

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/8
9 February 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية المستدامة

الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات

الدورة الثانية

١١-٢٢ آذار/مارس ١٩٩٦

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 تنفيذي

بناءً على ما طلبه الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات في دورته الأولى (انظر E/CN.17/IPF/1995/3، الفقرة ١١)، أعد هذا التقرير من أجل المناقشة الأولية للعنصر أولاً - ١ من برنامج عمل الفريق "التقدم المحرز في الخطط الوطنية للغابات واستخدام الأراضي" ويتضمن التقرير نظرة عامة على العنصر البرنامجي أولاً - ١ ويصف إطار التخطيط للبرامج الوطنية للغابات ويستعرض الانجازات المحرزة والدروس المستفادة. ويورد الأنشطة المعتمدة القيام بها للتحضير للمناقشة الموضوعية في الدورة الثالثة للفريق ويقدم مقترحات لمناقشة العنصر البرنامجي أولاً - ١ في الدورة الثانية. كما يطرح خيارات للعمل ويقترح بنوداً للمناقشة بواسطة الفريق بما في ذلك قائمة تشمل الملامح الأساسية الاثني عشر للبرامج الوطنية للغابات وهي واردة في المرفق.

وقد نسب للأشجار والغابات وعمليات الحراثة في إطار التنمية المستدامة وحفظ البيئة، دور مجدّد ومعرّز وتشهد الحراثة في معظم البلدان تغييرات جذرية ومعقدة تشمل ما يلي:

(أ) الموازنة بين الطلبات المتزايدة والكثيرة التنوع على أراضي الغابات والموارد الحراجية وبين الحاجة الى حفظ النظم الايكولوجية للغابات؛

(ب) إدماج جميع الأطراف صاحبة المصلحة، بما فيها المجتمعات المحلية، والمنظمات القائمة على المجتمع المحلي، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص في عملية صنع القرار وفي التنفيذ؛

(ج) التكيف مع توازن جديد بين أدوار المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص والمؤسسات العاملة على الصعيد المركزي والمؤسسات العاملة على الصعيدين المحلي والاقليمي؛

(د) المشاركة بنشاط في حل القضايا الشاملة لعدة قطاعات، ولا سيما المسائل المؤثرة على استخدام الأراضي، والفقر، والأمن الغذائي، والاحتياجات من الطاقة وحماية البيئة.

وقد تم خلال السنوات الخمس الماضية إحراز تقدم ملموس على صعيد التخطيط والسياسات. لكن الاستراتيجيات ينبغي أن تجتاز على الأغلب سلسلة طويلة من الأنشطة: التشخيص أولاً ثم التخطيط وأخيراً التنفيذ، في حين أن التنفيذ لم يبدأ أساساً أو أنه متعثر في كثير من الأحيان. ومما جعل أنشطة قطاع الغابات تراوح على المسارات غير المستدامة التي كانت تسير عليها من قبل.

وقد بدأ تخطيط القطاع الحراجي في البلدان النامية منذ ما يقارب ثلاثة عقود. وشرع به بمعونة خارجية لمساعدة سلطات التخطيط الوطنية على تقييم أوضاع الحراجة وصياغة استراتيجيات طويلة الأجل تخص بالدرجة الأولى الصناعات الحراجية. ومنذ الستينات، اتسع نطاق تخطيط قطاع الغابات اتساعاً كبيراً، حسبما ذكر أعلاه. وثمة مبررات قوية للتخطيط القطاعي الطويل الأجل من أقواها إرساء قاعدة لإصلاح السياسات المتعلقة بالغابات. ويجري حالياً تناول الحراجة في عدة أطر للتخطيط على المستوى القطاعي التي تتمتع بدعم دولي.

وهناك الآن ٥٤ بلداً نامياً تنفذ برامج حراجية وطنية فضلاً عن ٢٦ بلداً عاكفة على عمليات للتخطيط. وعلاوة على ذلك، بدأت بعمليات التخطيط الآن ثلاثة بلدان من منطقة البحر الأبيض المتوسط وثلاثة بلدان من أوروبا الشرقية.

ويظهر تحليل الحالة السائدة في بلدان مختلفة عاكفة على عمليات البرامج الحراجية الوطنية أنه تم إحراز تقدم كبير في كثير من البلدان في مجالات: وضع سياسات جديدة للغابات، وسن تشريعات جديدة، وإعادة تنظيم المؤسسات، وإعادة تحديد دور الدولة، والأخذ باللامركزية عن مسؤوليات إدارة الغابات، ونقل المسؤولية الى المجتمعات والمجموعات المحلية، وشفافية المناقشات والمشاركة في عملية صنع القرار، وتنسيق ومواءمة الأعمال ضمن أطر استراتيجية متسقة ومشاركة بين القطاعات.

وتستند جدوى هذه البرامج الحراجية الوطنية الى قدرة البلدان على الالتزام بإجراء إصلاحات للسياسات والمؤسسات وقدرة المجتمع الدولي على الاستجابة على نحو كامل ومتسق لطلباتها من المساعدة الخارجية. ويتمثل أهم هدف للتخطيط القطاعي في تيسير إجراء مناقشة وطنية لاتجاهات التغيير المستتوبة. وقد يستغرق التوصل الى توافق في الآراء فترة تتراوح بين سنتين وثلاث سنوات. ولا تقل عمليتا التشاور والقبول أهمية عن عملية التحليل التقني. وتكاد تنعدم امكانيات تنفيذ البرامج الحراجية الوطنية في حال اضطلاع خبراء استشاريين خارجيين بالتخطيط على نحو لا يفضي الى قيام عملية مستمرة.

وفيما يتعلق بإصلاح السياسات والتنسيق المشترك بين القطاعات، تم تحديد عقبتين رئيسيتين هما:

(أ) بطء وتيرة الإصلاحات المؤسسية والمتعلقة بالسياسات في إطار القطاع: ففي كثير من البلدان، أضحى الافتقار الى التقدم والشفافية في عمليات إصلاح السياسات والمؤسسات يمثل أهم قيد يعوق تنفيذ خطط وبرامج قطاع الغابات.

(ب) عدم وجود تنسيق مشترك بين القطاعات: فالسياسات وأدوات السياسة المتصلة بتخطيط استخدام الأراضي وحفظها ما زالت غير منسقة ولا تفضي الى تحقيق الهدف المشترك للتنمية المستدامة. أما الآليات الفعالة الرفيعة المستوى للتنسيق المشترك بين القطاعات فهي استثناء أكثر من كونها قاعدة.

وفي البلدان الصناعية، يتغير بسرعة إدراك أهمية الغابات والنظرة اليها في المجتمعات المتحضرة وقد تصطدم بعوامل الثقافة التقليدية المتعلقة بالحراجة وهناك أفكار متصارعة ومتزايدة التنوع والحدة حول سؤال "الأشجار والغابات: لصالح من وما الغرض منها؟". إذ يطالب عدد متزايد من الأفراد والمؤسسات بأن يستعاض عن نهج انتاج الأخشاب للأغراض الصناعية السائد تاريخيا بنهج جديد، للحراجة يسير على هدي التنمية المستدامة ايكولوجيا.

وقد ازداد التخطيط تعقيدا في البلدان التي تحاول الانتقال الى جدول مهام جديد للحراجة. ويمكن تحديد عناصر هذا الانتقال بعدة طرق مختلفة وإن كانت تشمل عادة تعزيز الجهود في المجالات التالية: (أ) الإدارة البيئية والحراجة الاجتماعية؛ (ب) التيسير بدل الرقابة، (ج) الإدارة اللامركزية القائمة على المشاركة، (د) إيلاء مزيد من الاهتمام للأسواق والأسعار. ولا يعرف على وجه التحديد مدى استيعاب مجالات التركيز هذه حقيقة في صلب عمل الوكالات المسؤولة عن الحراجة.

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٥	مقدمة ١ - ٧
٦	أولا - سياق التخطيط ٨ - ١٠
٦	ألف - تخطيط الحراجة منذ تسعينات القرن الثامن عشر ٨ - ٩
٩	باء - تعريفات التخطيط وأنواعه ١٠
٩	ثانيا - أداء التخطيط الاستراتيجي: ملاحظات ودروس مستفادة ١١ - ٤٠
١٠	ألف - تخطيط قطاع الحراجة في البلدان النامية ١٢ - ٣٠
١٠	١ - أطر التخطيط ١٢ - ١٥
١٣	٢ - الحالة الفعلية لعمليات التخطيط الوطنية ١٦ - ١٧
١٤	٣ - الإنجازات ١٨ - ٢٢
١٥	٤ - المعوقات ومواطن الضعف ٢٣ - ٣٠
١٨	باء - تخطيط الحراجة في البلدان الصناعية ٣١ - ٣٤
٢٠	جيم - الدروس المستفادة ٣٥ - ٤٠
٢٠	١ - السمات الرئيسية للتخطيط ٢٥
٢١	٢ - المسائل المؤسسية ٣٦ - ٣٨
٢٤	٣ - البيئات السياسية ٣٩ - ٤٠
٢٥	ثالثا - التحضير للمناقشة الموضوعية ٤١ - ٤٢
٢٦	رابعا - بدائل العمل والبنود المقترح أن يناقشها الفريق ٤٣ - ٤٥

الجدول

٨	١ - المنظورات المتعلقة بالغابات والحراجة في تسعينات القرنين الثامن عشر والعشرين
١٣	٢ - حالة عمليات البرامج الحراجية الوطنية في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال، حسب المناطق، ١٩٩٦
١٩	٣ - الصعوبات التي تصادف تخطيط الغابات الوطنية في البلدان المتقدمة النمو
٢٨	مرفق- قائمة تضم ١٢ سمة أساسية من سمات برامج الحراجة الوطنية

مقدمة

١ - يسترشد العمل في إطار هذا العنصر البرنامجي (أولا - ١) من برنامج عمل الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات بالقرارات التي اتخذتها لجنة التنمية المستدامة في دورتها الثالثة، بعد إغنائها بالتفاصيل في الدورة الأولى للفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات.

٢ - وقد حددت اللجنة العنصر البرنامجي أولا - ١ بوصفه الحاجة الى النظر في الاجراءات المتصلة بتشجيع التقدم من خلال الخطط والبرامج الوطنية للغابات واستغلال الأراضي، في تنفيذ البيان الرسمي غير الملزم قانونا بمبادئ من أجل توافق عالمي في الآراء بشأن إدارة جميع أنواع الغابات وحفظها وتنميتها المستدامة (مبادئ الغابات)^(١) والفصل ١١ والفصول الأخرى من جدول أعمال القرن ٢١^(٢) ذات الصلة بالغابات، وذلك عن طريق عملية علنية واضحة قائمة على المشاركة، تشرك الحكومات وكافة الأطراف المعنية، بما فيها الجماعات الرئيسية، وخاصة السكان الأصليين والمجتمعات المحلية.

٣ - وفي الدورة الأولى التي عقدها الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات شدد على أن يستند العمل التحضيري حول العنصر البرنامجي الأول - ١ الى أحكام مبادئ الغابات وحفظها وتنميتها المستدامة وأن يفيد من النظر في المبادرات والأبعاد الإقليمية، وأن يضم العمل التحضيري إعداد تقرير عن جميع أنواع الغابات، يقدم استعراضا للنهج الحالية للاستراتيجيات الوطنية، ويلاحظ الصلات بين الخطط الوطنية للغابات واستراتيجيات/خطط التنمية المستدامة، وخطط استغلال الأراضي، بما فيها إدارة النظم الايكولوجية، والخطط القطاعية؛ وأن يشمل كذلك خلاصة للدروس المستفادة، بما في ذلك الدروس المستفادة من نهج إدارة الغابات التي تقوم على أساس المشاركة على الصعيدين الوطني والميداني. وينبغي أن يضم العمل التحضيري كذلك تقريراً عن تقييم التقدم المحرز في تنفيذ الخطط الوطنية للغابات والخطط المتكاملة لاستغلال الأراضي وأن يحدد الثغرات التي تحتاج الى مزيد من الاهتمام. وينبغي أن يركز أيضاً على زيادة التعاون على تحسين وتنفيذ الحكومات الوطنية الأنشطة والبرامج الثنائية والمتعددة الأطراف للتخطيط للغابات وعلى الأخذ بعمليات المشاركة على الصعيد الوطني تحقيقاً لهذه الغاية. وقرر الفريق المخصص في دورته الأولى ذاتها أن يدرج العنصر البرنامجي أولاً - ١ في جدول أعمال دورته الثانية لإجراء مناقشة أولية بشأنه، وإدراجه كذلك في جدول أعمال دورته الثالثة المقرر عقدها في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦ لإجراء مناقشة موضوعية بشأنه.

٤ - وأعدت هذا التقرير منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة بوصفها الوكالة الرائدة بالنسبة للبرنامج أولاً - ١، وذلك بالتشاور مع أمانة الفريق في شعبة التنمية المستدامة التابعة لإدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة بالأمانة العامة للأمم المتحدة. ووردت كذلك مساهمات من المشروع العالمي للسياسات الحراجية والأكاديمية الدولية للبيئة، والمركز الدولي لبحوث الغابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والوكالة الألمانية للتعاون التقني ووزارة التعاون في حكومة فرنسا والبنك الدولي. إضافة الى ذلك، فثمة مصادر رئيسية أخرى للمعلومات من بينها جامعة ولاية ساوث كارولينا والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد

الطبيعية والمعهد الدولي للبيئة والتنمية ومعهد الموارد العالمية والصندوق العالمي للطبيعة ومصرف التنمية الآسيوي.

٥ - وتستخدم كلمتا "الغابات" و "الحراجة" في هذا التقرير بأوسع معانيهما. حيث شمل مصطلح "غابة" جميع مكونات النظام الايكولوجي للغابات؛ بما في ذلك الأحراج والأشجار في البيئات الريفية. أما مصطلح "حراجة" فيصدق على جميع الغابات والأنشطة المتصلة بها، بما في ذلك كل ما يتعلق بتربية نباتات الغابات وجنيها وتجهيزها سواء كانت من أجل المنتجات الخشبية (بما فيها حطب الوقود) أو المنتجات غير الخشبية، بالإضافة إلى إدارة النظم الايكولوجية للغابات؛ وحفظ النبات والحيوان في الغابات؛ وحماية مواقع المناظر الطبيعية أو القيمة التراثية في الغابات؛ وإدارة مستجمعات المياه، وحفظ التربة، والسياحة القائمة على الغابات والحدائق الوطنية. وتعني الحراجة بالبشر، ولا سيما السكان الذين يعيشون داخل الغابات أو حولها. لذا، فإن عبارتي "التخطيط الحراجي" أو "خطط البرامج الحراجية الوطنية" تستخدمان هنا لا لكي تدل فقط على الغابات بحد ذاتها، ولكن لتصدقا كذلك على السكان المعنيين بالغابات وما يقومون به من أنشطة.

٦ - وتركز اتفاقية التنوع البيولوجي^(٣) واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ (A/AC.237/18 (Part II)/Add.1، و Corr.1، المرفق الأول) واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو التصحر وبخاصة في افريقيا ومبادئ الغابات، فضلا عن المبادرات الحالية لإعداد مبادئ ومؤشرات للإدارة المستدامة للغابات، تركز جميعها على زيادة دور الغابات وتوسيع نطاقه، وعلى ضرورة تحسين التخطيط في مجال الحراجة.

٧ - ويحلل هذا التقرير سياق التخطيط وأداء التخطيط والمقترحات الجديدة للتخطيط الاستراتيجي بما يكفل حيوية جديدة تتسارع بها خطى التقدم في هذا المجال. ورغم أن موضوعه يخص جميع بلدان العالم، فهو يوفر معلومات عن البلدان النامية أكثر مما يوفر عن البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أو البلدان المتقدمة النمو. ومن خلال العمل حاليا على إعداد دراسة استقصائية وإجراء تحليل، سيتم تصحيح هذا العيب في التقرير المقبل الذي سيقدم إلى الفريق بشأن العنصر البرنامجي (أولا - ١).

أولا - سياق التخطيط

ألف - تخطيط الحراجة منذ تسعينات القرن الثامن عشر

٨ - التخطيط الاستراتيجي في مجال الحراجة ليس مفهوما جديدا. فعلى مدار مئات من السنين دأبت الدول أو المجتمعات على وضع سياسات وتشريعات واستراتيجيات من أجل مراقبة استغلال منتجات أراضي الغابات، وحماية الغابات الموجودة، واستصلاح الغابات المضمحلة. لكن كثيرا من هذه الاستراتيجيات فشل بسبب تغلب أحداث أعظم عليها من قبيل الحروب والاستعمار والثورات والإصلاح الزراعي.

٩ - ويعود تاريخ تطور الممارسات المخططة الحديثة في مجال العناية بالغابات في أوروبا الغربية، الى أواخر القرن الثامن عشر. وقد اتسمت تلك الحقبة بنمو سكاني سريع واتساع نطاق التمدن، وتضجر الاكتشافات العلمية وزيادة الثقة في قدرة الإنسان على التحكم بالطبيعة. واتسع تدريجيا نطاق تخطيط قطاع الحراجة في العالم الصناعي فبات يشمل التصحر، وضياح التنوع البيولوجي، والأمن الغذائي، وعجز الإدارات الوطنية للحراجة عن إنفاذ القوانين والأنظمة، والتناقضات المؤسسية فيما بين القطاعات والاستراتيجيات. ثم تطور التخطيط الحراجي في البلدان النامية بسرعة كبيرة جدا فبات يواجه بدوره نفس القضايا، ورغم البون الشاسع بين البلدان الغنية والفقيرة، فإن المنظورات المعروضة في الجدول ١ مشتركة الى حد كبير بين البلدان الفقيرة والغنية على السواء.

الجدول ١ - المنظورات المتعلقة بالغابات والحراجة في تسعينات
القرنين الثامن عشر والعشرين

تسعينات القرن الثامن عشر	تسعينات القرن العشرين
ندرة السلع الأساسية اللازمة للتنمية الصناعية	ندرة الموائل الطبيعية الخالصة بعد قرنين من التنمية الصناعية
نواتج الغابات هي الأخشاب، وسبل الترويح وحطب الوقود والمياه	النواتج كثيرة وتشمل خدمات ايكولوجية معقدة وقيم أخلاقية وترويحية
وجهة نظر: عالم الطبيعة يمكن بسهولة إدارته والتحكم به	وجهة نظر: التأثير البشري العميق في عالم الطبيعة يستعصي على الفهم والسيطرة
المجتمعات المعتمدة على الغابات هي القرى والمزارع المحلية	المجتمعات مختلفة الأشكال: محلية وإقليمية ووطنية وعالمية
ترمي الإدارة إلى إنتاج سلع أساسية	ترمي الإدارة إلى التكيف مع الظروف المتغيرة والمحافظة على الخيارات في المستقبل
تسعى الإدارة إلى المحافظة على غلة المحاصيل	تسعى الإدارة إلى المحافظة على المركز الكلي للغابات وعلى سلامتها بوصفها نظاما ايكولوجيا شاملا
شعار الحرية الاقتصادية: أصحاب الممتلكات يتصرفون في غاباتهم وأراضيهم وفق مشيئتهم	فرضت السلطات قيودا متزايدة على حقوق الملكية من أجل المصلحة العامة
اختصاصيو الغابات مؤمنون بوعد العلم والتكنولوجيا بترشيد ممارسات العناية بالغابات	اختصاصيو الغابات يطبقون العلم والتكنولوجيا، ولكن يظل التساؤل قائما حول سبل قيامهم بترشيد الممارسات الحراجية
الحراجي خبير وصانع قرار	الجمهور هو صانع القرار حيث يتصرف من خلال عملية ديمقراطية؛ واختصاصي الغابات مستشار فني

المصدر: ج. غ لارمان، "تخطيط الغابات: تحديات جديدة بعد قرنين"، ورقة مقدمة في حلقة عمل عن تخطيط قطاع لحراجة (انكوراج، الاسكا، ١٩٩٤)؛ وقد شارك في تنظيم حلقة العمل كل من منظمة الأغذية والزراعة ودائرة الغابات الكندية.

باء - تعريفات التخطيط وأنواعه

١٠ - التخطيط في مجال الحراجة، بمعناه الواسع، ينبغي له (أ) أن يُيسر الإفصاح عن المواقف والقيم والتوقعات المتعلقة بالحراجة بالنسبة لإطارها الأوسع؛ (ب) وأن يشير أسئلة حول المعلومات اللازمة لحماية وإدارة الأشجار والغابات؛ (ج) وأن يحدد استراتيجيات لحل المنازعات القائمة أو المحتملة في استغلال الغابات؛ (د) وأن يبين بالتحديد المدخلات والموارد التي تحتاجها البرامج من أجل التحرك في الاتجاهات التي أشار إليها التخطيط. ويمكن وصف قطاع الغابات، واستغلال الأراضي، وتخطيط إدارة الغابات على النحو التالي:

(أ) تخطيط قطاع الحراجة تشمل جميع الصلات بين غابات بلد ما (مجموع الغطاء النباتي) ومجموعة عناصر مؤسسته البشرية. ويحدد قطاع الحراجة بالنسبة إلى مالكي الأشجار والغابات ومديريها ومستعمليها. ويتسم السياق بأهمية بالغة لأن حدود ملكية الغابات وإدارتها واستغلالها تتفاوت من السياق المحلي والسياسي العالمي. والتخطيط القطاعي في مجال الحراجة يدرس الطرق المختلفة التي سيحقق فيها هؤلاء المالكون والمديرون والمستعملون كسبا أو خسارة نتيجة للخيارات المختلفة لحماية الغابات وإدارتها.

(ب) تخطيط استخدام الأراضي يعالج طبيعة الأرض وقيمتها وكيف يحدد العنصر الأخير ملاءمتها للأغراض المختلفة. ويحدث تخطيط استخدام الأراضي على مستويات ودرجات مختلفة من قارية إلى محلية. ويشير التخطيط إلى مزايا ومساوئ فرض استغلال محدد على وحدة معينة من الأرض من منظور المعايير الطبيعية والاقتصادية والاجتماعية.

(ج) تخطيط إدارة الغابات يرمي إلى تحديد التوليفات البديلة لإنتاج واستغلال وحدات ومجاميع معينة من الغابات، واختيار المناسب من تلك التوليفات. وتعرف تلك الوحدات والمجاميع بحدود طبيعية أو قانونية أو حسب النظم الايكولوجية. ويعرف قطاع التخطيط بالموارد وسلطة اتخاذ القرار في ظل رقابة المدير الذي يمكن أن يكون فردا أو منظمة بأكملها تبعا للسياق.

ثانيا - أداء التخطيط الاستراتيجي: ملاحظات ودروس مستفادة

١١ - كانت بواكير تخطيط الغابات في القرن الثامن عشر عبارة عن ممارسة تقنية لتقدير معدلات نمو الغابات ولحساب كمية الأشجار المسموح بقطعها. والسياس الراهن مختلف عن ذلك تماما، فهو لا يشمل بدائل الانتاج الممكنة فحسب بل يشمل آثارها على الرفاه الاجتماعي أيضا. وثمة محوران رئيسيان من محاور الأولوية هما مشاركة الجمهور والاستدامة. وفي هذا الصدد ينظر إلى نجاح تخطيط الغابات في تلبية الطلبات المعاصرة المفروضة عليها، ضمن سياقين مختلفين: (أ) تخطيط القطاع في البلدان النامية؛ (ب) وتخطيط إدارة الغابات في البلدان الصناعية.

ألف - تخطيط قطاع الحراجة في البلدان النامية

١ - أطر التخطيط

١٢ - بدأ التخطيط القطاعي للحراج، في البلدان النامية منذ ثلاثة عقود تقريبا. وقد بدأ بالمساعدة الخارجية لمساعدة سلطات التخطيط الوطنية على تقييم أحوال الحراج ووضع استراتيجيات طويلة الأجل، وذلك أساسا فيما يتصل بالصناعات الحراجية. ومنذ الستينات، اتسع نطاق تخطيط القطاع الحراجي اتساعا كبيرا على النحو المبين أعلاه. وكان من أقوى مبررات التخطيط القطاعي الطويل الأجل أنه يمثل طريقة لإنشاء قاعدة لإصلاح السياسات الحراجية. ويجري في الوقت الراهن طرق مسألة الحراج في عدة أطر تحظى بالدعم الدولي للتخطيط على المستوى القطاعي وهي كالاتي:

(أ) الخطط الرئيسية لتنمية الغابات: يعود تاريخها الى التجربة الفنلندية في الستينات التي تلتها تجربة تخطيط مماثلة في شيلي ونيجيريا وبلدان أخرى في السبعينات. وكانت الخطط الرئيسية الأولى ذات ملامح صناعية. وقد سعت عمليات التخطيط الرئيسية الأخيرة في البلدان الآسيوية الى أن تتسم بقدر أكبر من الاتساع في نطاقها وفلسفتها. وفي عام ١٩٩٢، تم التوصل في اجتماع لتنسيق خطط العمل الوطنية بشأن الغابات/الخطط الرئيسية لتنمية الغابات عقد في اندونيسيا على أن تتبع الخطط الرئيسية وخطط العمل الوطنية بشأن الغابات نفس المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية العملية؛

(ب) برنامج العمل للغابات المدارية: كان الهدف الأولي من برنامج العمل للغابات المدارية، الذي بدأ في عام ١٩٨٥، الحد من إزالة الغابات والوفاء في نفس الوقت بالاحتياجات المحلية والوطنية المتصلة بالغابات. وأصبح برنامج العمل منذ تنقيحه في عام ١٩٩١، يتمثل أساسا في إطار للتخطيط الاستراتيجي في المجال الحراجي عن طريق بدء عمليات خطط العمل الوطنية بشأن الغابات وكذلك في مدخل لخلق الوعي بالقضايا المتصلة بالغابات، وإعداد السياسات المتعلقة بالغابات أو استكمالها، وإعداد برامج عمل ومشاريع محددة، وتنشيط الدعم المالي والسياسي لتنفيذ هذه المبادرات؛

(ج) استعراضات البنك الدولي لقطاع الغابات: اعتبرت هذه الاستعراضات، على غرار نهج الخطط الرئيسية لتنمية الغابات المعتمدة في السبعينات، جزءا من خطط العمل الوطنية بشأن الغابات في الفترة من عام ١٩٨٥ الى ١٩٩٠. وهي تدمج اليوم، في أكثر الأحيان، في استراتيجيات التنمية الريفية؛

(د) خطط العمل البيئية الوطنية: تركز خطط العمل البيئية الوطنية، التي استحدثها البنك الدولي في عام ١٩٨٧، بشكل رئيسي، على أقل البلدان نموا. ويشمل نطاق خطط العمل البيئية الوطنية جميع القضايا البيئية بالإضافة إلى الغابات والحراج. والمقصود هو رسم استراتيجية شاملة لمعالجة الإدارة البيئية وتوفير خطة عمل محددة. ولا تشمل خطط العمل البيئية الوطنية عموما جميع جوانب الحراج؛

(هـ) أطر التخطيط الأخرى: قدمت استراتيجيات الحفظ الوطنية، التي اقترحت لأول مرة في عام ١٩٨٠، من خلال جهود مشتركة بين الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية، والصندوق العالمي للطبيعة، وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي. ودعا مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية أيضا إلى إعداد استراتيجيات إنمائية مستدامة وطنية.

١٣ - وتتم عمليات التخطيط هذه في أكثر الأحيان بصورة مستقلة رغم أن لها الكثير من العناصر المشتركة؛ فكل منها يشدد على إدماج التخطيط القطاعي مع التخطيط على الصعيد الوطني؛ كما يستهدف كل منها تعزيز النظم والمؤسسات القانونية كشرط لتحسين عملية رسم السياسات؛ ويشجع كل منها التخطيط المتعدد القطاعات والمتعدد التخصصات لتحسين صياغة برامج ومشاريع منسقة؛ ويدعو كل منها إلى استخدام التخطيط كأداة لبناء توافق وطني للأراء حول الأهداف العامة والاتجاهات البرنامجية؛ وأخيرا يؤكد كل منها على مشاركة الجماهير والمنظمات غير الحكومية في عملية التخطيط. أما الفروق المتبقية فتتعلق أساسا بالنطاق وبالتكوين المؤسسي.

١٤ - ويشير وجود أطر تخطيط متعددة تساؤلات حول إمكانية تحقيق التنسيق في عملية التخطيط. والحل الأمثل هو التكامل، كما يرد ذلك في أحد المبادئ التنفيذية للخطط الوطنية بشأن الغابات، ومن شأن الخطط الوطنية المعنية بالغابات، إذا ما كملتها وعززتها المبادرات الوطنية والدولية القائمة والمستهدفة، أن تساهم في العمل الفعال والشامل والمنسق.

١٥ - إلا أن العديد من الحكومات بدأ أطر تخطيط مختلفة للبيئة والموارد الطبيعية في أوقات مختلفة أو في وقت واحد. ويخلق تعدد الأطر الالتباس على الصعيدين السياسي والإداري فيما يتعلق بالأطر التي تغلب الأخرى وغالبا ما تتنافس على المجمع المحدود من الموظفين الوطنيين الرفيعي التأهيل المتاحين لتوجيه وتنفيذ عمليات التخطيط؛ وتولد توقعات من قطاع التخطيط لا يمكن تحقيقها إلا عن طريق المثابرة في الالتزام على الصعيدين الوطني والدولي.

المربع ١: عمليات التخطيط الحراج على الصعيد الوطني

يجري استخدام العديد من التسميات للإشارة إلى عمليات الحراج الوطنية: من ذلك مثلا "الخطة الرئيسية بشأن الغابات"، و "برنامج العمل الوطني أو خطة العمل الوطنية بشأن الغابات"، و "الخطة الوطنية لتنمية الغابات"، و "خطة الحراج والإطار البرنامجي للحراج" - الخ. بالإضافة إلى ذلك، تشجع الاستراتيجيات المتعددة القطاعات للبيئة واستراتيجيات إدارة الموارد الطبيعية "استراتيجيات الحفظ الوطنية"، و "خطط العمل البيئية الوطنية"، و "مخططات الطبيعة"، و "برامج إدارة الموارد الطبيعية الوطنية"، و "برامج إدارة المزارع القروية"، و "الخطط الوطنية لمكافحة التصحر"، و "البرامج المتكاملة للحفظ والتنمية". وتشمل جميع هذه الاستراتيجيات المتعددة القطاعات عموما بعض العناصر الحراجية وليس كلها.

وتخلق الأطر العديدة التي تدعمها المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية الالتباس والتداخل وتبديد الطاقات والأموال وهي لا تحسن في أكثر الأحيان النزاعات المؤسسية لا على الصعيد الوطني ولا على الصعيد الدولي.

وينبغي أن يكون كبح انتشار أطر التخطيط هذا أحد الأهداف الرئيسية للمجتمع الدولي. ورغم أن إدماج جميع الخطط والبرامج في خطة وطنية موحدة/برنامج وطني موحد هي من مسؤولية كل بلد، فمن واجب المجتمع الدولي أيضا تنسيق الجهود، عوضا عن السعي إلى تحقيق أهدافه وألوياته الذاتية دون تشاور وتعاون. وقد نجحت مؤخرا عدة بلدان نامية في تكامل أو دمج جميع هذه الخطط والبرامج؛ وينبغي تشجيع تطور من هذا القبيل كما يجب تشجيع ودعم "برنامج حراجي وطني" يتلاءم مع احتياجات كل بلد.

المربع ٢: تحسين أطر التخطيط

أوجه النقص التي تشوب بعض جهود التخطيط معروفة تماما. فقد أعد الكثير من الاستراتيجيات والخطط والبرامج الوطنية على يد خبراء استشاريين أجانب، مع قدر أدنى من المشاركة الوطنية. ويركز أحد الانتقادات الرئيسية لبرنامج العمل للغابات المدارية الأول على عدم كفاية مشاركة الأشخاص الذين يعتمدون على الغابات في كسب رزقهم، وخاصة السكان المحليين. وتشمل الانتقادات الأخرى ما يلي:

(أ) يركز برنامج العمل للغابات المدارية كثيرا على الاستخدام الصناعي وتنمية المزارع على حساب الأهداف الأخرى مثل إدارة المناطق المحمية؛

(ب) أخفق نهجه النازل من أعلى إلى أسفل في تنشيط حوار يقوم على المشورة ويتسم بالتفاعل حول القضايا المطروحة؛

(ج) لا يولي البرنامج اهتماما كافيا لسياسات الاقتصاد الكلي والسياسات القطاعية، مما أسهم في إزالة الغابات وتدهورها.

وقد حثت هذه الشواغل وما يتصل بها على إدخال تعديلات لجعل أطر التخطيط قطرية المنطلق وموجهة نحو العمليات عوضا عن أن يكون منطلقها البلدان المانحة وتكون موجهة نحو المشاريع. وشملت التعديلات الأخرى الأهداف والغايات زيادة التشديد على (أ) التخطيط والتنفيذ القائمين على المشاركة، (ب) العمق والاتساع المتعددي التخصصات والقطاعات، (ج) إصلاحات السياسة العامة داخل القطاعات الحراجية وخارجها، (د) حماية الغابات واستدامتها، (هـ) التنسيق مع المبادرات الأخرى للتخطيط ورسم السياسات، (و) تعزيز الإطار المؤسسي الذي يعمل فيه الحراج.

وينعكس جميع هذه التعديلات جيدا في شتى المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية الموصى بها التي وضعتها مجموعة واسعة من المؤسسات منها منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي، والمصارف الإنمائية الإقليمية، والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية، والمعهد الدولي للبيئة والتنمية، ومعهد الموارد العالمية.

٢ - الحالة الفعلية لعمليات التخطيط الوطنية

١٦ - تتضمن "نشرة المعلومات المستحدثة عن خطط العمل الوطنية بشأن الغابات"، التي تصدرها إدارة الحراج التابعة لمنظمة الأغذية والزراعة، تقارير عن جميع عمليات التخطيط الاستراتيجي على الصعيد الوطني لقطاع الحراج بصرف النظر عن العنوان أو الإطار المتبع. ويغطي العدد الصادر في تموز/يوليه ١٩٩٥ ما قدره ٩٨ بلدا بما في ذلك بلدان إثنان من أوروبا الشرقية وبلدان إثنان من منطقة البحر الأبيض المتوسط. ولا يجري النظر بصورة منفصلة في خطط العمل البيئية الوطنية وغيرها من استراتيجيات الحفظ الوطنية، بل يتم تحليلها بالاقتران مع تخطيط الحراج.

١٧ - ويرد في الجدول ٢ استعراض عام للتقدم الذي أحرزته هذه البلدان في إعداد وتنفيذ البرامج الحراجية الوطنية؛ وتجدر الإشارة إلى أن ١٥ من البلدان التي تنفذ برامج حراجية وطنية هي الآن بصدد إعادة النظر في برامجها الأولية ووضع خطط عمل منقحة.

الجدول ٢: حالة عمليات البرامج الحراجية الوطنية

في البلدان النامية والبلدان التي تمر
بمرحلة انتقال، حسب المناطق، ١٩٩٦

الجدول ٢ (تابع)

عدد البلدان حسب المناطق					
أوروبا الشرقية ورابطة الدول المستقلة ^(١)	بلدان البحر الأبيض المتوسط	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	آسيا والمحيط الهادي	افريقيا	الحالة في عام ١٩٩٦
صفر	صفر	٦	٥	٤	وضعت قبل مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية: قيد التنقيح
صفر	صفر	٥	٥	٥	وضعت قبل مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية: قيد التنفيذ
صفر	صفر	١٢	١	٣	وضعت منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية: قيد التنفيذ
صفر	صفر	١	٣	٤	وضعت منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية: جاهزة للتنفيذ
صفر	صفر	٢٤	١٤	١٦	المجموع الفرعي (للعمليات التي تم وضعها)

الجدول ٢ (تابع)

عدد البلدان حسب المناطق					
أوروبا الشرقية ورابطة الدول المستقلة ^(١)	بلدان البحر الأبيض المتوسط	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاربيبي	آسيا والمحيط الهادي	افريقيا	الحالة في عام ١٩٩٦
صفر	صفر	٢	٤	٦	عملية التخطيط جارية
٣	٣	١	٦	٧	عملية التخطيط في مرحلتها الأولى
٣	٣	٣	١٠	١٣	المجموع الفرعي (قيد التخطيط)
٣	٣	٢٧	٢٤	٢٩	المجموع الفرعي (العمليات الجارية)
صفر	صفر	٣	صفر	٤	العمليات التي أوقفت في مرحلة التنفيذ ^(ب)
صفر	صفر	٢	صفر	٥	العمليات التي أوقفت في مرحلة التخطيط ^(ب)
صفر	صفر	٥	صفر	٩	المجموع الفرعي (العمليات التي أوقفت)
١٨	١٤	٢	١	١٠	العمليات التي لم تبدأ بعد
١٢	١٧	٣٤	٢٥	٤٨	مجموع البلدان

(أ) رابطة الدول المستقلة.

(ب) يعد عدم الاستقرار والاضطراب السياسيين، والحروب والصراعات المحلية الأسباب الرئيسية لتوقف عمليات التخطيط والتنفيذ.

٣ - الإنجازات

١٨ - هناك في الوقت الحاضر ٥٤ بلدا ناميا ينفذ برامج حراجة وطنية و ٢٦ بلدا آخر يضطلع بعمليات تخطيطية. كما شرع في عمليات تخطيطية ٣ بلدان من منطقة البحر الأبيض المتوسط و ٣ بلدان من أوروبا الشرقية وكومنولث الدول المستقلة.

١٩ - ويتبين من تحليل الحالة في مختلف البلدان التي شرعت في عمليات وضع برامج حراجة وطنية، أنه أُحرز في بلدان عديدة الكثير من التقدم فيما يتعلق بوضع سياسات جديدة للحراجة، وسن قوانين جديدة، وبمجال التنظيم المؤسسي، وإعادة تحديد دور الدولة، والتحول إلى اللامركزية في مسؤوليات إدارة

الغابات، ونقل المسؤولية إلى المجتمعات والمجموعات المحلية، والأخذ بالشفافية في المناقشات والمشاركة في عملية صنع القرار، وتنسيق ومواءمة الإجراءات ضمن أطر استراتيجية متجانسة وشاملة ومشاركة بين عدة قطاعات.

٢٠ - وأتاحت برامج الحراجة الوطنية تقدم البلدان نحو التخطيط في الأجلين المتوسط والطويل في قطاع الحراجة. وحدد العديد من البلدان المشاكل الرئيسية في الحراجة وآثارها، وفرص هذا القطاع والمعوقات التي تحول دون تنميته، والعناصر الرئيسية الفاعلة ومسؤولياتها، بالإضافة إلى خيارات مساهمة هذا القطاع في التنمية الإقليمية والوطنية.

٢١ - وشهد العديد من البلدان آثارا إيجابية على التخطيط الوطني، مثل إدماج الحراجة في الخطط الوطنية للتنمية المستدامة، والارتقاء بمستوى مؤسسات الحراجة، واستحداث لجان أو هيئات للبيئة، وإصدار قوانين تعزز إدارة الغابات والبيئة، وتنفيذ برامج هامة. ونجم أثر إيجابي إلى حد ما على تعبئة الموارد المالية الوطنية والدولية لصالح هذا القطاع (انظر E/CN.17/IPF/1996/5).

٢٢ - ويعتمد استمرار برامج الحراجة الوطنية هذه على قدرة البلدان على الالتزام بإصلاح السياسات والمؤسسات وقدرة المجتمع الدولي على الاستجابة بالكامل وعلى نحو منسق لطلبات المساعدة الخارجية التي تتقدم بها هذه البلدان. وأهم هدف للتخطيط القطاعي هو تيسير مناقشة وطنية لاتجاهات التغيير المستتوبة. وقد يستغرق التوصل إلى توافق في الآراء سنتين إلى ثلاث سنوات؛ فيما تعد عمليات التشاور والقبول على أقل تقدير أمرا لازما بقدر لزوم التحليل التقني. وإذا جرى التخطيط على يد خبراء استشاريين خارجيين بأسلوب لا يكفل مواصلة العملية، كانت فرصة برامج الحراجة الوطنية في التنفيذ شبه منعدمة.

٤ - المعوقات ومواطن الضعف

٢٣ - سبق في عدة دراسات استعراض المعوقات الرئيسية التي تصادفها تنفيذ برامج الحراجة الوطنية تنفيذا فعالا وكفؤا:

(أ) إصلاح السياسات والتنسيق فيما بين القطاعات

٢٤ - حُدّد في هذا المجال معوقان رئيسيان:

(أ) بطء السير في عمليات إصلاح السياسات والمؤسسات في هذا القطاع: أصبح انعدام التقدم والشفافية في عمليات إصلاح السياسات والمؤسسات في العديد من البلدان أهم المعوقات التي تحول دون تنفيذ خطط قطاع الحراجة وبرامجه:

(ب) غياب التنسيق فيما بين القطاعات: لا تزال السياسات وصكوك السياسات المتصلة بتخطيط استخدام الأراضي وبزراعتها غير منسقة وغير موجهة نحو الهدف المشترك للتنمية المستدامة. والآليات الفعالة والرفيعة المستوى للتنسيق فيما بين القطاعات هي الاستثناء أكثر من كونها القاعدة (انظر المربع ٣).

٢٥ - وهذه المعوقات التي أخذت تشكل في العديد من البلدان أكبر عقبة تحول دون فعالية خطط العمل والبرامج المتعلقة بالحراجة، ومنها التمويل الدولي، تشكل أعراضاً لمشاكل أكثر عمقا تُعرف في أحيان كثيرة بأنها الافتقار إلى الالتزام السياسي. وتعكس حالات تضارب في المصالح بين مختلف جماعات المصالح وبين الأولويات الوطنية والدولية. والعوامل الكامنة وراء هذه المعوقات هي عوامل سياسية بشكل أساسي: حيازة الأرض واستغلالها مسألة مسببة للفرقة وتتصل بعوامل شتى منها تنازع المصالح الإقليمية والإثنية والثقافية والاجتماعية. يضاف إلى ذلك أن الحقائق السياسية في العديد من البلدان، كضرورة موازنة الميزانية أو تلبية احتياجات بعض فئات الناخبين الرئيسية، تجعل الحكومات تضحى بالفوائد الطويلة الأجل لصالح المكاسب القصيرة الأجل، بصرف النظر عن العواقب الاجتماعية والبيئية.

٢٦ - ويتم في العديد من البلدان اجتثاث الغابات لتخفيف الضغط السكاني عن الأراضي الزراعية القائمة. لذا، تتصل إزالة الغابات اتصالاً وثيقاً بكيفية تنظيم استغلال موارد البلد الوطنية من الأراضي (انظر E/CN.17/IPF/1996/2). ومن السذاجة الاعتقاد بأنه يمكن لبرنامج يتناول قطاعاً هامشياً كالحراجة، وكثيراً ما لا يشكل سوى نسبة مئوية ضئيلة من الناتج المحلي الإجمالي، أن ينجم عنه بحد ذاته أثر ضخم على هذه المسائل الكلية الطابع. وأكثر تدابير السياسات فعالية فيما يتصل بإزالة الغابات يقع في العادة خارج قطاع الحراجة ويتصل بسياسات السكان والتنمية البشرية، وتوزيع الأراضي وحيازتها، والتنمية الصناعية، والتجارة وما إلى ذلك.

٢٧ - وإذا ما أُريد لبرنامج الحراجة الوطني أن يكون له أثر على المعوقات المذكورة أعلاه، فلا بد من اعتماده على أعلى مستوى سياسي بوصفه صكاً هاماً، مع ضرورة ربطه بعملية تخطيط إنمائي أوسع نطاقاً وأعلى مستوى. ويجب إشراك السياسيين في صياغته، وإيجاد حجج مقنعة سياسياً لحفظ الغابات وتنميتها على نحو مستدام، وتكوين كتلة حرجة من كبار صانعي القرار المتمتعين بحسن الاطلاع والواقعية والالتزام بالخطّة أو البرنامج. وتشير التجربة في العديد من البلدان إلى أن الساسة يتقبلون هذه الصكوك، ولا سيما في المجالات التي أصبح يسلم فيها الكثيرون بوجاهة الشواغل المتعلقة بالبيئة والغابات. يضاف إلى ذلك أن لوسائل الاعلام دوراً أساسياً في زيادة الوعي في هذا المضمار.

المربع ٣ : التخطيط الوطني للغابات والتخطيط الوطني لاستخدام الأراضي

تمثل الغابات واحداً فحسب من الخيارات العديدة لاستخدام الأراضي. وتوجد حالة ديناميكية فيما يتعلق بالأهمية النسبية لاستخدامات الأراضي في العالم؛ ففي البلدان النامية يستخدم حالياً ٧٢٠ مليون هكتار من الأرض لإنتاج المحاصيل، أي ٢٩ في المائة من مجموع المساحة الإجمالية المناسبة للزراعة؛ ومن المتوقع أن يرتفع هذا الرقم بحلول سنة ٢٠١٠ إلى ٨٥٠ مليون هكتار بزيادة ١٢٠ مليون هكتار. وسيأتي جزء هام من هذه الرقعة الإضافية من مناطق تغطيتها حالياً الغابات. والحالة معكوسة في البلدان المتقدمة النمو. فالجهود تبذل حالياً (في الاتحاد الأوروبي، مثلاً) لخفض الفواض الزراعية بتحرير بعض أراض من الزراعة. وتشكل إعادة تلك الأراضي إلى الحراثة أحد الخيارات المطروحة للنظر الآن.

ويجب ممارسة الإدارة المستدامة للغابات في إطار عملية فعالة لتخطيط استخدام الأراضي تحدد موقع الأشجار والغابات في الاستخدام الإجمالي للأراضي ضمن سياق دينامي.

ويتمثل هدف الفصل ١٠ من جدول أعمال القرن ٢١ في تيسير تخصيص الأراضي للاستخدامات التي توفر أكبر الفوائد القابلة للإدامة، والتشجيع على الانتقال إلى الإدارة المتواصلة والمتكاملة لموارد الأراضي. ولهذه الغاية يجب النظر في المسائل البيئية والاجتماعية والاقتصادية، ولا سيما حقوق الأفراد والجماعات كالسكان الأصليين والمرأة.

بيد أنه، كما ورد سابقاً في تقرير الأمين العام بشأن الأخذ بنهج متكامل في تخطيط وإدارة موارد الأراضي (E/CN.17/1995/2)، مازال الأمر يفتقر على الصعيد الوطني إلى معلومات مفصلة بقدر كاف عن موارد الأراضي، مما جعل القلة القليلة من البلدان هي التي وضعت سياسات وخططاً وطنية لاستخدام الأراضي. ولم يوضع حتى الآن سوى قدر ضئيل من الإجراءات والهياكل المؤسسية التي تتيح إمكانية القيام بعمل متكامل ومنطقي في هذا الصدد.

وفي غياب السياسات والخطط الوطنية لاستخدام الأراضي، يحاول كل قطاع أن يضع استراتيجيته الخاصة؛ مما خلق أكبر عائق أمام تنمية استخدام الأراضي على نحو أكثر إنتاجية وهذا النهج المجزأ والقطاعي المنحى يشكل بالضبط أكبر عائق يحول دون التوفيق بين موارد الأراضي والاحتياجات البشرية.

(ب) استراتيجيات التخطيط والتنفيذ

٢٨ - تشمل مواطن الضعف الرئيسية التي تشوب تخطيط وتنفيذ تنمية الغابات على المستوى الوطني ما يلي:

(أ) غلبة التخطيط والتنفيذ من أعلى إلى أسفل: على الرغم من وجود فهم عام بأن عمليات التدخل الناجحة هي عمليات مدفوعة بالطلب (أي مستندة إلى المشاكل والأولويات والموارد والمعرفة والتقاليد على الصعيد المحلية)، فلم ينجز شيء يذكر في تنفيذ مفهوم التخطيط والتنفيذ من القاعدة إلى

القمة. وإذا كان مبدأ اشتراك القاعدة الشعبية قد أصبح مطبقاً بصورة متزايدة على مستوى المشاريع، إلا أن هذه الخبرة لم تنقل بفعالية إلى المستوى الوطني؛

(ب) الافتقار إلى أولويات واضحة للتنفيذ: مازال العديد من خطط العمل والبرامج في مجال الحراجة بمثابة قوائم تسوق طويلة من المشاريع المطروحة بدون أولويات واضحة المعالم بين مختلف البرامج الانمائية أو ضمنها. ولا يمكن تمييز الروابط بين البرامج والعناصر البرنامجية؛

(ج) الافتقار إلى القدرة الوطنية: لا توجد قدرة وطنية لتخطيط برامج الحراجة وتنفيذها تكفي لاستدامة الإصلاحات المقترحة في السياسات والمؤسسات ومواصلة البرامج الانمائية.

(ج) التمويل والتنسيق مع المانحين وفيما بينهم
٢٩ - من الواضح أن التمويل والتنسيق بين المصادر، الخاصة والعامة، والمحلية والدولية، هما مفهومان لهما أهمية حاسمة لبرامج الحراجة الوطنية (للاطلاع على عرض مفصل لهذه القضايا، انظر E/CN.17/IPF/1996/5). وكثيراً ما لا يسفر تمويل المشاريع عن برامج فعالة شاملة وعن التقدم نحو أهداف التنمية الوطنية. وقد اقترح البنك الدولي ومصارف إنمائية أخرى اعتماد نهج قطاعي عريض للتمويل الاستثماري. ويتوخى أن يستند البرنامج الاستثماري القطاعي إلى استراتيجية قطاعية، كبرنامج وطني للحراجة على سبيل المثال. ومن شأن ذلك أن يساعد على تفادي تغيير الأولويات ويكفل الفهم المتبادل للأهداف والالتزامات والمسؤوليات. ومن شأنه أيضاً أن يحسن التعاون والتنسيق فيما بين الوكالات.

٣٠ - واستناداً إلى مبادئ النهج القطاعي العريض، وضع برنامج الأمم المتحدة الانمائي مفهوماً يقضي بإبرام اتفاقات شراكة في الغابات بين بلد ما وبين مجتمع المانحين بما يكفل الائتلاف بين الالتزامات الوطنية وبين دعم المانحين لبرامج الحراجة الوطنية. ويتوقع أن تركز هذه البرامج على البلدان التي يتوافر فيها التزام وطني قوي لمكافحة إزالة الغابات وأن تتصدى كذلك للأسباب الأساسية لإزالة الغابات.

باء - تخطيط الحراجة في البلدان الصناعية

٣١ - تتغير بسرعة المنظورات المتعلقة بالغابات والمفاهيم المتصلة بأهميتها في مجتمعات الحضر بالبلدان الصناعية، وقد تصطدم بثقافات الحراجة التقليدية. ومن ثم ازداد طرح التساؤلات المتعارضة من حيث تنوعها وكثافتها ومنها: "الأشجار والغابات لصالح من وما الغرض منها؟" ويدفع عدد متزايد من الأفراد والمؤسسات بأنه يجب الاستعاضة عن الأولوية التاريخية التي يكتسبها إنتاج الأخشاب من أجل الصناعات بحراجة جديدة تسترشد بالتنمية المستدامة بيئياً.

٣٢ - وهذه المفاهيم المقترحة في مفهوم الحراجة تعطي الأولوية لنهج يراعي النظم الأيكولوجية، وحفظ الطبيعة، وصون التنوع البيولوجي، والاستخدامات غير الخشبية. كما يشير مسائل تتعلق بالضوابط العامة على الغابات الخاصة. ولكن رغم أن المدركات الاجتماعية عن الغابات والحراجة ما برحت تتغير بسرعة، ظل التخطيط والممارسات المتبعة من جانب مالكي الغابات، بمن فيهم الحكومات، أبطأ تكيفاً، مما يفسر إلى حد ما الانتقادات الخطيرة التي يبدو أنها تصيب بالشلل حالياً مختلف وكالات الحراجة العامة.

**الجدول ٣ - الصعوبات التي تصادف تخطيط الغابات الوطنية في
البلدان المتقدمة النمو**

المسألة	العواقب
يعتمد التخطيط على نموذج حاسوبي معقد.	تكون خطط الغابات متسمة بطابع تقني بدرجة تجعل فرص اشتراك الجمهور محدودة. وقلة من الخبراء هي التي تفهم دون غيرها عمليات الموازنة بين العوامل التقنية. ولا تتجلى بقدر كاف في نموذج التخطيط القيم الجمالية والروحية التي كثيرا ما تكون شديدة الأهمية للمواطنين.
يقارن التخطيط بين مجاميع النواتج البديلة، ولكنه يتحاشى مناقشة الممارسات (قطع الغابات مثلا).	يفضل الإطار التخطيطي المسائل الرئيسية المتعلقة بالسياسات.
تقدم الخطط في تقارير طويلة، وبلغية بيروقراطية، وجداول بيانات كبيرة وعديدة.	تؤدي التقارير إلى إحباط المحاولات لفهم جوهر المسائل.
يستخدم المخططون مناهج سلبية وانتقائية لالتماس مشاركة الجمهور (بصورة رئيسية مشاركة المصالح المحلية والإقليمية المرتبطة بالسلع الأساسية).	يفضل النهج المصالح الأوسع المتعلقة بالحفظ والبيئة، وتُرد هذه المصالح بعد ذلك بتوجيه الانتقادات.
لا يدعى الجمهور إلى المشاركة إلا في مرحلة متأخرة من عملية التخطيط، على فرض توجيه مثل هذه الدعوة أساسا.	هذا يعرض الخطة لاعتراضات غير متوقعة عندما تقدم في النهاية إلى الجمهور.
يعتمد التخطيط في المقام الأول على الاتصالات في اتجاه واحد؛ ولا يسعى إلى النقاش المتفاعل.	تشكل المصالح الخارجية رؤيتها الخاصة لما ينبغي أن تشتمل عليه خطط الغابات، دون التشاور مع دائرة شؤون الغابات.
يلاحظ وجود مسائل خلافية، في الخطط، في محاولة لتفادي المواجهة.	يؤدي الامتناع عن التسليم صراحة بالمنازعات إلى الطعن في الخطط أمام المحاكم.

المصدر: على غرار الجدول ٨، منقول بتصريف عن C.V. Barber, NIC. Johnson and E. Hafild, Breaking the Logjam: Obstacles to Forest Policy Reform in Indonesia and the United States (Washington, D.C., World Resources Institute, 1994).

٣٣ - ويتم التخطيط للغابات المملوكة ملكية عامة، من حيث المبدأ، في إطار سلطة مشتركة بين الأطراف المختلفة صاحبة المصلحة التي تدعي شرعا بحقها في مصالح مختلفة وتدافع عن هذه المصالح. ويتوقع من التخطيط أن يقف موقف التوسط بين هذه المصالح المتباينة بالاقتدار من بين الخيارات المختلفة لإدارة الغابات.

٣٤ - إلا أن أطر التخطيط الراهنة لا تحقق ذلك بالضرورة. ويضيد في هذا الصدد الرجوع إلى حالة الغابات الوطنية في الولايات المتحدة وفرنسا لأنهما تعطيان مثالا على النقد اللاذع الموجه لخطط إدارة الغابات، على الرغم من الجهود التقنية والعلمية الكبيرة المخصصة للتخطيط. ومثل هذه المشاكل، كما ذكر في الجدول ٤، مؤسسية الطابع بصورة رئيسية. وقد يسفر التخطيط عن نتائج ليست واضحة للجمهور ولا حتى للقائمين على أمور الغابات. ويزداد هذا الأمر تفاقمًا بإصدار خطط مكتوبة، طويلة ومعقدة ويتعذر فهمها.

جيم - الدروس المستفادة

١ - السمات الرئيسية للتخطيط

٣٥ - يوحى الاستعراض السابق للأداء في سياقين مختلفين لتخطيط الحراجة بعدد من الدروس المشتركة من البلدان النامية والبلدان الصناعية. وفيما يلي أهمها:

(أ) التخطيط هو الرؤية: حتى يكون التخطيط ناجحًا لا بد من تحديد رؤية مشتركة للمستقبل، وخلق الإرادة والقدرة على التحرك في اتجاه تلك الرؤية؛

(ب) التخطيط عملية قائمة على المشاركة: يرى جميع المراقبين أن التخطيط يكون أكثر نجاحًا إذا ما قام على المشاركة من البداية إلى النهاية. ويجب خلق التفاعل عمداً وتيسيره، دون تركه للصدفة (انظر المربع ٤)؛

(ج) التخطيط يتعلق بالفروق الاجتماعية السياسية: أنه لا يتصل بالبدايل التقنية في مجال الغابات قدر اتصاله بكيفية التقليل من المطالب الاجتماعية السياسية المتنافسة بشأن الغابات والاستجابة إليها؛

(د) التخطيط يبدأ بالقيم الاجتماعية والثقافية: هذه القيم، ومعها توفير الاحتياجات الأساسية، تؤثر تأثيراً قوياً على تفكير السكان بشأن الغابات؛

(هـ) التخطيط يجب أن يكون تدريجيا ومرنا: ان مشاركة الجمهور، والاتصالات المشتركة والاستجابة المرتدة إزاء المعلومات، عوامل تتيح للمخططين إعادة توجيه التخطيط دوريا مع تغير أبعاد الواقع. ويجب تصميم التخطيط بوصفه إحدى ممارسات التعلم؛

(و) التخطيط يعتمد على مركزية العملية ونوعية المشاركة وتيسير إقامة أفضل علاقات ممكنة فيما بين الأطراف صاحبة المصلحة؛

(ز) سيكون من الضروري بذل جهود جبارة لبناء القدرات في البلدان النامية لتحقيق التخطيط القائم على المشاركة بالتغلب على العقبات المتعلقة بالاتصال والنقل واللغة والثقافة وضعف المؤسسات.

٢ - المسائل المؤسسية

٣٦ - لأن التعقيد ووجود قدر معين من سلوك المجابهة أمور حتمية في مجال تخطيط الحراجة، فإن نوعية البيئة المؤسسية تؤثر تأثيرا كبيرا في نجاح التخطيط أو فشله. ويعادل ذلك في الأهمية نوعية العلاقات مع الوحدات الأخرى بالحكومة، ومع الجمهور ومصالحه الخاصة، والمنظمات غير الحكومية. وهناك إدارات حكومية عديدة للغابات تعاني ضعف القدرات المؤسسية، على الرغم من الجهود المتعثرة التي بذلتها على امتداد سنوات عديدة من أجل أن تصبح أقوى.

٣٧ - ويزداد التخطيط تعقيدا في البلدان التي تحاول الانتقال الى جدول مهام جديد في مجال الحراجة. ويمكن تحديد عناصر هذا الانتقال بطرق عديدة مختلفة تشمل عادة تعزيز الجهود في المجالات التالية لتحقيق ما يلي: (أ) الإدارة البيئية والحراجة الاجتماعية، (ب) التيسير بدلا من التضيق، (ج) الأخذ باللامركزية الإدارية وإقامتها على المشاركة، (د) إيلاء اهتمام أكبر للأسواق والأسعار. أما مسألة المدى الذي يتم به استيعاب هذه المحاور داخليا في وكالات الحراجة فمسألة مفتوحة. ويعتمد التقدم في اتجاه تنفيذ جدول المهام الجديد على عدد من القدرات كما يلي:

(أ) القدرة على تصور واقتراح خطط وسياسات واستراتيجيات تطلعية تتعلق بالحراجة في برامج التنمية الوطنية (أي تخطيط كيفية التخطيط)؛

(ب) القدرة على الحصول على قاعدة معلومات قوية واستخدامها (الاحصاءات والبيانات) لدعم صنع القرار في قطاع الحراجة؛

(ج) القدرة على الحصول على مجموعة متنوعة من العملاء والإفادة من مشاركتهم (أي المصالح الخاصة) في تحديد جداول المهام وصنع السياسات؛

(د) القدرة على التنسيق مع الوكالات الحكومية الأخرى فيما يتعلق بتخطيط استخدام الأراضي، والسياسة الإنمائية والمسائل الأخرى المشتركة بين القطاعات؛

(هـ) القدرة على وضع وتنفيذ سياسات سليمة تتعلق بالأسعار والضرائب، والإعانات المالية، والائتمانات وغير ذلك من الأدوات الاقتصادية في قطاع الحراجة؛

(و) القدرة على تنفيذ الأنشطة على الصعيدين الإقليمي والمحلي (مثل الأنشطة المتعلقة بعدد الموظفين ومؤهلاتهم، وهياكل التنظيم الإداري والإبلاغ والاتصالات، والهياكل الأساسية المادية)؛

(ز) القدرة على وضع الميزانيات، والمحاسبة، وإدارة الأموال؛

(ح) القدرة على تطوير الخبرة الإدارية واستخدامها؛

(ط) القدرة على التأثير الإيجابي في الرأي العام بشأن السياسات والبرامج الحراجية من خلال الوسائط الإخبارية، وإدارات العلاقات العامة والوسائل الأخرى.

المربع ٤: الخيارات الاستراتيجية لاستحداث دور تمثيلي وداعم بالكامل للمنظمات غير الحكومية في

عمليات التخطيط

يرد سرد الخيارات مرتباً في شكل تتابع يمكن الأخذ به عند وضع أي عملية تخطيط:

- ١ - القدرة المستقلة تحتاج إلى إجراء تقييم/جرد وطني للمنظمات غير الحكومية، يكون مشفوعاً بمعلومات عن قدرات كل منظمة ومواطن ضعفها ومواردها واحتياجاتها المتصورة.
- ٢ - الكشف الكامل عن المعلومات، ووضع وتنفيذ استراتيجية للمعلومات والاتصالات، تكون قائمة، ما أمكن، على تحالف منظمات غير حكومية.
- ٣ - المنظمات غير الحكومية بوصفها جهات ممثلة للأهالي في اللجنة التوجيهية والآليات المؤسسية الرسمية الأخرى.
- ٤ - حلقة (حلقات) عمل وطنية لوضع استراتيجية للمشاركة في عملية التخطيط مع المنظمات غير الحكومية الممثلة.

- ٥ - وضع معايير لتحديد الجهات التي ينبغي أن تشارك بما يكفل تمثيل جميع المصالح في عملية التخطيط.
- ٦ - الحقوق والمسؤوليات في علاقة المنظمات غير الحكومية مع الحكومة تحدد من خلال توافق في الآراء وتضفي عليها الصيغة الرسمية في شكل خطي و/أو في شكل إجراءات. ووضع إجراء للتوفيق بين نقاط الاختلاف الممكنة في السعي إلى بلوغ الأهداف المشتركة.
- ٧ - مؤشرات التنمية، وتنمية المشاركة والقدرات مع المنظمات غير الحكومية.
- ٨ - إعداد ورقة بشأن المسائل الأولية تحدد فيها الاحتياجات من المعلومات الرئيسية لضمان المشاركة، وتساهم في إعدادها المنظمات غير الحكومية بمدخلات قوية.
- ٩ - تدريب المنظمات غير الحكومية الوطنية على أساليب ونهج المشاركة.
- ١٠ - وضع برنامج لتعزيز المنظمات غير الحكومية، بما في ذلك ما يكفل التعزيز إلى تحالف وطني، وفرص التدريب ودعم أساسي للمنظمات المساهمة مباشرة في دعم دراسات المشاركة المحلية والتخطيط على الصعيد الجزئي والتقييم المستند إلى المشاركة.
- ١١ - دراسات تقوم على المشاركة المحلية (وتنوع من احتياجات محددة في ورقة المسائل (انظر الخيار ٨ أعلاه. وتقوم على تسهيلها منظمات غير حكومية).
- ١٢ - المنظمات غير الحكومية ممثلة عن الأهالي في الموائد المستديرة المعقودة للمانحين لمناقشة الاحتياجات المالية.
- ١٣ - مشاريع بيئية قائمة على المشاركة ويتم وضعها وتنفيذها بواسطة الجهات المحلية وتقوم على تسهيلها المنظمات غير الحكومية.
- ١٤ - مشاريع التخطيط الجزئي التي تشارك فيها المجتمعات المحلية وتيسرها المنظمات غير الحكومية.
- ١٥ - المشاركة في تقييم المشاريع والاستعراض المنتظم لعملية التخطيط مع المنظمات غير الحكومية.

٣٨ - ويجري حالياً تنفيذ بدائل عديدة لبناء القدرات وفقاً لهذه المبادئ. ويجب تطوير الحافز والنهج المتعلقين بزيادة هذه القدرات داخلياً، كما أنه لا يمكن فرضهما من أعلى أو من الخارج. ويمكن أن يكون تهميش الجهات صاحبة الدور الرئيسي مثل وكالات الغابات محبطاً للأهداف المتوخاة. وعلاوة على ذلك، فإن إمكانات الانتقال إلى جدول مهام جديد للحراثة تتوقف على إجراء تقييم واقعي لنقطة الانطلاق. ولا يمكن للتخطيط إهمال الخطوات الصغيرة العديدة التي يقتضيها إحراز تقدم حقيقي.

٣ - البيئات السياسية

٣٩ - في مسألة تخطيط الحراثة يحتدم الجدل حول الخيارات العامة للاستراتيجيات السياسية المتاحة. وقد درجت الحراثة على الاعتماد بشدة على القوانين والنظم والعقوبات المتعلقة بالتحكم والسيطرة. لكن مثل هذا النهج لا يصحح المشاكل، بل يخلق مشاكل جديدة. كذلك تفشل استراتيجيات السوق الحرة لأن عمليات الحراثة تنتج بغزارة سلعا وخدمات وقيما غير سوقية.

٤٠ - وإذا كان نهج الحرية الاقتصادية وكذلك نهج الرقابة لا يعززان الرفاه الاجتماعي، فما هي الحلول البديلة إذن؟ إن هذا السؤال لم ينل حظه من المناقشة الكافية، بل ينبغي زيادة مناقشته على جميع مستويات تخطيط الحراثة. وينادي معظم اقتصاديو الموارد باتباع طريق ثلاثة هي طريق الحوافز الاقتصادية، غير أنه ليس واضحاً إذا كان مخططو الحراثة وواضعو سياساتها يوافقون على هذا النهج. ولا تزال طرق السيطرة والتحكم راجحة لأسباب تتعلق بالمصلحة الشخصية.

المربع ٥: تخطيط الحراثة الوطنية والسكان الأصليون

يركز الفصل ٢٦ من جدول أعمال القرن ٢١ بشأن "الاعتراف بدور السكان الأصليين ومجتمعاتهم" على تحسين حقوق السكان الأصليين وحمايتهم والاعتراف بها. وينص على أن اشترك السكان الأصليون ومجتمعاتهم على الصعيدين الوطني والمحلي في استراتيجيات إدارة الموارد وصونها كتلك المقترحة في المجالات البرنامجية الأخرى لجدول أعمال القرن ٢١ (الفقرة ٢٦-٣ ج).

وتعترف المبادئ المتعلقة بالغابات بأهمية هذه المشاركة بالنسبة لجميع سكان الغابات، فتذكر أنه ينبغي للحكومات أن تقدم التشجيع وأن تتيح الفرص لمشاركة الأطراف المهمة بالأمر، بما في ذلك المجتمعات المحلية والسكان الأصليون في وضع وتنفيذ وتخطيط السياسات الحراجية الوطنية. وتقتضي هذه المبادئ أيضاً بأنه ينبغي الاعتراف بالقدرات الأصلية والمعارف المحلية المناسبة فيما يتعلق بالمحافظة على الغابات والتنمية المستدامة لها، واحترامها وتسجيلها وتطويرها وإدراجها، حسب الاقتضاء، في تنفيذ البرامج وتقاسم أي فوائد معهم اقتساماً عادلاً. وتؤيد المادتان ٨ و ١٠ من اتفاقية التنوع البيولوجي هذا المبدأ من الناحية القانونية.

وحتى بداية التسعينات، لم تشجع سوى قلة من عمليات التخطيط مشاركة السكان الأصليين في صياغة السياسات والبرامج والمشاريع. وقد أحسَّ هؤلاء السكان بالتهميش وعدم إعارتهم أي اهتمام لأن مؤسساتهم السياسية لم يكن معترفا بها وشعروا بالمعاناة من جراء التنمية الموجهة من أعلى. وخلال السنوات الخمس الماضية، لوحظ بعض التقدم الذي يعزى بوجه خاص إلى إنشاء تحالفات السكان الأصليين الوطنية والدولية وما قامت به من أعمال. وقام السكان الأصليون في بعض الحالات بوضع برامج عمل محددة. وفيما يلي المبادرات المقترحة:

(أ) وضع استراتيجيات حراجية وطنية يشارك فيها السكان المحليون والسكان الأصليون مشاركة كاملة بهدف تعزيز التقييمات البيئية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، والمقترحات المتعلقة بالإصلاح الزراعي، بهدف ضمان حقوق سكان المجتمعات الأصلية والمحلية في أراضيهم ومواردهم وثقافتهم؛

(ب) أخذ الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للتنمية في الاعتبار الكامل في الأنشطة المسؤولة في مجال قطع الأشجار وأنشطة الاستكشاف الأخرى. وسيضمن هذا التوجه إجراء تخطيط شامل لجميع القطاعات يعزز التنمية المستدامة ويشمل انتاج السكان المحليين وسبل معاشهم على حد سواء، وذلك حتى تنطلق التنمية من أرضية الغابة ولا تفرض من أعلى.

(ج) ينبغي حل المشاكل السياسية والاجتماعية التي يواجهها السكان الأصليون بما يخدم مصلحة الفقراء والمهمشين، ليس فقط فيما يتعلق بحقوقهم، بل وكذلك فيما يتعلق بتمكينهم.

ثالثا - التحضير للمناقشة الموضوعية

٤١ - سيعيد الأمين العام تقريراً للدورة الثالثة للفريق بشأن عنصر البرنامج أولاً - ١، يتضمن مزيداً من مقترحات العمل تسترشد بالمناقشة الأولية التي أجراها الفريق في دورته الثانية. وأثناء الدورة الأولى، اقترحت حكومة ألمانيا أن ترعى مشاوراً للخبراء المعنيين بتنفيذ مبادئ الحراج بشأن موضوع "تعزيز البرامج الوطنية للغابات واستخدام الأراضي". وستعقد المشاورة الرئيسية للخبراء في ميونيخ، من ١٦ إلى ٢١ حزيران/يونيه ١٩٩٦. وتحضيراً للمشاورة، سيتولى فريق المستشارين المعنيين بالغابات، بالتعاون مع المنظمات الشائبة والمتعددة الأطراف ذات الصلة، تقديم الدعم للبلدان النامية التي تجري مشاورات بشأن تعزيز البرامج الوطنية للغابات واستخدام الأراضي. وترمي المشاورة إلى الإسهام في عنصري البرنامج الأول - ١ والثاني (التعاون الدولي في المساعدة المالية ونقل التكنولوجيا).

٤٢ - وستشمل النتائج المرتقبة مقترحات ليناقشها الفريق بشأن:

(أ) إدماج تخطيط قطاع الحراجة في دورات التخطيط الوطنية؛

(ب) تنسيق مختلف أطر التخطيط التي شرع فيها على الصعيد الدولي؛

(ج) التلاحم بين السياسة العامة والبرامج الوطنية في مجال الغابات وبين مختلف الاتفاقات الدولية وقرارات الأمم المتحدة؛

(د) استخدام الآليات التقنية والمالية الدولية القائمة بكفاءة وفعالية ومزاياها النسبية لمختلف المسائل الرئيسية والقطاعات الفرعية في مجال الحراجة على الصعيد الوطني.

رابعاً - بدائل العمل والبنود المقترح أن يناقشها الفريق

٤٣ - تتطلب الإدارة المستدامة للغابات التخطيط للمستقبل البعيد. وقد أدرج قادة الرأي المعاصرون مفاهيم وأولويات جديدة في المناقشات حول السؤال: "الأشجار والغابات لصالح من وما الغرض منها؟". وهو ما يعكس جزئياً تزايد الوعي بالمخاطر الملموسة التي تهدد الطبيعة، وأحياناً الانشغال بإزاءها، ومن ذلك، على سبيل المثال، القلق إزاء صحة الغابات وإزالة الغابات. ويقترن هذا الأمر بتزايد الاهتمام السياسي الاجتماعي بحقوق الشعوب الأصلية وفقراء الأرياف في الاستمرار في استخداماتهم للغابات وتحسين هذه الاستخدامات. وبصورة عامة، لم يطرأ تغيير كبير على الأساس البيولوجي لإدارة الغابات، ولكن تختلف خلفياتها الاجتماعية والسياسية اختلافاً شاسعاً عما كان سائداً حتى قبل ١٠ سنوات أو ٢٠ سنة. ويقتضي هذا السياق الجديد إعادة التفكير في أولويات التخطيط وأدواته وعملياته.

٤٤ - ومع ترك هامش معقول للاختلافات الثقافية، فإن مجالات التركيز التالية تكتسي أهمية واسعة النطاق:

(أ) المشاركة العامة: سواء في البلدان الصناعية أو في البلدان النامية، وعلى مستويات تخطيط متعددة، ينتظر أن يكون تخطيط الحراجة تشاركياً إلى حد بعيد بغية التوصل إلى إجابة مقبولة عن السؤال "الأشجار والغابات لصالح من وما الغرض منها؟". ويحتاج المخططون إلى استراتيجيات للحصول على آراء المجموعات والأفراد الذين سيكونون لولا ذلك غير ممثلين بالقدر الكافي، مثل أولئك المحرومين من حيث الاتصالات أو النفوذ السياسي - الاجتماعي؛

(ب) إدارة المنازعات: تؤدي المشاركة الواسعة في التخطيط حتماً إلى نشوء حالات تنازع. ويجب أن يستشرف التخطيط منذ بدايته كيفية تقليل حالات التنازع والتفاوض بشأنها؛

(ج) القيم غير السوقية وقيم عدم الاستخدام: يتعلق الأمر هنا بكيفية توسيع نطاق تخطيط الحراجة لمعالجة إدارة البيئة الطبيعية بأكملها. وتشمل المواضيع البارزة نهج النظم البيئية، والاستدامة الطويلة الأجل، والمحافظة على خيارات المستقبل، والسياسات التي تأخذ في الاعتبار القيم غير المباشرة والمتأصلة (الأيكولوجية بصورة رئيسية)؛

(د) الأداء الاقتصادي - الاجتماعي: يجب أن تكون عمليات المراقبة والمبادرات في مجال الحراجة متسقة مع تعريف الكفاءة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للجماعات والأفراد الذين ينتفعون بفوائد الغابات أن يدفعوا ثمن ذلك؛

(هـ) التنسيق المتعدد المستويات: يحدد التخطيط القطاعي الاتجاهات والأهداف الاستراتيجية. أما تخطيط المناطق والمشاريع وإدارة الغابات والمشاريع التجارية، فيحدد الفرص المتاحة على مستويات أدنى. فكيف يمكن ربط التخطيط من أعلى إلى أسفل والتخطيط من أسفل إلى أعلى لجعل كل منهما متمما للآخر؟

٤٥ - ترد في المرفق بعض السمات الأساسية للبرامج الوطنية للحراجة. وقد يود الفريق توفير التوجيه لزيادة التطوير المفاهيمي لهذه البرامج، فضلا عن الأنشطة التي سيضطلع بها تحضيراً لدورته الثالثة.

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 الأول، المرفق الثالث.

(٢) المرجع نفسه، المرفق الثاني.

(٣) انظر برنامج الأمم المتحدة للبيئة، اتفاقية بشأن التنوع البيولوجي (مركز القانون البيئي ونشاط برنامج المؤسسات)، حزيران/يونيه ١٩٩٢.

مرفق

قائمة تضم ١٢ سمة أساسية من سمات برامج الحراجة الوطنية

- ١ - استدامة تنمية الغابات - يكمن جوهر البرنامج الوطني للحراجة والغرض الرئيسي منه في ضمان المحافظة على موارد الغابات وإدارتها وتنميتها المستدامة.
- ٢ - السيادة الوطنية والريادة القطرية - تشكل البرامج الوطنية للحراجة مبادرات وطنية يجب أن يتولى البلد في إطارها دور القيادة ويضطلع بالمسؤولية عنها على نحو كامل.
- ٣ - الشراكة - تسعى البرامج الوطنية للحراجة إلى الجمع بين جميع أصحاب المصالح في عملية يشعرون أنها تعنيهم وأنهم ملتزمون بها. وستكون قوة هذه الشراكة متوقفة على مدى تمكنها من الاستفادة من القدرات المحددة لفرادى الشركاء.
- ٤ - المشاركة - يجري الاتفاق، في البرنامج الوطني للحراجة، على المسائل والخيارات وما ينتج عنها من سياسات واستراتيجيات وبرامج من خلال عملية صنع القرار القائمة على المشاركة وبناء التوافق في الآراء فيما بين جميع الشركاء المعنيين، وتشكل الشفافية وتقاسم المعلومات عنصرين جوهريين لبناء التوافق في الآراء.
- ٥ - النهج الشامل والمشارك بين القطاعات - تتناول البرامج الوطنية للحراجة الغابات على أنها نظم إيكولوجية متنوعة تشمل كثيرا من العناصر المترابطة، يسود بينها توازن دينامي، وتفرض على إنتاج مجموعة متنوعة من السلع والخدمات، وتشمل الحراجة الأشجار في المناطق الريفية؛ وهي تمارس في سياق الإدارة المستدامة للأراضي، والاستقرار البيئي، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ويشكل سكان الغابات أيضا جزءا من هذا النظام الإيكولوجي.
- ٦ - العملية المتكررة الطويلة الأجل - يشكل البرنامج الوطني للحراجة عملية دورية تشمل التخطيط فضلا عن أنشطة التنفيذ، والرصد، والتقييم. وهو أيضا عملية مستمرة تعكس باستمرار التغيرات التي تطرأ على البيئة واكتساب معارف جديدة، حتى أثناء التنفيذ. وتدعو الحاجة إلى وجود أهداف وجدول زمنية ملموسة، فضلا عن الاستعراض وتقديم التقارير بشكل دوري ومستقل.
- ٧ - بناء القدرات - هو أحد العناصر الجوهرية للبرنامج الوطني للحراجة. وتتخذ، في جميع مراحل العملية، إجراءات لتطوير قدرة المؤسسات الوطنية وغيرها من العناصر الفاعلة الرئيسية على التخطيط والتنفيذ بغرض تقليص الاعتماد على المساعدة الخارجية، عند الضرورة.

- ٨ - الإصلاحات المتصلة بالسياسة العامة والإصلاحات المؤسسية - تكمن إحدى أولويات البرامج الوطنية للحرجة في ضمان أن يفضي إطار السياسات والمؤسسات إلى التنمية المستدامة للغابات. ويجب أن تعالج هذه البرامج مسائل السياسات والمؤسسات بصورة شاملة تعترف بالترايط والصلات المشتركة فيما بين القطاعات ببعض.
- ٩ - الاتساق مع الإطار الوطني للسياسة العامة والمبادرات العالمية - يجب أن يقيم البرنامج الوطني للحرجة الوطني صلة بين الخطط الوطنية للتنمية المستدامة والاستراتيجيات الإقليمية والمحلية. ويجب أن تدمج هذه الخطط والاستراتيجيات في تخطيط استخدام الأراضي الذي ينجز على الصعيدين الوطني والمحلي، وفي برامج أوسع نطاقاً، مثل خطط العمل البيئي والتدابير الرامية إلى تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ والاتفاقيات والمبادرات ذات الصلة.
- ١٠ - رفع مستوى الوعي - يجب أن يزيد البرنامج الوطني للحرجة من إبراز قطاع الحرجة وألويته في الخطط الوطنية. ويجب الاعتراف بكامل قيمة الغابات والأشجار، فضلاً عن إسهامها في الرفاه الاجتماعي والاقتصادي والبيئي.
- ١١ - التزام السياسة العامة - يجب أن يكون البرنامج الوطني للحرجة مدعوماً بالالتزام الطويل الأجل من جانب جميع العناصر الفاعلة الوطنية، ولا سيما على الصعيد السياسي وصنع القرار.
- ١٢ - الالتزام الدولي - من الجوهري كفالة الالتزام الطويل الأجل من جانب المجتمع الدولي ومؤسساته، وينبغي أن تحترم السياسات والاستراتيجيات والبرامج التي توافق عليها البلدان وأن تكييف الأولويات الخاصة بها بناءً على ذلك.

— — — — —