الأمم المتحدة

EP

UNEP(DEPI)/RS.9/7

Distr.: General
3 October 2007

Arabic
Original: English

برنامج الأمم المتحدة للبيئة

الاجتماع العالمي التاسع لاتفاقيات
وخطط عمل البحار الإقليمية
جده، المملكة العربية السعودية، ٢٩ – ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧

تهيئة الظروف لضمان فعالية إدماج القضايا البحرية والساحلية

إطار تحليلي لإدماج القضايا البحرية والساحلية في الخطط الوطنية والعمليات المتصلة بالميزانيات

181007 K0763264

لدواعي الاقتصاد في النفقات طُبعت نسخ محدودة من هذه الوثيقة، ويرجى من المندوبين التفضل بإحضار نسخهم للاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية.

أعدت هذه الوثيقة بتكليف من برنامج العمل العالمي لحماية البيئة البحرية من الأنشطة البرية، ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة، للسيد جون سوسان (من معهد البيئة باستكهولم)، كجزء من تنفيذ برنامج العمل العالمي المعتمد للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩.

١ – مقدمة

١ – يهتم الناس على السواحل. إذ يعيش مئات الملايين من الناس على السواحل ويستمدون معيشتهم من الموارد الساحلية. وهناك مئات أخرى من الملايين الذين لا يعيشون على السواحل ولكنهم يستخدمونها في الترفيه أو يعتمدون على مواردها والخدمات البيئية التي توفرها. والأضرار التي تتسبب فيها الأنشطة البشرية، سواء كانت تؤدي إلى إتلاف المواطن البيئية، أو تتسبب في أضرار من جراء التلوث، أو زيادة التعرض للكوارث الطبيعية بسبب تدمير أشجار القرم، كل ذلك يستثير الاهتمام السياسي واهتمام الجمهور بصفة عامة.

٢ – والأمر الذي يهمنا في هذا السياق هو الأضرار التي تتسبب فيها الأنشطة البرية للموارد السواحلية البحرية. بيد أن استجابة المجتمع تكون عادة في شكل رد فعل بعد أن تكون الواقعة قد وقعت، ويكون الوقت قد تأخر. وعادة يكون الاهتمام لفترة قصيرة. ولا يوجد نهج مترابط وشامل إزاء التخطيط لحماية المناطق الساحلية وإدارتها إلاّ لدى القليل جداً من البلدان، على الرغم من أهمية هذه المناطق لمعيشة سكان تلك المناطق وتسيير شؤونها الاقتصادية.

٣ – وتعد القضايا المرتبطة بإدارة الموارد البحرية والمناطق الساحلية من الأمور الأساسية لتنمية كثير من البلدان الفقيرة في العالم. إذ كثيراً ما تكون السواحل في هذه البلدان هي المناطق الأكثر تعرضاً لضغوط التنمية، كما توجد بها أكثر جيوب الفقر المدقع. وتمثل القضايا المتصلة بهذه المناطق مجموعة من القضايا شديدة الاتساع، فهي تغطي تقريباً جميع جوانب التنمية والمحافظة على البيئة.

٤ – ومن اللازم أن يركز أي إطار تحليلي لهذه المجموعة من القضايا على السياق المحدد للإطار الذي تناقشه هذه الوثيقة، وهو نطاق واختصاصات برنامج العمل العالمي لحماية البيئة البحرية من الأنشطة البرية، ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة (الذي يُعرف اختصاراً ببرنامج العمل العالمي). وينحصر تركيز برنامج العمل العالمي على حماية البيئة البحرية من الأنشطة البرية من خلال *"التيسير على الدول لأداء واجبها فيما يتعلق بالمحافظة على البيئة البحرية وحمايتها"*[(١)]

٥ – والتركيز في هيكل برنامج العمل العالمي على الإجراءات الجاري اتخاذها من جانب الدول من أجل الوفاء بالتزاماتها الدولية يعني أن تحقيق الأهداف التي يتوخاها برنامج العمل العالمي يتوقف على مدة فعالية الإجراءات التي تتخذها البلدان منفردة بدعم ومشورة مكتب تنسيق برنامج العمل العالمي ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة. ويتوقف هذا بدوره على عاملين أولهما نوعية الدعم الذي يوفره مكتب تنسيق برنامج العمل العالمي ومدى فعالية مكتب التنسيق فيما يتعلق بالتأكد من أن صانعي القرارات على المستوى الوطني يعرفون هذا الدعم ويفهمونه.

٦ – أما العامل الثاني، وهو محل تركيز خاص في هذا الإطار، فهو مدى ملاءمة الإجراءات التي يروج لها برنامج العمل العالمي داخل **الإطار العام للسياسة الوطنية الخاصة بالتنمية المستدامة** ودرجة الأولوية التي يعطيها صانعو السياسات الرئيسيون لهذا البرنامج. وهذه هي نقطة البداية في النهج المبين هنا. وتشير عبارة إدماج القضايا المتصلة بالموارد الساحلية والبحرية في المسار العام للتنمية إلى إدماج هذه القضايا في الأطر **الوطنية** للتنمية، وليس في سياسات واستراتيجيات منظومة الأمم المتحدة وغيرها من الشركاء في التنمية على المستوى الدولي.

(١) وثيقة برنامج العمل العالمي الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ١٩٩٥، صفحة ٨.

٧ - ويشمل تقييم الإطار الوطني للتنمية عنصرين مترابطين هما: (١) الأهداف والغايات المحددة للتنمية على نحو ما هو منصوص عليه في خطط التنمية الوطنية (بما في ذلك تقارير استراتيجية الحد من الفقر والاستراتيجيات الوطنية الخاصة بالأهداف الإنمائية للألفية)؛ و (٢) البيئة الأوسع للسياسات والتنمية، بما في ذلك الإصلاح الشامل والاتجاهات الإنمائية مثل اللامركزية، والتوازن المنشود بين النمو الاقتصادي، والعدل الاجتماعي والاستدامة البيئية والاتجاه نحو تحقيق التكامل الإقليمي (مثل الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي أو رابطة أقطار جنوب شرق آسيا) والنظم السياسية والاقتصادية العالمية (مثل منظمة التجارة العالمية). وتنطوي عملية الإدماج على تحديين عامين:

- أن عمليات التخطيط ووضع الميزانيات على المستوى الوطني تميل إلى التركيز على العوامل التي تحفز النمو والتنمية، بينما تركز التدابير الخاصة بحماية الموارد البحرية من الأنشطة البرية على تدابير تنظيمية وتدابير للحماية تقييدية في طابعها، الغرض منها هو تغيير الأنشطة الإنمائية والحد من تأثير القطاعات المختلفة على قاعدة الموارد. ويعد التوفيق بين الضغوط الإنمائية وأهداف الحماية من المقتضيات الأساسية لأي إطار يشمل هذه القضايا.

- أن طبيعة التدابير الخاصة بحماية الموارد البحرية من الأنشطة البرية لا تمثل قطاعاً محدوداً بذاته، بل تتصل بجوانب واسعة من قطاعات أخرى مثل: صيد الأسماك، والسياحة، والنقل الساحلي، والمحافظة على البيئة، وإدارة المياه، وتنمية المناطق الساحلية، وما إلى ذلك. وهذا يعني أن من اللازم ترجمة هذه التدابير إلى مجموعة من التدابير القطاعية، وأنها ستشمل مجموعة واسعة من المؤسسات والجهات صاحبة المصلحة. وبالتالي فإن وضع سياسة وسياق مؤسسي لأي نهج يرمي إلى إدماج هذه القضايا المتصلة بالموارد الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة على المستوى الوطني يمثل تحدياً في حد ذاته.

٨ - ويجب أن بعكس تحديد كيفية إدماج القضايا المتصلة بالموارد البحرية والساحلية في عمليات التخطيط ووضع الميزانيات على المستوى الوطني هذين التحديين، أي وضع استراتيجيات وطنية توازن بين احتياجات التنمية والمحافظة على البيئة، وإيجاد الآليات التي تضمن فعالية عملية الإدماج في مختلف القطاعات. وتختلف طبيعة عمليات التخطيط ووضع الميزانيات على المستوى الوطني وتحديد الاختصاصات المؤسسية المتصلة بالموارد الساحلية والبحرية من بلد لآخر، كما أن المسؤوليات كثيراً ما تكون موزعة بين عدد من الأجهزة.

٩ - ومن اللازم أن تقوم عملية إدماج القضايا المتصلة بالموارد الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة على تنسيق جيد بين الهياكل المؤسسية التي كثيراً ما تكون موزعة وتقتصر تغطيتها على بعض القضايا الرئيسية. ومما يؤدي إلى زيادة تعقيد الموقف ميل كثير من الناس والأجهزة إلى عدم اعتبار أن المحافظة على السلامة البيئية للمناطق الساحلية هي أهم ما يشغلهم، لأنهم يركزون على التنمية السياحية أو صيد الأسماك أو الإنتاج الزراعي.

١٠ - وهذا لا يعني أنهم لا يهتمون بالمحافظة على السواحل، ولكنهم يضعون ذلك في المرتبة الثانية ضمن مسؤولياتهم الرئيسية، وهي في أغلب الأحيان زيادة التنمية الاقتصادية. وهم على استعداد لدعم الإجراءات التي تستهدف الحد من تأثير القطاع الذي يحرصون عليه على البيئة الساحلية والبحرية طالما لا يكلفهم ذلك الكثير أو لا يربك العمل في القطاع الذي يهتمون به بشكل مفرط. وربما يتضامن هؤلاء مع الجهود الخاصة بحماية السواحل وأن يكونوا على استعداد للتعاون من أجل الأخذ بنهج استراتيجية مترابطة منطقياً من أجل تحقيق ذلك. ويحرص الإطار الذي تعرضه هذه الوثيقة على إيجاد "جمهور من المناصرين" كي يمكن الاضطلاع بالقضايا المتصلة بالموارد الساحلية البحرية في إطار عملية التنمية الوطنية الشاملة.

٢ – القضايا المتصلة بالموارد الساحلية والبحرية في أطر السياسات الوطنية

١١ – والجديد في إدماج القضايا المتصلة بالبيئة البحرية بشكل أفضل في سياسات التنمية الوطنية هي فهم هذه القضايا على حقيقتها. وتتضمن غالبية أطر السياسات الإنمائية سواء على المستوى الوطني أو على المستوى الدولي بعض الإشارات إلى القضايا البيئية، وتسلم بأنها تمثل جزءاً أساسياً من التنمية المستدامة وتدعو الحكومات والجهات الأخرى صاحبة المصلحة إلى اتخاذ إجراءات لحماية سلامة قاعدة الموارد الوطنية. ولكن الأمر المشكوك بدرجة أكبر فيه هو مدى ترجمة أهمية القضايا البيئية إلى إجراءات ملموسة في إطار السياسات المطبقة.

١٢ – وتتضمن خطة تنفيذ جوهانسبرغ التي أقرها مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة عدداً من التدابير المهمة فيما يتعلق بالموارد الساحلية والبحرية، بما في ذلك فقرة مخصصة لبرنامج العمل العالمي (الفقرة ٣٣) وفقرات أخرى (الفقرات من ٣٠-٣٢) تتناول تنمية المناطق الساحلية والموارد البحرية، واستدامة مصايد الأسماك وصيانة المحيطات وإدارتها. والنهج الخاص بالتعامل مع الموارد الساحلية والبحرية في خطة التنفيذ التي أقرها تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة — تلخصه الجملة الافتتاحية من الفقرة ٣٠ على النحو التالي:

"تشكل المحيطات والبحار والجزر والمناطق الساحلية جزءاً أساسياً من النظام الإيكولوجي للكرة الأرضية وهي حيوية بالنسبة للأمن الغذائي العالمي ولتحقيق استمرار الازدهار الاقتصادي ورفاه العديد من الاقتصادات الوطنية، وخاصة في البلدان النامية."

١٣ – وهذا يوفر دعماً قوياً لأي جهد من أجل إدماج القضايا المتصلة بالمناطق الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة، ويحدد السياق الذي ينبغي أن يُنظر فيه إلى الجهود الإنمائية الوطنية. ويعكس النهج المبين في خطة التنفيذ التي أقرها تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة كما يعززه عدد من القوانين، والاتفاقيات والبروتوكولات الدولية[٢]، بما في ذلك وثائق سابقة على مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة الذي عُقد في ٢٠٠٢ وتالية له. والنهج السائد في هذه الوثائق الدولية نهج تنظيمي، يتضمن إشارات مرجعية إلى التزامات الأطراف الموقعة بأن *"تعتمد الدول قوانين وأنظمة لمنع تلوث البيئة البحرية، وخفضه والسيطرة عليه"* (اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار) وأن تتخذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون حدوث *"الآثار الضارة التي تتعرض لها البيئة البحرية والتنوع البيولوجي بسبب الأنشطة البشرية"* (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٦٠/٣٠).

١٤ – وهناك مجموعة مختلفة من الاتفاقات الخاصة بالسياسات الدولية المتصلة بالحد من الفقر والتنمية الاقتصادية، وبصفة خاصة إعلان الألفية، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية، وتركيز المجتمع العالمي على التصدي للفقر. ويعد جدول أعمال الحد من الفقر وتحقيق النمو من العناصر السائدة في كل من عمليات التنمية المستدامة على الصعيدين الوطني والدولي. وهذا هو جدول الأعمال المقصود أن تُدمَج فيه القضايا والعمليات المتصلة ببرنامج العمل العالمي، ولكن مما يؤسف له أن القضايا المتصلة بالسواحل والموارد البحرية لا وجود لها تقريباً في هذه الوثائق الخاصة بالسياسات الإنمائية.

---

(٢) راجع التفاصيل المبينة في الوثيقة التي أصدرها برنامج الأمم المتحدة للبيئة (في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٦) بعنوان *"توجيهات بشأن تنفيذ برنامج العمل العالمي لحماية البيئة البحرية من الأنشطة الأرضية خلال الفترة ٢٠١١-٢٠٠٧: مساهمة برنامج العمل العالمي في الأهداف والمقاصد المتفق عليها دولياً بشأن التنمية المستدامة للمحيطات والسواحل والجزر*، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، نيروبي.

١٥ - ويصدق نفس هذا القول إلى حد كبير على الصعيد الوطني في كثير من البلدان. ويتضح من تقييم لمدى إدماج البيئة في تقارير استراتيجية الحد من الفقر أن القضايا المتصلة بالاستدامة البيئية كانت مهملة إلى حد بعيد في الجيل الأول من تقارير استراتيجية الحد من الفقر (مع بعض الاستثناءات الملحوظة). وقد لوحظ في المناقشات التي جرت أخيراً بشأن الجيلين الثاني والثالث لتقارير استراتيجية الحد من الفقر أن هذا الوضع قد طرأت عليه بعض التحسينات، وهذا يرجع في جانب منه إلى ضغط المجتمع الدولي والمنظمات غير الحكومية نتيجة للإغفال السابق لهذه القضايا.

١٦ - وحيثما تتناول تقارير استراتيجية الحد من الفقر القضايا البيئية، تكون أبرز القضايا ما يتصل بشكل مباشر بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (وخصوصاً إمدادات المياه، والتصحاح، والبيئة المعيشية بالمناطق الحضرية، وإزالة الغابات، والموارد البحرية) مع بقاء القضايا الأخرى (بما في ذلك التنوع البيولوجي، والقضايا التي تتفق مع أغراضنا وهي الموارد الساحلية والبحرية) مهملة إلى حد كبير. وعلاوة على ذلك، فإن مستوى تحديد الإشارات البيئية غالباً ما يكون ضعيفاً. وكما جاء في تقرير وضعه بويو وآخرون: *"على الرغم من أن البرامج المتصلة بإدارة الموارد الطبيعية، وإمدادات المياه، والصرف الصحي غالباً ما يُشار إليها، كثيراً ما لا توجد معلومات عن تكاليف التدخلات والجداول الزمنية لتنفيذ هذه التدخلات"* (الصفحة ١٧ من التقرير).

١٧ - وهذا لا يعني عدم اتخاذ إجراءات بشأن القضايا البيئية في العمليات الإنمائية. وأكثر أشكال تدابير السياسات وضوحاً هي التدابير الوقائية البيئية التي أصبحت الآن من الممارسات المعيارية التي تأخذ بها جميع الجهات المانحة الدولية، ومنها البنوك متعددة الأطراف، كما أنها أصبحت توجد بشكل متزايد في اللوائح والتنظيمات الإنمائية على الصعيد الوطني. وتشترط هذه التدابير الوقائية استخدام تقييم الأثر البيئي أو أي أدوات مماثلة لتحديد الآثار الضارة المحتملة على الاستثمارات الإنمائية الفردية الضخمة وتحديد تدابير للتخفيف من هذه الآثار أو التعويض عنها حيثما تحدث. ويعد استخدام التدابير الوقائية من الخطوات المهمة، رغم أنها بطبيعتها تنظيمية أو تقييدية: فهي تدابير لمنع حدوث الآثار البيئية السلبية وليست إجراءات تتسم بمزيد من الإيجابية لتحقيق إمكانيات التنمية والحد من الفقر بفضل الإدارة المستدامة للموارد.

١٨ - وبالتالي، تعد التغطية الحالية للقضايا البيئية سواء في الوثائق الدولية الخاصة بالحد من الفقر (مثل الوثائق المتصلة بالإبلاغ عن مدى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية) أو عمليات التنمية الوطنية (التي تمثلها تقارير استراتيجية الحد من الفقر) محدودة فيما يتعلق بالقضايا المتصلة بالموارد الساحلية والبحرية. وهذا يمثل تحدياً بالنسبة لإدماج هذه القضايا في العمليات الإنمائية الشاملة، نظراً لعدم وجود ما يدل في الوقت الحاضر على الإلمام بالقضايا التي ينبغي النظر فيها تحت عنوان البيئة وعمليات الحد من الفقر وعمليات التنمية.

١٩ - ويجب أن يكون من الأجزاء الرئيسية لأي استراتيجية لإدماج القضايا المتصلة بالمناطق الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة بالنسبة لبرنامج العمل العالمي والجهات المشاركة فيه على المستوى الوطني تعزيز فهم الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة للمساهمات المحتملة التي يمكن أن تسهم بها الموارد البحرية في تحقيق أهداف التنمية الوطنية. وهذا يستلزم بدوره بذل جهود كبيرة من أجل جمع وتحليل الدلائل التي تعزز الآراء القائلة بوجود هذه الاحتمالات. ويعد تجميع هذه الدلائل جزءاً أساسياً من الاستراتيجية المبينة فيما يلي كما ينبغي أن يكون من بين مجالات التركيز بالنسبة لأنشطة برنامج العمل العالمي في المستقبل القريب.

٣ – إطار لإدماج القضايا المتصلة بالمناطق الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة

٣-١ خلفية

٢٠ – يستخدم إطار إدماج الموارد الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة المبين هنا أهداف وأغراض ومقاصد التنمية الوطنية الشاملة كنقطة بداية. ويعد اختيار البدء بالأهداف الإنمائية، بدلاً من التحديات الخاصة بالموارد الساحلية والبحرية اختيار متعمد ومهم في نفس الوقت. فمن العناصر الأساسية في عملية الإدماج هذه توضيح مدى صلة الإجراءات المنشودة بإطار سياسات التنمية الوطنية الشاملة، وبمعنى آخر توضيح كيف يمكن لهذه الإجراءات أن تسهم في تحقيق الأهداف والغايات التي تنشدها.

٢١ – وسوف تنجح عملية الإدماج هذه متى كانت هذه الإجراءات لا تقتصر على تحقيق أهدافها القطاعية المباشرة، ولكنها تسهم أيضاً في تحقيق الأهداف الإنمائية الشاملة. وأهمية توفير تقييم متماسك وقائم على القرائن لكيفية تحقيق ذلك ليست في حاجة إلى زيادة تأكيد. ويبغي إجراء هذا التقييم بالاشتراك مع الأطراف الرئيسية في القطاعات التي يتم تحديدها على أنها أولويات في عملية الإدماج، وهذا يعني أن الوزارات التي تتركز فيها المهام المتصلة بتنفيذ برنامج العمل العالمي سوف يتعين عليها أن تبني مجموعات قوية من المناصرين لمساندتها، وخصوصاً فيما يتعلق بالعمل مع المؤسسات التي تمثل القطاعات الإنتاجية مثل السياحة، والزراعة وتربية الأحياء المائية. وتقوم الاستراتيجية المبينة هنا على أساس إشراك الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة في هذه القطاعات.

٢٢ – وتعد مسألة توفير حوافز للممارسات المستدامة ذات أهمية أساسية في تحديد الإجراءات التي يمكن أن تربط الحد من الآثار البرية على الموارد الساحلية والبحرية بسياسات واستراتيجيات التنمية. إذ يمكن لنظم الحوافز الفعالة أن توجد رابطة بين عمليات التنمية والأهداف الخاصة بحماية الظروف البيئية بطرق تحافظ على التوازن بين الأهداف الاقتصادية والحد من تأثير الأنشطة البرية على الموارد الساحلية والنظم البيئية. وتوجد مجموعة واسعة من الحوافز التي يمكن استخدامها، من بينها حوافز مالية، وحوافز تتصل بالوصول إلى الأسواق، وتوضيح المنافع المترتبة على استدامة الإنتاج في الأجل البعيد، والدعاية وإزكاء الرأي العام، بل والتدابير التنظيمية التي تقلل من المخاطر التي يتعرض لها المستثمرون. ومن العناصر الرئيسية في هذا النهج الذي يمكن اتباعه في إدماج القضايا المتصلة بالمناطق الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة إيجاد توازن فعال بين أنواع الحوافز المختلفة.

٣-٢ خطوات في عملية الإدماج في الإطار الرئيسي

٢٣ – يوضح الشكل البياني ١، الوارد فيما يلي تتابع الخطوات التي يمكن أن تتبع في عملية الإدماج في أي بلد. ومن اللازم تحديد تفاصيل كل خطوة عن طريق التحليل والحوار مع الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة على المستوى الوطني.

الخطوة الأولى: الآلية المؤسسية: تتمثل إحدى القضايا الرئيسية الأولى في الجهة التي تقود هذه العملية، وفي أي جهاز من الأجهزة الحكومية. ويمكن تيسير عملية تحديد الآليات المؤسسية اللازمة لتنفيذ عملية الإدماج عن طريق برنامج الأمم المتحدة للبيئة و/أو الشركاء الدوليين الآخرين في عملية التنمية، وإن كان وجود إحساس قوي بالمسؤولية على المستوى الوطني يعد من المقتضيات الأساسية لنجاح عملية الإدماج. ولهذا يعد اختيار وتفويض الجهاز الذي سيتولى قيادة هذه

العملية من الأمور الأساسية. وحيثما يوجد مثل هذا الدعم أو حيثما أمكن تطويره، عندئذ يمكن أن تجري عملية الإدماج باتباع الخطوات الخمس التالية التي توضحها الفقرات التالية. وحيثما لا يوجد مثل هذا الدعم، عندئذ يكون من اللازم إجراء حوار بشأن السياسات، استناداً إلى قرائن قوية وبمشاركة واسعة من جاب الجهات صاحبة المصلحة، للمساعدة على إيجاد هذا الدعم.

وبعد تحديد الجهاز الذي ستكون له القيادة، ينبغي أن يشكل هذا الجهاز **فريق عمل مشترك بين الأجهزة** يضم الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة في القطاعات المختلفة وثيقة الصلة بإدارة الموارد الساحلية والبحرية. وينبغي أن يعقب المشاورات الأولية تشكيل فريق العمل الذي سيكون بمثابة آلية أساسية للتشاور واتخاذ القرارات في عملية الإدماج. ويوفر فريق العمل هذا أداة لنشر المعلومات، ومناقشة الأولويات والمفاضلة بين البدائل المختلفة في تنمية المناطق الساحلية وبناء رأي عام قوي لمساندة عملية الإدماج.

وينبغي أيضاً أن يحدد الإطار المؤسسي السياق الذي يمكن من خلاله توجيه الدعم الذي يأتي من الشركاء الدوليين في عملية التنمية. وينبغي أن يعكس ذلك الإطار مبادئ إعلان باريس بشأن فعالية المعونة، وأن يضمن على وجه الخصوص اتباع نهج متناسق يعمل من خلال النظم الحكومية. وفيما يتعلق بالدعم من برنامج العمل العالمي ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة ومن وكالات الأمم المتحدة الأخرى، ينبغي أن يتضمن ذلك التأكد من أن يكون الدعم متفقاً مع إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية وأن يُقدم من خلاله. وينبغي أن يدخل الجهاز المسؤول في حوار مع وكالات الأمم المتحدة المحلية التي تقود عملية إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية لضمان إدخال القضايا المتصلة بالموارد الساحلية والبحرية ضمن هذا الإطار.

الخطوة الثانية: الإطار الاستراتيجي: المرحلة الثانية في عملية الإدماج هي تقييم إطار التنمية الوطنية من حيث الأهداف والمقاصد النوعية التي ستسهم فيها عملية الإدماج وتحديد استراتيجية لكيفية تحقيق عملية الإدماج. وسيكون على التحليل أن يوضح في نهاية المطاف لصانعي القرارات على المستوى الوطني، بما في ذلك وزارات المالية، والتخطيط وغيرهما من الجهات المسؤولة عن توجيه المسار العام للتنمية الشاملة في البلد، أن إدارة الموارد الساحلية والبحرية يمكن أن تحقق إسهامات نوعية لا يستهان بها في تحقيق أهداف وغايات التنمية الوطنية. ويختلف نطاق وطبيعة هذه الأهداف والغايات الوطنية من بلد لآخر، وإن كانت تشمل في معظم الحالات الأهداف الإنمائية للألفية، كما تشمل بالنسبة للبلدان الأفقر تقارير استراتيجية الحد من الفقر، أو ما في حكمها.

وينبغي أن تعكس استراتيجيات الترويج لإدماج الموارد الساحلية والبحرية في تخطيط التنمية الشاملة سياسات واستراتيجيات أوسع في مجالي الإصلاح والتنمية، مثل اللامركزية، وإصلاح القطاع العام، وتعزيز مشاركة القطاع الخاص، والنمو المتوازن، وتحقيق العدالة والاستدامة في التنمية الوطنية، والأدوار المساعدة في الإدارة الحكومية. وسوف تكون عملية الإدماج أيسر وأكثر فعالية عندما يُنظر إليها على أنها تسهم في تحقيق هذه الأولويات الأوسع في مجال السياسات، وأنها ليست متنافرة معها.

وينبغي أن يكون جزء من مناقشة الإطار الاستراتيجي مع الشركاء الدوليين في عملية التنمية، سواء من منظومة الأمم المتحدة أو من الجهات الأخرى، لضمان التوافق بين أطرها الاستراتيجية والأولويات والأهداف الوطنية. وينبغي أن يرتكز ذلك على مبادئ إعلان باريس وأن يكون في سياق إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية.

الخطوة الثالثة: تحديد **أولويات السياسات القطاعية** والسياق المؤسسي للجهود التي تُبذل من أجل إدماج القضايا المتصلة بالمناطق الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة. والقضايا المتصلة بالموارد الساحلية والبحرية تلامس جميع جوانب التنمية الوطنية تقريباً في كثير من البلدان. وأي جهد فعال من أجل إدماج هذه القضايا في العمليات الإنمائية الشاملة لا ينبغي أن يحاول تغطية قطاعات كثيرة جداً في نفس الوقت، بل ينبغي بدلاً من ذلك أن يحدد أولويات للمجالات التي تتوافر لها أفضل الإمكانيات لإدماج هذه القضايا في عمليات الحد من الفقر وعمليات التنمية الوطنية. وينبغي مناقشة تحديد **القطاعات الرئيسية** التي تشملها عملية الإدماج والتحقق منها من خلال فريق العمل.

وتختلف أهم القطاعات الواعدة من بلد لآخر، ولذلك فإن المعايير التي تطبق في تحديد الأولويات ينبغي أن تشمل اختيار: (١) القطاعات الأكثر أهمية بالنسبة لمعيشة المجتمعات الفقيرة؛ (٢) القطاعات التي تكون فيها العلاقة بين الموارد الساحلية والبحرية والنمو شديدة الوضوح؛ و (٣) القطاعات التي تكون فيها الهياكل المؤسسية أكثر وضوحاً (وخصوصاً تجنب المجالات التي تشارك فيها وزارات متعددة).

والعلاقات بين الحد من الفقر والموارد الساحلية والبحرية أكثر وضوحاً من غيرها ومن الأسهل توضيحها بالنسبة لإمدادات المياه، والإصحاح، والسياحة، وتربية الأحياء المائية/إنتاج الروبيان، والقطاعات الزراعية الفرعية التي تعتمد بشكل مباشر على الموارد الساحلية والبحرية. وهذه هي القطاعات التي تكون موجودة بالفعل في الاستراتيجيات الوطنية لتحقيق التنمية والحد من الفقر، وإن كان من النادر أن تركز على الاهتمام بالموارد الساحلية والبحرية. وينبغي أن تركز استراتيجية إدماج القضايا المتصلة بهذه المجالات في العمليات الإنمائية الشاملة على هذه القطاعات الرئيسية.

وتوجد أيضاً أصوات قوية تطالب بإدماج التكيف مع تغير المناخ كأحد القضايا التي ينبغي التركيز عليها ضمن القضايا المتصلة بالمناطق الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة. وقد برزت قضية التكيف مع تغير المناخ (بما في ذلك التقلب المتزايد في الظروف المناخية والتغيرات المناخية المتطرفة في شدتها: مثل العواصف، والفيضانات، وحالات الجفاف) في السنوات الأخيرة كإحدى الأولويات في جميع عمليات التنمية الوطنية والدولية تقريباً، ولكن معظم البلدان لا توجد لديها حتى الآن استراتيجيات واضحة حول كيفية التعامل معها. وسوف يكون توضيح أن التكيف مع تغير المناخ يمكن أن يكون جزءاً أساسياً من الاستراتيجية العامة لإدارة الموارد الساحلية والبحرية من النقاط التي ينبغي أن يهتم بها كثير من صانعي السياسات الوطنية.

ويجب ترسيخ عملية إدماج القضايا المتصلة بالمناطق الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة في **سياق السياسات والسياق المؤسسي** للقطاعات الأساسية التي يقع عليها الاختيار، وأن يكون ذلك انعكاساً لأولويات هذه القطاعات، وأن يوضح بشكل قاطع كيف أن إدارة الموارد الساحلية والبحرية يمكن أن تسهم في تحقيق أولويات التنمية. ولقد ساعد تركيز أنشطة برنامج العمل العالمي في الماضي على الحد من تأثير التلوث، وكان ذلك في معظمة من خلال الربط بين تطوير المعارف والضوابط التنظيمية. وعلى الرغم من أن هذا المجال يعد أساسياً في واقع الأمر، فإنه سلبي بطبيعته: فهو يضع قيوداً على الأنشطة الإنمائية التي يُرى أنها غير مستدامة من حيث تأثيرها على الموارد الساحلية والبحرية.

ومن اللازم أن تُوازن عملية الإدماج الفعالة للقضايا المتصلة بالمناطق الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة بين ذلك وتوجيه **رسالة أكثر إيجابية** فيما يتعلق بالحد من الفقر، وإمكانيات نمو هذه الموارد وتنميتها عند إدخال استراتيجيات الاستدامة. وتعد هذه الاستراتيجيات أيضاً عنصراً أساسياً في نهج الحد من الفقر، لأنها توفر حوافز كما تولد موارد لتمويل الإجراءات الضرورية للحد من الآثار السلبية.

وهذه الاستراتيجيات لها جدواها من حيث الإجراءات التي تتخذ على المستوى القطاعي، في المجالات التي تكون فيها أولويات الاستثمارات الرئيسية الخاصة بإدارة الموارد، وأولويات الاستثمار والتنمية قد تحددت. ومن اللازم تحليل السياسات والاستراتيجيات الخاصة بالقطاعات الرئيسية، والهياكل المؤسسية التي يعمل في نطاقها القطاع من حيث آثارها على إدارة الموارد الساحلية والبحرية.

الخطوة الرابعة: تقييم **الآثار السلبية** القائمة والمحتملة في المستقبل للأنشطة البرية على الموارد الساحلية والبحرية. ولقد كان ذلك يمثل مجال التركيز الرئيسي لعمل برنامج العمل العالمي حتى الآن، وهو يعد بالفعل جزءاً مهماً من الاستراتيجية الموضحة هنا. ويقوم نهج إدماج القضايا المتصلة بالمناطق الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة على ما يجري بالفعل في إطار برنامج العمل العالمي والعمليات المرتبطة به، وليس إغفالها أو الحلول محلها. ويعد الاعتراف بالتأثير السلبي للأنشطة البشرية التي تجري على اليابسة "نقطة البداية" للتعاون بين برنامج العمل العالمي والجهات صاحبة المصلحة على المستوى الوطني، كما تعد هذه القضايا مثيرة لاهتمام هذه الجهات ومهمة بطبيعتها.

ومن اللازم أن توضح عملية إدماج القضايا المتصلة بالمناطق الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة، من خلال خطط العمل الوطنية وغيرها من الآليات، وجود حلول عملية وغير مكلفة للحد من آثار التلوث المهمة التي تهدد سلامة الموارد الساحلية والبحرية الرئيسية والحيلولة دون حدوثها. ويشمل ذلك عنصراً أساسياً من هذه المرحلة في إدماج عملية وضع إطار للسياسات ووضع إطار تنظيمي للتعامل مع مصادر التلوث الرئيسية وكذلك مع الأنشطة الأخرى لكي يمكن زيادة الإلمام بنطاق هذه الملوثات الرئيسية وإزكاء الوعي بهذه القضايا بين الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة على المستوى الوطني.

وتعد هذه الخطوة في عملية الإدماج ذات أهمية خاصة بالنسبة لمصادر التلوث (وخصوصاً **الصرف الصحي، والعناصر الغذائية والملوثات العضوية الثابتة**) المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالقطاعات الاقتصادية الرئيسية وثيقة الصلة بشكل خاص بالحد من الفقر، والتنمية الاقتصادية ومعيشة المجتمعات الساحلية. وقد سبقت الإشارة إلى أن معظم البلدان قد أعدت برامج عمل وطنية حددت فيها مصادر التلوث هذه كقضايا ينبغي أن تُعطى لها الأولوية. وينبغي أن يبني نهج مواجهة مصادر التلوث هذه على المبادرات القائمة، وأن يتجاوز ذلك إلى زيادة الإلمام بالآثار الاقتصادية لهذه الإجراءات وكذلك آثارها على سبل المعيشة من أجل الحد من حدوثها.

ومن اللازم على وجه الخصوص أن تحدد هذه الاستراتيجيات الخيارات المتاحة (مثل الإصحاح الإيكولوجي لنواتج الصرف الصحي والحد من المدخلات الكيميائية للملوثات العضوية الثابتة المستخدمة في الزراعة) التي توفر حلولاً ممكنة ومجدية من حيث التكلفة للحد من التلوث وتوليد مستويات أعلى من المنافع بالنسبة للمجتمعات المحلية والقطاعات التي تعد مصدراً للتلوث. ويمكن أن ينطوي ذلك على تحديات، ولذلك فإن هذه الخيارات ينبغي صياغتها بعناية بما يتفق مع

الظروف المحلية. وغالباً ما تكون هناك مطالبات قوية بتخصيص مواقع لإجراء بيانات عملية لتجربة هذه النهج، وفي الوقع فإن كثيراً من الشركاء الدوليين في التنمية على استعداد لدعم هذه النهج التجريبية وهي قادرة على ذلك. وسيكون من العناصر الرئيسية في تلك العملية التعاون مع الوزارات المختصة وثيقة الصلة بذلك (مثل وزارات الصحة والزراعة والمياه) أي الوزارات التي تشمل اختصاصاتها القطاع محل الاهتمام. وسيكون التعاون مع هذه الوزارات من البداية من الأمور الأساسية لنجاح هذه المبادرات، كما أنه سيساعد في بناء رأي عام قوي لدعم عملية إدماج القضايا المتصلة بالموارد الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة.

الخطوة الخامسة: تركز هذه الخطوة على تقييم وتوضيح **المساهمات** القائمة والمحتملة لإدارة الموارد الساحلية والبحرية في تحقيق الأولويات المتصلة **بأهداف التنمية الوطنية**، بما في ذلك الأهداف التي يتناولها تقرير استراتيجية الحد من الفقر (إذا كانت وثيقة الصلة بذلك) والأهداف الإنمائية للألفية. والهدف الرئيسي هنا هو تحويل اتجاه الرسالة: أي توضيح أن هذه الموارد يمكن أن تكون جزءاً من الحل، من حيث أنها توفر منافع رئيسية فيما يتعلق بالحد من الفقر وتحقيق النمو، بدلاً من كونها مشكلة تترتب على مواجهتها أعباء جسام فيما يتعلق بالحد من آثار التلوث.

ويقوم هذا التقييم على تحليل الإدارة الحالية للموارد الساحلية البحرية فيما يتصل، أولاً، بسبل معيشة المجتمعات الساحلية، وثانياً، بالتنمية الوطنية الشاملة. وينبغي أن يتضمن ذلك تقييماً كاملاً للتكاليف الاقتصادية والمنافع المترتبة على استخدام هذه الموارد، بما في ذلك الآثار المضاعفة وتقييم مدى استدامة الانتفاع بهذه الموارد. وينبغي أن ينتقل التحليل بعد ذلك إلى تقييم نطاق التوسع في هذه الأنشطة الاقتصادية والقيمة المحتمل أن تترتب على ذلك، في ضوء القيود التي تفرضها الافتراضات الخاصة بصيانة السلامة الإيكولوجية لهذه الموارد في المدى البعيد. وينبغي أن يتضمن التحليل الخيارات الخاصة بالاستثمار والأعباء والمنافع المترتبة على هذا التوسع، مع الاهتمام بمشاركة المجتمعات الفقيرة التي تستهدفها الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر.

وينبغي إجراء هذا التقييم، بقدر الإمكان، في تعاون وثيق مع الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة في القطاع. وقد أوصى هذا التحليل فيما سبق بأن تركز المرحلة الأولى في عملية إدماج القضايا المتصلة بالموارد الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة على قطاعات مثل تربية الأحياء المائية/إنتاج الروبيان، والسياحة – وهما من المجالات التي يكون من السهل نسبياً تحديدها. وينبغي تقديم نتائج التحليل، بما في ذلك تحديد الخيارات الخاصة بالتدخلات والاستثمارات التي يمكن أن تزيد من مساهمة الموارد الساحلية والبحرية في التنمية الوطنية، إلى صانعي السياسات الخاصة بالتنمية الوطنية والحد من الفقر (بما في ذلك وزارة المالية ووزارة التخطيط، حيثما يكون ذلك ممكناً) في صيغ من السهل الإلمام بها، جنباً إلى جنب مع تقديم رسائل واضحة تعززها قاعدة من القرائن القوية.

الخطوة السادسة: وهي الخطوة الأخيرة في استراتيجية إدماج القضايا المتصلة بالموارد الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة، هي تحديد **الخيارات الخاصة بالسياسات ومجالات العمل** التي تساعد على الحد من الآثار السلبية وتحفيز المساهمات الإيجابية التي يمكن أن تساهم بها الموارد الساحلية والبحرية في تحقيق أهداف التنمية الوطنية. وينبغي أن يتضمن ذلك الربط بين التحليل والاستنتاجات المبينة في الخطوتين الرابعة والخامسة للخروج **باستراتيجية موحدة** تقلل من الآثار السلبية وتعظم إمكانات تنمية الموارد الساحلية والبحرية. وينبغي أن تقوم هذه الاستراتيجية على أسس واقعية، كما ينبغي على وجه الخصوص أن تراعي الظروف السائدة في مجال الإدارة والقدرات المؤسسية، وينبغي أيضاً أن توضح بشكل

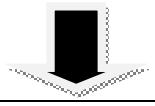
كامل التكاليف والمنافع الاقتصادية المترتبة على الخيارات الإنمائية المختلفة. وكما سبقت الإشارة، ينبغي أيضاً أن تشمل استراتيجيات التنمية القطاعية التدابير الخاصة بالتكيف مع تغير المناخ وأن توضح مدى استدامة الخيارات المحددة في المدى البعيد. وينبغي أن تحدد التوصيات المجالات التي ينبغي فيها إدخال إصلاحات على السياسات وإصلاحات تنظيمية، وأن تكون واضحة فيما يتعلق بأدوار ومسؤوليات الجهات المختلفة صاحبة المصلحة على مختلف مستويات النظام الإداري. وينبغي، بقدر الإمكان، أن تحرص على تعزيز أدوار الجهات التي تقوم بأدوار مساعدة، وتعزيز اللامركزية ومشاركة المجتمعات المحلية في جميع جوانب عمليات التخطيط والإدارة.

وينبغي أن تتضمن أهداف ومقاصد هذه الاستراتيجية تحديد المساهمة المتوقعة من الإجراءات الموصى بها في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف تقارير استراتيجية الحد من الفقر، وغيرها من أهداف التنمية الوطنية وثيقة الصلة بها. وينبغي أن تحدد أدوار وكالات الأمم المتحدة والشركاء الدوليين الآخرين في عملية التنمية، وأن تركز، بقدر الإمكان، على توافق مساهماتها مع المبادئ المنصوص عليها في إعلان باريس بشأن فعالية المعونة، ومع نهج العمل على أساس "أمم متحدة واحدة". وينبغي، بقدر الإمكان، أن تعمل هذه الاستراتيجية من خلال النظم الحكومية السائدة الخاصة بتخطيط الاستثمارات، وتخصيص الموارد في الميزانية، وإدارة الموارد الوطنية، كما ينبغي تأخذ في الاعتبار تماماً السياق الأوسع للسياسات والتنمية المبين في الخطوة الثانية، فيما سبق.

الشكل ١: تتابع الخطوات في عملية إدماج القضايا المتصلة بالمناطق الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة

الخطوة الأولى: الآلية المؤسسية
تحديد الجهاز الوطني الرئيسي، وعرض القضايا الاستراتيجية الرئيسية
وتشكيل فريق عمل مشترك بين الأجهزة المختصة

الخطوة الثانية: إطار السياسات العامة والاستراتيجية
تحديد الأهداف والمقاصد فيما يتعلق بأهداف التنمية الوطنية
وتجميع قاعدة القرائن
تحدي استراتيجية إدماج القضايا المتصلة بالموارد الساحلية والبحرية في العمليات الإنمائية الشاملة



الخطوة الثالثة: تحديد أولويات السياسات القطاعية
اختيار القطاعات الرئيسية، واستعراض الاستراتيجيات والسياسات القطاعية، وتقييم أنماط التنمية القطاعية،
وتحديد الأهداف والمقاصد القطاعية

الخطوة الرابعة: تحليل الآثار السلبية
تحليل الآثار السلبية القائمة والمحتملة من القطاعات الرئيسية على الموارد الساحلية والبحرية
وتحديد الخيارات الممكنة للتخفيف منها

الخطوة الخامسة: تحديد الإمكانات الإيجابية
تحديد المساهمات الإيجابية القائمة والمحتملة لإدارة الموارد الساحلية والبحرية في التنمية الوطنية،
والحد من الفقر، وتحقيق أهداف التنمية الوطنية

الخطوة السادسة: إعداد استراتيجية موحدة
تحديد آثار السياسات ووضع التوصيات، بما في ذلك وضع تدابير مبتكرة في مجال السياسات،
وتحديد خيارات الاستثمار وتحديد التغييرات الواجب إدخالها على نظم الإدارة
بما يؤدي إلى تعظيم مساهمات الموارد الساحلية والبحرية الممكنة في التنمية الوطنية