E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.27
23 January 1993
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة التنمية المستدامة
الدورة الخامسة
٧-٢٥ نيسان/أبريل ١٩٩٧

التقدم العام المحرز منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية

تقرير الأمين العام

إضافة

الآليات الوطنية والتعاون الدولي لبناء القدرات في البلدان النامية*

(الفصل ٣٧ من جدول أعمال القرن ٢١)

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١ -٤	٢
أولا - اختيار الأهداف الرئيسية	٥	٢
ثانيا - الإبلاغ عن النجاح وتحليله	٦ -١٢	٣
ثالثا - تغييرات مشجعة	١٣-٢٧	٤
رابعا - توقعات لم تتحقق	٢٨-٣٢	٨
خامسا - الأولويات الناشئة	٣٣-٣٧	٩

* أعد برنامج الأمم المتحدة الانمائي هذا التقرير كمنظم عمل للفصل ٣٧ من جدول أعمال القرن ٢١، وفقا للترتيبات التي وافقت عليها اللجنة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتنمية المستدامة، وهو نتيجة مشاورات وتبادل معلومات بين وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية والوطنية، ووكالات الحكومات المعنية وطائفة من المؤسسات الأخرى والأفراد وممثلي الفئات الرئيسية.

مقدمـــة

١ - يستعرض هذا التقرير التقدم المحرز في تنفيذ الأهداف المحددة في الفصل ٣٧ من جدول أعمال القرن ٢١ (الآليات الوطنية والتعاون الدولي لبناء القدرات في البلدان النامية)[١]، مع مراعاة المقررات التي اتخذتها لجنة التنمية المستدامة بهذا الشأن في عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٦ في دورتيها الثانية والرابعة، بالترتيب.

٢ - وقد قدم تقرير أول عن بناء القدرات إلى لجنة التنمية المستدامة في ربيع عام ١٩٩٤ وتقرير ثان (E/CN.17/1996/15) بعد ذلك بسنتين في عام ١٩٩٦. والتقرير الحالي هو التقرير الثالث في هذه السلسلة ويلخص الاتجاهات والإنجازات الرئيسية في مجال تنمية القدرات منذ عام ١٩٩٢ حتى الآن.

٣ - ومن المهم أن يتوفر شعور منظوري عند تحليل الأثر العام لجدول أعمال القرن ٢١ فيما يتعلق ببناء القدرات. إذ يبيّن الكثير من الاتجاهات المبرزة في هذا التقرير تحولات طويلة الأجل في نهج بناء القدرات، بدأت قبل مؤتمر ريو بوقت طويل. وستستمر هذه الاتجاهات في التأثير في تنمية القدرات وتكوينها حتى أمد طويل في القرن الحادي والعشرين. وهكذا كانت الاتجاهات الاستراتيجية في جدول أعمال القرن ٢١ انعكاسا للاتجاهات المستمرة بقدر ما كانت أسبابا لها. وفي هذه الحال، لا بد من الأخذ في الاعتبار عند تقييم الفصل ٣٧ أن جدول أعمال القرن ٢١ ليس إلا عاملا من العوامل الكثيرة التي تؤثر في اتخاذ القرارات لدى البلدان والمانحين. وإحدى العبر الرئيسية المكتسبة من الخبرة في مجال تنمية القدرات هي إدراك أهمية الصبر، والمثابرة ومشاطرة الرؤية، والأفق الطويل الأمد عندما يتعلق الأمر بتنمية القدرات المستدامة. وهكذا تمثل فترة الخمس سنوات المشمولة بهذا التقرير ردحا هاما من الزمن، ولو أنها ليست إلا جزءا صغيرا في عملية أوسع نطاقا بكثير.

٤ - وبوجه عام، يعتبر التقرير الحالي أكثر إيجابية من سابقيه في عامـــي ١٩٩٤ و ١٩٩٦. ففي حين ما برحت تحديات هائلة قائمة فيما يتعلق بتنفيذ جدول أعمال القرن ٢١، أشار المساهمون في هذا التقرير، سواء من داخل منظومة الأمم المتحدة أم من المنظمات الحكومية الدولية، إلى حدوث تطورات في عدد من الجبهات تدل على إحراز بعض التقدم الحقيقي في مجالات مختارة من بناء القدرات وذلك منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية. هذا التنبؤ الأكثر إيجابية ينطبق على مسائل محددة مثل الاستراتيجيات والمشاركة، انطباقه على مناطق معينة من العالم مثل أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

أولا - اختيار الأهداف الرئيسية

٥ - يعرف جدول أعمال القرن ٢١ تنمية القدرات بأنها العملية والوسائل التي تنمي بها الحكومات الوطنية والمجتمعات المحلية المهارات والخبرات اللازمة لإدارة مواردها البيئية والطبيعية بطريقة مستدامة ضمن أنشطتها اليومية. ولدعم هذا، يؤكد الفصل ٣٧ من جدول أعمال القرن ٢١ على المواضيع الرئيسية التالية:

(أ) اتباع نهج متعدد الاختصاصات شامل للقطاعات بالنسبة للتخطيط والتنفيذ؛

(ب) تحسين القدرات في كلا القطاعين العام والخاص؛

(ج) الاستخدام الأمثل للموارد الوطنية (عكس المغتربة) البشرية والتنظيمية؛

(د) إعادة توجيه الدعم الخارجي للتنمية المستدامة وتنسيقه؛

(هـ) تحسين دمج حماية البيئة، والتنمية الاقتصادية، والعدالة الاجتماعية في تنمية القدرات على الصعد المحلية والإقليمية والوطنية والدولية.

ثانيا - الإبلاغ عن النجاح وتحليله

٦ - بإيجاز، يمكن ترتيب جميع مبادرات بناء القدرات الداعمة للمواضيع المذكورة في جدول أعمال القرن ٢١ تقريبا في ثمانية مجالات رئيسية - الاستراتيجية والسياسة البيئية، واستراتيجية الاقتصاد الكلي، وبناء توافق الآراء، والقدرة على الإدارة البيئية، وأطر قياسية وقانونية، وأبحاث علمية واجتماعية - اقتصادية، ونقل التكنولوجيا، والوصول إلى الجمهور. وأوجه التقدم الرئيسية التي تحققت خلال السنوات الخمس الماضية كانت في المجالات الثلاثة الأولى. في حين كان التقدم المحرز أبطأ بشكل واضح في المجالات المتبقية. وعلى وجه أكثر تحديدا، يمكن وصف الأنشطة الأكثر نجاحا بإيجاز على النحو التالي.

٧ - كان بناء القدرات من أجل الاستراتيجية والسياسة المستدامة، ولا سيما تصميم الخطط والاستراتيجيات الوطنية لحفظ الموارد الطبيعية والبيئة. أكثر أوجه النجاح تحديدا خلال السنوات التالية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية. فقد وضعت بلدان تمتد من الصين حتى سوازيلند موضع تنفيذ عمليات لوضع استراتيجيات لجدول أعمال القرن ٢١، واستراتيجيات لحفظ الموارد الطبيعية وخطط عمل بيئية على الصعيد الوطني بمساعدة من منظمات مثل البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد العالمي لحفظ الموارد الطبيعية، والجهات المانحة الثنائية. ولدى ما يزيد عن ٤٠ بلدا أفريقيا اليوم نوع من آليات التنسيق لوضع مثل هذه الخطط.

٨ - وقد التقط كثير من عِبر الخبرة المتأتية عن عمليات التخطيط هذه وضُمت إلى بعضها كي تستعمل على نطاق أوسع من قِبل المعهد الدولي للبيئة والتنمية وبرنامج بناء القدرات للقرن ٢١ التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمعهد العالمي للموارد. كما تشق الاعتبارات البيئية طريقها في استراتيجية الاقتصاد الكلي. فأدخلت برامج بناء القدرات في الهند وكوستاريكا وغامبيا أساليب "المحاسبة الخضراء" في عمليات وضع سياستها واتخاذ قراراتها الوطنية. كما تقدم برامج بناء القدرات للقرن ٢١ في الصين وملاوي وجمهورية تنزانيا المتحدة الدعم للجهود التي تبذلها هيئات التخطيط في كل منها لدمج مبادئ التنمية المستدامة في إجراءاتها التخطيطية الشاملة.

٩ - وخلال الأشهر القليلة الماضية، طلب أكثر من ٣٠ حكومة المساعدة من منظمة الأغذية والزراعة في تخطيط وتنفيذ نهج أكثر تكاملا بالنسبة لجميع جوانب موارد استخدام الأراضي وإدارتها. وعلى مستوى

المدن، تبذل الجهود الآن لمعالجة المسائل المتداخلة المتعلقة بالهواء والصحة والماء والنفايات على نحو أكثر شمولا والحاجة تدعو إلى تعزيز هذه الجهود.

١٠ - وكان للتأكيد في جدول أعمال القرن ٢١ على بناء توافق الآراء وعلى اتباع نهج أكثر مشاركة إزاء التنمية المستدامة أثر في جيل جديد من مشاريع بناء القدرات منذ عام ١٩٩٢. ومعظم الأنشطة الموجهة نحو الإدارة البيئية والتنمية المستدامة تبذل الآن جهودا واضحة للتأثير في تقييم أصحاب المصلحة والمنتفعين. وفي الاتجاه نحو اللامركزية والتحول إلى القطاع الخاص ما يعزز الحاجة إلى دمج أكبر.

١١ - وفي بوليفيا مثلا، دعم برنامج بناء القدرات للقرن ٢١ عملية تتضمن مشاورات مجتمعية واجتماعات إقليمية ودون إقليمية أفضت إلى عقد مؤتمر وطني بشأن تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ لبوليفيا في عام ١٩٩٦. وتستخدم في الفلبين عملية مشاركة بقصد إشراك طائفة واسعة من جماعات المصالح الوطنية. وكان من شأن برنامج المدن المستدامة، وهو برنامج يشترك فيه مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة لتعزيز القدرات المحلية في مجال الإدارة البيئية، وتقديم الدعم لما يقرب من ٣٠ مؤسسة ثنائية ومتعددة الأطراف عبر أربع قارات. وأنشطة العرض جارية في ٢٠ مدينة، ويدعم البرنامج الآن شبكة لمشاطرة الخبرة في الإدارة والتخطيط الإنمائيين فيما يزيد عن ٧٠ مدينة في جميع أرجاء العالم، وتبذل الجهود من جانب الجهات المانحة والحكومات المشاركة على حد سواء لزيادة "الطلب" على مؤسسات تقديم الخدمات عن طريق جعل معايير الأداء أكثر شفافية. كما يقدم مزيد من المعلومات للمجموعات السكانية من خلال الإذاعة والتليفزيون التجاريين والمنشورات والصحف.

١٢ - وكان جدول أعمال القرن ٢١ عاملا مساعدا في تحديد دور جديد للحكومة في سعيها نحو التنمية المستدامة. وفي معظم البلدان، يساعد الآن القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية والمنظمات المجتمعية في تأدية مهام كان ينظر اليها في السابق على أنها من مسؤوليات الدولة حصرا. وتظهر الآن أشكال جديدة من إدارة البيئة وتوفير الخدمات. كما ازداد الآن ظهور شراكات بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية وبين الحكومة والقطاع الخاص وقد شجعت هذه الاتجاهات عن طريق الدعم الخارجي لبرامج مثل برنامج بناء القدرات للقرن ٢١ ومرفق البيئة العالمية. وعلى سبيل المثال، استضافت مؤخرا إدارة خدمات الدعم والإدارة من أجل التنمية في الأمانة العامة للأمم المتحدة ندوة في نيويورك (أيار/مايو ١٩٩٦) عنوانها، "الشركات والمجتمعات المحلية والتنمية المستدامة". وحضر الندوة شركات التعدين الرئيسية، وممثلون عن الحكومات، ومنظمات غير حكومية وطنية ودولية، حيث نوقشت مجموعة من المسائل التي تهم القطاع الخاص بما في ذلك الحماية القانونية، وضمانات الاستثمار، والحوافز، والبيئة الصالحة للتمويل. كما يبذل الآن مزيد من الجهود لتنمية قدرات مجموعات السكان الأصليين. وكانت الدراسة التي نشرت برعاية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تحت عنوان، "حفظ معارف السكان الأصليين: إدماج نظامين للابتكار"، خطوة هامة في هذه العملية.

ثالثا - تغيرات مشجعة

١٣ - شهدت الأعوام الخمسة التي مرت منذ عقد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية نموا سريعا في التعاون الإقليمي. ويتخذ هذا الآن أشكالا متباينة بما فيها الاتفاقات الدولية، وتبادل المعلومات، والتعاون

التقني بمختلف أنواعه. ويمكن ملاحظة الحاجة إلى مزيد من التعاون الإقليمي والرغبة فيه في أمثلة مثل المركز الإقليمي لخدمات المسح ورسم الخرائط والاستشعار عن بعد في شرق وجنوب أفريقيا، وبرنامج البحر الأبيض المتوسط للمساعدات التقنية، وعدد من برامج إدارة الأحواض النهرية في أمريكا اللاتينية.

١٤ - والأمثلة الأخرى هي برنامج المدن المستدامة، وبرنامج أفريقيا لعام ٢٠٠٠ بشأن توفير الماء والمرافق الصحية الذي يؤكد على إدارة المجتمعات المحلية الخدمات، وشبكة التعاون في الإدارة المتكاملة للموارد المائية من أجل التنمية المستدامة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. وفي أفريقيا، هناك الآن الشبكة الأفريقية لخبراء تقييم الأثر البيئي وعدد متزايد من الصلات بين المراكز البيئية في الحكومات والجامعات على حد سواء. كما تستثمر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا الآن في جمع أفضل الممارسات في بناء القدرات، ("دراسات عن أفضل الممارسات في بناء القدرات")، وذلك لدعم جدول الأعمال الإطاري للجنة الاقتصادية لأفريقيا من أجل جدول أعمال القرن ٢١. وتتعاون اللجنة الاقتصادية لأوروبا وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في مشروع مشترك لتعزيز قدرات الإدارة البيئية في أوروبا الشرقية والوسطى. وعلاوة على ذلك، يتعاون كل من اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومصرف التنمية الآسيوي في برنامج العمل الإقليمي من أجل التنمية المستدامة السليمة بيئيا في آسيا والمحيط الهادئ للفترة ١٩٩٦ - ٢٠٠٠. ومن شأن ازدياد قبول السلوك التعاوني عبر الحدود الوطنية تسهيل بناء القدرات لمعالجة المسائل العالمية المتداخلة مثل تغير المناخ والتصحر وإنضاب الأوزون.

١٥ - وقد حدث منذ مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية ازدياد سريع في الطلب من جانب البلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بفترة انتقال على الدعم المالي والتقني لمشاريع وأنشطة تتعلق بالبيئة والتنمية وأهداف جدول أعمال القرن ٢١. وتبعا لذلك، ازداد العدد الإجمالي لخدمات التعاون التقني والخدمات الاستشارية المقدمة في هذا المجال ازديادا ملموسا.

١٦ - ولذلك أصبحت المساعدة المقدمة من مؤسسات التشغيل والتمويل تلبية لهذه الطلبات أكثر تركيزا على المستوى القطري حيث تعتبر المسؤولية عن الأعمال المؤدية إلى نتائج ملموسة جوهرية. وعلى سبيل المثال، وضعت مبادرات أفضل الممارسات و "المشاريع النموذجية" في مجال التنمية المستدامة وشجعت بشكل أوسع نطاقا. ومن المعايير التي استعملت لانتقاء هذه المشاريع (أ) تلبية حاجة حقيقية في البلد؛ (ب) تبيان أثر اقتصادي واجتماعي وبيئي ملموس بالنسبة للمستعملين النهائيين؛ (ج) تبيان الالتزام الحكومي والهياكل الأساسية الضرورية لنجاح المشروع واستدامته.

١٧ - وهناك أدلة متزايدة على وجود نهج أكثر تنظيما واستراتيجية إزاء بناء القدرات في بلدان كثيرة. ففي الماضي، كانت الجهات المانحة والحكومات الشريكة ترى في بناء القدرات نتيجة حتمية للمساعدة التقنية أو التدريب أو حصيلة وضع سياسات محسنة. بيد أن هذا لم يحدث. فكثير من العمل المضطلع به لدعم جدول أعمال القرن ٢١ قد أكد الحاجة إلى تركيز المشتركين بشكل مباشر على بناء القدرات بوصفه "مظلة التنمية الاستراتيجية"، على حد تعبير الصندوق العالمي من أجل الطبيعة. كما تظهر الآن وجهة نظر أكثر تعقيدا لبناء القدرات ذاته يتضمن نهجا أكثر اتساعا في المنظومة ويتعلق بأصحاب المصلحة، والعرض والطلب من أجل أداء أفضل، وحوافز أفضل، والمعلومات، والمشاركة المدنية.

١٨ - وخلال العام الماضي، شجع البنك الدولي شبكة من المشاركين الأفريقيين على الإتيان بنهج أكثر تنظيما يحركه الطلب ويكون في وسع البنك دعمه. وكذلك استنبطت اللجنة الاقتصادية لأفريقيا "إطارا لبناء واستخدام القدرات الحاسمة في أفريقيا" يمكن للحكومات والمشتركين غير الحكوميين استخدامه كدليل في أنشطتها. وأدت هذه المبادرة بدورها إلى برنامج باسم، "إدارة التنمية: تعزيز القدرات الوطنية"، في مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية، بتورين، اشترك فيه ٣٥ فريقا قطريا و ٢٢٢ مشاركا. كما امتد نطاق بناء القدرات فتجاوز المستوى التنظيمي. إذ يقوم برنامج القانون البيئي المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بمساعدة سبعة بلدان أفريقية على تنمية قدراتها القانونية من أجل إدارة بيئية فعالة.

١٩ - وما برح تصميم المساعدة التقنية المقدمة من المانحين يتحسن خلال الأعوام الخمسة الماضية. فيولى الآن اهتمام أكبر لمسائل تتعلق بإيجاد تراث مؤسسي مستدام أو على الأقل تحسينه. كما قل الاعتماد الآن على استخدام المستشارين المغتربين في حين ازداد الاعتماد على الخبرة الوطنية. ويولى الآن اهتمام أكبر بكثير للالتزام والملكية الوطنيين، وتجنيد دعم أصحاب المصلحة والمنتفعين والاحتفاظ بائتلاف وطني للدعم يمكنه تنشيط البرنامج. في حين يقل الآن تأكيد المشاريع البيئية على نقل الخبرات التقنية فأصبحت تتسم بتركيز أكبر على الجوانب البشرية والمؤسسية والاجتماعية للتنمية المستدامة. وكان الدفع لهذه الإصلاحات صادرا جزئيا عن الاستياء العام ضمن أوساط المانحين بشأن نتائج برامجهم؛ بيد أن هذا الدفع صادر أيضا جزئيا عن الخبرة المكتسبة من جدول أعمال القرن ٢١.

٢٠ - وهناك عدد متزايد من البلدان التي تنفذ جدول أعمال القرن ٢١ بشجاعة وبعد نظر. فقد شرعت كوستاريكا، مثلا، باتخاذ "خطوات لا رجوع عنها" لترويج التنمية المستدامة. في حين تصمم الفلبين على أن تصبح أحد "النمور الخضر" في آسيا. ويشير كثير من هذه الأنشطة إلى تصميم ناشئ في مختلف بقاع العالم على المضي في جدول أعمال القرن ٢١ من خلال بناء القدرات، بدعم خارجي أو بدونه.

٢١ - وقد ناقشت لجنة المساعدة الانمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي العملية المثالية من أجل وضع استراتيجيات بيئية، ووسعت مؤخرا هذه المبادئ كي تشمل وضع استراتيجيات من أجل التنمية المستدامة. وتؤكد لجنة المساعدة الإنمائية أن قيمة الاستراتيجية لا تكمن في جودة أية وثائق يمكن أن تنتج فحسب، بل تكمن بشكل رئيسي في العملية التي تعد بها الاستراتيجية. ولذا، كانت مشاركة جميع أصحاب المصلحة ضروريا. فوضع الاستراتيجيات ليس عملية ساكنة ولا تسير في خط مستقيم، بل يتألف من اقتراحات وأفكار تختبر على الدوام، ونتائج الاختبار ترتد على شكل تنقيح للاستراتيجية. وهكذا فإن العملية تقع في قلب الاستراتيجية، وأية وثائق منتجة تصبح أدوات أو مواد معلومات. وهذا يتناقض بشدة مع نهج التخطيط التقليدي، الذي يعمل فيه المختصون على إعداد وثيقة تخطيط تكون عندئذ الأساس المتوسط الأجل أو الدائم للعمل.

٢٢ - وقد طبق برنامج بناء القدرات للقرن ٢١ مبادئ مشابهة في مساعدة البلدان على إنشاء آلياتها الوطنية من أجل التنمية المستدامة. كما اتخذت برامج بناء القدرات للقرن ٢١ من التكامل والمشاركة والمعلومات عناصر أساسية لاستراتيجيات جدول أعمال القرن ٢١. فتكامل القطاعات يضمن تخطيطا حقيقيا متعدد القطاعات. كما تضمن المشاركة أن تكون الاستراتيجية الناجمة من أعلى جودة وتحظى بدعم

الذين سيطبقونها. كما أن الحصول على المعلومات يمكن المجتمعات من وضع استراتيجيات جيدة. وبعد مرور أكثر من ثلاثة أعوام على تنفيذ برنامج بناء القدرات للقرن ٢١، ليس هناك من تعريف موحد لماهية استراتيجية التنمية المستدامة على وجه الدقة. وقد أعدت بعض البلدان (بوليفيا والصين والفلبين) وثائق وطنية لجدول أعمال القرن ٢١. في حين بنت بلدان أخرى (مثل غامبيا وملاوي ونيبال) على الخطط البيئية الوطنية الموجودة لإنشاء برامج واسعة النطاق تتصدى لتحديات جدول أعمال القرن ٢١. وهي تحاول أن تضع البيئة في مكانها الصحيح ضمن التنمية. وقد استندت جميع بلدان برنامج بناء القدرات للقرن ٢١ في عملياتها على ما هو موجود من الخطط والاستراتيجيات والاتفاقيات، إلى آخره، وجميع هذه البلدان تعتبر الاستراتيجية النهائية أداة تنسيقية لتحديد الهدف. وفي جميع الأحوال، تكمن عملية إعداد الاستراتيجية في قلب هذه العملية.

٢٣ - واعتبارا من أيار/مايو ١٩٩٦، بلغ مجموع المساهمات في برنامج بناء القدرات للقرن ٢١ حوالي ٥٧ مليون دولار. ومنذ عام ١٩٩٣، ساعد البرنامج في تمويل برامج ومشاريع في أكثر من ٤٠ بلدا. كما صمم استراتيجية رصد وإبلاغ طُبعت ونُشرت على نطاق واسع، وعمم معلومات ومدروس عن بناء القدرات من أجل التنمية المستدامة من خلال المنشورات وحلقات العمل ومن خلال الشبكة الالكترونية العالمية (WWW).

٢٤ - والتقدم يحرز الآن في وضع عدد من أدوات التشغيل لمساعدة الحكومات والجهات الفاعلة غير الحكومية الأخرى. ومن بين الأمثلة على ذلك عملية بناء القدرات لحفظ الموارد الطبيعية التابعة للصندوق العالمي من أجل الطبيعة التي تتطلع إلى إدراج "مسح الأرض" - وهو تقييم شامل لاحتياجات القدرات - كجزء لا يتجزأ من تصميم البرامج. وقد استنبط برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومنظمة الأغذية والزراعة تقنيات جديدة لتخطيط استخدام الأراضي تنشر الآن من خلال سلسلة من حلقات العمل. وقد أخذت في الظهور مجموعة متعاظمة من أدوات إدارة العمليات التطبيقية وذلك من برامج مثل برنامج المدن المستدامة. كما استنبطت لجنة السياسة البيئية استعراض الأداء البيئي القطري (مثلا في بلغاريا وبولندا وبيلاروس) الذي ينظر في بناء القدرات على جميع المستويات بما في ذلك الخطط والسياسات الوطنية، والتشريعات، والامتثال، والرصد. وعلاوة على ذلك، بدأت معظم البلدان في اعتماد أو تصميم نظم معلومات لدعم إدارة البيئة.

٢٥ - وأحد العوامل الرئيسية التي يحتمل أن تحدد الجهود المبذولة لبناء القدرات في السنوات القادمة هو إدارة المعلومات وثورة الاتصالات في العالم. بلى، فقد بدأ الشعور بأثر ذلك بشكل لم يكن متوقعا في جدول أعمال القرن ٢١. ولدى برنامج بناء شبكات التنمية المستدامة الذي يديره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والذي يصل الآن بين حوالي ٣٠ بلدا في جميع أرجاء العالم، الإمكانيات للوصول إلى ٦٥ بلدا حتى أواخر عام ١٩٩٧. ومن شأن التبادل الحر في المعلومات وأفضل الممارسات عن طريق الشبكات الإلكترونية العالمية مثل إنترنيت (INTERNET) تحسين التعاون الوطني والإقليمي، في إدارة الأحواض النهرية، مثلا. كما يبرز برنامج الأمم المتحدة الآن في موقعه على الشبكة الالكترونية العالمية نماذج وإطارات لبناء القدرات مثل "CAP BUILD".

٢٦ - وأصبحت الآن نهج تدريب المعلمين والتعليم بمساعدة الحاسوب المتعلقة بإدارة البيئة أكثر توفرا، ومن المحتمل أن يؤدي الوصول إلى المعلومات التقنية من خلال شبكات الحاسوب إلى إعادة تشكيل النظم المستخدمة حاليا لتقديم المساعدة التقنية التقليدية التي ثبتت بهاظة تكاليفها في عقدي الثمانينات والتسعينات. ويبذل حاليا عدد من الجهود لتوسيع شمول شبكات الحاسوب كي تضم مناطق من العالم النامي، مثل أفريقيا وأمريكا الوسطى وجنوب آسيا، متخلفة في هذا المجال. وعلى سبيل المثال، صممت شبكة البيئة والتنمية المستدامة في أفريقيا برنامجا لمساعدة البلدان الأفريقية في الوصول إلى شبكة "إنترنيت" حيث انضمت إليها خمسة بلدان في الأشهر القليلة الماضية ومن المقرر أن تنضم إليها خمسة بلدان أخرى قبل نهاية عام ١٩٩٦.

٢٧ - ومثال آخر على ثورة الاتصالات هو في مجال مراقبة حركة المرور الجوي. وتقوم منظمة الطيران المدني الدولية بعملية تحويل سريعة في الاتصالات والملاحة والمراقبة وتنظيم حركة المرور الجوي في العالم. ويتوقع أن تسفر المساعدة في بناء القدرات في هذا المجال، المقدمة على المستويين الإقليمي ودون الإقليمي، عن زيادة الكفاءة في العمليات مع زيادة المنافع البيئية أيضا.

رابعا - توقعات لم تتحقق

٢٨ - من الواضح أن الاتجاهات المشجعة المذكورة أعلاه هي ليست إلا جزءا من الصورة الأوسع نطاقا لبناء القدرات منذ انعقاد مؤتمر ريو. بيد أنه ما برح صحيحا أن حلول المشاكل التقنية المتعلقة بالتنمية المستدامة معروفة جيدا في جلها. والغير معروف هو إيجاد الهياكل الاجتماعية والمؤسسية الضرورية لمجاراة طلبات السياسات والأنظمة والخدمات الناجمة عن النمو السكاني السريع وازدياد التعقيد والتغيرات الطارئة على التكنولوجيا؛ وأساس هذه الثغرة هو مسألة الحكم الجيد وأثره في بناء القدرات ووضع معايير أداء للتنمية المستدامة.

٢٩ - وكما أشير في هذا التقرير، فإن معظم التقدم المحرز كان في مجالات وضع الاستراتيجيات وزيادة المشاركة وتبادل المعلومات، بيد أنه لا يزال هناك الكثير من القيود المألوفة في تنفيذ الاستراتيجيات. فالتطبيق الفعلي لنهج التنمية المستدامة المتكامل في المستوى الميداني هو عملية تدريجية متطورة. وتكامل البيئة والتنمية ليس بالضرورة صريحا من الناحية العملية، وما برحت هذه العملية بطيئة. بيد أن التوقعات ما زالت قائمة بازدياد إنتاج الاستراتيجيات والخطط والسياسات والتصاميم التقنية وبنقص العرض من المهارات والموارد والمؤسسات والطلبات العامة الضرورية لتنفيذه.

٣٠ - وما ينقص كثير من البلدان هو الهياكل والقدرات اللازمة للقيام بالكثير من المهام التقنية المرتبطة بإدارة البيئة مثل رصد الموارد الطبيعية، وتقييم الأثر البيئي، وضبط التلوث، وغيرها من الأنشطة الأكثر تقنية. وهذه، بدورها، تتطلب تعزيز وزارات ووكالات مثل الوزارات والوكالات العاملة في مجال الزراعة والحراجة، وإعادة تكوين مناهج التدريب، وإنشاء معاهد جديدة، وإصلاح رواتب الخدمة المدنية، وتعديل الأطر القانونية والتنظيمية. وقد أحرز بعض التقدم في هذه المجالات مثل إنشاء اليونيدو ثمانية مراكز وطنية للإنتاج الأنظف بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة (انظر تقرير الأمين العام في الفصل ٣٤

(E/CN.17/1996/2/Add.24))، بيد أنه يوجد في هذا المستوى ثغرات كبيرة في القدرات وإنشاء هذه الهياكل التقنية والعلمية والمؤسسية، هو التحدي الطويل الأجل الذي تواجهه بلدان كثيرة.

٣١ - وفي الأجل الأطول، ستحتاج البلدان إلى تطوير القدرة على تعلم الأدوار ومعايير الأداء الجديدة فيما يتعلق بالتنمية المستدامة ووضعها في إطار مؤسسي. والأرجح أن يستتبع بناء القدرات في هذا الصدد إجراء إصلاحات تنظيمية واجتماعية بل وسياسية بعيدة المدى. ومن الأهمية بمكان عاملان إثنان: أولا، تعزيز دور المجموعات خارج الحكومة مثل المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص. وثانيا، التحول إلى نهج أكثر شمولا للقطاعات إزاء تصميم التنمية المستدامة وتنفيذها. وقد ثبت، كما هو متوقع، أن هذا التحول هو من أصعب التحولات تحقيقا بالنظر إلى أنماط السلوك المتأصلة في الحكومات والجهات المانحة والفئات المهنية والمشاركين الآخرين. وأخيرا، ستدعو الحاجة إلى أن تصبح آليات التمويل أكثر استجابة للطبيعة التطورية لبناء القدرات وأن تكون بنيتها أقل استنادا إلى الأساس المتصل بالتمويل التقليدي للمشاريع المسمى "انطلاق - وقوف".

٣٢ - وينبغي استكشاف الطرق والوسائل لتعبئة الموارد المالية المتاحة محليا، بما في ذلك من القطاع الخاص. وفي تعزيز الشراكات العامة - الخاصة طريق إلى تعبئة هذه الموارد. كما ينبغي أن تشرك الوكالات القطاعية السلطات الاقتصادية والمالية في البلدان في حوارها بشأن التعبئة المالية.

خامسا - الأولويات الناشئة

٣٣ - تبدو الدلائل الآن دامغة على أن الأثر المستديم للمساعدة التقنية التي يحركها العرض والجهات المانحة ضئيل. والحاجة تدعو إلى التعجيل في الاتجاه نحو تصاميم البرامج المرنة الموجهة نحو التعلم والقائمة على الملكية والالتزام والطاقة الوطنية. فلا يزال لدى الجهات المانحة عدد ضئيل جدا من الموظفين بدوام كامل المتخصصين في برمجة المؤسسات والقدرات. فلا بد لجميع المشاركين، بما فيهم الجهات المانحة، التركيز بشكل أكثر انتظاما على التغلب على التحديات الكامنة في برامج بناء القدرات، بقصد الاستمرار في التقدم المحرز حتى الآن.

٣٤ - كما تدعو الحاجة إلى إيلاء اهتمام محدد للمسائل العملية وللربط بين الجوانب الاستراتيجية الأوسع نطاقا لبناء القدرات وما يترتب عليها من آثار عملية. وهناك اهتمام متزايد في بلدان كثيرة بالحصول السريع على أفضل الممارسات العملية في بناء القدرات. وفي وسع الجهات المانحة فعل الكثير لتلبية هذه الحاجة إلى التعلم التعاوني بتنظيم نفسها كي تكتسب خبراتها الخاصة وتنشرها. كما ستدعو الحاجة إلى مزيد من الدعم لعمليات التقييم المؤسسية والفنية، ومجموعات مرتبة من أفضل الممارسات، وعمليات تقييم للاحتياجات، وبرامج تدريبية. والمساعدة في إنشاء الشبكات هي أحد الخيارات. والخيار الآخر هو دعم المحافل التي تجمع بين ممارسي المهنة. وقد قامت لجنة المساعدة الإنمائية (DAC) التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي برعاية حلقة عمل في روما في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦ بشأن أفضل الممارسات في بناء القدرات في مجال البيئة في إطار التنمية المستدامة. ويمكن تكرار هذا النوع من المبادرات على نطاق أوسع في مجالات أخرى، وكذلك على المستوى الإقليمي.

٣٥ - والاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة آلية هامة لتعزيز وربط القدرات الوطنية من حيث جمعها جميع جوانب الاستدامة وكذلك جميع العناصر الفاعلة المعنية. فينبغي لمؤسسات بريتون وودز - والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي - ومنظومة الأمم المتحدة العمل سوية في بناء القدرات بشأن استراتيجيات التنمية المستدامة وتنفيذها. وتدعو الحاجة إلى تكثيف العمل المتعلق باستراتيجيات اللجنة المشتركة بين الوكالات المعنية بالتنمية المستدامة. كما ينبغي تكملة الدعم المقدم إلى برنامج بناء القدرات للقرن ٢١ التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدعم على المستويين الوطني والإقليمي كليهما. ومن المستحسن توسيع مشاركة مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى لزيادة تطوير البرنامج وتنفيذه. ولا بد أن يتناول نطاق البرامج جميع عناصر التنمية المستدامة. ولا ينبغي أن تتوقف الجهود المبذولة لبناء القدرات بعد وضع استراتيجيات التنمية المستدامة، بالنظر إلى أن تنفيذ هذه الاستراتيجيات يتطلب دعما ودفعا مستمرين على المستوى الإقليمي.

٣٦ - وبالنظر إلى الازدياد السريع في مسؤوليات السلطات المحلية المنهمكة في عمليات اللامركزية، بات من المهم إيجاد مواد تدريبية حسنة التصميم ورفيقة بالمستعملين من أجل القادة المحليين. فالتركيز الحالي في بناء القدرات لا يزال منصبا أكثر مما ينبغي على الفنيين وأقل مما ينبغي على القادة المحليين وأعضاء المجالس المحلية وغيرهم. وغالبا ما تؤدي هذه الثغرة في القدرات إلى تعطل في الاتصالات بشأن المسائل المتصلة بالاستدامة البيئية، وهذا بحد ذاته عقبة كبرى أمام التقدم في وضع سياسات وممارسات إنمائية محلية مستدامة.

٣٧ - وقد اقترح عدد من الرسائل التي أسهمت في هذا التقرير أن يبذل ممارسو المهن الميدانيون بعض الجهود لاستعراض تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ بعد انقضاء خمس سنوات على مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية. وفي بعض الحالات، هذا النوع من الالتفات إلى الوراء حادث فعلا. وعلى سبيل المثال، يخطط مجلس الأرض بالتعاون مع عدد من شبكات المنظمات غير الحكومية الأفريقية لعقد سلسلة من ثلاث حلقات عمل بالتعاون مع شبكات المنظمات غير الحكومية الأفريقية بما فيها شبكة البيئة والتنمية المستدامة في أفريقيا. كما ينبغي أن تتضمن هذه المحافل اهتماما ببناء القدرات، بالنظر لما له من أهمية رئيسية.

الحواشي

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، المجلد الأول، القرارات التي اعتمدها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.I.8 وتصويبه) القرار ١، المرفق الثاني.

- - - - -