منظمة الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

مكتب التقييم

التقييم الاستراتيجي لعمل منظمة الأغذية والزراعة بشأن حيازة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى والحقوق المتعلقة بها والوصول إليها

تقرير التقييم النهائي

يناير/كانون الثاني 2012

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

مكتب التقييم (OED)

هذا التقرير متاح في شكل إلكتروني على الموقع : http://www.fao.org/evaluation

يُمنح بهذا تصريح باستنساخ أو تنزيل أو طبع نُسخ من جزء من هذا التقرير أو منه كله لأغراض الدراسة الخاصة وللاستخدام المحدود في غرف الدراسة، مجانا، بشرط التنويه بدقة والإقرار الملائم بمنظمة الأغذية والزراعة باعتبارها المصدر وصاحبة حقوق الطبع. وحيثما يُشار إلى أصحاب حقوق طبع غير منظمة الأغذية والزراعة يرجى الرجوع إلى صاحب حقوق الطبع الأصلي للاطلاع على أحكام وشروط إعادة الاستخدام. وطلبات الاستنساخ والتوزيع الإلكتروني النظاميين، بما في ذلك على أجهزة الخادوم الحاسوبية المدرجة في القائمة، وحقوق الترجمة التحريرية، وإعادة الاستخدام التجارية ينبغي توجيهها جميعها إلى copyright@fao.org.

وللحصول على مزيد من المعلومات يرجى الاتصال بـ:

Director, OED
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Rome, Italy
Email: evaluation@fao.org

التسميات المستخدمة في هذا المُنتج الإعلامي وطريقة عرض المادة الواردة فيه لا تعني ضمنا التعبير عن أي رأي أياً كان من جانب منظمة الأغذية والزراعة بشأن الوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو فيما يتعلق بسلطات أي منها أو بتعيين حدوده وتخومه. ولا تعبِّر الإشارة إلى شركات محددة أو منتجات بعض المصنّعين، سواء كانت مرخّصة أم لا، عن إقرار أو توصية من جانب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أو عن تفضيلها على مثيلاتها مما لم يرد ذكره.

بيان المحتويات

شكر وتقدير vii

تكوين فريق التقييم وفريق الخبراء viii

المختصرات ix

أولا – الموجز التنفيذي 1

الخلفية 1

موجز النتائج والاستنتاجات الرئيسية 1

دور حيازة الأراضي والموارد الطبيعية والحقوق المتعلقة بها والوصول إليها (TRA) 1

حالة الحيازة والحقوق والوصول في العالم النامي الآن وصلاتها بالحوكمة 2

دعم منظمة الأغذية والزراعة للحيازة والحقوق والوصول في الفترة 2006–2010 3

تقييم العمل المتعلق بالأراضي في مجال الحيازة والحقوق والوصول (2006–2010) 4

مواضيع الحيازة والحقوق والوصول الشاملة للقطاعات 6

استعراض العمل المتعلق بالمياه والغابات والحياة البرية ومصايد الأسماك في مجال الحيازة والحقوق والوصول 10

الجهات الأخرى المشاركة في أنشطة متعلقة بالحيازة والحقوق والوصول وأوجه تكاملها مع عمل منظمة الأغذية والزراعة 12

الثغرات الرئيسية وتحديات المستقبل 13

التوصيات الرئيسية 15

ثانيا – المقدمة 19

أهداف التقييم 19

النهج والمنهجية 20

هيكل التقرير 22

ثالثا – الخلفية والسياق 22

تطور اهتمام منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية (TRA) 22

نطاق الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة للحيازة والحقوق والوصول 23

هيكل العمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول 23

برمجة العمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول 24

الموارد المالية المخصصة للعمل المعياري 28
الموارد المالية المخصصة للمشاريع الميدانية 30
الموارد البشرية المخصصة للعمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول 31
الشراكات والتحالفات 32
رابعا – قطاع الأراضي: تقييم الأداء في الفترة 2006–2010 33
العمل المعياري لفريق حيازة الأراضي 35
المطبوعـــــات 35
المؤتمرات وحلقات العمل 40
حلول من أجل الإدارة المفتوحة للأراضي (SOLA) 45
برنامج منظمة الأغذية والزراعة الميداني في مجال حيازة الأراضي 47
التقييم الفوقي (ME) للتقييمات السابقة في قطاع الأراضي 48
استعراض مشاريع ميدانية منتقاة في قطاع الأراضي 52
البرنامج التعاوني بين منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي في مجال حيازة الأراضي 55
خامسا – المواضيع الشاملة للقطاعات والمجالات البرنامجية الأساسية 63
المرأة والفئات المحرومة 63
حالات الطوارئ 69
الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي القومي 73
الخطوط التوجيهية الطوعية والموارد الطبيعية الأخرى 75
عمليات الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير 79
سادساً – استعراض الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة للحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالموارد الطبيعية الأخرى 83
تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بالمياه: الحقوق المتعلقة بالمياه والسُبُل البديلة لتخصيص المياه 85
المياه والحيازة والحقوق والوصول: مساهمة منظمة الأغذية والزراعة 87
تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بالغابات: منظمة الأغذية والزراعة والأولويات العالمية المتعلقة بحيازة الغابات والحقوق المتعلقة بالغابات والوصول إليها 94
الغابات والحيازة والحقوق والوصول: مساهمة منظمة الأغذية والزراعة 100

التحديات التي تواجه منظمة الأغذية والزراعة والفرص المتاحة أمامها في مجال الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالحياة البرية 108
الحياة البرية والحيازة والحقوق والوصول: مساهمة منظمة الأغذية والزراعة 109
تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بمصايد الأسماك: الحقوق المتعلقة بمصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية المحيطية والداخلية والوصول إليها 115
مصايد الأسماك والحيازة والحقوق والوصول: مساهمة منظمة الأغذية والزراعة 119
منظور لفريق التقييم بشأن أنشطة الحيازة والحقوق والوصول المضطلع بها في منظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بالموارد الطبيعية "الأخرى" — المياه والغابات والحياة البرية ومصايد الأسماك 125
عناصر الحيازة والحقوق والوصول في المشاريع غير المتعلقة بهذا المجال 126
التعاون الداخلي 127
المساهمة القيِّمة التي تقدمها دائرة قوانين التنمية بشأن تحديات الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بالموارد الطبيعية الأخرى 129
سابعاً – اتجاهات دعم منظمة الأغذية والزراعة للحيازة والحقوق والوصول في المستقبل 129
ما تعتقده الجهات الأخرى: نشاط منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول في المستقبل. 130
منظور فريق التقييم بشأن صلة عناصر الحيازة والحقوق والوصول ببقية ما تقوم به منظمة الأغذية والزراعة ويساهم في الأمن الغذائي والحد من الفقر المستدامين. 132
عملية مقترحة لوضع رؤية استراتيجية لتحديد أفضل سبيل للمضي قُدما في نشاط منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول 138
مقترحات إضافية للعمل في المستقبل في مجال الحيازة والحقوق والوصول في منظمة الأغذية والزراعة 141
ثامناً – التوصيات..... 148
الملاحق
الملحق 1: الوثائق المرجعية . . . . . .
الملحق 2: قائمة حصرية للمشاريع الميدانية المتعلقة بالحيازة كما حددها موظفو منظمة الأغذية والزراعة، 2006–2011. . . . . .
الملحق 3: دراسة تصورات أصحاب المصلحة . . . . . .
المرفق 1 لدراسة تصورات أصحاب المصلحة: قائمة من أجريت مقابلات معهم . . . . . .
المرفق 2 لدراسة تصورات أصحاب المصلحة: المنهجية . . . . . .
الملحق 4: استقصاءات شبكية لموظفي منظمة الأغذية والزراعة والبلدان الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني. . . . . .
المرفق 1 للاستقصاءات: الجداول الزمنية للاستبيانات . . . . . .

الملحق 5: تجميع فوقي للتقييمات السابقة . . . . . .
الملحق 6: استعراض العمليات الميدانية في بلدان مختارة . . . . . .
صربيا . . . . . .
ليتوانيا . . . . . .
الصين . . . . . .
أفريقيا (على نطاق الإقليم) . . . . . .
أفريقيا الجنوبية . . . . . .
ناميبيا . . . . . .
موزامبيق . . . . . .
أنغولا . . . . . .
عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل . . . . . .
طاجيكستان . . . . . .
جنوب السودان . . . . . .
الملحق 7: قائمة حصرية للعمل المعياري . . . . . .
الملحق 8: تحليل التنويهات وزيارات الموقع الشبكي . . . . . .
الملحق 9: ورقة مفاهيم. . . . . .
المرفق 1 لورقة المفاهيم: معلومات أساسية عن تعاون منظمة الأغذية والزراعة في مجال حيازة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى والحقوق المتعلقة بها والوصول إليها . . . . . .
المرفق 2 لورقة المفاهيم: إطار ممكن من أجل التقييم . . . . . .

شكر وتقدير

حصل فريق التقييم في أثناء عملية إعداد هذه الوثيقة على معلومات ومشورة ومساعدة من عديد من موظفي منظمة الأغذية والزراعة واستشاريها في المقر الرئيسي وفي مكاتبها الإقليمية والقطرية، وكذلك من فريق الخبراء. وكان شركاء المنظمة والمتعاونون معها على الصعيد الدولي في المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني مصدر عوْن كبير أيضا لعملية التقييم. ونحن نقر أيضا مع الامتنان بما حصلنا عليه من موظفي منظمة الأغذية والزراعة من تعليقات جمّة الفائدة على نسخة أسبق من هذا التقرير.

تكوين فريق التقييم وفريق الخبراء

فريق التقييم

السيد Martin Adams، رئيس فريق التقييم (المملكة المتحدة/جمهورية آيرلندا)
السيد Hans Gregersen، عضو فريق التقييم (الولايات المتحدة)
السيدة Zongmin Li، عضو فريق التقييم (الصين/الولايات المتحدة)

مكتب التقييم بمنظمة الأغذية والزراعة

السيد Carlos Tarazona، مدير التقييم (بيرو)
السيد Enrique Lora، موظف التقييم (المكسيك)
السيدة Brenna Moore، محللة التقييم (جنوب أفريقيا/استراليا)

فريق الخبراء

السيد Jorge Muñoz، مستشار حيازة الأراضي، البنك الدولي (بوليفيا)
السيدة Ruth Meinzen-Dick، منسقة برنامج الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية بشأن العمل الجماعي وحقوق الملكية، المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية (الولايات المتحدة)
السيد Robin Palmer، الاستشاري المستقل (المملكة المتحدة)
السيد Paul van der Molen، المدير السابق لهيئة المساحة الدولية والأستاذ بالمعهد الدولي لعلم المعلومات الجغرافية ورصد الأرض (هولندا)
السيدة Kay Muir-Leresche، الاستشارية المستقلة (زمبابوي/جنوب أفريقيا)

المختصرات

AGRA	التحالف من أجل ثورة خضراء في أفريقيا
ARRDL	زرع الغابات وإعادة زرع الغابات وترميم الأراضي المتدهورة
AUC	مفوضية الاتحاد الأفريقي
AWF	مؤسسة الحياة البرية الأفريقية
CBD	اتفاقية التنوع البيولوجي
CFJJ	مركز التدريب القانوني والقضائي (موزامبيق)
CFS	لجنة الأمن الغذائي العالمي
CGIAR	الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية
CIC	المجلس الدولي لصون طيور الصيد والحياة البرية
CIFOR	مركز البحوث الحرجية الدولية
CIRAD	مركز التعاون الدولي للبحوث الزراعية من أجل التنمية
CITES	اتفاقية التجارة الدولية في الأنواع المهددة بالانقراض من مجموعات الحيوان والنبات البرية
CLEP	لجنة التمكين القانوني للفقراء
COFI	لجنة مصايد الأسماك
CP	البرنامج التعاوني بين منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي
CPA	اتفاق السلام الشامل (السودان)
CPF	الشراكة التعاونية بشأن الغابات
CSO	منظمة من منظمات المجتمع المدني
CWGER	مجموعة الفريق العامل التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالإنعاش المبكر (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)
DFID	إدارة التنمية الدولية (المملكة المتحدة)
DNPDR	المديرية الوطنية للنهوض بالتنمية الريفية (موزامبيق)
EC	المفوضية الأوروبية
EB	(موارد) خارجة عن الميزانية
ESA	شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية
EST	شعبة التجارة والأسواق
ESW	شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية
ET	فريق التقييم
FAOR	ممثلية منظمة الأغذية والزراعة (على المستوى القطري)
FI	إدارة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية
FIG	الاتحاد الدولي للمسّاحين

FIP	شعبة مصايد واقتصاديات مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية
FLOSS	برامج حاسوبية مجانية مفتوحة المصادر
FNOP	برنامج الشراكة بين منظمة الأغذية والزراعة والنرويج
FO	إدارة الغابات
FOE	شعبة الاقتصاديات والسياسات والمنتجات الحرجية
FPMIS	نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية (منظمة الأغذية والزراعة)
GCP	برنامج تعاوني بين منظمة الأغذية والزراعة وحكومة
GEF	مرفق البيئة العالمية
GLTN	الشبكة العالمية لأدوات الأراضي
GWP	الشراكة العالمية في مجال المياه
HIC	بلد مرتفع الدخل
HLPE	فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية (من أجل لجنة الأمن الغذائي)
HQ	المقر الرئيسي لمنظمة الأغذية والزراعة (روما)
IAH	الرابطة الدولية لأخصائيي الهيدرولوجيا
ICARRD	المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية
ICRAF	المركز العالمي للحراجة الزراعية
ICSF	التعاونية الدولية لدعم الصيادين
IDMC	مركز رصد التشرد الداخلي التابع للمجلس النرويجي للاجئين
IDP	شخص مشرد داخليا
IWMI	المعهد الدولي لإدارة المياه
IFAD	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية
IGRAC	المركز الدولي لتقييم موارد المياه الجوفية
IIED	المعهد الدولي للبيئة والتنمية
ILC	الائتلاف الدولي للأراضي
ILRI	المعهد الدولي لبحوث الثروة الحيوانية
ITC	المعهد الدولي لعلم المعلومات الجغرافية ورصد الأرض
ITTO	المنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية
IUCN	الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة
IUFRO	الاتحاد الدولي لمنظمات البحوث الحرجية
IUU	صيد الأسماك غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم
LDC	بلد من أقل البلدان نموا
LEGN	دائرة قوانين التنمية
LEP	التمكين القانوني للفقراء

LIC	بلد من البلدان المنخفضة الدخل
LMC	بلد من بلدان الدخل المتوسط الأدنى
LSLA	الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير
LSP	برنامج دعم سبل المعيشة
LTT	فريق حيازة الأراضي
LTU	الوحدة التقنية القيادية
MCC	مؤسسة تحديات الألفية
MDG	هدف من الأهداف الإنمائية للألفية
ME	تقييم فوقي
MFI	مؤسسة مالية متعددة الأطراف
MICCA	التخفيف من آثار تغير المناخ في الزراعة
MTP	الخطة المتوسطة الأجل
NR	الإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة
NRC	شعبة المناخ والطاقة والحيازة
NRL	شعبة الأراضي والمياه
NRLA	دائرة حيازة الأراضي السابقة
NRLW	وحدة تنمية المياه وإدارتها
NWFP	مُنتَج حرجي غير خشبي
OCHA	مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية
OHCHR	مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان
OED	مكتب التقييم (منظمة الأغذية والزراعة)
OR	نتيجة تنظيمية
OSCAR	سجل الأراضي الممسوحة والتسجيل المفتوحا المصادر
OSRO	مكتب عمليات الإغاثة الخاصة
PE	كيان برنامجي
PLAAS	برنامج دراسات الأراضي والدراسات الزراعية، جامعة الكاب الغربية
PNTD	التنمية التشاركية والمتفاوض عليها للأراضي
PWB	برنامج العمل والميزانية
RAF	المكتب الإقليمي لأفريقيا
RAI	(مبادئ) الاستثمار الزراعي الرشيد
RAP	المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ
RECOFTC	مركز البشر والغابات
REU	المكتب الإقليمي لأوروبا ووسط آسيا

RFC	اللجنة الإقليمية الفرعية لمصايد الأسماك
RLC	المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي
RNE	المكتب الإقليمي للشرق الأدنى وشمال أفريقيا
RP	البرنامج العادي
SADC	الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي
SDA	شعبة التنمية الريفية السابقة
SDAA	دائرة حيازة الأراضي السابقة
SEAGA	برنامج التحليل الاجتماعي – الاقتصادي وتحليل المساواة بين الجنسين
SO	هدف استراتيجي (لمنظمة الأغذية والزراعة)
SOFA	حالة الأغذية والزراعة
SOLA	حلول من أجل الإدارة المفتوحة للأراضي
SPS	دراسة تصورات أصحاب المصلحة
SSLC	لجنة الأراضي في جنوب السودان
STDM	نموذج مجال الحيازة الاجتماعية
TCE	شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل
TCI	شعبة مركز الاستثمار
TCIA	دائرة أفريقيا
TCIN	دائرة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا ووسط وجنوب آسيا
TCIO	دائرة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وشرق آسيا والمحيط الهادئ
TCP	برنامج التعاون التقني
TCS	شعبة دعم إعداد السياسات والبرامج
TRA	الحيازة والحقوق والوصول
UMC	بلد من بلدان الدخل المتوسط الأعلى
UNCCD	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر
UNCTAD	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
UNDP	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNECA	لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا
UNECE	لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا
UNEP	برنامج الأمم المتحدة للبيئة
UNESCO	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة
UNFCCC	اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيُّر المناخ
UNFF	منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات
UNICEF	منظمة الأمم المتحدة للطفولة

UNIFEM	صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة
UNJP	برنامج الأمم المتحدة المشترك
UNHCR	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
UN-REDD	برنامج الأمم المتحدة التعاوني بشأن تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية
UR	نتيجة وحدة
UTF	حساب أمانة أحادي
UWC	جامعة الكاب الغربية، جنوب أفريقيا
VGs	الخطوط التوجيهية الطوعية (بشأن الحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي القومي)
WB	البنك الدولي
WHO	منظمة الصحة العالمية
WMO	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية
WWC	مجلس المياه العالمي
WWF	الصندوق العالمي للحياة البرية

أولا – الموجز التنفيذي

الخلفية

1– لقد طلبت لجنة البرنامج التابعة لمنظمة الأغذية والزراعة في دورتها الثالثة بعد المائة (سبتمبر/أيلول 2009) من مكتب التقييم أن يجري تقييما لعمل منظمة الأغذية والزراعة بشأن حيازة الأراضي والوصول إلى الأراضي. وبالنظر إلى الصلات القوية بين قضايا الحيازة والحقوق والوصول، والتركيز الأوسع نطاقا لعمل المنظمة مؤخرا في مجال حيازة الأراضي وحقوق المياه، الذي تضمَّن أيضا عملا بشأن حيازة موارد طبيعية أخرى (منها مثلا الغابات والثروة الحيوانية ومصايد الأسماك)، فقد تم توسيع نطاق التقييم ليعكس هذا التطور.

موجز النتائج والاستنتاجات الرئيسية

دور حيازة الأراضي والموارد الطبيعية والحقوق المتعلقة بها والوصول إليها (TRA)

2– يشمل اختصاص منظمة الأغذية والزراعة المحاصيل والثروة الحيوانية ومصايد الأسماك والحراجة والحياة البرية بدءا من السياسات وتدرجاً إلى العمل التقني وإلى التدريب. ومجال نشاط المنظمة أشمل من مجال نشاط أي كيان دولي آخر يعمل في مجال الأمن الغذائي والتنمية الزراعية. ويتوقف إحراز تقدم هام نحو تحقيق أهداف المنظمة على إدراك الكثير من أوجه التآزر الممكنة الموجودة داخل إدارات المنظمة والاستفادة منها وعلى العمل مع شركاء خارجيين. ويخلص التقييم إلى أن المنظمة ينبغي أن تستفيد استفادة أكبر في عملها بشأن الحيازة والحقوق والوصول من ميزتها النسبية، بحيث تُدمج خبرتها ومعرفتها المتعلقتين بالأمن الغذائي والتنمية الزراعية تحقيقا للتخفيف من وطأة الفقر.

3– وقضايا الحيازة والحقوق والوصول التي تواجهها البلدان الأعضاء في منظمة الأغذية والزراعة واسعة النطاق بقدر نطاق ومضمون العمل الذي تضطلع به المنظمة. فقضايا الحيازة والحقوق والوصول تشمل الجوانب التقنية لإدارة الأراضي؛ وإسداء المشورة إلى الدول بشأن تعزيز الحقوق العرفية المتعلقة بالأراضي والحيازة من قِبَل الفئات الضعيفة؛ ومساعدة الدول فيما يتعلق بالجوانب ذات الطابع السياسي الأكبر المتمثلة في حقوق المياه، وإصلاح حيازة الغابات، وحقوق الوصول فيما يتعلق بمصايد الأسماك، وتعارضات استخدام الأراضي، والسيطرة على الأنشطة غير القانونية المتعلقة بالغابات وصيد الأسماك التي تؤثر مباشرة على وصول أصحاب الحقوق الشرعيين، رجالا ونساءً، إلى الموارد الاقتصادية على نحو فعال.

4- وإحراز تقدم في جميع مجالات الحيازة والحقوق والوصول هذه شرط ضروري، ولكنه *ليس كافياً*، لتحقيق الأمن الغذائي المستدام وللحد من الفقر بشكل مستدام.[1] ومن ثم، يجب أن تراعي أي استراتيجية عملية وفعالة لتحقيق الأهداف العالمية لمنظمة الأغذية والزراعة صلة الأنشطة المتنوعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول بالأنشطة الأخرى في المنظمة وذلك لتهيئة توافر الشروط الضرورية *والكافية* لتحقيق الأهداف العالمية.

حالة الحيازة والحقوق والوصول في العالم النامي الآن وصلاتها بالحوكمة

5- في مواجهة تزايد المنافسة على الموارد الطبيعية، مع تزايد الضغط الديموغرافي، وتغيُّر المناخ، وتدهور الأراضي، وتطهير مزيد من الأراضي لأغراض الزراعة، تحقق قدر ضئيل من التقدم من جانب البلدان الأفقر فيما يتعلق بالسيطرة على معدل استنفاد الموارد الطبيعية. وفات منذ أمد طويل في كثير من الدول الأعضاء، بدرجة متفاوتة، أوان إصلاح السياسات والقوانين والممارسات. وتواجه تلك البلدان، مع إدراكها للحاجة إلى الحوكمة الرشيدة لتحقيق تنظيم وإدارة الموارد الطبيعية على نحو أكثر استدامة وأكثر عدالة اجتماعية، تحديات متعددة، تشمل ما يلي:

- تخصيص أراضي الدولة/الأراضي العامة والموارد الطبيعية الأخرى بطريقة غير قانونية وغير نظامية وانعدام الشفافية والمساءلة في القطاع العام؛
- ضعف الأطر القانونية والمؤسساتية، التي تتجاهل الحقوق غير الرسمية والعرفية، والمساواة بين الجنسين، والعدالة الاجتماعية، والتي كثيرا ما تميِّز ضد الفئات الضعيفة؛
- طرد أصحاب الحقوق المكتسبة عرفياً طردا تعسفياً من الأراضي والغابات؛
- ضعف النظم العرفية لإدارة الموارد المملوكة ملكية مشتركة؛
- استخدام الأراضي الزراعية واستغلال الموارد الطبيعية على نحو غير مستدام؛
- قصور سجلات الأراضي والممتلكات، وقوائم حصر الغابات والأحراج، والمعلومات الهيدرولوجية، ومركزيتها المفرطة وتعذُّر الاطلاع عليها وعتاقتها؛
- ارتفاع مستويات استخدام الغابات ومصايد الأسماك واستخراج نواتج منها على نحو غير قانوني؛
- تعقُّد وضع نظم للحقوق المتعلقة بمصايد الأسماك ورصدها وإنفاذها؛
- قصور ترتيبات تسوية المنازعات، والتظلم، والانتصاف؛
- في الحالات الشديدة، الحرب الأهلية والكوارث الطبيعية، التي يتسبب تغيُّر المناخ في بعضها.

[1] في وثيقة التقييم هذه يُفهم من "الأمن الغذائي والحد من الفقر المستدامين" أنهما يمثلان الأهداف الرئيسية الثلاثة لمنظمة الأغذية والزراعة وأعضائها. والهدف الثالث هو: "إدارة الموارد الطبيعية، بما في ذلك الأراضي والمياه والهواء والمناخ والموارد الوراثية، والانتفاع بها على نحو مستدام لصالح أجيال الحاضر والمستقبل." وحيث إننا نعتبر العبارة الأخيرة بمثابة المنطوق فقد جمعنا هذا الهدف مع الهدفين الأولين بإضافة كلمة "المستدامين" إلى عبارة "الأمن الغذائي والحد من الفقر".

6- وثمة حاجة متزايدة إلى عمل المنظمة مع الدول الأعضاء بشأن تطبيق سياسات وبرامج مراعية لقضية المساواة بين الجنسين تتيح للفقراء الوصول الآمن إلى الأراضي والموارد الطبيعية. فبدون إدخال تحسينات كبيرة في مجال الحوكمة واتخاذ تدابير ملائمة ليس من المرجح أن يصل الفقراء إلى الأراضي والموارد الأخرى وصولاً اقتصادياً فعالاً. وبناء على ذلك، ثمة حاجة وإلحاحية أكبر لاستثمار المنظمة في رؤية شاملة واستراتيجية لإدماج الحيازة والحقوق والوصول ضمن جدول أعمالها كشرط ضروري (وإن يكن غير كافٍ) لتحقيق الأهداف العالمية.

دعم منظمة الأغذية والزراعة للحيازة والحقوق والوصول في الفترة 2006-2010

7- تعكس الترتيبات المؤسساتية لمنظمة الأغذية والزراعة الطابع الشامل للقطاعات الذي تتسم به قضايا الحيازة والحقوق والوصول. وتشمل المجموعات التي تعمل بشأن تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول داخل المنظمة فريق حيازة الأراضي (LTT) داخل شعبة تغيُّر المناخ والحيازة والطاقة الحيوية (NRC)، والموظفين في شعبة الأراضي والمياه (NRL)، وفي مركز الاستثمار (TCI)، وفي المكتب الإقليمي لأوروبا (REU)، وشعبة مصايد واقتصاديات مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية (FIP)، وإدارة الغابات (FO)، ووحدة تنمية المياه وإدارتها(NRLW). وتسدي شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية (ESW) المشورة بشأن القضايا الجنسانية وقضايا الأراضي وتقدم دائرة قوانين التنمية (LEGN) الدعم بشأن المسائل القانونية. وتتواصل شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل (TCE) مع فريق حيازة الأراضي بشأن تقديم الدعم التقني بعد انتهاء عمليات الطوارئ، وتعمل شعبة التجارة والأسواق (EST) بشأن المسائل المتعلقة باستيلاء المستثمرين على الأراضي على نطاق كبير. وتعمل أيضا بعض المكاتب الميدانية بشأن القضايا المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول. ويعمل أيضا موظفون في إدارة مصايد الأسماك والغابات والمياه بشأن قضايا بالغة الأهمية تتعلق بالحيازة والحقوق والوصول.

8- ويستنتج التقييم وجود افتقار إلى التنسيق والتلاقي بين المجموعات المختلفة داخل المنظمة التي تتعامل مع قضايا الحيازة والحقوق والوصول. وعلاوة على ذلك، لا توجد حاليا سوى حوافز حقيقية قليلة تشجع على تغيير هذا الوضع. ويخلص التقييم إلى أنه إذا كان المراد للموظفين أن يبقوا داخل شعبهم وأن يضعوا برنامج عمل مشتركا ويتفقوا عليه فإنه من الضروري وجود دعم أقوى من قِبَل الإدارة. ويخلص أيضا إلى أن قبول أي اقتراح يدعو إلى إعادة التنظيم ينبغي أن ينبع من رؤية متفق عليها واستراتيجية للعمل في المستقبل توافق عليها المجموعة التي تعمل في مجال الحيازة، ككل.

تقييم العمل المتعلق بالأراضي في مجال الحيازة والحقوق والوصول (2006–2010)

9- **الأنشطة المعيارية**: في أعقاب المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية الذي عُقد في البرازيل عام 2006 أُحرز تقدم في العمل المتعلق بحوكمة حيازة الأراضي في إطار البرنامج العادي ومظلة برنامجي دعم سبل المعيشة والتمكين القانوني. فالمكونان المتعلقان بالحيازة من مكونات برنامجي الشراكات الرئيسيين شجعت تحسين التعاون بين المجموعة التي تعمل في مجال حيازة الأراضي وشُعَب منظمة الأغذية والزراعة المسؤولة عن الموارد الطبيعية الأخرى. وأُتيحت في عام 2009 أموال خارجة عن الميزانية من أجل إجراء مشاورات بشأن الخطوط التوجيهية الطوعية. وفي الفترة التي يشملها الاستعراض زاد عدد المطبوعات المنشورة على الصفحات الشبكية للمنظمة بشأن حيازة الأراضي كماً ونوعاً؛ وتحسنت أيضا الصلات بين العمليات المعيارية والعمليات الميدانية. وعلى وجه الإجمال، يبدو أن برنامج العمل المعياري لفريق حيازة الأراضي كان فعالاً وكفؤاً وملائماً، مما يعكس ارتفاع مستوى كفاءة أفراد الفريق المهنية وخبرتهم الواسعة.

10- ويستنتج فريق التقييم أن مطبوعات منظمة الأغذية والزراعة بشأن حيازة الأراضي تمثل موردا ثمينا، وتنطوي على إمكانية تقديم معلومات مفيدة لطائفة متنوعة من الجهات الفاعلة: المسؤولين (الكوادر الإدارية والتقنية)، ومنظمات المجتمع المدني، والباحثين، والأكاديميين. ويخلص التقييم إلى وجوب إيلاء مزيد من الاهتمام لتكييف صفحات الموقع الشبكي العالمي لحيازة الأراضي وفقا لاحتياجات جهات فاعلة وأقاليم فرعية ومجموعات لغوية معينة.

11- ويستنتج فريق التقييم أن الموقع الشبكي العالمي لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن حيازة الأراضي ليس معروفا كما يستحق. وينبغي إيجاد وسائل للتعريف بالموارد المتاحة بشأن الحيازة على نطاق أوسع. وتشمل هذه الوسائل مطبوعات فريق حيازة الأراضي، وقاعدة بيانات القضايا الجنسانية وحقوق الأراضي، والمطبوعات الجمة الفائدة المتعلقة بالحيازة التي تصدر عن دائرة قوانين التنمية بمنظمة الأغذية والزراعة. ويمكن زيادة دمج الوصول عن طريق الصفحة الرئيسية للمنظمة إلى الصفحات المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول وجعله أيسر بالنسبة للمستخدمين.

12- ويخلص التقييم من خلال الزيارات القطرية، ومن خلال دراسة تصورات أصحاب المصلحة، ومن خلال الردود على استبيانات الاستقصاءات، إلى أن الموظفين على المستويين الإقليمي والقطري يرغبون في معرفة ما هو أكثر كثيرا عن قضايا الحيازة والحقوق والوصول. ولقيت حلقات عمل صغيرة عُقدت على المستوى الإقليمي الفرعي وتناولت قضايا الحيازة والحقوق والوصول تقديرا بالغا من جانب المشاركين فيها. وبذلت منظمة الأغذية والزراعة مع شركائها جهودا مشتركة مؤخرا لوضع أدلة تدريبية بشأن القضايا المتعلقة بالحيازة التي من المرجح أن تنشأ في إطار الاستجابة لحالات الطوارئ وإدارة مخاطر الكوارث. وينبغي أن تنص خطة عمل للمتابعة على دورات تدريبية في هذه المجالات من أجل الأقاليم الفرعية الأكثر تعرضا للمخاطر.

13- **البرنامج الميداني لحيازة الأراضي:** في الفترة التي يشملها الاستعراض (2006–2010) انطوى البرنامج الميداني على تقديم المساعدة التقنية لـ 42 مشروعا ميدانيا. وكان محور التركيز هو شرق أوروبا، ووسط آسيا، وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بدرجة أقل؛ والمناطق المتضررة بنزاعات و/أو بتغيرات سياسية واقتصادية رئيسية. وباستثناء بعض بلدان أمريكا الوسطى كان العمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول أقل نسبيا في أمريكا اللاتينية. وفي جنوب شرق آسيا جرت أنشطة ميدانية في الصين والفلبين. وكان التوزيع الجغرافي للمشاريع في الفترة التي يشملها الاستعراض هو إلى حد كبير نتيجة للمطالب القطرية وللعوامل التاريخية التي كانت تقف وراء عمل المنظمة في تلك السنوات. وقد شملت دراسات التقييم الميدانية والمكتبية نصف المشاريع الميدانية المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول (21 من 42 مشروعاً) التي جرى تنفيذها أثناء الفترة المستعرضة.

14- واستعرض فريق التقييم أيضا جميع تقييمات مكتب التقييم التي احتوت على معلومات عن الدعم المقدم لعمليات الحيازة والحقوق والوصول. ورئي أن معظم المشاريع الميدانية التي شملها التقييم الفوقي هي مشاريع ملائمة. وتفاوت مدى الكفاءة والفعالية في تحقيق مخرجات بين التدخلات المختلفة. ورئي أن البرنامج الميداني كان بوجه عام ملائما للبلدان المعنية وفعالاً في تحقيق المخرجات المقررة. ولكن نادرا ما تسنى التوصل إلى استنتاجات راسخة بشأن استدامة هذه المخرجات وأثرها.

15- **البرنامج التعاوني (CP) بين منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي في مجال حيازة الأراضي:** لقد كانت نسبة تبلغ نحو 40 في المائة (21 مشروعاً) من مجموع المشاريع (50) المضطلع بها في الفترة التي يشملها الاستعراض (2006–2010) من قِبَل فريق حيازة الأراضي (LTT) بمنظمة الأغذية والزراعة هي مشاريع من أجل البنك الدولي(WB). فعلى مدى السنوات العشر المنصرمة قدّم فريق حيازة الأراضي مدخلات تقنية من خلال مركز الاستثمار التابع للمنظمة (TCI) إلى البنك الدولي بشأن 45 مشروعا في 35 بلداً. وأثناء سنة البنك الدولي المالية 2010 شكّل عمل الفريق في إقليم أوروبا ووسط آسيا (ECA) نحو 28 في المائة من العمل الذي أنجزه مركز الاستثمار في إطار البرنامج التعاوني. وقدم فريق حيازة الأراضي أيضا موظفيه (أو أشرف على الاستشاريين الخارجيين) لمشاريع الاستثمار في أمريكا الوسطى (5)، وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (7)، وجنوب شرق آسيا وجنوب آسيا (12). وبالنظر إلى الطلب المرتفع على دعم الفريق في إقليم أوروبا ووسط آسيا (21 مشروعاً)، تفاوضت شعبة المناخ والطاقة والحيازة على إنشاء وظيفتين لموظفيْن اثنين يمولهما البرنامج التعاوني لدعم مشاريع البنك الدولي في هذا الإقليم، تحت الإشراف التقني لفريق حيازة الأراضي.

16- وقياسا على الأدلة التي عرضها مقدمو المعلومات من مركز الاستثمار ومن البنك الدولي كان أداء البرنامج عاليا من حيث تقديم الخدمات والمساهمة المقدمة من منظمة الأغذية والزراعة. بيد أن مقدمي المعلومات الداخليين والخارجيين أبدوا مخاوفهم من الإفراط في تركيز المنظمة على إدارة الأراضي في شرق أوروبا ووسط آسيا من أجل البنك الدولي مقارنةً بمدى العمل المُنجز في البلدان الأفقر. ووُجه انتباه فريق التقييم إلى عدم التنسيق بين أولويات البنك الدولي وأولويات المنظمة، واستخدام موظفي المنظمة كاستشاريين، وكون المنظمة أقل استراتيجيةً في عملها وأكثر انتهازاً للفرص.

17- ويرى فريق التقييم أن حجم العمل المتعلق بالحيازة الذي جرى القيام به من خلال البرنامج التعاوني قد أدى إلى انعدام التوازن في حافظة المشاريع الإجمالية لفريق حيازة الأراضي وإلى نقص مستشاري حيازة الأراضي ذوي الخبرة في أقاليم أخرى. ويبدو أن التمويل المتاح لفريق حيازة الأراضي عن طريق مركز الاستثمار كان في صالح نوع معين من العمل على حساب برنامج أكثر شمولاً، من الناحية الإقليمية ومن حيث المحتوى التقني على حد سواء، يركز بدرجة أكبر على أشد الفقراء فقراً.[2] وعلاوة على ذلك، رأى عديد من أصحاب المصلحة الذين أجرى فريق التقييم مقابلات معهم أن العلاقة القوية التي تربط منظمة الأغذية والزراعة بالبنك الدولي فيما يتعلق بقضايا حيازة الأراضي كانت تؤثر على نوع العمل المضطلع به، مما كان يمكن أن يقوِّض بذلك إحدى المزايا النسبية المعترف بها لمنظمة الأغذية والزراعة، وهي حيادها وصورتها 'كسمسار أمين'.

مواضيع الحيازة والحقوق والوصول الشاملة للقطاعات

18- **القضايا الجنسانية والحيازة والحقوق والوصول:** لقد كان 'التكافؤ بين الجنسين في الوصول إلى الموارد والسلع والخدمات وصنع القرار في المناطق الريفية' هو أحد الأهداف الاستراتيجية الإحدى عشرة لمنظمة الأغذية والزراعة منذ عام 2010. ومراعاة القضايا الجنسانية ضرورية في جميع مشاريع الحيازة والحقوق والوصول، وليس فحسب بالنسبة للمشاريع القليلة التي تركز تحديدا على المرأة. ويرى التقييم أنه كان هناك إدماج جيد للاستبصارات الجنسانية ضمن العمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول، يستند إلى استراتيجية مزدوجة هي: الحفاظ على قدرة قوية نسبيا في مجال الحيازة والحقوق والوصول داخل الوحدة المسؤولة عن تعميم القضايا الجنسانية (أي شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية)، وإدراج خبرة مراعية للقضايا الجنسانية في جميع الوحدات التي تعمل بشأن حيازة الأراضي. وكما أوصى التقييم الذي أُجري في عام 2010 لدور منظمة الأغذية والزراعة وعملها بشأن القضايا الجنسانية، وأقره مؤتمر المنظمة الذي عُقد في يوليو/تموز 2011، يؤيد فريق التقييم زيادة القدرة المعنية بالقضايا الجنسانية، لا سيما على الصعيد الإقليمي، وذلك لأنها ستتيح للمنظمة أن تظل مسايرة لتزايد احتياجات توجيه عملية تعميم أنشطة مراعية للقضايا الجنسانية في مجال الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالأراضي والموارد الطبيعية الأخرى في الأقاليم.

19- **الدعم المقدم للحيازة والحقوق والوصول بعد انتهاء حالات الطوارئ:** بالنظر إلى تزايد أهمية قضايا الحيازة والحقوق والوصول في عمل المنظمة في حالات الطوارئ وفيما يتعلق بإعادة التأهيل فقد فحص فريق التقييم سجلات التدخلات التي قامت بها المنظمة مؤخرا في بلدين خرجا من حالات نزاع. وجاء كلا التدخلين في أعقاب تسويتين سياسيتين بعد حربين أهليتين. وفي كل حالة كانت المساعدة المقدمة لقطاع الأراضي هي أحد

[2] *"تتمثل رؤية منظمة الأغذية والزراعة في عالم متحرر من الجوع وسوء التغذية تساهم فيه الأغذية والزراعة في تحسين مستويات معيشة الجميع، وخصوصاً الفئات **الأشد فقرا**، بطريقة* اقتصادية *واجتماعية وبيئية مستدامة." (التوكيد مضاف).* المصدر: إطار منظمة الأغذية والزراعة الاستراتيجي وخطتها المتوسطة الأجل الصادران عام 2009.

مكونات برنامج أوسع نطاقا. ففي طاجيكستان، وهي أشد بلدان وسط آسيا فقراً، رئي أن منظمة الأغذية والزراعة قد حالفها النجاح في المساعدة في إعادة تنظيم مزارع الدولة لتصبح مزارع أسرية وذلك في شراكة مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (هيئة الأمم المتحدة المعنية بالمرأة حاليا) لكفالة إعادة توزيع الأراضي على نحو مراعٍ للقضايا الجنسانية. ولكن في جنوب السودان رئي أن الموارد المتاحة غير كافية على الإطلاق. وأُبلغ فريق التقييم كثيرا بأن منظمة الأغذية والزراعة كانت غير قادرة على تقديم موظفين منها وذلك نتيجة لالتزامات مسبقة تجاه البرنامج التعاوني بين المنظمة والبنك الدولي و/أو كانت غير قادرة على جمع الأموال الضرورية من الجهات المانحة. ولعبت دورا الخلافات الداخلية بشأن كيفية التعامل مع القضايا المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول في سياقات ما بعد انتهاء حالات الطوارئ. وكان شح الموارد وعدم إمكانية توافر الموظفين بعد طلبهم بفترة وجيزة هما السبب الجذري للمشكلة.

20- ولقد تحقق تقدم في إعداد أدلة إرشادية لتدريب الموظفين على الصعيد القطري في مجال التخفيف من المخاطر والاستجابة لها، وفي إعداد اقتراح من أجل إنشاء وظيفة استشارية (لم تُملأ بعد) في إطار فريق حيازة الأراضي للتعامل مع القضايا المتعلقة بحيازة الأراضي التي تنشأ في سياقات ما بعد انتهاء حالات الطوارئ. بيد أن التقييم يخلص إلى أنه بالنظر إلى وجود قرائن على تزايد نطاق ووتيرة العمل المتعلق بحالات الطوارئ فإن وجود استشاري إضافي لفترة قصيرة الأجل في المقر الرئيسي مكرّس للموضوع يمكن أن يكون حلا مؤقتاً فحسب. إذ سيلزم مزيد من الموارد إذا كان المراد لمنظمة الأغذية والزراعة أن تلعب دوراً مفيدا في الحد من أثر حالات الطوارئ المتعلقة بالنزاعات وأن تُسدي المشورة وتقدم يد المساعدة في قضايا الحيازة والحقوق والوصول التي تنشأ من جراء الكوارث الطبيعية. وثمة حاجة أيضا إلى توعية موظفي المنظمة على مستوى المقر الرئيسي وعلى كل من المستوى الإقليمي والإقليمي الفرعي والقطري وإلى بناء قدرتهم للتعامل مع قضايا الحيازة والحقوق والوصول في حالات الطوارئ وفي مرحلة الانتعاش منها.

21- **الخطوط التوجيهية الطوعية للحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي القومي (الخطوط التوجيهية الطوعية).** استحدث فريق حيازة الأراضي آليات للتفاعل مع الوحدات التنظيمية الأخرى داخل المنظمة وذلك بسبب طابع الخطوط التوجيهية الطوعية الشامل للقطاعات. كما أن حجم المهمة والحاجة إلى موارد خارجة عن الميزانية اقتضيا من منظمة الأغذية والزراعة أن تتشارك مع جهات فاعلة دولية أخرى ومع منظمات مانحة. وداخل منظمة الأغذية والزراعة نجحت المشاورات في أن تستوعب بدرجة كافية الرغبات المتعلقة بمصايد الأسماك والغابات لتظل الإدارتان المعنيتان جزءاً من العملية. ويرى فريق التقييم أن مضمون مسودة الخطوط التوجيهية الطوعية شامل في تغطيته للمبادئ الأساسية على صعيد السياسات.

22- وهو يخلص إلى أن منظمة الأغذية والزراعة كان محقة في إخراج المياه من العملية للأسباب المختلفة التي عُرضت. وهو يعتقد في الوقت ذاته أنه في حالة إيجاد تمويل خارج عن الميزانية ينبغي أن يكون من أولويات المنظمة إصدار مجموعة من الخطوط التوجيهية الطوعية من أجل المياه إلى جانب الخطوط التوجيهية التنفيذية في مجال المياه التي بدأ إعدادها بالفعل.

23- ومن السابق لأوانه أن يتوصل التقييم إلى استنتاج بشأن ما إذا كان الاستثمار في الخطوط التوجيهية الطوعية له وجاهته. فحتى الآن، كان الاستثمار الرئيسي هو استثمار في عملية التشاور، التي تلقى فريق التقييم تعليقات إيجابية عموما بشأنها والتي لا ريب في أنها ستسهم في مصداقية الخطوط التوجيهية الطوعية وتعزز بروز قضايا الحيازة. وهذا يمثل إنجازا هاما للغاية بحد ذاته. فقد أتاحت العملية فرصة لمنظمة الأغذية والزراعة للتفاعل بشأن طائفة متنوعة من القضايا البالغة الأهمية مع الدول الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني والجهات الفاعلة في القطاع الخاص.

24- ويعترف التقييم بأن الحصول على مردود مرضٍ للاستثمار سيكون أمراً مستعصيا إلى حد كبير. ولا ريب في أن ذلك الاستثمار كان باهظا. فعلاوة على استئثاره بنسبة كبيرة من الميزانية العادية ونحو 4,6 مليون دولار أمريكي كدعم خارج عن الميزانية فإنه استغرق قدراً كبيراً من وقت الموظفين المتاح للعمل بشأن حيازة الأراضي، وللعمل بدرجة أقل بشأن القضايا المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول في مجالات المياه والغابات ومصايد الأسماك، منذ عام 2008.

25- وقد أُحيط التقييم علما بأنه قد جرى النظر جديا في وضع خيارات لتنفيذ الخطوط التوجيهية الطوعية، ولكن القرارات بشأن 'بدء تنفيذها' يجب أن تنتظر موافقة لجنة الأمن الغذائي العالمي على الخطوط التوجيهية الطوعية وأن تنتظر طلبات المساعدة من البلدان الأعضاء. وليس من المرجح أن يكون من الممكن القيام بعمليات وضع سياسات شاملة ومفصلة تضم جميع الخطوط التوجيهية ذات الصلة، لمعظم البلدان، التي سترغب في معالجة قضاياها الكثيرة والمعقدة بشأن الحيازة باتباع نهج أكثر تدرجا. وسيكون الحصول على تأييد البلدان الفقيرة في أفريقيا وآسيا هو الأشد صعوبة، علماً بأن تلك البلدان هي البلدان التي تشتد فيها الحاجة إلى الاهتمام بحوكمة الحيازة.

26- ومع أن الدول الأعضاء تملك بوضوح الحق في وضع النُهج الخاصة بها، ينبغي لمنظمة الأغذية والزراعة أن تكون استباقية في متابعة القضايا ذات الأهمية للمنظمة. وينبغي ألا يقيِّد الطابع التوافقي للخطوط التوجيهية الطوعية الوثائق الإرشادية بشأن تنفيذ تلك الخطوط التوجيهية، بل ينبغي أن تمثل تلك الوثائق موقفا واضحاً من جانب منظمة الأغذية والزراعة بشأن القضايا الأساسية. وينبغي أن يكون الإرشاد خاصاً بكل قطاع على حدة، بحيث لا يتعامل مع حوكمة الأراضي فقط بل يتعامل أيضا مع حوكمة الغابات ومصايد الأسماك والمياه، في إطار رؤية متسقة ومتكاملة للعناصر الهامة من حيث الإسهام في تحقيق الأهداف الأساسية للمنظمة ولأعضائها.

27- **الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير(LSLA)**: تقف وراء الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير الزيادات السريعة التي تحدث في أسعار الغذاء والوقود. فالأراضي، التي تكون مسجلة في أغلب الأحيان كأراضٍ تابعة للدولة/أراضٍ عامة، تحت مسمى أحراج السافانا أو الغابات أو الغابات الاستوائية، يستخدمها دوماً، على الأقل موسمياً، السكان المحليون. ومن ثم يهدد الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير حقوقهم وسبل معيشتهم.

28- وعلى الصعيد الدولي أصدرت شعبة التجارة والأسواق (EST) تكليفاً بإجراء دراسات بشأن الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير وذلك لإذكاء الوعي وللتأثير على السياسات والممارسات. وتقوم منظمة الأغذية والزراعة، مع البنك الدولي ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، بوضع مجموعة تمثل حدا أدنى من 'مبادئ الاستثمار الزراعي الرشيد الذي يحترم الحقوق وسبل المعيشة والموارد'، وهي ما يسمى 'مبادئ الاستثمار الزراعي الرشيد'. وترمي هذه المبادئ إلى توفير إطار ترجع إليه اللوائح القومية، والاتفاقات الاستثمارية الدولية، والمبادرات العالمية بشأن المسؤولية الاجتماعية للشركات، وعقود الاستثمار الفردية. وقد وافقت لجنة الأمن الغذائي العالمي على إجراء عملية التشاور بشأن تلك المبادئ ووضعها في صيغتها النهائية بعد الانتهاء من وضع الصيغة النهائية للخطوط التوجيهية الطوعية، الأمر الذي ينبغي أن يتيح الفرصة لإثارة النقاط المذكورة في الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحقوق المتعلقة بالأراضي المحلية في تلك المناقشة ويتيح الفرصة للجنة الأمن الغذائي العالمي للاطلاع بالكامل على برنامج منظمة الأغذية والزراعة في موزامبيق.

29- وفي أكتوبر/تشرين الأول 2010 طلبت لجنة الأمن الغذائي العالمي من فريق خبرائها الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية (HLPE) أن يجري دراسة بشأن حيازة الأراضي والاستثمارات الدولية في قطاع الزراعة. وقد نُشر تقرير ذلك الفريق في يوليو/تموز 2011 وهو يتضمن توصيات تتعلق بحقوق السكان المحليين في الأراضي التي تنطوي على انعكاسات للمتابعة من قِبَل فريق حيازة الأراضي وللدعم الذي تقدمه المنظمة في المستقبل لحيازة الأراضي والحقوق المتعلقة بها والوصول إليها. [3] وبوجه عام، سيكون دور المنظمة في هذا المجال هو تقديم مشورة رشيدة للحكومات ولوكالات التنمية بشأن كيفية إدارة عملية الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير، وهو دور يوجد للمنظمة فيه قدر كبير من المصداقية والخبرة المكتسبتين عن طريق برامجها الميدانية المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول ودورها في جمع الإحصاءات الزراعية الدولية لرصد الحالة. ويتفق فريق التقييم مع التوصيات ذات الصلة الواردة في تقرير فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية(HLPE).

[3] التوصيتان 3 و 12: http://typo3.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Land-tenure-and-international-investments-in-agriculture-2011.pdf.

30- ويرى التقييم أن منظمة الأغذية والزراعة، باعتبارها هيئة الأمم المتحدة المسؤولة في المقام الأول، قد انخرطت بطريقة تنم عن الإحساس بالمسؤولية في الجدل بشأن 'الاستيلاء على الأراضي'، مدركة كل الإدراك حساسيات المصالح المتباينة والتي تكون متضاربة في بعض الأحيان بين الدول الأعضاء، والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف، والشركات الكبرى، والمنظمات غير الحكومية الدولية. وفي الوقت ذاته أصدرت منظمة الأغذية والزراعة تكليفا للسلطات العالمية المشهود لها بإجراء بحوث ملائمة وحسنة التوقيت وأتاحت نتائج تلك البحوث على موقعها الشبكي.

31- ومن الناحية الأخرى وجد التقييم أن المنظمة نادراً ما استطاعت على مستوى ممثلياتها أن تقدم مشورة ملائمة للدول الأعضاء كل على حدة بشأن الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير، وذلك نتيجة للافتقار إلى الموارد والمعلومات عن الموضوع على الصعيد القطري. وكانت موزامبيق هي الاستثناء من ذلك، حيث كان لمنظمة الأغذية والزراعة دور عملي مع المجتمعات المحلية منذ منتصف تسعينيات القرن العشرين في وضع واختبار إجراءات لتشجيع شراكات بين المجتمعات المحلية والمستثمرين تشمل مشاريع لتنمية الزراعة والغابات والحياة البرية، محققة في ذلك نجاحا متزايدا. وقدمت المنظمة المساعدة أيضا لإثيوبيا في إطار مشروع برنامج التعاون التقني TCP/ETH/3302 'تقديم المساعدة التقنية لمديرية دعم الاستثمار' منذ مايو/أيار 2010.

32- **الحقوق المتعلقة بالأراضي وتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها:** يلاحظ التقييم أن الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير وما ينجم عنه من تنمية زراعية أو تنمية أخرى على الأراضي هما سبب مباشر رئيسي لإزالة الغابات. وبالنظر إلى أن منظمة الأغذية والزراعة هي أيضا جهة فاعلة رئيسية من حيث وضع استراتيجيات وبرامج للمساعدة على الحد من إزالة الغابات (ومن ذلك مثلا علاقتها ببرنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها)، فإن الفرصة متاحة أمامها للاستفادة من بعض أوجه التآزر الممكنة بين عملها المتعلق بالاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير وعملها المتعلق بإزالة الغابات. وتشارك منظمة الأغذية والزراعة حاليا في برنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها وذلك العمل يمكن أن يهتدي بعمل منظمة الأغذية والزراعة وعمل شركائها بشأن الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير، والعكس بالعكس. كذلك، ينبغي أن تُعتبر قضايا إزالة الغابات جزءا محوريا من مبادئ الاستثمار الزراعي الرشيد (RAI).

استعراض العمل المتعلق بالمياه والغابات والحياة البرية ومصايد الأسماك في مجال الحيازة والحقوق والوصول

33- إن التحديات المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول إلى الموارد الأخرى غير الأراضي – أي المياه والغابات ومصايد الأسماك والحياة البرية – لا تقل أهمية عن أهميتها بالنسبة للأراضي. فالوصول الآمن والفعال والاقتصادي إلى هذه الموارد شرط ضروري للأمن الغذائي وللحد من الفقر المستدامين في معظم البلدان. وتشمل التحديات ما يلي:

- التعامل مع النشاط غير القانوني في قطاعات مصايد الأسماك والحياة البرية والغابات الذي يغتصب من أصحاب الحقوق الشرعيين المنافع المستحقة لهم؛
- وضع خطط وممارسات الإدارة المستدامة في الحالات التي يكون من الصعب فيها إثبات حقوق الوصول ورصدها وإنفاذها نتيجة للطابع المتنقل والعابر للحدود في كثير من الأحيان الذي تتسم به موارد صيد الأسماك، التي تتعرض بالفعل لإفراط في الصيد ولوجود أعداد كبيرة إن لم تكن مفرطة من المطالبين بالحقوق؛
- تفشي الفقر وانعدام أمن الفقراء الذين لا يملكون حقوقا ملائمة طويلة الأجل فيما يتعلق بالوصول إلى هذه الموارد المختلفة؛
- إصلاح الحيازة فيما يتعلق بالغابات العامة — ففي معظم الدول الاستوائية تشكل الغابات العامة نسبة تبلغ 80 في المائة أو أكثر من مجموع مساحة الغابات، ويعتمد مئات الملايين من الفقراء على هذه الغابات من أجل بقائهم على قيد الحياة.

وينطوي الوصول الاقتصادي الآمن إلى هذه الموارد على عدد من الصلات المباشرة وغير المباشرة بهدفي منظمة الأغذية والزراعة الرئيسيين المتمثلين في تحقيق الأمن الغذائي والحد من الفقر المستدامين.

34- وقد كانت منظمة الأغذية والزراعة تفتقر إلى الأموال اللازمة للنشاط المتعلق بـ 'الموارد الطبيعية الأخرى' في مجال الحيازة والحقوق والوصول. فأثناء الفترة المستعرضة كان نحو مليون دولار أمريكي من التمويل الخارج عن الميزانية مكرّسا لأنشطة الحيازة والحقوق والوصول المعيارية فيما يتعلق بالمياه والغابات ومصايد الأسماك. وكان معظم هذا مخصصا لإعداد مساهمات في الخطوط التوجيهية الطوعية والعمل ذي الصلة بشأن الخطوط التوجيهية التنفيذية. وقد جرى القيام بالعمل المعياري كله تقريبا بشأن الحيازة والحقوق والوصول من داخل منظمة الأغذية والزراعة على أساس مخصوص. وكان لدى إدارة الغابات بضعة استشاريين يتقاضون أجرا في أوقات شتى أثناء فترة التقييم؛ وعمل أيضا عضو فريق حيازة الأراضي الذي يدير عملية الخطوط التوجيهية الطوعية في وضع مساهمات بشأن الغابات ومصايد الأسماك.

35- وبالنظر إلى شح الموارد فإن العمل المعياري المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول الذي تحقق فيما يتعلق بهذه الموارد الطبيعية 'الأخرى' هام وذو نوعية جيدة. فنطاق ومضمون المخرجات المعيارية التي تولدت في قطاعات الغابات والمياه ومصايد الأسماك والحياة البرية تؤيد استنتاج أن موظفي منظمة الأغذية والزراعة الفنيين يدركون الأهمية البالغة للوصول الاقتصادي الآمن والفعال إلى الموارد من أجل تحقيق أهداف المنظمة وأعضائها، على الرغم من ندرة التمويل.

36- وبخصوص العمليات الميدانية المتعلقة بمجالات الموارد الطبيعية هذه كان يُظن في البداية أن هناك ندرة في المشاريع التي تتعامل مع قضايا الحيازة والحقوق والوصول. ولكن، استنادا إلى نظرة أكثر تعمقاً على المشاريع التي تتعامل مع الموارد الطبيعية الأخرى هذه توصل فريق التقييم إلى استنتاج وجود عناصر هامة بشأن

الحيازة والحقوق والوصول في مشاريع كثيرة، لم تكن تلك العناصر مذكورة في عناوينها ولا في موجزاتها. وإجمالا، كان نحو خُمس جميع مشاريع منظمة الأغذية والزراعة غير المتعلقة بحالات الطوارئ التي وُوفق عليها منذ عام 2006 بميزانيات تجاوزت 2,0 مليون دولار أمريكي يتضمن عناصر ملحوظة بشأن الحيازة والحقوق والوصول. ولم يكن الوقت كافياً للتحقق من كل مشروع من المشاريع للاطلاع على الكيفية التي جرى (أو يجري) التعامل بها مع مسائل الحيازة والحقوق والوصول وتحدياتها، ومدى استخدام الخبرة في مجال الحيازة والحقوق والوصول أو مدى الإمكانية التي كان يمكن أن تضيف بها تلك الخبرة إلى النتائج الإيجابية التي تحققت من المشاريع، ومدى إفضاء عناصر الحيازة والحقوق والوصول إلى استخلاص دروس مفيدة من أجل المستقبل. ويلزم إلقاء نظرة أعمق على هذا الجزء من عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول.

37- وقد عملت وحدات مختلفة داخل منظمة الأغذية والزراعة سويا بشأن تحديات الحيازة والحقوق والوصول. ومع ذلك فإننا نخلص، ويتفق معنا في ذلك كثيرون من المجيبين في تحليل أصحاب المصلحة، إلى وجود فرص متاحة لزيادة التعاون في النشاط المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول الذي يعزز الأمن الغذائي والتخفيف من وطأة الفقر المستدامين. ويلزم تمويل مكرّس لتوفير حافز من أجل هذا النوع من التعاون. وينبغي لمنظمة الأغذية والزراعة، لكي تجتذب مزيدا من التمويل، أن تدرس إمكانيات العمل التعاوني وتحدد أولويات وطرائق العمل من أجل توفير هيكل متسق للنشاط المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول ينطوي على مسار محدد نحو تحقيق الأمن الغذائي والحد من الفقر بطريقة أكثر استدامة.

الجهات الأخرى المشاركة في أنشطة متعلقة بالحيازة والحقوق والوصول وأوجه تكاملها مع عمل منظمة الأغذية والزراعة

38- يصف التقييم الفوقي الطرائق المتعددة التي جرى بها القيام بالعمل المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول بالتعاون مع الشركاء، ومن بينهم منظمات الأمم المتحدة، والجهات المانحة الدولية، وأصحاب المصلحة الخارجيون الآخرون من قبيل منظمات المجتمع المدني/المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية ومراكز البحوث. والبنك الدولي (WB) شريك رئيسي لمنظمة الأغذية والزراعة في العمل المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول من خلال البرنامج التعاوني بينهما، لا سيما في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في شرق أوروبا ووسط آسيا، وفي مشاريع محددة كما هو الحال في هندوراس والصين.

39- وقد أقامت منظمة الأغذية والزراعة شراكات مع عدة من وكالات الأمم المتحدة من أجل إعداد منتجات معيارية ومن أجل القيام بعمليات ميدانية، ومن بين تلك الوكالات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية وهيئة الأمم المتحدة المعنية بالمرأة، وأبرزها هو برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، وكذلك موئل الأمم المتحدة. وتفيد دراسة تصورات أصحاب المصلحة (الملحق 3) بوجود

تصورات مختلفة للتكامل بين عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول وعمل موئل الأمم المتحدة. وعملهما يمكن أن يتقاطع في المناطق المحيطة بالحضر ولذا من صالح الدول الأعضاء أن تتعاون الوكالتان معاً. وقد تعاونتا بنجاح فيما يتعلق بمطبوعات متعددة وساهم موئل الأمم المتحدة بأموال وشارك في عملية وضع الخطوط التوجيهية الطوعية؛ وجرى نقاش قوي بينهما بشأن بعض القضايا. ويعتقد فريق التقييم أن ثمة أوجه تآزر هامة بالفعل بين عمل منظمة الأغذية والزراعة وعمل موئل الأمم المتحدة، وأن من الممكن أن يحدث تعاون أكبر مفيد بينهما في المستقبل.

الثغرات الرئيسية وتحديات المستقبل

40- تعرَّف هذه الثغرات والتحديات على النحو التالي:

(أ) **وجود افتقار إلى وعي مشترك** بشأن ما يجب القيام به للتأكد من أن الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة للحيازة والحقوق والوصول أكثر ملاءمة لتحقيق الأهداف العالمية للمنظمة ولأعضائها. وينبع ما هو موجود حاليا من فهم محدود لنطاق ومضمون الحيازة والحقوق والوصول من عدم إدراك الفوائد المحتملة لزيادة توثيق إدماج العمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول مع المجالات البرنامجية الأخرى لمنظمة الأغذية والزراعة. فالمنظمة لديها خطة استراتيجية ولدى إداراتها وشُعبها كل على حدة خطط استراتيجية، ولكن الحيازة والحقوق والوصول لا تمثل محور تركيز أو حتى عنصرا طفيفا من العناصر التي هي موضع اهتمام. فأولا، ينبغي للوحدات المعنية بالحيازة والحقوق والوصول أن توافق من حيث المبدأ على ما يلزم القيام به لكفالة توسيع نطاق العمل في المنظمة بشأن الحيازة والحقوق والوصول ولكفالة إذكاء الوعي بشأن مساهمته في الأمن الغذائي والحد من الفقر على نحو مستدام. ومن المهم بالنسبة لمنظمة الأغذية والزراعة وجود رؤية لما هو ضروري وذلك لاستيعاب دور المنظمة في تحقيق أهدافها العالمية. ووجود خطة استراتيجية من أجل الحيازة والحقوق والوصول سيعزز التخطيط المؤسساتي للعمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول مستقبلا وسيكون بمثابة دليل يهتدي به ذلك التخطيط. ويتعين أن تتأتى تلك الرؤية من منظمة الأغذية والزراعة وأن يملكها بوضوح المسؤولون في جميع الشُعب المعنية داخل المقر الرئيسي وفي الميدان على حد سواء.

(ب) **أوجه عدم اليقين التنفيذية:** من الزاوية التنفيذية يوجد افتقار إلى الوضوح بشأن كيفية المضي قُدماً في المرحلة المقبلة من عملية وضع الخطوط التوجيهية الطوعية. ويجب أن يكون الدافع إلى عملية المتابعة هو طلبات الأعضاء ولكن مضمون تلك الطلبات ونطاقها غير واضحين حالياً. وتتمثل استراتيجية ممكنة في عقد سلسلة من حلقات العمل التشاورية الصغيرة النطاق على الصعيد الإقليمي الفرعي تحدد مبادئ أو تحديات أو مواضيع معينة على صعيد السياسات يمكن أن تتيح فيها الخطوط التوجيهية الطوعية طرائق ووسائل لحلها، ومن ذلك على سبيل المثال تحقيق الاتساق بين القانون العرفي والقانون الإلزامي والاعتراف القانوني بالحقوق العرفية وانعكاسات ذلك بالنسبة لإدارة الأراضي؛

وتحقيق لا مركزية إدارة الأراضي؛ وإضفاء الطابع النظامي على حيازة الأراضي في المناطق المحيطة بالحضر؛ والوصول إلى المعلومات والعدل والتدريب؛ والتكافؤ بين الجنسين؛ والقضايا المتعلقة بالاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير والشراكات بين المجتمعات المحلية والمستثمرين، والتركيز على تلك المبادئ أو التحديات أو المواضيع.

(ج) **معوقات التمويل:** إن الثغرة الرئيسية حاليا في العمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول تتعلق بالموارد الطبيعية الأخرى، التي لم تُكرس لها أي موارد تقريبا. ولكن شح أموال البرنامج العادي والأموال الخارجة عن الميزانية قد لا يكون معوقاً في المستقبل وذلك قياسا على وجود دليل على أن الأفكار الجيدة، المشفوعة ببيان متسق بشأن صلتها بأهداف الأعضاء، يمكن أن تحصل على تمويل. ومن المفهوم أن منظمة الأغذية والزراعة، رهنا بموافقة لجنة الأمن الغذائي العالمي على الخطوط التوجيهية الطوعية، قد دخلت في محادثات مع جهات مانحة مرتقبة بشأن المرحلة المقبلة. وقد يكون أيضا العمل المتعلق ببرنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في مجال الحيازة والحقوق والوصول قادراً على تأمين دعم إضافي للعمل المتعلق بالغابات في ذلك المجال عن طريق ذلك البرنامج والجهات الراعية له.

(د) **التدريب المهني:** بالترافق مع بدء "تنفيذ الخطوط التوجيهية الطوعية"، سيكون من الضروري تنظيم حلقات عمل/حلقات دراسية وإعداد مواد تعليمية من أجل موظفي منظمة الأغذية والزراعة بما في ذلك في المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية والقطرية، لتدريبهم على مبادئ السياسات التي توجه استراتيجية الحيازة والحقوق والوصول والعناصر الإقليمية/القطرية ذات الصلة (من قبيل قضايا الحيازة والحقوق والوصول في إدارة مخاطر الكوارث، وعمليات الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير، وما إلى ذلك). وسيلزم تدريب أيضا على الصعيدين الإقليمي الفرعي والقطري للمسؤولين الحكوميين وللمنظمات غير الحكومية العاملين في مجال الدعوة للحقوق المتعلقة بالأراضي وقانون المصلحة العامة، والتخفيف من المخاطر، والاستجابة بعد انتهاء حالات الطوارئ فيما يتعلق بأمور الحيازة والحقوق والوصول. ولهذا الغرض ينبغي أن تعمل منظمة الأغذية والزراعة في شراكة مع المنظمات المحلية المتخصصة في هذا التدريب (ومنها مثلا برنامج دراسات الأراضي والدراسات الزراعية، ومركز التدريب القانوني والقضائي).

(هـ) **توظيف الفنيين:** يُدرك فريق التقييم أن معالجة بعض الثغرات المذكورة أعلاه ستتطلب تعزيز قدرة منظمة الأغذية والزراعة على التعامل مع قضايا الحيازة والحقوق والوصول، في المقر الرئيسي وفي الميدان على حد سواء. ومن المفهوم أنه ليس من المرجح حدوث أي توسع في إطار البرنامج العادي، يتجاوز الإنشاء المرجح لوظيفة ذات صلة بالحيازة والحقوق والوصول في إدارة الغابات في عام 2013 أو عام 2014. ومن ثم سيتوقف سد الثغرات الرئيسية على التحرك قدماً في تنفيذ المرحلة المقبلة من الخطوط التوجيهية الطوعية، التي تربط العمليات المعيارية والعمليات الميدانية بتلك الخطوط

التوجيهية (ربما بمساعدة متعددة الأطراف – ثنائية طويلة الأجل)، ووضع خطة استراتيجية تستند إلى فهم لأولويات المنظمة في مجال الحيازة والحقوق والوصول.

التوصيات الرئيسية

41- في إطار هذا العنوان اقتصر فريق التقييم على ما يعتبره توصيات ذات أهمية استراتيجية.

42- **التوصية 1**: ***ينبغي أن تجري منظمة الأغذية والزراعة تقييما لخياراتها الاستراتيجية من أجل تعزيز عملها في مجال الحيازة والحقوق والوصول لتحقيق الأهداف الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة ولأعضائها.*** ويتوقف إحراز تقدم هام نحو تحقيق الأهداف العالمية لمنظمة الأغذية والزراعة على إدراك الكثير مما يوجد من أوجه تآزر ممكنة من أجل النشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول، والاستفادة منها. وهذا من شأنه أن يتطلب تحسين منظمة الأغذية والزراعة نهجها فيما يتعلق بالحيازة والحقوق والوصول وزيادة استفادتها من ميزتها النسبية الرئيسية، وهي اتساع وعمق حافظتها من الخبرة والمعرفة المتعلقتين بالأمن الغذائي والتنمية الزراعية، من أجل التخفيف من وطأة الفقر. ويوصي التقييم، على غرار عمليات التخطيط الاستراتيجي التي أجرتها جهات أخرى داخل منظمة الأغذية والزراعة وتتسق مع نظام البرمجة الجديد، بأن تضع المنظمة خطة استراتيجية جامعة للعمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول، ربما من خلال مجموعة عمل مشتركة بين الشُعب ترأسها الإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة. وتتمثل مهمة هذه المجموعة فيما يلي:

(أ) إجراء تشخيص متعمق للأهمية النسبية للحيازة والحقوق والوصول الاقتصادي الفعال إلى الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى في تحقيق زيادة الأمن الغذائي والحد من الفقر على نحو مستدام؛

(ب) إجراء "تحليل للثغرة" (الثغرة بين ما يجري القيام به وما يلزم القيام به لتحسين مساهمات الحيازة والحقوق والوصول في تحقيق أهداف أعضاء المنظمة)؛

(ج) البت في ما ينبغي أن تركز عليه منظمة الأغذية والزراعة تركيزا أكبر في مجال الحيازة والحقوق والوصول، والتأكد من مراعاة الاختيارات لأولويات الأعضاء والمزايا النسبية للمنظمة وكون تلك الاختيارات مكملةً للعمل الجاري المتعلق بالخطوط التوجيهية الطوعية وللنشاط الجاري الآخر في مجال الحيازة والحقوق والوصول؛

(د) البت في الكيفية التي ينبغي للمنظمة أن تنظم بها بعد ذلك عملها كمؤسسة، إذا كان سيتأتى مزيد من التمويل، مع زيادة التركيز على أهدافها؛

(هـ) إعداد مقترح يناشد (أو مقترحات تناشد) البلدان الأعضاء والشركاء في الموارد ويستفيد (أو تستفيد) من الميزة النسبية لمنظمة الأغذية والزراعة في إقامة استراتيجيات مع كيانات أخرى ضالعة في العمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول.

وسيكون تحسين التواصل الداخلي وزيادة التفاعل فيما بين موظفي المنظمة العاملين في مجال الحيازة والحقوق والوصول على صعيد المقر الرئيسي وعلى كل من الصعيد الإقليمي والصعيد القطري ضروريين لنجاح هذه العملية.

43- **التوصية 2**: ***التعريف على نطاق أوسع بمخرجات عملها المعياري.*** يرى فريق التقييم أن مطبوعات منظمة الأغذية والزراعة بشأن حيازة الأراضي هي مورد ثمين. فهي تنطوي على إمكانية تقديم معلومات مفيدة للمسؤولين (الإداريين والتقنيين)، والنشطاء في المجتمع المدني، والباحثين، والأكاديميين. وينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام لتكييف صفحات الموقع الشبكي العالمي لحيازة الأراضي وفقا لاحتياجات جهات فاعلة وأقاليم فرعية ومجموعات لغوية معينة. وينبغي التعريف بها على نطاق أوسع، إلى جانب قاعدة بيانات القضايا الجنسانية والحقوق المتعلقة بالأراضي والمطبوعات المتعلقة بالحيازة التي تصدر عن دائرة قوانين التنمية بالمنظمة وتتسم بفائدتها الجمة. ومن الممكن زيادة توثيق تكامل الصفحات المختلفة المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول وجعلها أيسر استخداما بالنسبة للمستخدمين.

44- **التوصية 3**: ***القيام برصدٍ وتقييمٍ أكثر انتظاما لأداء المشاريع.*** في الغالبية العظمى من المشاريع الميدانية المستعرضة لم يتمكن التقييم من التوصل إلى استنتاجات بشأن أثر تلك المشاريع نتيجة لعدم وجود نُهُج كمية تنطوي على استخدام استقصاءات أساسية واستقصاءات للمتابعة. ولا يمكن للنتائج المقيسة، بدون أي عزو لها، أن تثبت أي شيء بشأن أثر المشاريع أو أن تتيح أي استدلالات بشأن تحسُّن الأمن الغذائي والتخفيف من وطأة الفقر. وفي عيّنة تمثيلية على الأقل للمشاريع الميدانية ينبغي أن تتيح الأطر الزمنية والميزانيات إجراء تقييم حثيث بدرجة أكبر للنتائج ولمسارات الأثر. ومن المهم أن تكون الموارد المخصصة لهذا النشاط منفصلة عن ميزانية المشاريع وأن يتأتى الالتزام أثناء إعداد المشاريع.

45- **التوصية 4**: ***استحداث سُبُل لوضع برنامج أكثر توازنا لدعم البلدان الأعضاء في مجال حيازة الأراضي.*** أثناء الفترة المستعرضة تزايد تركيز منظمة الأغذية والزراعة على تقديم الخدمات التقنية لمبادرات المؤسسات المالية الدولية بشأن حيازة الأراضي من خلال البرنامج التعاوني بين منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي. ويبدو أن التمويل المتاح لفريق حيازة الأراضي من خلال مركز الاستثمار كان يحبّذ نوعا معينا من العمل على حساب برنامج أكثر شمولا، من الناحية الإقليمية ومن حيث المحتوى التقني، من شأنه، مثلا، أن يركز تركيزا أكبر على البلدان التي يوجد لديها أشد سكان الريف فقرا. كذلك، من الممكن أن يقوّض دور فريق حيازة الأراضي المتمثل في إتاحة استشاريين من خلال شُعبة مركز الاستثمار من أجل مشاريع المؤسسات المالية الدولية استقلال منظمة الأغذية والزراعة وقدرتها على التركيز على أهدافها وأولوياتها الأساسية.

ويعتقد فريق التقييم أنه إذا قُدِّر لفريق حيازة الأراضي أن تكون لديه خطة استراتيجية، تعطي أولوية أكبر للأهداف العالمية لمنظمة الأغذية والزراعة ولأعضائها التي تعلو على ما عداها، فإن تركيز عملها الميداني من المرجح أن ينتقل إلى البلدان الأفقر في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية. ويُوصى بأن تستنبط منظمة الأغذية والزراعة، بالتنسيق مع شركاء التمويل وارتكازا على خطتها الاستراتيجية الخاصة بها، سُبُلاً لوضع برنامج أكثر توازنا واستباقا في مجال حيازة الأراضي يعطي أولوية أعلى لاحتياجات البلدان الأفقر.[4] وإدراكا لكون منظمة الأغذية والزراعة يحركها الطلب فإن ذلك سيقتضي وجود نهج أكثر استباقا للتناقش مع البلدان ولتوليد طلبات منها من أجل مشاركة منظمة الأغذية والزراعة. وينبغي أيضا إيلاء الاعتبار الواجب لتقييم وإدارة المخاطر المتصورة بشأن السمعة التي تنبع من المشاركة بشدة في دعم برامج وكالات أخرى بشأن حيازة الأراضي.

46- **التوصية 5: *تزويد الموظفين على صعيد المقر وعلى كل من الصعيد الإقليمي والإقليمي الفرعي والقطري بالتدريب والموارد التعليمية بشأن قضايا الحيازة والحقوق والوصول*.** يلاحظ فريق التقييم وجود اهتمام واسع الانتشار من قِبَل الموظفين في جميع الأقاليم بشأن قضايا الحيازة والحقوق والوصول. ويلاحظ أيضا وجود طائفة متنوعة من الآراء والتفاهمات داخل منظمة الأغذية والزراعة بشأن دور المنظمة في مجال الحيازة والحقوق والوصول. وكجزء من إعداد خطة استراتيجية للمنظمة بشأن الحيازة والحقوق والوصول يوصي فريق التقييم بتنظيم حلقات عمل/حلقات دراسية وبإعداد مواد تعليمية من أجل موظفي المنظمة بما في ذلك في المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية والقطرية لتدريبهم على المبادئ المتعلقة بالسياسات فيما يتجاوز استراتيجية الحيازة والحقوق والوصول والعناصر الإقليمية/القطرية ذات الصلة (من قبيل قضايا الحيازة والحقوق والوصول في إدارة مخاطر الكوارث، وعمليات الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير، وما إلى ذلك).

47- **التوصية 6: *توفير غطاء مكرّس لتقديم الدعم في مجال الحيازة والحقوق والوصول في حالات الطوارئ*.** كانت هناك خلال الفترة التي يشملها التقييم مناقشة مستمرة لم تُحسم بعد بين شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل وفريق حيازة الأراضي بشأن أفضل سبيل لتوفير غطاء من الموظفين لتقديم المشورة والمساعدة بشأن قضايا الحيازة والحقوق والوصول التي تنشأ في سياق حالات الطوارئ. ويوصي فريق التقييم بأن تُخصص لهذا الغرض في إطار فريق حيازة الأراضي وظيفة واحدة على الأقل على أساس التفرغ الكامل.

[4] *"تتمثل رؤية منظمة الأغذية والزراعة في عالم متحرر من الجوع وسوء التغذية تساهم فيه الأغذية والزراعة في تحسين مستويات معيشة الجميع، **وخصوصا الفئات الأشد فقرا**، بطريقة اقتصادية واجتماعية وبيئية مستدامة."* (التوكيد مضاف). *المصدر*: إطار منظمة الأغذية والزراعة الاستراتيجي وخطتها المتوسطة الأجل الصادران عام 2009.

48- **التوصية 7**: ***ينبغي أن تكون منظمة الأغذية والزراعة استباقية في متابعة قضايا الحيازة والحقوق والوصول التي تهم المنظمة في سياق التحرك صوب أهداف أعضائها الأساسية.*** وفي هذا الصدد ينبغي ألا يقيِّد الطابع التوافقي للخطوط التوجيهية الطوعية الوثائق الإرشادية التي يجري إعدادها لدعم تنفيذ تلك الخطوط التوجيهية بل ينبغي أن تمثل تلك الوثائق موقفاً واضحاً من قِبَل منظمة الأغذية والزراعة بشأن هذه القضايا، يكون أكثر تحديدا وتركيزا بكثير. وينبغي أن تكون الإرشادات خاصة بكل قطاع على حدة، وهو ما يبدو أنه ما يمثل الخطة، بحيث لا تتناول حوكمة الأراضي فحسب بل تتناول أيضا حوكمة الغابات ومصايد الأسماك والمياه، في إطار خطة استراتيجية جامعة.

49- **التوصية 8**: ***تعزيز دور منظمة الأغذية والزراعة في تقديم المشورة والتوجيه بشأن عمليات استيلاء المستثمرين الأجانب على الأراضي على نطاق كبير.*** يتفق التقييم مع توصية فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي فيما ورد في تقريره الصادر في يوليو/تموز 2011 المتعلق بعمليات استيلاء المستثمرين الأجانب على الأراضي على نطاق كبير من أن دور 'دائرة حيازة الأراضي بمنظمة الأغذية والزراعة' في هذا المجال ينبغي أن يتمثل في تقديم مشورة رشيدة للحكومات ووكالات التنمية بشأن كيفية إدارة هذه العملية، وهو دور للمنظمة مصداقية كبيرة فيه، وأنه يتوجب على منظمة الأغذية والزراعة أن تستغل خبرتها في جمع بيانات إحصائية دولية وتحليلها ونشرها لرصد الحالة عن كثب. وفي الوقت ذاته، وبالنظر إلى أن عمليات الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير التي تشمل الأحراج والغابات ينتهي بها الأمر بأن تصبح سببا رئيسيا لإزالة الغابات، وبالنظر إلى أن منظمة الأغذية والزراعة لديها اهتمام كبير بالبرامج التي ترمي إلى الحد من إزالة الغابات، فإن فريق التقييم يوصي بأن تستكشف المنظمة الفرص المتاحة للاستفادة من أوجه التآزر الممكنة بين عملها بشأن عمليات الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير وإزالة الغابات.

ثانيا – المقدمة

أهداف التقييم

50– إن الهدفين الإجماليين هما: (1) تقييم عمل منظمة الأغذية والزراعة في الآونة الأخيرة في مجال الحيازة والحقوق[5] والوصول[6] (TRA) إلى الأراضي والموارد الطبيعية[7] و (2) تقييم ووضع توصيات بشأن اتجاهات عمل المنظمة في مجال الحيازة والحقوق والوصول وأولوياته في المستقبل.

51– ولتحقيق هذين الهدفين في سياق الأهداف الاستراتيجية للمنظمة ينظر التقييم في ما تقدمه الحيازة والحقوق والوصول من مساهمة في إحراز تقدم في تحقيق الأهداف العالمية للمنظمة وللدول الأعضاء فيها: وهي الأمن الغذائي، والتخفيف من وطأة الفقر، وإدارة الموارد الطبيعية واستخدامها على نحو مستدام.[8،9]

52– وإيجازاً، فإن التقييم: (1) يقيِّم دور عناصر الحيازة والحقوق والوصول في تحقيق "الأهداف الاستراتيجية" لمنظمة الأغذية والزراعة؛ و (2) يحلل ويحدد مدى ملاءمة أنشطة الحيازة والحقوق والوصول والكيفية التي ينبغي أن تكون ملائمة بها في إطار "المهام الأساسية" المحددة لمنظمة الأغذية والزراعة؛ و (3) يقيِّم ويوصي بالأولويات بالنسبة لمنظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول، آخذا في الاعتبار الأداء السابق، والموارد، والمعوقات الأخرى، وما تقوم به جهات أخرى وما تستطيع أن تقوم به.

---

[5] في هذا التقرير يتوقف معنى "الحق" على السياق. ويشير المحامون الدستوريون إلى "حق إنساني" أو استحقاق أساسي (ومن ذلك مثلاً "أن لكل شخص الحق في الحصول على إسكان ملائم"). ويُستخدم المصطلح أيضا في سياق "الحقوق التقليدية" للمجتمعات المحلية في الوصول إلى الموارد الطبيعية واستخدامها. وعندما يشير مديرو الأراضي إلى حق فإنهم ربما كانوا يشيرون إلى امتيازات أو استحقاقات (أي حقوق) مرتبطة بفئة حيازة معينة (تتعلق مثلا بحيازة إيجارية أو ملكية عقارية مطلقة المدة).

[6] يُعتبر أن معنى "الوصول" إلى الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى هو الوصول "الاقتصادي الفعال". ومن ثم، على سبيل المثال، قد يُتاح للأفراد الوصول المادي والقانوني بسهولة إلى الأراضي في المناطق القاحلة أو شبه القاحلة التي تتسم بشح المياه فيها، ولكن بدون الوصول إلى مياه كافية لا يكون وصولهم إلى الأراضي وصولا اقتصاديا فعالا بمعنى وصولهم إلى مورد إنتاجي يمكن أن يسهم في الأمن الغذائي والحد من الفقر.

[7] لم تتضمن اختصاصات التقييم مهمة تقييم الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة للحقوق المتعلقة بالموارد الوراثية للأغذية والزراعة.

[8] يرد مزيد من التعريف لـ 'الأهداف العالمية للأعضاء'، و 'الأهداف الاستراتيجية' لمنظمة الأغذية والزراعة، و 'مهامها الأساسية' في الشكلين 1 و 2 في ورقة المفاهيم الواردة في الملحق 9.

[9] كما هو مذكور في الفصل السابع، نحن لا نتجاهل الهدف العام الثالث للأعضاء، وهو "إدارة الموارد الطبيعية، بما في ذلك الأراضي والمياه والهواء والمناخ والموارد الوراثية، واستخدامها على نحو مستدام لصالح أجيال الحاضر والمستقبل". وقد اعتبرنا العبارة الأخيرة من الهدف هي عبارة المنطوق: "... لصالح أجيال الحاضر والمستقبل". وهذه الفوائد، في سياق ما يمكن أن تقوم به منظمة الأغذية والزراعة، سوف تتأتى من خلال تحقيق زيادات *مستدامة* في مجال الأمن الغذائي والتخفيف من وطأة الفقر.

53- يتبع النهج المعتمد المنهجية المبينة في ورقة المفاهيم (انظر الملحق 9). والأدوات الأساسية لجمع البيانات هي: (1) حصر نشاط منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول؛ و (2) دراسة لتصورات أصحاب المصلحة تنطوي على عقد اجتماعات مباشرة و/أو مقابلات هاتفية مستفيضة؛ و (3) ثلاثة استقصاءات استبيانية شبكية؛ و (4) استعراض فوقي للتقييمات السابقة التي أجراها مكتب التقييم؛ و (5) زيارات ميدانية مختارة إلى بلدان. وعلاوة على ذلك، أُجريت استعراضات مكتبية لأنشطة المنظمة المعيارية والميدانية كجزء لا يتجزأ مما سبق ذكره.

54- وترد القائمة الحصرية لمشاريع منظمة الأغذية والزراعة الميدانية المتعلقة بالحيازة، كما حددها موظفو المنظمة للفترة 2006–2011، في الملحق 2 وترد القائمة الحصرية لعمل المنظمة المعياري في الملحق 7. وقد استعرض أعضاء فريق التقييم نخبة تمثيلية من المطبوعات المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول، وورقات العمل، وتقارير المؤتمرات وحلقات العمل. وعلاوة على ذلك بُذلت محاولة لتقييم استخدام المنتجات المعيارية للمنظمة في قطاع الأراضي ومدى إمكانية الاطلاع على تلك المنتجات وذلك بتحليل المعلومات التي تنتقل على الموقع الشبكي للمنظمة بشأن حيازة الأراضي وبتحليل التنويهات الواردة في مطبوعات مختارة بشأن الحيازة والحقوق والوصول.

55- وقد صُممت دراسة تصورات أصحاب المصلحة (SPS) (الملحق 3) لتكون جزءا أساسيا من قاعدة القرائن بالنسبة للتقييم بأكمله. وتنقل تلك الدراسة تصورات طائفة واسعة من أصحاب المصلحة عن ملاءمة وفعالية عمل المنظمة المتعلق بقضايا الحيازة والحقوق والوصول. وبالتعبير عن آراء مختلف أصحاب المصلحة في نفس المواضيع (التثليث)، تساعد الدراسة على كفالة تمثيل الآراء المتعلقة بعمل المنظمة تمثيلا غير متحزّب. وقد جرت مقابلات مع ما مجموعه 165 من أصحاب المصلحة الأساسيين كجزء من هذه العملية.

56- وقد أُطلقت ثلاثة استبيانات شبكية للوصول إلى مجموعة أوسع نطاقا، هي: (1) موظفو المنظمة، ومن بينهم الممثلون القطريون؛ و (2) حكومات الدول الأعضاء؛ و (3) المنظمات غير الحكومية التي تقوم بأعمال الدعوة للحقوق المتعلقة بالأراضي وتنمية الموارد الطبيعية على نحو مستدام. ويصف الملحق 4 نتيجة الاستبيانات الشبكية واستنتاجاتها. ويشعر فريق التقييم، مع امتنانه لأولئك الذين ردوا على الاستبيانات، بخيبة الأمل لقلة الاستجابة نسبياً من حكومات البلدان الأعضاء (36 ردا) ومن منظمات المجتمع المدني (7 ردود). ومن حسن الطالع أن الاستجابة من موظفي المنظمة (123 ردا) أثبتت جدواها من حيث العدد والمضمون.

57- ويتكون التقييم الفوقي (الملحق 5) من استعراض لما يربو على 35 من تقييمات الشركات والتقييمات القطرية والمشاريع/البرامج جرى القيام بها في الفترة 2006–2010 وتناولت القضايا المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى. وهو يرمي إلى تجميع النتائج والاستنتاجات والتوصيات السابقة الموجهة إلى منظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بعملها في مجال الحيازة والحقوق والوصول.

58- وقام فريق التقييم بزيارات لعينة من البلدان، كانت لمنظمة الأغذية والزراعة مساهمة هامة فيها وتمثل تنوع الأنشطة في مجال الحيازة والحقوق والوصول التي تدعمها منظمة الأغذية والزراعة على الصعيدين القطري والإقليمي. وقد أتاحت هذه الزيارات التوصل إلى استبصارات بشأن عمل المنظمة في مجال الحيازة والحقوق والوصول، وأتاحت فرصة للاستفادة من آراء أصحاب المصلحة على الصعيد القطري داخل الحكومات، ومنظومة الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والأوساط الأكاديمية على مختلف المستويات. وأتاحت الزيارات أيضا لفريق التقييم أن يلتقي بالشركاء العالميين و/أو الإقليميين (من قبيل موئل الأمم المتحدة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (IFAD)، والتحالف من أجل ثورة خضراء في أفريقيا (AGRA) في نيروبي، كينيا). وكان الهدف من الزيارات القطرية هو جمع مدخلات مفصلة من أجل تقييم ملاءمة وفعالية عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول.

59- وكما هو مذكور في ورقة المفاهيم كان محور التركيز الجغرافي لعمل المنظمة الميداني وبعثاتها أثناء فترة التقييم (2006–2010) هو شرق أوروبا، ووسط آسيا، وأفريقيا الجنوبية. وفي أمريكا اللاتينية بوجه عام لم يكن هناك عمل كبير بشأن قضايا الحيازة باستثناء نشاط مركز الاستثمار وفريق حيازة الأراضي في بعض بلدان أمريكا الوسطى دعماً لمشاريع البنك الدولي، وبعض برامج التعاون التقني الصغيرة في أمريكا الجنوبية. وفي جنوب وشرق آسيا قامت منظمة الأغذية والزراعة ببعض الأنشطة الميدانية لا سيما في الصين والفلبين. وقد اختيرت الزيارات القطرية أخذا في الاعتبار النطاق المحدود حاليا لعمل المنظمة الميداني في مجال الحيازة والحقوق والوصول. وأولي اعتبار أيضا لوجود برامج وموظفين على الصعيد الإقليمي و/أو الصعيد القطري. [10] وقد تضمّنت معايير اختيار البلدان ما يلي:

- كِبَرْ عدد المشاريع المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول التي تدعمها منظمة الأغذية والزراعة في ذلك البلد ونطاقها التقني؛
- عدم إجراء تقييم مؤخرا للمشاريع المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول ولا للبرنامج القطري الإجمالي لمنظمة الأغذية والزراعة؛

[10] استعان فريق التقييم استعانة مستفيضة بالمرافق الهاتفية والخاصة بالتداول بالفيديو (Skype) للوصول إلى موظفي المنظمة على الصعيدين الإقليمي والقطري الذين يعملون بشأن مواضيع متعلقة بالحيازة والحقوق والوصول في الأقاليم/البلدان التي لم يقم فريق التقييم بزيارتها. وجرى استهداف المسؤولين الحكوميين والشركاء المحليين غير الحكوميين من خلال استبيانات استقصائية محددة. وقدمت أيضا دراسة تصورات أصحاب المصلحة والتقييم الفوقي معلومات ذات صلة عن آراء أصحاب المصلحة أولئك.

- التغطية التمثيلية للمجالات التقنية الرئيسية لعمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول وكذلك طريقة العمل (الوظائف التنظيمية الشاملة)؛
- وجود شركاء لمنظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول.

60- وعلاوة على ذلك، ووفقا لسياسة مكتب التقييم، من المتوقع تقييم أي مشروع تتجاوز تكاليفه مليوني دولار أمريكي في إطار تقييمات أوسع نطاقا، بينما يجب تقييم المشاريع التي تتجاوز تكاليفها 4 ملايين دولار أمريكي مرة واحدة على امتداد عمرها. وعلى أساس هذه المعايير اختيرت البلدان التالية: كينيا وناميبيا وموزامبيق (لتقييم المشروع الممول من هولندا) في أفريقيا؛ وهنغاريا ومقدونيا في أوروبا. وأثناء زيارة هنغاريا انضم فريق التقييم إلى المشاركين في حلقة عمل سابقة الترتيب حضرها ممثلون لبلدان في شرق ووسط أوروبا ضالعون في مشاريع تدعمها منظمة الأغذية والزراعة وذلك للنظر في المواضيع المتعلقة بالأراضي وبالتنمية الريفية.

هيكل التقرير

61- تنقسم بقية هذا التقرير إلى ستة أبواب أو فصول (الثالث إلى الثامن). ويصف الباب الثالث، المعنون الخلفية والسياق، الهيكل التنظيمي والبرمجة والموارد المالية والبشرية للحيازة والحقوق والوصول. ويقيِّم الباب الرابع أداء العمل المتعلق بالأراضي في مجال الحيازة والحقوق والوصول، سواء الأنشطة المعيارية أو الأنشطة الميدانية. ويستعرض الباب الخامس أربعة مواضيع شاملة للقطاعات في مجال الحيازة والحقوق والوصول هي: القضايا الجنسانية، وتقديم الدعم بعد انتهاء حالات الطوارئ، وعملية وضع الخطوط التوجيهية الطوعية، واستجابة منظمة الأغذية والزراعة لعمليات الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير. أما الباب السادس فهو مكرّس لاستعراض نشاط منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بقطاعات المياه والغابات والحياة البرية ومصايد الأسماك. ويبحث الباب السابع الاتجاهات الممكنة في المستقبل للدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة للحيازة والحقوق والوصول. ويبيّن الباب الثامن توصيات فريق التقييم.

ثالثا – الخلفية والسياق

تطور اهتمام منظمة الأغذية والزراعة بحيازة الأراضي والموارد الطبيعية والحقوق المتعلقة بها والوصول إليها (TRA)

62- إن اهتمام منظمة الأغذية والزراعة بقضايا الحيازة والحقوق والوصول، لا سيما حيازة الأراضي، لقي اعترافاً به في المؤتمر التأسيسي لمنظمة الأغذية والزراعة الذي عُقد في هوت سبرينغز (Hot Springs)، فيرجينيا، الولايات المتحدة الأمريكية عام 1943. فقد أُدرجت توصيات محددة بشأن حيازة الأراضي في التقرير الذي أعدته اللجنة المؤقتة المعنية بالأغذية والزراعة التي أنشأها مؤتمر هوت سبرينغز لتجميع أفكار من أجل الأنشطة التي

ينبغي أن تضطلع بها منظمة جديدة[11]. وبدأت منظمة الأغذية والزراعة في العمل بنشاط فيما يتعلق بمسائل حيازة الأراضي في عام 1947 عندما عيَّنت أول موظف لديها مسؤول عن حيازة الأراضي، وزاد التركيز على حيازة الأراضي في أعقاب الانتقال من واشنطن العاصمة إلى روما في عام 1951[12].

63- والمواضيع التي تعالجها منظمة الأغذية والزراعة الآن لم تتغير تغيرا كبيرا على مر السنين، وهي: وضع وتحليل نُهُج على صعيد السياسات والتشريعات ونُهج عملية فيما يتعلق بإصلاح الأراضي وتوحيد الأراضي، وتسجيل الأراضي وسجل الأراضي الممسوحة، والاستئجار، وحيازة الأراضي حيازة عرفية وعامة، وضرائب العقارات الريفية، وإدارة أراضي الدولة. وينصب تركيز أكبر الآن على المسائل المتعلقة بالحوكمة الرشيدة[13]، والشفافية والنزاهة، وتكافؤ الجنسين، والاعتراف بحقوق جماعات السكان الأصليين والأقليات، وصيانة البيئة، ومشاركة المجتمع المدني، ولا مركزية توزيع الأراضي. وفي العقد المنصرم كان هناك قلق متزايد داخل منظمة الأغذية والزراعة بشأن علاقة حيازة الأراضي بالأمن الغذائي وعواقب الاستيلاء على نطاق كبير على أراضٍ عامة مغطاة بالغابات لأغراض تطهير الأراضي وزراعة محاصيل غذائية ومحاصيل الوقود الحيوي لأغراض التصدير والحاجة إلى وضع قواعد دولية بشأن حوكمة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى.

نطاق الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة للحيازة والحقوق والوصول

هيكل العمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول

64- تقوم بعمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول بعض الوحدات التقنية الموجودة في المقر الرئيسي وبضعة مكاتب ميدانية. وهي تشمل عادةً فريق حيازة الأراضي (LTT) الموجود داخل شعبة تغيُّر المناخ والحيازة والطاقة الحيوية (NRC)، وشعبة الأراضي والمياه (NRL)، وشُعبة مركز الاستثمار (TCI)، وشعبة حالات الطوارئ وإعادة التأهيل (TCE)، والمكتب الإقليمي لأوروبا(REU). وعلاوة على ذلك، تقدم شُعبة تكافؤ الجنسين والتنمية الريفية (ESW) المساعدة بشأن القضايا الجنسانية والحقوق المتعلقة بالأراضي بينما تقدم دائرة قوانين التنمية (LEGN) المساعدة في التشريعات المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول (الصياغة والتنفيذ والنشر) [14].

---

[11] http://www.fao.org/docrep/009/p4228e/P4228E04.htm#ch4.

[12] منظمة الأغذية والزراعة 2010 أ.

[13] تشير 'الحوكمة' إلى 'الآليات والعمليات والمؤسسات، التي يعبِّر من خلالها المواطنون والجماعات عن اهتماماتهم، ويمارسون حقوقهم القانونية، ويفون بالتزاماتهم، ويتوسطون لحل خلافاتهم' (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 1997).

[14] يمكن الاطلاع على تنسيب هذه الشُعب داخل الهيكل التنظيمي لمنظمة الأغذية والزراعة على الموقع الشبكي: http://www.fao.org/about/27232-0eaad223f05e87ebc02810ab56a191c7e.pdf.

65- ومع ذلك من الواضح أن قضايا الحيازة والحقوق والوصول بالغة التعقيد وأن من اللازم لتحقيق النتائج التنظيمية (ORs) المتفق عليها وجود صلات أفقية رسمية وغير رسمية على حد سواء فضلا عن الاستعانة بطائفة متنوعة من المهارات المختلفة. وتسهم وحدات تقنية وميدانية أخرى أيضا في تحقيق النتائج التنظيمية المشار إليها أعلاه أو تضطلع بنشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول من تلقاء نفسها، ومن بين تلك الوحدات: شُعبة الاقتصاديات والسياسات والمنتجات الحرجية (FOE)، وشعبة سياسات واقتصاديات مصايد الأسماك وتربية والأحياء المائية (FIP)، وشعبة دعم إعداد السياسات والبرامج (TCS)، وشعبة التجارة والأسواق(EST). وتعمل أيضا بعض المكاتب الميدانية بشأن القضايا المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول، ومن بينها المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ (RAP)، والمكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية (RLC)، والمكتب الإقليمي لأفريقيا(RAF).

برمجة العمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول

66- لقد جرت برمجة عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول أثناء الفترة المستعرضة من خلال الخطة المتوسطة الأجل (MTP) التي أُعدت أصلاً من أجل الفترة 2006–2011، والتي جرى تنفيذها حتى عام 2009 فقط. وتغطي الخطة المتوسطة الأجل الحالية، التي أُعدت في أعقاب إصلاح كبير للمنظمة، الفترة 2010–2013. وتشمل برامج العمل والميزانية (PWB) لفترات السنتين التي يغطيها التقييم تلك البرامج التي أُعدت من أجل الفترات 2006–2007 و 2008–2009 و 2010–2011.

الحالة قبل إصلاح منظمة الأغذية والزراعة (2006–2009)

67- في بداية الفترة التي يشملها الاستعراض وقبل اعتماد نظام جديد للإدارة المستندة إلى النتائج في عام 2010 كان عمل منظمة الأغذية والزراعة المتعلق بالأراضي في مجال الحيازة والحقوق والوصول ينقسم إلى كيانين برنامجيين (PEs): "2KA05: حيازة الأراضي والإصلاح الزراعي والوصول إلى الموارد الطبيعية" و "2KS01: تقديم خدمات الدعم التقني للأعضاء والبرنامج الميداني". وكانت للكيانين البرنامجيين بدورهما ثلاثة "مخرجات رئيسية" وستة "مخرجات لفترة السنتين". وتبيَّن في الجدول الوارد أدناه مخرجات فترة السنتين المرتبطة بذلك.

الجدول الثالث – 1: مخرجات فترة السنتين المحددة للفترة 2006–2009

الفترة	مخرجات فترة السنتين
2006–2007	مجلة إصلاح الأراضي والتوطين في الأراضي والتعاونيات
	مواد معيارية بشأن دعم حيازة الأراضي في حالات الطوارئ
	مواد بشأن السياسات المتعلقة باستيلاء الدولة على الأراضي وتقديم تعويض عن ذلك
	مواد معيارية بشأن زيادة أمن الحيازة عن طريق تحسين إدارة الأراضي
	شبكة بشأن مؤسسات إدارة حيازة الأراضي
	تقديم الدعم المباشر للبلدان الأعضاء
2008–2009	مجلة حيازة الأراضي
	مواد بشأن السياسات والتدريب فيما يتعلق بدعم حيازة الأراضي في بيئات الطوارئ، بما في ذلك الكوارث الطبيعية
	مواد بشأن السياسات والتدريب فيما يتعلق بحيازة الأراضي العامة
	خطوط توجيهية بشأن تحسين إدارة الأراضي
	مواد معيارية داعمة لوضع قواعد دولية بشأن حيازة الأراضي
	تقديم الدعم التقني والمشورة لإدارة الموارد الطبيعية لا سيما الأراضي والمياه عن طريق برامج معيارية وميدانية.

المصدر: فريق التقييم مزودا بمعلومات من نظام تخطيط البرامج وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم.

68– وكما يبين الجدول فإن مخرجات فترة السنتين كانت متماثلة في الفترة 2006–2007 والفترة 2008–2009. وكان هذا يرجع إلى حد كبير إلى كون كلتا المجموعتين من المخرجات مستمدتين من الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2006–2011. وفي الفترة الأخيرة، بدأ ظهور عملية إعداد قواعد دولية بشأن حيازة الأراضي (من قبيل الخطوط التوجيهية الطوعية) ظهوراً أوضح في خطة عمل المنظمة. وكانت الوحدة التقنية القيادية أثناء هذه الفترة هي دائرة حيازة الأراضي، التي كانت موجودة أولاً في شعبة التنمية الريفية (SDA) حيث كانت تعرف بالاسم المختصر "SDAA". وبعد حل شعبة التنمية الريفية أصبحت جزءا من شعبة الأراضي والمياه (NRL)، حيث أصبحت تُعرف مع إدارة الأراضي باسم "دائرة حيازة الأراضي".

69– ولم تكن الأنشطة المتعلقة بالموارد الطبيعية الأخرى في مجال الحيازة والحقوق والوصول مدرجة في الخطة المتوسطة الأجل أو في برنامجي العمل والميزانية المعنيين على مستوى الكيانات البرنامجية أو مخرجات فترة السنتين. وكان يجري الاضطلاع بها إلى حد كبير بطريقة مخصوصة (عن طريق الأموال الخارجة عن الميزانية)، أو كجزء من مبادرات أوسع نطاقا في إطار كل مجال مواضيعي. فعلى سبيل المثال، كان التكافؤ في الوصول إلى موارد مصايد الأسماك مدرجا في الكيان البرنامجي A2233 "التنمية المستدامة لمصايد الأسماك الصغيرة"؛ وكان الوصول إلى الموارد الحرجية مدرجا في الكيان البرنامجي PA243 "الحراجة وسُبُل المعيشة المستدامة"؛ وأُدرجت المساعدة القانونية في الكيان البرنامجي BA063 "دعم وضع أطر تنظيمية للأغذية والزراعة"؛ وكان العمل المتعلق بالقضايا الجنسانية والأراضي مدرجا في الكيان البرنامجي A3252 "القضايا الجنسانية وإدارة الموارد الطبيعية".

70- في أعقاب موافقة المؤتمر على عملية إصلاح واسعة النطاق في عام 2009[15]، شرعت منظمة الأغذية والزراعة في عملية تغيير بالغة أثرت، بين جملة أمور أخرى، على نهج التخطيط لعملها وميزنته. فمنذ عام 2010 يستند الإطار التخطيطي للمنظمة إلى أهداف استراتيجية محددة (SOs)، ونتائج تنظيمية (ORs)، ونتائج للوحدات (URs). ووضعت إدارات متعددة وبعض الشُعب أيضا، أو تضع حالياً، خططاً استراتيجية متسقة مع الإطار التخطيطي الجديد[16]. وأُدرج العمل المتعلق بالأراضي والموارد الطبيعية الأخرى في مجال الحيازة والحقوق والوصول في عدة أهداف استراتيجية، تتولى المسؤولية عنها وحدات قيادية مختلفة، ومن بينها الهدف الاستراتيجي واو (الإدارة المستدامة للأراضي، والمياه، والموارد الوراثية والبيئية والاستجابة للتحديات البيئية العالمية التي تمس الأغذية والزراعة)، والهدف الاستراتيجي لام (زيادة حجم وفعالية الاستثمارات العامة والخاصة في الزراعة والتنمية الريفية)، والهدف الاستراتيجي زاي (تهيئة البيئة المواتية للأسواق من أجل تحسين سُبل المعيشة والتنمية الريفية). ويلخص الجدول الوارد أدناه النتائج التنظيمية ونتائج الوحدات للفترة 2010–2013 حسب الوحدة القيادية.

الجدول الثالث – 2: النتائج التنظيمية ونتائج الوحدات المحددة للفترة 2010–2013

الوحدة القيادية	النتائج التنظيمية ونتائج الوحدات
شعبة المناخ والطاقة والحيازة	F0412: إعداد مسودة خطوط توجيهية طوعية بشأن الحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي وتفاعلها مع الموارد الطبيعية الأخرى.
	F0413: إعداد أدوات ومنهجيات لبناء القدرة في مجال إدارة حيازة الموارد الطبيعية.
	F0414: إقامة شراكات وتحالفات لتحفيز نشر واستخدام المعلومات المتعلقة بالحيازة الآمنة والمتكافئة للأراضي وتفاعلها مع الموارد الطبيعية الأخرى.
	G0208: زيادة إدماج قضايا الحيازة والوصول إلى الأراضي ضمن السياسات والبرامج والشراكات الزراعية والخاصة بالتنمية الريفية في سياق العمالة الريفية وتنويع مصادر الدخل.
	L03G112: دعم المشورة على صعيد السياسات والمشورة التقنية بما في ذلك من أجل تعبئة الموارد لبرامج الاستثمار ومشاريع حيازة الأراضي وإدارتها.
شعبة الأراضي والمياه	F04G204: دعم حيازة الأراضي وإدارة الأراضي

[15] تتجسّد في خطة العمل الفورية (IPA) للفترة 2009–2013.

[16] انظر، على سبيل المثال، "استراتيجية منظمة الأغذية والزراعة للحراجة والغابات" المتاحة على الإنترنت على الموقع http://www.fao.org/docrep/012/al043e/al043e00.pdf؛ وتعد حاليا لجنة توجيهية مشتركة بين الشُعب يقودها نائب مدير عام منظمة الأغذية والزراعة لشؤون المعرفة خطة لأول استراتيجية على الإطلاق لعمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال التغذية. وأعدت أيضا عدة مكاتب ميدانية خططا استراتيجية للمساعدة على تحديد أولويات عملها الإقليمي أو الإقليمي الفرعي.

الوحدة القيادية	النتائج التنظيمية ونتائج الوحدات
شعبة مركز الاستثمار	F04G108: تقديم المشورة على صعيد السياسات والدعم التقني للاستثمارات في حيازة الأراضي وإدارتها من أجل الزراعة المستدامة والتنمية الريفية
شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل	F04G110: تنفيذ الاستجابة في حالات الطوارئ دعما للوصول إلى الأراضي وحيازتها وإدارتها المستدامة
المكتب الإقليمي لأوروبا ووسط آسيا	F04E103: إعداد أدوات ومنهجيات لبناء القدرة في مجال توحيد الأراضي وحيازة الأراضي في الإقليم الأوروبي

المصدر: فريق التقييم مزودا بمعلومات من نظام تخطيط البرامج وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم

71- ولم ينطو التحول إلى الإطار التخطيطي الجديد على أي إعادة توجيه رئيسية في الموضوع أو أساليب العمل، وإن كان التشديد انتقل وفقا لتغيُّر اهتمامات الدول الأعضاء وطلباتها، التي يجري تقديمها مباشرةً إلى منظمة الأغذية والزراعة (ومن ذلك مثلاً طلبات مشاريع التعاون التقني[17]) أو عن طريق منتديات أخرى (ومن ذلك مثلا لجنة الزراعة، ولجنة الأمن الغذائي[18]؛ والمؤتمرات الإقليمية[19]، وغيرها). وفي حقيقة الأمر، لقيت بعض مجالات العمل اهتماما متزايدا، لا سيما تلك المتعلقة بإعداد الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى (VGs)، وأنشطة توحيد الأراضي وإصلاح حيازتها في أقاليم محددة (من قبيل أوروبا). وعلى الرغم من وجود تركيز أقوى أثناء تلك الفترة على العمل المتعلق بالموارد الطبيعية الأخرى في مجال الحيازة والحقوق والوصول (لا سيما في سياق الخطوط التوجيهية الطوعية، وقبل ذلك مبادرة التمكين القانوني للفقراء)، لم تحدد من أجل الفترة 2010–2011 أي نتائج تنظيمية و/أو نتائج وحدات تتناول قضايا محددة في مجال الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالمياه أو الغابات أو الحياة البرية أو مصايد الأسماك.[20]

[17] نُفذت أثناء الفترة المستعرضة مشاريع لبرنامج التعاون التقني (TCP) (بما في ذلك مرفق برنامج التعاون التقني) بشأن حيازة الأراضي.

[18] قُدم بيان بشأن الخطوط التوجيهية الطوعية إلى لجنة الزراعة في عام 2007. واختارت لجنة الأمن الغذائي العالمي بعد إصلاحها حيازة الأراضي كنشاط أساسي إلى جانب الارتفاع الحاد في أسعار الأغذية؛ انظر http://www.fao.org/cfs/cfs-home/en/.

[19] دعا مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة الإقليمي لأفريقيا (2006) ومؤتمر منظمة الأغذية والزراعة الإقليمي لأوروبا (2006، و 2008، و 2010) إلى تقديم الدعم بشأن قضايا سياسات الأراضي وحيازتها؛ انظر http://www.fao.org/docrep/meeting/011/j8238e/j8238e.htm#Agrarian و http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k8421e.pdf.

[20] قد تُحدد في الفترة 2012–2013 نتيجة من نتائج الوحدات تتناول تحديدا قضايا الحيازة الحرجية.

الموارد المالية المخصصة للعمل المعياري

72- لقد عكست موارد البرنامج العادي (RP) للعمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول التغيُّرات التي طرأت على الميزانية الإجمالية لمنظمة الأغذية والزراعة، مع حدوث تغيُّرات حقيقية هامشية خلال الفترة منذ عام 2006. وكما هو موصوف أعلاه، خُصصت تحديدا موارد البرنامج العادي للعمل المعياري لفريق حيازة الأراضي المتعلق بالأراضي في مجال الحيازة والحقوق والوصول، والعمل المعياري لشعبة الأراضي والمياه المتعلق بالأراضي في ذلك المجال في الآونة الأخيرة. ويبين الجدول الوارد أدناه بيانات التمويل من البرنامج العادي للفترة 2006–2011.

الجدول الثالث – 3: موارد البرنامج العادي المخصصة للعمل المعياري المتعلق بحيازة الأراضي (بآلاف الدولارات الأمريكية)

السنة	البرنامج العادي			
	الميزانية – لتكاليف الموظفين	الميزانية – لغير تكاليف الموظفين	مجموع الميزانية	ومنها الدخل
2006	1,030	378	1,408	87.5
2007	1,029	337	1,366	87.5
2008	1,319	395	1,714	87.5
2009	1,319	394	1,713	87.5
2010	1,138	384	1,522	115
2011	1,625*	148*	1,773*	104

* *بما في ذلك المخصص المالي لشعبة الأراضي والمياه من أجل F04، لدعم حيازة الأراضي وإدارة الأراضي.*

المصدر: فريق التقييم مزودا بمعلومات من الإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة ونظام تخطيط البرامج وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم.

73- ويلاحظ فريق التقييم أن الموارد من غير الموظفين تُعتبر منخفضة حسب مستويات منظمة الأغذية والزراعة (حوالي 20 في المائة مقابل متوسط على صعيد المنظمة قدره 33 في المائة)، وكانت ستصبح أقل حتى من ذلك إذا كان فريق حيازة الأراضي قد فشل في بلوغ أهداف "الدخل" المتعلقة به. ومن الناحية الأخرى، نجح الفريق في جمع ما يربو على 10 ملايين دولار أمريكي من الأموال التكميلية من مصادر خارجة عن الميزانية[21] من أجل العمل المعياري [22].

[21] تشمل الأموال الخارجة عن الميزانية طائفة متنوعة من أدوات التمويل، تتدرج من اتفاقات الشراكة الكبيرة النطاق (من قبيل برنامج الشراكة بين منظمة الأغذية والزراعة والنرويج أو البرنامج المشترك بين الأمم المتحدة وإسبانيا) إلى مشاريع التعاون الحكومية (GCPs)، وحسابات الأمانة الأحادية (UTFs)، ومشاريع عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل(OSROs).

[22] جرى أيضا تنفيذ إنشاء حساب أمانة متعدد الأطراف (بقيمة قدرها 1,7 مليون دولار أمريكي) دعما للمؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية أثناء الفترة المستعرضة. وبالنظر إلى أن هذا الحساب كان المقصود به تغطية المصروفات المتعلقة بذلك المؤتمر فإنه يجري تناوله في قسم التقرير المتعلق بحلقات العمل ,والأحداث.

الجدول الثالث – 4: الموارد الخارجة عن الميزانية للعمل المعياري في مجال حيازة الأراضي

رمز المشروع والجهة المانحة له	العنوان	الميزانية (بالدولارات الأمريكية)	الفترة
GCP/GLO/164/FIN (فنلندا)	الحوكمة الرشيدة في مجال حيازة الأراضي وإدارتها	115,000	15/5/06 – 14/4/07
FNOP/INT/108/NOR (النرويج)	اتفاق تعاون برنامجي – التمكين القانوني للفقراء	2,115,000	26/4/06 – 31/3/08
FNOP/INT/110/NOR (النرويج)	اتفاق تعاون برنامجي – التمكين القانوني للفقراء	704,666	1/7/08 – 31/12/08
GCP/GLO/273/IFA (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية)	دعم الحوار الإقليمي في صياغة خطوط توجيهية طوعية للحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى	200,000	1/10/09 – 31/12/10
GCP/GLO/255/GER (ألمانيا)	دعم صياغة خطوط توجيهية طوعية لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن الحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى	2,750,000	1/1/10 – 30/6/12
GCP/GLO/255/IFA (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية)	دعم صياغة خطوط توجيهية طوعية لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن الحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى	1,364,000	1/5/10 – 30/4/13
GCP/GLO/282/MUL (فنلندا)	دعم إعداد وتجريب هيكل سجل للأراضي المسوحة وللتسجيل مفتوحي المصادر (OSCAR)	2,944,724	1/1/10 – 31/12/13
GCP/GLO/255/SWI (سويسرا)	لدعم صياغة خطوط توجيهية طوعية لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن الحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى	300,164	5/1/11 – 30/6/12
	المجموع	**10,493,554**	

المصدر: نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية.

74- أما موارد البرنامج العادي المخصصة للعمل المعياري في مجال الحيازة والحقوق والوصول بشأن الموارد الطبيعية الأخرى فقد كانت "نوعية" فقط (وقت الموظفين). فالعمل المعياري في مجال الحيازة والحقوق والوصول بشأن المياه والغابات والحياة البرية ومصايد الأسماك كان ممولا بالكامل من مساهمات خارجة عن الميزانية بما في ذلك مساهمات من المشاريع المذكورة أعلاه. فعلى سبيل المثال، خُصص مبلغ قدره نحو 300 000 دولار أمريكي من حسابات أمانة الخطوط التوجيهية الطوعية من أجل الأدلة الإرشادية التنفيذية المتعلقة بالمياه والغابات ومصايد الأسماك. وقبل ذلك كان مبلغ قدره نحو 840 000 دولار أمريكي مخصصا لشعبة الاقتصاديات والسياسات والمنتجات الحرجية وشعبة مصايد واقتصاديات مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية ودائرة قوانين التنمية وشعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية من مبادرة التمكين القانوني للفقراء (LEP) من أجل العمل المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول.

الموارد المالية المخصصة للمشاريع الميدانية

75- أثناء الفترة المستعرضة نفّذت منظمة الأغذية والزراعة 42 مشروعا ميدانيا (بقيمة قدرها 36,4 مليون دولار) تناولت حصريا قضايا متعلقة بالحيازة والحقوق والوصول (الملحق 2). وكانت ثلاث وحدات نشطة بوجه خاص كوحدات تقنية قيادية (LTUs)، هي: فريق حيازة الأراضي (LTT)، وشعبة الأراضي والمياه (NRL)، ودائرة قوانين التنمية (LEGN). وكانت غالبية المشاريع هي برامج للتعاون التقني (24 برنامجا)، تليها البرامج التعاونية الحكومية (10 برامج)، ثم برامج الأمم المتحدة المشتركة (4 برامج)، وحسابات الأمانة الأحادية (حسابان) ومشاريع عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل (مشروعان). وكان تمويل المشاريع الميدانية في مجال الحيازة والحقوق والوصول خارجيا إلى حد كبير بحيث استثمر شركاء الموارد 21.8 مليون دولار أمريكي من خلال البرامج التعاونية الحكومية، و 3 ملايين دولار أمريكي من خلال برنامج الأمم المتحدة المشترك، ومليوني دولار أمريكي من خلال مشاريع عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، واستثمرت البلدان الأعضاء ذاتها 4 ملايين دولار أمريكي من خلال ترتيبات حسابات الأمانة الأحادية. وساهمت منظمة الأغذية والزراعة بمبلغ قدره 5,4 ملايين دولار أمريكي من برنامج التعاون التقني. ويمكن الاطلاع أدناه على التوزيع الإقليمي للمشاريع.

الجدول الثالث – 5: المشاريع الميدانية حسب الإقليم والنوع، 2006–2011

الإقليم	برنامج تعاوني حكومي	مشروع عمليات طوارئ وإعادة تأهيل	برنامج تعاون تقني	برنامج أمم متحدة مشترك	حساب أمانة أحادي	المجموع
أفريقيا	5	1	6	2	1	15
آسيا والمحيط الهادئ	2	1	3	1	0	7
أوروبا	0	0	8	0	0	8
عالمياً	2	0	1	0	0	3
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	1	0	6	1	1	9
المجموع الكلي	10	2	24	4	2	42

المصدر: نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية

76- ويلاحظ فريق التقييم أن منظمة الأغذية والزراعة نفّذت مشاريع أخرى كثيرة غير تلك المدرجة أعلاه انطوت على عمل متعلق بالحيازة والحقوق والوصول، حتى عندما لا يكون معترفا بذلك دائما أو حتى إذا لم يكن ذلك واضحا من عناوين تلك المشاريع. فقد أظهر استعراض أجراه فريق التقييم لجميع مشاريع منظمة الأغذية والزراعة غير المتعلقة بحالات الطوارئ بميزانيات تجاوزت مليوني دولار أمريكي وُوفق عليها منذ عام 2006

أن نحو 19 في المائة من هذه المشاريع تضمنت عناصر الحيازة والحقوق والوصول إما كأنشطة للمشاريع أو كمعوقات كان من اللازم التغلب عليها. ومن هذه النسبة البالغة 19 في المائة حدد موظفو المنظمة أن الربع فقط من تلك المشاريع كان يتعلق بالحيازة والحقوق والوصول. ويرد مزيد من المناقشة لهذه المسألة في القسم السادس تحت عنوان 'عناصر الحيازة والحقوق والوصول في المشاريع غير المتعلقة بذلك'.

الموارد البشرية المخصصة للعمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول

77- يوجد في إطار فريق حيازة الأراضي معظم الوظائف الفنية التي تتعامل مع القضايا المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول. فملاك الوظائف في ذلك الفريق الممولة من البرنامج العادي حاليا (أغسطس/آب 2011) يتكون من موظف رئيسي (د–1) وأربعة وظائف تقنية. وعلاوة على ذلك، أنشئت ست وظائف محددة الأجل باستخدام تمويل خارج عن الميزانية. وهي تشمل موظفا فنيا معاوناً، وثلاثة موظفين تقنيين يعملون في المشاريع المعيارية (اثنان منهم من أجل الخطوط التوجيهية الطوعية وواحد من أجل مشروع حلول من أجل الإدارة المفتوحة للأراضي وموظفين تقنيين يعملان في مشاريع الاستثمار (تموَّل تكاليفهما من البرنامج التعاوني بين منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي). وأتيحت أيضا استشارات متعددة. وقد كان مجموع عدد الموظفين الذين يعملون في مجال حيازة الأراضي على أساس التفرغ أو على أساس عدم التفرغ في إطار شعبة المناخ والطاقة والحيازة وشعبة الأراضي والمياه وشعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية ودائرة قوانين التنمية مستقراً نسبياً، بل إنه زاد مؤخرا مقارنةً بعام 2006. وكان التغيُّر الرئيسي هو الموقع (إذ كانوا متمركزين إلى حد كبير في المقر الرئيسي) ومصدر تمويل الوظائف الجديدة (فمعظمها كانت وظائف خارجة عن الميزانية).

الجدول الثالث – 6: الوظائف الفنية في منظمة الأغذية والزراعة المخصصة للعمل المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول (من جميع مصادر التمويل)

السنة	فريق حيازة الأراضي		شعبة الأراضي والمياه		دائرة قوانين التنمية		شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية		إقليمية/إقليمية فرعية		المجموع	
	البرنامج العادي	خارجة عن الميزانية	البرنامج العادي	خارجة عن الميزانية	البرنامج العادي*	خارجة عن الميزانية	البرنامج العادي		البرنامج العادي	خارجة عن الميزانية	البرنامج العادي*	خارجة عن الميزانية
2006	6	0	0	0	0.5	1	0.5	1	3	0	2	9
2007	6	0	0	0	0.5	1	0.5	1	1	0	2	7
2008	6	1	0	0	0.5	1	0.5	0	1	0	2	7
2009	6	2	0	0	0.5	1	0.5	0	1	0	3	7
2010	5	6	1	0	0.5	1	0.5	0	1	0	7	7

* *بما يشمل الموظفين الذين يعملون في القضايا المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول على أساس عدم التفرغ.*

المصدر: فريق التقييم مزودا بمعلومات من الإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة ونظام تخطيط البرامج وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم

78- وتوجد داخل المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية[23] عشر وظائف لموظفين معنيين بالأراضي والمياه. بيد أن ما من وظيفة منها تتعامل تحديدا مع المسائل المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول.[24] ونتيجة لذلك فإن معظم العمل المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول يجري تناوله من المقر الرئيسي في روما، باستثناء المكتب الإقليمي لأوروبا ووسط آسيا، الذي يوجد فيه موظف واحد مختص بحيازة الأراضي، والمكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي الذي قام مؤخرا بتوظيف أخصائي في حيازة الموارد الطبيعية. ولا توجد أيضا لدى الوحدات التقنية التي تتعامل مع قضايا مصايد الأسماك والغابات والحياة البرية والمياه وظائف محددة من أجل الحيازة والحقوق والوصول (وإن كان بعض الأخصائيين الإقليميين من قبيل الأخصائيين في الغابات والحياة البرية الموجودين في المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ والمكتب الإقليمي لأفريقيا قد نظروا في قضايا متعلقة بالحيازة والحقوق والوصول في البرامج الميدانية الإقليمية الخاصة بهم). وفي حالة مصايد الأسماك يقدم موظفان تقنيان مدخلات نوعية بشأن قضايا الحيازة والحقوق والوصول. أما في مجال الغابات فيوجد ثلاثة موظفين تقنيين يتعاملون مع قضايا الحيازة والحقوق والوصول في المقر الرئيسي وإن يكن على أساس عدم التفرغ فقط. وفي الماضي، جرى توظيف استشاري يعمل على أساس التفرغ بشأن القضايا المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول وذلك باستخدام الموارد الخارجة عن الميزانية. ومن المتوقع الآن أن تُنشأ في عام 2013 وظيفة من أجل "أخصائي في حيازة الغابات" لمتابعة تنفيذ الأدلة الإرشادية التنفيذية المتعلقة بالغابات من أجل الخطوط التوجيهية الطوعية. وفي حالة المياه يقدم موظفان تقنيان مدخلات مخصوصة. ومن المتوقع أن تُملأ أثناء عام 2011 وظيفة شاغرة بشأن "المياه والمؤسسات"، مما سيعزز في نهاية المطاف قدرة منظمة الأغذية والزراعة على التعامل مع قضايا الحقوق المتعلقة بالمياه في سياق مشاريع الري.

الشراكات والتحالفات

79- تتعاون منظمة الأغذية والزراعة، لكي تفي بولايتها، مع طائفة واسعة من الشركاء، من بينهم منظمات الأمم المتحدة الأخرى، والشركاء في الموارد، والمنظمات الحكومية الدولية، ومنظمات المجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية، ومراكز البحوث (انظر الجدول الثالث – 7 أدناه للاطلاع على أمثلة). وعن طريق هذه الشراكات تضع منظمة الأغذية والزراعة قواعد ومعايير دولية، وتنشئ قواعد بيانات وموارد معلومات، وتنفّذ مشاريع ميدانية وتقدم لها الخدمات التقنية، وغير ذلك. وعدة من هذه الشراكات (من قبيل شراكتها مع البنك الدولي، وموئل الأمم المتحدة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية) هي شراكات طويلة الأمد وتُعتبر تحالفات أساسية لتحقيق مخرجات معيارية متعددة (من قبيل الخطوط التوجيهية الطوعية). وتُناقش أنشطة مشتركة

[23] هذه المكاتب هي جميع المكاتب الإقليمية الخمسة إلى جانب المكاتب الإقليمية الفرعية لأمريكا الوسطى، والبحر الكاريبي، والشرق الأدنى، وأفريقيا الجنوبية، وشرق أفريقيا.

[24] في عام 2011 أنشئت ومُلئت وظيفة في المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي تحمل مسمى "موظف حيازة الأراضي والموارد الطبيعية". وما زالت وظيفة في المكتب الإقليمي للشرق الأدنى وشمال أفريقيا أنشئت في عام 2010 وتحمل مسمى "موظف إدارة الأراضي وحيازتها" شاغرة.

مختارة في أقسام هذا التقرير ذات الصلة. ويتضمن الملحق 3 تحليلا لتصورات شراكات منظمة الأغذية والزراعة مع أصحاب المصلحة الخارجيين في المسائل المتعلقة بحيازة الموارد الطبيعية والحقوق المتعلقة بها والوصول إليها.

الجدول الثالث – 7: أمثلة للشراكات الأساسية[25]

منظمات الأمم المتحدة	الشركاء في الموارد	المنظمات الحكومية الدولية	منظمات المجتمع المدني	الأوساط الأكاديمية ومراكز البحوث
موئل الأمم المتحدة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا لجنة الأمم المتحدة المعنية بالمياه برنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها	البنك الدولي الاتحاد الأوروبي ألمانيا سويسرا فنلندا هولندا النرويج المملكة المتحدة	مفوضية الاتحاد الأفريقي	الائتلاف الدولي للأراضي الشبكة الدولية للمعلومات والعمل بشأن أولوية الغذاء لجنة التخطيط الدولية للسيادة الغذائية منظمة أوكسفام الدولية اتحاد المساحين الصندوق العالمي لحفظ الطبيعة	المعهد الدولي للبيئة والتنمية المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية مركز البحوث الحرجية الدولية المعهد الدولي لإدارة المياه

رابعا – قطاع الأراضي: تقييم الأداء في الفترة 2006–2010

80– يتعلق هذا القسم من التقرير في المقام الأول بتقييم الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة للحيازة والحقوق والوصول في قطاع الأراضي، وهو ينقسم للأغراض الوصفية إلى أنشطة معيارية وأنشطة تنفيذية. وكما هو مفسَّر في الإطار الرابع – 1، فإن التقسيم إلى عمل معياري وبرامج تعاون تقني للمنظمة هو تقسيم غير مرضٍ إلى حد ما. وتبذل الدراسة جهودا في استخدام هذا التصنيف لاستكشاف العلاقة بين ما يجري القيام به في المجال المعياري لإنتاج سلع عامة عالمية لدعم الحيازة والحقوق والوصول، وما يجري القيام به لكفالة إمكانية الوصول إليها من قِبَل أولئك الذين يحتاجون إليها.

[25] انظر الملحق 5، تجميع فوقي للتقييمات السابقة، للاطلاع على قائمة أكثر تفصيلا للشركاء (الفقرات 57–61).

الإطار الرابع – 1: أنشطة منظمة الأغذية والزراعة المعيارية والتنفيذية

ترابط الأنشطة المعيارية والتنفيذية: *من المصطنع إلى حد كبير دراسة دور منظمة الأغذية والزراعة المعياري بمعزل عن أنشطتها التنفيذية. فهاتان المجموعتان من الأنشطة ليستا مترابطتين إلى حد كبير فحسب بل تعزز كل منهما الأخرى أيضا: فنوعية أنشطة المنظمة في الميدان تكفلها تغذية متواصلة مستمدة من موارد المنظمة المعيارية. كذلك فإن عمل المنظمة المعياري تعززه باستمرار الدروس المستفادة في الميدان. بل إن هذا المزيج من الأنشطة المعيارية والتنفيذية وكذلك القدرة على تجاوز الانقسام الناجم عن ذلك في كثير من برامجها هما اللذان يمنحان منظمة الأغذية والزراعة مزاياها النسبية ويفسران "القيمة المضافة" الفريدة التي تستطيع أن تقدمها للدول الأعضاء.*

الغرض من المخرجات المعيارية: *استخدامها كأدلة أو مراجع علمية أو تقنية للتطبيقات العالمية/الكونية؛ ولاستخدامها من جانب منظمة الأغذية والزراعة، والدول الأعضاء، والمجتمع الدولي في وضع معايير وأساليب مشتركة؛ ولتوفير مدخلات لإعداد قواعد معيارية ومعايير ونُهج ومنهجيات أو أنشطة مماثلة للبرنامج العادي.*

المصدر: http://www.fao.org/docrep/W8462E/w8462e07.htm.

81- ولوصف وتقييم أنشطة منظمة الأغذية والزراعة المعيارية خلال فترة السنوات الخمس 2006–2010 ثمة ثلاثة نُهج ممكنة:

- عن طريق التحليل الزمني، بحيث تجري دراسة الإنجازات في إطار كل فترة سنتين (2006–2007، 2008–2009، 2010–2011) مقابل مخرجات فترة السنتين المقترحة في برنامج العمل والميزانية؛ أو
- عن طريق دراسة المجالات المواضيعية التي عمل فيها فريق حيازة الأراضي (تحسين حوكمة الحيازة، وتحسين الوصول إلى الأراضي عن طريق إعادة توزيعها، وتحسين الوصول إلى الأراضي عن طريق الاستئجار، وغير ذلك) كما هي مبيّنة، مثلا من قِبَل فريق حيازة الأراضي (منظمة الأغذية والزراعة 2010 أ) ومدرجة تحت مساهماته الإحدى عشرة في تحسين الوصول إلى الأراضي منذ عام 1994؛ أو
- عن طريق الرجوع إلى مخرجات الأنشطة المعيارية والتنفيذية خلال السنوات الخمس المستعرضة.

82- والنهج الثالث هو المعتمد، وهو نهج وصف المخرجات، مع السعي إلى تقييم مساهمتها في البرنامج الإجمالي لفريق حيازة الأراضي وتحقيق الأهداف العالمية الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة ولأعضائها. ومن المعترف به عند اعتماد هذا النهج أن مخرجات معيارية شتى هي ببساطة مكونات برنامج أكبر نطاقا، يجب تقييمه بدوره ككل. وعلاوة على ذلك، يجب عند إجراء مثل هذا التقييم على مدى فترة التقييم البالغة خمس سنوات الحرص على عدم إصدار أحكام بشأن نواتج مشاريع جارية، ومن ذلك على سبيل المثال العمل المتعلق بالخطوط التوجيهية الطوعية أو استجابة المنظمة لعمليات الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير

(LSLAs)، والإثنتان لم توضعا بعد موضع التنفيذ. وهذه الأنشطة الجارية تُستعرض في القسم الخامس من هذا التقرير تحت عنوان 'المواضيع والمجالات البرنامجية الأساسية الشاملة للقطاعات'.

العمل المعياري لفريق حيازة الأراضي

83- يتضمن هذا القسم مطبوعات فريق حيازة الأراضي ومؤتمراته وحلقات عمله. وهو يغطي أيضا المشاريع التقنية من قبيل مشروع حلول من أجل الإدارة المفتوحة للأراضي(SOLA). ويمكن الاطلاع على القائمة الكاملة للمخرجات المعيارية في الملحق 7.

المطبوعات

84- إن معظم مطبوعات منظمة الأغذية والزراعة بشأن حيازة الأراضي ينطبق عليها توصيف المخرجات المعيارية المحدد في الإطار الرابع – 1. وتتضمن الفئة المعيارية العمل التحقيقي الذي يجري القيام به بهدف وضع قواعد.

85- ومن بين سلاسل المطبوعات المتعددة المنشورة على الموقع الشبكي لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن حيازة الأراضي تُعتبر الأقدم هي مجلة 'إصلاح الأراضي، والتوطين في الأراضي، والتعاونيات'، التي ترجع تاريخياً إلى ما يقرب من 50 عاما، ما زال من الممكن الاطلاع على 20 عاما منها عن طريق 'موارد معلومات' حيازة الأراضي. وأثناء الفترة التي يشملها التقييم (2006–2010)، نُشرت ستة أعداد، كان كل منها مخصصاً لجوانب حيازة الأراضي، مع إيراد إشارة ضئيلة إلى 'التوطين في الأراضي' أو 'التعاونيات'. وكان للمجلة، المسماة تسمية تنطوي على مفارقة تاريخية، شكل عتيق نوعا ما أيضا وحلت محلها في عام 2010 'مجلة حيازة الأراضي'، الموجهة إلى قراء في القطاعين العام والخاص. وعند الإعلان عن المجلة الجديدة كان فريق حيازة الأراضي يأمل في أن تتمكن من اجتذاب مقالات عالية الجودة وذات وجهة عملية فضلا عن مساهمات أكاديمية ذات صلة، وأن يكون هناك اتصال بينها والمهنيين العالميين الذين يعملون بشأن مسائل الحيازة والحقوق والوصول.[26]

86- وتوصف مجموعة مطبوعات 'دراسات حيازة الأراضي' بأنها 'بيانات مقتضبة عن موضوع حيازة الأراضي الذي كثيرا ما يكون معقداً ومثيرا للجدل، وبخاصة من حيث علاقته بالأمن الغذائي، والتخفيف من وطأة الفقر، والتنمية الريفية'. والمجموعة موجهة إلى الأخصائيين الذين يعملون في مجال حيازة الأراضي وإدارة الأراضي. وقد صدر منذ عام 1995 ما مجموعه عشرة 'أعداد'. وقد صدر اثنان منها في غضون الفترة التي يشملها هذا التقييم، هما: العدد 10، 'الاستيلاء الإجباري على الأراضي والتعويض عنه'، وهو دليل إرشادي جيد الإعداد والصياغة أعده فريق متميز، يضم ثلاثة محامين معروفين دوليا ولديهم خبرة عملية في

[26] وقت إعداد هذا التقرير كان قد صدر عددان اثنان فقط ومن ثم فإن أي تقييم كان من شأنه أن يكون سابقا لأوانه.

صياغة التشريعات المتعلقة بالأراضي؛ والعدد 9، 'الحوكمة الرشيدة في مجال حيازة الأراضي وإدارتها'، الذي يتضمن بعض الحقائق المقنعة بشأن تجاوزات أجهزة إدارة الأراضي العامة. وهو يبشّر بأن يكون مفيدا لتدريب مديري الأراضي أثناء عملهم.

87- والمنظمات غير الحكومية هي الفئة التي تستهدفها 'ملاحظات بشأن حيازة الأراضي'، وهي سلسلة بدأت في يناير/ كانون الثاني 2004 بمطبوع يحمل عنوان 'استئجار الأراضي الزراعية' وتلاه مطبوع آخر صدر في يناير/كانون الثاني 2006 بعنوان 'تحسين المساواة بين الجنسين في الحصول على الأراضي'. وكلاهما متاح باللغات الإنكليزية والفرنسية والإسبانية والعربية وصدر في طبعات متعددة. وكلاهما يتسمان بجودة إعدادهما وصياغتهما ويستفيدان من الأعداد المماثلة في سلسلة 'دراسات حيازة الأراضي' الأم، ولكن لم يصدر حتى الآن سوى اثنين، مما يثير تساؤلا عن سبب تلك القلة بينما يجب أن تكون التكاليف الهامشية لإصدار هذه الموجزات منخفضا نسبيا. وسيكون أمرا جيدا في حقيقة الأمر أن نرى دراسات أخرى بشأن حيازة الأراضي من قبيل العدد 10 'الاستيلاء الإجباري على الأراضي والتعويض عنه' بصيغة مختصرة في سلسلة 'ملاحظات بشأن حيازة الأراضي'.

88- وتقدم 'سلسلة سياسات حيازة الأراضي' معلومات لواضعي السياسات ومستشاريهم بشأن جوانب حيازة الأراضي وتتضمن توصيات هامة على صعيد السياسات بشأن الموضوع المعني. وحتى الآن، صدر عددان اثنان، هما العدد 1، وعنوانه 'بيانات الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي وحيازة الأراضي في وسط وشرق أوروبا' الصادر عام 2006، والعدد 2 وعنوانه 'الفرص المتاحة لتعميم توحيد الأراضي في برامج الاتحاد الأوروبي للتنمية الريفية'، وكلاهما مثال جيد لعمل منظمة الأغذية والزراعة المعياري المعزز بواسطة الدروس المستفادة في الميدان، حتى وإن كانت جاذبيتهما تقتصر على البلدان التي تنضم إلى الاتحاد الأوروبي.

89- وتقدم 'الأدلة الإرشادية لحيازة الأراضي' 'إرشادات مفصلة ومواد تقنية بشأن حيازة الأراضي لدعم التنفيذ والتدريب على الصعيد الميداني...'. ويقدم العدد 1، وعنوانه 'الدليل الإرشادي لعمليات المشاريع التجريبية لتوحيد الأراضي في وسط وشرق أوروبا'، معلومات عملية ذات صلة بتصميم المشاريع التجريبية لتوحيد الأراضي في وسط وشرق أوروبا ويكمِّل مطبوعات أخرى بشأن هذا الموضوع صادرة عن فريق حيازة الأراضي. وكان إعداد الدليل الإرشادي الثاني، وهو رقم 2 وعنوانه 'الإدارة البديلة لنزاعات حيازة الأراضي'، مرتبطا ارتباطا وثيقا ببرنامج دعم سبل المعيشة وأُعد بالتعاون مع الائتلاف الدولي للأراضي (ILC)، بالاستفادة من خبرة من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية. أما الدليل الإرشادي الثالث، وعنوانه 'تقييم قضايا حيازة الأراضي في إدارة مخاطر الكوارث والاستجابة لها'، فقد صدر في عام 2011 وهو نتاج تعاون بين منظمة الأغذية والزراعة وموئل الأمم المتحدة ومجموعة الفريق العامل التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالإنعاش المبكر (CWGER). وهو مصمَّم من أجل تدريب الموظفين العاملين في مجال الاستجابة لحالات الطوارئ التي تنشأ نتيجة للكوارث الطبيعية وتتزايد وتيرتها وشدتها نتيجة لتغيُّر المناخ. والمقصود به هو استخدامه في التدريب الجماعي أو 'كأداة للتدريب الذاتي سهلة الاستخدام'. ويرمي الدليل إلى إيجاد فهم

مشترك للكيفية التي يمكن بها أن يحدث خلل في الترتيبات المتعلقة بحيازة الأراضي نتيجة للكوارث وسبب أهمية فهم قضايا حيازة الأراضي ذات الصلة وأهمية وجود حوكمة فعالة للأراضي. وهو مقسّم تقسيما ملائما إلى خمس وحدات ويمثّل بلا ريب عملا فذاً.

90- ومنذ عام 2008 أشرف فريق حيازة الأراضي على إعداد 20 من 'ورقات العمل بشأن حيازة الأراضي'. وقد أُعدت أول اثنتين منها بالتعاون مع المعهد الدولي للبيئة والتنمية (IIED) من أجل 'المؤتمر الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي العالمي: تحديات تغيُّر المناخ والطاقة الحيوية'. وقد بحثتا انعكاسات التوسع في إنتاج الوقود الحيوي وتغيُّر المناخ بالنسبة لحيازة الأراضي والسياسة المتعلقة بالأراضي. وتشكل ورقات العمل التي تحمل الأرقام 3 حتى 18 موجزات للسياسات من أجل إعداد 'الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة الرشيدة للحيازة'. وهي إما تركز على قضايا حوكمة الأراضي والموارد الطبيعية داخل أقاليم محددة، أو على قضايا عامة (من قبيل حقوق المرأة بشأن الأراضي، أو الحقوق المشاعية في أفريقيا، أو حقوق الملكية المشتركة في آسيا). وثمة ورقة عمل أيضا بشأن منظورات المجتمع المدني فيما يتعلق بالحوكمة الرشيدة في مجال حيازة الأراضي والموارد الطبيعية أعدتها منظمات المجتمع المدني. وتوفر ورقات أخرى إرشادا بشأن الأبعاد المؤسساتية والقانونية الدولية للخطوط التوجيهية الطوعية. وتستفيد هذه الورقات جميعها من مؤلفات دولية مستفيضة. ومن بين المؤلفين أكاديميون، واستشاريون دوليون لمنظمة الأغذية والزراعة، وموظفون من فريق حيازة الأراضي وأيضا من إدارات أخرى ومن العمليات الميدانية. وبهذه الطريقة تصب المعلومات المستمدة من الأنشطة التنفيذية في العملية المعيارية. وأُعدت الورقة رقم 11، وعنوانها 'نحو حوكمة محسّنة للأراضي'، بالتعاون مع موئل الأمم المتحدة. ولا تصدر غالبية الورقات إلا باللغة الإنكليزية، بينما تصدر قلة فقط باللغة الفرنسية أو باللغتين الإسبانية والإنكليزية. ومن بين القرّاء المقصودين القائمون بصياغة الخطوط التوجيهية الطوعية، والمندوبون الذين يحضرون حلقات العمل التشاورية، والمشاركون في التشاور الإلكتروني.

91- ويضم الموقع الشبكي لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن حيازة الأراضي أيضا صفحة شبكية بعنوان 'وثائق متنوعة بشأن حيازة الأراضي'. وقد صدر ثماني وثائق منها في السنوات الخمس الأخيرة وهي نتاج تعاون مع وكالات أخرى. وأحدث اثنتين منها، وآخرهما عبارة عن موجز للعدد السابق، معنيتان بمعالجة قضايا حيازة الأراضي في حالات الطوارئ الناجمة عن الكوارث الطبيعية في موزامبيق وإكوادور وهندوراس وإندونيسيا والفلبين وبنغلاديش، وقد اشترك في إصدارهما كل من منظمة الأغذية والزراعة وموئل الأمم المتحدة ومجموعة الفريق العامل المشتركة بين الوكالات والمعنية بالإنعاش المبكر. والانعكاسات الأطول أجلا في حالات الطوارئ على الأراضي والملكية هي موضوع 'كتيِّب عن إسكان اللاجئين والأشخاص المشردين وإعادة ممتلكاتهم؛ تنفيذ مبادئ بينهيرو'، أعدته منظمة الأغذية والزراعة، ومركز رصد التشرد الداخلي التابع للمجلس النرويجي للاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وموئل الأمم المتحدة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ومن بين ما يسمى مجموعة 'متنوعة' 'مرجع القضايا الجنسانية في مجال الزراعة' الهام، وهو مشروع مشترك للبنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة (شُعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية) والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، إلى جانب

دراستين معروفتين جيدا أجراهما المعهد الدولي للبيئة والتنمية ونُشرتا بالاشتراك مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بشأن قضية الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير. وبالنظر إلى أهمية هذه المطبوعات، ربما كان من الأنسب إعادة تسمية هذه المجموعة، بحيث يصبح اسمها 'العمل التعاوني الهام'.

92- **تحليل التنويهات:** أُجري ذلك التحليل فيما يتعلق بنخبة من المطبوعات التي أصدرها فريق حيازة الأراضي في الفترة من عام 2006 حتى عام 2010[27] (انظر الملحق 8، تحليل التنويهات وزيارات الموقع الشبكي). وكان أكثر مطبوع لقي تنويها وصدر عن منظمة الأغذية والزراعة أثناء الفترة المبينة هو "الاستيلاء على الأراضي أم فرصة للتنمية؟ الاستثمار الزراعي والصفقات الدولية بشأن الأراضي في أفريقيا"، الذي صدر في عام 2009 كجزء من شراكة مع المعهد الدولي للبيئة والتنمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية[28]. أما ثاني أكثر مطبوع لقي تنويها فهو الدراسة رقم 9 (2007) في سلسلة دراسات منظمة الأغذية والزراعة بشأن حيازة الأراضي، "الحوكمة الرشيدة في مجال حيازة الأراضي وإدارتها"[29] وتبيِّن نتائج تحليل التنويهات أن المطبوعات التي تشاركت من أجلها منظمة الأغذية والزراعة مع منظمة أخرى (من قبيل المعهد الدولي للبيئة والتنمية أو الصندوق الدولي للتنمية الزراعية أو البنك الدولي) كان يجري التنويه بها عموما بشكل أكثر تواترا. ومن دواعي الأسف أن تحليل التنويهات لا يشمل بدرجة كافية بعض أهم المستخدمين المقصودين لمطبوعات المنظمة بشأن حيازة الأراضي، وهم الحكومات ومنظمات المجتمع المدني. ولم تكن هناك وسيلة بسيطة للبحث عن المخرجات الحكومية ومخرجات منظمات المجتمع المدني غير المنشورة التي ربما كانت قد رجعت إلى مطبوعات منظمة الأغذية والزراعة بشأن حيازة الأراضي.

93- **تقييم مطبوعات فريق حيازة الأراضي وموقعه الشبكي:** يشعر فريق التقييم بالإعجاب إزاء نطاق المطبوعات الكثيرة التي صدرت ونُشرت على بوابة حيازة الأراضي، وإزاء محتوى تلك المطبوعات وطريقة عرضها، وهو ما يمثل دليلا على استفادة الفريق من طائفة واسعة من الخبرة التقنية. ولا يمكن أن يكون هناك أي شك في ملاءمة وجدوى الكثير من تلك المواد، التي تستحق أن تنال درجة من الاعتراف بها أكبر مما تناله حاليا في أوساط الممارسين والأكاديميين. ويجب طرح تساؤلات بشأن مدى إمكانية اطلاع قرّاء فريق حيازة الأراضي المستهدفين اطلاعا كافيا على العمل المعياري للفريق؛ بالنظر إلى أن معظم الوثائق تصدر باللغة الإنكليزية فقط وأن الوسيلة المفضلة في كثير من العالم النامي ما زالت هي الكلمة المطبوعة. وكما يدلل استعراض أُجري مؤخرا لعمل المنظمة في موزامبيق (منظمة الأغذية والزراعة 2011 هـ)، حتى في العواصم غالباً ما تكون هناك معوقات فيما يتعلق بالإنترنت ويكون هناك نقص مزمن في الحصول على طابعات إلكترونية وخراطيش إعادة الشحن. ويتزايد استخدام اللغة الإنكليزية، ولكن اللغة البرتغالية ما زالت هي المفضلة إلى حد كبير. ومع أن

[27] رئي أن مطبوعات عام 2011 حديثة العهد إلى حد كبير بحيث يصعب أن ترد في نتائج أي بحث.

[28] المؤلفون هم: Lorenzo Cotula، و Sonja Vermeulen، و Rebeca Leonard، وJames Keeley .

[29] المؤلفون هم: Richard Grover، و Mika-Petteri Törhönen، و David Palmer، و Paul Munro-Faure.

التعليقات التي ترد إلى المقر الرئيسي عن عمل منظمة الأغذية والزراعة في موزامبيق ممتازة، يمكن القيام بالمزيد لإرسال المعلومات في الاتجاه الآخر.

94- ويفيد فريق حيازة الأراضي بأنه عندما تتاح الفرصة يجري توزيع مئات من النسخ الورقية من مطبوعات مختارة في حلقات العمل، بما في ذلك الحلقات التي تُعقد في المكتب الإقليمي لأوروبا ووسط آسيا وفي مشاورات متعددة بشأن الخطوط التوجيهية الطوعية. وذكر عفوياً لفريق التقييم عديد من مقدمي المعلومات في حلقة العمل التي عُقدت في بودابست بشأن توزيع الأراضي في يونيو/حزيران 2011 جدوى مطبوعات منظمة الأغذية والزراعة التي تتاح في حلقات العمل، والتي أُعد العديد منها خصيصا لهذا الغرض. ومن الممكن أن يتغلب توزيع أقراص مضغوطة (ذاكرة قراءة فقط) على كثير من معوقات 'تسويق' الوثائق، ولكن ليس من الواضح أن هذا الخيار قد جرى استغلاله استغلالاً كافيا. فهناك دعاية على الموقع الشبكي المتعلق بحيازة الأراضي لخمسة فقط من تلك الأقراص وهي مكرّسة في معظمها لمواضيع متخصصة (منها مثلا تعيين الحدود المجتمعية تعيينا تشاركيا، وإدارة النزاعات، وغير ذلك). وربما كان الاستثناء من ذلك هو القرص المضغوط 'مكنز متعدد اللغات بشأن حيازة الأراضي' الذي أُعد باللغات الصينية والإنكليزية والفرنسية والإسبانية لتغطية الفروق الاجتماعية – الثقافية في مسائل حيازة الأراضي وفقا للسياقات اللغوية.

95- ومطبوعات منظمة الأغذية والزراعة وصفحاتها الشبكية المتعلقة بحيازة الأراضي هي مورد ثمين وفقا لأي مقياس. فهي تنطوي على إمكانية تقديم معلومات مفصلة ومفيدة لمديري الأراضي، ونشطاء المجتمع المدني، والباحثين، والأكاديميين، ولكن فريق التقييم يرى أن المعلومات المتاحة حاليا على الصفحة المتعلقة بالعمليات الميدانية غير كافية. وإذا كان من المتعذر تقديم هذه المعلومات ينبغي حذف الصفحة وتوجيه المستخدمين إلى روابط إقليمية أو إقليمية فرعية أو قطرية. وعدا عن هذه المسألة، فإن نطاق ومحتوى التغطية التي يقدمها الموقع الشبكي المتعلق بحيازة الأراضي لا يفوقهما شيء ولا يمكن سوى أن يتزايد التقدير لذلك الموقع. وكما ذكر العديد ممن أجريت مقابلات معهم، الذين لديهم معرفة بغير ذلك عن قضايا الحيازة والحقوق والوصول، فإنهم نادرا ما استخدموا بوابة منظمة الأغذية والزراعة المتعلقة بحيازة الأراضي، إن كانوا قد استخدموها على الإطلاق. ويعتقد فريق التقييم أنه يجب إيجاد سبل ووسائل للتعريف بذلك الموقع على نطاق أوسع، إلى جانب قاعدة بيانات القضايا الجنسانية والحقوق المتعلقة بالأراضي ومطبوعات دائرة قوانين التنمية (LEGN) في المنظمة التي تتعلق بالحيازة. كذلك، يجب السعي إلى تيسير الوصول إلى المواقع الشبكية المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول بالنظر إلى أن الهيكل الحالي (الذي يعكس إلى حد كبير الشُعب الهيكلية في المنظمة ولا يوفر روابط مشتركة بين الشُعب إلى المواد ذات الصلة) يمكن بالتأكيد جعله أيسر استخداما. فالمطبوعات لا تتحقق فائدتها إلا إذا استخدمها الناس ونحن لا نستطيع أن نحدد عدد أولئك الذين يستخدمونها فعلا.

المؤتمرات وحلقات العمل

96- نظمت منظمة الأغذية والزراعة مؤتمرا رئيسيا واحدا وعدة حلقات عمل أثناء الفترة التي يشملها التقييم (2006–2010) كجزء من برنامجها المعياري المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول. والمقصود بهذه الأحداث هو أن تكون منتديات لتقاسم الأفكار والتجارب. وهي تتيح منبراً ثمينا لتبادل المعرفة فيما بين أصحاب المصلحة وأيضا بين أصحاب المصلحة ومنظمة الأغذية والزراعة وشركائها. ويبيَّن بمزيد من التفصيل أدناه ثلاثٌ من حلقات العمل والمؤتمرات الأساسية التي عقدتها منظمة الأغذية والزراعة أثناء الفترة التي يشملها التقييم.[30]

97- **المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية:** بورتو أليغري، البرازيل (مارس/آذار 2006). نظمت منظمة الأغذية والزراعة المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية (ICARRD) في شراكة مع حكومة البرازيل في مارس/آذار 2006. وساهم كل من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمات دينية مانحة في ألمانيا وهولندا في التكاليف أيضا.

الإطار الرابع – 2: الأهداف الأساسية للمؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية[31]

- الفهم والتعلُّم وإجراء حوار بنّاء لمعالجة الإصلاح الزراعي والتنمية الريفية المستدامة والحد من الفقر في المناطق الريفية؛
- إقامة شراكات فيما بين الحكومات، ومنظمات المنتجين، والتعاونيات، والمؤسسات الدولية، والجهات المانحة، ومنظمات المجتمع المدني، بهدف كفالة زيادة التكافؤ في الوصول إلى الأراضي والمياه والموارد الطبيعية، والمدخلات الزراعية، والأسواق، وخدمات الدعم الريفي بالنسبة للفقراء وتعزيز دور الفقراء في عملية وضع السياسات وإدارة تنميتهم

98- وتشجيعا للمشاركة الواسعة أُتيح المؤتمر بأكمله لجميع أصحاب المصلحة الذين أبدوا رغبتهم في المشاركة، ومن بينهم الحكومات، ومنظمات المجتمع المدني، والأوساط العلمية، ومنظمات المزارعين، والمنظمات الدولية. وقد كان المؤتمر حدثا ضخما ضم 92 دولة من الدول الأعضاء في منظمة الأغذية والزراعة ومجموعها 180 دولة إلى جانب 400 1 مشارك حضروا المؤتمر بصفتهم الفردية.

99- ومنذ البداية كان حرص المنظمة الأساسي هو كفالة أن يقيم المؤتمر الصلة الهامة بين أمن حيازة الأراضي والأمن الغذائي. وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2004 اعتمدت الدورة السابعة والعشرون بعد المائة لمجلس المنظمة

[30] على الرغم من أن المشاورات الإقليمية التي عُقدت كجزء من عملية إعداد الخطوط التوجيهية الطوعية (VGs) كانت أيضا جزءا أساسيا من عمل المنظمة المعياري أثناء هذه الفترة، فإنها تُناقش على حدة في القسم المتعلق بالخطوط التوجيهية الطوعية.

[31] http://www.fao.org/Participation/icarrd-lessons.html.

الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحق في الغذاء [32]، وهو ما ساعد فريق حيازة الأراضي من أجله بإعداد النصوص المتعلقة بحيازة الأراضي والخطوط التوجيهية المتعلقة بالوصول إلى الموارد والأصول. وفي عام 2005، بدأ فريق حيازة الأراضي العمل بشأن موضوع حوكمة حيازة الأراضي وبحث الكيفية التي يمكن بها تعميم الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحق في الغذاء ضمن إصلاح الحيازة. وكان أعضاء 'دائرة حيازة الأراضي التي كانت قائمة وقتئذ في المنظمة في روما ضالعة في صُلب الأعمال التحضيرية للمؤتمر في عام 2006، بما في ذلك تيسير عقد مؤتمرات إلكترونية للتوصل إلى اتفاق فيما بين أصحاب المصلحة بشأن جدول الأعمال، وهو مهمة ليست مباشرة.

100- وبالنسبة لنشطاء كثيرين في المجتمع المدني بشأن الحقوق المتعلقة بالأراضي كان 'الإصلاح الزراعي' هو صنيعة الحرب الباردة للتصدي لـ 'إصلاح الأراضي' الشيوعي. فقد حثت وصفات 'التحالف من أجل التقدم' الحكومات، من أجل 'الإصلاح الزراعي'، على أن تتجاوز إعادة توزيع الأراضي بدعم تدابير أخرى للتنمية الريفية، من قبيل تحسين الائتمانات الزراعية، وإقامة تعاونيات من أجل الإمداد بالمدخلات الزراعية وتسويقها، وتقديم خدمات إرشادية لتيسير الاستخدام المُنتج للأراضي المعاد توزيعها. ورأى النشطاء في مجال الحقوق المتعلقة بالأراضي أن ذلك، مع أنه سليم من الناحية المفاهيمية، هو بمثابة إلهاء لا يشجع الحكومات على القيام بأي شيء إلا عندما يكون بإمكانها أن تفعل كل شيء. وعلاوة على ذلك، ووقت انعقاد المؤتمر، انخرطت الحركة الدولية للحقوق المتعلقة بالأراضي في مشادة مع مؤسسات التمويل الدولية بشأن إعادة توزيع الأراضي استنادا إلى الأسواق. ونتيجة للاهتمام الواسع بهذا الجدل، وافق منظمو المؤتمر في نهاية المطاف على تحويل ما كان من المقرر أن يكون جلسة حلقة عمل اختيارية بشأن الإصلاح الزراعي والأسواق إلى جلسة عامة. [33]

101- وفي أثناء المقابلات التي أجراها فريق التقييم ذكر عدد من أصحاب المصلحة أن المؤتمر يمثل نقطة مرجعية هامة بالنسبة للنقاش بشأن حيازة الأراضي. ومع ذلك رئي أنه على الرغم من أن المؤتمر وجه رسالة سياسية قوية فإن الزخم الذي تولد عنه لا يمكن استخدامه على نحو مفيد. فثمة ثغرة بين التوقعات العالية المتعلقة بالإصلاح الزراعي بعد المؤتمر وما كان لدى منظمة الأغذية والزراعة وشركائها من قدرة على تحقيقه.

[32] http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.htm.

[33] كما ذكر البروفيسور Michael Lipton في كتابه الصادر مؤخرا عن الإصلاح الزراعي (2009، الصفحة 67)، مقتبسا عن Herrera وآخرين 1997، كان فريق منظمة الأغذية والزراعة لحيازة الأراضي ضالعا في النقاش ftp://ftp.fao.org/sd/sda/sdaa/LR97/ART5.pdf.

102- ومع ذلك يُحسب للمؤتمر أنه المنتدى الذي نالت فيه فكرة الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة الرشيدة للحيازة قبولا ومشروعية دوليين. ويذكر التقرير الختامي للمؤتمر، في الفقرة 29، 'إمكانية النظر في إعداد خطوط توجيهية طوعية بشأن الإصلاح الزراعي والتنمية الريفية'[34] على غرار 'الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الإعمال التدريجي للحق في الحصول على غذاء كافٍ في سياق الأمن الغذائي القومي' الصادرة عن منظمة الأغذية والزراعة.

103- وارتباطا مع المؤتمر أطلق الاتحاد الأفريقي ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا وبنك التنمية الأفريقي في مارس/آذار 2006 مبادرتهم الرامية إلى وضع 'إطار وخطوط توجيهية لسياسات الأراضي ولإصلاح الأراضي من أجل أفريقيا'[35]. وقد استفادت هذه العملية من المساعدة التقنية المقدمة من فريق منظمة الأغذية والزراعة لحيازة الأراضي.[36] وفي الفترة 2006–2008 شارك الفريق بهمة في إعداد العمل التمهيدي لوضع 'الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات' الخاصة بمنظمة الأغذية والزراعة، ولكن تأخر بدء العملية الرسمي حتى عام 2009 عندما أُتيحت الاحتياجات الخارجة عن الميزانية من أجل المشاورات.

104- **تقييم المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية:** يتعين أن يبحث التقييم الحثيث لأداء هذا المؤتمر، وفقاً لمعايير التقييم القياسية الخاصة بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أثره من حيث الأهداف المعلنة (انظر الإطار الرابع –): الإيجابية والسلبية، والأولية والثانوية، المقصودة أو غير المقصودة. وهذا يتجاوز قدرة فريق التقييم في حدود نطاق هذا التقييم. ومن الواضح أن المؤتمر أتاح فرصة للفهم والتعلم، وهو ما يمثل تركة ستستمر طيلة استمرار وجود الموقع الشبكي للمؤتمر على الإنترنت الجم الفائدة. أما بالنسبة لإقامة شراكات فيما بين أصحاب المصلحة المتباينين، فسيلزم إجراء مزيد من عمليات التحقيق للتوصل إلى إجابة قاطعة، ولكن ما يتصوره معظم مقدمي المعلومات الأساسيين الذين قابلهم فريق التقييم هو أن هذا كان أقل مما كان متوقعا أصلا.[37]

---

[34] الفقرة 29، التقرير الختامي للمؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية http://www.icarrd.org/en/icarrd_docs_report.html.

[35] المبادرات الإقليمية لمتابعة المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية http://www.icarrd.org/sito.html#.

[36] الوثيقة TCP/RAF/3115: "دعم متابعة المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية والمبادرة الأفريقية بشأن سياسات الأراضي بما في ذلك حوار أصحاب المصلحة الإقليمي" (2008–2009) الذي سعى إلى الإسهام في كفالة أمن الحقوق المتعلقة بالأراضي، وزيادة الإنتاجية، وضمان سبل المعيشة، وتحقيق النمو الاقتصادي العريض القاعدة، والتنمية المستدامة في أفريقيا (انظر المرفق 6)؛ بينما يسعى مشروع برنامج التعاون التقني الخاص بالمكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي "*Apoyo al seguimiento a la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural: Nuevos desafíos y opciones para revitalizar las comunidades rurales en Sudamérica*" (2009–2011) إلى تعزيز قدرة المنظمات الشعبية والحركات الاجتماعية في أمريكا الجنوبية على المشاركة في تخطيط سياسات جديدة بشأن الإصلاح الزراعي والتنمية الريفية.

[37] يمكن الاطلاع على مزيد من التفاصيل عن 'الدروس المستفادة' على الموقع http://www.fao.org/Participation/icarrd-lessons.html.

105- وفيما يتعلق بالكفاءة والفعالية قد يعتبر البعض المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية آخر المؤتمرات الكبيرة لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن إصلاح الأراضي والتنمية الريفية، وذلك بسبب نزوع هذه المؤتمرات إلى تشجيع محاولات التأثير السياسي وتوليد ضجيج بلا طحن. وربما كانت هناك سبل أكثر كفاءة وفعالية لإيجاد توافق آراء دولي بشأن أهمية الصلات بين أمن الحيازة والأمن الغذائي، بدون اللجوء إلى المؤتمرات الجماهيرية التي تثير خلافات سياسية وقد تؤدي إلى بث الفرقة.[38]

106- **تحسين أمن الحيازة بالنسبة لفقراء الريف:** ناكورو، كينيا (أكتوبر/تشرين الأول 2006). وعلى النقيض من ذلك وفي العام ذاته الذي عُقد فيه المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية نظّمت منظمة الأغذية والزراعة حلقة عمل إقليمية لمشاركين من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى كجزء من برنامج أنشطة 'التمكين القانوني للفقراء'، موّلتها حكومة النرويج. وكان القصد من حلقة العمل هو أن تقدم مخرجات تقنية لتهتدي بها مجموعة العمل المعنية بحقوق الملكية والتابعة للجنة التمكين القانوني للفقراء (CLEP) بالجمع ما بين ممثلين حكوميين، ومهنيين يعملون في الميدان، وأكاديميين، ومنظمات غير حكومية، ومنظمات دولية. وقد عُقدت حلقة العمل على مدى ثلاثة أيام وضمّت نحو ستين مشاركاً بصفتهم الفردية.

107- وقد أصدرت منظمة الأغذية والزراعة تكليفا لخبير يُعتبر من ثقات القانون المتميزين[39] بشأن قانون الأراضي والملكية في أفريقا جنوب الصحراء الكبرى بإعداد ورقة إطارية من أجل: *"التشجيع على إجراء مناقشة شاملة ومتوازنة وموضوعية بشأن القضايا الريفية المحددة المواجهة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى عند محاولة تعزيز حقوق الملكية، وتهيئة إجراء استعراض خلاق للمواد المتاحة المستمدة من التجربة العملية، وتمهيد الطريق لإعداد رسائل لجنة التمكين القانوني للفقراء، مع خطوط توجيهية إضافية للقضايا التي يجب معالجتها، والأسئلة التي يجب طرحها، والأجوبة والمؤلفات التي يجب استعراضها..."* (ص viii)[40].

108- وقد عُرضت ونوقشت في حلقة العمل الورقة الإطارية التي تستحث الفكر[41]، إلى جانب ثماني دراسات حالات قطرية (غانا ومالي وكينيا وتنزانيا وأوغندا ورواندا وناميبيا وموزامبيق) مقدمة من ثقات مشهود لهم. وأتيحت هذه الوثائق، إلى جانب ورقة تجميعية أعدها مؤلف الورقة الإطارية، على الموقع الشبكي لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن حيازة الأراضي.[42] وقد سُلط الضوء على أربع قضايا أساسية في حلقة العمل، هي:

---

[38] يقيِّم Demetrios Christodoulou (1990)، وهو موظف سابق من موظفي الأمم المتحدة (1960–1980) ومستشار بشأن سياسات الإصلاح الزراعي، في كتابه، أداء مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة العالمي بشأن الإصلاح الزراعي والتنمية الريفية (WCARRD)، الذي عُقد في روما عام 1979، وفقا لثلاثة معايير هي: تعميق ونشر الفهم؛ وتعزيز الإرادة والقدرة على اتخاذ إجراءات فعالة؛ وتوقعات مشاركة سكان الريف واستفادتهم. ويثير تحليله تساؤلات بحثية في كل حالة.

[39] البروفيسور Patrick McAuslan.

[40] ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/k0781e/k0781e00.pdf.

[41] ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/k0781e/k0781e00.pdf.

[42] http://www.fao.org/nr/tenure/infores/lttpapers/en/.

المحلية كأساس لإدارة الأراضي؛ ودور الحيازة العرفية؛ والحصول على المعلومات والعدل والتدريب؛ والتكافؤ بين الجنسين.[43]

109- **تقييم حلقة عمل ناكورو:** إن التصورات بشأن حلقة العمل لدى من أجريت مقابلات معهم هي تصورات إيجابية. فقد أعربوا عن تقديرهم للفرصة التي أتاحتها الحلقة لتقاسم تجاربهم ومعرفتهم. ويشهد على النجاح في بلوغ هدف الحلقة، المتمثل في توفير مدخلات للجنة التمكين القانوني للفقراء، الاهتمام الممنوح للقضايا الأربع التي سلطت الحلقة الضوء عليها في تقرير اللجنة، 'جعل القانون فعالا بالنسبة للجميع'، المجلدان الأول والثاني (2008)[44]، الذي شارك أيضا في إعداده رئيس فريق حيازة الأراضي.

110- **حلقات العمل الإقليمية الأوروبية:** نظّمت منظمة الأغذية والزراعة عددا من حلقات العمل الإقليمية كل عام تقريبا منذ عام 2002 من أجل أخصائيين أوروبيين في إدارة الأراضي لتقاسم تجاربهم ومعرفتهم. وقد جرى تمويل السلسلة الأولى من الحلقات عن طريق حساب أمانة مع الجمهورية التشيكية. ومنذ عام 2007 نُظمت حلقات العمل اقترانا مع شبكة FARLAND[45]، بدعم مالي من هولندا. وقد ركّزت حلقات العمل في المقام الأول على القضايا المتعلقة بسياق وسط وشرق أوروبا، من قبيل توحيد الأراضي، والأعمال المصرفية المتعلقة بالأراضي، وإدارة الأراضي بوجه عام.

111- وقد عُقدت أحدث حلقة عمل في بودابست في يونيو/حزيران 2011[46]. وفي أعقاب ورود تعليقات من المشاركين في حلقات العمل السابقة ركزت هذه الحلقة على تقنيات تقييم الأراضي وعلى هجر الأراضي. وقد حضر أعضاء فريق التقييم الحلقة للحصول على آراء المشاركين بشأن الجدوى الأوسع نطاقا لعمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول في الإقليم، وكذلك جدوى سلسلة حلقات العمل الإقليمية ذاتها.[47]

112- **التقييم:** على وجه الإجمال، كان تقدير المشاركين في حلقات العمل الإقليمية لتلك الحلقات تقديرا عاليا. فقد رأوا أن الحلقات أتاحت فرصة ثمينة لتبادل الآراء بين المشاركين ومع منظمة الأغذية والزراعة والخبراء الضيوف الذين لديهم معرفة بشأن قضايا حيازة الأراضي في الإقليم. واستطاع المشاركون تطبيق المعرفة التي اكتسبوها في حلقات العمل على أنشطتهم داخل بلدانهم، أحيانا بدعم مالي من برنامج منظمة الأغذية

[43] http://www.fao.org/docrep/010/k1797e/k1797e00.htm.

[44] http://www.undp.org/legalempowerment/reports/concept2action.html.

[45] FARLAND هي شبكة ممارسين أوروبيين في مجال تنمية الأراضي تديرها دائرة إدارة الأراضي والمياه التابعة للحكومة الهولندية. وفي الآونة الأخيرة اندمجت شبكة FARLAND وشبكة منظمة الأغذية والزراعة المتعلقة بتنمية الأراضي في أوروبا لتشكلا 'LandNet'.

[46] توجد قائمة حلقات العمل على الموقع http://www.fao.org/europe/activities/land-tenure/landconscee/en/.

[47] جرى جمع معلومات عن الملاءمة والجدوى المتصورتين لحلقة العمل عن طريق توزيع استبيان قصير وعن طريق إجراء مقابلات مباشرة مع 11 مشاركاً.

والزراعة للتعاون التقني (مثلاً في حالة صربيا ومقدونيا وألبانيا، انظر الجدول الرابع –2). وأعربوا عن تقديرهم أيضا لتوفير نسخ ورقية من مطبوعات منظمة الأغذية والزراعة في حلقات العمل. والمقصود بحلقات العمل هو تقديم مُدخل متوازن من أصحاب المصلحة في غرب وشرق أوروبا على حد سواء؛ وأعرب بعض المشاركين من شرق أوروبا، مع تقديرهم لذلك، عن رغبتهم في الحصول على مزيد من الأمثلة من بلدان تمر بمرحلة مماثلة في تنميتها.

حلول من أجل الإدارة المفتوحة للأراضي (SOLA)

113– إن أمن حيازة سكان الريف والحضر يتوقف على قدرة الأجهزة المعنية بالأراضي على الاحتفاظ بسجلات للأراضي تكون منظمة ويسهل الاطلاع عليها وشفافة. ولكن في كثير من البلدان نجد أن السجلات الورقية، التي تغطي في معظم الحالات نسبة صغيرة من البلد، في حالة فوضوية نتيجة لسوء التخزين، أو تكرار المناولة، أو عدم الوضع في المكان الصحيح، أو الإزالة بدون إذن. وتسفر التأخيرات في التجهيز عن تراكمات آلاف من تحويلات الملكية التي لا يمكن أن تسري في القانون إلا بعد تسجيلها. وبسبب هذه الصعوبات فإن المعاملات المتعلقة بالحقوق الرسمية تجري بطريقة غير رسمية، عن طريق وسطاء (وكلاء أو تشهيلاتية) يقدمون خدماتهم لمساعدة مقدمي الطلبات على 'تجاوز الصف'. وما يتقاضونه يضيف كثيرا إلى تكلفة المعاملات، ولهذه الأسباب وغيرها من الأسباب ذات الصلة كثيرا ما يحدث إهمال المسؤولين.

114– وفي السنوات الأخيرة رئي أن الإجابة تتمثل في حوسبة سجلات الأراضي باستخدام واحد أو آخر من نظم البرامج الحاسوبية المشمولة بحق الملكية، ولكن ثبت أن العملية في حالات كثيرة أكثر صعوبة مما كان متوقعا. إذ تنشأ مشاكل في رقمنة السجلات الورقية للأراضي. وعدا عن أوجه عدم الدقة في البيانات المسحية الأصلية قد لا تكون فئات الحيازة المحلية مناسبة بسهولة للبرامج الحاسوبية المستوردة، التي قد لا يسمح الترخيص الخاص بها بإجراء عملية تكييف لها. ويوجد دوما نقص مزمن في موظفي تكنولوجيا المعلومات المدربين لإدخال البيانات وتسوية أوجه عدم الدقة. ولا تمثل المساعدة التقنية المستوردة الحل، ما لم يتلق الموظفون المحليون تدريبا سليما لكي يتولوا زمام النظام، وهو أمر قد لا يكون ممكنا في غضون إطار العقود المحددة زمنيا لمقدمي الخدمات. وقد تتفاقم المشكلة في حالة إدخال نظم برامج حاسوبية مختلفة من قِبَل جهات مانحة مختلفة تموِّل المشاريع المتعلقة بالأراضي في بلد واحد. وحيثما يحدث تحضُّر سريع تنشأ أيضا مشاكل التسجيل عند قيام سلطات منفصلة بإجراء عملية تسجيل الأراضي في الحضر وعملية تسجيل الأراضي في الريف.

115– وإذا كانت هذه التحديات غير كافية فإن سجل الأراضي المسوحة التقليدي لا يسهل تكييفه لكي يسجل غالبية المعاملات غير الرسمية والعرفية. وثمة حاجة إلى برامج حاسوبية أكثر مرونة وغير باهظة التكلفة لتسجيل وحفظ المعلومات بشأن الحقوق المتعلقة بالأراضي التي يُدخلها القانون الوضعي فضلا عن القانون

العرفي. ومثالياً، يجب أن يراعي نظام البرامج الحاسوبية تسجيل الحقوق الرسمية وغير الرسمية والعرفية داخل نظام "الإدارة المفتوحة للأراضي".

116- وبعد فترة تحضير طويلة بدأ في يونيو/حزيران 2010 مشروع منظمة الأغذية والزراعة 'حلول من أجل الإدارة المفتوحة للأراضي (SOLA)، الممول من فنلندا، ومن المقرر أن يستمر لمدة ثلاث سنوات. وهو يرمي، عن طريق استحداث برامج حاسوبية مفتوحة المصادر، إلى جعل نظم سجلات الأراضي المسوحة والتسجيل المحوسبة ميسورة التكاليف بدرجة أكبر وأكثر استدامة. وتشارك ثلاث دول أعضاء (غانا ونيبال وساموا) في مشاريع متواضعة لتجريب استخدام البرامج الحاسوبية. وكل بلد من هذه البلدان لديه نسبة عالية من الأراضي الخاضعة للحيازة حسب القانون العرفي، ولكن كلا منها يختلف اختلافا كبيرا في طابعه رغم ذلك. والأمل معقود على أن يروّج المشروع لنظم برامج حاسوبية ميسورة التكلفة تتيح إدخال تحسينات في شفافية وتكافؤ سجل الأراضي المسوحة، وعلى الاختلاف من البرامج الحاسوبية المشمولة بحق الملكية، ستُتاح للقائمين بتنمية الأراضي إمكانية الحصول على برامج حاسوبية يمكن تحويرها وتعديلها. ومن المتوقع أن تكون الحلول المفتوحة المصادر أكثر مرونة وقابلية للتكيف مع الممارسات واللغات المحلية لسجل الأراضي المسوحة وللتسجيل مقارنةً بالبرامج الحاسوبية المشمولة بحق الملكية. والأمل معقود على أن تنشأ بمرور الوقت وحدة في ممارسات الأجهزة التي تستخدم الحلول من أجل الإدارة المفتوحة للأراضي وبتكلفة أقل، ولكن الأمل معقود أيضا على أن يُعترف بها كأفضل الممارسات الدولية.

117- وتجريب الحلول من أجل الإدارة المفتوحة للأراضي في ثلاث حالات مختلفة، تغطي نطاقا جيدا من فئات الحيازة، يبشر بالخير، وخصوصا الطريقة التي يرمي بها المشروع إلى ربط عمل منظمة الأغذية والزراعة المعياري بالتعاون التقني على نحو تفاعلي. ولكن من المتوقع أن يكون التنفيذ مستعصيا بشدة. فلعدة سنوات حتى الآن تعمل الشبكة العالمية لأدوات الأراضي (GLTN) التابعة لموئل الأمم المتحدة مع فريق حيازة الأراضي والاتحاد الدولي للمساحين بخصوص نموذج مجال الحيازة الاجتماعية (STDM)، الذي يوصف بأنه 'نظام لتسجيل الحقوق المتعلقة بالأراضي في صالح الفقراء لإدماج النظم الرسمية وغير الرسمية والعرفية للأراضي، وكذلك المكونات الإدارية والمكانية'[48]. وفي مناسبات متعددة خلال الفترة ما بين عام 2006 وعام 2009 شارك فريق حيازة الأراضي مع شركاء دوليين في مداولات تتعلق بنموذج مجال الحيازة الاجتماعية، ولكنه اختار في نهاية المطاف أن يضع نظامه الخاص به (حلول من أجل الإدارة المفتوحة للأراضي) الذي يستند، مثله مثل نموذج مجال الحيازة الاجتماعية، إلى نموذج مجال إدارة الأراضي، ولكنه 'تعرّض لبضع عمليات إعادة صقل إضافية وربما كان الآن يتعامل مع الحقوق غير الرسمية تعاملا أفضل من تعامل نموذج مجال الحيازة الاجتماعية معها ويتعامل بالتأكيد تعاملا أشمل مع الحقوق الرسمية المتعلقة بالأراضي وتسجيلها في إطار أجهزة تسجيل الأراضي وسجل الأراضي المسوحة.'[49]

[48] Lemmen وآخرون 2010.

[49] استشاري لدى شعبة المناخ والطاقة والحيازة وعضو في فريق حيازة الأراضي.

118- **التقييم**: يعمل المشروع منذ أكثر قليلا من عام واحد. وسيتعين في نهاية المطاف قياس أداء مشروع الحلول من أجل الإدارة المفتوحة للأراضي ليس فحسب فيما يتعلق بإدخال حل برامج حاسوبية مفتوحة المصادر من أجل تسجيل الحقوق المتعلقة بالأراضي، بل أيضا من حيث مدى مساعدته على التغلب على المشاكل العامة الأخرى المرتبطة بتسجيل الأراضي والتي يمكن أن تُخفي أي فوائد محتملة يمكن لذلك المشروع أن يحققها. وينبغي الحكم على ملاءمة المشروع من حيث مدى كون نظم تسجيل الحقوق، الرسمية أو غير الرسمية أو العرفية، في متناول الفقراء وتؤدي إلى زيادة أمن حيازتهم. وينبغي أن يتضمن أي استعراض في منتصف المدة زيارات ميدانية إلى اثنتين على الأقل من المناطق التجريبية تستغرق وقتا كافيا لتقييم أهمية المبادرة في التغلب على المشاكل المصاحبة، وإعادة تحديد الجدول الزمني للمشروع، وتعديل نطاقه إذا كان ذلك ضروريا.

برنامج منظمة الأغذية والزراعة الميداني في مجال حيازة الأراضي

119- شملت البعثات الميدانية والدراسات المكتبية لهذا الباب من التقييم، بما في ذلك التقييم الفوقي (انظر الملحق 5) واستعراض مشاريع مختارة (انظر الملحق 6)، نصف جميع المشاريع الميدانية في مجال الحيازة والحقوق والوصول (21 من 42 مشروعا) اضطلعت بها منظمة الأغذية والزراعة أثناء الفترة التي يشملها الاستعراض، وهي 2006–2010. وقد شملت هذه سبعة برامج قطرية للتعاون التقني، وبرنامجا إقليميا واحدا للتعاون التقني، وتسعة برامج تعاونية حكومية، ومشروعين من مشاريع عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، وبرنامجا مشتركا واحدا للأمم المتحدة، وحساب أمانة أحاديا واحدا. وكان فريق حيازة الأراضي هو الوحدة التقنية القيادية (LTU) لتسعة من هذه المشاريع؛ وكان أحد الموظفين من شعبة الأراضي والمياه[50] هو الوحدة التقنية القيادية لستة مشاريع، وكانت دائرة قوانين التنمية هي الوحدة التقنية القيادية لأربعة مشاريع. وكان كثير من المشاريع يهدف إلى التصدي للمشاكل المتعلقة بالأراضي التي نشأت نتيجة لنزاع و/أو تغيُّر سياسي واقتصادي كبير.

120- وقد جرى تنفيذ المشاريع الأربعة عشر التي قادها فريق حيازة الأراضي (بما في ذلك المكتب الإقليمي لأوروبا ووسط آسيا) في أفريقيا (ثمانية)، وآسيا والمحيط الهادئ (ثلاثة)، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (اثنان)، وأوروبا (ثمانية). وشملت هذه المشاريع 16 برنامجاً للتعاون التقني، ومشروعين من مشاريع عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، وحسابي أمانة أحاديين، وبرنامجا تعاونيا حكوميا واحدا. وكان الموضوع التقني الرئيسي إلى حد بالغ هو توحيد الأراضي؛ إذ كانت ستة مشاريع تتعلق بهذا الموضوع. وشملت مواضيع برامج التعاون التقني الأخرى تسجيل الأراضي (مشروعان) والاستثمارات (مشروعان). وقدم فريق حيازة الأراضي أيضا دعما تقنيا لمشاريع البنك الدولي في 35 بلدا، ركزت إلى حد كبير على إصلاح إدارة الأراضي وتسجيلها. وكانت غالبية المشاريع الميدانية والاستثمارية لفريق حيازة الأراضي تتركز في شرق أوروبا ووسط آسيا.

[50] كان هذا الموظف عضوا في فريق حيازة الأراضي حتى يناير/كانون الثاني 2010.

121- وقد جرى تنفيذ المشاريع الإثني عشر التي قادتها شعبة الأراضي والمياه في أفريقيا (ثلاثة)، وآسيا (ثلاثة)، وأمريكا اللاتينية (خمسة)، وعلى المستوى العالمي (واحد). وشملت هذه ستة برامج للتعاون التقني، وبرنامجين تعاونيين حكوميين، وأربعة برامج مشتركة للأمم المتحدة. وكان الموضوع التقني الرئيسي إلى حد بالغ هو الإصلاح الزراعي؛ إذ كانت أربعة مشاريع تتعلق بهذا الموضوع. وقد جرى معظم النشاط المشاريعي لشعبة الأراضي والمياه في أفريقيا الجنوبية، وفي أمريكا اللاتينية بدرجة أقل.

122- وجرى تنفيذ المشاريع الخمسة التي قادتها دائرة قوانين التنمية في أفريقيا (أربعة مشاريع) وأمريكا اللاتينية (مشروع واحد). وشملت هذه برنامجا واحدا للتعاون التقني وأربعة برامج تعاونية حكومية. وركزت مشاريع دائرة قوانين التنمية على دعم صياغة وتنفيذ ونشر تشريعات زراعية (بشأن الأراضي والغابات والحياة البرية ومصايد الأسماك والمياه). وعلاوة على ذلك، كانت دائرة قوانين التنمية هي الوحدة التقنية القيادية لثمانية عشر مشروعا من مشاريع برامج التعاون التقني دعمت تطوير و/أو تحديث التشريعات الزراعية.

التقييم الفوقي للتقييمات السابقة في قطاع الأراضي

123- استعرض فريق التقييم التقييمات التي أجراها مكتب التقييم وتضمنت معلومات عن الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة لتعزيز الحيازة والحقوق والوصول، والعمل المعياري، وكذلك العمليات الميدانية. ويتضمن الملحق 5 تفاصيل نطاق ومحتوى الاستعراض وتجميعا للنتائج. وقد شمل التقييم الفوقي لقطاع الأراضي 31 تقييما على مستوى المؤسسة وعلى المستوى القطري وعلى مستوى المشاريع/البرامج القطرية أجراها مكتب التقييم في الفترة التي يشملها الاستعراض (انظر الجدول الرابع –3 أدناه). وشمل التقييم الفوقي أيضا مشاريع الغابات ومصايد الأسماك التي ترد مناقشتها في القسم السادس من هذا التقرير.

الجدول الرابع – 1: المشاريع والعمليات الميدانية المتعلقة بالأراضي التي شملها التقييم الفوقي

تقييمات منظمة الأغذية والزراعة الجامعة	– تقييم في الوقت الحقيقي لعمليات الأمم المتحدة للطوارئ وإعادة التأهيل استجابة لزلزال وتسونامي المحيط الهندي – تقييم دور منظمة الأغذية والزراعة وعملها فيما يتعلق بالمياه – تقييم تنمية القدرات في أفريقيا – فعالية منظمة الأغذية والزراعة على الصعيد القطري: تجميع للتقييمات القطرية بعد انتهاء النزاع والبلدان المارة بمرحلة انتقالية: جمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، وطاجيكستان – فعالية منظمة الأغذية والزراعة على الصعيد القطري: تجميع للتقييمات في البلدان الكبيرة التي تنمو بسرعة (الهند والبرازيل) – تقييم لدور منظمة الأغذية والزراعة وعملها المتعلقين بالقضايا الجنسانية والتنمية – تقييم لعمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال السلع والتجارة

تقييمات منظمة الأغذية والزراعة القطرية	– هندوراس 2002–2007، البرازيل 2002–2010، الهند 2003–2008، طاجيكستان 2004–2009، السودان 2004–2009
تقييمات مشاريع منظمة الأغذية والزراعة	– GCP/MOZ/096/NET 'تعزيز قوانين استخدام الأراضي والموارد الطبيعية من أجل التنمية المنصفة' – GCP /MOZ/081/NET 'تقديم الدعم القانوني الميداني وبناء القدرات لتعزيز التنمية المستدامة والحوكمة الرشيدة على الصعيد المحلي' – GCP/INT/803/UK 'تقييم برنامج دعم سبل المعيشة المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة وإدارة التنمية الدولية' – اتفاق التعاون البرنامجي بين منظمة الأغذية والزراعة والنرويج (PCA) 2005–2007 – برنامج الشراكات بين منظمة الأغذية والزراعة وهولندا (FNPP) – GCP /BIH/002/ITA 'استعراض حالة الموارد الطبيعية في البوسنة والهرسك بعد الحرب' – GCP /PHI/047/AUL 'الدعم التقني المقدم من الفلبين واستراليا للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية (PATSARRD) – OSRO/PHI/501/JPN 'إعادة التأهيل في حالات الطوارئ لسبل معيشة المزارعين المحرومين والأشخاص المشردين داخليا العائدين المستندة إلى الزراعة في ميندناو' – OSRO/SUD/003/CHF 'تقديم الدعم لإعادة وتعزيز الأمن الغذائي المستدام وسُبل معيشة السكان المعرضين لانعدام الأمن الغذائي في جنوب السودان' – OSRO/SUD/902/CHF 'تقديم الدعم لإعادة إدماج الأسر المعيشية بما في ذلك العائدون (اللاجئون والمشردون داخليا)، وللمجتمعات المضيفة لهم، وتحسين الأمن الغذائي الأساسي لتلك الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية وللسكان الآخرين المقيمين المعرضين لانعدام الأمن الغذائي في جنوب السودان – OSRO/SUD/622/MUL 'برنامج استعادة القدرة المنتجة في السودان (SPCRP) – عنصر بناء القدرات (SPCRP) في شمال السودان' – OSRO/SUD/623/MUL 'برنامج استعادة القدرة المنتجة في السودان (SPCRP) – عنصر بناء القدرات (SPCRP) في جنوب السودان' – UTF/HON/034/HON 'Evaluación del impacto de los procesos de capitalización en el Programa de Acceso a la Tierra (PACTA) en Honduras' – GCP/INT/810/BEL 'DIMITRA' – GCP/RAF/338/NOR 'تسخير القضايا الجنسانية والتنوع البيولوجي

	والمعرفة المحلية لتعزيز التنمية البيئية والريفية' – GCP /IND/177/NET 'تقديم الدعم البرنامجي لبرنامج الأراضي والمياه المنفَّذ قطريا (NEX) في الهند' – « Appui institutionnel au secteur du UTF /IVC/027/IVC développement rural pour la sortie de crise en Côte d`Ivoire » – «Appui aux organisations de base en charge de UTF /IVC/028/IVC l'appui aux groupes vulnerables"

124- وغطت عمليات منظمة الأغذية والزراعة الميدانية في الفترة التي يشملها الاستعراض طول واتساع قضايا الحيازة والحقوق والوصول في قطاع الأراضي. وقد شملت تقديم الدعم لإصلاح الأراضي الذي ينطوي على إعادة توزيع لها فضلا عن تعزيز حقوق مَنْ يستخدمون أو يشغلون الأراضي لأجل طويل. وقُدمت المساعدة من أجل إدخال تحسينات مؤسساتية وقانونية، ومن أجل إعادة التوطين بعد حالات الطوارئ، وتسوية النزاعات المتعلقة بالأراضي، ومن أجل تجريب الابتكارات في إدارة الأراضي والتخطيط لاستخدام الأراضي. واستُكمل هذا العمل بتوفير التدريب لمزارعي إصلاح الأراضي (نساءً ورجالاً على حد سواء) وتنمية قدراتهم، وللكوادر الحكومية الإدارية والعاملة في مجال مسح الأراضي، وللموظفين الميدانيين، وللمنظمات غير الحكومية. وكانت مشاريع متعددة ترمي إلى الحد من التفاوتات بين الجنسين في حيازة الأراضي، وتصحيح الممارسات التمييزية في أوساط أولئك الذين يتمتعون بسلطة على تخصيص الأراضي، والعمل مع الجماعات النسائية لتحقيق الحصول الأكثر إنصافا على الأراضي. وكان معظم المشاريع الميدانية في قطاع الأراضي موجودا في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى؛ وكانت مشاريع أخرى موجودة في إقليم آسيا والمحيط الهادئ، وشرق أوروبا ووسط آسيا، وفي أمريكا اللاتينية.

125- **الملاءمة:** يرى التقييم الفوقي للعمليات الميدانية في مجال الحيازة والحقوق والوصول في قطاع الأراضي، الوارد بالتفصيل في الملحق 5، أن معظم المشاريع الميدانية كانت ملائمة لأن التدخلات كانت موجهة إلى حل مشاكل ومعوقات مدركة تماما: ومن بينها مثلا انعدام أمن الحيازة؛ وتجزؤ الأراضي وهجرها؛ وقصور أطر السياسات والأطر القانونية، وعدم وجود معرفة قانونية وتقنية حديثة لدى المسؤولين وأفراد المنظمات غير الحكومية والقادة المجتمعيين. ورئي أن عنصر الحيازة في برنامجي الشراكة الرئيسيين (برنامج دعم سبل المعيشة المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة والمملكة المتحدة والاتفاق التعاوني البرنامجي بين منظمة الأغذية والزراعة والنرويج) ملائمان لتشجيع تحسين التعاون فيما بين شُعب منظمة الأغذية والزراعة المسؤولة عن العمل المعياري وتلك الضالعة في العمليات الميدانية.

126- **الكفاءة:** إن النتائج التي توصل إليها التقييم الفوقي هي تذكرة بأن انعدام الكفاءة في المنظمات الإنمائية كثيرا ما يكون متجذراً في الاختلالات الوظيفية التنظيمية. فليس من غير الشائع أن تنشأ توترات بين المستشارين التقنيين في الميدان، والمكاتب الموجودة في عواصم البلدان، والمكتب الرئيسي. فعلى كل مستوى من المرجح أن تكون هناك أفكار مختلفة بشأن ماهية العمل الذي ينبغي أن ينال أولوية. وقد يصبح للخلافات،

إذا لم تُحل، أثر كبير على الكفاءة بوجه عام. ويبدو أن منظمة الأغذية والزراعة عرضة لهذه الصعوبات، ربما نتيجة لحجمها الكبير وكون موظفي المقر الرئيسي كثيرا ما يصبحون، في ظل عدم التناوب، منفصلين عن العمليات الميدانية وليسوا على وعي بالضغوط التي يعمل في ظلها الموظفون الميدانيون، والعكس بالعكس. وإضافة إلى هذه التحديات التنظيمية كثيرا ما تكون ساحة السياسة القطرية المتعلقة بالأراضي مشحونة بشدة، ومسيّسة، وموضع نزاع من جانب شتى أصحاب المصلحة. وقد تُعرِّض أنشطة الدعوة التي تقوم بها منظمة الأغذية والزراعة من أجل الحوكمة الرشيدة للأراضي المستشارين التقنيين والممثلين القطريين لضغوط غير مستحسنة ولانتقاد معاكس من الأجهزة الحكومية المعنية بالأراضي التي كثيرا ما تكون مواردها هزيلة وليست لديها شفافية في عملياتها. كذلك فإن مناورة الساسة والمسؤولين التعويقية في المسائل المتعلقة بتخصيص أراضي الدولة يمكن أن تؤدي إلى إبطاء أنشطة المشاريع، لا سيما تلك الأنشطة الموجهة نحو حماية حقوق الفقراء والمحرومين والمشردين فيما يتعلق بالأراضي. ويميل ممثلو منظمة الأغذية والزراعة القطريون إلى اعتبار المشاريع التي تتحدى السياسة القائمة بحكم الأمر الواقع بشأن الأراضي بمثابة مشاريع بالغة الحساسية والتعقيد ومن ثم يجب تجنبها. وفي روما، قد تشمل الخلافات بشأن كيفية معالجة هذه المشاكل جميع الشُعب. وهذا كله قد يفضي إلى حدوث تأخير في الموافقات على المشاريع وتنفيذها، وفقدان موظفين ميدانيين موهوبين، وانعدام الاهتمام بالأهداف العليا للمنظمة في نهاية الأمر.

127- ويذكر التقييم الفوقي بعض الأسباب الممكنة لانعدام الكفاءة النسبي هذا، وهي: عدم التشاور والتواصل بين شعبة المناخ والطاقة والحيازة وشعبة الأراضي والمياه في أعقاب إعادة تنظيم دائرة حيازة الأراضي السابقة؛ وعدم الاتفاق بين شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل ودائرة حيازة الأراضي السابقة بشأن كيفية معالجة المشاكل في السودان في أعقاب اتفاق السلام الشامل بين شمال السودان وجنوبه؛ والخلافات بشأن أفضل السُبل لجعل أفراد فريق حيازة الأراضي ينخرطون في معالجة القضايا المعنية؛ وعدم توافر معرفة تقنية ووعي كافيين بشأن قضايا الحيازة والحقوق والوصول على الصعيدين الإقليمي والإقليمي الفرعي؛ وعدم كفاية ما يمكن تخصيصه من وقت وأفراد على الصعيد القطري للأنشطة في إطار المشاريع بسبب الإجراءات البيروقراطية المختلة وظيفيا التي تنبعث من روما وتترك تأثيرات قاصمة على الروح المعنوية للموظفين وعلى تحقيق نواتج المشاريع، والعلاقات المتوترة مع المكتب القطري لمنظمة الأغذية والزراعة. ومن الناحية الأخرى، يقال إن الكفاءة مرضية في مشاريع إدارة الأراضي في شرق أوروبا وفي الصين، وفي بلدان أخرى حكوماتها داعمة وأجهزتها لديها موارد جيدة نسبيا. ومن الواضح أن الكفاءة في العمليات الميدانية في مجال الحيازة والحقوق والوصول أصعب تحققاً بكثير في حالات ما بعد انتهاء النزاعات في البلدان المنخفضة الدخل في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (ومنها مثلا السودان وموزامبيق وأنغولا) وفي أجزاء من وسط آسيا (ومنها مثلا طاجيكستان) مقارنةً بالبلدان العالية والمتوسطة الدخل الموجودة في أماكن أخرى.

128- **الفعالية:** فيما يتعلق بالفعالية في تحقيق مخرجات وفيما يتعلق باستدامة المخرجات يتباين الأداء على نطاق التدخلات الميدانية. ويخلص التقييم الفوقي، استنادا إلى وثائق المشاريع، إلى أن تدخلات منظمة الأغذية والزراعة بوجه عام كانت فعالة في تحقيق المخرجات المقررة. وفي الممارسة العملية، ليس من الممكن فيما يتعلق

بغالبية المشروعات الميدانية التوصل إلى استنتاجات راسخة بشأن الاستدامة، ويكفي كسبب وحيد لذلك أن المنظمة نادرا ما تكون قادرة على كفالة إجراء رصد بعد وقوع الحدث. فالمعلومات المتعلقة باستدامة مخرجات المشاريع وآثار تدخلات منظمة الأغذية والزراعة في قطاع الأراضي تقدمها في بعض الأحيان تقارير التقييم القطرية التي تصدر عن مكتب التقييم، ومنها مثلا التقرير المتعلق بالسودان في الفترة 2004–2009 والتقرير المتعلق بطاجيكستان في الفترة 2004–2009. فتقرير التقييم القطري للسودان يخلص إلى أن 'منظمة الأغذية والزراعة بدأت، من خلال وجودها في السودان، وإن يكن محدوداً من حيث الموارد البشرية ومقيداً أحيانا في سياق الإغاثة في حالات الطوارئ، في بناء قاعدة أقوى للحوار بشأن قضايا الأراضي مع شركاء مختلفين' 'أسفرت في البداية عن إدراج عدد من الأنشطة المتفرقة المتعلقة بالأراضي في مشاريع الطوارئ' (الصفحة 70)، ولكن هذه المدخلات المتفرقة من جانب منظمة الأغذية والزراعة لم تكن كافية.

استعراض مشاريع ميدانية منتقاة في قطاع الأراضي

129- استعرض فريق التقييم عددا من المشاريع الميدانية التي تمثل طائفة متنوعة من الدعم العالمي الذي تقدمه منظمة الأغذية والزراعة لحيازة الأراضي هي: ثلاثة مشاريع بشأن إدارة الأراضي – اثنان منها في شرق أوروبا وواحد في الصين؛ ومشروع واحد على نطاق أفريقيا، هو مشروع يتعلق بسياسات الأراضي؛ وثلاثة مشاريع بشأن الأراضي في أفريقيا الجنوبية؛ ومشروعان للطوارئ وإعادة التأهيل يتعلقان بالأراضي – أحدهما في وسط آسيا والآخر في جنوب السودان. ويرد أدناه تلخيص للنتائج التي توصل إليها الفريق؛ وترد عمليات وصف أكثر تفصيلا في الملحق 6.

130- وفي 2007/2006 كان الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة لإدارة الأراضي في **صربيا** (TCP/YUG/3001) وفي **ليتوانيا** (TCP/LIT/31010) يرمي إلى تعزيز الزراعة عن طريق الحد من تجزؤ الأراضي، وذلك كتمهيد لانضمامهما إلى الاتحاد الأوروبي. فإنتاجية الزراعة في ليتوانيا، التي كانت إنتاجية جماعية أثناء الحكم السوفياتي، انخفضت انخفاضا ملحوظا في تسعينيات القرن العشرين عندما جرى تجزيء مزارع الدولة إلى حيازات صغيرة. وكان انضمام البلد إلى الاتحاد الأوروبي في عام 2004 يقتضي إحداث تحول سريع في قطاع الزراعة، ولهذه الغاية أثبت الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة لتوحيد الأراضي فعاليته الكبيرة. أما الزراعة في صربيا فلم تكن ذات طابع جماعي بنفس قدر طابعها في ليتوانيا وكان تجزؤ الأراضي في أعقاب تصفية الطابع الجماعي فيها هو واحد فقط من عدد من التحديات التي واجهتها صربيا في إعادة هيكلة القطاع الزراعي. ومن ثم، أثبت الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة لتوحيد الأراضي في صربيا قدراً من النجاح أقل مما حققه في ليتوانيا وذلك لأن صربيا كانت لديها معوقات سياسية ومؤسساتية، وقفت حائلا أمام عملية توحيد الأراضي (انظر الملحق 6). وتعيد صربيا التفاوض حاليا على انضمامها إلى الاتحاد الأوروبي وقد يُطلب من منظمة الأغذية والزراعة تقديم مزيد من الدعم لتوحيد الأراضي فيها.

131- أما الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة لإدارة الأراضي في **الصين** (CP/CPR/3008 & 3107 "*تجريب تسجيل الأراضي الريفية وإصدار شهادات لها*" من يوليو/تموز 2005 إلى مارس/آذار 2009) فقد كان الهدف منه المساهمة في إعداد إطار لتسجيل الأراضي وإصدار شهادات للأراضي الزراعية وتأمين حيازتها. وكان المشروع ممولا بصفة مشتركة من قِبَل منظمة الأغذية والزراعة (من خلال برنامج التعاون التقني)، والبنك الدولي، والوكالة الكندية للتنمية الدولية. وبعد بعض التأخيرات، نجح المشروع في تحقيق مخرجاته المقررة، وهي: إصدار دليل إرشادي لتسجيل الأراضي؛ وإعداد نظام محوسب لتسجيل الأراضي يستند إلى منطقة تجريبية؛ ومسودة استراتيجية قطرية لتسجيل الأراضي الريفية من أجل مناقشتها ومتابعتها مع الحكومة والبنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة وإجراء مزيد من عمليات التجريب لها في منطقة تجريبية أكبر (وهي عمليات كانت لا تزال جارية في عام 2011).

132- وحقق المشروع TCP/RAF/3115 "*دعم متابعة المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية والمبادرة الأفريقية بشأن سياسات الأراضي بما في ذلك حوار أصحاب المصلحة الإقليمي*" (من فبراير/شباط 2008 إلى أبريل/نيسان 2009) مساهمة كبيرة في *الإطار والخطوط التوجيهية لسياسات الأراضي في أفريقيا* الصادرين عن مفوضية الاتحاد الأفريقي (2010). والإطار والخطوط التوجيهية يمثلان نتاج عملية شملت المؤسسات الثلاثية التابعة لمفوضية الاتحاد الأفريقي ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا وبنك التنمية الأفريقي وأقامت، من خلال مبادرة مشتركة بشأن سياسات الأراضي، شراكات ونجحت في زيادة الإرادة السياسية دعما لتطوير سياسات الأراضي وتنفيذها. وكان الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة ينصب على غرب ووسط أفريقيا حيث ساعد في عقد حلقتي عمل في عام 2008 وحلقة ثالثة في أديس أبابا. وفي عام 2010 خصص الاتحاد الأوروبي 10 ملايين يورو لتنفيذ ومتابعة الإطار والخطوط التوجيهية في أفريقيا من قِبَل المبادرة الأفريقية بشأن سياسات الأراضي، وهو ما يُنتظر نتيجته الناجحة.

133- وسعى فريق التقييم إلى استعراض الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة للحيازة والحقوق والوصول بتفصيل أكبر في سياق إقليمي فرعي. وشمل هذا زيارات موجزة إلى **ناميبيا**، واستعراضا داخل البلد في منتصف المدة لبرنامج GCP/MOZ/096/NET في **موزامبيق**، يونيو/حزيران – يوليو/تموز 2011، ومتابعة للوثائق وإجراء مقابلة مع موظفي منظمة الأغذية والزراعة العاملين في **أنغولا** أثناء الفترة التي يشملها التقييم. وقد تم التوصل إلى استنتاج أن منظمة الأغذية والزراعة قدمت في البلدان الثلاثة جميعها دعما للانتعاش بعد الحرب، ولعبت دورا هاما في قطاع الأراضي في جميع البلدان الثلاثة في ظل ظروف صعبة. ويُرى أن الدعم المقدم من المنظمة كان يتسم بالكفاءة عموما، قياسا على مدى إنجاز التدخلات التنموية وكيفية تحويل الموارد بطريقة اقتصادية إلى نتائج.

134- وفيما يتعلق بالدعم التقني المقدم، من البادي أنه حيثما كانت منظمة الأغذية والزراعة منخرطة منذ أمد طويل في قضايا الأراضي في أي بلد أو إقليم فرعي، أثبتت المساعدة المقدمة منها أنها كانت أكثر ملاءمة واستدامة. فقد أدت مشاركة المنظمة في موزامبيق وأنغولا في مرحلة تطوير سياسة الأراضي إلى زيادة ملاءمة الدعم اللاحق الذي قدمته لتنمية القدرات. والمساعدة التي قدمتها منظمة الأغذية والزراعة لناميبيا في فرض ضريبة على المزارع التجارية لغرض جمع أموال من أجل صندوق حيازة الأراضي وتنميتها نجحت نجاحا واضحا في تحقيق إيرادات. أما برنامج إعادة التوطين في ناميبيا (الذي لم تشارك فيه المنظمة) فإنه لم يكن، رغم إتاحته حصول الفقراء على أراضٍ، كافيا لتحقيق الأمن الغذائي والحد من الفقر على نحو مستدام[51] (انظر الملحق 6). ففي حالة ناميبيا كان افتقارها إلى معرفة سياق السياسات معاكسا لها فيما يتعلق بالقيام بتدخل استراتيجي.

135- وفي ظل عدم القيام بأي رصد وتقييم منتظمين للبرامج الميدانية (أي دراسات أساسية، واستقصاءات لتقييم الأثر) في موزامبيق وأنغولا لا يمكن أن يقال الكثير بيقين عن الأثر. فالمحاولات الرامية إلى إجراء دراسات رصد وتقييم بشأن برنامج GCP/MOZ/086/NET وبرنامج GCP/MOZ/O96/NET لم تسفر عن أي شيء. ولا يكفي قياس المخرجات (ومنها مثلا عدد المساعدين القانونيين والمسؤولين الحكوميين الذين جرى تدريبهم) وذلك لأن هذا لا يكشف الكثير عن النتائج (ومنها مثلا أمن الحيازة وتحسُّن سُبُل معيشة المجتمعات المحلية التي قُدمت لها الخدمات). وفي ظل تلك الظروف كان من الضروري الاستناد إلى 'عزو معقول' لأثر المشاريع. وفي حالة تقييم منتصف المدة للبرنامج GCP/MOZ/O96/NET، كان المستخلص استنادا إلى معلومات نوعية هو أن مشاريع منظمة الأغذية والزراعة كان لها على مر السنين أثر ملحوظ على أمن الحيازة وسُبل معيشة الفئة المستهدفة. وقد تحقق ذلك في ظل وضع جرى فيه تنظيم دورات تدريبية للمساعدين القانونيين في 90 منطقة من مجموع المناطق البالغ 128 منذ عام 2007.

136- وفي حالة أنغولا يبدو عزو المنافع المتحققة من تعيين حدود الأراضي المجتمعية أقل إقناعا بالنظر إلى عدم إحراز تقدم في تنفيذ قانون الأراضي الصادر عام 2004. فوفقا لاستعراض لإصلاح الأراضي المجتمعية أُجري مؤخرا، لم يجر تجهيز مئات من طلبات تقنين الأراضي المجتمعية أو الأسرية، على الرغم من أن الكثير من هذه الطلبات كان قد قُدم قبل سنوات. وعلاوة على ذلك، يُقال إن قانون الأراضي ودستور أنغولا لا تحترمهما السلطات فيما يتعلق بحقوق المجتمعات الريفية في أراضيها[52].

137- وقدم فريق حيازة الأراضي الدعم لمشروعين ميدانيين من مشاريع عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل أثناء الفترة التي يشملها الاستعراض، هما: مشروع في طاجيكستان (OSRO/TAJ/602/CAN)، *تحسين الأمن الغذائي وتعزيز سبل المعيشة من خلال إصلاح للأراضي مؤسساتي ومراعٍ للقضايا الجنسانية*، والآخر في جنوب

[51] Werner, W و Odendaal, W، 2010.

[52] Kleinbooi، 2010.

السودان[53] (OSRO/SUD/819/CHF)، *إنعاش سبل معيشة العائدين والمشردين داخليا والأسر المعيشية المعرضة لانعدام الأمن الغذائي وذلك من خلال الحصول على أراض لأغراض الإنتاج والاستيطان*. وقد جاءت تدخلات هذين المشروعين في أعقاب تسويتين سياسيتين بعد حربين أهليتين وذلك بهدف إعادة التأهيل والتنمية. وفي كل بلد كانت المساعدة المقدمة لقطاع الأراضي مكوناً من مكونات برنامج مساعدة أكبر من جانب منظمة الأغذية والزراعة، ورد استعراض لفعاليته في تقييم سابق.[54] وبينما رئي أن المشروع المتعلق بالأراضي في طاجيكستان كان ملائما وأنه حقق مخرجاته المقررة، حتى وإن كان المعروف عن أثره الأطول أجلاً قليلاً، فإن التدخل الذي حدث بوجه خاص في جنوب السودان في 2008–2009 ثبت أنه 'فرصة ضائعة' نتيجة لفشل منظمة الأغذية والزراعة في العثور على الموارد (من أموال ومن موظفين) اللازمة لتنفيذه بفعالية في مرحلة حرجة (انظر الملحق 6). ومع ذلك، فإن الدعم الذي قدمته منظمة الأغذية والزراعة لجنوب السودان في إنشاء لجنة الأراضي في أعقاب التوصل إلى اتفاق السلام الشامل في عام 2005 يبدو أنه كان بالغ القيمة.

البرنامج التعاوني بين منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي في مجال حيازة الأراضي

138- يعمل مركز الاستثمار التابع لمنظمة الأغذية والزراعة مع نحو 27 منظمة مالية متعددة الأطراف ودولية/إقليمية. والبنك الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية هما أكبر شريكين للمركز وفي إطارهما يُعترف بموضوع حيازة الأراضي كموضوع هام، ولكنه موضوع حساس بوجه خاص مع ذلك. ويشكل التعاون بين منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي جزءا من مسعى أوسع نطاقا تحكمه مذكرة تفاهم (مؤرخة 30 مارس/آذار 1964)، توفر أساس البرنامج التعاوني بين منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي الذي يُدار في المقر الرئيسي لمنظمة الأغذية والزراعة. ويعمل مركز الاستثمار كوكيل/وسيط بين البنك الدولي والوحدات الإدارية لتعيين استشاريين، تسترد منظمتهم تكاليف الموظفين المتعلقة بهم. ويموَّل جزء من البرنامج التعاوني من خلال الرسوم التي يفرضها مركز الاستثمار نظير خدماته ويموَّل الجزء الآخر من خلال ميزانية البرنامج العادي لمنظمة الأغذية والزراعة؛ ويغطي البنك نسبة تقدّر بما يبلغ 75 في المائة من تكلفة الخدمات ومن ثم يظل صنع القرار في أيدي البنك على نحو راسخ. ونظريا، البنك الدولي عضو في منظومة الأمم المتحدة، ولكنه قوي للغاية من حيث سلطته ونفوذه بحيث يمكن اعتباره منفصلا تماما عن بقية أعضاء المنظومة ومتقدما عليها. وتستند قوة البنك الدولي منذ أمد طويل إلى القوة الاقتصادية وقوة السياسة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية، وتستند بدرجة أقل إلى البلدان الصناعية الكبرى الأخرى. وتتمتع الولايات المتحدة الأمريكية، باعتبارها أقوى عضو في البنك، بامتياز انتخاب مرشحها كرئيس للبنك.[55]

[53] أصبح الآن بلدا يسمى 'جنوب السودان'.

[54] منظمة الأغذية والزراعة 2010 ز.

[55] حساسية علاقة منظمة والزراعة مع البنك الدولي بخصوص المسائل المتعلقة بالأراضي ليست جديدة. وقد أولي لها اهتمام وثيق في استعراض انتقادي من قِبَل Demetrios Christodoulou (1990)، الذي عمل في منظمة الأغذية والزراعة لمدة 20 عاما (1960–1980) وانتهى به الأمر كمستشار لسياسات الإصلاح الزراعي. انظر *ملاحظة خاصة بشأن البنك الدولي* الصادرة عنه، الصفحات 187–193.

139- وخلال السنوات العشر المنصرمة قدم فريق حيازة الأراضي مدخلات تقنية عن طريق شعبة مركز الاستثمار إلى البنك الدولي بشأن 45 مشروعا في 35 بلدا. وتضمنت المدخلات عملا مكتبيا وزيارات ميدانية للقيام بعمل تحليلي واستشاري، وتصميم مشاريع، وإجراء تقييم، وممارسة الإشراف. وهذا العمل يقوم به عادةً موظف واحد أو أكثر من منظمة الأغذية والزراعة (أو استشاريون يجري الحصول عليهم من خلال منظمة الأغذية والزراعة) يشاركون في فريق تحت إشراف رئيس فريق/مدير مهمة تابع للبنك الدولي. وقد استعانت دائرة شعبة مركز الاستثمار التي تغطي أوروبا ووسط وجنوب آسيا (TCIN) بخدمات فريق حيازة الأراضي إلى أقصى حد. أما دائرة شرق آسيا وأمريكا اللاتينية (TCIO) ودائرة أفريقيا (TCIA) فلم تستعينا بخدمات الفريق بقدر استعانة الدائرة التي تغطي أوروبا ووسط وجنوب آسيا بها؛ وذلك يرجع إلى حد كبير لعدم اجتذاب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا مشاريع لإدارة الأراضي يمكن تمويلها مصرفيا على نفس النطاق.[56] وقد كان هناك تعاون بين شعبة مركز الاستثمار والبنك الدولي بشأن العمل المعياري بخصوص سياسة قطاع الأراضي. بحيث قدم البنك الدولي تمويلا لمنظمة الأغذية والزراعة من أجل إجراء دراسات وإصدار مطبوعات مشتركة. وكما ذكر أحد موظفي البنك، 'تدعم منظمة الأغذية والزراعة البنك الدولي بقدر ما تدعم البلدان'.

140- والمدخلات من منظمة الأغذية والزراعة التي يحتاج إليها البنك الدولي يجري التفاوض عليها على أساس سنوي. وتعد الوحدات الإقليمية داخل البنك، كجزء من عملية التخطيط المالي العادية فيها، تقديرات سنوية لأسابيع عمل الموظفين اللازمة من منظمة الأغذية والزراعة في السنة المقبلة. ويطلب مديرو المهام مخصصات من أسابيع عمل الموظفين متفق عليها ويحصلون على تلك المخصصات ويدخلونها ضمن التخطيط المالي لمشاريعهم. ويدير كل قائد فريق مهام في البنك مخصصه من وقت موظفي منظمة الأغذية والزراعة بأن يطلب من فريق حيازة الأراضي الحصول على مدخلات لمشاريعه حسب الحاجة على مدار السنة. وعندما لا يتاح خبراء منظمة الأغذية والزراعة لمهمة كثيرا ما يتعاقد مركز الاستثمار مع استشاريين خارجيين يوصي بهم فريق حيازة الأراضي أو خبراء البنك الدولي لسد الثغرة. وهذا ليس أمرا غير شائع وذلك بالنظر إلى أن طلبات البلدان الأعضاء كثيرا ما ترد قبل مهلة قصيرة.

شرق أوروبا ووسط آسيا

141- أثناء سنة البنك الدولي المالية 2010 كان عمل فريق حيازة الأراضي في هذا الإقليم يشكل نحو 28 في المائة من العمل الذي قدمه مركز الاستثمار للبنك الدولي. وكان عمل خبيرين تقنيين تحت الإشراف الفني لفريق حيازة الأراضي، بعقدين محددي الأجل ممولين من البنك الدولي، يتركز على بلدان شرق أوروبا ووسط آسيا

[56] قدم فريق حيازة الأراضي موظفيه (أو أشرف على استشاريين خارجيين) بشأن مشاريع الاستثمار في أمريكا الوسطى (5 مشاريع)، وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (7 مشاريع)، وجنوب شرق آسيا (12 مشروعا)، وأوروبا ووسط آسيا (16 مشروعا). وهذا التوزيع هو إلى حد كبير نتيجة لمطالب البلدان وللعوامل التاريخية. فعلى سبيل المثال، التشديد الكبير على شرق أوروبا ووسط آسيا وعلى أمريكا اللاتينية هو نتيجة للظروف الفريدة لهذين الإقليمين.

ويدعم إلى حد كبير مشاريع البنك الدولي في هذا الإقليم. وتبيَّن في الجدول الرابع – 2 الأنشطة في مجال حيازة الأراضي والحقوق والوصول التي انطوت على تعاون بين البنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة في الإقليم أثناء الفترة التي يشملها الاستعراض. ويبين الجدول جميع المشاريع التي كانت عاملة بعد 01 يناير/كانون الثاني 2006، ويضم عدة مشاريع بدأت قبل نحو خمس سنوات وانطوت على مدخلات من موظفي منظمة الأغذية والزراعة على مدى سنوات متعددة. وتشمل المدخلات التقنية المقدمة من أعضاء فريق حيازة الأراضي إسداء المشورة بشأن سياسة الأراضي، وتحسين أمن الحيازة بتعزيز نظم تسجيل الأراضي وسجل الأراضي الممسوحة، وتقييم الملكية الريفية وفرض ضرائب عليها. وداخل منظمة الأغذية والزراعة كان فريق حيازة الأراضي هو الجهة الرئيسية في هذا التعاون بتركيزه على تقديم المهارات في مجال إدارة الأراضي التي سعى إليها البنك الدولي.

الجدول الرابع – 2: مشاريع البنك الدولي في أوروبا ووسط آسيا في مجال حيازة الأراضي والحقوق والوصول التي شاركت فيها منظمة الأغذية والزراعة، 2006–2011

البلد (حالة الدخل القومي الإجمالي)	عنوان المشروع	مدخلات منظمة الأغذية والزراعة	تاريخ الموافقة على المشاريع	تاريخ انتهاء المشاريع	تكلفة المشروع (بملايين الدولارات الأمريكية)	إجمالي حصة البنك الدولي (بملايين الدولارات الأمريكية)
ألبانيا (دخل متوسط أعلى)	إدارة الأراضي وتنظيمها	الإشراف	2007-2	2013-6	56.0	20.0
أذربيجان (دخل متوسط أعلى)	تسجيل العقارات	الإعداد	2007-3	2013-2	38.6	30.0
البوسنة والهرسك (دخل متوسط أعلى)	تسجيل الأراضي	الإشراف/الإعداد	2006-4	2012-3	17.0	15.0
بلغاريا (دخل متوسط أعلى)	مشروع التسجيل وسجل الأراضي الممسوحة	الإشراف	2001-6	2009-3	37.1	33.5
كرواتيا (دخل مرتفع)	تسجيل العقارات وسجل الأراضي الممسوحة	الإشراف	2002-8	2010-6	37.0	34.1
	نظم الإدارة المتكاملة للأراضي	الإعداد	N/A	N/A	26.5	23.8
كوسوفو (دخل متوسط أدنى)	ورقة إحاطة تتعلق بالمتلكات من أجل المفاوضات بشأن وضع كوسوفو في المستقبل	مدخلات تقنية	N/A	N/A	NA	NA
	تعزيز المكون 2 من مكونات مشروع تقديم المساعدة لبيئة قطاع الأعمال	الإشراف/الإعداد	2005-6	2011-6	7.0	7.0

البلد (حالة الدخل القومي الإجمالي)	عنوان المشروع	مدخلات منظمة الأغذية والزراعة	تاريخ الموافقة على المشاريع	تاريخ انتهاء المشاريع	تكلفة المشروع (بملايين الدولارات الأمريكية)	إجمالي حصة البنك الدولي (بملايين الدولارات الأمريكية)
قيرغيزستان (دخل منخفض)	تسجيل الأراضي والعقارات القيرغيزية	الإشراف	2000- 6	2008-12	9.4	9.4
	التسجيل الثاني للأراضي والعقارات القيرغيزية	الإشراف/الإعداد	2008-7	2013-5	7.5	5.9
مقدونيا (دخل متوسط أعلى)	تمويل إضافي لمشروع سجل العقارات المسوحة وتسجيلها	الإشراف	2005-3	2013-12	16.0	14.0
مولدوفا (دخل متوسط أدنى)	مشروع الاستثمارات والخدمات الريفية الثاني (RISP)	مكون بشأن إعادة تجزئة الأراضي	2009-5	غير متوافر	14.0	10.0
الجبل الأسود (دخل متوسط أعلى)	إدارة الأراضي وتنظيمها	التصميم/الإشراف	2008-12	2014-4	32.3	16.2
رومانيا (دخل متوسط أعلى)	CESAR	الإشراف/الإعداد	2007-11	2013-6	70.0	65.0
الاتحاد الروسي (دخل متوسط أعلى)	مشروع تطوير سجل الأراضي المسوحة	الإشراف	2005-7	2011-6	129.5	100.0
	مشروع التسجيل	الإعداد	2006-6	2014-5	101.5	50.0
صربيا (دخل متوسط أعلى)	مشروع سجل العقارات المسوحة وتسجيلها	تصميم المكونات	2004-5	2011-10	39.5	30.0
طاجيكستان (دخل منخفض)	نظام لتسجيل الأراضي وسجل للأراضي المسوحة من أجل التنمية المستدامة	الإشراف؛ وتصميم المكونات	2005-4	2012-3	10.6	10.0
تركيا (دخل متوسط أعلى)	تقديم الدعم للسجل وقلم السجل العامين	تصميم المكونات	2008-5	2013-9	210.1	203.0
أوكرانيا (دخل متوسط أدنى)	منح سندات حيازة الأراضي الريفية وتطوير	الإشراف	2003-6	2012-6	350.5	195.1
المجموع					**1,210**	**872**

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، التعاون بين منظمة الأغذية والزراعة والمنظمات التمويلية (2011)، ملاحظة مقدمة إلى فريق التقييم من دائرة أوروبا ووسط وجنوب آسيا.

أمريكا اللاتينية

142- قدم فريق حيازة الأراضي مساهمة هامة في عمل البنك الدولي المتعلق بالأراضي في بوليفيا وغواتيمالا وهندوراس والمكسيك ونيكاراغوا وبنما. وكان تركيز ذلك العمل ينصب على بناء قدرات السلطات المحلية، وعلى تقييم وتقدير القضايا المتعلقة بالأراضي المجتمعية وحقوق الشعوب الأصلية. وقدم الفريق مدخلات أيضا في الملاحظة بشأن سياسات الأراضي في أمريكا الوسطى (غواتيمالا وهندوراس ونيكاراغوا) وفي حلقة دراسية بشأن إصلاح الأراضي (باراغواي). وفي هندوراس ساهم مستشارو منظمة الأغذية والزراعة في تنفيذ مشروع البنك الدولي"PACTA" [57]، الذي انطوى على الاستيلاء على أراضي وتكوين مؤسسات إنتاجية من أجل الأسر الريفية الفقيرة، ودعم القطاع الريفي على مستويين مختلفين (مستوى المؤسسة والمستوى المجتمعي). وقُدمت ائتمانات من أجل الاستيلاء على الأراضي ثم استُكمل ذلك بتقديم تدريب.

أفريقيا

143- في السنوات الثلاث التي تتوافر بيانات عنها (2009–2011) زوّد فريق حيازة الأراضي دائرة أفريقيا باستشاريين (معظمهم من خارج منظمة الأغذية والزراعة) من أجل مشاريع البنك الدولي في كوت ديفوار وغانا وملاوي وإثيوبيا ومن أجل تقديم مدخلات طفيفة في موزامبيق وجنوب أفريقيا. وساعدت منظمة الأغذية والزراعة في إجراء استعراضين إقليميين لإصلاح إدارة الأراضي.

جنوب وشرق آسيا

144- قدم فريق حيازة الأراضي مدخلات تقنية لمشاريع في شرق آسيا لعدد من السنوات (في لاوس والصين وإندونيسيا)، وإن لم يقدم مدخلات مباشرة من هذا القبيل في جزر المحيط الهادئ التي تعتبر شديدة التجزؤ بحيث يصعب توظيف استثمارات كبيرة فيها. وشارك الفريق أيضا في ثلاثة مشاريع للبنك الدولي في الهند (مشروعين اثنين) وسري لانكا (مشروع واحد).

المناقشة

145- كانت التقارير المقدمة عن العمل الاستثماري لفريق حيازة الأراضي في جميع الأقاليم، ولكن خصوصا في شرق أوروبا ووسط آسيا، من جانب شعبة مركز الاستثمار والبنك الدولي والنظراء القطريين وموظفي الفريق إيجابية إلى حد كبير بوجه عام. إذ يقال إن العلاقة بين الفريق وشعبة مركز الاستثمار والبنك الدولي ذات فائدة متبادلة كبيرة. فبالنسبة للفريق، حشدت الفرصة موارد إضافية لدعم العمليات الميدانية التي كانت ميزانية

[57] TCP/HON/2901 "Apoyo para el establecimiento y análisis del Programa de Acceso a la Tierra"; UTF /HON/025/HON "Unidad de Gestión de Fondo de Tierras" and UTF /HON/034/HON "Apoyo para el funcionamiento de la Unidad de Gestión y la ejecución del Programa de Acceso a la Tierra (PACTA) Ampliado".

برنامج منظمة الأغذية والزراعة العادي المتواضعة ستقيدها تقييدا شديدا لولا ذلك. وحصل البنك الدولي على مهارات تقنية تشتد حاجته إليها من أجل القيام بمهام للبلدان الأعضاء ومكّنْ فريق حيازة الأراضي من اكتساب خبرة ومهارات من أجل برنامج دعمه للنشاط في مجال توحيد الأراضي في بلدان شرق أوروبا ووسط آسيا وفي أماكن أخرى. ويقال إن خبرة منظمة الأغذية والزراعة المتعلقة بالسياسات، التي حصلت عليها من خلال عملها المعياري، أسفرت عن تحقيق نتائج إيجابية لمشاريع البنك الدولي الاستثمارية. وبالنظر إلى أن البنك الدولي يفتقر إلى أعداد كافية من مديري المهام الذين تتوافر لديهم خبرة في مجال الأراضي في بعض الأقاليم، يقال إن أعضاء فريق حيازة الأراضي يعملون في بعض الأحيان كقادة لفرق مهام بحكم الواقع في هذه المشاريع. كذلك فإن علاقة العمل الوثيقة التي نشأت مع الفريق المواضيعي المعني بحيازة الأراضي وإدارتها التابع للبنك الدولي أتاحت لفريق حيازة الأراضي فرصا لتقديم مدخلات في مشاورات رفيعة المستوى بشأن سياسات الأراضي في إطار الجهات المانحة. ولاحظ مديرو المهام أن مشاركة منظمة الأغذية والزراعة في مشاريع البنك الدولي تتيح لتلك المشاريع وصولا أفضل إلى أصحاب المصلحة الأساسيين، مثلا في وزارة الزراعة، في البلدان الأعضاء. ويقال إن مهمة موظفي منظمة الأغذية والزراعة تضفي مصداقية على المشورة بشأن السياسات التي يعرضها البنك الدولي في مجال سياسات الأراضي الحساس سياسيا. ويود البنك الدولي أن يعمل مع فريق حيازة الأراضي لأنه يعتبر منظمة الأغذية والزراعة مركز أبحاث مستقلاً غير منحاز وتقنياً تماما. بل إن البنك الدولي يقدم بفخر منظمة الأغذية والزراعة على أنها عضو 'مستقل' في بعثاته.

146- ويقال أيضا إن الأنواع المختلفة من المهام التي تنظمها دائرة شرق آسيا وأمريكا اللاتينية من أجل البرنامج التعاوني بين منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي مرضية للطرفين. ويقول البنك الدولي إن خبراء منظمة الأغذية والزراعة يجلبون 'رؤية عالمية' تغطي مدة دورة المشروع ويجلبون منظورا محايدا خاليا من التحيز السياسي. ويقال إن أعضاء فريق حيازة الأراضي لديهم فهم جيد للقضايا القانونية والمؤسساتية والاجتماعية — الاقتصادية المتعلقة بالحيازة العرفية من جانب الشعوب الأصلية وضرورة تحقيق المساواة بين الجنسين. وأخيرا، جلب فريق حيازة الأراضي فهما للعمل مع منظمات المجتمع المدني دعما لتعزيز حقوق الفقراء فيما يتعلق بالأراضي، وهو أمر ذو أهمية في الإقليم.

الشواغل[58]

147- قياسا على الأدلة التي عرضها مقدمو المعلومات في شعبة مركز الاستثمار وفي البنك الدولي ينال البرنامج تقديرا عاليا من حيث تقديم الخدمات والمساهمة المقدمة من منظمة الأغذية والزراعة. ولكن ينبغي عدم تجاهل النسبة العالية من مشاريع البنك الدولي المتعلقة بالأراضي، وهي تمثل نسبة قدرها 40 في المائة من مجموع المشاريع التي اضطلع بها فريق حيازة الأراضي التابع لمنظمة الأغذية والزراعة في الفترة التي يشملها

[58] لا يستطيع فريق التقييم أن يجري تقييما منهجيا لمساهمة البرنامج التعاوني في حيازة الأراضي وأن يصدر أحكاما بشأن مدى كفاءة ذلك البرنامج وفعاليته وأثره. ومن ثم فإن النتائج التي توصل إليها التقييم مؤقتة بالضرورة ومعروضة من أجل النظر فيها. وسيقيِّم تقييم مقبل (2012) للدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة للاستثمار في الزراعة ملاءمة البرنامج التعاوني وكفاءته وفعاليته بمزيد من التفصيل.

التقييم،[59] وينبغي عدم تجاهل الشواغل التي أعرب عنها مقدمو المعلومات الداخليون والخارجيون بشأن وجود تركيز مفرط من جانب منظمة الأغذية والزراعة على العمل المتعلق بإدارة الأراضي في شرق أوروبا ووسط آسيا لصالح البنك الدولي والافتقار المقابل لذلك إلى عمل في البلدان الأفقر. ووُجّه اهتمام فريق التقييم إلى: عدم وجود تنسيق بين أولويات البنك الدولي وأولويات منظمة الأغذية والزراعة؛ واستخدام موظفي منظمة الأغذية والزراعة كاستشاريين لدى منظمات أخرى، وكون منظمة الأغذية والزراعة أقل اتساما بالطابع الاستراتيجي في عملها وأكثر انتهازية.

148- ويوجد أيضا قلق بشأن خطر فقدان منظمة الأغذية والزراعة حيادها عند توجيه قدر كبير للغاية من العمل المتعلق بحيازة الأراضي عن طريق البنك الدولي وربطه بمشاريع الاستثمار. وثمة دليل على أن الحساسية السياسية التي تتسم بها قضايا حيازة الأراضي تفضي إلى ممانعة البلدان الفقيرة في إشراك البنك الدولي من منطلق تصورها له على أنه ليس حكَماً محايداً تماماً. وهذا يتناقض مع منظمة الأغذية والزراعة التي يرى أصحاب المصلحة الخارجيون بوجه عام أنها تقدم مشورة تقنية محايدة فيما يتعلق بإصلاح الأراضي، حتى إذا كانت 'الرقعة السياسية' المتغيرة التي تعمل عليها منظمة الأغذية والزراعة قد أصبحت أكثر اتساقا مع تلك الخاصة بالبنك الدولي (Lipton 2009، ص 68). وكان العديد من أصحاب المصلحة الذين أجريت مقابلات معهم لأغراض التقييم يرون أن العلاقة الوثيقة مع البنك الدولي تؤثر على طابع العمل المتعلق بحيازة الأراضي الذي تضطلع به منظمة الأغذية والزراعة ويؤثر بالتالي على حياده. ويبدو أن هذا قد أدى إلى ندرة في مستشاري منظمة الأغذية والزراعة في مجال حيازة الأراضي ذوي المصداقية في أقاليم أخرى، يختلفون عن نوع المستشارين الذين تستخدمهم دائرة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا وأوروبا ووسط وجنوب آسيا.

149- وأحيط فريق التقييم علما بأن فريق حيازة الأراضي يتوقع مزيدا من مهام البرنامج التعاوني في دائرة أفريقيا، وربما أيضا في شرق آسيا، ويتوقع مهام أقل تدريجيا في شرق أوروبا ووسط آسيا. وتذكر شعبة مركز الاستثمار في الوثائق التي قدمتها لفريق التقييم أن "الخبرة الموضوعية التي اكتسبها فريق حيازة الأراضي في شرق أوروبا ووسط آسيا يجري استخدامها حاليا في عمل مشترك مع البنك الدولي في أقاليم أخرى يتسع نطاقه بسرعة". بيد أن بيانات شعبة مركز الاستثمار لا تؤيد الاعتقاد بوجود توسع سريع حاليا في أفريقيا. ويفهم فريق التقييم أن هناك حالات قليلة يمكن فيها بسهولة تطبيق خبرة شرق أوروبا ووسط آسيا فيما يتعلق بإدارة الأراضي المتجزئة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

[59] راجع الجدول الرابع – 2 'مشاريع البنك الدولي في أوروبا ووسط آسيا في مجال حيازة الأراضي والحقوق والوصول التي تشارك فيها منظمة الأغذية والزراعة، 2006–2011' (ما مجموعه 20 مشروعا) والقائمة التي ترد في الملحق 2 بشأن المشاريع الميدانية المتعلقة بالحيازة 2006–2011 (ما مجموعه 30 مشروعا بشأن حيازة الأراضي).

150- ويدرك خبراء الأراضي في كل من منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي إدراكا تاما أن المجال العرفي في غالبية البلدان الأفريقية يغطي نسبة تبلغ 75 في المائة أو أكثر من الأراضي. ويعرفون من خلال الأدلة المستمدة من التجربة العملية والتي جُمعت في تسعينيات القرن الماضي أن المحاولات الرامية إلى إدخال نظم منح سندات ملكية للأراضي وتسجيلها في المناطق الريفية بأفريقيا كثيرا ما لا يكون لها أثر كبير على الإنتاج الزراعي. ومع ذلك، أظهرت الأدلة أن نظم الحيازة التقليدية كانت مرنة ومتجاوبة مع الظروف الاقتصادية المتغيرة. وحيثما زادت الضغوط السكانية وزاد إضفاء الطابع التجاري تطورت هذه النظم من الحقوق المجتمعية إلى نظم الحقوق الفردية أو إلى تشكيلات جديدة للحقوق المجتمعية والحقوق الفردية عندما يقرر أصحاب الحقوق أن تلك التشكيلات أنسب، لا سيما في المناطق المحيطة بالحضر.

151- وفي هذه المرحلة ما زال محدودا للغاية المجال المتاح لتنفيذ مشاريع استثمارية ممولة مصرفيا في إصلاح إدارة الأراضي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. فقبل كل شيء، ثمة حاجة إلى دعم من أجل التنمية القانونية والمؤسساتية ومن أجل التدريب وبناء القدرات لصالح الحكومة والمجتمع المدني. ويمكن تعلُّم الكثير من خلال الدعم الحالي الذي تقدمه منظمة الأغذية والزراعة لقطاع الأراضي والموارد الطبيعية في موزامبيق، حيث يجري اتباع نهج متكامل لتعزيز معرفة المسؤولين ومنظمات المجتمع المدني بشأن القوانين التي تنظم حقوق الحيازة والحصول على الأراضي والموارد الأخرى ولإقامة شراكات بين المجتمعات المحلية والمستثمرين.

152- وقد أبلغت الإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة فريق التقييم، عند تبريرها للتوزيع الإقليمي الحالي للعمليات الميدانية لفريق حيازة الأراضي، بأن المساعدة التقنية التي تقدمها منظمة الأغذية والزراعة يوجهها الطلب لا العرض وأنه لا توجد ممارسة تتمثل في "بذْر مشاريع أو نُهج وفقاً لتفضيل ما أو آخر". ويفهم فريق التقييم أن مشاريع منظمة الأغذية والزراعة للمساعدة التقنية يجب، في التحليل الأخير، أن تستند إلى طلبات فعلية يتقدم بها أي بلد من البلدان الأعضاء للحصول على مساعدة. ومع ذلك، فإن موظفي منظمة الأغذية والزراعة واستشاريها إلى جانب شركائها في التمويل يلعبون دورا مشروعا في التأثير على طابع المشاريع ونطاقها. وتبعا لنوع المشروع، يتحقق الإقناع بلطف من خلال مشاريع تجريبية في الإقليم الفرعي، ومطبوعات، ومؤتمرات، ومناقشات مع البلدان الأعضاء، وغير ذلك. ومع أن العملية قد لا يكون العرض هو الذي يوجهها، من الإنصاف القول إن منظمة الأغذية والزراعة وشركاءها في التمويل لهم تأثير كبير على نوع الدعم الذي يقدمونه. ويلاحظ فريق التقييم أن موظفي منظمة الأغذية والزراعة واستشاريها ليسوا سلبيين بالتأكيد في هذه المسائل.

153- ويلاحظ فريق التقييم أن العلاقة بين منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي في إطار البرنامج التعاوني، وهي علاقة تعود بالفائدة على الطرفين، لها أخطارها. إذ يوجد عدم ارتياح إزاء احتمال أن يكون توافر تمويل من البنك الدولي قد أحدث تشويها في أنماط العمل الذي تقوم به منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول، *مما يحتمل* أن يهدد سمعة منظمة الأغذية والزراعة كجهة تقدم مشورة مستقلة،

ومما يحد، نتيجة لشح الموارد من الموظفين، من قدرة المنظمة على تزويد البلدان الأعضاء التي لا تدفع بالخدمات. ويقترح فريق التقييم بعض النقاط للنظر فيها:

- يبدو أن التمويل المتاح من خلال مركز الاستثمار كان يحبذ نوعا معينا من العمل في مجال حيازة الأراضي على حساب برنامج أكثر توازنا، إقليمياً ومن حيث المحتوى التقني.
- هناك تصور مفاده أن دور فريق حيازة الأراضي المتمثل في إتاحة استشاريين من خلال شعبة مركز الاستثمار من أجل مشاريع البرنامج الدولي قد يقوّض استقلال منظمة الأغذية والزراعة ووضع مبادئها وأولوياتها على صعيد السياسات.

154- والنقطة الأخيرة تدعو إلى الانزعاج بوجه خاص لأن عمل منظمة الأغذية والزراعة ببساطة كاستشاري للبنك الدولي يهدد ميزة نسبية هامة لدى المنظمة، هي صورتها كمصدر محايد للمشورة والمساعدة التقنية على صعيد السياسات، مع تقديم خدمة للدول الأعضاء تتعلق بهدفيها الأعلى المتمثلين في الأمن الغذائي والتخفيف من وطأة الفقر على نحو مستدام كأولوية أولى لدى منظمة الأغذية والزراعة.

خامسا – المواضيع الشاملة للقطاعات والمجالات البرنامجية الأساسية

المرأة والفئات المحرومة

155- **الخلفية:** فيما يتعلق بالغالبية العظمى من فقراء الريف يعتبر الوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية أمرا أساسيا لإنتاج الأغذية وإدرار الدخل. وهو أيضا من الأصول الاجتماعية والاقتصادية الهامة، الأساسية للهوية الثقافية والمشاركة في صنع القرار. فالأعراف والممارسات المعتادة التي تقبلها جماعة من البشر وتتبعها كثيرا ما تميز ضد أفرادها أو الغرباء بسبب جنسهم من ذكر وأنثى، أو طبقتهم الاجتماعية، أو أصلهم الإثني. والى جانب المرأة توجد جماعات أخرى لا تستطيع في معظم الأحيان أن تحصل على حقوق منصفة فيما يتعلق بالأراضي. وقد تشمل هذه طبقات مهنية معينة، والأقليات من قبيل الصيادين – الجامعين، أو سكان الغابات، أو الرعويين، أو الرحّل الذين ليست لهم مطالب عرفية بشأن الأراضي. وبالنسبة لكثير من هذه الجماعات يُعتبر عدم توافر وصول آمن إلى الأراضي سببا هاما من أسباب فقرهم.

156- وكفالة الوصول المتكافئ إلى الأراضي للرجال والنساء يزيد من الفرص الاقتصادية ويشجع الاستثمار في الأراضي والإنتاج الغذائي ويحسِّن أمن الأسرة. وهذه الصلة مبرزة بوضوح في تقرير 'حالة الأغذية والزراعة: المرأة في قطاع الزراعة؛ وسد الفجوة بين الجنسين من أجل التنمية' (منظمة الأغذية والزراعة 2011)، الذي يذكر أن النساء يشكلن نسبة قدرها 43 في المائة في المتوسط من قوة العمل الزراعية في البلدان النامية، بحيث تتراوح النسبة من 20 في المائة في أمريكا اللاتينية إلى 50 في المائة في شرق آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

157- وتقر منظمة الأغذية والزراعة بأن الحد من الجوع والفقر وتعزيز التنمية المستدامة يقتضيان بذل جهود للتصدي لأوجه انعدام المساواة هذه. وقد كان 'التكافؤ بين الجنسين في الوصول إلى الموارد والسلع والخدمات وصنع القرار في المناطق الريفية' أحد الأهداف الاستراتيجية الأحد عشر لمنظمة الأغذية والزراعة منذ عام 2010. ولعبت أربع وحدات، هي: (1) فريق حيازة الأراضي في شعبة المناخ والطاقة والحيازة، و (2) شعبة الأراضي والمياه، و (3) شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية، و (4) دائرة قوانين التنمية، جميعها دورا هاما في جعل قضايا الأراضي والقضايا الجنسانية في مركز الصدارة. وبينما تتعاون الوحدات الأربع تعاونا وثيقا فإن لها أيضا منتجات ومشاريع متميزة، يرد وصفها بدورها أدناه.

158- **فريق حيازة الأراضي:** تولى فريق حيازة الأراضي زمام القيادة في مشروع 'تحسين الأمن الغذائي وتحسين سُبل المعيشة من خلال إصلاح الأراضي في طاجيكستان على نحو مؤسساتي ومراعٍ للقضايا الجنسانية' (OSRO/TAJ/602/CAN)، من عام 2006 إلى عام 2008. وهذا المشروع، الذي يجري بالتعاون مع شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية، رئي في التقييم الذي أجري مؤخرا لعمل منظمة الأغذية والزراعة في طاجيكستان أنه كان ناجحا في دعم تمكين المرأة ووصولها إلى الموارد.

159- وقد جرى أهم جهد تعميمي من قِبَل فريق حيازة الأراضي أثناء الفترة التي يشملها الاستعراض في سياق إعداد الخطوط التوجيهية الطوعية. فقد شملت العملية التشاورية المتعلقة بتلك الخطوط التوجيهية عددا كبيرا من النساء في المشاورات المختلفة، وكانت القضايا الجنسانية محور تركيز للمداولات التي جرت في إطار المشاورات. وقد أصدر فريق حيازة الأراضي مؤخرا تكليفا بإجراء تحليل جنساني للقضايا المتعلقة بالخطوط التوجيهية الطوعية (Daley و Park 2011). وتحدد المسودة الأولى للخطوط التوجيهية الطوعية (2011) ضرورة اتباع نُهج لا تمييزية ومراعية للقضايا الجنسانية وشاملة للمرأة للتعامل مع قضايا الحيازة والحقوق والوصول. وتشمل 'مبادئ التنفيذ' 'عدم التمييز' (2–2–3) و 'التكافؤ بين الجنسين والتكافؤ الاجتماعي، والعدل الجنساني والاجتماعي' (3–2–3). ويوجه القسم الذي يتناول 'الحقوق والمسؤوليات' الدول إلى إزالة وحظر جميع أشكال التمييز، بما في ذلك تلك التي تمس الميراث، وتغيير الوضع الزواجي، والأهلية القانونية، والحصول على الموارد الاقتصادية (7–4) ويدعو الدول إلى تقديم مساعدة مراعية للقضايا الجنسانية إلى أولئك الذين يحتاجون إلى عون في الوصول إلى المحاكم والعمليات الأخرى التي يمكن أن تؤثر على حقوقهم المتعلقة بالحيازة (8–4). وفي القسم الذي يتناول الضمانات، بخصوص الاعتراف القانوني وتخصيص حقوق الحيازة وواجباتها، يوجد نص على أن الدول ينبغي أن تكفل ذكر سجلات الحقوق المتعلقة بالحيازة المخصصة حديثا الزوجات (3–7). وفي القسم الذي يتناول الأسواق بخصوص الحقوق المتعلقة بالأراضي يذكر أحد الخطوط التوجيهية أنه عند الاتجار بحقوق الحيازة ينبغي أن تنشئ الدول ضمانات لحماية حقوق الحيازة الخاصة بالأزواج وغيرهم ممن لا يرد ذكرهم كأصحاب حقوق حيازة في نظم التسجيل، من قبيل سجلات الأراضي (6–11). وفي القسم الذي يتناول الإصلاحات التي تنطوي على إعادة توزيع يوجد نص على أن الدول ينبغي أن تحدد بوضوح المستفيدين المقصودين من تلك الإصلاحات،

بما في ذلك النساء (1–15). وقد تعاون فريق حيازة الأراضي أيضا مع شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية في عدد من الأنشطة المتمحورة حول القضايا الجنسانية.[60]

160- ومن خلال المقابلات التي أجريت مع موظفي فريق حيازة الأراضي وشعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية يبدو أنه كان هناك تعاون فعال بوجه عام بشأن كل من العملية المتعلقة بالخطوط التوجيهية الطوعية وبوجه أعم بشأن تعميم القضايا الجنسانية في عمل فريق حيازة الأراضي. وذلك التعاون يسّره وجود منسق للقضايا الجنسانية داخل الفريق يتولى مسؤولية محددة عن كفالة ذلك التعاون والتعميم.

161- ويرجع انشغال منظمة الأغذية والزراعة بشأن حقوق أقليات الشعوب الأصلية فيما يتعلق بالأراضي إلى 'العقد الدولي للشعوب الأصلية في العالم' (1995–2004) عندما وفّرت دائرة حيازة الأراضي في شعبة التنمية الريفية منسقاً لهذه القضايا. وفي نهاية العقد الدولي كرست الدائرة طبعة من مجلتها الداخلية لورقات تتناول القضايا الرئيسية التي تمثل لب الاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية فيما يتعلق بالأراضي.[61] وأثناء عملية التشاور التي جرت مؤخرا فيما يتعلق بالخطوط التوجيهية الطوعية تلقى فريق حيازة الأراضي مقترحات ومطبوعات وآراءً كمدخلات من أجل المسودة الصفرية للخطوط التوجيهية الطوعية بشأن تسوية النزاعات على الحقوق المتعلقة بأراضي الشعوب الأصلية. وتدعو المسودة الأولى للخطوط التوجيهية الطوعية (2011)، في سياق 'الاستثمارات والامتيازات' (3–12) ، إلى وفاء الدول بالتزاماتها الدولية ذات الصلة وبالتزاماتها الطوعية المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية. ومن المتوقع أن يعد فريق حيازة الأراضي بالتعاون مع شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية دليلا إرشاديا تنفيذياً بشأن قضايا الشعوب الأصلية.

162- **شعبة الأراضي والمياه:** لعبت شعبة الأراضي والمياه دورا هاما في جهدين تعاونيين مع شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية.[62] ومرة أخرى، تبيِّن الشعبة الأخيرة أنه كانت لديها خبرة جيدة في مجال التعاون مع فريق شعبة الأراضي والمياه. وشعبة الأراضي والمياه، مثلها مثل فريق حيازة الأراضي، تعزز هذا التعاون بتسمية أحد موظفيها كمنسق للقضايا الجنسانية لديه مسؤولية خاصة عن ذلك التعاون.

---

[60] تنمية القدرات بشأن إدماج التحليل الجنساني في إدارة حيازة المياه والأراضي (أنغولا، والرأس الأخضر، وموزامبيق، وتيمور – ليشتي GCP/INT/052/SPA، 2007–2011)؛ وحلقة عمل بشأن التكافؤ بين الجنسين في حيازة الأراضي، عُقدت في ديسمبر/كانون الأول 2009، روما؛ وحلقة عمل بشأن الانعكاسات الجنسانية للاستثمارات الكبيرة في الأراضي، عُقدت في ديسمبر/كانون الأول 2010 في روما.

[61] إصلاح الأراضي، والتوطين، والتعاونيات، 1/2004 ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5407t/y5407t00.pdf.

[62] خطوط توجيهية أولية لتحسين التكافؤ بين الجنسين في القضايا المتعلقة بالأراضي (IGETI) من إعداد P. Groppo و I. Sisto (2010)؛ وإنشاء وموالاة قاعدة بيانات منظمة الأغذية والزراعة الباهرة بشأن القضايا الجنسانية والحقوق المتعلقة بالأراضي، على الإنترنت في الموقع http://www.fao.org/gender/landrights/home.

163- **شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية:** تتولى هذه الشعبة المسؤولية عن تيسير تعميم القضايا الجنسانية في عمل منظمة الأغذية والزراعة عموما، بينما تتحمل الإدارات المختصة المسؤولية الأساسية عن عملية التعميم في إطار عملها. وقد كانت الشعبة نشطة بشكل ملحوظ في مجال الحيازة والحقوق والوصول، نتيجة من ناحية لأهمية القضايا في هذا المجال بالنسبة لعملها ونتيجة من الناحية الأخرى لوجود اهتمام طويل الأمد من جانب موظفي الشعبة بهذه القضايا. ويوجد لدى الوحدة شخص مسمى كـ 'منسق' للقضايا الجنسانية ولقضايا الأراضي إضافة إلى خبيرين اثنين على الأقل لديهما خبرة دولية قوية في قضايا الحيازة والحقوق والوصول. وقد كان دور الشعبة ينصب بشكل ملائم على مخرجات معيارية لتهتدي بها الأنشطة المضطلع بها في نطاق واسع من قضايا الحيازة والحقوق والوصول (انظر الجدول الخامس – 1).

الجدول الخامس – 1: إنتاج شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية من المنتجات المعيارية المتعلقة بالجوانب الجنسانية للحيازة والحقوق والوصول

التفاصيل	السنة	المنظمات الشريكة
حالة الأغذية والزراعة 2010–2011 المرأة في قطاع الزراعة؛ سد الفجوة بين الجنسين من أجل التنمية	2011	لا أحد
قاعدة بيانات القضايا الجنسانية والحقوق المتعلقة بالأراضي http://www.fao.org/gender/landrights/home	2011	لا احد
مجموعة أدوات إحصاءات القضايا الجنسانية في قطاع الزراعة	2010	لا أحد
القضايا الجنسانية والحقوق المتعلقة بالأراضي، فهم التعقيدات وتعديل السياسات (موجز السياسات رقم 8)	2010	لا احد
الأبعاد الجنسانية للعمالة الزراعية وغير الزراعية، الحالة والاتجاهات والثغرات	2010	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة العمل الدولية
الأراضي وحقوق الملكية. مدرسة الحقل والحياة لصغار المزارعين (JFSL)، دليل إرشادي للميسِّر	2010	برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز، ومشروع التمكين القانوني للفقراء، النرويج وهولندا
الوصول إلى الأراضي في ريف أفريقيا. استراتيجيات لمكافحة انعدام المساواة بين الجنسين. حلقة عمل لمشروع مشترك بين منظمة الأغذية والزراعة و Dimitra	2008	DIMITRA، وزارة التنمية والتعاون البلجيكية ومؤسسة الملك بودوان
كراسة لحلقة عمل: وصول المرأة إلى الأراضي في غرب أفريقيا: المشاكل والحلول المقترحة في السنغال وبوركينا فاسو	2008	DIMITRA، والمركز الدولي لبحوث التنمية (كندا)
Marcela ،Villarreal "تغيُّر الحقوق العرفية المتعلقة بالأراضي والعلاقات بين الجنسين في سياق فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في أفريقيا"، ندوة دولية "Les frontières de la question foncière" – حدود القضايا المتعلقة بالأراضي"، مونبلييه، 2006	2008	لا أحد
"القضايا الجنسانية وحقوق الملكية وسبل المعيشة في حقبة الإيدز"، مشاورة تقنية لمنظمة الأغذية والزراعة. تقرير أعمال المشاورة	2008	وزارة الخارجية النرويجية (تمويل أحد المطبوعات)
هشاشة وضع الأرامل والأيتام وحقوق ملكيتهم في حقبة جائحة فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز: دراسة حالة منطقتي موليبا وماكيتي، تنزانيا	2008	لا احد

التفاصيل	السنة	المنظمات الشريكة
حقوق ملكية الأطفال وحقوقهم في الميراث في سياق فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز	2007	وزارة الخارجية النرويجية (تمويل أحد المطبوعات)
حقوق ملكية الأطفال وحقوقهم في الميراث، فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، والحماية الاجتماعية في أفريقيا الجنوبية والشرقية	2007	وزارة الخارجية النرويجية (تمويل أحد المطبوعات)
تحسين التكافؤ بين الجنسين في الوصول إلى الأراضي. ملاحظات منظمة الأغذية والزراعة بشأن حيازة الأراضي رقم 2.	2006	أعدها وموّلها فريق حيازة الأراضي
Izumi, K. "حقوق النساء والأرامل المتعلقة بالأراضي والملكية في سياق فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز. دراسة حالة من زمبابوي	2006	لا أحد

164- وعلاوة على ذلك، قدمت شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية مدخلات تقنية لعدد من التدخلات التي قادتها شعبة الأراضي والمياه وفريق حيازة الأراضي. وتولت شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية أيضا قيادة الدعم المقدم لمشروع 'تنمية القدرات بشأن إدماج التحليل الجنساني في إدارة حيازة المياه والأراضي' (GCP /INT/052/SPA)، الذي سعى إلى إدماج نهج جنساني في التشريعات والسياسات والبرامج المتعلقة بإدارة الأراضي والمياه وتنظيمها في أنغولا والرأس الأخضر وموزامبيق وتيمور – ليشتي. وتتولى الشعبة حاليا قيادة المرحلة الثانية من المشروع 'المرأة الريفية وجمع المعلومات عن التنمية ومعالجتها ونشرها – Dimitra' (GCP/INT/810/BEL)، التي نُشرت وثائق ومواد اتصال منها في إطار سلسلة المطبوعات المتعلقة بحيازة الأراضي.

165- وقدمت شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية وفريق حيازة الأراضي مساهمات هامة في عمل الشبكة العالمية للأدوات المتعلقة بالأراضي (GLTN) بشأن القضايا الجنسانية، من بينها دراسة 'جنسنة الأدوات المتعلقة بالأراضي: حقوق آمنة في الأراضي للجميع' و 'مجموعة مواد تدريبية بشأن تحسين المساواة بين الجنسين ومشاركة القواعد الشعبية من خلال الحوكمة الرشيدة للأراضي'.

166- وقد وجد تقييم أُجري مؤخراً لـ 'دور منظمة الأغذية والزراعة وعملها فيما يتعلق بالقضايا الجنسانية والتنمية' (2011) أن قاعدة بيانات القضايا الجنسانية والحقوق المتعلقة بالأراضي التي تديرها شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية تُستخدم على نطاق واسع، بما في ذلك في إعداد تقرير حالة الأغذية والزراعة 2011/2010 (الذي بحث التفاوتات بين الجنسين في الحصول على الأراضي) وبوابة الأراضي التابعة للائتلاف الدولي للأراضي. ويؤكد فريق التقييم، من خلال مقابلاته مع أصحاب المصلحة واستعراضه للمشاريع والوثائق، أنه قد تم تحقيق إنجازات إيجابية في إدماج منظور جنساني ضمن مبادرات منظمة الأغذية والزراعة المتعلقة بحيازة الأراضي.

167- ولشعبة القضايا الجنسانية و التكافؤ والعمالة في المناطق الريفية علاقة تعاونية طويلة الأمد مع هيئة الأمم المتحدة المعنية بالمرأة (صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة سابقا)، بما في ذلك بشأن مشروع إصلاح الأراضي في طاجيكستان. وقد اقترح ممثل أقدم في هيئة الأمم المتحدة المعنية بالمرأة أن تصبح الشعبة داعية بدرجة أكبر بشأن المزارعات وحقوقهن في الأراضي والمياه[63]. وأعربت هيئة الأمم المتحدة المعنية بالمرأة أيضا عن اهتمامها بالعمل عن كثب مع منظمة الأغذية والزراعة لتحديث قاعدة بيانات القضايا الجنسانية والحقوق المتعلقة بالأراضي، ويرى فريق التقييم أن مثل ذلك التعاون يمكن أن يكون ثمينا، وينبغي النظر فيه.

168- **دائرة قوانين التنمية:** تعاونت دائرة قوانين التنمية مع شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية في إعداد قاعدة بيانات القضايا الجنسانية والحقوق المتعلقة بالأراضي. وقد أصدرت أثناء الفترة التي يشملها التقييم مطبوعا واحدا عن الحيازة والحقوق والوصول متمحورا حول القضايا الجنسانية وذلك في سلسلة الدراسات التشريعية التي تصدرها 'القضايا الجنسانية والقانون – حقوق المرأة في قطاع الزراعة'[64]. وعلاوة على ذلك، تتناول الدراسة التشريعية الإعلامية رقم 105، 'الاعتراف القانوني بالحقوق العرفية؛ وبحث أفضل الممارسات لوضع القوانين وتنفيذها'[65]، بين جملة أمور أخرى، مدى معاملة قوانين بوتسوانا وتنزانيا وموزامبيق لحقوق المرأة المتعلقة بالأراضي ولحقوق الفئات المحرومة المتعلقة بالأراضي وتقترح الكيفية التي يمكن بها تحسين حمايتها.

169- ودائرة قوانين التنمية هي الآن الوحدة التقنية القيادية بشأن مشروعين في موزامبيق: 'تشجيع استخدام قوانين الأراضي والموارد الطبيعية من أجل التنمية المنصفة' (GCP/MOZ/096/NET) [66] و 'التعليم والدعم القانونيان على المستوى المجتمعي لمساعدة المرأة الريفية على الحصول على حقوق بشأن الأراضي والموارد وممارسة تلك الحقوق، ومعالجة انعدام أمن الحيازة المرتبط بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز' (GCP/MOZ/086/NOR). وفي المشروع السابق، تتولى شعبة الأراضي والمياه دورا داعما أيضا بينما تتولى شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية دورا داعما في المشروع الأخير، وهو ما يعزز كله التعاون المثمر بين الوحدات التنظيمية المعنية.

170- **الاستنتاجات:** لقد كان لمنظمة الأغذية والزراعة منذ أمد طويل دور قيادي دولي فيما يتعلق بالقضايا الجنسانية والتنمية. وداخل إطار المنظمة كان إدماج الاستبصارات الجنسانية ضمن عمل المنظمة بشأن حيازة الأراضي في مجال الحيازة والحقوق والوصول قويا بدرجة استثنائية، لاستناده إلى استراتيجية مزدوجة هي: الحفاظ على قدرة قوية في مجال الحيازة والحقوق والوصول داخل الوحدة المسؤولة عن التعميم (أي شعبة

[63] منظمة الأغذية والزراعة 2011 أ.

[64] Cotula, L. 2007.

[65] Knight, R. 2010.

[66] متابعة الدعم القانوني الميداني وبناء القدرات لتعزيز التنمية المستدامة والحوكمة الرشيدة على الصعيد المحلي (GCP /MOZ/081/NET).

القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية) وإدراج خبرة مراعية للقضايا الجنسانية داخل الوحدات التي تعمل بشأن حيازة الأراضي. ويرتأى أن الترتيبات التنظيمية الحالية والتفاعلات بين وحدات شعبة القضايا الجنسانية ووحدات فريق حيازة الأراضي المعنية بالحيازة والحقوق والوصول فعالة. وربما كانت هناك دروس يمكن أن تُستفاد بشأن تعميم قضايا الحيازة والحقوق والوصول في المنظمة بأكملها من خلال الطريقة التي جرى بها بنجاح تعميم قضايا المرأة والتنمية في عمل المنظمة المتعلق بحيازة الأراضي.

171- والبلدان الأعضاء لا تتجه كثيرا إلى شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية للحصول على المساعدة بشأن القضايا الجنسانية وقضايا الحيازة والحقوق والوصول، ولكنها تتجه إلى الوحدات المعنية بالحيازة والحقوق والوصول. فتلك الوحدات تقع عليها المسؤولية عن تقديم مشورة ومساعدة ملائمتين ومراعيتين للقضايا الجنسانية. ولا يوجد لدى الشعبة نفس عدد الموظفين الذين يعملون بشأن قضايا الحيازة والحقوق والوصول كما كان وضعها في الماضي ولا يوجد لديها عدد كاف من الموظفين لتقديم الدعم لجميع العمليات الميدانية. وحسب توصية التقييم الذي أجري مؤخرا في عام 2010 لدور منظمة الأغذية والزراعة وعملها بشأن القضايا الجنسانية، ووافق عليها مؤتمر المنظمة الذي عُقد في يوليو/تموز 2011، يؤيد فريق التقييم ضرورة زيادة القدرة في مجال القضايا الجنسانية، لا سيما على الصعيد الإقليمي، وذلك لأنها ستتيح للمنظمة مسايرة الاحتياجات الآخذة في التوسع لتوجيه عملية تعميم الحيازة والحقوق والوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى على نحو مراعٍ للقضايا الجنسانية. فدعمها ضروري ليس فحسب بالنسبة لمشاريع الحيازة والحقوق والوصول القليلة التي تركز تحديدا على المرأة. فبالنسبة لتعميم القضايا الجنسانية تعتبر مشاركتها ضرورية في غالبية مشاريع الحيازة والحقوق والوصول لأنه من الصعب تصور مشروع في هذا المجال لا تلزم فيه مراعاة القضايا الجنسانية.

حالات الطوارئ

172- **حالات الطوارئ الناجمة عن النزاعات:** إن المنازعات على الوصول إلى الأراضي وموارد المياه غالبا ما تكون هي لب حالات الطوارئ المتعلقة بالنزاعات. وتلك النزاعات كثيرا ما تكون عميقة الجذور، لا سيما في المناطق القاحلة وشبه القاحلة بأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ومعرفة تاريخ النزاعات وطابعها ونطاقها والخيارات المتاحة للتخفيف منها وتسويتها حيوية لإدارة المخاطر الطويلة الأجل. والنظر في قضايا الحيازة والحقوق والوصول لا بد منه أيضا في مرحلة الاستجابة لحالة طوارئ ثم في إدارة عملية الانتعاش. وغالبا ما تزيد قضايا حيازة الأراضي والمياه في أعقاب صراعات على الأراضي، حتى إذا لم تكن هي السبب في المقام الأول. وعدم أخذ قضايا الحيازة والحقوق والوصول المتجذرة في الاعتبار يمكن أن يؤدي إلى تفاقم الأزمات وإطالة أمدها وأن يفضي إلى مزيد من الخسائر في الأرواح والموارد.

173- وفي عام 2005 أصدرت دائرة حيازة الأراضي التي كانت قائمة وقتئذ دليلا إرشاديا بشأن الممارسة الجيدة بخصوص 'الحصول على الأراضي الريفية وإدارة الأراضي بعد نزاعات عنيفة' في سلسلة مطبوعات حيازة الأراضي. ويستند الدليل إلى خبرة منظمة الأغذية والزراعة المستمدة من لبنان وأفغانستان والبوسنة والهرسك

وكوسوفو وغواتيمالا والسودان والكونغو وسيراليون ورواندا وتيمور – ليشتي؛ والبلد الأخير تشرد فيه 75 في المائة من السكان نتيجة لحرب استقلال في أواخر ثمانينيات القرن العشرين. أما البلدان الآخران اللذان اكتسبت فيهما منظمة الأغذية والزراعة خبرة ثمينة بشأن خدمات حيازة الأراضي بعد انتهاء حالات الطوارئ فهما موزامبيق وأنغولا اللتان أُسندت إلى شعبة الأراضي والمياه المسؤولية عن العمل فيما يتعلق بهما في مجال الحيازة والحقوق والوصول منذ إعادة تنظيم دائرة حيازة الأراضي الموحدة في عام 2010.

174- وقد أُعرب عن خيبة الأمل بشأن فشل إدارة الموارد الطبيعية في تقديم دعم باستمرار للعمليات الميدانية في مواجهة نزاع دام طويلا في السودان في الفترة الحرجة 2008–2009. فندرة الموظفين والأموال والاحتياجات إلى خدمات حيازة الأراضي في أماكن أخرى ساهمت في سحب خدمات منظمة الأغذية والزراعة في مجال حيازة الأراضي من العمل المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول في السودان. ويقال إن موئل الأمم المتحدة عمد، نتيجة لانسحاب المنظمة، إلى سد الثغرة، في السودان وكذلك في ليبريا، حيث لم يكن لمنظمة الأغذية والزراعة أي وجود.

175- وفي أعقاب 'تقييم تعاون منظمة الأغذية والزراعة في السودان في الفترة 2004–2009'[67]، الذي يتضمن سردا مفصلا لنجاحات وإخفاقات عمل المنظمة المتعلق بالأراضي في السودان (انظر الإطار الخامس – 1)، قد تُستأنف مشاركة المنظمة في جنوب السودان المستقل حديثا الآن، في أعقاب إجراء دراسة لتحديد النطاق في يوليو/تموز 2011 وإعداد تقرير عن الخيارات المتاحة لعودة المنظمة إلى العمليات الميدانية، التي يتزايد فيها نزاع شديد يتعلق بالأراضي.

الإطار الخامس –1: نقاط ضعف المساعدة المقدمة من منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول إلى السودان المثقل بنزاعات بشأن الأراضي في الفترة 2008–2009

"**نقاط الضعف.** على مستوى المنظمة، وعلى الرغم من المشاركة الكبيرة في قضايا حوكمة الأراضي في موزامبيق وأنغولا، لم يتسن تقديم دعم باستمرار من أجل السودان. والأسباب الممكنة لذلك تتعلق بمحدودية الموظفين الشديدة في فريق المنظمة المعني بحيازة الأراضي، والافتقار إلى خبراء في حيازة الأراضي في المكاتب الإقليمية الفرعية، ووجود 'جو' تهميش لأهمية حيازة الأراضي في المقر الرئيسي.

والأهم حتى من ذلك هو أن المخاوف من أن حيازة الأراضي هي قضية سياسية للغاية، وحقيقة أن غالبية البلدان لا تعهد بحيازة الأراضي إلى وزارات الزراعة لديها (التي تكون في معظم الحالات بمثابة نظراء 'طبيعيين' لمنظمة الأغذية والزراعة)، كانت تشكل عقبة أمام مشاركة المنظمة مشاركة فعالة. وكون العمل المتعلق بحيازة الأراضي كانت وما زالت تديره شُعبة عمليات الطوارئ هو أمر يرى بعض الأشخاص الذين أجريت مقابلات معهم أثناء البعثة أنه يساهم في وجود منظور قصير الأجل لا يفضي إلى معالجة قضايا طويلة الأجل من قبيل حوكمة الأراضي.

وقد استثمرت منظمة الأغذية والزراعة القليل في رصد نتائج عملها بشأن الأراضي في السودان ويشكك كثيرون في القيمة المضافة لأنشطة المنظمة وأثر تلك الأنشطة على حوكمة الأراضي بالنظر إلى أن النزاعات التي تُعتبر الموارد أساسها يبدو أنها آخذة في التزايد في حقيقة الأمر فضلا عن أن الحالة المتعلقة بأمن حيازة الأراضي ما زالت مثلما كانت في عام 2005. وعلى الرغم من أن عمل المنظمة بشأن قضايا

[67] منظمة الأغذية والزراعة 2010 هـ.

الأراضي كان يُعترف على نطاق واسع بأنه شديد المهنية حتى عام 2008 (بحيث أسفر عن وجود قانون بشأن الأراضي في نهاية عام 2008)، لا يمكن إظهار أي أثر وذلك لأن الناس لا يدركون ببساطة وجود هذا القانون (حتى في الدول، التي ينبغي أن تعمل على تنفيذ القوانين). وعلى صعيد حكومة جنوب السودان لا يوجد توجُّه تشريعي؛ بل إن جميع عمل منظمة الأغذية والزراعة المنفَّذ بشأن حيازة الأراضي انتهى في مراحله التجريبية فقط.

وقد أولي اهتمام غير كافٍ للتواصل بشأن عمل المنظمة في مجال حيازة الأراضي على الصعيد القطري. ففي وزارة الزراعة والغابات لا يُعرف إلا القليل جدا، مثلا، عن أنشطة منظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بأمن حيازة الأراضي (على الرغم من أن وزارة الزراعة والغابات ينبغي أن تكون صاحبة شأن أساسية في هذا الصدد؛ بنفس قدر لجنة الأراضي في جنوب السودان، بوزارة الإسكان، وغيرها). كذلك فإن تنقُّل الموظفين داخل الوكالات العاملة في السودان مرتفع وأبدى عدد من الأشخاص (من بينهم موظفو منظمة الأغذية والزراعة) الذين أجرت البعثة مقابلات معهم وعيا محدودا للغاية بمشاركة منظمة الأغذية والزراعة الطويلة الأجل في العمل المتعلق بحيازة الأراضي.)

المصدر: 'تقييم تعاون منظمة الأغذية والزراعة في السودان في الفترة 2004–2009'، الصفحة 70 (منظمة الأغذية والزراعة 2010).

176- وكانت شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل تشعر بالقلق لأن فريق حيازة الأراضي أبدى تفهما غير كافٍ لإلحاحية الطوارئ الإنسانية وطابعها القصير الأجل، بينما يشير الفريق إلى أنه ليس كافيا التعامل فحسب مع أعراض أزمة، بدون الرجوع إلى الأسباب الكامنة. ولا ريب في أن جزءا من المشكلة كان يتمثل في الطابع القصير الأجل للأموال المخصصة لحالات الطوارئ وشح تلك الأموال، التي تلزم على وجه الاستعجال من أجل العمل الغوثي. ولا يمكن أن يكون هناك أي شك في أنه إذا كان المراد إحباط النزاعات المتعلقة بالأراضي من الضروري وجود رصد ومتابعة للنزاعات السابقة المتعلقة بالأراضي. وكذلك المشاركة مع السلطات الحكومية والأخصائيين الموجودين داخل البلد، من أجل إسداء المشورة بشأن إصلاحات السياسات والإصلاحات القانونية ولكفالة تقديم إحاطة كاملة للموظفين على الصعيدين القطري والإقليمي وإدراكهم لأهمية عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال حيازة الأراضي والحقوق والوصول. بيد أن دوام النزاعات المتعلقة بالأراضي والمياه مدة طويلة في منطقة الساحل والقرن الأفريقي تثير تساؤلات بشأن أفضل سبيل يمكن به لمنظمة الأغذية والزراعة أن تساعد بالنظر إلى عدم وجود قدرة والتزام بحوكمة الأراضي لدى البلدان الأعضاء المعنية.

177- **حالات الطوارئ الناجمة عن الكوارث الطبيعية:** توجّه إلى منظمة الأغذية والزراعة طلبات للحصول على دعم بعد انتهاء حالات الطوارئ من أجل تسوية قضايا حيازة الأراضي فيما يتعلق أيضا بالكوارث الطبيعية، سواء الهيدرومتيورولوجية أو الجيوفيزيائية. وفي الحالات المعقدة قد يتفاقم أيضا أثر كارثة طبيعية بفعل تأثيرات القلاقل السياسية التي تدوم طويلا، كما كانت الحالة فيما يتعلق بالفيضانات في إقليم شمال غرب باكستان الحدودي في عام 2010، وحاليا في حالة الطوارئ المتعلقة بالجفاف في الصومال، في سبتمبر/أيلول 2011. بيد أن هناك كوارث طبيعية كثيرة لا تكون مصحوبة بنزاعات وتكون المساعدة المطلوبة بشأنها ذات طابع تقني بدرجة أكبر ينطوي على إعادة بناء وتطوير نظام لإدارة الأراضي.

178- وبالتعاون مع وحدات منظمة الأغذية والزراعة المعنية بالحيازة والحقوق والوصول ومع شركاء دوليين تعاونت شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في إعداد الدليل التدريبي 'تقييم قضايا حيازة الأراضي والاستجابة لها في إدارة مخاطر الكوارث' (منظمة الأغذية والزراعة 2011) وسلسلة مكونة من ستة موجزات قطرية تحمل عنوان 'على أرض صلبة: التصدي لقضايا حيازة الأراضي في أعقاب الكوارث الطبيعية'. وتغطي هذه الموجزات: الفيضانات في موزامبيق؛ والأعاصير الحلزونية والفيضانات والانهيارات الأرضية وموجات العواصف في الفلبين؛ والاضطرابات الجيوفيزيائية في إكوادور؛ والأعاصير في هندوراس؛ والتسونامي والفيضانات والزلازل الأرضية في إندونيسيا؛ والفيضانات وتحات الأنهار والأعاصير الحلزونية في بنغلاديش. وكما تفسّر مقدمة الدليل الإرشادي، فإنه موجه إلى الأشخاص الذين يعملون في مجال الاستجابة في حالات الطوارئ وإدارة مخاطر الكوارث. وهو يهدف إلى تقديم عرض عام للقضايا الرئيسية بشأن الأراضي التي قد تنشأ في أعقاب حدوث كارثة طبيعية والتي تقتضي النظر في عمليات الاستجابة والإنعاش وإعادة التأهيل.

179- ومن اللازم أن تكون منظمة الأغذية والزراعة ويكون شركاؤها على يقين من وجود خطة عمل لتعميمها على الوكالات التي تعمل في مجال الاستجابة لحالات الطوارئ وإدارة مخاطر الكوارث في البلدان الأعضاء، وأن المساعدة التقنية الضرورية سوف تقدَّم من أجل تنظيم دورات تدريبية على سبيل المتابعة في البلدان والأقاليم الأشد تعرضا للمخاطر.

180- وبينما أقامت وحدات الحيازة والحقوق والوصول في إدارة الموارد الطبيعية تفاعلا مثمرا مع شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية لكفالة إدماج الاستبصارات المتعلقة بالقضايا الجنسانية ضمن عمل فريق حيازة الأراضي لم يتحقق بعد تعاون وثيق مماثل مع شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل من أجل العمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول بعد انتهاء حالات الطوارئ. وفي فبراير/شباط 2011 تعاون فريق حيازة الأراضي وشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في استقدام استشاري للعمل بشأن توثيق الصلات بين عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال حيازة الأراضي وعملها في مجال حالات الطوارئ، ولكن لم يُعثر على استشاري مناسب، ربما نتيجة لطابع الوظيفة الذي كان قصير الأجل في البداية. وكان المراد أن تساعد خدمات ذلك الاستشاري على إقامة صلات أوثق بين شعبة المناخ والطاقة والحيازة وشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل نظرا لأنهما تتقاسمان نتيجة تنظيمية مشتركة في برنامج العمل والميزانية لفترة السنتين المقبلة. ولكن، بالنظر إلى وجود أدلة على تزايد نطاق ووتيرة العمل المتعلق بحالات الطوارئ، لا يمكن لهذه المبادرة إلا أن تكون حلا مؤقتا.

181- **الاستنتاجات**: يستنتج فريق التقييم أنه سيلزم مزيد من الموارد على مستوى المقر الرئيسي وعلى المستوى الميداني إذا كان المراد لمنظمة الأغذية والزراعة أن تلعب دورا مفيدا في الحد من أثر حالات الطوارئ المتعلقة بالنزاعات وأن تسدي المشورة وتساعد في قضايا الحيازة والحقوق والوصول التي تنشأ عن الكوارث الطبيعية. وثمة حاجة أيضا إلى توعية موظفي المنظمة على كل من مستوى المقر الرئيسي والمستوى الإقليمي والمستوى

الإقليمي الفرعي والمستوى القطري وبناء قدرتهم للتعامل مع قضايا الحيازة والحقوق والوصول في حالات الطوارئ وفي مرحلة الإنعاش.

الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي القومي

182- لقد دأب خبراء منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول على غرس المبادئ الأساسية على صعيد السياسات التي ينبغي أن توجّه عملية حوكمة الأراضي وذلك منذ ما قبل المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية الذي عُقد في عام 2006. وقد تأخر البدء الرسمي لعملية إعداد الخطوط التوجيهية الطوعية حتى عام 2009 عندما توافرت الموارد المطلوبة الخارجة عن الميزانية من ألمانيا وفنلندا. وعملية الإعداد هذه تقودها 'أمانة الخطوط التوجيهية الطوعية' في شعبة المناخ والطاقة والحيازة (NRC)، بإدارة الموارد الطبيعية. وتبيَّن أدناه (الجدول الخامس – 2) خطوات صياغة الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة الرشيدة للحيازة.

الجدول الخامس – 2: خطوات عملية إعداد الخطوط التوجيهية الطوعية

2006	المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية (ICAARD)، البرازيل
2008	دراسات معلومات أساسية بشأن المبادئ على صعيد السياسات: دراسات مواضيعية واجتماع لفريق خبراء
2009	ولاية واضحة لمنظمة الأغذية والزراعة لإعداد الخطوط التوجيهية الطوعية: تقديم ألمانيا وفنلندا تمويلاً. وعقد أصحاب شأن متعددين مشاورات من أجل القطاع الخاص والمجتمع المدني والمجموعات الإقليمية
2010	إعداد مسودة أولية للخطوط التوجيهية الطوعية واستعراضها ووضعها في صيغتها النهائية: تقديم تمويل إضافي من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وسويسرا. وعقد منظمة الأغذية والزراعة اجتماع لفريق خبراء ومشاورة إلكترونية ومواصلة المشاورات الإقليمية. وصدور مطبوعات تتبع العملية، بما في ذلك تقييمات من جميع المشاورات الإقليمية، وورقات من منظمة الأغذية والزراعة تناقش ما يلزم أن تتناوله الخطوط التوجيهية الطوعية.
2011	وضع الصيغة النهائية وإطلاقها وتقديمها إلى لجنة الأمن الغذائي العالمي في أبريل/نيسان، لكي تناقشها مجموعة عمل مفتوحة العضوية ولكي تنظر فيها رسميا بعد ذلك الدورة السابعة والثلاثون للجنة الأمن الغذائي العالمي في الفترة 25–28 يوليو/تموز 2011. وعرض المسودة على مجموعة العمل المفتوحة العضوية.
2012	التنفيذ: إعداد خطط عمل قطرية وإقليمية.

183- والمقصود بالخطوط التوجيهية، لكي تضم أوسع نطاق ممكن من الظروف القطرية، أن تكون عامة في طابعها وأن تغطي طائفة واسعة من ترتيبات الحيازة، ليس فقط إدارة الأراضي المتعلقة بالتجزؤ. وتتناول أحدث مسودة للخطوط التوجيهية الطوعية حقوق الحيازة ومسؤولياتها، بما في ذلك حقوق الشعوب الأصلية والحقوق العرفية الأخرى والحقوق غير الرسمية؛ وملكية الدولة للأراضي وسيطرتها عليها؛ والموارد الطبيعية ودور الدولة في الإشراف على التخطيط المكاني وأسواق الأراضي وإدارة الحيازة؛ وتسوية المنازعات؛ وتغير المناخ وإعادة حقوق الحيازة والوصول في أعقاب الكوارث الطبيعية والنزاعات العنيفة.

184- وقد استحدثت إدارة الموارد الطبيعية آليات للتفاعل مع وحدات أخرى داخل منظمة الأغذية والزراعة من أجل عملية إعداد الخطوط التوجيهية للحيازة وبسبب طابعها الشامل للقطاعات. واقتضى حجم المهمة والحاجة إلى موارد أن تتشارك منظمة الأغذية والزراعة مع جهات فاعلة دولية أخرى، من بينها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وموئل الأمم المتحدة والمنظمات المانحة. وجرى التفاعل مع أصحاب المصلحة من خلال برنامج مشاورات مستفيض. وعُقدت اجتماعات إقليمية في البرازيل وبوركينا فاسو وإثيوبيا والأردن وناميبيا وبنما ورومانيا والاتحاد الروسي وساموا وفييت نام. وضمت تلك الاجتماعات ما يقرب من 700 شخص، من 133 بلدا، يمثلون القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية. وجرت مشاورة واحدة أيضا مع القطاع الخاص في لندن، حضرها ما يربو على 70 شخصا من 21 بلدا. وعُقدت أربع مشاورات إقليمية للمجتمع المدني في إيطاليا وماليزيا ومالي والبرازيل حضرها ما يقرب من 200 شخص من 70 بلدا.

185- وفي أثناء عملية إعداد الخطوط التوجيهية الطوعية حدث بعض التغيير في نطاقها. فقد كان المقصود أصلا أن تتناول تلك الخطوط ' الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى'. بيد أن المناقشات الأولية لم تشمل الأراضي الزراعية فقط بل شملت أيضا الأراضي الحضرية، والأراضي الحرجية، ومصايد الأسماك، والمعادن، والمياه. ومع مضي المناقشات قُدماً جرى التوصل إلى استنتاج أنه ليس من السهل استيعاب المعادن والمياه ضمن إطار لحوكمة الأراضي. وتقوم منظمة الأغذية والزراعة بإعداد خطوط توجيهية تقنية منفصلة تتعلق بحوكمة المياه. وأحدث نسخة من مسودة الخطوط التوجيهية الطوعية تحمل عنوان 'الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي القومي'[68].

186- ورأت المنظمات غير الحكومية، ومن بينها أعضاء الائتلاف الدولي للأراضي (ILC)، أن المسودة الصفرية للخطوط التوجيهية الطوعية (أبريل/نيسان 2011) كانت تركز تركيزا مفرطا على ما ينبغي أن تقوم به الدول وتساءلت عما إذا كانت تلك الخطوط موجهة إلى الحكومات فقط. ورأت تلك الحكومات أن الخطوط التوجيهية لا 'تفصح عن' تعريف الدولة وتعريف الحوكمة وأنها تعالج معالجة غير كافية المسائل المتعلقة باللامركزية وتنمية الأراضي وحقوق المواطنين. ورأت المنظمات أيضا أن هذه الشواغل ذات أهمية خاصة لحماية التنوع البيولوجي والمشاعات وحقوق الشعوب الأصلية والحقوق العرفية، التي تُعامَل في الخطوط التوجيهية على أنها حقوق 'مجيزة'، تمنحها الدولة، بدلا من أن تكون حقوقا 'أساسية بشأن الأراضي' تعترف بها الدولة وتحميها. وقيل إن ثمة حاجة إلى رؤية أكثر توازنا تسند أدوارا في مجال الحوكمة إلى جهات فاعلة أخرى.[69] وبُذلت جهود في المسودات اللاحقة لمعالجة هذه الشواغل.

[68] تُناقش بالتفصيل في الباب السادس أسباب عدم إدراج المياه ضمن الخطوط التوجيهية الطوعية.

[69] خلاصة وتجميع للبيانات المقدمة من الأعضاء والشركاء وفرادى الخبراء في شبكة الائتلاف الدولي للأراضي إلى المشاورة الإلكترونية بشأن المسودة الصفرية لمنظمة الأغذية والزراعة، أمانة الاتحاد الدولي للأراضي، مايو/أيار 2011.

187- وكما هو مذكور أعلاه كان المقصود بالخطوط التوجيهية الطوعية هو أن توسّع نطاق المناقشات بشأن مبادئ سياسات الأراضي وأن تتجاوز ما رئي أنه كان انشغالاً أسبق في أوساط خبراء منظمة الأغذية والزراعة في مجال حيازة الأراضي بإدارة وتسجيل الأراضي المجزأة. بيد أنه يوجد بين أولئك الذين رجع إليهم فريق التقييم من يشعرون أن الخطوط التوجيهية الطوعية ما زالت تكرّس مساحة مفرطة للإدارة التقليدية للأراضي. وعَرَض مجيبون شتى هذه النقطة بشكل مختلف، أحيانا على أنها تمثل فشلا في معالجة قضايا الوصول معالجة وافية وتمثل فشلا في الاعتراف بأشكال الحيازة التي من الواضح أنها أشكال وسيطة كما تسود غالبا في المستوطنات غير الرسمية في المناطق الحضرية.

188- وأعرب بعض منْ أُجريت مقابلات معهم في أوساط المنظمات غير الحكومية وأيضا أولئك المرتبطين بالإطار والخطوط التوجيهية بشأن سياسات الأراضي في أفريقيا عن قلقهم بشأن الطابع الطوعي للخطوط التوجيهية. ورأوا أن العملية إذا كانت طوعية فلن يكون من المرجح المضي قدماً. وقالوا إن شيئا لن يحدث من حيث التنفيذ ما لم تُدفع الحكومات إلى ذلك وإن منظمات المجتمع المدني يجب أن تستخدم الخطوط التوجيهية الطوعية كأداة للدعوة على الصعيد القطري. ويشير آخرون إلى أنه إذا كان المراد التوصل إلى توافق في الآراء فإن الخطوط التوجيهية لا يمكن أن تكون ملزمة لجميع الأعضاء. ومن المفهوم أن نهج الخطوط التوجيهية الطوعية فيما يتعلق بقضايا السياسات قد اتُبع من قبل، مثلا فيما يتعلق بالخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحق في الحصول على غذاء كافٍ الذي اعتمده مجلس منظمة الأغذية والزراعة في عام 2004. [70]

الخطوط التوجيهية الطوعية والموارد الطبيعية الأخرى

189- تشمل الخطوط التوجيهية الطوعية، التي تركز على قضايا حيازة الأراضي، الغابات ومصايد الأسماك أيضا، وتحاول تحديد العناصر المشتركة في ما يواجه نظم الموارد المختلفة هذه من تحديات وفرص في مجال الحيازة والحقوق والوصول. [71] ومع ذلك حتى في هذه الحالة يشير من أجريت مقابلات معهم وتشير الردود على استبيانات فريق التقييم إلى أن العاملين في مجال مصايد الأسماك، مثلاً، لم يشاركوا مشاركةً كافية في العملية. وثمة إحساس بأن أوساط العاملين في مصايد الأسماك والغابات ليس لديها نفس الإحساس بالملكية مثل الأوساط العاملة في مجال الأراضي الزراعية والزراعة.

190- وكان المقصود في وقت ما إدراج المياه في الخطوط التوجيهية الطوعية. ولكن، بعد مزيد من التفكير في الجمع ما بين المبادئ والخطوط التوجيهية بشأن حيازة الأراضي والحقوق المتعلقة بالمياه، بات واضحاً أن الاختلافات أكبر من أوجه التماثل. وتوجد أيضا بعض الاختلافات الأساسية في النُهج، إذ تركز قضايا

[70] اعتُمدت 'الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الإعمال التدريجي للحق في الحصول على غذاء كافٍ في سياق الأمن الغذائي القومي' من قِبَل الدورة السابعة والعشرين بعد المائة لمجلس منظمة الأغذية والزراعة في نوفمبر/تشرين الثاني 2004.

[71] انظر المناقشة المتعلقة بالخطوط التوجيهية الطوعية الواردة في القسم الخامس.

الحيازة والحقوق والوصول على التخصيص والحقوق والوصول في إطار إدارة المورد على مستوى الحوض أو المستودع المائي الأرضي، وتركز حيازة الأراضي تركيزا أكبر على إدارة نظم الحيازة وتوضيح وأمن حقوق الحيازة الفردية في نظام سياسي. ونتيجة لذلك، أُسقطت المياه من الخطوط التوجيهية الطوعية. وقد شعر كثيرون من أصحاب المصلحة الذين أُجريت مقابلات معهم من أجل هذا التقييم بخيبة الأمل إزاء هذا القرار. ولكن اعترف كثيرون بالأسباب الداعية إلى ذلك، ورأوا أن الحجتين اللتين دفعتا إلى عدم إدراج المياه في الخطوط التوجيهية الطوعية هما حجتان صحيحتان إلى حد كبير. وكانت هاتان الحجتان هما ما يلي بعبارات بسيطة:

- سيكون ضروريا، من أجل استيعاب المياه، جعل الخطوط التوجيهية الطوعية متوافقة مع سياق مئات من المعاهدات والاتفاقات العابرة للحدود التي تحكم إدارة المياه وتخصيصها واستخدامها. وكان هذا من شأنه أن يعني الاستعانة بخبرة قانونية وكان من الممكن أن تسفر المناقشات الناجمة عن ذلك عن فقدان الزخم وحدوث تأخيرات. وكما هو مذكور في مقدمة هذا الفصل فإن التحديات وفرص المياه العابرة للحدود واسعة الانتشار وكبيرة، وكذلك الحقوق وقضايا الوصول المرتبطة بها.

- كان الاستنتاج الذي تم التوصل إليه في نهاية المطاف هو أن الاختلافات بين الحقوق المتعلقة بالمياه والحقوق المتعلقة بالأراضي وحيازتها تفوق أوجه التماثل بينها: "فالتباعد الواسع بين الحقوق المتعلقة بحيازة الأراضي والحقوق المتعلقة بالمياه كبير بحيث إنه على الرغم من احتواء هذين النوعين من الحقوق على عدد من أوجه التماثل فإن الاختلافات بينهما أكبر وأكثر وضوحا على حد سواء" [72].

191- ولو كان قد جرى إدراج المياه لكان ضروريا زيادة عمومية الخطوط التوجيهية الطوعية وزيادة عدم تحديدها وزيادة طابعها التقني أكثر حتى مما هي عليه حاليا. وفي حقيقة الأمر، يوجد مستوى مرتفع من العمومية في المسودة الحالية للخطوط التوجيهية الطوعية. ورأى أحد من أجريت مقابلات معهم أن هذا أمر يجب توقعه، "... الآن بعد أن خرجت الخطوط التوجيهية الطوعية من بين أيدي الأشخاص التقنيين إلى أيدي السياسيين الأساتذة في التوصل إلى حلول وسط من خلال التبسيط." ورأت جهتان مانحتان أجريت مقابلات معهما أن أسباب استبعاد المياه لم يجر إطلاع أصحاب المصلحة الخارجيين عليها ومناقشتها على نحو كافٍ، رغم الاطلاع عليها بشكل جيد وتفسيرها داخل منظمة الأغذية والزراعة.

192- وأعرب عدد من أصحاب المصلحة الخارجيين عن قلقهم لغياب حوكمة المياه من الخطوط التوجيهية الطوعية: "لا يمكن أن نتحدث عن الأراضي بدون أن نتحدث عن المياه" (منظمة من منظمات المجتمع المدني). وأعربت جهة مانحة عن دهشتها لاستبعاد المياه من الخطوط التوجيهية الطوعية، قائلة إن إدراجها كان من شأنه أن يصبح "ميزة". ووصف استشاري مستقل غياب الحقوق المتعلقة بالمياه من الخطوط التوجيهية الطوعية بأنه

[72] Burke, J.، لا يوجد تاريخ. مسودة ورقة قضايا تتعلق بالخطوط التوجيهية التقنية بشأن المياه. وتوفر هذه الورقة المستبصرة مناقشة ممتازة لأوجه التماثل وللاختلافات بين تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول وقضايا الحوكمة التي تواجه المياه والأراضي.

"فراغ خطير" – فقد كان من الأفضل إما إدراج المياه أو قصر الخطوط التوجيهية على حيازة الأراضي الزراعية ووضع خطوط توجيهية منفصلة من أجل الموارد الطبيعية الأخرى. ورئي أن هذه الثغرة لا يمكن سدها بخطوط توجيهية تنفيذية بشأن المياه، لأنه "لا يمكن تنفيذ ما لا تتناوله الخطوط التوجيهية الطوعية. والخطوط التوجيهية هي ما يلزم القيام به أما الخطوط التوجيهية التنفيذية فهي كيفية القيام بذلك" (منظمة من منظمات المجتمع المدني).

193- أما الحجج الداعية إلى إدراج مصايد الأسماك والغابات في الخطوط التوجيهية الطوعية فهي معقولة إلى حد كبير: [73]

- كانت إدارتا مصايد الأسماك والغابات مهتمتين بالاشتراك في المشروع؛ وعمل فريق حيازة الأراضي بمنظمة الأغذية والزراعة في الأيام الأولى عن كثب مع الزملاء في إدارة الغابات في مشروع حساب أمانة إدارة التنمية الدولية "برنامج دعم سبل المعيشة" (البرنامج الفرعي بشأن "الوصول إلى الموارد الطبيعية"). ومن ثم، نشأت علاقة وثيقة وتفاهم متبادل عند حلول وقت بدء العمل الرئيسي في إعداد الخطوط التوجيهية الطوعية.

- أثناء الفترة 2006–2009 عمل فريق حيازة الأراضي بالمنظمة عن كثب مع الزملاء في إدارتي مصايد الأسماك والغابات في مشروع "التمكين القانوني للفقراء" (الذي موّلته النرويج في الفترة 2006–2008 وموّلته النرويج وهولندا في عام 2009). والى حد ما، فإن العمل المشترك الذي جرى القيام به مؤخرا بشأن الخطوط التوجيهية الطوعية من قِبَل الموظفين المعنيين بحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات كان استمرارا منطقيا لهذا التاريخ من التعاون.

- في واقع الأمر يوجد ارتباط وثيق بين التحديات في مجال الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالأراضي والغابات ومصايد الأسماك الداخلية: فسبل معيشة كثيرين من الفقراء، لا سيما فقراء الريف، متنوعة وتتوقف على الوصول إلى موارد طبيعية مختلفة متعددة. وقد تجمع الأسر المعيشية ما بين زراعة المحاصيل وتربية الثروة الحيوانية وصيد الأسماك وصيد الحيوانات في الغابات، أحيانا بطرائق متكاملة تماما، ومن ذلك مثلا زراعة على شكل حقول الأرز في المناطق الرطبة أو في الأراضي التي تنشأ عندما تتراجع موسميا مستويات مياه البحيرات. وكثيرا أيضا ما تُستخدم في رعي الماشية السهول الفيضانية والمناطق التي تغمرها المياه موسميا ولا يُطالَبْ بها من أجل زراعة المحاصيل. ويوفر الوصول إلى الغابات منتجات حرجية غير خشبية/منتجات حرجية صغيرة (منها مثلا حيوانات الصيد البرية، وأنواع الجوز، وأنواع التوت، وخشب الوقود، والزيوت، والألياف، والنباتات الدوائية، وغيرها).

[73] نحن نشكر David Palmer على التعليقات الجمة الفائدة التي قدمها بشأن الخلفية المتعلقة بإدراج الغابات ومصايد الأسماك.

- الحدود بين الأراضي الزراعية والأراضي الحرجية وصيد الأسماك الطبيعي وتربية الأحياء المائية هي حدود دينامية. فعلى سبيل المثال، جرى توثيق إزالة الغابات من أجل الأغراض الزراعية (بما في ذلك تربية الماشية) توثيقا جيدا. ومن ثم، من المعقول النظر في حوكمة الحيازة المتعلقة بهذه الأمور الثلاثة جميعها سويا.

- بإدراج الغابات ومصايد الأسماك (مع التشديد على مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية)، تشجع مسودة الخطوط التوجيهية الطوعية على اتباع نهج منسق لإدارة الأراضي والموارد الأخرى.

194- **الاستنتاجات:** يعتقد فريق التقييم أن منظمة الأغذية والزراعة كانت محقة في إخراج المياه من عملية إعداد الخطوط التوجيهية الطوعية للأسباب المختلفة المعروضة. وفي الوقت ذاته، يعتقد الفريق أنه إذا تسنى العثور على تمويل خارج عن الميزانية ينبغي أن يكون من بين أولويات منظمة الأغذية والزراعة إعداد مجموعة من الخطوط التوجيهية الطوعية من أجل المياه إلى جانب الخطوط التوجيهية التنفيذية للمياه التي بدأ إعدادها فعلا. وكما أوضح أحد من أجريت مقابلات معهم فإن الخطوط التوجيهية التنفيذية هي مقترحات بشأن "كيفية" القيام بأشياء ومن ثم من اللازم أيضا وجود شيء ما (خطوط توجيهية طوعية) بشأن ماهية تلك "الأشياء". وبالنظر إلى أن المياه ليست متناولة في الخطوط التوجيهية الطوعية الحالية تلزم مجموعة منفصلة من أجل المياه. ويتمثل بديل في الجمع ما بين "الماهية" و "الكيفية" في وثيقة موحدة.

195- وقد أُبلغ فريق التقييم بأن عدة مناقشات قد أجريت بشأن خيارات تنفيذ الخطوط التوجيهية الطوعية، ولكن يجب أن تنتظر القرارات الموافقة عليها من قِبل لجنة الأمن الغذائي العالمي وطلبات المساعدة المقدمة من البلدان الأعضاء. فوجود عمليات شاملة وتفصيلية بشأن إعداد سياسات الأراضي تضم جميع الخطوط التوجيهية ذات الصلة هو أمر ليس من المرجح أن يكون ممكنا عمليا بالنسبة لمعظم البلدان، التي سيتعين عليها بلا ريب أن تعالج قضاياها الكثيرة والمعقدة بشأن الأراضي باتباع نهج أكثر تدرجا[74]. وفي هذا الصدد اقتُرح أن تعد منظمة الأغذية والزراعة، إذا ومتى طلبت البلدان الأعضاء ذلك، قائمة إجراءات أو أدلة إرشادية تنفيذية تتكون من قوائم مرجعية مفصلة لبلدان محددة لكي تستخدمها على المستويات المختلفة للحكومة. وفي تلك الحالة تختار البلدان الأولويات التي ترغب في معالجتها. ويؤمل أن تتيح تلك الطلبات فرصة لمنظمة الأغذية والزراعة لوضع برنامج عمل يتوافر فيه اتساق بين الأنشطة المعيارية والعمليات الميدانية أكثر مما كان الحال في السابق.

196- ومن السابق لأوانه التوصل إلى استنتاج بشأن ما إذا كان الاستثمار في الخطوط التوجيهية الطوعية هو استثمار وجيه. فقد كان الاستثمار هو إلى حد كبير إنفاق في عملية تشاورية، تلقى فريق التقييم تعليقات إيجابية عموما بشأنها، وستسهم بلا شك في مصداقية الخطوط التوجيهية الطوعية. وقد أتاحت عملية إعداد الخطوط

[74] Adams و Knight 2011.

التوجيهية الطوعية فرصة لمنظمة الأغذية والزراعة للتفاعل بشأن طائفة متنوعة من القضايا البالغة الأهمية مع البلدان الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني والجهات الفاعلة في القطاع الخاص. وسيتوقف الكثير على ما إذا كانت لجنة الأمن الغذائي العالمي تقر الخطوط التوجيهية الطوعية وعلى مدى تبني البلدان الأعضاء لمبادئ السياسات المبينة في الوثيقة. وقد أبرزت العملية، على الأقل، قضايا الحيازة، وهو أمر هام. ولكن لا ريب في أنها كانت باهظة التكلفة. فعلاوة على استئثارها بنسبة كبيرة من الميزانية العادية ونحو 4,6 مليون دولار أمريكي كدعم خارج الميزانية، فإنها استغرقت الكثير من وقت الموظفين المتاح للعمل المتعلق بحيازة الأراضي، وبدرجة أقل للعمل بشأن القضايا المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول في مجالات المياه والغابات ومصايد الأسماك، منذ عام 2008.

197- وينبغي أن تكون منظمة الأغذية والزراعة انتقائية في تنفيذ الخطوط التوجيهية الطوعية وأن تكون استباقية في متابعة القضايا التي تهم المنظمة. والوثائق الإرشادية التي تعد ينبغي ألا يقيدها الطابع التوافقي للخطوط التوجيهية الطوعية، بل ينبغي أن تمثل موقفا واضحا لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن هذه القضايا، أكثر تحديدا وتركيزا بكثير. وينبغي أن يكون ذلك الإرشاد خاصا بكل قطاع على حدة، وهو ما يبدو أنه مخطط، بحيث لا يتناول حوكمة الأراضي فحسب بل يتناول أيضا حوكمة الغابات ومصايد الأسماك والمياه، في إطار خطة استراتيجية جامعة.

عمليات الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير

198- منذ عام 2007 يوجد قلق متزايد بشأن تزايد الطلب على قطع كبيرة من الأراضي الزراعية في البلدان النامية لأغراض الإنتاج التجاري للمحاصيل الغذائية ولمحاصيل الوقود الحيوي، ومعظمها لأغراض التصدير. وذلك الطلب تقف وراءه في المقام الأول الزيادات السريعة في أسعار الغذاء والوقود وينبع من الاستثمارات المحلية والدولية (التي كثيرا ما يكون هناك ارتباط بينها). والأرض المعرضة للتهديد — سواء كانت السافانا أو أحراج أو غابات استوائية[75] – تكون محتلة دوما على نحو ما، لا سيما إذا أُخذ في الاعتبار تماما مدى وطابع النظم العرفية لاستخدام الأراضي. بيد أن الملكية الرسمية لهذه المناطق الكبيرة جدا كثيرا ما تؤول إلى الدولة، مما يمثل مخاطر واضحة للحقوق وسبل المعيشة المحلية عندما تريد الدول أن تُدخل تلك الأراضي 'غير المستخدمة' ضمن دائرة الإنتاج. ومع أن منظمة الأغذية والزراعة كانت ضالعة بهمة كمنظمة في هذه القضية منذ عام 2008، عندما بدأت البلدان الأعضاء تطلب معلومات ومشورة بشأن إدارة الموجة الجديدة من طلبات الحصول على أراضٍ، من المهم ملاحظة أن منظمة الأغذية والزراعة كانت على صعيد البرامج القطرية، منذ منتصف تسعينيات القرن العشرين، تؤيد إعداد أدوات لإدارة الأراضي يمكن أن توفر حلاً منصفاً للورطة التي

[75] كما هو مناقش في الباب السادس يرتبط هذا ارتباطا وثيقا بشواغل منظمة الأغذية والزراعة بشأن إزالة الغابات وفقدان الأراضي الحرجية، بالنظر إلى أن كثرة من مساحات الأراضي الكبيرة التي يستولي عليها السكان المحليون والغرباء هي أراضٍ حرجية. وقد كان "الاستيلاء على الأراضي" شاغلا رئيسيا في الدوائر الحرجية منذ عقود كثيرة.

تمثلها الحاجة إلى جذب رأس مال إلى الأراضي غير المستخدمة بدون تقويض سبل المعيشة المحلية. وقد كان برنامج موزامبيق نشطا على وجه الخصوص في هذا الصدد، بحيث بدأ بإعداد صك التشاور المجتمعي في قانون الأراضي الصادر عام 1997، حتى الوقت الحاضر بدعمه لمشروع تجريبي حكومي لتشجيع إقامة شراكات بين المجتمعات المحلية والمستثمرين في مشاريع تتطلب مساحات كبيرة من الأراضي.

199- وعلى الصعيد الدولي تتمثل الجهات الفاعلة الأساسية داخل منظمة الأغذية والزراعة في فريق حيازة الأراضي، وشعبة التجارة والأسواق (EST)، التي تشجع بنشاط على إجراء مناقشات بشأن هذه القضية داخل منظمة الأغذية والزراعة منذ عدة سنوات وتسعى إلى تشجيعها في منتديات دولية أخرى، وإدارة الشؤون القانونية، التي شاركت في المناقشات وتسعى إلى تحديث الدليل الإرشادي الصادر عام 1998 بشأن إطار للاستثمار الدولي.

200- وقد بادرت منظمة الأغذية والزراعة إلى دعم سلسلة من الدراسات التحليلية قام بها المعهد الدولي للبيئة والتنمية (IIED) في عام 2008، ونشرت ورقة عمل بعنوان 'الطاقة الحيوية وحيازة الأراضي، انعكاسات الوقود الحيوي بالنسبة لحيازة الأراضي وسياسات الأراضي' (Cotula وآخرون 2008) وموجزاً للسياسات بعنوان 'من الاستيلاء على الأراضي إلى تحقيق فائدة للطرفين' (منظمة الأغذية والزراعة 2009)، يذكر أن 'الاستيلاء على الأراضي' يمكن إذا أُدير إدارة سليمة أن يعود بالفائدة في نهاية الأمر على الإنتاج الغذائي العالمي وفقراء العالم. وفي عام 2009 نشر المعهد الدولي للبيئة والتنمية تقريرا مدعوما من منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية بعنوان 'الاستيلاء على الأراضي أم فرصة للتنمية؟' الاستثمار الزراعي والصفقات الدولية بشأن الأراضي في أفريقيا' (Cotula وآخرون 2009). وقد انطوت هذه الدراسة على إجراء بحوث داخلية في إثيوبيا وغانا ومالي ومدغشقر وموزامبيق والسودان وتنزانيا. وفي عام 2010 نشر المعهد الدولي للبيئة والتنمية تقريرا آخر تولت رعايته منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، عنوانه 'تحقيق أقصى استفادة من الاستثمار الزراعي؛ نماذج الاستثمار الزراعي والأعمال التعاونية' (Cotula و Leonard 2010)، قدم مسحا لتجارب نماذج أعمال المؤسسات الزراعية التي لم تقتض الحيازة على أراض. ويستكشف مطبوع آخر صادر عن المعهد 'صفقات الأراضي في أفريقيا: ما الذي تحويه العقود؟' (Cotula 2011).وأعد Cotula أيضا تقريرا مواضيعيا (5 باء) 'قضايا حيازة الأراضي في الاستثمار الزراعي) ليصاحب تقرير منظمة الأغذية والزراعة 'حالة الأراضي والموارد المائية للأغذية والزراعة في العالم' (SOLAW) (2011)[76]. وتتضمن الورقة المواضيعية خطوطا توجيهية مفيدة بشأن حماية الحقوق المحلية المتعلقة بالأراضي وبشأن تلك الحقوق كوسيلة ضغط من أجل الحصول على حصة في الاستثمارات الزراعية الكبيرة النطاق.

[76] http://typo3.fao.org/fileadmin/templates/solaw/files/thematic_reports/TR_05B_web.pdf.

201- وعملا على إذكاء الوعي والتأثير على السياسات والممارسات أخذت منظمة الأغذية والزراعة على عاتقها أيضا قضية الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير في سياق "الخطوط التوجيهية الطوعية للحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي القومي" (انظر القسم الوارد أعلاه). وتدعو النسخة الحالية من الخطوط التوجيهية الطوعية (سبتمبر/أيلول 2011)، في القسم 12 منها المتعلق بالاستثمارات والامتيازات، إلى دعم الاستثمارات والامتيازات المتعلقة بالأراضي مع الحماية من التجريد من حقوق الحيازة وسبل المعيشة ومن الآثار السلبية على حقوق الإنسان، وانعدام الأمن الغذائي، والضرر البيئي. وترد فيها إشارات صريحة إلى تجنُّب الآثار السلبية المحتملة على المرأة. وتحث الخطوط التوجيهية الطوعية على وضع سياسات وقوانين جديدة تتطلب التوصل إلى اتفاقات بشأن مقاييس معينة، بما في ذلك إجراء استعراض دوري وفرض جزاءات واضحة وقابلة للإنفاذ وإجراء مفاوضات مع جميع الأطراف المعنية. وهي تحث على إجراء دراسات قبل التفاوض، وعمليات شفافة، وتشاور واسع النطاق، ورصد فعال لتنفيذ الاتفاقات ولآثارها.

202- وتقوم منظمة الأغذية والزراعة مع البنك الدولي ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية بإعداد مجموعة دنيا من 'مبادئ الاستثمار الزراعي الرشيد الذي يحترم الحقوق وسبل المعيشة والموارد'، وهي ما تسمى مبادئ RAI. وترمي هذه المبادئ إلى توفير إطار ترجع إليه اللوائح القطرية، والاتفاقات الاستثمارية الدولية، والمبادرات العالمية بشأن المسؤولية الاجتماعية للشركات، والعقود الاستثمارية الفردية.[77] وشعبة التجارة والأسواق (EST) هي الوحدة التقنية القيادية في منظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بهذه المسائل. بيد أنه من الواضح بنفس الدرجة أن الحوار والتعاون مع البرامج الميدانية ينبغي تشجيعهما في هذا السياق. فعلى سبيل المثال، يرمي برنامج موزامبيق الحالي إلى إعداد وثيقة خطوط توجيهية من أجل تشجيع إقامة شراكات بين المجتمعات المحلية والمستثمرين تكون منصفة وتحسِّن الدخل وذلك في إطار أوسع نطاقا من 'الأعمال الشاملة للجميع'.

203- **الحقوق المتعلقة بالأراضي وتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها:** يلاحظ التقييم أن الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير يمثل عاملا رئيسيا في إزالة الغابات وأنه كان مثار قلق لدى إدارة الغابات منذ بضعة عقود. ومع أن محور تركيز العمل المتعلق بالاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير مختلف نوعا ما، تتاح أمام منظمة الأغذية والزراعة فرصة للاستفادة من بعض أوجه التآزر المكنة بين عملها في القضايا المتعلقة بالأراضي (ومن ذلك مثلا منهجية تعيين الحدود المجتمعية)[78] والبحث عن سبل لكفالة استفادة المجتمعات المحلية من عملية تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها وجعل تلك المجتمعات من المستفيدين وأصحاب المصلحة النشطين في العمل المتعلق بالحد من إزالة الغابات. فعلى سبيل المثال، تشارك منظمة الأغذية والزراعة حاليا مشاركة رئيسية في عمل برنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها المتعلق بالحد من إزالة الغابات. وهذا العمل يمكن أن يهتدي

[77] Hallam 2011.

[78] انظر ورقة العمل رقم 13 بشأن حيازة الأراضي. تعيين حدود الأراضي تشاركياً.ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak546e/ak546e00.pdf.

بعمل منظمة الأغذية والزراعة والشركاء المتعلق بإدارة الأراضي، والتخطيط التشاركي للأراضي، والاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير، والعكس بالعكس.

204- وقد أُعدت مبادئ الاستثمار الزراعي الرشيد في أعقاب محاولة الاستيلاء الكبيرة النطاق على أراضٍ حرجية من أجل الزراعة في مدغشقر في يونيو/حزيران 2009. وهي تحدد سبعة مبادئ هي: (1) الاعتراف بالحقوق القائمة المتعلقة بالأراضي وما يرتبط بها من موارد طبيعية واحترام تلك الحقوق؛ و (2) عدم تعريض الاستثمارات الأمن الغذائي للخطر بل تعزيزها له؛ و (3) شفافية عمليات الوصول إلى الأراضي والموارد الأخرى ثم تقديم استثمارات مرتبطة بذلك، ورصد تلك العمليات، وكفالة خضوعها للمساءلة من قِبَل جميع أصحاب المصلحة، في إطار بيئة أعمال وبيئة قانونية وتنظيمية سليمة؛ و (4) استشارة جميع من يتأثرون تأثرا جوهريا، وتسجيل الاتفاقات التي تنبثق من المشاورات وإنفاذها؛ و (5) كفالة المستثمرين احترام المشاريع لسيادة القانون، وأفضل الممارسات الصناعية، وكون المشاريع صالحة اقتصاديا وتسفر عن تحقيق قيمة مشتركة دائمة؛ و (6) توليد الاستثمارات آثارا اجتماعية وتوزيعية مرغوبة وعدم تسببها في زيادة انعدام الأمن الغذائي؛ و (7) التحديد الكمي للآثار البيئية الناجمة عن أي مشروع واتخاذ تدابير لتشجيع الاستخدام المستدام للموارد مع الإقلال إلى أدنى حد من مخاطر/ضخامة الآثار السلبية والتخفيف منها.

205- وقد اتفقت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالأمن الغذائي على إجراء مشاورات ووضع المبادئ في صيغتها النهائية بعد وضع الصيغة النهائية للخطوط التوجيهية الطوعية. وينبغي أن يتيح هذا فرصة لحشد النقاط المذكورة في الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحقوق المحلية المتعلقة بالأراضي في تلك المناقشة.[79]

206- وفي أكتوبر/تشرين الأول 2010 طلبت لجنة الأمم المتحدة للأمن الغذائي العالمي إلى فريق خبرائها الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية (HLPE) أن يجري دراسة بشأن حيازة الأراضي والاستثمارات الدولية في الزراعة لكي تُعرض في دورتها المقبلة التي تعقد في أكتوبر/تشرين الأول 2011. وقد نُشر تقرير الفريق[80] في عام 2011 وهو يتضمن توصيات لها انعكاسات بالنسبة للمتابعة من قِبَل فريق حيازة الأراضي وبالنسبة لاتجاهات الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة للحيازة والحقوق والوصول في المستقبل.[81]

[79] http://www.fao.org/economic/est/investments/building-international-concensus-on-rai-principles/en/ and http://www.responsibleagroinvestment.org/rai/.

[80] http://www.fao.org/cfs/ru/.

[81] التوصية 3: .. "ثمة حاجة إلى توفير مشورة قانونية ومالية وتقنية للحكومات وكذلك للمجتمعات المحلية. ويتمثل أحد الخيارات في تقديم دائرة حيازة الأراضي في منظمة الأغذية والزراعة هذه المشورة القانونية". التوصية 12: ... "على لجنة الأمن الغذائي العالمي أن تسعى إلى إقامة مرصد في منظمة الأغذية والزراعة من أجل حيازة الأراضي وتنفيذ الخطوط التوجيهية الطوعية، مع كفالة أن تسفر الاستثمارات عن نقصان الجوع والفقر في المجتمعات والبلدان المضيفة".

207- **الاستنتاجات:** سيتمثل دور منظمة الأغذية والزراعة في هذا المجال في تقديم مشورة رشيدة للحكومات ووكالات التنمية بشأن كيفية إدارة هذه العملية، وهو دور للمنظمة مصداقية كبيرة فيه؛ لا سيما مقارنة بالوكالات الرئيسية المانحة على الصعيد الثنائي التي يأتي كثيرون من المستثمرين من بلدانها. وللجهات المانحة على الصعيد المتعدد الأطراف، التي يمكنها في كثير من الأحيان أن تؤثر على السياسات باستخدام الأموال الموجودة تحت تصرفها، دور أقل في هذا المجال الحساس.

208- ويلاحظ فريق التقييم من خلال الردود على استقصاءات الموظفين ومن خلال المقابلات مع الموظفين الإقليميين أن منظمة الأغذية والزراعة لم تتمكن من تقديم مشورة ملائمة بشأن عمليات الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير، بالنظر إلى عدم توافر معلومات خاصة بكل بلد على حدة وحديثة عن الموضوع. والاستثناء من ذلك هو موزامبيق حيث عملت منظمة الأغذية والزراعة مع الحكومة والمجتمعات المحلية منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي بحيث كانت تضع وتختبر إجراءات لتشجيع إقامة شراكات بين المجتمعات المحلية والمستثمرين تتعلق بالأراضي من أجل الزراعة وتنطوي على مشاريع لتنمية الغابات والحياة البرية، محققة نجاحا متزايدا في هذا الصدد. ولكن منظمة الأغذية والزراعة ووكالات أخرى، من بينها المعهد الدولي للبيئة والتنمية والائتلاف الدولي للأراضي، أصدرت الآن سلسلة من الدراسات القطرية المفيدة بشأن الموضوع، ومن الممكن أن يكون من المفيد بالنسبة لموظفي المنظمة الميدانيين ولممثلياتها أن يطلعوا الحكومات عليها.

سادسا – استعراض الدعم المقدم من منظمة الأغذية والزراعة للحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالموارد الطبيعية الأخرى

209- يقدم هذا القسم معلومات أساسية عن قضايا الحيازة والحقوق والوصول الأساسية المتعلقة بالموارد الطبيعية. ثم يستعرض التحديات الماثلة أمام منظمة الأغذية والزراعة والفرص المتاحة لها في مجال الحيازة والحقوق والوصول المرتبطة بموارد طبيعية أخرى غير الأراضي الزراعية وأراضي الرعي. ويشمل ذلك الغابات، والحياة البرية، ومصايد الأسماك، والمياه. وفيما يتعلق بكل مورد من الموارد الطبيعية "الأخرى" نحن نقدم ما يلي:

- مناقشة موجزة بشأن التحديات والفرص ذات الأولوية؛
- استعراض لما تقوم به منظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بهذه التحديات والفرص.

ويقدم القسم الأخير منظورا لفريق التقييم بشأن النقاط الأساسية المتعلقة بأنشطة منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالموارد الطبيعية "الأخرى".

210- **الخلفية**: إن تحديات الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بالأراضي وبالموارد الطبيعية الأخرى متماثلة من نواح كثيرة. ولكن توجد أيضا بعض الاختلافات الكبيرة في تحديات الحيازة والحقوق والوصول ناجمة عن التعقيدات المتعلقة باختلاف خصائص هذه الموارد[82،83]. فعلى سبيل المثال، ينطوي كون المياه والأسماك والحياة البرية موارد متجددة وغير ثابتة على انعكاسات فريدة من حيث الحيازة والحقوق والوصول لا تواجَه عند التعامل مع حيازة الأراضي. ومن ثم، بينما يستطيع الأفراد أن يحصلوا على حيازة أو ملكية للأراضي يتركز الاهتمام على الأغلب في حالة الوصول إلى الموارد المتجددة على الحقوق المتعلقة بالحصول على كميات معينة في أوقات معينة، وهو ما تحكمه إدارة الإمدادات بوجه عام بمرور الوقت.[84] ويجب أن يكون الوصول إلى المياه (لأغراض الري مثلا) محكوما على أساس عام استنادا إلى توافر التدفق السنوي وموسمية التدفقات، أو كمية السحب من المياه الجوفية المسموح بها عند النظر في معدلات التجدد. ويصدق الشيء نفسه على أرصدة الأسماك والحياة البرية. ولا توجد قضايا الحيازة والحقوق والوصول هذه في حالة الأراضي الزراعية، حيث ينصب التركيز بدرجة أكبر على وضوح وأمن الملكية الفردية أو الجماعية لقطع محددة. وفي حالة الموارد الطبيعية المتجددة قد يحدث توسع أو انكماش في الإمدادات القابلة للاستخدام بمرور الوقت. وتكون الانعكاسات بالنسبة للحيازة والحقوق والوصول كبيرة في بعض الحالات.

211- وثمة اختلاف آخر بين الأراضي والموارد الطبيعية "الأخرى" هو أن الغابات والحياة البرية، مثلا، يستهلكها البشر، بينما تمثل الأراضي مدخلا أساسيا لإنتاج هذه الموارد الطبيعية المتجددة الأخرى. فالمياه تُستهلك وتُستخدم على حد سواء كمُدخل أساسي لإنتاج المنتجات الحرجية، والحياة البرية، والأسماك.

212- وفي حالة الموارد المتدفقة وغير الثابتة، من قبيل المياه والأسماك والحياة البرية، يوجد أيضا عدد من قضايا الحيازة والحقوق والوصول الدولية الهامة إلى حد كبير التي لا تنطبق على مورد ثابت من قبيل الأراضي، إلا في حالة المنازعات على الحدود. والقضايا العابرة للحدود فيما يتعلق بالحيازة والحقوق والوصول بشأن المياه واسعة الانتشار وهامة بوجه خاص:

"... يعيش زهاء 40 في المائة من سكان العالم في أحواض أنهار وبحيرات تضم بلدين أو أكثر، وربما كان الأهم حتى من ذلك هو أن ما يربو على 90 في المائة يعيشون في بلدان تتقاسم أحواضا. وتغطي أحواض البحيرات والأنهار القائمة العابرة للحدود ومجموعها 263 قرابة نصف سطح الكرة الأرضية البري وتمثل نسبة تقدّر

---

[82] بسبب هذه الاختلافات لم تُدرج المياه في عمل منظمة الأغذية والزراعة الحالي المتمثل في إعداد الخطوط التوجيهية الطوعية على النحو الذي وردت مناقشته في القسم الخامس.

[83] Burke, J.، لا يوجد تاريخ، مسودة ورقة قضايا تتعلق بالخطوط التوجيهية التقنية بشأن المياه. وتقدم هذه الورقة مناقشة جيدة لأوجه التماثل والاختلافات بين تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول وقضايا الحوكمة فيما يتعلق بالمياه والأراضي.

[84] راجع Adams، Berkoff و Daley 2006.

بما يبلغ 60 في المائة من التدفق العالمي للمياه العذبة... وعلاوة على ذلك، يعتمد نحو مليـاري شـخص علـى نطاق العالم على المياه الجوفية، التي تشمل زهاء 300 نظام للمستودعات المائية الأرضية العابرة للحدود[85]*".*

213- ومع ذلك من الجدير بالذكر أن منظمة الأغذية والزراعة لا تتعامل بوجه عام تعاملا مباشراً مع منازعات المياه العابرة للحدود، بالنظر إلى ولايتها كمنظمة محايدة تابعة للأمم المتحدة. وتلعب المنظمة عادة، بالأحرى، دور "السمسار الأمين"، بحيث تقدم النصح والمشورة القانونيـة لمسـاعدة البلـدان علـى أن تحـل بنفسـها القضـايا المعنية. وهي تصدر أيضا وثائق قانونية وتخطيطية هامة لمساعدة البلدان على فهم التحديات العـابرة للحـدود والتعامل معها. وبوجه عام، يوجد تعاون جيد فيما بين البلدان التي تتقاسم مياها عـابرة للحـدود[86]، بمعنـى أن نظم الحقوق المائية القومية يجب هي نفسها أن تأخذ في الاعتبار عادةً الانعكاسـات علـى المسـتخدمين في دول أخرى.

214- ولا يعني ما سبق أنه لا توجد أوجه تماثـل وفـرص لإقامـة روابـط بـين الأنشـطة في مجـال حيـازة الأراضـي والحقوق المتعلقة بها والوصول إليها والأنشطة في ذلـك المجـال فيمـا يتعلـق بـالموارد الطبيعيـة الأخـرى. وفي حقيقة الأمر توجد روابط كثيرة من هذا القبيل، وتستفيد منظمة الأغذية والزراعة من عدد منها.

215- ونحن نلقي فيما يلي نظرة أكثر تفصيلا على الخصائص المعينة للمـوارد المختلفـة غـير الأراضـي، ونسـتعرض الكيفية التي تعاملت بها منظمة الأغذية والزراعة مع هذه الموارد في عملها المتعلق بالحيازة والحقوق والوصـول والمرتبط بكل منها. وكما ذُكر، ينطوي هذا في بعض الحالات على نشاط يشـمل الأراضـي والمـوارد الأخـرى؛ ولكنه انطوى في معظم الحالات على أنشطة معيارية وعمل ميداني ركّز بصفة رئيسية على نظم الموارد المعنيـة وعلى الإدارات التي تتعامل معها. والاستثناء الملحوظ هو عمل دائرة قوانين التنمية، الذي تناول جميع الموارد وعناصر الحيازة والحقوق والوصول المرتبطة بها والمتناولة هنا.

تحـــديـــات وفـــرص الحيـــازة والحقـــوق والوصـــول المتعلقـــة بالميـــاه: الحقـــوق المتعلقـــة بالميـــاه والسُبُل البديلة لتخصيص المياه

216- يوجّه زهاء 70 في المائة من المياه العذبة المستخدمة في العالم إلى الزراعة.[87] ولا يُتوقع إلا أن يزيد الطلب على المياه من أجل الإنتاج الزراعي، بالنظر إلى تزايد عدد سكان العالم وارتفـاع الـدخل، ممـا يفضـي إلى حـدوث زيادة مستمرة في الطلب على الغذاء. وتحدث غالبية هذه الزيادة في الطلب في أقـل بلـدان العـالم نمـوا. ومـع ذلك، فإن توافر المياه من أجل المزارعين الفقراء في هذه الأقاليم آخذ في التدني مع الاستهلاك المفـرط للأنهـار

[85] لجنة الأمم المتحدة المعنية بالمياه 2008.

[86] المرجع السابق ذكره.

[87] منظمة الأغذية والزراعة، لا يوجد تاريخ.

ولمستودعات المياه الأرضية ومع استمرار تزايد تقلبية المناخ في التأثير على إمكانية التعويل على أنماط هطول الأمطار. ويصبح أيضا الحصول على مياه ذات نوعية مقبولة مسألة هامة، مع تزايد تلوث الأجسام المائية السطحية وتزايد عدم صلاحيتها للاستخدام. ومشاكل الكمية والنوعية هذه تتفاقم بفعل استخدام المياه لأغراض الإنتاج الزراعي استخداما غير كفؤ نسبيا: فحوالي النصف فقط من المياه التي تُستخدم في الزراعة يجري استخدامه على نحو مُثمر لإنتاج المنتجات الزراعية[88]. وفي إطار هذه الظروف المتدهورة تتزايد صيرورة الحقوق والوصول إلى المياه من قِبَل الفقراء من أجل الإنتاج الزراعي تحديا بالنسبة لوكالة مثل منظمة الأغذية والزراعة، تتمثل ولايتها في كفالة الأمن الغذائي المستدام في العالم النامي.

217- وعند النظر في الحقوق المتعلقة بالمياه وتحديات وفرص الحصول على المياه في سياق زراعي تتمثل نقطة أساسية يجب ألا تغيب عن البال في وجود ارتباط وثيق بين الحقوق المتعلقة بالأراضي والحقوق المتعلقة بالمياه، فكلا المصدرين يُستخدمان معا في الزراعة: و "عدم أخذ هذا الارتباط في الاعتبار يمكن أن يقوّض أمن حيازة الأراضي، ويشجع على وجود منازعات بشأن الأراضي، ويساهم في تدهور الموارد". [89] وفي الأقاليم القاحلة أو شبه القاحلة حيث يكون الري ضرورياً للإنتاجية الزراعية يعتبر الحصول على الأراضي بدون الحصول على المياه أمرا لا معنى له بالنسبة للمزارع. وقد كان الاعتراف بالتفاعلات بين الأراضي والموارد المائية عاملاً رئيسيا وراء نشوء مفاهيم ومبادئ "الإدارة المتكاملة لموارد المياه"، والإدارة المتكاملة لمستجمعات الأمطار" و "الإدارة المتكاملة لأحواض الأنهار"، وغيرها، التي تشمل صراحة النظر في تحديات وفرص حيازة المياه والأراضي والحقوق المتعلقة بها والوصول إليها على مستوى المنظر الطبيعي. [90].

218- وعلى الرغم من الحاجة إلى النظر في الاثنين معاً، لا بد من الاعتراف أيضا بوجود عدد من الفروق المميزة الهامة بين الحقوق المتعلقة بالمياه و "الحقوق" المتعلقة بالأراضي، أو الحيازة. [91] وهذا يرجع جزئيا إلى كون الأراضي موردا ثابتا بينما المياه مورد متدفق. وبينما يمكن أن تؤول الحقوق المتعلقة بالأراضي، أو الحيازة، مباشرة إلى 'شخص اعتباري' (فرد، أو جماعة، أو شركة أو صندوق استئماني، أو غير ذلك)، فإن حق المياه في القانون الإلزامي هو حق قانوني لتحويل و/أو حجز واستخدام مياه من مصدر طبيعي، عموما مع وجود قيد على التوقيت والكمية[92]. فالحق الممنوح هو حق استخدام المياه، لا امتلاكها. وكذلك، في حالة المياه، ينصب التركيز على منح حقوق في سياق إدارة مورد المياه المتاح ككل، بينما في حالة الأراضي ينصب التركيز الرئيسي على إدارة حيازة قطع فردية من الأراضي.

---

[88] الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. لا يوجد تاريخ.

[89] Cotula, L. (المحرر) 2006.

[90] راجع Gregersn, H. وآخرين. 2007.

[91] راجع Burke, J.، لا يوجد تاريخ. مسودة ورقة قضايا تتعلق بالخطوط التوجيهية التقنية بشأن المياه، من أجل إجراء مناقشة متعمقة بشأن الاختلافات وأوجه التماثل.

[92] Hodgson, Stephen 2004.

219- ويتعلق بالري شاغل رئيسي بخصوص المياه في الزراعة:

حق المياه يكون مخولاً عادةً في نظم الري لإدارة تلك النظم؛ وتكون حقوق المياه التي يملكها المزارع الفردي تبعية ونابعة من ملكية أو استخدام الأراضي في إطار نظام الري. ومن ثم يتوقف التمتع بهذا الحق التبعي على فعالية إدارة النظام؛ وما تتسم به خصائص موارد المياه التي لا يمكن التنبؤ بها تقتضي إدارة نشطة ومستمرة إذا كان المراد إعمال حقوق المياه، وحتى عندئذ لا يمكن دوما ضمان الأمن المائي (وهي حقيقة يُعترف بها في جميع الاتفاقات المتعلقة بإمدادات المياه الخاصة بالري). وعلاوة على ذلك، إذا قام فرد بتحويل المياه مباشرة من مصدر طبيعي فإن حقه يكون مرهونا بتوافر نوعية وكمية المياه المطلوبتين ومن ثم فهو يتوقف أيضا على إدارة المورد على مستوى الحوض [93].

المياه والحيازة والحقوق والوصول: مساهمة منظمة الأغذية والزراعة

220- يُضطلع بالعمل الرئيسي بشأن القضايا الزراعية المتعلقة بالمياه في الإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة (NR). وترمي شعبة الأراضي والمياه (NRL) إلى تحسين الإنتاجية الزراعية وتعزيز الاستخدام المستدام للأراضي والموارد المائية بالتشجيع على تحسين حيازة الأراضي والموارد المائية، وتحسين إدارتها وتنميتها وحفظها.

221- أما وحدة تنمية المياه وإدارتها (NRLW) فهي تعمل في وضع نهج برنامجي لإدارة المياه الزراعية، يعالج كفاءة استخدام المياه وإنتاجيتها، وأفضل الممارسات لاستخدام المياه وحفظها، طيلة المتوالية الممتدة من مصادر المياه وحتى استخداماتها النهائية. والأهداف المحددة هي الإدارة المتكاملة للموارد المائية، وحصد المياه، والمياه الجوفية، واستخدام المياه غير التقليدية، وتحديث نظم الري، وإدارة المياه في المزارع، وإدارة نوعية المياه، والتفاعلات بين الزراعة والأراضي الرطبة، والتخفيف من آثار الجفاف، والقدرات المؤسساتية، والاستراتيجيات والسياسات القطرية بشأن المياه، وإدارة مياه أحواض الأنهار والمياه العابرة للحدود. وترى الوحدة ثلاثة أدوار لنشاطها، هي: تقديم المعلومات والمعرفة، وإسداء المشورة على صعيد السياسات، وتقديم المساعدة التقنية (العمل الميداني).

222- وباستطاعة وحدة تنمية المياه وإدارتها، بفضل نظام معلومات المياه الخاص بها والذي يجري تحديثه باستمرار AQUASTAT، وبفضل أدوات التحليل المتاحة لها من قبيل CROPWAT و AQUACROP و MASSCOTE، أن تساهم في صياغة استراتيجيات ودراسات منظورية لإدارة المياه على الصعيدين القطري والإقليمي. ومعظم هذا العمل يمس قضايا الحيازة والحقوق والوصول، ولكنه ليس موضوعا محوريا تعالجه الوحدة.

[93] Adams، و Berkoff، و Deley 2006.

223- وتتعاون الوحدة مع إدارات تقنية أخرى في منظمة الأغذية والزراعة. وقد قدمت أيضا دائرة قوانين التنمية (LEGN) بمكتب الشؤون القانونية والأخلاقيات مساهمة هامة في عمل منظمة الأغذية والزراعة بشأن قضايا الحيازة والحقوق والوصول في مجال المياه، مثلا في نشر دراسات تشريعية تتعلق بحقوق المياه (معظمها قبل فترة التقييم المتناولة هنا). وساعدت الدائرة أيضا البلدان الأعضاء في تنقيح تشريعاتها المتعلقة بالمياه التي تحكم الوصول إلى المورد.

224- وعلى الرغم من النوايا الجيدة فإن الموارد المكرسة مباشرة في مجال المياه للتحديات والفرص المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول قليلة (كما هو مبين في الباب الثالث من هذا التقرير)، ولم يكن استخدامها فعالا إلى حد كبير دائما وهو ما خلص إليه التقييم الذي أُجري مؤخرا للأنشطة المضطلع بها في مجال المياه في منظمة الأغذية والزراعة.

تقييم مكتب التقييم في عام 2010 لدور منظمة الأغذية والزراعة وعملها الإجمالي المتعلقين بالمياه

225- في عام 2010 انتهى مكتب التقييم بمنظمة الأغذية والزراعة من إجراء تقييم لدور المنظمة وعملها الإجمالي المتعلقين بالمياه[94]. وكما هو مبين في التقرير النهائي، تجري الأنشطة المتعلقة بالمياه في منظمة الأغذية والزراعة في عدد كبير من الوحدات المختلفة وتشمل المنظمة بأكملها. ومع ذلك، يتيح التقييم معلومات ضئيلة عن عمل المنظمة المتعلق بحقوق المياه والوصول إلى المياه، أو عن الوحدات المسؤولة عن هذا الموضوع. وما من توصية من توصياته تتعلق مباشرة بالحيازة والحقوق والوصول، وإن كانت التوصية الأولى توصي بتحديد بيان مهمة للمنظمة بشأن المياه يشمل النظر بوجه خاص في "شمول الفئات الفقيرة والضعيفة". وهذه الفئات هي تلك التي من المرجح أن تكون لديها أقل حقوق الوصول إلى المياه أماناً.

226- والنقاط الأساسية الواردة في التقرير بشأن العمل المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول في مجال المياه هي كما يلي:

- أشاد فريق التقييم إشادة عالية على وجه الخصوص بالعمل المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول في مجال المياه الذي تقوم به دائرة قوانين التنمية. فقد وجد التقييم أن مشاركة تلك الدائرة في هذا المجال كانت "... *بالغة الفعالية ومعترفًا بها على نطاق واسع، وفريدة في السيناريو الأوسع للمنظمات الدولية العاملة في قطاع المياه*". ويشير التقييم إلى أن الدائرة قدمت "... *مساهمات مباشرة في نزع فتيل إمكانية نشوء نزاعات قانونية بشأن المياه العابرة للحدود، مثلاً في حالة مستودع لوليميدن (lullemeden) للمياه الأرضية*". وفي الوقت نفسه خلص التقييم إلى أن معظم المساهمات "*هوّنت من الشواغل الجنسانية*". وخلص التقييم أيضا إلى أن معظم البلدان ليست على دراية بعمل الدائرة: "... *والتفسير المحتمل لذلك هو أن ذلك العمل من جانب الدائرة، لكونه متخصصا نوعا ما، ليس معروفا على نطاق واسع ولكن يقدّره تقديرا جيدا أولئك الذين يستخدمونه ويعرفونه*".

[94] منظمة الأغذية والزراعة 2010 د.

- فيما يتعلق بإقامة رابطات لمستخدمي المياه (WUAs) [95]، يذكر التقرير أن: "*التعقيدات المتأصلة في إقامة وتشغيل رابطات لمستخدمي المياه موصوفة وصفا جيدا في دليل 'التشخيص السريع التشاركي والتخطيط للعمل من أجل النظم الزراعية القائمة على الري (PRDA)، وهو دليل إرشادي صدر في إطار مظلة مطبوعات البرنامج الدولي للتكنولوجيا والبحوث في مجال الري والصرف (IPTRID) من قِبَل منظمة الأغذية والزراعة وهيئة التعاون الفرنسية والمعهد الدولي لإدارة المياه. وبوجه عام، كان التشديد في وحدة تنمية المياه وإدارتها هو على رابطات مستخدمي المياه. ولكن، في مُنتج معياري يستفيد من التجربة الأفريقية، هو "المياه وفقراء الريف: تدخلات من أجل تحسين سُبل المعيشة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى"، اعتمدت الوحدة منظور سُبل المعيشة، وشددت على ضرورة إدراج الأسر المعيشية الفقيرة في عمليات صنع القرار وعلى أهمية كفالة منح مستخدمي المياه الفقراء حق الوصول إلى المياه، بدلا من مجرد إقامة رابطات لمستخدمي المياه*".

- مَدَح التقييم بوجه عام المخرجات المعيارية لمنظمة الأغذية والزراعة في مجال المياه. وأبرز بوضوح مثالين باعتبارهما عملا جيدا في مجال الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالمياه. وقد صدر الاثنان في عام 2006 في إطار برنامج منظمة الأغذية والزراعة لدعم سبل المعيشة. وهذان المثالان هما: "*الحصول على المياه، وإدارة الموارد الرعوية، وسبل معيشة الرعاة: دروس مستفادة من تنمية المياه في مناطق مختارة من شرق أفريقيا*" الذي يتضمن معلومات عن كينيا وإثيوبيا والصومال، و "*حقوق الأراضي والمياه في منطقة الساحل: تحديات الحيازة التي ينطوي عليها تحسين الحصول على المياه من أجل الزراعة*" (والأخير جرى إصداره بالتشارك مع المعهد الدولي للبيئة والتنمية).

- ألقى التقييم نظرة أيضا على برنامج منظمة الأغذية والزراعة الميداني، الذي تضمّن 76 مشروعاً بشأن 'المياه والأمن الغذائي' مثّلت قيمتها 43 في المائة (زهاء 200 مليون دولار أمريكي) من قيمة جميع المبادرات المتعلقة بالمياه؛ وأُجري 59 منها تحت مظلة البرنامج الخاص للأمن الغذائي. وتضمّن التقرير الاستنتاجات التالية المتعلقة بالحصول على المياه: "*أظهر بعض هذه المشاريع نتائج إيجابية وأثرا إيجابيا، ولكن بالنسبة لأعداد محدودة فقط من المستفيدين. فقد فشلت هذه المشاريع بوجه عام في تحسين الوصول إلى موارد المياه من أجل الزراعة والأمن الغذائي بالنسبة لكثيرين من فقراء الريف، ولم تعالج معالجة ملائمة الإدارة المستدامة للأراضي والمياه. ومن ثم فإن أي أثر إيجابي قد لا يدوم طويلا. وقد حدثت أوجه قصور لا سيما في أفريقيا، وبدا أن قضايا الإدارة الداخلية وعدم واقعية الأطر الزمنية هما من بين الأسباب الرئيسية لأوجه الفشل في التنفيذ، وإن كانت قد حدثت أوجه قصور تقنية أيضا*".

[95] عندما تُقام رابطات لمستخدمي المياه يحدث أن تنتقل المسؤولية عن تشغيل البنية التحتية للري (وبالتالي للوصول إلى مياه الري) من الحكومات إلى تلك الرابطات (انظر Hodgson 2009، إيجاد مساحة قانونية لمنظمات مستخدمي المياه).

227- وقرب نهاية التقرير يذكر فريق التقييم أن: "*عمل منظمة الأغذية والزراعة ينبغي أن يسعى ويروج بنشاط للتعجيل بتحقيق حصول الفقراء على المياه من أجل الإنتاج، بطرائق تعزز، ولا تهدد، الاستدامة البيئية. وهذا يمثل تحديا هائلا ولكنه لا يمكن تجنّبه*" ومع أن العمل المعياري الذي اضطلعت به منظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بقضايا الحيازة والحقوق والوصول اعتبره التقييم ذا نوعية جيدة فإن تقييم العمل الميداني يشير إلى أن مشاريع منظمة الأغذية والزراعة لم تنجح في الارتقاء إلى مستوى هذا التحدي.

العمل المعياري المضطلع به مؤخرا في ما يتعلق بحقوق المياه والوصول إليها

228- كما ذكر تقييم المياه في عام 2010 اضطلعت منظمة الأغذية والزراعة بقدر كبير من العمل المعياري المتعلق بالمياه، ورأى فريق التقييم أن هذا العمل جيد. فقد أصدرت دائرة قوانين التنمية سلسلة من المطبوعات المعيارية أثناء السنوات القليلة الماضية تتعلق بالجوانب القانونية لحقوق المياه والتفاعلات بين حقوق المياه والأراضي والوصول إليها[96].

229- وفيما يتعلق بالمعلومات والمعرفة تتعهد منظمة الأغذية والزراعة قاعدة معلومات مستفيضة متعددة النطاقات عن المياه من أجل استخدامها على كل من الصعيد العالمي والصعيد القطري والصعيد المحلي. فنظام AQUASTAT، وهو نظام المعلومات العالمي للمياه والزراعة التابع للمنظمة، يرصد موارد المياه واستخدام المياه الزراعي في البلدان الأعضاء ويُبلغ عن تلك الموارد وعن ذلك الاستخدام. وتمثل معلومات المنظمة أساس القرارات التي تُتخذ في المبادرات الدولية الرئيسية بشأن إدارة الموارد الطبيعية (لجنة الأمم المتحدة المعنية بالمياه، ومنتدى المياه العالمي، وغيرهما) وتصب في الاتفاقيات الدولية (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيُّر المناخ، واتفاقية التنوع البيولوجي) التي تعمل فيها المنظمة وتقدم المعرفة والخبرة. وفي معظم هذه الأنشطة تدخل في الصورة حقوق المياه وقضايا الحصول على المياه و الفرص المتعلقة بذلك كجزء من نهج متكامل لإدارة المياه.

230- وفي مجال المشورة على صعيد السياسات أصدرت منظمة الأغذية والزراعة عددا من الأدلة الإرشادية التي تساعد على تشكيل السياسات الزراعية بالنسبة لإدارة الأراضي والمياه. وفي بعض الحالات يمكن اعتبار هذا العمل عملا معياريا ينال اهتماما عاما وكذلك عملا يقتصر على كل بلد على حدة (وإن لم يكن مشاريع ميدانية).فعلى سبيل المثال، توفر "دراسات الحالة لقوانين المياه العرفية" المتعلقة ببلدان محددة استبصارات من أجل فرادى البلدان المعنية وأيضا من أجل البلدان الأخرى التي تفكر في برامج وإجراءات شتى تتعلق بالتوفيق بين القوانين العرفية والإلزامية المتعلقة بالمياه.

[96] راجع Hodgson 2006؛ و Hodgson 2007؛ و Ramazzotti 2008؛ و Vapenek وآخرين (المحررين) 2009؛ و Hodgson 2009.

231- ومن الأمور ذات الأهمية المحددة الربط بين تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالمياه والزراعة، حيث توجد تفاعلات هامة بين حيازة الأراضي الزراعية وحقوق المياه والوصول إليها. وقد ركزت شعبة الأراضي والمياه تحديدا على سياسات وتشريعات الري، وأصدرت خلال السنوات الخمس المنصرمة أو ما نحو ذلك سلسلة من الدراسات القطرية[97]. وعلاوة على ذلك، وكما ذُكر من قبل، مَدَحَ التقييم الذي أجراه مؤخرا مكتب التقييم لعمل منظمة الأغذية والزراعة المتعلق بالمياه مديحا بالغا المطبوعين اللذين صدرا في إطار البرنامج الفرعي لمنظمة الأغذية والزراعة/إدارة التنمية الدولية بشأن الوصول إلى الموارد الطبيعية في إطار برنامج دعم سبل المعيشة[98].

232- وتعد منظمة الأغذية والزراعة، بمساهمة من الحكومة الإيطالية، مجموعة متكاملة من الأدلة الإرشادية للمساعدة التقنية والسياساتية من أجل تزويد البلدان بمنهجية شاملة لتقييم استخدام موارد المياه الشحيحة وتحليله والإبلاغ عنه.

233- وسيقدم الدليل الإرشادي المعنون *"التأقلم مع شح المياه – دور الزراعة"* تقييما مفصلا لاستخدام المياه في الزراعة، بما في ذلك إنتاجيتها وقيمتها المستخدمة، وكفاءتها أثناء عملية استخدام المياه، مما يتيح للبلدان تكييف سياستها المتعلقة بالمياه وتحسين إدارتها للمياه في المستقبل عن طريق تدخلات استراتيجية لزيادة قدرتها على التأقلم مع شح المياه. وسينظر هذا المشروع أيضا في قضايا حقوق المياه والوصول إلى المياه، بالنظر إلى أنه كلما زاد شح المياه كلما زادت احتمالات ضرورة تنظيم ذلك الوصول وتقليصه في بعض الحالات.

234- وقد تكاتفت منظمة الأغذية والزراعة واليونسكو والرابطة الدولية لأخصائيي الهيدرولوجيا ومرفق البيئة العالمية لمعالجة حوكمة المياه الجوفية في مشروع جديد هو: *حوكمة المياه الجوفية – إطار عالمي من أجل إجراء قطري*[99]. وبالنظر إلى أنه يتعامل مع الحوكمة فإنه يتعامل أيضا مع قضايا الحيازة والحقوق والوصول، وهي عناصر محورية في أي نظام للحوكمة. وينصب محور التركيز الأساسي للمشروع على مجموعة السلوكيات البشرية التي تحدد استخدام المياه الجوفية وإساءة استخدامها. ويتمثل الهدف في التعجيل باعتماد حوكمة محسّنة لموارد المياه الجوفية من قِبَل مؤسسات إدارة الموارد من أجل ملايين من فرادى المستخدمين. وقضيتا الحقوق والوصول محوريتان لإيجاد حوكمة محسّنة لموارد المياه الجوفية. وهذا مشروع عالمي، ولكنه ينطوي أيضا على عمل قطري.

[97] تشمل هذه تقارير فردية عن سياسات وتشريعات الري فيما يتعلق بموزامبيق وكينيا وبوتسوانا وتنزانيا وغانا وسوازيلند.

[98] كان هذان هما: Gomes 2006 والمعهد الدولي للبيئة والتنمية 2006.

[99] حوكمة المياه الجوفية: إطار عالمي من أجل إجراء قطري (GCP /GLO/277/GFF).

235- لمنظمة الأغذية والزراعة، من خلال دائرة قوانين التنمية الموجودة فيها، ولاية "تمكينية" أساسية: فهي تساعد البلدان الأعضاء التي تتقاسم نهرا عابرا للحدود أو بحيرة عابرة للحدود أو مستودعاً مائيا أرضيا عابرا للحدود على تهيئة بيئة قانونية ومؤسساتية تفضي إلى تعاون مستقر ومفيد على نحو متبادل.[100] وهذا يتحقق بهدف إدارة موارد المياه العابرة للحدود، وتخصيص حقوق استخدامها، وتنميتها، لصالح الزراعة ومصايد الأسماك والاستخدامات الأخرى، بما في ذلك دعم النظم الإيكولوجية. وتشمل الأمثلة الأخيرة ترتيب التشاور الدائم الذي أنشأته الجزائر وليبيا وتونس في عام 2007 من أجل إدارة نظام مستودع المياه الأرضي في شمال الصحراء الكبرى، والترتيب الماثل الذي تتفاوض عليه حاليا مالي والنيجر ونيجيريا من أجل إدارة نظام مستودع مياه لوليميدن (lullemeden) الأرضي. وتعمل منظمة الأغذية والزراعة أيضا على تعزيز قدرة حكومات حوض النيل على اتخاذ قرارات عليمة فيما يتعلق بإدارة موارد مياهها وتخصيصها[101].

236- وينطوي عدد من مشاريع المياه على عناصر الحيازة والحقوق والوصول، حتى وإن كانت تلك العناصر ليست محددة في عناوينها[102]. وفيما يلي بعض الأمثلة:

- *دراسة بشأن تحليل الاستخدام المستدام لموارد المياه* (GCP/RAS/241/JPN)، تشمل الصين وماليزيا وتايلند وفييت نام. ويركز المشروع تحديدا على القضايا المتعلقة بسياسات وممارسات تخصيص المياه، لا سيما للزراعة. والتخصيص الملائم للمياه هو الوسيلة الرئيسية التي يتحقق بها الوصول المستدام إلى المياه.

- مشروع *Fortalecimiento del marco jurídico en materia de gestión de agua y los recursos hídricos* (GCP /RLA/171/SPA)، الذي يشمل السلفادور وغواتيمالا وهندوراس ونيكاراغوا. ويرمي هذا المشروع إلى تحليل القواعد واللوائح التي توجه إدارة المياه والوصول إليها في البلدان المعنية.

---

[100] القضية الأساسية في إدارة المياه العابرة للحدود هي تخصيص حقوق المياه وأية منتجات ذات قيمة تُنتج في المياه (من قبيل الأسماك) داخل حوض المياه العابر للحدود أو مستودع المياه الأرضي العابر للحدود.

[101] لجنة الأمم المتحدة المعنية بالمياه. 2008. المرجع نفسه. ويشير التقييم الذي أجراه مكتب التقييم مؤخراً في عام 2010 لعمل منظمة الأغذية والزراعة المتعلق بالمياه إلى أنه: "في مجال السياسات المتعلقة بإدارة المياه العابرة للحدود الحساس سياسيا انخرطت منظمة الأغذية والزراعة من خلال وحدة تنمية المياه وإدارتها ودائرة قوانين التنمية في عدد من المبادرات ... . وعلى وجه الإجمال، جرى تحديد عدد من الحالات الإيجابية، وإن كان شركاء مختلفون أعربوا بوضوح عن آراء متباينة بشأن الميزة النسبية للمنظمة في هذا المجال وبدت فعالية المنظمة كمستشار على صعيد السياسات، من حيث الكيف والكم على حد سواء، متفاوتة، مع وجود بعض الأدلة على فهم فيما يمثل في أي حالة عملية بطيئة: إذ تتدخل عوامل كثيرة على الصعيد القطري فيما يتعلق بالموافقة على السياسات واعتمادها". (الفقرة 219).

[102] تشمل بعض الأمثلة: *دراسة بشأن تحليل الاستخدام المستدام لموارد المياه* (GCP/RAS/241/JPN في الصين وماليزيا وتايلند وفييت نام)؛ ومشروع *Fortalecimiento del marco jurídico en materia de gestión de agua y los recursos hídricos* (GCP /RLA/171/SPA في السلفادور وغواتميالا وهندوراس ونيكاراغوا).

وستجري صياغة التوصيات المتعلقة بتحديث وتنقيح الصكوك القانونية، بعد تحليلها. والصكوك الهامة بين الصكوك ذات الصلة هي تلك المتعلقة بحقوق المياه والوصول إليها.

- *حوكمة المياه الجوفية: إطار عالمي من أجل إجراء قطري* (GCP /GLO/277/GFF)، وهو مشروع ذو نطاق عالمي. وقد ذُكر هذا أيضا في العمل المعياري، بالنظر إلى أن قدرا كبيرا من المشروع ينطوي على استحداث وسائل تنطبق في جميع البلدان. ويتمثل هدف المشروع في وضع "إطار عالمي من أجل إجراء قطري" (يضم خيارات خاصة بكل إقليم على حدة على صعيد السياسات والمؤسسات والاستثمارات)، والدعوة إلى تحسين حوكمة موارد المياه الجوفية على الصعيدين القطري/المحلي. وبالنظر إلى أن التخصيص العادل لحقوق المياه والوصول إليها هو جانب محوري من جوانب الحوكمة الجيدة للمياه تصبح الحيازة والحقوق والوصول اعتبارا هاما بحكم الضرورة في هذا المشروع وكذلك في معظم المشاريع الأخرى التي تتعامل مع تخصيص حقوق المياه.

237- وكما ذُكر سابقا، في التقييم الذي أُجري مؤخرا لنشاط منظمة الأغذية والزراعة في مجال المياه، أبدى الفريق قدرا من خيبة الأمل فيما يتعلق بالكثير من المشاريع الميدانية المتعلقة بالمياه من حيث مساعدة الفقراء على الوصول إلى موارد المياه على نحو أفضل من أجل الزراعة. فعلى وجه الإجمال، فشلت هذه المشاريع (أي تلك التي تناولها التقييم) في تحسين الوصول إلى موارد المياه من أجل الزراعة والأمن الغذائي بالنسبة لكثيرين من فقراء الريف، ولم تتناول على نحو ملائم الإدارة المستدامة للأراضي والمياه. ومن ثم فإن أي أثر إيجابي قد لا يدوم طويلا.

الصلات مع بقية العالم: التشارك والتعاضد والتعاون

238- توجد صلات منظمة الأغذية والزراعة الرئيسية مع الوكالات والبرامج الأخرى في منظومة الأمم المتحدة التي تتعامل مع قضايا موارد المياه من خلال لجنة الأمم المتحدة المعنية بالمياه، التي تولت منظمة الأغذية والزراعة رئاستها في الماضي لمدة ثلاث سنوات. وهذه اللجنة هي آلية تحاول تنسيق الإجراءات التي يتخذها 26 كيانا أو برنامجا داخل منظومة الأمم المتحدة؛ وترمي إلى تنفيذ جدول الأعمال الذي حدده إعلان الألفية ومؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة من حيث جميع الجوانب المتعلقة بالمياه العذبة. وكان البرنامج ثمرة سنوات كثيرة من التعاضد والتشارك المستفيضين فيما بين وكالات الأمم المتحدة.

239- ويعكس العدد الكبير من الوكالات التي تتعامل مع المياه الأدوار المتعددة التي تلعبها المياه وما ينطوي عليه الأمر من تفاعلات معقدة. وهذا التعقد يستدعي اتخاذ إجراء منسق داخل منظومة الأمم المتحدة ومع الشركاء وأصحاب المصلحة الآخرين، بما في ذلك منظمات القطاعين العام والخاص، والمجتمع المدني. وتحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول ذات أهمية في كثير من قضايا المياه التي تتناولها الوكالات المختلفة.

240- وفي هذا الإطار تتعاضد منظمة الأغذية والزراعة في مشاريع وأنشطة مع برامج ووكالات محددة. ويجدر في هذا الصدد ذكر الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والوكالات الأخرى التي تتعامل مع القضايا الزراعية والبيئية، من قبيل المعهد الدولي لإدارة المياه. وتعمل منظمة الأغذية والزراعة، من خلال مشروع رئيسي بشأن إدارة المياه الجوفية، يتضمن عناصر الحيازة والحقوق والوصول[103]، مع الرابطة الدولية لأخصائيي الهيدرولوجيا، والمركز الدولي لتقييم موارد المياه الجوفية، والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، والمعهد الدولي لإدارة المياه، ومرفق البيئة العالمية، والشراكة العالمية بشأن المياه، وأمانة اتفاقية رامسار، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونسكو، واليونيسيف، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والمجلس العالمي للمياه، والبنك الدولي. وترتبط منظمة الأغذية والزراعة ارتباطا شديدا بالشبكة الدولية للكيانات العاملة في قضايا المياه، ومن بينها تلك التي تشمل عناصر الحيازة والحقوق والوصول. وتعتبر منظمة الأغذية والزراعة الحيازة والحقوق والوصول جانبا هاما من جوانب عملها بشأن شح المياه، ومن ثم فإن أي تشارك من جانبها بشأن شح المياه يتعلق بتلك القضايا.[104]

تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بالغابات: منظمة الأغذية والزراعة والأولويات العالمية المتعلقة بحيازة الغابات والحقوق المتعلقة بالغابات والوصول إليها

241- تغطي الغابات زهاء 30 في المائة من مساحة اليابسة في العالم. ويعتمد نحو 1,6 مليار شخص، أو ربع سكان العالم، بطريقة أو أخرى على الغابات والموارد المتعلقة بها من أجل سبل معيشتهم. ويعتمد جميع بقية سكان العالم تقريبا على الغابات – الطبيعية والمزروعة على حد سواء – للحصول على منتجات شتى، من قبيل الورق، أو خشب الأثاث، أو خشب الوقود، أو خشب مواد البناء، وما إلى ذلك.

242- وبينما تتزايد الغابات المزروعة بمعدل سريع تختفي الغابات الطبيعية بمعدل أسرع؛ ويعتمد الفقراء في البلدان النامية على الغابات الطبيعية إلى حد كبير ، والغالبية العظمى منها هي غابات عامة، تتحكم فيها الحكومات وتملكها[105]. وجانب من أسباب ارتفاع معدلات إزالة الغابات الطبيعية هو سوء حوكمة هذه المساحات الهائلة من الغابات العامة؛ ويتمثل جانب من أسباب سوء الحوكمة في عدم وجود حيازة آمنة بالنسبة للسكان المحليين تمنحهم حافزا لإدارة الغابات على نحو أكثر استدامة وللمشاركة في البرامج التي تحاول الحد من النشاط غير المشروع الذي يغتصب استحقاقات أصحاب الحقوق الشرعيين[106].

---

[103] حوكمة المياه الجوفية: إطار عالمي من أجل إجراء قطري(GCP/GLO/277/GFF).

[104] لا تصبح الحيازة والحقوق والوصول ذات أهمية أساسية حقا إلا عندما تكون المياه شحيحة. ومع ذلك، بهذا المعنى، قد تكون المياه وفيرة مادياً، ولكنها تصبح شحيحة بالنسبة لفئات معينة، من الناحيتين المؤسساتية أو الاجتماعية. ومن ثم، يجب النظر إلى 'شح المياه' على نحو نسبي.

[105] تختلف النسب المئوية للغابات العامة حسب الأقاليم النامية. ومن ثم، في أفريقيا تتجاوز تلك النسبة كثيرا 90 في المائة، بينما تبلغ في أمريكا الجنوبية نحو 75 في المائة، وتتجاوز قليلا 50 في المائة في أمريكا الوسطى (راجع تقييم الموارد الحرجية في العالم 2010).

[106] راجع Porter-Bolland وآخرين. مطبوع مقبل.

243- ومن ثم، فإن معظم الأشخاص الذين يعتمدون على الغابات العامة ليس لهم وضع قانوني إلزامي من حيث الحقوق المتعلقة بالغابات ومخرجاتها. فالمجتمعات المحلية وجماعات السكان الأصليين لا تملك أو تدير بشكل قانوني وتستفيد بصفة مستدامة إلا من نحو ربع الغابات الطبيعية في البلدان النامية. وفي عام 2002 كانت نسبة تقدر بما يبلغ 22 في المائة من غابات البلدان النامية إما مملوكة أو تُدار بطريقة قانونية من قِبَل مجتمعات محلية وأفراد داخل تلك المجتمعات المحلية. وقد زادت هذه النسبة إلى 27 في المائة بحلول عام 2008[107]. ومن ثم، منذ أوائل منتصف الثمانينيات تغيرت أنماط حيازة الغابات في كثير من البلدان لأن الحكومات أدركت مزايا إدارة المجتمعات المحلية للغابات وحمايتها لها حماية مباشرة، أو لأنها تعرضت لضغوط من أجل تمكين المجتمعات المحلية وتحقيق لا مركزية عملية صنع القرار في عدد من المجالات[108]. ففي دراسة أجريت في عام 2008 وشملت 25 بلدا مغطاة بالغابات بكثافة تبيَّن أن 15 بلدا شهد زيادة في الأراضي الحرجية المخصصة للمجتمعات المحلية و/أو المملوكة لها منذ عام 2002. [109] وأصدرت الشراكة التعاونية بشأن الغابات (CPF) [110]، التي ترأسها منظمة الأغذية والزراعة، بيانا في الآونة الأخيرة يدعو الحكومات في مختلف أرجاء العالم إلى زيادة دور المجتمعات المحلية في إدارة الغابات. فالقيام بذلك قد يسهم في انتشال ما يقرب من مليار شخص من براثن الفقر، وكذلك تحسين صحة الغابات وحيويتها والحد من المشكلة الخطيرة المتمثلة في قطع الأخشاب غير القانوني وتدهور الغابات.

244- ومع ذلك، ينبغي التشديد على أن إصلاحات حيازة الأراضي على الورق التي تمنح المجتمعات المحلية السيطرة على الغابات ليست كافية. فتلك المجتمعات تواجه عددا من المشاكل الإضافية من حيث جعل تلك السيطرة الجديدة تساهم في سُبل معيشتها وأمنها الغذائي. ومن ثم، فإن منح سكان الغابات السيطرة على الغابات والوصول إليها من خلال القوانين الورقية لا يعني أن المجتمعات المحلية لديها بالفعل وصول كامل إلى تلك الغابات على أرض الواقع وأنها تعرف كيف تديرها وتعتني بها.

245- ومن حُسن الطالع أن الغابات المزروعة تتزايد بمعدل سريع وتزيل بعض الضغط عن الغابات الطبيعية. ومن ثم، في الوقت الحاضر، يتأتى من الغابات المزروعة أكثر من نصف أخشاب العالم المستديرة الصناعية. وتحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول المرتبطة بالغابات المزروعة مماثلة إلى حد كبير لتلك التي تواجَه فيما يتعلق بأي محصول زراعي؛ ويمكن أن تكون مختلفة إلى حد كبير عن تلك المرتبطة بالغابات الطبيعية،

---

[107] راجع Larson وآخرين. 2010.

[108] راجع منظمة الأغذية والزراعة 2006 أ.

[109] Sunderlin، Hatcher و Liddle 2008.

[110] الشراكة التعاونية بشأن الغابات (CPF) هي ترتيب طوعي فيما بين 14 من أكبر المنظمات والأمانات الدولية التي توجد لديها برامج كبيرة بشأن الغابات (مركز البحوث الحرجية الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية، والاتحاد الدولي لمنظمات البحوث الحرجية، واتفاقية التنوع البيولوجي، ومرفق البيئة العالمية، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، ومنتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات، واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيُّر المناخ، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والمركز العالمي للحراجة الزراعية، والبنك الدولي، والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة).

التي ما زالت في معظمها موجودة ضمن المجال العام في البلدان النامية. وعلى العكس من ذلك، فإن معظم الغابات المزروعة هي غابات خاصة، وتكون على الأغلب ملكاً لكيانات من العالم المتقدم أو لنخب ثرية من البلدان النامية. ومن ثم فإن هذه الغابات تحقق في حد ذاتها فائدة ضئيلة لجموع الفقراء الذين يعيشون فيها وحولها، غير العمل في حصادها وإدارتها وتجهيز منتجاتها.

246- وقضايا حيازة الغابات الطبيعية في البلدان النامية تتناول إلى حد كبير نظم الملكية المشتركة ونظم الإدارة المجتمعية للغابات والمشاكل والفرص المرتبطة بذلك.و "كما هو الحال فيما يتعلق بالموارد المشتركة الأخرى، تتمثل المهمة في حوكمة موارد متعددة في حيز مشترك مع الحفاظ عليها كموارد متجددة" [111]. والتحديات في هذا الصدد مختلفة إلى حد كبير عن التحديات في حالة الأراضي الزراعية، حيث ينصب التركيز على تحديات حيازة الأراضي المتعلقة بفرادى المزارعين. وقد أصدرت منظمة الأغذية والزراعة مؤخرا وثيقة تتناول بالتفصيل قضايا إدارة المتلكات المشتركة في آسيا[112].

247- ومعدلات الفقر تكون مرتفعة عادةً في المناطق الحرجية. وقد حددت البحوث عددا من أسباب ذلك[113]. ومن تلك الأسباب أن المجتمعات التي تعيش على أطراف الغابات وفي الغابات لا تملك عادةً الغابات المحيطة بها وهذا يجعلها أقل قدرة على الصمود في مواجهة المصالح الخارجية التي ترغب في استغلال الغابات التي تعتمد عليها تلك المجتمعات.

248- وثمة قضية واحدة على درجة كبيرة من الأهمية في مجال الحيازة والحقوق والوصول تتعلق بالغابات وبالزراعة على حد سواء، هي: اختفاء الغابات بمعدل سريع؛ والسبب المباشر الرئيسي لإزالة الغابات هو التوسع الزراعي. والعوامل التي تساعد على ذلك هي السياسات الحكومية، أو عدم إنفاذ تلك السياسات. وهذا يتضمن القوانين المعاكسة، وسوء إدارة الأراضي، والفساد (الذي يشجع على الإزالة غير القانونية للغابات)، وانعدام القدرة على إنفاذ قوانين إزالة الغابات، وغير ذلك. وقد انطوى على إزالة الغابات نحو 80 في المائة من الأراضي الزراعية الجديدة التي نشأت خلال الفترة 1980–2000[114]. ومن الواضح وجود صلات وثيقة بين التوسع في الأراضي الزراعية وقضايا الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بالأراضي الحرجية. ومن ثم، ينبغي أن تكون قضايا إزالة الغابات شاغلا رئيسيا بالنسبة لأولئك الذين يتعاملون مع ما يسمى قضايا "الاستيلاء على الأراضي". ولكن الأمر ليس كذلك في منظمة الأغذية والزراعة.

---

[111] Larson وآخرون، المرجع السابق ذكره.

[112] Andersen 2011.

[113] Sundelin 2007.

[114] Gibbs وآخرون 2010.

249- وبالنظر إلى أن السبب الرئيسي لإزالة الغابات هو التوسع الزراعي، يمكن القول بوجه عام إن هناك صلة قوية مثيرة للاهتمام بين المناقشة الواردة أعلاه وبرنامج الأمم المتحدة التعاوني بشأن تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها (REDD) والحيازة والحقوق والوصول. ويتوخى التفكير الحالي بشأن تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها تقديم مدفوعات ضخمة في مختلف أنحاء العالم (أي تقديم مدفوعات نظير الخدمات البيئية) لملاّك الغابات الذين يوافقون على حماية غاباتهم ومن ثم الكربون المخزون فيها. ولكن تنشأ تساؤلات بشأن مَنْ يملك الغابات، وما هو موضع الحقوق العرفية في الصورة، وكيف تعمل المدفوعات في حالات الغابات المملوكة ملكية مشتركة، والأكثر اتساما بطابع جوهري هو منْ يملك الكربون الموجود في الغابات. فعدم وضوح الحيازة يقف حائلا أمام تنفيذ برامج قوية في مجال تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها. ويلزم مزيد من العمل بشأن تحديد ملكية الكربون، إذا كان لبرنامج تعزيز تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها أن ينجح. وتعترف منظمة الأغذية والزراعة بهذا. [115] وينبغي لها، في سياق دورها في برنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها، أن تمنح هذا الموضوع مزيدا من الأولوية.

250- وبعبارة أعم، يتعلق أحد التحديات وإحدى الفرص الرئيسية في مجال الحيازة والحقوق والوصول بشأن الغابات بتغير المناخ وعلاقته ليس فحسب بتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها بل أيضا بالتوسع في زرع الغابات وإعادة زرع الغابات وترميم الأراضي المتدهورة (ARRDL) من أجل عزل مزيد من الكربون فضلا عن إزالة الضغوط عن الغابات الطبيعية الغنية بالتنوع البيولوجي. [116] وتعمل منظمة الأغذية والزراعة مركزيا في قضايا الحيازة المتعلقة بكلا المجالين. وفي بعض الحالات تعمل المنظمة بفعالية مع مجموعات أخرى تعمل في مجال تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها وكذلك في مجال زرع الغابات وإعادة زرع الغابات وترميم الأراضي المتدهورة. [117]

251- وفي كلتا الحالتين، وهما تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها وزرع الغابات وإعادة زرع الغابات وترميم الأراضي المتدهورة، تعتبر قضايا الحيازة والحقوق والوصول محورية وهامة أيضا. وفي حالة تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها، إذا كان الفقراء سيحصلون على مدفوعات نظير الخدمات البيئية – وفي هذه الحالة لا يزيلون الغابات من أراضيهم (أو من الأراضي التي يديرونها بطريقة قانونية) — فمن اللازم أن تكون لديهم حقوق حيازة قانونية وآمنة وطويلة الأجل فيما يتعلق بالأشجار

[115] راجع منظمة الأغذية والزراعة 2011. حالة غابات العالم، الصفحة 63 وما بعدها (في النص الانكليزي).

[116] راجع Gregersen وآخرين 2011.

[117] راجع الوثائق الصادرة عن اجتماع الخبراء الذي عُقد مؤخرا واستضافته منظمة الأغذية والزراعة بشأن "قضايا حيازة الأراضي ومتطلبات تنفيذ سياسات للتخفيف من آثار تغير المناخ في قطاعي الغابات والزراعة". روما، 15–17 نوفمبر/تشرين الثاني 2010. منظمة الأغذية والزراعة، روما. انظر http://www.fao.org/climatechange/65623 للاطلاع على وثيقة معلومات أساسية عن هذا الاجتماع. وقد كان اجتماعاً مشتركا مع برنامج تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها وبرنامج التخفيف من آثار تغيُّر المناخ في الزراعة. ومنظمة الأغذية والزراعة، إلى جانب برنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، جزء من برنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها.

والكربون المخزون فيها[118]. وإلا ستكون هناك ممانعة من جانب أسواق معاوضة الكربون وبعض الحكومات لإبرام عقود أطول أجلا مع المجتمعات الحرجية الفقيرة أو المجتمعات المهمشة الحرجية من أجل عدم إزالة الغابات، لأن تلك العقود لن تكون ملزمة قانونا إذا لم توجد ملكية واضحة للغابات والكربون الموجود فيها.

252- وفي حالة زرع الغابات وإعادة زرع الغابات وترميم الأراضي المتدهورة لن يكون هناك حافز كبير يدفع الناس إلى تحسين الأراضي المتدهورة أو المجتثة وذلك بواسطة زرع الأشجار وترميم الغابات الطبيعية أو الأراضي الأخرى إذا لم تكن لديهم حقوق آمنة وطويلة الأجل فيما يتعلق بالمنتجات المستمدة من الأراضي، لمدة تكون كافية على الأقل لجني فوائد من استثماراتهم وأنشطتهم في مجال زرع الغابات وإعادة زرع الغابات وترميم الأراضي المتدهورة.

253- والصلة الأخرى بين الزراعة والأمن الغذائي والغابات هي الحراجة الزراعية وزراعة أطراف الغابات. وهذه النظم تمثل أيضا شاغلا مباشراً لمنظمة الأغذية والزراعة. إذ تقدر دراسة أُجريت مؤخرا أن:

الحراجة الزراعية، إذا عُرِّفت بغطاء شجري يشغل مساحة تتجاوز 10 في المائة من الأراضي الزراعية، واسعة الانتشار، وموجودة على 46 في المائة من مساحة جميع الأراضي الزراعية على الصعيد العالمي، وتمس 30 في المائة من سكان الريف. واستنادا إلى مجموعات بياناتنا يمثل هذا أكثر من مليار هكتار من الأراضي و 558 مليون شخص. والحراجة الزراعية شائعة على وجه الخصوص في جنوب شرق آسيا، وأمريكا الوسطى، وأمريكا الجنوبية[119]

254- وتصبح تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول هامة في الحراجة الزراعية لأسباب عدة. أولا، الحيازة الآمنة الطويلة الأجل مطلوبة لكي يكون هناك أي حافز يدفع إلى زرع الأشجار في المزارع، بالنظر إلى أن الأشجار تثمر فوائدها الرئيسية بمرور الوقت. ثانيا، يعتمد معظم مزارعي الغابات ومزارعي أطراف الغابات اعتمادا شديدا على الغابات القريبة كمصدر لحيوانات الغابة (البروتين)، وخشب الوقود، وخشب الأثاث، والمنازل، والتوابيت، ومجموعة متنوعة من الأصناف الأساسية الأخرى. وإذا سُلبت من مزارعي الغابات أولئك حقوقهم وإمكانية وصولهم إلى المناطق الحرجية، وخُصصت تلك الحقوق وتلك الإمكانية للمشاريع التجارية الكبرى، أو حتى لمشاريع تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها، قد تنشأ محنة شديدة وزيادة في الفقر.

[118] راجع MArkelova و Meinzen-Dick 2009.

[119] Zomer R وآخرون. 2009..

255- ومع أخذ السياق المذكور أعلاه في الاعتبار تكون تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول الحالية والناشئة الرئيسية المتعلقة بالغابات والتي تتعلق على وجه الخصوص بالهدف الاستراتيجي هاء لمنظمة الأغذية والزراعة هي ما يلي:

(أ) التوسع في إصلاح حيازة الغابات، أساسا التوسع في تخصيص الغابات العامة للمجتمعات المحلية ولسكان الريف الفقراء[120]، بما في ذلك تسوية مطالبات الشعوب الأصلية بشأن الأراضي، أي التوفيق بين الحقوق العرفية والإلزامية بشأن الغابات؛

(ب) بدء تطبيق برامج دعم تكميلية أوسع نطاقا (المساعدة التقنية، والوصول إلى الأسواق، وغير ذلك) للتمكين من إفضاء الترتيبات الجديدة بشأن الحيازة إلى تنويع سبل المعيشة وتحسينها واتباع نهج متكامل فيما يتعلق بمشاكل الفقر، وحماية التنوع البيولوجي، وإزالة الغابات وتدهورها؛

(ج) توسيع وتحسين جوانب الحوكمة المتعلقة بإنفاذ القوانين القائمة، والقضاء على الفساد والنشاط غير القانوني (وهي قضايا رئيسية في مجال الغابات تؤثر على حقوق سكان الغابات المحليين الأكثر فقرا)، مع ضمان التوزيع العادل للمنافع التي تتحقق من إصلاح الغابات، وغير ذلك[121]؛

(د) مساعدة البلدان على تحسين الحوكمة اللامركزية للموارد الحرجية والتغلب على التحديات المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول المصاحبة للامركزية[122]

(هـ) إيجاد فهم أفضل للخيارات المتاحة فيما يتعلق بالنظم المجتمعية ونظم الإدارة المشتركة والنظم الأخرى للإنشاء الجماعي لغابات مزروعة وإدارة الغابات بطرائق تجعل الحقوق والمسؤوليات المحددة عند إنشاء تلك الترتيبات تسفر عن توزيع عادل للمنافع التي تتحقق من ممارسة تلك الحقوق؛

(و) تحسين فهم الكيفية التي يمكن بها أن يساعد وجود حقوق حيازة آمنة فيما يتعلق بالغابات لدى المجتمعات الحرجية وجماعات الشعوب الأصلية على الحد من إزالة الغابات، مثلا من خلال نظم تقديم مدفوعات نظير الخدمات البيئية، ثم تطبيق ذلك الفهم عمليا في برامج من قبيل تعزيز تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها؛

(ز) تحسين فهم التحديات القانونية وغيرها من التحديات المحيطة بحيازة كربون الغابات وكيفية ملاءمة ذلك للتطورات المتعلقة بتعزيز تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها[123].

[120] راجع Larson، المرجع السابق ذكره.

[121] البنك الدولي 2009.

[122] راجع Pierce-Colfer و Capistrano 2005.

[123] راجع القسم المتعلق بذلك في تقرير حالة الغابات في العالم 2011 (منظمة الأغذية والزراعة).

الغابات والحيازة والحقوق والوصول: مساهمة منظمة الأغذية والزراعة

256- حالياً يجري بصفة رئيسية النشاط المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول في مجال الغابات في إدارة الغابات (FO)، ولكن أيضا مع القيام ببعض العمل المنتج ذي الصلة في الإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة ودائرة قوانين التنمية ومن خلال برنامج منظمة الأغذية والزراعة بشأن التخفيف من آثار تغيُّر المناخ في الزراعة[124]. وتُقام الصلات بين هذه الوحدات المختلفة داخل منظمة الأغذية والزراعة على أساس مخصوص، وعلى أساس كل مشروع على حدة، وعلى أساس شخصي. ومثال لذلك هو "اجتماع الخبراء الذي عُقد في عام 2010 بشأن قضايا حيازة الأراضي ومتطلبات تنفيذ سياسات التخفيف من آثار تغيُّر المناخ في قطاعي الغابات والزراعة" الذي نظمه برنامج تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها وشعبة تغيُّر المناخ وحيازة الأراضي (NRC) بمنظمة الأغذية والزراعة. ومثال آخر هو "الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي القطري"، وكلاهما نوقشا من قبل. وقد أعدت منظمة الأغذية والزراعة بالفعل، عاملة مع المعهد الدولي للبيئة والتنمية، مسودة متقدمة للخطوط التوجيهية التنفيذية من أجل الغابات لتصاحب هذه الخطوط التوجيهية الطوعية.

257- وقد ساعد التعاون الجيد بين إدارة الغابات وشعبة تغيُّر المناخ وحيازة الأراضي بشأن حيازة الغابات على المضي قدما بالعمل المتعلق بحيازة الغابات. وهذا يشمل أيضا عملا مشتركا بشأن إعداد وتجريب وحدة تدريبية لتنمية القدرات بشأن إصلاح حيازة الغابات، وهو ما يجري حاليا في شراكة مع مركز البشر والغابات. وستستند الوحدة التدريبية إلى الورقة رقم 165 بشأن الغابات وستساعد أيضا على تنمية قدرات البلدان لتطبيق الخطوط التوجيهية التنفيذية المتعلقة بالغابات المذكورة أعلاه ارتباطا مع الخطوط التوجيهية الطوعية.

258- ولمنظمة الأغذية والزراعة تاريخ طويل في القيام بعمل يتعلق بحيازة الغابات، من خلال إدارة الغابات بصفة رئيسية. فلسنوات كثيرة، وقبل الفترة التي يتناولها هذا التقييم بمدة طويلة، كان لمنظمة الأغذية والزراعة برنامج كبير يتعلق بالحيازة والحقوق والوصول في قطاع الغابات من خلال برنامجها "الحراجة من أجل تنمية المجتمعات المحلية"، الذي مولته في المقام الأول الوكالة السويدية للتعاون الدولي. ومن الطبيعي أن التحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول كانت محورية بالنسبة لهذا العمل. وبالنظر إلى أن الموارد التي كانت متاحة للمنظمة ولبرنامجها المتعلق بالغابات أصبحت أقل في السنوات الأقرب عهدا فإن قدرا كبيرا من العمل الذي يتناول القضايا الاجتماعية في مجال الغابات وقضايا الحيازة والحقوق والوصول نُحي جانبا، مثلما حدث بالنسبة لعمل المنظمة المتعلق بعدة مجالات أخرى. ومع ذلك، استمر اهتمام برنامج الغابات بقضايا الحيازة والحقوق والوصول، وإن كان التشديد إقليميا بدرجة أكبر. ففي السنوات القليلة الماضية انتقل الموظفون الذين كانوا يعملون في مجال الحيازة والحقوق والوصول ليقوموا بمهام ميدانية أو انتقلوا إلى إدارات أخرى. ولا توجد الآن قدرة داخلية كافية في المنظمة للعمل بشأن قضايا حيازة الغابات.

[124] راجع Seeberg-Elverfeldt 2010؛ و Varming, M. وآخرين 2010.

259- قامت منظمة الأغذية والزراعة ببعض العمل المعياري الملائم والمفيد خلال السنوات الخمس تقريبا السابقة يتعلق مباشرةً بالحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالغابات. والبنود الرئيسية الثلاثة هي العمل في إعداد المُدخل المتعلق بالغابات من أجل الخطوط التوجيهية الطوعية، والخطوط التوجيهية التنفيذية المرتبطة بالخطوط التوجيهية الطوعية[125]، وورقة منظمة الأغذية والزراعة رقم 165 بشأن الغابات، "إصلاح حيازة الغابات: القضايا والمبادئ والعملية". وقد أعد الورقة الأخيرة، الشاملة، استشاريان بمساهمة إرشادية من موظفي إدارة الغابات ومن فريق خبراء قرين دعي إلى الاجتماع في عام 2010 لكي يستعرض مسودة أولى.

260- ومن بين بعض أمثلة العمل الإقليمي المستفيض الذي قامت به إدارة الغابات مؤخرا بشأن الحيازة والحقوق والوصول في مجال الغابات سلسلة دراسات أُجريت لفهم حيازة الغابات في أقاليم العالم النامية بدأت بدراسات من أجل إقليم جنوب وجنوب شرق آسيا ثم انتقلت إلى أفريقيا، وأمريكا اللاتينية ووسط آسيا، ومنطقة القوقاز والاتحاد الروسي.[126].

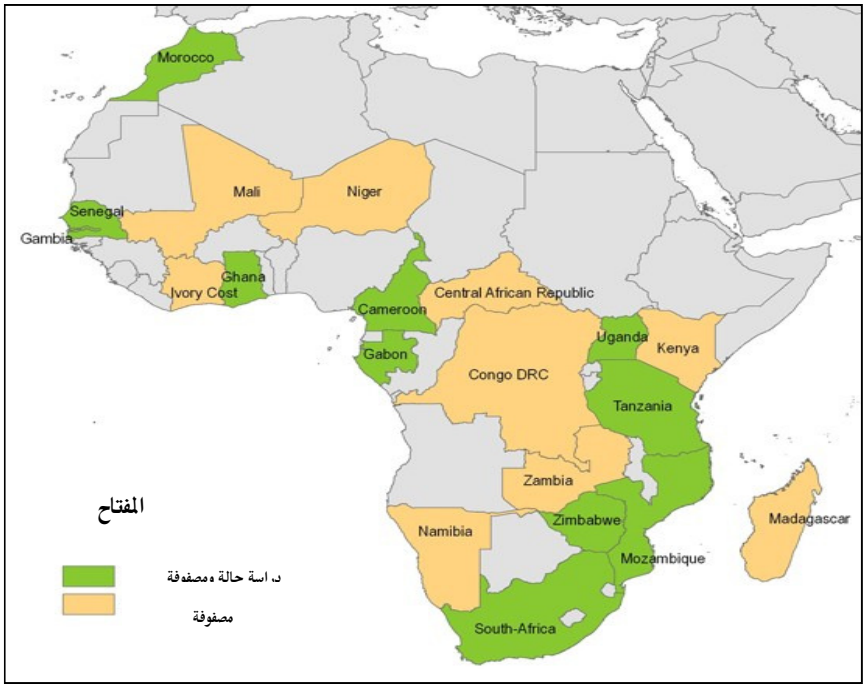
261- وتشمل دراسة أفريقيا، مثلاً، 20 بلداً. وقد جرت في هذا الإقليم مبادرات لتمكين المجتمعات المحلية، وتحقيق لا مركزية صنع القرار بنقلها إلى أجهزة الحكم المحلي، وزيادة مشاركة القطاع الخاص في إدارة الغابات. والهدف من هذه الدراسة هو تشكيل فهم أوضح لهذه الاتجاهات ولأثرها على إدارة الغابات والتخفيف من وطأة الفقر على نحو مستدام. وقد جُمعت معلومات كمية مفصلة من 17 بلدا. وهذه المعلومات تكملها 11 دراسة حالة من 11 بلدا، كما هو مبيّن في الشكل السادس – 1 أدناه.

---

[125] كيفية تشكيل حوكمة الحيازة من أجل الحراجة الرشيدة: دليل عملي. مسودة أولى. ليست للتعميم، يونيو/حزيران 2011. من إعداد المعهد الدولي للبيئة والتنمية ومنظمة الأغذية والزراعة.

[126] منظمة الأغذية والزراعة 2006. أمن الحيازة من أجل حراجة أفضل: فهم حيازة الغابات في جنوب وجنوب شرق آسيا. منظمة الأغذية والزراعة، بانكوك، 2007؛ ومنظمة الأغذية والزراعة 2006. فهم حيازة الغابات في جنوب وجنوب شرق آسيا. *ورقة العمل رقم 14 بشأن سياسة الغابات ومؤسساتها*. روما: منظمة الأغذية والزراعة؛ ومنظمة الأغذية والزراعة 2008. فهم حيازة الغابات في أفريقيا: فرص وتحديات تنويع حيازة الغابات. *ورقة العمل رقم 19 بشأن سياسة الغابات ومؤسساتها*. روما: منظمة الأغذية والزراعة؛ ومنظمة الأغذية والزراعة 2009. حيازة الغابات في بلدان أمريكا اللاتينية. *ورقة العمل رقم 24 بشأن سياسة الغابات ومؤسساتها*. روما: منظمة الأغذية والزراعة؛ ومنظمة الأغذية والزراعة 2010. وحيازة الغابات في غرب ووسط آسيا ومنطقة القوقاز والاتحاد الروسي. *ورقة العمل رقم 25 بشأن سياسة الغابات ومؤسساتها*. روما: منظمة الأغذية والزراعة.

الشكل السادس – 1: البلدان التي دُرست في أفريقيا من أجل دراسة الحيازة والحقوق والوصول في مجال الغابات



262- وكما ذُكر من قبل تنخرط منظمة الأغذية والزراعة أيضا انخراطا رئيسيا في قضايا الحيازة والحقوق والوصول المرتبطة بالغابات وتغيُّر المناخ كجزء من مشاركتها في جهود برنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها. وهذا العمل يعتبر وثيق الصلة بمهمة منظمة الأغذية والزراعة المتعلقة بإيجاد المعرفة ونشرها؛ وهو فعال في توفير استبصارات بشأن أهمية إيضاح قضايا الحيازة والحقوق والوصول، لا سيما من حيث إيضاح حالة الحيازة والحقوق القانونية بشأن الكربون، وهو شيء سيصبح ضروريا إذا نمت أسواق الكربون بفعالية. وما يبقى هو رؤية الكيفية التي سيتطور بها العمل لتوفير مساهمة ملموسة في إيضاح حيازة وحقوق الكربون على الصعيد القطري.

263- وقد بدأ تقييم منظمة الأغذية والزراعة العالمي للموارد الحرجية، الذي يصدر كل خمس سنوات، في الإبلاغ عن بيانات أكثر تفصيلا بشأن حيازة الغابات من البلدان المشاركة في عام 2005. ويشمل الآن التقييم المتعلق بعام 2010 معلومات أكثر تفصيلا حتى بشأن الحيازة مقدمة من البلدان[127].

[127] راجع التقارير القطرية. http://www.fao.org/forestry/fra/67090/en

264- إن المشروع الميداني الوحيد الذي يوصف تحديدا بأنه مشروع بشأن الحيازة والحقوق والوصول في مجال الغابات هو مشروع موجود في **الصين**[128]. فالمشروع يدعم إصلاح الحيازة في الغابات الجماعية الموجودة في الصين من خلال تعزيز السياسات والقوانين والمؤسسات المسؤولة عن إدارة الغابات الجماعية في ست مقاطعات تجريبية. وهو ممول من المفوضية الأوروبية (EC) وتنفذه الإدارة الحكومية للغابات في الصين، مع تقديم منظمة الأغذية والزراعة دعما تقنيا. ويشجع المشروع تبادل المعرفة والتجارب بشأن إصلاح حيازة الأراضي داخل الصين وأيضا مع بلدان أخرى. وقد جرى القيام بعدد من أنشطة بناء القدرات تحت رعاية المشروع.

265- والهدف العام لمشروع منظمة الأغذية والزراعة في الصين هو جعل إدارة الغابات أكثر استدامة وتحسين سبل المعيشة الريفية في الصين بتعزيز إصلاح الحيازة الجاري من أجل الغابات الجماعية. ويتمثل دور منظمة الأغذية والزراعة في إسداء المشورة بشأن أربعة مكونات رئيسية هي ما يلي:

- تنمية تعاونيات مزارعي الغابات؛
- تنظيم ملكية الغابات وحقوق استخدام الأراضي وتداول تلك الحقوق؛
- الإدارة التشاركية والمستدامة للغابات؛
- تبادل المعرفة والتجارب، داخل الصين ومع بلدان أخرى على حد سواء.

266- وهذا مشروع هام بالنظر إلى أن منافعه المحتملة كبيرة جدا من حيث أعداد الناس الذين يمكن في نهاية المطاف أن يستفيدوا من النتائج ومن حيث نوعية الغابات في البلد التي يمكن أن تستفيد من تلك النتائج أيضا. ووفقا لوثائق المشروع، تمثل الغابات الجماعية 58 في المائة من أراضي الصين الحرجية ويمكن أن تقدم مساهمة هامة في سبل المعيشة الريفية. ومؤخرا شجعت الحكومة الصينية إصلاح نظام حيازة الغابات الجماعية، الذي يركز على نقل حقوق استخدام الأراضي وملكية الغابات في مناطق الغابات الجماعية إلى الأسر المعيشية الفردية. وهذا يتيح للأسر المعيشية استخدام الأراضي الحرجية والغابات الجماعية لإدرار دخل وتحسين سبل معيشتها. وسيخصص إصلاح حيازة الغابات الحالي 167 مليون هكتار من الأراضي الحرجية للأسر المعيشية، ومن المتوقع أن يستفيد نحو 500 مليون مزارع من ذلك. وقد تم بالفعل نقل ملكية نحو 35 في المائة من مجموع الغابات الجماعية إلى أسر معيشية فردية.

[128] GCP/CPR/038/EC: "دعم الأطر السياساتية والقانونية والمؤسساتية لإصلاح حيازة الغابات في غابات الصين الجماعية وتشجيع تبادل المعرفة".

267- ووفقا لتقرير رصد صدر مؤخرا عن المفوضية الأوروبية[129]، يتسم المشروع بملائمته إلى حد كبير لاحتياجات الصين؛ ويجري تنفيذه على النحو المخطط. ولكن فريق الرصد رأى أيضا أن "*هناك شرطا هاما يلزم استيفاؤه لكي يكون للمشروع أثر إيجابي، وهو استعراض الخطوط التوجيهية/اللوائح وقبولها من قِبَل الوزارات المقصودة من أجل تطبيقها في مجالات أخرى وسوف تتحسن التوقعات أو تقل، جزئيا، وفقا للصحة المثبتة لعملية إعدادها وحُسن توقيت إنجازها. ويمكن أن يكون الأثر المحتمل كبيرا، بالنظر إلى أن اللائحة الحالية بشأن الأراضي الحرجية تفتقر إلى الوحدة والكفاءة، اللتين ليس من شأنهما فحسب كفالة إدارة الغابات إدارة أفضل بل من شأنهما بدورهما أن يزيدا من الفرص الاقتصادية المتاحة أمام ملايين من البشر الذين يلجأون في محاولتهم تحسين سبل معيشتهم إلى ممارسات لاستغلال الغابات غير قابلة للاستدامة. بيد أن عدم وجود استراتيجية أو ضمان لأخذ الخطوط التوجيهية/اللوائح في الاعتبار لإصلاح حيازة الغابات يقلل من هذه الفائدة المحتملة*". وذلك الشرط لم يحدث استيفاء له حتى الآن. وبوجه عام يقدّر فريق الرصد المشروع تقديرا أعلى من المتوسط.

268- وبخصوص أعمال المشاريع الأخرى المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول في مجال الغابات من الجدير بالذكر أنه بينما لا يظهر إصلاح الحيازة والعمل المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول في عنوان المشروع الميداني الآخر بشأن الغابات، فإنه متناول في حقيقة الأمر بطرائق هامة شتى في مشاريع أخرى، منها مثلا المشاريع التي تتناول الحراجة المجتمعية، وسياسة الغابات وحوكمتها، والإدارة المستدامة للغابات، والغابات وتغيُّر المناخ. وتشمل بعض الأمثلة ما يلي:

269- في حالة مشروع كبير بشأن الحراجة الزراعية في **فييت نام**[130]، ينصب التركيز المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول على تحويل الوصول القانوني الجديد إلى الأراضي والغابات إلى وصول اقتصادي فعال بالنسبة للأسر المعيشية الفقيرة. إذ تشهد فييت نام إصلاحا للأراضي على نطاق كبير تخصص فيه الغابات العامة والأراضي الحرجية المتدهورة للمزارعين الفقراء وللقرى الفقيرة إلى جانب المسؤولية عن جعلها أصولا اقتصادية منتجة تُدار على أساس مستدام. وتوفر ملكية الأراضي (من خلال شهادات استخدام الأراضي أو "كتب حمراء" تعطيها الحكومة للمزارعين) جزءا من الحافز الذي يدفع إلى تنمية الحراجة الزراعية على المدى الطويل. أما الحوافز الضرورية والتكميلية الأخرى — وهي المعرفة التقنية لنظم الإنتاج والحصول على ائتمانات والوصول إلى أسواق — فهي تُعالج معالجة مباشرة في هذا المشروع. وكما شُدد في مواضع متعددة من هذا التقييم تشكل هذه أجزاء ضرورية من تحويل مجرد الوصول المادي إلى الأراضي إلى وصول اقتصادي فعال. ومن المزايا النسبية الرئيسية لدى منظمة الأغذية والزراعة أن لديها ما يلزم من معرفة وقدرة واسعة النطاق لمساعدة البلدان على تهيئة الظروف الضرورية والكافية لإيجاد وصول اقتصادي فعال، وهو أمر ضروري إذا كان المراد تحقيق التخفيف من وطأة الفقر والأمن الغذائي المستدامين.

---

[129] الاتحاد الأوروبي. 2011/04/22. تقرير الرصد MR-139641.01.

[130] GCP-VIE-035-ITA: "الحراجة الزراعية ذات الوجهة السوقية للحد من الفقر في مقاطعة كوانغ نام (حالة المتابعة)".

270- وفي حالة مشروع حرجي كبير في **منغوليا**[131]، تتعلق ثلاث من النواتج الستة المتوخاة للمشروع تعلقا مباشرا بتحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول هي ما يلي:

- *دعم مطامح جماعات مستخدمي الغابات ومبادراتهم المحلية مما يسفر عن اتفاقات/ملكية طويلة الأجل أكثر اتساما بالطابع الرسمي بشأن النظم الإيكولوجية الحرجية من أجل إدارتها المستدامة* (نقل الحيازة، والحقوق أو ضمان الوصول، للسكان المحليين).

- *تعديل التشريعات واللوائح القطرية من أجل إيجاد سياق قطري تمكيني لإدارة الموارد ذات الأساس الحرجي على المستوى المحلي* (إيجاد التشريعات الضرورية لدعم الحقوق المحلية المتعلقة بالموارد الحرجية والوصول إليها والمسؤوليات عن إدارتها المستدامة).

- *تحسين سبل معيشة سكان الريف من خلال إنشاء أنشطة مدرة للدخل والاستخدام المستدام للمنتجات الحرجية لتلبية احتياجاتهم اليومية* (وهو جزء من الشروط اللازمة لإيجاد وصول اقتصادي فعال يمكن أن يساهم في التخفيف من وطأة الفقر وتحقيق الأمن الغذائي المستدامين.

271- وفي حالة مشروع حرجي في **كمبوديا**[132]، يتمثل تبرير رئيسي معلن للمشروع في أنه "*بحلول نهاية هذا المشروع ستكون حقوق حيازة المجتمعات المحلية المستهدفة في منطقة الشمال الشرقي الهشة إيكولوجيا قد تعززت وستكون سبل المعيشة المجتمعية قد تحسنت بما في ذلك سبل المعيشة الخاصة بمجتمعات السكان الأصليين*".

272- وفي حالة مشروع مشترك بين الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومنظمة الأغذية والزراعة لتقديم المساعدة التقنية في **نيبال**[133]، "*يتمثل الهدف الرئيسي للمساعدة التقنية في تحسين فعالية برنامج تنمية الغابات المستأجرة والثروة الحيوانية ودعم إدارة الغابات ودعم تنفيذ برنامج الغابات المستأجرة للحد من الفقر ومأسسته وتوسيع نطاقه في البلد*"[134].

---

[131] GCP-MON-002-NET: "بناء القدرات والتنمية المؤسساتية من أجل الإدارة التشاركية للموارد الطبيعية وحفظها في مناطق منغوليا الحرجية".

[132] GCP-CMB-034-SPA: "تعزيز الإدارة المجتمعية للغابات واستخدامها لتحسين سبل المعيشة الريفية في كمبوديا".

[133] GCP-NEB-062-FIN: "دعم المساعدة التقنية لبرنامج الغابات المستأجرة والثروة الحيوانية".

[134] توفر الغابات المستأجرة لأفقر الفقراء في المجتمع المحلي أمن حيازة طويل الأجل للأراضي الحرجية، مما يشجعهم على استثمار عملهم وجني معظم المنافع. وقد أظهر برنامج تنمية الغابات المستأجرة والثروة الحيوانية حلا لتحسين الأراضي الحرجية المتدهورة، ولتحسين سبل معيشة أشد الناس فقرا، ولتحسين البيئة.

273- وفي حالة **أفريقيا** يوجد مشروع إقليمي ينطوي على عناصر الحيازة والحقوق والوصول هو: *تعزيز مساهمة المنتجات الحرجية غير الخشبية (NWFP) في التخفيف من وطأة الفقر والأمن الغذائي في بلدان وسط أفريقيا* (GCP /RAF/441/GER). والمشكلة الأولى التي يجب معالجتها في هذا الإطار أن "حقوق الحيازة والتشريعات التي تحكم الاستغلال التجاري للموارد الحرجية غير الخشبية قاصرة أو لا وجود لها". ويتمثل أحد أهداف المشروع في "الحد من هشاشة سبل معيشة مستخدمي الموارد الأولية من خلال زيادة وصولهم الآمن قانوناً إلى الغابات والموارد الحرجية غير الخشبية".

274- وتوجد أيضا مشاريع تركز على الحد من النشاط غير القانوني الذي يؤثر تأثيرا مباشراً على الوصول الاقتصادي الفعال إلى الغابات من قِبَل أصحاب الحقوق الشرعيين، وهي مشاريع تعزز تعزيزاً غير مباشر حقوق أصحاب الحقوق الشرعيين ووصولهم الاقتصادي الفعال إلى الموارد. فعلى سبيل المثال، يتضمن المشروع الأقاليمي، *برنامج دعم إنفاذ قوانين الغابات وحوكمتها والتجارة المتعلقة بها من أجل بلدان أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ (FLEGT-ACP)*، [135] ويدعم الأنشطة المحددة من خلال الدعوة الموجهة إلى تقديم مقترحات من البلدان الأعضاء في أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ.

275- ومن ثم، تتناول مشاريع حرجية كثيرة التحديات والفرص المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول في بعض الأحيان بطريقة مباشرة إلى حد كبير وفي حالات أخرى في سياق مساعدة منظمة الأغذية والزراعة للبلدان على إيجاد "وصول اقتصادي فعال" إلى الأراضي والموارد الأخرى، وهو ما تعترف منظمة الأغذية والزراعة تماما بأنه شرط ضروري لتحقيق الحد من الفقر والأمن الغذائي المستدامين لسكان الريف الفقراء.

الصلات مع بقية العالم: التشارك والتعاضد والتعاون

276- تعمل إدارة الغابات بمنظمة الأغذية والزراعة مع معظم الكيانات الحكومية الدولية وبعض المنظمات غير الحكومية الدولية التي تتعامل مع الغابات. بيد أن قلة قليلة جدا من تلك الكيانات والمنظمات تركز بصفة رئيسية على تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول. [136] وبدلا من ذلك توجد لدى معظمها عناصر في برامجها تمس الحيازة والحقوق والوصول في مجال الغابات.

277- وتترأس منظمة الأغذية والزراعة المشاركة التعاونية المعنية بالغابات (CPF)، وهي ترتيب طوعي بين 14 من أكبر المنظمات والأمانات الدولية التي توجد لديها برامج كبيرة بشأن الغابات (مركز البحوث الحرجية الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية، والاتحاد الدولي لمنظمات البحوث الحرجية، واتفاقية التنوع البيولوجي، ومرفق البيئة العالمية، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر،

[135] GCP/INT/064/EC.

[136] تمثل استثناءً من ذلك مبادرة الحقوق والموارد (RRI) ، وهي ائتلاف للمنظمات غير الحكومية الأساسية يركز على تحديات وفرص الحيازة والحقوق و الوصول فيما يتعلق بالغابات. وقد كانت علاقة منظمة الأغذية والزراعة بتلك المبادرة على أساس غير رسمي.

ومنتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات، واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيُّر المناخ، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والمركز العالمي للحراجة الزراعية، والبنك الدولي، والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة). ويجري تناول تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول من حين لآخر في مداولات الشراكة التعاونية بشأن الغابات، مثلا في سياق إعداد بنية دولية لتعزيز تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها.

278- ومنظمة الأغذية والزراعة شريك مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في برنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها[137]. وداخليا تتقاسم الإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة وإدارة الغابات إدارة ذلك البرنامج. ويترأس نائب المدير العام (لشؤون المعرفة) اللجنة التوجيهية للبرنامج داخل منظمة الأغذية والزراعة، مع كون المديرين العامين المساعدين لإدارة الغابات وللإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة عضوين. ومدير شعبة المناخ والطاقة والحيازة ومدير شعبة تقييم الغابات وإدارتها وصونها مسؤولان على المستوى التنفيذي. ويتمثل تقسيم العمل في مسؤولية الإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والغابات عن أداء الوظائف "العالمية" لمنظمة الأغذية والزراعة في البرنامج، ومسؤولية إدارة الغابات عن تقديم منظمة الأغذية والزراعة الدعم على الصعيد القطري في إطار البرنامج. وقد كان دور المنظمة حتى الآن ينصب حصريا تقريبا على أنشطة القياس والإبلاغ والتحقق، مع القيام ببعض العمل بشأن الحوكمة. ويعمل المدير العام المساعد للإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة كرئيس لمجلس سياسة البرنامج.

279- والحيازة والحقوق والوصول عنصر هام معترف به في إعداد برامج على المستوى القطري في إطار برنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها تتسم بالفعالية والكفاءة. ويضم البرنامج حاليا 29 بلدا شريكا في أفريقيا، وآسيا والمحيط الهادئ، وأمريكا اللاتينية، يتلقى 13 منها دعما لأنشطة برامجها القطرية[138]. وحتى الآن وافق مجلس سياسة برنامج الأمم المتحدة المذكور على تخصيص ما مجموعه 55,4 مليون دولار أمريكي لبلدانه التجريبية الأولية التسعة ولأربعة بلدان جديدة (كمبوديا وإكوادور والفلبين وجزر سليمان). وتساعد هذه الأموال على دعم وضع وتنفيذ استراتيجيات قطرية لتعزيز تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها. وقد بلغت الآن البرامج القطرية في سبعة بلدان يشملها البرنامج مرحلة التنفيذ (بوليفيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وإندونيسيا وبنما وتنزانيا وفييت نام وزامبيا). وأحد العناصر في معظم هذه البرامج هو إصلاح حيازة الغابات وتوضيحها. فهذا التوضيح أساسي من أجل تحديد مَنْ ينبغي

[137] برنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها هو مبادرة تعاونية للأمم المتحدة بشأن تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها (REDD) في البلدان النامية. وقد أُطلق البرنامج في سبتمبر/أيلول 2008 لمساعدة البلدان النامية على إعداد وتنفيذ استراتيجيات وطنية لتعزيز تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها، وهو يستند إلى ما لدى منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة من قدرة على عقد الاجتماعات ومن خبرة.

[138] هذه البلدان الثلاثة عشر هي: بوليفيا وكمبوديا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وإكوادور وإندونيسيا وبنما وبابوا غينيا الجديدة وباراغواي والفلبين وجزر سليمان وتنزانيا وفييت نام وزامبيا.

أن يتقاضى مدفوعات وما هي تلك المدفوعات نظير حماية الغابات من الإزالة. وتدرك منظمة الأغذية والزراعة تماما أن عددا من التحديات الخطيرة في مجال الحيازة والحقوق والوصول ما زال يقف حائلا أمام إيجاد بنية عالمية صالحة لتعزيز تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها. وهذه البنية العالمية مطلوبة إذا كان المراد الإقلال إلى أدنى حد من "التسرب" الدولي.

280- وتلعب منظمة الأغذية والزراعة دورا تقنيا محوريا في منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات، وهو الهيئة التي تُناقش فيها قضية الغابات داخل الأمم المتحدة. وتوفر المنظمة الدعم التقني للمنتدى، من خلال الشراكة التعاونية بشأن الغابات في المقام الأول.

281- وكما ذُكر، فيما يتعلق بتنفيذ الخطوط التوجيهية الطوعية، يعمل المعهد الدولي للبيئة والتنمية مع منظمة الأغذية والزراعة على إعداد دليل إرشادي عملي من أجل مختلف أنواع أصحاب المصلحة الذين يهدفون إلى تحسين تأثير الحوكمة على قضايا الحيازة بحيث تصبح الغابات أكثر استدامة وتساهم في سبل المعيشة مساهمة أكبر[139]. ويعمل المعهد الدولي للبيئة والتنمية مع فريق التعلُّم بشأن حوكمة الغابات[140] في إعداد هذا الدليل. وقد بدأ العمل في سبتمبر/أيلول 2010 ومن المقرر أن يكتمل بحلول نهاية نوفمبر/تشرين الثاني 2011.

التحديات التي تواجه منظمة الأغذية والزراعة والفرص المتاحة أمامها في مجال الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالحياة البرية

282- توفر الحياة البرية ("حيوانات الأدغال") مصدرا هاما للبروتين بالنسبة لمجتمعات ريفية فقيرة كثيرة، لا سيما في أفريقيا، ومصدراً أيضا للدخل من خلال تجارة الحيوانات وأجزاء الحيوانات. ومن ثم فإن ترتيب الحقوق المتعلقة بـ "حيوانات الأدغال" والوصول إليها هو أمر ذو أهمية بالغة من حيث أهداف منظمة الأغذية والزراعة المتمثلة في معالجة الأمن الغذائي والفقر على أساس مستدام. ولإيجاد إدارة مستدامة للحياة البرية في معظم أجزاء العالم النامي يلزم وجود تنظيم أفضل للتجارة في الحيوانات والتحكم في تلك التجارة ووجود ضوابط على الصيد وإعداد برامج أساسية بشأن إدارة الحياة البرية. وبسبب أهمية حيوانات الأدغال يمكن أن تكون لأي تغيير يحدث في حقوق الوصول إلى الحياة البرية وحصدها وتجارتها آثار كبيرة على الفقراء. وتدرك منظمة الأغذية والزراعة ويدرك شركاؤها تماما هذه المتطلبات إذا كان المراد تحقيق الوصول الاقتصادي المستدام والفعال إلى الحياة البرية.

---

[139] المعهد الدولي للبيئة والتنمية 2011.

[140] فريق التعلُّم بشأن حوكمة الغابات هو تحالف غير رسمي لجماعات قطرية وشركاء دوليين يعمل حاليا في ثمانية بلدان أفريقية وثلاثة بلدان آسيوية. وهو يهدف إلى الربط بين المهمشين من حوكمة الغابات وأولئك الذين يسيطرون عليها، ومساعدة الاثنين على أداء ما يفعلونه على نحو أفضل. ويجري الفريق منذ عام 2003 دراسات مركزة ويستحدث أساليب وأدوات، وينظم أحداثاً للتعلم، ويعمل كفريق لإحداث تغيير.

283- وفي وسط أفريقيا يُستهلك سنويا ما يقدّر بأنه يبلغ 579 مليونا من ثدييات الغابات، وما يصل إلى 5 ملايين طن من حيوانات الأدغال بشعرها وجلودها. وفي شرق وجنوب شرق آسيا تتعلق شدة المشاكل المرتبطة باختفاء الحيوانات بارتفاع كثافات السكان البشر، والتقليد الطويل الأمد المتمثل في استهلاك منتجات الحياة البرية في الأغراض الدوائية، وسرعة النمو الاقتصادي الفائقة. وتشكّل تجارة الحياة البرية أيضا تهديدا للحيوانات البرية فيما يتجاوز المناطق الاستوائية مثلا في منحدرات منغوليا وأراضيها الحرجية المعتدلة، وهي تجارة تكون موجهة بصفة رئيسية إلى السوق الصينية الكبيرة[141].

284- والتحديات والفرص الرئيسية المواجهة في مجال الحيازة والحقوق والوصول بشأن الحياة البرية تتعلق بإنشاء وإدارة نظم لحقوق صيد وقنص حيوانات الأدغال والوصول إليها تفضي إلى (أ) صون التنوع البيولوجي، و (ب) حصد محاصيل مستدامة ومستقرة وإدارة الحياة البرية بطريقة مستدامة ومستقرة لتلبية الاحتياجات الغذائية للسكان المحليين بمرور الوقت، و (ج) التحكم في الحياة البرية على نحو منصف لسكان الغابات ولغيرهم المعنيين، و (د) الإقلال إلى أدنى حد من الضرر الذي ينجم عن حيوانات الأدغال بالنسبة للقرى ومحاصيل السكان المحليين[142]،و (هـ) استئناس حيوانات الأدغال.

الحياة البرية والحيازة والحقوق والوصول: مساهمة منظمة الأغذية والزراعة

285- تتسم تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول المرتبطة بالحياة البرية بأوجه تماثل وأيضا باختلافات كبيرة عن تلك التي تواجَه في قطاعي الأسماك وتربية الأحياء المائية. وتنظر منظمة الأغذية والزراعة في قضايا الحياة البرية والمناطق المحمية من منظور الغابات والزراعة ومن منظور متمحور حول البشر. ويُنظر في مصايد الأسماك المحيطية في سياق مجموعة كاملة من المعاهدات والاتفاقات الدولية المتعلقة بالمحيطات، حيث تختلف تحديات وفرص النشاط المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول اختلافا كبيرا. ومع ذلك، فيما يتعلق بمصايد الأسماك الداخلية توجد أوجه تماثل إلى حد كبير مع احتياجات الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بالحياة البرية. وقضايا الحيازة والحقوق والوصول التي تواجَه في تربية الأحياء المائية في مزارع هي قضايا مماثلة إلى حد كبير مع تلك المتعلقة بالغابات المزروعة. وفي هذه المجالات توجد فرص للتآزرات وللتعلم المتبادل بين الشُعب والإدارات. ويوجد العمل الرئيسي المتعلق بالحياة البرية في إدارة الغابات، مع وجود صلات مع الوحدات المعنية بالثروة الحيوانية وغيرها من الوحدات داخل منظمة الأغذية والزراعة، ومع برامج قوية في المكاتب الإقليمية للمنظمة، لا سيما في أفريقيا.

[141] http://www.fao.org/forestry/67287/en.

[142] هذا البند الأخير بالغ الأهمية، بالنظر إلى أن سكان القرى سيبدأون في تجاهل نظم الإدارة المستدامة والحقوق الممنوحة إذا كان الضرر الذي يلحق بمحاصيلهم وقراهم واسع النطاق.

286- ويهدف عمل إدارة الغابات بمنظمة الأغذية والزراعة بشأن إدارة الحياة البرية والمناطق المحمية إلى الحفاظ على الحياة البرية المتوطنة وكذلك موائلها الطبيعية وإلى تحسين سبل معيشة المجتمعات الريفية في البلدان النامية من خلال عمل معياري وأنشطة برنامجية ميدانية بالتعاون مع شركاء دوليين رئيسيين. وتشمل الأنشطة إعداد ونشر وتعميم مفاهيم، ودراسات، وتوصيات على صعيد السياسات، وخطوط توجيهية، وأفضل الممارسات، وموارد تعليمية أخرى؛ وتقديم الدعم للشبكات الإقليمية؛ وتصميم وتنفيذ مشاريع ميدانية؛ وتنظيم حلقات عملة تقنية واجتماعات خبراء وأحداث إعلامية والمشاركة فيها؛ وكذلك تنمية القدرات والتدريب.

287- وفي السنوات الماضية، منذ أن بدأ برنامج المنظمة المعني بالحياة البرية، تناول العمل في المنظمة في مجال الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالحياة البرية ما يلي:

- تربية حيوانات الأدغال والحيوانات البرية؛
- التعارض بين البشر والحياة البرية؛
- سياحة الصيد، والسياحة الإيكولوجية، وتقاسم المنافع.

288- وتركز الأنشطة الحالية على المواضيع المرتبطة مباشرةً بالزراعة والإنتاج الغذائي والتخفيف من وطأة الفقر وهي ما يلي:

- السياحة الإيكولوجية؛
- التعارض بين البشر والحياة البرية؛
- سياسات وتشريعات الحياة البرية؛
- تصميم وإدارة المناطق المحمية؛
- صون الحياة البرية وإدارتها المستدامة؛
- حصد وتجارة أنواع الحياة البرية على نحو غير مستدام/غير قانوني لأغراض غذائية وغير غذائية (حيوانات الأدغال)؛
- آثار تغيُّر المناخ على الحياة البرية والمناطق المحمية؛
- ديناميات المرض عند التفاعل بين البشر والحياة البرية والثروة الحيوانية والنظم الإيكولوجية؛
- استئناس الحيوانات البرية.

بيد أن مجالات العمل هذه لا تُعَامل كلا على حدة وذلك لوجود تفاعلات معقدة بينها.

289- وفي المستقبل سيتمثل مجال متزايد الأهمية لمنظمة الأغذية والزراعة في آثار تغيُّر المناخ على الحياة البرية، وينطوي هذا المجال على بعض عناصر الحيازة والحقوق والوصول المتميزة التي ستلزم معالجتها. فوفقا لمنظمة الأغذية والزارعة:

"مع استمرار الارتفاع في متوسط درجات الحرارة العالمية من المهم وضع استراتيجيات وسياسات وخطوط توجيهية لصون النظم الإيكولوجية والأنواع التي لن تكون قادرة على التكيف. وقد يشمل هذا تحريك حدود المناطق المحمية وكفالة تحسين الموصولية من خلال ممرات الحياة البرية. بيد أنه قد تلزم أيضا تدابير جذرية بدرجة أكبر من قبيل تحوير الموائل أو إقامة موائل جديدة ونقل جماعات كاملة من الحيوانات والنباتات. وعلاوة على ذلك، ستساعد التدابير التي تقلل من آثار الضغوط الأخرى الناجمة عن البشر من الهشاشة بوجه عام وتعزز صمود المناظر الطبيعية والنظم الإيكولوجية والأنواع في مواجهة تغير المناخ. وفي هذا المسعى تساعد منظمة الأغذية والزراعة، في شراكة مع المنظمات ذات الصلة، البلدان الأعضاء في التخفيف من آثار تغير المناخ على الحياة البرية والمناطق المحمية لصالح المجتمعات الريفية من خلال العمل المعياري وأنشطة المشاريع الميدانية". [143]

العمل المعياري الذي جرى القيام به مؤخراً بشأن الحقوق المتعلقة بالحياة البرية والوصول إليها

290- يشمل عمل منظمة الأغذية والزراعة المعياري الذي يتعلق مباشرةً أو بطريقة غير مباشرة بتوافر الحياة البرية والوصول إليها ما يلي:

- إصدار مطبوعات ترمي إلى تيسير الإدارة الفعالة للتنوع البيولوجي؛
- الاستجابة لطلبات الحصول على مشورة ومساعدة تقنية؛
- العمل مع الشركاء لمعالجة استخدام الحياة البرية الحرجية على نحو غير مستدام (ومن ذلك مثلاً حدوث أزمة في حيوانات الأدغال)؛
- العمل مع الشركاء لصياغة وتنفيذ استراتيجيات للحيلولة دون حدوث تعارضات بين البشر والحياة البرية وللتخفيف من تلك التعارضات وللترويج لأفضل الممارسات.

291- وكمثال لمشروع معياري يتعلق بالحيازة والحقوق والوصول أصدرت منظمة الأغذية والزراعة، مع مركز التعاون الدولي للبحوث الزراعية من أجل التنمية، والصندوق العالمي للحياة البرية، و CAMPFIRE، وشركاء آخرين، مجموعة أدوات بشأن التعارضات بين البشر والحياة البرية. وتوفر تلك المجموعة، التي يجري تجريبها حاليا في أفريقيا الجنوبية، تدابير للمساعدة على حل المشكلة المتنامية المتمثلة في التعارض بين البشر والحيوانات، وللحيلولة دون حدوث تلك المشكلة وللتخفيف من آثارها. وليس المقصود بها أن تساعد على حماية الناس وثروتهم الحيوانية ومحاصيلهم من الحيوانات فحسب بل أن تحمي الحيوانات أيضا من البشر، وهذا أمر لا يقل أهمية. وهي تتضمن سياسات واستراتيجيات ونصائح عملية من أجل جعل تزايد قرب المساكنة أكثر أماناً بالنسبة للجميع. وكاستراتيجية عامة تشدد مجموعة الأدوات على الحيلولة دون حدوث التعارضات وذلك من خلال التخطيط المسبق لاستخدام الأراضي.

[143] http://www.fao.org/forestry/67289/en.

292– وقد كانت دائرة قوانين التنمية نشطة بوجه خاص في إصدار ورقات تتناول القضايا القانونية المحيطة بالحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالحياة البرية. ويتضمن بعض عملها الحديث العهد ما يلي: في الفترة 2008–2010 أصدر مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية خمس ورقات هامة بشأن تشريعات الحياة البرية وتمكين الفقراء في أفريقيا وأوسينيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. [144]

293– وعلاوة على ذلك، تتضمن طبعة صدرت مؤخرا من مطبوع رئيسي لمنظمة الأغذية والزراعة هو UNASYLVA مقالات عن الغابات والبشر والحياة البرية[145].

294– ومعظم العمل المعياري يجري القيام به بالتعاون مع جماعات أخرى. وثمة مثال جيد لذلك، تعاونت فيه منظمة الأغذية والزراعة مع خمسة كيانات أخرى (المؤسسة الأفريقية للحياة البرية، والمعهد الدولي لبحوث الثروة الحيوانية، وحكومة تنزانيا، ومرفق البيئة العالمية، والبنك الدولي) هو مجموعة خطوط توجيهية صدرت مؤخراً بشأن التخطيط التشاركي لاستخدام الأراضي في الحالات التي يتعين فيها أن تتعايش الثروة الحيوانية والحياة البرية معاً[146]. والمقصود بهذا الدليل الإرشادي هو مساعدة المجتمعات المحلية وواضعي السياسات على الصعيدين المحلي والوطني على انتقاء اختيارات واعية بشأن استخدام الأراضي، ومشاريع الأعمال، والسياسة العامة في المناطق الرعوية، لا سيما منحدر ماساي (Maasai) وغيره من الأجزاء شبه القاحلة في شرق أفريقيا حيث تعايشت الثروة الحيوانية والحياة البرية معا لعدة قرون.

295– وتتولى منظمة الأغذية والزراعة مسؤوليات رئيسية كجهة منظِّمة وميسِّرة وداعمة للاجتماعات المتعلقة بحيوانات الأدغال وبمواضيع أخرى تتعلق بالحيازة والحقوق والوصول بخصوص الحياة البرية. ويقدم الجدول السادس – 1 قائمة بالاجتماعات الدولية التي عقدتها المنظمة ويسرتها ودعمتها منذ عام 2008.

الجدول السادس –1: الاجتماعات والأحداث التي دعمتها منظمة الأغذية والزراعة بشأن حيوانات الأدغال واستئناس أنواع الحيوانات البرية (2006–2011)

الاجتماع/الحدث	التاريخ	المكان
الدورة السادسة عشرة لجماعة العمل المعنية بإدارة الحياة البرية والمناطق المحمية	مارس/آذار 2006	مابوتو، موزامبيق
Valorisation de la grande faune sauvage au Maroc	ديسمبر/كانون الأول 2006	الرباط، المغرب
الدورة السابعة عشرة لجماعة العمل المعنية بإدارة الحياة البرية والمناطق المحمية	فبراير/شباط 2008	الخرطوم، السودان

[144] http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm.

[145] UNASYLVA، العدد 236، المجلد 61، 3/2010.

[146] منظمة الأغذية والزراعة، والمؤسسة الأفريقية للحياة البرية، والمعهد الدولي لبحوث الثروة الحيوانية، وتنزانيا، ومرفق البيئة العالمية، والبنك الدولي 2009.

الاجتماع/الحدث	التاريخ	المكان
تحسين السياسات والمؤسسات والتشريعات والممارسات من أجل الاستخدام المستدام لموارد الحياة البرية وصونها	مارس/آذار 2009	براغ، الجمهورية التشيكية
حلقة عمل إقليمية بشأن صون الحياة البرية وإدارة المناطق المحمية في الشرق الأدنى	مايو/أيار 2009	دمشق، سورية
اجتماع فريق الاتصال المعني بحيوانات الأدغال	أكتوبر/تشرين الأول 2009	بوينس آيرس، الأرجنتين
الدورة السابعة عشرة للهيئة الأفريقية للغابات والحياة البرية: الأنواع الغازية وأهميتها الاقتصادية لتحقيق أثر على الغابات والحياة البرية في أفريقيا	فبراير/شباط 2010	برازافيل، جمهورية الكونغو
المشاركة المجتمعية في إدارة الحياة البرية وأمراض الحياة البرية في وسط آسيا ومنطقة القوقاز	سبتمبر/أيلول 2010	ألماتي، كازاخستان
صيد الحيوانات البرية وتجارتها وإدارتها في الغابات الاستوائية	أكتوبر/تشرين الأول 2010	روما، إيطاليا
التعارض بين البشر والحياة البرية	أكتوبر/تشرين الأول 2010	روما، إيطاليا
الجمعية العامة الثامنة والخمسون للمجلس الدولي لصون حيوانات الصيد والحيوانات البرية	مايو/أيار 2011	سانت بطرسبرغ، روسيا
ندوة: أهمية الإدارة المجتمعية للموارد الطبيعية بالنسبة لصون الأنواع المدرجة في قائمة اتفاقية التجارة الدولية في الأنواع المهددة بالانقراض من مجموعات الحيوان والنبات البرية واستخدامها المستدام في البلدان المصدّرة	مايو/أيار 2011	فيينا، النمسا
الاجتماع المشترك لجماعة الاتصال المعنية بحيوانات الأدغال والتابعة لاتفاقية التنوع البيولوجي وجماعة العمل المعنية بحيوانات الأدغال في شرق أفريقيا والتابعة لاتفاقية التجارة الدولية في الأنواع المهددة بالانقراض من مجموعات الحيوان والنبات البرية	يونيو/حزيران 2011	نيروبي، كينيا

المشاريع الميدانية التي جرى تنفيذها مؤخراً وتضمنت عناصر الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالحياة البرية

296- استجابة لحالة الحياة البرية الحرجة في حوض نهر الكونغو يرمي مشروع ممول من مرفق البيئة العالمية وتقوده منظمة الأغذية والزراعة إلى إدخال الإدارة المجتمعية للحياة البرية في 16 موقعاً تجريبيا في غابون وجمهورية الكونغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجمهورية أفريقيا الوسطى. واليوم، زادت زيادة كبيرة مستويات الحصول على حيوانات الأدغال في إقليم الكونغو، نتيجة للطلبات الضخمة عليها من المراكز الحضرية الكبيرة، وأدى ذلك إلى جعل مستويات الصيد الحالية غير قابلة للاستدامة. وهذا يؤثر على أنواع كثيرة محمية ومهددة بالانقراض، من قبيل الغوريلا والشمبانزي والبونوبوس، وهو التهديد الرئيسي للتنوع البيولوجي في وسط أفريقيا. ويستند المشروع إلى المكونات الثلاثة التالية:

1- وضع أطر قانونية للإدارة التشاركية للحياة البرية في البلدان الأربعة؛

2- استحداث وتنفيذ أدوات بسيطة وفعالة للإدارة التشاركية للحياة البرية؛

3- تنمية القدرات لكفالة الاستدامة الطويلة الأجل للإدارة التشاركية للحياة البرية.

ويهدف المشروع إلى التدليل في مواقع تجريبية على أن الصون والإدارة المجتمعيين للحياة البرية يمكن أن يكونا استراتيجية صالحة وأجدى لصون سلامة الحياة البرية، والنظم الإيكولوجية الحرجية، والتنوع البيولوجي في حوض نهر الكونغو.

297- وتشمل أنشطة المشاريع الميدانية الأخرى التي جرى القيام بها مؤخرا وتضمنت عناصر الحيازة والحقوق والوصول ما يلي[147]:

- مشروع مبادرة غابات التراث العالمي في وسط أفريقيا بشأن إدارة المناطق المحمية وتجارة حيوانات الأدغال، الذي يُنفذ بالاشتراك مع اليونسكو وبالتعاون مع الحكومات القطرية والمنظمات الحكومية الدولية العاملة في مجال الصون الدولي؛
- استعراض قوانين ولوائح الحياة البرية في صربيا وإعادة صياغتها؛
- مشروع بشأن السياحة المستدامة والصيد وإدارة الحياة البرية والتخطيط لها في المغرب؛
- دعم الإدارة الفعالة للحياة البرية ومناطق الصون في موزامبيق.

وهذه المشاريع تركز وتُنظَّم في المقام الأول على الصعيد الإقليمي أو القطري، بالنظر إلى أن إدارة الغابات في المقر الرئيسي لا يوجد لديها سوى موظف فني واحد يتعامل إلى حد كبير للغاية على أساس عدم التفرغ مع قضايا الحيازة والحقوق والوصول المرتبطة بالحياة البرية.

الصلات مع بقية العالم: التشارك والتعاضد والتعاون

298- أقامت منظمة الأغذية والزراعة شراكات قوية مع الحكومات والمنظمات والشبكات القطرية والإقليمية والدولية، وبخاصة في وسط أفريقيا، لمعالجة القضايا المتعلقة بالإدارة المستدامة لموارد الحياة البرية وللبحث عن خيارات صالحة تكفل صون موارد الحياة البرية والوصول المستدام إليها مع تحسين الفرص الاقتصادية المتاحة لسكان الريف الفقراء.

[147] يُلاحظ أن هذه المشاريع تشمل في معظمها أكثر من بلد واحد؛ ويتضمن بعضها مكونات معيارية، هي أنشطة تسفر عن مخرجات (أدوات، وأدلة إرشادية، وغير ذلك) قابلة للتطبيق العام في جميع البلدان.

299- فقد أقامت منظمة الأغذية والزراعة والمجلس الدولي لصون حيوانات الصيد والحياة البرية شراكة استراتيجية لمساعدة بلدان من منطقة جنوب القوقاز ووسط آسيا في صون تنوعها الثري، وبالأخص لتهيئة بيئة تمكّن من الاستخدام المستدام لمواردها الغنية من الحياة البرية لصالح الاقتصادات القطرية والمحلية. وهذا التعاون الذي بدأ في براغ عام 2006 يُعرف الآن باسم "مبادرة الحياة البرية من أجل وسط آسيا ومنطقة القوقاز". وقد أسفرت الشراكة عن عدد من الورقات التقنية، التي تتيح لمنظمة الأغذية والزراعة استغلال مواردها من خلال الشراكة[148].

300- وتعمل منظمة الأغذية والزراعة مع مجموعات أخرى كثيرة بشأن مسائل الحياة البرية، من قبيل TRAFFIC، والمجلس الدولي لصون حيوانات الصيد والحياة البرية، ومركز البحوث الحرجية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واتفاقية الأنواع المهاجرة من الحيوانات البرية، والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة. وتنطوي معظم الشراكات على بعض عناصر الحيازة والحقوق والوصول، بالنظر إلى أن الحقوق المتعلقة بالحياة البرية والوصول إليها (أي قلة الوصول بشدة، أو كثرة الوصول للغاية مما يؤدي إلى زيادة حصد موارد الحياة البرية وإلى إدارتها إدارة غير مستدامة) هما عنصران أساسيان في معظم المشاريع التي تركز على إدارة الحياة البرية. ومن الأمثلة الأخرى للمنظمات التي تعمل منظمة الأغذية والزراعة معها بشأن هذه القضايا مركز التعاون الدولي للبحوث والتنمية الزراعية، ومرفق البيئة العالمية، والمؤسسة الأفريقية للحياة البرية، والمعهد الدولي لبحوث الثروة الحيوانية، والبنك الدولي، واتفاقية التجارة الدولية في الأنواع المهددة بالانقراض من مجموعات الحيوان والنبات البرية، و CAMPFIRE، والصندوق العالمي للحياة البرية، واتفاقية التنوع البيولوجي.

تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بمصايد الأسماك: الحقوق المتعلقة بمصايد الأسماك الطبيعية وتربية الأحياء المائية المحيطية والداخلية والوصول إليها

301- يتزايد استهلاك الأسماك عالمياً. وتتصور دراسة للتغير العالمي في عرض الأسماك والطلب عليها حتى عام 2020[149]، حدوث نمو في الاستهلاك والإنتاج العالميين للأسماك الغذائية بنسبة قدرها 1,5 في المائة سنويا. والزيادة في الإنتاج لتلبية الطلب المتزايد من المتوقع أن تأتي كلها تقريبا من تربية الأحياء المائية، وسيكون قدر كبير من تلك الزيادة مصدره البلدان النامية[150].ومع أنه من المتوقع أن يظل النمو العالمي الإجمالي في مصايد الأسماك الطبيعية ثابتا تقريبا، من المتوقع أن يزيد النمو في البلدان النامية لموازنة التدنيات التي ستحدث بالنسبة للبلدان المتقدمة[151].

---

[148] راجع أمثلة على الموقع الشبكي للمجلس الدولي لصون حيوانات الصيد والحياة البرية: http://www.cic-wildlife.org/?id=412.

[149] Delgado وآخرون. 2003.

[150] في الوقت الحاضر يتأتى نحو خمسين في المائة من كمية الأسماك المستهلكة من تربية الأحياء المائية (حالة مصايد الأسماك في العالم 2010).

[151] كانت التدنيات في العالم المتقدم يبلغ معدلها السنوي في المتوسط 2,4 ي المائة أثناء السبعينيات وحتى منتصف التسعينيات.

302- وصورة تزايد توقعات شح الأسماك في بعض المناطق والإفراط في الصيد في مصايد الأسماك الطبيعية التقليدية، وسرعة نمو تربية الأحياء المائية في الوقت ذاته، لا سيما في العالم النامي، تنطوي على انعكاسات من حيث تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول تكتسب أهمية في السياق العام لإيجاد موارد صيد مستدامة والمساعدة على تلبية احتياجات الأمن الغذائي والتخفيف من وطأة الفقر بالنسبة لملايين من الفقراء في العالم النامي.

303- وفي حالة إدارة مصايد الأسماك الطبيعية المحيطية ينصب تركيز حالي في مجال الحيازة والحقوق والوصول على الاتفاقات القطرية والدولية في مجال مصايد الأسماك الطبيعية بشأن الحيازة والاستبعاد والصيد غير القانوني. وبالنسبة لإدارة مصايد الأسماك الطبيعية الداخلية يتسم الوصول إلى الصيد المستند إلى الحقوق (جماعياً وفردياً على حد سواء) بالأهمية. وعند النظر إلى كل من النُهج الجماعية والفردية المستندة إلى الحقوق تتمثل أبعاد الاهتمام فيما يلي: الحصرية، والأمن، والدوام، والقابلية للنقل، والقابلية للتقسيم.

304- وعندما يتحول التركيز إلى تربية الأحياء المائية في نظم المزارع أو الأراضي التقليدية، تتعلق قضايا الحيازة بملكية وأمن حيازة الأراضي التي تقام عليها برك سمكية في مزارع ومصايد أسماك تجارية في مزارع. وتكون القضايا أساسا هي تلك التي تواجَه في مجال الحيازة والحقوق والوصول المتعلق بالأراضي الزراعية، مع كون الأسماك مجرد محصول آخر "يُزرع" على الأراضي. ولكن هناك أيضا تربية الأحياء المائية في البحيرات والمحيطات والبحار، التي تنمو بسرعة أكبر كثيرا:

"... يتفق معظم الخبراء على أن معظم التوسع الذي سيحدث في تربية الأحياء المائية مستقبلا سيكون في البحار والمحيطات، على مسافة أبعد بالتأكيد من الشواطئ، ربما حتى في أعالي البحار. بيد أن حوكمة تربية الأحياء المائية تواجه بالفعل قيودا خطيرة في المياه البحرية الخاضعة للولاية الوطنية. وفي حالة القيام بعمليات تربية الأحياء المائية في أعالي البحار من المرجح أن تصبح المشكلة تحديا لأن المبادئ ذات الصلة في أحكام القوانين والمعاهدات الدولية العامة لا توفر إلا إرشادا ضئيلا بشأن القيام بعمليات تربية الأحياء المائية في هذه المياه. ويبدو أن هناك فراغا تنظيميا فيما يتعلق بتربية الأحياء المائية في أعالي البحار" [152].

305- ومن ثم، يمكن ملاحظة أن المجموعتين من تحديات الحيازة والحقوق والوصول – المتعلقتين بمصايد الأسماك الطبيعية المحيطية والداخلية وتربية الأحياء المائية – تتقاربان. وعندما تُمارَس تربية الأحياء المائية إما في أجسام مائية داخلية أو محيطية بدلا من أن تُمارَس في برك سمكية في المزارع وفي برك سمكية مقامة تجارياً تصبح تلك القضايا أكثر تعقيدا بكثير.

[152] تقرير حالة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية في العالم 2010 الصادر عن منظمة الأغذية والزراعة. وقد أوضحت إدارة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية بمنظمة الأغذية والزراعة لفريق التقييم أن هذا النمو يشمل في المقام الأول البلدان المتوسطة الدخل الأكثر تقدما.

306- وفي مجال مصايد الأسماك الطبيعية في المحيطات وفي البحيرات والأنهار الداخلية توجد صلة الحيازة والحقوق والوصول غير المباشرة بالعمالة التي توفر الدخل وسبُل المعيشة اللذين يجعلان من الممكن الحصول على أسماك كغذاء للأسرة وكبروتين. وتشير منظمة الأغذية والزراعة إلى أن:

"قطاع الأسماك مصدر للدخل وسبل المعيشة بالنسبة لملايين من البشر في مختلف أنحاء العالم. وقد زادت العمالة في مصايد الأسماك الطبيعية وتربية الأحياء المائية زيادة كبيرة في العقود الثلاثة الأخيرة، ارتباطا بالزيادة القوية في الإنتاج السمكي، بحيث بلغ متوسط معدل الزيادة 3,6 في المائة سنويا منذ عام 1980. ووفقا لأحدث التقديرات كان 44,9 مليون شخص يعملون مباشرة، على أساس التفرغ أو على أساس عدم التفرغ على الأغلب، في مصايد الأسماك الطبيعية أو في تربية الأحياء المائية في عام 2008. ويمثل هذا العدد زيادة قدرها 167 في المائة مقارنة بعدد الأشخاص الذين كانون يعملون في ذلك المجال في عام 1980 ومجموعهم 16,7 مليوناً. وقد زادت العمالة في قطاع مصايد الأسماك بسرعة أكبر من سرعة زيادة عدد سكان العالم وبسرعة أكبر من سرعة زيادة العمالة في الزراعة التقليدية. فعدد منْ كانوا يعملون في ذلك القطاع في عام 2008 وهو 44,9 مليونا كانوا يمثلون 3,5 في المائة من عدد الأشخاص النشطين اقتصاديا في القطاع الزراعي بوجه عام على نطاق العالم وهو 1,3 مليار شخص مقارنةً بنسبة قدرها 1,8 في المائة في عام 1980" [153].

307- ومن الواضح، من زاوية الأمن الغذائي، أن تحسين سبل المعيشة من خلال هذه العمالة هام من حيث الحصول على الأسماك عن طريق الأسواق النقدية أو عن طريق أعمال الصيد الخاصة التي يمارسها المرء. ومن ثم فهي قضية وصول هامة تهم منظمة الأغذية والزراعة.

308- والصيد غير القانوني هو إحدى أخطر القضايا المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول في مجال مصايد الأسماك الطبيعية. فهو يؤثر تأثيرا مباشرا على وصول أصحاب حقوق الصيد المشروعة إلى الأسماك في مناطق صيد مختلفة. ويفيد برنامج الصيد غير القانوني التابع لـ Chatham House بأن الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم (IUU) هو مشكلة عالمية خطيرة وأحد العوائق الرئيسية التي تحول دون وجود مصايد أسماك عالمية مستدامة. وتقدر قيمة ذلك الصيد بما يتراوح من 10 مليارات من الدولارات الأمريكية إلى 23,5 مليار دولار أمريكي سنويا، بحيث يمثل بذلك خسارة كبرى في الإيرادات، لا سيما بالنسبة لبعض أشد البلدان فقراً في العالم التي يشتد فيها الاعتماد على مصايد الأسماك من أجل الحصول على الغذاء وسبل المعيشة والإيرادات[154] وله أيضا أثر هائل على الحقوق المشروعة والوصول المشروع إلى الموارد السمكية.

[153] المرجع نفسه.

[154] أوضح لنا موظف بإدارة مصايد الأسماك في منظمة الأغذية والزراعة أن هذه القيمة تمثّل الخسارة من حيث صيد الأسماك، لا القيمة استناداً إلى أسعار الرصيف وأسعار البيع بالجملة، التي من المرجح أن تكون أعلى كثيرا.

309- وأخيراً، هناك تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بمصايد الأسماك الصغيرة. فالتقديرات تشير إلى أن تلك المصايد تساهم بأكثر من نصف المصيد من أسماك العالم البحرية والداخلية، الذي يُستخدم جميعه لأغراض الاستهلاك الآدمي المباشر. وهي تستخدم أكثر من 90 في المائة ممن يعملون في مصايد الأسماك الطبيعية على نطاق العالم ومجموعهم 28 مليوناً وتدعم زهاء 84 مليونا آخرين يعملون في أعمال مرتبطة بتصنيع الأسماك وتوزيعها وتسويقها. وتمثل النساء النصف على الأقل ممن يعملون في مصايد الأسماك الصغيرة. وأهمية قطاع مصايد الأسماك الصغيرة عالمية النطاق ويشكل تنوّع ذلك القطاع من حيث الثقافة والتقاليد جزءا من تراث الإنسانية[155].

310- وبعض التحديات الرئيسية ذات الأولوية المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول التي تواجه مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية هي كما يلي:

- تحسين فهم استدامة العمالة في مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية وانعكاسات ذلك من حيث الحصول على الأسماك والأمن الغذائي.

- تحسين الجمع ما بين خيارات النُهج المستندة إلى الحقوق الفردية أو الحقوق الجماعية لإدارة مصايد الأسماك ونشاط الصيادين ومجموعة التحديات الأوسع نطاقا التي تحيط بمساهمات مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية الأكثر فعالية وكفاءة واستدامة في التخفيف من وطأة الفقر والأمن الغذائي.

- فهم الكيفية التي يمكن بها تنظيم تربية الأحياء المائية في المحيطات تنظيما عادلاً ومتوافقا مع القوانين القطرية والدولية للبحار والكيفية التي يمكن أن يساعد بها ذلك في تحقيق الأمن الغذائي والتخفيف من وطأة الفقر.

- للصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم أثر سلبي كبير على حقوق أصحاب الحقوق الشرعيين في الموارد السمكية ووصولهم إليها، ومن ثم من المهم بذل جهد إضافي لفهم مدى ضخامة وطابع ذلك النشاط وأفضل السبل لتحسين التحكُّم في ذلك النشاط.

- إيجاد مصايد أسماك صغيرة فعالة وكفؤة ومستدامة مع التوزيع المنصف لحقوق الصيد والوصول بالنسبة للفقراء.

[155] COFI/2009/7.

مصايد الأسماك والحيازة والحقوق والوصول: مساهمة منظمة الأغذية والزراعة

311- لمنظمة الأغذية والزراعة تاريخ طويل في العمل في إقامة نظم للوصول إلى مصايد الأسماك وللعمل بشأن قضايا الحقوق. بيد أن أحدث وثيقة أولويات للجنة مصايد الأسماك (COFI)[156] لا تذكر مباشرةً كلمات "حقوق" أو "حيازة" أو "وصول" فيما يتعلق بالموارد السمكية، (عدا عن ذكرها في موضع واحد تكرر فيه الوثيقة فحسب الأهداف الاستراتيجية العامة الأحد عشر لمنظمة الأغذية والزراعة). ومن ثم، يستقرئ المرء أنه على الرغم من قيام المنظمة ببعض العمل المتعلق بالقوانين الدولية بشأن مصايد الأسماك و "النهج المستند إلى الحقوق" في إدارة مصايد الأسماك وحقوق الوصول إلى الصيد، فإن هذا ليس موضوعا ذا أولوية مباشرة في هذا الوقت في رأي لجنة مصايد الأسماك. وفي الوقت ذاته، من الجدير بالذكر أن اللجنة دعت إلى نهج للإدارة يستند إلى الحقوق منذ وقت طويل، أي منذ تسعينيات القرن العشرين.

312- ومن الجلي، عند التعمُّق أكثر، أن تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول تتسم تحت السطح بأهميتها للوفاء بمسؤوليات وأهداف إدارة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية بمنظمة الأغذية والزراعة. فكما ذكر أحد موظفي إدارة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية(FI): "*الحيازة والحقوق والوصول ليست أولوية محددة لإدارة مصايد الأسماك، ولكنها مدرجة ضمن أولويات أخرى. فهي مكوِّن مركزي من مكونات مصايد الأسماك الصغيرة*". وبهذا المعنى يكون نشاط منظمة الأغذية والزراعة في مجال مصايد الأسماك مماثلا لنشاطها في مجال المياه: فالحيازة والحقوق والوصول لا يُنظر إليها على أنها أولوية متميزة وغاية بحد ذاتها بل يُنظر إليها بالأحرى على أنها مشمولة في أولويات أخرى تفضي إلى منتجات ومخرجات نهائية (مثلا في حالتي مصايد الأسماك الصغيرة ومعالجة شح المياه، على الترتيب). وتنخرط الإدارة في عمل يتعلق بنظم إدارة مصايد الأسماك التي تمثل فيها النُهج المستندة إلى الحقوق عناصر مركزية.

313- والصيد والأسماك عاملان رئيسيان في الأمن الغذائي والحد من الفقر. ومن ثم فإن أي نشاط غير قانوني يسلب من الصيادين الشرعيين الفرص والمنافع هو نشاط يهم إدارة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية. ولذا فهي ضالعة في أنشطة تتعلق بالسيطرة على الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم الذي يؤثر مباشرةً على المنافع التي يحصل عليها أصحاب الحقوق الشرعيين. وقد قُدرت الخسارة التي تنجم عن ذلك بالنسبة للبلدان بما يتراوح من عشرة مليارات من الدولارات الأمريكية إلى أكثر من عشرين مليار دولار سنويا. ويتمثل دور المنظمة في العمل بشأن التكنولوجيا والعمليات المتعلقة بذلك الصيد، إذ تقدم المشورة إلى الحكومات بشأن كيفية إنفاذ تراخيص، مثلا من خلال الرصد بواسطة الأقمار الصناعية. فمصايد الأسماك تمثل أولوية منخفضة في الميزانيات الحكومية؛ وتحتاج البلدان إلى حلول منخفضة التكلفة. وتنخرط المنظمة أيضا في وضع مقاييس؛ وتعمل حاليا إدارة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية في إعداد سجل عالمي لسفن الصيد، بالنظر إلى أن

[156] لجنة مصايد الأسماك 2011. المسودة 1: الأولويات والنتائج في إطار الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية. الدورة التاسعة والعشرون. روما، إيطاليا، 31 يناير/كانون الثاني – 4 فبراير/شباط 2011. COFI/2011/9.

المعلومات الأساسية عن تحديث سفن الصيد من اللازم أن تصبح متاحة على نحو أيسر وأن تُستخدم في مكافحة الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم.

العمل المعياري الذي جرى القيام به مؤخرا فيما يتعلق بالحقوق والوصول في مجال مصايد الأسماك

314- كانت إدارة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية مؤخرا نشطة إلى حد كبير في العمل بشأن إعداد منتجات معيارية تتعلق بالحيازة والحقوق والوصول في مجال مصايد الأسماك. وكما نوقش أدناه كانت الإدارة تعمل منذ بضع سنوات بشأن حوكمة مصايد الأسماك الصغيرة، حسبما طلبت لجنة مصايد الأسماك. ويتعلق هذا العمل مركزيا بالوصول إلى مصايد الأسماك وبالضوابط على الوصول التي يمكن أن تساعد على إيجاد حالات إدارة مستدامة لمصايد الأسماك. وهو يُناقَش بمزيد من التفصيل بعد ذلك في هذا القسم. ويشمل جهد رئيسي ثانٍ أقرب عهدا، بين جملة أمور أخرى، حلقة عمل عُقدت في الفترة 4–6 يوليو/تموز 2011 بشأن حوكمة حيازة مصايد الأسماك الطبيعية الرشيدة. وكانت حلقة العمل، التي عُقدت في روما[157]، مرتبطة بعمل الإدارة في إعداد الخطوط التوجيهية الطوعية. وقد نُظمت كمبادرة مشتركة لإدارة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية والإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة بمنظمة الأغذية والزراعة. وكجزء من الأعمال التحضيرية لحلقة العمل صدر تكليف بإجراء عدة دراسات حالة تتعلق بقضايا الحيازة والحقوق في مصايد الأسماك الصغيرة من مختلف أنحاء العالم تشمل النظم الإيكولوجية البحرية والنهرية والموجودة في البحيرات. واتُخذت مبادرة أيضا لإجراء مقابلات بالفيديو مع أفراد من مجتمعات الصيد في مختلف أنحاء العالم بشأن تصوراتهم لقضايا الحيازة والحقوق بخصوص مصايد الأسماك والأراضي المشاطئة التي يعيشون عليها.

315- وكانت أهداف حلقة العمل هي ما يلي:

- تبادل الملاحظات بشأن دراسات الحالة من أجل تسليط الضوء على المشتركَات والاختلافات الهامة والاستماع إلى صوت صيادين من مختلف أنحاء العالم وإدراج الاستبصارات المستمدة من منظوراتهم ضمن المناقشات؛
- التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الممارسات الجيدة بخصوص حوكمة الحيازة المبينة في دراسات الحالة وأصوات الصيادين؛
- إجراء استعراض مختصر للمسودة الأولى للخطوط التوجيهية الطوعية بشأن حوكمة حيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات الرشيدة؛

[157] FAO/FI 2011. تقرير عن حلقة العمل بشأن حوكمة حيازة مصايد الأسماك الطبيعية الرشيدة. 4–6 يوليو/تموز 2011. روما: منظمة الأغذية والزراعة.

- إسداء المشورة بشأن نطاق بعض الخطوط التوجيهية التنفيذية الأساسية التي يمكن تطبيقها على حوكمة حيازة مصايد الأسماك الطبيعية الرشيدة، والإسهام في صياغتها، ورسم طريق المضي قدماً لتصب تلك المبادرة في عملية إعداد الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن كفالة وجود مصايد أسماك صغيرة مستدامة.

316- ويجري بعض العمل المعياري الذي تقوم به منظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بتحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول في مجال مصايد الأسماك خارج الحدود الرسمية لإدارة مصايد الأسماك. فالترويج لسبل المعيشة المستدامة يمثل استراتيجية أساسية للمنظمة في إطارها الاستراتيجي للفترة 2000–2015. وقد قدمت إدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة (DFID) 7 ملايين دولار أمريكي على مدى 5 سنوات من أجل برنامج مشترك بين الإدارات لتقديم الدعم بشأن سبل المعيشة (LSP). وكان الهدف هو تحسين أثر تدخلات منظمة الأغذية والزراعة على المستوى القطري من خلال التطبيق الفعال لنُهج سبل المعيشة المستدامة. وكان الهدف من أساليب سبل المعيشة المستدامة والدروس الناشئة من خلال برنامج دعم سبل المعيشة هو مساعدة منظمة الأغذية والزراعة على توفير برامج ميدانية وسياسات ومؤسسات تدعم على نحو أفضل سبل معيشة فقراء الريف. ومن ثم، تضمَّن البرنامج أنشطة في مجال الحيازة والحقوق والوصول تتعلق بمصايد الأسماك. وأسفر ذلك عن عدد من المخرجات المعيارية الهامة، التي أُعدت في شراكة مع كيانات أخرى في كثير من الأحيان.

317- وكما هو مذكور أعلاه، بدأت منظمة الأغذية والزراعة في عام 2008 عملا طلبته لجنة مصايد الأسماك بشأن "كفالة وجود مصايد أسماك صغيرة رشيدة بالجمع ما بين أصحاب المصلحة بخصوص مصايد الأسماك الصغيرة من مختلف أنحاء العالم". وعُقد مؤتمر عالمي بشأن مصايد الأسماك الصغيرة في عام 2008، بعنوان "كفالة وجود مصايد أسماك صغيرة مستدامة: الجمع ما بين صيد الأسماك الرشيد والتنمية الاجتماعية." وكان محور تركيز خاص للمؤتمر ينصب على تأمين حقي الوصول والاستخدام من قِبَل صغار الصيادين ووصول مجتمعات الصيد والشعوب الأصلية إلى موارد الصيد الساحلية والداخلية التي تدعم سبل معيشتها.

318- وواصلت منظمة الأغذية والزراعة هذا العمل بعقد حلقة عمل بشأن المرحلة الاستهلالية في أكتوبر/تشرين الأول 2009، حدد فيها أصحاب المصلحة الخطوط العريضة للقضايا الأساسية التي تجب معالجتها وكيفية معالجتها. وحاليا تواصل المنظمة العمل بخصوص ذلك مع سلسلة من مجموعات العمل غير الرسمية لتحديد الطريقة التي يمكن بها إدراج الأولويات والاحتياجات الإقليمية ضمن البرنامج. وتنشأ انعكاسات بخصوص الحيازة والحقوق والوصول في هذا العمل كله:

"... هذه، إلى حد ما، عودة إلى الجانبين الرئيسيين لإدارة مصايد الأسماك كما طرحهما Christy في عام 1982. وهما: "... تحقيق منافع صافية بكفاءة و ... توزيع المنافع توزيعا عادلاً." وعند التطلع إلى الأمام من الممكن أن نرى تلاقيا ناشئا في العمل. إذ لا يوجد فحسب عمل الآن بشأن نُهج نظم الملكية الجماعية والنظم الفردية بل يوجد (أيضا) اعتراف بأن إدارة قدرة الصيد (وما يتفرع عنها من معالجة القدرة المفرطة والاستغلال المفرط) ستشمل أمن الحيازة وحقوقها. ولدينا الآن، إلى حد ما، انتشار للمعلومات بشأن الجوانب

المختلفة السياساتية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية التي يلزم معالجتها في إدارة مصايد الأسماك، ولدينا أيضا معلومات عن العناصر والمبادئ الأساسية لنظم إدارة مصايد الأسماك المستندة إلى الحقوق التي يلزم معالجتها كجزء من تصميم برامج ملائمة ناجحة مستندة إلى الحقوق" [158].

319- وكان بند رئيسي في المناقشة نظر فيه مؤتمر عام 2008 هو تنفيذ مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد الصادرة عام 1995[159]. فعلى ضوء كون الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم يشكّل تهديدا رئيسيا لأصحاب الحقوق الشرعيين في مصايد الأسماك، تتناول ورقة مثيرة للاهتمام بوجه خاص صدرت عن منظمة الأغذية والزراعة في عام 2009 آثار تلك المدونة. وفيما يتعلق بعناصر الحيازة والحقوق والوصول يخلص مؤلف الورقة إلى أن:

"هذا التحليل يبيّن أن تنفيذ المدونة كان بطيئاً على أرض الواقع في مجالات كثيرة، ولكن في بعض المجالات، من قبيل تنفيذ خطة العمل الدولية لمنع الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم وردعه والقضاء عليه (IPOA-IUU)، سارعت البلدان إلى تبني المدونة وتنفيذ أداتها بالطرائق الموصوفة. وتبين الدراسة أيضا أن طائفة واسعة ومتنوعة للغاية من أصحاب المصلحة في القطاعات التي تمثل الطيف بأكمله أقرت المدونة وتسعى بالفعل إلى تحقيق أهدافها المعلنة" [160].

320- وكما نوقش في موقع آخر، بالنسبة لتحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بالموارد الأخرى، من قبيل حقوق كربون الغابات في سياق تنمية تعزيز تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها، يوجد أيضا اعتراف واضح في إدارة مصايد الأسماك بأن عناصر الحيازة والحقوق والوصول هي مُدخل ضروري واحد فقط، ولكنه ليس مدخلا كافيا، في منظومة أوسع نطاقا من التغييرات اللازمة لجعل مصايد الأسماك تساهم مساهمة أكبر في التخفيف من وطأة الفقر وتحقيق الأمن الغذائي المستدامين بطريقة منصفة.

321- ومن الأمثلة الجيدة لمخرج معياري يجمع ما بين هذه الاعتبارات كلها، بما في ذلك تحديات وفرص الحقوق والوصول، مطبوع إقليمي بعنوان "أفضل الممارسات لدعم وتحسين سبل معيشة الأسر المعيشية العاملة في مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية على نطاق صغير" [161].

---

[158] Metzner 2010.

[159] Hosch 2009.

[160] المرجع نفسه.

[161] هيئة مصايد أسماك آسيا و المحيط الهادئ (2010).

322- وفي حقيقة الأمر توجد بضعة مطبوعات صادرة عن منظمة الأغذية والزراعة بشأن مصايد الأسماك تتضمن في عناوينها "الحقوق" أو "الوصول إلى الأسماك"، ولكن كثرة منها، سواء تلك الصادرة عن المقر الرئيسي أو عن الأقاليم، تتناول شاغلي الحقوق والوصول (وتتناول في حالات كثيرة نظم "الوصول المفتوح" الأكثر شيوعا في البلدان النامية).

323- وبعد انقضاء نحو خمسة عشر عاما على صدور المدونة تشارك إدارة مصايد الأسماك في إعداد ومناقشة صياغة الخطوط التوجيهية الطوعية؛ وترد "الأسماك" الآن في عنوان الوثيقة. بيد أن مدى تأييد لجنة مصايد الأسماك بعد ذلك لتلك الخطوط التوجيهية ما زال غير معروف. وقد أعرب عدد من الأشخاص الذين أجريت مقابلات معهم عن خيبة أملهم لعدم إشراك مزيد من خبراء مصايد الأسماك في صياغة الخطوط التوجيهية وإعدادها.

المشاريع الميدانية التي جرى تنفيذها مؤخرا وتضمنت عناصر الحيازة والحقوق والوصول في مجال مصايد الأسماك

324- لا توجد مشاريع ميدانية تركز في المقام الأول على تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول. بيد أن عددا من المشاريع يتناول بالفعل عناصر الحيازة والحقوق والوصول إما من حيث إزالة العوائق أو كأهداف إيجابية للمشاريع. فعلى سبيل المثال، يذكر *برنامج تنمية المجتمعات الساحلية* في **البرازيل**[162] أن أحد مخرجاته هو "دراسة لتقييم نظم واستراتيجيات الإدارة المشتركة القائمة وكذلك الإدارة التقليدية وحقوق الاستخدام في منطقة المشروع من أجل تحديد أهم المعوقات التي تمثل تهديدا للتنمية المستدامة لمصايد الأسماك."

325- وثمة مشروع آخر، هو ***الإدارة السمكية في أوروغواي***[163]، يعترف بأنه بالنظر إلى أن مصايد الأسماك الساحلية الحرفية تنطوي على وصول مفتوح بشدة، فإن خطر الاستغلال المفرط هو خطر بالغ. وتتضمن أنشطة المشروع تحسين إدارة الموارد السمكية، وإعداد قانون جديد بشأن مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية، يتناول أيضا قضايا الوصول. ويتضمن مشروع من أجل **ميانمار**[164] كجزء من مخرجاته المدرجة أولاً "تيسير دعم المجتمعات المحلية والمؤسسات لتقوم معاً بإعداد خطط للإدارة المشتركة لمصايد أسماك المنغروف وتربية الأحياء المائية تحظى بالموافقة." وتوجد في صلب هذه الخطط القضايا الحساسة التي تكتنف تخصيص الوصول إلى المنافع من تلك الإدارة فضلا عن تخصيص حقوق الإدارة والوصول. ويتمثل مخرج أول لمشروع آخر في **الجمهورية القيرغيزية**[165] فيما يلي: "حصول الناس يوميا على أسماك مأمونة وذات جودة عالية ...".

---

[162] UTF /BRA/066/BRA.

[163] UTF /URU/025/URU.

[164] GCP/MYA/010/ITA: "سبل المعيشة المستدامة في إطار مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية على نطاق صغير في نظم المنغروف الإيكولوجية الساحلية".

[165] GCP/KYR/003/FIN: "دعم إدارة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية في الجمهورية القيرغيزية".

وتوجد في مشروع في **جنوب وجنوب شرق آسيا**[166] عناصر حيازة وحقوق ووصول وانعكاسات لتلك العناصر في المشروع بأكمله. فمخرجه الأول هو: "آليات للإدارة المشتركة للاستخدام المستدام للموارد السمكية تشكل مجموعة من المخرجات." وتشمل تلك المجموعة: تحسين قواعد المعلومات، وتعديل السياسات و التشريعات القطرية (اللوائح المحلية)، وإدخال نظام تسجيل قوارب الصيد. ومن الأمور المحورية بالنسبة لآليات الإدارة المشتركة الفعالة قواعد تخصيص الوصول والتحكم في النشاط غير القانوني الذي يؤثر على أصحاب حقوق الوصول الشرعيين.

326- ويركز مشروع عالمي رئيسي، تموله النرويج، على *"تعزيز قاعدة المعرفة من أجل نهج نظام إيكولوجي في مصايد الأسماك البحرية في البلدان النامية وتنفيذ ذلك النهج"*[167]. والهدف الطويل الأجل لهذا المشروع هو تعزيز جهود إقليمية وقطرية محددة تُبذل للحد من الفقر وتهيئة الظروف للمساعدة في تحقيق الأمن الغذائي عن طريق وضع نظم للإدارة المستدامة لمصايد الأسماك وتحديدا عن طريق تطبيق نهج النظام الإيكولوجي في مصايد الأسماك في البلدان النامية، مع التشديد في البداية على أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وفي أي مصايد أسماك يوجد فيها إفراط في الصيد أو هبوط في الأرصدة السمكية، وحيثما كان الهدف هو وضع نظم للإدارة المستدامة لمصايد الأسماك، تندرج عناصر الحيازة والحقوق والوصول كاعتبار رئيسي ويصبح تخصيص حقوق الوصول ضرورة للتحكم في الصيد.

327- وثمة مشاريع أخرى في مجال مصايد الأسماك تنطوي على عناصر حيازة وحقوق ووصول مماثلة (أهداف ومخرجات) تمثل جزءا لا يتجزأ منها. ومن ثم من الجلي أن النشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول مناسب مركزيا في عمل المنظمة المتعلق بمصايد الأسماك.

الصلات مع بقية العالم: التشارك والتعاضد والتعاون

328- لإدارة الأسماك بمنظمة الأغذية والزراعة تاريخ طويل من التعاضد مع الجمعية التعاونية الدولية الداعمة للصيادين (ICSF)، التي تنخرط في مجال الدعوة المتعلقة بالحقوق من أجل مجتمعات الصيد الصغيرة. وقد كانت تلك الجمعية مشاركاً نشطاً في المفاوضات من أجل مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد، وشاركت من خلال وجود اتصال رسمي لها مع منظمة الأغذية والزراعة في مشاورات وحلقات عمل عديدة للمنظمة. وفيما يتعلق بقضايا الحيازة والحقوق والوصول بوجه خاص، يسّرت الجمعية مشاركة منظمات الصيادين في حلقات عمل عالمية وإقليمية بشأن مصايد الأسماك الصغيرة، وساهمت في حلقة العمل التي عُقدت في عام 2011 بشأن حوكمة الحيازة في مصايد الأسماك. وشارك أيضا موظفو منظمة الأغذية والزراعة في حلقات عمل قادتها الجمعية بشأن القضايا المتعلقة بحقوق الاستخدام في مصايد الأسماك.

---

[166] GCP/RAS/237/SPA: "البرنامج الإقليمي لسبل المعيشة المتعلقة بمصايد الأسماك من أجل جنوب وجنوب شرق آسيا".

[167] GCP/INT/003/NOR.

329- وتعتزم منظمة الأغذية والزراعة التعاون مع الجمعية وغيرها من منظمات المجتمع المدني في إعداد الخطوط التوجيهية الطوعية لتأمين مصايد الأسماك الصغيرة في المستقبل.

330- وترتبط منظمة الأغذية والزراعة ارتباطا وثيقا أيضا بالهيئات الإقليمية لمصايد الأسماك (الهيئات) في مختلف أنحاء العالم، التي تتناول جزئيا قضايا الحيازة والحقوق والوصول، وبصفة رئيسية تلك المرتبطة بمصايد الأسماك المحيطية.

331- ومن بين الشركاء الآخرين المنظمة البحرية الدولية، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واتفاقية التنوع البيولوجي، ومنظمة التجارة العالمية، ومنظمة غرين بيس (Greenpeace)، والصندوق العالمي للحياة البرية، والمنظمة الدولية للمأكولات البحرية المستدامة.

منظور لفريق التقييم بشأن أنشطة الحيازة والحقوق والوصول المضطلع بها في منظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بالموارد الطبيعية "الأخرى" – المياه والغابات والحياة البرية ومصايد الأسماك

332- نحن نقدم فيما يلي بعض التعليقات على العمل الذي قامت به منظمة الأغذية والزراعة خلال السنوات الخمس الماضية أو ما نحو ذلك بشأن الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالموارد الطبيعية "الأخرى" المتمثلة في المياه والغابات والحياة البرية ومصايد الأسماك. ونحن نصدِّر هذه التعليقات باستنتاج مهيمن هو ما يلي: بالنظر إلى الكمية الصغيرة من الموارد التي استُخدمت في العمل المتعلق بهذه الموارد الطبيعية الأخرى في مجال الحيازة والحقوق والوصول، فإن منظمة الأغذية والزراعة قامت بعمل فذ من حيث ما حققته في مجال الحيازة والحقوق والوصول. وهذا ينطبق بالذات في مجالي الغابات والحياة البرية، ولكنه ينطبق أيضا في مجالي مصايد الأسماك والمياه. ومع ذلك، فإن إلقاء نظرة سريعة على ما تفعله منظمة الأغذية والزراعة لا يفي العمل الجاري بالفعل فيما يتعلق بالحيازة والحقوق والوصول بشأن الموارد الطبيعية الأخرى غير الأراضي الزراعية وأراضي الثروة الحيوانية حقه.

333- وبشكل أكثر تحديدا، كان نحو 300 000 دولار أمريكي فقط من التمويل الخارج عن الميزانية الذي جرى تدبيره من أجل الخطوط التوجيهية الطوعية مكرسا بالتحديد للأنشطة المعيارية المتعلقة بالمياه والغابات ومصايد الأسماك في مجال الحيازة والحقوق والوصول. وقبل ذلك، كان نحو 840 000 دولار أمريكي من مبادرة التمكين القانوني للفقراء (LEP) الممولة من النرويج مخصصا لإدارة الغابات وإدارة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية ودائرة قوانين التنمية ودائرة حيازة الأراضي السابقة وشعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية من أجل العمل المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول. وقد وُجه نحو 200 000 دولار أمريكي فقط من ذلك المبلغ إلى إدارة الغابات وإدارة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية. وهذا يجعل نحو 500 000 دولار أمريكي فقط مخصصا لعمل إدارة الغابات وإدارة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية في

مجال الحيازة والحقوق والوصول خلال الفترة التي يشملها التقييم. وبوجه عام كانت الموارد البشرية (المدفوعة تكاليفها من ميزانية البرنامج العادي) المخصصة للحيازة والحقوق والوصول من داخل منظمة الأغذية والزراعة هي كلها تقريبا مساهمة تقدَّم على أساس مخصوص كلما سمح الوقت. وقد كان لإدارة الغابات استشاري في هذا المجال لمدة أثناء تلك الفترة؛ وكرّس الشخص الذي يدعم عملية إعداد الخطوط التوجيهية الطوعية في شعبة المناخ والطاقة والحيازة بعض الوقت أيضا للغابات ومصايد الأسماك. ومن الممكن التشديد على أنه، بالنظر إلى الانخفاض الشديد في مستوى التمويل الرسمي وعدم تكليف موظفين فنيين من البرنامج العادي تكليفا رسميا بالقيام بنشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالموارد الطبيعية الأخرى غير الأراضي، من المبهر مقدار العمل الجيد الذي تحقق في مجال الحيازة والحقوق والوصول.

334- وفي الوقت ذاته، بالنظر إلى الأهمية الأساسية للوصول الاقتصادي الفعال إلى الموارد بالنسبة للفقراء، لا سيما من حيث الأمن الغذائي والحد من الفقر المستدامين، ما زال لدى فريق التقييم تساؤل هو: لماذا لم تكن منظمة الأغذية والزراعة تواصل جهودا حثيثة بدرجة أكبر للحصول على مزيد من التمويل الخارج عن الميزانية من أجل مزيد من النشاط المعياري وكذلك من نشاط المشاريع الميدانية في هذا المجال؟

عناصر الحيازة والحقوق والوصول في المشاريع غير المتعلقة بهذا المجال

335- يتعلق جانب من المشكلة من حيث تحديد موارد مع عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول بأن الكثير من عناصر الحيازة والحقوق والوصول وُجد أنه مترسخ في أنشطة ومشاريع ميدانية شتى، على النحو الذي جرت مناقشته في أقسام هذا الفصل السابقة. وهذا يشير إلى أن منظمة الأغذية والزراعة كانت على حق في اعتبار الحيازة والحقوق والوصول وسيلة لتحقيق غاية بدلا من أن تعتبرها غاية بحد ذاتها. ولا تُحدَّد عناصر الحيازة والحقوق والوصول في عناوين المشاريع وملخصاتها لأنها تعتبر وسيلة. وخلال الفترة الجاري تقييمها، في حالة المياه والغابات ومصايد الأسماك لم يكن هناك إلا مشروع ميداني واحد (حيازة الغابات في الصين) يركز تركيزا مباشراً على قضايا وفرص الحيازة والحقوق والوصول. ومع ذلك، يتعامل عدد من المشاريع الأخرى بطريقة غير مباشرة أو بحكم الضرورة مع قضايا الحيازة والحقوق والوصول، حتى وإن كانت تلك القضايا ليست جزءاً من الأهداف الرئيسية للمشاريع.

336- وقد أجرى فريق التقييم استقصاءً لعناصر الحيازة والحقوق والوصول في مشاريع منظمة الأغذية والزراعة الميدانية غير المتعلقة بعمليات الطوارئ أثناء الإطار الزمني للتقييم التي كانت ميزانياتها تبلغ مليوني دولار أو أكثر. وتبيَّن النتائج في الجدول السادس – 2. وهي تشير إلى أن نحو 19 في المائة من المشاريع تضمنت عناصر الحيازة والحقوق والوصول إما كأنشطة مشاريعية أو كمعوقات تلزم معالجتها. وقد قُدمت تفاصيل في مناقشات نُظم الموارد الفردية. وتمثّل المشاريع المتعلقة بالنزاعات فرصاً ضائعة لتحسين المشاريع بإدراج أنشطة محددة تتعلق بالحيازة والحقوق والوصول للتغلب على المعوقات.

الجدول السادس – 2: المشاريع غير المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول التي تضمنت عناصر في هذا المجال (أخذاً في الاعتبار جميع المشاريع التي بلغت ميزانيتها أكثر من مليوني دولار أمريكي)

شريحة الميزانية	مجموع المشاريع التي وُجدت	مجموع الميزانية لجميع المشاريع	المشاريع المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول				ميزانية جميع المشاريع المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول	المشاريع المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول	
			*عدد المشاريع التي انطوت على أنشطة مباشرة محددة في مجال الحيازة والحقوق والوصول**	*عدد المشاريع التي انطوت على أنشطة مباشرة غير محددة في مجال الحيازة والحقوق ولوصول **	*عدد المشاريع التي تحدد الحيازة والحقوق والوصول كمعوّق***	*مجموع عدد المشاريع المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول*		*كنسبة مئوية من مجموع المشاريع التي وُجدت*	*كنسبة مئوية من مجموع الميزانية*
2-4 مليون دولار	144	$325.6m	10	14	4	28	82,8 مليون دولار	19.4%	25.4%
أكثر من 4 ملايين دولار	121	$1,078.8m	2	12	9	23	225,8 مليون دولار	19.0%	20.9%
المجموع: أكثر من مليوني دولار	265	$1,404.4m	12	26	13	51	308.5 مليون دولار	19.2%	22.0%

* *تشمل مشاريع من قبيل تمويل الخطوط التوجيهية الطوعية، ومشروع حيازة الغابات في الصين، وغيرهما من المشاريع التي حدد موظفو منظمة الأغذية والزراعة أنها مشاريع تتعلق بالحيازة والحقوق والوصول؛ و*

** *تشمل المشاريع التي لم يحدد موظفو منظمة الأغذية والزراعة أنها تتعلق بالحيازة والحقوق والوصول، ومع ذلك كانت تنطوي على أنشطة مباشرة في مجال الحيازة والحقوق والوصول كجزء من تصميمها؛ و*

*** *تشمل المشاريع التي لا توجد فيها أنشطة مباشرة في مجال الحيازة والحقوق والوصول ولم يحدد موظفو منظمة الأغذية والزراعة أنها تتعلق بالحيازة والحقوق والوصول، ومع ذلك اعترفت بأن قضايا الحيازة والحقوق والوصول كانت معوقًا لتحقيق أهدافها.*

337- والتساؤلات التي يلزم أن تعالجها منظمة الأغذية والزراعة في نهاية المطاف تشمل ما يلي: ما هي الكيفية التي يجري بها حاليا التعامل مع عناصر الحيازة والحقوق والوصول في المشاريع المحددة، وما هو مدى جودة التعامل معها؟ وهل هناك فرصة لزيادة فعالية وكفاءة التعامل معها من خلال زيادة مُدخل الخبرة في مجال الحيازة والحقوق والوصول؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما هي الكيفية التي ينبغي بها تنظيم تلك الخبرة وتمويلها في إطار ميزانيات المشاريع؟ وما هي الفرص المتاحة للتآزرات فيما بين المشاريع التي يمكن الاستفادة منها عن طريق تحسين التواصل والتعاون؟

التعاون الداخلي

338- إن العمل المعياري في مجال الحيازة والحقوق والوصول الذي جرى القيام به ويجري القيام به خارج إطار النشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول بشأن الأراضي الزراعية منتشر في المنظمة في وحدات مختلفة كثيرة. وفي السنوات القليلة الماضية كان هناك بعض التعاون بين الوحدات في هذا العمل، بما في ذلك على سبيل المثال ما يلي:

- تتعاون دائرة قوانين التنمية جيدا مع وحدات تقنية أخرى وتُنتج بعض المخرجات الأساسية المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول في مجالات المياه والغابات والحياة البرية ومصايد الأسماك؛

- العمل المتعلق بالخطوط التوجيهية الطوعية، الذي جمع ما بين قطاعات الغابات ومصايد الأسماك والأراضي معا في إعداد مسودة الخطوط التوجيهية الطوعية؛

- العمل المتعلق ببرنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها، الذي أدى إلى زيادة التقريب بين إدارة الغابات والإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة وأفضى إلى القيام ببعض الأنشطة المنتجة، من قبيل اجتماع الخبراء المعني بقضايا حيازة الأراضي ومتطلبات تنفيذ سياسات التخفيف من آثار تغير المناخ في قطاعي الغابات والزراعة، وهو عمل أدى أيضا إلى إدخال التخفيف من تغيُّر المناخ في الزراعة ضمن الصورة.

339- ومع ذلك، ثمة فرص للاستفادة من مزيد من أوجه التآزر المكنة، مثلا بين تحديات الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بتربية الأحياء المائية والمياه، ومصايد الأسماك الداخلية والحياة البرية، وقضايا إدارة المياه ومستجمعات الأمطار في مجال الحيازة والحقوق والوصول، والحيازة والحقوق والوصول في مجال الغابات وعمل منظمة الأغذية والزراعة المتعلق بصون الأراضي على نطاق كبير (الذي يشمل إزالة الغابات). ومن اللازم أخذ هذه الملاحظة في سياقها: فبالنظر إلى الميزانيات الهزيلة المخصصة من البرنامج العادي للنشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول في الوحدات المختلفة، لا يوجد سوى حافز ضئيل، إن وُجد، لإنفاق وقت وجهد على إيجاد جهود تعاونية. فقد تكون تكاليف المعاملات كبيرة. وفي الوقت ذاته، وباستخدام بعض التمويل الخارج عن الميزانية، كانت هناك أمثلة للتعاون الجيد.

340- وقد رأى أصحاب المصلحة الذين أجريت مقابلات معهم من أجل هذا التقييم وجود إمكانية كبيرة لتحسين العمل المشترك فيما بين الإدارات بشأن الحيازة والحقوق والوصول. فقد رأوا أن هذا التعاون يمكن أن يستفيد من تجربة مبادرة التمكين القانوني للفقراء، التي سلطت الضوء على مزايا وجود موظف مكرّس لتنسيق العمل داخل الشُعب المختلفة. ورأوا أيضا أن من الممكن أن يستفيد التعاون فيما بين الإدارات من رؤية استراتيجية شاملة أو "إطار عمل" شامل بشأن العلاقة بين حيازة الأراضي، وإدارة الأراضي، والأمن الغذائي، والتنمية الريفية و "التعبير عن الصلات مع الأهداف الاستراتيجية لمنظمة الأغذية والزراعة".

341- وأشار أصحاب شأن خارجيون أيضا إلى أن غياب "طريقة شاملة للنظر إلى قضية حيازة الأراضي" في منظمة الأغذية والزراعة هو أمر محبط. فقط رأت إحدى منظمات المجتمع المدني أن منظمة الأغذية والزراعة لو كان المراد لها أن تركز عملها في مجال الحيازة على تأمين حقوق الحيازة للفقراء والمهمشين في السياق الأوسع نطاقا المتمثل في تحسين الأمن الغذائي والتخفيف من وطأة الفقر فإن "هذا يعني العمل بطريقة أكثر تكاملا بكثير بين الوحدات داخل منظمة الأغذية والزراعة". بيد أن إحدى الجهات المانحة حذّرت من أن زيادة التنسيق تنطوي على تكلفة.

المساهمة القيِّمة التي تقدمها دائرة قوانين التنمية بشأن تحديات الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بالموارد الطبيعية الأخرى

342- إن نشاط دائرة قوانين التنمية المتعلق بمواضيع الحيازة والحقوق والوصول بالنسبة لنظم الموارد المختلفة هو نشاط كبير وجدير بالذكر. وقد تناول الفريق باستفاضة قضايا حيازة الأراضي، ولكنه تناول أيضا الصلات بين الأراضي والمياه، والمياه بحد ذاتها، والغابات، والحياة البرية، ومصايد الأسماك. واستنادا إلى المقابلات التي أجراها فريق التقييم فإن أولئك الذين لديهم علم بمطبوعات دائرة قوانين التنمية يكنّون دائما تقديرا كبيرا لذلك العمل. وعلاوة على ذلك، يقدر التقييم الذي أجراه مكتب التقييم مؤخرا لعمل منظمة الأغذية والزراعة بشأن المياه عمل تلك الدائرة تقييما كبيرا. ويتفق فريق التقييم مع هذه التقديرات للعمل الذي تقوم به دائرة قوانين التنمية فيما يتعلق بالموارد الطبيعية "الأخرى". ومعظم هذا العمل يجري القيام به بأموال المشاريع أو بتمويل آخر من خارج الميزانية، بالتعاون الوثيق مع وحدات أخرى في منظمة الأغذية والزراعة في كثير من الأحيان.

سابعا – اتجاهات دعم منظمة الأغذية والزراعة للحيازة والحقوق والوصول في المستقبل

343- لقد أجرى الجزآن الأولان من هذا التقرير التقييمي تقييما للعمل الذي قامت به منظمة الأغذية والزراعة في الماضي القريب بخصوص الحيازة والحقوق والوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى. ويعرض هذا القسم الأخير بعض المقترحات والتوصيات من أجل المستقبل، استنادا إلى نتائج التقييم وإلى منظور فريق التقييم بشأن الكيفية التي ينبغي أن يتطور بها النشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول في منظمة الأغذية والزراعة. ويعتقد فريق التقييم أنه من اللازم أن يكون هناك في المستقبل تركيز أكثر صراحة على ربط عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول بالعمل الآخر الذي تقوم به المنظمة، بالنظر إلى أن (أ) التغييرات التي تحدث في مجال الحيازة والحقوق والوصول لا تفضي بمفردها إلى زيادة الأمن الغذائي والحد من الفقر المستدامين، و (ب) من المزايا النسبية الرئيسية لدى منظمة الأغذية والزراعة اتساع نطاق تغطية مكونات أخرى من اللازم أن تكمِّل تحسينات الحيازة والحقوق والوصول من أجل المساهمة في تحقيق الأهداف الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة ولأعضائها[168].

[168] في حقيقة الأمر تعبّر الخطة الاستراتيجية لمنظمة الأغذية والزراعة عن ثلاثة أهداف عالية أساسية. والهدف الثالث هو: "الإدارة والاستخدام المستدامان للموارد الطبيعية، بما في ذلك الأراضي، والمياه، والهواء، والمناخ، والموارد الوراثية، لصالح أجيال الحاضر والمستقبل". وقد جمعنا فيما يلي بين هذا الهدف والهدفين الأولين بإضافة مصطلح "المستدامان" إلى الأمن الغذائي والحد من الفقر.

344- وقد حاول فريق التقييم، عند وضع توصيات، أن يعترف بأن منظمة الأغذية والزراعة تواجه معوقات كثيرة للغاية تقيدها من حيث الكيفية التي يمكن بها أن تتغير الأشياء، ويُبقي ذلك في اعتباره. وربما كان الأهم هو أنها تواجه ما يبدو الآن أنه نقص مزمن ولا ينتهي أبدا في موارد البرنامج العادي. ومع ذلك مع نشوء برامج مبتكرة وحسنة التوقيت، من قبيل برنامج الخطوط التوجيهية الطوعية، وُجدت موارد جديدة خارجة عن الميزانية؛ كما أن مشاركة منظمة الأغذية والزراعة الرئيسية الجديدة نسبيا في برنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها تشجع على الاعتقاد بوجود موارد جديدة في الأفق، إذا نما برنامج تعزيز تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها بحيث يبلغ الحجم المتوخى له[169]. ويتمثل التحدي في طرح الأفكار الصحيحة على المائدة في الوقت الصحيح. ويتوقف النجاح في تعبئة موارد إضافية وتعزيز الموارد القائمة على تعبير منظمة الأغذية والزراعة تعبيرا واضحا عن الإطار الأوسع نطاقا الذي يحدد مدى أهمية عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول ومدى ما يمكن أن تكون أهميته في المساهمة في تحقيق الأهداف العالمية الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة ولأعضائها.

345- ومن ثم فإن سؤالا كامنا أساسيا يُطرح في هذا الجزء الاستشرافي من التقييم هو: كيف يمكن لمنظمة الأغذية والزراعة أن تجعل نشاطها في مجال الحيازة والحقوق والوصول يساهم مساهمة أكبر في أهدافها العالمية وأهداف أعضائها، المتسقة مع الأهداف الإنمائية للألفية الأوسع نطاقا؟ وقد سأل فريق التقييم، من خلال استبياناته ومقابلاته، أصحاب المصلحة عما يرون أن على منظمة الأغذية والزراعة أن تقوم بالمزيد منه في المستقبل. وتفاوتت الردود بوجه عام وهي جديرة بالتلخيص هنا.

ما تعتقده الجهات الأخرى: نشاط منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول في المستقبل

346- طُلب من المجيبين على استقصاء لموظفي منظمة الأغذية والزراعة أن يقيّموا الأولويات لعمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول في المستقبل. ومن بين المجيبين البالغ عددهم 84 الذين ردوا على هذا القسم من الاستقصاء رأى زهاء 45 في المائة أن منظمة الأغذية والزراعة ينبغي أن تُزيد من الموارد المخصصة لمجال العمل هذا. والمجالات المحددة التي رأى أكثر من ثلاثة أرباع المجيبين وجود حاجة إلى مزيد من الموارد من أجلها هي ما يلي:

- تأمين وصول المجتمعات المحلية إلى الأراضي العرفية؛
- تأمين وصول النساء والفئات المحرومة الأخرى إلى موارد الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى؛
- تأمين الوصول إلى الأراضي في إطار التخفيف من آثار تغير المناخ؛
- حوكمة الحيازة (مثلا من خلال الخطوط التوجيهية الطوعية)؛
- أمن الوصول إلى الأراضي المملوكة ملكية خاصة (من خلال مَنْح سندات الملكية والتسجيل).

[169] يتجاوز كثيرا برنامج تعزيز تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها قضية الحيازة، ولكن قضايا حيازة الكربون والقضايا المتعلقة بحيازة الأراضي المتدهورة من أجل زرع أشجار جديدة هي جزء محوري مما يلزم التعامل معه لجعل ذلك البرنامج ناجحاً.

347- وثمة أربعة مجالات ذكر الثلث على الأقل من المجيبين أن الموارد فيها ينبغي تخفيضها أو إبقاؤها دون تغيير. وهذه المجالات هي:

- فرض ضرائب على الممتلكات؛
- توحيد الأراضي؛
- الوصول إلى الأراضي في حالات الطوارئ؛
- الاستيلاء على الأراضي.

348- وطُلب إلى الموظفين أيضا أن ينظروا في تحديد أولويات منتجات منظمة الأغذية والزراعة وخدماتها المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول. ومن بين المجيبين البالغ عددهم 84 (من مجموع قدره 123) الذين أجابوا عن هذا القسم من الاستقصاء رأى أكثر من ثلاثة أرباعهم وجود حاجة إلى موارد إضافية من أجل ما يلي:

- تنمية القدرات/التدريب؛
- تقديم المساعدة التقنية المباشرة (من خلال مشاريع ميدانية طويلة الأجل)؛
- إسداء المشورة على صعيد السياسات؛
- تقديم المساعدة التقنية المباشرة (من خلال بعثات قصيرة الأجل)؛
- الإحصاءات، وقواعد البيانات، ومنتجات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الأخرى.

349- وثمة خمسة أنواع من المنتجات أو الخدمات ذكر الثلث على الأقل من المجيبين أن الموارد المتعلقة بها ينبغي تخفيضها أو إبقاؤها دون تغيير. وهذه المنتجات هي:

- الموقع الشبكي لمنظمة الأغذية والزراعة؛
- المطبوعات؛
- الخطوط التوجيهية والأدلة الإرشادية؛
- مشاورات الخبراء، وحلقات العمل، والمؤتمرات والمداولات الإلكترونية؛
- العمليات الدولية، والمدونات، واتفاقات تحديد المعايير.

350- وتوجز في الملحق 3 آراء أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين الذين أُجريت مقابلات معهم من أجل دراسة تصورات أصحاب المصلحة. وقد أُخذت تلك الآراء في الاعتبار عند صياغة منظور فريق التقييم بشأن موضع منظمة الأغذية والزراعة في المستقبل فيما يتعلق بالنشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول.

منظور فريق التقييم بشأن صلة عناصر الحيازة والحقوق والوصول ببقية ما تقوم به منظمة الأغذية والزراعة ويساهم في الأمن الغذائي والحد من الفقر المستدامين

351- إن إجابة فريق التقييم الموجزة عن التساؤل عن الكيفية التي ينبغي بها لمنظمة الأغذية والزراعة أن تغير نهجها فيما يتعلق بالحيازة والحقوق والوصول في المستقبل هي ما يلي: *بزيادة الاستفادة من ميزتها النسبية الرئيسية، وهي اتساع وعمق حافظتها من الخبرة والمعرفة المتعلقتين بالأمن الغذائي والتنمية الزراعية من أجل التخفيف من وطأة الفقر.*

352- وتغطي منظمة الأغذية والزراعة قطاعات الزراعة والغابات ومصايد الأسماك بوجه عام بدءاً من السياسات ومرورا بالعمل التقني وانتهاء بالتدريب. وللمنظمة حافظة شاملة من المعرفة والمعلومات والمهارات والخبرة المتراكمة التي لا توجد لدى أي كيان دولي آخر[170]. ويتوقف إحراز قدر كبير من التقدم صوب تحقيق أهداف المنظمة على الاعتراف بالكثير من أوجه التآزر المكنة الموجودة داخل المنظمة ومع عمل شركاء خارجيين أساسيين، والاستفادة منها. ومن اللازم النظر إلى دور الحيازة والحقوق والوصول في إطاره الأوسع نطاقا، مثله في ذلك مثل المجالات الأخرى التقنية والشاملة للقطاعات لعمل المنظمة (من قبيل الغابات والتغذية).

353- وموضوع هذا التقييم واسع النطاق للغاية، وكذلك طابع وموضوع الأنشطة الفعلية التي تضطلع بها منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول. فالنشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول يتراوح من العمل بشأن الجوانب التقنية للغاية المتعلقة بإدارة الأراضي، وسجل مسح الأراضي، وتوحيد الأراضي وتسجيلها، إلى الجوانب ذات الطابع السياسي بدرجة أكبر المتعلقة بإصلاح حيازة الغابات، وحقوق الصيد والمياه، والتعارضات بشأن استخدام الأراضي، والتحكم في الأنشطة الحرجية وأنشطة الصيد غير القانونية التي تؤثر تأثيرا مباشراً على وصول أصحاب الحقوق الشرعيين إلى الموارد. وإحراز تقدم في جميع هذه المجالات أمر ضروري، ولكنه ليس شرطا كافيا لتعزيز الأمن الغذائي والحد من الفقر. ومن ثم، من اللازم لأي استراتيجية عملية وفعالة لتحقيق الأهداف العالمية لمنظمة الأغذية والزراعة ولأعضائها أن تنظر في علاقة الأنشطة المتنوعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول في منظمة الأغذية والزراعة بالأنشطة الأخرى للمنظمة وذلك لتهيئة توافر الشروط الضرورية *والكافية* للتحرك صوب الأهداف العالمية للمنظمة ولأعضائها. وفي هذا السياق الأوسع أيضا يمكن رؤية الأهمية البالغة لعمل المنظمة بشأن الحيازة والحقوق والوصول بالنسبة للأهداف الأساسية للمنظمة ولأعضائها.

---

[170] كثيراً ما يُذكر أن إحدى المزايا النسبية الرئيسية لدى منظمة الأغذية والزراعة هي حيادها. ومع ذلك، يوجد أيضا المنظور المضاد كما عبّر عنه بعض من أجريت مقابلات معهم. فعلى سبيل المثال، رأى بعض الجهات المانحة أن ذلك الحياد يمكن أن يكون "*سلاحاً ذا حدّين*". ورأى البعض أن طابع المنظمة الحكومي الدولي يعني أنها لا يمكن أن تكون صريحة بشأن المشاكل مثلما قد تكون جهات أخرى؛ وكان هناك شيء من القلق من إمكانية أن تتجاهل منظمة الأغذية والزراعة وجود خلافات شديدة بين آراء الحكومات ومنظمات المجتمع المدني لمجرد إرضاء حكومات أعضائها، بدلا من أن تتخذ موقف الحياد وتساعد على حل الخلافات. وفي ذلك ستكون الخطوط التوجيهية الطوعية مفيدة، إذا قُبلت على نطاق واسع.

354- وفي هذا الإطار التقييمي الأوسع نطاقا الذي يركز على تحقيق أهداف منظمة الأغذية والزراعة من الجلي أن "الوصول" من اللازم أن يشير إلى مفهوم يتجاوز مجرد الوصول المادي أو "الحق" المأمون في الوصول المادي إلى الأراضي والموارد الأخرى. وكما تعترف المنظمة، من الضروري التركيز على *الوصول الاقتصادي الفعال المأمون* إلى الموارد ومخرجاتها. ومن ثم، وكمثال، في المناطق التي تتسم بقلة هطول الأمطار وبشح المياه فيها ليست هناك أي أهمية للوصول المادة المأمون إلى الأراضي وللحق في هذا الوصول من حيث تحقيق أهداف منظمة الأغذية والزراعة إذا لم يكن لدى أصحاب حقوق استخدام الأراضي وصول اقتصادي مأمون أيضا إلى المياه وغيرها من عوامل الإنتاج المطلوبة التي تجعل الأراضي أصلا اقتصاديا منتجا وفعالا.

355- وعلاوة على ذلك، يحتاج أصحاب حقوق الأراضي والمياه المأمونة إلى الوصول إلى أسواق المدخلات والمخرجات، والتكنولوجيا، وكثير من العوامل الأخرى، كل ذلك في ظل بيئة حوكمة مستقرة وفعالة وعادلة. فالآثار الهامة على الأمن الغذائي والحد من الفقر لا تحدث إلا إذا فُسّر "الوصول" في هذا السياق الأوسع نطاقا. ومن ثم، وكما هو مبين أيضا في المخرجات الإنمائية الاستراتيجية للمنظمة، من اللازم النظر في عدد من الأبعاد التي تتجاوز الوصول المادي البسيط والمباشر إلى الأراضي والموارد الأخرى مع تحرُّك منظمة الأغذية والزراعة صوب تحقيق أهدافها وأهداف أعضائها العالمية. وفيما يلي بعض الأبعاد الرئيسية:

- وجود **حوكمة "رشيدة بدرجة كافية"**.[171] وهذا يصدق سواء فيما يتعلق بالتعامل مع الوصول الخاص أو الجماعي إلى الموارد. ويصدق، في حقيقة الأمر، بوجه عام فيما يتعلق بسُبل تحسين الأمن الغذائي، والتخفيف من وطأة الفقر، وعند الضرورة بسُبل إعادة الأوضاع في حالة حدوث نزاع أو كارثة طبيعية. وتتراكم الأدلة من مختلف أنحاء العالم على أن نوعية الحوكمة إذا انخفضت إلى ما دون عتبة معينة فإن وصول الفقراء الاقتصادي الفعال والمضمون إلى الأراضي والموارد الأخرى يصبح غير مرجح عندئذ؛ وإذا نالوا هذا الوصول فإنهم يواجهون عقبات كثيرة من حيث أمن الحيازة ومن حيث إسهام الأراضي في تحسين سبل معيشتهم.[172]

- **البُعد الإنفاذي والإداري.** مع أنه من المهم من يملك الحقوق القانونية و/أو العرفية المتعلقة بالوصول إلى الموارد، فإن مجرد وجود قوانين في الكتب وتخصيص الحيازة لا يضمنان الوصول الاقتصادي الفعال، إذا لم يكن هناك إنفاذ وحوكمة سليمتان للحقوق والحيازة التي تنطوي عليها القوانين ضمنا. وحق إنفاذ الأحكام القانونية والإدارية لحماية الحقوق المشروعة لأصحابها هو أهم مكوّن أساسي من مكونات مجموعة من حقوق الحيازة. ومن ثم، يتضمن هذا البُعد إدارة القوانين واللوائح وإنفاذها الفعال، لكفالة الأمن

[171] راجع Grindle 2004 و Grindle 2007. والحجة الأساسية هي أن الحوكمة المتسمة بالكمال لن تتحقق، ولكن الحوكمة مع وجود مستوى معقول من القدرة التقنية والمشاركة العامة واحترام القانون وإنفاذه والمساءلة إزاء المواطنين ممكنة ويجب تحقيقها.

[172] في الوقت ذاته، وحتى لا يصيبنا الرضا عن النفس، من المهم أن نذكّر أنفسنا بأنه بصرف النظر عن ملاءمة الحوكمة لا يمكن تجاهل نوعية المشاريع التي تصممها وتنفذها مجموعات من قبيل منظمة الأغذية والزراعة. وتذكرنا أدلة حديثة العهد من البنك الدولي بذلك. راجع Denizer، و Kaufmann، و Kraay 2011. فهؤلاء المؤلفون يجدون، مثلا، أن "من السمات اللافتة للنظر في البيانات أن نجاح المشاريع الإنمائية الفردية يتباين *داخل* البلدان أكثر كثيرا مما يتباين بين البلدان." وبعبارة أخرى، فإن نوعية المشاريع وإدارتها مهمتان.

والمساواة في الوصول. وكما ذُكر سابقا، تمثل الأنشطة غير القانونية في قطاعات الغابات وصيد الأسماك وصيد الحيوانات عوامل رئيسية تؤثر تأثيرا كبيرا على وصول أصحاب الحقوق الشرعيين إلى الموارد وصولا اقتصاديا فعالا. ومن ثم، فإن التعامل مع النشاط غير القانوني أساسي في التحرك صوب الوصول الاقتصادي الفعال. وتعمل منظمة الأغذية والزراعة مع طائفة مع الجماعات التي تركز على الحد من هذه الأنشطة غير القانونية[173].

- **البُعد المتمثل في سوق المخرجات، والعمالة، و الاستهلاك.** إن الوصول المأمون إلى الأراضي والموارد الأخرى هدف وسيط على مسار تحسين الأمن الغذائي والتخفيف من وطأة الفقر. والصلة البالغة الأهمية التي تتجاوز الوصول إلى الموارد هي الوصول إلى الأسواق التي يمكن أن يحصل فيها منتجو المنتجات المشتقة من تلك الموارد على دخل، ووصول المعدمين وفقراء الحضر وعديمي الأمن الغذائي إلى تلك الأسواق حيث يشترون الغذاء وغيره من المنتجات التي تمثل الموارد الطبيعية أساسها (ومن ذلك مثلا خشب الوقود والفحم النباتي) ويحتاجون إليها. ويتوقف الوصول الاقتصادي الفعال إلى تلك الأسواق على القدرة على دفع ثمن السلع التي تباع، وهو ما يتوقف بدوره على توافر عمالة ودخل. ولمنظمة الأغذية والزراعة أنشطة تتعلق مباشرةً بجميع هذه المجالات الهامة، وهي تنمية الأسواق ونموها، والتجارة، والتسعير، وعمالة الفقراء ودخلهم.

- **البُعد المتمثل في أسواق/توافر المدخلات التكميلية.** ترتبط ارتباطا وثيقا بالبُعد السابق الحاجة إلى الوصول إلى المدخلات، أي الائتمانات، ومواد البذور والمواد الوراثية النباتية الملائمة، والأسمدة، والآلات، والري، والتكنولوجيا الأخرى، وغير ذلك مما يلزم لإنتاج مخرجات مفيدة وصالحة اقتصاديا من الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى مثار الاهتمام هنا. وكما هو مبين من قبل، تشكل هذه المدخلات جزءاً مما يعرِّف "الوصول الاقتصادي الفعال". ولمنظمة الأغذية والزراعة أيضا برامج نشطة تتعلق بهذا البُعد.

- **البُعد المتمثل في الكفاءة/التكنولوجيا** فيما يتعلق بإنتاج الموارد ومخرجاتها، واستخراجها واستخدامها. فعلى سبيل المثال، في البلدان النامية يوجّه إلى الزراعة ما يتجاوز في المتوسط 80 في المائة من موارد المياه المستخدمة. ولكن أكثر من نصف المياه التي يجري تحويلها إلى الزراعة لا تساهم مباشرة في تحسينات الأمن الغذائي وسبل المعيشة وذلك بسبب سوء الاستخدام وانعدام الكفاءة في النقل والتحويل. [174] ومن ثم، تصبح الكفاءة في النقل والتخزين والاستخدام قضية رئيسية في الوصول الاقتصادي الفعال إلى المياه في البلدان التي تواجه شحاً متزايداً في المياه؛ وكما هو مبين أعلاه، فإن الوصول الاقتصادي الفعال هو ما يلزم للتحرك صوب هدفي التخفيف من وطأة الفقر وتحقيق الأمن الغذائي. وتوجد أيضا قضايا مماثلة تتعلق بالكفاءة تمس الوصول إلى المياه بالنسبة للموارد الأخرى أيضا المتناولة في هذا التقييم. وتتعامل منظمة الأغذية والزراعة باستفاضة مع هذه التحديات والفرص المرتبطة بها، في شراكة في كثير من الأحيان مع

[173] انظر الباب السادس.

[174] الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. لا يوجد تاريخ.

مجموعات بحثية من قبيل مراكز الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، التي تزايد تحركها بدرجة أكبر صوب "البحوث من أجل التنمية" التي تمثل نهاية متوالية البحوث.

356- وتوجد بالفعل لمنظمة الأغذية والزراعة برامج رئيسية تتعلق بجميع هذه الأبعاد أو الشروط الأخرى التي ينبغي أن تكمّل، وتكمّل بالفعل في بعض الحالات، مساهمة نشاط المنظمة في مجال الحيازة والحقوق والوصول في التحرك صوب مستوى أكبر من الأمن الغذائي والحد من الفقر وصوب زيادة استدامتهما. ومن اللازم فهم هذه العلاقات فهما أفضل وتفسيرها وجعلها في صدارة المناقشات بشأن نشاط منظمة الأغذية والزراعة وأهميته في النموذج الإنمائي العام الذي تسعى إليه منظمة الأغذية والزراعة في خضم تحركها صوب تحقيق أهدافها.

357- وإيجازا، تؤثر مجموعة معقدة من العوامل والأوضاع على الكيفية التي يُترجم بها في نهاية المطاف المفهوم البسيط المتمثل في تحسين "الحيازة والحقوق والوصول" إلى الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى إلى "وصول اقتصادي فعال" ومأمون إلى هذه الموارد، وهو ما قد يترك أثرا بدوره على الأمن الغذائي والتخفيف من وطأة الفقر المستدامين. [175] والمتطلبات التكميلية لتحقيق هذا الأثر ليست شيئا جديدا بالنسبة للمنظمة، التي تنظر في جميع هذه الأبعاد وتقوم بعمل يتعلق بها. ومع ذلك، من الأسئلة المطروحة في التقييم ما إذا كانت المنظمة قد نظرت بدرجة واسعة بما يكفي وكافية في أوجه التآزر الممكنة بين عملها الأساسي في مجال الحيازة والحقوق والوصول وهذه الأبعاد الأخرى التي تعرِّف "الوصول الاقتصادي الفعال". وهل أمعنت المنظمة التفكير في مسارات الأثر البديلة من نشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول إلى تحقيق نتائج من حيث تحقيق أهدافها العالمية؟ وهل توجد لدى المنظمة استراتيجية ملائمة بشأن الكيفية التي يمكن بها ترجمة نشاطها في مجال الحيازة والحقوق والوصول إلى تحسُّن الأمن الغذائي والحد من الفقر أفضل ترجمة؟ وما لا يقل عن ذلك أهمية، هل توجد لدى المنظمة الحوافز اللازمة لتشجيع الموظفين المشغولين على النظر إلى عملهم نظرة أوسع نطاقا في إطار "مستند إلى النتائج" من هذا القبيل، تقدّر وتقاس فيه نتائج – المساهمات في تحقيق الأهداف العالمية للأعضاء – نوعياً أو كمياً على امتداد مسارات الأثر البديلة؟ والإجابة، استنادا إلى المناقشات التي أجريت مع موظفي المنظمة وإلى استعراض الوثائق، هي "نعم" و "لا" بالنسبة لكلا السؤالين.

[175] تعترف الخطوط التوجيهية الطوعية المقبلة لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن حوكمة الحيازة بهذه النقطة (المسودة، مايو/أيار 2011، "الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة الرشيدة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك و الغابات") وكذلك عدد من ورقات منظمة الأغذية والزراعة.

358- وعلى جانب "نعم"، على مستوى "الصورة الكبيرة" الاستراتيجي في منظمة الأغذية والزراعة، يوجد فهم جيد للحيازة المأمونة وللوصول الاقتصادي الفعال إلى الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى واعتراف بهما كشرط ضروري للتحرك صوب زيادة الأمن الغذائي المستدام والتخفيف المستدام من وطأة الفقر الريفي. فعلى سبيل المثال، يذكر النموذج الجديد الوارد في "ادخر وازرع" ما يلي[176]:

يتطلب التحول إلى التكثيف المستدام للإنتاج المحصولي (SCPI) تحسينات في خصوبة التربة، ومكافحة التحات، وإدارة المياه. ولن يقوم المزارعون بها إلا إذا كان من حقهم أن يستفيدوا، لفترة طويلة بدرجة كافية، من الزيادة في قيمة رأس المال الطبيعي. ولكن كثيرا ما تكون حقوقهم محددة على نحو هزيل، أو متداخلة، أو ليست ذات طابع رسمي. ويمثل تحسين حقوق المزارعين في الأراضي والمياه – لا سيما حقوق النساء، اللائي يتزايد اتخاذهن قرارات الإنتاج – حافزا أساسيا لتبني التكثيف المستدام.

وقد ركّزت برامج حيازة الأراضي في كثير من البلدان النامية على إضفاء الطابع الرسمي على حقوق الأراضي وخصخصتها، مع إيلاء اعتبار ضئيل لنظم الحيازة العرفية والجماعية. وينبغي أن تمنح الحكومات هذه النظم اعترافا أكبر، لأن الأدلة المتزايدة تشير إلى أنها يمكن، حيثما توفر درجة من الأمن، أن توفر أيضا حوافز فعالة من أجل الاستثمارات[177]*. بيد أن النظم العرفية القائمة على التسلسل الهرمي الاجتماعي التقليدي قد لا تكون منصفة وقد تفشل في توفير الوصول اللازم من أجل التكثيف المستدام. وعلى الرغم من عدم وجود نموذج وحيد "لأفضل ممارسة" للاعتراف بالحيازة العرفية للأراضي فقد حددت بحوث أجريت مؤخرا دراسة رموز من أجل اختيار استجابات بديلة على صعيد السياسات تستند إلى قدرة نظام الحيازة العرفي* (التوكيد مضاف) [178].

359- كذلك، يعترف نموذج منظمة الأغذية والزراعة هذا للزراعة والأمن الغذائي في المستقبل بالطابع البالغ الأهمية للوصول المأمون إلى المياه والمواد الوراثية النباتية والشروط الأخرى التي وردت مناقشتها أعلاه من أجل جعل الوصول إلى الأراضي فعالاً ومنتجاً اقتصادياً.

360- وتنشأ الإجابة بـ "لا" عندما ينظر المرء إلى عمل منظمة الأغذية والزراعة بشأن الحيازة والحقوق والوصول تحديداً وعلى مستوى المشاريع. فقد وجد فريق التقييم أدلة قليلة على وجود رؤية استراتيجية صريحة بشأن ملاءمة النشاط الذي يجري القيام به في مجال الحيازة والحقوق والوصول في الصورة الأوسع نطاقا المتمثلة في زيادة الأمن الغذائي والحد من الفقر المستدامين. وثمة دلائل على وجود أنشطة في مجال الحيازة والحقوق والوصول تمر عبر الوحدات الإدارية في منظمة الأغذية والزراعة (ومن ذلك مثلا عمل برنامج الأمم المتحدة

[176] راجع "ادخر وازرع: دليل إرشادي لواضعي السياسات من أجل التكثيف المستدام للإنتاج المحصولي لأصحاب الحيازات الصغيرة. "منظمة الأغذية والزراعة، 2011. ويذكر مدير عام منظمة الأغذية والزراعة في تصدير الدليل: "إن التكثيف المستدام للإنتاج المحصولي لأصحاب الحيازات الصغيرة هو أحد الأهداف الاستراتيجية لمنظمة الأغذية والزراعة. فهدفنا على مدى السنوات الخمس عشرة المقبلة هو أن نساعد البلدان النامية على تبني سياسات ونُهج "ادخر وازرع"..

[177] Donnelly 2010..

[178] Fitzpatrick 2005.

لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها، والخطوط التوجيهية الطوعية، وعمليات منظمة الأغذية والزراعة الميدانية في موزامبيق[179]). ومع ذلك، ما زال قدر كبير من العمل يبدو أنه جرى القيام به بمعزل ومع اعتبار مخرجات المشاريع هي النتائج النهائية التي يجري السعي إليها. ومن زاوية عملية من المحتمل أن يكون هذا نهجا منطقياً في نموذج "يستند إلى النتائج" أو يكون طريقة في الإدارة تشكل فيها المخرجات "النتائج" التي يجري السعي إلى تحقيقها فعلا. وفي حالة يقف فيها التمويل الخارج عن الميزانية وراء قدر كبير من النشاط يُنظر عادة إلى ما يجب إنجازه كمنتج نهائي على نفس النحو الذي تنظر به شركة استشارات إليه. بيد أن هذا ينبغي ألا يكون هو الوضع في كيان حكومي دولي يركز على الأمن الغذائي والتخفيف من وطأة الفقر المستدامين. وتحتاج منظمة الأغذية والزراعة إلى رؤية استراتيجية بشأن الكيفية التي يمكن بها لمختلف الأنشطة والمخرجات في مجال الحيازة والحقوق والوصول أن تصبح أكثر ملاءمة مع القطع الأخرى للُغزْ الذي تحاول منظمة الأغذية والزراعة حله في التحرك قُدما صوب تحقيق هدفيها المتمثلين في الأمن الغذائي والحد من الفقر المستدامين.

361- وهذه الحاجة أيدتها كثيرا الآراء المعرب عنها في الردود على استبيانات فريق التقييم، والمقابلات الشخصية والهاتفية، على النحو الوارد في دراسة تصورات أصحاب المصلحة. فعلى سبيل المثال، رأى بعض منظمات المجتمع المدني أنه إذا كان المراد لعمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة أن يتحرك صوب أهداف التخفيف من وطأة الفقر وتحسين الأمن الغذائي والاستدامة البيئية، فمن الممكن أن يكون *"أكثر تطلعا إلى الأمام في تحديد الأولويات"* وشدد أحد موظفي منظمة الأغذية والزراعة تشديدا كبيرا على أنه لتحديد أولويات المستقبل *"يجب على منظمة الأغذية والزراعة أن توضح تركيز عملها على الحيازة والحقوق والوصول"* — سواء كان التركيز ينبغي أن يكون منصبا على إدارة الأراضي لتحسين أمن الحقوق، أو على إصلاح الأراضي لزيادة الوصول بالنسبة للفئات المهمشة. وكما ذكر آخر من أصحاب المصلحة، من اللازم أن تنظر منظمة الأغذية والزراعة في مسألة تحديد المهارات المتعلقة بحيازة الأراضي التي يوجد نقص فيها في أماكن أخرى، ثم *"تركز على تنمية قدراتها الفريدة"*. ورأت الجهات المانحة أن العمل المتعلق بحيازة الأراضي ينبغي أن يكون جزءا من الميزانية الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة.

362- ويرى أحد الموظفين أن عدم معالجة قضايا السياسات الطويلة الأجل المرتبطة بالحيازة والحقوق والوصول هو نتيجة لـ *"غياب الفكر الاستراتيجي"* بشأن هذه السياسات، فقضايا من قبيل تغير المناخ والتنمية الريفية وإدارة الموارد الطبيعية تلزم معالجتها في إطار رؤية استراتيجية أوسع نطاقا. وكما ذكرت إحدى الجهات المانحة، لا يوجد ارتباط واضح في مشاريع أو مطبوعات منظمة الأغذية والزراعة بين عملها بشأن حيازة الأراضي وهدفها المتمثل في الأمن الغذائي. ورأى آخر من أصحاب المصلحة أنه *"تلزم بشدة"* استراتيجية تربط بين نشاط منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول وأهدافها الأوسع نطاقا.

[179] تشجيع استخدام قوانين الأراضي والموارد الطبيعية من أجل التنمية المنصفة، أبريل/نيسان 2009 — مارس/آذار 2011. (GCP/MOZ/096/NET) والمشاريع السابقة (انظر الشكل الرابع — 2).

363- وتلزم رؤية استراتيجية لمنظمة الأغذية والزراعة، تحدد مسارات الأثر المثلى لأنشطة المنظمة في مجال الحيازة والحقوق والوصول، وتستكشف الصلات فيما بينها، وتحدد صلاتها بأنشطة المنظمة خارج نطاق الحيازة والحقوق والوصول، وتبحث بوجه خاص السبل التي يمكن بها للنشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول أن يساهم مع بقية عمل المنظمة في التحرك صوب مستوى أكبر من الأمن الغذائي والحد من الفقر. وتلك خطوة أولى في تبيان الأهمية البالغة لعمل المنظمة في مجال الحيازة والحقوق والوصول والتحرك فيما يؤمل صوب بروز أكبر للموضوع ومزيد من التمويل له، بما في ذلك مزيد من التمويل من خلال ميزانية البرنامج العادي.

عملية مقترحة لوضع رؤية استراتيجية لتحديد أفضل سبيل للمضي قُدماً في نشاط منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول

364- ينبغي القيام بعملية وضع الرؤية هذه بطريقة تعاونية وتشاركية مع تعميمها ومناقشتها على نطاق واسع لكي تكون هناك ملكية داخلية لها. وبينما يمكن أن تساعد جهات خارجية في هذه العملية فإن المنظمة وحدها هي التي يمكن أن تقوم بها وتوجِد ملكية لها، وهو أمر بالغ الأهمية من حيث تنفيذ رؤية استراتيجية متفق عليها. ويمكن أن تساعد عملية وضع رؤية استراتيجية في زيادة الاستفادة من أوجه التآزر الممكنة بين الوحدات الموجودة داخل المنظمة وتجنب التداخلات والتكرارات والتعارضات التي لا داعي لها. ومن الأهمية بمكان بالنسبة للمنظمة أن تلك العملية يمكن أن تساعدها على حشد موارد إضافية من أجل النشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول بإبراز وتوثيق الدور الهام الذي تلعبه الحيازة والحقوق والوصول في العملية التفاعلية العامة للتقريبات المتعاقبة مع تحرك المنظمة صوب أهدافها. فعلى سبيل المثال، دلل فريق التقييم على أن مشاريع كثيرة للمنظمة تشمل عناصر هامة في مجال الحيازة والحقوق والوصول، حتى وإن كانت المشاريع لا يعتبرها موظفو المنظمة مشاريع حيازة وحقوق ووصول على الإطلاق. ويقتضي القيام بهذه العملية توافر موارد إضافية. ومن ثم فإن التوصيات موجهة إلى الإدارة العليا وكذلك إلى من يعملون فعليا داخل المنظمة في عملها في مجال الحيازة والحقوق والوصول.

365- وإذا كانت منظمة الأغذية والزراعة تكرس جهودها حقا للهدفين النهائيين لأعضائها (وهما الأمن الغذائي والحد من الفقر المستدامين) وتركز عليهما فإنها يجب أيضا أن تهتم أكثر بعلاقة عملها بشأن الحيازة والحقوق والوصول ببقية عملها وبما إذا كانت هناك سبل أفضل لتسخير الحالات "المضمونة النفع لجميع الأطراف" أو أوجه التآزر التي تؤدي إلى توافر الشروط "الضرورية والكافية" للتحرك بمزيد من الفعالية صوب الأهداف العالمية لأعضائها. ومن اللازم أيضا أن تطبق التوجيهات المنبثقة من الأجهزة الرئاسية التي تنص على أنه "تماشيا مع تركيز منظمة الأغذية والزراعة الاستراتيجي على بلوغ هدف مؤتمر القمة العالمي للأغذية والأهداف الإنمائية للألفية. وضرورة إيلاء اهتمام خاص في تخصيص موارد برنامج التعاون التقني لأشد البلدان

احتياجا[180]"، تتعامل منظمة الأغذية والزراعة بالفعل مع جميع العناصر الضرورية الأخرى، بدرجة أكبر أو أقل. وكما هو مذكور، فإن اتساع هذا النطاق هو الذي يخلق ميزتها النسبية الرئيسية في الساحة العالمية للتنمية الزراعية، حيث يمثل الأمن الغذائي والحد من الفقر المستدامان الهدفين الرئيسيين. ومع أن هذه العوامل الأخرى ليست موضوع هذا التقييم فإننا نشدد على أن عناصر الحيازة والحقوق والوصول، وهي موضوع هذا التقييم، تلزم معالجتها ضمن سياق هذا الإطار الأوسع نطاقا، بالنظر إلى أن التركيز في المنظمة ينبغي أن ينصب على النتائج النهائية والآثار من حيث تحقيق الأهداف العالمية لأعضاء المنظمة.

366- وبعبارة أخرى، يوصي فريق التقييم لا بأن تنظر منظمة الأغذية والزراعة فحسب في السبل التي يمكن بها إيجاد ترابط أكثر فعالية فيما بين عناصر الحيازة والحقوق والوصول المتباينة في برنامجها[181]، بل أن تبحث أيضا عن الطرائق التي يمكن بها إيجاد ارتباط أكثر فعالية بين عناصر الحيازة والحقوق والوصول الخاصة بها وبقية نشاطها. ويعترف فريق التقييم تماما بأن المعوقات التي تقف في طريق القيام بذلك التي تواجَه في منظمة الأغذية والزراعة كثيرة وتكون شديدة في بعض الحالات، فعلى سبيل المثال يقف التمويل الخارج عن الميزانية وراء قدر كبير من النشاط وكثيرا ما يجري الحصول عليه بطريقة المبادرة من جانب وحدات فردية، وتوجد حوافز داخلية قليلة في الوقت الحاضر تشجع على التعاون والتعاضد الجدي فيما بين الوحدات. ومع ذلك، وكما ذُكر، يوجد هذا التعاون إلى حد ما، كما في حالة الخطوط التوجيهية الطوعية وبرنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها، وكلاهما يمولان أساسا بواسطة موارد خارجة عن الميزانية.

367- ولا يوصي فريق التقييم بحالة نهائية مثالية لا يمكن التوصل إليها، بل يوصي بالأحرى باتجاه للتغيير في التفكير بشأن النشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول وتنفيذ ذلك النشاط في سياق بقية النشاط الذي تضطلع به منظمة الأغذية والزراعة. ويشير هذا التقييم إلى أن البعض في المنظمة يفكرون بالفعل على هدي هذه الخطوط في حقيقة الأمر. ونحن نتوخى عملية وضع رؤية استراتيجية ذات طابع رسمي أكبر تجعل مزيدا من الأشخاص يفكرون على هدي نفس الخطوط من حيث الاحتياجات والفرص الأساسية المتعلقة بالنشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول التي يمكن أن تساهم مساهمة أكبر في تحقيق الأهداف الأساسية للمنظمة

[180] انظر تقرير لجنة البرنامج بالمنظمة (أكتوبر/تشرين الأول 2011) "الوصول إلى برنامج التعاون التقني على أساس المنح: معيار الأهلية" على الموقع الشبكي http://typo3.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/Progr_Comm/PC_108-documents/MB749E_PC108-9AccessTCP_.pdf.

[181] تتفاعل قضايا الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بنظم الموارد المختلفة بطرائق شتى. وقد ناقشنا بالفعل الترابط بين قضايا وفرص الحيازة والحقوق والوصول في مجالي الأراضي والمياه. وتتفاعل قضايا الحيازة والحقوق والوصول في قطاع الغابات مع قضايا الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بالأراضي الزراعية (ومن ذلك مثلا "الاستيلاء على الأراضي" الزراعية على نطاق كبير) من خلال إزالة الغابات. وكما ذُكر من قبل، كانت نسبة تتجاوز ثمانية في المائة من الأراضي الزراعية أثناء الفترة من عام 1980 إلى عام 2000 على حساب الغابات والأشخاص الذين يعتمدون عليها لغرض البقاء على قيد الحياة في كثير من الأحيان.

ولأعضائها[182]. وغني عن البيان أن هذه العملية يجب أيضا أن تبحث الحوافز التي تدفع إلى التغيير وزيادة التعاون والتفاعل؛ ويجب أن تُترجم هذه الحوافز بالنسبة للمديرين وللجهات المانحة إلى احتياجات من حيث الموارد.

368- ومن شأن عملية وضع رؤية استراتيجية هذه أن تحدد أيضا المدى الحقيقي لقيام منظمة الأغذية والزراعة وشركائها بنشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول. فكما ذُكر من قبل، وجد فريق التقييم في المقابلات التي أجراها وفي استعراضه لوثائق المشاريع أن الكثير من المشاريع يتعامل مع جوانب الحيازة والحقوق والوصول، وإن كانت لا ترد إشارة إلى عناصر الحيازة والحقوق والوصول في عناوين المشاريع وتوصيفاتها المختصرة[183]. والحيازة والحقوق والوصول عامل أساسي تماما في تنمية الزراعة وإدارتها وحوكمتها، بوجه عام (أي، بما يشمل نظم الموارد الأخرى التي تغطيها منظمة الأغذية والزراعة). ومن شأن العملية المقترحة لوضع رؤية استراتيجية أن تحدد منهجيا وتربط هذا الانخراط (الخفي) في قضايا الحيازة والحقوق والوصول بالخطوط المرئية الرئيسية لنشاط المنظمة في مجال الحيازة والحقوق والوصول، باحثة عن سبل للاستفادة من أوجه التآزر الممكنة وتجنُّب التكرارات في برنامج المنظمة العام الذي يركز على الأمن الغذائي والحد من الفقر.

369- ولا ريب في أن البعض سيحاجج بأن محاولة وضع رؤية استراتيجية عامة للحيازة والحقوق والوصول في منظمة الأغذية والزراعة هي محاولة عقيمة، بالنظر إلى سوء حالة المعلومات المتعلقة بآثار التغييرات في مجال الحيازة والحقوق والوصول، والاختلافات الأساسية في منظمة الأغذية والزراعة فيما بين الأفراد بشأن الأنشطة ذات الأولوية، وقلة الموارد المكرسة حاليا لأنشطة الحيازة والحقوق والوصول، وأوجه عدم اليقين التي تنطوي عليها الصلات بين الأنشطة في مجال الحيازة والحقوق والوصول وتحقيق الأهداف العالمية الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة ولأعضائها. وهذه المعوقات تحقَّق فريق التقييم منها جميعا من خلال دراسة تصورات أصحاب المصلحة، ونتائج استقصاءات الاستبيانات، ومصادر أخرى للوثائق استخدمها فريق التقييم.

370- وعلى الرغم من هذه المعوقات المعروفة يرى فريق التقييم أن عملية وضع رؤية استراتيجية ما زال من الجدير القيام بها في حد ذاتها، حتى في الحالة غير المرجحة وهي عدم التوصل إلى توافق في الآراء بشأن رؤية استراتيجية. إذ ستكون هناك فرصة متاحة لقدر كبير من التعلم المتبادل والتكيف فيما بين أولئك الذين يختلفون على الأولويات والفرص؛ وستساعد أولئك المعنيين على أن يفهموا فهما أفضل دور منظمة الأغذية

[182] قد يكون تحوير تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والأخطار بداية مفيدة لدفع مختلف الجهات الفاعلة المعنية إلى التفكير على هدي هذه الخطوط نفسها.

[183] استناداً إلى تقيم فريق التقييم لـ 265 مشروعا لمنظمة الأغذية والزراعة ذي صلة في مجالات المياه والغابات ومصايد الأسماك تتجاوز قيمتها مليوني دولار أمريكي كانت لدى 51 مشروعا، أو خُمس المشاريع تقريبا، عناصر صريحة في مجال الحيازة والحقوق والوصول. واستنادا إلى هذه النتيجة يبدو أنه يجدر بمنظمة الأغذية والزراعة أن تنظر بطريقة أكثر صراحة في الكيفية التي يجري بها تناول عناصر الحيازة والحقوق والوصول هذه عمليا في المشاريع وأن تقيِّم السُبل التي قد يتسنى بها تحسين هذا التناول. هل هناك حاجة غير ملباة إلى خبرة في مجال الحيازة والحقوق والوصول في هذه المشاريع؟ هل تعالج المشاريع الاحتياجات المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول معالجة وافية؟

والزراعة ومزاياها النسبية في إطار السياق الأكبر نطاقا للشبكة الكاملة من الكيانات الدولية والإقليمية التي تتعامل مع الحيازة والحقوق والوصول ومع الحد من الفقر والأمن الغذائي كأهداف أساسية. وقد تكون مفيدة في تحديد سبل جديدة لتعزيز الموارد الشحيحة المكرسة للنشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول.

371- ولا يقل أهمية عن ذلك أن تناقل هذه الرؤية الاستراتيجية وربط الأنشطة في مجال الحيازة والحقوق والوصول ربطا أوثق بتحقيق الأهداف الأساسية هما أمران قد يكون لهما تأثير إيجابي من حيث زيادة فهم الدور الأساسي للحيازة والحقوق والوصول في تحقيق الأمن الغذائي والحد من الفقر على نحو أفضل وأكثر استدامة.[184] وهذا، بدوره، يمكن أن يؤدي إلى زيادة وعي الجهات المانحة بأهمية النشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول وأن يتيح فرصا تمويلية يمكن أن تكون واعدة من أجل الأنشطة العالية المردود في منظمة الأغذية والزراعة.

مقترحات إضافية للعمل في المستقبل في مجال الحيازة والحقوق والوصول في منظمة الأغذية والزراعة

372- ستحدد عملية وضع رؤية استراتيجية المقترحة أعلاه الاتجاه المستقبلي المرغوب لعمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول. بيد أن فريق التقييم لديه بعض المقترحات الإضافية بشأن الاعتبارات التي يمكن أن تؤخذ في الاعتبار عند تخطيط عمل المنظمة في مجال الحيازة والحقوق والوصول في المستقبل. وحدد أيضا بعض المجالات التي قد يبدو أن أوان تغييرها قد حان، ولكن لا يوصي فريق التقييم بإحداث تغييرات فيها في هذا الوقت. ويرد تناول الاثنين في إطار العناوين التالية:

- العمل المعياري والميداني؛
- العمل الذي توجهه الموارد الخارجة عن الميزانية مقابل العمل الذي توجهه الاستراتيجية؛
- أوجه التماثل والاختلافات بين تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بنظم الموارد الطبيعية المختلفة.

ونحن نوجز فيما يلي العناصر الأساسية لكل من هذه العناوين كما يراها فريق التقييم.

[184] من المهم توثيق هذه الصلة؛ وينبغي لمنظمة الأغذية والزراعة أن تحدد كأولوية لها إعداد دراسة تستقصي وتقيّم الأدلة من مختلف أنحاء العالم بشأن المنافع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المرتبطة بزيادة أمن الحيازة والحقوق والوصول..

373- إن المسألة هنا ليست النشاط المعياري مقابل النشاط الميداني، بل هي بالأحرى، كما هو مبين في البابين الرابع والخامس، إلى أي مدى يصب كل من الاثنين في الآخر ويهتدي كل منهما بالآخر، فالعمل المعياري يهتدي به تصميم العمل الميداني، وتصب نتائج العمل الميداني في إعداد منتجات معيارية. ومع تحرك منظمة الأغذية والزراعة نحو المستقبل ينبغي معاملة الاثنين على أنهما متكاملان وليسا متنافسين فيما يتعلق ببرنامج المنظمة. وفي حقيقة الأمر، نادرا ما يستخدم الاثنان نفس مجموعة التمويل، وإن كان من الممكن أن يتنافسا على الوقت الذي يكرسه الموظفون الفنيون، ومن ثم توجد تكاليف فرصة ضائعة يجب النظر فيها. ويخلص فريق التقييم إلى أن لدى منظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بالحيازة والحقوق والوصول بعض التفاعل المثمر بين نشاطها المعياري ونشاطها الميداني، ولكن توجد أوجه تكامل ممكنة غير مستكشفة أكثر بكثير، لا سيما من حيث اهتداء العمل المعياري بالنشاط الميداني. [185] ومن اللازم أخذها في الاعتبار عند تصميم استراتيجية من أجل المستقبل.

374- وباستطاعة منظمة الأغذية والزراعة أن تدنو من المستقبل برؤية أكثر تكاملا بين الموارد من حيث عملها الميداني في مجال الحيازة والحقوق والوصول وأنشطتها المعيارية. وفي الحقيقة توجد في الميدان صلات لا يتعين دوما أخذها في الاعتبار في العمل المعياري المركّز. ومع ذلك ثمة حاجة إلى إدخال الحقائق الموجودة ميدانياً في العمل المعياري، تماما مثلما توجد مبادئ وخيارات تقنية وقانونية ومؤسساتية عامة تُستكشف في العمل المعياري يمكن أن يهتدي بها تصميم وتنفيذ العمل الميداني ويمكن أن تحسن ذلك التصميم والتنفيذ. ومثال جيد لذلك هو العلاقة القوية بين قضية "الاستيلاء على الأراضي" في الزراعة وقضايا الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بإزالة الغابات التي تواجَه في قطاع الغابات. فالاثنان منفصلان إلى حد كبير من حيث العمل المعياري لمنظمة الأغذية والزراعة. ومع ذلك، في الميدان يكونان متداخلين إلى حد كبير في كثير من البلدان، بالنظر إلى أن قدراً كبيراً من عمليات الاستيلاء على الأراضي يتعلق بالغابات والأراضي الحرجية، حيث تكون الكثافات السكانية أقل وتتوافر مساحات كبيرة من الأراضي. وينبغي أن يكون هذا شاغلا مركزيا لمنظمة الأغذية والزراعة، مثلا في عملها في إطار برنامج الأمم المتحدة لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها.

375- وفي حالة الغابات والحياة البرية ومصايد الأسماك يقتصر مستوى نشاط المشاريع الميدانية المتعلق مباشرة بالحيازة والحقوق والوصول على بضعة مشاريع، وإن كانت عناصر الحيازة والحقوق والوصول تنشأ في نسبة كبيرة من المشاريع الميدانية المتعلقة بالغابات والحياة البرية بحكم الضرورة، وعناصر الحيازة والحقوق والوصول عناصر بالغة الأهمية في طائفة واسعة من الحالات التي تواجَه في الميدان وتتعلق بكثير من التحديات

[185] يُلاحظ أن التعليقات لا تكون إيجابية دائما. ومن ثم، فإن الإخفاقات أو أوجه انعدام الفعالية في الميدان توفر استبصارات من أجل العمل المعياري لا تقل قيمتها عن الاستبصارات التي توفرها النجاحات العظيمة في الميدان.

الأساسية في التنمية الحرجية، مثلا فيما يتعلق بتعزيز تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها وفيما يتعلق بالإدارة المجتمعية للغابات وتنمية المؤسسات الحرجية. ومع ذلك، لا يوجد موظف فني لديه تركيز وحيد على الحيازة والحقوق والوصول في قطاع الغابات في المقر الرئيسي يمكن اللجوء إليه التماسا للمشورة. ويُفترض أن ثمة وظيفة في إدارة الغابات متمحورة حول الحيازة والحقوق والوصول ستنشأ في غضون بضع سنوات.

376- ويركز موظف واحد في المقر الرئيسي على جميع جوانب الحياة البرية والمناطق المحمية، ومن ثم فإن الوقت المتاح في الميدان لقضايا الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بالحياة البرية محدود إلى حد كبير، على الرغم من الأهمية الكبيرة لتمتُّع معظم سكان الغابات وأطراف الغابات بحقوق مستدامة فيما يتعلق بالوصول إلى حيوانات الأدغال (أي حقوق الحصد). وفي الوقت نفسه، ثمة بعض المشاريع الميدانية الهامة الجارية بشأن الحياة البرية تتعامل إلى حد ما مع قضايا الحقوق والوصول البالغة الأهمية في سياق الحصد المستدام لحيوانات الأدغال. وفي حالة الحياة البرية يوجد أيضا موظفون في الأقاليم يتعاملون مع مسائل الحيازة والحقوق والوصول المتعلقة بالحياة البرية.

377- وفي خلال السنوات الخمس الأخيرة أو ما نحو ذلك كان لمطبوعات منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول بخصوص الأراضي توجّه عملي بدرجة أكبر وصلة أقوى مع العمليات الميدانية. ونتيجة لذلك، فإنها أكثر فائدة لواضعي السياسات والموظفين التقنيين ومنظمات المجتمع المدني ومؤسسات التدريب على الصعيد القطري. وما زال يوجد مجال أكبر لربط العمليات الميدانية والنشاط الميداني على الموقع الشبكي المتعلق بحيازة الأراضي وينبغي أن يتيح تنفيذ الخطوط التوجيهية الطوعية في السنوات المقبلة فرصة جيدة لتنمية هذا التكامل. ومع ذلك، فإن تجزؤ معلومات الحيازة والحقوق والوصول (أي تجزؤها إلى معلومات تتعلق بالأراضي، ومصايد الأسماك، والغابات، والمرأة والتنمية، وما بعد حالات الطوارئ، وقانون التنمية) يحد من المجال المتاح لرؤية أكثر تكاملا لأنشطة المنظمة المعيارية ولعملها الميداني عبر الموارد، وإن كان هذا التجزؤ يمكن فهمه من الزاوية التنظيمية. ونحن نعتقد أنه ينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام للأنشطة الميدانية في مجال الحيازة والحقوق والوصول التي تمر عبر الوحدات التنظيمية في المنظمة، وذلك مثلا بتسليط الضوء على أكثر من عقد من العمل في موزامبيق، الذي يشجّع لا مركزية تنفيذ قوانين الأراضي والموارد الطبيعية واستخدام الأراضي والموارد الطبيعية من أجل التنمية المنصفة (انظر الشكل الوارد في الملحق 6، الصفحة 222). ونود أن نرى انخراط منظمة الأغذية والزراعة في مبادرات مماثلة في مجال الحيازة والحقوق والوصول في بلدان أخرى بأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يكون فيها المجال العرفي الكلي هو الفئة المهيمنة التي تمثل أكثر من 70 في المائة من مساحة الأراضي[186]، وكذلك في آسيا والمحيط الهادئ.

[186] Alden Wily 2011.

378- يعيش الكثير من برامج منظمة الأغذية والزراعة على تمويل خارج عن الميزانية. فالتمويل من الميزانية العادية يغطي بالكاد المرتبات والاستحقاقات في بعض الوحدات. والتمويل الخارج عن الميزانية هام لتنفيذ عدد من الأنشطة في مجال الحيازة والحقوق والوصول ومعظم المشاريع الميدانية. والجانب الإيجابي لذلك التمويل هو أنه يتيح للبرامج أن تعمل، أو على الأقل أن تعمل بكفاءة أكبر مما لو كان لا يتوافر لها ذلك التمويل. ويكون التمويل الخارج عن الميزانية إيجابيا إذا دعم مقترحات تتماشى مع الاحتياجات والأولويات التي تحددها منظمة الأغذية والزراعة، بدلا من مقترحات جهات مانحة تسعى إلى العثور على "استشاريين" لتنفيذ أولوياتها. والجانب الأخير هو الجانب السلبي فيما يتعلق بالتمويل الخارج عن الميزانية، بالنظر إلى أنه يوجّه البرنامج عادة بدلا من أن يكون البرنامج موجها بغايات منظمة الأغذية والزراعة واستراتيجياتها وأهدافها. وتوجد لدى المنظمة كثرة من الأمثلة التي حددت فيها جدول أعمال واستراتيجية برنامجية وأتت جهات مانحة لتمويل النشاط. كذلك، توجد كثرة من الأمثلة التي أسفر فيها التخطيط المشترك بين الجهات المانحة ومنظمة الأغذية والزراعة عن مشاريع مثمرة تضمنت عناصر الحيازة والحقوق والوصول. بيد أنها تواجه أيضا بعض الحالات التي وجّه فيها توافر التمويل أنشطة منظمة الأغذية والزراعة في اتجاهات لم تكن ستصبح من أولويات المنظمة بدون توافر التمويل.

379- وقد أثار عدد ممن أجريت مقابلات معهم مسألة اعتماد فريق تقييم الحيازة اعتمادا شديدا على التمويل من مشاريع البنك الدولي من خلال شعبة مركز الاستثمار ومع التركيز على إدارة الأراضي وشرق أوروبا (انظر المناقشة الواردة في الباب الرابع بشأن البرنامج التعاوني في أوروبا ووسط آسيا). وأثار فريق التقييم نفس المسألة في تقييمه للنشاط السابق المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول. فلهذا النشاط الذي توجهه الموارد (والذي يرى البعض أنه "استشاري" إلى حد كبير) تكلفة فرصة ضائعة مرتبطة به، وهي تكلفة لا يجري التفكير فيها في معظم الأحيان، إلا عندما يرجع المرء إلى الوراء ويتطلع إلى استراتيجية منظمة الأغذية والزراعة مثلا فيما يتعلق بإعطاء أولوية للنشاط الذي يهدف إلى تحقيق الأمن الغذائي والحد من الفقر بالنسبة للفقراء (مثلا في جنوب السودان في فترة حرجة هي 2008–2009، انظر الإطار الخامس – 1).

380- وعند النظر من حيث الأهداف الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة يمكن للمرء أن يقول إن وجود عدد أقل من الأشخاص الذين تتركز جهودهم بالكامل على تقديم أقصى قدر من الدعم لتحقيق الأهداف الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة بالنسبة للفئات الأشد فقرا في العالم النامي قد يكون خيارا أفضل من وجود عدد أكبر من الأشخاص (بعضهم تموِّل الجهات المانحة تكاليفهم)، وكثيرون منهم تتركز جهودهم حصرياً تقريبا على دعم مشاريع وأهداف البنك الدولي وغيره من الجهات المانحة من أجل البلدان النامية المتوسطة الدخل والمتقدمة. ولكن، كما هو مبين من قبل، يدرك فريق التقييم أيضا أن الاختيار أعقد بكثير من مجرد مقارنة تكاليف الفرص الضائعة. وهذا يصدق بالذات عندما تكون الموارد الداخلية محدودة وتحاول إحدى الوحدات الاحتفاظ بالكتلة الحرجة الموجودة لديها من القدرة التقنية والفكرية.

381- وينبغي أن تنظر منظمة الأغذية والزراعة في الأولويات الإقليمية الأكثر صراحة إضافة إلى أولويات الأنواع المختلفة من العمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول، وذلك عند تطلعها إلى المستقبل فيما يتعلق بالكيفية التي يمكن أن يساعد بها هذا النشاط على أفضل نحو على زيادة الأمن الغذائي والحد من الفقر بالنسبة للفقراء. وحتى عندما يكون التركيز منصبا على العمل مع الفقراء يوجد خيار بين العمل مع أولئك الأشد فقرا بين الفقراء (الموجودين في أفريقيا) وأكبر عدد من أولئك الفقراء فقرا كبيرا (الموجودين في آسيا). وينبغي للعملية المقترحة لوضع رؤية استراتيجية لمنظمة الأغذية والزراعة من أجل عملها في مجال الحيازة والحقوق والوصول أن يحدد أين يمكنها أن تحقق أكبر نفع بمرور الوقت باستخدام الموارد المتاحة من حيث المساهمة في أهدافها العالمية المتعلقة بالحد من الفقر وتحقيق الأمن الغذائي. وسيتعين عليها، لكي تقوم بذلك على الوجه الصحيح، أن تحدد، مهما كان التحديد ذاتياً، مجموعة من المعايير التي تحدد الأولويات النسبية لمنظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بأقاليم العالم المختلفة استنادا إلى مؤشرات انعدام الأمن الغذائي، والفقر، وإمكانية تحقيق مكسب، ونوعية الحوكمة، وما إلى ذلك. وبطبيعة الأمر، يتمثل معيار أساسي في الطلب من البلدان على الدعم الذي تقدمه منظمة الأغذية والزراعة. ويمكن تحفيز هذا الطلب إلى مدى محدود نوعا ما. ولكن عند التعامل مع موضوع حساس سياسيا من قبيل إصلاح الحيازة أو إدارة الأراضي العامة يمكن للطلب المحفَّز خارجيا أن يأتي بنتيجة عكسية عند تنفيذ المشاريع.

382- وحتى على الرغم من أن جهات خارجية كثيرة، من بينها بعض أعضاء فريق التقييم، ترى أن هناك تشديدا مفرطا على العمل الميداني المتعلق بالبلدان النامية المتوسطة الدخل والأكثر تقدما، أو البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، فإن المفاضلات النسبية الفعلية لا يمكن الحكم عليها حكما سليما إلا من قِبَل أولئك المسؤولين عن النشاط في منظمة الأغذية والزراعة في مجال الحيازة والحقوق والوصول.

الصلات بين اعتبارات الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بالموارد الطبيعية المختلفة

383- إن الخطوط التوجيهية الطوعية هي مثال واحد تُبذل فيه محاولة في منظمة الأغذية والزراعة لبحث جميع نظم الموارد الطبيعية من أجل تحديد التحديات والمبادئ والفرص المشتركة المتعلقة بحوكمة الحيازة والحقوق والوصول. ومن الدروس المستفادة التي يبدو أنها تنبثق في هذا الصدد أنه بينما توجد أوجه تكامل بين الموارد فإن هناك أيضاً اختلافات هامة تتجاوز طابع الموارد ذاتها وتتعلق بالبيئات المؤسساتية التي يجري التعامل فيها مع هذه الموارد في غالبية البلدان. وأوضح مثال هو الاختلافات بين المياه والأراضي، التي تمثل السبب الرئيسي لعدم إدراج المياه في الخطوط التوجيهية الطوعية[187]. فالتركيز ذو الأولوية في حالة المياه ينصب على

[187] راجع الجزء السادس، و .Burke, J. لا يوجد تاريخ. مسودة ورقة قضايا تتعلق بالخطوط التوجيهية التقنية بشأن المياه. روما: منظمة الأغذية والزراعة.

قضايا تخصيص المياه وإدارتها المرتبطة بمورد متدفق شحيح في حوض أو إقليم بعينه[188]. ويكون ذلك التركيز على مستوى المصدر، أي على مستوى حوض النهر ومستودع المياه الأرضي. وفي حالة الأراضي – وهي مورد ثابت أساسا – كان التركيز منصب على أمن الحيازة الخاصة لإدارة الأراضي والجوانب التقنية لتعيين الحدود قانوناً وفي الميدان.

384- ويعتقد كثيرون من الأشخاص (ومن بينهم بعض الأشخاص في منظمة الأغذية والزراعة) الذين أجرى فريق التقييم مقابلات معهم أنه من المؤسف عدم إيجاد طريقة ما لإدراج المياه في الخطوط التوجيهية الطوعية، بالنظر إلى الصلات الوثيقة التي لا تنفصم بين الأراضي والمياه في الميدان في معظم البلدان. ومع مضي منظمة الأغذية والزراعة قُدماً بشأن تلك الخطوط التوجيهية للتركيز على قضايا التنفيذ سيتمثل تحدٍ رئيسي في إيجاد سُبل يمكن بها الجمع ما بين الاختلافات بين النُهج القانونية والتقنية والمؤسساتية فيما يتعلق بموارد المياه والأراضي التكاملية بطريقة تكون أكثر تكاملا وتعكس الحقائق الموجودة في الميدان. ولكن يتعين على منظمة الأغذية والزراعة أن تتصدى لذلك التحدي.

385- وكمثال آخر للصلات الوثيقة بين مجالات الموارد الطبيعية كلها، بينما كانت قضية "الاستيلاء على الأراضي معزولة عادةً عن قضايا الغابات في منظمة الأغذية والزراعة فإن حقيقة الأمر هي أن "الاستيلاء على الأراضي" كان ينطوي خلال السنوات الثلاثين المنصرمة على الاستيلاء على أراضي غابات وأراضي سافانا حرجية وإزالة الغابات من تلك الأراضي، على حساب سكان الغابات الفقراء أو الشعوب الأصلية في معظم الأحيان. فإزالة الغابات في المناطق الاستوائية بلغت في المتوسط أكثر من 13 مليون هكتار سنويا خلال السنوات الثلاثين الماضية أو ما نحو ذلك. وجرى تحويل تلك الأراضي إلى محاصيل، وإنتاج زيت النخيل، والرعي، وغير ذلك، أيضا على حساب التنوع البيولوجي وسبل معيشة أشد الفقراء فقرا في معظم الأحيان. وكما ذُكر من قبل، كان ما يربو على 80 في المائة من التوسع الزراعي الجديد أثناء الفترة من عام 1980 إلى عام 2000 على حساب الغابات[189].

386- وتتعامل منظمة الأغذية والزراعة مع القوى الدافعة إلى إزالة الغابات ومع "الاستيلاء على الأراضي" على حد سواء. ويبدو أن هناك فرصا لاستكشاف الخيارات المتاحة لزيادة التقريب بين هاتين المجموعتين من القضايا، في نشاط منظمة الأغذية والزراعة المعياري وفي نشاط مشاريعها الميدانية على حد سواء. ونشوء موضوع تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها كموضوع رئيسي في منظمة الأغذية والزراعة يضيف تشديدا إضافيا على ضرورة زيادة تكامل العمل عبر مجالات الموارد الطبيعية المختلفة. وفهم كل من الحيازة والحقوق

[188] عندما لا تكون هناك قضية شح المياه لا تُعطى أيضا إلا أولوية ضئيلة لقضايا الحيازة والحقوق والوصول بالنظر إلى وجود قضايا تخصيص اقل عددا وأقل إثارة للنزاع يجب التعامل معها.

[189] Gibbs وآخرون 2010.

والوصول فيما يتعلق بالأراضي وحيازة كربون الغابات والتعامل معهما هما عنصران متشابكان ينطويان على أهمية كبيرة للمضي قُدماً في تعزيز تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها.

387- ويجري أيضا نوع آخر من "الاستيلاء على الأراضي"، وهو تنحية مساحات كبيرة من الأراضي جانبا لأغراض الصون. وبينما قد يُعجب المرء بهذه التنحية من زاوية بيئية، قد تكون هناك مشاكل خطيرة من حيث سُبل معيشة الأشخاص المشردين إذا أُقيمت تلك المحتجزات على أراضٍ كانت سابقا ديار الشعوب الأصلية أو سكان الغابات. فهؤلاء الأشخاص كانت لهم في معظم الأحيان حقوق عرفية في الأراضي أو في مخرجات الأراضي يجري تجاهلها كليا عند تنحية الأراضي جانبا. فعلى سبيل المثال، توجد صلة وثيقة بين الغابات وحقوق صيد الحيوانات البرية وحيوانات الأدغال التي توفر المصدر الرئيسي للبروتين بالنسبة لكثيرين من أشد الفقراء فقرا. وإذا استُبعد هؤلاء الناس من الغابة قد تنطوي النتيجة على أثر كبير على سُبُل معيشتهم، مما يخلق قضايا تتعلق بالأمن الغذائي والفقر على حد سواء.

388- وفي سياق رؤية استراتيجية للحيازة والحقوق والوصول في منظمة الأغذية والزراعة من اللازم النظر في هذه الصلات وغيرها وإدراجها كعوامل ضمن عمل منظمة الأغذية والزراعة. وهي توفر حججا تدعو إلى زيادة تكامل النشاط المتعلق بالحيازة والحقوق والوصول. وتتيح حجة أيضا للقيام بمزيد من العمل من جانب منظمة الأغذية والزراعة بشأن التوفيق بين القوانين العرفية والقوانين الإلزامية بشأن الأراضي والموارد الأخرى. وكنقطة أخيرة، فإنها تتطلب أيضا مزيدا من النشاط المتعلق بفعالية صون الغابات في إطار مسميات مختلفة لاستخدام الأراضي. وتخلص ورقة صدرت مؤخرا تستعرض الأدلة على إزالة الغابات في الأراضي الحرجية المجتمعية وفي المناطق المحمية إلى أن الإدارة المجتمعية للغابات يمكن أن تحقق نتائج جيدة تضاهي على الأقل النتائج التي تحققها المناطق المحمية وأن تحقق في بعض الحالات نتائج أفضل من ذلك (انخفاض معدل إزالة الغابات). [190]

389- وإيجازاً، ينبغي في العملية المقترحة لوضع رؤية استراتيجية إيلاء اهتمام وثيق للمجالات التي توجد فيها إمكانية لتحقيق تآزرات في العمل المتعلق بالموارد المختلفة في مجال الحيازة والحقوق والوصول. وفي الوقت ذاته، ينبغي أن تتضمن العملية أيضا تقييما واقعيا للاختلاف في تحديات وفرص الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بمجالات الموارد الطبيعية المختلفة. وبعبارة أخرى، ما يجب هو العمل سويا حيثما كان ذلك أمرا منطقيا؛ ولكن يجب عدم إجبار كل شيء على أن يكون في قالب واحد. فثمة اختلافات كثيرة ومن اللازم معالجتها بطرائق مختلفة.

[190] Porter-Bolland وآخرون. مطبوع سيصدر لاحقا.

ثامناً – التوصيات

390– في إطار هذا العنوان حصر فريق التقييم نفسه فيما يعتبره توصيات ذات أهمية استراتيجية.

391– **التوصية 1**: ***ينبغي أن تجري منظمة الأغذية والزراعة تقييما لخياراتها الاستراتيجية لتعزيز عملها في مجال الحيازة والحقوق والوصول فيما يتعلق بتحقيق الأهداف الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة ولأعضائها.*** فإحراز تقدم هام صوب تحقيق الأهداف العالمية لمنظمة الأغذية والزراعة يتوقف على الاعتراف بأوجه التآزر الممكنة الكثيرة الموجودة فيما يتعلق بالنشاط في مجال الحيازة والحقوق والوصول، والاستفادة منها. وهذا من شأنه أن يتطلب أن تحسِّن منظمة الأغذية والزراعة نهجها فيما يتعلق بالحيازة والحقوق والوصول وأن تُزيد من استخدامها لميزتها النسبية الرئيسية، وهي اتساع وعمق حافظتها من الخبرة والمعرفة المتعلقتين بالأمن الغذائي والتنمية الزراعية، من أجل التخفيف من وطأة الفقر. وعلى غرار عمليات التخطيط الاستراتيجي التي قامت بها جهات أخرى داخل منظمة الأغذية والزراعة واتسقت مع نظام البرمجة الجديد يوصي التقييم بأن تضع المنظمة خطة استراتيجية جامعة للعمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول، ربما من خلال مجموعة عمل مشتركة بين الشُعب ترأسها الإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة. وستتمثل مهمة هذه المجموعة فيما يلي:

(أ) إجراء تشخيص دقيق للأهمية النسبية للحيازة والحقوق والوصول الاقتصادي الفعال إلى الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى في تحقيق زيادة واستدامة الأمن الغذائي والحد من الفقر؛

(ب) إجراء "تحليل للثغرة" (الثغرة بين ما يجري القيام به وما يلزم القيام به لتحسين مساهمات الحيازة والحقوق والوصول في تحقيق أهداف أعضاء المنظمة)؛

(ج) البت فيما ينبغي أن تركز عليه منظمة الأغذية والزراعة تركيزا أكبر في مجال الحيازة والحقوق والوصول، مع الحرص على مراعاة الاختيارات لأولويات الأعضاء ولمزايا المنظمة النسبية وكونها مكملة للعمل الجاري المتعلق بالخطوط التوجيهية الطوعية وللنشاط الجاري الآخر في مجال الحيازة والحقوق والوصول؛

(د) البت في الكيفية التي ينبغي بها بعد ذلك تنظيم عملها مؤسساتياً، في حالة توافر مزيد من التمويل، مع زيادة التركيز على أهداف منظمة الأغذية والزراعة؛

(هـ) إعداد اقتراح يكون جذاباً: (أو اقتراحات تكون جذابة) بالنسبة للبلدان الأعضاء وللشركاء في الموارد ويستغل (أو تستغل) الميزة النسبية الموجودة لدى منظمة الأغذية والزراعة في شراكات استراتيجية مع كيانات أخرى تعمل في مجال الحيازة والحقوق والوصول.

وسيكون تحسين التواصل الداخلي وزيادة التفاعل فيما بين موظفي المنظمة الذين يعملون في مجال الحيازة والحقوق والوصول في المقر الرئيسي وعلى الصعيدين الإقليمي والقطري أساسيين لنجاح هذه العملية.

392- **التوصية 2**: ***التعريف على نطاق أوسع بمخرجات عملها المعياري.*** يرى فريق التقييم أن مطبوعات منظمة الأغذية والزراعة بشأن حيازة الأراضي مورد ثمين. فهي تنطوي على إمكانية توفير معلومات مفيدة للمسؤولين (الإداريين والتقنيين)، ونشطاء المجتمع المدني، والباحثين، والأكاديميين. ولكن ينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام لتكييف صفحات الموقع الشبكي العالمي بشأن حيازة الأراضي حسب احتياجات جهات فاعلة معينة، والأقاليم الفرعية، والمجموعات اللغوية. وينبغي التعريف بها على نطاق أوسع، إلى جانب قاعدة بيانات القضايا الجنسانية وحقوق الأراضي والمطبوعات الجمة الفائدة بشأن حيازة الأراضي التي تصدر عن دائرة قوانين التنمية بالمنظمة. ومن الممكن زيادة تكامل الوصول عن طريق الموقع الشبكي لمنظمة الأغذية والزراعة إلى مختلف الصفحات المتعلقة بالحيازة والحقوق والوصول وجعله أيسر بالنسبة للمستخدمين.

293- **التوصية 3**: ***إجراء رصد وتقييم لأداء المشاريع على نحو أكثر انتظاما.*** في الغالبية العظمى من المشاريع الميدانية المستعرضة لم يتمكن التقييم من التوصل إلى استنتاجات بشأن أثر المشاريع نتيجة لعدم وجود نُهج كمية تنطوي على استخدام استقصاءات أساسية واستقصاءات متابعة. ولا يمكن، بدون عزو، أن تُثبت النتائج المقيسة أي شيء عن أثر المشاريع أو أن تسمح بأي استنتاجات عن تحسُّن الأمن الغذائي والتخفيف من وطأة الفقر. وفي عينة تمثيلية واحدة على الأقل من المشاريع الميدانية ينبغي أن تسمح الأطر الزمنية والميزانيات بإجراء تقييم حثيث بدرجة أكبر للنواتج ولمسارات الأثر. ومن المهم أن تكون موارد هذا النشاط منفصلة عن ميزانية المشروع وأن يحدث تخصيصها أثناء إعداد المشروع.

394- **التوصية 4**: ***استنباط طرائق لإعداد برنامج أكثر توازنا لتقديم الدعم إلى البلدان الأعضاء في مجال حيازة الأراضي.*** أثناء الفترة المستعرضة تزايد تركيز منظمة الأغذية والزراعة على تقديم الخدمات التقنية إلى مبادرات حيازة الأراضي التي اضطلعت بها مؤسسات التمويل الدولية عن طريق البرنامج التعاوني بين منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي. ويبدو أن التمويل المتاح لفريق حيازة الأراضي عن طريق شعبة مركز الاستثمار كان يحبِّذ نوعا معينا من العمل على حساب برنامج أكثر شمولا، من الناحية الإقليمية ومن حيث المحتوى التقني، يركز، مثلا، تركيزا أكبر على البلدان التي يوجد فيها أشد سكان الريف فقرا. وأيضا، ربما كان دور الفريق المتمثل في إتاحة استشاريين من خلال شعبة مركز الاستثمار لمشاريع مؤسسات التمويل الدولية يقوّض استقلال منظمة الأغذية والزراعة وقدرتها على التركيز على أهدافها وأولوياتها الأساسية. ويعتقد فريق التقييم أن فريق حيازة الأراضي لو كانت لديه خطة استراتيجية، تمنح أولوية أعلى للأهداف العالمية العليا لمنظمة الأغذية والزراعة ولأعضائها، لكان من المرجح أن ينتقل تركيز عملها الميداني إلى البلدان الأفقر في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية. ويوصى بأن تستنبط منظمة الأغذية والزراعة، بالتنسيق مع شركائها التمويليين واستنادا إلى خطتها الاستراتيجية، طرائق لإعداد برنامج أكثر توازنا واستباقا في مجال حيازة الأراضي يمنح

احتياجات البلدان الأفقر أولوية أعلى [191]. واعترافا بأن منظمة الأغذية والزراعة يوجهها الطلب فإن ذلك سيقتضي اتباع نهج أكثر استباقا في التناقش مع البلدان وتوليد طلبات منها التماساً لمشاركة منظمة الأغذية والزراعة. وينبغي أيضا إيلاء الاعتبار الواجب لتقييم وإدارة المخاطر المتصورة بشأن سمعة المنظمة التي تنجم عن مشاركتها الشديدة في دعم برامج حيازة الأراضي الخاصة بوكالات أخرى.

395- **التوصية 5**: ***تزويد الموظفين على صعيد المقر الرئيسي وعلى كل من الصعيد الإقليمي والإقليمي الفرعي والقطري بموارد التدريب والتعلم بشأن قضايا الحيازة والحقوق والوصول.*** يلاحظ فريق التقييم وجود اهتمام واسع الانتشار من جانب الموظفين في مختلف الأقاليم بشأن قضايا الحيازة والحقوق والوصول. ويلاحظ أيضا وجود طائفة متنوعة من الآراء والمفاهيم داخل المنظمة بشأن دورها في مجال الحيازة والحقوق والوصول. وكجزء من إعداد خطة استراتيجية للمنظمة في مجال الحيازة والحقوق والوصول يوصي فريق التقييم بتنظيم حلقات عمل/حلقات دراسية وبإعداد مواد للتعلم من أجل موظفي المنظمة بما في ذلك في المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية والقطرية لتدريبهم على مبادئ السياسات التي توجه استراتيجية الحيازة والحقوق والوصول والعناصر الإقليمية/القطرية ذات الصلة (من قبيل قضايا الحيازة والحقوق والوصول في إدارة مخاطر الكوارث، وعمليات الاستيلاء الكبيرة على الأراضي، وغير ذلك).

396- **التوصية 6**: ***توفير غطاء مكرّس لتقديم الدعم في مجال الحيازة والحقوق والوصول من أجل حالات الطوارئ.*** كانت هناك أثناء الفترة التي يشملها التقييم، وما زالت، مناقشة لم تحسم بعد بين عمليات شعبة الطوارئ وإعادة التأهيل وفريق حيازة الأراضي بشأن أفضل السبل لتوفير غطاء من الموظفين من أجل تقديم المشورة والمساعدة بشأن قضايا الحيازة والحقوق والوصول التي تنشأ في أثناء حالات الطوارئ. ويوصي فريق التقييم بتخصيص وظيفة واحدة على الأقل على أساس التفرغ في فريق حيازة الأراضي لهذا الغرض.

397- **التوصية 7**: ***ينبغي أن تكون منظمة الأغذية والزراعة استباقية في متابعة قضايا الحيازة والحقوق والوصول التي تهم المنظمة في سياق تحركها صوب الأهداف الأساسية لأعضائها.*** في هذا الصدد ينبغي ألا يكون اتسام الخطوط التوجيهية الطوعية بطابع توافق الآراء مقيداً للوثائق الإرشادية التي يجري إعدادها لدعم تنفيذ الخطوط التوجيهية الطوعية، بل يجب أن تمثل تلك الوثائق موقفا واضحا من جانب المنظمات بشأن هذه القضايا، تكون أكثر تحديداً وتركيزا بكثير. وينبغي أن يكون الإرشاد خاصا بكل قطاع على حدة، وهو ما يبدو أنه مزمع، ولا يتناول حوكمة الأراضي فقط بل يتناول أيضا حوكمة الغابات ومصايد الأسماك والمياه، في إطار خطة استراتيجية جامعة.

---

[191] *"تتمثل رؤية منظمة الأغذية والزراعة في عالم متحرر من الجوع وسوء التغذية، تساهم فيه الأغذية والزراعة في تحسين مستويات معيشة الجميع، وخصوصا الفئات الأشد فقرا، بطريقة اقتصادية واجتماعية وبيئية مستدامة"* (التوكيد مضاف). المصدر: الإطار الاستراتيجي لمنظمة الأغذية والزراعة وخطتها المتوسطة الأجل الصادران عام 2009.

398- **التوصية 8**: ***تعزيز دور منظمة الأغذية والزراعة في تقديم المشورة والتوجيه بشأن عمليات استيلاء المستثمرين الأجانب على الأراضي على نطاق كبير.*** يتفق التقييم مع توصية فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي الواردة بهذا الشأن في تقريره الصادر في يوليو/تموز 2011 المتعلق بعمليات استيلاء المستثمرين الأجانب على الأراضي على نطاق كبير وهي أن دور دائرة حيازة الأراضي بمنظمة الأغذية والزراعة في هذا المجال ينبغي أن يتمثل في تقديم مشورة سليمة إلى الحكومات ووكالات التنمية بشأن كيفية إدارة هذه العملية، وهو دور للمنظمة مصداقية كبيرة فيه، وأن تستخدم المنظمة خبرتها في مجال جمع بيانات إحصائية دولية وتحليلها ونشرها لرصد الحالة عن كثب. وفي الوقت ذاته، وبالنظر إلى أن عمليات الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير التي تشمل الغابات والأراضي الحرجية ينتهي بها الأمر بأن تصبح سببا رئيسيا لإزالة الغابات، وبالنظر إلى أن المنظمة لديها اهتمام رئيسي بالبرامج التي ترمي إلى الحد من إزالة الغابات، يوصي فريق التقييم بأن تستكشف المنظمة فرص الاستفادة من أوجه التآزر المكنة بين عملها بشأن عمليات الاستيلاء على الأراضي على نطاق كبير وعملها بشأن إزالة الغابات.