

December 2013



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

هيئة الغابات والمراعي في الشرق الأدنى
الدورة الحادية والعشرون
أسبوع غابات الشرق الأدنى الثالث
عمان، الأردن، 26-30 يناير/كانون الثاني 2014
الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات

## 1- مقدمة

1- تتسم الحيازة وحوكمتها بأهمية حاسمة من أجل القضاء على الجوع والفقر. وتعتمد سبل معيشة كثير من الفقراء، وخاصة في المناطق الريفية، على الحصول على الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى والتحكم فيها، بما في ذلك الغابات. والموارد الطبيعية هي مصدر للغذاء والمأوى؛ وتقوم عليها الممارسات الاجتماعية والثقافية والدينية؛ وتمثل عاملاً محورياً في النمو الاقتصادي.

2- وتتسم القرارات بشأن حيازة الموارد - أو تحديد من يمكنه استخدامها، مع تحديد ما هي موارد الأراضي التي يمكن استخدامها، وفترة هذا الاستخدام وشروطه - بأقصى أهمية بالنسبة لسبل معيشة السكان في العديد من السياقات. وتنشأ كثير من مشاكل الحيازة بسبب ضعف الحوكمة، وتتأثر محاولات التصدي لمشاكل الحيازة بنوعية الحوكمة. فالحوكمة الضعيفة تؤثر سلباً على الاستقرار الاجتماعي والاستخدام المستدام للبيئة والاستثمار والنمو الاقتصادي.

3- وتتناول حيازة الغابات الحصول على موارد الغابات وحقوق استخدام موارد الغابات أو السحب منها؛ واتخاذ قرارات بشأن أنماط استخدام الموارد أو تحويلها؛ واتخاذ قرارات بشأن من يمكنه استخدام الموارد ومن يُمنع من استخدامها؛ ونقل أو بيع أو استئجار الموارد. ويؤدي أي تغيير في حيازة الغابات إلى تغييرات في توزيع الحقوق بين مختلف أصحاب المصلحة. (منظمة الأغذية والزراعة، 2013)<sup>1</sup>

وقد تتباين الأوضاع فيما يتعلق بحيازة الأراضي والغابات تبايناً كبيراً حسب البلد، ولكن هناك قضايا مشتركة وهي:

<sup>1</sup> منظمة الأغذية والزراعة، 2013: تحسين حوكمة حيازة الغابات. دليل فني عن حوكمة الحيازة. رقم 2. قيد الإعداد.

- أن عدم وضوح الأدوار والمسؤوليات وعدم تأمين الحقوق في الأراضي والموارد الطبيعية، يمكن أن يوجب الصراع.
- أن الإجحاف والاستبعاد في ما يتعلق بحقوق الفقراء والمهمشين، بمن فيهم النساء المعتمدات على الغابات والمجتمعات المعتمدة عليها، هما أمران شائعان.
- أن الحقوق والمؤسسات العرفية والأصلية لا تحظى في الغالب بالاعتراف في حالات كثيرة عند وضع السياسات والقوانين وتنفيذها.
- أن أصحاب الحيازات ليس لديهم في الغالب سوى قدرة محدودة على ممارسة حقوقهم، وإدارة موارد الغابات على نحو مستدام، وتنمية سبل عيش مزدهرة بالاعتماد عليها.
- أن قدرات مؤسسات الدولة لدعم أصحاب الحيازات وإنفاذ اللوائح غير كافية إلى حد كبير.
- أن نقص الشفافية وإشراك أصحاب المصلحة الرئيسيين عادة ما يشكل سمة من سمات عمليات صنع القرار بشأن الحيازة.

4- ويمكن أن يساهم تعزيز حوكمة حيازة الغابات بشكل كبير في تحسين سبل كسب العيش والأمن الغذائي والتخفيف من حدة الفقر بعدة طرق. ويعتبر توفير سبل للحصول على نحو أكثر أمنا وإنصافا على موارد الغابات والتحكم فيها أمرا أساسيا في تمكين الفقراء الذين يعيشون في الغابات وحولها من دعم سبل معيشتهم والحصول على الفوائد الاقتصادية الكاملة من موارد الغابات. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لدعم الترتيبات التقليدية/العرفية لإدارة الغابات أن يساعد في ضمان أن يعرف كافة مستخدمي الغابات، وخاصة أصحاب الحيازات الصغيرة والمجتمعات المحلية والأصلية، حقوقهم ومسؤولياتهم وأن يتمتعوا بالقدرة على الحصول على المنافع التي توفرها الغابات. ومن شأن إشراك سكان الريف، الذين هم أكثر اعتمادا على موارد الغابات وبالتالي الأكثر اهتماما بالحفاظ عليها، أن يؤدي إلى تحسين صون الغابات ويحد من تدهورها (منظمة الأغذية والزراعة، 2012).<sup>2</sup>

5- وتعزيز حوكمة حيازة الغابات سيستلزم تحسين بيئة السياسات والإطار التنظيمية والمؤسسات في مجال البيئة وذلك لتهيئة ظروف مواتية لأصحاب الحيازات الصغيرة والمجتمعات المحلية لإدارة موارد الغابات بنجاح.

## 2- التركيز على حوكمة الحيازة: الخطوط التوجيهية الطوعية

### بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي

6- تقدم الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومسايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني (الخطوط التوجيهية) أول صك عالمي شامل متفاوض عليه دوليا بشأن حيازة هذه الموارد وإدارتها

<sup>2</sup> منظمة الأغذية والزراعة، 2012: تحسين حوكمة حيازة الأراضي ومسايد الأسماك والغابات. مجلة حيازة الأراضي، 2012-1.

التوجيهية في مايو/آيار 2012. (<http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>). وقد أقرت لجنة الأمن الغذائي العالمي هذه الخطوط

7- وتستند الخطوط التوجيهية إلى اعتقاد راسخ بأن إجراء إصلاحات إيجابية وقيّمة للحيازة هو أمر حيوي ويمكن. وتقر الخطوط التوجيهية، على وجه الخصوص، بأن الفعالية في التصدي لمشاكل الحيازة تعتمد إلى حد بعيد على نوعية الحوكمة.

8- وتحسين حوكمة حيازة الأراضي هو الهدف من الخطوط التوجيهية، التي تُستخدم كمرجع، وتحدد المبادئ والمعايير المقبولة دولياً للممارسات المسؤولة. وتوفر الخطوط التوجيهية إطاراً يمكن أن تستخدمه الدول عند وضع استراتيجياتها وسياساتها وتشريعاتها وبرامجها وأنشطتها. وتتيح للحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطنين البت في ما إذا كانت الإجراءات التي يقترحونها، والتي يقترحها الآخرون، تشكل ممارسات مقبولة.

9- ونظراً لأن هذه الخطوط التوجيهية طوعية، فإنها غير ملزمة قانوناً. وهي لا تحل محل القوانين والالتزامات الوطنية أو الدولية القائمة، ولا تحد أو تقوض أي التزامات قانونية قد تترتب على الدول بموجب القانون الدولي.

10- وتحدد الخطوط التوجيهية خمسة مبادئ عامة، ينبغي للدول بموجبها:

- 1- الاعتراف بجميع أصحاب حقوق الحيازة المشروعة وبحقوقهم، واحترامها؛
- 2- صون حقوق الحيازة المشروعة من التهديدات والانتهاكات؛
- 3- تعزيز وتسهيل التمتع بحقوق الحيازة المشروعة؛
- 4- توفير إمكانية اللجوء إلى العدالة لمعالجة التعديات على حقوق الحيازة المشروعة؛
- 5- اتقاء منازعات الحيازة، والنزاعات العنيفة، والفساد.

### 3- تعزيز الحوكمة المسؤولة للحيازة من خلال الخطوط التوجيهية

11- هناك العديد من الطرق التي يمكن أن تستخدم بها الخطوط التوجيهية:

... كقائمة تحقق يمكن في مقابلها تقييم الاستراتيجيات أو السياسات أو القوانين أو الأنظمة الحالية، ومن ثم تحسينها.

12- كخطوة أولى، يمكن للبلدان تقييم قوانينها ونظمها وإداراتها بالمقارنة بالمبادئ والممارسات المحددة في الخطوط التوجيهية. وهذا من شأنه أن يبين مدى قرب حوكمة حيازة الغابات في البلد من أفضل الممارسات.

... كنموذج لتطوير استراتيجيات أو سياسات أو قوانين أو وكالات أو خدمات جديدة.

13- الخطوة الثانية هي تحديد المجالات التي تحتاج إلى إصلاح. ومن المفيد تحديد المجالات ذات الأولوية التي تمس فيها الحاجة إلى إدخال تحسينات والتي تكون فيها الفوائد المحتملة على أعظم ما يكون. وعادة ما يحدث هذا في المجالات التي يكون فيها أداء نظام البلد أقل بكثير من المبادئ والممارسات الواردة في الخطوط التوجيهية، وخاصة إذا أثر على جزء كبير من السكان.

14- وبمجرد أن يتم تحديد هذه المجالات، يمكن أن تكون الخطوط التوجيهية بمثابة نموذج لوضع استراتيجيات وسياسات وقوانين، وإنشاء وكالات أو خدمات جديدة. ويمكن للسياسات والقوانين الجديدة استخدام المبادئ كأساس لها، ويمكن للممارسات أن تساعد الحكومات وغيرها على تصميم البرامج.

15- وثمة مبدأ هام في الخطوط التوجيهية وهو أنه ينبغي أن يتحقق تحسن مستمر. ويلزم إجراء رصد وتقييم للإصلاحات. وما أن يتحقق التغيير، ينبغي تكرار الخطوتين الأولى والثانية. وبهذه الطريقة، يصبح تطوير الحوكمة المسؤولة للحيازة عملية مستمرة ويمكن أن يستجيب بسرعة وفعالية إذا ما تغيرت الظروف، بما في ذلك الظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

... لإيجاد إرشادات أو توجيهات عندما تكون القوانين و الممارسات في بلد ما غير واضحة.

16- يمكن للخطوط التوجيهية تقديم توجيهات أو إرشادات عندما تكون القوانين والممارسات في بلد ما غير واضحة. وكثيرا ما يواجه السياسيون والمسؤولون وغيرهم، بما في ذلك القطاع الخاص، أسئلة صعبة بشأن الحيازة وحقوق أصحاب الحيازة أو المستخدمين الحاليين.

17- وإذا ما صممت القوانين عن تناول هذا الأمر أو في حال عدم وجود قانون على الإطلاق في هذا الصدد، فيمكن استخدام الخطوط التوجيهية لتقديم توجيه بشأن ما ينبغي عمله، وبشأن ما يتوقع المجتمع الدولي القيام به.

18- وبالتالي، فإنه يمكن استخدام الخطوط التوجيهية عند النظر في المبادرات التي قد تؤثر على ترتيبات الحيازة القائمة، أو باعتبارها مدخلا يجري الاستعانة به في وضع السياسات.

19- وبالمثل، فعند البت في القضايا المعروضة على المحاكم، يمكن للقضاة أن يستخدموا الخطوط التوجيهية في التوصل إلى استنتاجاتهم وذلك إذا كانت القوانين المحلية تلتزم الصمت في هذا الصدد أو لا تغطي كل جوانب القضية.

وتتسق هذه الخطوط التوجيهية مع الصكوك الدولية والإقليمية التي تتناول حقوق الإنسان وحقوق الحياة، وتستفيد منها.

... للتوعية ودعم الحجج أو الدعوة إلى وضع استراتيجيات أو سياسات أو قوانين أو أنظمة، أو لإصلاح الاستراتيجيات أو السياسات أو القوانين أو الأنظمة الحالية.

20- ثمة طريقة أخرى يمكن أن تستخدم فيها الخطوط التوجيهية وهي الدعوة والتثقيف والتوعية وبناء الدعم من أجل الإصلاح.

21- ويمكن أيضا للمجتمعات الأوسع أن تستخدم الخطوط التوجيهية لفهم ما هو متوقع من الحوكمة المسؤولة للحياة ومسؤولياتها في هذا المجال. ويمكن أن تستخدم لتوعية الناس بما ينبغي أن يتوقعوه من حكوماتهم وغيرها من الجهات المعنية بإدارة الموارد الطبيعية واستخدامها، وخاصة المسؤولين والإداريين الذين يقدمون الخدمات.

22- ويمكن لأصحاب الحيازات ومستخدميها الإشارة إلى المبادئ والممارسات الواردة في الخطوط التوجيهية عند التماسهم حماية الحقوق في الموارد الطبيعية وتعزيزها.

... لتحديد عمليات لتطوير الحوكمة الرشيدة.

23- أخيرا، تشير الخطوط التوجيهية إلى عمليات لتطوير الحوكمة الرشيدة، وخاصة العمليات التشاركية، التي يشارك فيها من تأثر من الناس والمجتمعات، في عملية اتخاذ القرار قبل إصداره. وتشير الخطوط التوجيهية إلى النهج الذي ينبغي أن تتبعه الحكومات في الاضطلاع بمهامها لتحسين حوكمة الحياة.

#### 4- أدوات معالجة حوكمة حياة الغابات

24- سيدعم الدليل الفني المقبل بشأن تحسين حوكمة حياة الغابات (منظمة الأغذية والزراعة، 2013) تنفيذ الخطوط التوجيهية، وذلك من خلال ترجمة المبادئ العامة والأحكام إلى إجراءات عملية. ويهدف الدليل إلى إلهام أولئك الذين يرغبون في تحسين حوكمة حياة الغابات، ويقدم وصفا لكيفية استخدام الأدوات العملية من أجل تحسين شكل حياة الغابات.

25- أولا، من المهم فهم السياق الحالي للحياة والحوكمة بسبل منها، على سبيل المثال، الإقرار بالترتيبات الحالية والتاريخية وبالطلبات المتنافسة على حياة الغابات، وتحديد السياق السياسي والمؤسسي — أي تحديد

أصحاب المصلحة الرئيسيين والمؤسسات والسياسات التي تؤثر وتتأثر بنظم حيازة الغابات، وتقييم مدى نزاهة وشفافية وفعالية هذه النظم.

26- وثانياً، من المهم تنظيم الصفوف. فلكي يكون لمستخدمي الغابات تأثير على السياسات، يلزم عموماً أن تكون أعدادهم كافية وأن ينظموا أنفسهم في مجموعات أو مؤسسات فعالة. وعلى مستوى المجتمع المحلي، يستلزم هذا تنمية القدرات والمهارات المناسبة، وتعزيز المنظمات المجتمعية. ويستلزم أيضاً وجود قطاع عام يستجيب للقضايا التي تطرحها المجتمعات، وقطاع خاص يعمل بنزاهة وعلى نحو شامل للجميع.

27- وثالثاً، يتعين إشراك المجموعات المهتمة المختلفة، من أجل التوصل إلى اتفاق حول إجراء تغييرات في نظم حيازة الغابات تكون عادلة وشاملة للجميع ويتم على الأرجح تطبيقها. وينبغي أن تتمكن تلك المجموعات المهتمة من التعبير عن احتياجاتها ومصالحها في عملية التفاوض وبناء توافق في الآراء. وتتعلق الحوكمة المسؤولة للحيازة أيضاً بتجميع أصحاب المصلحة مع بعضهم البعض من أجل المشاركة معاً، بينما يجري في الوقت نفسه ضمان أن تكون هذه العمليات شاملة للجميع وتشاركية، بحيث يتم سماع أصوات المهمشين وتشارك فيها كل المجموعات المهتمة بشكل فعال.

28- وأخيراً، تتعلق الحوكمة المسؤولة للحيازة بضمان أن تترجم الاتفاقات والحوار والوعود إلى إجراءات صحيحة. وعلى وجه الخصوص، تطوير نظم الرصد والتقييم والشفافية والمساءلة، وإنشاء نظم تمكن المجموعات من مساءلة بعضها البعض عن الالتزامات التي قطعتها؛ وفهم كيف يمكن استخدام الآليات والاتفاقيات الدولية لتعزيز الشفافية وإخضاع أصحاب المصلحة للمساءلة.

29- وبالإضافة إلى الدليل الفني، تعمم منظمة الأغذية والزراعة مبادئ الخطوط التوجيهية في مختلف الأحداث والأنشطة الحرجية. وفي ديسمبر/كانون الأول 2012، نظم المكتب الإقليمي لأفريقيا حلقة عمل عن تنمية القدرات بشأن الإدارة المجتمعية للغابات للتوعية بالخطوط التوجيهية الجديدة وتعميق فهمها بين المجتمعات المحلية - نهج الإدارة المجتمعية للغابات والخطوط التوجيهية لحوكمتها. وفي يناير/كانون الثاني 2013، نفذت منظمة الأغذية والزراعة، بالتعاون مع مركز خدمة البشر والغابات (المركز الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ لتدريب المجتمعات المحلية في مجال الغابات)، نموذجاً تدريبياً لدعم عمليات إصلاح حيازة الغابات في إطار الخطوط التوجيهية، وبلاستناد إلى ورقة منظمة الأغذية والزراعة رقم 165 بشأن الغابات - إصلاح حيازة الغابات: القضايا والمبادئ والعمليات. ويركز النموذج على اختصاصات محددة للنهوض بإصلاح حيازة الغابات تمشياً مع الخطوط التوجيهية والمبادئ المتعلقة بالحوكمة والإصلاح.

30- منظمة الأغذية والزراعة ملتزمة بدعم تنفيذ الخطوط التوجيهية في إقليم الشرق الأدنى وشمال أفريقيا من خلال مبادرتها لحيازة الأراضي التي أطلقت في عام 2012. وقد أجريت سبع دراسات قطرية عن حالة الحيازة. وجرى تدريب حوالي 112 من الفنيين، وشارك 135 شخصا في حلقات عمل للتوعية باستخدام الخطوط التوجيهية نُظمت في عُمان والمغرب وأبو ظبي. وضم المشاركون مؤسسات من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، منها وكالات الأمم المتحدة. وتخطط بلدان متعددة لتنظيم حلقات عمل للتوعية لزيادة عدد الأشخاص الملمين بالموضوع. وأبدت بلدان كثيرة استعدادها لتعميم الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومسايد الأسماك والغابات في سياساتها.

#### 6- نقاط مطروحة للنظر فيها

- قد ترغب الهيئة في دعوة البلدان إلى المشاركة بشكل فعال في تنفيذ أحكام الخطوط التوجيهية، كمسار لتعزيز الإدارة المستدامة للغابات وتحقيق الأمن الغذائي والاحتياجات المعيشية عموما للسكان المحليين؛
- قد ترغب الهيئة في أن تطلب إلى منظمة الأغذية والزراعة أن تدعم جهود البلدان الرامية إلى تعزيز نظم حيازة الغابات ضمن الإطار الأوسع للخطوط التوجيهية، على سبيل المثال من خلال تقديم الدعم الفني لما يلي:
  - الإصلاحات السياسية والقانونية،
  - الإدارة المجتمعية للغابات،
  - الإصلاحات المتعلقة بحيازة الغابات،
  - منابر أصحاب المصلحة المتعددين، وإجراء حوار فيما بينهم.

