الأمم المتحدة

E/C.16/2008/5

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
4 February 2008
Arabic
Original: English

لجنة خبراء الإدارة العامة
الدورة السابعة
نيويورك، ١٤-١٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٨
البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت*
منظور الإدارة العامة بشأن تنفيذ الأهداف والالتزامات المتفق عليها دولياً فيما يتعلق بالتنمية المستدامة

منظور الإدارة العامة بشأن تنفيذ الأهداف والالتزامات المتفق عليها دولياً فيما يتعلق بالتنمية المستدامة

مذكرة من الأمانة العامة

موجز

تعد مذكرة الأمانة العامة هذه ورقة معلومات أساسية لمداولات وتوصيات لجنة خبراء الإدارة العامة بشأن منظور الإدارة العامة فيما يتعلق بتنفيذ الأهداف والالتزامات المتفق عليها دوليا في موضوع التنمية المستدامة. وسيعالج الاستعراض الوزاري السنوي للجزء الرفيع المستوى في اجتماعات المجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ٢٠٠٨ التقدم الذي أحرزته الدول الأعضاء في هذا المجال.

* E/C.16/2008/1.

260208 260208 08-22743 (A)

وتتألف هذه الوثيقة من خمسة فروع. فتلقي المقدمة الضوء على أهمية التنمية المستدامة وتغير المناخ في وقتنا هذا. ويوجز الفرع الثاني تحديات الحكم والإدارة العامة التي تواجهها البلدان في ترجمتها، على الصعيد الوطني، لتوافق الآراء العالمي بشأن التنمية المستدامة والتكيف مع تغير المناخ. ويبحث الفرع الثالث أفضل الطرائق التي يمكن بها للمؤسسات الجديدة أو التي جرى إصلاحها والشراكات والهياكل والعمليات أن تواجه تلك التحديات. ويبين الفرع الرابع احتياجات الحكومات من ناحية تنمية القدرات بغية إيجاد بيئة مواتية للتنمية المستدامة والتكيف مع تغير المناخ. ويقدم الفرع الخامس دراسات إفرادية وأمثلة الممارسات ناجحة في بلدان مختارة. واستجابة للاهتمام بالتنفيذ الذي أعربت عنه الدول الأعضاء تطرح الورقة في النهاية توصيات في مجال السياسات للنظر فيها واعتمادها ومتابعتها من جانب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والدول الأعضاء والأمانة العامة للأمم المتحدة.

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا –	مقدمة	١-٤	٤
ثانيا –	الأهداف الإنمائية للألفية (الأهداف) والبيئة الإدارية اللازمة لتنفيذ الهدف ٧	٥-١٤	٥
	ألف – تغير المناخ، بما في ذلك مسائل المياه والتصحر	٧-٩	٦
	باء – العلاقة بين الفقر والبيئة	١٠-١١	٧
	جيم – الفقر في المناطق الحضرية وسكان الأحياء الفقيرة	١٢	٧
	دال – أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	١٣	٨
	هاء – الدول الجزرية الصغيرة النامية	١٤	٨
ثالثا –	التنمية المستدامة وتغير المناخ: المسائل الرئيسية المتعلقة بحسن الإدارة وتعميم المفهوم	١٥-٢٨	٨
	ألف – تعميم مراعاة المسائل البيئية في عمليات التخطيط والتنفيذ	٢٠-٢٥	١٠
	باء – تعميم التكيف مع تغير المناخ	٢٦	١٢
	جيم – تعزيز آليات التنسيق	٢٧-٢٨	١٢
رابعا –	القدرات المستخدمة في تهيئة بيئة مؤاتية للتنمية المستدامة	٢٩-٣٠	١٣
خامسا –	دراسات حالات إفرادية: الممارسات القائمة في بلدان مختارة	٣١-٣٦	١٤
	ألف – جنوب أفريقيا: تعميم الاستدامة البيئية في عملية التخطيط الإنمائي المتكامل	٣١-٣٤	١٤
	باء – ألمانيا: تعميم التكيف مع تغير المناخ في صلب التخطيط الوطني	٣٥	١٥
	جيم – الدول الجزرية الصغيرة النامية – تعميم التكيف مع تغير المناخ	٣٦	١٥
سادسا –	التوصيات	٣٧-٤١	١٦
	ألف – بالنسبة للدول الأعضاء	٣٧-٣٩	١٦
	باء – بالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي	٤٠	١٧
	جيم – بالنسبة للأمانة العامة للأمم المتحدة	٤١	١٧

أولا – مقدمة

١ – يمثل بحث تحديات الحكم والإدارة العامة التي تواجهها البلدان في ترجمة توافق الآراء العالمي بشأن التنمية المستدامة وتغير المناخ إلى برامج إنمائية وطنية، مهمة معقدة. والأمر هو كذلك بقدر تنوع احتياجات المناطق والبلدان وتحدياتها فيما يتعلق بالتنمية المستدامة وتغير المناخ، ورهنا أيضا ببارامترات الحكم الاجتماعية والسياسية والاقتصادية مع اختلافها. ورغم الصعوبات، تسعى هذه المذكرة إلى تقديم صورة عامة للجهود والممارسات الحالية والمزمعة في دمج مسائل التنمية المستدامة في إطار الإدارة العامة، مع التركيز بشكل خاص على تغير المناخ وعلاقته الوثيقة بالتنمية المستدامة، وذلك بالتركيز على تعميم مبادئ التنمية المستدامة، في وضع السياسات، وتحليل احتياجات توزيع الموارد من جانب البلدان في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

٢ – وللحفاظ على البيئة المادية أهمية حيوية ليس للرفاه البشري فحسب بل أيضاً للتقدم الاقتصادي والاجتماعي. كما أن للتنمية المستدامة، التي تُعرَّف على أنها تجسيد لمسارات وأنماط إنمائية تضمن تلبية الاحتياجات الراهنة دون المساس بالقدرة على تلبية احتياجات الأجيال المقبلة، علاقة واضحة بالعدل بين الأجيال. وفي هذا الشأن، ورد في أحد المبادئ الرئيسية (المبدأ ألف) لإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية الذي اعتمده مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية (قمة الأرض)[(١)] أن الحماية البيئية يجب أن تكون جزءا لا يتجزأ من العملية الإنمائية بدلاً من معالجتها كعنصر منفصل. ووفقا لمبدأ رئيسي آخر من إعلان ريو، فإن تحقيق التنمية المستدامة يتطلب في وقت واحد القضاء على الفقر في العالم النامي وجعل أنماط الحياة في العالم المتقدم النمو أقل إضرارا للبيئة. ومن ثم فإن التنمية المستدامة مفهوم واسع يشمل الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والبيئية في السياق الإنمائي العام.

٣ – وفي إطار هذا المفهوم، نُظم مؤتمر الأمم المتحدة المعني بتغير المناخ. وتُوج هذا المؤتمر، الذي انعقد في بالي، إندونيسيا، في الفترة من ٣ إلى ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، بما يلي: (أ) النجاح في إطلاق مفاوضات بشأن اتفاق يتعلق بتغير المناخ على الصعيد العالمي؛ و (ب) تحقيق توافق آراء بشأن جدول أعمال للمفاوضات؛ و (ج) الاتفاق على إنهاء هذه المفاوضات بحلول عام ٢٠٠٩. وعلى هذا النحو، تتوخى خريطة طريق بالي أن تبدأ

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو؛ ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.I.8 والتصويب)، القرار ١؛ المرفق الأول.

الحكومات في جميع أنحاء العالم فوراً بمعالجة التحديات البيئية الرئيسية، ومن جملتها التكيف مع المناخ، ونشر تكنولوجيات نظيفة، ومكافحة إزالة الغابات.

٤ - وعلاوة على نتائج مؤتمر قمة الأرض ومؤتمر بالي المعني بتغير المناخ، تكتسي أهداف الأمم المتحدة الإنمائية للألفية هي أيضا أهمية حاسمة للبيئة والتنمية المستدامة. والأهداف الإنمائية للألفية عبارة عن اتفاق عالمي للحد من الفقر وتحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة. وعلى عكس البرامج الإنمائية السابقة، تتوخى الأهداف الإنمائية للألفية كذلك تحقيق غايات كمية محددة زمنيا لأهداف وأغراض إنمائية معينة. ويدعو الهدف ٧ إلى ''ضمان الاستدامة البيئية''.

ثانيا - الأهداف الإنمائية للألفية (الأهداف) والبيئة الإدارية اللازمة لتنفيذ الهدف ٧

٥ - يدعو الهدف ٧ إلى تحقيق ثلاث غايات. الغاية الرئيسية الأولى هي ''إدماج مبادئ التنمية المستدامة في السياسات والبرامج القطرية، وحسر فقدان الموارد البيئية''. وتدعو هذه الغاية إلى العمل المنسق لجميع الجهات الفاعلة في مجال الإدارة، بما فيها الحكومة ومنظمات المجتمع المدني والسوق على جميع المستويات. والغاية الرئيسية الثانية هي ''تخفيض نسبة الأشخاص الذين لا يمكنهم الحصول باستمرار على مياه الشرب المأمونة وخدمات المرافق الصحية الأساسية، إلى النصف، بحلول عام ٢٠١٥''. وسيعود النجاح في تلبية هذه الاحتياجات المتصلة بالمياه بفوائد كبيرة على التنمية البشرية وينبغي أن يكون جزءا لا يتجزأ من الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية كافة. وتتمثل الغاية الرئيسية الثالثة في ''إحداث تحسن كبير في حياة ما لا يقل عن ١٠٠ مليون شخص من ساكني الأحياء الفقيرة بحلول عام ٢٠٢٠''. وتتضمن هذه الغاية إدراكاً للتحديات الناشئة عن التوسع الحضري والفقر في المناطق الحضرية واهتماماً خاصاً بها ضمن محاور الاستدامة البيئية.

٦ - ويكمن أحد التحديات الرئيسية لتنفيذ الهدف ٧ في إنشاء نظام إداري يعزز التنمية بشكل شامل ويدعمها ويحافظ عليها، أي إنشاء نظام إداري يضمن في وقت واحد تعزيز النمو الاقتصادي، والحد من الفقر، ومساندة العدل الاجتماعي، ودعم الاستدامة البيئية. وتسوغ هذه الأهداف الإنمائية المتعددة، التي كثيرا ما تتنافس مع بعضها البعض على المدى القصير، وضع ترتيبات إدارية تعمم متطلبات كل هدف، من الناحيتين الاستراتيجية والشمولية. ومن المهم بشكل خاص تعميم الاهتمام بالشواغل البيئية، من قبيل المياه والتصحر، والحد من الفقر، سواء في المناطق الريفية أو الحضرية، مع العناية الشديدة

بالحالة الفريدة لأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، والمناطق الساحلية، والدول الجزرية الصغيرة النامية.

ألف – تغير المناخ، بما في ذلك مسائل المياه والتصحر

٧ – يمكن أن يتسبب تغير المناخ في بطء وتيرة التقدم نحو التنمية المستدامة، إما بشكل مباشر عن طريق زيادة التعرض لأثره السلبي، أو بشكل غير مباشر من خلال تآكل القدرة على التكيف. وفي الوقت نفسه، يمكن للتنمية المستدامة أن تخفف من أثر التعرض لتغير المناخ بتعزيز القدرة على التكيف وزيادة المرونة. ولأغراض التنمية المستدامة، ثمة استجابتان أشد إلحاحا من غيرهما تتطلبان اهتماما فوريا، وهما: (أ) تكييف الأدوات والسياسات والتقنيات التي توقف الآثار السلبية الحالية والمستقبلية لتغير المناخ أو تخفف منها، و (ب) الاستعداد للتكيف بشكل أفضل مع آثار تغير المناخ التي حدثت أو التي لا مناص من حدوثها، ولا سبيل إلى استدراكها. وينبغي للحكومات أن تكون على وعي تام بهذه التحديات، وأن تعيد تنظيم ترتيباتها الإدارية، وتعيد توزيع مواردها، وتعيد النظر في أطر اقتصادها الكلي ضمن نُهج شاملة لمواجهة هذين التحديين الفوريين.

٨ – والتصحر أحد المشاكل البيئية الرئيسية التي تتقدم بوتيرة مثيرة للقلق. ويؤثر تدهور التربة على أكثر من بليون نسمة و ٤٠ في المائة من سطح الأرض. وفي أقسى الحالات، تصبح التربة غير خصبة وغير ذات فائدة، مما يسبب المجاعة والجفاف. ويتسبب التصحر كل عام في فقدان ١٢ مليون هكتار من الأراضي، وهذا المعدل آخذ في التزايد. ويؤدي التصحر إلى فترات مطولة من الجفاف والمجاعة في بلدان تعاني أصلاً من الفقر لا يمكنها أن تتحمل خسائر زراعية كبيرة. وتتضرر أفقر بلدان العالم أكثر من غيرها لأن الناس فيها يعتمدون بشكل أكبر بكثير على الأرض، لمجرد البقاء. وتتفاقم المشاكل بفعل الفقر والتنافس الحاد على الموارد وعدم الاستقرار السياسي في البلدان النامية. ويمكن معالجة التصحر وتدهور التربة بطرق منها بذل جهود لتخفيف آثار الجفاف والفيضانات، ومن خلال تدابير من قبيل تحسين استخدام المعلومات والتنبؤات المتعلقة بالمناخ والطقس، ونظم الإنذار المبكر، وإدارة الأراضي والموارد الطبيعية، وتحسين الممارسات الزراعية، وتعزيز حفظ النظام الإيكولوجي.

٩ – ولا يؤثر تغير المناخ في التربة فحسب بل أيضاً في المياه. ومن شأن استخدام تدفقات المياه بشكل مفرط أن يسبب أزمة بيئية، كما يمكنه أن يؤدي إلى تدهور شديد في نوعية المياه والصحة البشرية، وإلى التصحر التدريجي وتملح المياه، فضلاً عن انخفاض التنوع البيولوجي والطبيعي. ونتيجة لانخفاض إمدادات المياه، يترع الفقراء إلى الهجرة إلى المناطق الجبلية.

ويؤدي ذلك إلى إزالة الغابات وتحات التربة وتدهور الجبال. وكثيرا ما يؤدي عدم وجود اتفاقات ملائمة تنطبق عبر الحدود الوطنية وترتيبات إدارية لتقاسم الموارد المائية إلى زيادة هشاشة النظم الإيكولوجية والاجتماعية الاقتصادية.

باء – العلاقة بين الفقر والبيئة

١٠ – يعتمد الفقراء على البيئة في نواح متعددة. فتتوقف صحة الفقراء وإنتاجيتهم في العديد من أجزاء العالم النامي على نوعية البيئة. كما أن للموارد الطبيعية تأثيرها الإيجابي في حصيلة الفقراء من الموارد غير النقدية. وكثيرا ما يعتمد الفقراء الذين يعيشون في المناطق الريفية، في بقائهم، على غابات ومصائد سمكية وموارد طبيعية أخرى غير محمية. وينقص الفقراء الذين يعيشون في المناطق الحضرية الحصول على المياه النظيفة إلى جانب عدم توافر الهواء النقي ونظم النظافة الصحية المناسبة؛ ويتعرضون في كثير من الحالات، لمضار نفايات صلبة وخطيرة، مما يتسبب في انتشار الأمراض وتفاقم الفقر.

١١ – وحتى وقت قريب، كانت تحديات الفقر والحماية البيئية تعالج كمسائل منفصلة. وهناك حالياً إدراك أفضل للروابط المباشرة والمتنوعة بين الفقر والبيئة. وعلى سبيل المثال، سلّم زعماء العالم، في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عقد في عام ١٩٩٥، بالروابط القوية والمعززة لبعضها البعض بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية والحماية البيئية. وعلاوة على ذلك، فقد تقرر في برنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١[٢] الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الاستثنائية التاسعة عشرة المعقودة في ٢٨ حزيران/يونيه ١٩٩٧ أن القضاء على الفقر ينبغي أن يكون هدفاً رئيسياً من أهداف التنمية المستدامة.

جيم – الفقر في المناطق الحضرية وسكان الأحياء الفقيرة

١٢ – يعيش معظم فقراء المناطق الحضرية في أحياء فقيرة. ويعيش حالياً أزيد من ٩٠٠ مليون نسمة في أحياء حضرية فقيرة ويزداد هذا العدد مع استمرار التوسع الحضري السريع في العالم النامي. ومن المتوقع أن يزيد عدد سكان الأحياء الفقيرة على الصعيد العالمي بمعدل ٢٧ مليون نسمة في السنة في الفترة ٢٠٠٠–٢٠٢٠. ويتوقع أن يتجاوز سكان المناطق الحضرية في العالم عدد سكان المناطق الريفية لأول مرة في عام ٢٠٠٧، ويتضرر سكان الأحياء الحضرية الفقيرة بنفس الدرجة التي يتضرر بها نظراؤهم في المناطق الريفية من

(٢) قرار الجمعية العامة دإ–٢/١٩، المرفق.

حيث سوء الصحة وعدم معرفة القراءة والكتابة، ونقص الرفاهية، إن لم يكن أكثر من نظرائهم هؤلاء.

دال – أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى

١٣ – أفريقيا جنوب الصحراء هي أفقر منطقة في العالم، وفيها تتعطل التنمية بدرجة كبيرة بسبب الأمراض التي تنتشر عبر ناقلات الجراثيم بفعل طائفة كبيرة من الظروف البيئية، من بينها تلوث المياه ونقص المرافق الصحية والتصحر وتدهور التربة. وفي هذه المنطقة يعيش ملايين الفقراء على أراض حدية الإنتاج وهشة بيئيا. ولهذا السبب فقد أولى إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية[٣] وكذلك الوثائق الختامية للمؤتمرات العالمية اللاحقة اهتماما خاص لأفريقيا.

هاء – الدول الجزرية الصغيرة النامية

١٤ – تواجه الجزر، وخصوصا الجزر الصغيرة، مجموعة متنوعة من الأخطار البيئية القصيرة الأمد والطويلة الأمد التي تعيق نموها. وهي تتعرض بصورة خاصة لأضرار في بنيتها الأساسية وقدرتها الإنتاجية من جراء الكوارث الطبيعية التي تزداد تواترا وشدة. ونتيجة لتغير المناخ، تتضاعف الأخطار المتأتية عن ارتفاع منسوب المياه وتواتر العواصف والأعاصير والزلازل وغيرها. ويؤثر ذلك على حياة ومعيشة الأهالي القاطنين في البلدان الجزرية الصغيرة وفي المناطق الساحلية، ولا سيما الفقراء والمسنين والنساء والأطفال. فينبغي للبلدان أن تولي اهتماما خاصا لهذا الجانب بذاته من التحدي الذي يطرحه تغير المناخ.

ثالثا – التنمية المستدامة وتغير المناخ: المسائل الرئيسية المتعلقة بحسن الإدارة وتعميم المفهوم

١٥ – للمسائل الرئيسية المتعلقة بحسن الإدارة في سياق التنمية المستدامة وتعميم مفهوم التكيف مع تغير المناخ في الإدارة العامة ثلاثة أبعاد. فيما يتعلق أولا بالبعد البيئي، تلزم التوعية بأهمية مصادر الطاقة النظيفة والمتجددة، على أن يؤخذ في الاعتبار قطع الغابات واستنفاد طبقة الأوزون بسبب انبعاثات الكربون. وفيما يتعلق بالبعد الاقتصادي، يلزم تخطيط وتنفيذ استراتيجيات إنمائية أقل تلويثا، تلازمها أطر تنظيمية مناسبة للصناعات في شتى القطاعات، وحوافز ضريبية للقطاع الخاص، وتحالفات مع الشركات التجارية بشأن الاستراتيجيات والطرائق الصناعية والاستثمارية، بما فيها الاستراتيجيات والطرائق الموجهة

(٣) انظر قرار الجمعية العامة ٥٥/٢.

نحو توسيع نطاق البرامج والأنشطة الرامية إلى استحداث تكنولوجيات نظيفة. وفيما يتعلق بثالث أبعاد تعميم مفهوم التكيف مع تغير المناخ (البعد الاجتماعي)، يجري التركيز على الأخطار التي تتعرض لها أقل الفئات الاجتماعية والبلدان مناعة وتمكنا في سياق سعيها إلى تحقيق التنمية المستدامة. فالفقراء والمسنون والنساء والسكان الأصليون هم الذين يتأثرون أكثر من غيرهم بتغير المناخ. ومن الناحية الجغرافية، يؤثر تغير المناخ أيضا على أقل المناطق مناعة، مثل أفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا ومناطق الدول الجزرية الصغيرة النامية.

١٦ - ويستشف من هذه الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة مستويان للعمل. فعلى الصعيد الوطني تتسم إدارة الموارد الطبيعية والإشراف عليها، مع وضع الأجيال المقبلة في الاعتبار، بأهمية أساسية. وعلى الصعيد عبر الوطني قد يتسم بأهمية حاسمة التنسيق وصياغة المعاهدات من خلال الاتفاقيات والاتفاقات الإقليمية والدولية المتعلقة باستعمال المشاعات العالمية، بما في ذلك مشاركة كافة أصحاب المصلحة، مثل المنظمات غير الحكومية والجامعات والمؤسسات والشركات عبر الوطنية التي تساهم أو تفكر في أن تساهم في المشاريع الرامية إلى الحد من انبعاثات غازات الدفيئة.

١٧ - وإن تبعات التحديات المبينة أعلاه على الحكم والإدارة العامة معقدة، وتتطلب إدراج هذه المسائل في عمليات التخطيط والتنمية العامة التي تضطلع بها الحكومة، وذلك من خلال تحسين التنسيق بين الوكالات. فالحكومات تبحث الآن عن هياكل وعمليات وآليات وأدوات جديدة تعزز بها التنمية المستدامة. وتنشأ أشكال جديدة من الحكم لرفد عمليات اتخاذ القرارات التقليدية المتسلسلة من القمة إلى القاعدة التي تتولاها الدولة. وثمة آليات عديدة وُضعت مؤخرا، منها الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة، والورقات الاستراتيجية للحد من الفقر، وأطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ساعدت في تحديد أولويات الحد من الفقر، إلى جانب الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الأخرى المحددة في الأطر التشريعية والتنظيمية، وذلك في أنحاء شتى من العالم، وخصوصا في أقل البلدان نموا.

١٨ - وقد أنشأ العديد من البلدان الآن عمليات ومؤسسات لاتخاذ القرارات يشترك فيها أصحاب المصلحة المتعددون، مثل المجالس الوطنية للتنمية المستدامة والمجالس الوطنية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك للمساعدة على اتخاذ القرارات بصورة متكاملة، لكن بعض هذه المجالس تعاني من الضعف سواء على المستوى التنظيمي أو المستوى السياسي أو لا يزال يتعين عليها أن تلم بالتحديات التي تنطوي عليها التنمية المستدامة، بما في ذلك أخطار تغير المناخ، وبالتالي فهي لم تدرج هذه المسائل في صلب مداولاتها. وإضافة إلى ذلك لا يزال

يتعين على العديد من البلدان أن تنشئ عمليات مماثلة تضم أصحاب المصلحة المتعددين أو عمليات تشاركية على صعيد الحكومة المحلية و/أو المجتمع المحلي.

١٩ - إن المسائل والتساؤلات المطروحة أمام هذه البلدان متعددة الجوانب. فالتحديات التي تواجه إدارة شؤون التنمية المستدامة، بما فيها تغير المناخ، تتضمن ما يلي:

- ما هو السبيل إلى إثارة الحوار بشأن هذه المسائل على الصعيد الوطني والتوعية بها وضمان الالتزام السياسي بتناولها
- ما هو السبيل إلى إدماج كل من الركن البيئي والاقتصادي والاجتماعي ضمن هيكل حكومي معين
- ما هو السبيل إلى تعميم مبادئ التنمية المستدامة، بما في ذلك الشواغل البيئية، في عمليات التخطيط والتنمية العامة التي تتولاها الحكومة
- ما هو السبيل إلى كفالة التنسيق (بين الوزارات والوكالات والوحدات الخاصة والبرلمانات والحكومات المانحة والأطراف الفاعلة في الأمم المتحدة ومؤسساتها) اللازم لدمج مسائل البيئة والتنمية
- ما هي القدرات أو العمليات التنفيذية التي ينبغي تدبيرها على الصعيد الوطني والصعيد دون الوطني وصعيدي الحكومة المحلية والمجتمع المحلي
- ما هي الآليات والأدوات والاستراتيجيات والمؤشرات التي ينبغي استخدامها لقياس التقدم بالاستناد إلى النتائج المحققة وفعالية العمليات التي تفضي إلى تحقيق هذه النتائج

ألف - تعميم مراعاة المسائل البيئية في عمليات التخطيط والتنفيذ

٢٠ - يعتبر تعميم مراعاة المسائل البيئية في عمليات التخطيط والتنفيذ على الصعيد الوطني أحد التحديات الأساسية المطروحة أمام الإدارة. فتعميم مراعاة هذه المسائل يشمل العمليات التي يتم بها توجيه الاهتمام إلى الاعتبارات البيئية، بما فيها تغير المناخ، لدى المنظمات والأفراد المشاركين في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والمادية للبلد المعني. وفي هذا الصدد، ينبغي أن ينصب التركيز على كيفية مراعاة الاعتبارات البيئية في عملية اتخاذ القرارات بشأن السياسات والخطط والبرامج وتنفيذها في كافة القطاعات (ومنها على سبيل المثال التنمية الصناعية والهياكل المالية والطاقة والصحة والنقل والتعليم والدفاع)، بدلا من قصر التركيز على مسألة التعريف بالسياسات البيئية المدرجة في الخطط الحكومية والمؤسسية.

٢١ - وقد أسفر تحليل أجري مؤخرا لعشرين حالة تتعلق ببلدان من الاتحاد الأوروبي وأخرى من خارجه عن تحديد ثلاثة نماذج رئيسية للعمليات والمؤسسات وآليات الاتصال المستخدمة لدمج مسائل التنمية المستدامة في السياسات: النموذج الدستوري/التشريعي ونموذج العمليات/الاستراتيجيات ونموذج المؤسسات المخصصة.

النموذج الدستوري/التشريعي

٢٢ - ينطوي هذا النموذج على أحكام قانونية محددة تتعلق بحماية البيئة ودمج هذا المفهوم في دساتير البلدان، وتشريعات 'موحدة' (استخدام تشريعات عامة أو تشريعات إطارية تشمل عدة قطاعات)، وتشريعات تنص على اضطلاع الهيئات العامة بمهام معينة.

نموذج العمليات/الاستراتيجيات

٢٣ - يتضمن هذا النموذج وضع استراتيجية للتنمية المستدامة، تكون متسقة أو تشمل أصحاب مصلحة متعددين أو تشرف عليها الحكومة. ومن الأمثلة على ذلك حكومة التخضير، والاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة، وجدول الأعمال المحلي للقرن ٢١، وتخطيط استغلال الأراضي.

نموذج المؤسسات المخصصة

٢٤ - يمكن أن يوجد هذا النموذج خارج إطار استراتيجية منسقة مركزيا. وهو يشمل لجان مراجعة/مراجعين مستقلين، ووكالات وسلطات معنية بحماية البيئة، ولجان/مجالس وطنية للتنمية المستدامة، واجتماعات موائد مستديرة.

٢٥ - وعلى أرض الواقع، لوحظ وجود مزيج من هذه العناصر في كل من البلدان محل الدراسة. وقد أعدت بالاستناد إلى الكتابات المنشورة والاستقصاءات التي أجريت قائمة بما يمكن الاستعانة به من ''الأدوات'' لدمج المسائل البيئية في السياسات، وإن كان ذلك بدرجات متفاوتة:

- التقييم البيئي الاستراتيجي
- التحليل البيئي الاستراتيجي
- الاختبار الإلكتروني
- التقييم/المراجعة في المجال البيئي
- تقييم/تقدير القابلية للاستدامة

- التقييم البيئي المتكامل
- الأدوات/الوسائل الاقتصادية
- المحاسبة الخضراء
- نظم الإدارة البيئية
- الأهداف والغايات والمؤشرات
- رصد المسائل البيئية وتقديم التقارير عنها
- إشراك الجمهور وتثقيفه وتوعيته
- المصفوفات/جداول التقييم

باء – تعميم التكيف مع تغير المناخ

٢٦ – لا تتناول معظم البلدان موضوع التكيف مع تغير المناخ باعتباره جزءا لا يتجزأ من خططها الإنمائية الوطنية. وتستجيب البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية للتحديات التي يطرحها التكيف بصورة أساسية من خلال الهياكل المؤسسية القائمة على المشاريع، التي تعمل خارج أطر سياسات الاقتصاد الكلي ونظم الميزانية. وفي العديد من البلدان النامية، تتولى التخطيط لهذا التكيف وزارات لشؤون البيئة ذات نفوذ محدود لدى الوزارات الأخرى، ولا سيما وزارات المالية. وعلى الرغم من أن بعض المشاريع المتعلقة بالتكيف مع تغير المناخ تحقق نتائج، فإن الآليات المحددة بمشاريع معينة لا يمكن أن توفر أساسا لتحسين التكيف بالوتيرة والجودة المطلوبتين. وعليه، يلزم اعتماد إطار يقوم على السياسات ويندرج في سياق التخطيط والتنفيذ الأوسع نطاقا على الصعيد الوطني.

جيم – تعزيز آليات التنسيق

٢٧ – ينبغي أن يشمل تعزيز آليات التنسيق على الصعيدين الوطني والمحلي ما يلي: (أ) التنسيق بين القطاعات (الوزارات، والوكالات؛ والوحدات الخاصة؛ والبرلمان)؛ و (ب) الاتصال بأصحاب المصلحة الآخرين على الصعيد الوطني (منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية/العلمية والقطاع الخاص)؛ و (ج) التنسيق مع وكالات التعاون الدولي (التنسيق بين الحكومات والجهات المانحة والتنسيق على المستويين الثنائي والمتعدد الأطراف)؛ و (د) التنسيق بين السلطات الحكومية الوطنية ودون الوطنية والمحلية.

٢٨ - والتنسيق اللازم بين الوزارات والوكالات في شتى القطاعات، من أجل إدراج الشواغل المتعلقة بالتنمية المستدامة في الخطط الإنمائية، يقتضي مشاركة صناع السياسات على كافة المستويات، ويشمل مجموعة من الأنشطة والمؤسسات من كافة القطاعات. ويقوم عدد من بلدان العالم بابتكار وتجريب عمليات وهياكل تتيح تحقيق هذا التنسيق المعقد. ويشمل ذلك أمورا منها إنشاء وحدات خاصة وفرق عمل مشتركة بين الوزارات. فعلى سبيل المثال تعمل الوكالة الوطنية لحماية البيئة في أفغانستان على دمج الاعتبارات البيئية في استراتيجية الحكومة الأفغانية للتنمية الوطنية، التي تمثل أيضا ورقة أفغانستان الاستراتيجية للحد من الفقر. وتعد هذه الوكالة استراتيجيتها، وتستعرض الاستراتيجيات الوزارية للوزارات الأخرى من منظور بيئي. وقد أنشأت الوكالة، حسب ما يقضي به القانون، لجنة التنسيق البيئي المشتركة بين الوزارات.

رابعا - القدرات المستخدمة في تهيئة بيئة مؤاتية للتنمية المستدامة

٢٩ - تؤدي محدودية الموارد البشرية والمالية، بالإضافة إلى التباين في الموارد والمهارات بين مختلف الوزارات والوكالات الحكومية، إلى التأثير في القدرة على الاستجابة للمتطلبات الجديدة، بما فيها تعميم المسائل المتعلقة بالبيئة، وتغير المناخ، والاستدامة. وهذه المعوقات لا تخص المسألة المتعلقة بالاستدامة فحسب، بل إنها شائعة في جميع الشواغل العامة، مثل البيئة، والفقر، ونوع الجنس، إلخ. ويتطلب تنفيذ السياسات الشاملة ما يلي: (أ) دعم المسائل الجديدة؛ و (ب) البحث عن طرق لتعميم هذه المسائل في العمليات القائمة؛ و (ج) تنمية قدرات جديدة.

٣٠ - وبغية تعميم مبادئ التنمية المستدامة وشواغلها بشكل فعّال في عمليات التخطيط والتنفيذ الوطنية، لا بد من بناء القدرات على الصعيدين الفردي والمؤسسي. ومن الضروري أن يطّلع المخططون وأخصائيو الإدارة على المبادئ التوجيهية للمجالات المهنية لكل منهم، وعلى سبلها المنهجية ومتطلباتها التشريعية. ومن الضروري أن يتلقوا التدريب من خلال دورات قصيرة الأجل، وبرامج التعليم المستمر، والعمل بروح الفريق. ومن الضروري أيضا إذكاء وعي المشاركين من سياسيين، ومنظمات غير حكومية، وفئات المجتمع المحلي في عمليات التعميم، لكي تصبح التصورات، والاستراتيجيات، والبرامج والمشاريع التي تنبثق عن عمليات التخطيط، مملوكة بشكل كامل ولكي يتم تنفيذها بنجاح. كما أن تعميم المسائل الناشئة المتعلقة بالتنمية المستدامة وتغيُّر المناخ، قد يستلزم إعادة تشكيل الإدارات وإصلاح الترتيبات المؤسسية القائمة بحيث تصبح عمليات التكيّف أكثر تكاملية وشمولا.

خامسا – دراسات حالات إفرادية: الممارسات القائمة في بلدان مختارة

ألف – جنوب أفريقيا: تعميم الاستدامة البيئية في عملية التخطيط الإنمائي المتكامل

٣١ – أعادت عملية إصلاح القوانين التي لا تزال متواصلة في جنوب أفريقيا منذ عام ١٩٩٤، الشواغل المتعلقة بالاستدامة البيئية صراحة إلى جدول أعمال السياسات الحكومية. ويقتضي القانون الآن مراعاة مبادئ الاستدامة ومسائل الإدارة البيئية في أنشطة التخطيط والتنمية واتخاذ القرارات عبر جميع القطاعات وعلى كافة الصُعد. وأصبح الحكم المحلي بؤرة التنسيق المنشود لتلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات المحلية، وتقديم الخدمات بصورة مستدامة، باستخدام الخطة الوطنية المتكاملة أداة رئيسية لتحقيق هذه الأهداف الإنمائية.

٣٢ – وتمثّل عملية الخطة الوطنية المتكاملة تحوُّلا مهما عن نُهج التخطيط السابقة في جنوب أفريقيا التي كان يغلب عليها الطابع التكنوقراطي والقطاعي. وتُظهر الخطط الوطنية المتكاملة، بصورة متزايدة، تحوُّلا قويا نحو نَهج في التخطيط المحلي يتصف بالمزيد من التكامل والتشاركية. وأفضى المتطلب القانوني القاضي باستشارة جميع القطاعات والأطراف المعنية، إلى تحسين التواصل والتعاون بين مختلف القطاعات والمجالات الحكومية، وبين السلطات التقليدية وهياكل السلطات المحلية المنشأة حديثا.

٣٣ – وبمرور الوقت حدث تلاق بين (أ) المتطلبات القانونية المتعلقة بالتصدي للشواغل ذات الصلة بالاستدامة والإدارة البيئية و (ب) المتطلبات القانونية المتعلقة بالتخطيط والتنفيذ. وهذه هي تماماً الحالة فيما يتعلق بالخطط الوطنية المتكاملة على صعيد الحكم المحلي، حيث تتماشى أهداف الخطط الوطنية المتكاملة مع الشواغل البيئية، فضلا عن أن عمليات إعداد هذه الخطط وكذلك النتائج المنشودة تتوافق كلها بشكل وثيق مع مبادئ الاستدامة. وهناك أيضا درجة عالية من التطابق بين نُهج جدول الأعمال المحلي للقرن ٢١ المعزّزة دوليا والنُهج اللازمة للخطة الوطنية المتكاملة لجنوب أفريقيا.

٣٤ – ورداً على التقييم الذي جرى مؤخرا لمحدودية دمج مسائل الاستدامة البيئية في عمليات الخطة الوطنية المتكاملة، أُعدت وثيقة إطارية وطنية عنوانها ”تعزيز الاستدامة البيئية في عملية الخطة الوطنية المتكاملة“، لتقديم التوجيه في هذا الخصوص. وبينما لا يعدو ذلك أن يكون بداية، ثمة آراء تقول بضرورة أن يذهب المشاركون في تعزيز الإدارة والاستدامة البيئية في إطار الحكم المحلي في جنوب أفريقيا أبعد من ذلك وأن يفهموا تماماً طبيعة التخطيط، بما في ذلك العمليات التي يقوم بها المخططون وما يستخدمونه من أساليب

وأدوات، فضلا عن مجموعة الخيارات والقرارات التي يُطلب من المخططين والمديرين اتخاذها عند كل مرحلة من مراحل إعداد الخطة الوطنية المتكاملة.

باء – ألمانيا: تعميم التكيف مع تغير المناخ في صلب التخطيط الوطني

٣٥ – تواجه مناطق واسعة من ألمانيا أخطارا متزايدة بحدوث فيضانات بسبب تغير المناخ. وتتوقع الأبحاث التي تُجرى في مستجمع الأمطار في منطقة نيكار الممتد على ولايتي بادن – فورتمبرغ وبافاريا، أن يتزايد حدوث الفيضانات الصغيرة والمتوسطة الحجم بنسبة ٤٠ إلى٥٠ في المائة، بحلول الخمسينيات من هذا القرن، بزيادة تبلغ نسبتها ١٥ في المائة عن فيضانات المائة عام الأخيرة. وقدّرت وزارة البيئة بولاية بادن – فورتمبرغ قيمة التكلفة الإضافية للهياكل الأساسية اللازمة لتطويق الفيضانات في الأجل الطويل بمبلغ ٦٨٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وأصدرت ألمانيا، في أعقاب فيضانات عارمة اجتاحت أراضيها عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣، قانون السيطرة على الفيضانات، الذي يدمج عنصر تقييم تغير المناخ في التخطيط الوطني ويفرض شروطا صارمة فيما يتعلق بتحديد مناطق الفيضانات والمستوطنات البشرية.

جيم – الدول الجزرية الصغيرة النامية – تعميم التكيف مع تغير المناخ

٣٦ – أبدت الدول الجزرية الصغيرة النامية بالفعل روحا قيادية في موضوع التكيف مع تغير المناخ. ففي مواجهة أخطار تغير المناخ التي تمس كافة جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية والإيكولوجية، قامت حكومات هذه الدول بإعداد استجابة متكاملة تربط بين التخطيط والتنفيذ على الصعيدين الوطني والإقليمي. وفي منطقة البحر الكاريبي، بدئ العمل في عام ٢٠٠٢ ببرنامج تعميم التكيف مع تغير المناخ لتعزيز دمج التكيف واستراتيجيات إدارة الأخطار المناخية في إدارة الموارد المائية، والسياحة، ومصائد الأسماك والزراعة وغيرها من المجالات. وفي منطقة المحيط الهادئ، تعمل حكومة كيريباس مع الجهات المانحة لمراعاة تغير المناخ في إطار التخطيط الوطني، وذلك بالعمل من خلال لجان وزارية رفيعة المستوى. وفي أعقاب مرحلة تحضيرية مدتها سنتان (٢٠٠٣-٢٠٠٥)، حلّت مرحلة تنفيذ مدتها ثلاث سنوات، تقوم خلالها الجهات المانحة بالمشاركة في تمويل المصروفات الإضافية اللازمة للتكيف مع تغير المناخ في مجالات رئيسية.

سادسا – التوصيات

ألف – بالنسبة للدول الأعضاء

٣٧ – الالتزام السياسي والشراكة السياسية أمران رئيسيان لنجاح التنمية المستدامة. وبالتالي من المهم جدا أن تعبِّر القيادة السياسية الوطنية والمحلية عن التزامها بعمليات التنمية المستدامة، في الوقت الذي تتعاون فيه بشكل فعال فيما بينها ومع غيرها من أصحاب المصلحة على جميع الصعد وفي كل القطاعات. ويمكن النظر في ربط شبكات أصحاب المصلحة المتعددين داخل البلدان التي توجد فيها لجان للتخطيط الاستراتيجي أو مجالس اقتصادية واجتماعية. كما يمكن زيادة وتعزيز نطاق وتكوين هذه اللجان والمجالس بالإضافة إلى زيادة استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في عملية الدمج وتعزيز هذا الاستخدام.

٣٨ – ومن المهم، في إطار عملية بالي، دمج سياسات التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره في جداول الأعمال الإنمائية الوطنية. وينبغي ألاّ يتم الدمج بصورة مجزأة وانتقائية، بل على نحو سريع وشامل. ومع مراعاة هذا الأمر، ينبغي توجيه سياسات وتدابير التكيف والتخفيف، بما فيها مختلف أشكال الحوافز والمثبطات الضريبية، نحو التنمية المستدامة. ويمكن لبعض الوسائل مثل التقييمات البيئية الاستراتيجية أو تقييمات الأثر البيئي أن تدعم البرنامج أو المشروع أو اتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمارات، حسب الاقتضاء. وينبغي توفير المساعدة الكافية إلى أضعف البلدان، ودعم قدرة البلدان النامية على التكيف. وينبغي أن تتمثل إحدى الأولويات في تلبية احتياجات الفقراء الأساسية من الطاقة، بطرق منها زيادة إمكانية الحصول على الطاقة، بدون التسبب بشكل ملحوظ في أية انبعاثات من غاز الدفيئة.

٣٩ – وسيتطلب التقدم في مسألة تغير المناخ تحسين الحكم بما في ذلك وجود مجتمع مدني نشط، ووجود عمليات مفتوحة لوضع السياسات واتخاذ القرارات تتصف بالشفافية وتكون محلا للمساءلة. وفي هذا الإطار، من المهم بناء القدرات من أجل دمج الروابط بين مفهومي الفقر والتنمية المستدامة في عمليات التخطيط الإنمائي الوطنية من قبيل استراتيجيات الحد من الفقر واستراتيجيات إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية. ومن المهم، في هذا الصدد، استكمال جميع الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة وورقات استراتيجية الحد من الفقر لدمج تغير المناخ فيها، وتحديد سياسات الأولوية لتقليص جوانب الضعف مع القيام في الوقت ذاته بتقديم تقديرات إرشادية لاحتياجات التمويل اللازمة لهذه السياسات.

باء – بالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي

٤٠ – ينبغي أن يواصل المجلس الاقتصادي والاجتماعي بذل جهوده لإعطاء الأولوية للمناقشات المتعلقة بالتنمية المستدامة، وخاصة ما يتعلق منها بالعمليات ذات الصلة بمتابعة عملية بالي. ويمكن أن يؤدي المجلس، في نطاق اختصاصه، دورا هاما في تنسيق التوصيات المتعلقة بالأبحاث التقنية وبسياسات مختلف اللجان الفنية. وينبغي للمجلس، بشكل خاص، النظر في إيلاء الاهتمام للأبعاد الشاملة المتعلقة بقدرات الحكم والدولة في مساعدة الدول الأعضاء على التصدي للتحديات التي تواجه التنمية المستدامة.

جيم – بالنسبة للأمانة العامة للأمم المتحدة

٤١ – ينبغي أن تساعد الأمانة العامة للأمم المتحدة في نشر أفضل الممارسات والعمل على تبادلها ودعم مبادرات بناء القدرات في مجال الحكم والتنمية المستدامة، بما في ذلك تغير المناخ. ويجوز أن تطلب اللجنة إلى الأمانة العامة إطلاع المجلس الاقتصادي والاجتماعي على نتائج مناقشاتها لهذا البند، وذلك خلال أعمال الجزء الرفيع المستوى من دورة المجلس المواضيعية لعام ٢٠٠٨ وخلال الاستعراض الوزاري الذي يقوم به المجلس كل سنة للتقدم الذي تحرزه الدول الأعضاء في إنجاز الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا بشأن التنمية المستدامة.