدمها البلد المعني فيما يتعلق بمعالجة مسائل الغابات، بما في ذلك تخطيط وتنفيذ الأنشطة الحراجية والمتصلة بالغابات. ويشير مصطلح "البرنامج الوطني للغابات" إلى النتائج التي تسفر عنها عملية التخطيط.

٢٧ - والغاية من البرامج الوطنية للغابات هي وضع إطار عمل اجتماعي وسياسي عملي لصون الغابات وإدارتها وتنميتها المستدامة. وهذه البرامج هي جزء من عملية سياسية بمعنى أن التوجيهات والقرارات هي ثمرة لمداولات ومفاوضات ومجادلات وحلول توفيقية من جانب جميع الجهات الفاعلة المهمة التي كثيرا ما تكون لديها آراء تختلف عما ينبغي أن يكون عليه ما هو مناسب من السياسات العامة وتدابير العمل. ومن المهم وضع تمييز واضح بين البرامج الوطنية للغابات بوصفها جزءا من عملية وبعض النتائج الناشئة عن هذه العملية التي هي بمثابة تعبيرات محددة بشأن السياسات أو استراتيجيات أو برامج (أو خطط العمل).

هاء - أوجه استخدام الغابات والأراضي

١ - الإدارة المتكاملة للأراضي

٢٨ - تعتبر الإدارة المتكاملة للأراضي ثمرة منطقية للتدابير التي تحدد الاحتياجات من الناحيتين البشرية والبيئية، وتضع خيارات الاستخدام المحتمل للأراضي وتتضمن اقتراحات بشأن مجموعة من الخيارات الممكنة التي من شأنها إنجاز تلك الاحتياجات على الوجه الأمثل بصورة قابلة للاستدامة وطويلة الأجل. وهذا هو موضوع الفصل ١٠ من جدول أعمال القرن ٢١^(٢).

٢ - تخطيط استخدام الأراضي

٢٩ - يعالج تخطيط استخدام الأراضي مسألة طبيعة الأرض وقيمتها ومدى تحديد هذين العاملين قابلية الأراضي للاستدامة لأغراض مختلفة. ويجري تخطيط استخدام الأراضي على مستويات ومقاييس مختلفة، من المستوى العالمي إلى المستوى المحلي، وهو يبين محاسن ومساوئ الاستخدام المحدد لوحدة أرض محددة استنادا إلى معايير مادية واقتصادية واجتماعية. ويعد تخطيط استخدام الأراضي أداة للإدارة المتكاملة للأراضي. فهو ينطوي على التسليم بتعدد أوجه استخدام الأرض المعنية وبالعلاقة الوثيقة بين الغابات والقطاعات الأخرى كقطاع الزراعة مثلا.

٣ - الخطط الوطنية للغابات واستخدام الأراضي

٣٠ - اختارت لجنة التنمية المستدامة عبارة "الخطط الوطنية للغابات واستخدام الأراضي" عند الإشارة إلى الفصل ١١ من جدول أعمال القرن ٢١ الذي طلب إلى الحكومات "القيام، حسب الاقتضاء، بإعداد وتنفيذ برامج عمل وطنية للغابات و/أو خطط لإدارة الغابات وحفظها وتنميتها بشكل مستدام" والتي "ينبغي دمجها مع الاستخدامات الأخرى للأراضي". علاوة على ذلك، ينبغي للحكومات أن تستعرض، وعند الضرورة، أن تنقح "التدابير والبرامج ذات الصلة بجميع أنواع الغابات والنباتات، بما في ذلك الأراضي ذات الصلة والموارد المستمدة من الغابات"، وربطها باستخدامات الأراضي والسياسات والتشريعات الأخرى، و "تعزيز وضع تشريعات ملائمة وغيرها من التدابير كأساس لمكافحة تحويل (الغابات) دون ضابط لأنواع أخرى من استخدام الأراضي". وينطوي هذا المصطلح على الاعتراف بأن للغابات بعدا شاملا لعدة قطاعات وأنه لا يمكن القيام بالتخطيط الفعال للأراضي الحرجية دون إيلاء اعتبار للاستخدامات المنافسة.

٣١ - ويشمل المصطلح المعمم "البرامج الوطنية للغابات" إشارة إلى التخطيط لاستخدام الأراضي وإدارتها بصورة متكاملة. ولهذا يقترح أن يستخدم الفريق "البرامج الوطنية للغابات" بدلا من "الخطط الوطنية للغابات واستخدام الأراضي".

٣٢ - وعلى الصعيد المحلي (على صعيد القرية أو الجماعة، أو المديرية) فإن التنمية المستدامة تستدعي أهدافا وأغراضا كثيرة، كالقضاء على الفقر، ورفع مستوى المعيشة، وزيادة إنتاج الغذاء، وتحسين نوعية المستوطنات البشرية، ووقف انتشار التصحر، ومنع إزالة الغابات، وحفظ التنوع البيولوجي وإدارة الغابات الموجودة. وكل هدف من هذه الأهداف يستدعي استحداث برامج مختلفة وغالبا متنافسة وذات أهداف ومسؤوليات مؤسسية وميزانيات مختلفة، ومصالح مكتسبة على الصعيدين الوطني والدولي. ولهذا ينبغي اعتبار أحد البرامج الوطنية للغابات، على الصعيد المحلي، عنصرا من عناصر برامج التنمية المتكاملة؛ وعلى الصعيد الوطني، يجب اعتبار أحد البرامج الوطنية للغابات عنصرا لا يتجزأ من عناصر استراتيجية/خطة التنمية الوطنية المستدامة.

ثالثا - تحديات المستقبل

٣٣ - يتوقف نجاح أي برنامج وطني للغابات على مدى قدرة البلد المعني على تذليل مجموعة من العقبات يمكن تصنيفها في الفئات الأربع المذكورة فيما يلي.

ألف - إصلاحات السياسات والمؤسسات

٣٤ - ينبغي للبلدان أن تتمكن من تحديد وتصحيح السياسات التي لها آثار سلبية على استدامة الغابات. وفي أغلب الأحيان ما تكون تلك السياسات دخيلة على قطاع الغابات وتكون متصلة، في معظمها، بما يلي:

(أ) عدم سلامة الضرائب والإعانات المالية والممارسات التسعيرية المتصلة بالأنشطة البديلة لاستخدام الأراضي، مما يسفر عن آثار خارجية ضارة، مثل إزالة الغابات و/أو فقدان التنوع البيولوجي؛

(ب) نظام حيازة الأراضي، والبنية الأساسية المادية، والعوامل الأخرى التي يمكن أن تؤثر على الاستثمارات في قطاع الغابات؛

(ج) بخس قيمة الغابات، واستيعاب التكاليف، واحتمال إعادة استثمار الإيرادات في إدارة الغابات.

٣٥ - وينبغي أن تسمح السياسات القائمة بالشفافية والمشاركة الكاملة لجميع الأطراف المهمة في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على السواء. ومن شأن هذا أن يمكّن البلدان من تحديد أولوياتها بصورة أفضل بالرد المناسب على سؤال "الأشجار والغابات: لصالح من وما الغرض منها؟" عن طريق استراتيجيات سليمة تمكّنها من التماس آراء جميع الفئات المعنية والأفراد المعنيين ممن يكونون ممثلين تمثيلاً ناقصاً.

٣٦ - وفي بلدان كثيرة تكمن الصعوبة في عدم اتساق أو عدم تنفيذ السياسات السليمة، أكثر مما تكمن في انعدامها. لذلك، فإن من الأهمية القصوى للتنمية المستدامة للغابات إنفاذ التشريعات وتطبيق المبادئ التوجيهية للسياسات عن طريق وسائل سليمة.

٣٧ - وفي بعض الظروف، يقتضي الأمر إعادة تنظيم الهياكل الحكومية. وينبغي أن تشمل الإصلاحات عملية إعادة تحديد للأدوار والمهام والاحتياجات من الموارد البشرية، وما إلى ذلك.

باء - برمجة الاستثمار وتمويله

١ - التخطيط والبرمجة اللامركزيان

٣٨ - من المسلّم به حالياً، بوجه عام، أن التخطيط والبرمجة المركزيين هما النهج الرئيسي لتعزيز الإدارة والتنمية المستدامتين للغابات على الصعيد الوطني. وتحقيقاً للفعالية، يتضمن النهج ما يلي:

(أ) استخدام وحدات إدارية واضحة المعالم (مثل مقاطعات أو محافظات أو أقاليم بلد ما) أساساً لتصميم البرامج؛

(ب) استخدام التقييم الريفي القائم على المشاركة و/أو أدوات أخرى للتخطيط من القاعدة إلى القمة لتحديد المشاكل والأولويات والفرص المحلية، كما يراها الأهالي، والاستفادة من المعارف والتكنولوجيات المحلية في تحديد أنسب الحلول؛

(ج) استخدام عمليات التدخل المشتركة بين القطاعات والقائمة على تلبية الاحتياجات. وينطوي هذا على تعزيز التعاون والتنسيق المشترك بين القطاعات، على الصعيد المحلي، في جميع الأمور المتصلة بإدارة الموارد الطبيعية (صون التربة، والغابات، والزراعة، وتربية المواشي، وما إلى ذلك)؛

(د) تصميم البرامج على أنها عمليات يحركها الطلب وتدرّك أن الأولويات والقيود المحلية تتغير. وينصب الاهتمام هنا على الرصد القائم على المشاركة لنتائج الإجراءات المتخذة، وكذلك على الاستفادة من، أو إنشاء، هياكل تمثيلية محلية لمناقشة الأهداف والاستراتيجيات والإجراءات والاتفاق عليها؛

(هـ) إيجاد سبل بسيطة ومبتكرة لتقديم الحوافز المالية أو المساهمات العينية لفرادى المنتجين (مثلما عن طريق المنظمات المجتمعية، واتحادات المنتجين، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات، والمصارف المحلية)، وإقامة هياكل تمويل ذاتي على الصعيد الوطني والمحلي (مثل الصناديق الدائرة).

٢ - الاستثمار والتمويل

٣٩ - كثيرا ما تنفذ الحكومات جزءا من برنامج الاستثمار عن طريق مؤسسات وإدارات الدولة (مثل التعليم والتدريب والبحوث في مجال الغابات). ومن الضروري إيلاء اهتمام خاص لتحسين الأوضاع بالنسبة لاستثمارات الشركات الخاصة والمجتمعات المحلية والأفراد. ويمكن تحقيق ذلك بإزالة القيود والمثبطات عن طريق إصلاح السياسات وتطبيق حوافز مناسبة من خلال برنامج استثماري لا مركزي. وينبغي أن يعكس نظام الحوافز التصورات الزمنية المختلفة للفرد والمجتمع والقيمة التي يعطيها المجتمع لشتى مزايا الغابات، لا للمزايا التجارية فحسب.

٤٠ - ويمكن أن تقدم الحوافز عن طريق ترتيبات وطنية و/أو محلية، حسبما يتيسر في البلد المعني. وتحقيقا للكفاءة والفعالية، يجب أن تكون نظم الحوافز هذه مبسطة إداريا، بحيث تيسر تنسيق المساهمات المالية والتقنية المقدمة من شتى المصادر، وبحيث تكفل ألا تستوعب الهياكل حصصا غير متناسبة من الأموال.

٤١ - وينبغي الحصول على تمويل محلي وتمويل خارجي عن طريق الميزانية واتفاقات الشراكة. وعندما ينطوي الأمر على عدد كبير من الجهات المانحة، ينبغي أن تكون الاتفاقات جماعية لا فردية، كما ينبغي تحليل الجوانب القانونية وتوخيها. وحيثما تسمح الظروف، ينبغي للجهات المانحة ومؤسسات التمويل أن تشارك في تمويل صناديق تنمية الغابات، التي يتجمع فيها التمويل الآتي من شتى المصادر الوطنية والدولية، وذلك إما على الصعيد المركزي أو المحلي. أما الآثار الرئيسية المترتبة على هذا النهج بالنسبة لوكالات التمويل فهي:

(أ) استخدام الوحدات الإدارية المحلية أساسا لتصميم البرامج المدعومة؛

(ب) مرونة تصميم البرامج، حيث يمكن إضافة و/أو حذف عناصر برنامجية فردية (كالتدريب، والأموال اللازمة للتنمية المحلية، والتعاقد، والتعزيز المؤسسي، وما إلى ذلك) بناء على الطلب الفعلي؛

(ج) زيادة الاعتماد على الموارد المحلية المادية والبشرية، ومنها السكان المحليون، في تنفيذ البرامج؛

(د) استخدام هياكل المشاركة لإدارة البرامج، وتحديد آليات شفافة لمراقبة الأموال على الصعيد المحلي.

٤٢ - ومن شأن الاهتمام بهياكل التمويل اللامركزية أن يسهم في نجاح التنفيذ.

جيم - بناء القدرات

٤٣ - ينبغي أن يقوم بناء القدرات على تحديد واضح لأدوار ومهام مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص والاتحادات الشعبية. وينبغي تحديد مجالات العمل ذات الأولوية لبناء القدرات، مع وضع الإطار العام لتقديم المساعدة.

٤٤ - وفضلاً عن بناء القدرات التقليدي (كالتدريب والتعليم والبحوث وتطوير نظم الإدارة)، ينبغي اتخاذ تدابير بشأن ثلاث قضايا رئيسية:

(أ) تهيئة الأوضاع التي تمكن مؤسسات القطاع العام من بلوغ مستويات أخلاقية عالية والمحافظة عليها واجتذاب الكفاءات (مثل الاستقلال المالي لمؤسسات الغابات، واقتطاع نسبة مئوية من رسوم قيمة الأشجار القائمة، وفرض ضرائب على علاوات المرتبات وغيرها من حوافز الموظفين)؛

(ب) تنمية المهارات اللازمة ووضع الإجراءات الإدارية المناسبة لتنظيم تنفيذ القطاع الخاص والمجتمعات المحلية لبرامج الغابات والإشراف على تنفيذها. وتتضمن هذه المهارات إدارة الأموال، وإجراء المناقصات، وتقييم الموارد الاقتصادية والطبيعية، ومراقبة نتائج التنفيذ؛

(ج) استحداث نظم معلومات (مثل استخدام الأراضي، وموارد الغابات، وأرصدة التنوع البيولوجي، ورصد الاتجار بمنتجات الغابات، ورصد حصاد الأخشاب وجمع الموارد) لتكوين قاعدة لتقييم فعالية وكفاءة السياسات القائمة وأدوات السياسات.

٤٥ - وبالنسبة للقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية، التي يزداد دورها في تنفيذ أنشطة التنمية، فإن بناء القدرات سيسفر عن تحسين القدرة التقنية وآليات مشاركتها وتمكينها.

دال - التعاون الدولي

٤٦ - ينبغي مراعاة التعاون الدولي على الصُّعد الوطني والإقليمي والدولي. وعلى الصعيد القطري، يجب أن يستند النهج إلى قيادة وطنية قوية، مع الاستعانة بالمنظمات المحلية والترتيبات الإدارية والموارد البشرية في تنفيذ البرامج والأنشطة، ومن ثم تعزيزها.

٤٧ - وعلى الصعيد الإقليمي، ينبغي الاهتمام بالتعاون في حل المشاكل المشتركة أو القضايا العابرة للحدود في طابعها. كما يمكن النظر بفعالية تامة في التعاون بين بلدان الجنوب، الذي ينصب الاهتمام في معظمه على تبادل المعلومات ونقل التكنولوجيا.

٤٨ - وينبغي الاستفادة من الصعيد الدولي في مواءمة الاتفاقات والأطر والمبادرات الدولية التي تمس قطاع الغابات، وتحديد أدوار المؤسسات الدولية بصورة أفضل.

رابعاً - مقترحات للعمل

٤٩ - بالنظر إلى التفاهم الذي تحقق من المداولات التي عقدت بشأن القضايا المتصلة بالعنصر البرنامجي أولاً - ١ خلال الدورة الثانية للفريق وفي الاجتماعات الوطنية والإقليمية والدولية التي عقدت بعد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، بما في ذلك اجتماعات الخبراء بشأن الآليات المالية وتنفيذ مبادئ الغابات (انظر الفقرة ٥)، فإن الفريق قد يود النظر في أمر تأييد عناصر البرامج الوطنية للغابات، المذكورة فيما يلي، باعتبارها تنطبق على جميع أنواع الغابات.

ألف - مفهوم البرامج الوطنية للغابات ومبادئها الأساسية

٥٠ - قد يود الفريق أن ينظر في أمر إقرار المفهوم والمبادئ المبينة فيما يلي كأساس للمقترحات اللاحقة.

١ - المفهوم

٥١ - يتمثل تعريف وهدف أي برنامج وطني للغابات فيما يلي:

(أ) التعريف:

٥٢ - يعد مصطلح "البرنامج الوطني للغابات" تعبيراً عاماً عن نطاق عريض من النهج المتبعة في عمليات تخطيط أنشطة الغابات وبرمجتها وتنفيذها على الصعيدين الوطني ودون الوطني.

(ب) الهدف:

٥٣ - الهدف من أي برنامج وطني للغابات هو كفالة صون الغابات وإدارتها وتنميتها المستدامة لتلبية الاحتياجات المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية بتعزيز الشراكات الوطنية والدولية لصالح الأجيال الحاضرة والمقبلة.

٢ - المبادئ الأساسية

٥٤ - تتمثل مبادئ أي برنامج وطني فيما يلي:

(أ) السيادة الوطنية والقيادة القطرية:

٥٥ - تعد البرامج الوطنية للغابات مبادرات وطنية يتزعمها القطر المعني ويتحمل مسؤوليتها بصورة كاملة.

(ب) الشراكة:

٥٦ - تسعى البرامج الوطنية للغابات إلى الجمع بين كافة الأطراف المعنية في عملية يشعرون تجاهها بالاهتمام والالتزام. وتتوقف قوة الشراكة على مدى قدرتها على اجتذاب قدرات كل شريك من الشركاء.

(ج) المشاركة:

٥٧ - في أي برنامج وطني للغابات، يتم الاتفاق على القضايا والخيارات وما ينجم عنها من سياسات واستراتيجيات وبرامج عن طريق صنع القرار بالمشاركة وتحقيق توافق الآراء بين كافة الشركاء المهتمين. وتعد الشفافية واقتسام المعلومات عنصرين أساسيين لتحقيق توافق الآراء.

(د) النهج الكلي والمشارك بين القطاعات:

٥٨ - ينبغي، في البرامج الوطنية للغابات، أن تعامل الغابات على أنها نظم إيكولوجية متنوعة تتألف من عناصر متكافلة عدة في توازن نشط، منتجة طائفة متنوعة من السلع والخدمات. كما أن قاطني الغابات جزء من النظام الإيكولوجي. وتمارس زراعة الغابات، بما فيها زرع الأشجار في المناطق الريفية، داخل سياق الإدارة المستدامة للغابات، والاستقرار البيئي، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

(هـ) العملية المتكررة الطويلة الأجل:

٥٩ - يعتبر أي برنامج وطني للغابات عملية دورية تتألف من التخطيط والتنفيذ والتقييم الدوري. وهو أيضا عملية جارية تعكس باستمرار التغيرات التي تطرأ على محيط التخطيط واكتساب المعارف الجديدة خلال التنفيذ. وهذه العملية يلزمها تحديد أهداف ملموسة وجدول زمنية وتقديم تقارير دورية مستقلة من واقع استعراضات دورية مستقلة.

(و) بناء القدرات:

٦٠ - يعد بناء القدرات عنصراً أساسياً لأي برنامج وطني للغابات. وخلال مراحل العملية، تتخذ إجراءات لتنمية القدرة التخطيطية والتنفيذية للمؤسسات الوطنية وسائر الجهات الفاعلة الرئيسية، بغية تقليل الاعتماد على المساعدة الخارجية.

(ز) إصلاحات السياسات والمؤسسات:

٦١ - يكفل أي برنامج وطني للغابات أن يفضي إطار السياسات والمؤسسات إلى تنمية مستدامة للغابات. وينبغي أن تعالج البرامج قضايا السياسات والمؤسسات بأسلوب شامل يقر بأوجه التكافل والترابط بين القطاعات.

(ح) التوافق مع الإطار الوطني للسياسات والمبادرات العالمية

٦٢ - ينبغي أن يكون أي برنامج وطني للغابات جزءاً من الخطط الوطنية للتنمية المستدامة ومن الاستراتيجيات الإقليمية والمحلية. وينبغي أن تكون جميعاً جزءاً من خطط استخدام الأراضي على الصعيد الوطني والمحلي ومن البرامج الأوسع نطاقاً، مثل خطط العمل البيئية والإجراءات الرامية إلى تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ والاتفاقيات والمبادرات المتصلة بذلك.

(ط) زيادة الوعي

٦٣ - ينبغي أن يعمل أي برنامج وطني للغابات على إبراز مكانة قطاع الغابات وأولويته في قوائم الاهتمامات الوطنية. وينبغي التوعية، على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي والعالمي، بالقيمة الكاملة للغابات والأحراج والأشجار وبما لها من مساهمة في الرفاه الاجتماعي والاقتصادي والبيئي.

(ي) الالتزام الوطني

٦٤ - ينبغي دعم أي برنامج وطني للغابات بالالتزام طويل الأجل من جانب كافة القطاعات الوطنية (الحكومية وغير الحكومية، بما فيها المؤسسات المجتمعية و/أو المنظمات التابعة لقطاعات الغابات وسائر القطاعات المختصة)، ولا سيما على المستويات السياسية العليا ومستويات صنع القرار.

(ك) الالتزام الدولي

٦٥ - يعتبر أي برنامج وطني للغابات فاشلاً إن لم يحقق التوقعات التي تكون قد أثّرت خلال عملية التخطيط. وينبغي الحصول على التزامات طويلة الأجل من المجتمع الدولي ومؤسساته، بدءاً من مرحلة التخطيط وانتهاءً بمرحلة التنفيذ، فيما يتعلق بالسياسات والاستراتيجيات والبرامج التي تقرها البلدان.

باء - التخطيط والتنفيذ

٦٦ - استناداً إلى تحليل للقيود والفرص القائمة وتطبيق الخيارات التي ظهرت من شتى المحافل، فإن المواضيع الأربعة التالية تشمل العناصر الأساسية للتنفيذ الناجح للبرامج الوطنية للغابات:

١ - التخطيط القطاعي والسياسات والمؤسسات القطاعية

٦٧ - ينبغي أن يُنظر إلى التخطيط القطاعي وتنقيح السياسات وإصلاح المؤسسات على أنها عمليات دورية تشمل مراحل مختلفة. وهي يجب أن تكون قطرية وتستند إلى الحق السيادي لكل بلد في استغلال موارده من الغابات وفقاً لسياساته واحتياجاته الإنمائية الخاصة به. ولتسهيل تعبئة الموارد المالية من مصادر شتى تحقيقاً للتنمية المستدامة للغابات، يتعين وضع استراتيجيات وطنية شاملة للغابات تكون متمشية ومتكاملة مع خطط وسياسات الاقتصاد الكلي، وتكون مراعية للقيمة الاستراتيجية للغابات كأساس رأسمالي للتنمية الوطنية المستدامة.

(أ) وضع وتحسين عمليات التخطيط الاستراتيجي للغابات

٦٨ - ينبغي لكل بلد أن يعتمد إلى وضع أو تحسين ما يقوم به من عمليات التخطيط الاستراتيجي واستخدامها كأدوات لإرشاد وتوجيه عملية التنمية القطاعية، في ظل قيادة وطنية قوية. وينبغي أن تستفيد العملية من القدرات الوطنية وأن تستند إلى الخصائص التالية، مع مراعاة أوضاع كل بلد: الصلات الواضحة المعالم بالسياسات الكلية وعمليات السياسات؛ السياسات والقضايا الوثيقة الصلة والشاملة لعدة قطاعات، ولا سيما سياسات استخدام الأراضي؛ الالتزام السياسي الرفيع المستوى والدعم العريض؛ نهج التخطيط اللامركزية القائمة على المشاركة، بما فيها الاستفادة من المعارف المحلية؛ تحديد النزاعات بين الجهات الفاعلة المعنية والسيطرة عليها.

(ب) التنمية الوطنية وسياسات وتشريعات استخدام الأراضي

٦٩ - ينبغي للبلدان أن تتخذ التدابير اللازمة، داخل إطار قوانينها الوطنية، لكفالة معاملة الغابات من جانب كافة القطاعات على أنها ثروة وطنية وأن يعامل صون الغابات وترشيدها استخداماً على أنه جزء لا يتجزأ من خطط سياسة التنمية في جميع المراحل وعلى جميع المستويات.

٧٠ - وينبغي للبلدان أن تعيد النظر في سياسات الطاقة، وخاصة حيثما يتعاظم الاعتماد على الحطب، لكفالة أن تكون الإمدادات متجددة أو متصلة و/أو مستكملة بسياسات تشجع استخدام مصادر الطاقة البديلة.

٧١ - وينبغي للبلدان أن تشجع الاستغلال الأمثل لموارد الأراضي، وأن تولي عناية خاصة للتقليل إلى أدنى حد من التغيرات الدائمة وغير المستدامة التي تطرأ على استخدام الأراضي، ولا سيما في أراضي الغابات

الطبيعية. ومن الممكن كفالة هذا، على أفضل وجه، من خلال مواءمة السياسات والتشريعات على جميع المستويات، بالنسبة لقضايا مثل ملكية الغابات، وحياسة الأراضي، وما إلى ذلك.

٧٢ - وينبغي للبلدان أن تعيد النظر في الحوافز المخصصة لأي أنشطة تمس بالغابات - كالحوافز المباشرة مثل التسهيلات الضريبية أو الائتمانات أو المنح، أو كالحوافز غير المباشرة مثل توفير البنية الأساسية - وأن تكفل أن تكون الحوافز المقبلة مرصودة بعناية لتحقيق انتاج مطرد لنطاق من المنتجات والخدمات وتوزيعها توزيعاً عادلاً.

(ج) تعزيز رسم السياسات الوطنية للغابات

٧٣ - ينبغي تشجيع وتعزيز رسم السياسات الوطنية للغابات في سياق وضع السياسات الوطنية. وينبغي للبلدان أن تعتمد إلى إقامة واستمرار آليات تنسيق مناسبة لاستعراض ورسم السياسات الوطنية وكفالة مراعاة ما يلي من قبل ممثلي كافة القطاعات التي تستخدم الغابات أو تحولها أو تؤثر على حالتها: إجراء تقييم لجميع المزايا التي يمكن أن توفرها الغابات، وضرورة الحفاظ على التنوع البيولوجي، واحتياجات قاطني الغابات والمجتمعات المحلية التي تعيش في الغابات وحولها.

٧٤ - وينبغي كفالة استكمال سياسات الغابات دورياً، مع مراعاة التغيرات المحتملة على صعيد الاقتصاد الكلي وفي سياسات القطاعات المتصلة بالغابات، بمن في ذلك جميع الشركاء المهتمين.

(د) تعديل الأدوار والمهام والهيكل المؤسسية

٧٥ - ينبغي للحكومات أن تنظر في أمر إجراء استعراض والقيام، إذا لزم الأمر، بإعادة تحديد أدوار ومهام الجهات الفاعلة الرئيسية المتصلة بالغابات، بما فيها الإدارات على الصعيد الوطني وصعيد المحافظات والصعيد المحلي، والقطاع غير الحكومي (المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية، والقطاع الخاص). وينبغي أن يستهدف الاستعراض تركيز الوظائف الحكومية على رسم السياسات، بما فيها التشريعات؛ وتوفير الخدمات الإدارية؛ وتحديد أدوار ومهام مختلف المؤسسات على جميع المستويات؛ والإشراف والرقابة.

٧٦ - أما الوظائف الأخرى - مثل الأنشطة الانتاجية، والرصد والتقييم، والخدمات التقنية، والبحوث، وتنسيق الأنشطة المحلية - فيمكن تقاسمها مع القطاع غير الحكومي أو تفويضه إياها.

٧٧ - كما ينبغي للقطاع غير الحكومي أن يصب اهتمامه على تعزيز الهياكل المؤسسية عن طريق بناء القدرات، ولا سيما العمال والبنية الأساسية، لتمكينها من أن تصبح شريكاً فعالاً في تنفيذ التنمية المستدامة للغابات.

(هـ) إنشاء و/أو تعزيز هيئات وطنية للتنسيق

٧٨ - ينبغي للحكومات أن تنظر في أمر إنشاء هيئة وطنية مسؤولة عن التنسيق بين القطاعات فيما يتعلق بأنشطة قطاع الغابات. وينبغي لمثل هذه الهيئة أن تشرك الجهات الفاعلة الوطنية المختصة في وضع البرنامج الوطني للغابات وتنفيذه وتقييمه، وأن تتفادى ازدواجية البرامج، وأن تكفل اتساق الإجراءات الوطنية والاقليمية والمحلية، وأن تكفل أيضاً التنسيق الفعال للمشاركة الدولية في القطاع.

٧٩ - فضلاً عن ذلك، يمكن أن تقوم آلية التنسيق بدور أداة تجسد الالتزامات بين الصعيدين الوطني والدولي بتعزيز الحوار الشفاف بين الجهات الفاعلة.

٢ - برمجة الاستثمار

٨٠ - يحتاج الاستثمار في إدارة الغابات وصونها وتنميتها المستدامة إلى أموال عامة وخاصة، كما يقتضي التزاماً طويل الأجل.

(أ) التخطيط الاستراتيجي والاستثمارات

٨١ - يشتمل وضع استراتيجيات إدارة الغابات وصونها وتنميتها المستدامة على تحديد نطاق عريض من مصادر التمويل العامة والخاصة والمحلية والأجنبية. ويمكن أن يستعان في الاستراتيجيات بالمبادئ المبينة في بيان اجتماع الخبراء المعني بالآليات المالية (انظر الفقرة ٥) ومناقشات الفريق التي جرت في إطار البند المتصل بذلك. ويمكن دعوة البلدان إلى تقاسم خبراتها في خطط المؤشرات الاقتصادية المتصلة بالغابات لتشجيع الاستثمار وتحسين تقييم الموارد وجمع الإيرادات. ومن شأن هذا الإجراء أن يفضي إلى تحديد أنسب مصادر التمويل.

(ب) التمويل العام المحلي

٨٢ - بالنظر إلى أهمية التمويل المحلي، ينبغي أن تعكس مخصصات الميزانية العامة الأولوية الوطنية المعطاة لصون الغابات وإدارتها وتنميتها المستدامة. ويمكن أن يتحقق هذا بإجراء تقييم مناسب لموارد الغابات، بما فيها مدفوعات الخدمات الإيكولوجية للغابات واستيعاب الآثار الخارجية. ومن الضروري توافر نظام كفء للإيرادات يكفل إعادة استثمار جانب كبير من إيرادات الغابات في قطاع الغابات. ويجب أن يهيئ التمويل العام بيئة تشجع الاستثمارات في كل خطوة من سلسلة القيم (بدءاً من تنمية الغابات وحتى التجهيز الأولي والثانوي والتوزيع) من أجل تحقيق قيمة مضافة من موارد الغابات في البلدان.

(ج) التمويل الخاص

٨٣ - يمكن أن يعمل استقرار الاقتصاد الكلي، إلى جانب السياسات السليمة والأطر التنظيمية ونظام راسخ لحيازة الأراضي، أن تعمل على جذب الاستثمار الخاص المسؤول. وينبغي أن تعمل استراتيجيات الغابات على تحديد وتوفير المعلومات المتعلقة بفرص استثمار القطاع الخاص. ويمكن أن تتضمن الحوافز المناسبة تغطية تكاليف المعاملات، والتعويض عن مخاطر تطورات السوق، والتعويض عن استيعاب الآثار الخارجية،

وخطط الضمانات، وما إلى ذلك. وعن طريق أدوات السوق، ينبغي مكافأة الممارسات المستدامة التي تنفع الفقراء وتقدم البدائل لهم، مع تثبيط الممارسات غير المستدامة.

(د) الموارد المالية الجديدة والإضافية

٨٤ - ينبغي استكشاف إمكانات الآليات المدرة للموارد المالية الجديدة والإضافية استكشافا كاملا من أجل إدماج الموارد في البرامج الوطنية الشاملة.

(هـ) المساعدة الإنمائية الرسمية

٨٥ - ينبغي أن تستخدم المساعدة الإنمائية الرسمية بأسلوب تكاملي يكمل التمويل العام الوطني، مع تقديم قدر كبير من الدعم، وخاصة لبناء القدرات، ونقل التكنولوجيا، وحفز مصادر التمويل الأخرى.

٣ - بناء القدرات الوطنية

٨٦ - ينبغي للبلدان أن تعتمد، قبل البدء في تنفيذ برنامج لبناء القدرات، إلى تقييم ما لديها على جميع المستويات من قدرات على تنفيذ ورصد صون غاباتها وإدارتها وتنميتها المستدامة. وينبغي أن يكون هذا التقييم أساسا لأولويات تعزيز المؤسسات القائمة أو بناء مؤسسات أو بنية أساسية جديدة. وينبغي أن يكون التقييم متكررا (يتكرر ويستكمل دوريا) وقائما على المشاركة (يشمل الجهات الفاعلة المحلية والوطنية والدولية الرئيسية). وفضلا عن ذلك، ينبغي مراعاة قضايا الجنسين في جميع برامج بناء القدرات.

(أ) تنمية الموارد البشرية

٨٧ - ينبغي أن تنصب تنمية الموارد البشرية، بالتحديد، على القضايا التالية: إعادة توجيه و/أو تعزيز مؤسسات التدريب القائمة، باتباع نهج متعدد التخصصات؛ وإقامة مؤسسات جديدة للبحوث والتنمية والتدريب فقط في المواقع التي تعاني عجزا؛ وإقامة نظم لتقييم القوى العاملة والاحتياجات التدريبية؛ ومراجعة مناهج مؤسسات التدريب وفقا لنتائج تقييم الاحتياجات؛ وإعادة توزيع القوى العاملة على الوجه الأمثل.

٨٨ - وفضلا عن ذلك، ينبغي للحكومات الوطنية أن تطبق نظاما مناسباً للأجور والرعاية والحوافز من أجل الحفاظ على القوى العاملة وزيادة الكفاءة.

(ب) تعزيز المؤسسات والمنظمات المحلية

٨٩ - ينبغي توجيه قدر أكبر من بناء القدرات نحو المستويات المحلية، مع التركيز على تقييم المعارف الحالية (المحلية) لتحسين استخدامها، وإقامة آليات لتحقيق الاستخدام الأمثل للمؤسسات والمنظمات القائمة على المستويات المحلية، وتيسير أنشطة بناء القدرات الرسمية وغير الرسمية للمؤسسات المحلية والمنظمات غير الحكومية والمجتمعات عن طريق نهج لامركزي، وإقامة وتكثيف نظم إعادة التدريب

للموظفين المدنيين وغيرهم من العاملين على المستوى المحلي، وذلك لتعزيز التفاعل مع الجهات الفاعلة المحلية.

(ج) تطوير المؤسسات

٩٠ - ينبغي أن ينصب اهتمام تطوير المؤسسات على إقامة نظم إدارية ونظم مساءلة، ولا سيما نظم الإدارة المالية، تشدد على الإدارة القائمة على المشاركة.

٩١ - وينبغي تعزيز المؤسسات المعنية بالبحوث والإرشاد الزراعي وإدارة الغابات، مع اتباع نهج شامل لعدة قطاعات وتعزيز الربط بينها عن طريق التعاون بين بلدان الشمال والجنوب وبين بلدان الجنوب، وكذلك عن طريق تبادل المعلومات. كما ينبغي تعزيز التدريب على بحوث السياسات، وتسوية النزاعات، وأساليب الوساطة، وإدماج هذا التدريب في المناهج الدراسية.

(د) وضع نهج محسنة للمساعدة الخارجية

٩٢ - غالبا ما يكون هناك نقص في المواءمة والتنسيق في برامج الجهات المانحة، حيث يؤدي هذا النقص، عادة، إلى إقامة مؤسسات موازية واستخدام الأموال والقوى العاملة بصورة غير رشيدة.

٩٣ - وينبغي أن ينصب وضع نهج محسنة، بالتحديد، على تحديد التزامات طويلة الأجل، من جانب الجهات المانحة، بالمساعدة في بناء القدرات، استنادا إلى آلية وطنية مشتركة بين المؤسسات لرصد التغييرات في قطاع الغابات، واحترام الأولويات الوطنية، والاستعانة بالخبرة الوطنية/المحلية عند الإمكان.

٤ - التعاون الدولي

(أ) المستوى الإقليمي

٩٤ - تتمتع البلدان بمزايا كبيرة عندما تتخذ مواقف إقليمية منسقة في المحافل الدولية وتستخدم آليات إقليمية لدعم العمليات الوطنية. وفي الحالتين، ينبغي أن يستمد العمل الإقليمي من تقييم كل بلد لاحتياجاته وقدرة المنطقة على العمل بفعالية دعما له. وهذا يعني أن النهج الإقليمية يجب ألا توضع في فراغ سياسي أو تفرض من مؤسسات خارجية. إذ يجب أن تكون نقطة الانطلاق دائما من الاحتياجات الوطنية.

٩٥ - وهناك رأي يذهب إلى أن النهج الإقليمية تكون على أكثر قدر من الفعالية في المبادرات التالية: إقامة مؤسسات علمية وتقنية تستفيد من اقتصادات الحجم، وتبادل الخبرات والتكنولوجيا في السياسات والاستراتيجيات والإجراءات المتصلة بتنفيذ البرامج الوطنية للغابات، ووضع برامج عابرة للحدود تنطوي على توحيد الجهود الوطنية لتبديد الشواغل المشتركة، وكمحفل لتسوية المشاكل الفعلية الأخرى للمنطقة، والمشاركة في المحافل والعمليات الدولية التي يمكن أن تعرض فيها بأسلوب منسق المواقف الوطنية التي تتشاطرها البلدان.

(ب) المستوى العالمي

٩٦ - بالنظر إلى تزايد تعقد قضايا الغابات والتفاعلات بين البلدان (التجارة، وتغير المناخ، والتنوع البيولوجي، وصون البيئة، وتطور المستوطنات البشرية)، ينبغي إقامة حوار دولي دائم. وفضلا عن ذلك، ينبغي توفير التشجيع والدعم الدوليين للبرامج الوطنية للغابات التي تعتبر أدوات مناسبة لتحقيق صون جميع أنواع الغابات وإدارتها وتنميتها المستدامة.

(ج) تعزيز وتحسين مفهوم البرامج الوطنية للغابات

٩٧ - ينبغي إعداد وثيقة مرجعية عن البرامج الوطنية للغابات عن طريق عملية تقوم على المشاركة وتشمل جميع الأطراف المهمة (المنظمات الدولية، والمؤسسات والوكالات الوطنية، ومعاهد البحوث، والمنظمات غير الحكومية، والأهالي، وممثلو القطاع الخاص). وينبغي أن تستند الوثيقة إلى المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية التشغيلية الحالية للبرامج الوطنية للغابات (أعدتها منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة في آذار/مارس ١٩٩٦) وإلى نتائج الاجتماعات التي مولتها الحكومات (انظر الفقرتين ٥ و ٦) ونتائج المناقشات التي جرت في اجتماعات الفريق.

٩٨ - وينبغي أن ينظر إلى مفهوم البرامج الوطنية للغابات باعتباره متكررا وفي تطور مستمر، من أجل أن يكون فعالا تماما ومطوعا للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتغيرة. وينبغي عقد مشاورات منتظمة في محافل مناسبة من أجل: إعداد نهج لوضع البرامج الوطنية للغابات موضوع التنفيذ؛ وتحديد أثر التغيرات في سياسات الاقتصاد الكلي (برامج التكيف الهيكلي، وتحرير الاقتصاد وتحويله إلى القطاع الخاص، وتخصيص الأراضي للقطاع الخاص، وما إلى ذلك)؛ دراسة التفاعل بين زراعة الغابات والتنمية الزراعية في سياق نظم استخدام الأراضي وتقييم الأراضي؛ ووضع استراتيجيات لإشراك المجموعات المحلية من مستخدمي الغابات في صونها وإدارتها وتنميتها المستدامة وإدماجها في البرامج الوطنية للغابات؛ ونقل التكنولوجيا وتبسيط الآليات المالية من واقع مزاياها؛ ووضع آليات إضافية لتنفيذ البرامج الوطنية للغابات، مثل اتفاقات الشراكة.

جيم - المشاورات الدولية المتعلقة بالغابات

١ - إقامة هيئة استشارية

٩٩ - في حزيران/يونيه ١٩٩٣، وافق مجلس منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، بعد مفاوضات دولية مكثفة، على إقامة هيئة استشارية لتوفير الدعم الدولي للبرامج الوطنية للغابات. إلا أن هذه الهيئة لم تنعقد حتى الآن. ومن شأن هيئة كهذه أن تقوم، تحديدا، بتشجيع إقامة حوار دولي دعما للعمليات المفضية إلى تنفيذ البرامج الوطنية للغابات. وبتوفير الاحترام الكامل للسيادة الوطنية، وأهداف التنمية المستدامة، وأحكام مبادئ الغابات، فإن الهيئة الاستشارية يمكنها تسوية المشاكل عن طريق القيام بدور محفل تثير فيه البلدان شواغلها وتحدد فيه الأطراف المهمة الصعوبات وتقتراح الحلول في تنفيذ البرامج الوطنية للغابات،

وكمقاصة تحديد المشاكل الحادة التي تكتنف الأنشطة ذات الصلة؛ واستعراض التقدم المحرز والقيام، استناداً إلى المعلومات المتاحة والاستعراضات الدورية، بتقييم أثر البرامج الوطنية للغابات على تنفيذ مبادئ الغابات والفصول المتصلة بالغابات من جدول أعمال القرن ٢١؛ وتشجيع الشفافية ونشر المعلومات المتاحة علناً عن نتائج البرامج الوطنية للغابات والخبرات المكتسبة منها "وأفضل ممارساتها"؛ وتقييم مدى ملاءمة احتياجات ومصادر التمويل، وتوجيه الانتباه إلى احتياجات وموارد التمويل، والقيام، في حالة عدم كفاية هذه الموارد، بالتوصية بتطبيق آليات مالية ميسورة لتنشيط وزيادة تدفق الموارد الدولية؛ وتعزيز التعاون الدولي عن طريق: تحديد الأولويات العامة للتعاون الدولي لتعزيز البرامج الوطنية للغابات وتحسينها وتنفيذها؛ وزيادة الوعي بالتجارب والدروس المستفادة من مختلف النهج، وتشجيع تلبية طلبات البلدان التي تحتاج إلى اهتمام/دعم في قضايا محددة.

٢ - الخيارات المؤسسية الأخرى

١٠٠ - يتصل الخيار المؤسسي الذي اقترحه الخبراء في المشاورة المتعلقة بتنفيذ مبادئ الغابات (انظر الفقرة ٥) بالعنصر البرنامجي خامساً - ١. إلا أنه بالنظر إلى أهميته بالنسبة لكفاءة البرامج الوطنية للغابات، فقد يود الفريق أن يبحث في إطار العنصر البرنامجي أولاً - ١. واقترح الخبراء إقامة محفل جديد للمشاورات الدولية بشأن الغابات، استناداً إلى خبرة الفريق. وقد يستخدم المحفل، مع توسيع ولايته لبحث الإجراءات المتخذة بشأن القضايا المثارة في العناصر البرنامجية الأخرى. ومن شأنه أن يعزز الدعم الدولي لعملية البرامج الوطنية للغابات. وينبغي أن يكون المحفل هيئة استشارية تدعم أعمالها بالمشورة التقنية والعلمية. كما يجب أن يرسى المحفل قيادة تعاونية، وألا يسعى إلى تنسيق العمليات الوطنية. ويجب أن يكتل المحفل أن تكون جميع الجهات الفاعلة، بما فيها المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، مدمجة في العملية.

الحواشي

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.I.8 والتصويبات)، القرار ١، المرفق الثاني.

(٢) المرجع نفسه، المرفق الثالث.

(٣) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٥، الملحق رقم ١٢ (E/1995/32).

(٤) المرجع نفسه، الفصل الثاني، الفرع دال (٥)، المرفق الأول، الفصل الثالث (أولاً)، الفقرة ١.

(٥) E/CN.17/IPF/1995/3، الفقرة ١٨ (أولاً - ١).

(٦) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.I.8 والتصويبات)، الفصل ١١، الفقرة ١١-١٢ (أ).

(٧) المرجع نفسه، الفقرة ٣-١١ (ج).

— — — — —