

Distr.: General
15 December 2008
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية المستدامة

الدورة السابعة عشرة

٤-١٥ أيار/مايو ٢٠٠٩

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

المجموعة المواضيعية لدورة التنفيذ ٢٠٠٨-٢٠٠٩

(دورة السياسات)

خيارات وإجراءات في مجال السياسات من أجل الإسراع بخطى التنفيذ: الأراضي

تقرير الأمين العام

موجز

من شأن الإدارة المستدامة للأراضي أن تحقق مكاسب هامة على الصعيدين المحلي والعالمي. وهي تؤدي في الوقت نفسه إلى زيادة الإمكانات الإنتاجية الطويلة الأجل للأراضي في مجال الزراعة وإلى الحفاظ على النظم الإيكولوجية، وتساعد على تخفيف حدة أثر تغير المناخ وعلى التكيف معه، وتحول دون تدهور التربة. وهناك بالفعل سياسات وبرامج وأدوات وتكنولوجيات في مجال الإدارة المستدامة للأراضي، غير أن تكييفها بحاجة إلى أن يعزّز بما يتمشى مع مبادئ التنمية المستدامة، بما في ذلك الاعتراف الواجب بالسياقات الثقافية والمؤسسية.

* E/CN.17/2009/1



ومن المهم جعل عملية تخطيط الأراضي وإدارتها قابلة للمساءلة وشفافة وقادرة على تلبية الاحتياجات ومنصفة وقائمة على المشاركة ومرتكزة على توافق الآراء ومتسمة بالكفاءة لتوفير الظروف التمكينية للتنمية المستدامة للموارد من الأراضي. ومن الشروط الأساسية لتحقيق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر ضمان تكافؤ فرص الحصول على الأراضي وغيرها من الموارد الطبيعية وأمن حيازة الأراضي، بما في ذلك الاعتراف بترتيبات الحيازة العرفية للأراضي. وثمة حاجة إلى تمكين المهمشين وإتاحة الفرصة لهم للحصول على الأراضي بغرض القضاء على الفقر وكفالة الأمن الغذائي.

المحتويات

الصفحة

٤	أولا - مقدمة.....
٤	ثانيا - سياسات الإدارة والتخطيط المستدامين للأراضي.....
٥	ألف - استدامة الموارد من الأراضي وإدارتها.....
١٤	باء - سياسات إدارة الأراضي والتخطيط لاستغلال الأراضي.....
١٦	جيم - الوصول إلى الأراضي وتوزيعها وأمن الحيازة.....
٢٠	ثالثا - تعزيز إطار التنفيذ.....
٢٧	رابعا - سبل المضي قدماً.....

أولاً - مقدمة

١ - أجرت لجنة التنمية المستدامة، في دورتها السادسة عشرة، وهي الدورة الاستعراضية لدورة التنفيذ الثالثة ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩، تقييماً للتقدم المحرز في المجموعة المختارة من المسائل المتعلقة بالزراعة، والتنمية الريفية، والأراضي، والتصحر، والجفاف، وأفريقيا، على نحو ما ورد في جدول أعمال القرن ٢١ وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ^(١). وحددت اللجنة القيود والعقبات فضلاً عن التحديات والفرص الجديدة فيما يتعلق بتنفيذ مجموعة المسائل المواضيعية المختارة.

٢ - وستقوم اللجنة في دورتها السابعة عشرة، وهي دورة السياسات في دورة تنفيذها الحالية، باتخاذ قرارات بشأن خيارات السياسات والتدابير العملية للتعجيل بالتنفيذ في مجموعة المسائل المختارة. ويسبق انعقاد دورة اللجنة اجتماعها التحضيري الحكومي الدولي الذي سيعد مشروع وثيقة تفاوض لكي تنظر فيه اللجنة.

٣ - وهذا التقرير إسهام في مناقشات الاجتماع التحضيري الحكومي الدولي بشأن الخيارات المتاحة والإجراءات العملية الممكنة اتخاذها في إطار السياسات للتعجيل بإحراز تقدم في التنفيذ بالنسبة للمسائل المتصلة بالأراضي. وهو يستجيب للتحديات والعوائق التي أبرزت في التقرير الصادر عن الدورة السادسة عشرة للجنة. وتجري معالجة المسائل الجامعة، بما فيها وسائل التنفيذ التي حددتها اللجنة في دورتها الحادية عشرة، في مختلف أجزاء التقرير. وقد استفاد التقرير من المدخلات الواردة من منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة العمل الدولية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، واللجنة الاقتصادية لأوروبا، والمجموعات الرئيسية. وينبغي قراءة التقرير بالاقتران بتقارير الأمين العام عن قضايا الزراعة، والتنمية الريفية، والتصحر، والجفاف، وأفريقيا، التي ستعرض هي الأخرى على الاجتماع التحضيري الحكومي الدولي للجنة. وقد وردت عند الاقتضاء إحالات مرجعية إلى هذه التقارير.

ثانياً - سياسات الإدارة والتخطيط المستدامين للأراضي

٤ - أضحت الأراضي من الموارد التي زادت قيمتها عما كانت عليه في أي وقت مضى. ومع أن استخدامها على النحو الأمثل يضاعف من فرص الحصول على الأرض باعتبارها أساساً لأسباب المعيشة المستدامة، فإنه يشكل بصورة متزايدة عاملاً حاسماً لضمان الأمن البشري. ومن شأن السياسات والإجراءات الرامية إلى توفير حوافز لاستخدام الأراضي على

(١) انظر E/2008/29، الفصل الثاني.

نحو مستدام وتمكين مستعمليها أن تقوم بدور مركزي في تغيير أنماط استغلال الأراضي. وتعد السياسات والمؤسسات الفعالة لإدارة الأراضي وما يتصل بها من موارد طبيعية، فضلاً عن تأمين حقوق حيازة الأراضي، أمراً لا غنى عنه لتحفيز الاستثمار في زيادة الإنتاجية الزراعية وفي التنمية الريفية المستدامة.

٥ - ويستلزم تحقيق التنمية المستدامة، في جملة أمور، عكس مسار الاتجاهات في مجال تدهور التربة. ويؤدي فقدان الأراضي الصالحة للزراعة بسبب التحضر والتحات وغيرها من العمليات إلى نقص توافر التربة المنتجة زراعياً، مما يؤثر سلباً على أسباب المعيشة وإنتاج الأغذية والخدمات البيئية المستمدة من الأرض^(٢). وتعالج إدارة الأراضي على نحو مستدام التحديات الراهنة المتمثلة في ندرة الأراضي ونقص المياه وتغير المناخ ونشوب النزاعات، وهي التحديات التي تهدد حالياً أسباب معيشة ملايين الناس في أنحاء العالم. وتشاهد عمليات تدهور التربة حالياً في معظم البلدان، إلا أنها تؤثر بشكل خاص على الفقراء. وثمة حاجة إلى سياسات تتكيف مع السياق المحلي وتعالج الأسباب المباشرة وغير المباشرة لهذا التدهور. ويتمثل أحد الجوانب المهمة في بناء القدرات على كافة مستويات ممارسات الإدارة المستدامة للأراضي.

٦ - وتضطلع أيضاً السياسات المتسقة المتصلة بالأراضي والتنسيق فيما بين القطاعات بدور مركزي في تحقيق الأهداف والوفاء بالالتزامات المتفق عليها في اتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ.

ألف - استدامة الموارد من الأراضي وإدارتها

٧ - هناك حاجة مسلم بها إلى الإدارة المتكاملة والمستدامة للأراضي، وهو نهج يأخذ في الحسبان كافة الاستخدامات التي تؤثر على الأراضي. ويمكن للإدارة المستدامة للأراضي أن تحفظ وظائف النظام الإيكولوجي وتزيد إنتاجية الأراضي وتحسن مرونة نظم الاستغلال الزراعي. ويمثل استغلال الأراضي أيضاً عاملاً محمداً قوياً لكل من كمية ونوعية الموارد المائية. ويمكن لإدماج إدارة التربة والمياه في أنشطة استغلال الأراضي أن يزيد إلى حد كبير من الإنتاجية ومرونة نظم الاستغلال الزراعي وتوافر الموارد المائية^(٣). وتتوقف الإدارة المتكاملة للموارد من الأراضي على الإدارة الرشيدة، واتباع سياسات شفافة ومنصفة فيما يتصل بالأراضي، والمشاركة الفعالة لجميع أصحاب المصلحة. ويمكن للمعارف التقليدية أن تستعمل كأساس لنهج وتكنولوجيات جديدة من أجل الإدارة المستدامة للأراضي. وتمثل الأمثلة

(٢) *Millennium Ecosystem Assessment* (Washington, D.C., Island Press, 2005, chap. 22 "Dryland Systems").

(٣) الاتجاهات في مجال التنمية المستدامة، تقرير أفريقيا، ٢٠٠٨-٢٠٠٩، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.08.II.A.1).

الناجحة لهذه التكنولوجيات في مكافحة المتكاملة للآفات وفي الزراعة الحافظة للموارد وما يتصل بها من ممارسات من قبيل الزراعة بدون حرث. وثمة حاجة إلى اعتراف أكبر بأن الأرض توفر خدمات النظم الإيكولوجية الكفيلة بإعادة الإنتاجية وحفظ التربة والمياه والتنوع البيولوجي وعزل الكربون وتنظيم المناخ وتوفير المناظر الطبيعية والقيم الثقافية.

٨ - ومن النتائج المترتبة على بعض آثار الممارسات المتعلقة بسوء استغلال الأراضي انخفاض المحاصيل الزراعية وارتفاع تكاليف الحفاظ على مستويات الإنتاج وتزايد فرص التعرض للحوادث الشديدة مثل الانهيارات الأرضية وحرائق الغابات. ويبين التقرير الرابع عن التوقعات البيئية^(٤) أن "تدهور الأرض المتمثل في شكل تآكل التربة ونضوب المغذيات وشح المياه والملوحة وانقطاع الدورات البيولوجية يعد مشكلة أساسية وملحة"^(٥).

٩ - وتبين أن حوافز تعزيز إدارة الأراضي على نحو مستدام، مثل دفع مبالغ لقاء الخدمات البيئية/خدمات النظام الإيكولوجي، تدعم اعتماد ممارسات مستدامة فيما يتعلق بإدارة الأراضي. ومن بين الأمثلة على الأدوات التي وضعت فيما يخص دفع مبالغ لقاء الخدمات البيئية آليات التقييم ومنح الجوائز مثل ائتمانات المياه الخضراء^(٦) (على نحو ما جرى اختباره في كينيا)، والمبالغ المدفوعة لقاء عزل الكربون، وغرس الأحراج وإعادة التحريج (على نحو ما تم إرساؤه في إطار مشاريع تخفيف حدة آثار تغير المناخ في أنحاء العالم). وشكلت شبكة دولية من الأفراد لتعزيز وتحسين القدرة فيما يتصل بالأسواق والمبالغ المدفوعة لقاء الخدمات البيئية/خدمات النظام الإيكولوجي^(٧).

١٠ - وتبين قصص النجاح أنه عندما توضع الصكوك المناسبة في مجال السياسات وعندما يكون أصحاب المصلحة المحليين هم القائمون على عملية إدارة الأراضي وأطرافها الفاعلة في آن واحد، وعندما تؤخذ الحقوق الثقافية والعرفية في الحسبان، يمكن عندئذ تحقيق الإدارة المستدامة للأراضي. ومن الممكن عكس مسار تدهور التربة من خلال مواكبة الأهداف الاقتصادية القصيرة الأجل للأهداف البيئية الأطول أجلا. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يعتمد تحسين تدابير إدارة الموارد من الأراضي على الابتكار والمعارف المحلية، ويلزم اختبار هذه التدابير والتحقق منها محليا قبل تطبيقها على نطاق أوسع أو نقلها إلى مواقع أخرى، وإن كان ذلك في نظم إيكولوجية مشابهة.

(٤) تقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة: "توقعات البيئة العالمية: بيئة من أجل التنمية (٢٠٠٧)" - التقرير الرابع، الفصل ٣.

(٥) International Soil Reference and Information Centre (ISRIC); Green Water Credits Policy Brief, (٥) .available from <http://www.isric.org/isric/webdocs/docs/PolicyBrief11web.pdf>

(٦) Katoomba Group (<http://www.katoombagroup.org>)

١١ - ويمثل النمو السكاني عاملاً هاماً آخر يؤدي إلى خفض متوسط معدل الأراضي المتوفرة لكل شخص على الصعيد العالمي. وفي الفترة بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٥٠، يتوقع أن يزيد عدد سكان العالم بمقدار ٢,٥ بليون نسمة، من ٦,٧ بلايين إلى ٩,٢ بلايين نسمة. ويتوقع للجانب الأكبر من النمو السكاني أن يحدث في البلدان النامية، وأن يتركز في المدن والبلدات. ومن المتوقع أن تنمو المستوطنات الحضرية من حيث المساحة والسكان على حد سواء. ومن المقدر حسب هذه التوقعات أن يقل عدد سكان الأرياف المناطق الريفية بما مقداره ٠,٦ بليون نسمة في عام ٢٠٥٠ عن العدد الحالي. غير أن الفقر العالمي يتركز بالأساس في المناطق الريفية، حيث تؤكد التقديرات أن الفقر سيظل ذا طابع ريفي في المستقبل المنظور (انظر E/CN.17/2009/4، الفقرة ٤). وفي الوقت نفسه، فإن تقرير برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ممثل الأمم المتحدة) المعنون "حالة المدن في العالم للفترة ٢٠٠٨/٢٠٠٩" يذكر أن بليون شخص يعيشون في الأحياء المتخلفة، وقد حذر من حدوث اضطرابات ما لم تعالج الحكومات أزمة الفقر الحضري.

١٢ - ويتوقف أداء المستوطنات الحضرية على الأراضي في المناطق الريفية المحاورة من أجل الإمدادات من الغذاء والمياه، وتصريف الفضلات، والقيمة الترويجية، ونمو المستوطنات. ومن أجل استدامة أسباب المعيشة والنظم الإيكولوجية في الحواضر والريف على حد سواء، ثمة حاجة إلى إدارة مستدامة لاحتياجات المدن ونجومها من الموارد. وي طرح التوافر المحدود للأراضي تحديات ويؤثر سلباً على النظم الإيكولوجية، ولا سيما في الدول الجزرية الصغيرة النامية. وتطرح السياحة، على النحو المشار إليه في تقرير الأمين العام عن الدول الجزرية الصغيرة النامية، تحديات بالنسبة لتلك الدول، حيث تستلزم على وجه السرعة وضع نهج مستدامة للسياحة وتوسيع نطاقها (انظر E/CN.17/2008/9).

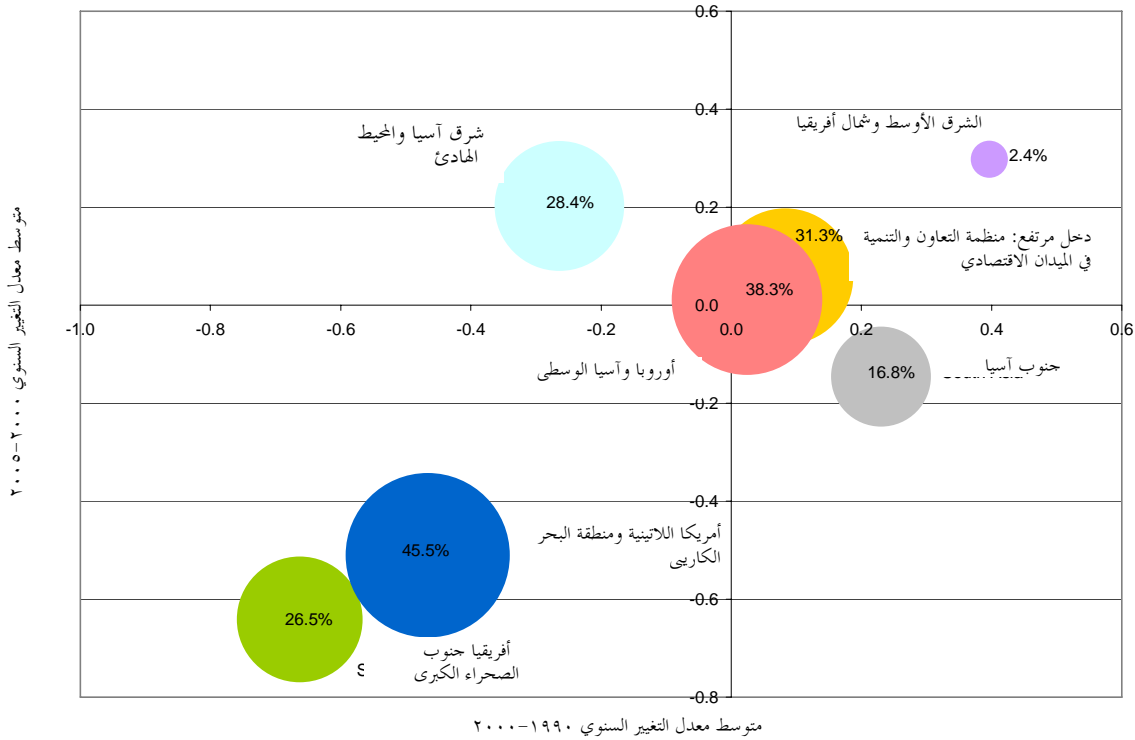
١٣ - ويؤدي فقد غابات قيمة تحمي التربة الهشة إلى فقد موائل الأحياء البرية، ومن ثم إلى الحد من التنوع البيولوجي. كما تؤدي إزالة الغابات إلى زيادة انبعاثات غازات الدفيئة فضلاً عن ارتفاع أخطار الانهيار الأرضي والفيضانات. ولا يزال من الأهمية بمكان توافر الإرادة السياسية لتحسين إدارة الغابات من خلال تنقيح السياسات والتشريعات المتصلة بالغابات وتعزيز مؤسسات الحراجة^(٧). ويمكن لإدارة الغابات من أجل استخدامات متعددة وتقييم حفظ التربة والمياه والتنوع البيولوجي والخدمات البيئية للغابات^(٨) أن تؤدي إلى استعادة المساحات الحرجية، مثلما حدث في أجزاء من منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ (انظر الشكل الأول).

(٧) انظر الصك غير الملزم قانوناً بشأن كافة أنواع الغابات، المرفق بقرار الجمعية العامة ٩٨/٦٢.

(٨) E/2007/42 و Corr.1. تقرير الدورة السابعة لمنتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات.

الشكل الأول

التغيير في الغطاء الحرجي حسب المناطق، في الفترتين ١٩٩٠-٢٠٠٠ و ٢٠٠٠-٢٠٠٥



المصدر: قاعدة البيانات الشبكية لمؤشرات التنمية العالمية، في الاتجاهات في مجال التنمية المستدامة، الصفحة ٢٣.

ملاحظة: يقابل حجم الفقاعات المساحة الحرجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع مساحة الأراضي. والمساحات الحرجية هي عبارة عن أراض مغطاة بأنواع طبيعية أو مزروعة من الأشجار.

١٤ - ويتطلب كل سياق بيئي واجتماعي - اقتصادي على حدة ممارسات مكيفة في مجال استغلال الأراضي حيث إن الضغوط التي تفوق طاقة الموارد من الأراضي تحد من الوظائف المهمة للنظام الإيكولوجي. وهناك بالتالي حاجة عامة إلى "محو الأمية البيئية" في قطاع الزراعة، بغية تفادي الاتجاهات الحالية التي تميل إلى إساءة استخدام النظم الإيكولوجية بدافع تحقيق مكاسب في الأجل القصير من حيث الإنتاجية، وهي المكاسب التي تنجم عنها في كثير من الأحيان خسائر طويلة الأجل من حيث الإنتاجية الزراعية. ويلزم إدارة الأبحاث والمعارف على نحو موجه للحد من الضغوط على الموارد من الأراضي. ويمكن لهذه الأبحاث أن توفر رؤى وأدوات هامة للاستجابة لتدهور التربة، والجفاف، وفقد التنوع البيولوجي، ونقص المياه، والوقود الأحفائي، والتحضر.

١٥ - ويلزم إيلاء الاعتبار الواجب للنظم الإيكولوجية وخدماتها في ممارسات إدارة الأراضي حتى لا تترتب على الأنشطة المضطلع بها لزيادة الإنتاج الزراعي آثار سلبية بالنسبة للبيئة. ويشمل ذلك الاستخدام الفعال لكافة الموارد المتصلة بالأرض والتربة والمياه والهواء بطريقة مناسبة للبيئة في الوقت الذي تجري فيه زيادة الإيرادات المتأتية من أنشطة استغلال الأراضي إلى أقصى حد. ويكتسي تعميم مراعاة نهج إدارة النظم الإيكولوجية في الخطط الوطنية للتنمية الزراعية والاقتصادية أهمية حاسمة في معالجة الاستدامة الطويلة الأجل لنظم استغلال الأراضي في مواجهة تغير المناخ.

الإطار ١

اقتصاديات النظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي

تفيد دراسة طلب إجرائها الاتحاد الأوروبي بعنوان "اقتصاديات النظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي" أن التكلفة السنوية لفقدان الغابات تتراوح بين ٢ و ٥ تريليونات من الدولارات، ما يجعل التكلفة المقدرة للأزمة المالية في عام ٢٠٠٨ تبدو ضئيلة. وقدر الجزء الأول من التقرير الصادر عام ٢٠٠٨ أن انحسار الغابات لوحده يمكن أن يكلف ٧ في المائة تقريبا من إجمالي الناتج المحلي العالمي. وتم الحصول على أرقام الدراسة بجمع قيمة شتى الخدمات التي تؤديها الغابات، من قبيل توفير المياه النقية وامتصاص ثاني أكسيد الكربون. ويبين التقرير أن الاتجاهات الحالية في فقدان خدمات النظم الإيكولوجية في البر وفي المحيطات تبرهن على الخطر الجسيم الذي يشكله فقدان التنوع البيولوجي بالنسبة لصحة الإنسان ورفاهه. ويقترح التقرير إطارا عاما لتقييم فقدان التنوع البيولوجي وخدمات النظم الإيكولوجية يسلم بأنه لا يمكن قياس جميع قيم التنوع البيولوجي من الناحية الاقتصادية. وسيتسع نطاق الجزء الثاني من الدراسة، الذي ستصدر استنتاجاته عام ٢٠١٠، ليشمل نظما طبيعية أخرى غير الغابات.

المصدر: <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/>.

١٦ - ولا تشكل الأرض وعاء للكربون فحسب وإنما أيضا موردا هاما في الجهود الرامية إلى التكيف مع آثار تغير المناخ وذلك بتخطيط نظم استغلال الأراضي لتصبح أقل ضعفا وأقل عرضة للفيضانات مثالا. وبناء عليه، فإن تهيئة وتخطيط موارد الأرض بطريقة مستدامة من شأنهما أن يعززا قدرة المجتمعات المحلية المتضررة من تغير المناخ على المقاومة.

١٧ - ويتهدد ارتفاع مستوى البحر المجتمعات المحلية في المناطق الساحلية المنخفضة، وبخاصة الدول الجزرية الصغيرة النامية. ويعد فهم آثار تغير المناخ فهما واضحا على الصعيد المحلي أمرا حاسما لوضع خيارات مناسبة للمواجهة. ونظرا للغموض الذي يكتنف النهج الرامية إلى تحديد الآثار الدقيقة لتغير المناخ، هناك حاجة إلى استكشاف نهج إدارية أخرى للتكيف والاستفادة من الدروس المستخلصة في مجال الحد من المخاطر، من قبيل الثني عن إقامة المستوطنات في المناطق المعرضة للكوارث الطبيعية والتشجيع على اعتماد تكنولوجيات استغلال الأراضي المكيفة مع الظروف. ويتعين كفاءة تكيف نظم استغلال الأراضي على المدى الطويل لضمان بقاء نظم كسب العيش. وفي ضوء احتمال زيادة الظواهر المناخية البالغة الخطورة، من قبيل الجفاف والفيضانات، فإن أدوات إدارة المخاطر، مثل تأمينات المحاصيل، من شأنها أن تعزز قدرة المنتجين الزراعيين وسكان الريف الضعفاء على المقاومة.

١٨ - ولا يساعد عزل الكربون في التربة من خلال إرجاع المواد العضوية في التربة إلى مستويات طبيعية في التخفيف من أنماط تغير المناخ فحسب بل أيضا في إصلاح الأراضي المتدهورة. وتشكل الممارسات الجيدة في مجالي استغلال الأراضي وإدارتها (من قبيل الزراعة الحافظة للموارد) التي تسهم أيضا في استقرار أو تحسين الإنتاج الغذائي وفي الاستخدام الأمثل للأسمدة الاصطناعية أدوات فعالة لعزل الكربون. ومن شأن سياسات وحوافز لعزل الكربون في التربة وخفض انبعاثات غازات الدفيئة من الأرض أن تحفز صغار الملاك من المزارعين، والرعاة، والمزارعين التجاريين على اعتماد ممارسات أحسن في مجال الإدارة تزيد الإنتاجية وتدحر التدهور والتصحر وتخفف تغير المناخ وتيسر التكيف معه.

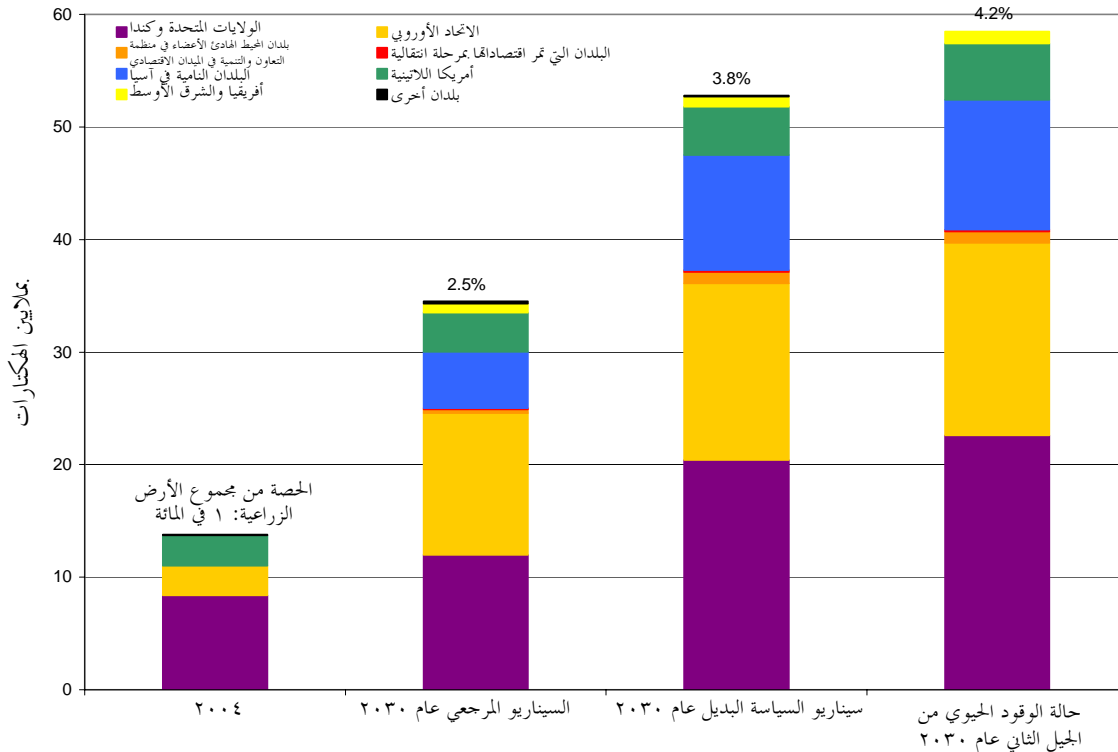
١٩ - وكما أكد تقرير الأمين العام عن الزراعة (E/CN.17/2009/3) وتقرير منظمة الأغذية والزراعة المعنون "حالة الأغذية والزراعة ٢٠٠٨"،^(٩) فإنه ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار، لدى وضع السياسات الداعمة لإنتاج الوقود الحيوي واستخدامه بطريقة مستدامة، التنافس على الأراضي المنتجة بين المحاصيل الغذائية ومحاصيل الطاقة، وأن تراعى الظروف المحلية. وينبغي في آن معا توخي الاستدامة البيئية في إنتاج الوقود الحيوي والترويج لمصادر طاقة متجددة أخرى. وينبغي أن تقيم شتى الخيارات التي يتيحها مزيج الطاقة تقييما دقيقا لكفاءة استخدام عوامل الإنتاج بكفاءة وفعالية دون التسبب في مشاكل جديدة في قطاع آخر. وينبغي أن تحكم سياسات استغلال الأراضي ضرورة تخصيص الأراضي لاستخدامات مختلفة بحيث يتم تجنب تنافس الوقود الحيوي مع الإنتاج الغذائي والمناطق الحرجية على موارد الأرض الشحيحة. ومن شأن إجراء دراسات مستقلة عن تأثير إنتاج الوقود الحيوي على الأمن الغذائي أن يلقي مزيدا من الضوء على سبل تلبية الطلب على الغذاء والوقود بطريقة مستدامة. وقد اقترحت فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية،

(٩) متاح على العنوان التالي: <http://www.fao.org/docrep/011/i0100e/i0100e00.htm>.

في إطار عملها الشامل، إيجاد توافق دولي في الآراء بشأن الوقود الحيوي، كسبيل لحل هذه المشكلة^(١٠). وينبغي أن تقيم تقييماً دقيقاً أيضاً مسائل حيازة الأراضي المتصلة بإنتاج الوقود الحيوي، كما يرد بتفصيل في الصفحات التالية من هذا التقرير.

الشكل الثاني

الاحتياجات الحالية والمتوقعة من الأراضي لإنتاج الوقود الحيوي في البلدان المنتجة الرئيسية في إطار ثلاثة سيناريوهات للسياسة



المصدر: الوكالة الدولية للطاقة (٢٠٠٦)، من كتاب "Development 2008-2009. Trends in Sustainable" (الاتجاهات في مجال التنمية المستدامة ٢٠٠٨-٢٠٠٩)، الصفحة ٢٢.

ملاحظة: من بين سيناريوهات السياسة البديلة سياسات يجري النظر فيها على نطاق العالم لتشجيع إنتاج واستخدام الوقود الحيوي، فحالة وقود الجيل الثاني تفترض الاعتماد على نطاق واسع على تكنولوجيات سليولوز الخشب، وهو ما سيرفع حصة الوقود الحيوي في الطلب على النقل إلى ١٠ في المائة عالمياً بحلول عام ٢٠٣٠.

(١٠) فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية، تموز/يوليه ٢٠٠٨، إطار العمل الشامل، الفقرات ٢-٤، متاح على العنوان التالي: <http://www.un.org/issues/food/taskforce/cfa.shtml>.

٢٠ - وتعد الأرض ضمن مسائل أخرى عنصرا رئيسيا في حل أزمة الغذاء، كما جاء في إطار العمل الشامل لفرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بأزمة الأمن الغذائي العالمية. ولئن كانت الحاجة تفس إلى استجابة قصيرة الأجل لتوفير المعونة الغذائية فإنه يتعين أن تراعى في جميع النهج ضرورة تحسين نظم الإنتاج وتحسين استغلال موارد الأرض. وهناك حاجة إلى عوامل هيكلية تتيح لصغار الملاك من المزارعين إمكانية الحصول على موارد الأرض وإلى حوافز للاستثمار في صيانة موارد الأرض، وهي جوانب ستناقش باستفاضة في الأجزاء التالية من هذا التقرير وفي تقرير الأمين العام عن الزراعة (E/CN.17/2009/3) والتنمية الريفية (E/CN.17/2009/4).

٢١ - وثمة نجاحات في استحداث تكنولوجيات جديدة للإدارة المستدامة للأراضي تستحق أن يستثمر فيها مستقبلا لإتاحة بيئة مواتية لاعتمادها على نطاق أوسع. وأفضت حلقة عمل تقنية نظمها منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة وجهات شريكة في عام ٢٠٠٨ بشأن موضوع "الاستثمار في التكييف الزراعي المستدام: من أجل تحسين صحة التربة" إلى صدور إطار عمل، وخلصت إلى أن ثمة أدلة وافرة على نجاحات الزراعة الحافظة للموارد في ظروف زراعية - بيئية مختلفة تبرر استثمارا كبيرا للموارد البشرية والمالية حينما وحيثما تسمح الظروف بذلك^(١١).

٢٢ - وتستند الزراعة الحافظة للموارد على مبادئ تعريض التربة لأدنى حد من الاختلال، واحتجاز المخلفات العضوية، ودوران المحاصيل وجمعها. وهذا النهج يمثل تحولا عن نظم الإنتاج التقليدية الكثيفة الموارد القائمة على الحراثة. وثبت أن الزراعة الحافظة للموارد تفضي إلى وفورات كبيرة في استخدام الآلات واستهلاك الطاقة وفي انبعاثات الكربون، وإرجاع المواد العضوية في التربة إلى مستوياتها الطبيعية وإرجاع النشاط الأحيائي، وخفض انبعاثات الكربون والتحات، وزيادة توافر المياه للمحاصيل. ولذلك فهي تؤدي إلى زيادة القدرة على مقاومة الجفاف، وتحسين تغذية طبقة المياه الجوفية والحد من أثر أنماط طقس لا يوثق بها تتصل بتغير المناخ. وأبانت النظم التي تعتمد مبادئ الزراعة الحافظة للموارد عن القدرة على خفض تكاليف الإنتاج، وأفضت إلى محاصيل يوثق بها أكثر وإلى نقص خطر رداءة المحصول، لا سيما بالنسبة لصغار الملاك. وحدثت من اعتمادها على نطاق واسع في بعض الأماكن تكاليف الاستثمار الأولية، ومقاومة تغيير النظم الإنتاجية المستقرة جدا، وكذا سياسات زائغة تحفز على اعتماد ممارسات إنتاجية غير مستدامة.

(١١) منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، (الاستثمار في التكييف الزراعي المستدام: دور الزراعة الحافظة للموارد، إطار للعمل) ٢٠٠٨، متاح على العنوان التالي:

http://www.fao.org/ag/ca/doc/proposed_framework.pdf

٢٣ - ومن التدابير التي تكفل أن تتماشى إدارة الأراضي مع أهداف التنمية المستدامة إدماج نهج النظام الإيكولوجي في عملية إدارة الأراضي وتخطيط التنمية. واستفادت النهج الناجحة من الصلات بين التنوع البيولوجي الزراعي، وأداء النظام الإيكولوجي وقدرته على المقاومة وكذا تقديم خدمات النظام الإيكولوجي. ومن الأمثلة تقنيات مكافحة المتكاملة للآفات، والحراثة الزراعية وممارسات الزراعة الحافظة للموارد التي سبق ذكرها. وينبغي القيام في الوقت نفسه بزيادة الوعي بالصلات الهامة بين الموارد الطبيعية والإنتاج الزراعي ومساعدة المزارعين ذوي الأملاك الصغيرة. وكما جاء في تقرير الأمين العام عن التنمية الريفية (E/CN.17/2009/4) فإن تحسين فرص الاستفادة من التعليم في المناطق الريفية، وبخاصة الفرص المتاحة للفتيات، لبنة أساسية لتحقيق الإدارة المستدامة لموارد الأرض لصالح الأجيال المقبلة.

٢٤ - ومن شأن تحسين الحصول على تكنولوجيا المعلومات ونظمها أن يسهم في تحسين إدارة وتخطيط استغلال الأراضي في العديد من البلدان. وسيكون لتحديث البيانات المستخدمة لتقييم مدى تدهور الأرض وتقييم جودة التربة آثار إيجابية على تخطيط وهيئة استغلال الأراضي ودعم جهود إصلاح الأراضي المتدهورة. وسيساعد تحسين القدرة الفنية فيما يتعلق بتقنيات وتكنولوجيات الإدارة المستدامة للأراضي في استغلالها بطريقة مستدامة. ولذلك، يجدر إيلاء اهتمام أكبر لتحسين تعميم التكنولوجيات الجديدة والقائمة والممارسات الزراعية المستدامة المكيفة على المزارعين في البلدان النامية.

الإطار ٢

الشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي

أنشأت شبكة من أصحاب المصلحة تشمل عدة كيانات من الأمم المتحدة بتيسير من موئل الأمم المتحدة الشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي. وتهدف هذه الشبكة إلى (أ) زيادة المعارف والوعي والوسائل على الصعيد العالمي لدعم تهيئة للأراضي لصالح الفقراء تراعي الاعتبارات الجنسانية؛ و (ب) تعزيز قدرة بلدان مختارة على استخدام وسائل لصالح الفقراء تراعي الاعتبارات الجنسانية من أجل تحسين أمن حيازة الفقراء للأراضي.

وتحدد الشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي خمسة مجالات يلزم إيجاد أدوات لتنفيذها، وهي: (أ) الحقوق والسجلات المتعلقة بالأراضي، وتسجيل الأراضي؛ و (ب) التخطيط لاستغلال الأراضي؛ و (ج) الإدارة والتنظيم والمعلومات في مجال الأراضي؛ و (د) وضع القوانين وإنفاذها في مجال الأراضي؛ و (هـ) المحافظة على قيمة الأراضي. وتهدف

الشبكة إلى وضع وسائل لحيازة الأراضي تكون لصالح الفقراء وتراعي الاعتبارات الجنسانية؛ وإطلاق العنان للمبادرات الحالية وتحقيق القيمة المضافة؛ وتوفير البحوث والوثائق ونشرها؛ وتعزيز الشمول العالمي تماشياً مع إعلان باريس بشأن فعالية المعونة الذي وضعته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛ وتحسين أمن الحيازة للفقراء من خلال الحملة العالمية المتعلقة بأمن الحيازة؛ والإسهام في تحقيق الأهداف والغايات المتفق عليها عالمياً. ويمكن الاطلاع على الوسائل المتعددة التي أعدت على موقع الشبكة على الإنترنت. ففي عام ٢٠٠٨ مثلاً، نهضت الشبكة بعملية للقيام، من خلال مناقشة إلكترونية، بوضع معايير لتقييم وسائل استغلال الأراضي المراعية للمنظور الجنساني.

المصدر: <http://www.glt.net>.

باء - سياسات إدارة الأراضي والتخطيط لاستغلال الأراضي

٢٥ - ينبغي أن يأخذ التخطيط لاستغلال الأراضي في الاعتبار الطابع المعقد للتحقيق الفعلي للإدارة والتخطيط المستدامين للأراضي، ولم يعد بالإمكان الأخذ بنهج مجزأ. ويمكن تخفيف حدة التنافس على الأراضي والمياه، وإزالة الأحراج وفقدان التنوع البيولوجي، الذي ينعكس جزئياً في الزيادة الأخيرة في أسعار الغذاء، باعتماد نهج لتخطيط استغلال الأراضي تتسم بالاستدامة. وهناك وعي متزايد بضرورة إيجاد نهج شامل مشترك بين التخصصات للتخطيط لاستغلال الأراضي وإدارتها.

٢٦ - وثمة حاجة ملحة إلى سياسات وخطط عمل وطنية تولي مزيداً من الاهتمام لإدارة الأراضي واستغلالها بما يمنع تدهور الأراضي وفقدان الأراضي المنتجة زراعياً من جراء عمليات من قبيل التحات، والتملح، والتلوث، والتحضر. وينبغي أن تهدف هذه السياسات والخطط أيضاً إلى التخفيف من آثار الكوارث الطبيعية مثل الانهيارات الأرضية، والفيضانات، ونضوب الموارد المائية. وفي هذا السياق، تقوم سياسات تخطيط استغلال الأراضي بدور حاسم في التكيف مع تغير المناخ. فبناء المستوطنات في المناطق المعرضة لآثار تغير المناخ، على سبيل المثال، يمكن منعه عن طريق قوانين التقسيم إلى مناطق. ويكتسي استغلال الأراضي وتخطيطها أيضاً أهمية لمنع تلوث المياه العذبة ومياه المحيطات. وينبغي أن تراعي السياسات السياق الخاص وتلاءم مع الظروف الإيكولوجية والاجتماعية - الاقتصادية والثقافية وتستند إلى القيم الثقافية والنظم المعرفية المحلية.

٢٧ - وينبغي، عند إدخال تغييرات على نظم إدارة الأراضي، أن يولى الاهتمام للفقراء لتمكينهم من القيام بدور حاسم في عملية صنع القرارات. وقد استخدمت بنجاح عدة وسائل لصالح الفقراء. منها ما يلي:

- الإدارة المتكاملة للأراضي والمياه؛
- عكس مسار الاتجاه نحو إزالة الأحراج وإصلاح الأراضي المتدهورة، من خلال برامج الدفع لصالح خدمات البيئة والنظم الإيكولوجية؛
- تعزيز القدرات في مجال إدارة الأراضي وتخطيطها على الصعد الإقليمي والوطني والمحلي.

٢٨ - وأثبتت طرائق وتكنولوجيات جديدة جدواها في ضبط وتقليص تكاليف المعاملات، منها:

- تحسين التحليل الزمني والمكاني للنظم الجغرافية لدعم تخطيط الأراضي وإدارتها؛
- تحسين أساليب تقييم التفاضل بين أشكال استغلال الأراضي؛
- تحسين آليات تقسيم الفوائد بين مستعملي الأراضي؛
- تمكين المجتمعات المحلية بمدى بالمعارف وإتاحة سبل وصولها إلى التكنولوجيات، من قبيل نظم الإنذار المبكر، ونظم دعم القرارات، وحوافز النقل وتنمية الهياكل الأساسية.

٢٩ - وينبغي أن تشمل إجراءات السياسات المحددة لتحسين القدرة المؤسسية والقانونية على التخطيط لاستغلال الأراضي وإدارتها آليات فعالة مشتركة بين القطاعات وبناء القدرات في مجال التخطيط لاستغلال الأراضي على جميع المستويات. وينبغي بوجه خاص التصدي بمهمة للفساد في عمليات إدارة الأراضي. وينبغي أن يراعى في التخطيط لاستغلال الأراضي وإدارتها محاسن ومساوئ الممارسات الحالية في إصدار سندات ملكية الأراضي وتقسيمها إلى مناطق. وتعد أساليب التقييم البيئية على صعيد السياسات والبرامج والمشاريع أساليب مفيدة يسترشد بها صناع القرار ويمكن أن تفيد جميع الأطراف المعنية إذا تمت في سياق يتسم بالدقة العلمية بدعم والتزام من السلطات المعنية. وينبغي أن تسعى عمليات التخطيط لاستغلال الأراضي إلى التمكين من أمن حيازة الأراضي وتجنب النزاعات بشأن الحصول على الأرض واستغلالها. وستناقش مسألة أمن حيازة الأراضي، في ضوء زيادة الطلب على الأرض، بمزيد من الاستفاضة في الفرع التالي من هذا التقرير.

٣٠ - وفي السنوات الأخيرة، بدأ أن تجارة الكربون، والطلب على الأرض من أجل إنتاج الوقود الحيوي وزراعات أخرى وحيدة المحصول، ونمو الاستثمارات المباشرة الأجنبية الواسعة النطاق في مجال الزراعة تزيد من ندرة الأرض وقيمتها الاقتصادية، وكذا من التنافس على الأرض والحصول عليها. وهذه التغيرات قد تكون لها آثار سلبية، من قبيل فقدان المستغلين التقليديين لحقهم في الأرض بدون تعويض أو بتعويض غير عادل. لكنها قد تتيح أيضا فرصا جديدة تجلب الثروة والموارد من أجل الاستثمار العام. وهكذا، فإن التخطيط لاستغلال الأراضي يصير ضروريا لموازنة وتحديد أفضل الخيارات. وينبغي تقييم هذه الخيارات من حيث تطبيقها على مختلف النطاقات الزمنية والجغرافية، مع مراعاة طائفة أصحاب المصلحة إلى جانب أوجه التفاضل الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والآثار الخارجية.

٣١ - ويساعد اتباع نهج تشاركي لتخطيط استغلال الأراضي يشرك جميع الأطراف المعنية على أن يكفل في عملية التخطيط وعملية صنع القرار التي تليها عدم إغفال آراء واحتياجات جماعات مهمة لكنها أقل قوة في كثير من الأحيان من مستغلي الأراضي من قبيل النساء وغير الملاك وجماعات الشعوب الأصلية. ويجب التركيز بوجه خاص على تمكين المرأة الريفية باعتبارها عاملا لتحقيق التنمية الريفية المستدامة. وسييسر جمع وإصدار البيانات الإحصائية المفصلة حسب نوع الجنس بشأن رأس المال البشري والاجتماعي والطبيعي لإجراء المزيد من البحوث وتعزيز الأدلة المروية أساسا المجمع حتى الآن.

٣٢ - وهناك حاجة أيضا إلى آليات لنقل الأدلة المستقاة من البحوث بشأن مؤشرات تدهور الأرض، واتجاهاته، وآثاره والتدابير العلاجية المطابقة لهياكل صنع القرار من أجل الاسترشاد بها في تحديد الأولويات والاستثمارات. وينبغي أن تعزز هذه الإجراءات من قدرات مستعملي الأراضي وقدرات المؤسسات في مجال الإدارة المستدامة للأراضي.

٣٣ - وهناك تزايد مطرد في استخدام نظم تكنولوجيا المعلومات التي حلت محل نظم إصدار السندات اليدوية القائمة على الورق في البلدان الصناعية. ويعد طول عملية إصدار سندات ملكية الأراضي في العديد من البلدان مؤشرا على إمكانية اختزال العمليات وجعلها أقصر وأيسر من أجل تقليص تكاليف المعاملات المرتفعة.

جيم - الوصول إلى الأراضي وتوزيعها وأمن الحيازة

٣٤ - يمثل أمن حيازة الأراضي وتكافؤ فرص الوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية جانبا محوريا في معادلة التنمية المستدامة والحد من الفقر. وسيكون أحد الأدوار الرئيسية المنوطة بسياسات حيازة الأراضي ولوائحها وما يتصل بذلك من عمليات تخطيط هو تهيئة حد أقصى من الفرص لإقامة بيئة تمكينية للنمو الاقتصادي يستفيد منها الفقراء على وجه

التحديد. وينبغي أيضا أن تساهم السياسات والمؤسسات التي تهندي بمبادئ الحكم الرشيد في تسوية النزاعات على الموارد الشحيحة والحد من الضعف تجاه الكوارث الطبيعية وتغير المناخ وانعدام الأمن الغذائي. وتشمل الأمثلة الناجحة عمليات لا مركزية يقودها أصحاب مصلحة متعددون من أجل تمكين المجتمع المحلي وحل النزاعات فيما بين الجماعات المستخدمة للأراضي.

٣٥ - ويلزم أن تستند ترتيبات الحيازة إلى مبادئ الحكم الرشيد (الشفافية والإنصاف والمساءلة واحترام سيادة القانون واتباع نهج تشاركي والحرص على توافق الآراء والفعالية والكفاءة) وحقوق الملكية الرسمية وغير الرسمية القائمة وينبغي أن تسعى تلك الترتيبات إلى تحقيق ما يلي: (أ) تعزيز ضمان حصول المجتمعات المحلية والأفراد على حقوق الأراضي، مع مراعاة حقوق واحتياجات المجموعات المهمشة مثل الشعوب الأصلية والنساء، فضلا عن الحقوق الثقافية والعرفية؛ (ب) إقامة إدارة شفافة للأراضي لتعزيز الاستخدام الكفؤ للأراضي وإدارة الموارد الطبيعية بصورة مستدامة؛ (ج) الحد من الإجحاف والفساد.

٣٦ - وثمة حاجة إلى نهج مناصرة للفقراء في مجال الأراضي. لا سيما أن الاعتراف بالحقوق العرفية يعتبر في الغالب أحد التدابير المناصرة للفقراء. ويمكن أن تسجل الحقوق العرفية مباشرة دون تحويلها إلى أشكال مستقدمة من حيازة الأراضي في كل من أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وموزامبيق. ولزيادة تعزيز الجهود المناصرة للفقراء، أنشئ الائتلاف الدولي للأراضي كتحالف عالمي لمنظمات المجتمع المدني والمنظمات الحكومية الدولية العاملة من أجل تعزيز وصول الفقراء إلى الأراضي وتحكمهم فيها بصورة مضمونة ومنصفة، عن طريق الدعوة والحوار وبناء القدرات. ويهدف هذا التحالف إلى تمكين الفقراء في المناطق الريفية بسبل منها زيادة فرص حصولهم على الأصول المنتجة وزيادة مشاركتهم المباشرة في عمليات اتخاذ القرار على كافة الصعد بشأن المسائل التي تمس أسباب رزقهم وتسعى مبادرة الإبلاغ عن الأراضي التابعة للائتلاف إلى دعم التعاون بين المجتمع المدني والمنظمات الدولية والحكومات للنهوض برصد المسائل المتعلقة بحقوق ملكية الأراضي وتقييم السياسات العامة للأراضي.

٣٧ - وجرى تطبيق السياسات العامة التي تعتمد كثيرا على قوى السوق لإعادة توزيع الأراضي لكن نجاحها كان محدودا في تحقيق أهدافها بزيادة الإنتاجية في ذات الوقت الذي تضمن فيه إعادة توزيع الأراضي. وفي ضوء هذه الدروس المستفادة، يجري الترويج لنهج جديد لإعادة توزيع الأراضي، يتم في ظله النهوض بصغار المزارعين وتعزيز استخدام القدرات الإنتاجية للأراضي إلى جانب مبادئ الإشراف السليم على الأراضي. ويمكن أن

تترتب على حفظ الأراضي والتنوع البيولوجي آثار إيجابية جدا في النظام الإيكولوجي والتنمية الاقتصادية، لو أصبحت فرص كسب العيش المستدامة عنصرا قويا من عناصر مجهودات الحفظ. وفي إطار تنفيذ سياسات إعادة توزيع الأراضي، فإن إشراك كافة أصحاب المصلحة الذين تمسهم المسألة أمر جوهري لإنجاحها.

٣٨ - وتعد مؤسسات تسجيل الأملاك والسجل العقاري من الأركان التي تقوم عليها أي سوق للإسكان تؤدي وظائفها، لأنها تتيح للحكومة والوكلاء الخصوصيين معلومات أساسية للدخول في معاملات اقتصادية. وتمثل أيضا كفاءة التسجيل شرطا لازما لضمان أمن الحياة وتعزيز تطوير الائتمان العقاري. كما أن إجراءات التسجيل الموثوقة والشفافة عوامل مهمة لكفالة استثمارات القطاع الخاص. وفي الوقت نفسه، فإن تسجيل الأراضي يشكل أساسا لتحديد الضريبة على القيمة العقارية. وينبغي أن يراعي إعداد هذه الضريبة اتباع نهج مناصر للفقراء وأن يتضمن مجازاة للإدارة العقارية المستدامة. وباستطاعة الإيرادات المتأتية من هذه الضريبة أن تسد تكاليف الهياكل الأساسية ويستفيد منها بالتالي مستعملو الأراضي.

٣٩ - وقد لا تتلاءم الأشكال التقليدية لاستخدام الأراضي، مثل الرعي المفرط والنظم المجتمعية لاستخدام الأراضي، مع حقوق الملكية الخاصة للأفراد. وفي الكثير من الأحيان، تم على مر القرون تطوير نظم استخدام الأراضي هاته لتتكيف مع نظامها الإيكولوجي، وهي الآن مهددة بتزايد السكان والسياسات العامة التي لا تراعي الظروف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والمؤسسية والثقافية. ويلزم توفير إطار لأنواع الاستخدامات التقليدية للأراضي من شأنه أن يثني عن الإفراط في الاستخدام عن طريق إتاحة محفزات للاستخدام المستدام للموارد العقارية المتوافرة. ومن أمثلة التدابير التي تتيح محفزات لحفظ الخدمات البيئية، هناك برنامج دفع الخدمات البيئية في كوستاريكا، الذي وضع آليات لتحميل تكاليف الخدمات البيئية، لا سيما المياه، على المستعملين المستفيدين من الخدمات.

٤٠ - وللأرض أيضا دور مهم في الهوية الثقافية للناس. وثمة حاجة إلى نهج بديلة لبرامج سندات الملكية العقارية التقليدية الرسمية من أجل كفالة فرص فقراء المزارعين في الحصول على الأراضي ورغم أن الحقوق العرفية للملكية الأراضي تختلف عن الحقوق القانونية من حيث منشئها وأشكال توثيقها، فإنها قد تتساوى من حيث الأمان. وتحتاج الخيارات المتاحة للاعتراف القانوني بالحقوق العرفية للملكية الأراضي إلى مزيد من التقييم. وتتيح الجهود المبذولة للاعتراف بالحياة العرفية وتدوينها فرصة لتصحيح الجوانب السلبية من قبيل الاستبعاد على أساس نوع الجنس وكذا فيما بين الأجيال. ومن الضروري وضع سياسات

منصفة وتوافقية وأطر قانونية جديدة متسقة شاملة لعدد متنوع من أشكال الحيازة التي تضمن حقوق الملكية للأغنياء والفقراء على حد سواء، وتعترف بالحقوق الثانوية والجماعية.

٤١ - ويتطلب ضمان حصول المشردين على الأراضي وعدم تشويشهم على مستعملي الأراضي الآخرين قيام مؤسسات كفؤة وفعالة. وثمة حاجة، لا سيما في حالات ما بعد النزاعات، إلى توفيق المصالح المختلفة في الأراضي وكفالة تخصيص الأراضي بصورة منصفة ومنع تجدد النزاعات. ويمثل توزيع الأراضي أيضا عاملا مهما في منع نشوب النزاعات وتسويتها.

٤٢ - وثمة احتياجات أساسية لتوسيع نطاق تغطية نظم السجل العقاري وإجراءات تسجيل الأراضي وتوثيقها بصورة ميسورة، لا سيما في أنحاء من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية. وهناك اتجاه عالمي لإدماج رسم الخرائط والسجل العقاري ونظم التسجيل في وحدة مركزية واحدة. وقد تبين أن إجراءات التسجيل المبسطة والشفافة وغير المكلفة عامل فاعل في خفض التكاليف التي يتكبدهافرادى العملاء. وفي البلدان الأكثر تقدما من الناحية الاقتصادية، يجري باستمرار تحديث نظم التسجيل عن طريق إدخال التكنولوجيات الرقمية، وتحقيق درجات تعقيد أكبر نتيجة لتحسن الجهود المبذولة نحو الحكومة الإلكترونية. فبإمكان التكنولوجيات الإلكترونية أن تيسر إقامة بورصات للعقارات وتحسن استقرار التسجيل العقاري في الأجل الطويل. بيد أن معوقات من قبيل تكاليف الاستثمار الأولية والقدرة على تعهّد مثل هذا النظام تشكل معوقات حقيقية أمام التطبيق على قاعدة واسعة، لا سيما في البلدان النامية.

٤٣ - وأصبحت أيضا طرائق تجميع الأراضي أكثر تطورا عن طريق إدخال نظم المعلومات الجغرافية التي تمكن الحكومات من استخدام طرائق شاملة لتجميع الممتلكات، ومن ثم يتسنى لها تحسين إعداد الضرائب على الممتلكات في القطاع العقاري. ومع ذلك، ففي العديد من البلدان، تملك الحكومة مساحة واسعة من الأراضي لم تخصصها للاستعمال الأكثر إنتاجية وكفاءة.

٤٤ - ويمكن تقليص ازدواجية الوظائف في الوكالات الحكومية وتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بل يمكن أن يشترك القطاع الخاص في بعض البلدان في العمليات الإدارية. وقد تساعد هذه التدابير على الحد من الطلب على الموارد العامة وميزانية الدولة. وفي الوقت نفسه، فإن القطاع الخاص قد يستفيد من نظام إداري يتسم بكفاءة أكبر وشفافية أكثر.

٤٥ - وفي العديد من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، حققت الحكومات قدرا من النجاح في تشجيع خصخصة العقارات، لكن تحديد الهياكل الأساسية الإسكانية ظل متأخرا في أغلب الأحيان. وكان التفاوت الكبير في نوعية المساكن في المناطق المشتركة الملكية ناتجا عن: (أ) مخلفات متوارثة من المساكن غير المربحة في يد الحكومات المحلية؛ (ب) الخصخصة المفاجئة للوحدات السكنية التي كانت مربحة فعلا في الماضي؛ (ج) عدم كفاية الإدارة والتشريع. وفي أوروبا الغربية على سبيل المثال، حُلّت المسألة عن طريق سنّ تشريع ينص على التزامات محددة لمختلف القطاعات في السوق العقارية.

٤٦ - ويشكل تكاثر المستوطنات غير الرسمية تحديا ستستمر جميع البلدان في التأثر به بسبب زيادة التكامل الاقتصادي. ويعد منع قيام مستوطنات غير رسمية في المستقبل أمرا حاسما، يمكن تحقيقه عن طريق جملة أمور منها الإدارة العمرانية المستدامة والتخطيط المكاني. ويمثل أيضا تدارك أوجه التفاوت الاجتماعي، المتصل بعدم المساواة في التوزيع المكاني للثروة، شرطا أساسيا لأي نهج مستدام يتبع لرفع هذا التحدي. وفي الأجل القصير، ستشمل الحلول المقدمة للمستوطنات القائمة، في أغلب الأحيان، إجراءات قانونية لتنظيم المستوطنات غير الرسمية والارتقاء بها، لكن سيلزم أيضا أن ينظر بعناية في خطط إعادة الاستيطان وتقييمها.

ثالثا - تعزيز إطار التنفيذ

٤٧ - ستتطلب في أغلب الأحيان ممارسات الإدارة العقارية الجيدة اتباع نهج متكاملة لمواجهة التحديات المتعلقة بالجوانب القانونية والمالية والمؤسسية والتقنية لإدارة العقارية. وتترتب على تقييم استخدام الأراضي آثار في مجالات أوسع مثل الإسكان الاجتماعي وكفاءة الطاقة أو التخطيط المكاني التي سيلزم النظر فيها. وما لم يتم التقيد بمبادئ توجيهية شاملة، سيكون ثمة خطر بأن تؤدي الحلول المتعلقة بأحد التحديات إلى خلق مصاعب في مجالات أخرى. ومن شأن التقييم الدينامي للآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي قد تترتب على مختلف أنواع استخدام الأراضي وتدابير استصلاح الأراضي أن تساعد على دفع عجلة التقدم المحرز فعلا في مجال السياسات المتعلقة بالتخطيط المكاني

٤٨ - ومن الجوهرى، في ضوء الأزمة الغذائية التي نشبت في الآونة الأخيرة، اطلاع عامة الجمهور وجهات تقرير السياسات على السياق البيئي الذي يمكن أن يتحقق في ظلّه الإنتاج الغذائي المستدام. ومن اللازم أن تجري مناقشة التحديات الرئيسية التي تواجه الإنتاج الغذائي في الوقت الراهن وفي المستقبل، في سياق التنمية المستدامة، حيث ثبتت فائدة ذلك في تحديد الخيارات المستدامة للحفاظ على القدرات الإنتاجية للموارد الأرضية مع ضمان الأمن

الغذائي في الوقت نفسه. وينبغي أن يكون هذا النهج متجاوبا مع تغيرات الأنماط المناخية والاجتماعية الاقتصادية، بما في ذلك الجوانب الإنسانية وأوجه ضعف الفقراء.

الإطار ٣

مبادرة سياسات الأراضي

انطلقت عملية مبادرة سياسات الأراضي في عام ٢٠٠٦ على يد تجمع من ثلاث منظمات لعموم أفريقيا بينها الاتحاد الأفريقي ومصرف التنمية الأفريقي ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا. ومسوغ هذه المبادرة هو أن ٦٠ في المائة من السكان الأفارقة يكسبون قوتهم ودخلهم أساسا من الزراعة والأنشطة المرتبطة بها. وهكذا، فقد جرى الاعتراف بمسائل الأراضي كعنصر رئيسي في صياغة السياسات الإنمائية في أفريقيا. وكذلك، يشكل كل من النمو السكاني والهجرة والتحضر تحديات لدى توافر الأراضي. وتعكف المبادرة على إعداد إطار ومبادئ توجيهية بشأن سياسات الأراضي، مشفوعة بمبادئ توجيهية لدعم البلدان الأفريقية كي تضطلع بإصلاحات لسياسات الأراضي وتسخرها لصالح الحد من الفقر وتحقيق السلام والأمن، فضلا عن بلوغ أهداف التنمية المستدامة.

٤٩ - وعلى نحو ما ناقشه تقرير الأمين العام عن التصحر (E/CN.17/2009/7)، فإن خطة وإطار العمل الاستراتيجيان للسنوات العشر لتعزيز تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر (٢٠٠٨-٢٠١٨) اللذين اعتمدهما مؤتمر الأطراف في دورته الثامنة (انظر ICCD/COP(8)/16/Add.1، المقرر ٣، المرفق) يمثلان التزاما متجددا بالاتفاقية. ومن شأن ترتيب أولويات الاستثمارات في الأراضي والإدارة المستدامة للأراضي لمنع تدهور الأراضي والتصحر والتغلب عليهما، أن يساهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وبالنظر إلى أهمية المسائل المتعلقة بالأراضي، يلزم أن تشارك كيانات الأمم المتحدة من داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها في تقديم الدعم بصورة تعاونية للتصدي الفعال لتدهور الأراضي والآثار الشاملة المترتبة عليه.

٥٠ - وتتسم خطط العمل الوطنية لمكافحة تدهور الأرض وحفظ التنوع البيولوجي والمناخ بعدم الاتساق عادة مع الاستراتيجيات المتعلقة بها مثل الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة وورقات استراتيجيات الحد من الفقر. وهكذا، يكون تنفيذها الفعلي محدودا. وقد

جرى إقرار العلاقة المباشرة بين تدهور الأراضي وحفظ التنوع البيولوجي وتغير المناخ والإدارة المستدامة للأراضي كبرنامج تشغيلي رئيسي لمرفق البيئة العالمية، الذي يروج لنهج برنامجي بوسائل منها على سبيل المثال برنامج الاستثمار الاستراتيجي لإدارة المستدامة للأراضي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى التابع لأرض أفريقيا، وبرنامج الاستثمار الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا. والهدف المتوخى هو تجاوز العقبات والمعوقات والترويج لاعتماد الإدارة المستدامة للأراضي على نطاق واسع.

٥١ - وتتطلب أيضا معالجة المسائل المتعلقة بالأراضي فهما جيدا للبيئة القانونية والمؤسسات التنظيمية التي تضطلع بدور مهم في التنمية الاقتصادية. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، اتفق أعضاء مجموعة العشرين على تعزيز الأنظمة القانونية التنظيمية لكفالة أن "تخضع الأسواق المالية والمنتجات والمشاركين للتنظيم أو الإشراف، حسب ما تقتضيه ظروفها"^(١٢) ورهنا بمدى التطور الاقتصادي، فإن اتخاذ تدابير مختلفة ضروري لتطبيق أسواق الإسكان وتحفيزها. ويشكل وجود نظام قانوني متين يضمن حقوق الملكية وحرية التعاقد، فضلا عن آليات لمكافحة الغش والفساد، ركنا مهما لأية أسواق للإسكان. وفي أقل البلدان نموا، ينبغي أن يكون توفير الخدمات الأساسية من قبيل مياه الشرب والمرافق الصحية والكهرباء، على قدر كبير من الأهمية وتقوم المناطق الأكثر تقدما بوضع نظم حديثة للإشراف على سلامة المصارف والضمانات المتاحة للدائنين والإجراءات الفعلية لتزاع الملكية.

٥٢ - ولا يؤثر ضعف القدرات المؤسسية في مستوى الشفافية في قطاع الإسكان فحسب، بل قد يكون أيضا عائقا أمام تطور القطاع الخاص، ومانعا لتنويع الاقتصاد وثمة حاجة جوهرية لقيام نظام عدل مستقل ووجود موظفي خدمة مدنية مقتدرين من أجل ضمان الشفافية. والشفافية شرط أساسي أيضا لوجود سياسات منصفة، وتظل أمرا حيويا بالنسبة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر الطويل الأجل. ومن اللازم أيضا تعزيز الإصلاحات المؤسسية للنهوض بالجوانب المالية والتقنية للإسكان الاجتماعي، وتشجيع طرائق تجميع الأراضي التي تتسم بالوضوح والفعالية، وإقامة مشاريع تمويل صغيرة لمساعدة الفقراء. وتظهر الأحداث الجارية التي تؤثر في سوق الإسكان أن ثمة علاقة ربط واضحة بين غموض اللوائح المنظمة للأسواق المالية وتضخم أسعار السكن.

٥٣ - ويتوقف تخطيط موارد الأراضي وإدارتها بفعالية على معرفة البلدان لتغيرات استخدام الأراضي وحالة تلك الموارد والنظم الإيكولوجية والاتجاهات التي تسلكها. وتتوفر مبادئ

(١٢) إعلان مؤتمر القمة حول الأسواق المالية والاقتصاد العالمي، الفقرة ٩، المتاح في الموقع التالي:

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/11/20081115-1.html>

توجيهية وأدوات متنوعة لمساعدة البلدان على تقييم موارد الأراضي وتخطيط استخدامها استخداماً رشيداً (من قبيل نظام منظمة الأغذية والزراعة لتحديد المناطق الزراعية الإيكولوجية، والمبادئ التوجيهية لتقييم الأراضي وتخطيط استخدامها). وتعكف منظمة الأغذية والزراعة حالياً على وضع طرائق وأدوات لتقييم مدى تدهور التربة على الصعد العالمية والوطنية والمحلية وإقرارها بالتعاون مع ستة بلدان رائدة ومؤسسات شريكة في إطار مشروع تقييم تدهور التربة في الأراضي الجافة. وسيتم، في إطار هذا المشروع أيضاً، تنمية القدرات التدريبية الإقليمية من أجل تعزيز استخدامها من جانب البلدان والشركاء في التنمية^(١٣). وتتعاون أيضاً وكالات منظومة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها واتفاقياتها مع هيئات البحث والمشاريع البحثية التي تعمل على وضع أساليب وأدوات لرصد وتقييم موارد الأراضي باستخدام نظام الاستشعار من بعد. ومن بين الأمثلة على هذا التعاون: مشروع ”دراسة حالة التربة بالاستشعار“ الذي ينفذه المركز العالمي للحراثة الزراعية^(١٤)؛ و ”مؤشرات تدهور التربة“ في إطار مشروع ديزرت لنكس^(١٥)، ومشاريع ”ديزاير“^(١٦)؛ إضافة إلى مشروع رصد أثر تطبيق الممارسات المستدامة في إدارة الأراضي المنفذ في إطار الدراسة العالمية لنهج وتكنولوجيا الحفظ^(١٧). وهذه المشاريع، التي توفر بيانات ومعلومات عن النظم الإيكولوجية واستخدام الأراضي ومواردها، لها أهميتها الأساسية من أجل وضع دراسات وسيناريوهات منظورية على المستويين الإقليمي والوطني. ويمكن للنماذج التي توضع أن ترشد عملية صنع القرارات بشأن التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره؛ وبشأن تنمية الأراضي من أجل الوقود الأحيائي؛ وتخطيط وتنظيم التوسع الحضري وتنمية الأراضي الرطبة؛ وتوفير معرفة معمقة بكيفية إدارة مستجمعات المياه والسهول الفيضانية على نحو مستدام.

٥٤ - وعلى المستوى الوطني، يتعين إدماج عملية التغير المؤسسي التدريجي لوكالات قطاع الأراضي وتنفيذها في إطار عمليات إصلاح القطاع العام الأوسع نطاقاً. ويجب، في هذا الصدد، تقوية مؤسسات إدارة الأراضي في تقديم خدماتها ومنحها المرونة لاسترداد تكاليفها الإدارية والتقنية من المستعملين القادرين على الدفع. ويجب تحقيق اللامركزية في إدارة

(١٣) <http://www.fao.org/nr/lada/>

(١٤) <http://www.worldagroforestrycentre.org/sensingsoil/index.html>

(١٥) مكافحة التصحر في بلدان أوروبا المتوسطية: ربط أصحاب المصلحة بالعلم، <http://www.kcl.ac.uk/projects/desertlinks/>

(١٦) <http://www.desire-project.eu/>

(١٧) التصحر والحد منه وإصلاح الأراضي، <http://www.wocat.org/>

الأراضي وتقديم المساعدة التقنية المناسبة وفي مجال بناء القدرات إلى البلدان والسلطات المحلية في المنطقة. ويجب تحديد أدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة المعنية بالأراضي تحديداً واضحاً.

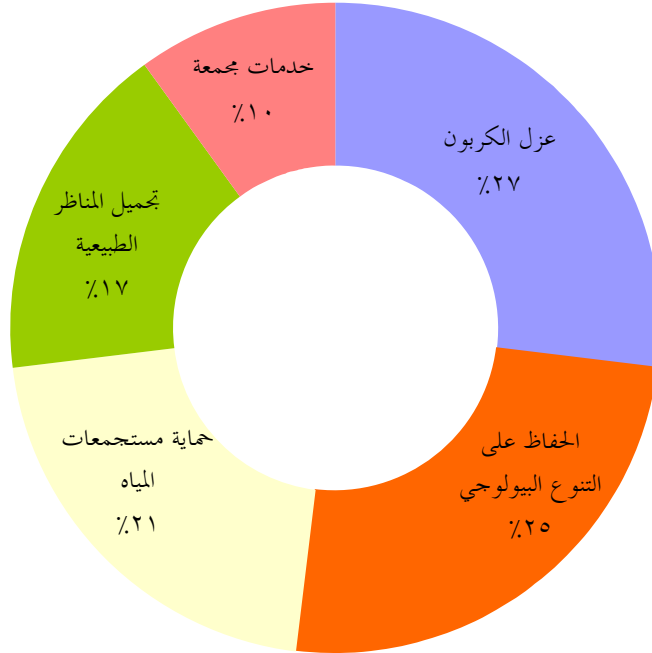
٥٥ - ويلزم توفير التمويل لتغطية التكاليف الأولية لبدء التشغيل، والتي غالباً ما تفوق إمكانيات صغار المزارعين، لشراء تكنولوجيات الإدارة المستدامة للأراضي والتحول إلى ممارسات الإدارة المستدامة للأراضي. ويجب توفير المساعدة التقنية كمكمل للتمويل من أجل كفاءة بناء القدرات للاستفادة المثلى من المبالغ المتاحة وتجنب أوجه القصور السابقة. وينبغي أن تعزز المساعدة المقدمة من قدرة الفئات المهمشة على الوصول إلى الأراضي وفرص ممارستها لأنشطة مستدامة لكسب العيش، كما ينبغي لها أن تقوي دور المرأة في صنع القرارات المتعلقة بإدارة وتخطيط الأراضي، وقدرتها على الوصول إلى الأراضي. وعموماً، يتزايد الإقرار بضرورة تخصيص قدر أكبر من المساعدة الإنمائية الرسمية لقطاع الزراعة ولصغار المزارعين بوجه خاص^(١٨).

٥٦ - وحسبما جرت مناقشته آنفاً، فقد قدمت حوافز مالية من أجل حفظ موارد الأراضي وجعل المعنيين مسؤولين عن الخدمات الواجب تقديمها. وتزايد استخدام الأدوات المبتكرة في معالجة تدهور الأراضي وأسبابها الجذرية، على النحو الوارد بيانه بالتفصيل في الشكل الثالث المتعلق بالدفعات لخدمات البيئة/النظام الإيكولوجي. ويجب تعزيز هذا الاتجاه الإيجابي سعياً نحو الإقرار بقيمة الإدارة المستدامة للأراضي، والحفاظ على التنوع البيولوجي وعزل الكربون.

(١٨) البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠٠٨: الزراعة من أجل التنمية (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ٢٠٠٧)، متاح على الموقع: <http://econ.worldbank.org/wdr/>.

الشكل الثالث

الدفعات المقدمة لقاء خدمات النظام الإيكولوجي للغابات حسب الخدمة



المصدر: لاندليل ميلز آند بوراس (٢٠٠٢)، ”اتجاهات التنمية المستدامة ٢٠٠٨-٢٠٠٩“، الصفحة ٢٤.

ملاحظة: يستند تصنيف الدفعات إلى ما مجموعه ٢٨٧ حالة.

٥٧ - ولا يزال من بين الأولويات تسريع الجهود لبناء القدرات في المجالات التالية لإدارة الأراضي: (أ) حيازة الأراضي وإدارتها؛ (ب) تخطيط استخدام الأراضي؛ (ج) الإدارة المستدامة للأراضي، مع التركيز على نهج النظم الإيكولوجية المتكاملة. وقد ثبت أن عملية بناء قدرات المؤسسات المحلية والوطنية تعزز أوجه التآزر بينها وتزيد من أثرها.

٥٨ - وللتشقيف أهميته في تحقيق الاستفادة من المعرفة ومواءمتها وتوسيعها. ويمكن للمعارف المتعلقة بالشعوب الأصلية أن توفر مدخلات هامة في سبيل التصدي لتحديات اليوم. وفي الوقت نفسه، يمكن للاستنتاجات التي تخرج بها الدراسات الحديثة أن تساعد على مواءمة منظومة معارف الشعوب الأصلية للتصدي لتحديات اليوم. فتطبيق أفضل الممارسات

بمشاركة اجتماعية هو مفتاح تحقيق الفعالية في تعزيز مسائل الإدارة المستدامة للأراضي والمياه، ومكافحة التصحر والتخفيف من آثار الجفاف.

٥٩ - وتعالج مسألة أمن المياه، كمسألة شاملة، الاحتياجات الأساسية مثل الأمن الغذائي، والقضاء على الفقر والتكيف مع تغير المناخ. ولهذا فإن سياسات المياه مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالسياسات والاستراتيجيات المعنية بالزراعة وإدارة الأراضي المستدامين. وهناك حاجة إلى إعادة فحص الدور، المقيد والتمكيني في آن معاً، الذي تؤديه المياه في حياة البشر وأسباب معيشتهم وذلك من خلال النظر في جوانب "الأمن المائي". ويجب أن يقوم هذا النظر على الرؤى المتعلقة بسياسات المياه ومفاهيم الأمن البشري. وينبغي للسياسات المتعلقة بإدارة موارد المياه أن تزيل وتخفف من أثر الحواجز والمخاطر المتصلة بالمياه مثل انخفاض مستوى الوصول إلى المياه عن الحد اللازم لاستدامة حياة البشر، والوصول إلى مياه ذات نوعية سيئة، ومحدودية الموارد المائية اللازمة للنشاط الإنتاجي الأساسي، والصدمات الناتجة عن حالات الجفاف والفيضانات. كما ينبغي لهذه السياسات أن تسعى إلى تحقيق الإمكانات القصوى للمياه في مجال استحداث الإنجازات البشرية، وزيادة توسيع نطاق القدرات البشرية عن طريق إنتاج الغذاء وتوليد الطاقة.

٦٠ - وفي ظل خلفية من ازدياد أسعار الوقود والأغذية، هناك الآن إقرار واسع النطاق بالضرورة المتمثلة في ضمان الأمن الغذائي لملايين البشر باعتبارها إحدى المسائل المعقدة في مجال التنمية الزراعية، بما في ذلك إدارة الموارد ووضع تدابير موجهة بصورة جيدة نحو الحماية الاجتماعية وصياغة سياسات تجارية متأنية. فالسياسات المناسبة ضرورية لكفالة استخدام الموارد الطبيعية على نحو يتسم بالكفاءة من الناحية الإيكولوجية من أجل تحقيق تنمية اقتصادية - اجتماعية شاملة للجميع ومستدامة. ويعد توفر موارد مياه يمكن الاعتماد عليها أمراً حاسماً من أجل إنتاج الأغذية، وزيادة المردود، وتقليل المخاطر الزراعية، وتحقيق استقرار في إيرادات المزارع. ويؤثر مدى توفر مصادر المياه وإمكانية الاعتماد عليها على الأمن الغذائي، ولكن "المعادلة" التي تربط الغذاء بأمن المياه ليست معادلة خطية وتعوزها الشفافية، إذ تضطلع عوامل خارجية، مثل العلاقة القائمة بين مستخدمي المياه وحقوقهم في استخدامها، بدور هام في تحديد الروابط بين المياه والغذاء. وخلال السنوات الماضية، تعرض القطاع الزراعي، في العديد من البلدان، للإهمال، وساد تطبيق سياسات مشكوك فيها تتعلق بالإعانات والضرائب، في حين هُملت الإدارة المستدامة للموارد المائية في البرامج الوطنية. وبات من الملح أكثر من أي وقت مضى إعادة وضع أطر مؤسسية قانونية مناسبة تشجع على إدارة سليمة للمياه وتساعد على رفع إنتاجية الأراضي مما يعزز الأمن الغذائي.

٦١ - وشرعت مناطق عديدة في إنشاء مراكز الخبرة الرفيعة في مجال سياسات الأراضي وحيازتها وإدارتها بغية توفير المعلومات والخبرات اللازمة لتنفيذ سياسات جديدة متعلقة بالأراضي وإنشاء مؤسسات معنية بالأراضي لدعم التنمية الاقتصادية وتحديد نظم الحوكمة في القرن الحادي والعشرين. فعلى سبيل المثال، تجري حالياً مناقشة فكرة وضع إطار يشمل عموم أفريقيا يعنى بالسياسات المتعلقة بالأراضي وعمليات الإصلاح الزراعي بهدف تقوية القدرات في مسائل السياسات ذات الصلة.

رابعاً - سبل المضي قدماً

٦٢ - هناك منافسة قوية ومتزايدة نتيجة للنمو السكاني والاقتصادي، وتوسع المستوطنات والبنية التحتية، ونمو السياحة وإنتاج الطاقة الأحيائية والجهود المبذولة لتعزيز التنمية الزراعية. وتستدعي هذه المنافسة اتخاذ إجراءات تعالج الجانبين المتعلقين بتخصيص الأراضي وتخطيطها وإدارتها وهما الإنصاف والكفاءة. وللتعويض عن قلة الأراضي المتوفرة، يجب توجيه الجهود نحو تعزيز إنتاجية الأراضي ولا سيما في الدول الجزرية الصغيرة النامية.

٦٣ - وتأمين حيازة الأراضي والوصول العادل إليها وإلى الموارد الطبيعية أمر حاسم في تحقيق التنمية المستدامة والحد من الفقر. وفي هذا الصدد، توفر السياسات التي تشجع على منح حقوق في الأراضي أو منح عقود طويلة الأجل فرصاً لتعزيز الممارسات المستدامة في استخدام الأراضي. ويجب أن تسترشد الإنشاءات الجديدة للبنية التحتية المفضية إلى إعادة توطين أصحاب الأراضي التقليديين بتحليلات جدوى سليمة، تراعى فيها الاعتبارات الاجتماعية والسياسية إلى جانب معايير التنمية المستدامة.

٦٤ - ويمكن لتنفيذ سياسات فعالة للإصلاح الزراعي أن يمهّد الطريق أمام تقليص التفاوت الاجتماعي في مجال الوصول إلى الأراضي، والمساهمة أيضاً إلى حد كبير في الحد من الفقر في المناطق الريفية وحفز النمو الاقتصادي في الاقتصاديات الريفية، والحد من الهجرة من الريف إلى المدينة. إلا أنه من المهم أن تسهم تلك الإصلاحات في مجال السياسات، فضلاً عن تحقيق أهدافها المنشودة، في حماية موارد الأراضي من التدهور. وإشراك أصحاب المصلحة بفعالية في كافة مستويات وضع السياسات المتعلقة بالأراضي وإدارتها وتنفيذها سيكفل شعورهم بملكية تلك السياسات على المستوى المحلي وسيكفل تنفيذها تنفيذاً أميناً.

٦٥ - وتبين نماذج توزيع الأراضي وإدارتها من حيث فعاليتها الاجتماعية والاقتصادية. ويعزى هذا التباين بصورة أساسية إلى الخلفية الاجتماعية - الاقتصادية للمجتمع والتقاليد الثقافية السائدة فيه والمنظورات التاريخية المتعلقة باستخدام الأراضي وإدارتها. ويبرز هذا الأمر

ضرورة استكشاف نهج جديدة ومبتكرة لإيجاد حلول لمسائل الأراضي في البلدان التي تنعم بالسلام وفي تلك التي تشهد حالات نزاع أو حالات ما بعد النزاع. وتحقيق تنسيق جيد وتفاعل متواصل فيما بين الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية وفيما بين جميع القطاعات أمر حاسم من أجل ضمان أمن حيازة الأراضي لتعزيز إدارة وتخطيط مستدامين للأراضي.

٦٦ - ويلزم إجراء تحسينات للقدرات في مجال الإدارة الرسمية للأراضي والترتيبات العرفية لحيازتها بغية تفادي النتائج السلبية لنظم الإدارة الرديئة أو الحد منها. وقد تأتي تلك التحسينات على شكل توفير حماية مناسبة للحقوق في الأراضي، وتقديم حوافز للاستثمار في إدارة الأراضي، وتعزيز القدرات التقنية والمؤسسية للإدارات العامة المعنية بالأراضي، وتحسين جودة البيانات ونظم إدارة المعلومات. وعند تنفيذ إصلاحات في السياسات، يجب إيلاء الأولوية لتعزيز اعتماد نهج مراعية لمصالح الفقراء تسعى بجد إلى إشراك وتمكين فئات المجتمع الضعيفة ولا سيما النساء والشعوب الأصلية. وتشير الشواهد المتاحة إلى ضرورة تمكين المرأة من استغلال موارد الأراضي استغلالاً كاملاً.

٦٧ - والإدارة المستدامة للأراضي أمر حاسم من أجل تفادي تدهور التربة واستصلاح ما تدهور منها لاستخدامها في الإنتاج وحصد فوائد الخدمات الحاسمة المقدمة للحفاظ على النظام الإيكولوجي وحماية التنوع البيولوجي. كما أنها تساعد على الحد من تغير المناخ والتكيف معه. ويتطلب التكيف مع تغير المناخ، الذي يشمل ظواهر مناخية شديدة ومفاجئة، تنفيذ خيارات مناسبة للاستجابة، كالححد من المخاطر وتعزيز قدرات الأشخاص المعرضين للخطر على التعامل معها. ومن الضروري أن تنطوي هذه الخيارات على سبل التكيف الطويلة الأمد مع نظم وآليات استخدام الأراضي بطريقة مرونة نظم كسب الرزق. ويجب تشجيع استخدام المعارف المحلية التي يمكنها توفير رؤية متعمقة لتقنيات تكيف مشهود لها والإسهام في تصميم نظم إنذار مبكر بشأن الظواهر المناخية الشديدة. وفي الوقت نفسه، يمكن للنهج البحثية والمبتكرة (كتدابير تعزيز نظم كسب الرزق ونظم الإنذار المبكر) أن تسهم نحو تعزيز تدابير الحد من المخاطر وتقليل مدى ضعف القدرة على كسب الرزق في حالات الظواهر المناخية الشديدة.

٦٨ - وتتوافر بالفعل أدوات وتكنولوجيات إدارة الأراضي بكفاءة، لكن ما يلزم هو تعزيز تكييفها وتوسيع نطاق تطبيقها. ويمكن لعدد كبير من سبل رزق البشر والنظم الإيكولوجية أن يستفيد من تلك الأدوات والتقنيات نظراً لتعدد الفوائد التي تنتج عنها. فعملية عزل كربون التربة، على سبيل المثال، قدرة كبيرة على زيادة محتوى التربة من الكربون وعلى تحسين تنوعها البيولوجي وخصوبتها وقدرتها على تخزين المياه وبالتالي زيادة إنتاجية التربة

الزراعية. ومع ذلك، فإن تعميم نهج الإدارة المستدامة للأراضي والتوسع في تطبيقها يحتاج إلى الدعم من خلال حشد إرادة سياسية قوية وموارد مالية.

٦٩ - وينبغي للسياسات والإجراءات، كدفع مقابل خدمات النظام الإيكولوجي، أن تعزز النهج المتوازنة للنظام الإيكولوجي التي تستعين بخدمات النظام الإيكولوجي وتساهم في الحفاظ على وظائفه. وسيلزم وضع سياسات مشاهمة للحفاظ على الموارد المشتركة (مثل الغابات والأراضي الرطبة وموارد المياه في البحيرات وأحواض الأنهار والمحيطات).

٧٠ - وينبغي للجهود المبذولة في مجال بناء القدرات ونقل التكنولوجيا أن تشجع سكان المناطق الريفية وتمكنهم من توجيه إجراءاتهم لتصب في إطار نهج الإدارة المستدامة والمتكاملة للأراضي. وتحقيقاً لهذا الهدف، يجب على السياسات والمؤسسات أن تكفل الوفاء بصورة مستدامة بالاحتياجات المتزايدة والمتنافسة للحصول على الأراضي والمياه، وأن تدعم، في الوقت نفسه، التنمية النشطة والمنصفة للقطاع الزراعي والقطاع غير الزراعي في المناطق الريفية.