

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/2
2 February 1995
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية المستدامة

الدورة الثالثة

٢٨-١١ نيسان/أبريل ١٩٩٥

استعراض المجموعات القطاعية، المرحلة الثانية: الأراضي،
والصحراء والغابات، والتنوع البيولوجي

النهج المتكامل لتخطيط وإدارة موارد الأراضي

تقرير الأمين العام

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	١ - ٢	مقدمة
٣	٣ - ٢٣	أولا - لمحة عامة
٣	٣ - ٧	ألف - الهدف
٤	٨ - ١٥	باء - الأرض والناس
		جيم - نهج مرشد لتخطيط استخدام الأراضي وإدارة موارد الأراضي
٧	١٦ - ٢٣	ثانيا - استعراض التقدم المحرز نحو تنفيذ أهداف الفصل ١٠
١٠	٢٤ - ٣٠	ألف - تقييم إجمالي
١٢	٣٠ - ٣٣	باء - القضايا والتحديات الرئيسية
١٣	٣٤ - ٤٣	جيم - التقدم المحرز في البلدان المتقدمة النمو
١٥	٤٤ - ٥٥	دال - البلدان النامية
١٨	٥٦ - ٦٢	هاء - البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية
١٩	٦٣ - ٧١	واو - الجماعات والمنظمات غير الحكومية الرئيسية
٢١	٧٢ - ٨٢	زاي - النواحي المالية والقدرة التكنولوجية
٢٤	٨٣ - ٨٥	حاء - الهياكل المؤسسية
٢٥	٨٦ - ١٠٠	طاء - التطورات والخبرات الحديثة في ميدان التعاون الدولي
٢٩	١٠١ - ١٠٨	ثالثا - الاستنتاجات والتوصيات

مقدمة

١ - تضيد هذه الوثيقة عن التقدم المحرز في تنفيذ الأهداف الواردة في الفصل ١٠ من جدول أعمال القرن ٢١^(١) (النهج المتكامل لتخطيط وإدارة موارد الأراضي) منذ انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في حزيران/يونيه ١٩٩٢، وتعرض مجموعة من توصيات العمل. وقد قامت منظمة الأغذية والزراعة بإعداد هذا التقرير بصفتها مديرة المهام فيما يتعلق بالفصل ١٠ من جدول أعمال القرن ٢١ وذلك بالتشاور مع الأمانة العامة للأمم المتحدة، ووفقاً للترتيبات التي وافقت عليها اللجنة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتنمية المستدامة في دورتها الرابعة. وهو نتيجة لتبادل الاستشارات والمعلومات بين جهات محورية سُميت في ١٩ وكالة من وكالات الأمم المتحدة وبين مسؤولين حكوميين وعدد من المؤسسات والأفراد الآخرين. وقد قدم موجز لنتائج التقرير واستنتاجاته إلى مجلس منظمة الأغذية والزراعة في دورته السابعة بعد المائة المعقودة في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤ وحظي بتأييده. والمسائل المتصلة بالأراضي ضخمة العدد بحيث لم يتسن سوى الإشارة إلى بعض أهم البنود في هذا التقرير الموجز.

٢ - والهدف العام للفصل ١٠ من جدول أعمال القرن ٢١ هو "تيسير تخصيص الأراضي للاستخدامات التي توفر أكبر الفوائد القابلة للإدامة، والتشجيع على الانتقال إلى الإدارة المتواصلة والمتكاملة لموارد الأراضي". ولدى القيام بذلك، ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار القضايا البيئية والاجتماعية والاقتصادية وأن يشار على وجه التحديد إلى حقوق الأفراد والفئات، ومن قبيل ذلك السكان الأصليون والمرأة. وقد تم بالفعل استيطان جزء كبير من أراضي العالم واستخدم لهذا الغرض أو ذاك، والهدف هو التحول نحو الاستخدامات التي تعود بفائدة أكبر، على أن تكون مستدامة على المدى الطويل، مع حماية النظم الايكولوجية الطبيعية الأساسية وقيم التنوع البيولوجي. والأهداف الفورية هي كما يلي:

"(أ) استعراض ووضع سياسات محسنة لدعم الاستخدام الأمثل للأراضي وإدارة موارد الأراضي بطريقة مستدامة وذلك في موعد لا يتجاوز عام ١٩٩٦؛

(ب) تحسين وتعزيز نظم تخطيط الأراضي وموارد الأراضي وإدارتها وتقييمها وذلك في موعد لا يتجاوز عام ٢٠٠٠؛

(ج) تعزيز المؤسسات وآليات التنسيق الخاصة بالأراضي وموارد الأراضي وذلك في موعد لا يتجاوز عام ١٩٩٨؛

(د) إنشاء آليات لتيسير مساهمة ومشاركة جميع الأطراف المعنية بشكل نشط في عمليات صنع القرارات المتعلقة باستخدام وإدارة الأراضي، خاصة المجتمعات المحلية والناس على الصعيد المحلي وذلك في موعد لا يتجاوز عام ١٩٩٦".

أولا - لمحة عامة

ألف - الهدف

٣ - يمكن تعريف الأرض بالمعنى العام بأنها تضم جميع صفات الغلاف الحيوي الذي يعلو سطح الأرض أو يأتي دونه مباشرة، بما في ذلك صفات المناخ القريب من سطح الأرض، وأشكال التربة والتضاريس، وهيدرولوجية السطح (بما في ذلك البحيرات الضحلة والأنهار والأهوار والمستنقعات)، والطبقات والمياه الجوفية والاحتياطيات الهيدرولوجية القريبة من السطح، والثروة النباتية والحيوانية، وأنماط المستوطنات البشرية فضلا عن النتائج المادية للنشاط الإنساني في الماضي والحاضر.

٤ - والأراضي، ولا سيما فئات الأراضي الأكثر إنتاجا، محدودة في مساحتها، في حين تتعدد وتنوع الاحتياجات الإنسانية من الأرض. وهكذا، لكي يفي نهج تخصيص الأراضي بهذه الاحتياجات على أفضل نحو وبأقصى قدر من الانصاف، لا بد أن يأخذ في الاعتبار الصلة بين جميع الأراضي وجميع الاحتياجات. والأراضي مطلوبة لإنتاج الأغذية، والألياف، والوقود والأخشاب، ولأغراض الاستيطان، وللترويح ولإستخراج المعادن، ولتجميع المياه، ولمجموعة واسعة من الأغراض الأيكولوجية المتنوعة. والطريقة التي تستخدم بها الأراضي تؤثر على جميع جوانب الحياة وبوجه خاص على مستويات المعيشة والصحة والاستقرار الاجتماعي والسياسي. وجميع أشكال التدهور البيئي، بما في ذلك اجتثاث الغابات والتحات الناجم عن الرياح والمياه، وتحمض التربة وتملحها، والافراط في الرعي، والتلوث، وانقراض أنواع النبات والحيوان، والتصحر، بل وتغير المناخ وما يتصل بذلك من ارتفاع في منسوب مياه البحر، تأتي بوجه ما نتيجة لعجز الإنسان عن كفاءة وإدارة مستدامة للأراضي.

٥ - وفي حين تشير الفصول الأخرى من جدول أعمال القرن ٢١ إلى الاحتياجات من الأراضي والتخطيط لاستخدام الأراضي من حيث هذا الجانب أو ذلك من جوانب الصلة بين موارد الأراضي والأنشطة الإنسانية، يشير مصطلحا "تخصيص الأراضي" و "إدارة الأراضي" في الفصل ١٠ إلى تكامل جميع هذه الاحتياجات المستقلة وتفاعلها في إطار عام. وبهذا المعنى تتمثل المهمة في تيسير التوفيق بين موارد الأراضي واستخدامات الأراضي عند كل مستوى بطريقة تكفل تلبية الاحتياجات الإنسانية وحقوق الإنسان إلى أقصى حد على أساس مستدام. فلا بد من تحقيق توازن بين الحاجة إلى زيادة الإنتاج ورفع مستويات المعيشة، والحاجة إلى المحافظة على البيئة. وينبغي تمييز المستويات الرئيسية التالية لاحتياجات التخطيط والإدارة: المستويات العالمية، والإقليمية، والوطنية، ومستوى المحافظات أو المقاطعات، والمستويات المحلية، والبلدية، أو مستويات القرية أو مستويات الأسرة المعيشية أو المزرعة.

٦ - ومن الجوهر أن تشمل هذه العملية الأراضي الريفية والحضرية على السواء. فثمة روابط متبادلة بين المدينة والريف. فالأولى تستوعب فائض السكان من المناطق الريفية وتوفر الأسواق والخدمات بينما يوفر الأخير الأغذية والمواد الأولية وسبل الترويح والمدن أيضا مصدرا للتلوث وهي مستخدمون منهم لبعض

الموارد الطبيعية. وكثيرا ما تتعرض المناطق المحيطة بالمدن لضغوط كبيرة لإنتاج الأغذية ومواد البناء ولتوفير مناطق ترويحية، ولتوفير الحيز الضروري للهياكل الأساسية بجميع أنواعها، وفي الوقت ذاته لاستيعاب السكان الإضافيين والصناعات الإضافية، وللتخلص من التلوث وغير ذلك من الفضلات الإنسانية والصناعية. وعادة ما تنمو المدن والهياكل المتصلة بها من مستوطنات وهي تقوم على أراضٍ أُختيرت في البداية لإمكاناتها الزراعية المرتفعة كأن تكون سهلا أو واديا خصيبا يقوم عليه البناء في النهاية ويكون مصيره الضياع.

٧ - والقصد من برنامج الأنشطة الوارد وصفه في الفصل ١٠ هو إنشاء إطار مفاهيمي وتنظيمي عام لتخصيص موارد الأراضي وإدارتها عند كل مستوى. وينبغي أن يتألف هذا الإطار من عدد من الوحدات أو الإجراءات التي ينبغي أن تبدأ بقائمة بموارد الأراضي (والمياه)، وتصنيف الأراضي من حيث خيارات الاستعمال، وتحديد الاحتياجات، ووضع خطط عمل بديلة بالتعاون مع أصحاب المصلحة، ومن ثم التنفيذ. وينبغي تقسيم كل مرحلة من هذه المراحل إلى أقسام أخرى، ومن الأساسي أن تغطي خطط العمل جميع العوامل الاجتماعية والاقتصادية والطبيعية ذات الصلة، بما في ذلك قضايا حيازة الأرض وقضايا نوع الجنس وغيرها. ويتضمن الفصل ١٠ التخطيط العمراني على نحو ما تقوم به الدولة أو الهيئات الحكومية المحلية في العادة لما فيه خير المجتمع ككل، واستغلال موارد الأراضي وإدارتها من جانب فرادى مستعملي الأراضي. وفي كلا الحالين، ينبغي اتخاذ قرارات عن طريق التفاوض مع جميع من يعنيه الأمر. وعليه، فمن الضروري تحديد ومواءمة مجموعات الأهداف المختلفة التي يتوخاها مستعملو الأراضي، والمجموعات المحلية، والحكومات، وكذلك الاحتياجات على المدى القصير مثل إنتاج الأغذية ثم الاحتياجات على المدى الطويل مثل المحافظة على القدرة الإنتاجية للتربة والتنوع البيولوجي والنظم العالمية.

باء - الأرض والناس

٨ - عندما كان عدد الناس أقل لم يكن ثمة نقص في الأراضي المطلوبة لغرض الإنتاج. وكانت القضايا البيئية هزيلة، بل ومحصورة في مواقع محددة. وفي ظل ظروف كهذه، لم يكن "تخطيط استخدام الأراضي" في كثير من الحالات قضية وطنية أو عالمية ذات شأن، رغم أن إدارة موارد الأراضي على مستوى المجتمع المحلي أو القبيلة كانت في كثير من الحالات متطورة إلى حد كبير نتيجة الكثافة السكانية المحلية. ولكن، كما يعرف الجميع، فإن عدد السكان من البشر يتعاظم بسرعة مطردة، حيث تضاعف بالفعل خلال السنوات الخمسين الماضية إلى أن بلغ مستواه الحالي وهو ٥,٦ بليون نسمة تقريبا. وفي الوقت ذاته، تعاضم متوسط إنتاج الأغذية على نحو فاق زيادة السكان بفضل تحسّن أنواع المحاصيل، وزيادة استخدام الري والأسمدة المعدنية، وارتفاع الكثافات المحصولية، وتوسيع مساحة الأراضي المزروعة. وحدث أيضا ارتفاع في مستويات المعيشة بوجه عام في جميع أنحاء العالم.

٩ - بيد أنه دفع ثمن باهظ في مجال البيئة مقابل هذه النتائج. ومن الصعب جدا توفير بيانات موثوقة عن مدى تدهور التربة في جميع أنحاء العالم نظرا لصعوبة تقييم مختلف أشكال تدهور التربة ووضع

خراطط لها، وتوحيد النتائج. على أن دراسة التقييم العالمي لتدهور التربة^(٧) تبين أن ١٦ في المائة من مجموع سطح الأراضي الصالحة للزراعة تعرض للتلف نتيجة ما حدث مؤخراً من تدهور في التربة بفعل تدخل الإنسان. فبصورة تدريجية تفاقم تدهور التربة والغطاء النباتي الطبيعي في شمال افريقيا والشرق الأوسط وآسيا الوسطى وأجزاء من بقية العالم وأصبحت أقل إنتاجاً، ويرجع ذلك إلى حد بعيد إلى أنشطة الإنسان على مدى عدة آلاف من السنين. وحتى الربع الأول من هذا القرن كانت استخدامات الأرض ونظم الإنتاج، ومنها بناء المصاطب ومختلف أشكال التحكم في الرعي، تحد من معدل ما كان يحدث من تدهور في التربة. بيد أن الكثير من أنجع أساليب الحفظ التقليدية التي تعتمد على العمالة المكثفة قد نُبذ، وحدث نتيجة استخدام الآلة على نطاق واسع تحول عام إلى زراعة منحدرات الأراضي في اتجاهات صعودية ونزولية. وفضلاً عن ازدياد مساحة الأراضي التي تسقى بالري، فقد أدى هذا إلى زيادة ملحوظة إلى حد بعيد في معدل تدهور التربة على مدى نصف القرن الماضي، إلى درجة بلغ معها حد الكارثة. ولا يزال هذا المعدل مستمراً في العديد من الأماكن التي تستخدم فيها الآلة لإنتاج المحاصيل الحقلية وفي أراضي المنحدرات التي أزيلت نباتاتها لأغراض زراعة المحاصيل. وفي العديد من البلدان الكثيفة السكان، يؤثر تدهور التربة على معظم مساحة الأراضي، إلى جانب الإفراط في الرعي وإزالة الأحراج بصورة مستديمة. وتدمر الغابات المدارية بمعدل يقرب من ١٥,٤ مليون هكتار كل سنة. وقد أدى هذا بدوره إلى تسارع تدمير موائل النبات والحيوان والكائنات الحية الدقيقة. وتشير التقديرات إلى أن ما يربو على مليون نوع من فصائل النبات والحيوان ستقرض على مدى السنوات الـ ٢٥ القادمة. وقد أصبح الماء مورداً شحيحاً في العديد من البلدان والمناطق، بما في ذلك البلدان المتقدمة النمو التي تتسم بمناخ معتدل، كما بات العديد من مصادر المياه ملوثاً بصورة دائمة.

١٠ - وتترقب على تدهور البيئة، لا سيما في المدن، آثار خطيرة بالنسبة لصحة الإنسان وإن لم يبدأ إدراك مداها إلا مؤخراً. والضغط على الموارد الإنتاجية هو المسؤول أيضاً عن الفقر والجوع وهو في العديد من المناطق السبب الأساسي وراء عدم الاستقرار والهجرة الدائمين لأسباب اجتماعية وسياسية. وهذه الهجرة هي أساساً انتقال من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية داخل البلدان النامية، ولكنها أيضاً انتقال إلى بلدان متقدمة النمو، نظراً لاستمرار ارتفاع مستويات تدفق الهجرة بين البلدان، وتعاضم الهجرة فيما بين المناطق - لا سيما من البلدان النامية التي يشكو سكانها من الفقر وتزايد أعدادهم بسرعة. وقد تزايد عدد اللاجئين، وطالبي اللجوء، والمشردين، إلى حد بعيد في السنوات الأخيرة، حتى أصبح يمثل عاملاً ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار (تضاعف عدد اللاجئين من ٨,٥ مليون إلى ١٩ مليون في أقل من عشر سنوات بين عامي ١٩٨٥ و ١٩٩٣).

١١ - ويخفي متوسط الأرقام الخاصة بالانتاج الغذائي المتزايد حقيقة كون السكان يتزايدون بمعدلات أسرع في بعض البلدان من معدلات تزايدهم في بلدان أخرى. ففي خلال الفترة من عام ١٩٨٨ إلى عام ١٩٩٣، انخفض فعلياً نصيب الفرد من الانتاج الغذائي في ٩٩ بلداً ثلثها في افريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وبالنسبة للفترة ١٩٨٨/١٩٩٣، تفيد التقديرات أن ٢٠ في المائة من سكان العالم النامي كانوا يعانون

من سوء التغذية المزمن. وفي كثير من البلدان ذات الكثافة السكانية العالية يتراوح متوسط مساحة الأرض للفرد الواحد من السكان الآن ما بين ٠,٥ و ٠,١ هكتار فقط.

١٢ - ويزداد معدل النمو السكاني حالياً بما يربو على ٨٥ مليون شخص كل عام. ومن المتوقع أن يتضاعف ذلك العدد مرة أخرى بحلول منتصف القرن القادم. كما يتوقع أن يحدث ما يزيد على ٩٠ في المائة من هذه الزيادة في البلدان النامية. وتبين دراسة منظمة الأغذية والزراعة المعنونة "الزراعة: نحو عام ٢٠١٠"، والتي تستعين بالمعلومات المتاحة، أن من المتوقع أن تتقلص حصة الفرد من الأراضي الصالحة للزراعة المتاحة في البلدان النامية إلى حوالي النصف في الفترة الممتدة من أواخر الثمانينات إلى عام ٢٠١٠^(٣)، وذلك من ٠,٦٥ إلى حوالي ٠,٤ هكتار. وخلال الفترة ذاتها، يتوقع أن تزداد الحصة اللازمة من مساحة الأراضي للمستوطنات البشرية من ٢,٨ في المائة إلى ٤ في المائة من المساحة الكلية للأراضي. ومن المرجح أن يزداد الطلب على المساحات المطلوبة للترويح وزيادة كبيرة، وقد قدرت المساحة الحرجية بحوالي ٣٧ في المائة من المساحة الكلية للأراضي في عام ١٩٩٠. وتزيد التقديرات بأن الطلب على المنتجات الحرجية سيزداد من ٢٣٨ مليون طن بمستوى عام ١٩٩٠ إلى ٤٤٠ مليون طن في عام ٢٠١٠، وبأن الضغط على الأراضي الحرجية القائمة سيستمر. وقد يتعين استغلال بعض الأراضي التي أزيلت منها الأحراج لغرس الأشجار، في حين ستكون أراضي أخرى متاحة للزراعة، ولكن على حساب تدهور البيئة في كثير من الأحيان. ومن ناحية أخرى، من المرجح أن يزداد الطلب على زيادة حجم المناطق المحمية بسبب الوعي البيئي المتعاظم. وستحدث معظم الزيادة السكانية في أكثر البلدان فقراً التي تحظى بأقل الموارد وكثيراً ما تكون الأحوال الطبيعية أقل مؤاتاة فيها، وما لم يعتمد في الوقت الحالي نهج أكثر فعالية لإدارة موارد الأراضي، فقد ينتج عن ذلك سيناريو ينطوي على حدوث زيادة كبيرة في معدلات الفقر والجوع وعدم الاستقرار الاجتماعي والحروب، وارتفاع كبير في معدلات النزوح من البيئات التي يتفشى فيها الفقر إلى بيئات أكثر مؤاتاة، بالإضافة إلى حدوث تدمير كامل تقريباً للبيئة الطبيعية المتبقية، وربما حدوث تغيرات في المناخ العالمي تسفر عن اضطرابات اجتماعية وسياسية واسعة النطاق. وليست هذه أشياء قد تحدث في وقت ما من المستقبل البعيد، بل أشياء بدأت بالفعل. وقد تتكشف هذه العملية بطريقة أُسّية خلال العقود الخمسة أو الستة القادمة ما لم تتخذ إجراءات مناسبة للحيلولة دون ذلك.

١٣ - ويلاحظ أن مشاكل تخطيط استخدام الأراضي ذات طابع مختلف في كثير من البلدان الصناعية. فكثيراً ما يكون هناك إنتاج زائد يقترن بإنتاجية عالية لكل وحدة من الأراضي وبزيادة في معدلات التلوث، ويتم الإبقاء عليه من خلال مجموعة من الإعانات على مستوى المزرعة والتصدير على حد سواء، أو تحويل للأراضي الزراعية إلى محميات طبيعية أو مرافق ترويحوية.

١٤ - وتواجه البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية بعض هذه الصعوبات التي تتفاقم بسبب المشاكل التنظيمية المتصلة بالتحويل من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة.

١٥ - وتتمثل العلاقة الطويلة الأجل بين البشر والأرض في المؤسسات التي تؤلف نظام حيازة الأراضي في مجتمع ما. فهذه النظم هي القواعد والممارسات التي تحدد من يتسنى له الحصول على الأراضي ومساحة الأرض التي يحصل عليها ولأي الأغراض سيستخدمها. وحيثما يقضي نظام حيازة الأراضي القائم الى وضع قواعد غير عادلة للحصول على الأراضي أو الحرمان من الأراضي أو إغفال قواعد المجتمع المتعارف عليها، يوجد ضرر إيكولوجي متفاقم. كما أن المزارعين غير الحائزين للأراضي الذين يغزون المحميات الحراجية بسبب اليأس، والخشابين المتهورين الذين يتجاهلون الأنظمة، والمزارعين الذين ليست لهم حقوق مأمونة في الأراضي ولا يستثمرون في حفظ الأراضي سوى استثمارات بدائية، يشكلون بعض الأمثلة الأكثر شيوعاً.

جيم - نهج مرشد لتخطيط استخدام الأراضي وإدارة موارد الأراضي

١٦ - كثيراً ما كان يعني تخطيط استخدام الأراضي في الماضي نهجاً ينطلق من القمة الى القاعدة ويقوم بموجبه "المخططون" بإبلاغ الأشخاص العاديين بما يجب عليهم القيام به، وكثيراً ما كانت البرامج الإنمائية تجسد أهداف الحكومات لا الناس^(٤). وقد ترتبت على عدم إشراك الأطراف صاحبة المصلحة في عملية التخطيط ثلاث نتائج رئيسية هي:

(أ) اخفقت البرامج الإنمائية لأنها لم تعالج الأهداف والاحتياجات الحقيقية لمستخدمي الأراضي الذين لم يكونوا متحمسين لذلك للمشاركة ونادراً ما كانوا يحافظون على التحسينات التي أدخلتها البرامج والتي كان أثرها ضئيلاً أو لم يكن لها أي أثر دائم.

(ب) لم تكن البرامج مصممة بصورة مناسبة بسبب الافتقار الى المعلومات عن العوائق الحقيقية والأوضاع الاجتماعية والمؤسسية والهياكل الإدارية الملائمة.

(ج) لم يستغل حماس الأشخاص المعنيين مباشرة ومعرفتهم وقدراتهم الإدارية وقيمهم المجتمعية ومواردهم.

١٧ - وعلى مستوى الأسرة أو المشروع، تعد الأرض مورداً يستخدم لتلبية الاحتياجات (كالأغذية والمال والأمن). ويستجيب مستخدمو الأراضي بسرعة للحوافز التي تمكنهم من رفع مستوى تلك الفوائد، وذلك بزيادة الانتاج من خلال زيادة الاستثمار في الأراضي والمستويات الأعلى للمدخلات والإدارة. ومن الشروط الأساسية لذلك أن يتوافر لمستخدم الأرض ضمان الحيازة من أجل حماية الجهود التي تبذل لزيادة الانتاجية. وتوجد أشكال مختلفة عديدة لملكية الأراضي وحيازة الأراضي، يتصل كثير منها بتطور المجتمعات الريفية على مر القرون. وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار مزايا ومضار هذه الأشكال المختلفة وأن تقارن بالاحتياجات والقوانين والأولويات الوطنية واعتبارات الإنصاف، بوصفها شروطاً أساسية لنجاح تخطيط موارد الأراضي. كما ينبغي أن تحدد أسعار البيع بطريقة تكفل المكافأة على العمل والمدخلات بالشكل المناسب (وبعبارة

أخرى لكي يتوافر حافز للانتاج). ويجب توفير المعلومات عن أنواع المحاصيل الأفضل، ومكافحة الأمراض، وما إلى ذلك، إلى جانب الهياكل الأساسية المادية والأسواق. وعندما تتوافر الأحوال الملائمة، يزداد الانتاج وتمارس عملية الحفظ. وتسهم عوامل اجتماعية وقانونية واقتصادية كثيرة في تهيئة الأحوال الملائمة التي تنطوي بدورها على مجموعة من التخصصات والمؤسسات المختلفة.

١٨ - وببسيط العبارة، فإن هدف المستخدم الرئيسي للأراضي يتمثل في تحقيق أقصى ناتج مستمر، من أي نوع مهما كان، ويتفق هدف المجتمع المحلي أو الدولة مع هذا الهدف إلى حد أن الأهداف الوطنية عادة ما تنطوي على رفع المستويات المعيشية، غير أن الأهداف الوطنية تتضمن أيضا غايات أوسع نطاقا تتعلق بحفظ البيئة والموارد الطبيعية كالماء والتربة والأحياء البرية والغابات. ولذلك تتمثل مهمة الحكومات الوطنية وهدفها في تهيئة الظروف وتوفير الخدمات التي تيسر الانتاج وتشجعه، ولكنها أيضا تسهم، من خلال السياسات العامة والصكوك القانونية، في تحديد استخدام الموارد والتحكم فيه لصالح المجتمع المحلي. ومرة أخرى تدخل التخصصات والمؤسسات المختلفة في هذا الإطار، كما أن كثرة من القطاعات الأخرى للاقتصاد الوطني تتداخل مع قطاع الأراضي أو تؤثر فيه.

١٩ - وتتمثل مهام أي إطار متكامل للتخطيط المستدام لموارد الأراضي في ما يلي: (أ) تحديد وتوضيح مجموعة الظروف التي تتيح وتسهل الاستخدام المستدام من جانب مستخدمي الأراضي؛ (ب) توفير البيئة المادية والإعلامية والاقتصادية والقانونية اللازمة لذلك والإبقاء عليها؛ (ج) استحداث الهيكل اللازم، على الصعيد الوطني، لتحديد ودعم الخيارات المتغيرة لاستخدام الأراضي، وحماية البيئة، واتخاذ القرارات المتعلقة باستخدام الأراضي، وتوزيع الموارد.

٢٠ - ويمكن تعريف النهج المتكامل الشامل اللازم لتحقيق الاستخدام الأمثل المستدام للأراضي، في إيجاز بأنه برنامج تنفيذي يغطي مساحة محددة من الأراضي وسكانها ويحدد الاحتياجات البشرية والبيئية من الناحية المنهجية، ويحدد الاحتمالات والخيارات المتصلة بالتغيير والتحسين، ويورد ويقيم جميع العوامل ذات الصلة، المادية والاجتماعية والاقتصادية، والعوامل الخاصة بالسياسات العامة، ويضع، بالتشاور مع الأطراف المؤثرة، سلسلة الإجراءات الضرورية لإجراء وتسهيل التغييرات المتفق عليها.

٢١ - وتستلزم العناصر الأساسية لأي إطار متكامل للتخطيط المستدام لاستخدام الأراضي ما يلي:

(أ) إزالة العوائق وتوفير الحوافز لضمان أن استخدامات الأراضي المرغوب فيها تلقى تشجيعا وتحقق مكاسب؛ وأن مستخدمي الأراضي لهم حق قانوني في أراضيهم؛ وأن النظم القانونية والضريبية لا تؤدي إلى إحباط استخدام الأراضي بصورة متزايدة ومستدامة؛ وأن تتوافر الأسواق والهياكل الأساسية المادية الكافية؛ وأن تعالج الأضرار والمظالم التي تعاني منها المرأة بوجه خاص؛

(ب) إشراك الناس وتمكينهم من إدراج تحديد الأمثلة الناجحة القائمة للطرائق التي تنطوي على تمكين مجموعات من الناس والمجتمعات المحلية في تخطيط وإدارة موارد الأراضي؛ وتحديد العوامل والهيكل المؤسسية التي تؤدي إلى نجاح الإدارة من جانب الجماعات والمجتمعات المحلية؛ وتعميم وتشجيع نظم الإدارة المشتركة؛ ووجود صلات رأسية مناسبة بين محافل صنع القرارات على الصعد المحلية والإقليمية والوطنية والدولية؛

(ج) استحداث نظم للمعلومات والإدارة لضمان تجميع البيانات اللازمة لصنع القرارات ومراقبتها؛ ووجود نظم مناسبة للتخزين والنشر؛ وإتاحة المعلومات بدون تكلفة أو بتكلفة معقولة وبشكل مناسب، لجميع أنواع المستخدمين؛ وتحديد مواقع المساحات ذات الأهمية لسماتها البيئية أو مواردها الطبيعية أو تاريخها، ومسحها والإبقاء عليها بصورة مناسبة للمستقبل؛

(د) تغيير المؤسسات والصلات القائمة بينها حتى تصبح المسؤوليات المؤسسية واضحة وغير متداخلة؛ وإسهام جميع التخصصات المعنية بشكل مناسب في التصميم العام للبرامج وتنفيذها؛ والاضطلاع بالتنمية بالاشتراك مع المجتمعات المحلية المعنية؛ وإقامة التفاعلات ووصلات الاتصالات مع الجماعات المسؤولة عن جميع الأنشطة التي تقوم على الأراضي بما في ذلك الصناعة والتجهيز والتسويق والأعمال المصرفية وتطوير الهياكل الأساسية، وما إلى ذلك، لضمان توافر ما هو ضروري من مدخلات ودعم لقطاع موارد الأراضي، وأيضاً لضمان اتخاذ الاحتياطات الكافية لاستيعاب النفايات الناتجة استيعاباً مأموناً.

٢٢ - ولا يمكن تحقيق التنمية المستدامة بدون تكامل الأراضي والمياه، فالماء ضروري لأنشطة البشرية ولتشغيل جميع النظم الأيكولوجية. كما أنه لازم للاستهلاك البشري وإيجاد الكتلة الإحيائية وللانتاج الصناعي. ويمر عبر الطبيعة وبين الطبيعة والغلاف الجوي، ويستخدم ثم يعاد استخدامه لكثير من الأغراض. والماء مهم من حيث الكم والنوع. ويؤثر النشاط البشري في كلا هذين العاملين وكذلك مدى تسبب الماء في إلحاق الأضرار والتدهور عن طريق التحات والفيضان والتشيع بالماء والملوحة. وأي خطة لاستخدام الأراضي ينبغي أن تتضمن استخدام المياه.

٢٣ - ونظراً للاختلافات في المناخ وموارد التربة إلى جانب نظم الانتاج الفعالة، كثيراً ما تتجاوز احتمالات إنتاج الأغذية في البلدان المتقدمة النمو الاحتياجات الاستهلاكية لسكان تلك البلدان. وتستطيع البلدان الأخرى التي تتمتع بمعدلات نمو اقتصادي عالية أن تزيد حصة الفرد من استهلاك الأغذية جزئياً عن طريق زيادة وارداتها الغذائية. والبلدان ذات أسوأ أداء في هذا المجال هي البلدان التي تعاني من الحروب والاضطرابات السياسية والركود الاقتصادي. ولذلك، ينبغي أن يكون هناك هدف إضافي، على المستوى الكلي، يتمثل في ضرورة زيادة تهيئة ظروف السلم والاستقرار المؤاتية لتحقيق النمو الاقتصادي.

ثانيا - استعراض التقدم المحرز نحو تنفيذ أهداف الفصل ١٠

ألف - تقييم إجمالي

٢٤ - كان التقدم بوجه عام متفاوتا بالنظر إلى المواعيد المستهدفة المقررة في الفصل ١٠. ولا يزال يتزايد الوعي بأهمية توزيع موارد الأراضي وإدارتها بطريقة تفاوضية والدور المركزي الذي يمكن أن تؤديه هذه الأنشطة في عملية التنمية. وقد تم تحقيق بعض التقدم في إقامة علاقة بين السياسة الحكومية واتخاذ القرارات من جانب مستعملي الأراضي، وفي وضع نهج متكامل، وفي تحديد العوائق الرئيسية، وفي تزويد جميع المعنيين بالمعلومات ذات الصلة، وفي إيجاد الوسائل التي يتمكنون بها من المشاركة في عملية التنمية. ولتشجيع الاشتراك الجماهيري في عملية اتخاذ القرارات، قام عدد من البلدان باتخاذ الخطوات اللازمة لجعل المعلومات الحكومية متاحة بحرية أكبر وسن تشريع يلزم الحكومة المركزية والسلطات المحلية بالتشاور مع الجمهور لدى اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة العامة التي تؤثر في الأراضي والبيئة (ومثال ذلك بيان نيوزيلندا المتعلق بالسياسة الساحلية)، ولدى وضع خطط تنمية المقاطعات. ومنذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، شرع كثير من البلدان في معالجة المسائل المتصلة بالأراضي ككل، من خلال إنشاء وزارات جديدة للبيئة، أو إدارات لتخطيط استخدام الأراضي ومن خلال الإعلان عن سياسات ترمي إلى توفير إطار للبرامج التنفيذية. ومن بعض أمثلة هذه المبادرات النظام الوطني للتنمية المستدامة (كوستاريكا)، والبرنامج الوطني لتنظيم الأراضي (بوركينافاسو)، والخطة الخضراء (ناميبيا).

٢٥ - وعلى الصعيد الدولي، اعتمدت الحكومة الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو التصحر، ولا سيما في إفريقيا. كما لا تزال الجهود تبذل فيما بين الوكالات لوضع إطار للتخطيط الاستراتيجي يؤدي إلى تحقيق نتائج مثلى من ميزانية متضائلة على الصعيد الدولي.

٢٦ - ولا تزال المؤسسات والوكالات والأفراد وعدد من الجامعات التي يعمل بعضها تحت إشراف الأفرقة العاملة المشتركة بين إدارات منظمة الأغذية والزراعة المعنية بالبيئة والتنمية المستدامة وبخطيط استخدام الأراضي تقوم بدراسة العلاقة بين السياسة العامة، والبيئتين الاجتماعية والاقتصادية واستخدام الأراضي. كما قامت منظمة الأغذية والزراعة بإصدار العديد من المنشورات، "حالة الأغذية والزراعة، ١٩٩٣"^(٥) و"الزراعة نحو عام ٢٠١٠"^(٦)، و"المبادئ التوجيهية لتخطيط استخدام الأراضي"^(٧)، وقامت بالاشتراك مع الوكالات المتخصصة والمؤسسات الأخرى بإصدار العديد من المنشورات والدراسات الأخرى المتعلقة بهذا الجانب أو ذاك من جوانب الموضوع.

٢٧ - وفي مجالات التخطيط والإدارة وإجراءات التقييم، تم على مدى العامين الماضيين تحقيق تقدم تقني في مجال تطوير المفاهيم، ووضع قواعد البيانات وغيرها من النظم التي تستند إلى الحواسيب، وفي مجال المنتجات الإعلامية اللازمة لعملية اتخاذ القرارات. ومن الأمثلة على ذلك قواعد بيانات التربة التي تقوم بوضعها منظمة الأغذية والزراعة والمركز الدولي للمراجع والمعلومات المتعلقة بالتربة؛ ومفاهيم وقواعد

بيانات تحليل استخدام الأراضي التي قامت بوضعها منظمة الأغذية والزراعة والمعهد الدولي للمسح الجوي وعلوم الأرض؛ والمبادرة المشتركة بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل). ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) لوضع تصنيفات دولية لاستخدام الأراضي وغطاء الأراضي؛ وقيام منظمة الأغذية والزراعة كذلك بوضع نظم أكثر دقة لدعم القرارات، وتوسيع نطاق استخدام الاستشعار من بُعد بحيث يشمل رسم الخرائط لمختلف جوانب الأراضي ورصدها، بما في ذلك مشروع الغطاء النباتي في إفريقيا الذي تضطلع به منظمة الأغذية والزراعة وخريطة غطاء الأراضي في العالم، المقرر إنجازها بحلول عام ١٩٩٧ والتي يضطلع بها مكتب نظم البيانات والمعلومات التابع للبرنامج الدولي للمحيط الأرضي والغلاف الحيوي. وكلما ازدادت الاتصالات بين الاختصاصيين في هذه المجموعة من الميادين، فإن أنظمة مثل البريد الإلكتروني تضطلع بدور هام في هذه الاتصالات بيد أنه رغم استحداث المنهجية، فإنها لا تزال في بداية وضعها موضع التطبيق على أساس عملي، ولا سيما في البلدان النامية.

٢٨ - وفيما يتعلق بإيجاد الآليات اللازمة لاشراك ومشاركة المجتمعات المحلية والناس على الصعيد المحلي فإنه ينبغي أن تذكر الأنشطة التي يضطلع بها كثير من المنظمات غير الحكومية وجماعات المصالح الخاصة. ويتزايد الاعتراف بهذه المنظمات والجماعات والتشاور معها وإشراكها في عملية اتخاذ القرارات. وتقوم المنظمات غير الحكومية في عدد قليل من البلدان النامية بتقديم الدعم إلى الجماعات القائمة على الدعم الذاتي. غير أن هناك حاجة إلى التمييز بين هذا الإجراء والإجراءات القانونية التي ترمي إلى كفالة تمكين كل فرد من الأفراد ممن له مصلحة في العوامل أو التغييرات البيئية، أو من المرجح أن يتأثر بها، من الاشتراك في المناقشة وعملية صنع القرارات. ومن بعض أمثلة ذلك برنامج ميكروباسياس في البرازيل، وبرنامج رعاية الأراضي في استراليا، وبرنامج الرعاية البيئية الأولية الذي روجت له لجنة المساعدة الانمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والنهج المتكامل لإدارة مستجمعات الأمطار الذي تتبعه هيئة الأنهار الوطنية في المملكة المتحدة، وبرنامج إدارة الموارد الزراعية الذي يركز على المزارعين والذي يعمل في آسيا (منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية)، ونهج إدارة الأراضي في القرى الذي يجري تنفيذه حاليا في مختلف المناطق التي عولجت من مرض العمى النهري في غرب إفريقيا^(٧) والمناطق التي تتولى المجتمعات المحلية إدارتها في بوركينا فاسو^(٨) كما يمكن أن يذكر نظام التخطيط البصري الذي وضعه مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) لكي يطبق في الحضر والريف على السواء.

٢٩ - وعلى صعيد المجتمعات المحلية، قد تكون ترتيبات التوزيع المتفق عليها محليا أكثر الوسائل فعالية لحماية الموارد الطبيعية. وكثيرا ما تكون أفضل طريقة لحماية الموارد هي الأنشطة التي يضطلع بها السكان المحليون لتخصيص الأراضي للزراعة والرعي والغابات. وكثيرا ما يعتبر الاتفاق المحلي أمرا أكثر رجوحا من السياسات الوطنية الرامية إلى تخفيض إزالة الغابات، لأن المجتمعات المحلية تستفيد من أراضي الغابات المتبقية ولها مصلحة في حمايتها. وبالمثل، فإن حجز بعض المناطق من أجل الرعي من خلال اتفاقات محلية، مثل تخصيص المراعي في إيران للقبائل الرحّل، قد يحول دون التعدي على أنواع التربة غير

المناسبة للإنتاج المستدام، ويُبقى على المساحة اللازمة للمواشي. ويمكن أن تكون الإدارة والتوزيع المحليان لموارد المياه النادرة فعالين بالقدر نفسه؛ ومن أمثلة هذا النهج مشروع تنمية وادي كييتا في النيجر.

باء - القضايا والتحديات الرئيسية

٣٠ - إن للتجارة العالمية آثارها على أسعار المنتجات الزراعية تأثير هام على حوافز تنمية الأراضي بشكل مستدام، وعلى معدل استغلال المواد الأولية وتدهور البيئة في البلدان النامية والصناعية على حد سواء. ويعتبر تخفيض التلوث وتدهور البيئة من المشاكل التي تواجهها جميع البلدان، وخاصة في ضواحي المستوطنات والمناطق الصناعية. وهناك أيضا في جميع البلدان حاجة إلى تحديد المناطق الرئيسية ذات الأهمية البيئية والتنوع الحيوي وحفظها. ويؤثر كثير من القضايا البيئية في أكثر من بلد واحد، ومن أمثلة ذلك إدارة مناطق مستجمعات الأمطار العليا للأنهار الكبرى، وحماية المناطق الساحلية، وطرق هجرة الطيور والحيوانات البرية وإزالة الغابات، التي تؤثر في النظم العالمية.

٣١ - ولا يزال هناك افتقار إلى المعلومات المفصلة بصورة كافية عن موارد الأراضي، على الأصعدة الوطني والإقليمي والعالمي. وتحتاج المعاهد التابعة للفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية إلى معلومات رقمية عن المناخ والتربة واستخدام الأراضي لدعم امتداد زراعة أنواع محسنة من المحاصيل إلى مناطق مناسبة ولاستحداث أنواع من المحاصيل تناسب المناطق الهامشية. وتعتبر الخريطة العالمية للتربة، التي تم إصدارها عام ١٩٨٧، بمقياس ١: ٥ ملايين صغيرة جدا بالنسبة للعمل الانمائي على صعيد المناطق أو صعيد القرى ما لم يتم إكمالها بمعلومات تفصيلية تتولى المؤسسات الوطنية جمعها. ويصدق ذلك على المعلومات الاجتماعية - الاقتصادية؛ وتوفر أساليب التقييم الريفي العاجل إمكانية جمع بعض المعلومات الاجتماعية والاقتصادية على الأقل لأغراض التنمية المستدامة لموارد الأراضي، غير أنها لم تكن تطبق بانتظام.

٣٢ - وحدث بعض التعزيز للمؤسسات في البلدان النامية على أساس مخصص من خلال برامج المساعدة التقنية وعن طريق المؤسسات الوطنية بنفسها، وذلك في كل من البلدان النامية والصناعية. ونادرا ما كانت تعالج المشاكل الرئيسية المتمثلة في نقص التنسيق أو التعاون بين القطاعات والتخصصات والمؤسسات إلا بصورة غير رسمية من خلال الاتصالات الشخصية. وتعتبر مشكلة ازدواجية المسؤوليات حادة في كثير من البلدان.

٣٣ - ولا يزال اشتراك السكان الريفيين، وخاصة المرأة، في تخطيط السياسات والبرامج الزراعية وصوغها وتنفيذها هامشيا.

جيم - التقدم المحرز في البلدان المتقدمة النمو

٣٤ - تعتبر كثافة السكان في أجزاء كثيرة من البلدان المتقدمة النمو من بين أعلى النسب في العالم، ويرتفع في تلك المناطق مستوى معيشة الأسر المعيشية وعددها بسرعة. وقد أفضى هذا إلى توسع المناطق الحضرية وما يرافقه من هياكل أساسية بشكل هائل، وأدى إلى فرض ضغوط متزايدة على موارد الأراضي والمياه والطاقة وغيرها من الموارد الطبيعية. وكان للزراعة تأثير على البيئة بعدة طرق - ارتفاع مستويات استخدام الأسمدة ومبيدات الأعشاب ومبيدات الآفات على الأراضي الصالحة للزراعة؛ والتشجيع المفرط لبعض المياه بالأزوت والفوسفات بشكل خاص نتيجة للإنتاج الحيواني المكثف؛ والصرف في الغابات، وتآكل التربة في مناطق الهضاب الناجم عن التوسع في إنتاج الحبوب الغذائية. وبالإضافة إلى ذلك فإن استخدام الأراضي في الأغراض الصناعية في الماضي والحاضر قد خلف تركة من التلوث، يعتبر قدر كبير منه ذا سُمِّية عالية. وقد أدت جميع هذه العوامل إلى تخفيض عدد الأنواع، والإضرار بمناطق العلف أو إزالتها والتدخل في أنماط الهجرة، وتعديل البيئات الطبيعية. وبالتالي، فإن هناك حالياً حاجة متزايدة بسرعة إلى تحديد المناطق ذات الأهمية البيئية الرئيسية وحمايتها من أجل صيانة مجموعات النباتات والحيوانات الطبيعية أو النظم الأيكولوجية الفريدة.

٣٥ - وقد أدى وجود رغبة متزايدة فيما بين البلدان النامية منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في تنفيذ سياسات التنمية المستدامة إلى تشجيع بعض هذه البلدان على إيجاد نظم معلومات تستند إلى المعرفة المتعددة المعايير وتحديث الدراسات الاستقصائية لموارد الأراضي التي تم الاضطلاع بها أثناء الستينات والسبعينات وتحويلها إلى معلومات رقمية بغية إيجاد قواعد بيانات محوسبة ونظم للمعلومات الجغرافية. كما يجري حالياً استخدام الاستشعار من بعد لإيجاد قواعد بيانات رقمية لغطاء الأراضي، واستخدام الأراضي عن طريق الاستدلال وخرائط لكثير من البلدان النامية. وتم تحقيق بعض التقدم بتخفيض الإعانات للممارسات الزراعية غير المستدامة وتقديم المساعدة التقنية والمالية إلى مستعملي الأراضي الذين يتبعون ممارسات مفضلة. وعلى سبيل المثال يسمح قانون تم سنه في هنغاريا عام ١٩٩٢ بمنح تخفيض قدره ٥٠ في المائة من ضريبة الأراضي عندما يعتمد المزارع تكنولوجيا مستدامة. وتم التخلص من إعانات الأسعار والأسمدة المعدنية ومبيدات الآفات.

٣٦ - ولا تزال أساليب تقييم الأراضي بدائية ونوعية إلى حد ما، كما هو شأن حل المنازعات ووضع القرارات. ويتمثل النهج الأكثر شيوعاً في تقسيم المناطق الشامل، إلى جانب وضع أنظمة وتقديم إعانات للسيطرة على الاستخدام في كل منطقة أو التأثير في هذا الاستخدام. وقد تؤدي هذه الأنظمة إلى تقييد حقوق الإدارة لمالك الأرض أو مستخدم الأرض، وما له من مصلحة في الأرض، وبالتالي إلى تقييد الحافز على إدارتها في الأجل الطويل. وقد يؤدي أثر النظم الضريبية الراهن في بعض البلدان المتقدمة النمو إلى تثبيط التحسينات ذات الطابع الطويل الأجل. ولا تزال العلاقة الوظيفية بين السياسة الحكومية واستخدام الأراضي مفهومة إلى حد ضئيل، وتعتبر الهياكل المؤسسية الراسخة غير مناسبة لاعتماد نهج شامل لتخطيط الموارد الطبيعية والبيئية. وكثرة من البلدان المتقدمة النمو مهتمة حالياً بأدوات تخطيط إدارة الأراضي التي يقوم بوضعها عدد قليل من المؤسسات والوكالات، ولكن برامج تعميم استخدام هذه الأدوات على جميع المستويات لم تنفذ بعد^(٨).

٣٧ - وقام بعض البلدان بوضع نظم لتحديد المناطق الايكولوجية تستخدمها كأساس لتحديد النظم الايكولوجية المهددة ووضع نموذج إيكولوجي على مختلف المستويات، من المستوى الاقليمي والوطني إلى مستوى كل من الموائل البيئية الطبيعية. وقامت بلدان أخرى بإنشاء نظم للرصد الايكولوجي، غير أنه لم يتم حتى الآن إلا وضع قدر يسير من الاجراءات والهيكل المؤسسية اللازمة للقيام بعمل متكامل ومنطقي بالاستناد إلى النتائج.

٣٨ - ونجح بعض البلدان المتقدمة النمو في إيجاد نماذج ناجحة للفرقة الاستشارية للإدارة والتنفيذ على الأصعدة المحلية، أحيانا على أساس مستجمعات المياه، وأحيانا على مستوى النظام الإيكولوجي أو المنطقة الاحيائية.

٣٩ - وقام عدد من البلدان بوضع سياسات وخطط وطنية لاستخدام الأراضي مثل الخطة اليابانية للتنمية الوطنية الشاملة، التي تتضمن خطة وطنية لاستخدام الأراضي تشمل هي نفسها خططا رئيسية لاستخدام الأراضي لكل مقاطعة من المقاطعات. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد، من حيث البرامج المنفردة، برنامج التنحية جانبا الذي وضعته الجماعة الأوروبية، ومشاريع قوانين "إدارة المروج" و "إدارة المستنقعات" والمزارع في الولايات المتحدة، ورعاية الأراضي في استراليا، وتخطيط الهياكل الأساسية الايكولوجية في هولندا.

١ - القضايا الأساسية

٤٠ - إن ضرورة حماية البيئة قضية هامة في البلدان المتقدمة النمو، لا سيما حماية الموائل الرئيسية ومراكز التنوع الاحيائي، الى جانب مكافحة التلوث وإصلاح المناطق الصناعية السابقة. والقضايا الهامة في هذا الصدد هي تآكل التربة الواسع النطاق بسبب التلوث الصناعي وانخفاض منسوب المياه الجوفية وقلة تدفق الأنهار بسبب ارتفاع معدلات السحب منها.

٤١ - وينبغي أيضا توجيه الانتباه الى مسألة إعادة توزيع السكان. وهذا ينطبق على انخفاض عدد سكان المناطق الريفية كما ينطبق على استيعاب تدفق متزايد من المهاجرين ناتج عن الصعوبات التي تواجهها البلدان النامية في رفع الانتاج الغذائي ومستويات المعيشة بمعدل أسرع من معدل النمو السكاني، في وقت لا يزال يعتمد فيه جزء كبير من سكانها على الزراعة بصورة مباشرة.

٤٢ - ومن المشاكل التي تتزايد أهميتها في هذه البلدان أنماط الاستهلاك غير المستدامة وتصريف مواد النفايات المتعددة الأنواع، وبعضها مواد سامة.

٤٣ - وبسبب تزايد كثافة السكان، المقترن بزيادة تقدير الطبيعة والبيئة، وقيم التراث، والمخاطر المرتبطة ببعض أشكال استغلال الأراضي، تنشأ حاجة الى الأخذ عموما بمفهوم إيجاد عهود لمستخدمي

الأراضي، تجسد مسئولية المجتمع المحلي وقبوامه المستخدم على الأراضي لمصلحة الأجيال المقبلة (انظر المقترح ٧ في الفرع ثالثاً أدناه).

دال - البلدان النامية

٤٤ - تتباين الحالة في البلدان النامية تبايناً شديداً فيما يتصل بمدى توافر المعلومات وتطبيقها، ووضع إجراءات تشرك المجتمعات المحلية في صنع القرار، والتطوير المؤسسي. وقد أحرزت بلدان قلائل تقدماً في مجال جمع المعلومات المتعلقة باستخدام الأراضي وخزنها في شكل مرقم أو في مجال وضع الإجراءات الضرورية أو إنشاء الإطار المؤسسي الضروري لإدارة موارد الأراضي إدارة متكاملة ومستدامة.

٤٥ - فقد قام عدد من البلدان الآسيوية وبعض بلدان أمريكا اللاتينية بعمليات مسح وطني لموارد الأراضي واستخدام الأراضي شملت الأحوال المناخية والتربة وأشكال الأرض والموارد من المراعي والأحراج والغابات، ووضعت نظماً لتقييم الأراضي. كما اتخذت خطوات لإقامة الهياكل المؤسسية القادرة على صوغ خطط وسياسات متكاملة وتنفيذها بالتعاون مع مستخدمي الأراضي. وعلى سبيل المثال، تقوم البلديات في كولومبيا بدور حاسم في التنمية الريفية عن طريق وحدات المساعدة التقنية البلدية؛ وفي شيلي، أبرمت البلديات اتفاقات مع المؤسسات الوطنية للتنمية الريفية وتنمية الغابات لتنفيذ برامج للتعليم والإرشاد والاستثمار. كما حولت هذه البلدان وغيرها من بلدان أمريكا اللاتينية وظائف هامة إلى جمعيات مستخدمي الأراضي والتعاونيات وغيرها من المنظمات غير الحكومية. وأعدت بعض البلدان برامج وطنية لجدول أعمال القرن ٢١ تولى أولوية هامة لتخطيط استخدام الأراضي.

٤٦ - وتملك بعض هذه البلدان ما يكفي من الموظفين التقنيين المهرة، وإن كانت تواجه قيوداً في الميزانية فيما يتعلق بوضع نظم لتخطيط استخدام الأراضي. وتشتد الحاجة إلى تبادل المعلومات مع بلدان مماثلة، وتنظيم حلقات عمل تقنية، وإنشاء مؤسسات إقليمية تيسر الاتصالات الدولية بين الموظفين الضالعين في جميع جوانب هذه البرامج. ومن الأمثلة على العمل المشترك الذي يمكن أن تقوم به مجموعة من هذه البلدان برنامج التقسيم إلى مناطق إيكولوجية اقتصادية الذي بدأت اللجنة الخاصة المعنية بالبيئة التابعة للبلدان الثمانية الأطراف في معاهدة التعاون في منطقة الأمازون في عام ١٩٩٤، وهو برنامج اضطلعت فيه البرازيل بدور قيادي، مع قيام منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) بدور داعم. وأنجزت بوليفيا مؤخراً تقسيماً نموذجياً مفصلاً في الجزء التابع لها من منطقة الأمازون، بمشاركة تامة من جميع الأطراف صاحبة المصلحة. وهي تقوم الآن بتوسيع نطاق هذا النهج ليشمل مناطق البلد الإيكولوجية الأخرى.

٤٧ - وفي الماضي قام عدد من البلدان الأخرى، في إفريقيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وفي أماكن أخرى، بعمليات مسح متنوعة لموارد الأراضي، وأصبحت تملك خرائط يمكن استخدامها في الأغراض

الأساسية لتنمية الأراضي. وفي العديد من هذه البلدان، بدأ التقاط وتسجيل بيانات المسح الأصلية في شكل مرقّم.

٤٨ - وفي الطرف الآخر توجد بلدان لديها القليل من المعلومات الكمية عن مواردها الطبيعية ويمارس سكانها زراعة الكفاف الى جانب التحويلات النقدية التي يحصلون عليها من أفراد أسرهم الذين يعملون بأجر في أماكن أخرى. وحيث أن السكان يتزايدون في هذه البلدان ولا تتغير فيها تكنولوجيات استخدام الأراضي، فإن تدهور الطبيعة فيها شديد. فإزالة الغابات والرعي المفرط والتعرية بسبب الرياح والمياه إنما هي ظواهر عالمية؛ والفقر هو القاعدة لدى نسبة كبيرة من السكان؛ وتحدث حالات نقص موسمي في الغذاء، وتكثر حالات انعدام الاستقرار والقلق المسلحة. وهذه البلدان هي الأشد احتياجا للمساعدة التقنية والمالية.

٤٩ - وقد ظلت بلدان نامية كثيرة تتلقى المساعدة التقنية في مجال تقييم الموارد الطبيعية وتنميتها من المصادر المتعددة الأطراف والثنائية. وكان الهدف من هذا في البداية هو وضع خرائط للموارد، ثم أصبح الهدف مؤخرا هو تقييم الأراضي وتخطيط استخدام الأراضي. وكانت برامج المساعدة التقنية قصيرة الأمد وضيقة النطاق عادة، حيث تشمل تخصصا واحدا، أو في أقصى الأحوال طائفة معدودة من التخصصات. وكانت فرص نجاحها محدودة بعوامل لا يتحكم فيها المشروع، من قبيلها نظم الحيازة غير العملية والمجحفة وغير المضمونة، أو العوامل الاقتصادية أو الهياكل البيروقراطية. وقد أحرز بعض التقدم على مدى السنوات كالتحول من نهج المشروع الى نهج البرنامج والتصميم الأكثر شمولاً لبرامج الحفظ. والسبب الأساسي في هذا الانخفاض هو عدم جعل "التنمية" تخصصا في حد ذاتها، الى جانب عدم وضع نهج شامل ومتكامل يجمع بين الجوانب المادية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية لاستخدام الموارد الطبيعية. وهذا هو موطن الضعف الذي ينبغي التصدي له في الوقت الراهن.

٥٠ - ولم يحرز سوى قدر ضئيل من التقدم في إقامة علاقة بين السياسة الحكومية وصنع القرار من جانب مستخدم الأراضي. فقلة هي البلدان التي لها هيكل مؤسسي فعال لتنمية موارد الأراضي وحفظها، ولا يوجد في بعض البلدان النامية أي أساس مؤسسي فعال لدعم الحيازة القانونية للأرض. وفي هذا الصدد، اتخذت مؤخرا مبادرة ممتازة في منطقة دودوما بجمهورية تنزانيا المتحدة اتفق فيها على حدود القرى بل وحتى على حدود قطع الأراضي عن طريق عملية تفاعلية بين سكان القرى المحليين وموظفي المسح الحكوميين. ومن العلامات المشجعة أيضا إدارة الأراضي في مقاطعة ماتشاكوس بكينيا وإدارة الأراضي على مستوى القرية في غرب افريقيا.

٥١ - ويمكن أن يكون لإصلاح حيازة الأراضي أثر إيجابي للغاية في تحقيق أهداف جدول أعمال القرن ٢١. فالصين، مثلا، تصدر عقود مضمونة وطويلة الأجل لإيجار أراضي الهضاب لمن يرغب في تشجيرها. ومبيعات خشب الأعمدة مرنة للغاية في ريف الصين المعاصرة، وكثيرا ما يحصل منتجو هذه الأخشاب على أرباح تفوق في الهكتار الواحد ما يحصل عليه مزارعو الحبوب. وهكذا يغرس من الأشجار

لأول مرة منذ ألف سنة ما يفوق العدد الذي يُقَطَّع منها. وبالإضافة الى ذلك، فإن التحول من الملكية الاجتماعية وما يتصل بها من تخطيط مركزي الى النماذج القائمة على الملكية الخاصة قد أدى الى انخفاض كبير في الاعتماد المفرط على الأسمدة الكيميائية ومبيدات الآفات وفي تلوث البيئة الناتج عن الممارسات الزراعية الرديئة. ويمكن أن تستخدم الإصلاحات المدروسة لحيازة الأراضي كوسيلة فعالة لحفز مستخدمي الأراضي على اختيار ممارسات مستدامة تعزز أمن حيازتهم وتزيد إيراداتهم في آن واحد.

١ - القضايا الأساسية

٥٢ - إن أهم قضية في العديد من البلدان النامية، سواء في السياق الريفي أو السياق الحضري، هي ضرورة تزويد حائز أي قطعة أرض وتزويد مَنْ يستخدمها بسند ملكية قانونية واضح. غير أنه على الرغم من وجوب توفير أمن الحيازة والاستخدام، فإنه سيلزم في جميع الأحوال وضع بعض القيود على كيفية استخدام الأرض وذلك حرصاً على المصلحة المباشرة للمجتمع المحلي وحرصاً على المصلحة الأعم، مصلحة الحفاظ على البيئة.

٥٣ - وفي بلدان نامية كثيرة لم تتطور نظم وإجراءات التخطيط لاستخدام الأرض، ومن ثم فهي تتسم بعدم الفعالية نسبياً. وكثيراً ما يكون هناك نقص حاد في الموظفين المدربين والمتمرسين في هذا الميدان، وقيود صارمة في الميزانية على شراء المعدات. وكثيراً ما يكون هناك تعدد في المؤسسات المعنية، وتكون مسؤولياتها متداخلة. كما أن القيود البيروقراطية التي تحول دون وضع إجراءات فعالة وإيجاد عمليات فعالة لصنع القرار تكن كبيرة في بعض الأحيان. وفي الماضي، كانت توجد في الكثير من هذه البلدان نظم تقليدية فعالة لإدارة موارد الأراضي. ولكن معظم هذه النظم لم يعد يستعمل بسبب إدخال أشكال جديدة من الحكم، ولأنها كانت تتعارض في بعض الحالات مع مستويات المعيشة الحالية ومع التوقعات المتعلقة بتلك المستويات. وفي بعض البلدان، لا يزال يسود تقليد المناقشة المشتركة وصنع القرار بصفة مشتركة على الصعيد المحلي، وهو تقليد يمكن استخدامه مستقبلاً.

٥٤ - وكثيراً ما يصعب العثور على مصدر للتمويل لجمع المعلومات الضرورية التي ستستخدم في تنمية موارد الأراضي الريفية أو الحضرية أو تسديد مصروفات استحداث الأدوات التقنية الضرورية والتحسين المؤسسي، ويعود السبب في ذلك جزئياً الى أنها لا تعتبر منتجة لأثر فوري. ولم يتطور حتى الآن "التخطيط للأراضي" كأداة لصنع القرار على صعيد القرية أو الأسرة المعيشية، وبالتالي كثيراً ما تكون خدمات الإرشاد غير فعالة في معظمها. والأدوات الحديثة، كنظم المعلومات الجغرافية، من شأنها، من حيث المبدأ، أن تجعل تجهيز البيانات أسرع وأرخص وأكثر شفافية وموضوعية. وإذا فهم هذا حق الفهم، فإنه سيسهل الحصول على التمويل. وخلال السنتين الماضيتين، أحرز بعض التقدم في ترقيم المعلومات الموجودة فعلاً في الخرائط والتقارير، وفي تجهيزها لاحقاً لأغراض التخطيط. وثمة حاجة في بعض البلدان الى المساعدة الخارجية لتمويل "عمليات الإنقاذ" وذلك من أجل إنقاذ بيانات ثمينة جمعت في الماضي غير أنها تضيع الآن أو تتعرض للتلف.

٥٥ - وثمة حاجة الى تنمية وعي الجمهور وحفز المناقشات العامة بشأن أهمية النظم الايكولوجية الطبيعية، ومجموعة الأحياء الحيوانية والنباتية التي يهددها التوسع المتواصل في الأنشطة البشرية وما ينجم عنه من تحول في الطبيعة، واستنزاف لموارد المياه، وكل أشكال التدهور والتلوث.

هـ - البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية

٥٦ - تقوم هذه البلدان حالياً بعملية تحويل للمؤسسات الضخمة المملوكة للدولة الى شتى أشكال الملكية الخاصة، التي تشمل الشراكة والتعاونيات والمؤسسات الخاصة. وتنطوي هذه المهمة الضخمة على مسائل تتعلق بالإنصاف، وتتعلق في بعض الحالات بالتعويض، وعمليات مسح الأراضي، والتشريع. وفي معظم الحالات، يتأخر هذان النشاطان الأخيران كثيراً عن بقية النشاطات، مما قد يسبب مشاكل خطيرة.

٥٧ - والكثير من هذه البلدان يعاني من مشاكل تدهور بيئي وتلوث حادة يمتد أثرها، في بعض الحالات، الى النظم العالمية. وسيلزم قدر كبير من الوقت والتمويل لتصحيح ممارسة عدم الإبلاغ عن جميع التكاليف على صعيد المؤسسات. وكثيراً ما تتوافر البيانات الأساسية المتعلقة بالموارد. كما تتوافر المهارات الضرورية. غير أنها مبعثرة، وكثيراً ما تكون معنويات الأخصائيين والمؤسسات المتخصصة محدودة حالياً، وكثيراً ما يكون أولئك الأخصائيون غير منظمين وتكون تلك المؤسسات غير منظمة. والهيكل المؤسسية الأساسية موجودة، باستثناء تلك اللازمة للتفاعل مع أغلبية مستخدمي الأرض الجدد.

٥٨ - وثمة وعي متزايد بمشكلة التدهور البيئي، كما يوجد، الى جانب المهارات الضرورية، قدر كبير من المعلومات اللازمة للتخطيط لاستخدام أكثر استدامة لموارد الأراضي والمياه. ومن الأمثلة على ذلك النظام الجديد لمعلومات التربة ورصدها في هنغاريا. فهو يغطي ٤٠٠ ١ نقطة مراقبة، ١ ٠٠٠ منها في الأراضي الزراعية، و ٢٠٠ في الغابات، و ٢٠٠ في المناطق المهددة بالتدهور البيئي.

١ - القضايا الأساسية

٥٩ - تعاني عدة من هذه البلدان من مشاكل ملحة تتعلق بإنتاج الغذاء وبمستويات المعيشة، وتعوزها الأموال لتنفيذ مشاريع ترمي الى الحفاظ على الموارد وتحسينها. وثمة أيضاً مشاكل بيروقراطية، ومشاكل تداخل المسؤوليات، ومشاكل نابذة من اعتماد نهج تركز على قطاع وحيد.

٦٠ - وثمة حاجة ماسة الى استكمال الخرائط المساحية ونظم تسجيل الأرض، وإلى معالجة مشاكل الإنصاف وإصلاح الأراضي، وضمان حيازة الأرض. وتوفر الفترة الانتقالية الحالية فرصة لتخطيط مستنير لاستخدام الأرض للتوفيق بين موارد الأراضي وأنسب أشكال استخدامها.

٦١ - وثمة مشكلة معينة تتمثل في ضرورة تطهير وإصلاح المناطق الصناعية والأراضي التي كانت خاضعة سابقاً للسيطرة العسكرية والتي تدهورت أو تلوثت بالمواد السامة.

٦٢ - ويلزم نوعان من المساعدة. والنوع الأول يتعلق بالتمويل، للبرامج والمعدات، أما النوع الآخر فهو يتعلق بتوفير هيكل للتشاور وتبادل المعلومات فيما بين هذه البلدان وبينها وبين البلدان الأخرى والمؤسسات الدولية. وكثيراً ما يعرف الفنيون المختصون ما يلزم القيام به وما هي الأولويات، غير أن البيروقراطيين وصغار المسؤولين يعترضون سبيلهم، خوفاً، في حالات كثيرة، من تحمل المسؤولية. وكثيراً ما تقل المشكلة إذا تسنى التدليل، على أن المقترحات في هذا الصدد ووفق عليها دولياً.

واو - الجماعات والمنظمات غير الحكومية الرئيسية

٦٣ - من الصعب، تحديد التقدم الذي أحرزته الجماعات الرئيسية، وفقاً لما حدد في جدول أعمال القرن ٢١، وربما يعود ذلك إلى قلة برامج تنمية الأراضي أو إدارة الموارد الطبيعية، الموجهة خصيصاً نحو المرأة أو الطفل أو الشباب أو السكان الأصليين أو العمال، باستثناء جماعات السكان الأصليين المشمولة بأنشطة تجديد المناطق الأيكولوجية والاقتصادية المضطلع بها بموجب معاهدة التعاون في حوض الأمازون.

٦٤ - وقد أسندت إلى القبائل والسكان الأصليين مسؤوليات متزايدة في تخطيط الموارد الطبيعية وإدارتها. مما سهل على الحكومات تنفيذ البرامج الإنمائية مع تعجيل التقدم صوب تطبيق اللامركزية وتنفيذ توصيات مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية ولا سيما فيما يتعلق بالفصل ١٠.

٦٥ - ويمكن تصنيف المنظمات غير الحكومية إلى تلك التي تمثل مصالح فئات كالمزارعين والمخططين (الشبكة الدولية للمخططين الخضر مثلاً) وتلك التي تقدم مساعدة تقنية ولا سيما على المستوى المجتمعي في البلدان النامية أساساً. وتقدم المنظمات غير الحكومية مساعدة قيمة إلى مستعملي الأراضي على مستوى القرى أو مستجمعات المياه أو المجتمع المحلي. وترمي تلك المنظمات إلى تمثيل مصالح الأفراد أو المجتمعات المحلية، دون إدراك أن تلك المصالح كثيراً ما تكون مختلفة، وبحق، عن مصالح المجتمع ومن ثم عن مصالح الحكومات.

٦٦ - وتشارك الأوساط العلمية الدولية على نحو وثيق في جوانب من منهجية رصد التنمية والبيئة وينبغي لمستعملي الأراضي وأوساط رجال الأعمال والسلطات المحلية الاستفادة قدر الإمكان مما يتحقق من تقدم في هذا الميدان.

١ - القضايا الأساسية

٦٧ - عانت المجتمعات الريفية في الكثير من البلدان من جراء اتجاه ينحو نحو إخلاء المناطق الريفية من سكانها. وكثيرا ما يتسبب ذلك في حرمان ثقافي وتدني مستويات الخدمات والهياكل الأساسية وعدم المحافظة على إنتاجية الأرض. ومن الأمثلة التي تشهد على هذه الظاهرة الأخيرة، إهمال المصاطب أو نظم الري التي كفلت استدامة الأراضي المزروعة، وانحياز نظم إدارة الأراضي المروية أو إدارة الغابات مثلا. وقد لفتت منظمة العمل الدولية الانتباه إلى الآثار الاجتماعية المترتبة على أساليب الإدارة المتعلقة باستخدام الأراضي بما في ذلك مفهوم "سبل التعايش المستدامة".

٦٨ - وقد درجت المرأة في بلدان كثيرة على الاضطلاع بمهمة إدارة الموارد البيئية. وكثيرا ما يتعاضم هذا الدور كلما حول الرجال جهودهم إلى أنشطة مدرة للكسب النقدي في أماكن أخرى، وكلما زاد عدد الرجال المهاجرين من المناطق الريفية إلى الحضرية. وكثيرا ما تقوم المرأة برعاية وجمع الأغذية والوقود وغير ذلك من المنتجات. وما زالت الأخطار التي تهدد قاعدة الموارد البيئية والمتمثلة في تدهور الأراضي الزراعية والمراعي واجتثاث الأحراج وتزايد ندرة الحطب وزحف التصحر تشكل جميعها عوامل تساهم في إملاق المرأة الفقيرة أصلا. وهناك بالإضافة إلى ذلك الآثار السلبية المترتبة على التكيف الهيكلي التي كثيرا ما تلقي بمعظم وطأتها على كاهل الفقراء فضلا عن إغفال مخططي التنمية لأهمية دور المرأة، إضافة إلى أشكال التمييز العديدة التي يوجهها المجتمع ضد المرأة. ونتيجة لإهمال تحديد الفروق المميزة بين دور الرجل والمرأة تزيد بعض المشاريع الإنمائية من الإضرار بمركز المرأة. فالمرأة تحتاج إلى إتاحة فرص الاستفادة من التدريب على تقنيات الزراعة المستدامة وطرقها. وتجدر بخاصة ملاحظة المواقف السلبية التي كثيرا ما تحول بين المرأة وبين امتلاك الأراضي ووراثة أو الحصول على ائتمانات على أساسها.

٦٩ - ويدعو جدول أعمال القرن ٢١ إلى مراعاة الدور الاقتصادي للمرأة وضرورة تزويد كل من الرجل والمرأة بالمعلومات اللازمة لصنع القرارات بشأن تخطيط استخدام الأراضي وإدارتها، وتعزيز القدرات الإدارية المحلية ولا سيما قدرات المرأة. ولقد كان التقدم المحرز منذ انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية مخيبا للآمال فيما يتصل بكفالة هذه الحقوق والخدمات، ولكن من أمثلة السبل المتاحة للعمل في هذا الشأن انعقاد اجتماع المائدة المستديرة غير الرسمي للخبراء المعنيين بالمرأة الريفية والسكان والبيئة في جنوب شرق آسيا الذي نظمه المكتب الإقليمي لمنظمة الأغذية والزراعة لآسيا ومنطقة المحيط الهادئ في شباط/فبراير ١٩٩٤.

٧٠ - وثمة حاجة لقيام علاقة مشاركة أكبر بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية يوجد فيها تكامل من حيث مواصلة مواطن القوة ومواطن الضعف. وقد ظهر منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية عدد من شبكات المنظمات غير الحكومية وهي شبكات قد تشكل نقاط اتصال محتملة تربط بين أوساط المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية. ولبعض وكالات الأمم المتحدة تقليد راسخ من تقاليد التعاون مع المنظمات غير الحكومية. وقد أنشأت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية برامج تعاونية تمثل مصدرا لتمويل المنظمات غير الحكومية.

٧١ - ويمكن تحقيق المزيد من خلال إشراك المؤسسات التعليمية، بجميع أنواعها، في تطوير ممارسات الإدارة المستدامة للأراضي على جميع المستويات، وفي كفالة المزيد من التقدير للمسائل المتعلقة بالأرض والبيئة.

زاي - النواحي المالية والقدرة التكنولوجية

١ - المالية

٧٢ - إن التدابير المالية المحددة والمتعلقة بالسياسة العامة التي ثبت نجاحها في تعزيز مضاعفة الانتاج المستدام تشمل ما يلي:

(أ) تقديم الدعم لوضع مخططات لإدارة وتخطيط استخدام الأراضي على المستوى المجتمعي؛

(ب) استغلال الإمكانيات الهائلة لقدرة المجموعات المحلية على تخطيط وإدارة مواردها في حالة إفساح المجال أمامها وتشجيعها على ذلك. ولا تحمل تلك الخطط الحكومة سوى تكاليف منخفضة نسبياً حيث تقتصر على تقديم الدعم وإتاحة المعلومات ووضع الإجراءات الكفيلة بتأمين نظم إدارية قوامها الديمقراطية الحقة. وتتمثل العقبات الحائلة دون الإسراع باستحداث نهج كهذا في غياب قرارات السياسة الواضحة التي تتخذها الحكومات لتشجيع تلك المخططات وما يعترض المجتمعات المحلية من صعوبات للحصول على ائتمان لأغراض التنمية. ومن الأمثلة الناجحة على كيفية حل هذه المشكلة مصرف غرامين في بنغلاديش، ومجموعات المزارعين للائتمانات الزراعية في سري لانكا وبوليفيا التي تحظى بدعم برنامج منظمة الأغذية والزراعة لتغذية النبات. وتتألف تلك المخططات من عناصر تتمثل في سياسات واضحة تسنها الحكومة ودعوة للمجموعات إلى طرح مقترحات وتقديم الدعم المؤسسي لتوفير المعلومات والائتمانات؛

(ج) هياكل ضريبية مصممة لتشجيع الاستثمار في تحسين موارد الأراضي في الأجل الطويل ومكافأة المستثمرين الذين يشترون أراض متدهورة ويجهذون في تحسينها. ومن الأمثلة على ذلك النظام الضريبي الجديد في نيوزيلندا الذي يقضي بخصم تكلفة إنتاج غلة الأشجار من الدخل ككل في سنة غرس الأشجار بدل خصمها في وقت الحصاد. وهناك أيضاً إمكانية تحديد أوجه الاستخدام المفضل للأراضي بالنسبة لكل نوع منها، وتوفير امتيازات ضريبية للتشجيع على اتباعها. ولقد أصبح بالإمكان الآن رصد استخدام الأراضي عن طريق السواتل، وهناك بلدان كالبرازيل وكندا ومجموعة بلدان الجماعة الأوروبية تعكف حالياً على وضع نظم للقيام بذلك؛

(د) نُظْم مالية ذات اكتفاء ذاتي تقوم على طلب الحصول على سندات ملكية قانونية للأراضي. وقد اتضح أن مستعملي الأراضي يرغبون في دفع خدمات التسجيل عندما يؤدي ذلك إلى حصولهم على سندات قانونية بملكية الأراضي.

٧٣ - وتشمل الخيارات الإضافية المتعلقة بالسياسات في المجال المالي ما يلي:

(أ) تكييف مرفق البيئة العالمية لكي يغطي مجموعة الأنشطة الواسعة المتصلة مباشرة باتباع ومواصلة الاستخدام المستدام للأراضي مع تجنب تدهورها وأثر ذلك على النظم المناخية المحلية والعالمية.

(ب) مزيد من التحقق من الفرص الذي أصبح البنك الدولي يتيحها للاستثمار المباشر في تعزيز انتاجية الأراضي وخصوبة التربة. وسترتب على ذلك آثار مفيدة من حيث الانتاج والربحية (ومن ثم الحد من خلو المناطق الريفية من سكانها) ثم من حيث الاستدامة.

٧٤ - ومن المتصور أن مفتاح النجاح في تخطيط وإدارة استخدام الأراضي لأغراض الاستخدام المستدام هو الأخذ بنهج متكامل يقوم على الشراكة مع مستعملي الأراضي. ويتطلب ذلك دعماً حكومياً كافياً في مجالات شتى. وسيستمر احتياج حكومات البلدان الأقل نمواً إلى المساعدات التقنية والمالية المقدمة من المانحين. وينبغي ألا تظل تلك المساعدة، كما كانت في الماضي، مساعدة تقدم بصورة عشوائية وتفتقر إلى التنسيق وإنما ينبغي أن تقوم على أساس خطة لإدارة وتنمية موارد الأراضي لكل بلد.

٢ - القدرات التكنولوجية

٧٥ - يشدد الفصل ١٠ من جدول أعمال القرن ٢١ على ضرورة تعزيز القدرات التكنولوجية. وتدعى الحكومات إلى تعزيز تركيز وتضافر الجهود المبذولة من أجل التعليم والتدريب ونقل الأساليب التقنية والتكنولوجيات التي تدعم مختلف جوانب عملية الإدارة والتخطيط المستدامة^(١٠).

٧٦ - وتمثل الجوانب التكنولوجية ذات الصلة فيما يلي:

(أ) رسم خرائط موارد الأراضي والنظم الايكولوجية وتعريفها وتحليلها؛

(ب) تحديد خيارات الاستخدام المستدام للأرض؛

(ج) تحسين نظم الإنتاج والإدارة؛

(د) رسم خرائط حيازات الأراضي وتسجيلها؛

(هـ) طرائق توفير المعلومات وإتاحة سبل التفاوض (التكنولوجيا الاجتماعية)؛

(و) رصد البيئة ورصد استخدام الأراضي؛

(ز) نشر المعلومات المتعلقة بصنع القرار والإدارة.

٧٧ - يتضح من حالة جميع البلدان ككل، أنه لم يُحرز سوى تقدم قليل في وضع آليات لتخطيط استخدام الأراضي لتحديد الأهداف المتوخاة على المستوى العالمي والوطني والمجتمعي أو على مستوى فرادى الأسر. وقد أحرز بعض التقدم في جمع البيانات المادية اللازمة، وتقدم أقل في جمع البيانات الاجتماعية والاقتصادية اللازمة. وقد بدأت تتوافر لدعم صنع القرار إجراءات عملية لتحليل المعايير المتعددة بما ينطبق على شتى المستويات.

٧٨ - وتوجد بعض النماذج لإدارة الموارد على مستوى المجتمعات المحلية، بيد أنه برغم المناقشات الكثيرة التي دارت حول ضرورة إشراك المجتمعات المحلية لم يوجد سوى قدر ضئيل نسبياً من البيان العملي لكيفية تحقيق ذلك، وإن كانت "المبادئ التوجيهية لتخطيط استعمال الأراضي" الصادرة مؤخراً عن الفاو تورد المشورة في هذا الصدد.

٧٩ - وقد أدى وجود الحواسيب وتخزين البيانات بالحواسوب إلى إحداث ثورة في ميدان تخطيط موارد الأراضي. وأصبح الآن من العملي ومن الممكن من الناحية الاقتصادية تخزين المقدار الضخم من البيانات المتفاوتة بشأن التربة والطبوغرافيا والمناخ والموارد المائية واستعمال الأراضي والسكان والتكاليف والعوامل الاجتماعية، وما إلى ذلك من الأمور التي لا بد من أن تؤخذ في الحسبان، ثم الوصول إليها، وتحليلها، وتقييمها، وضمها إلى بعضها البعض. ومنذ بضع سنوات كان بالإمكان تكديس طبقات من المعلومات المواضيعية، كي تؤخذ في الحسبان المتطلبات الإيكولوجية للمحاصيل، وتوضع نماذج لآثار نظم الإنتاج، ويتم التنبؤ بمستويات الناتج والأثر البيئي. ومنهجية منظمة الأغذية والزراعة في تحديد المناطق الزراعية - الإيكولوجية^(١١) هي مثال طبق على المستوى القاري والوطني وعلى مستوى المنطقة، فقد طبق على هذا المستوى الأخير، مثلاً، في الصين وكينيا. وهناك نهج آخر له علاقة وثيقة بذلك، لكنه أقل تطوراً وينبثق عن إطار العمل لتقييم الأراضي^(١٢) ويمكن تطبيقه نزولاً حتى مستوى المزرعة، يفيد في تحديد وحدات الأراضي، ومقابلتها باستعمالاتها الممكنة لتحديد خيارات استعمالها ومقادير ذلك، وتسهيل انتقاء أفضل مزيج من الخيارات فيما يتعلق بتكاليف الإنتاج، وأسعار المبيع، والأسواق، والموارد، وفوق كل شيء، الأهداف والاحتياجات.

٨٠ - وقد وضعت هياكل نموذجية لقواعد بيانات وجرى استعمالها لفترة من الزمن بالنسبة لبيانات التربة والتضاريس، وبيانات المناخ، وبيانات الموارد المائية، وبيانات المتطلبات البيئية للغلال، والمعلومات الخاصة

باستثمارات الأراضي، وغير ذلك من أنواع البيانات. وتنخفض أسعار معدات الحاسوب وبرامجياته انخفاضاً ملموساً يوماً بعد يوم، ويرتفع باطراد مستوى الإلمام باستخدام الحاسوب.

٨١ - وتوفر الآن أساليب الاستشعار من بعد وسيلة لمسح المناطق الشاسعة ورصدها بسرعة، وعلى نحو متكرر، بتكلفة منخفضة نسبياً وبتفصيلات تتزايد بإطراد. وسيزيد في المستقبل استعمال النظم اليدوية العالمية لتحديد المواقع في تحديد المواقع الجغرافية الدقيقة بالنسبة لجميع أنواع البيانات.

٨٢ - ولكن على الرغم من وجود منهجية النظام التقني، لم يتم على نحو كامل ربطها بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية لمجمل الصورة، ويوجد في جميع الميادين افتقار إلى المعلومات التفصيلية اللازمة للمشاريع أو لبرامج المناطق. فتصوير الجوانب الاجتماعية والاقتصادية المتفاوتة من حيث الحيز في نظام للمعلومات الجغرافية، مع وجود قدرة كامنة على إبراز التغييرات التي تحدث على مرور الزمن، ما زال في بدايته. وأما الترتيبات التي تجرى للاشتراك المنتظم من جانب جميع أصحاب المصالح في التخطيط الفعلي أو المحتمل لموارد الأراضي وإدارتها على المستوى الوطني والمحلي ومستوى المجتمعات الصغيرة، عن طريق إنشاء "قواعد لصنع القرار"، فما زالت نادرة نوعاً ما.

حاء - الهياكل المؤسسية

٨٣ - إن الإجابات التقنية على مشاكل التنمية المستدامة والحماية البيئية معروفة في كثير من الحالات، لكن البشرية غير قادرة بعد على استحداث الوسائل الاجتماعية والاقتصادية اللازمة لتطبيقها. وينطبق هذا بصورة خاصة فيما يتعلق بالأراضي، التي هي أساس الجزء الأعظم من إنتاج الأغذية، رغم أنها تستعمل لأغراض عديدة أخرى، وهي في الوقت ذاته الأساس المباشر لكسب القوت بالنسبة لجزء كبير من سكان العالم من البشر ولعدد ضخم من النظم البيئية.

٨٤ - والهياكل المؤسسية القائمة قطاعية التوجه إلى حد كبير جداً. فوزارات أو إدارات البيئة والتخطيط والأراضي والحكومة المحلية والزراعة والأحراج والصحة والتجارة، وقطاعات كثيرة أخرى، تعالج جميعاً مسائل تؤثر على طريقة استعمال الأراضي. وتداخل المسؤوليات أمر كثير الشيوع. وتنحو المؤسسات القائمة إلى مقاومة التغيير، وتنجح في ذلك. وعلى الرغم من أنه تم إنشاء عدد من وكالات حماية البيئة ووزارات البيئة، ما زال التعاون الفعال مفقوداً في كثير من البلدان. ونظراً لأنه من غير المحتمل أن تتغير الهياكل المؤسسية تغيراً ملحوظاً في المستقبل المنظور، فإن النهج العملي الوحيد هو بناء شبكة من صلات الوصل على شكل أفرقة عمل متعددة التخصصات ومشتركة بين المؤسسات. ومثل هذه المحافل ضرورية على جميع المستويات.

٨٥ - كذلك يجب ذكر بناء القدرات فيما يتعلق بالمؤسسات. ففي المؤسسات في جميع أنحاء العالم توجد حاجة إلى إعادة توجيه ووضع استراتيجيات متكاملة. وفي البلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها

بمرحلة انتقالية، يلزم تزويد الموظفين بالتدريب التقني والفني. كما يلزم أن تخصص المدارس والجامعات حيزاً من مناهجها للمسائل المتصلة بموارد الأراضي.

طاء - التطورات والخبرات الحديثة في ميدان التعاون الدولي

١ - العمليات الحكومية الدولية

٨٦ - هناك إدراك متزايد للحاجة إلى اتخاذ إجراءات. وقد تبنت بعض البلدان أنشطة، كالمؤتمر المعني بالزراعة والبيئة المستدامتين (١٩٩١) والمؤتمر العالمي المعني بالسواحل (١٩٩٣). كما أعطى المؤتمر العالمي المعني بالتنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية أولوية عليا لتخطيط استعمال الأراضي. فوضعت مبادئ توجيهية للتخطيط المتكامل للمناطق الساحلية. وتخطط حكومة هولندا لاستضافة حلقة عمل دولية بشأن التخطيط والإدارة المتكاملتين لموارد الأراضي تعقد في شباط/فبراير ١٩٩٥. غير أن هذه الجهود ما زالت غير منسقة بعد ولا تحدث ضمن إطار عالمي يعزز بعضه بعضاً. وهناك خطر حدوث التجزئة وتبديد الموارد والجهود كما يوجد خطر نشوء وجهات نظر وإجراءات تقنية متعارضة. وتفادي هذا التعارض ذو أهمية خاصة نظراً للحاجة إلى معايير موحدة لجمع المعلومات عن موارد الأراضي وتصنيفها وتخزينها وتجهيزها.

٨٧ - ولا يوجد اتفاق أو برنامج دولي غرضه بالتحديد تخطيط استعمال الأراضي. فهناك عدد من الاتفاقات التي تعالج المواضيع ذات الصلة، كالاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو التصحر، وبخاصة في إفريقيا (وهي تؤكد على نهج تعدد التخصصات والمشاركة فيما يتعلق بإعداد وتنفيذ خطط العمل الوطنية الخاصة بمكافحة التصحر)، وعدة معاهدات بصدد أحواض الأنهار كمعاهدة التعاون في حوض الأمازون، واتفاقية الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالجفاف والتنمية بشأن حوض النيل، ولجنة حوض نهر الميكونغ.

٢ - مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

٨٨ - إن الوكالات، كمنظمة الأغذية والزراعة (الفاو) ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) والبنك الدولي، وإلى حد ما الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، تعمل على جميع المستويات، من المستوى العالمي إلى مستوى المزرعة أو البلدية، وتعالج جميع جوانب تخطيط وإدارة موارد الأراضي. وليس بالامكان في التقرير الحالي ذكر أكثر من جزء يسير جداً من هذه الأنشطة.

٨٩ - وقد بدأت منظمة الأغذية والزراعة التعاون مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى في وضع نظم تصنيف للغطاء الأرضي واستعمال الأراضي تصلح للتطبيق على نطاق واسع، كما يفرض العمل في هذا المجال إلى تعاون في الميادين ذات الصلة. وأصبح مشروع هام لوضع خرائط للغطاء الأرضي واستعمال الأراضي في

القارة الافريقية في الآونة الأخيرة عاملا (مشروع الغطاء النباتي في افريقيا). وقامت منظمة الأغذية والزراعة أيضا، طيلة السنتين الماضيتين، بتوسيع برنامج عملها الخاص لحفظ الأراضي وإصلاحها. أما برنامج العمل الخاص للمياه والتنمية الزراعية المستدامة فيعطي أهمية متزايدة لصلات الارتباط بين الأراضي والمياه. وقد تم تنفيذ تحديد المناطق الزراعية الإيكولوجية في بنغلاديش والصين وكينيا ومنطقة البحر الكاريبي ومناطق أخرى. أما برنامج الفاو المتكامل لتغذية النباتات فتجري إعادة توجيهه على أساس اتباع نهج متكامل فيما يتعلق بإدارة التربة والمياه ومغذيات النبات على مستوى المزرعة. وتقوم هذه المنظمة، من خلال برنامجها العادي ومشاريعها الميدانية، بتنفيذ كثير من المبادرات التي تدعم أهداف الفصل ١٠ بصورة مباشرة. كما تعمل هذه المنظمة بنشاط في وضع نهج متعدد التخصصات من خلال فريقها العامل المشترك بين الإدارات المعني بتخطيط استخدام الأراضي. وما زالت فرقة العمل التابعة للفاو والمعنية بتنظيم الأراضي جادة في أنشطة توحيد الأراضي وتسجيلها في كثير من البلدان، بما في ذلك عدد من البلدان في أوروبا الشرقية.

٩٠ - ومن الوظائف الهامة التي يقوم بها مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) توفير متطلبات المستوطنات البشرية من الأراضي. وتركز البرامج على مسائل هامة كالمنافسة بين مختلف استعمالات الأراضي؛ والحصول على الأرض، وتوفير المياه، والصرف الصحي، والطاقة؛ وحفظ موارد الأراضي في المستوطنات وحولها. ومن الأمثلة على التعاون فيما بين الوكالات برنامج الإدارة الحضرية المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والموئل والبنك الدولي. ومن الأمثلة الأخرى برنامج المدن المستدامة. وعلى المستوى المحلي، يقدم الدعم من أجل وضع برامج للتخطيط المكاني وتسجيل الأراضي؛ وعلى المستوى المجتمعي تعطى الأولوية لجعل ملكية الأراضي صحيحة قانونا ووضع سجل للأراضي الممسوحة وتحسين خدمات تسجيل الأراضي.

٩١ - أما أنشطة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) فتقوم على افتراض أن من أهم المتطلبات أن توفر السياسات حوافز اقتصادية كافية للمجتمعات الريفية الصغيرة كي تعتمد ممارسات مستدامة في مجال الإدارة.

٩٢ - ويمثل وضع وتنفيذ سياسات وطنية لاستعمال الأراضي، ونظم لملكية الأراضي، وعمليات تخطيط استخدام الأراضي، أنشطة هامة في إطار خطط العمل البيئية الوطنية التي أعدها البنك الدولي للبلدان النامية منذ عام ١٩٩٢. وقد تم استكمال العديد منها في افريقيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط. كما يعد فالبنك الدولي ورققات قطرية للاستراتيجية البيئية تحدد المسائل الرئيسية للإدارة البيئية وإدارة الموارد الطبيعية بالنسبة للبلدان، كما تحدد استراتيجية البنك لمعالجة هذه المسائل.

٩٣ - أما برنامج الأغذية العالمي فقد نفذ، من خلال برنامجه "الغذاء مقابل العمل"، أعدادا كبيرة من المشاريع الداعمة للتشجير، وتطوير الري والصرف، والحفظ، وتنمية الهياكل الأساسية. وينتقل البرنامج الى دعم المبادرات المجتمعية لتخطيط موارد الأراضي وإدارتها. ففي عدة ولايات هندية، مثلا، تستفيد مشاريع

برنامج الأغذية العالمي من الأموال المتولدة من مشاريع الحراجة لدعم المجتمعات القبلية الصغيرة في التطوير المنظم لأراضيها. وتساعد المنظمات غير الحكومية المحلية هذه المجتمعات على التعبير عن حاجاتها وإدارة أصولها الجديدة الحراجية أو الزراعية.

٩٤ - وقد لفتت منظمة الصحة العالمية الأنظار إلى الصلة بين ظهور ناقلات جراثيم الأمراض واستخدامات الأراضي. وضربت أمثلة على ذلك بالصلة بين الإصابات بالديدان الخيطية وتطوير وادي النهر، ومكافحة الملاريا والبلهارسيا في المناطق المروية. واعتبرت أن فريق الخبراء المشترك بين منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والمعني بإدارة البيئة ومكافحة ناقلات الجراثيم نموذجاً طيباً للتعاون المشترك بين الوكالات في هذا المضمار. وتقوم منظمة الصحة العالمية حالياً بمساعدة عدد من البلدان في تعزيز طاقات قطاعاتها الصحية في مجال نظام المعلومات الجغرافية، وتقدم إليها هذه المساعدة على الصعيد الوطني وعلى صعيد المحليات إن أمكن.

٩٥ - أما المنظمة العالمية للأرصاد الجوية فهي تتولى تنسيق أنشطة الإدارات الوطنية للأرصاد الجوية والهيدرولوجيا على الصعيد الدولي، وقد أوجدت درجة من التوحيد لطريقة تجميع وتحليل البيانات والمعلومات الجوية والهيدرولوجية. ويضطلع برنامج الهيدرولوجيا والموارد المائية التابع للمنظمة بدور مماثل فيما يخص المعلومات المتصلة بموارد المياه العذبة.

٩٦ - وتتضمن بعض أهداف منظمة العمل الدولية المتصلة بالسكان الأصليين والقبليين في التسعينات الترويج لمنهاج ينطوي على قيام الحكومات، بمختلف مستوياتها، ومعها الأطراف الأخرى، بإيجاد تفاهم مشترك بشأن المشاكل الرئيسية التي تواجه السكان الأصليين والقبليين، والأمان التي يطمحون إليها، والتعاون في تشخيص القضايا البيئية ذات الصلة والتوصل إلى حلول لها ووضعها موضع التنفيذ. ومن ضمن هذه الحلول تأمين حيازة الأراضي وكفالة حق السكان الأصليين والقبليين في المشاركة في استعمال ما يوجد في أراضيهم من الموارد الطبيعية وإدارتها وحفظها. ويشكل هذا النشاط قسماً من جهود منظمة العمل الدولية لتشجيع التصديق على اتفاقية للسكان الأصليين والقبليين ووضعها موضع النفاذ. وتتولى المنظمة إدارة عنصر للتثقيف القانوني في إطار مشروع يهدف إلى تعزيز المنظمات الريفية التي تسبق إنشاء التعاونيات في بوليفيا وبيرو. وهو نشاط يتضمن تدريب السلطات المحلية الأصلية على استجلاء حقوقها وواجباتها فيما يتصل بتخطيط وإدارة استخدامات الأراضي ضمن الإطار النموذجي العام الذي وضعته المنظمة، وعلى سبل تحسين إنفاذ القانون.

٩٧ - ونشر برنامج الأمم المتحدة للبيئة سلسلة من وثائق المبادئ التوجيهية للإدارة المتكاملة والمستدامة للموارد من الأراضي. وكان البرنامج ضالعا في إعداد التقييم العالمي لتدهور التربة، واستهل عملية لإنشاء وتطبيق قواعد بيانات رقمية للتربة والأرض، وتعاون مع منظمة الأغذية والزراعة والجمعية الدولية لعلم التربة في تنفيذ عدد من مشاريع السياسات الوطنية في مجال التربة.

٩٨ - ونظرت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ في دورتها الثانية المعقودة في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ في ورقة أعدتها الأمانة العامة عن تخطيط استخدام الأراضي لأغراض التنمية المستدامة. وتناقش هذه الورقة بعض القضايا، وتقدم معلومات عن البرامج ذات الصلة بالموضوع المطبقة في المنطقة. وأجرت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة دراسة عن تطبيق الصكوك الاقتصادية والصكوك المتعلقة بالسياسة، تستهدف بها التصدي لمسألة تنمية القطاعات الانتاجية الرئيسية كقطاعي الزراعة والحراجة تنمية سليمة بيئيا ومستدامة. ولم تتوافر بعد لدى مدير المهمة معلومات أخرى عن أنشطة للجان الاقتصادية الإقليمية تتصل تحديدا بتنفيذ الفصل ١٠.

٩٩ - وترى هيئات منظومة الأمم المتحدة ضرورة وجود إطار أوسع لتبادل الخبرات والمعلومات. ومن الواضح أن هناك تداخلا في الأنشطة التي تضطلع بها مختلف الوكالات في مجال تنمية وإدارة موارد الأراضي، ومن الواضح أيضا أنه يمكن تحقيق قدر أكبر من الفائدة لو أمكن ترشيد هذه الأنشطة وتقريب صلات التعاون بين الوكالات. ويمكن بلوغ ذلك بأن يقوم مدير المهام بالعمل من أجل وضع نهج مشترك، وإنشاء برامج تعاونية، وزيادة مقدار الاستعانة بالأفرقة العاملة المشتركة.

٣ - المنظمات الخارجية عن منظومة الأمم المتحدة

١٠٠ - ظهر إلى الوجود في الآونة الأخيرة عدد من المنظمات غير الحكومية أو شبه الحكومية، نتيجة للاهتمام بالخطر المتصور الذي يتهدد النظم العالمية، وأكثر هذه المنظمات ينضوي تحت لواء المجلس الدولي للاتحادات العلمية أو أكاديمية العالم الثالث للعلوم. وهي تشمل مجموعة البرامج المندرجة ضمن البرنامج الدولي للغلاف الأرضي والمحيط الحيوي. ويتمثل أحد هذه البرامج في الرصد المقترح للتغيرات الحاصلة في النظم الايكولوجية الطبيعية والمدارة عن طريق نظام عالمي لمراقبة الأرض، ويتلقى هذا البرنامج أيضا دعما من منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة واليونسكو والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، كما أنه يتكامل مع ترتيبات مماثلة معمول بها حاليا تهدف إلى رصد الجو والمحيطات. وتتميز البرامج المندرجة في إطار البرنامج الدولي للغلاف الأرضي والمحيط الحيوي بفعاليتها وهي أيضا مدعومة مؤسسيا بشكل جيد إلا أن توجهاتها علمية أكثر منها شعبية. ومع ذلك بدأت هذه البرامج تطرق أبواب التعاون مع برنامج الأبعاد الإنسانية للتغير العالمي التابع للمجلس الدولي للعلوم الاجتماعية. ويتعين أيضا إيراد إشارة في هذا الصدد إلى أنشطة الاتحاد الدولي لحفظ البيئة، ومعهد الموارد العالمية، والمعهد الدولي للبيئة والتنمية.

ثالثا - الاستنتاجات والتوصيات

١ - الاستنتاجات الرئيسية

١٠١ - ربما كان النهج المطبق حاليا للتوفيق بين موارد الأراضي والاحتياجات البشرية منها، هو القيد الأكبر على تنمية استخدام الأراضي بالشكل الذي يحقق المزيد من الانتاجية والاستدامة، نظرا لعدم تكامله وميله الى الأخذ بمنحى قطاعي. ومن الشائع الآن أن تدخل المسائل المتصلة باستخدام الأراضي في اختصاص حشد من المنظمات المختلفة، بحيث لا يتيسر لواحدة منها أن تتحلى بنظرة شمولية أو أن تضع نهجا يغطي جميع العناصر ذات الصلة. من هنا، يمكن أن تجد إحدى إدارات الإرشاد الزراعي نفسها تجاهد، على سبيل المثال، من أجل إقناع المزارعين أو مساعدتهم في زيادة انتاجهم في حين تكون الأسعار المنخفضة السائدة حافزا سلبيا لا يدفعهم الى ذلك؛ أما الإدارات المعنية بالحفظ فتتعي الواقع المتمثل في رفض مستخدمي الأراضي بعناد تقبل مزايا ممارسات الحفظ رغم أن نظم حيازة الأراضي قد يعوزها الأمن الكافي من أجل إجراء الاستثمار الضروري؛ ولا تقدم مشاريع الرعي أو إدارة الغابات إلا القليل من الحوافز للمشاركين فيها، كما يحرم السكان المحليون من مزايا برامج إدارة الأحياء البرية، ولا يرون في الأحياء البرية إلا حيوانات خطيرة ينبغي التخلص منها.

١٠٢ - وثمة حاجة الى إجراء استعراض أوضح للصلة بين السياسات واستخدامات الأراضي. فالصلة بين السياسات والأحوال الاقتصادية والاجتماعية من ناحية، واستخدامات الأراضي وآثارها على البيئة المادية والاجتماعية والاقتصادية من ناحية أخرى، غير واضحة حتى الآن الى الحد الذي يمكن معه تحقيق الآثار المرغوبة.

١٠٣ - ولقد تحققت إنجازات على صعيد استحداث الأدوات والتكنولوجيا اللازمة لدعم تنمية الأراضي بطريقة تكفل المزيد من الانتاجية والاستدامة، إلا أن التقدم المحرز في تهيئة القدرة على التطبيق الاعتيادي لهذه الأدوات في جميع البلدان أقل من ذلك بكثير، ولا تزال ثمة حاجة الى تطوير سبل الحصول على المعلومات الضرورية في مجال تخطيط استخدامات الأراضي ورصدها.

١٠٤ - وهناك إدراك، بوجه عام، لضرورة مشاركة أصحاب المصلحة في صنع القرار المتعلق باستخدام الأراضي، بيد أن الأمثلة الحالية للكيفية التي يمكن أن تتحقق بها تلك المشاركة تحتاج الى تطبيق على نطاق أوسع.

١٠٥ - ويلزم تركيز اهتمام خاص على سد الفجوة القائمة بين أهداف مستخدمي الأراضي وأنشطتهم في مجال استغلال موارد الأراضي المتاحة لهم لتوليد الانتاج والدخل، والأهداف الطويلة الأجل للمجتمع المحلي في مجال حفظ الموارد الطبيعية والبيئة. ومن الضروري تهيئة الظروف الاقتصادية والقانونية التي تحض على الاستخدام المستدام للأراضي وتكافئ عليه. وفي هذا الخصوص، تعتبر النظم غير المناسبة لحيازة

الأراضي بالذات من المشبّطات الأكثر شيوعاً. ولا بد أن تراجع البلدان نظم حيازة الأراضي المطبقة فيها، وأن تعيد النظر في التشريعات والمنظمات الإدارية الداعمة من أجل تحديد ما إذا كانت هذه تشكل عوائق أمام ممارسات الاستخدام المستدام للأراضي. وفي الحالات التي تكون فيها مسألة الملكية أحد مسببات سوء إدارة الأراضي، يتعين إجراء إصلاحات تكون بمثابة محفزات للاستثمار في الانتاجية في الأجل الطويل، وتكون أيضاً داعمة للحائزين الذين يقومون بهذه الاستثمارات وذلك بزيادتها أمن حيازتهم. فالإصلاحات الإيجابية في مجال حيازة الأراضي يمكن أن تصبح أداة قوية للسياسة الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة. ويمكن أيضاً توظيف هذه الإصلاحات من أجل تعزيز المشاركة المحلية في مسؤولية إقامة قاعدة موارد مجتمعية مستدامة، وقبول تحمل هذه المسؤولية.

١٠٦ - ولا بد من الاهتمام بتنمية الصلات بين المعارف التقليدية ونظم إدارة الأراضي من ناحية، وتطبيق العلم والتكنولوجيا من ناحية أخرى.

٢ - مقترحات العمل

١٠٧ - يورد الفصل ١٠ من جدول أعمال القرن ٢١ خطة عمل شاملة لوضع وتنفيذ نهج متكامل لاستخدام الأراضي. وقد شدد اجتماع مشترك بين الوكالات معني بالفصل ١٠، عقد في روما يومي ١٠ و ١١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤، على الحاجة إلى وضع إطار معياري شامل بالتعاون بين جميع المؤسسات وأصحاب المصلحة، يعالج الطلبات المتزايدة والمتعارضة على موارد الأراضي (للحراثة، والزراعة، والمستوطنات البشرية، وحماية الطبيعة، والتنوع البيولوجي وماشابه ذلك)، مع تلافي تدهور الأرض.

١٠٨ - وترد فيما يلي المقترحات الرئيسية المقدمة لكي تنظر فيها وتعتمدها لجنة التنمية المستدامة:

المقترح ١ - على الصعيد الدولي، ينبغي إيلاء الأولوية لوضع إطار شامل ومتكامل لتهيئة الظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تيسر تحقيق التوفيق الأمثل بين موارد الأراضي والاحتياجات، من حيث الإنتاج، والاستدامة وحفظ التنوع البيولوجي، إلى جانب توفير ما يلزم من دعم تقني ودعم متعلق بالهياكل الأساسية، بحيث يمكن تطبيقه في أي بلد تتوافر فيه شروط مناسبة، طبقاً للاحتياجات والأوضاع المحلية.

المقترح ٢ - ينبغي أن يضع كل بلد برنامجاً وطنياً لتخطيط استخدام الأراضي، يتضمن بياناً بالأهداف وجدولاً زمنياً تفصيلياً لفترة تنفيذ تمتد عدة سنوات، بهدف إزالة المعوقات وتوفير الحوافز، وتعزيز مشاركة السكان وتمكينهم، ووضع نظم للمعلومات والإدارة، وتكليف المؤسسات المزودة بحلقات اتصال مناسبة فيما بينها.

المقترح ٣ - ينبغي للحكومات الوطنية، والمؤسسات، ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تتعاون في بداية الأمر في المجالات الحرجة وفي الحالات التي تكون فيها الفرص أنسب من غيرها لتطبيق نهج متكامل. وسيتضمن هذا ما يلي:

(أ) إقامة نظم مستقرة لاستخدام الأراضي في المجالات التي تكون فيها النظم الإيكولوجية أو المناطق الإيكولوجية الهامة معرضة للخطر من جراء الأنشطة البشرية. وسيتضمن هذا إقامة حدود بين الأراضي المزروعة وأراضي الغابات، وبين المراعي وأراضي الغابات، وكذلك بين الأراضي البعلية وأراضي الرعي؛

(ب) تطبيق نهج متكاملة للتخطيط والتنمية في المناطق التي أخذت تنفتح أمام العمليات المكثفة للاستيطان والإنتاج الزراعي بعد استئصال ناقلات الأمراض البشرية والحيوانية، مثل المناطق التي كانت موبوءة قبل ذلك بأفة العمى النهري أو ذبابة التسي تسي؛

(ج) حل منازعات المناطق المتاخمة للحضر والمدن الضخمة فيما يتعلق باستخدام الأرض والمياه، في قضايا من قبيلها معالجة النفايات الصلبة والسائلة وإعادة استخدامها، وإنتاج الأغذية، وتوفير الإسكان المناسب، والنقل والمرافق الأخرى؛

(د) الأخذ بنهج متكامل لبناء القدرة عن طريق التدريب المشترك وحلقات العمل الإقليمية والخبرة الاستشارية، من أجل تسهيل الحوار فيما بين القطاعات.

المقترح ٤ - ينبغي أن تتعاون الحكومات الوطنية، والمؤسسات، ووكالات الأمم المتحدة في إيجاد ما يلي:

(أ) أدوات ليست أساسية فحسب بل جوهرية مثل تصنيف الغطاء الأرضي واستخدام الأرض ورسم خرائط للمناطق الإيكولوجية - الاقتصادية ومناطق الحياة، وإقامة و/أو توسيع نطاق الهياكل والبرامج، مثل برنامج الغطاء النباتي في إفريقيا، الذي يقوم برصد وتقييم استخدام الأراضي ومؤشرات الاستدامة البيئية، وتقاسم وتبادل قاعدة المعلومات الناتجة، وتقديم المساعدة والتدريب للقيام بذلك الرصد؛

(ب) خرائط وإحصائيات تبين كيفية استخدام الأراضي حالياً وفي أي المجالات يتسم هذا الاستخدام بعدم الاستدامة؛

(ج) نظم معلومات جغرافية عن موارد الأراضي واستخدامها، بوصفها أدوات لتخطيط استخدام الأراضي وصنع القرارات بشأنها.

المقترح ٥ - ينبغي عقد اجتماعات وحلقات عمل دورية لتبادل المعلومات والخبرات في مجال تخطيط موارد الأراضي وإدارتها:

(أ) على مستويات مختلفة في كل بلد على حدة:

(ب) على المستوى الإقليمي بين البلدان ذات الموارد الطبيعية والظروف الاجتماعية الاقتصادية المتماثلة:

(ج) على المستوى العالمي، عن طريق المنظمات الدولية ذات الصلة، دعماً للاحتياجات الوطنية.

المقترح ٦ - ينبغي أن تضع البلدان، فرادى أو جماعات، أطر عمل إقليمية تتطوع فيها البلدان والمؤسسات المانحة للتعاون في القيام بصورة مشتركة بوضع وتنفيذ سياسات وبرامج محسنة لاستخدام الأراضي.

المقترح ٧ - ينبغي أن تقوم الحكومات الوطنية، بالتشاور مع المجتمع الدولي، بوضع أول مشروع لعهد للاستخدام السليم للأراضي يورد الحقوق والالتزامات العامة لجميع مستخدمي الأراضي، بالنسبة لجيرانهم ولغيرهم من أفراد المجتمع، فيما يتعلق بالأحياء النباتية والأحياء الحيوانية وايكولوجيا أراضيهم، وبوصفهم أمناء على هذه الأراضي للأجيال المقبلة وذلك قبل نهاية عام ١٩٩٥. ويجوز أن تعتمد الحكومات هذا العهد في وقت لاحق بوصفه وثيقة للسياسة العامة وقد يصبح في نهاية الأمر ضمانة لصكوك ملكية الأرض واتفاقات استثمارها.

المقترح ٨ - ينبغي تحديد الموارد لدعم أنشطة فريق عامل عليه أن يضع برنامجاً تفصيلياً بحلول منتصف عام ١٩٩٥ لتحقيق أهداف الفصل ١٠، لكي تعتمد البلدان حسب تقديرها، وعليه أن يقترح ترتيبات لرصد التنفيذ وتسهيله.

الحواشي

(١) تقرير المؤتمر العالمي لاستعراض وتقييم منجزات عقد الأمم المتحدة للمرأة: المساواة والتنمية والسلم، نيروبي، ١٥-٢٦ تموز/يوليه ١٩٨٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.85.IV.10)، الفصل الأول، الفرع ألف.

(٢) R.O. Oldeman, R. Hakkeling, and W.G. Sombroek, World Map of the Status of Human induced Soil Degradation (Nairobi, UNEP, 1990). Funded by UNEP and implemented by the International Soil Reference and Information Centre

الحواشي (تابع)

(٣) (Rome, FAO, 1993).

(٤) A.F. McCalla, "Agriculture and food needs to 2025: Why we should be concerned", Sir John Crawford Memorial Lecture presented to the Consultative Group on International Agricultural Research, Washington, D.C., October 1994.

(٥) روما، ١٩٩٤.

(٦) روما، ١٩٩٢.

(٧) "Settlement and development in the rever blindness control zone", World Bank Technical Paper No. 192 (Washington, D.C.).

(٨) "Development and the environment" in (World Development Report, 1992 (Washington, D.C. World Bank, 1992).

(٩) L. Fresco and others, eds. The Future of the Land: Mobilizing and Integrating Knowledge for Land Use Options (Chichester, John Wiley 1994).

(١٠) E/CN.16/1995/4 انظر أيضا

(١١) "Agro-ecological zones project". World Soil Resources Report No. 48 (روما، الفاو، ١٩٧٩).

(١٢) "Framework for land evaluation" Soils Bulletin, No. 32 (1976)

- - - - -