EP

الأمم المتحدة

UNEP/GC.26/17/Add.2

Distr.: General
12 January 2011

Arabic
Original: English

مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة

الدورة السادسة والعشرون لمجلس الإدارة/
المنتدى البيئي الوزاري العالمي
نيروبي، ٢١ - ٢٤ شباط/فبراير ٢٠١١
البند ٤ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*
مسائل السياسات العامة: قضايا السياسات العامة الناشئة

ورقة معلومات أساسية للمشاورات الوزارية

ورقة مناقشة مقدمة من المدير التنفيذي

الإدارة البيئية الدولية

موجز

أعدت الورقة الحالية لتوفر للوزراء إحاطة بالمعلومات الأساسية عن الموضوع الثاني للمشاورات الوزارية التي ستعقد في الدورة السادسة والعشرين لمجلس الإدارة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي وهو: ''الإدارة البيئية الدولية''. والمقصود بهذه الورقة حفز المناقشات خلال المشاورات الوزارية.

* UNEP/GC.26/1.

170211 K1170132

مقدمة

١ - بعد قرابة عقد من انعقاد مؤتمر القمة العالمية المعنية بالتنمية المستدامة في مدينة جوهانسبرغ بجنوب أفريقيا في الفترة من ٢٦ آب/أغسطس إلى ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، أصبحت التحديات الماثلة في الاستدامة البيئية والتنمية المستدامة أكثر انتشاراً، بينما ازداد التشابك والترابط العالميان بصورة مثيرة. وكما لوحظ في سياق المبادرة العالمية لإعادة تصميم التعاون العالمي التي أطلقها المحفل الاقتصادي العالمي، ثمة اعتراف متزايد من جانب القطاع العام والمجتمع الدبلوماسي بالحاجة إلى معالجة هذه المشاكل عن طريق تعاون عالمي أوثق؛ غير أن البنية الراهنة للإدارة العالمية تكافح في سبيل التكيّف، والبعض يعتقد بأن النظام الدولي قد وصل إلى مفترق الطرق في تطوره.[(١)] كما أن المنظمات الدولية التي أنشئت في عهد آخر تجد الآن أن من الصعب عليها أن تعالج التحديات المشتركة التي تواجه المجتمع الدولي. وهذا يستلزم إعادة التفكير في الطريقة التي نتصدى بها لهذه التحديات وتعزيز التزامنا بالنظام الدولي الذي وضع لمعالجة هذه المشاكل التي لا يمكن أن يحلها بلد واحد بمفرده، بل تحتاج بالأحرى إلى عمل جماعي من قبل مجتمع دولي ملتزم وتعاوني.

٢ - ويمكن النظر إلى التنمية المستدامة، مجازياً، بأنها سقف تسنده ثلاث ركائز متعاضدة هي الاقتصاد، والرفاه الاجتماعي، والبيئة. وإذا لم تكن هذه الركائز الثلاث كلها على نفس الدرجة من المتانة فإن السقف قد يصبح غير متوازن. وفي عام ٢٠١٢ سيعقد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة. وبما أن أحد شعاري هذا المؤتمر سيكون ''الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة''، سيوفر ذلك فرصة قيمة للتفكير بصورة إبداعية في الطريقة التي تكفل أن تكون ركائز التنمية المستدامة الثلاث على درجة متساوية من المتانة، وفي اتخاذ إجراء خارج إطار المؤسسات المُقيَّد الذي يعمل المجتمع الدولي داخله عادة.

٣ - وإذا كان للمشاركين في المؤتمر أن يغتنموا هذه الفرصة، وإذا أرادوا أن يعالجوا مشكلة الإدارة وإيجاد إطار للتنمية المستدامة يكون قابلاً للاستمرار، فإن عليهم أن يتذكروا هذا المثال المجازي للسقف الذي تدعمه ثلاث ركائز وعليهم، في الوقت ذاته، أن يعترفوا بحقيقتين لهما أهمية حيوية. أولاً يجب أن يقروا بأن المؤسسات التي تشكل الركيزة البيئية للتنمية المستدامة مجزّأة وأضعف كثيراً من المؤسسات المكونة للركيزتين الاقتصادية والاجتماعية. وثانياً، يجب أن يسلّموا بأن هذا التجزؤ، في شكل تداخل جداول الأعمال والافتقار إلى التكامل، قد أوجد في بعض الأحيان مواطن ضعف في مفاهيمية التنمية المستدامة وتنفيذها. وبعد أن يعترفوا بهذه الحقائق عليهم أن يفكروا في الطريقة التي يمكن بها علاج الافتقار إلى السلطة الملاحظ في الركيزة البيئية - بحيث يمكنها أن تدعم الركيزتين الاجتماعية والاقتصادية وتوازنهما - وعليهم أن يستنبطوا طريقة لتوفير المزيد من التنسيق الشامل والسلطة للتنمية المستدامة ككل.

٤ - وتبين هذه الورقة الضعفَ النسبي للركيزة البيئية، وأهميتَها وقيمتَها الأساسية بالنسبة إلى التنمية الاقتصادية والرعاية الاجتماعية والرفاه البشري. وهي تركز على إدارة الركيزة البيئية وتدفع بأنه إذا كان المراد هو تعزيز الإطار للتنمية المستدامة فإن ذلك يجب أن يبدأ بتعزيز كل من الركيزة البيئية ووظيفة التنسيق للمظلة الإدارية للتنمية المستدامة. كما أنها تعرض بعض الرسائل الهامة التي ينبغي أن تؤخذ في

(١) Richard Samans, Klaus Schwab and Mark Malloch-Brown, "Everybody's Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World", 2010.

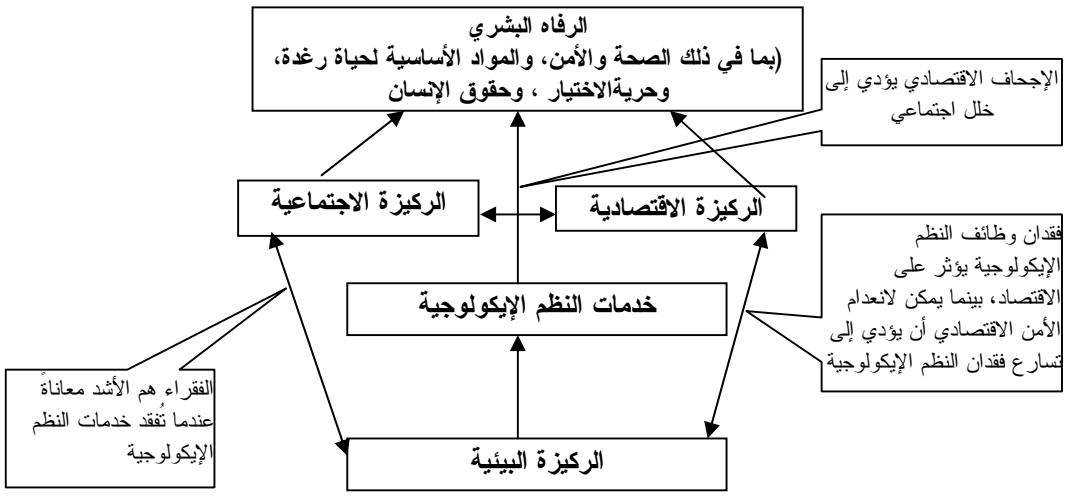
الاعتبار إذا أريد إحراز تقدم في تحسين إدماج الركيزة البيئية في إطار التنمية المستدامة وتخلص بتوجيه بعض الأسئلة إلى الوزراء بشأن النهج المقترح والنتائج الملموسة التي يودون أن تتحقق بالنسبة إلى البيئة كنتيجة للمؤتمر.

أولاً – البيئة والتنمية المستدامة: أهمية البيئة بالنسبة إلى الركيزتين الاقتصادية والاجتماعية

٥ – ما زالت فكرة تحقيق التنمية المستدامة تلقى رواجاً سياسياً؛ ومع ذلك، فإنه رغم أن جهوداً عديدة قد بُذلت لتعريف التنمية المستدامة، فإننا ما زلنا نفتقر إلى استراتيجيات متماسكة لتنفيذها. ويعود جزء من السبب في ذلك إلى الافتقار إلى الوضوح الذي مكّن التنمية المستدامة من أن تصبح ورقة رابحة لمجموعات المصالح الخاصة، مما أسفر عن جدول أعمال غير متماسك ومتسع الانتشار وباهظ التكلفة.

٦ – ولم يكن في هذه الحالة ما يدفع جدول أعمال التنمية المستدامة إلى الأمام، بل إنها نالت من النظرية الأصلية وهي أن الاستدامة البيئية والتنمية الاقتصادية والرفاه الاجتماعي هي أهداف متعاضدة يكمل أحدها الآخر (انظر الشكل). ونتيجة لذلك ما زال يتعين إدراك أهمية الاستدامة البيئية بالنسبة إلى الركيزتين الأخريين إدراكاً كافياً في الأوساط الرئيسية لرسم السياسات.[٢]

ألف – الروابط بين خدمات النظم الاقتصادية والتنمية المستدامة والرفاه البشري



٧ – تتشابك المسائل البيئية مع الكثير من مسائل التنمية الاقتصادية والمسائل الاجتماعية وتتحابك بصورة دقيقة مع الفقر. ويظهر تقييم الألفية للنظم الإيكولوجية أن هناك علاقةً مباشرة بين صحة البيئة (النظم الإيكولوجية) والرفاه الاقتصادي والاجتماعي، مما يثبت بصورة قاطعة أن الجهود الرامية إلى الحد من الفقر وتحسين الرفاه البشري لن تنجح حيث يُسمح للتدهور البيئي أن يستمر. ذلك أن ما يدعم كل الموارد التي نستخدمها هو عمليات النظم الإيكولوجية: وهي تفاعلات بيولوجية وكيميائية وفيزيائية بين عناصر النظم الإيكولوجية (مثلاً التربة والماء والأنواع). وتنتج هذه العمليات للناس فوائد (أو خدمات النظم الإيكولوجية) في شكل أغذية، ومياه نقية، وامتصاص الكربون، وتخفيضات في التدهور، بين أمور

(٢) David G. Victor, "Recovering Sustainable Development", *Foreign Affairs*, vol.85, No.1 (2006).

أخرى.[٣] وباختصار، فإن السلع والخدمات التي تدفع اقتصادنا وتدعم نظمنا الاجتماعية نابعة بصورة رئيسية من بيئة صحية وعاملة على الوجه السليم.

٨ - إلا أن البيئة تتعرض للخطر. وتبين التقييمات والاستعراضات العلمية النظامية تدهوراً مرعباً في البيئة نتيجة التأثيرات البشرية (انظر الإطار ١).[٤] وتظهر هذه التقارير أن ما بين ثلث ونصف السطح البري لكوكب الأرض قد تبدل بسبب النشاط البشري. ويقدر التقرير المؤقت عن اقتصاديات النظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي[٥] أنه تم خلال القرن الأخير فقدان ٣٥ في المائة من أشجار المنغروف و٤٠ في المائة من الأحراج، بينما تدهور ما نسبته ٥٠ في المائة من الأراضي الرطبة، و٦٠ في المائة من خدمات النظم الإيكولوجية خلال الـــ ٥٠ سنة الماضية. أما فقدان الأنواع فهو أكبر بمائة إلى ألف (١٠٠-١٠٠٠) مرة مما كان عليه في العهود الغابرة وأنه سيزداد سوءا مع تغير المناخ. وفيما يتعلق بمصائد الأسماك العالمية، فإن ٨٠ في المائة منها تستغل إما استغلالاً تاماً أو استغلالاً مفرطاً كما أنه يجري تجاوز العتبات الحرجة: مثال ذلك أن الشعاب المرجانية سوف تتعرض لخطر الانهيار إذا لم يتم فوراً خفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون[٦].

باء - الروابط بين البيئة والتنمية الاقتصادية والرفاه الاجتماعي

٩ - إن وجود بيئة مستقرة، ورعاية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وزيادة الرفاه البشري (بما في ذلك الأمن، والمادة الأساسية لحياة جيدة (مثلاً كميات كافية من الأغذية المغذية)، والصحة والعلاقات الاجتماعية الجيدة) متشابكة ولا يمكن فصل إحداها عن الأخرى بينما الرخاء والحد من الفقر يعتمدان على المحافظة على تدفق الفوائد من النظم الإيكولوجية.

١٠ - وقد ساهمت السلع والخدمات المشتقة من البيئة في إيجاد مكاسب كبيرة صافية في التنمية الاقتصادية والرعاية الاجتماعية والرفاه البشري بصورة عامة. وتظهر نسخة التقرير عن اقتصاديات النظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي لراسمي السياسات الوطنية والدولية أن للقطاعين الاقتصادي والاجتماعي علاقة مباشرة بالتنوع البيولوجي وخدمات النظم الإيكولوجية، بما في ذلك الزراعة، ومصائد الأسماك، والحراجة، والصحة، والطاقة، والنقل، والصناعة. ويعتمد العديد من هذه على رأس المال الطبيعي لتدفق

---

(٣) R.L. Goldman, "Ecosystem services: how people benefit from nature", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development,* vol. 52, No.5, pp. 15-23.

(٤) ظل المجتمع الدولي يواظب على توليف التقارير العلمية والوطنية في منشورات عالمية عديدة، مثل تلك الصادرة في السلسلة التي نشرها الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ في الأعوام ١٩٩٠ و١٩٩٢ و٢٠٠١ و٢٠٠٥ و٢٠٠٧، وسلسلة *توقعات البيئة العالمية* التي ينشرها برنامج الأمم المتحدة للبيئة (المجلد الرابع منها صدر في عام ٢٠٠٧)، وسلسلة *تقارير التنمية البشرية* التي ينشرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (سنوياً منذ عام ١٩٩٠)، وسلسلة تقارير الموارد العالمية الصادرة عن معهد الموارد العالمية (في الأعوام ٢٠٠٠ و٢٠٠٢ و٢٠٠٥ و٢٠٠٨)، وسلسلة *تقارير الكوكب الحي* الصادرة عن الصندوق العالمي لحفظ الطبيعية (أحدثها في عام ٢٠٠٨، غير أنها تبلغ عن الاتجاهات في أعداد الأنواع منذ عام ١٩٧٠).

(٥) انظر TEEB (2009) اقتصاديات النظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي: تقرير مؤقت. وأحدث تقرير في هذه السلسلة من التقارير عن اقتصاديات النظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي نُشر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ في ناغويا باليابان في الاجتماع العاشر لمؤتمر الأطراف في اتفاقية التنوع البيولوجي. ويمكن العثور على كل هذه التقارير في الموقع الشبكي www.teebweb.org/.

(٦) TEEB (2009), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Markers*.

المدخلات، وللبحث، والمنتجات الجديدة، والابتكارات في الأعمال التجارية. وعلي سبيل المثال، فإن ٢٠ إلى ٢٥ في المائة من دوران منتجات قطاع المستحضرات الصيدلانية (نحو ٦٥٠ بليون دولار في السنة) مستمد من الموارد الجينية (الوراثية)، كما أن السياحة البيئية تولد نحو ١٠٠ بليون دولار في السنة من الوظائف. وبصورة عامة، يقدر التقرير، أن عدم وضع حد لفقدان التنوع البيولوجي في البر قد يكلف ٥٠٠ بليون دولار بحلول عام ٢٠١٠، هي القيمة المقدرة لخدمات النظم الإيكولوجية التي كانت ستوفر لو أن التنوع البيولوجي تم الحفاظ عليه بمعدلات عام ٢٠٠٠. أما في البحار فإن صيد الأسماك بطرق غير مستدامة تخفض نواتج مصائد الأسماك المحتملة بما يقدر بنحو ٥٠ بليون دولار كل سنة.[٧]

الإطار ١

التأثيرات البشرية على النظم الإيكولوجية[٨]

- الدليل على الاحترار العالمي نتيجة الإنتاج البشري من ثاني أكسيد الكربون وغير ذلك من غازات الاحتباس الحراري أصبح الآن واضحاً لا جدال فيه.
- بحلول نهاية القرن العشرين كان النشاط البشري قد أفسد ثلاثة أرباع السطح القابل للسكنى من الأرض.
- البشر يمثلون ٠،٥ في المائة من الكتلة الأحيائية الحيوانية على الأرض ومع ذلك فإنه يقدر أن البشر يستحوذون على ٣٢ في المائة من صافي الإنتاج الأرضي الأولي. أما على الصعيدين المحلي والإقليمي، فإن التأثير أكبر بكثير.
- الأنشطة البشرية هي الآن القوة الأهم في التطور.
- الأنشطة البشرية زادت معدلات الانقراض في السابق بما يتراوح بين ١٠٠ و ١٠ ٠٠٠ مرة.
- إن نسبة تتراوح ما بين ٥ و ٢٠ في المائة من ١٤ مليوناً من أنواع النبات والحيوان على الأرض مهددة بالانقراض.
- في عام ٢٠٠٥، كان نحو ٦٠ في المائة (١٥ من أصل ٢٤) من خدمات النظم الإيكولوجية التي قدرها تقييم الألفية للنظم الإيكولوجية آخذة في التدهور أو تستخدم بطرق تجعلها غير مستدامة.
- عدد الأسماك المفترسة الضخمة هو الآن أقل من ١٠ في المائة من مستوياتها في أيام ما قبل الثورة الصناعية. وقد ألحق الحصاد المفرط دماراً بكل من مصادر الأسماك المحيطية ومصائد الأسماك في المياه الداخلية.
- أكثر من مليوني شخص في العالم يموتون كل سنة قبل أوانهم نتيجة تلوث الهواء الخارجي والداخلي وأمراض الجهاز التنفسي.
- حصة الفرد من المياه العذبة تتناقص على نطاق عالمي، والمياه الملوثة ما زالت تشكل أكبر سبب بيئي وحيد لعلل ووفيات البشر.
- أكثر من بليون شخص في البلدان النامية يعتمدون على الأسماك كمصدر رئيسي للغذاء وأكثر من نصف كل الأدوية الصناعية مستمدة من مواد كيميائية مصدر معظمها الغابات المطيرة.
- فقدان رأس المال الطبيعي يؤثر بأشد صوره وبشكل خاص على الفقراء الريفيين لأنه يمس ٤٧-٨٩ في المائة من دخلهم.

(٧) المرجع نفسه.

(٨) مقتبسات من Adapted from W. M. Adams and S. J. Jeanrenaud, *Transition to Sustainability: Towards a Humane and Diverse World* (Gland, Switzerland, International Union for Conservation of Nature, 2008), p.16. Available from http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2008-017.pdf.

١١ - وكانت هذه المكاسب تتحقق بتكلفة متزايدة باستمرار في شكل تدهور العديد من النظم الإيكولوجية، وزيادة مصادر التغييرات غير الطولية وتفاقم الفقر بالنسبة إلى بعض الفئات من الناس.[٩]

جيم - التحرك صوب تكامل أفضل لركائز التنمية المستدامة الثلاث

١٢ - تظهر التقييمات المشار إليها أعلاه أنه رغم أن تهديداً خطيراً يلوح في الأفق، يظل ممكناً عكس اتجاه هذا التدهور للبيئة على مدى الـــ ٥٠ سنة القادمة. غير أن التغييرات المطلوبة في السياسات والممارسات ليست جارية.[١٠] وفي سلسلة التقارير عن اقتصاديات النظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي[١١]، يوضح تقرير عام ٢٠١٠ عن تعميم اقتصاديات الطبيعة، بجلاء التحديات ولكنه يبين أيضاً أن باستطاعتنا أن نوجد استراتيجية واضحة وقابلة للتحقيق لمعالجة هذه المسائل. وليست النية من إبراز المشاكل المرتبطة بالتغير البيئي هي أن تكون نذيراً بالهلاك، بل أن تحمل على التفكير في طريقة للتحرك نحو تحديد المشكلة الماثلة في إيجاد الحلول القابلة للتطبيق.

١٣ - وغالباً ما توضع الحاجة إلى النمو والتنمية والحاجة إلى حماية البيئة الطبيعية والحفاظ عليها إحداهما ضد الأخرى وكأنهما هدفان متعارضان. والواقع أن اقتصادات العالم سوف تتوقف كلياً بدون الخدمات التي توفرها النظم الإيكولوجية. وتتأثر السياسة البيئية تأثراً كبيراً بالتخطيط والنشاط الاقتصاديين، مما يجعل النظر في البيئة بمعزل عن النشاط والتنمية الاقتصاديين نهجاً غير فعال في تحقيق الاستدامة. وبالمثل، فإن التخطيط الاقتصادي الذي يتجاهل التأثيرات البيئية قد يُسفر عن ازدياد التأثيرات السلبية على استخدام الموارد وعلى الرفاه البشري. وبناء على ذلك، فإن الأساس المؤسسي لاتخاذ القرارات يجب أن يُدمج اتخاذ القرارات البيئية والاقتصادية من أجل أن يوجد الاستدامة.[١٢]

١٤ - لذلك فإن إدارة الاستدامة البيئية هي واحدة من التحديات الراهنة الكبيرة لصانعي القرار السياسي وعلينا أن ننهض بالإدارة المستندة إلى التعلم من الخبرة والتكيف مع التغيير، بحيث نستطيع أن نتعامل مع النظم الاجتماعية والإيكولوجية الدينامية. ومنذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية، الذي عُقد في استكهولم في عام ١٩٧٢، تم تحقيق منجزات في حماية البيئة عن طريق إيجاد وتعزيز الآليات المؤسسية. ومثل هذه الآليات أنشئت لمعالجة مسائل بيئية قطاعية، بالإضافة إلى الروابط بين الشواغل البيئية والإنمائية والاقتصادية. وبرغم كل ما تحقق من تقدم، فإن حالة البيئة مستمرة في التدهور.

١٥ - وينطوي تحسين الأحوال البيئية من أجل الحد من الفقر على تغيير المؤسسات وأدوات السياسة العامة. وقد دُفع بأن الجذور المسببة للتدهور البيئي تكمن في المسائل المؤسسية ومسائل السياسة العامة

---

(٩) Millennium Ecosystem Assessment (2005). Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis. Washington, DC: Island Press See also TEEB (2010) The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB.

(١٠) Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis* (Washington, D.C., Island Press, 2005).

(١١) تقرير عام ٢٠١٠، اقتصاديات النظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي: تعميم اقتصاديات الطبيعة: توليف لنهج التقرير واستنتاجاته وتوصياته.

(١٢) M. Swenarchuk, "International Environmental and Sustainability Governance: Options Beyond Institutional Reform", 2004. Available from www.helsinkiprocess.fi/netcomm/ImgLib/24/89/swenarchuk_paper_20041018.pdf.

وليس في الفقر ذاته.[١٣] وأن العلاقة بين الفقر والبيئة تتوسط فيها العوامل المؤسسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.[١٤]

١٦ - لذلك فإن إحدى الأولويات الرئيسية في السياسة العامة لتحسين الاستدامة البيئية هي تحسين الإدارة البيئية الدولية. وبغية التصدي لتحديات التنمية المستدامة، مع مراعاة التطورات منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية، تحتاج الهياكل والمؤسسات الراهنة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، بالإضافة إلى ما لكل منها من روابط، إلى أن تعزز على المستويات الدولي والإقليمي والوطني، بحيث تكفل التماسك، وتكامل السياسات، والحد من التداخل، وتعزيز التنفيذ والمساءلة.

ثانياً - ضعف الإدارة البيئية في سياق التنمية المستدامة

١٧ - مثلما تدعم الخدمات البيئية الرفاه الاجتماعي والاقتصادي، وبالتالي التنمية المستدامة، فإن النظم الإدارية للركائز الثلاث كلها تشكل العناصر الأساسية لإدارة التنمية المستدامة. وتتطلب إدارة نظام عامل للتنمية المستدامة أن يكون هيكل الإدارة لكل واحدة من الركائز على درجة متماثلة من القوة بحيث تصبح الركائز الثلاث متعاضدة.

١٨ - وعند مقارنة قوة كل من الركيزتين الاقتصادية والاجتماعية، يصبح واضحاً بصورة جلية أن لهما أساسين أقوى كثيراً من أساس الركيزة البيئية من حيث أن ما يرسيهما هو وجود مؤسسات قوية تقرر السياسات العالمية والإقليمية التي تولد آثاراً تتسرّب إلى المستوى الوطني. وداخل الركيزة الاقتصادية، توفر المؤسسات المالية الدولية، وبصورة خاصة مجموعة البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التجارة العالمية، معاقل للمصالح الاقتصادية التي لها نفوذ هام على السياسات الوطنية. ويعود تأثير هذه المؤسسات إلى هياكلها الإدارية الخاصة بها وإلى ما أضفي عليها من قوة مالية وقيود امتثال. كما أن البنية المؤسسية في المجال الاقتصادي تمثل العلاقة المتبادلة الوثيقة بين المال والقوة.

١٩ - وداخل الركيزة الاجتماعية، هناك مؤسسات مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية التي لها مجالات محددة من الخبرة، تدعمها مستويات ومبادئ متفق عليها دولياً. ورغم أن الهياكل الإدارية على المستوى الدولي ليست متشددة كما هي داخل المجال الاقتصادي وأنها أقل قوة من الناحية المالية، إلا أن الواجب الأدبي الذي يقع على صانعي القرار بكفالة الرفاه الاجتماعي وكذلك الضغط السياسي الممكن من جانب جمهور المستفيدين الذي يستطيع الإعراب عن آرائه، يوفران أساساً كافياً للعمل الناجح. وداخل المجال الاجتماعي، يضمن تخصّصُ الهيئة التي تعالج مسائل محددة أيضاً تغطيةً واسعة نسبياً للمسائل الاجتماعية.

٢٠ - أما الركيزة البيئية، بما لها من هيكل إداري مجزّأ ومن قدرة مالية هزيلة، فإنها أضعف كثيراً من الركيزتين الاقتصادية والاجتماعية. ويعود سبب ضعفها هذا إلى عدد من العوامل. أحدها أن حماية البيئة تفتقر إلى الأهمية المعنوية التي تُعزى إلى حماية الأرواح البشرية. وثمة عامل آخر هو أنه يُنظر إلى البيئة

(١٣) Sanjeef Prakash, "Poverty and environment linkages in mountains and uplands: reflections on the 'poverty trap' thesis", CREED Working Paper, No.12 (London, International Institute for Environment and Development, February 1997), p3.

(١٤) المرجع نفسه، الصفحة ٢٣.

بصورة عامة على أنها ما يسميه الاقتصاد ''صالح عام''؛[١٥] وهذا يعني بتعبير مبسط كثيراً أنه يُنظر إلى البيئة على أنها شيء يحق لجميع البشر التمتع به بحرية، وليس ملكاً لأحد، وليست له قيمة أو تكلفة اقتصادية. ونظراً إلى ما للبيئة من خصائص، سوف تتطلب حمايتها هيكلاً إدارياً صارماً أو مواردَ وفيرةً لكفالة حمايتها عن طريق الحوافز.

٢١ - وقد أدرك الأمين العام الضعف النسبي للركيزة البيئية في تقريره إلى اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في دورتها الأولى (A/CONF.216/PC/2)، حين كتب أنه ''ربما كانت الركيزة البيئية هي التي حدث فيها أبطأ تقدم'' وكذلك أنه ''لم تُظهر معظمُ مؤشرات التحسّن البيئي تقارباً ملحوظاً مع تلك المتعلقة بالتقدم الاقتصادي والاجتماعي؛ وفي واقع الأمر فإن الصورة العامة توضح ازدياد التباين''.[١٦]

٢٢ - وتواجه الإدارة الفعالة للبيئة عائقاً إضافياً يتمثل في الروابط المتشابكة للبيئة بعدد كبير من القطاعات الأخرى الواقعة داخل المجالين الاقتصادي والاجتماعي، بما في ذلك المالية والتنمية، والصناعة، والزراعة، والصحة، والثقافة. ومعنى هذا أن التنمية المستدامة لم تُنفذ تنفيذاً قوياً، لأن التنفيذ يتطلب أن تُدمج الركيزتان الاقتصاديةُ والاجتماعيةُ البيئةَ في عمليات اتخاذ القرارات لديهما رغم أنهما لا تعتبران البيئةَ مجالَ اهتمام رئيسياً بالنسبة إليهما.

٢٣ - وبالإضافة إلى ضعف نظام الإدارة في الركيزة البيئية ذاتها، فإن الافتقار إلى كيان للتنمية المستدامة يتمتع بسلطة كافية لتحقيق الإدارة المنسقة للركائز الثلاث يعني أن إدارة التنمية المستدامة بصورة عامة ضعيفة أيضاً.

٢٤ - ومع أن السياسات والاتفاقات العالمية تُصاغ على المستوى الدولي، فأنها ستكون في نهاية الأمر بحاجة إلى أن تُنفذ على الصعيد الوطني. ولذلك من الضروري النظر إلى المستوى الوطني ودراسة الهياكل الإدارية للتنمية المستدامة فيه.

ألف - إدارة التنمية المستدامة على الصعيد الوطني

٢٥ - إن الأساس لعمل التنمية المستدامة على المستوى الوطني مستمد من السياسات الدولية، وبصورة خاصة جدول أعمال القرن ٢١،[١٧] الذي توخّى فيه مؤتمرُ الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية أن يحدث الاتساق والتوسع اللازمان للسياسات والخطط الراهنة عن طريق اعتماد استراتيجية للتنمية المستدامة تكون قابلة للتحديد، مع كون الهدف العام هو ''تحسين عمليات صنع القرار أو إعادة تشكيل هيكلها بحيث يكون النظر في القضايا الاجتماعية الاقتصادية والبيئية متكاملا بصورة تامة وتكون طائفة أوسع من

(١٥) في علم الاقتصاد، الصالح العام هو أي صالح يكون ''لا تنافسيا'' و ''غير استبعادي''. ويكون الصالح لا تنافسياً عندما يكون استهلاك الفرد الواحد منه لا يؤدي إلى نقص توافره لاستهلاك الآخرين؛ ويكون الصالح غير استبعادي عندما لا يمكن استبعاد أي شخص بصورة فعلية عن استعماله.

(١٦) المرجع نفسه، الفقرة ٢٣.

(١٧) *تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 والتصويبات)، المجلد الأول: القرارات التي اعتمدها المؤتمر، القرار الأول، المرفق الثاني.

المشاركة الشعبية مضمونة".[١٨] وفي عام ٢٠٠٦، اضطلع المعهد الدولي للتنمية المستدامة، بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بدراسة لتقييم جهود ٢١ بلداً[١٩] في تصميم وتنفيذ استراتيجيات وطنية للتنمية المستدامة. وقد فحص واضعو الدراسة سلسلة من العناصر الهامة للإدارة الحسنة ووضعوا ما يرتبط بذلك من معايير الفعالية.[٢٠]

٢٦ - وتتمثل التحديات الرئيسية للإدارة الحسنة للتنمية المستدامة على المستوى الوطني في أن السلطات الوطنية تميل إلى النظر إلى التنمية المستدامة على أنها تعالج البيئة في الغالب، بدلاً من اعتبارها إحدى الركائز الثلاث المتساوية في الأهمية للتنمية المستدامة، وبالمعيار ذاته، تضع المسؤولية عن التنمية المستدامة بصورة حصرية داخل اختصاص السلطات البيئية للحكومات، التي هي من بين أضعف الوزارات العاملة. غير أن وجود ركيزة بيئية متينة، على المستوى الوطني، إلى جانب مجال اختصاص محدد بوضوح يمكن أن يكون طريقة لكفالة قيام وضوح أكبر بين التنمية المستدامة وولاية البيئة، ولكفالة حدوث تكامل عبر الركائز كلها.

٢٧ - ومنذ أن أنشأ قرار الجمعية العامة ٢٩٩٧ (د-٢٧)، المؤرخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٢، برنامج الأمم المتحدة للبيئة لتنسيق الأنشطة البيئية داخل منظومة الأمم المتحدة وإبقاء البيئة قيد الاستعراض، جرى إنشاء حشد من الهيئات الأخرى التي تتناول مسائل بيئية أيضاً، مما أسفر عن حالات تداخل جوهرية (وأحياناً حتى عن بعض التناقضات) وعن عدم كفاءة من الناحية الإدارية. وكان بين النتائج الرئيسية التي خلصت إليها وحدة التفتيش المشتركة في استعراضها للإدارة البيئية داخل منظومة الأمم المتحدة أن الإطار الراهن للإدارة البيئية يضعفه التجزّؤ والتخصّصُ المؤسسيان، والافتقار إلى نهج كلي يُتّبع إزاء المسائل البيئية والتنمية المستدامة.[٢١]

٢٨ - وثمة سببٌ رئيسي ثانٍ لضعف الركيزة البيئية هو الافتقار إلى المساءلة داخل النظام الإداري. وينبغي أن تُفهم المساءلة في هذا السياق على أنها مصطلح شامل لوصف النظم التي تُيسّر تنفيذ السياسات والاتفاقات على نحو يتماشى كلياً مع مبدأ المسؤوليات المشتركة والتفاضلية. وهكذا، يجب أن ينظر في المساءلة في هذا السياق من ناحية ابتكارية بمعنى أن تدابير المساءلة تحتاج إلى أن يساندها مساندة ثابتة بناء الثقة ودعم تكنولوجي.

باء - الافتقار إلى السلطة

٢٩ - رغم أنه يمكن، إلى درجة ما، التغلب على التجزؤ والافتقار إلى المساءلة بوجود قيادات قوية يمكنها، مثل المايسترو الذي يقود فرقة موسيقية، أن تزيد الجهود الجماعية ومحاسبة من يضعف أداؤه، فإنه

---

(١٨) المرجع نفسه، الفقرة ٨-٣.

(١٩) بلجيكا، والبرازيل، وكندا، والصين، والجمهورية التشيكية، والاتحاد الأوروبي، وفنلندا، وفرنسا، وألمانيا، وأيرلندا، وإيطاليا، وكوريا الجنوبية، والمكسيك، والنرويج، والفلبين، والبرتغال، وسلوفاكيا، وجنوب أفريقيا، والسويد، وسويسرا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية.

(٢٠) Darren Swanson and Laszlo Pinter, "Governance Structures for National Sustainable Development Strategies: Study of Good Practice Examples", 2006, p.5. Available from www.iisd.org/pdf/2006/measure_gov_structures.pdf.

(٢١) الوثيقة JIU/REP/2008/3، الصفحة '٣'.

لا وجود لمثل هذا القائد على رأس نظام الإدارة البيئية الدولية كما هو اليوم، بما لذلك من نتائج واضحة في اتساع فجوة التنفيذ. ومع أنّ للنظام قائداً اسمياً في برنامج الأمم المتحدة للبيئة اختصاصاته هي، وفقاً للفقرة ٢ من إعلان نيروبي بشأن دور وولاية برنامج الأمم المتحدة للبيئة الذي اتخذه مجلس إدارة برنامج البيئة في مقرره ١/١٩ المؤرخ ٧ شباط/فبراير ١٩٩٧ ليكون ''السلطة البيئية العالمية الرائدة التي تضع جدول أعمال البيئة العالمي والتي تشجع التنفيذ المتماسك للبعد البيئي في التنمية المستدامة داخل منظومة الأمم المتحدة والتي تنهض بدور النصير الرسمي للبيئة العالمية''، غير أن الحكومات لم تجهّز برنامج الأمم المتحدة للبيئة بعد بما يلزم من الوسائل ليؤدي دوره هذا بفعالية.

جيم – تعزيز إدارة التنمية المستدامة بتعزيز الإدارة البيئية

٣٠ – استناداً إلى الشروح أعلاه، فإن تعزيز الإدارة البيئية الدولية سوف يساهم بصورة مباشرة في تعزيز إدارة التنمية المستدامة[٢٢].

دال – إيجاد نظام حوافز للتنفيذ الفعال

٣١ – بغية زيادة تنفيذ القوانين والسياسات البيئية الراهنة لدعم التنمية المستدامة، لا بد من معالجة التحديات الرئيسية الثلاثة المشروحة أعلاه التي تواجه قيام نظام فعال للإدارة البيئية الدولية. وستكون نقطة الانطلاق المنطقية للتغلب على التحدي الماثل في التجزئة وعدم الكفاءة وفي جعل النظام الجماعي أكثر نجاحاً هي زيادة طاقات القيادة. ومن شأن ذلك أن يستتبع جعل النظام بأكمله خاضعاً لقدر أكبر من المساءلة أمام الحكومات وأمام المستفيدين النهائيين من النظام ، سكان العالم. ويرد في الفقرات أدناه شرح لتدابير محددة لمعالجة كل واحد من التحديات الرئيسية.

٣٢ – من حيث معالجة تحدي السلطة، استناداً إلى الولايات الراهنة، ينبغي أن توسع سلطة برنامج الأمم المتحدة للبيئة بفتح باب العضوية في مجلس إدارته لجميع الحكومات على أساس دائم.

٣٣ – وتستلزم معالجة التحديين الماثلين في التجزئة وعدم الكفاءة، وجود استراتيجية بيئية على نطاق المنظومة لتحقيق مواطن التآزر عن طريق تجميع الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وتحقيق تساوق السياسة العالمية مع التمويل العالمي. ومن شأن هذا الأخير أن ينص على توزيع فعال وكفؤ للأموال ويمكن تحقيقه عن طريق زيادة الروابط المؤسسية بين مجلس الإدارة ومرفق البيئة العالمية.

٣٤ – أما معالجة التحدي الماثل في المساءلة، فسوف يستلزم إجراء استعراض لوظيفة رئيسية من وظائف المنتدى البيئي الوزاري العالمي، لتنفيذ الاستعراضات المستقلة التي أجرتها أطراف ثالثة والرصد المستقل للأداء، لإيجاد الحوافز للأداء وللعمل المبكر ولوضع صيغة عالمية لاتفاقية النفاذ إلى المعلومات والمشاركة الشعبية في صنع القرار والوصول إلى العدالة في المسائل البيئية.

٣٥ – وسوف تتطلب المعالجة الفعالة للتحدي الماثل في التنفيذ استجابة أفضل لحاجات البلدان على المستوى الوطني، بما في ذلك، في حالة البلدان النامية، زيادة إدماج البيئة في أطر المساعدة الإنمائية المقدمة

(٢٢) يمكن الاطلاع على مواد عن الركيزة البيئية في وثائق المعلومات الأساسية لاجتماعات فريق الوزراء أو الممثلين رفيعي المستوى الاستشاري المعني بالإدارة البيئية الدولية، في الموقع الشبكي www.unep.org/environmentalgovernance/Introduction/GCfeb2010/tabid/4556/Default.aspx.

من الأمم المتحدة وفي الفرق القطرية. وعلاوة على ذلك، فإنها سوف تتطلب قدراً أكبر من الالتزام الشامل بتمويل البيئة.

٣٦ - ورغم أن تقوية الركيزة البيئية أمر محتم بالنسبة إلى إرساء الأساس للتنمية المستدامة، فإن نظام إدارة شاملة يكفل تكامل الركائز الثلاث هو ضرورة بالنسبة إلى التحرك باتجاه التنمية المستدامة، مع وضع الدروس المستفادة على المستوى الوطني في الاعتبار.

ثالثاً - تعزيز التنسيق الشامل للتنمية المستدامة

٣٧ - لن تكون معالجة ضعف الركيزة البيئية للتنمية المستدامة كافية وحدها، بل إن مثل هذا الإجراء يجب أن يتكاتف مع مظلة إدارية أقوى تستطيع أن تنسق بصورة فعالة الركيزتين الأخريين وتنفذ جدول أعمال التنمية المستدامة وتستعرضه.

٣٨ - ويضع الجزء الحادي عشر من خطة جوهانسبرغ لتنفيذ نتائج مؤتمر القمة للتنمية المستدامة، المعروفة اختصاراً باسم خطة جوهانسبرغ للتنفيذ،[٢٣] المخططَ الرئيسيَ للإطار المؤسسي للتنمية المستدامة، وهو يقدم توصيات مفصلة بشأن الطريقة التي يمكن بها للمؤسسات القائمة أن تعزز أنشطتها الراهنة وأن تنفذها داخل إطار التنمية المستدامة. كما أنه يوكل إلى ثلاث مؤسسات رئيسية مهمةَ الإشراف على تكامل الركائز الثلاث للتنمية المستدامة ورصد تنفيذها واستعراضها:

(أ) أن تعتمد الجمعية العامة مفهوم التنمية المستدامة بوصفه إطاراً شاملاً لمنظومة الأمم المتحدة وأن تكفل الزخم السياسي وأن توفر الاتجاه؛

(ب) أن ينسق المجلس الاقتصادي والاجتماعي أنشطة التنمية المستدامة فيما بين الهيئات الفرعية للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة؛

(ج) وأن توجد لجنة التنمية المستدامة تماسكاً بين ركائز التنمية المستدامة الثلاث من الناحية المواضيعية وأن تستعرض تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١. وكُلفت مؤسسات دولية أخرى بتنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ في سياق التنمية المستدامة ولكن مع التركيز على مجالات عمل كل منها.

٣٩ - ورغم أن خطة جوهانسبرغ للتنفيذ توفر على الورق ما يبدو أنه اتجاهات واضحة، فإن مفهوم التنمية المستدامة في الممارسة العملية تطور إلى بند مستقل في جداول أعمال المنظمات، بدلاً من أن يصبح استراتيجية من شأنها أن تنتشر عبر أعمال الأمم المتحدة كلها وتوفر التوجيه الأساسي لكل أنشطة الأمم المتحدة. كما أن الخطة فشلت في أن ترسي السلطة اللازمة على الصعيد السياسي وتكفلها لتمكين رصد ما إذا كانت السياسات الموضوعة للتنمية المستدامة تُدمج في التخطيط والميزنة في منظومة الأمم المتحدة وكيفية فعل ذلك، وتُدمج كذلك في عمل وكالات الأمم المتحدة. والشيء ذاته ينطبق على استعراض التنفيذ على المستوى الوطني. وهذا يثير أسئلة عما إذا كان من الممكن تعزيز الإطار استناداً إلى فهم أفضل

(٢٣) *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.1 والتصويب)، الفصل الأول، القرار ٢، المرفق.

لمواطن الضعف والفجوات الراهنة. وينبغي أن يصبح تحليل شامل جزءاً من الأعمال التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة بغية تيسير فهم حقيقي للمشاكل وتوفير الحلول الكافية.

٤٠ - وتوجد على الصعيد الوطني مثل هذه التحليلات ومنها يمكن أن تُستفاد عدة دروس فيما يتعلق بإدماج التنمية المستدامة بنجاح في رسم السياسة الوطنية وفي تنفيذها (انظر الإطار ٢).[٢٤] ويمكن لهذه الدروس أن توفر نظرات ثاقبة إلى ما من شأنه أن يشكل العناصر للتغييرات التي لا بد من إجرائها في المؤسسات المسؤولة عن الإدارة البيئية على الصعيد الدولي.

الإطار ٢

العناصر التي تعتبر ناجحة في تحقيق تكامل التنمية المستدامة على الصعيد الوطني

التنسيق رفيع المستوى	التماسك والاستراتيجية	الميزنة	السلطة	الرصد والتقييم	الاستعراض	إشراك أصحاب المصلحة
من الناحية النظرية، من المقرر أن يؤدي المجلس الاقتصادي والاجتماعي هذا الدور. إلا أنه يعمل بوصفه منتدى وليس آلية تنسيق، بينما يتطلب التنسيق سلطة قانونية وشرعية لكفالة أن يتم الاضطلاع بالأنشطة.	جدول أعمال القرن ٢١ وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ هما الخطتان لتنفيذ التنمية المستدامة غير أنهما وثيقتان رفيعتا المستوى ومعقدتان للغاية، وتحتاجان إلى أن تُنفذا عبر منظومة الأمم المتحدة.	ليس هناك استعراض لمستوى التمويل أو للجزء من ميزانيات الأمم المتحدة المخصص لرعاية التنمية المستدامة.	ينطبق العديد من المقترحات التي قُدّمت على إيجاد سلطة على نظام مبعثر للغاية.	من المتوقع أن تُنفذ توصية لجنة التنمية المستدامة على الصعيد الوطني غير أنه ليس هناك أي استعراض أو رصد للتنفيذ على أساس منتظم. والمقصود بمؤسسات الأمم المتحدة التي تدخل في نطاق الركيزتين الاقتصادية والبيئية أن تنفذ جدول أعمال القرن ٢١ وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ وغير ذلك من نتائج التنمية المستدامة، ولكنه لا يوجد أي رصد أو استعراض أو سلطة لكفالة أن يجري تنفيذ سياسات التنمية المستدامة.	توفر لجنة التنمية المستدامة استعراضاً لبرنامج عملها الخاص لكن ليس لتنفيذ التنمية المستدامة عن طريق المؤسسات الأخرى مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج البيئة ومنظمة الأغذية والزراعة واليونسكو إلخ. ولا يتم القيام بأي استعراض لتنفيذ السياسة الوطنية.	رغم أن أصحاب المصلحة ممثلون على مستوى رفيع في لجنة التنمية المستدامة إلا أن مدخلاتهم نادراً ما تؤخذ في الاعتبار. وينبغي أن تستند إصلاحات الإطار إلى نماذج مشاركة أصحاب المصلحة داخل اللجنة.

(٢٤) الإطار ٢، بما في ذلك عنوانه مستنسخ من سواسون، ٢٠٠٦، بدون تغيير عن الأصلي.

٤١ - من المتوقع أن يدرس المشاركون في مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة كيفية تعزيز الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة والعديد من المقترحات التي قدمت تحقيقاً لهذه الغاية، بما فيها بعض المقترحات التي قدمت في العمليات الاستشارية بشأن الإدارة البيئية الدولية:

(أ) إنشاء منظمة جديدة تكون مظلة جديدة للتنمية المستدامة؛

(ب) إصلاح المجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة التنمية المستدامة.

٤٢ - وقدمت مقترحات أخرى في محافل أخرى أو من قبل المؤسسات الأكاديمية:

(أ) تحويل لجنة التنمية المستدامة إلى مجلس للتنمية المستدامة تابع للجمعية العامة؛[٢٥]

(ب) إصلاح مجلس الوصاية لجعله مجلساً رفيعَ المستوى للتنمية المستدامة؛[٢٦]

(ج) إيجاد مجلس للتنمية المستدامة؛

(د) إدماج برنامج الأمم المتحدة للبيئة وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة ليصبحا ساعدَ الأمم المتحدة لتنفيذ التنمية المستدامة.

٤٣ - ويمكن للعديد من هذه المقترحات أن تؤدي بالفعل إلى إطار أقوى. ويمكن لتحليل الآثار القانونية ولتكاليف وفوائد كل منها أن يكون مفيداً في فهم المواضيع التي توجد فيها الفجوات وما هي التغييرات اللازمة. ومن شأن عملية مثل تلك التي يقوم بها فريق الوزراء أو الممثلين رفيعي المستوى الاستشاري المعني بالإدارة البيئية الدولية، أن تكون طريقة مفيدة في تحقيق ذلك وفي استعراض قصص النجاح على المستوى الوطني.

رابعاً - رسائل رئيسية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة

٤٤ - أدت العملية الاستشارية رفيعة المستوى بشأن إصلاح الإدارة البيئية الدولية الأوسع التي أنشأها مجلس الإدارة بمقرره د.إ-١/١١ المؤرخ ٢٦ شباط/فبراير ٢٠١٠ إلى تقديم عدة مقترحات لتعزيز وتحسين التماسك في نظام الإدارة البيئية الدولية. وهدف هذه المقترحات، الواردة في نتائج نيروبي - هلسينكي،[٢٧] هو إنشاء نظام دولي للإدارة البيئية قادر على تحقيق الأهداف وأداء الوظائف التي حددها فريق وزراء وممثلين رفيعي المستوى استشاري سابق كان مجلس الإدارة قد أنشأه بموجب مقرره ٤/٢٥، والذي أصبح عمله يعرف باسم ''عملية بلغراد''.

٤٥ - وبوسع المشاركين في مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة أن يرحبوا بنتائج العملية الاستشارية رفيعة المستوى بوصفها خطوة إيجابية إلى الأمام لتعزيز الركيزة البيئية لكونها أضعف الركائز الثلاث للتنمية المستدامة. كما أن نتائج نيروبي - هلسينكي هي أيضاً خطوة إيجابية إلى الأمام نحو مزيد من

(٢٥) A/CONF.216/PC/2، الفقرة ٦٩.

(٢٦) المرجع نفسه.

(٢٧) اجتمع فريق الوزراء أو الممثلين رفيعي المستوى الاستشاري المعني بالإدارة البيئية الدولية في نيروبي في الفترة ٧ إلى ٩ تموز/يوليه ٢٠١٠، وفي إسبو بفنلندا في الفترة من ٢١ إلى ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠. ونتائج أعماله، التي اعتمدها الفريق في اجتماع إسبو، معروفة بنتائج نيروبي - هلسينكي، وهي مستنسخة في الوثيقة UNEP/GC.26/18.

التماسك بين المصالح الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في كل أرجاء منظومة الأمم المتحدة وبين الاستدامة البيئية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وكما ورد في موضع سابق في هذه الورقة، فإن نظام الإدارة البيئية مكمِّلٌ وداعمٌ للتنمية المستدامة ككل، بما في ذلك الركائز الثلاث كلها.

٤٦ - ويمكن استخلاص بعض الرسائل الهامة من كل من العمليات الاستشارية رفيعة المستوى والمناقشات بشأن إصلاح الإدارة البيئية الدولية في مجلس الإدارة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي.

٤٧ - وتوفر البيئة دعماً بالغ الأهمية للركيزتين الاجتماعية والاقتصادية للتنمية المستدامة، ومع ذلك فإن نظام الإدارة البيئية مجزّأٌ إلى حد بعيد ويفتقر إلى مؤسسة ترسيه بحيث يستطيع أن يتصرف بسلطة وصلاحية لحماية البيئة والعمل بصورة فعالة وعلى نطاق المنظومة داخل منظومة الأمم المتحدة.

٤٨ - ووفقاً لما طلبه الرئيسان المشاركان للعملية الاستشارية غير الرسمية بشأن الإطار المؤسسي للأنشطة البيئية التي تضطلع بها الأمم المتحدة والتي أنشأتها الجمعية العامة في دورتها الستين بناء على اقتراح رئيس الجمعية متابعةً لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، اضطلع مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة بجولتين من المناقشات الجوهرية بشأن تعزيز الركيزة البيئية للتنمية المستدامة، مما أسفر عن ورقات معلومات أساسية ونتيجتين هامتين. وقد استرشدت عملية بلغراد بالمبدأ القائل بأن الشكل ينبغي أن يتبع الوظيفة وأنتجت الأهداف والوظائف المناظرة لنظام دولي للإدارة البيئية في سياق الاستدامة البيئية والتنمية المستدامة. وتبعت ذلك نتائج نيروبي – هلسينكي وكانت خطوة هامة إلى الأمام في تحديد الفجوات في الوظائف الراهنة وفي اقتراح إصلاحات على نطاق المنظومة لسد هذه الفجوات. كما أنها أنتجت عدة خيارات للإصلاح المؤسسي وضيّقت من نطاقها.

٤٩ - وعُرضت الإصلاحات الإضافية التي حددها فريق الوزراء أو ممثليهم رفيعي المستوى الاستشاري الذي أنشأه مجلس الإدارة بمقرره ٤/٢٥ على المجلس في دورته الاستثنائية الحادية عشرة وأحيط علما بها في المقرر د.إ-١/١١. ولهذه الإصلاحات أهميتها لتحسين الإدارة البيئية الدولية في الأجل القصير، ولكنها ستكون غير كافية لتحقيق الأهداف والوظائف التي حددتها عملية بلغراد. وهذا يقتضي أن يكون التغيير تحويلياً إذا كان المراد هو أن يُحقق نظام الإدارة البيئية الدولية هذه الأهداف والوظائف.

٥٠ - وأثناء العمليتين الاستشارتين لم يتمكن المشاركون من التوصل إلى توافق في الآراء بشأن طابع الإصلاح المؤسسي الذي من شأنه أن يكون الأكثر فعالية بالنسبة إلى الإدارة البيئية الدولية. ولكنهم حددوا عدة خيارات محتملة وقد آن الأوان لاتخاذ قرار بشأنها على مستوى سياسي أعلى، مثل مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة.

٥١ - وعلى الرغم من أنه تم الاضطلاع بقدر كبير من التحليل بغية إثراء مثل هذا القرار بالمعلومات، فإن المزيد من التحليل يمكن أن يُوفر عن طريق برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ووكالات الأمم المتحدة الأخرى وفريق الإدارة البيئية، إذا لزم الأمر.

٥٢ - ويمكن للمشاركين في المؤتمر أن يتبعوا نهجاً من خطوتين لتعزيز الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة. أولاً، يمكنهم أن يتخذوا قراراً بشأن الترتيبات المؤسسية المناسبة لتحسين الإدارة البيئية الدولية استناداً إلى خيارات الإصلاح المؤسسي الأوسع المحددة في عملية بلغراد ونتائج نيروبي - هلسينكي كمساهمة في تعزيز الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة. وثانياً، ونظراً إلى أن إطار إدارة شاملاً للتنمية

المستدامة سوف يكفل تكامل الركائز الثلاث، ينبغي اتخاذ قرار بشأن إصلاح الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة بغية إيجاد التماسك بين الركائز الثلاث عبر منظومة الأمم المتحدة وبالتالي زيادة تنفيذ التنمية المستدامة.

خامساً – أسئلة موجهة إلى الوزراء بغية النظر فيها في إطار مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة

٥٣ – سوف يثير إصلاح الإدارة البيئية الدولية أسئلة تتناول العلاقة بين الهياكل المؤسسية الراهنة للقطاعين الاقتصادي والاجتماعي، بالإضافة إلى ما إذا كان ممكناً إنشاء إطار مؤسسي شامل فعال للتنمية المستدامة. لذلك فإن مناقشات الوزراء يمكن أن تتخذ موقفاً تطلعياً بشأن كيفية تنسيق وإدماج الإدارة البيئية والإصلاحات الممكنة في التنمية المستدامة. ومن الأسئلة التي يمكن طرحها ما يلي:

(أ) إذا تم الاعتراف بتعزيز الإدارة الدولية بوصفه مسألة ذات أولوية، فما هي العوائق السياسية الرئيسية التي تعترض طريق الاتفاق على الإصلاحات؟

(ب) كيف يمكن إدماج نظام الإدارة البيئية الدولية المعزز في الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة بعد إصلاحه؟

(ج) ماذا ستكون عليه العلاقة بين نظام معزز للإدارة البيئية الدولية ولجنة التنمية المستدامة؟

(د) كيف يمكن لنظام للإدارة البيئية الدولية المتماسكة أن يساعد بشكل أفضل في تحقيق التنمية المستدامة على الصعيد الوطني؟

(هـ) كيف يمكن تحسين تنسيق وتكامل التمويل للتنمية المستدامة وللبيئة وجعله ميسوراً على نحو أكبر؟

(و) هل يمكن لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة أن يقدّم صفقة إصلاح بشأن إدارة التنمية المستدامة، وبالتالي الإدارة البيئية الدولية، وما هي الآثار التي ستترتب على ذلك بالنسبة إلى عملية اللجنة التحضيرية؟