



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

لجنة الغابات

الدورة العشرون

روما، إيطاليا، 4 - 8 أكتوبر/ تشرين الأول 2010

الفرص والتحديات الناشئة على صعيد التمويل الحرجي وإدارة الغابات

إدارة الغابات

تغيير النظرة إلى عناصر إدارة الغابات

1 - تصدرت مسألة إدارة الغابات جدول أعمال المجتمع الدولي المعني بالغابات طيلة العقد المنصرم. وسُلِّط الضوء في بادئ الأمر على الحاجة إلى تعزيز الإدارة الرشيدة للغابات بشكل أساسي في سياق الجهود الدولية الهادفة إلى مكافحة القطع غير القانوني للأشجار والتجارة المرتبطة بذلك. وترمي خطة عمل إنفاذ القوانين والإدارة الرشيدة والتجارة في قطاع الغابات (FLEGT) التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي عام 2003، من بين أمور أخرى، إلى دعم البلدان في تحسين الإدارة الرشيدة لقطاع الغابات. وقد دعم البنك الدولي المبادرات الوزارية لإنفاذ القوانين والإدارة الرشيدة لقطاع الغابات على المستوى الإقليمي من أجل خلق "حيز" سياسي لتناول المسائل المعقدة والحساسية سياسياً المرتبطة بالقطع غير القانوني للأشجار والإدارة الرشيدة، ولتعزيز الالتزام السياسي.

2 - ويسود في الوقت الحالي اعتراف بأهمية الإدارة الرشيدة للغابات في سياق الجهود الرامية إلى الحد من إزالة الغابات وتدهورها والخسائر المرتبطة بالتنوع البيولوجي وانبعاثات غازات الدفيئة. وفي إطار التخفيف من آثار تغيير المناخ، هناك إدراك متزايد بأن البرامج الواسعة النطاق الهادفة إلى خفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة الغابات وتدهورها (أنشطة خفض الانبعاثات) (REDD-plus)¹ تتوقف على أنظمة واضحة وقابلة للتطبيق تتعلق بحيازة الأراضي وكذلك على هياكل الإدارة الرشيدة التي تقوم على مبادئ الشفافية والشمولية والمساءلة والإنفاذ. وخلال انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة بشأن تغيير المناخ في كوبنهاغن، في الفترة من 7 إلى 19 ديسمبر/كانون الأول 2009، توصل المفاوضون إلى توافق آراء واسع النطاق بشأن تعزيز الأطراف ودعمهم لسبع ضمانات لدى تنفيذ أنشطة خفض الانبعاثات

¹ تنظر اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ منذ عام 2005 في إنشاء أداة لتوفير الحوافز المالية للبلدان النامية للحد من انبعاثات غازات الدفيئة الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها. وحالياً يشمل النطاق المقترح لهذه الآلية تخفيف الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها والإدارة المستدامة للغابات وحفظ مخزون الكربون في الغابات وتعزيز هذا المخزون. وتعرف كل هذه الأنشطة بأنشطة خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها (REDD-plus).

طُبِعَ عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحد من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ.

ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها.

ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

من أجل المساهمة في إجراءات التخفيف من آثار تغيّر المناخ في قطاع الغابات. وتشير إحدى هذه الضمانات بشكل صريح إلى الهياكل الوطنية للإدارة الرشيدة للغابات المتسمة بالشفافية وبالفعالية في حين أنّ الضمانات الأخرى تتحقق بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال الإدارة الرشيدة الفعالة.

3 - ونتيجة لهذه المبادرات، أصبح هناك إدراك واسع اليوم بأن الإدارة الرشيدة لقطاع الغابات تعتبر عاملاً حيوياً لتحقيق الإدارة المستدامة للغابات. وبالإضافة إلى ذلك، لا سبيل إلى تحقيق كامل قدرات الغابات في المساهمة في تخفيف وطأة الفقر إلاّ إذا أُدير قطاع الغابات بطريقة تضمن وصول الفقراء إلى الموارد الحرجية والإفادة منها. غير أنّ مفهوم الإدارة الرشيدة للغابات يختلف باختلاف الأشخاص وليس ثمة تعريف متفق عليه دولياً. وفي الأصل، كانت العبارة تُفهم على أنها مرادف للحكم أو لطريقة ممارسة هذا الحكم. ولكن مع تغير النظرة إلى دور الحكومات والمسؤوليات الملقاة على عاتقها، برز مفهوم أوسع نطاقاً للإدارة الرشيدة يأخذ في عين الاعتبار الأدوار الجديدة للمجتمع المدني والقطاع الخاص. وهو يشمل جهات فاعلة مختلفة ومستويات متعددة (بين المحلي والوطني والدولي) ويقرّ بأن أصحاب الشأن المختلفين يملكون مفاهيم وقيماً ومصالح مختلفة. وهكذا فإنّ تحسين الإدارة الرشيدة للغابات لدفعها باتجاه الإدارة المستدامة للغابات هو جهد معقد يشمل المشاركة الفاعلة لمجموعة من أصحاب الشأن وليس فقط الإدارات الحرجية.

القضايا

4 - قد تؤدي الإدارة غير الفعالة لقطاع الغابات² إلى زيادة مستوى الأنشطة غير القانونية، كما قد تترتب عنها تبعات اجتماعية واقتصادية وبيئية مهمة:

1 - *التبعات الاجتماعية*: تلعب الغابات دوراً ثقافياً واجتماعياً مهماً في العديد من البلدان: فالغابات هي موطن لخمسين مليون فرد من الشعوب الأصلية كما أنّ حوالي مليار ونصف المليار من الناس يعتمدون عليها، بدرجات متفاوتة، من أجل كسب عيشهم. وتهدد حيازة الأراضي التي تفتقر إلى الوضوح والأمان وعدم الامتثال للقوانين والإفراط في ممارسة السلطة التقديرية سبل عيش السكان الذين يعتمدون على الغابات إذ أنها تقضي على بدائل مهمة مدرّة للدخل من الغابات وعلى شبكات الأمان التي توفرها الغابات لتأمين سبل كسب العيش في أوقات الشدة. وفي إطار أنشطة خفض الانبعاثات (REDD-plus)، هناك أيضاً مخاوف من أن يؤدي ذلك إلى "الرجوع إلى الإدارة المركزية للغابات"، ما يعني أنّ التقدم الذي أحرز في السنوات الماضية في المشاركة الفاعلة للمجتمع المدني والقطاع الخاص في عمليات رسم السياسات الحرجية ونقل حقوق إدارة الغابات إلى المجتمعات المحلية وأصحاب الشأن المحليين الآخرين قد يذهب أدراج الرياح إذ ستغتزم الحكومات الفرصة لإحكام قبضتها على الموارد الحرجية وعلى التمويل الخاص بأنشطة خفض الانبعاثات.

² وفقاً لـ "مؤشر مفاهيم الفساد" الذي وضعته منظمة الشفافية الدولية، يقع نصف المناطق الحرجية في العالم تقريباً في بلدان يسجل فيها معدل مرتفع من الفساد. وهذا يقترن عادةً بقلة الشفافية والمساءلة في القطاعين العام والخاص وبالمؤسسات الحرجية الضعيفة التي تفتقر إلى الحوافز والقدرة التنفيذية والقوانين غير الواضحة أو القوانين المتضاربة خصوصاً وأنها ترتبط بحيازة الأراضي والموارد الحرجية. فضلاً عن ذلك، فإن سوء الإدارة لا يقتصر في معظم الحالات على قطاع الغابات فحسب بل إنه مسألة تعمّ البلاد بأسرها وبالتالي يصعب حلها على مستوى القطاع المحدد. وهي تتطلب التعاون بين مختلف القطاعات التي تكون في حالات كثيرة ضعيفة هي أيضاً.

2 - *التبعات الاقتصادية* : إن المزايم حول انتشار القطع غير القانوني للأشجار وسوء الإدارة قد أسبغا على قطاع الغابات صورة سلبية تؤثر في مناخ الاستثمار نظراً إلى أنها لا تشجع الاستثمارات طويلة الأمد. كما أنّ الأنشطة غير القانونية تشوه الاقتصادات الحرجية والاتجار بالمنتجات الحرجية³ وذلك بسبب المنافسة غير العادلة للمنتجات الحرجية غير القانونية والتي تكون في كثير من الأحيان أقل من قيمتها. وهكذا فإن منتجي المنتجات الحرجية غير القانونية متضررون بشكل مجحف.

3 - *التبعات البيئية* : وفقاً لأحكام اتفاقية التنوع البيولوجي، تُعتبر الغابات موطن الغالبية العظمى للتنوع البيولوجي البري في العالم. وقد يشجع سوء الإدارة على إزالة الغابات وتدهورها وفقدان خدمات النظام الإيكولوجي للغابات على غرار حماية التنوع البيولوجي وحماية الموارد المائية واحتباس الكربون.

منافع الإدارة الرشيدة

5 - أدت قدرات الغابات على التخفيف من آثار تغيير المناخ (لا سيما من خلال أنشطة خفض الانبعاثات) إلى تجديد الاهتمام بوقف إزالة الغابات وتحسين إدارة الأشجار والكربون النباتي بشكل عام. ويمكن للعوام المرتبطة بالتمويل الخاص بأنشطة خفض الانبعاثات أن توفر حافزاً قوياً للبلدان لكي تقوم بتحسين إدارة قطاع الغابات لديها. كما شجعت إمكانية دخول المنتجات الحرجية إلى الأسواق الدولية أو الحفاظ على ذلك عدداً من الدول المصدرة للخشب على السعي إلى تحسين إدارة الغابات من خلال آليات خطة عمل إنفاذ القوانين والإدارة الرشيدة والتجارة في قطاع الغابات، بما في ذلك إبرام اتفاقات شراكة طوعية مع الاتحاد الأوروبي. وتدعم المنظمة بشكل مباشر في الوقت الحالي عمليات خاصة بآليات خطة عمل إنفاذ القوانين والإدارة الرشيدة والتجارة داخل قطاع الغابات في البلدان الأفريقية والبحر الكاريبي والمحيط الهادي من خلال تمويل صادر عن الاتحاد الأوروبي. وأخيراً، مع اقتراب موعد انعقاد مؤتمر "قمة ريو +20"⁴، يتجدد الاهتمام على الصعيد الدولي بتحسين إدارة الغابات من أجل تحقيق كامل المنافع البيئية والاجتماعية والاقتصادية التي تنطوي عليها الغابات في سياق التنمية المستدامة.

تجاوز الشكوك المتعلقة بإدارة قطاع الغابات

6 - ستحتاج البلدان المهتمة بإصلاح إدارة قطاع الغابات لديها إلى إطار تحليلي لتقييم الوضع الحالي وتحديد نقاط الضعف ووضع الأولويات من أجل تحسين إدارة الغابات. وستستفيد تلك البلدان من مجموعة مؤشرات للإدارة الرشيدة تتناسب مع احتياجاتها وتمكنها من رصد التقدم المحرز. وسيكون لهذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة إلى البلدان التي ستخضع في "استراتيجيات التأهب لخفض الانبعاثات" من أجل الامتثال لضمانات الإدارة الرشيدة لأنشطة خفض الانبعاثات التي اعتمدها الأطراف في كوبنهاغن. وقد تصافرت جهود عدد من المنظمات، من ضمنها منظمة الأغذية

³ وفقاً للبنك الدولي، يبلغ حجم القطع غير القانوني للأشجار، 10 مليارات دولار أمريكي في السنة. وبالإضافة إلى ذلك، تخسر الحكومات قرابة 5 مليارات دولار أمريكية في السنة بسبب التهرب من دفع حقوق الملكية والضرائب.

⁴ مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، البرازيل، 2012

والزراعة، بالتعاون مع الشركاء القطريين، لوضع هذا الإطار التحليلي ومجموعة المؤشرات. وقد حددت ثلاثة عناصر بالغة الأهمية من أجل إدارة الغابات إدارة رشيدة وهي:

- أطر سياسية وقانونية ومؤسسية وتنظيمية واضحة ومتناسقة؛

- التطبيق والإنفاذ والامتثال بشكل فعال؛

- وعملية اتخاذ قرارات ومؤسسات تتحلى بالشفافية وخاضعة للمساءلة.

7 - ويمكن تحديد مؤشرات رئيسية تقيّمها البلدان لكلّ مجال من هذه المجالات. وينبغي أن تصمم تلك المؤشرات لتناسب وضع واحتياجات كل بلد. وتقوم المنظمة، بالتعاون مع عدد من الشركاء والبلدان، بوضع نهج لرصد الإدارة الرشيدة للغابات كجزء من أنظمة رصد الغابات القائمة على الصعيد القطري. وسيشمل ذلك مساعدة البلدان المهتمة، على أساس تجريبي، على استحداث نهج عملية لرصد الإدارة الرشيدة للغابات وفقاً لاحتياجاتها وأولوياتها. وهناك أيضاً اقتراح بوضع آلية على المستوى العالمي تتيح للمجتمع الدولي رصد التقدم المحرز والتبليغ عنه وبناء الثقة في مساهمة الحراجة في تحقيق التنمية المستدامة والتخفيف من تغيير المناخ.

8 - وفي حين أن العديد من البلدان وضعت سياسات وطنية بشأن الغابات وتشريعات حرجية وبادرت إلى تحديثها في العقد الماضي، تبقى هناك حاجة إلى مواءمة تلك السياسات والتشريعات مع نظيرتها في القطاعات ذات الصلة من أجل تفادي النزاعات حول استخدام الأراضي التي قد تؤدي إلى إزالة الغابات وتدهورها. ويعتبر اتخاذ ترتيبات واضحة وآمنة خاصة بحيازة الأراضي والموارد الحرجية عنصراً مهماً في هذا الإطار. وقد أعدت المنظمة دليلاً عملياً حول إصلاح حيازة الغابات وستقدم المساعدة إلى البلدان المهتمة بتطوير نهجها الخاص لتحسين أنظمة حيازة الغابات بناءً على المبادئ والآليات المقترحة في هذا الدليل.

9 - ويتطلب تحسين الإدارة الرشيدة بما يتوافق مع العناصر الثلاثة المذكورة أعلاه تعزيز المؤسسات الحرجية، لا سيما في القطاع العام، لكي تتسم بالمزيد من الفعالية والشفافية والمساءلة. كما يشمل ذلك تشجيع مشاركة أصحاب الشأن وإرساء آليات للرصد والإبلاغ والتحقق وكذلك لتسوية المنازعات. وتعد برامج الغابات الوطنية التي تشكل القاعدة الرئيسية لتنمية السياسات الحرجية وتطبيقها في العديد من البلدان، الأداة المثلى لتحقيق إصلاح الإدارة في قطاع الغابات. وإن هذه البرامج تشاركية بطبيعتها ويتمثل أحد مبادئها الأساسية في التنسيق عبر القطاعات ويعتبر هذا أمراً مهماً جداً لضمان الاستمرار في تحسين الإدارة. وتواصل المنظمة دعم البلدان في تعزيز برامج الغابات الوطنية الخاصة بها مع التركيز على وضع العمليات السياسية السليمة والنهوض بمشاركة أصحاب الشأن وتحسين العلاقات مع القطاعات الأخرى.

مسائل للنظر فيها

10 - قد ترغب اللجنة في دعوة البلدان إلى تعزيز جهودها لمواجهة تحديات الإدارة الرشيدة للغابات بهدف الحد من إزالة الغابات وتدهورها والحد من الأنشطة غير القانونية في قطاع الغابات وتوفير الأمان في حيازة الأراضي والموارد.

11- وقد ترغب اللجنة في أن توصي بأن تقوم منظمة الأغذية والزراعة بدعم البلدان من أجل تحقيق أهدافها في مجال تعزيز الإدارة الرشيدة للغابات، خصوصاً في ما يتعلق بالأمور التالية:

- تقييم ومراقبة وضع الإدارة في القطاع الحرجي؛
- تحسين الشفافية والمساءلة في عملية اتخاذ القرارات الخاصة بالغابات؛
- تعزيز القدرات المؤسسية على وضع السياسات الحرجية وتطبيقها، بما في ذلك إنفاذ قوانين الغابات؛
- تعزيز البرامج الوطنية للغابات كمنطلق لتحسين الإدارة الرشيدة للغابات.

12- وقد ترغب اللجنة أيضاً في أن توصي بأن ينظر الاجتماع التحضيري لإعداد التقدير المقبل للموارد الحرجية في العالم في المعايير الخاصة برصد الإدارة الرشيدة للغابات.