E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/15
5 August 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة التنمية المستدامة
الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات
الدورة الثالثة
٩ - ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦

تنفيذ مقررات مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية المتعلقة بالغابات على الصعيدين الوطني والدولي، بما في ذلك دراسة الصلات القطاعية والصلات الشاملة لعدة قطاعات

العنصر البرنامجي الأول - ٢ : الأسباب الكامنة وراء إزالة الغابات وتدهورها

تقرير مرحلي للأمين العام

موجز

بناء على طلب الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات في دورته الثانية (انظر الوثيقة E/CN.17/1996/24)، أعد هذا التقرير المرحلي بغرض زيادة توجيه المناقشات الفنية التي تتناول العنصر البرنامجي الأول - ٢ في برنامج عمل الفريق وعنوانه "الأسباب الكامنة وراء إزالة الغابات وتدهورها".

إن زوال الغابات وتدهورها يمثل مشكلة خطيرة في كثير من البلدان. وقد دلت الشواهد التي تجمعت في العقد الماضي على أفضلية مواجهة الأسباب الكامنة وراء زوال الغابات باستخدام نهج محدد يركز على تصحيح مسار العمليات المسببة للأضرار، وتعزيز العمليات الأكثر نفعا. ولا يمكن البت فيما إذا كانت التغيرات التي تلم بالغابات ضارة أم غير ضارة إلا انطلاقا من خلفية تشمل إطارا للسياسات الوطنية للتنمية المستدامة والسياسات الحرجية الوطنية، على أساس أن هذه السياسات مجتمعة، تقدم باستمرار أفضل تقييم للغطاء الحرجي الأمثل (مقداره ومكانه ونوعه) لكي يتم بأكثر السبل فعالية تلبية الاحتياجات المتنوعة من السلع والخدمات. ومن الضروري أن تكون السياسات المتعلقة بالغابات (وبالأشجار الموجودة خارج الغابات) متمشية مع هذا الإطار للسياسات الوطنية للتنمية المستدامة بما فيها السياسات الاقتصادية الشاملة، والمتعلقة باستخدام الأراضي، وبالبيئة والتنمية.

وهذا التقرير خطوة إضافية صوب تحديد جدوى إطار التشخيص المقترح في تقرير الأمين العام، الذي عرض على الفريق للنظر فيه في دورته الثانية (E/CN.17/IPF/1996/2). ويعيد التقرير الى الأذهان مناقشات الدورة الثانية للفريق؛ ويستعرض في إيجاز بعض الإجراءات الإضافية التي اتخذت منذ انعقاد هذه الدورة؛ ويركز على كيفية توظيف إطار التشخيص في مساعدة البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو في التعرف على أسباب زوال الغابات وتدهورها؛ وينتهي بتزويد الفريق بمجموعة من الاستنتاجات ومقترحات العمل من أجل مناقشتها.

المحتويـــات

	الفقـرات	الصفحة
مقدمة	١ - ٨	٤
أولا - مناقشات الدورة الثانية للفريق	٩ - ١٣	٥
ثانيا - التصدي للأسباب الكامنة	١٤ - ١٧	٧
ثالثا - إطار التشخيص	١٨ - ٣٧	٨
ألف - الغطاء الحرجي المستصوب	٢٧ - ٢٨	١١
باء - استخدام إطار التشخيص	٢٩ - ٣٧	١٢
رابعا - استنتاجات ومقترحات للعمل	٣٨ - ٤٥	١٦
ألف - أنماط الاستهلاك والانتاج	٤٠ - ٤١	١٦
بـاء - إطار السياسة الوطنية	٤٢	١٧
جيم - تطبيق إطار التشخيص	٤٣ - ٤٥	١٨

مقدمـــة

١ - يغطي هذا التقرير المرحلي العنصر البرنامجي الأول - ٢ في برنامج عمل الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات، المعنون "الأسباب الكامنة وراء إزالة الغابات وتدهورها".

٢ - وقد حددت لجنة التنمية المستدامة في دورتها الثالثة مكونات العنصر البرنامجي الأول - ٢، وهي تتمثل في ضرورة "تحديد ودراسة طرق تناول الأسباب الكامنة وراء زوال الأحراج وتدهورها، والصعوبات القائمة في مجال تنفيذ الإدارة الحرجية المستدامة، مع الاهتمام بصفة خاصة بالعوامل الشاملة لعدة قطاعات، بما فيها الآثار التي تصيب الأحراج والتي تترتب عليها، على الصعيدين الوطني والدولي من قبيل أنماط الاستهلاك والإنتاج والفقر ونمو السكان والتلوث ومعدلات التجارة والممارسات التجارية التمييزية والسياسات غير المستدامة المتصلة بقطاعات من قبيل الزراعة والطاقة والتجارة"[١].

٣ - وأكد الفريق في دورته الأولى (انظر الوثيقة E/CN.17/IPF/1995/3، الفقرة ١٨) أن التحضير للمناقشات المتعلقة بالموضوع يتطلب النظر بحكمة في مجموعة من العوامل المساهمة التي يتسم العديد منها بطبيعة شاملة لعدة قطاعات، وأوصى بإعداد تقرير عن الأسباب الرئيسية لإزالة الغابات وتدهورها، والتأثيرات الشاملة لعدة قطاعات في هذا المجال، وعن الصعوبات التي تعترض تنفيذ إدارة مستدامة للغابات، كما أوصى بأن يجري تجميع الأعمال الرئيسية في هذا الميدان وتحديد الثغرات الموجودة فيه.

٤ - وناقش الفريق في دورته الثانية تقرير الأمين العام عن هذا العنصر البرنامجي (E/CN.17/IPF/1996/2) واضعا بعين الاعتبار الفقرات ذات الصلة في البيان الرسمي غير الملزم قانونا بمبادئ من أجل التوصل الى توافق عالمي في الآراء بشأن إدارة جميع أنواع الغابات وحفظها وتنميتها المستدامة (مبادئ الغابات)[٢]، والفصل ١١ من جدول أعمال القرن ٢١[٣]. واقترح التقرير المعروض على الفريق في دورته الثانية نهجا محددا يركز على تصحيح مسار العمليات الأكثر تسببا للأضرار في مجال إزالة الغابات وتدهورها، وتعزيز التدابير الأكثر نفعا في هذا المجال. كما شرح نوعية التغييرات التي تؤثر كما وكيفا في الغابات بجميع أنواعها؛ واقترح سبلا لتحديد مسببات الكثير من التغييرات الضارة؛ وتناول بالتحليل الأسباب التي تجعل تطبيق إدارة مستدامة للغابات أمرا صعبا؛ كما أوصى بسبل لتحسين جميع هذه الجوانب. وألقى التقرير الضوء أيضا على أهمية أن يجري التركيز على صيانة الغابات أو تنميتها في الأماكن التي يستنسب فيها ذلك وفقا للأسباب ذات الصلة.

٥ - ولاحظ الفريق تَعَقُّد أسباب زوال الغابات وتدهورها، كما لاحظ تباينها بين مختلف البلدان وفي مختلف السياقات. وأرجع بعض هذه الأسباب الى قطاعات مختلفة في الاقتصاد الوطني، وأرجع بعضها الآخر الى أسباب عابرة للحدود أو ذات طبيعة دولية. ولاحظ الفريق أيضا الدور المحوري لهذا العنصر البرنامجي باعتباره أساسا لتوجيه وتسهيل الإجراءات المتصلة بالعناصر البرنامجية الأخرى في برنامج عمله، بما في ذلك العناصر الأول الى الرابع.

٦ - وهذا التقرير المرحلي، رغم أنه قائم بذاته، يستند الى الوثيقة المذكورة سابقا التي عرضت على الفريق في دورته الثانية (E/CN.17/IPF/1996/2) وينبغي أن ينظر إليه كامتداد لها، لكنه امتداد يركز تحديدا على الفجوات والقضايا التي لفتت إليها الانتباه مناقشات الدورة الثانية للفريق. وفي هذا السياق يعتبر التقرير خطوة الى الأمام في مجال تحديد إطار التشخيص بوصفه أداة إدارية قيمة للتعرف على الأسباب الكامنة وراء إزالة الغابات وتدهورها والتصدي لها. ويجدر التنويه الى أن التقرير يأخذ في اعتباره الفقرات ٧ و ١٠ و ١٣ من البيان المتعلق بالتنوع البيولوجي والغابات المقتبس من اتفاقية التنوع البيولوجي والموجه الى الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات (E/CN.17/IPF/1996/9، المرفق) حسبما يرد في مرفق القرار ثانيا/٩ المعنون "الغابات والتنوع البيولوجي" المعتمد في الاجتماع الثاني لمؤتمر الأطراف في اتفاقية التنوع البيولوجي المعقود في جاكرتا بإندونيسيا، في الفترة من ٦ الى ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥.

٧ - وقد أعد هذا التقرير المرحلي مشاركة بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة وأمانة الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات وشعبة التنمية المستدامة التابعة لإدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة في الأمانة العامة للأمم المتحدة. ويستند التقرير الى الدراسة التي أعدتها وكالة التنمية فيما وراء البحار التابعة لحكومة بريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية.

٨ - ويعيد الفرع الأول من التقرير الى الأذهان العناصر الرئيسية التي ناقشها الفريق في دورته الثانية. ويستعرض الفرع الثاني بإيجاز الإجراءات المتخذة للتصدي للأسباب الكامنة وراء زوال الغابات وتدهورها. ويتعرض الفرع الثالث بقدر أكبر من التفصيل لمفهوم وضع إطار التشخيص واستخدامه كأداة لمساعدة البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو في تحديد الأسباب الأكثر أهمية بالنسبة لها التي تكمن وراء زوال الغابات وتدهورها. ويطرح الفرع الرابع على الفريق مجموعة استنتاجات ومقترحات للعمل من أجل النظر فيها.

أولا - مناقشات الدورة الثانية للفريق

٩ - أكد الفريق في دورته الثانية أن كثيرا من التغيرات التي تلم بهيكل الغابات والغطاء الحرجي يستند الى مبررات منطقية، وأن زوال الغابات ينبغي ألا يكون مؤذيا بالضرورة إن خطط له في سياق سياسات وطنية للاستخدام المستدام للأراضي. وأوضح أنه ربما يكون من الأفضل عمليا استخدام تعبيري "الاستبدال" و "التحوير" باعتبارهما تعبيرين أكثر حيادا عوضا عن تعبيري "إزالة الغابات" و "تدهور الغابات" على نحو ما اقترح تقرير الأمين العام المعروض على الفريق في دورته الثانية.

١٠ - ولاحظ الفريق التنوع الكبير في العوامل المؤثرة في زوال الغابات وتدهورها، ورأى أن هذه العوامل تختلف في الطريقة التي تؤثر بها باختلاف النطاقات والأوقات والأماكن. واهتم خاصة بالقضايا الاجتماعية والاقتصادية بما فيها الفقر وحيازة الأرض وحقوق الملكية وأنماط الاستهلاك والانتاج. ونوه الى أن بعض القضايا المتصلة باستغلال الأراضي تؤثر أيضا في زوال الغابات بطرق عديدة، بما فيها الممارسات

الزراعية غير المستدامة، وأراضي المراعي، وحرائق الغابات، ودور المزارع، والعوامل المتصلة بالسوق بما تنطوي عليه من تقليل لقيمة الأخشاب والمنتجات الحرجية من غير الأخشاب وعناصر تتصل بسوق الأراضي والمضاربة فيها. وتشمل الأبعاد القطاعية الخارجية التي تكتسب أهمية خاصة في هذا الميدان، سياسات الطاقة التي تؤثر في استخدام الوقود الخشبي، والسياسات التي تطبق في قطاعات أخرى وتؤثر على إدارة الغابات، ومسألة حفظ التنوع البيولوجي. وألقى الفريق الضوء على بعض السياسات الدولية التي اعتبرها ضمن المسببات الرئيسية، ومنها مسائل الديون والتكيف الهيكلي والتجارة الدولية والتلوث العابر للحدود. ورأى أن كل عامل من هذه العوامل يختلف في مقدار أهميته وتترتب عليه في البلدان آثار متباينة تختلف باختلاف الوقت.

١١ - ولاحظ الفريق أيضا ان تناول الأسباب الكامنة وراء زوال الغابات وتدهورها يتطلب معلومات دقيقة وآنية عن النطاق الكامل للسلع والخدمات التي توفرها الغابات للمجتمع، والمساهمات الاقتصادية بأوسع معانيها التي تتأتى من الغابات، وبيانات عن التغيرات والتحويرات الكمية والكيفية التي تلم بالغطاء الحرجي. ولاحظ أن هذه المعلومات تحتاج أيضا الى تعزيزها في بعض الأحيان ببناء للقدرات وتحسين في عمليات التخطيط.

١٢ - ونوه الفريق الى الأهمية الخاصة لآليات ونهج التشارك من أجل تسهيل عملية التخطيط وعلاج المسببات الكامنة وراء زوال الغابات وتعزيز الإدارة الحرجية المستدامة. ورأى ضرورة تحسين التنسيق بين الجهات المانحة وتحسين التعاون الدولي في البرامج التي تتناول زوال الغابات وتدهورها. وأشار الى أنه قد يلزم استيفاء التشريعات الضرورية واتخاذ تدابير أخرى، مثل تقييمات الآثار البيئية، لتكون أساسا لإجراءات مكافحة التحويل غير المراقب للغابات الى الأنماط الأخرى لاستخدام الأراضي. ورأى الفريق أهمية تطبيق جميع هذه النهوج من أجل التصدي لمسببات زوال الغابات وتدهورها وتصحيح أوضاعها.

١٣ - وناقش الفريق كذلك الدور المحوري لفهم الأسباب الكامنة وراء إزالة الغابات وتدهورها، واعتبر أن هذا الفهم أساس للإجراءات المتصلة بكل عنصر من عناصر برنامج عمله. وأشار الى وجود كثير من القضايا المشتركة التي يمكن مناقشتها معا في سياق تحليل هذه الأسباب وصياغة السياسات والإجراءات التي تتصدى للإدارة والاستخدام غير المستدامين للغابات، وتحديد وتنفيذ السياسات الرامية الى تعزيز الغطاء الحرجي. ولاحظ الفريق أيضا المبادرات التي ترعاها الحكومات لدعم هذا العنصر البرنامجي الموجودة حاليا قيد التنفيذ، كما لاحظ إمكانية الاضطلاع بأنشطة ذات صلة في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغيير المناخ[٤]، واتفاقية التنوع البيولوجي[٥]، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر وبخاصة في أفريقيا[٦].

ثانيا - التصدي للأسباب الكامنة

١٤ - جرى منذ انعقاد الدورة الثانية للفريق التصدي لبعض القضايا ذات الصلة عن طريق مجموعة من المبادرات المختلفة التي اتخذت أو استكملت منذ ذلك الحين. وتشمل هذه المبادرات الدراسة التي أجريت في إطار المبادرة النرويجية عن الاتجاهات والتوقعات طويلة الأجل المتعلقة بالعرض والطلب في مجال منتجات الأخشاب، وآثارها المحتملة على الإدارة الحرجية المستدامة. وقد توصلت الدراسة الى أن الطلب على منتجات الأخشاب، بما فيها الحطب، سيزيد في المستقبل، وأن هذه الزيادة تتصل أيضا بالزيادات المسقطة في أعداد السكان وقيم الثروة. وتوقعت الدراسة أيضا زيادة الطلب على الخدمات الأخرى للغابات. وعلى سبيل المثال، تنبأت بزيادة الطلب في أنشطة الترويح وزيادة أنشطة حفظ المناطق البرية وحفظ الطبيعة لا سيما في المجتمعات التي تتزايد فيها الثروة. ولاحظت الدراسة أن احتياجات القطاع الرسمي من الأراضي الزراعية حتى عام ٢٠١٦ قد تتضمن تحويل قرابة ٤٥ مليون هكتار من أراضي الغابات في البلدان النامية الى هـذه الأغراض. وتوقعت أنه إذا لم تنتقل زراعة الكفاف وتربية المواشي الى أشكال أكثر كثافة وأعلى انتاجية، فـإن النتيجة ستكـون تحويل ما بين ١٠٠ و ٢٠٠ مليون هكتار أخرى من الغابات أو تعريضها للتدهور. وأشارت الى ما لذلك من انعكاسات كبيرة على إدارة الغابات في المستقبل من ناحية احتمالات زيادة انتاجيتها؛ وإدماج تخطيط استخدامات الأراضي؛ وإدارة الغابات للحصول منها على منتجات وخدمات متعددة.

١٥ - وتناول تقرير أخير قدمه الأمين العام الى الدورة الرابعة للجنة التنمية المستدامة موضوع تغيير أنماط الاستهلاك والانتاج (E/CN.17/1996/5 و Add.1)، وأبرز الزيادة المتوقعة في الطلب على الأخشاب والمنتجات الأخرى للغابات. وتنبأ تقرير عن دورة الورق أعده المعهد الدولي للبيئة والتنمية، بحدوث زيادة عالمية أيضا في استهلاك منتجات الغابات لكنه أكد وجود فرص لتحسين الكفاءة والاستدامة البيئيتين.

١٦ - ومع ذلك، لم يتناول أي من هذه الدراسات الصلات الواضحة بين الانتاج والعرض والاستهلاك من ناحية، وزوال الغابات وتدهورها في بلدان محددة من ناحية أخرى، واكتفى كل منها بتناول الاتجاهات والتوقعات العالمية في صورتها المجملة.

١٧ - ويجدر التنويه الى أن الموضوعين المتصلين (أ) بالعواقب التي تنجم في قطاع الغابات على وجه التحديد عن الأنماط الحالية للاستهلاك والانتاج في مناطق مختلفة من العالم، (ب) والأسباب الدولية الكامنة وراء زوال الغابات وتدهورها، هما موضوعان غاية في التعقيد ويتسمان بصعوبة التناول. ولكن هذين الموضوعين يعتبران مع ذلك ذوي صلة خاصة بالعنصر البرنامجي الأول - ٢ وغيره من العناصر البرنامجية في برنامج عمل الفريق، لا سيما في الفئات الأولى والثانية والرابعة. وقد أبرزت مناقشات الفريق في دورته الثانية ضرورة تحليل هذين الموضوعين. ويستحيل بوجه خاص إجراء الدراسات البحثية اللازمة للقيام بهذا التحليل في حدود الإطار الزمني المتاح للفريق. فلا بد أن تقوم هذه الدراسات على النظر المتأني في البيانات والأرقام التي تحتاج فترة زمنية طويلة لتجميعها من مصادرها المتعددة المختلفة

وإجراء تحليل استراتيجي متعمق لها. ومن ثم، قد يرغب الفريق في التوصية بالتسليم بهذه النوعية من الدراسات واعتبارها من أولويات العمل الدولي في المستقبل.

ثالثا - إطار التشخيص

١٨ - سلّم الفريق في دورته الثانية بأن التصدي للتغييرات التي تـُلم بالهيكل والغطاء الحرجيين لا بد أن يجري على الصعيد القطري أولا. وعليه، دعا إلى وضع إطار للتشخيص وتطبيقه من أجل مساعدة البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو في التعرف على الأسباب الأكثر أهمية بالنسبة لها التي تكمن وراء زوال الغابات وتدهورها. وقد طرح لهذا الإطار تصور في تقرير عن الموضوع قدمه الأمين العام إلى الدورة الثانية للفريق. وفي حالة إنشاء هذا الإطار، سيكون في إمكان البلدان أن تقوم بما يلي:

(أ) تقييم نطاق ونوعية غطائها الحرجي الحالي؛

(ب) النظر في نطاق ونوعية الغطاء الحرجي المستصوب؛

(ج) البت، في ضوء هذه الخلفية، فيما إذا كانت التغييرات الحاصلة فيه ضارة أم نافعة؛

(د) تحليل سلسلة المسببات (بدءا من الأسباب المباشرة وانتهاء بالأسباب الكامنة) التي تؤدي إلى حدوث أي تغييرات ضارة؛

(هـ) تحديد الأسباب الأكثر أهمية والأكثر تهيؤا للاستجابة للعلاج (قد لا تتيح بعض الأسباب إلا فسحة ضيقة للمناورة كالتلوث العابر للحدود)؛

(و) البت في أشد الطرق فعالية للوصول إلى النتائج المرغوبة؛

(ز) تحديد أولويات العمل؛

(ح) إجراء تقييمات دورية لفعالية الإجراءات المتخذة والتقدم المحرز في سبيل بلوغ الوضع الحرجي المستصوب.

١٩ - ومن الممكن أن يستغل إدخال إطار التشخيص كأداة في عملية التخطيط الإنمائي المستدام في بلد ما، في تطوير أدوات عملية ومرنة للإدارة لتطبيقها في تخطيط استخدام الأراضي في مجال الغابات. ويمكن أن تكون هذه الأدوات مفيدة في تحديد عناصر السياسة الحرجية الوطنية، التي تشكل شرطا أساسيا لوجود إدارة مستدامة للغابات. ومن ثم، يمكن استخدام إطار التشخيص كأداة مساعدة في إعداد

إطار حرجي وطني، ووضع خطط عمل أو برامج حرجية، أو استخدامه كعنصر في عملية إصلاح السياسات العامة، أو في تنقيح خطة أو برنامج قائمين. ويمكن استخدام هذا الإطار أيضا في إنشاء طائفة أخرى من الخطط البيئية، أو خطط استخدام الأراضي، مثل الاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، أو البرامج الوطنية لتنمية البيئة والموارد الطبيعية.

٢٠ - ويساعد وضع هذا الإطار التشخيصي كل دولة على أن تقوم بنفسها بإجراء التحليل الذي يتناسب مع حالتها الخاصة؛ كما يسمح لها بإدخال طائفة كبيرة من العوامل الوطنية في الاعتبار، لا سيما الاعتبارات المتعلقة بالتفاعل بين السياسات القطاعية والالتزامات الدولية للبلد، ويلفت هذا الإطار الانتباه عند الاقتضاء إلى الأحوال التي تكون فيها عوامل التأثير العالمية أو الخارجية مهمة كقوى دافعة للتغيير.

٢١ - وتكمن إحدى مزايا استخدام إطار التشخيص (انظر الجدول ١) في الطريقة التي يمكن بها أن ترتبط الخطوات المختلفة المتبعة في تطبيق هذا الإطار برباط وثيق مع سائر العناصر البرنامجية في برنامج عمل الفريق، أو التي يمكن أن تكون بها هذه الخطوات نواتج لسائر هذه العناصر، ومثال على ذلك:

(أ) الخطوة (أ) والعنصر البرنامجي الثالث - ١ (أ) (تقييم المنافع المتعددة لجميع أنواع الغابات)، وتقييم الموارد الحرجية؛

(ب) الخطوة (ب)، والعناصر البرنامجية الأول - ١ (التقدم المحرز في الخطط الحرجية الوطنية واستعمال الأراضي)، وبالتبعية خطط العمل الحرجية الوطنية والبرامج الحرجية الوطنية؛ والأول - ٥ (احتياجات ومتطلبات البلدان ذات الغطاء الحرجي المحدود)؛ والثالث - ١ (ب) (منهجيات التقييم المناسب للفوائد المتعددة للغابات)؛

(ج) الخطوتان (ج) و (ح) باعتبارهما تستندان إلى تطبيق معايير ومؤشرات للإدارة المستدامة للغابات (العنصر البرنامجي الثالث - ٢)؛

(د) الخطوتان (و) و (ز) اللتان تتيحان مواد ذات صلة للعنصر البرنامجي الثاني (التعاون الدولي في مجال المساعدة المالية ونقل التكنولوجيا من أجل الإدارة المستدامة للغابات).

٢٢ - ومن الواضح أيضا أن العملية نفسها يمكن أن تطبق بشكل فعال في تشخيص التغييرات الكمية أو النوعية الأخرى في الغطاء الحرجي، كالتغيرات التي يجري تناولها في إطار العنصرين البرنامجيين للفريق، الأول - ٤ (النظم الأيكولوجية الهشة المتأثرة بالتصحر وآثار التلوث الجوي في الغابات) والأول - ٥ (احتياجات ومتطلبات البلدان ذات الغطاء الحرجي المحدود). ويمكن أيضا أن تتصل هذه العملية اتصالا مباشرا باعتبارات ناشئة عن الاتفاقات الدولية المختلفة.

الجدول ١ - الصلات بين إطار التشخيص والعناصر البرنامجية الأخرى للفريق

الخطوة حسبما ترد في إطار التشخيص	العنصر البرنامجي
(أ) التقييم النوعي والكمي للغطاء الحرجي الحالي	الثالث - ١ (أ)
(ب) الغطاء الحرجي الأمثل	الأول - ١، والأول - ٥، والثالث - ١ (ب)
(ج) تقييم التغيرات في الغطاء الحرجي	الثالث - ٢، الثالث -١ (أ)
(د) حلقة المسببات	
(هـ) تحديد الأسباب الرئيسية	
(و) خيارات السياسة	الثاني
(ز) أولويات العمل	الثاني
(ح) رصد التقدم المحرز	الثالث - ٢

٢٣ - وينبغي ألا يكون في استخدام إطار التشخيص إسراف لا في الوقت أو في التكاليف. فمثلا، يمكن إجراء تحليل مبدئي على أساس المعلومات المتاحة عن طريق عقد مشاورات لفترة تستغرق أقل من أسبوع واحد فيما بين ممثلي المجموعات المهتمة المختلفة. ويتضمن هذا التقرير في جزء لاحق اقتراحات عن نوعيات المعلومات المطلوبة. ويتعيَّن أن ينتهي هذا التحليل مباشرة إلى تحديد حلقة المسببات، وأن يضع يده على الأسباب الرئيسية فيها، ويقترح الاجراءات الأكثر فعالية لمعالجتها. ومن المحتمل مع ذلك أن توجد حالات يفتقر فيها إلى المعلومات الوافية لإجراء التقييم. ومن ثم، تكون الخطوة الأولى في هذه الحالات هي جمع المعلومات المطلوبة.

٢٤ - ولأسباب عديدة، يتعيَّن في استخدام إطار التشخيص أن يكون تكراريا أو تصاعديا. فأولا، يمكن أن يتغير الهدف (الكمية والنوعية المرغوبان للغابات) مع تطور السياسات والأولويات الوطنية؛ وثانيا، يمكن مع إزالة أحد العوامل المقيدة أن يبرز عامل آخر وأن يكتسب قدرا أكبر من الأهمية؛ وثالثا، يمكن أن يتغير السياق الدولي وأن يسفر في وقت لاحق عن تغيير الوسط الذي تتخذ في ظله القرارات الوطنية.

٢٥ - وثمة عمليتان قائمتان بذاتهما ينطوي عليهما استخدام إطار التشخيص هما:

(أ) تحديد نطاق الغطاء الحرجي المستصوب ونوعيته؛

(ب) وبيان التغييرات الضارة وتشخيص مسبباتها.

٢٦ - وهاتان العمليتان شبيهتان بتحديد خصائص الجسد السليم صحيا، وكشف عوارض المرض، وتشخيص مسبباتها.

ألف - الغطاء الحرجي المستصوب

٢٧ - ليس ضروريا أن يكون تقييم الغطاء الحرجي الأمثل مسهبا في تفصيلاته. ويكفي أن يكون مشتملا على تقدير عام لكميات الغابات التي يعتبرها البلد ضرورية للوفاء بمتطلباته لمختلف الأغراض وأنواعها وأماكنها، مثل:

(أ) حفظ التربة والماء؛

(ب) حفظ التنوع البيولوجي وكفالة استخدامه المستدام؛

(ج) زراعة أشجار الأخشاب والمنتجات الحرجية من غير الأخشاب؛

(د) توفير الطاقة والوقود؛

(هـ) التحول المخطط إلى الزراعة المستدامة؛

(و) توفير المنافع الاجتماعية الأخرى مثل تهيئة فرص العمل، والترفيه، وتوفير مصادر الرزق؛

(ز) تنحية الكربون.

(لا بد أن تكون المعلومات على قدر كاف من التفصيل لتوضيح ما إذا كانت الاتجاهات الكمية والكيفية الحرجية مختلفة كثيرا عن الحالة المستصوبة. ومن المرجح أن تصبح المعلومات المتاحة أكثر تفصيلا مع كل تكرار لإطار التشخيص).

٢٨ - ويمكن أن يتحقق ذلك بدراسة النواتج المتحققة عن بعض التدابير مثل، الاستراتيجيات الوطنية للتنمية، وخطط الموارد الطبيعية، والاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية للتنوع البيولوجي، وخطط وبرامج العمل الوطنية للغابات، وخرائط المناطق المعرضة لخطر التآكل، والغابات المرصودة لحماية مستجمعات المياه فيها، وتوقعات العرض والطلب المتصلين بالأخشاب، ومسح الأراضي المحتمل استخدامها في الأغراض الزراعية.

باء - استخدام إطار التشخيص

٢٩ - يحتمل أن تختلف تفاصيل عملية التشخيص من بلد لآخر، أو حتى من منطقة لأخرى داخل البلد نفسه، ومع ذلك يمكن لأي نموذج نمطي للتشخيص أن يتضمن الخطوات التالية:

١ - تشخيص حلقة المسببات

(أ) تحديد المجالات الحرجية التي يحدث فيها تغيير كمي (نقصان أو زيادة) أو تغير كيفي (تدهور أو تحسن)؛

(ب) تصنيف هذه المجالات إلى أنواع متشابهة في الخصائص؛

(ج) تحديد السبب أو الأسباب المباشرة للتغير، في كل نوع من هذه الأنواع (الإفراط أو اللامبالاة في استغلال الأخشاب مثلا)، وبيان العوامل الرئيسية والفاعلين الأساسيين؛

(د) الانتقال من الأسباب المباشرة المحددة إلى الأسباب التالية في سلسلة التسبيب (ومثال لذلك قلة التنظيم والرقابة؛ وطبيعة سياسة التسهيلات؛ والتأخر في إنشاء المناطق الحرجية الدائمة). مع ملاحظة أن كل سبب مباشر يمكن أن يؤدي إلى أكثر من سبب واحد تال في هذه السلسلة؛

(هـ) استمرار عملية التحليل تلك إلى أبعد حد ممكن.

٣٠ - ويمكن الحصول على المعلومات اللازمة لهذا التحليل من جميع المصادر المتاحة مثل: المعارف المحلية والشخصية، والسجلات الرسمية، والمعاينة الميدانية، والإحصاءات والتقارير الرسمية... وما إليها. وتأتي النتيجة في هيئة "شجرة" أسباب متعددة الفروع، كل مسار فيها درجة، من ناحية علاقته السببية المباشرة، من المسار الأسبق عليه. ويجري تقييم أهمية التغيير في ضوء الحالة الحرجية المرغوبة باستخدام معايير ومؤشرات ملائمة. ويصور الجدول ٢ المراحل المختلفة لهذه العملية، والمصادر الممكنة للمعلومات:

الجدول ٢ - استخدام إطار التشخيص: المعلومات والمصادر

المعلومات المطلوبة	مصدر المعلومات
١ - تحديد الأعراض: المجالات التي تجتاز تغيرات سريعة أو غير مخططة أو تغيرات لا رجعة فيها: مكانها نطاقها طبيعة التغيير	استعراضات وتقارير قطاع الغابات، المعارف الشخصية، الملاحظات المباشرة، المعاينة الميدانية، التقارير الحكومية، تقارير الوكالات الدولية (كالفاو)، الاستشعار من بعد، خطط عمل الاتفاقات الدولية الأخرى، مثل اتفاقية التنوع البيولوجي.
٢ - تحديد الأسباب المباشرة للتغيير: عناصره وفاعلوه	السجلات المحلية، المعاينة الميدانية، المعارف المحلية، الملاحظة المباشرة، التقارير الحكومية عن القطاع الحرجي والقطاعات الأخرى
٣ - تحديد الأسباب غير المباشرة، وبيان القوى الدافعة للأسباب المباشرة والتفاعل الحاصل فيما بينهما: كشف حلقة التفسيرات	تحليل السياسات، وتعقب المؤثرات والسياسات الخارجة عن القطاعات، وسياسات وضغوط الاقتصاد الكلي، والسياسات الدولية، والمعارف الشخصية، وتقرير الإدارات الحكومية المختلفة

٢ - بيان العوامل المحددة أو أولويات العمل

٣١ - تختلف طبيعة التحليل في هذه المرحلة حيث سيتعين بذل محاولة للتعرف على الأسباب الأكثر أهمية من غيرها، أو الأسباب التي يحتمل أن تستجيب بشكل أسرع لإجراءات العلاج. ويمكن أن تشمل المعايير التي تستخدم فيها ما يلي:

(أ) جدول زمني (هل يمكن تطبيق السياسات على الفور، وهل من المحتمل أن تسفر عن نتائج في الأجل القصير، أو أنها سياسات ذات منظورات متوسطة الأجل أو طويلة الأجل؟)؛

(ب) المسؤولية القطاعية (هل تقع مسؤولية تطبيق هذه السياسات في قطاع الغابات، أو تقع في قطاعات الاقتصاد الأخرى، أو ربما خارج ولاية البلد المعني نفسه؟)؛

(ج) النطاق (هل تعتبر خيارات السياسة فعالة على النطاقات المحلي والإقليمي والوطني؛ وهل تحتاج إلى اتخاذ مبادرات دولية أو مبادرات فوق وطنية؟).

(د) مدى توفر المعلومات؛

(هـ) القدرة على الفعل.

٣ - إجراء التقييم وتكرار التشخيص بشكل دوري

٣٢ - ينبغي أن تتكرر عملية التشخيص على فترات منتظمة، وأن تتحدد الفواصل الزمنية بينها في ضوء الظروف المحلية، لا سيما ما يتعلق منها بنوع العمل المطلوب والزمن المحتمل للاستجابة. فمثلا، إذا كان الإجراء المطلوب محليا، كتهيئة فرص عمل على الصعيد المحلي، يكون تكرار التشخيص مفيدا بعد عام واحد؛ وفي الحالات التي يحتاج فيها الإجراء المطلوب إلى سن تشريع جديد أو إجراء تدريب للموظفين تكون المدة الزمنية أطول. وكمؤشر عام، يرجح أن تتحقق فائدة إذا أجري تشخيص كامل مرة كل خمس سنوات.

٣٣ - يعمل إطار التشخيص، على النحو الموجز فيما يلي، كأداة تهدف إلى:

(أ) تحديد مسببات زوال الغابات وتدهورها وبيان الحلول الممكنة لها؛

(ب) تحديد أولوية خيارات العمل وبيان النقاط المطلوبة للتنفيذ الفعال؛

(ج) إجراء رصد دوري للتقدم المحرز في تحقيق أهداف الخطة الحرجية.

٣٤ - ولكي يكلل إعداد إطار التشخيص بالنجاح، لا بد من دعمه بجمع المعلومات الدقيقة والمستكملة، وبناء القدرات والتنسيق بين الجهات المانحة والنهوج والآليات التشاركية. ولا بد من تحديد نماذج للسياسات التي تسهم في زوال الغابات وتدهورها، وتصحيح الحوافز غير السليمة في السياسات المعمول بها في قطاع الغابات، وتصحيحها في بعض البلدان في غير قطاع الغابات. ويتعين أيضا تحديد السياسات والإجراءات التي نجمت عنها آثار مفيدة في الهيكل والغطاء الحرجيين حتى يمكن جمع المعلومات المتعلقة بالتدابير الفعالة لمكافحة الممارسات غير المستدامة، ونشر هذه المعلومات على أوسع نطاق.

٣٥ - وإطار التشخيص المقترح في هذا التقرير كأداة للإدارة الحرجية المستدامة، متاح لاختباره في الواقع العملي على الفور. وأنسب الطرق التي يمكن بها المضي قدما في هذا المجال هو اختيار سلسلة دراسات إفرادية من البلدان التي تتفاوت خصائصها الحرجية والإنمائية تفاوتا واسعا. وسيكون مجديا وتنويريا إلى أقصى حد إدراج مجموعة من النماذج للبلدان التي تحمل واحدة أو أكثر من الخصائص الواردة فيما يلي:

(أ) ارتفاع معدل زوال الغابات وتدهورها؛

(ب) تزايد مساحة الغابات؛

(ج) التصحر؛

(د) وجود مناطق حرجية شمالية أو معتدلة أو في النطاقات القاحلة؛

(هـ) وجود معدلات مرتفعة أو منخفضة للسكان في المناطق الحرجية؛

(و) وجود اقتصادات متقدمة النمو واقتصادات نامية.

٣٦ - وفضلا عن استخدام هذه الدراسات في البلدان المهتمة، يتعين أيضا تجميعها من أجل استخدامها في تحسين إطار التشخيص ومعرفة ما إذا كان يمكن استخلاص أحكام عامة سليمة أو نافعة منها عن النهوج المتبعة في تناول هذه المسألة.

٣٧ - وعند تطبيق إطار التشخيص، ينبغي إيلاء اهتمام خاص لما يسهم به في النهوج المتكاملة لتخطيط استخدام الأراضي وتنميتها، وفي تحقيق تساوق السياسات داخل قطاع الغابات وخارجه، وتوفير المجال وإتاحة الفرص للعمل الدولي الذي يتصدى للأسباب الكامنة وراء زوال الغابات وتدهورها.

رابعا - استنتاجات ومقترحات للعمل

٣٨ - سلم الفريق في دورته الثانية بالتعقد الذي يسم قضايا زوال الغابات وتدهورها، والتفاعل القائم بين الكثير من العوامل المسببة لها وبأن بعضها يتعاضد في تأثيره مع البعض الآخر. ويقع جزء من هذه القضايا خارج نطاق القطاع الحرجي، في حين يرتبط بعضها بالقطاع الحرجي ذاته، كقضية الاستغلال غير المستدام للأخشاب. وأغلب هذه العوامل يحمل سمات اجتماعية واقتصادية. كما يتأثر زوال الغابات وتدهورها بما يوجد من خيارات ونهج غير سليمة في السياسات العامة المتبعة في قطاعات أخرى. وترتبط أسباب زوال الغابات وتدهورها في أغلب الأحيان بأسباب قطرية محددة مما يوجب الحذر من التوصل إلى استنتاجات مبسطة أو استخلاص حلول ووصفات مفرطة في التعميم في مجال السياسات العامة. ولكل دولة، نامية كانت أم متقدمة النمو، مجموعة الظروف الخاصة بها، سواء من ناحية الأسباب المباشرة والأسباب الكامنة لزوال الغابات وتدهورها، أو من ناحية نطاق العمل اللازم للتصدي لها. وتشمل العوامل الأخرى شديدة التأثير على زوال الغابات، الفقر وأنماط الاستهلاك والمضاربة في الأراضي والعوامل المتعلقة بملكيتها وأسواقها.

٣٩ - ويمثل زوال الغابات وتدهورها مشكلة خطيرة في كثير من البلدان، ولا بد في مواجهتها من تبني نهج أدق يركز على تصحيح مسار أشد العمليات تسببيا للأضرار وتعزيز أكثر العمليات كفاءة في جلب الفوائد.

ألف - أنماط الاستهلاك والانتاج

٤٠ - من المهم أن تحدث تغيرات طويلة الأجل في أنماط الاستهلاك والإنتاج في مناطق مختلفة من العالم. ويتعين على سبيل الأولوية استعراض العواقب المتصلة تحديدا بالغابات في سياق العمل الذي تضطلع به لجنة التنمية المستدامة، وفي سياق المبادرة النرويجية وسائر المبادرات ذات الصلة بالعرض والطلب على المنتجات الحرجية في الأجل الطويل.

٤١ - وتمثل الأسباب الدولية الكامنة وراء زوال الغابات وتدهورها عوامل مهمة أيضا ولا بد من أخذها بعين الاعتبار وإخضاعها لمزيد من التحليل.

اقتراح للعمل

* أن يجري حث البلدان والمنظمات الدولية على إعداد دراسات استراتيجية متعمقة عن العواقب الناجمة في القطاع الحرجي تحديدا عن أنماط الاستهلاك والإنتاج الحالية في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو، مع إيلاء تأكيد خاص لآثارها الإيجابية والسلبية في الإدارة والاستخدام المستدامين للغابات. ولا بد أن تحدد هذه الدراسات أيضا المسببات الدولية الكامنة، بما فيها القوى الاقتصادية العابرة للحدود والتلوث العابر للحدود.

باء - إطار السياسة الوطنية

٤٢ - بغية تحديد الأسباب الكامنة وراء زوال الغابات وتدهورها، والتصدي لها، وتمشيا مع الأولويات المحددة في العنصر البرنامجي الأول - ١، يتعين وضع نهج منسق ومتكامل لتخطيط استخدام الأراضي وتخطيط الاقتصاد الوطني يسلم، بجميع القضايا الشاملة لعدة قطاعات حسبما ترد في العناصر المختلفة لبرنامج عمل الفريق ويأخذها بعين الاعتبار. وينبغي التطرق الى هذه القضايا جملة واحدة داخل إطار للسياسة الوطنية المتعلقة بالتنمية المستدامة يجمع في طياته العوامل المتصلة بخطط التنمية المستدامة والبيئة، وبرامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والسياسات والخطط الحرجية الوطنية، والاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية للتنوع البيولوجي، ويساوق فيما بينها.

اقتراح للعمل

* أن يجري حث البلدان المانحة والمنظمات الدولية، بما فيها المصارف الإقليمية للتنمية، على تقديم المساعدة والتمويل لإجراء بحوث ودراسات إفرادية والاضطلاع بأنشطة لبناء القدرات في البلدان النامية من أجل وضع نهج متكامل يرمي إلى:

(أ) صياغة وتطبيق سياسة حرجية وطنية ضمن إطار شامل للسياسة الوطنية المتعلقة بالتنمية المستدامة؛

(ب) إنشاء هياكل وآليات إدارية لتحسين صياغة السياسة العامة وتنسيقها، وتحسين تخطيط البرامج وإدارتها وتنفيذها؛

(ج) تطبيق تقييمات الأثر البيئي بوصفها أداة للتخطيط، وأساسا لاتخاذ إجراءات لمكافحة العمليات غير الخاضعة للمراقبة لتحويل الغابات إلى أنواع أخرى لاستخدامات الأراضي.

* أن يطلب إلى البلدان المانحة والمنظمات الدولية دعم البلدان النامية ومساعدتها في إجراء تحليلات استراتيجية للسياسات التي تسهم في زوال الغابات وتدهورها، والسياسات التي تنجم عنها آثار إيجابية.

جيم - تطبيق إطار التشخيص

٤٣ - ينبغي، بالتوازي مع الإصلاحات التي يتعين إدخالها في السياسة من أجل تحقيق الإدارة الحرجية المستدامة، أن تكون تدابير التنفيذ الفعالة الرامية إلى التصدي للأسباب الكامنة وراء زوال الغابات وتدهورها قائمة على النتائج المتأتية من تطبيق الإطار الشامل للتشخيص. ومن المرغوب فيه أيضا أن تكون النتائج المحرزة في مختلف البلدان قابلة للمقارنة بغية تحديد الأنماط الشائعة، والقضايا ذات الصالح المشترك، وتعزيز التعاون الإقليمي والعالمي بخصوص هذا الموضوع.

٤٤ - وفي هذا السياق، يستفاد من إطار التشخيص في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو ليس فقط كأداة نافعة لتحليل الأسباب الكامنة وراء زوال الغابات وتدهورها، بل يستفاد منه أيضا، في أشكاله المعدلة، كأداة قيّمة لتحديد أهداف السياسات الحرجية الوطنية؛ واستكشاف آثار السياسات المطبقة في القطاعات الأخرى على إزالة الغابات وتدهورها والطرق التي يمكن أن يؤدي بها تعديل هذه السياسات إلى تعزيز محتمل للإدارة المستدامة للغابات؛ واستخدام معايير ومؤشرات وأساليب التقييم وتحسينها؛ وتحديد أولويات العمل وأولويات المساعدة الإنمائية الرسمية؛ والوقوف على أوجه القصور التي تشوب القدرات (في مجالات الإدارة والإشراف والمعلومات والبحوث والتعليم على سبيل المثال)؛ والتنسيق مع خطط العمل الوطنية المتعلقة بالاتفاقات والاتفاقيات الدولية الأخرى؛ وعلى وجه الإجمال يستفاد منه كأداة إدارية نافذة في تطبيق إدارة حرجية مستدامة.

٤٥ - وينبغي أن تكون المهمة الرئيسية لإطار التشخيص بناءة وعلاجية وتطلعية. وهذه المهمة تكمل سائر ممارسات التخطيط الحرجية القائمة وتعززها، ويتعين أيضا أن تستخدم بالاقتران مع المعايير والمؤشرات (انظر العنصر البرنامجي الثالث- ٢) كأداة للتقييم الدوري للتقدم المحرز (العنصر البرنامجي الثالث - ١ (أ)). وإذا ما نظر إلى إطار التشخيص من هذا المنظور يكون له في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية نفس القدر من الفائدة، ويكون له أيضا نفس القدر من الفائدة في تحليل التغييرات الإيجابية الحاصلة في الغطاء الحرجي وتشخيص الأسباب الكامنة وراء زوال الغابات.

<u>اقتراح للعمل</u>

* أن يجري حث البلدان على تجريب إطار التشخيص في عدد من الدراسات الإفرادية، ومساعدتها في هذا المجال لتحقيق ما يلي:

(أ) التثبت من نفعه واختباره بوصفه أداة إيجابية للإدارة، بغية تحسين صياغة سياساتها العامة وتنفيذها؛

(ب) تهذيب إطار التشخيص ذاته.

الحواشي

(١) انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٥، الملحق رقم ١٢ (E/1995/32)، الفصل الأول، الفرع دال، المرفق الأول، الفرع الثالث، الفقرة أولا - ٢.

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

(٣) المرجع نفسه، المرفق الثاني.

(٤) A/49/84/Add.2، المرفق، التذييل الثاني.

(٥) انظر برنامج الأمم المتحدة للبيئة، اتفاقية التنوع البيولوجي (المركز المعني بأنشطة برنامج القانون البيئي والمؤسسات البيئية)، حزيران/يونيه ١٩٩٢.

(٦) A/AC.237/18, (Part II)، و Add.1 و Corr.1، المرفق الأول.