A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/42/501
2 September 1987
ARABIC
ORIGINAL : ENGLISH

الدورة الثانية والاربعون
البند ٨٣ (و) من جدول الاعمال المؤقت*

التنمية والتعاون الاقتصادي الدولي

التصحر والجفاف

تنفيذ وتمويل خطة العمل لمكافحة التصحر

تقرير الامين العام

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	١ - ٥	٢
ثانيا - معلومات أساسية : الدراسات الثلاث التي أعدها الخبراء	٦ - ٢٢	٤
ثالثا - اعتبارات أخرى	٢٣ - ٤٥	١٢
رابعا - الاستنتاجات	٤٦ - ٥٢	٢١
المرفق : المسؤولون والخبراء الرفيعو المستويالذين استشارهم المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة في اعداد دراسته		٢٣

* A/42/150.

87-20173 ٥٥٩٣٩

Digitized by UNOG Library

أولا - مقدمـــة

١ - قررت الجمعية العامة ، في جملة أمور ، في قرارها ١٩٨/٤٠ ألف المؤرخ في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥ بشأن تنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر ، ما يلي : لاحظت قلة ردود الفعل والردود المتعلقة بالتدابير الرامية الى توفير الموارد الاضافية اللازمة لتمويل خطة العمل ، والموصى بها في التقارير الثلاثة التي أعدها خبراء ماليون رفيعو المستوى عينهم المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وفقا لقرار الجمعية العامة ١٧٣/٣٢ المؤرخ في ١٩ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٧ (وتوابعه) ؛ ورأت أن دراسات الخبراء تستحق المزيد من البحث ، ورجت المدير التنفيذي أن يولي هذه الدراسات الاعتبار الواجب في إطار مسؤوليته عن تنفيذ خطة العمل وفي إطار ولاية الفريق الاستشاري المعني بمكافحة التصحر ؛ ورجت الأمين العام أن يقدم الى الجمعية العامة في دورتها الثانية والاربعين ، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، تقريرا عن تنفيذ هذا القرار .

٢ - وقد أعد هذا التقرير استجابة للقرار ١٩٨/٤٠ على أساس دراسة أعدها المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة . ولدى إعداد الدراسة ، استعان المدير التنفيذي بمشاورات أجراها مع موظفين وخبراء رفيعي المستوى (انظر المرفق) .

٣ - واعتمدت خطة العمل لمكافحة التصحر في عام ١٩٧٧ بناء على توصية مؤتمر الامم المتحدة المعني بالتصحر المعقود في نيروبي في أوائل تلك السنة ويمكن سرد الفرضيات التي قامت خطة العمل لمكافحة التصحر على أساسها على النحو التالي :

(أ) إن التصحر عملية تدهور ايكولوجي تُحوّل الارض الخصبة الى أرض مجدبة . ويقدر مجموع مساحة الاراضي التي كانت خصبة في وقت ما فقدت لجدبها في العقود الاخيرة بما يربو على ٩ ملايين من الكيلومترات المربعة . ويقدر المعدل السنوي الحالي للأراضي التي تفقد بنحو ٠٠٠ ٦٠ كيلو متر مربع . وتتضح أهمية المساحة سالفة الذكر لدى مقارنتها بمساحة الأراضي التي تنتج الاغذية في العالم في الوقت الحاضر وهي تبلغ ١٣ مليون كيلومتر مربع ؛

(ب) ويزيد من خطورة التصحر الذي يؤثر بصورة مباشرة على مايربو على ١٠٠ بلد في العالم ، ويؤثر بصورة غير مباشرة على سائر البلدان ، تسارع نمو عدد سكان العالم وضرورة تحقيق زيادة كبيرة في الانتاج الغذائي ؛

Digitized by UNOG Library

(ج) وهناك آثار عالمية للتصحر تتجاوز حدود البلدان المتأثرة بصورة مباشرة وتتصل بما يلي : '١' آثار محتملة على المناخ العالمي من جراء تزايد الغبار الجوي ، وتغير البيدو على سطح الارض ، ضمن أمور أخرى ، '٢' فقدان موارد وراثية قيّمة ، لاسيما الاعشاب البرية التي تنتمي الى أنواع المحاصيل والكلأ والاعشاب الطبية ، '٣' الضغط على التوازن الغذائي العالمي وبالتالي على الاستقرار السياسي ؛

(د) يُعزى التصحر بصورة أساسية الى تفاعلات بين نظم استخدام الارض التي تنهكها النظم الايكولوجية الهشة ، ومن ذلك عمل الانسان ، خاصة سوء استعمال الموارد الارضية أو الافراط في استعمالها . وليس ثمة ما يدل على أن التصحر ينجم عن تغير مناخي واسع النطاق ؛

(هـ) ويمثل نقص الموارد (رأس المال ، والمعرفة ، والقوى العاملة المدربة والمؤسسات الوطنية) عقبة رئيسية تعترض ما يتخذ من إجراءات لوقف التصحر واستصلاح الاراضي التي تحولت الى صحراء . ولهذا تكون آثار التصحر وخيمة بوجه خاص في أقل البلدان نموا ؛

(و) وينبغي أن تدمج جهود مكافحة التصحر في خطط التنمية الوطنية وأن تمنح الأولوية ، وأن تنال أقصى اهتمام ممكن في برامج المعونة .

٤ - كانت خطة العمل لمكافحة التصحر في الاصل تستهدف وقف التصحر بحلول عام ٢٠٠٠ ، وقدرت تكاليف تنفيذ البرنامج على مدى ٢٠ عاما (في عام ١٩٨٠) بنحو ٩٠ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة (٤,٥ بليون دولار سنويا) . ويتكلف ذلك الجزء من البرنامج الذي سينفذ في البلدان النامية ، ويتطلب مساعدات مالية خارجية ، بـ ٤٨ بليون دولار (٢,٤ بليون دولار سنويا) . أما الباقي وقدره ٤٢ بليون دولار فهو تكاليف تنفيذ البرنامج في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية القادرة على تمويل برامجها الوطنية . ويقدر المعدل السنوي الحالي للاراضي الخصبة التي تُفقد نتيجة للتصحر بنحو ٣٦ بليون دولار (تكبدت البلدان النامية التي تحتاج الى مساعدات مالية خارجية ١٢ بليون دولار من هذا المبلغ) .

٥ - وتبين تقديرات الانفاق الحالي لمكافحة التصحر في البلدان النامية التي تحتاج الى مساعدات مالية خارجية على أنه ينفق سنويا ٥٠٠ مليون دولار من مصادر المعونة الخارجية و ٥٩ مليون دولار من المصادر الحكومية الوطنية وتدل هذه

Digitized by UNOG Library

التقديرات على أن ثمة حاجة الى نحو ١,٨ بليون دولار سنويا من الموارد الاضافية لدعم تنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر في البلدان النامية التي تحتاج الى مساعدات . من الواضح أن هذه المبالغ تتجاوز مستويات المساعدات الثنائية والمتعددة الاطراف التي توجه في الوقت الحاضر لاغراض التنمية المستمرة في الاراضي المعرضة للتصحر ، ومن هنا جاءت المبالغ التي نوقشت في الدراسات الثلاث المتعلقة بالموارد الاضافية التي أُعدت استجابة لعدد من قرارات الجمعية العامة (انظر الفرع ثانيا) .

ثانيا - معلومات أساسية : الدراسات الثلاث التي أعدها الخبراء

٦ - اعترافا بالحقيقة الداهمة التي لا تواجه خطة العمل لمكافحة التصحر فحسب ، بل جميع البرامج البيئية الكبيرة المماثلة التي لا تمول نفسها بنفسها بطبيعتها أو التي تستلزم حدا أدنى من رأس المال لكي تنفذ بفعالية ، قررت الجمعية العامة في عام ١٩٧٧ أن يقوم فريق صغير مؤلف من خبراء رفيعي المستوى متخصصين في التمويل الدولي للمشاريع والبرامج بإعداد دراسة عن التدابير والوسائل الاضافية اللازمة لتمويل تنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر حسب توحيد مؤتمر الامم المتحدة المعني بالتصحر . وقد أعدت دراستان اضافيتان في عامي ١٩٨٠ و ١٩٨١ بناء على طلب الجمعية العامة من قِبَل خبراء رفيعي المستوى . (انظر A/33/260 ، و A/35/396 ، و A/36/141) .

٧ - وقد تناولت الدراسات المسائل الرئيسية التالية :

(أ) أساليب تعبئة الموارد المحلية ؛

(ب) إمكانية الحصول على قروض من الحكومات وأسواق رأس المال العالمية بشروط تساهلية ؛

(ج) جدوى انشاء شركة دولية عامة تجنب الاستثمارات من سوق رأس المال وتناول الدعم من مؤسسات تقديم المعونة وتقدم تمويلا بشروط تساهلية الى مشاريع مكافحة التصحر الملائمة بمعدل عائد غير تجاري ؛

(د) وسائل تشجيع مشاركة المؤسسات مشاركة نشطة في تمويل برامج التدريب والبحث في مجال مكافحة التصحر ؛

Digitized by UNOG Library

(هـ) طرق ووسائل جديدة لتمويل البرامج العالمية ، بخلاف الميزانيات العادية القائمة على الاشتراكات والموارد التقليدية الخارجة عن الميزانية .

٨ - ويرد في الفقرات التالية موجز للنقاط الرئيسية التي تناولها البحث في اطار المواضيع المطروقة .

ألف - أساليب تعبئة الموارد المحلية

٩ - على الرغم من أن جزءا كبيرا من الموارد المطلوبة لمشاريع مكافحة التصحر محلي ، فلا بد لاحتياجات المساعدة الخارجية أن تظل شديدة لعدد من الاسباب :

(أ) الانخفاض الشديد لمستويات الدخل في كثير من البلدان المتأثرة بالتصحر ، التي يعتبر بعضها من بين اقل البلدان نموا ؛

(ب) ضعف القدرات الضريبية لهذه البلدان ؛

(ج) تستلزم مشاريع مكافحة التصحر في كثير من الاحيان فترات إعداد طويلة ، كما أن فعاليتها من حيث التكاليف تعتبر غير ذات قدرة تنافسية على أساس مالي محض ؛

(د) قلة أو انعدام الترتيبات المؤسسية واستثمار المدخرات .

١٠ - ويمكن تصور تدابير وطرق لتعبئة موارد محلية اضافية مثلا من خلال زيادة جبي الضرائب ، وتحويل الموارد من الاستخدامات ذات الاولوية الدنيا ، وفرض رسوم على استعمال الأراضي التي زادت انتاجيتها خلال العملية ، وتعبئة الموارد المحلية اللازمة لاعمال مكافحة التصحر ، خاصة اليد العاملة ، عن طريق توفير المساعدة الخارجية إما في شكل سلع تباع في الاسواق المحلية أو امدادات غذائية (كما يفعل برنامج الاغذية العالمي) ، وتنظيم مشاريع تجارية مشتركة لزراعة محاصيل نقدية ، بما في ذلك أصناف جديدة تلائم المناطق القليلة الامطار ، الخ ... بيد أنه يستبعد أن يتمكن معظم البلدان المتأثرة من جمع مبالغ كبيرة مما يلزم لتمويل خطة العمل لمكافحة التصحر .

Digitized by UNOG Library

باء - إمكانية الحصول على قروض من الحكومات وأسواق رأس المال العالمية بشروط تساهلية

١١ - أوضحت الدراسات انه كما يستدل من الخبرة المكتسبة من برامج المساعدات الاخرى ، انه ليس من المحتمل ، أن يسهل الحصول على منح وقروض مالية بشروط تساهلية . وعلى أي حال ، فإنه مع تعاظم مستوى الجهود التي تبذل لمكافحة التصحر يتعين تحديد وتنمية مصادر أخرى للتمويل .

١٢ - ومع مراعاة هذه الحدود الشاملة ، يتوجب النظر في عناصر معينة :

(أ) تقدم القروض (أو المنح) بشروط تساهلية عادة الى أفقر البلدان (التي هي بصفة عامة البلدان الاكثر تعرضا للتصحر) ، أو الى البلدان والمناطق التي تعاني من مشاكل جغرافية شديدة (مثل منطقة السهل السوداني) ، أو التي لها روابط خاصة مع الحكومات المانحة ؛

(ب) يعتبر التحليل الاقتصادي للمشاريع عنصرا رئيسيا في اتخاذ قرار تقديم هذا التمويل ؛

(ج) وهناك عدد من برامج المساعدة الثنائية لا يشمل التصحر بوصفه نوعا قطاعيا منفصلا ، إلا أنه يولى الاولوية للمناطق القاحلة وشبه القاحلة المعرضة للتصحر ، كما هو الحال في منطقة السهل ؛

(د) ولما كانت برامج مكافحة التصحر تنطوي في كثير من الاحيان على التنمية الريفية وتؤثر على أفقر فئات السكان ، فإن وكالات الائتمان كثيرا ما تنظر اليها بعين الرضا ، مثل الصندوق الدولي للتنمية الزراعية .

١٣ - وفيما يتعلق بالقروض التي يتم الحصول عليها من أسواق رأس المال العالمية ، فإن الوسائل الرئيسية التي تتيح الحصول على شروط تساهلية تتمثل في الحصول على مساعدات من دول أخرى بواسطة آليات مثل ضمان رأس المال والفائدة ، ودفع جزء من رسوم الفائدة والتعجيل بسداد القروض ، والجمع بين الاموال ذات الشروط التساهلية والاموال ذات الشروط غير التساهلية . والنهج الاكثر إيذانا بالنجاح يقوم على أساس استخدام مؤسسة وسيطة للتمويل الانمائي ، مثل البنك الدولي ، والمؤسسة الانمائية

Digitized by UNOG Library

الدولية ، ومصارف التنمية الاقليمية ، والاعضاء الآخرين في لجنة المؤسسات الدولية للتنمية في مجال البيئة الاخرى . وبوسع هذه المؤسسات أن تجمع بين القروض المقدمة بشروط تساهلية ، وأن تستفيد من مصادر رأس المال الخاص ، والمانحين الذين يبدون استعدادا للجمع بين المنح وأموال التنمية المقدمة بفائدة منخفضة على أساس طويل الاجل . وبوسع شركات التمويل الدولية العامة أن تضع ترتيبات من هذا القبيل (على النحو الذي أوصت به الدراسات أيضا وكما هو ملخص في الفرع التالي) .

جيم -الشركة الدولية العامة المقترحة لتمويل مشاريع مكافحة التصحر

١٤ - أيدت الدراسات الثلاث جميعها الاقتراح الداعي الى انشاء شركة دولية عامة . ولاحظت الدراسة التي أجريت في عام ١٩٨٠ أنه "يمكن كفالة قدرة الشركة على الاقتراض من أسواق رأس المال اذا ساهم عدد من حكومات البلدان الصناعية والبلدان المصدرة للنفط في رأس مال الشركة وتكفلت هذه الحكومات بالوفاء بالتزامات الشركة . ويمكن للشركة الحصول على شروط تيسيرية لعملياتها المتعلقة بالاقراض من أجل مكافحة التصحر عن طريق المزج بين المال المقترض بشروط تجارية والمنح والقروض التيسيرية المتلقاة من المانحين أو المزج بين هذا المال والاموال التي تجمع باحدى الوسائل الجديدة المبينة أدناه في الفقرات من ١٨ الى ٢٠ . وكبديل لذلك ، يمكن للشركة أن تستخدم المنح والقروض التيسيرية أو الايرادات الجديدة ، في أن تغطي على السواء تكاليفها الادارية وجزءا من رسوم الفائدة على المال المقترض من أسواق رأس المال . ويمكن أن يستخدم أيضا بعض رأس مال المساهمين الخاص بالشركة في عملية المزج وفي خفض معدلات الفائدة المفروضة على قروض مكافحة التصحر" .

١٥ - وقد أعدت الدراسة التي أجريت في عام ١٩٨١ دراسة كاملة للجدوى وخطة عمل لانشاء مؤسسة من هذا القبيل ، بما في ذلك مواد الاتفاق المتعلقة بها . ويدعو الاقتراح الى تزويد المؤسسة بأموال سهمية من البلدان التي لديها فوائض حسابات دولية ومن المؤسسات المالية .

١٦ - ويتوقف جدوى انشاء شركة من هذا القبيل على عدد من العوامل : فمن جهة "اذا أنشئت مؤسسة التمويل الجديدة المقترحة في صورة شركة دولية عامة ، فسوف تتوفر مرونة التشغيل ، وسوف تشجع على كفاءة الادارة ، مما يزكي أنشطتها لمقدمي الاموال المحتملين ... . ولهذا لا ينبغي منعها من توسيع مجال خدماتها ليشمل مشاريع يمكن تمويلها على أساس يحقق بمرور الوقت عائدا لرأس المال ، بل وأسعار فائدة متواضعة في بعض الاحوال . وبقدر استطاعة الشركة وضع سجل سليم لادارة مثل هذه المشاريع ، من المعقول أن نتوقع منها أن تجتذب أموالا من مصادر ما كانت لتهتم لو أن أنشطة الشركة

Digitized by UNOG Library

اقتصرت فقط على مشاريع لا يمكن تمويلها إلا على أساس منحة في شكل معونة أو قرض بدون فوائد" .

١٧ - والجمعية العامة في سلسلة من القرارات : ١٩١/٣٦ المؤرخ ١٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨١ و ٢٣٠/٣٧ المؤرخ في ٢٠ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٢ و ١٦٣/٣٨ المؤرخ في ١٩ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٣ ، رجت من الامين العام الحصول على آراء الدول الاعضاء ، في جملة أمور ، فيما يتعلق بما يلي : (أ) انشاء الشركة و (ب) مدى اهتمامها بالمشاركة فيها ماليا . وفي تقريره الى الجمعية العامة A/40/644 المؤرخ في ١٩ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥ ، لاحظ الامين العام أن ٦٦ دولة عضوا قد بعثت بردودها . ولم تقم إلا ٣٠ دولة عضوا بارسال إشعار باستلام المذكرة الشفوية الموجهة من الامين العام أو الرسائل الموجهة من المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة ، وكانت وجهات نظر الدول الاعضاء الباقية وعددها ٤٦ فيما يتعلق بإنشاء شركة مالية دولية على النحو التالي : ١٠ لا تعليق ، ٢٢ مؤيدا ، ١٤ لا تؤيد ؛ ومن بين البلدان المؤيدة ، من المحتمل أن تشارك ماليا ٦ بلدان ، وهناك ١٦ بلدا لا يمكنها أن تفعل ذلك .

دال - وسائل تشجيع المؤسسات على المشاركة النشطة في تمويل برامج التدريب والبحث المتصلين بمكافحة التصحر

١٨ - أعدت الدراسة التي أجريت عام ١٩٨٠ جردا للمؤسسات الخاصة الموجودة غالبيتها في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ، وميادين اهتماماتها . وفيما يلي النتائج الرئيسية التي توصلت اليها الدراسة :

(أ) يوجد في الولايات المتحدة الامريكية أكثر من ٠٠٠ ٢٦ مؤسسة خاصة تبلغ أصولها نحو ٣٢ بليون دولار ، وقد قدمت هذه المؤسسات في عام ١٩٧٨ منحا تزيد على ٣,١ بليون دولار ؛

(ب) هناك في أوروبا مؤسسات يتراوح عددها بين ٠٠٠ ١٦ و ٠٠٠ ٢٠ تبلغ أصولها نحو ٨,٥ بليون دولار ، قدمت في عام ١٩٧٨ منحا مقدارها نحو ٩٠٠ مليون دولار ؛

(ج) تحمل ميادين العلوم الاجتماعية والطبيعية على دعم تبلغ نسبته ١٧ في المائة من المنح ، ويذهب الباقي الى مجالات التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والفنون والعلوم الانسانية والدين وما الى ذلك ؛

Digitized by UNOG Library

(د) يبين تحليل المنح المقدمة معظمها في الفترة ١٩٧٨-١٩٧٩ من قبل المؤسسات الكبيرة ، أن ١٣ في المائة من المؤسسات التابعة للولايات المتحدة قدمت منحا مقدارها ٣٨٣ مليون دولار ، من بينها ٧٩ مليون دولار (٢٠,٦ في المائة) للمعونة المقدمة الى البلدان النامية ، وقدمت ١٠ مؤسسات أوروبية منحا مجموعها ٩٤ مليون دولار ، من بينها ١٥,٤ مليون دولار (١٦,٤ في المائة) خصت للمعونة ؛ أما منح المساعدة الانمائية التي قدمتها مؤسسات خاصة ومؤسسات تدعمها الحكومات في ١٧ بلدا في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فقد بلغ مجموعها ١ ٦٦٣ مليون دولار في عام ١٩٧٨ .

١٩ - ويمكن أن يضاف الى ذلك ، أنه استجابة لقرار الجمعية العامة ٧٥/٣٥ المؤرخ في ٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٠ ، الذي يدعو الى بذل جهود على نطاق عالمي في مجالي البحث والتدريب ، ويرجو من برنامج الامم المتحدة للبيئة دعوة المؤسسات الخاصة الى التعاون في تنفيذ هذه الجهود ، قدم المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة الى عدد من المؤسسات برنامجا شاملا للبحث والتدريب (يشمل عناصر اقليمية وقطاعية) في ميادين مكافحة التصحر وادارة الموارد في الاراضي القاحلة ، واستفسر عن احتمالات اهتمام هذه المؤسسات بدعم مكونات البرنامج . ولكن لم يتبين وجود اهتمام كبير .

هاء - السبل والوسائل الجديدة لتمويل البرامج العالمية بالاضافة الى الميزانيات العادية المقررة والموارد التقليدية الخارجة عن الميزانية

٢٠ - إن الدراسة التي اعدت في عام ١٩٨٠ استجابة لقرار الجمعية العامة ١٨٤/٣٤ المؤرخ في ١٨ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٩ ، تشمل جردا كاملا لما طرح في منظومة الامم المتحدة من أفكار ومقترحات ذات صلة بالموضوع بشأن السبل والوسائل الجديدة التي يمكن ايجادها لتمويل برامج المؤسسات المتعددة الاطراف على الصعيد العالمي بالاضافة الى الميزانيات العادية المقررة والموارد التقليدية الخارجة عن الميزانية . وتشمل المقترحات الواردة في هذا الجرد ما يلي :

(أ) تدابير تنطوي على الالية ، تم تنفيذها وثبتت جدواها فعلا ، وهذه إما تمت أو ستتم قريبا الموافقة عليها ، مثل انشاء صندوق استئماني من مبيعات صندوق النقد الدولي من الذهب لتقديم المساعدة للبلدان النامية ، والاتفاق على انشاء الصندوق المشترك التابع للأونكتاد (الاتفاق الدولي للسلع الاساسية) ، ومختلف الاقتراحات التي قدمت في مؤتمر الامم المتحدة الثالث لقانون البحار والتي تتعلق باستخدام الايرادات الاتية من أعماق المحيطات وأجزاء من الاجراف القارية البعيدة عن الشاطئ بأكثر من ٢٠٠ ميل في الاغراض الدولية ؛

Digitized by UNOG Library

(ب) اقتراحات تبدو معقولة ، على الاقل لاول وهلة ، وتستحق دراسات جدوى تفصيلية وعملية (انظر الفقرة التالية) ؛

(ج) اقتراحات لا يبدو أن تنفيذها ممكن في الوقت الراهن على سبيل المثال ، نزع السلاح والتنمية وفرض ضريبة عسكرية ، وما الى ذلك .

٣١ - وبعد دراسة مستفيضة لهذه القضايا ، نظرت الدراسة الثالثة (١٩٨١) في "دراسات جدوى وتوصيات محددة لتنفيذ وسائل التمويل الاضافية التي يرى الامين العام امكانية استخدامها ، بما في ذلك الوسائل التي توفر تدفقا للاموال يمكن التنبؤ به" . ووجد أن هناك ستة مصادر محددة للاموال الاضافية "ممكنة الاستخدام" فيما يتعلق باستخدام مجمعات رؤوس الاموال السيادية أو استغلال أنواع جديدة من الايرادات لاتاحة تدفق الاموال في المستقبل بصورة آلية : ويشمل اثنان من المصادر الستة تعديلات في عمل نظام النقد الدولي ، والاربعة المتبقية مصادر جديدة .

'١' الضرائب التجارية المعممة : قد تكون هذه الضرائب إما على شكل ضريبة مبيعات اجمالية تفرض على نطاق العالم على أكبر مجموعة ممكنة من السلع والخدمات (بما في ذلك الخدمات السياحية والنقل والخدمات المالية) ، أو في شكل ضريبة على نطاق أضيق تفرض على فئات معينة من السلع . وينظر الى الضرائب في سياق جمع ايرادات وليس من منطلق آثارها العقابية أو قيمتها غير المشجعة . ومن المقدر في اطار المستويات الحالية للتجارة العالمية (حسب تقديرات الاونكتاد ، يمكن أن تبلغ أرقام ١٩٨٦ نحو ٢ ١٥٩ بليون دولار) مع انه حتى لو فرض معدل منخفض للضريبة (على سبيل المثال نسبة ١ في المائة) ، فإن هذا المعدل يمكن أن يحقق ٢ بليون دولار سنويا .

(ب) مبيعات صندوق النقد الدولي من الذهب والتدفقات العائدة للصندوق الاستئماني : بالاستطاعة تمكين صندوق النقد الدولي من أن يخصص بعض الحصص من موارده الاتية من مبيعات الذهب لمؤسسات مكافحة التصحر التي تتصل أغراضها ، على نحو أوثق ، بالتنمية الاطول أجلا ؛ فما من شيء في قائمة الاغراض الواردة في المادة ١ من مواد اتفاق صندوق النقد الدولي يتعارض ، على ما يبدو ، مع ذلك الاجراء .

(ج) الصلة بين حقوق السحب الخاصة وتمويل التنمية : تخصص حقوق السحب الخاصة ، حاليا ، حسب نسبة حصص أعضاء الصندوق . وقد قدمت ، على مر السنين ،

Digitized by UNOG Library

اقتراحات كثيرة تدعو الى ايجاد صلة بين حقوق السحب الخاصة وتمويل التنمية ؛ كما جرت مناقشة طرائق بديلة . وكانت لجنة بيرسون (١٩٦٩) قد رأت أنه يمكن للبلدان المتقدمة النمو أن تتنازل عن جزء من حصصها لصالح البلدان الاقل نموا . ومن الجدير بالملاحظة أنه حتى لو استخدم ١٠ في المائة من المبلغ الاجمالي المتاح بهذه الطريقة للتنمية لاغراض مكافحة التصحر ، فلن يمكن توقع توافر أكثر من ٨٠ مليونا من حقوق السحب الخاصة .

(د) الصندوق المشترك للسلع الاساسية : يتألف الصندوق المشترك من حسابين منفصلين . وسيساعد الحساب الاول في تمويل المخزون الاحتياطي من الاتفاقات السلعية الدولية القائمة والجديدة . وليس المقصود أن يكون الحساب الاول مصدرا لإيراد دولي ؛ كما أن مخزونه الرأسمالي ليس تدفقا سنويا ، بل هو مورد ثابت . أما الحساب الثاني ، الذي تبلغ موارده ٣٥٠ مليون دولار ، فيمكن تجديده . ومن المنتظر أن تشمل برامجه الابحاث ، والتسويق ، وتطوير تجهيز السلع الاساسية ، وتحسين الانتاجية . وبوجه عام ، لا يعتبر ان الصندوق المشترك مصدرا رئيسيا لموارد اضافية للتنمية الدولية .

(هـ) الايرادات الدولية الاتية من استخراج المعادن من قاع البحار : تشكّل البحار جزءا من "التراث المشترك للبشرية" ؛ وهي تُعتبر منذ القدم مصدرا للموارد يبشر بالخير للمجتمع الدولي . ومن حيث المبدأ ، تحدد اتفاقية الامم المتحدة لقانون البحار ثلاثة مصادر للايرادات المحتمل الحصول عليها من استخراج المعادن من قاع البحار خارج حد المائتي ميل ، وهي :

'١' الضرائب ('حصص من صافي العائدات') والاتاوات ('رسوم الانتاج') الاتية من استغلال الموارد غير الحية لقاع البحار ؛

'٢' الايرادات الاتية من عمليات المؤسسة (الفرع التشغيلي للسلطة الدولية لقاع البحار المنشأة بموجب المادتين ١٣٦ و ١٣٧ من الاتفاقية) ؛

'٣' المدفوعات والمساهمات العينية المتعلقة باستغلال الجرف القاري خارج منطقة المائتي ميل .

ومن الممكن لهذه المصادر ، اذا ما استغلت ، أن تحقق مستوى معقولا لتدفق الموارد للانشطة الانمائية ، بحيث تخصص نسبة مئوية منها لمكافحة التصحر .

Digitized by UNOG Library

(و) فرض ضرائب أو "رسوم وقوف" على التوابع الاصطناعية المخصصة للاتصالات وذات المدار الثابت بالنسبة للأرض : تدور التوابع الاصطناعية ذات المدار الثابت بالنسبة للأرض في منطقة مدارية فريدة حول خط الاستواء . وقد اصبحت هذه التوابع الاصطناعية ذات أهمية أساسية للاتصالات الحديثة بنقلها الاشارات من شبكات الهاتف والبرق والمبرقات الكاتبة ونقل الصور الثابتة للاستخدامات المحلية والتجارية والعسكرية والبحرية والاستخدامات المتعلقة بالارصاد الجوية ، وغير ذلك من الاستخدامات . وهناك حد لعدد التوابع الاصطناعية الذي يمكن أن تستوعبه المنطقة المدارية . وعلى الرغم من أن معاهدة المبادئ المنظمة لانشطة الدول في ميدان استكشاف واستخدام الفضاء الخارجي ، بما في ذلك القمر والاجرام السماوية الاخرى لعام ١٩٦٦ تستبعد فرض ضرائب دولية على التوابع الاصطناعية ، فإن من الممكن فرض ضرائب أو رسوم دولية على استخدام أماكن وقوف في مواقع ثابتة بالنسبة للأرض والأمل ضعيف في أن تصبح ضرائب من هذا النوع مصدرا كبيرا للايرادات الدولية خلال العقد القادم على وجه التقريب أو بعده بقليل . ومع ذلك ، فمن المستصوب إقرار مبدأ فرض ضرائب دولية على هذه الموارد الجيوفزيائية قبل أن تتعرض هذه الامكانية للاجهاض نتيجة للمطالبات القومية أو لترتيبات أخرى .

٣٢ - وقد رأى فريق الخبراء الرفيع المستوى ، الذي أعد دراسة عام ١٩٨١ ، أن الاليات الست مجدية ، من حيث المبدأ ؛ إلا أنه أورد دراسة أكثر تحديدا للطرائق المعنية لكل آلية منها . وعلاوة على ذلك ، ففي حين أن هذه الاليات مستوفية لمعايير الاضافية ، وإن كان ذلك بدرجات متفاوتة ، ولمعايير القابلية للتنبوء كذلك ، فإنها تختلف في جوانب هامة معينة . ومن الواجب مراعاة هذه الاختلافات عند تقييم التوصيات المحددة المتعلقة بتنفيذ الاليات . وخلال السنوات الست التي انقضت منذ الانتهاء من الدراسة الأخيرة تكشفت بيانات ومعلومات جديدة بشأن عملية التصحر ، كما ازدادت سرعة جفاف الاراضي القاحلة بمعدلات خطيرة .

ثالثا - اعتبارات أخرى

٣٣ - أجرى برنامج الامم المتحدة للبيئة تقييما عاما للتقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر يشمل فترة السنوات السبع الممتدة من عام ١٩٧٨ الى عام ١٩٨٤ . وعلى الرغم من تأكيد نتائج التقييم لملاحية خطة العمل من حيث الاجراءات اللازمة لمكافحة التصحر وما تتسم به آثارها وأسبابها من طابع عالمي ، فإنها توضح بشدة أن العوامل المسهمة في التصحر ما زالت في الواقع على قوّتها في معظم مناطق

Digitized by UNOG Library

العالم النامي . وبيّن التقييم ان معدل التصحر قد ظل على سرعته خلال تلك الفترة ، وان عدد السكان المنكوبين به قد ازداد بالفعل من ٦٥٠ مليونا في عام ١٩٧٧ الى ٨٥٠ مليونا في عام ١٩٨٣ . وحدثت زيادة ما في الوعي العام بخطورة مشكلة التصحر ، إلا أن التخطيط التقني والمالي والتدابير العلاجية ظلا على بطئهما في عدة جوانب هامة . ولقد كانت المجاعة الواسعة النطاق ، التي عصفت بقارة افريقيا في عامي ١٩٨٣ و ١٩٨٤ ، بمثابة مظهر مأساوي من مظاهر تدهور نظم الانتاج الغذائي . وقد خُلص في التقييم ، بالنظر الى بطء التقدم المحرز في التنفيذ ، الى ضرورة اعتبار أن من المتعذر تحقيق الهدف المتمثل في وقف التصحر بحلول عام ٢٠٠٠ ، كما تصورت خطة العمل ، وأن من الضروري اتاحة فترة اضافية لتحقيقه قوامها ١٠ سنوات .

٣٤ - وفي تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية (A/42/427 ، المرفق) ، سلمت اللجنة بأن "الصحاري الزاحفة" تمثل جانبا رئيسيا من جوانب تدهور قاعدة الموارد العالمية ؛ وخلصت الى أن ما عوّق احراز تقدم من تنفيذ خطة العمل هو الافتقار الى دعم مالي من المجتمع الدولي ، وبعض نواحي القصور لدى المنظمات الاقليمية التي أُنشئت استجابة للطابع الاقليمي للمشكلة ، وانعدام مشاركة القواعد الجماهيرية .

٣٥ - ودعت لجنة برانت[(١)] ، في تقريريها لعامي ١٩٨٠ و ١٩٨٣ الى توفير أموال اضافية من مصادر أكثر تلقائية . وقامت اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية بدراسة الحاجة الى توفير مصادر جديدة للايرادات والتمويل التلقائي من أجل زيادة الموارد المالية المتاحة لاتخاذ الاجراءات الكفيلة بحماية البيئة ومواصلة التنمية . وذكرت اللجنة في تقريرها ما يلي : الايرادات المتأتية من استخدام الموارد الدولية المشتركة (المحيطات ، وقاع البحار ، وانتاركتيكا ، ومدارات التوابع الاصطناعية) . والضرائب المفروضة على التجارة الدولية ، والربط بين حقوق السحب الخاصة ومبيعات صندوق النقد الدولي من الذهب . وتعتبر هذه اللجنة بصفة خاصة أن المقترحات المتعلقة بالايرادات المتأتية من استخدام الموارد الطبيعية والموارد الدولية المشتركة قد أصبحت تستحق ، بل ينبغي أن تلقى اهتماما جديا من قِبَل الحكومات والجمعية العامة .

٣٦ - أسفر استعراض جديد للدراسات الثلاث التي اجراها الخبراء عن التدابير والسبل الاضافية لتمويل تنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر عن النتائج التالية :

Digitized by UNOG Library

١ - السياسات والاجراءات الوطنية والتنسيق الاقليمي :

٣٧ - يكمن أحد المعوقات أمام تأمين التمويل الكافي لخطة العمل لمكافحة التصحر في عدم وجود خطط وطنية مدروسة ومترابطة لمكافحة التصحر وعدم وجود سياسات وطنية قائمة لدعم هذه الخطط . وفي البلدان المتضررة ، يجب اتخاذ قرار على أعلى المستويات الحكومية بشأن السياسة لضمان جعل مكافحة التصحر جزءا لا يتجزأ من أولويات التنمية الوطنية الرامية الى تحقيق زيادة مستمرة في الانتاج الغذائي . كما ينبغي للحكومات أن تضمن كفاية المؤسسات الوطنية المعنية بتنسيق وتحقيق تساوق برامج وأنشطة مكافحة التصحر ودمجها دمجا سليما في أولويات التنمية الوطنية . ويبدو من غير المحتمل أن تتمكن البلدان المتضررة من جمع جزء كبير من المبالغ المطلوبة لتمويل خطة العمل لمكافحة التصحر دون مساعدات خارجية كبيرة . وعلى ذلك فإنه ينبغي أن يكون من بين الاهداف التي ترمي الى تحقيقها المساعدات الخارجية تعزيز قدرة البلدان النامية المتضررة على مواجهة مشاكل التصحر ، بصورة منهجية .

٣٨ - وقد أسفرت التحليلات التي اجرتها كل من الحكومات المانحة والمتلقية عن استنتاجات مشتركة اخرى تتمثل فيما يلي :

(أ) الحاجة الى مواجهة مكافحة التصحر بطريقة متكاملة وشاملة لعدة قطاعات ؛

(ب) ان الاولوية المنخفضة التي تعطيها الحكومات المتضررة ذاتها للتصحر تشكل عائقا خطيرا أمام مكافحة التصحر ؛

(ج) ضرورة تركيز أنشطة وبرامج مكافحة التصحر على الاشخاص المنكوبين واشراك هؤلاء الاشخاص بشكل فعال في وضعها وتنفيذها . وهذا يستلزم بدء برامج للتثقيف وتكوين الوعي العام اللازم في هذا الشأن .

٣٩ - وثمة مشكلة اخرى على الصعيد الوطني هي الافتقار الذي يكاد يكون تاما إلى آلية وطنية لكفالة تنسيق الجهود على الصعيد الحكومي بكامله ولتوفير إطار مترابط للسياسة . وعلى الصعيد الاقليمي الذي يتسم بأهمية بالغة نظرا لان مشكلة التصحر تكون في كثير من الاحيان ذات طابع عبر وطني ، هناك حاجة الى وضع ترتيبات للتعاون والتنسيق او تعزيزها إن وجدت .

Digitized by UNOG Library

٣ - الجوانب الاقتصادية

٣٠ - يتبين من تحليل الانشطة التي نفذت في إطار خطة العمل لمكافحة التصحر ان ٣٠ في المائة من الاستثمارات فقط يوجه نحو التدابير التصحيحية . وأن معظم الانشطة التي اضطلع بها حتى الآن ، وإن كانت متصلة بخطة العمل ، ما زالت أنشطة ثانوية بالنسبة للمهمة الرئيسية المتمثلة في وقف التصحر على النحو المبين في خطة العمل . ويجب النظر في هذه الانشطة ، وبعضها مؤسسي والبعض سياسي والبعض الآخر اجتماعي ثقافي ، وإدخال التحسينات المناسبة عليها إذا كانت كافية وتقييمها وتعبئة الاموال المتنبأ بها من أجل تنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر . والجانب الاقتصادي يمثل بعدا مهما أيضا .

٣١ - وفي حين انه مازالت هناك حاجة ملحة الى جمع أموال إضافية على أساس مستمر ومضمون ويمكن التنبؤ به ، فمن المحتم زيادة فعالية تنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر عن طريق استحداث خطط عمل وطنية لمكافحة التصحر وزيادة استخدام أساليب التحليل الاقتصادي في المشاريع والبرامج المضطلع بها . وحيث أن عملية السوق ، على ما لها من قيمة عظيمة ، قد لا تقدم في بعض الاحيان التوجيه المناسب لمعالجة المشاكل والاتجاهات الطويلة الاجل نظرا لانها تستند الى حسابات قصيرة الاجل ومتوسطة الآجل ، فإن من المجدي الاستناد الى الحجج التي وضعت في النظرية الحديثة للمالية العامة التي تحدد الطريقة التي يمكن بها أن تتدخل الاموال العامة في عمليات السوق من أجل ضمان مصالح أهم طويلة الاجل .

٣٢ - ولم يطبق التحليل الاقتصادي بصورة كافية على مشاكل التصحر أو في تقييم المشاريع والبرامج المصممة لمكافحته . ومن الضروري استعادة التوازن . ولدى تطبيق التحليل الاقتصادي على مشاكل التصحر ، فإن من المفيد أن يجري هذا التطبيق على أساس متسلسل على النحو التالي :

(أ) تحديد الاسباب المباشرة وغير المباشرة للتدهور في كل حالة . ويمكن أن يكون التدهور نتيجة مباشرة لاجراءات مجتمعية أو لعوامل اخرى تتعلق بالاقتصادات الريفية وهيكل أسواق السلع وحقوق استخدام الاراضي والنمو السكاني ومستويات الدخل وتوزيعه والقيم الاجتماعية والثقافية ؛

(ب) التنبؤ بآثار سلوك مستخدمي الاراضي والسياسات العامة البديلة وقياسهما كميا . وهذا يتطلب جمع البيانات والمعلومات عن المغزى الاقتصادي للاتجاهات الموجودة في التدهور والخيارات المتاحة للاصلاح ؛

Digitized by UNOG Library

(ج) تطبيق منهجيات التقييم الاقتصادي من أجل وضع الاولويات المتعلقة بالسياسة العامة ؛

(د) وضع السياسات والتوصيات اللازمة لاتخاذ اجراء يؤدي الى تحقيق انتاج مستمر على المدى الطويل من الاراضي الجافة . ويمكن للتقييم والتخطيط الاقتصاديين أن يؤديا الى وقف أو إبطاء التصحر وتحسين استخدام الاراضي الموجودة وإعادة الاراضي المتدهورة الى الاستخدام المنتج . ويجب ترجمة مبادرات السياسة العامة الى برامج ومشاريع محددة .

٣ - تمويل خطة العمل لمكافحة التصحر

٣٣ - بينما كان تنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر على الصعيد الوطني من مسؤولية الحكومات الوطنية تصورت وسائل لتعبئة المصادر الدولية اللازمة لتوفير الدعم المطلوب . وقد تضمنت هذه الوسائل إنشاء الفريق الاستشاري المعني بمكافحة التصحر والحساب الخاص ووسائل لتعبئة موارد إضافية على النحو الوارد في الدراسات الثلاث المشار اليها في قرار الجمعية العامة ١٩٨/٤٠ المؤرخ في ١٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٥ .

(أ) الفريق الاستشاري المعني بمكافحة التصحر

٣٤ - الولاية الاساسية للفريق الاستشاري المعني بمكافحة التصحر كما هي واردة في قرار الجمعية العامة ١٧٣/٣٣ المؤرخ في ١٩ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٧ ، والمنقحة بموجب القرار ٨٩/٣٣ المؤرخ في ١٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٨ هي المساعدة في حشد الموارد للانشطة المضطلع بها في إطار تنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر وفي ضمان التنسيق السليم للانشطة التي تنفذ بالموارد التي يحشدها الفريق . وقد وسّعت هذه الولاية بقرار الجمعية ١٦٥/٣٨ المؤرخ في ١٩ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٣ لتشمل تبادل المعلومات عن سياسات وبرامج مكافحة التصحر لدى البلدان المشتركة في البرنامج . كما عدلت الولاية مرة اخرى بقرار الجمعية ١٦٨/٣٩ ألف المؤرخ في ١٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٤ لتشمل صراحة ، المسؤولية عن تقديم المشورة الى المدير التنفيذي بخصوص ما يلي : تقدم وفعالية الانشطة المنفذة في إطار خطة العمل ، وتحديد العقبات والحلول الممكنة للمشاكل ، على أن تؤخذ في الاعتبار التقييمات ودراسات الحالة ذات الصلة ؛ والاولويات البرنامجية لبرنامج الامم المتحدة للبيئة فيما يتعلق بمشاكل التصحر ؛ والتدابير اللازمة لتحسين تنفيذ خطة العمل على أساس اقليمي وعالمي .

Digitized by UNOG Library

٣٥ - ويتألف الفريق الاستشاري المعني بمكافحة التصحر من الداعين الى إنشائه وأعضاء أساسيين وبعض البلدان المانحة ووكالات التمويل المتعددة الاطراف والبلدان النامية التي لها مصلحة كبيرة في مكافحة التصحر . وقد عقد الفريق الاستشاري دورته الاولى في نيروبي في الفترة من ٣ الى ٥ تموز/يوليه ١٩٧٨ . ومنذ ذلك الحين عقد الفريق أربع دورات اخرى عقدت آخرها في جنيف في الفترة من ٢٤ الى ٢٧ أيار/مايو ١٩٨٧ . ونظر الفريق في تلك الدورات في مجموعة كبيرة من القضايا المتعلقة بالسياسة العامة وفي ٧٤ مشروعا .

٣٦ - ويبين استعراض أعمال الفريق الاستشاري أن التقدم المحرز في تحقيق أهدافه الأساسية ، أي تأمين موارد إضافية للمشاريع المقدمة له ، لا يفي باحتياجات خطة العمل لمكافحة التصحر . فعلى مدى فترة ثمانية أعوام (١٩٧٨ - ١٩٨٥) تلقى الفريق الاستشاري المعني بمكافحة التصحر ٧٤ مشروعا لم ينفذ منها بصورة جزئية أو كلية الا ٢٩ مشروعا فقط . ولم تتجاوز القيمة الاجمالية للتمويل الذي تم الحصول عليه ٤٧,٣ مليون دولار بالمقارنة بالتكاليف الاجمالية البالغة ٥٤٠,٦ مليون دولار واللازمة للمشاريع الـ ٧٤ المقدمة الى الفريق . ويمكن زيادة فعالية عمل الفريق الاستشاري عن طريق تعزيز قدرته على حشد موارد إضافية لتنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر . وسيكون من المفيد في هذا الصدد استعراض بعض أوجه القصور في الطريقة الحالية التي يعمل بها الفريق الاستشاري :

(أ) كثرة المشاريع القطاعية المنعزلة التي لا تدخل في نطاق خطة لمكافحة التصحر ؛ وقلة المشاريع المتكاملة التي تدخل في نطاق استراتيجية لمكافحة التصحر ؛

(ب) تركيز بعض المشاريع بصورة مفرطة على تحسين الهياكل الاساسية فقط دون مشاركة جماهيرية ؛

(ج) عدم إيلاء الاهتمام الكافي في بعض الاحيان للمشاريع القائمة في المنطقة ؛

(د) عدم كفاية الوعي لدى المكاتب القطرية في الحكومات المانحة بأهمية مشاريع مكافحة التصحر .

Digitized by UNOG Library

٣٧ - كما يمكن أن تتحسن الحالة إذا وجه الفريق الاستشاري المعني بمكافحة التصحر جزءا من جهده نحو تأمين الدعم المالي لا للمشاريع المقدمة اليه من المانحين الثنائيين فحسب بل أيضا للمشاريع التي تقدم اليه من مؤسسات التمويل المتعددة الاطراف وذلك بالنظر الى الاهتمام الجديد الكبير بأنشطة مكافحة التصحر من جانب منظمات مثل برنامج الأمم المتحدة الانمائي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي ومؤخرا من جانب الرئيس الجديد للبنك الدولي .

(ب) الحساب الخاص

٣٨ - أشار الأمين العام في تقريره الى الجمعية العامة في دورتها الثالثة والثلاثين (A/33/117) الى أن "الغرض من فتح وتشغيل الحساب الخاص سيكون تيسير استلام وانفاق الأموال اللازمة لتمويل المشاريع والبرامج وغيرها من الانشطة للمساعدة في تنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر" . وبعد انقضاء سبع سنوات على فتح الحساب الخاص استلم في شهر كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٦ ما مجموعه ٨٨٦ ١٧٦ دولارا من دولارات الولايات المتحدة في صورة تبرعات مدفوعة من استراليا وبنما والسودان وسيراليون وشيلي والمكسيك . ويقل هذا المبلغ عن الحد الأدنى المطلوب لتشغيله . وقد أورد المدير التنفيذي في التقرير الذي قدمه الى مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة في دورته الرابعة عشرة بشأن تنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر ، نهجا جديدا ذا شقين يهدف الى جعل الحساب الخاص آلية فعالة لتمويل تنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر :

(أ) ينبغي للحكومات المتلقية ، وخصوصا الحكومات التي وضعت خطة عمل وطنية لمكافحة التصحر تخصيص نسبة محددة من (أ) موارد ميزانياتها الوطنية (ب) وموارد المعونة الخارجية - من الحساب الخاص والمصادر الاخرى - لتنفيذ برامج مكافحة التصحر (الحساب الوطني لمكافحة التصحر) ؛

(ب) ينبغي لمجتمع المانحين (تقدر المساعدة الانمائية الثنائية بنحو ١٧ بليون دولار سنويا) تخصيص نسبة محددة (ربما ١ في المائة) لتنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر تقدم مباشرة الى الحساب الخاص - وتستخدم نسبة من هذه الموارد تتراوح بين ٨٠ و ٩٠ في المائة لدعم تنفيذ خطط العمل الوطنية لمكافحة التصحر .

٣٩ - كما اقترح المدير التنفيذي أن يحتفظ الحساب الخاص للأمم المتحدة بسجلات للدعم المالي الوطني والدولي لاجراءات مكافحة التصحر (الايرادات والمصروفات) .

Digitized by UNOG Library

٤٠ - رجا مجلس ادارة برنامج الامم المتحدة للبيئة في الفرع دال من مقـــرره ١٥/١٤ المؤرخ في ١٨ حزيران/يونيه ١٩٨٧ ، المدير التنفيذي أن يبحث مع الحكومات جـــدوى اعتماد نهج جديد وواقعي يشجعها ويشجع مؤسسات التمويل الدولية على المساهمة بصـــورة مباشرة أو غير مباشرة في الصندوق الخاص لتمويل تنفيذ خطة العمل لمكافحـــة التصحر ، وفقا للتوصية الواردة في تقريره الى مجلس الادارة .

(ج) التدابير والوسائل الاضافية لتمويل خطة العمل لمكافحة التصحر

٤١ - في ظل النظام السائد ، يجري تخصيص الموارد المتاحة لحكومات البلـــدان المهددة بخطر التصحر تحت ضغوط الحاجة الفورية والقصيرة الاجل . والحكومات عاجـــزة فيما يبدو عن اعطاء الأولوية للمسائل الخطيرة الطويلة الاجل ، مثـــل التصحر ، وللبرامج التي تطول فترات وضعها مثل أنشطة مكافحة التصحر . ومقدمـــو المعونة الثنائية والمتعددة الأطراف لا يستطيعون على ما يبدو اختيار مثل هـــذه المشاريع الطويلة الاجل ، على الأقل لجزء من الموارد الممنوحة . وهذا الاختلال يمكـــن تصحيحه بقرارات سياسية تعتبر مكافحة التصحر وتنمية الموارد في المناطق الجافـــة وشبه الجافة اجزاء لا تتجزأ من مشاريع التنمية الوطنية ، وبالتالي مؤهلة لتلقـــي حصتها من الموارد الوطنية وموارد المعونة .

٤٢ - أما البحث عن تدفقات كافية ومضمونة ويمكن التنبؤ بها للاموال الخاصة بتنفيـــذ خطة العمل لمكافحة التصحر فتشكل سلسلة متصلة ، تتمثل في تحديد الاليات والطرائـــق التي تفي بمعياري الاضافة والقابلية للتنبؤ . ولا يمكن فصل البحث عن الاليـــات والطرائق المناسبة عن اجراء تحليل دقيق للاسباب الكامنة وراء نقص الموارد . وقـــد برز في هذه العملية عدد من التصورات الجديدة ، وجرى تقييم وسائل جديدة للتمويـــل الدولي ، وقبلت استنتاجات أساسية معينة . وأحد هذه الاستنتاجات هو ان المسألة ليست مسألة الجدوى التقنية لبعض المقترحات ، بل ان الامر يتطلب ارادة سياسية علـــى المستويين الوطني والدولي لمعالجة المشاكل البيئية الضخمة والملحّة مثل انتشـــار التصحر . والمسألة هي كيفية تكوين الارادة السياسية في نهج متكامل وبناء بدرجـــة أكبر .

٤٣ - وفي الجانب التقني ، فانه نتيجة لادماج خطط العمل الوطنية لمكافحة التصحـــر في الاستراتيجيات الانمائية الشاملة ، ولتطبيق التحليل الاقتصادي تطبيقا منهجيـــا بدرجة أكبر في برامج اصلاح الأراضي الجافة ، يمكن توخي : (أ) مزيد من تعبئة المـــوارد المحلية من خلال عدد من التدابير الضريبية والمالية ، ودرجة أكبر من الكفاءة فـــي

Digitized by UNOG Library

الادارة ، وترتيبات تنظيمية جديدة مثل المشاريع المشتركة التي ترمي الى زراعة المحاصيل النقدية المناسبة للمناطق القليلة الأمطار لاغراض أعمال مكافحة التصحر ؛ (ب) ونسبة مئوية أعلى من المنح والقروض الشنائية والمتعددة الاطراف المقدمة بشروط تساهلية الى البلدان الفقيرة التي تعاني من التصحر ؛ (ج) وبذل جهود أكثر منهجية واستمرارية من جانب البنك الدولي ، والمصارف الانمائية الاقليمية ، وغيرها من مؤسسات التمويل المتعددة الاطراف بغية العمل كوسيط عن البلدان النامية المتأثرة بالتصحر لتمكينها من الوصول الى الاسواق الدولية لرأس المال بشروط تساهلية ؛ (د) وقيام الحكومات الأعضاء بمزيد من النظر بدرجة أكبر من الايجابية في انشاء مؤسسة دولية عامة لتمويل برامج مكافحة التصحر ، وفي هذا الصدد ، يمكن أن تنظر الحكومات الاعضاء التي لديها فائض في الحساب الدولي أن تساهم في رأس مال المؤسسة ؛ (هـ) وقد ترغب أيضا البلدان الاعضاء التي لديها مؤسسات ومنظمات خيرية في تشجيعها بمنحها تخفيضات ضريبية وغير ذلك من الحوافز الضريبية والمالية بغية توجيه مزيد من الاموال الى التدريب والبحث في برامج مكافحة التصحر . وان السعي الى اشراك المؤسسات يستحق نُهُجا متجددة تنطوي على استخدام المشاورات الشخصية واشراك موظفي هذه المؤسسات في انشطة التخطيط المتصلة بتنفيذ خطة العمل لمكافحة التصحر .

٤٤ - ويبدو مؤاتيا ومناسبا انشاء مؤسسة دولية عامة . ويمكن أن تنشئ هذه المؤسسة بقانون بصورة مستقلة مجموعة من الحكومات المهتمة بذلك . وفي هذه الحالة ، يقوم مجلس الادارة بالمحافظة على التوازن بين احتياجات البلدان المتلقية ومصالح الحكومات المانحة . والبديل عن ذلك هو انه يمكن انشاؤها كفرع لمؤسسة قائمة متعددة الاطراف أو لاتحاد مصارف انمائية .

٤٥ - وهناك أيضا عناصر أخرى معينة يجب أن تؤخذ في الاعتبار . والاليات المالية المختلفة التي ينظر فيها في اطار "التدابير الاضافية" لا يحتمل أن تتحقق أو أن تسير قدما نحو التنفيذ في نفس الوقت ، بل وربما لا تسير حتى في أي تتابع يمكن التنبؤ به . وقد تشهد هذه الاليات تداخلا من الداخل ، بمعنى أن الموافقة الحكومية على أي منها قد تحول دون تحقق توافق في الاراء بشأن بعضها أو سائر هذه الاليات ، علاوة على ذلك ، فان لموافقة الحكومات على المشاركة في تنفيذ بعض التدابير المقترحة قد يكون ثمنها هو حدوث بطء حقيقي ، ان لم يكن انخفاضا فعليا ، في برامج المساعدة الثنائية الاخرى أو في برامج المساعدة الاخرى . وأخيرا ، فان امكانية التنبؤ ، التي تمثل عنصرا لا غنى عنه في النوع المتوخى في هذا التقرير من البرمجة الطويلة الاجل يجب أن تظل بالمثل خاضعة ، حتى في سياق محلي ، لقدر من عدم التيقن السياسي والاقتصادي طوال الفترة المخطط لها والبالغة ٣٠ سنة . ومع ذلك ، فانه يتعين عدم التأخر مرة ثانية في الشروع .

Digitized by UNOG Library

رابعا - الاستنتاجات

٤٦ - أظهر تقييم حالة التصحر الذي اضطلع به برنامج الامم المتحدة للبيئة في عام ١٩٨٤ أن المناطق المعرضة للتصحر لم تكن محصورة في المناطق الجافة وشبه الجافة ، وان مساحات شاسعة من المناطق المدارية القليلة الرطوبة مهددة أيضا بالتصحر . وبلغ مجموع مساحة الاراضي الكثيرة التعرُّض للتصحر ٥٠٠ ٤ مليون هكتار (٣٥ في المائة من مساحة اليابسة) . وشملت مساحة الاراضي التي تضررت على الاقل ضررا متوسطا ما يلي : ١٠٠ ٣ مليون هكتار من أراضي المراعي ؛ و ٣٣٥ مليون هكتار من أراضي المحاصيل التي تعتمد على مياه الامطار ؛ و ٤٠ مليون هكتار من الاراضي الزراعية التي تعتمد على مياه الري . وكما ذكر آنفا ، تجاوز عدد سكان هذه الاراضي ٨٥٠ مليون نسمة (بالمقارنة بـ ٦٥٠ مليون نسمة في عام ١٩٧٧) .

٤٧ - وعامل الزمن جوهري في معالجة المشاكل العالمية المعقدة والمنتشرة . وهذا هو الاختبار الذي يحكم به على تنفيذ وتمويل خطة العمل لمكافحة التصحر . فمع مرور الزمن تصبح الدورة السببية في عملية التصحر مستعصية بصورة متزايدة ، ويصبح كسرها أكثر تكلفة . واذا لم تخمد جذوة التصحر أدت الى تدهور كبير للغاية في النظم الايكولوجية اللازمة لاستمرار الحياة ، وأدت الى انتشار الفقر المدقع والى خسائر في الارواح . ويقدر ان المنافع الاقتصادية المترتبة على مكافحة التصحر تعتبر في الجانب الايجابي قطعا . ولذلك فانه من الاهمية بمكان استكشاف السبل والوسائل التي يمكن أن تشكل ظروفا أكثر مواتاة تؤدي الى استعداد أكبر لتوفير وسائل اضافية يمكن التنبؤ بها على مستوى يقرب من ١,٨ بليون دولار في السنة لفترة ٢٠ سنة من أجل الايقاف الفعال لهذا الخطر المدمر على الصعيد العالمي .

٤٨ - ومن الجدير بالملاحظة في هذا الصدد أنه حتى في جو التدهور الاقتصادي الحالي ، تشير المصلحة الذاتية المستنيرة الى ان المشاكل التي مثل التصحر تؤثر على مصالح جميع البلدان من خلال آثار مضاعفة مثل المعونة وتدفقات التجارة على الصعيد العالمي ، ونقص الاغذية وتكرر حدوث المجاعات ، والاضطرابات الاجتماعية ، وعدم الاستقرار السياسي ، وفوق ذلك كله ، الاثر السلبي على موارد العالم وانتعاشه .

٤٩ - ولذلك فانه من المفيد أن تظل آلية جمع الاموال ، كما ورد وصفها في الدراسات الثلاث ، تحت تصرف المجتمع الدولي بغية ضمان ألا يحدث أبدا في ظل ظروف أكثر مؤاتاة نقص في الموارد الاضافية بسبب عدم معرفة الطرق التي ينبغي استخدامها .

Digitized by UNOG Library

٥٠ - ومن الجدير بالملاحظة أيضا انه لم ترد في تقديم مختلف المقترحات المستعرضة في هذا التقرير ، لاسيما عند الحديث عن الضرائب على الايرادات الدولية ، أي افتراضات بديهية فيما يتعلق بمقدم حكومة عالمية لديها صلاحيات فرض الضرائب . وجميع هذه التدابير المقترحة يتعين دراستها في سياق النظام السياسي الدولي القائم .

٥١ - ويجب على الجمعية العامة أن تتخذ مقررات محددة في دورتها الثانية والاربعين فيما يتعلق بمكافحة التصحر وتنفيذ خطة عمل الامم المتحدة في هذا الصدد . ويجب عليها أيضا أن تقوم بدور اساسي في وضع هذه المشاكل وحلولها الممكنة لا تحت أنظار الحكومات الاعضاء فحسب بل أيضا تحت أنظار العناصر الرئيسية الاخرى مثل المؤسسات المتعددة الاطراف لتمويل التنمية ، والوكالات الدولية ، والمنظمات الحكومية وغير الحكومية ، والمؤسسات الخاصة ، ومعاهد البحوث ، حتى تستطيع اتخاذ القرارات اللازمة لجمع الاموال المطلوبة قبل أن يزداد تدمير عملية التصحر للاراضي الخصبة وقبل أن تتغلب على الجهود البشرية الرامية الى احتوائها .

٥٢ - وينبغي لمقررات وتوصيات الجمعية العامة أن تتناول الاجراءات على المستويين الوطني والاقليمي وكذلك المسائل المتصلة بتمويل خطة العمل لمكافحة التصحر وهي : (أ) الحساب الخاص ؛ (ب) وآلية الفريق الاستشاري المعني بمكافحة التصحر ؛ (ج) وانشاء مؤسسة دولية عامة ؛ (د) واختيار أرجح وسيلة أخرى لجمع موارد اضافية مضمونة يمكن التنبؤ بها لتمويل خطة العمل لمكافحة التصحر واتخاذ اجراء بشأن هذه الوسيلة .

الحواشي

(١) Independent Commission on International Development Issues, North-South : A Programme for Survival (London, Pan Books, 1980) and Common Crisis, North-South : Co-operation for World Recovery (London, Pan Books, 1983).

Digitized by UNOG Library

مرفق

المسؤولون والخبراء الرفيعو المستوى الذين استشارهم المدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للبيئة في اعداد دراسته

السيد روبرت ج. فان شايك
الممثل الدائم لمملكة هولندا
لدى الامم المتحدة في جنيف

السيد مارتن هوسليد
الممثل الدائم لمملكة النرويج
لدى الامم المتحدة في جنيف

السيد هوست فيسيباخ
نائب المدير العام
ادارة وضع البرامج والمشاريع
منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية

السيد غوردن كارترايت
المستشار العلمي
البعثة الدائمة للولايات المتحدة
لدى الامم المتحدة في جنيف

السيد محمد قصاص
الاستاذ مدى الحياة لايكولوجيا
النبات في جامعة القاهرة بمصر

السيد يوسف ج. أحمد
مدير شؤون المهام الخاصة ومساعد المدير التنفيذي
برنامج الامم المتحدة للبيئة

السيد بيورن إكبلوم
مدير المكتب الاقليمي لاوروبا التابع لبرنامج الامم
المتحدة للبيئة

- - - - -

Digitized by UNOG Library