

Distr.: General
1 April 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة
للتنمية المستدامة

١٧-١٩ أيار/مايو ٢٠١٠

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

التقدم المحرز حتى تاريخه والثغرات المتبقية في تنفيذ نتائج مؤتمرات القمة
الرئيسية في ميدان التنمية المستدامة، وتحليل المواضيع المطروحة في المؤتمر

تقرير الأمين العام

موجز

يشبه مفهوم التنمية المستدامة جسراً. فهو يسعى لأن يجمع ليس بين المجالات الثلاثة - الاقتصادي والاجتماعي والبيئي - فحسب، بل أيضاً بين البلدان المتقدمة النمو والتنمية، والحكومات، والأعمال التجارية، والمجتمع المدني، والمعارف العلمية، والسياسات العامة، والمدينة والريف، والأجيال الحاضرة والمستقبلية. وقد أنشأ أيضاً الوعي بأن البيئة والتنمية ليستا جدولي أعمال منفصلين، بل هما وجهان لجدول الأعمال نفسه. والتنمية هي القابلة المولدة للاستدامة، تماماً كما أن الاستدامة هي جهاز حفظ الحياة بالنسبة للتنمية. ومنذ نشأة هذه الفكرة منذ أكثر من عقدين، ولدت قدراً هائلاً من الإثارة والأمل. وآن الأوان ليس لاستعراض وتقييم ما جرى تحقيقه بناءً على هذه الرؤية فحسب، بل أيضاً لاتخاذها ركيزة للبناء، وإحياء ما وعدت به من تكامل ووحدة وتطلعات: "روح مؤتمر ريو".

* A/CONF.216/PC/1



ويقدم هذا التقرير لدعم الاجتماع الأول للجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة الذي أُذِن به في قرار الجمعية العامة ٢٣٦/٦٤. ووفقاً لذلك القرار، يقدم التقرير تقييماً للتقدم المحرز والثغرات في تنفيذ القرارات المتعلقة بالتنمية المستدامة منذ عام ١٩٩٢، واستعراضاً لموضوعي المؤتمر وهما: الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر، والإطار المؤسسي للتنمية المستدامة.

ويقوم تقييم التقدم المحرز على أربعة معايير يكمل أحدها الآخر هي:

(أ) معايير منفصلة - أُحرز بعض التقدم في كلٍّ من الأبعاد الثلاثة - التنمية الاقتصادية، وحماية البيئة، والتنمية الاجتماعية، بيد أن هناك ثغرات هامة؛

(ب) معايير مشتركة - تشير الدلائل إلى إحراز تقدم نحو تحقيق تقارب بين الركيزتين الاقتصادية والاجتماعية، بينما تقل كثيراً الدلائل التي تشير إلى التقارب وبين الركيزة البيئية، والصورة العامة هي صورة حدوث تباعد؛ والتقدم المحرز حتى الآن مُهدّد أيضاً بسلسلة الأزمات التي أثّرت على الاقتصاد العالمي بدءاً من عام ٢٠٠٨؛

(ج) معايير الالتزامات - توجد مؤشرات بإحراز تقدم بشأن الوفاء ببعض الالتزامات التي تعهدت بها حكومات وغيرها من أصحاب المصلحة في مؤتمرات القمة الرئيسية، ومن بينها وضع سياسات واستراتيجيات متكاملة، والتنمية المؤسسية، والتعاون الدولي في مجالات التمويل، ونقل التكنولوجيا، وبناء القدرات. بيد أن التزامات كثيرة لم تتحقق على الصعيد العملي، وتوجد دلائل على تجزئة السياسات والإجراءات؛

(د) معايير سياقية - ولدت الأزمات الناشئة، لدى طرح ما طرأ من اتجاهات مؤخراً في سياق الأجل الأطول، شعوراً بالعجلة لتحقيق الأهداف البيئية والإنمائية.

ويستند تحليل موضوعي المؤتمر إلى الوثائق الموجودة، وعلى مساهمات الدول الأعضاء، والمجموعات الرئيسية، وكيانات الأمم المتحدة.

ونهج الاقتصاد الأخضر هو محاولة للتوحيد تحت راية واحدة بين مجموعة واسعة النطاق من الأدوات الاقتصادية ذات الصلة بالتنمية المستدامة. ويعرض التقرير تاريخ المفهوم، ومساهمات المنظمات المختلفة وما لها من أطر مفاهيمية، ومجموعة من المسائل التي تستلزم المزيد من العمل، وبخاصة من أجل جعل النهج متصلاً بالتنمية المستدامة، والحد من الفقر.

ويقدم التقرير أيضاً صورة عريضة لمؤسسات التنمية المستدامة التي أُنشئت حتى الآن، مع التركيز بشكل خاص على لجنة التنمية المستدامة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، في سياق عملية الإدارة الدولية لشؤون البيئة. وهو يحدد الوظائف الرئيسية التي يلزم وضعها في الاعتبار عند النظر في مقترحات بديلة لتعزيز المؤسسات القائمة ودعمها وإصلاحها، أو إنشاء مؤسسات جديدة.

المحتويات

الصفحة

٤		أولا - مقدمة
٤		ثانيا - لمحة عامة
٥		ثالثا - حالة التنفيذ والثغرات المتبقية
١٩		رابعا - الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر
٢٦		خامسا - الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة
٣٨		سادسا - الطريق إلى الأمام

أولا - مقدمة

١ - في الفقرة ٢٠ من قرار الجمعية العامة ٢٣٦/٦٤، دعت الدول الأعضاء إلى عقد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ينظم على "أرفع مستوى ممكن" في عام ٢٠١٢، وله ثلاثة أهداف هي: تأمين الالتزام السياسي المتجدد بتحقيق التنمية المستدامة، وتقييم التقدم المحرز حتى الآن والثغرات المتبقية في تنفيذ نتائج مؤتمرات القمة الرئيسية المتعلقة بالتنمية المستدامة، والتصدي للتحديات الجديدة والناشئة. وتحقيقا لتلك الغاية، قررت الدول الأعضاء أن "تصدر عن المؤتمر وثيقة سياسية مركزة". وينص القرار على موضوعين محددين للمؤتمر هما:

(أ) الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر؛

(ب) والإطار المؤسسي للتنمية المستدامة.

٢ - وفيما يتعلق بالعملية (انظر A/CONF.216/PC/3 و A/CONF.216/PC/4)، يدعو القرار إلى عقد ثلاثة اجتماعات للجنة التحضيرية، تمتد على مدى ٨ أيام في مجموعها في الفترة بين ٢٠١٠ و ٢٠١٢، ويطلب إلى الأمين العام، في غضون الإعداد للاجتماع الأول، أن يقدم تقريراً عن التقدم المحرز حتى الآن والثغرات المتبقية في تنفيذ نتائج مؤتمرات القمة الرئيسية في ميدان التنمية المستدامة، وتحليلاً للموضوعين المحددين للمؤتمر.

ثانيا - لمحة عامة

٣ - تسترشد التوقعات المتعلقة بمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، وبخاصة دعوة الجمعية العامة لتحديد الالتزام السياسي بتحقيق التنمية المستدامة، بتاريخ الاتفاقات الدولية بشأن الموضوع، وبخاصة توافق الآراء المشترك على نطاق واسع القائم منذ عهد بعيد والمتعلق برؤية تحقيق الرخاء المشترك في إطار قدرة نظم الأرض الإيكولوجية على التحمل. وفي حين أن الإطار المفاهيمي له تاريخ أطول وأصول أعمق، فقد رسّخ تقرير بروتلاند لعام ١٩٨٧^(١) في مناقشات السياسات العامة والوجدان الشعبي مصطلح التنمية المستدامة - وتعريفها بأنها التنمية التي تلبّي احتياجات الحاضر دون أن تعرض للخطر قدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها. وقد وضع ذلك التقرير الأساس لوعده إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية^(٢) الذي

(١) تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية: "مستقبلنا المشترك" (A/42/427، المرفق).

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

اعتمد في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في عام ١٩٩٢، بإتاحة التمتع بحياة صحية مُحَقَّقة للتطلعات للجيل الحالي، بينما يعهد للأجيال المقبلة بالوسائل التي تمكنها من فعل الشيء نفسه.

٤ - وبينما يستعد المجتمع الدولي للاحتفال بالذكرى العشرين لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، والذكرى الخامسة والعشرين لتقرير بروتلاند، هذا أوان النظر فيما جرى إنجازه، وما تركه الجيل الماضي دون إنجاز. فلم تنزل "الأزمات المتشابكة" الواردة في تقرير بروتلاند (الطاقة، والتنمية، والبيئة) قائمة بيننا، بأشكال أكثر تطوراً، وأضيف إليها بضعة مسائل أخرى هي: الأمن الغذائي، وتغير المناخ، والأزمة الاقتصادية العالمية، والفقر، والأهداف الإنمائية للألفية. وهذه الأزمات مترابطة، وتتطلب الأخذ بمنظور التنمية المستدامة.

٥ - وعلى الصعيد العملي، يدعو توافق الآراء بشأن التنمية المستدامة إلى التعاون الدولي والقيادة الوطنية، وذلك لتحقيق تقارب بين الركائز الثلاث للتنمية المستدامة - التنمية الاقتصادية، والتنمية الاجتماعية، وحماية البيئة - وبخاصة بتعجيل التقارب التصاعدي في مستويات العيش في أنحاء العالم، وتحقيق التقارب التنازلي على وجه السرعة في الآثار البيئية.

٦ - ويقع التقييم الوارد في هذا التقرير بشكلٍ صلد في إطار هذه الرؤية. وهو لا يركز على مجرد فرادى الركائز الثلاث، بل على التقارب فيما بينها. وهو لا يفحص النتائج فحسب، بل أيضاً مدى الاتساق فيما بين السياسات والهياكل المؤسسية الوطنية والدولية. ويتماشى هذا التركيز على التكامل والاتساق والتقارب مع آراء الدول الأعضاء الواردة في وثائقها المقدمة بشأن استصواب عقد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة؛ فقد استخدم الكثير من الدول مصطلحي "الاتساق" أو "التكامل" للإشارة إلى القيمة التي تضيفها التنمية المستدامة.

٧ - ويستخدم التقرير هذا التقييم لاستعراض أحدث ما تُوصَل إليه بشأن المسائل المحددة في قرار الجمعية العامة: تأثير التحديات الناشئة؛ والدور المحتمل للاقتصاد الأخضر لتحقيق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر؛ ومؤسسات التنمية المستدامة.

ثالثاً - حالة التنفيذ والثغرات المتبقية

٨ - يقدم التقييم الوارد في هذا التقرير أربعة معايير لقياس التقدم المحرز بشأن التنمية المستدامة منذ عام ١٩٩٢ هي: "معايير منفصلة"، أي التغييرات في مؤشرات كل من الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة؛ و "معايير مشتركة"، أي الحركة تجاه التقارب بين هذه

الأبعاد؛ و "معايير الالتزامات"، أي مدى الوفاء بالالتزامات الدولية والوطنية؛ و "معايير سياقية"، أي التقدم المحرز مقارنة بالتحدي في الأجل الأطول.

٩ - وتقليدياً، اتبع تقييم التقدم المحرز نحو تحقيق التنمية المستدامة الهيكل الوارد في فصول جدول أعمال القرن ٢١^(٣)، الذي يتوافق بشكل عام مع الركائز الثلاث للتنمية المستدامة. ويتعهد الموقع الإلكتروني لشعبة التنمية المستدامة (www.un.org/esa/dsd) التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة، بمصفوفة يجري استكمالها باستمرار وتعرض التقدم العالمي المحرز من حيث المؤشرات الرئيسية الخاصة في ظل كل فصل من فصول جدول أعمال القرن ٢١. وفيما يتعلق بمسألة الفقر والركيزة الاجتماعية على وجه التحديد، جرى تتبع المعلومات المتعلقة بمؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية منذ عام ١٩٩٠، وجرى وصفها بالتفصيل في تقرير الأمين العام للاجتماع العام الرفيع المستوى بشأن الأهداف الإنمائية للألفية الذي ستعقده الجمعية العامة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ (A/64/665).

ألف - التقدم المحرز بشأن الركائز الثلاث

١٠ - إن الاتجاهات، عموماً، مختلطة. فبينما أُحرز تقدم على الصعيد الاقتصادي وفي التخفيف من حدة الفقر في بعض المناطق، فالمكاسب المحققة لم تُوزَّع على قدم المساواة بين البلدان وداخلها، والكثير من البلدان لا تسير على الطريق المفضية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الرئيسية، كما استمرت غالبية المؤشرات البيئية في التدهور.

الركيزة الاقتصادية

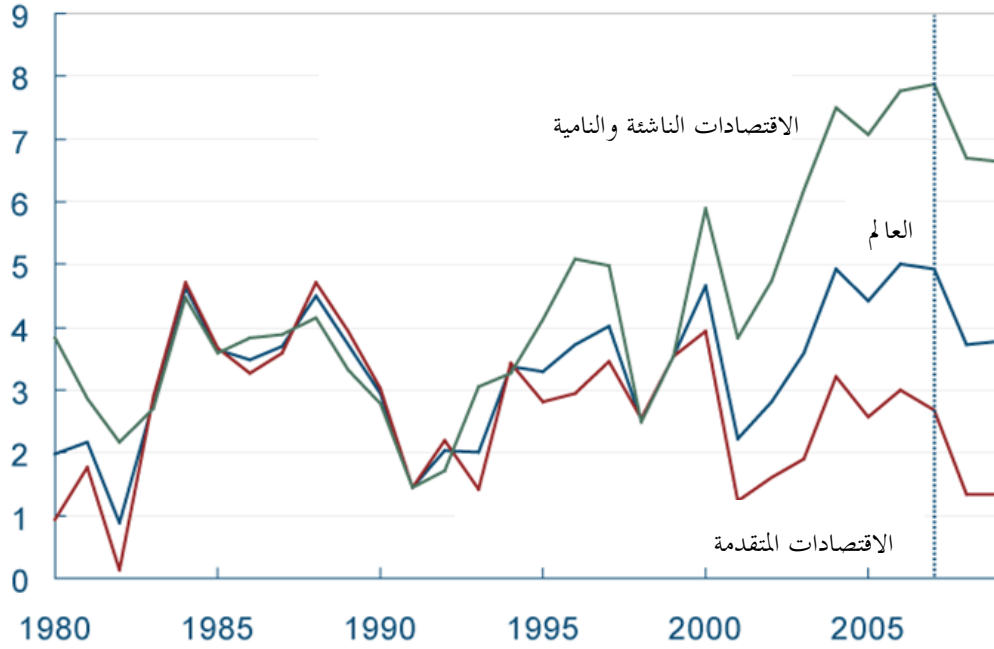
١١ - على الجانب الإيجابي، حدث تعجيل للنمو الاقتصادي في الاقتصادات النامية والناشئة منذ منتصف التسعينيات (انظر الشكل)، وبخاصة في عدة بلدان نامية كبيرة تغطي غالبية سكان العالم. بيد أن هذا النمط بعيد كل البعد عن العالمية. فقد تخلفت أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى عن ركب المناطق الأخرى من حيث دخل الفرد، ولم يزل الزخم في معدل النمو أيضاً بطيئاً في غيرها من أقل البلدان نمواً، والبلدان غير الساحلية، والدول الجزرية الصغيرة النامية. وأدت الأزمة الاقتصادية العالمية المستمرة إلى إبطاء معدلات النمو بشكل ملموس في الكثير من البلدان النامية، رغم أن النمو النشط في الاقتصادات الناشئة الرئيسية حال دون حدوث كساد اقتصادي أكثر عمقا.

(٣) المرجع نفسه، المرفق الثاني.

١٢ - وكان الزخم في معدل النمو ملحوظاً بوجه خاص في بلدان شرق آسيا، ونوقشت العوامل التي أسهمت في حدوثه مناقشة مستفيضة في المنشورات المهنية. ويعزو استعراض أجري مؤخراً^(٤) هذا النجاح إلى وجود مؤسسات بالدولة تتسم بالقوة والكفاءة استطاعت توجيه الاستثمارات إلى بناء الهياكل الأساسية وأنشطة البحث والتطوير الحاسمة الأهمية، وإنشاء بيئة في مجال السياسات مواتية لمباشرة الأعمال الحرة، وتعزيز المدخرات والاستثمارات الكبيرة، بما في ذلك في مجال التعليم، وتنشيط الصادرات، والاندماج في الأسواق الدولية.

النمو الاقتصادي العالمي

التغير السنوي (النسبة المئوية)



المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات التوقعات الاقتصادية العالمية، نيسان/أبريل ٢٠٠٨.

١٣ - بالرغم من الزيادة في معدل النمو في الآونة الأخيرة، ما زال التحدي الباقي كبيراً. وتكشف مستويات نصيب الفرد من الدخل القومي، التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتحقيق أهداف التنمية البشرية، تبايناً كبيراً في مختلف أنحاء العالم. فالبلدان التي بها تنمية بشرية

(٤) انظر على سبيل المثال، J. Stiglitz and Shahid. Yusuf, eds., *Rethinking the East Asian Miracle*, (Washington, DC, World Bank; New York, Oxford University Press 2001).

مرتفعة، وهي البلدان الصناعية أساساً، يبلغ نصيب الفرد من الدخل القومي بها ٤٠ ٠٠٠ دولار أو أكثر. وأما أقل البلدان نمواً، لا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، فيبلغ دخل الفرد بها أقل من ١ ٠٠٠ دولار. وفيما بين هذين الحدين، يوجد تباين متزايد. فبعض البلدان الأسرع نمواً (وهي في أمريكا اللاتينية أساساً، ولكنها تشمل، على سبيل المثال، ماليزيا وجنوب أفريقيا وتركيا)، والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وصلت إلى مستويات للدخل الفردي تتراوح بين ٥ ٠٠٠ دولار و ١٠ ٠٠٠ دولار. ويليها مباشرة البلدان الأكثر سكاناً وهما الصين والهند، حيث يبلغ الدخل الفردي في الأولى ٣ ٠٠٠ دولار وفي الثانية ١ ٠٠٠ دولار. وتوجد حالة فريدة هي جمهورية كوريا، التي يبلغ مستوى الدخل الفردي بها ٢٠ ٠٠٠ دولار، وتتقدم بإطراد لتنضم إلى فئة البلدان المتقدمة النمو. وينبغي لمستويات الدخل في أفقر الدول، حتى طبقاً للتقديرات المتحفظة، أن تزيد بمقدار ٢٠ مثلاً أو أكثر لكي تحقق تنمية بشرية كافية، بينما ينبغي أن تزيد مستويات الدخل في أغلبية البلدان الأخرى بمقدار خمسة أمثال أو عشرة أمثال. وحتى بمعدلات النمو المرتفعة التي تشهدها الصين وبعض الدول الأخرى ذات الاقتصادات الناشئة في السنوات الأخيرة، فإن الأمر سيستغرق جيلاً على الأقل لكي تحقق البلدان المتوسطة الدخل هذه المهمة، بينما ستستغرق البلدان الأفقر فترة أطول كثيراً.

١٤ - وفي الوقت نفسه، بدأت أسئلة تنشأ عما إذا كانت الأزمات الاقتصادية الأخيرة تنبئ بنهاية فترة النمو السريع في البلدان ذات الاقتصادات الناشئة، وما إذا كانت القيود على الموارد ستصبح ملزمة بسرعة أكثر مما يجب بحيث لا يمكنها إنجاز الانتقال إلى التنمية، وما إذا كان الالتزام الدولي بأهداف التنمية سيصبح مستداماً بالرغم من ضغوط الأزمة الاقتصادية أو أزمة الموارد، وما إذا كان يمكن توزيع مزايا النمو السريع بين البلدان على نحو أكثر إنصافاً. وتشكل جميع هذه الأسئلة، باختصار، التحدي الذي تطرحه التنمية المستدامة، ولذلك فإنها تمثل تحدياً لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة.

الركيزة الاجتماعية

١٥ - أسهم تعجيل وتيرة النمو إسهاماً إيجابياً في المؤشرات الاجتماعية والأهداف الإنمائية للألفية في البلدان ذات الاقتصادات السريعة النمو. على أن التقدم لا يحدث بصورة متساوية بين البلدان والمناطق والمؤشرات الرئيسية، وحتى التقدم المحدود فقد تراجع في كثير من الأماكن بسبب الأزمات المتعددة والمتداخلة التي حدثت في الآونة الأخيرة. ومن بين البلدان الـ ٨٤ (من ١٤٤ بلداً) ممن تتوافر لها بيانات عن الأهداف الإنمائية للألفية، يوجد ٤٥ بلداً فقط في طريقها نحو تحقيق هدف الحد من الفقر. وأما بقية البلدان، ومن بينها ٧٥ في المائة من

البلدان الأفريقية و ١٠ من بين ١٢ من البلدان المهشة، فليست كذلك^(٥). وفيما يخص الأهداف المتبقية أيضا، تبرز بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تقدما بطيئا للغاية، أو لا تبرز أي تقدم، أو تتدهور فيما يخص جميع الأهداف الإنمائية للألفية. كما أن إحراز تقدم محدود أو حدوث تدهور يعد أمرا شائعا في أوقيانوسيا وغربي آسيا، مع أن نقطة البدء بالنسبة إلى كثير من المؤشرات كانت أفضل منها بالنسبة إلى أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

١٦ - في التقرير المتعلق بالحالة الاجتماعية في العالم عام ٢٠١٠: إعادة النظر في الفقر^(٦)، تصف إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية الحالة فيما يخص فقر الدخل في عام ٢٠٠٥ (أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم للفرد) والفروق بين البلدان في تخفيضه. وما زال الفقر مشكلة هائلة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوبي آسيا، حيث تبلغ نسبة الفقراء حسب هذا المقياس ٥٠,٩ و ٤٠,٣ في المائة من السكان على التوالي. وفي عام ١٩٩٠، كانت لشرقي آسيا والمحيط الهادئ معدلات فقر مماثلة لتلك المناطق، ولكنها خفضتها إلى ١٦,٨ في المائة بحلول عام ٢٠٠٥، مما يتجاوز الهدف الإنمائي للألفية بقدر كبير. وهناك تباين مماثل بين المناطق يتضح أيضا في المؤشرات الرئيسية الأخرى. وعلى سبيل المثال، فرغم أن هناك بعض التقارب في معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية، كان التقدم بطيئا في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوبي آسيا في معدل الالتحاق بالمدارس الثانوية وإزالة الفروق بين الجنسين^(٧). وبالمثل، بينما كانت هناك إنجازات كبيرة في بعض المؤشرات الصحية (لا سيما التحصين ضد الحصبة، وتحسن في مكافحة الملاريا)^(٨)، فإن مؤشرات أخرى تُظهر اتجاهات غير منتظمة وغير مقبولة. وقد تدهورت رعاية صحة الأم والطفل في المناطق المنكوبة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وما زالت معدلات الوفاة دون سن الخامسة مرتفعة بصورة غير مقبولة، وتدهور العمر المتوقع بمقدار سنة أو أكثر منذ عام ١٩٩٠ في ١٥ بلدا (١١ منها في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى) ويرجع ذلك في الغالب الأعم إلى

(٥) البنك الدولي، World Bank, Global Monitoring Report 2009: A development Emergency (Washington DC, 2009). انظر المرفق: مؤشرات مختارة، القضاء على الفقر المدقع والجوع، الشكل ٢.

(٦) البنك الدولي، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.IV.10.

(٧) البنك الدولي، World Development Indicators 2009.

(٨) منظمة الصحة العالمية، World Malaria Report 2008.

فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وما زال معدل الوفيات النفاسية يشهد أكبر فارق بين الأغنياء والفقراء سواء فيما بين البلدان أو في داخل كل بلد^(٩).

١٧ - ولا يمكن المبالغة في تقدير حجم التحديات المتبقية. فالفقر المدقع وسوء التغذية ليسا متفشيين فحسب، بل زادا مع الأزمات الأخيرة، مما يبرز هشاشة أوجه النجاح التي تحققت حتى الآن. وما زال بليون شخص يعانون من نقص التغذية. وما زالت البطالة والعمالة الناقصة واقعا بالنسبة إلى قسم كبير من السكان في البلدان النامية، بل بالنسبة إلى أغلبية السكان أحيانا. وفي بلدان كثيرة، ما زالت شبكات الضمان الاجتماعي بعيدة المنال بالنسبة إلى العمال في القطاع غير الرسمي، وكذلك بالنسبة إلى الأسر الفقيرة. وفي أوقات الأزمات، تعرضت البلدان النامية لضغوط شديدة تعوق وضع نظم للحماية الاجتماعية، أو الحفاظ عليها، بسبب نقص الموارد المالية، مما حال بينها وبين اعتماد حزم حوافز مثلما فعلت البلدان المتقدمة النمو^(١٠).

١٨ - ولقد أخذ الدور الحيوي الذي تقوم به خدمات الطاقة العصرية في تحقيق التقدم صوب التنمية المستدامة والأهداف الإنمائية للألفية يلقي تقديرا متناميا. وتوجد فرصة لكي يقدم المجتمع الدولي الدعم للبلدان النامية في تحقيق انتقال سريع إلى الطاقة العصرية يركز على مصادر الطاقة منخفضة الكربون. ولتكنولوجيات الطاقة المتجددة إمكانيات ضخمة لم تستغل بعد، وهي توفر وسيلة فعالة لتلبية احتياجات الكهرباء اللامركزية وفي الأماكن النائية. ولكن النشر والتحويل الفعالين للتكنولوجيات المتجددة سيتطلب تعاونا بين القطاعين الخاص والعام من أجل زيادة الاستثمارات وتقليل التكاليف. وحيث أن الكهرباء المتجددة ما زالت باهظة التكلفة بالنسبة إلى أغلب المستهلكين في البلدان النامية، فإن الدعم المالي الدولي سيكون حاسم الأهمية خلال الانتقال إلى نقطة تساوي العائد مع التكلفة.

الركيزة البيئية

١٩ - ربما كانت الركيزة البيئية هي التي حدث فيها أبطأ تقدم، مع أن الصورة هنا مختلطة أيضا. وما زال نصيب الفرد من استخدام الموارد والطاقة الأحفورية، وبالتالي انبعاثات غاز الدفيئة، مرتفعا بصورة مزمنة في البلدان النامية، ويبلغ عدة أضعاف مثيله في البلدان المتقدمة

(٩) Anne Case and Christina Paxson (2009), "The impact of the AIDS pandemic on health services in Africa: Evidence from Demographic Health Surveys", Research Program in Development Studies and Center for Health and Wellbeing, Princeton University, March 2009.

(١٠) انظر الأمم المتحدة؛ إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، "A Global Green New Deal for Sustainable Development". Policy Brief No. 12 (March 2009).

النمو. وفي البلدان النامية السريعة النمو، بينما ما زال نصيب الفرد من الاستخدام منخفضاً، فإن التنمية الصناعية السريعة والتحضر وتوسيع نطاق الطبقة الوسطى قد أسفرت عن تفاقم المشاكل البيئية المحلية، المتمثلة في التلوث والنفايات والازدحام. وفي ذات الوقت، شهدت تلك البلدان تحسناً في مؤشرات بيئية محلية أخرى مثل إمكانية الحصول على المياه النظيفة والصرف الصحي؛ وحتى في تلك المجالات فإن التقدم ما زال بطيئاً جداً في المناطق الريفية من جنوبي آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وعلى الصعيد العالمي، ما زال الضغط على النظم الإيكولوجية يزداد، كما يستمر فقدان الغابات والتنوع البيولوجي، رغم حدوث ذلك بوتيرة أبطأ. وتشير دراسة علمية حديثة إلى أن الحد الآمن قد يكون قد تم تجاوزه في ثلاثة مجالات: هي النظم الإيكولوجية وتغير المناخ ودورة النيتروجين^(١١).

٢٠ - ومع أن من المقبول على نطاق واسع أن خليطاً ثرياً من الأنواع يشكل أساساً لمرونة النظم الإيكولوجية، فلا يعرف سوى القليل عن كمية وأنواع التنوع البيولوجي التي يمكن أن تفقد قبل تدهور تلك المرونة. وفي ضوء عدم توافر تلك المعلومات، تركز المشورة العلمية على معدل الانقراض وأثره على الفقر. ويقدر معدل فقدان الأنواع بما يتراوح بين ١٠٠ مرة و ١٠٠٠ مرة مما يعتبر طبيعياً، وقد يكون أعلى من الحد الآمن بمقدار يتراوح بين ١٠ مرات و ١٠٠ مرة. وتشير القائمة الحمراء للاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة إلى أن ١٧ ٢٩١ نوعاً من بين ٤٧ ٦٧٧ نوعاً جرى تقييمها تتعرض للتهديد، من بينها ٢١ في المائة من الثدييات و ٧٠ في المائة من النباتات^(١٢). وسيصبح ما يصل إلى ٣٠ في المائة من أنواع الثدييات والطيور والبرمائيات مهددة بالانقراض خلال القرن الحالي. وتتعرض الأنواع البحرية لضغط من الاحترار العالمي وتحمض المحيطات والتلوث والاستغلال المفرط^(١٣). ولن تتم تلبية الأهداف التي حددتها اتفاقية التنوع البيولوجي بالنسبة إلى تحقيق تخفيض كبير في معدل فقدان التنوع البيولوجي بحلول عام ٢٠١٠ وحماية ١٠ في المائة من غابات العالم. وحيث أن أغلبية فقراء العالم يعيشون في المناطق الريفية ويعتمدون على الموارد البيولوجية لحياهم وكسب رزقهم، فإن معدل فقدان التنوع البيولوجي له تأثير مباشر على أكثر السكان ضعفاً.

(١١) Johan Rockstrom and others, "A safe operating space for humanity", *Nature*, Vol. 461, No. 7263, PP. 472-475 (September 2009).

(١٢) IUCN, "Extinction Crisis continues apace", press release, 3 November 2009. يمكن الاطلاع عليها من www.iucn.org.

(١٣) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، *UNEP Yearbook 2010: New Science and Developments in our Changing Environment*.

٢١ - وفي حين يوجد توافق آراء علمي وسياسي على التهديد الذي يشكله تغير المناخ، فإن جهود العلاج والتخفيف ظلت بطيئة وغير كافية. وحتى ٣١ آذار/مارس ٢٠١٠، أبلغ ١١٤ بلدا عن دعمها لاتفاق كوبنهاغن^(١٤)، الذي يتضمن التزاما بتحديد ارتفاع الحرارة في نطاق درجتين مئويتين، والتزامات وطنية من الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ المدرجة في المرفق الأول بشأن تخفيض الانبعاثات، ومجموعة من إجراءات التخفيف الملائمة وطنيا تتخذها البلدان النامية، وإنشاء آلية تكنولوجية وأداة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات، والتزام مالي فوري من البلدان المتقدمة النمو بحوالي ٣٠ بليون دولار في الفترة بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٢، يرتفع إلى ١٠٠ بليون دولار بحلول عام ٢٠٢٠.

باء - التقدم المحرز في التقارب بين الركائز الثلاث

٢٢ - تتمثل الرسالة الأساسية للتنمية المستدامة في أن الركائز الثلاث لا تمثل ثلاثة أهداف منفصلة، بل تشكل هدفا واحدا، وأن التنمية هي المولدة للاستدامة، بقدر ما تشكل الاستدامة نظاما لدعم استمرار التنمية. ويتمثل هدف التنمية المستدامة، بل اختبارها النهائي في التقارب فيما بين المسارات الثلاثة للنمو الاقتصادي، والتطور الاجتماعي، وحماية البيئة.

٢٣ - وعلى الرغم من قلة الاتجاهات الواعدة، فإن السجل العام لا يلي هذا المعيار. ويشكل تحسن التقارب بين البعدين الاقتصادي والاجتماعي أكثر الاتجاهات الواعدة، وعلى الرغم من أن هذا قد تعرض للخطر جزئيا بسبب ارتفاع عدم التكافؤ في الدخل، فلا يزال معدل النمو يشكل أقوى مؤشر على تحقيق الأهداف الاجتماعية الرئيسية في الوقت المناسب. وباستثناء هذا المؤشر، فلم تظهر معظم مؤشرات التحسن البيئي تقاربا ملحوظا مع تلك المتعلقة بالتقدم الاقتصادي والاجتماعي؛ وفي واقع الأمر، فإن الصورة العامة توضح ازدياد التباين، على الرغم من القليل من التطورات الإيجابية التي يمكن الإشارة بها.

٢٤ - ويمكن أن يعزى بطء التقدم جزئيا إلى انخفاض الاستهلاك في البلدان النامية بصفة عامة، الذي سيتطلب زيادة في استهلاك المواد قبل الوصول إلى مستوى مستقر. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من نجاح البلدان المتقدمة النمو في تخفيف بعض الآثار السلبية على البيئة عن طريق زيادة استخدام الطاقة الكيميائية، أو الميكانيكية أو الكهربائية (مثلا، في معالجة المسطحات المائية الملوثة، وتوسيع نطاق استخدام إعادة التدوير واستعادة المعادن من

(١٤) تقرير مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، الدورة الخامسة عشرة، كوبنهاغن، ٧-١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، المقرر ٢/م أ-١٥.

النفايات)، فإن البلدان النامية تعاني من الإعاقة في هذا الصدد بسبب ارتفاع التكاليف وقلة توافر خدمات الطاقة الحديثة.

٢٥ - وعلاوة على ذلك، فإن حالات الإعاقة هذه توجد في عدد من الاتجاهات الهيكلية المستمرة، التي تستجيب بشكل تدريجي بدرجة كبيرة إلى تدخلات السياسات (التركيبة السكانية، والتحضر، والعولمة، والتغير التكنولوجي، والتغيرات في الهياكل الاقتصادية الوطنية). ومن هنا، وعلى الرغم من أن العولمة قد أسهمت في النمو السريع للدخل والحد من الفقر في الاقتصادات الناشئة، فقد جعلت من الممكن أيضا انتقال الآثار البيئية عبر الحدود، مما يكفل لها مقاومة أدوات السياسات الوطنية. وكثيرا ما ينجم فصل النشاط الإنتاجي عن التدهور البيئي في أحد البلدان عن تحول الإنتاج الكثيف الموارد إلى بلد آخر.

٢٦ - وأخيرا، فإن هناك أيضا مزالق من حيث الالتزامات باعتماد سياسات وطنية متكاملة، وإنشاء المؤسسات اللازمة للتنسيق، وتوفير الدعم الدولي ماليا وتقنيا. وترد تفاصيل هذه الالتزامات في الفرع التالي.

جيم - التقدم المحرز في الوفاء بالالتزامات

٢٧ - هناك عدد من الفجوات الأساسية فيما يتعلق بالوفاء بالالتزامات الوطنية والدولية، على الرغم من تحقيق عدد من الإنجازات. وعلى الرغم من أن البلدان قد وسعت من نطاق قائمة خياراتها المتعلقة بالسياسات، فإن ذلك لم يؤد إلى قدر أكبر من اتساق السياسات. وعلى الرغم من أن تكامل التخطيط والسياسات والاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة قد أصبح مقبولا، فإن تأثيرها لا يزال محدودا بسبب التطبيق المخصص وغير المنسق. وعلى الرغم من إنشاء مؤسسات هامة لتعزيز أو رصد السعي لتحقيق التنمية المستدامة على نحو متكامل، فإن الكثير منها لم يتلق الدعم الكافي، وتعطل بعضها، ولم يكن معظمها قادرا على التأزر بشكل جيد مع العمليات أو المؤسسات التكميلية. وعلى الرغم من الالتزامات المقطوعة بتقديم الدعم المالي الدولي وغيره، فإنها لم تحقق قدرا كبيرا من الاتساق ولم تتحقق دائما بشكل تام في الممارسة العملية. ومع أن مشاركة المجموعات الرئيسية قد أصبحت هي القاعدة، فقد تحقق نجاح محدود في زيادة أو تكرار المبادرات الواعدة للجهات المتعددة صاحبة المصلحة. وأخيرا، وفي حين أن الالتزام السياسي بالتصدي لتغير المناخ قد ارتفع بشكل كبير، فإنه لم يترجم بعد إلى أفعال ونتائج ملموسة؛ ويعود السبب في ذلك جزئيا إلى أن تغير المناخ لم يتم التصدي له بوصفه تحديا للتنمية المستدامة المتكاملة.

٢٨ - وتوخى التوافق الدولي في الآراء بشأن التنمية المستدامة تكامل عمليات اتخاذ القرار على الصعيدين الوطني والمحلي، في شكل عمليات وطنية أو محلية لتحقيق جدول أعمال القرن ٢١ واستراتيجيات التنمية المستدامة. وعلى الرغم من حدوث هذا في بعض النواحي في الممارسة العملية، فإنه لم يتخذ بعد شكلا من شأنه أن يعزز التقارب على أساس مستدام. فعلى سبيل المثال، في عام ٢٠٠٩، أبلغ ١٠٦ بلدان بأنها كانت تقوم بتنفيذ استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة، ولكن هذه الاستراتيجيات من النادر أن يُنظر إليها بوصفها أداة رئيسية لتنسيق السياسات. وفي الممارسة العملية، استخدم عدد من آليات التنسيق والتخطيط في البلدان النامية، وفي كثير من الأحيان بشكل متواز، أو بمهام متماثلة أو متداخلة، بما في ذلك التخطيط التقليدي للتنمية، وورقات استراتيجية الحد من الفقر، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، والاستراتيجية الوطنية للحفاظ على البيئة، وخطة العمل البيئية الوطنية، وغير ذلك. ولا تعكس هذه تنوع الترتيبات المؤسسية فحسب، بل أيضا الاختلافات في فهم معنى التنمية المستدامة. ويقوض الانتشار الناجم عن ذلك الغرض الحقيقي لهذه الآليات عن طريق إضعاف وتفتيت الجهود المبذولة لتحقيق الاتساق. ولذلك، وعلى الرغم من عدم إمكان القول بأن الالتزام بإعداد الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة قد جرى تجاهله، فلم يحقق العمل الأثر المنشود.

٢٩ - وينطبق هذا أيضا على المستويات المحلية. وفي أعقاب مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية مباشرة، كان هناك اهتمام كبير بالعمليات المحلية في إطار جدول أعمال القرن ٢١. وأوضح تقرير أعده المجلس الدولي للمبادرات البيئية المحلية^(١٥) استعدادا لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في جوهانسبرغ عام ٢٠٠٢، أن ٦٤١٦ حكومة محلية في ١١٣ بلدا قد التزم بعملية محلية في إطار جدول أعمال القرن ٢١ بحلول عام ٢٠٠١، وأن ٦١ منها قد بلغت مرحلة إعداد خطط العمل؛ وأن جميعها تقريبا (٨٩ في المائة) قد أعد بمشاركة الجهات صاحبة المصلحة. ولم تجر دراسة استقصائية مماثلة مؤخرا، على الرغم من أن أدلة غير مؤكدة لا تشير إلى بلوغ مستوى مساو في النشاط أو الحماس. ومع ذلك، فمن الممكن أن تؤدي العملية التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة إلى إعادة إشعال هذا الحماس، وخاصة نظرا لأن تكنولوجيات المعلومات والاتصالات قد جعلت من الممكن التواصل فيما

(١٥) المجلس الدولي للمبادرات البيئية المحلية، الدراسة الاستقصائية المحلية الثانية لجدول أعمال القرن ٢١ "Second Local Agenda 21 survey", background paper No. 15 submitted to the commission on Sustainable Development acting as the preparatory committee for the World Summit on Sustainable Development, second preparatory session (DESA/DSD/PC2/BP15), available from www.iclei.org/documents/Global/final_document.pdf

بين السلطات المحلية، ومنظمات المجتمع المدني وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة على نحو لم يكن يمكن تصوره منذ ٢٠ عاما مضت.

٣٠ - وإلى جانب عملية جدول أعمال القرن ٢١ الرسمية، فقد وضع عدد من المدن والحكومات المحلية نهج متكاملة إزاء مسائل رئيسية (النقل، وإدارة النفايات، والمياه، والطاقة)، بدعم من برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية واللجان الإقليمية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد دعم عدد من المبادرات المراعية لمصالح الفقراء نهج متكاملة لأسباب المعيشة المستدامة، وتلقت دعما من برامج الأمم المتحدة ووكالاتها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، واللجان الإقليمية) فضلا عن مقدمي المنح الثنائية. وقد اعتمدت عدة برامج مراعية للفقراء (مثل شبكة برامج الدعم الريفي في باكستان، ولجنة بنغلاديش للنهوض بالريف ومصرف غرامين في بنغلاديش، وصندوق الأسرة في البرازيل، وبرنامج التعليم والصحة والأغذية في المكسيك، وبرنامج مهاثما غاندي لضمان العمالة الريفية الوطنية في الهند) منظورا متكاملا للتنمية المستدامة في عملياتها. وقد بلغت جميع هذه البرامج المستوى الوطني في بلادها الأصلية، ولكن لا يزال التحدي الرئيسي يتمثل في تكرار وتكييف هذه التجارب الناجحة على نطاق أوسع. والأمر الأكثر أهمية هو عدم وجود إطار عمل سليم للتكامل الرأسي بين العمليات المحلية والوطنية. وحتى العمليات المحلية البارزة في إطار جدول أعمال القرن ٢١ فإنها تكاد لا تنعكس في العمليات الوطنية.

٣١ - وكان هناك أيضا تأخير في تقديم الدعم الدولي اللازم لهذه المبادرات. ولم يكن مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية علامة بارزة على طريق وضع خطة التنمية المستدامة فحسب، بل أقام أيضا إطارا جديدا للتعاون الدولي، تلقى زحما إضافيا من خلال التركيز الذي أولاه مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة إلى التنفيذ وإقامة الشراكات، كما حقق تكافلا عريضا مع لقاءات عالمية أخرى، بما فيها قمة الألفية (٢٠٠٠)، والمؤتمر الدولي لتمويل التنمية (٢٠٠٢)، والمؤتمر المعني بالتنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية (بربادوس، ١٩٩٥) والاجتماع الدولي لاستعراض تنفيذ برنامج العمل من أجل التنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية (موريشيوس، ٢٠٠٥).

٣٢ - وفي الوقت الذي تصارع فيه البلدان النامية الضعيفة الآثار الناجمة عن الأزمات المتعددة، والذي يلوح فيه خطر تغير المناخ في الأفق، يجب تعزيز التزام المجتمع الدولي إزاء التعاون الدولي. ويجب على الجهات المانحة الوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بالدعم التمويلي والاستثماري للتنمية عن طريق ضمان الوفاء بالالتزامات المتفق عليها بالفعل بشأن المساعدة

الإثائية الرسمية، وكفالة أن يكون الدعم كافياً، ومستداماً، ومركزاً، وقابلاً للتنبؤ به كيما يكون قادراً على إحداث تغييراً^(١٦).

٣٣ - وقد بدأت الكتابات والمناقشات المتعلقة بالسياسات في الآونة الأخيرة في البلدان المانحة التركيز على مسألة اتساق سياسات التعاون الإثائي مع السياسات الدولية الأخرى، وبصفة خاصة تلك المتعلقة بالتجارة، والاستثمار، والديون، والبيئة، والأمن، والهجرة. ويمثل الفشل في التوصل إلى اتفاق في جولة الدوحة الإثائية للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف تحدياً للتعاون الدولي، شأنه في ذلك شأن عدم القدرة على تنفيذ المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون دعماً لتلك البلدان، وعدم مؤازرة أعمال التكيف مع تغير المناخ والتخفيف في حدة آثاره في البلدان النامية.

٣٤ - ويتطلب السير قدماً ببرنامج التنمية العالمي إقامة شراكات متينة ومبتكرة. ويتصف التعاون الإثائي هذه الأيام بأنه ذو أوجه متعددة. ذلك أنه يشمل تدفقات المساعدة الإثائية الرسمية من الشمال نحو الجنوب، والتعاون فيما بين بلدان الجنوب، ودور المبادرات الخيرية الضخمة الحجم، والمشاركة النشطة للمجتمع المدني، ودور القطاع الخاص. ومما يساوى ذلك في الأهمية إقامة شراكات متينة داخل نظام الأمم المتحدة الإثائي، لأن كل مؤسسة في الأمم المتحدة لديها شيء خاص تقدمه للنهوض بتنفيذ برنامج التنمية العالمي.

دال - التقدم المحرز في السياق الأطول أجلاً

٣٥ - ولكل خطوة صغيرة نحو التنمية المستدامة قيمتها، ولكن كل خطوة في حاجة إلى أن تُقيم فيما يتصل بحجم التحديات على الأجل الطويل، ولا سيما في ضوء التحديات الناشئة. ويتمثل الهدف النهائي للتنمية المستدامة في التقدم المطرد نحو مستقبل يعم فيه تقاسم الرفاه الإنساني والازدهار في كوكب ذي موارد محدودة. وتقوم التنمية المستدامة على معرفة أن هناك حداً في نهاية المطاف لنمو استهلاك المواد، ولكن ليس هناك حدود لتحسينات نوعية الحياة، أو الازدهار، أو الرفاه. ويتمثل الهدف العاجل في تحقيق التحول الإثائي - للارتقاء بمستوى معيشة البلدان والأسر المعيشية الفقيرة، مما سيتطلب زيادة استهلاك المواد لتلبية الحاجات الأساسية - قبل تجاوز حدود الكوكب الحرجة. ويعني هذا، في الواقع، تسريع النمو في مستوى المعيشة للفقراء، وفي الوقت نفسه إبطاء أو عكس الأثر - على الأخص للمستهلكين ذوي الدخل المرتفعة - على الموارد الطبيعية للكوكب.

(١٦) انظر الهدف الإثائي للألفية ٨: تعزيز الشراكة العالمية من أجل التنمية في أوقات الأزمات، تقرير فرقة العمل المعنية بالقصور في تحقيق الأهداف الإثائية للألفية، ٢٠٠٩، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.I.8).

٣٦ - ومن أجل تقييم التقدم المحرز حتى الآن في سياق هذا التحدي الطويل الأجل، فمن المفيد النظر إلى التنمية المستدامة بوصفها ثلاثة "تحولات" مترابطة:

(أ) السكاني - الهدف النهائي هو تحقيق استقرار سكان العالم. بلغ هذا التحول مستوى الثلثين تقريبا. وسيزيد عدد سكان العالم من المستوى الحالي البالغ ٦,٥ بليون نسمة ليستقر في ما يتراوح بين ٨ و ١٠ بلايين نسمة خلال هذا القرن؛

(ب) الإنمائي - الهدف النهائي هو توسيع نطاق فوائد التنمية بشكل منصف لجميع فئات المجتمع العالمي. وقد تسارعت وتيرة هذا التحول منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية وبلغ في أفضل حالاته مستوى ثلث الهدف النهائي، نظرا لأن حصة سكان العالم من ذوي الدرجة الرفيعة في دليل التنمية البشرية تتراوح بين ٢٥ و ٣٠ في المائة فقط. وقد أثارت الأزمات الأخيرة فضلا عن التهديد الناجم عن تغير المناخ، شعورا بعدم اليقين؛

(ج) الفصل - الهدف النهائي هو ضمان أن يكون استخدام المواد وتوليد النفايات في حدود قدرات الكوكب التحديدية والاستيعابية. وعلى الرغم من أن يصعب التنبؤ بدقة بحدود الكوكب، فإن الهدف يتمثل في كفالة الوصول إلى الحد الأقصى للاستهلاك البشري قبل أن تصبح هذه الحدود ملزمة. وتشير الأزمات الأخيرة والتحليلات التي صدرت حديثا إلى أن الحدود قد تكون اقتربت كثيرا؛ ويعني هذا ضمنا أن تبذل جهود إضافية لتسريع التحول الإنمائي وفصل استخدام الموارد عن الاستهلاك والإنتاج.

هاء - التصدي للتحديات الجديدة والناشئة

٣٧ - في عام ٢٠٠٨، أصابت سلسلة من الأزمات الاقتصاد العالمي، بما في ذلك تصاعد سريع في أسعار الأغذية، وتقلب غير مسبوق في أسعار الطاقة، وظهور الأزمة المالية في بعض البلدان المتقدمة النمو، وما أعقب ذلك من انتكاس اقتصادي على الصعيد العالمي. وبالإضافة إلى ذلك، ظهرت أدلة جديدة تشير إلى أن تغير المناخ يشكل خطرا وشيكا أكثر من أي وقت مضى، وكذلك أن عددا من التطورات البيئية الأخرى قد ساءت أسرع كثيرا مما كان متوقعا وأنه ربما جرى تخطي بعض حدود تحمل الكوكب. فجميع البلدان باتت عرضة لهذه الأزمات، لكنها تختلف اختلافا كبيرا في قدراتها الكامنة على مواجهة المخاطر والصدمات. وتفاقمت التحديات في البلدان النامية من جراء الفقر، والتنافس على الموارد الشحيحة، وتسارع وتيرة الهجرة بين الريف والحضر، وما يترافق مع ذلك من تحديات تتمثل في توفير الغذاء والهياكل الأساسية وإمكانية الحصول على الخدمات الصحية الأساسية وخدمات المياه والطاقة. وقد انكشف هذا الضعف بشكل مأساوي في الزلازل التي وقعت مؤخرا. وإلى جانب الخسائر في الأرواح البشرية، تراجع جدول أعمال التنمية سنوات عديدة، وتولدت

ضغوط إضافية على البيئة، وتعزز احتمال حدوث عواقب أخرى غير متوقعة (من قبيل الهجرة القسرية).

٣٨ - وإذا ما استخدامنا جملة مكررة يمكن القول إن هذه التحديات جلبت فرصا إضافية إلى الأخطار. فمن جهة، لم تضيف هذه التحديات طابع الاستعجال على العمل في البعد البيئي فحسب، بل في جميع الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة. ومن جهة أخرى، أوجدت هذه التحديات دورا أكثر أهمية للسياسات العامة العالمية والوطنية.

٣٩ - ولا يزال البلاء من البشر فقراء ولا بد من رفع مستويات معيشتهم. والسؤال المطروح هو هل يمكن أن تكتمل عملية التحول الإنمائي (وهو ما يمكن أن يشير إليه، مثلا، وصول جميع بلدان العالم تقريبا إلى مستوى عتبة التنمية البشرية والرفاه) قبل أن تجهض العملية من جراء استنفاد الموارد وتدهور البيئة. ويعتمد ذلك في جزء منه على قيام البلدان المتقدمة النمو بشق الطريق نحو التحول بالفصل (أو فصل الاستهلاك المستدام عن الإنتاج المستدام)، وفي جزء آخر على سعي البلدان النامية إلى تحقيق تحول إلى التنمية المستدامة.

٤٠ - ويشوب الأهمية العملية لفكر التنمية المستدامة في السياسات الإنمائية تصور لا يزال شائعا مؤداه أنه إذا كانت الحدود حقيقية نظريا، فإنها بعيدة زمنا بما فيه الكفاية وقابلة للتغيير لدرجة أنه يمكن تجاهلها في الممارسة العملية. وقد أخذ تغير المناخ، أكثر من أي أمر آخر، يتحدى هذا التساهل.

٤١ - ويوضح تحدي التنمية المستدامة التي يطرحه تغير المناخ جيدا أهمية اضطلاع المجتمع الدولي باستجابة شاملة. وكما قيل الأمر في تقرير مقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والستين (A/64/350)، لا بد أن تكون الاستجابة لخطر تغير المناخ متعددة الجوانب: التصدي بقوة لتحدي تخفيض الانبعاثات مباشرة بسبل تدعم التنمية المستدامة؛ وتعزيز النمو الاقتصادي الشامل في البلدان النامية باعتباره وسيلة رئيسية لبناء المرونة وقدرات التكيف؛ وزيادة الدعم الدولي المالي والتقني على وجه السرعة من أجل تيسير تكيف البلدان النامية، ولا سيما البلدان الضعيفة؛ وتعزيز المؤسسات على المستوى المحلي لإدارة حالات ندرة الموارد والضغوط البيئية سلميا؛ وتعزيز الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات الدولية لتكون قادرة على توفير دعم فعال في المجالات الإنسانية ومجالات إعادة البناء والتنمية إلى البلدان التي تواجه كوارث متعلقة بالمناخ وتأثيراتها في الأجل الطويل.

٤٢ - ولا يزال النمو الاقتصادي الشامل هو طريق البلدان النامية الوحيد المعروف للخروج من الفقر - كما كان بالنسبة للبلدان المتقدمة النمو - وهو لا يزال يمثل حجر الزاوية في الفكر والممارسة الإنمائيين. وما يضيفه فكر التنمية المستدامة هو إدراك ضرورة وضع هذا النمو ضمن

حدود القدرة الكلية للنظم الإيكولوجية للأرض ونظم حفظ الحياة فيها. ويشير ذلك إلى نتيجتين لازمتين: أولاً، أن يكتمل تحقيق النمو الضروري في استهلاك المواد (ما هو لازم للقضاء على الفقر، وتحقيق الأهداف المتعلقة بنوعية الحياة وتخطيطها، وتعميم فوائد التنمية على الصعيد العالمي، على سبيل المثال) ضمن حدود الموارد المتاحة؛ وثانياً، أن يوجه النمو الإضافي في الرفاه الاقتصادي بطريقة تتيح البقاء ضمن قدرة الكوكب على التجدد والاستيعاب.

رابعا - الاقتصاد الأخضر في سياق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر

٤٣ - مفهوم الاقتصاد الأخضر هو واحد من عدة تعابير تكمل بعضها بعضاً ظهرت في السنوات الأخيرة لتعزيز التقارب بين الأبعاد المختلفة للتنمية المستدامة. وتشمل التعابير الأخرى الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة، والأهداف الإنمائية للألفية، والسياسات المتكاملة والتخطيط المتكامل (لا سيما في القطاعات الرئيسية)، وسبل العيش المستدامة والنهج المناصرة للفقراء، والإدارة المستدامة للمناطق الحضرية، والاستهلاك والإنتاج المستدامين.

٤٤ - ويسعى نهج الاقتصاد الأخضر، من حيث المبدأ، إلى توحيد مجموعة كاملة من السياسات الاقتصادية وطرق إجراء التحليلات الاقتصادية ذوات الصلة بالتنمية المستدامة تحت راية واحدة. ويغطي ذلك، عملياً، طائفة واسعة إلى حد ما من الكتابات والتحليلات، مع اختلاف نقاط الانطلاق بعض الشيء في كثير من الأحيان. فمن حيث نقاط الانطلاق، يمكن تحديد أربعة مسارات مختلفة، تمثل طرقاً متباينة بشكل طفيف لإجراء التحليل الاقتصادي. فأحد المسارات يتناول المسألة من خلال تحليل إخفاق الأسواق واستيعاب العوامل الخارجية. وينظر مسار آخر نظرة منهجية إلى البنية الاقتصادية وأثرها في الجوانب ذات الصلة بالتنمية المستدامة. ويركز مسار ثالث على الأهداف الاجتماعية (الوظائف، على سبيل المثال)، ويدرس السياسات المساعدة اللازمة للتوفيق بين الأهداف الاجتماعية للسياسة الاقتصادية وأهدافها الأخرى. وأخيراً، يركز مسار رابع على إطار الاقتصاد الكلي واستراتيجية التنمية بهدف تحديد مسالك دينامية تفضي إلى تحقيق التنمية المستدامة. ورغم أن كل مسار من هذه المسارات يشكل جزءاً من مجموعات معينة من أدوات السياسة العامة، فإنه يمكن تجميعها أساساً في عدد من الفئات:

(أ) تصحيح الأسعار، بما في ذلك إلغاء الإعانات المالية، وتقييم الموارد الطبيعية، وفرض الضرائب على الأمور التي تضر بالبيئة (الضرور البيئية) من أجل استيعاب العوامل

الخارجية، ودعم الاستهلاك المستدام، وتحفيز اتخاذ الخيارات في مجال الأعمال التجارية. ويقوم ذلك على الاستفادة من بعض الكتابات المبكرة في علم الاقتصاد البيئي^(١٧)؛

(ب) سياسات المشتريات العامة الرامية إلى تعزيز تخضير الأعمال التجارية والأسواق؛

(ج) الإصلاحات الضريبية البيئية^(١٨)، التي تستند أساسا إلى تجربة الدول الأوروبية. والفكرة الأساسية هي أن تحويل القاعدة الضريبية بعيدا عن عوامل الإنتاج "الحسنة" من قبيل العمل إلى العوامل "السيئة" من قبيل التلوث سيتيح الحصول على فائدة مزدوجة: تصحيح الآثار البيئية الخارجية وتعزيز العمالة في آن معا^(١٩)؛

(د) الاستثمارات العامة في الهياكل الأساسية المستدامة، (بما في ذلك النقل العام، والطاقة المتجددة، وتحديد الهياكل الأساسية والمباني القائمة لتحسين كفاءة استخدام الطاقة)، وفي رأس المال الطبيعي، لاستعادة مخزونه والحفاظ عليه، وحيثما أمكن، تعزيزه. ويحظى ذلك بأهمية خاصة في سياق الركود الحالي، نظرا لوجود حاجة إلى الإنفاق العام على خطط تحفيز الاقتصاد؛

(هـ) الدعم العام المحدد الأهداف للبحث والتطوير في مجال التكنولوجيات السليمة بيئيا، من أجل التعويض عن نقص الاستثمارات الخاصة في مجال أنشطة البحث والتطوير ما قبل التجارية من جهة، وتحفيز الاستثمارات في المجالات الحيوية (من قبيل الطاقة المتجددة) التي تتسم بوجود إمكانية كبيرة لتحقيق وفورات متنامية من الحجم الكبير من جهة ثانية، وموازنة التزوع الحالي في مجال البحث والتطوير نحو التكنولوجيات القذرة والخطرة؛

(و) الاستثمار الاستراتيجي من خلال عمليات الإنفاق على تنمية القطاع العام، ووضع البرامج التحفيزية، وإقامة الشراكات، من أجل وضع الأساس لعملية نمو اقتصادي مستدام بيئيا واجتماعيا تتسم بالاكفاءة الذاتي؛

(١٧) خاصة: David Pearce, Anil Markandya and Edward B. Barbier, *Blueprint for Green Economy*. (London, Earthscan, 1989).

(١٨) تدعى أيضا الإصلاحات الخضراء للضرائب والميزانية.

(١٩) وإن كان ارتفاع معدلي النمو والعمالة لا يقارن تلقائيا بوضع خطط الأساس، من الناحية النظرية، حتى فيما يتعلق بتغيير ضريبي لا يمس الدخل. وفي الواقع، يمكن، في إطار دينامي، أن تفضي التغيرات في كمية ونوع رأس المال الذي يراكم نتيجة للتحويل في الضرائب إلى تغييرات في عمليات تحسين الإنتاجية مع مرور الزمن يمكنها أن تثبط النمو. وفي الممارسة العملية، ينبغي تقييم أثر الإصلاحات الضريبية على معدلات النمو استنادا إلى التجربة.

(ز) السياسات الاجتماعية الرامية إلى التوفيق بين الأهداف الاجتماعية والسياسات الاقتصادية القائمة أو المقترحة.

٤٥ - ويحتاج توسيع مفهوم الاقتصاد الأخضر لجعله قابلاً للتطبيق في مجالي التنمية المستدامة والقضاء على الفقر إلى التصدي للشواغل المتأتية من أن فرض نموذج الاقتصاد الأخضر يمكن أن يبطئ عملية التنمية فعلياً. وقد يتطلب ذلك تحديد السياسات والأدوات المساعدة، بما في ذلك منح الضمانات، وإقامة شبكات الأمان، وتحديد الأهداف، وبناء القدرات، والحصول على الدعم الدولي الضروري. وببساطة، فإن السؤال المطروح هو كيف يمكن أن يسهم "الاقتصاد الأخضر" أو "النمو الأخضر" في تسريع عملية التحول الإنمائي.

٤٦ - وبغية توفير منطلق للمرحلة التالية، من المفيد وصف مسارات التحليل الرئيسية الأربعة التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالاقتصاد الأخضر. فأولاً، هناك المساهمة الرائدة التي تقدمها لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، والتي أفضت إلى اعتماد استراتيجية النمو الأخضر في عام ٢٠٠٥. وتضمنت الاستراتيجية أربعة مسارات: الاستهلاك والإنتاج المستدامان؛ وتحضير الأعمال التجارية والأسواق؛ والهياكل الأساسية المستدامة؛ والإصلاح الأخضر للضرائب والميزانية. وأدرج مساران إضافيان في وقت لاحق، هما الاستثمار في رأس المال الطبيعي، ومؤشرات الكفاءة البيئية. واستندت كل هذه المسارات إلى الخبرات العملية أو العمليات الجارية على الصعيد العالمي. وقد اعتمدت جمهورية كوريا بعض التوصيات اعتماداً منهجياً في استراتيجية النمو الأخضر الخاصة بها.

٤٧ - فقد كانت جمهورية كوريا أول بلد اعتمد النمو الأخضر بوصفه استراتيجية وطنية. وتركز استراتيجية النمو الأخضر التي تعتمد على ثلاثة عناصر هي: الصناعة، والطاقة، والاستثمار. وتهدف الاستراتيجية على وجه التحديد إلى (أ) الحفاظ على الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية مع تقليل من استخدام الطاقة والموارد؛ (ب) وتقليل الضغوط البيئية في جميع أوجه استخدام الطاقة والموارد؛ (ج) وجعل الاستثمارات في البيئة دافعا للنمو الاقتصادي. وفي حين أن الهدفين الأولين يشعلان المفهوم التقليدي لفك ارتباط النمو الاقتصادي باستخراج الموارد وتدهور البيئة، يمثل الهدف الثالث هدفاً أكثر استراتيجية - هدف تقاسمه الحكومات والشركات الأخرى ذات النظرة الاستشرافية - أي، أخذ موقع الصدارة في مجال الصناعات والتكنولوجيات الخضراء الناشئة على الصعيد العالمي.

٤٨ - وتتعلق إحدى التوصيات الرئيسية في استراتيجية النمو الأخضر بالإصلاحات الضريبية البيئية. وعلى غرار سائر التوصيات، استندت هذه التوصية إلى استعراض للخبرات،

لا سيما في البلدان الأوروبية (وخصوصا في البلدان الاسكندنافية وألمانيا)، حيث لم يؤد الأخذ التدريجي بالضرائب البيئية إلى تثبيط النمو في الناتج المحلي الإجمالي بشكل ملموس، بل ترك تأثيرات إيجابية لكنها صغيرة على العمالة، وكان مفيدا للغاية في مجال خفض التلوث^(٢٠). غير أن تطبيق الاستراتيجية في البلدان النامية وإدماج الشواغل المتعلقة بالتوزيع يتطلبان مزيدا من الدراسة للسياقات القطرية المحددة. ويعتمد الأثر الصافي على السياسات المساعدة من قبيل استخدام الإيرادات من الضرائب^(٢١)، أو استهداف الضرائب أو الإعانات. وفي كوستاريكا، على سبيل المثال، بينت إحدى الدراسات أن فرض ضريبة قدرها ١٠ في المائة على البترين هو أمر إيجابي، في حين أن فرض ضريبة مساوية على الديزل هو أمر سلبي (باعتبار أن الديزل يستخدم استخداما واسعا في وسائل النقل العام)^(٢٢).

٤٩ - أما المسار الثاني فقد أطلقه برنامج الأمم المتحدة للبيئة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ تحت عنوان مبادرة الاقتصاد الأخضر^(٢٣). والهدف منه هو مساعدة الحكومات في إعادة تشكيل وإعادة تركيز السياسات والاستثمارات والإنفاق باتجاه طائفة من القطاعات، من قبيل التكنولوجيات النظيفة، والطاقات المتجددة، وخدمات المياه، والنقل الأخضر، وإدارة النفايات، والمباني الخضراء، والزراعة المستدامة، والغابات. وتشمل هذه المبادرة مشروعين رئيسيين، هما اقتصاد النظم الإيكولوجية ودراسة التنوع البيولوجي، والاتفاق العالمي الأخضر الجديد، اللذان جاءا ردا على الأزمة المالية والاقتصادية العالمية. ويستند التقرير المتعلق بالاقتصاد الأخضر الذي يجري إعداده حاليا إلى هذين المشروعين كليهما.

٥٠ - وقد حسبت اقتصاديات النظم البيئية والتنوع البيولوجي التكاليف البيئية (غير المدفوعة) للأنشطة الاقتصادية التي تقوم بها الشركات الكبرى في العالم وقارنتها بأرباح تلك الشركات على المستوى الإجمالي. وتشير النتائج إلى أن نسبة كبيرة من الشركات الأكبر في العالم ستصبح غير مربحة إن كانت ملزمة بدفع هذه التكاليف البيئية، وبالتالي فإن هيكل الاقتصاد الذي ينطوي على نظام للأسعار يعكس بشكل أفضل التكاليف البيئية والاجتماعية

Roberto Patuelli, Peter Nijkamp, and Eric Pels, "Environmental tax reform and the double dividend: a (٢٠) meta-analytical performance assessment", *Ecological Economics*, Vol. 55, No.4 (December, 2005) pp.564-583.

Tim Callan and others "The distributional implications of a carbon tax in Ireland", *Energy Policy*, Vol. 87, (٢١) No.2 (February, 2009), pp. 407-412.

Allen Blackman, Rebecca Osakwe and Francisco Alpizar, "Fuel tax incidence in developing countries: the (٢٢) case of Costa Rica, Resources for the Future, discussion paper - 09-37

.www.unep.org/greenconomy/ (٢٣)

سيبدو مختلفا تماما عن ذلك القائم الآن. على أن صقل الحدس الذي قدمته اقتصاديات النظم البيئية والتنوع البيولوجي يتطلب إجراء دراسات جديدة، تدرج على نحو صريح الأهداف البيئية والاجتماعية والمتعلقة بالفقر من ناحية، وتقيم نتائج التغيرات في الأسعار على التوازن العام من الناحية الأخرى، بأن تأخذ في الاعتبار مدى استجابة المستهلكين لتغيرات الأسعار، ونطاق الاستبدال، والتغير التكنولوجي.

٥١ - وقد قدمت الصفقة الخضراء العالمية الجديدة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة مبررات لتوجيه إنفاق الحوافز الاقتصادية للحكومات نحو القطاعات والأنشطة الخضراء. وبرزت سريعا في محافل متعددة الفكرة القائلة بأن "تخصير" مجموعات الحوافز الاقتصادية يمكن أن ينتج عنه عائد إضافي في شكل تيسير انتقال الاقتصادات الوطنية إلى مسار أكثر خضرة. ومن السابق لأوانه تقييم أثر مجموعات الحوافز الخضراء على هيكل الاقتصادات والوظائف، الإنتاجية واستخدام الموارد والتلوث. وفي حين رمت المقترحات إلى إيجاد الوظائف وضخ الإنفاق في الاقتصاد بسرعة، فإن الاستثمارات في الهياكل الأساسية الخضراء تحتاج إلى فترة أطول ليظهر أثرها. ويتوقف الكثير على حجم التدخلات، وبشكل مطلق وفيما يتصل بإنفاق الحوافز على مشاريع ليست خضراء بما فيه الكفاية مثل الطرق الرئيسية الجديدة والمحسنة، ووجود أو عدم وجود الروابط الاقتصادية.

٥٢ - ولهذه الاعتبارات صلة أيضا بالمعيار الثالث لتحليل الاقتصاد الأخضر، والذي يتمثل في إسهامات كل من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ في هذا التقرير. ولم يستمد منطق هذا النهج من تحليل الاقتصاد الجزئي لعملية استيعاب العوامل الخارجية، بل من تحليل الاقتصاد الجزئي لاستخدام السياسات العامة على نحو استراتيجي لتوجيه عملية النمو الاقتصادي نحو المسارات المستدامة. ومثال ذلك أن العمل الذي تقوم به إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في مجال تغير المناخ والتنمية المستدامة^(٢٤) يبين كيف يمكن للاستثمار في الهياكل الأساسية، ولا سيما في الطاقة المتجددة، أن يجسر الهوة الحالية بين المناخ وخطط التنمية. ولا تساعد الدفعة الكبيرة للطاقة المتجددة على زيادة فرص الفقراء في الحصول على الطاقة فحسب، بل تساعد على تخفيض تكاليف الطاقة المتجددة، مما يجعلها ميسورة بأسعار السوق للبلدان الفقيرة وتنافسية مع الطاقة الأحفورية. ويأتي ذلك بعد سلسلة طويلة من تحليل التنمية، الذي يقيم دور الاستثمار ليس فيما يتعلق بإنتاجيته الداخلية فحسب، بل أيضا

(٢٤) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم ٢٠٠٩: تعزيز التنمية وإنقاذ الكوكب (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.09.II.C.1)، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية "الصفقة الخضراء العالمية الجديدة للمناخ، والطاقة والتنمية"، مذكرة تقنية، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩.

بروابطه الخلفية والأمامية وقدرته على تحفيز الاستثمارات التكميلية. وتطبق إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية المنطق نفسه على التصدي للأزمة الاقتصادية على الصعيد العالمي، وتشدد على التعاون الدولي لتمكين البلدان النامية من تهيئة حيز مالي للاستجابة للأزمات المالية والاقتصادية ولزيادة وتعزيز نقل التكنولوجيات السليمة بيئياً^(٢٥).

٥٣ - وتتمثل الحجة الأخرى الداعمة للاستثمارات العامة الموجهة في أن التحول نحو الاقتصاد الأخضر أو إلى مسار أخضر يتطلب تغييرات هيكلية كبرى في نظم الطاقة والنقل، التي تعتمد على الهياكل الأساسية. ولذا فمن الضروري أن يشمل التحول التنسيق الوثيق بين استثمارات القطاع الخاص في الصناعات والأنشطة الجديدة وبين الاستثمارات المدعومة من القطاع العام في الهياكل الأساسية الجديدة - على سبيل المثال في النقل العام، واستبدال بطاريات المركبات الكهربائية، والشبكات الكهربائية الذكية وتوسيع نطاق الشبكات الكهربائية وتحسينها لتستوعب الموارد المتجددة، وما إلى ذلك. وهناك مجال آخر سيكون فيه للاستثمارات العامة أهمية حاسمة للنمو الأخضر يتمثل في توفير السكن اللائق، والميسور التكلفة والملائم للبيئة لاستيعاب النمو السريع للسكان في الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض في مدن العالم النامي.

٥٤ - واستحدثت عنصر رابع من خلال العمل التعاوني لمنظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن "الوظائف الخضراء"^(٢٦) والمبادرة اللاحقة لمنظمة العمل الدولية لتنظيم دورات تدريبية وتقديم المساعدة التقنية بشأن هذه المسألة. ويتسق هذا العنصر مع التاريخ الطويل لتحليل الاقتصادي الذي يركز على توحيد الأهداف الاجتماعية والاقتصادية. والمرجع التقليدي في هذا الصدد هو المنشور الذي أصدرته اليونيسيف بعنوان "التكيف ذو الطابع الإنساني"^(٢٧) الذي قدم أمثلة ملموسة لإمكانية إدراج الشواغل الاجتماعية في سياسات التكيف الهيكلي بشكل فعال. وقد عكست مبادرات أخرى في هذا الصدد العلاقة السببية ودرست الكيفية التي يمكن بها إدراج الأهداف البيئية في المبادرات الاجتماعية. وتشمل هذه، على سبيل المثال، دراسة الوظائف الخضراء التي يمكن أن توفرها برامج العمالة الحكومية (مثل مشروع مهاتما غاندي لضمان العمالة الريفية الوطنية في الهند) أو برامج

(٢٥) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، Policy Brief No. 12 (انظر الحاشية ١٠).

(٢٦) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، "الوظائف الخضراء: نحو توفير العمل اللائق في عالم منخفض الكربون باستدامة" (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨).

(٢٧) Gioranni Andrea Cornia, Richard Jolly and Frances Stewart, eds. Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth (New York, Oxford University Press, 2001).

التحفيز (مثل قانون الانتعاش وإعادة الاستثمار في الولايات المتحدة)^(٢٨) وعلى الرغم من أن هذا عمل واعد، فهو في مرحلة أولية للغاية ويقوم على أدلة تجريبية محدودة. وستكون هناك حاجة للمزيد من العمل في المستقبل.

٥٥ - وبصورة أوسع، تبقى الحقيقة أن الأبعاد الإنمائية والاجتماعية، ولا سيما القضاء على الفقر، لا تغطي بشكل كاف في بعض الوصفات العلاجية للسياسات المتعلقة بالاقتصاد الأخضر. وعلى الرغم من أن الوصفات المتعلقة باستيعاب العوامل الخارجية تتسق مع النظرية الاقتصادية، فيمكن أن تكون لها آثار اجتماعية ضارة ما لم تصمم بعناية؛ كما ستحتاج إلى أن تستكمل في معظم الحالات بسياسات إضافية للعرض والطلب، وقد يكون من الصعب تنفيذها دون دعم خارجي لبناء القدرات ووضع تسهيلات تعويضية.

٥٦ - وبالمثل، يمكن تصميم توصيات اقتصاديات النظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي المتعلقة بالتقييم، من حيث المبدأ، على نحو يدعم أنشطة القضاء على الفقر، على سبيل المثال، عن طريق ربط تقييم خدمات النظام الإيكولوجي ودفع تكاليفها بتمكين المجتمعات المحلية وبحماية حقوق المجتمعات المحلية الفقيرة في التحرر من الفقر. ويشكل هذا، من الناحية العملية، عنصراً إضافياً للعمل يجب الاضطلاع به بشكل جدي قبل أن تعتمد بعض التوصيات. ويتبع نهج خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات في البلدان النامية هذا المنطق في سياق تغير المناخ.

٥٧ - وبإيجاز، فإن "الاقتصاد الأخضر" هو مصطلح جامع، مثل التنمية المستدامة نفسها، ويشمل مجموعة من الأدوات الاقتصادية التي يمكن أن تُسخر النشاط الاقتصادي لدعم واحد أو أكثر من أهداف التنمية المستدامة. ويتطلب استخدام هذه الأدوات، شأنها شأن جميع الأدوات الاقتصادية، فهماً دقيقاً للسياق الاجتماعي، والمؤسسي والسياسي للبلد، وتوافر أو عدم توافر الدعم الدولي، والالتزام بالتعلم والتكيف. وتشير المناقشة الواردة أعلاه للاقتصاد الأخضر والنمو الأخضر إلى بعض المواضيع للنظر فيها في الفترة المفضية إلى انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، على النحو التالي:

(أ) أولاً، ثمة حاجة إلى وضوح مفاهيمي أكبر فيما يتعلق بالروابط بين الاقتصاد الأخضر والتنمية المستدامة. وثمة حاجة، على وجه الخصوص، إلى توضيح النتائج العملية

(٢٨) Robert Pollin, James Heintz and Heidi Garret-Peltier, "The Economic Benefits of Investing in Clean Energy, how the economic stimulus program and new Legislation can boost U.S. economic growth and employment" study for the Green Economics Program, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst, June 2009.

للنهج، وعلى وجه التحديد قائمة السياسات والإجراءات المقترحة تحت شعار الاقتصاد الأخضر، ويمكن تجميعها في شكل قاعدة بيانات على الإنترنت لسياسات الاقتصاد الأخضر/المسار الأخضر، ومزيج السياسات، والتحليلات؛

(ب) ثانياً، هناك حاجة لإجراء المزيد من التحليل للآثار الإنمائية، والاجتماعية والمتعلقة بالتوزيع لكل وصفة من وصفات السياسات، وبشأن الإجراءات أو التدخلات الإضافية، بما في ذلك التعاون الدولي، الذي ستمس إليها الحاجة من أجل التوفيق بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. ويجب أن يجرى هذا التحليل في سياقات وطنية محددة، ويمكن أن يشمل محاكاة سيناريو للانتقال إلى مسارات النمو العادل، والأخضر، والسريع والمستدام. ومن الأهمية بمكان أن تُدرج على نحو صريح الشروط المؤسسية في التحليل، وأن يتضمن المزيج الكلي توصيات بشأن التعزيز المؤسسي؛

(ج) ثالثاً، وإلى جانب الدراسات الوطنية، ستكون هناك حاجة أيضاً إلى بعض النماذج العالمية وسيناريو للعمل لتقييم السياسات الوطنية المتعلقة بالاقتصاد الأخضر والنمو الأخضر في سياق عالمي، بما في ذلك التفاعلات، على سبيل المثال عن طريق التجارة الدولية، والاستثمار ونقل التكنولوجيا.

خامساً - الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة

٥٨ - أعرب عدد من الدول الأعضاء عن وجهات نظرها بشأن إدارة التنمية المستدامة فيما يتعلق بمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، وذكر أحد التقارير، على سبيل المثال: "يمكن لمؤتمر عام ٢٠١٢ أن يهدف إلى مناقشة الإدارة من خلال إصلاح المؤسسات الضالعة حالياً في تنفيذ خطط التنمية المستدامة في منظومة الأمم المتحدة، مع التركيز على لجنة التنمية المستدامة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. ويمكنه طرح مسألة التقارب الهامة لمناقشتها في سياق إصلاح المؤسسات الدولية المعنية بالتنمية المستدامة، وفي الوقت نفسه تحفيز التزام سياسي رفيع المستوى. بما يتم التوصل إليه من نتائج"^(٢٩) وانصب تركيز تقرير آخر على "التوصل إلى اتفاقات دولية بشأن التنمية المستدامة مع مراعاة مختلف الصكوك الدولية"^(٣٠).

(٢٩) التقارير المقدمة من الدول الأعضاء من أجل تقرير الأمين العام عن تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١، وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ ونتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة (A/64/275) يمكن الاطلاع عليه في www.un.org/esa/dsd/resources/res_docugaecos_64.shtml,brazil.

(٣٠) المرجع نفسه، كولومبيا.

٥٩ - يقدم هذا الفرع لمحة عامة عن الهيكل المؤسسي المتصل بالتنمية المستدامة، وتطوره على مر الزمن، والدروس الرئيسية المستفادة من هذا التطور، بما في ذلك المجالات الواعدة فضلا عن تلك التي تشكل تحديا. وينصب التركيز الأساسي على المستوى الدولي، وبصورة رئيسية على ولايات وأهداف الكيانات الرئيسية للأمم المتحدة المسؤولة عن التنمية المستدامة وركائزها الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية.

٦٠ - لقد أدى مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية إلى تنشيط المجتمع الدولي. ويحتاج المجتمع الدولي الآن، في مرحلة الإعداد لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، لإعادة تنشيطه. والسؤال الرئيسي هنا هو كيفية تعزيز الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة على جميع المستويات.

٦١ - وعلى مر السنين، أنشئ عدد من المؤسسات رسميا لتعزيز التقارب بين الأهداف الاقتصادية، والاجتماعية والبيئية. وعلى الصعيد العالمي، فإن لجنة التنمية المستدامة هي المؤسسة الرئيسية لرسم السياسات. وقد عملت اللجنة بنشاط بين إسهامات أخرى، على التماس مشاركة المجموعات الرئيسية في رسم السياسات وروجت لشكل مؤسسي معين، هو إقامة شراكات بين أصحاب المصلحة المتعددين، لتحقيق التنمية المستدامة. وفي داخل الأمم المتحدة، اضطلعت اللجنة التنفيذية للشؤون الاقتصادية والاجتماعية بدور في تعزيز الاتساق على نطاق المنظومة فيما يتعلق بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية. وإلى جانب هذا، فقد أنشئت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالموارد المائية، وشبكة الأمم المتحدة المعنية بالطاقة وشبكة الأمم المتحدة للمحيطات من أجل تعزيز الاتساق على نطاق المنظومة في مجالات اختصاصها. وعلى الصعيد الإقليمي، نظمت اللجان الإقليمية مؤتمرات وزارية واجتماعات للتنفيذ. وعلى الصعيد الوطني، برز عدد من الأشكال المؤسسية، بما فيها المجالس الوطنية للتنمية المستدامة، وعمليات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، وإدراج أهداف التنمية المستدامة ضمن العمليات أو المؤسسات الأخرى، بما في ذلك الخطط الإنمائية، وورقات استراتيجية الحد من الفقر، وغير ذلك. وعلى المستويات المحلية، واستحدثت المؤسسات المحلية والمجالس البلدية في المناطق الحضرية عمليات محلية في إطار جدول أعمال القرن ٢١.

٦٢ - وقد انصب تركيز عنصر رئيسي للمناقشة بشأن التنمية المؤسسية على الركيزة البيئية. وقد شهدت العقود الأربعة الأخيرة تغيرات ضخمة في طبيعة ونطاق المؤسسات البيئية، بما في ذلك إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة في عام ١٩٧٢ وأمانات لقائمة متنامية من الاتفاقيات البيئية في الأعوام التي تلت ذلك. وعلى الصعيد الوطني، زاد عدد البلدان التي لديها وزارات للبيئة ووكالات لحمايتها زيادة سريعة بعد عام ١٩٧٢. وأنشأت الكثير من البلديات في المناطق الحضرية والحكومات المحلية أيضا إدارات أو وكالات للاهتمام بالشواغل

البيئية. وأخيراً، فقد نمت بصورة كبيرة المنظمات غير الحكومية البيئية، الوطنية منها والدولية، من حيث قوتها وحجمها، كما أنشأ الكثير من الكيانات التجارية إدارات لشؤون البيئة، كما أنشئ الكثير من المؤسسات البحثية والتعليمية. وهذا المعدل للنمو المؤسسي أسرع من مثيله في الركائز الأخرى للتنمية المستدامة، وبصفة خاصة التنمية الاقتصادية (التي شهدت معظم التوسع والتوحيد في الخمسينات والستينات من القرن الماضي)، والركيزة الاجتماعية.

٦٣ - ومع ذلك، فالدليل على جودة الحلوى هو تذوقها. ويمكن اختبار الكفاءة المؤسسية وأهميتها في القدرة على تحقيق النتائج. وفي هذا البند، وكما وردت الإشارة في الفروع السابقة، هناك العديد من المجالات المثيرة للقلق. وبصفة خاصة، لا تزال الأدلة بشأن المؤشرات البيئية دون المستوى، شأنها شأن التقارب بين الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة. وكما سبق ذكره، فإن بعض هذا القصور يمكن أن يعزى إلى جهود النظام أو إلى إلحاح المشاكل الأخرى، ولا سيما القضاء على الفقر والأهداف الإنمائية للألفية ومع ذلك، فإن المسألة الرئيسية تتمثل في ما إذا كانت التغييرات المؤسسية أو الهيكلية يمكن أن تساعد على تسريع تحقيق خطط التنمية المستدامة بجميع أبعادها الثلاثة.

ألف - لجنة التنمية المستدامة

٦٤ - أنشئت لجنة التنمية المستدامة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ لكفالة متابعة مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية متابعة فعّالة عن طريق رصد تنفيذ الاتفاقات التي تم التوصل إليها في المؤتمر وتقديم التقارير عنها على كل من الصعيد الوطني والإقليمية والدولية. وعقب مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في عام ٢٠٠٢، كلفت اللجنة أيضاً بتوفير التوجيه في مجال السياسة العامة لمتابعة خطة جوهانسبرغ التنفيذية^(٣١). ولجنة التنمية المستدامة هي لجنة فنية تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وبها ٥٣ عضواً.

٦٥ - وقد شددت الجمعية العامة للأمم المتحدة مراراً، آخرها في القرار ٢٣٦/٦٤، على أن لجنة التنمية المستدامة ينبغي أن تواصل العمل بوصفها اللجنة رفيعة المستوى المعنية بالتنمية المستدامة داخل منظومة الأمم المتحدة، وأن تكون بمثابة منتدى للنظر في المسائل المتصلة بتكامل الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة.

(٣١) تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، ٢٦ آب/أغسطس - ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.03.II.A.7، والتصويب)، الفصل الأول، القرار ٢، المرفق.

٦٦ - وفي عام ٢٠٠٢، دعا مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة إلى تقوية لجنة التنمية المستدامة لتقوم بدور أكبر في تعجيل وتيرة العمل على جميع الصُّعد في تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ وخطة جوهانسبرغ التنفيذية. وتبعاً لذلك، قررت اللجنة في جلستها الحادية عشرة أن تؤدي مهامها على أساس دورات تنفيذ مدتها عامان حتى ٢٠١٦/٢٠١٧، تشمل سنوات الاستعراض ووضع السياسات. وكانت سنة الاستعراض مخصصة لتقييم التقدم المحرز في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وتحديد العوائق والعقبات، بينما تتخذ قرارات في سنة وضع السياسات لتعجيل وتيرة التنفيذ وحشد الجهود للتغلب على العوائق والعقبات. وفضلاً عن ذلك، اتفق على مناقشة عدد من المسائل الشاملة لعدة قطاعات، إلى جانب المواضيع الرئيسية المحددة لكل دورة.

٦٧ - وكان أحد الابتكارات المهمة التي حظيت باعتراف وقوة دفع في مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة بوصفه أداة تنفيذ ونتائج قائمة على العمل هو مفهوم الشراكات من أجل التنمية المستدامة. ومنذ مؤتمر القمة، سجل ما يربو على ٣٦٠ من تلك الشراكات لدى أمانة لجنة التنمية المستدامة. وبناءً على طلب الدول الأعضاء، نُظمت أنشطة معارض الشراكات خلال دورات اللجنة لإتاحة الفرصة لمناقشة واستعراض ورصد إسهامات الشراكات المسجلة في تنفيذ التنمية المستدامة. وحن الوقت للارتقاء بهذه الفكرة إلى مستوى أعلى عن طريق تقييم الإنجازات وتحديد الدروس المستفادة وأفضل الممارسات فضلاً عن العوائق والقيود، واستكشاف الآراء بشأن قابليتها للتكرار وتوسيع نطاقها وتكييفها.

٦٨ - ومنذ اعتماد برنامج العمل المتعدد السنوات، تبنت لجنة التنمية المستدامة عدة ابتكارات. وتشمل هذه الابتكارات تحسين دور المؤسسات الإقليمية ودون الإقليمية؛ وتبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة (مثلاً عن طريق معارض الشراكات ومراكز التعلم)؛ وتعزيز زيادة التعاون بين منظومة الأمم المتحدة وسائر المؤسسات والشبكات؛ وتقوية الاشتراك مع المجموعات الرئيسية؛ وتعزيز أنشطة الشراكة بين الحكومات والمجموعات الرئيسية وسائر أصحاب المصلحة؛ واستحداث حوارات بين أصحاب المصلحة المتعددين من أجل التوصل إلى إجراءات دعماً للتنفيذ.

٦٩ - وبالرغم من هذه الإصلاحات ونتائجها الإيجابية، يوجد اهتمام باستبيان ما إذا كانت التغيرات الصريحة في الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة ستساعد على إحداث مزيد من الاتساق بين الأهداف المختلفة. وقد أدلت الحكومات وأصحاب المصلحة بعدد من

الاقتراحات في هذه المجالات^(٣٢) من أجل إصلاح هيكل التنمية المستدامة العالمي، ومن بينها اقتراحات من قبيل ما يلي: تحويل لجنة التنمية المستدامة على مجلس للتنمية المستدامة يتبع الجمعية العامة، وتحويل مجلس الوصاية إلى مجلس للتنمية المستدامة؛ وإطلاق جزء للتنمية المستدامة في إطار الدورات السنوية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

٧٠ - وحيث أن هناك عدة مقترحات مختلفة صارت بالفعل في الميدان العام، فإن هذا التقرير لن يدخل في تفاصيل مزاياها وعيوبها. وبدلاً من ذلك، فإن النقاط التالية تحاول إعادة هذه المناقشة إلى القضايا الأساسية. ويتمثل أحد الأهداف الكبرى في توضيح أن التنمية المستدامة لا تقتصر على الركيزة البيئية، ولذلك فإن اختبار التنمية المستدامة يكمن في مدى الجمع بين مكوناتها الثلاثة معاً. وينبغي للمجتمع الدولي أن ينتهز الفرصة التي يتيحها مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ليدرس بدقة كيف يمكن تأدية الوظائف المختلفة المتصلة بتكامل العناصر المختلفة للتنمية المستدامة بأكثر قدر من الفعالية. وسيحتاج بعض تلك الوظائف حقاً إلى تغييرات مؤسسية، ولكن يمكن تناول البعض الآخر عن طريق أنشطة في إطار الأشكال المؤسسية القائمة.

٧١ - تدعيم الاتساق على الصعيد الوطني - يتصل أحد العناصر الهامة في تحدي تكامل الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بالصعيد الوطني. ويمكن تشجيع ذلك، على سبيل المثال عن طريق إحياء المجالس الوطنية للتنمية المستدامة، مما يساعد على إشراك نطاق أوسع من الوزارات وأصحاب المصلحة من كل بلد. وسيستلزم ذلك دعماً مالياً مخصصاً وبناء القدرات للبلدان النامية، ويمكن تحقيق تقدم في هذا المجال عن طريق القنوات الحالية للأمم المتحدة، مثل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، التي يمكن أن توفر الإرشاد على الصعيد القطري لا فيما يتعلق فقط بالمسائل القطاعية (كما هو الشأن حالياً)، بل وفيما يخص جدول أعمال التنمية المستدامة.

٧٢ - الملكية على نطاق المنظومة - ثمة عنصر رئيسي آخر تتولاه المنظمات الدولية. وتعد مساهمتها الفعالة في عمل لجنة التنمية المستدامة مطلوبة لكفالة أن تنعكس القرارات التي تتخذها اللجنة في برامج عمل منظماتها. ويمكن لعدد من الإجراءات أن يساعد على تعزيز تلك المشاركة النشطة. وقد بدأ اتخاذ بعض تلك المبادرات بالفعل ويمكن تقييمها على مدى العامين القادمين (مثل دعوة رؤساء مجالس إدارة كيانات الأمم المتحدة إلى اجتماعات لجنة

(٣٢) Stakeholder Forum for a sustainable future: "International Governance for Sustainable Development" and Rio+20: Initial Perspectives", Discussion Paper 1, February 2010.

التنمية المستدامة). وفضلا عن ذلك، قد يكون هناك مبرر لعملية جارية تربط بين قرارات اللجنة وبرامج عمل كيانات الأمم المتحدة.

٧٣ - من السياسة إلى التنفيذ - ومن الناحية المثالية، فإن الدور التكاملي للجنة التنمية المستدامة فيما يخص الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة يجب ألا ينتهي باعتماد قرار، بل يجب أن يسفر عن إجراءات يتخذها الشركاء المنفذون، لا سيما الحكومات، وتنعكس في خططهم الوطنية أو المؤسسية. وقد طرح عدد من الخيارات بشأن هذا الموضوع، من بينها تخصيص يوم خلال الجزء الرفيع المستوى من سنة وضع السياسات للجنة كيوم للتنفيذ، من أجل تبادل المعلومات والإبلاغ عن كيفية إدراج القرارات المتخذة خلال الدورة السابقة ضمن خطط التنمية الوطنية.

٧٤ - حشد المجموعات الرئيسية - ما زالت عملية لجنة التنمية المستدامة معترفا بها بوصفها أكثر العمليات تفاعلية وشمولا في منظومة الأمم المتحدة، مما يسمح بإشراك فعال للمجتمع المدني. وفي السنوات القليلة الماضية، قام ما يقرب من ١ ٠٠٠ ممثل من ٩ مجموعات رئيسية بالتسجيل المسبق لدورات لجنة التنمية المستدامة، ويشارك عدة مئات مشاركة نشطة في تلك العملية. وغير أن تعجيل وتيرة التنفيذ على الصعيد القطري يتطلب، إضافة إلى الجهود الجارية، إشراك كثير من المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية التي تقوم بعملية تنفيذ واسع النطاق لمشاريع التنمية المستدامة. ولذا فإن توسيع نطاق قاعدة مشاركة المجموعات الكبرى في عملية لجنة التنمية المستدامة يعتبر مهما.

٧٥ - الشراكات - منذ انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، قامت لجنة التنمية المستدامة بدور مهم في تيسير الشراكات بين الحكومات والمجموعات الرئيسية وسائر المؤسسات الوطنية والدولية، بهدف تنفيذ قرارات اللجنة على أرض الواقع. وينبغي أن تنقل هذه الخبرة إلى المرحلة التالية، التي توجد بشأنها عدة خيارات مطروحة، من بينها شراكات مكرسة (أو شراكات للشراكات) لكل مجموعة من القرارات المتصلة بالسياسات.

باء - عمليات أوسع نطاقا للتنمية المستدامة

٧٦ - ما زالت الجمعية العامة هي ذروة البنيان المؤسسي العالمي بالنسبة إلى أهداف الأمم المتحدة الثلاثة جميعها (السلام والتنمية وحقوق الإنسان، التي تتداخل تداخلا قويا مع الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة). وتمتع الجمعية العامة بتمثيل وشرعية فريدين، بفضل عضويتها الشاملة التي تضم ١٩٢ دولة، وهيكل حوكمتها المتمثل في صوت لكل دولة، وولايتها الواسعة النطاق. واتخذت الجمعية العامة باستمرار موقفا تقدما بشأن جدول أعمال التنمية المستدامة؛ وفوضت بولايات كلا من مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (١٩٧٢)

ومؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (١٩٩٢) ودورة الجمعية العامة الاستثنائية لاستعراض وتقييم تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ (١٩٩٧) ومؤتمر القمة العالمي المعني بالتنمية المستدامة (٢٠٠٢) ومؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (٢٠١٢). وأسست اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية في عام ١٩٨٣، وكرست مفهوم التنمية المستدامة كعبارة متفق عليها دولياً. وستعتمد الجمعية العامة في دورتها السابعة والسنتين نتائج مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، وخلق بهذه النتائج أن تحدد عن طريق الجمعية العامة معياراً دولياً للتشريعات الوطنية بشأن التنمية المستدامة.

٧٧ - وتعد الجمعية العامة نقطة الالتقاء النهائية للنواتج التشريعية المنبثقة عن الركائز الفردية الثلاثة للتنمية المستدامة. وبموجب خطة جوهانسبرغ التنفيذية (الفقرة ١٤٣)، كلفت الجمعية العامة بإعطاء "التوجيه السياسي العام لتنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ واستعراضه". وهناك مسألة ينبغي النظر فيها وتعلق بما إذا كانت هناك حاجة إلى مزيد من الإجراءات لضمان أن تطرح المواضيع المتصلة بالركائز الثلاث للتنمية المستدامة أمام الجمعية العامة في صورة متكاملة، بدلاً من طرحها كعناصر منفصلة (أو إضافة إلى ذلك).

٧٨ - وبالمثل، فإن المجلس الاقتصادي والاجتماعي مكلف بمهمة تحقيق تكامل العناصر الثلاث للتنمية المستدامة. وقد عقدت جلسات استثنائية للمجلس لتحقيق التكامل مثل الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٧ التي كُرست لموضوع التنمية المستدامة. على أن الموضوع الرئيسي للمجلس يختلف كثيراً من سنة إلى أخرى، ولا يجري تناول التنمية المستدامة بمعناها الواسع حسب تعريفها في جدول أعمال القرن ٢١ في كل عام. ومرة أخرى، أثير سؤال حول ما إذا كان ينبغي للمجلس أن يعقد مناقشة تكاملية عن التنمية المستدامة خلال الجزء العام من دورته، أو أن يقصر استعراضه على تقارير منفصلة من الركائز الثلاث.

جيم - الإدارة الدولية لشؤون البيئة وإدارة الركيزتين الاقتصادية والاجتماعية للتنمية المستدامة

٧٩ - يعد الحافز لمناقشة الإدارة الدولية لشؤون البيئة ومؤسسات التنمية المستدامة واحداً، ألا وهو الحاجة إلى توزيع الموارد بصورة أكثر فعالية للتصدي للتغير الذي لم يسبق له مثيل في البيئة على جميع المستويات وما ينطوي عليه من آثار سلبية بالنسبة إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولا سيما للفقراء والفئات الضعيفة في المجتمع. وهناك دعوة أيضاً إلى زيادة التنسيق في أعمال الأمم المتحدة بشأن التنمية المستدامة. وقد جرت مناقشة الإدارة الدولية لشؤون البيئة في عدد من المنتديات الحكومية الدولية التي عقدها برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الذي أناطت به الجمعية العامة الإشراف على تنفيذ الخطة البيئية لمنظومة الأمم المتحدة. وفي

شباط/فبراير ٢٠١٠، قدم فريق استشاري من الوزراء والممثلين رفيعي المستوى إلى مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، في دورته الاستثنائية الحادية عشرة، مجموعة من الخيارات لتحسين الإدارة الدولية لشؤون البيئة (UNEP/GCSS.XI/4، المرفق).

٨٠ - وحدد الفريق الاستشاري خمسة أهداف لتعزيز الإدارة الدولية لشؤون البيئة: إنشاء تفاعل قوي وموثوق وسهل المنال بين القاعدة العلمية والسياسات؛ وإيجاد صوت عالمي أمر من أجل الاستدامة البيئية؛ وتحقيق الفعالية والكفاءة والاتساق داخل منظومة الأمم المتحدة؛ وتأمين تمويل كاف ويمكن التنبؤ به؛ وضمان اتخاذ نهج مستجيب ومتسق إزاء تلبية احتياجات البلدان. وقد حددت خيارات الإصلاح التدريجي في الفقرة ١٢ من تقرير الفريق (UNEP/GCSS.XI/4، المرفق)، وحددت خيارات الإصلاح الأعرض في الفقرة ١٣.

٨١ - وقد أشار أيضاً عدد من الدول الأعضاء في إعرابها عن آرائها بشأن مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة إلى الإدارة الدولية لشؤون البيئة قائلين أنه بعد ٤٠ عاماً من عقد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية في ستوكهولم، حين أنشئ برنامج الأمم المتحدة للبيئة، "هناك فرصة متاحة لتحقيق زخم سياسي على أعلى مستوى لتعزيز الهيكل المؤسسي الدولي لإدارة شؤون البيئة"^(٣٣). وقد أكد البعض على الحاجة إلى إدماج الإدارة الدولية لشؤون البيئة في العمودين الآخرين للتنمية المستدامة^(٣٤).

٨٢ - وهناك مسألة معينة في عملية الإدارة الدولية لشؤون البيئة، ألا وهي التعاون مع الهيئات الحكومية الدولية الأخرى، ظلت تمثل موضوعاً دائماً في لجنة التنمية المستدامة والمؤتمر العام لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. وقد ركزت التطورات الأخيرة في مجال التعاون الدولي على مواءمة تطوير القانون الدولي من أجل التصدي بوجه خاص لتغير المناخ والتنوع البيولوجي والمواد الكيميائية. والهدف من فريق الاتصال المشترك المعني باتفاقية التنوع البيولوجي، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ هو كفالة التنسيق فيما بين الأمانات والبرامج فضلاً عن تنسيق العمليات التشريعية ومتابعة النتائج التشريعية. ويمكن الاستفادة هنا من بعض الدروس المستخلصة من أوجه التآزر الإيجابي التي تحققت في العمل في إطار الاتفاقيات الكيميائية الثلاث (اتفاقية ستوكهولم المتعلقة بالملوثات العضوية الثابتة، واتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود بالتخلص منها، واتفاقية روتردام لتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات خطرة معينة متداولة في التجارة الدولية).

(٣٣) تقارير مقدمة من الدول الأعضاء (انظر الحاشية ٢٩)، إندونيسيا.

(٣٤) ذكرت ذلك بوجه خاص جنوب أفريقيا وسويسرا.

٨٣ - وتتجاوز مسائل التعاون هذه نطاق عمليات الاتفاقيات الرسمية. فقد أنشأت منظومة الأمم المتحدة عدداً من الصكوك القانونية الرخوة ذات الطابع غير الملزم، التي تتطور أحياناً لتصبح اتفاقات ملزمة. وتشمل الأمثلة على ذلك المشروع الدولي للموارد الجينية النباتية وخطة العمل العالمية للموارد الجينية الحيوانية، وكلاهما في منظمة الأغذية والزراعة، وبرنامج العمل العالمي لحماية البيئة البحرية من الأنشطة البرية الذي يديره برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

٨٤ - وثمة مثال على صك غير ملزم، وضع الأساس لنهج شامل في قطاع حيوي، انبثق عن قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٥/٢٠٠٠ بإنشاء منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات، وهو هيئة فرعية هدفها الأساسي هو تشجيع "... إدارة جميع أنواع الغابات وحفظها وتنميتها المستدامة وتعزيز الالتزام السياسي الطويل الأمد تحقيقاً لهذه الغاية..." استناداً إلى إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية^(٣٥)، والبيان الرسمي غير الملزم قانوناً بشأن مبادئ التوافق العالمي في الآراء حول إدارة جميع أنواع الغابات وحفظها وتنميتها المستدامة (المبادئ الحرجية)^(٣٦)، والفصل ١١ من جدول أعمال القرن ٢١^(٣٧). وقد أدى هذا القرار إلى إنشاء الشراكة التعاونية في مجال الغابات، وهي شراكة إبداعية تضم ١٤ كياناً دولياً رئيسياً ذات صلة بالغابات من أجل دعم المنتدى والدول الأعضاء فيه؛ وفي عام ٢٠٠٧ اعتمد المنتدى الصك غير الملزم قانوناً بشأن جميع أنواع الغابات في دورته السابعة واعتمدته الجمعية العامة في قرارها ٩٨/٦٢. وقد أتاحت التطورات الأخيرة فرصاً كبيرة للتعاون. وتمثل إحدى الإمكانات في برنامج عمل مشترك حول خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية مع أمانة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومرفق البيئة العالمية.

دال - آليات التنسيق والتشاور القطاعي

٨٥ - ظلت آليات التنسيق والتشاور القطاعي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية قائمة في منظومة الأمم المتحدة منذ الخمسينيات في إطار آلية التنسيق الرئيسية فيما بين الوكالات على مستوى الرؤساء التنفيذيين، وهي لجنة التنسيق الإدارية، التي أعيدت تسميتها مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق في عام ٢٠٠٠. ويضطلع بالتنسيق القطاعي، في ظل مجلس الرؤساء التنفيذيين، اللجنة البرنامجية الرفيعة المستوى، التي تتألف من كبار مديري البرامج دون مستوى الرؤساء التنفيذيين. وفي أعقاب الإصلاح الذي

(٣٥) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، القرار ١، المرفق الأول.

(٣٦) المرجع نفسه، المرفق الثالث.

(٣٧) المرجع نفسه، المرفق الثاني.

جرى في عام ٢٠٠٠ للجنة التنسيق الإدارية، بهدف إنشاء كيان دائم أخف له فرق عمل مخصصة أكثر التزاما بالوقت لمعالجة قضايا محددة، لم تنشأ سوى ثلاث هيئات قطاعية أخذت مكان ثلاث لجان فرعية سابقة تابعة للجنة مع ولايات قطاعية مماثلة، هي لجنة الأمم المتحدة المعنية بالموارد المائية، وفرقة عمل شبكة الأمم المتحدة للمحيطات، وشبكة الأمم المتحدة المعنية بالطاقة، التي تعالج جوانب محددة من التنمية المستدامة.

٨٦ - وتشمل آليات التنسيق الأخرى الجديرة بالذكر على نطاق المنظومة اللجنة التنفيذية للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، التي يرأسها وكيل الأمين العام للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، التي يرأسها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وفريق الإدارة البيئية، الذي يرأسه برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

٨٧ - ولا توجد لطائفة عريضة من القطاعات في إطار جدول أعمال القرن ٢١ آليات قطاعية. كما حُلَّت الآلية المتعددة القطاعات التابعة للجنة التنسيق الإدارية والمعنية بالتنمية المستدامة، ونظام منظم المهام بها، كجزء من الإصلاح الذي جرى في عام ٢٠٠٠ وقيل أنه لصالح الترشيح والتبسيط. ومن الجلي أن التنسيق القطاعي فيما بين الوكالات بشأن التنمية المستدامة، فيما يتجاوز المياه والطاقة والمحيطات، قد عانى نتيجة لذلك. ويجدر بمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة أن ينظر في الفائدة التي تعود من مدا إنشاء آلية جديدة مشتركة بين الوكالات لضمان التنسيق بشأن التنمية المستدامة مستقبلا.

هاء - العمليات والمؤسسات الوطنية والمحلية

٨٨ - ينبغي دعم التقدم المحرز صوب التنمية المستدامة بإصلاح مؤسسي ليس على الصعيد العالمي فحسب، بل على الصعيد الوطني أيضا. ونتيجة للتغيرات الضخمة على مدى التاريخ، فإن القدرات المؤسسية العامة والتحديات والأولويات المتعلقة بالتنمية المستدامة، التي تشكل مخططا مشتركا لقاعدة مؤسسية للتنمية المستدامة على الصعيد الوطني، لا تعد أمرا مفيدا ولا ممكنا. ذلك أن الهياكل المؤسسية الملائمة يتعين أن تتشكل على أساس حقائق الواقع المحلية، وإن كان هناك بالتأكيد نطاق لتبادل الخبرات عبر البلدان والمناطق التي لديها خصائص وتحديات متماثلة.

٨٩ - وتمثل المجالس الوطنية للتنمية المستدامة إبداعا مؤسسيا رئيسيا، حيث تجلب الهيئات المعنية غير الحكومية مباشرة إلى مشاورات بشأن السياسات وعمليات اتخاذ القرارات. غير أنه نظرا إلى عدد من الأسباب، التي يجدر استقصاؤها، فقد توقف الكثير من المجالس

الوطنية عن العمل. ويمكن أن يشكل إحيائها جزءاً من الجهود الرامية إلى تعزيز تنمية المؤسسات على الصعيد الوطني. ومن المهم، لدى القيام بذلك، وضع ولايات واضحة وإيجاد تنسيق فعال مع العمليات التقليدية لصنع القرار. ومن شأن إخضاعها لرئاسة مشتركة من الوزارات الرئيسية للاقتصاد/التنمية أن يجعلها تدخل في صميم عملية اتخاذ القرارات. وبالنسبة للمجالس الوطنية للتنمية المستدامة، فإن اختيار أصحاب المصلحة وممثليهم يعد أمراً جوهرياً، كما أن من المهم ضمان الإعراب بصورة وافية عن آراء ومصالح أصحاب المصلحة الذين لا يمكنهم أن ينظموا أنفسهم بسهولة. ويمكن أن تسند إلى المجالس بعد إحيائها مهمة متابعة تنفيذ قرارات لجنة التنمية المستدامة وإبلاغ اللجنة بالتقدم المحرز.

٩٠ - وتعد الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة قضية مؤسسية رئيسية أخرى بالنسبة إلى التنمية المستدامة. وفي كثير من البلدان، تكون هذه الاستراتيجيات نتيجة لإصلاح تدريجي للمؤسسات القائمة. وكان الاضطلاع بعمليات جديدة لوضع الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة مفيداً في حالة عدم وجود عمليات للتخطيط أو في الحالات التي كانت فيها هذه العمليات غير فعالة. وينبغي التشديد على أن وضع استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة عملية تتطلب تعلماً مستمراً. وفي إطار هذه الاستراتيجية، يمثل إنشاء آليات فعالة للتنسيق داخل الحكومة جانباً مؤسسياً هاماً. ولقد تبين أن إنشاء مجالس مشتركة بين الوزارات وأفرقة العمل ترأسها وكالة مركزية (وكاتب رئيس والوزراء أو رئيس الجمهورية أو وزارة المالية أو التخطيط) كان فعالاً في أغلب الحالات. غير أن إيجاد مؤسسات تكفل زيادة الاتساق الرأسي بين المستوى الوطني ودون الوطني يعتبر، عموماً، أقل تطوراً. وثمة جانب مؤسسي آخر للاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة هو الحاجة إلى إيجاد آليات لاستعراض الاستراتيجيات الحالية، مثل استعراضات الخبراء الداخليين والخارجيين، وعمليات الأقران الدوليين أو تشاطر التعلم والاستعراضات التي تجريها مؤسسات رسمية قائمة.

٩١ - ويتعلق أحد التحديات المؤسسية الأخرى لوضع استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة بأن التنمية المستدامة تعكس كثيراً من المستويات المختلفة. ذلك أن الاستراتيجيات والسياسات الوطنية يمكن أن تكون لها آثار على بلدان أخرى، فضلاً عن المشاعات الإقليمية والعالمية. ويتعين النظر فيها ومعالجتها على النحو الملائم في العمليات الوطنية، بعدة سبل من بينها استعراض الأقران الخارجية. ويمكن اعتبار مشاركة ممثلي البلدان النامية في عملية استعراض الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة إبان الأعوام الماضية بمثابة خطوة في هذا الاتجاه. كما تتطلب زيادة تعزيز عمليات المشاركة المتعلقة بالتنمية المستدامة استمرار تحسين الشفافية وإمكانية الحصول على المعلومات. وفي هذا الصدد، فإن استغلال أوجه التقدم في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يمكن أن يكون مفيداً.

واو - مؤسسات توليد المعرفة وتقاسمها

٩٢ - أتاح انتشار الإنترنت للبشر في سائر أرجاء العالم وفرة - إن لم يكن ثروة - من المعلومات حول طائفة متنوعة من المواضيع لا حد لها، من بينها التنمية المستدامة. وقد أدى تكاثر مصادر المعلومات وسهولة الحصول على المعلومات إلى جعل مهمة تنظيم وتجميع المعلومات والمعارف المفيدة بشأن التنمية المستدامة صعبة وملحة على حد سواء.

٩٣ - ومع أن قدرا كبيرا من المعارف قد ظهر فيما يتعلق بمفهوم وممارسة التنمية المستدامة، فإن الكثير من هذه المعلومات مجزأ، وغالبا لا يكون متاحا في شكل مناسب لمقرري السياسات وممارسيها. وعلى سبيل المثال، ففي الوقت الذي استحدثت فيه أدوات ونهج تحليلية معنية بمعالجة قضايا التنمية المستدامة من قبيل التفكير طوال دورة الحياة، والتقييم البيئي، وخدمات النظام الإيكولوجي وشؤون أخرى، فلا يبدو أنها وصلت إلى مستوى السياسة العامة وإن كانت هناك استثناءات جديرة بالملاحظة^(٣٨).

٩٤ - وبالمثل، فإن المعرفة العملية التي تراكمت منذ انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في ريو دي جانيرو فيما يتعلق بالسياسات والمؤسسات الفعالة لم تستخدم بالصورة المنهجية التي كان يمكن استخدامها بها لصالح صنع السياسات. ويرجع هذا جزئيا إلى غيبة التنمية المستدامة كقوة من فئات المعارف المعترف بها، الأمر الذي جعل المعارف المتعلقة بالتنمية المستدامة مجزأة وعسيرة المنال^(٣٩). وتوضح زيارة للمواقع الشبكية الرئيسية للمعرفة (مثل wikipedia) هذا التجزؤ. ذلك أن المدخلات المتعلقة بالتنمية المستدامة ليست مرتبطة بالمدخلات الأخرى ولا تعطي الانطباع بوجود إطار تكاملي. وتتناول الدوريات والكتب المتعلقة بالتنمية المستدامة، في معظمها، إحدى دعائمها، وهي البيئة.

٩٥ - ويتطلب التغلب على هذه الحواجز، إضافة إلى معالجة القضايا المؤسسية، إحراز تقدم في عدة اتجاهات. أولا، ينبغي تنظيم المعلومات الإلكترونية المتعلقة بالتنمية المستدامة وجعلها متاحة لواقعي السياسات والفئات الأخرى في أشكال منسقة وسهلة الاستعمال. وثانيا، من الضروري إقامة علاقات فيما بين الشبكات الحالية العاملة في مجال التنمية المستدامة وجعل أنشطتها أكثر وضوحا لواقعي السياسات. ويمكن لهذين الاتجاهين أن يسهما في تحقيق مهمة ثالثة: ألا وهي توثيق قصص النجاح، وأفضل الممارسات، وتقييمات السياسات والبرامج في ميدان التنمية المستدامة وإتاحتها في شكل إلكتروني سهل الاستعمال. والأمر الأكثر أهمية هو

(٣٨) David Glover, *Valuing the Environment: Economics for a Sustainable Future* (Ottawa, International Development Research Centre, 2010).

(٣٩) من ناحية أخرى، فإن عددا متزايدا من مؤسسات التعليم العالي تنشئ برامج للحصول على شهادات جامعية أو مدارس مخصصة لدراسة الاستدامة أو التنمية المستدامة.

أنه يمكن إعداد موجز تجميعي للمعارف المتراكمة عن التنمية المستدامة على مدى العقدين الماضيين في شكل عملية جرد دينامية، بهدف توفير أساس سليم للتفكير مستقبلا في كيفية التصدي لتحديات التنمية المستدامة في القرن ٢١.

٩٦ - وعلى مستوى الأمم المتحدة، من المهم تشجيع ودعم إقامة روابط أقوى بين هيئات البحث في علوم وسياسات التنمية المستدامة سواء مع لجنة التنمية المستدامة أو مع المؤسسات والعمليات الأخرى (المجلس الاقتصادي والاجتماعي مثلا). وتعد الشراكة المعرفية في التنمية المستدامة، التي تتضمن طائفة عريضة من مؤسسات البحث في السياسات، مثالا بارزا على مبادرة ملموسة لتمكين لجنة التنمية المستدامة من أن تحيط الآخرين علما بمعارف المجموعات الرئيسية وأن تستنير بتلك المعارف. وسيتيح مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة فرصة لالتماس سبل لتعزيز توليد المعرفة وتقاسمها مع جميع المجموعات الرئيسية لضمان اتخاذ القرارات الحكيمة في مجال التنمية المستدامة وإدارة شؤونها بحصافة على كل من الصعيد المحلي والوطني والإقليمي والعالمي.

سادسا - الطريق إلى الأمام

٩٧ - إن التنمية المستدامة جسر يصل ما بين مختلف الأهداف، والبلدان، وفئات أصحاب المصلحة، ونظم المعرفة، والأجيال. وهي لا تبشر بالمواءمة بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية فحسب، بل وتعد أيضا بإيجاد أساس رشيد للتعاون الدولي، وآلية لإشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني، ووسيلة لوضع المعرفة العلمية في أيدي صانعي السياسات والمجتمعات المحلية، وسبيلا للإعراب عن مسؤوليتنا إزاء الأجيال المقبلة. وقد أحدثت لدى قدومها إثارة هائلة وحشدت طاقات مجموعة ضخمة من أصحاب المصلحة. ويقدم هذا التقرير تقييما متوازنا لما جرى منذ عام ١٩٩٢، يوفر مؤشرات هامة إلى قضايا قد تكون بحاجة إلى الاهتمام بأمورها. واليوم، بعد أن أصبحت التحديات أكثر إلحاحا، فإن العالم أضحى في حاجة، من جديد، إلى "روح ريو". ويهيئ مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة فرصة لإحياء الحماس والطاقة بإظهار كيف يمكن اتخاذ الأساس الذي أرسى في ريو دي جانيرو عام ١٩٩٢ ركيزة للعمل.