

Distr.: General
15 November 2010
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم
المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم
المتحدة للسكان



الدورة العادية الأولى لعام ٢٠١١

٣١ كانون الثاني/يناير إلى ٣ شباط/فبراير ٢٠١١، نيويورك

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

التقييم

تقييم مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الإدارة البيئية من أجل
الحد من الفقر: الصلة بين الفقر والبيئة

موجز تنفيذي

المحتويات

الصفحة

٢	أولا - مقدمة
٤	ثانيا - النتائج
٧	ثالثا - استنتاجات
١١	رابعا - توصيات



أولا - مقدمة

١ - بدأ في شهر أيار/مايو ٢٠٠٩ تقييم مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الإدارة البيئية من أجل الحد من الفقر: الصلة بين الفقر والبيئة، المنفذ في إطار برنامج العمل الذي اعتمده المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي ليضطلع به مكتب خدمات التقييم في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠.

٢ - ويستند هذا التقييم إلى فرضية مفادها أن هناك سلسلة مترابطة من المسائل تشكل صلة وثيقة بين التخفيف من وطأة الفقر وحماية البيئة. وتنبع هذه الفرضية من مفاهيم ترد فيما يلي:

- (أ) قد تضحي خطط التنمية بالاستدامة البيئية الأطول أجلا في سبيل الحصول على مكاسب قصيرة الأجل تتحقق في مجالي الاقتصاد وإيجاد الوظائف؛
- (ب) يؤدي الإفراط في استغلال الموارد الطبيعية إلى التأثير سلبا على سلامة النظام الإيكولوجي ويفضي بمرور الوقت إلى انخفاض النواتج الاقتصادية؛
- (ج) يعتمد فقراء الريف بشكل غير متناسب على توافر الموارد الطبيعية للحصول على سبل كسب الرزق التي تكفل لهم الكفاف؛
- (د) من غير المرجح أن تكفل جهود خفض التلوث وحفظ الموارد الطبيعية بالنجاح إذا ما اعتبرت الغالبية العظمى من المواطنين قيودا غير عادلة تحد من فرص الأفراد في الحصول على العمل وتوفير القوت لأسرهم؛
- (هـ) من شأن البرامج المتكاملة أن تحسن سبل معيشة الفقراء وأن تحمي البيئة في الوقت نفسه.

٣ - ويشمل هذا التقييم جملة أمور منها تحليل لسياسات البرنامج الإنمائي واستراتيجياته وبرامجه على الصعد العالمية والإقليمية والقطرية؛ وتنفيذ المشاريع ذات الصلة؛ والتعاون مع سائر وكالات الأمم المتحدة والمانحين فيما يتعلق بالصلة بين الفقر والبيئة. والتقييم ذو أثر رجعي ومستقبلي في الوقت نفسه، أي أنه يرصد ما جرى في الماضي ويستشرف المستقبل وذلك فيما يتعلق بدور البرنامج الإنمائي في هذا المضمار. ويتناول التقييم الأنشطة المتعلقة بالروابط بين الفقر والبيئة منذ انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في عام ١٩٩٢، إلا أن محور التركيز في هذا التحليل ينصب على عام ٢٠٠٤ وما بعده.

٤ - ويستند التقييم إلى الأهداف التي حددها البرنامج الإنمائي في وثائقه المتعلقة بالسياسات والاستراتيجية. ففي الإطار التمويلي الثاني المتعدد السنوات الذي وُضع في عام

٢٠٠٢، حدّد البرنامج الإنمائي الأهداف الرئيسية التالية: (أ) بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية والتخفيف من حدة الفقر عند البشر؛ (ب) توطيد الحكم الديمقراطي؛ (ج) إدارة الطاقة والبيئة من أجل تحقيق التنمية المستدامة؛ (د) دعم الوقاية من حدوث الأزمات، والانتعاش؛ (هـ) التصدي لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وتقوم الخطة الاستراتيجية الحالية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ (الممتدة حتى عام ٢٠١٣) على الأهداف السابق ذكرها، وتركز على أربعة مجالات للتركيز هي: الحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؛ والحكم الديمقراطي؛ والوقاية من الكوارث والتعافي منها؛ والبيئة والتنمية المستدامة؛ والاعتراف بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة كقضيتين عامتي التأثير.

٥ - ويرصد التقييم أهمية أعمال البرنامج الإنمائي فيما يتعلق بالأولويات الوطنية وولاية البرنامج نفسه؛ ومدى فعالية تحقيق النتائج الإنمائية؛ ومدى كفاءة الترتيبات المؤسسية والبرنامجية؛ واستدامة المزايا المحققة.

٦ - ويشمل التقييم دراسات حالة إفرادية أجراها استشاريون وطنيون وإقليميون في تسعة بلدان (هي: باراغواي، وبوتان، وترينيداد وتوباغو، وجمهورية تنزانيا المتحدة، ورواندا، وفيت نام، وقيرغيزستان، ومالي، والمغرب) بتوجيه من فريق التقييم الأساسي. وأكملت دراسات الحالة هذه مقابلات أجريت عن طريق الهاتف في ٢٩ بلداً آخر ومقابلات مكثفة تمت في مقر البرنامج الإنمائي وفي المراكز الإقليمية ومع منظمات رئيسية شريكة.

٧ - ويرصد التقييم هذه الطائفة المتنوعة من الاتفاقيات الدولية والاتفاقات المتعددة الأطراف التي أبرمت على مدى ما يزيد على ٤٠ عاماً وأنشأت التزاماً عالمياً بالتنمية المستدامة، ويعتبرها جزءاً من الإطار الاستراتيجي للصلة بين الفقر والبيئة. وهكذا يركز التقييم على سبيل المثال على إعلان ريو في مبدأه الذي ينص على أن "تتعاون جميع الدول والشعوب في المهمة الأساسية المتمثلة في استئصال شأفة الفقر كشرط لا غنى عنه للتنمية المستدامة، بغرض الحد من أوجه التفاوت بين مستويات المعيشة وتلبية احتياجات غالبية شعوب العالم على وجه أفضل". وفي هذا الصدد، يتسم بأهمية خاصة مؤتمر قمة الألفية لعام ٢٠٠٠ الذي وضعت فيه الجمعية العامة أهدافاً إنمائية للألفية ذات إطار زمني محدد ينبغي تحقيقها بحلول عام ٢٠١٥، ومنها الهدف ٧ وهو: كفالة الاستدامة البيئية.

٨ - ويولي التقييم عناية خاصة للمبادرة المعنية بالفقر والبيئة التي تدار بشراكة مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة. كما يولي اهتماماً خاصاً إلى دور البرنامج الإنمائي كوكالة منفذة تعمل لصالح مرفق البيئة العالمية الذي يعد أكبر ممولي العالم للمشاريع الرامية إلى تحسين البيئة العالمية. وقد قام البرنامج الإنمائي، ابتداءً من الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠، بتقديم المساعدة

إلى الحكومات الشريكة للحصول على تمويل من المرفق بلغ إجماليه ١,١٤٦ مليون دولار (ما متوسطه ٢٨٦ مليون دولار سنوياً) وشمل ما يقرب من ٥٠ في المائة مما ينفقه البرنامج سنوياً على البيئة والطاقة. وفي إطار مسؤوليات التنفيذ التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي لصالح المرفق، يدير البرنامج أيضاً برنامج المنح الصغيرة الذي ينصب تركيزه على القضايا البيئية المحلية ويتسم بأهمية خاصة فيما يتعلق بالصلة بين الفقر والبيئة.

٩ - وطوال عقود ثلاثة بُذلت فيها الجهود لوضع مجموعة واضحة من المعايير الدولية للتنمية المستدامة، كان البرنامج الإنمائي طرفاً فاعلاً رئيسياً في منظومة الأمم المتحدة. فقد تناول تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٠ باستفاضة مفهوم التنمية المستدامة والروابط بين التنمية البشرية وحماية الموارد الطبيعية والبيئة المادية. وأقر التقرير في فصله الرابع أيضاً بأن الفقر واحدٌ من أخطر التهديدات التي تواجه البيئة، وذكر أنه كثيراً ما يتسبب في معاناة البلدان الفقيرة من اختفاء الغابات والتصحر والتملح ودرء خدمات الصرف الصحي وتلوث المياه وعدم سلامتها وأن هذه الأضرار البيئية تعزز الفقر بدورها. وجاء في التقرير أيضاً أن أي خطط عمل لتحسين البيئة لا بد لها أن تتضمن برامج للحد من الفقر في العالم النامي.

ثانياً - النتائج

١٠ - كان اعترافُ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بوجود "صلة" بين الفقر والبيئة وبأهميتها للبلدان الساعية إلى تحقيق التنمية المستدامة أمراً جوهرياً؛ إلا أن التعبير عن هذا الوعي على جميع مستويات المنظمة ظل غير متكافئ إضافة إلى كونه عشوائياً إلى حد ما. فمن المفهوم عموماً على الصعيد الميداني أن المقصود بهذه الروابط مراعاة قضايا الفقر في الأنشطة البيئية. أما على الصعيد الإقليمي وفي المقر، فإن فهم هذه الصلة يكون في بعض الأحيان أكثر تطوراً بيد أنه من النادر أن تتم ترجمته إلى مجموعة متسقة من المبادئ والممارسات. وفي أغلب الأحوال، يعود الفضل في تطبيق ممارسة جيدة ومحاكاتها إلى "رعاة" من الأفراد ومبادرات للمكاتب القطرية لا إلى نهج مؤسسي منسق.

١١ - يعزز هيكل مجالات التركيز الذي يعتمد عليه البرنامج الإنمائي "أثر الجزر المنعزلة" الذي يجعل التعاون على صعيد شتى القطاعات أمراً عسيراً. وبما أن الصلة بين الفقر والبيئة ليست مدججة في أهداف البرنامج الإنمائي أو مؤشرات أدائه، فلا يوجد ما يحفز موظفيه على اتخاذ مبادرات تكاملية شاملة لعدة قطاعات. والمقابلات والأدلة الأخرى الواردة من المكاتب القطرية الـ ٣٨ التي جرى تحليل أدائها في هذا التقييم تشير إلى أن بعض المكاتب القطرية لا يوجد فيها إلا نذر يسير من التنسيق بين البيئة والفقر كمجالين من مجالات

التركيز (ومنها على سبيل المثال بوتسوانا، وكينيا، والهند)؛ وفي مكاتب أخرى كان هناك تعاون في حالات بعينها حسب الاحتياج (بابوا غينيا الجديدة، وفييت نام، وماليزيا، وموزامبيق). وتوجد في بعض المكاتب القطرية ترتيبات عمل وثيقة (بنغلاديش، وتايلند، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وسري لانكا، وغانا)؛ في حين تقوم مكاتب أخرى بدمج هياكل مجالات التركيز من أجل التعامل مع الروابط بينها على نحو أفضل (السنغال والكاميرون)، أو لتحسين فعالية الإدارة البرنامجية بكل بساطة (أوكرانيا، وبلغاريا، والجمهورية العربية السورية).

١٢ - يعتمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على التمويل الخارجي ولا سيما فيما يتعلق بالبيئة، وهو ما يعزز الاهتمام المؤسسي بالعمل المنفذ في كل من مجالات التركيز على حدة ويجعل ترسيخ أولويات البرنامج الإنمائي أكثر صعوبة. وأغلب المانحين لا يقدمون أي حوافز لتناول الروابط بين الفقر والبيئة، إلا أن الكثير من جهات التمويل الخارجي لبرامج البيئة يميل إلى تقبل مثل هذه الإضافة. وقد اعتُبر مرفق البيئة العالمية فيما مضى معوقاً يحول دون التصدي للروابط بين الفقر والبيئة لتركيزه على هدف واحد دون غيره هو تحسين البيئة العالمية. وقد بدأ هذا الأمر في التغير في دورتي التمويل السابقتين للمرفق حيث وُضعت خطط استراتيجية تعترف بأهمية تعزيز سبل كسب الرزق المستدامة، واتسع نطاق البرامج التي تركز على الأثر المحلي (ولا سيما برامج المنح الصغيرة والبرامج المعنية بتدهور التربة). وثمة أدلة تبين أن البرنامج الإنمائي أحدث أثراً في سياسة مرفق البيئة العالمية فيما يتعلق بتعميم مصالح البيئة العالمية والتنمية المحلية، ولا سيما في مجال التركيز الذي يعتمد المرفق للاهتمام بالتنوع البيولوجي.

١٣ - من المعوقات الهيكلية التي تمنع الإدماج الفعال لقضايا الفقر والبيئة في أعمال البرنامج الإنمائي الافتقارُ إلى عمليات للرصد ومؤشرات له، وهو ما يؤثر على استحداث وتصميم البرامج والمشاريع وتحديد ما تحققه من نتائج. فعدم وجود المؤشرات الكفيلة بتتبع الروابط بين الفقر والبيئة، النوعية منها والكمية، يحد إلى مدى بعيد من الاهتمام بالمسائل ذات الصلة بهما. وانخفاض القدرة على رصد التقدم المحرز يحد بدوره من المحفزات. وينطبق هذا على رصد البرامج والمشاريع على السواء، وعلى استعراضات أداء المكاتب القطرية وموظفيها. ويلغي غياب الرصد والتقييم إمكانية تقاسم أفضل الممارسات والتعلم منها؛ كما أنه يؤدي إلى قلة المعلومات التي يمكن تعميمها بشأن العمل المتعلق بالصلة بين الفقر والبيئة.

١٤ - لقد تنوعت جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الرامية إلى تسليط الضوء على أهمية الروابط بين الفقر والبيئة وإمكانية استغلالها، وقد حققت إنجازات كبيرة إلا أنها اتسمت أيضا بالتباين الشديد في اتجاهاتها وأولوياتها. وتعدد الحالات التي يستخدم فيها البرنامج الإنمائي عمليات التنسيق بين الجهات المانحة علاوة على إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لكي يشجع إيلاء المزيد من الاهتمام للروابط بين الفقر والبيئة. ففي المكسيك، شكل البرنامج الإنمائي أفرقة استشارية بيئية متعددة التخصصات، وأنشأ "محافل للحوار" على الصعد المحلية والقطرية والاتحادية. وفي هندوراس، اضطلع البرنامج الإنمائي بدور ريادي فيما يتصل بأوجه الاستدامة البيئية المرتبطة بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وسخر هذا العمل للمساعدة على تعزيز المسائل المتعلقة بالصلة بين الفقر والبيئة في تعاملات البرنامج مع الحكومات.

١٥ - تتفاوت سبل تعاون البرنامج الإنمائي مع غيره من المؤسسات في مجال الصلة بين الفقر والبيئة، وذلك وفقا لما يتوافر من فرص وحسب مستوى التعامل بين المنظمات في سياق معين أو حالة محددة. فعلى الصعيد العالمي، يعتبر البرنامج الإنمائي شريكا في الاتفاقات والاتفاقيات الرئيسية المتعددة الأطراف والمتعلقة بالتنمية. وعلى الصعيد القطري، يقوم البرنامج الإنمائي بدور محوري بفضل الوجود المكثف لمكاتبه ودوره في إدارة نظام الأمم المتحدة للمنسق المقيم، مما يتيح له زيادة جهود التنسيق بين الجهات المانحة وتعزيز الأنشطة التكاملية من خلال إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وقد أدى التنافس بين الوكالات على الصعيد القطري إلى تقييد التعاون في بعض الأحيان، وذلك فيما عدا الحالات التي يُلتَمَس فيها التمويل المشترك ودعم المانحين ويصبح التعاون فيها إلزاميا كمشاريع مرفق البيئة العالمية مثلا. وثمة شراكة واحدة يتكامل فيها رسميا مجالا التركيز المذكوران هي المبادرة المعنية بالفقر والبيئة، وهي الشراكة المبرمة مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة والتي تُعد بتحقيق نتائج كبيرة.

١٦ - بينت الدراسات القطرية والمقابلات أنه حيثما كان هناك اعتراف بقضايا الصلة بين الفقر والبيئة كعامل حاسم الأهمية لتحقيق التنمية المستدامة، يتوافر الدعم القوي للتصدي لها في البرامج والمشاريع. وكانت هناك نماذج إيجابية في المشاريع الممولة من مرفق البيئة العالمية، ولا سيما في برنامج المنح الصغيرة، إضافة إلى البرامج الحديثة العهد المتعلقة بالتكيف مع تغير المناخ.

١٧ - هناك دلائل على إمكانية تكرار النتائج الإيجابية المحققة على الصعيد القطري. ففي رواندا وجمهورية تنزانيا المتحدة، تمخضت المشاريع الأولى المنفذة ضمن المبادرة المعنية

بالفقر والبيئة عن نواتج إيجابية في عام ٢٠٠٥، وأدى ذلك إلى تكثيف البرنامج على نطاق واسع في عام ٢٠٠٧ بإشراك ١٨ بلداً، منها عدة بلدان في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ وبلدان في كل من آسيا الوسطى وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. ومن المتوقع توسيع نطاق المبادرة المعنية بالفقر والبيئة مرة أخرى.

١٨ - لكل بلد من البلدان خصوصيات تتعلق بهذه الصلة، وتلعب دوراً رئيسياً مؤثراً في كيفية تفهم الروابط بين الفقر والبيئة والتصدي لها. وتتفاوت النتائج باختلاف البلدان حيث تعتمد على التزام الحكومة ومستوى التعاون فيها وفعالية تنفيذ المبادرة المعنية بالفقر والبيئة. وأينما أقر المسؤولون الحكوميون باعتماد بلدانهم على إدارة الموارد الطبيعية كوسيلة للحد من الفقر، كان هناك تقبل جيد للمبادرة المعنية بالفقر والبيئة. وقد أُجريت دراسات حالة إفرادية في سبعة بلدان تُنفذ فيها المبادرة المذكورة، وتبين في خمس منها أن المكاتب القطرية تقدم الدعم للمشاريع وتستخدم هذا النهج للمساهمة في تشجيع التعاون بين أفرقة الممارسة وإدماج قضايا الفقر والبيئة في أنشطتها وفي التخطيط الحكومي.

ثالثاً - استنتاجات

الاستنتاج ١: لا بديل عن التصدي للصلة بين الفقر والبيئة إذا أُريد لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي النجاح في مهمته.

١٩ - ترسخت الروابط بين الحد من الفقر والاستدامة البيئية والتقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في العمل التحليلي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمؤسسات الرئيسية الأخرى. فالفقراء يعتمدون على نحو غير متناسب على إمكانية الوصول إلى الموارد الطبيعية لكسب رزقهم، وبرامج التنمية والحد من الفقر تخلف آثاراً كبيرة تضر بالبيئة.

٢٠ - وقد نبّه البرنامج الإنمائي إلى وجود صلة بين الفقر والبيئة في مختلف المؤتمرات والمنشورات وعبر بيانات مديريه المتعاقبين. وشدّدت الاستعراضات البرنامجية للبرنامج الإنمائي على فائدة التصدي للشواغل المتعلقة بالفقر والبيئة في آن واحد، فضلاً عن كون الروابط بينهما سلاحاً ذو حدين.

٢١ - وكان للاهتمام المتزايد في السنوات الأخيرة بالتكيف مع تغير المناخ مساهمة كبيرة في زيادة الوعي والفهم لأهمية تناول الصلة بين الفقر والبيئة بشكل متسق، بما في ذلك علاقتها بعمل البرنامج الإنمائي في مجال الوقاية من الكوارث الطبيعية والتعافي منها.

الاستنتاج ٢ : ثمة أنشطة للتخطيط الاستراتيجي والدعوة في مجال الصلة بين الفقر والبيئة تتم في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لكن السياسات لم تجر بعد ترجمتها على نحو منهجي إلى ممارسات. وفي المقابل، توجد أمثلة على الممارسات الجيدة والنجاحات المحققة على الصعيدين المحلي والإقليمي لا يجري تعميمها ومحاكاتها بشكل فعال.

٢٢ - تشير الخطة الاستراتيجية الحالية إلى الأهمية المحورية للحفاظ على البيئة من أجل تحقيق التنمية البشرية ورفاه الإنسانية، ومواجهة الخطر الذي تتعرض له البلدان والشعوب الأشد فقراً من جراء تغير المناخ والعوامل البيئية الأخرى. بيد أنها تنصب في المقام الأول على مجالات التركيز وأهداف الأداء مع عدم إيلاء اهتمام كاف للتنسيق بين القطاعات المختلفة. وعلى المستوى التشغيلي، يحد غياب التوجيه التنفيذي بشأن الروابط بين الفقر والبيئة من استعداد المكاتب القطرية للعمل مع الشركاء الحكوميين وقدرتها على القيام بذلك من أجل التوسع في التنسيق بين شتى القطاعات.

٢٣ - ومن الواضح أن وحدات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المعنية بالبيئة والطاقة على جميع المستويات تدمج على نحو متزايد الاعتبارات المتعلقة بسبل كسب الرزق المستدامة في أعمالها ذات الصلة بالبيئة؛ غير أن هذه الاعتبارات لا تحظى بنفس الدرجة من التقدير من جانب الأفرقة المعنية بالفقر. وتُعزى هذه الاختلافات إلى عوامل متعددة تبرز من بينها أولويات الشركاء من الحكومات والجهات المانحة.

٢٤ - ويتسع المجال للمكاتب القطرية لكي تشجع البرامج والمشاريع المشتركة بين القطاعات التي تربط بين أولويات البيئة والفقر، وهو ما يسفر عن تباين كبير على صعيد البلدان ومجالات التركيز.

٢٥ - وتستخدم بعض المكاتب القطرية بفعالية نتائج الرصد المتعلقة بالمشاريع الميدانية لإثبات فوائد الربط بين الفقر والبيئة وحشد الدعم له. وقد كان لجهود التقييم والتدليل هذه، أينما وُجدت، الفضل في زيادة وعي الشركاء الحكوميين بأهمية التصدي للروابط بين الفقر والبيئة وفي البرهنة على دورها الحيوي في تحقيق أهداف البرنامج الإنمائي. ويدل ذلك على أن توافر القدرة على رصد التقدم المحرز فيما يتصل بالمسائل المترابطة يؤدي إلى تحسين النتائج إلى حد بعيد.

٢٦ - وقد قامت سائر المنظمات الدولية ولا سيما المؤسسات المالية الدولية، بوضع سياسات وقائية وآليات لرصد التقييم البيئي حتى تكفل ألا يتسبب الدعم المقدم للتنمية الاقتصادية في إلحاق الضرر المفرط وغير الضروري بالبيئة والشعوب الأصلية. ولم ينشئ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعد مثل هذه الآليات، لكنها الآن قيد النظر. فقد أعد مكتب

السياسات الإنمائية تعديلاتٍ على سياسات وإجراءات برامج وعمليات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بهدف إرساء إجراءات للفحص البيئي بالمشاريع، ومن المقرر النظر في سياسات جديدة للضمانات البيئية. وإذا ما اعتمدت هذه الآليات وأدخل العمل بها، فمن شأن ذلك أن يعزز التنسيق بين شتى القطاعات من أجل التخفيف من حدة الفقر وحماية البيئة.

الاستنتاج ٣: يعوق الهيكل المؤسسي والتمويلي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي اتباع النهج المتكاملة. ويُعد الاعتماد على التمويل الخارجي جزءاً من المشكلة. وثمة جزء آخر هو توافر القدرات الفنية المتخصصة في أفرقة المقر المعنية بمجالات التركيز لا في المكاتب القطرية حيث تشتد الحاجة إليها.

٢٧ - يعزز الهيكل البنيوي والتشغيلي لممارسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الفصل بين مجالات التركيز، ويشجع على اتباع النهج المفردة لمواضيع بعينها، ويثبط من التعاون بين شتى القطاعات. أما البرنامج الوحيد الذي يركز صراحة على الصلة بين الفقر والبيئة، ألا وهو المبادرة المعنية بالفقر والبيئة، فهو معزول هو الآخر عن باقي هيكل البرنامج الإنمائي ويعمل من خلال إدارة موازية.

٢٨ - ويتسم النظام المالي بتجزؤه، ويختلف الأسلوب الذي ينتهجه البرنامج الإنمائي إزاء الدعم المقدم للبلدان في هذين المجالين من مجالات التركيز. فالتمويل الموجه لقضايا الفقر يغلب عليه التركيز على دعم السياسات على الصعيد القطري، ويتوافر من خلال الميزانية الأساسية للبرنامج الإنمائي. وعلى العكس من ذلك، تأتي الحصة الأكبر من التمويل الموجه إلى دعم مجالي البيئة والطاقة من أموال تخصصها الجهات المانحة لأغراض بعينها ولدعم مشاريع محددة. ولهذا التضارب آثار عميقة على كيفية تعزيز مجالي التركيز للروابط المشتركة بين القطاعات.

٢٩ - وللبرنامج الإنمائي برامج حديثة العهد تتناول التكيف مع تغير المناخ. وهي برامج تبشر بقدرتها على تفكيك هذه الصوامع المؤسسية حيث إن قضاياها تتداخل مع مسؤوليات البرنامج الإنمائي المدرجة في إطار مجالات التركيز المتعلقة بالحد من الفقر، والبيئة والتنمية المستدامة، والوقاية من الأزمات والتعافي منها، والحكم الديمقراطي.

الاستنتاج ٤: جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الرامية إلى تحسين التكامل بين برامج التخفيف من حدة الفقر وحماية البيئة على الصعيد القطري تعتمد أولاً وقبل كل شيء على مصلحة البلدان في الربط بين هذين المجالين. وكل الحكومات ملتزمة بالحد من الفقر والاستدامة البيئية على حد سواء. ومع ذلك، تشير الدلائل إلى أن العديد من الحكومات

الشريكة لا تزال تعتقد أن هناك مقايضات كبرى بين هذين الهدفين. وبما أن التحديات المتعلقة بالفقر والبيئة التي تواجهها البلدان الشريكة تتباين تبايناً شديداً، فإمكان البرنامج الإنمائي أن يبين سبل تقليص مثل هذه المقايضات إلى أدنى حد.

٣٠ - إن التباين بين البلدان فيما يتعلق باعتمادها على الموارد الطبيعية المتجددة أو الاستخراجية، وإمكانية تعرضها للكوارث الطبيعية، واعتماد فقرائها على البيئة، والأولويات الإنمائية لحكوماتها يعني أن نهج البرنامج الإنمائي للتعامل مع الصلة بين الفقر والبيئة ينبغي أن يتسم بقدر كبير من القدرة على التكيف والمرونة والانسجام مع الأولويات القطرية. ويُضاف إلى ذلك أن فرص التوصل لترتيبات تضمن استفادة الجميع تتباين إلى حد بعيد تبعاً لنوع المشكلة البيئية موضع البحث. فالحفاظ على التنوع البيولوجي وسبل العيش المستدامة أو توفير المياه النظيفة، على سبيل المثال، يوفر فرصاً للحد من الفقر. والتزام المكاتب القطرية بهذه القضايا وقدرتها على معالجتها وإمكانية حصولها على الدعم التقني والإداري والمالي من منظومة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كلاهما يؤثر على قدرتها على التصدي بجدية للصلة بين الفقر والبيئة. وقد ثبت بوضوح أن المكاتب القطرية يمكنها أن تحسن نتائجها إذا حصلت على توجيه ودعم أفضل وعلى تمويل مستدام من أجل تنمية القدرات وتحقيق نتائج إيجابية على الصعيدين الوطني والمحلي.

٣١ - والبرامج القطرية التي تأخذ في الاعتبار الروابط مع الإدارة السليمة وإدارة الأزمات تساعد البرنامج الإنمائي على تحقيق أهدافه بشكل أكثر فعالية. بيد أن المكاتب القطرية الكائنة في البلدان التي تقترب من مستويات الدخل المتوسط أو تتجاوزها مع استمرار معاناتها من نسبة عالية من الفقر والتدهور البيئي تواجه خفض ميزانيتها، وهو الأمر الذي يزيد من عدم قدرتها على معالجة القضايا الشاملة لعدة قطاعات في الحالات التي يشتد الاحتياج إليها فيها. أما الحكومات التي لا تعطي الأولوية لمعالجة الصلة بين الفقر والبيئة، فهي تساهم في تقليص التزام المكاتب القطرية بإدماج الروابط بين الفقر والبيئة في عمليات البرمجة التي تقوم بها. وعلى النقيض من ذلك، فإن المكاتب القطرية التي تلتزم بذلك التزاماً قوياً تكون في وضع يمكنها من التدليل بشكل أفضل على مزايا دمج الإدارة البيئية والحد من الفقر.

الاستنتاج ٥: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في وضع مثالي لتعزيز الشراكات داخل منظومة الأمم المتحدة من أجل تحسين تنسيق أنشطة المنظمة الرامية إلى التخفيف من حدة الفقر وحماية البيئة.

٣٢ - بناء التعاون والشراكات جزء لا يتجزأ من أسلوب عمل منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري من خلال إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ويقوم برنامج

الأمم المتحدة الإنمائي بدور رئيسي في إدارة نظام المنسق المقيم على الصعيد القطري، وهو يضم أوسع شبكة من المكاتب القطرية. والوجود القطري الواسع الانتشار للبرنامج الإنمائي إلى جانب ولايته المتمثلة في دعم الجهود القطرية الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وتلبية الالتزامات النابعة من الاتفاقيات البيئية الدولية يضعان البرنامج في مكانة بارزة في مجال بناء شراكات الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى الشراكة الرسمية بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في المبادرة المعنية بالفقر والبيئة وبشأن عدد من المسائل البيئية الأخرى، فإن البرنامج الإنمائي يتعاون أيضا مع سائر وكالات المنظمة في برنامج الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية، وبرامج التكيف مع تغير المناخ، ومركز تنمية الأراضي الجافة، وفي الآليات المحلية الثنائية والمتعددة الأطراف للتنسيق بين الجهات المانحة، مما يساعد على تحسين فهم المسائل المترابطة ويسهم في إحراز النتائج. ومن الممكن مع ذلك، وإلى جانب هذا كله، أن يؤدي كل من استقلال البرامج وعدم اتساق التعاون فيما بين وكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة بشأن الروابط بين الفقر والبيئة إلى التداخل أو التضارب في العمل.

٣٣ - وبإمكان البرنامج الإنمائي أن يساعد في تحسين التنسيق فيما بين وكالات الأمم المتحدة. ومن شأن عملية إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في حد ذاتها أن تسفر عن توثيق التعاون والتنسيق بين وكالات المنظمة دعما للأولويات الحكومية. ويمكن عن طريق زيادة الاهتمام بالصلة بين الفقر والبيئة في مساهمات البرنامج الإنمائي في أطر المساعدة الإنمائية تعزيز قدرتها على تقديم المساعدة البناءة إلى الحكومات من أجل معالجة القضايا المترابطة وتحسين الفعالية العامة للأمم المتحدة.

رابعاً - توصيات

التوصية ١: ينبغي أن يضمن البرنامج الإنمائي اتباع الممارسات للمبادئ. وإلى جانب الالتزام بالسياسات العامة والدعوة، هناك حاجة إلى التعلم من الممارسات الجيدة ومحاكاة التجارب الناجحة.

٣٤ - يتعين على البرنامج الإنمائي أن يستفيد من عمله التحليلي وتجاربه البرنامج الناجحة من أجل إدماج الحد من الفقر والإدارة البيئية في عملياته المنفذة على الصعيد القطري. وينبغي لسياسات البرنامج الإنمائي وأنشطته للدعوة المتعلقة بأهمية الصلة بين الفقر والبيئة أن تُدمج بصورة أكثر منهجية في البرمجة.

٣٥ - وسيطلب ذلك أيضا تحديد الممارسات والدروس الجيدة المستفادة من العمليات في المقر وعلى الصعيدين الإقليمي والقطري، وتحليل عوامل النجاح التي يمكن التوسع فيها وتكرارها. ويتمثل جزء هام من هذا العمل في تعزيز إدارة المعارف على صعيد الوحدات والمناطق المتنوعة والمكاتب القطرية المختلفة، وذلك لضمان تعميم الممارسات والدروس الجيدة على شتى الوحدات والمناطق.

التوصية ٢: تشكل المبادرة المعنية بالفقر والبيئة ممارسة جيدة ينبغي توسيع نطاقها لتقدم نموذجاً لكيفية عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الصعيد القطري. وينبغي أن تُستخدم أيضاً كنموذج للعمل جنباً إلى جنب مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة وغيره من الوكالات.

٣٦ - يتعين على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إضفاء الطابع الرسمي على المبادرة المعنية بالفقر والبيئة التي أثبتت نجاحها إلى حد بعيد. ولعله بالإمكان تحقيق ذلك بتوسيع نطاق المبادرة المذكورة بحيث تتحول من برنامج قائم بذاته يدار باعتباره في الأساس جزءاً من مجال التركيز المتعلق بالبيئة والتنمية المستدامة لتصبح نهجاً متعدد القطاعات تسترشد به المنظمة في عملها الشامل لمجالي التركيز المتمثلين في الحد من الفقر والبيئة والتنمية المستدامة، ولا سيما على الصعيد القطري. وينبغي استخدام نموذج المبادرة المعنية بالفقر والبيئة للتوصل إلى سبل فعالة لإدماج الشواغل المتعلقة بالحد من الفقر والإدارة البيئية في أنشطة البرمجة التي يقوم بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويجب أن يُسترشد بها أيضاً في البرامج والمبادرات الأخرى التي تندرج في إطارها مسائل الحد من الفقر والإدارة البيئية على السواء، ومنها على سبيل المثال التكيف مع تغير المناخ.

٣٧ - وينبغي أيضاً أن تكون المبادرة المعنية بالفقر والبيئة نموذجاً يُحتذى به في التعاون مع الوكالات الأخرى. ويجب تحليل الدروس المستفادة من كل من التعاون المواضيعي والتنظيمي بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في إطار المبادرة المذكورة والاسترشاد بها في ترتيبات التعاون التي توضع في المستقبل مع مختلف أعضاء أسرة الأمم المتحدة.

التوصية ٣: ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يوفر المبادئ التوجيهية وأن يستحدث المؤشرات القابلة للتدقيق من أجل مواصلة إدماج الحد من الفقر وحماية البيئة في عمليات البرنامج الأخرى. ويجب أن يستثمر أيضاً في تطوير قدرات موظفيه.

٣٨ - ينبغي للبرنامج الإنمائي وضع مبادئ توجيهية بشأن كيفية إدماج أهداف الحد من الفقر والإدارة البيئية في أنشطة البرمجة على الصعد العالمية والإقليمية والقطرية. ومع ذلك، فإن مثل هذه المبادئ التوجيهية لن تكون فعالة إلا إذا أدرك الموظفون مبررات هذا التكامل وأهميته وتوافرت لهم الحوافز المناسبة للعمل على تحقيقه. وبناء على ذلك، يجب أن ينمي البرنامج الإنمائي القدرات الفنية لموظفيه في المكاتب الإقليمية والقطرية على تحليل الروابط بين الفقر والبيئة ودمجها في البرمجة، حيثما اقتضى الأمر ذلك. وينبغي أيضا استحداث مؤشرات يمكن التحقق منها لرصد وتقييم التكامل بين الفقر والبيئة في البرامج.

التوصية ٤: يجب أن يتغلب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الانعزال الوظيفي الذي يحول دون التعاون والتكامل بين مجالات التركيز. وينبغي إدراج تحليل أولويات الفقر والبيئة في أنشطة الحوكمة، والوقاية من الأزمات والتعافي منها، ودعم المساواة بين الجنسين، والعكس.

٣٩ - ينبغي للبرنامج الإنمائي تشجيع التعاون عبر التخصصات، مع الاعتراف بأن تحقيق النتائج المرجوة غالبا ما يتطلب التكامل والبرمجة المشتركة بين مجالات التركيز. وينبغي تصميم البرامج القطرية بحيث تشمل تحليلا منهجيا للمساعدة على تحديد المجالات التي يتسم فيها بالأهمية دمج الإدارة البيئية مع مجالات التركيز المختلفة المتمثلة في الحد من الفقر والحكم الديمقراطي والوقاية من الأزمات والتعافي منها، وذلك بغية تحقيق نتائج التنمية. وينبغي لهذا التحليل أن يشمل جانبا واحدا من عملية البرنامج الإنمائي المقترحة لرصد التقييم البيئي، ويمكن أن يكون أداة مفيدة لدى قيام البرنامج الإنمائي بوضع سياسات جديدة للضمانات البيئية والاجتماعية. وينبغي أن يُشترط تصميم البرامج بحيث تتناول التكامل بين مجالات التركيز في الحالات التي ثبتت فيها أهمية مثل هذه الروابط.