الفصل 4

مواضع التآزر الإيجابي: اسراتيجيات لتحقيق الاستدامة البيئية والإنصاف والتنمية البشرية

إزاء التحديات التي تناولها هذا التقرير في الفصلين الثاني والثالث، ابتكر عدد من الحكومات ومنظمات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص والأطراف الفاعلة في التنمية، نهجاً لجمع شواغل البيئة والإنصاف والتنمية البشرية. وهذا النهج يتضمن استراتيجيات لتحقيق الإنصاف والاستدامة والتنمية البشرية. ومن الأمثلة على هذا النوع من الاستراتيجيات، على الصعيد العالمي، بروتوكول مونتريال الذي وقّعه قادة الدول في عام 1987، وهدفه حظر المواد الكيميائية المستنفدة لطبقة الأوزون. وحظر هذه المواد يعود بالفائدة على الاستدامة (بحماية طبقة الأوزون)، وعلى الإنصاف (بنقل التكنولوجيا إلى البلدان النامية)، وعلى التنمية البشرية (بالنتائج الإيجابية على الصحة)[1].

ويُركز هذا الفصل على إبراز بعض الاستراتيجيات المحلية والوطنية التي وُضعت لمعالجة أوجه الحرمان البيئي وتحصين المناعة، فيقدّم بذلك الدليل على التآزر الإيجابي الممكن بين الإنصاف والاستدامة والتنمية البشرية. وينطلق هذا الفصل من ضرورة توفر نظم إيكولوجية سليمة وضمان استمرار الخدمات التي تقدّمها، لا سيّما للفقراء. فالنظم الإيكولوجية توفر أساساً متيناً لضمان جودة المياه والأمن الغذائي، وللحماية من الفيضانات وللتنظيم الطبيعي لدورة المناخ[2].

وتشجيع المبادرات المحلية الناجحة أو تلك التي تقوم بتنفيذها المجتمعات المحلية هو عامل أساسي. أما العوامل الرئيسية على الصعيد الوطني، فهي السياسات التي تجمع بين الهموم الاجتماعية والاقتصادية والبيئية؛ وآليات التنسيق التي تتناسب مع بنود الميزانية؛ والثقافة التي تشجع الابتكار؛ والمؤسسات القوية؛ والآليات التي تضمن المساءلة. وقد استطاعت بعض البلدان أن تتغلب على الترتيبات المجزّأة بوضع خطط متوسطة الأمد تتيح التنسيق بين القطاعات كافة، وذلك عبر الهيئات الحكومية وبالتعاون مع شركاء التنمية. وكثيراً ما تقوم الوزارات الرئيسية، مثل وزارات المالية والتخطيط، بدور حاسم، وكذلك الهيئات التنفيذية، خاصة تلك العاملة مع الوزارات. ففي ملاوي، ساعدت وزارة الزراعة في تحريك الطلب على اتخاذ تدابير من أجل تقليص الفقر وحماية البيئة؛ وفي رواندا، تمكّنت وزارة الدولة للأراضي والبيئة من الحصول على دعم الرئيس ومجلس الوزراء لدمج هموم البيئة في استراتيجية التنمية الاقتصادية ومكافحة الفقر. فلا بدّ من وجود مؤسسات قوية على الصعيد المحلي، لا سيما مؤسسات تُعنى بالمجموعات المحرومة وبتفعيل الإدارة المحلية.

والسياسات التي يمكن اعتمادها متنوّعة، ولا يتسع المجال في هذا التقرير لإيفائها حقها من البحث أو لتغطية جميع التحديات المطروحة في الفصول السابقة. فقد زوّدتنا تقارير عديدة صدرت مؤخراً بتفاصيل وافية حول هذا الموضوع على المستوى العالمي[3]. والقيمة المضافة التي يأتي بها هذا التقرير هي التركيز على استراتيجيات الإنصاف والاستدامة والتنمية البشرية للنجاح في مواجهة تحديات العالم الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، والتحكم بالمفاضلة بين العناصر الثلاثة أو حتى تجاوزها. فهذه الاستراتيجيات لا تصلح للبيئة فحسب، بل للإنصاف والتنمية البشرية أيضاً. وفي هذا الإطار، تقدّم مجموعة من التجارب الملموسة والدوافع القاطعة تمهيداً لتقديم رؤية للمستقبل في الفصل الأخير.

الاستعداد لمعالجة أوجه الحرمان البيئي وتحصين المناعة

يستعرض هذا القسم نُهجاً ناجحة في تأمين الطاقة والمياه والصرف الصحي.

الطاقة

الطاقة هي مورد أساسي لمجموعة واسعة من الخدمات الداعمة للتنمية البشرية، منها الرعاية الطبية، والنقل، والإعلام والاتصالات، والإنارة، والتدفئة، والطهو، والطاقة الميكانيكية المستخدمة في الزراعة. وتقتضي التنمية المنصفة والمستدامة تأمين الطاقة للجميع، وضبط الانبعاثات، والتحول إلى مصادر الطاقة الجديدة والنظيفة.

الشكل 4.1

فوارق كبيرة بين المناطق في نسبة السكان الذين يعيشون حالة فقر متعدد الأبعاد ويفتقرون إلى الكهرباء

بالنسبة المئوية

ملاحظة: تُستثنى من الشكل البلدان ذات التنمية البشرية المرتفعة جداً حسب دليل التنمية البشرية.
المصدر: حسابات مكتب تقرير التنمية البشرية بالاستناد إلى بيانات من Oxford Poverty and Human Development Initiative.

مواجهة الحرمان من الطاقة

يعاني نحو 1.5 مليار نسمة، أي أكثر من خُمس سكان العالم، من نقص في الحصول على الطاقة الكهربائية، ويستخدم 2.6 مليار نسمة الحطب والقش والفحم والروث للطهو[4]. ولا تزال فوارق كبيرة في الحصول على الطاقة قائمة بين البلدان والمناطق وبين الطبقات وبين الرجل والمرأة. واعترافاً من الجمعيّة العامة للأمم المتحدة بأن توزيع الطاقة لا يمكن فصله عن الإقصاء السياسي والاجتماعي[5]، اتخذت في دورتها الخامسة والستين قراراً أعلنت بموجبه سنة 2012 سنة دولية للطاقة المستدامة للجميع[6].

ويعاني من النقص في الكهرباء شخص من أصل ثلاثة أشخاص يعيشون حالة فقر متعدد الأبعاد من سكان العالم (32 في المائة). وأنماط هذا الحرمان تختلف بين منطقة وأخرى (الشكل 4.1). ففي منطقة جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، يفتقر أكثر من 60 في المائة من السكان الذين يعيشون حالة فقر متعدد الأبعاد إلى الكهرباء مقابل أقل من واحد في المائة في أوروبا وآسيا الوسطى. وعملية الإمداد بالكهرباء تتقدّم ببطء في أفريقيا. فالقدرة على توليد الكهرباء للشخص الواحد في منطقة جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى لا تزال اليوم على ما كانت عليه في الثمانينات، ولا تتجاوز عُشر القدرة المتوفرة في جنوب وشرق آسيا. ولا يزال معدّل إمداد الأرياف بالكهرباء في هذه المنطقة يراوح عند أقل من 10 في المائة في حين يصل هذا المعدّل إلى 50 في المائة في مجموع البلدان النامية[7].

والإمداد بالكهرباء يمكن أن يسهم في الحد من الفقر عبر زيادة الإنتاجية وتوسيع فرص العمل، وإطالة الوقت المخصص للدراسة، وكذلك في التخفيف من الضغوط على البيئة. ففي جنوب أفريقيا مثلاً، أدّى الإمداد بالكهرباء إلى زيادة قدرها 13 في المائة في إمكانية مشاركة المرأة في سوق العمل[8]، وفي فييت نام ساهم الإمداد بالكهرباء في زيادة الدخل والاستهلاك وتحسين النتائج المدرسية[9]. ويشهد قرويون من بوتان بحماس شديد على التغيير الذي أحدثه الإمداد بالكهرباء في حياتهم، ذاكرين إمكانية العمل في أوقات المساء والطهو دون استخدام الحطب، مما يحدّ من مشاكل التنفس ويحدّ من الوقت المستغرق في جمع الحطب[10].

وقلّما تُطرح زيادة إمكانات الحصول على الطاقة بمعزل عن مستلزمات التخفيف من آثار تغيّر المناخ. فالقرض الذي منحه البنك الدولي مؤخراً لجنوب أفريقيا بقيمة 3.75 مليار دولار لتشييد إحدى أكبر المحطات العالمية التي تعمل بالفحم، سيؤدي إلى زيادة إمدادات الطاقة. غير أن هذا المشروع يبقى مصدر قلق بسبب انبعاثات غازات الاحتباس الحراري والتدهور البيئي، بالإضافة إلى خطر تراكم الكربون، الناجم عن استخدام التكنولوجيا القديمة في البنى الأساسية الحديثة[11].

غير أن نهج الإنصاف والاستدامة والتنمية البشرية يمكن أن يؤدي إلى تجاوز هذه المفاضلة بين البيئة والطاقة. والتقديرات الحديثة لتوقعات الطاقة في العالم تشير إلى أن تأمين خدمات الطاقة الحديثة الأساسية للجميع لا يزيد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بأكثر من 0.8 في المائة فقط بحلول عام 2030[12]. ومصادر الطاقة البديلة عن الشبكة الرئيسية والشبكات الصغيرة هي من الخيارات الهامة والتي تستوفي شروط الجدوى التقنية. وإذا كان من الصعب تحديد العدد بدقة، تشير التقديرات إلى أن عدد الأسر المزودة بالطاقة المتجددة في الأرياف يبلغ عشرات الملايين، وذلك عبر خطط تستخدم محطات صغرى تعمل بالطاقة المائية في القرى وشبكات مصغّرة على مستوى المقاطعات. وهذا النوع من المشاريع منتشر في البرازيل والصين والهند[13].

وقد أُحرز بعض التقدم في تحسين وصول إمدادات الطاقة للفقراء، باستخدام نظم لامركزية للطاقة. ويبقى التحدي في توسيع نطاق هذه الابتكارات والإسراع في تنفيذها، بحيث تسهم في تحسين حياة الفقراء في الحاضر وفي المستقبل[14]. ويمكن للحكومات أن تبذل المزيد من الجهود لدعم تنظيم المشاريع والحصول على رؤوس الأموال اللازمة لدعم انطلاق مشاريع الطاقة البديلة[15]. وقد أثبتت لاتفيا وبلدان أخرى أن الإطار القانوني المناسب يمكن أن يكون عاملاً أساسياً في تعزيز النمو في قطاع الطاقة غير المتجددة والحد من الانبعاثات من مصادر الطاقة التقليدية.

ومن الأهمية أيضاً تحسين الكفاءة في استخدام الطاقة. والابتكارات كثيرة ومتنوّعة على هذا الصعيد، فالمواقد المحسنة، قللت من الحاجة إلى الحطب بمقدار 40 في المائة في بعض أنحاء كينيا وخفضت من مستويات التلوّث في غواتيمالا[16] فأسهمت في تحسين صحة الأطفال؛ والمباني التي تستوفي شروط الكفاءة في استهلاك الطاقة تساعد في التخفيف من الطاقة المستخدمة في التدفئة والتبريد[17].

نحو طاقة نظيفة

ينبغي أن تتضمن أي استراتيجية طويلة الأجل لتحسين الإمداد بالكهرباء أنشطة لدعم الطاقة

النظيفة[18] والعلامات المشجعة كثيرة على هذا الصعيد. ففي عام 2010، بلغ عدد البلدان التي اعتمدت دعم الطاقة المتجددة هدفاً في سياستها العامة أو موضوعاً لسياسة خاصة أكثر من 100 بلد بعد أن كان 55 بلداً في عام 2005. ومن البلدان التي حققت هذا الإنجاز جميع بلدان الاتحاد الأوروبي، وعددها 27 بلداً. وتحدد بلدان عديدة حصة للطاقة المتجددة ضمن مجموع إنتاجها من الكهرباء، تتراوح بين 5 و30 في المائة، وأحياناً بين 2 و90 في المائة حسب المناطق.

وفي العديد من البلدان، تتزايد حصة الطاقة المتجددة بسرعة من مجموع الإمدادات الكهربائية. فحصة الطاقة المتجدّدة تبلغ 44 في المائة في السويد، وهي من البلدان المحدّدة في الفصل الثاني ضمن المجموعة التي سجلت أفضل أداء. واعتباراً من عام 2008، تنتج البرازيل نحو 85 في المائة من حاجاتها الكهربائية من مصادر الطاقة المتجددة، والنمسا 62 في المائة. وتؤمن الطاقة المائية في جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى نحو 70 في المائة من الإنتاج الكهربائي (باستثناء جنوب أفريقيا)[19].

وحسب شبكة سياسات الطاقة المتجددة للقرن الحادي والعشرين، بلغت الإمدادات العالمية من الطاقة نقطة تحول في عام 2010، إذ أصبحت مصادر الطاقة المتجددة تؤمن بحوالى الربع من القدرة العالمية للطاقة، وتغطي خُمس الإمدادات من الكهرباء تقريباً[20] (الجدول الإحصائي 6). ومن حيث المبدأ، تشهد تكنولوجيات الطاقة المتجددة نمواً مستمراً. وفيما يلي بعض الوقائع الهامة:

- طاقة الرياح: بالرغم من الأزمة الاقتصادية العالمية في عام 2008، بلغت قدرة المنشآت الجديدة لطاقة الرياح رقماً قياسياً هو 38 جيغاواط في عام 2009، أي بزيادة ناهزت 41 في المائة عن عام 2008، وهي تشكل الربع تقريباً من مجموع المنشآت العالمية.
- الطاقة الشمسية: ازدادت أنظمة الألواح الكهروضوئية الشمسية المرتبطة بالشبكة بمعدل 60 في المائة سنوياً خلال العقد الأخير، وتكون بذلك قد ازدادت مائة مرة عن النسبة التي كانت عليها في عام 2000، مع انتشار كبير في أسبانيا وألمانيا والجمهورية التشيكية. وانخفضت أسعار الوحدة انخفاضاً حاداً تراوحت نسبته بين 50 و60 في المائة، ليبلغ أقل من دولارين للواط الواحد. ومن أسباب هذا الانخفاض اعتماد التعرفة التفضيلية لإمدادات الطاقة المتجددة. ويقدر عدد الأسر في القرى التي تستخدم الطاقة من الألواح الكهروضوئية الشمسية بثلاثة ملايين وعدد الأسر التي تستخدم الطاقة الشمسية لتسخين المياه 70 مليون أسرة في العالم.

ومنذ عام 2004، تزداد قدرة تكنولوجيات الطاقة المتجددة العالمية بنسبة تتراوح بين 4 و60 في المائة سنوياً. ومن أسباب هذا التزايد تطوّر التكنولوجيا الجديدة، وارتفاع أسعار النفط وتقلّبها، والقلق من تغيّر المناخ، واعتماد السياسات المحلية والوطنية والعالمية الداعمة لهذا التحوّل[21].

تتحوّل البلدان النامية إلى استخدام الطاقة المتجددة، وتولّد حالياً أكثر من نصف القدرة العالمية من هذه الطاقة

وتتحوّل البلدان النامية إلى استخدام الطاقة المتجددة، وتولّد حالياً أكثر من نصف القدرة العالمية من هذه الطاقة. وتتصدر الصين الترتيب العالمي في العديد من مؤشرات سوق الطاقة المتجددة، بما فيها قدرة طاقة الرياح وطاقة الكتلة الأحيائية، بينما حلّت الهند في المرتبة الخامسة في طاقة الرياح، وسرعة التوسّع في استخدام مصادر الطاقة المتجددة في الأرياف، كالغاز الحيوي والطاقة الشمسية. أما البرازيل، فتنتج كميات كبيرة من الإنتاج العالمي من الإيثانول المستخرج من قصب السكر، وتعمل على تطوير المزيد من منشآت الطاقة الأحيائية وطاقة الرياح.

ويتطلب التداول بمصادر الطاقة المتجددة استثمارات كبيرة من القطاع الخاص. غير أن الفساد وغياب التنظيم قد يبطئان حركة هذا الاستثمار. وكشفت دراسة حديثة لمنظمة الشفافية الدولية أن 70 في المائة من المستثمرين المحتملين في قطاع الطاقة في شمال أفريقيا يعتبرون أن المخاطر الموجودة في الإطار التنظيمي، ومنها الفساد، تشكل عقبة كبيرة أمام الاستثمار[22]، فضلاً عن العقبات التكنولوجية. فتقطع الطاقة مثلاً يزيد من التكاليف الرأسمالية لمشاريع الطاقة الشمسية وطاقة الرياح، ويستلزم التعويض عن هذه الخسائر بمصادر إضافية أخرى. وتحتاج هذه المشاريع أيضاً إلى تكنولوجيات محسّنة لأغراض التخزين.

وفي الوقت الحاضر، تتركز 90 في المائة من استثمارات الطاقة النظيفة في بلدان مجموعة العشرين[23]. ولتحقيق الإنصاف والاستدامة في انتشار الطاقة النظيفة، لا بد من تضافر الجهود لتحسين الظروف في البلدان الأخرى حتى يتسنى إجراء الاستثمارات المستقبلية في هذا القطاع[24]. ويتضمن الفصل التالي دعوة إلى إلغاء الحوافز الضارة، ومعالجة تشوهات السوق، وتخفيف المخاطر، وزيادة المكافآت، وتحسين المساءلة في مجال الإدارة البيئية العالمية. والطاقة النظيفة هي قطاع جديد يسهم في توسيع إمكانات حصول

الجميع على الطاقة والحدّ من الانبعاثات ، وكذلك في توفير فرص عمل جديدة. فإنتاج واحد ميغاواط من عنفة هوائية يستحدث فرص عمل بمعدل يتراوح بين 0.7 و 2.8 مرات ما يوفره إنتاج واحد ميغاواط من محطة لتوليد الطاقة باستخدام الغاز الطبيعي. وأما إنتاج واحد ميغاواط من محطة للطاقة الشمسية، فيسهم في استحداث فرص عمل بمعدّل يفوق ذلك بحوالى 11 مرة[25]. ويقدّر عدد الأشخاص العاملين في معامل الطاقة المتجددة في العالم بثلاثة ملايين شخص، نصفهم في معامل الوقود الأحيائي[26].

الجدول 4.1

أدوات لتخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون وآثار هذه الأدوات على الإنصاف

أداة السياسة العامة	أمثلة	جوانب الإنصاف الرئيسية	اعتبارات أخرى
تداول الأذون ضمن الحد الأقصى	• خطة الاتحاد الأوروبي لتبادل حصص الانبعاثات	• منح الرخص بدون مقابل يساعد المؤسسات القائمة ولا يحقق الإيرادات	• احتمال ارتفاع الرصد والتنفيذ • قد تكون أسعار رخص انبعاثات الكربون عرضة للتقلب
الأهداف المحددة للانبعاثات	• الأهداف الطوعية المعتمدة في الاتحاد الأوروبي وإندونيسيا والاتحاد الروسي لتخفيض الانبعاثات	• تتوقف على نمط الاستهلاك والإنتاج	• قد يؤدي تحديد الأهداف إلى ارتفاع في الأسعار إذا كانت الطاقة الكهربائية مولدة من الوقود الأحفوري • ينفق الفقراء قسطاً كبيراً من دخلهم على الطاقة
الضرائب أو الرسوم	• الضرائب على الوقود والفحم • الضرائب على المركبات	• تتوقف على نمط الاستهلاك والإنتاج	• قد تزيد الإيرادات الضريبية بمقدار 1 إلى 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بحلول 2020 (أ)
الإعانات للطاقة المتجددة	• الإعانات للمركبات الهجينة • الإعانات للمركبات الكهربائية	• تتوقف على أنماط الشراء. ومن المستبعد أن تكون تصاعدية، ولكن يمكن أن تكون موجهة (حسب المداخيل)	• قد تكون باهظة الكلفة، تتجاوز 7,000 دولار للمركبة في بلجيكا والصين وكندا والمملكة المتحدة وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية
تخفيض الإعانات	• تخفيض الإعانات للوقود الأحفوري • تخفيض الإعانات للكهرباء لأغراض الري	• قد يؤدي إلغاء الإعانات إلى وفورات مالية وفوائد ضريبية وبيئية	• بلغت تكاليف الإعانات المخصصة للوقود الأحفوري 558 مليار دولار في عام 2008 و312 مليار دولار في عام 2009 • قد يساهم إلغاء الإعانات تدريجياً وبالكامل بحلول عام 2020 في تخفيض الانبعاثات بنسبة 20 في المائة خارج البلدان الأوروبية وفي الاتحاد الروسي والبلدان العربية
معايير الأداء	• الحد من انبعاثات المركبات • تطبيق معايير كفاءة الطاقة	• قد يزيد التكاليف ويحد من إمكانات الفقراء	• لا يفسح المجال للشركات بتخفيض الانبعاثات بأدنى كلفة ممكنة
معايير التكنولوجيا	• قوانين البناء وتحديد المناطق	• الحرص على تجنب الزيادة الكبيرة في التكاليف مراعاة للفقراء	• أهمية اعتماد التكنولوجيا المناسبة
توفير المعلومات	• حملة لتوعية الرأي العام • شرط الإفصاح عن الانبعاثات واستخدام الطاقة	• ضمان وصول المعلومات إلى الجماعات المحرومة	• من الأهمية تحديد مجموعات المستخدمين

(أ) بمقدار 50 دولاراً للطن من ثاني أكسيد الكربون المعادل لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري.
المصدر: بالاستناد إلى بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2010c).

خفض الانبعاثات العالمية

السياسات الوطنية لتخفيض الانبعاثات هي مصدر فوائد وقلق في آن، من حيث الإنصاف والقدرة.

ويتضمن الجدول 4.1 قائمة من أدوات السياسة العامة المعنية بتخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون ومفاعيلها على الإنصاف. فلا بدّ من اعتماد مجموعة منسقة من الأدوات لمواجهة إخفاقات السوق.

وللتسعير أيضاً تأثير بالغ على السلوك. فتخفيض الإعانات المكلفة التي تخصص للوقود الأحفوري (بلغ مجموعها نحو 312 مليار دولار في 37 بلداً نامياً في عام 2009)[27] هو من الإجراءات التي يمكن أن تؤثر على السلوك. وتقدر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن تخفيض هذه النوع من الإعانات قد يساعد في توفير الموارد المالية، وفي تخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري بنسبة 10 في المائة، وأكثر من 20 في المائة في البلدان المصدرة للنفط بحلول عام 2050[28]. ودعم أسعار الكهرباء لأغراض الزراعة غالباً ما يشجع على استخراج كميات كبيرة من المياه الجوفية ويزيد من خطر الإفراط في استغلالها[29]. وهذا النوع من الدعم "غير المجدي" كثيراً ما يكون لصالح المزارعين المتوسطين والكبار على حساب المزارعين الصغار الذين نادراً ما يضخون المياه بل يستخرجون المياه بأساليب يدوية، ويستخدمون المياه السطحية، ويعتمدون على مياه الأمطار[30].

غير أن السياسة المثلى، في هذا السياق وفي أي سياق آخر، تتوقف على الظروف. فلا بد من إجراء دراسات دقيقة وتخصيص تعويضات موجهة لفئات معيّنة، عندما تكون السلع والخدمات يشملها إلغاء الإعانات هي من السلع والخدمات التي يُنفق عليها جزء كبير من دخل الأسر. ويمكن إعادة توزيع الموارد عبر التحويلات الاجتماعية أو التخفيضات الضريبية لصالح الفقراء إذا كانت القاعدة الضريبية واسعة بما يكفي لهذا الغرض. ففي أواخر عام 2005، عمدت إندونيسيا إلى تنفيذ خطة للتحويلات النقدية تستهدف 15.5 مليون أسرة فقيرة وشبه فقيرة (نحو 28 في المائة من مجموع السكان)، وذلك للتعويض عن تخفيض الإعانات المخصصة للوقود. وفي عام 2007، نفذت المكسيك برنامجاً للتحويلات النقدية المشروطة للتعويض عن ارتفاع أسعار الطاقة. وفي عام 2010، استعاضت إيران عن دعم الوقود والغذاء وغيرهما من السلع

الأساسية بمنحة نقدية شهرية مؤقتة قيمتها 40 دولاراً حصلت عليها نسبة 90 في المائة من السكان، وأدّت إلى تخفيض استهلاك الغاز بنسبة 4.5 في المائة وتخفيض استهلاك وقود الديزل بنسبة 28 في المائة[31].

والتزم عدد من البلدان النامية الكبيرة بإجراء تخفيضات كبيرة في انبعاثات الكربون. ففي عام 2009، حدّدت الصين هدفاً يقضي بتخفيض كثافة الكربون في العقد المقبل بنسبة تتراوح بين 40 و45 في المائة قياساً إلى مستويات عام 2005، وأعلنت فيما بعد عن الالتزام بأهداف جديدة قصيرة المدى، وهي تدعم الطاقة المتجددة بمنح الإعانات وتحديد الأهداف، وتقديم الحوافز الضريبية[32]. وأعلنت الهند في عام 2010 عن تخفيضات طوعية في كثافة الكربون بنسبة تتراوح بين 20 و25 في المائة.

وهذه الالتزامات الجديدة هي خطوات هامة في الانتقال إلى اقتصاد منخفض الكربون. وكما يتضح من الجدول 2.1 في الفصل الثاني، أدّى انخفاض كثافة الكربون في الإنتاج في العالم إلى إبطاء ارتفاع مجموع انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، في الفترة من عام 1970 إلى عام 2007، عن الحد الذي كان سيبلغه لولا هذا التحسّن.

إلا أن فعالية هذه الالتزامات هي وقف على السياق العام. فتخفيض كثافة الكربون يمكن أن يرافقه تصاعد في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري إذا استمر النمو الاقتصادي بالسرعة نفسها. وبالرغم من تحسين كفاءة استخدام الطاقة في الولايات المتحدة الأمريكية، ظلت انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في تزايد بنسبة أكثر من 7 في المائة في السنة في الفترة من عام 1990 إلى عام 2009[33]. وقد بدأت الصين تخفض من كثافة الكربون بنسبة 1.4 في المائة سنويًا في الفترة من عام 1970 إلى عام 2007، إلا أن النمو الاقتصادي السريع أدّى إلى تزايد مجموع الانبعاثات بنسبة 5.9 في المائة سنوياً. والهدف الجديد المنشود يمكن أن يحقق تخفيضاً في كثافة الكربون أكثر من الضعف، بحيث يصل معدّل التخفيض إلى 3.8 في المائة سنوياً، ولكن هذا أيضاً لا يعني أن مجموع الانبعاثات سيتراجع في الصين. وفي الواقع، إذا تجاوز النمو الاقتصادي في الصين 3.9 في المائة حتى عام 2020 (كما هو متوقع)، فسوف يستمر تصاعد مجموع الانبعاثات، وإذا استمر النمو الاقتصادي بنسبة 9.2 في المائة سنوياً كما كان عليه في العقد الماضي، فسيتزايد مجموع الانبعاثات بنسبة 2.8 في المائة سنوياً.

والتزمت بلدان أخرى بتخفيض الانبعاثات المطلقة. فأعلنت إندونيسيا أنها حدّدت هدفاً لتخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بنسبة 26 في المائة[34]. والتزم الاتحاد الأوروبي أيضاً بتخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري بنسبة 20 في المائة عن مستويات عام 1990، وبزيادة استخدام الطاقة المتجددة بنسبة 20 في المائة وبتخفيض استهلاك الطاقة بنسبة 20 في المائة عن طريق تحسين الكفاءة، وذلك في إطار الخطة المعروفة باسم 20/20/20 المقرر تنفيذها بحلول عام 2020[35].

* * *

والخلاصة أن حصول الجميع على الطاقة الحديثة وتطوير مصادر الطاقة المتجددة مشروع في طريقه إلى الانتشار. لكن التزام كل من الدول والمانحين والمنظمات الدولية هو عامل حاسم لتشجيع الاستثمار في البحث والتطوير، وتقليص الفوارق داخل البلدان وبينها. ولا بد من تكثيف الجهود لتشمل هذه الخدمات الفقراء، لأن هذه الاتجاهات إذا استمرت على حالها، ستساهم في زيادة عدد المحرومين من الطاقة الحديثة في عام 2030 مقارنة بما هو عليه اليوم[36].

حصول الجميع على الطاقة الحديثة وتطوير مصادر الطاقة المتجددة مشروع في طريقه إلى الانتشار. لكن التزام كل من الدول والمانحين والمنظمات الدولية هو عامل حاسم لتشجيع الاستثمار في البحث والتطوير، وتقليص الفوارق داخل البلدان وبينها

الحصول على المياه والأمن المائي وخدمات الصرف الصحي

تناول الفصل الثالث الآثار المدمّرة لقلة الحصول على المياه الصالحة للشرب. وتستدعي معالجة هذه الحالة من عدم الإنصاف تغييراً في كيفية إدارة الموارد المائية، بحيث تكفي الأعداد المتزايدة من سكان العالم. فالأمن المائي الذي هو قدرة البلد على تأمين مياه نظيفة بكميات تكفي لسد احتياجات الأسر والري والطاقة المائية والاحتياجات الأخرى، يتيح إمكانات كبيرة لنجاح استراتيجيات الإنصاف والاستدامة والتنمية البشرية. وفي البلدان النامية تُستهلك أكبر نسبة من المياه للاستخدام المنزلي والاستخدام الزراعي. ومع أن استخدامات المياه في هذين القطاعين متداخلة، لا سيما في المجتمعات الريفية، يختلف وضع كل من هذه الاستخدامات على صعيد السياسة العامة.

المياه المنزلية

الخطوة الأولى لزيادة الحصول على مياه الشرب هي الاعتراف بحقوق متساوية للجميع في المياه، بصرف النظر عن القدرة على تسديد الكلفة. والحق في المياه يخضع لتشريعات أو قوانين خاصة في بلدان

عديدة من العالم. وتعمل بهذا النوع من القوانين 15 دولة في أمريكا اللاتينية، و13 دولة في جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، وأربع دول في جنوب آسيا، ودولتان في شرق آسيا والمحيط الهادئ، ودولتان في المنطقة العربية[37]. وفي تموز/ يوليو 2010، أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة حق الإنسان في مياه الشرب ومرافق الصرف الصحي واعترفت بأن تأمين مياه نظيفة للشرب وخدمات الصرف الصحي المحسّن هو حق أساسي من حقوق الإنسان. فتحسين إمكانية الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي هو عامل أساسي في الحد من الفقر.

وفي الواقع ما يدعو إلى التفاؤل إذ بدأت نُهج جديدة تأخذ مجراها في العديد من البلدان[38]. وفيما يلي بعض النقاط الهامة:

- تيسير الحصول على المياه بأسعار معقولة: يمكن استخدام التكنولوجيات الصغيرة التي تتناسب مع الاحتياجات لتزويد الأسر بمياه صالحة للشرب بتكاليف متدنية. ففي الكاميرون، تستخدم أنظمة الترشيح بالرمل المطوّرة في جنوب أفريقيا لتنقية المياه بحيث تصبح صالحة للشرب[39]. وفي الهند، اشتركت المنظمة الدولية غير الحكومية المعروفة "بمياه للجميع" (Water for People) مع جامعة محلية في تصنيع مرشحات لإزالة مادة الزرنيخ من المياه في منابع الآبار العامة في بنغال الغربية[40]. ومن واجب الحكومات وصل السكان بشبكات المياه الحديثة سواء أكانت الجهة التي تؤمن خدمة الإمداد بالمياه من القطاع العام أم من القطاع الخاص أم من المجتمع المدني. وتشجيع هذا النوع من الابتكارات المحلية قد يخفّف من الحرمان من المياه حتى قبل البدء في تنفيذ مشاريع كبيرة لإنشاء البنى الأساسية.
- دعم المجتمعات المحلية: يمكن أن يسهم تقديم الهبات الصغيرة في دعم جهود المجتمعات المحلية في إدارة المياه. وقد عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع الحكومات في إطار المبادرة التي أطلقها من أجل تأمين المياه للمجتمعات المحلية وفي إطار برامج الهبات الصغيرة، وذلك في تنزانيا وغواتيمالا وكينيا وموريتانيا على دعم هذه المشاريع[41].

توسيع خطوط الإمداد بالمياه النظيفة وخدمات الصرف الصحي يسهم في تحسين مباشر في الصحة، وفي تحسين غير مباشر في الإنتاجية، ويسهم أيضاً في صون كرامة الإنسان واحترام الذات والسلامة الجسدية لا سيّما للنساء

المياه الزراعية

مشاكل المياه كثيرة في القطاع الزراعي تبدأ بالشح وتبلغ حد الإفراط في الاستغلال. ومرة أخرى، ثمّة دوافع إلى التفاؤل، منها زيادة الكفاءة في إدارة المياه واستخدامها، وتسعير المياه على أساس الكلفة الحقيقية، بعيداً عن الإعانات المتناقصة الكفاءة. وحتى في بلد كالولايات المتحدة الأمريكية حيث وفرة المياه، يستخدم المزارعون اليوم كمية من المياه هي أقل بنسبة 15 في المائة من الكمية التي كانوا يستخدمونها قبل ثلاثة عقود، وذلك لإنتاج كمية من المحاصيل تفوق بنسبة 70 في المائة الكمية التي كانوا ينتجونها في الماضي. وبذلك تكون الولايات المتحدة الأمريكية قد ضاعفت إنتاجيتها المائية منذ 1980[42].

ونتيجة للإقرار بمشاكل الإفراط في استغلال الموارد المائية والحاجة إلى ضمان وصول المياه إلى الجميع بكميات منصفة، برزت خطط جديدة تملك حظوظاً وافرة في النجاح. فالعديد من البلدان العربية لديها جمعيات لمستخدمي المياه تعمل على تحسين إدارة نُظم الري، وتحدّد مستويات الخدمة والرسوم. وفي اليمن، تُصمم التكنولوجيات المقتصدة للمياه وتوضع الضوابط التنظيمية بالتشاور مع المستخدمين بحيث تلبّي احتياجات جميع المزارعين بالتساوي. وفي مصر، أدّت البرامج النموذجية إلى تقليص الإعانات الحكومية وزيادة كفاءة استخدام المياه والتشغيل والصيانة، فضلاً عن تخفيض التلوث[43].

ومن الأهمية تحليل آثار الاستثمارات المائية على التوزيع. فالاستثمارات في الري، مثلاً، يمكن أن تخفّف من وطأة الصدمات المناخية وأن توفّر الكمية اللازمة للاستهلاك. غير أن هذه الآثار على التوزيع يمكن أن تكون متفاوتة. فقد كشف تحليل أجري حديثاً عن سدود كبيرة للري في الهند أن السكان المقيمين عند مصب النهر يُحتمل أن يستفيدوا من السدود أكثر من السكان المقيمين عند منبع النهر[44].

والنُظم الإيكولوجية السليمة مثل مياه منابع الغابات أساسية لاستمرار تدفق المياه وضمان جودتها لغرض الاستخدام البشري. ويقدر أن ثلث أكبر المدن في العالم تعتمد على الغابات المحمية في تأمين إمداداتها المائية[45]. وفي فنزويلا، تلبي المياه المتوفرة في 18 منتزهاً طبيعياً حاجات 19 مليون شخص من المياه العذبة، أو 83 في المائة من سكان المدن. ويعتمد نحو 20 في المائة من الأراضي المروية على المناطق المحمية لتأمين المياه[46]. وهذه الموارد مهمة للمناطق الريفية أيضاً. ففي إندونيسيا، يزوّد المنتزه القومي (Lore Lindu National Park) سكان الأرياف بالمياه لأغراض الري وتربية الأسماك لتأمين سبل عيشهم.

الصرف الصحي

يفتقر حوالى نصف سكان البلدان النامية إلى الخدمات الأساسية للصرف الصحي[47]. وتوسيع خطوط الإمداد بالمياه النظيفة وخدمات الصرف الصحي يسهم في تحسين مباشر في الصحة، وفي تحسين غير مباشر في الإنتاجية، ويسهم أيضاً، كما ورد في الفصل الثالث، في صون كرامة الإنسان واحترام الذات والسلامة الجسدية، لا سيّما للنساء. ويؤكد التحليل أن تحسين الحصول على المياه النظيفة وعلى خدمات الصرف الصحي يؤثر إيجاباً على صحة المرأة خصوصاً، أي أن الفوائد التي ستحققها المرأة من الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي أكبر بكثير من الفوائد التي يحققها الرجل، إذا بقيت جميع العوامل الأخرى على حالها.

وأتاحت نُهج عديدة مبتكرة الاستفادة من الصرف الصحي نتيجة لتنفيذ مشاريع صغيرة:

- في البرازيل، استخدمت مدينة ماناوس هبة قدرها خمسة ملايين دولار لوصل 15 ألف أسرة من أشد الأسر فقراً وحرماناً بشبكة حديثة للصرف الصحي، عن طريق دعم الخدمات للأسر الفقيرة. ولولا هذا المشروع، لما استطاعت هذه الأسر تحمل تكاليف التزوّد بهذه الخدمة. وفي إطار تشجيع انتهاز الفرص، عمل المشروع على زيادة التوعية بالمنافع، لأن بقاء عدد، ولو قليل، من الأسر خارج شبكة الصرف الصحي الحديثة يمكن أن يتسبّب في تلويث مصادر المياه[48].
- في شرق النيبال قدّمت أسواق الصرف الصحي (ساني مارتس) مساعدة للأسر كي تحصل على المواد اللازمة لإنشاء المراحيض أو تأهيلها. وقد انطلق مشروع ساني مارتس من جنوب الهند، وهو عبارة عن مجموعة من المتاجر المحلية يعمل فيها تجار متدربون في مجال الصرف الصحي يبيعون المواد اللازمة لإنشاء المراحيض بأسعار معقولة[49].
- في كمبوديا، عمل المشروع النموذجي لتسويق معدّات الصرف الصحي على تشجيع إنشاء المراحيض في مقاطعات الكندال وسفي رنج، مبيناً أن بيعها يمكن أن يكون مصدراً للربح. فجرى بيع "المرحاض البسيط" كمجموعة قطع كاملة تستطيع الأسر تركيبها بنفسها. وشجعت مردودية هذا المنتج الشركات الخاصة الصغيرة على استثمار مواردها في تلبية الطلب[50].

وعلى الرغم من الإنجازات المحققة في بعض المناطق، لم يتّسع نطاق تطبيق هذه البرامج لعدم توفر القيادة المحلية القوية أو إلى الاهتمام الكافي. فالمهارات غير متوفرة وإجراءات الرصد والتقييم لا تزال ضعيفة[51]. ومن الاستثناءات على هذا الوضع المبادرة المعروفة بتوسيع مشاريع الصرف الصحي في الأرياف، وهي مبادرة دعمها البنك الدولي في إندونيسيا، وتنزانيا وأرياف الهند، وشملت حوالى 8.2 مليون شخص على مدى أربعة أعوام. ومن أسباب نجاح هذه المبادرة تحسين رصد الأداء والتركيز على النتائج[52].

الإطار 4.1

من تقديم الإعانات إلى احترام الذات: ثورة مشروع الصرف الصحي الكامل بقيادة المجتمع المحلي

استعرض الفصل الثالث وضع الإصابات الناجمة عن التلوث ببكتيريا البراز، وهي إصابات نادرة اليوم في البلدان الغنية، ولا تزال مستعصية في بلدان أخرى. ويفتقر نحو 2.6 مليار شخص إلى المراحيض، ويقضي 1.1 مليار شخص حاجتهم في العراء.

والواقع أن الإنجازات في مجال الصرف الصحي هي أقل الإنجازات تقدّماً بين الأهداف الإنمائية للألفية. ومن أسباب ذلك، عدم توفر الإعانات لشراء المعدات. فالنموذج التقليدي القائم على دعم المعدّات والتصاميم المعيارية قد وفر مراحيض غير ملائمة بكلفة باهظة لفئة من الناس ليست الأشد فقراً، وبالتالي بقي هذا النموذج ناقصاً ولم يشمل الجميع.

وغيّر مشروع الصرف الصحي الكامل بقيادة المجتمع المحلي هذا الاتجاه. فلم يعد هناك إعانات للمعدات، ولا تصاميم معيارية للمراحيض، ولا جهات خارجية تحدّد الفقراء المستفيدين من الإعانات. فقد أصبح العمل الجماعي هو الأساس. ومهد الطريق إلى ذلك الخبير كمال كار ومركز الموارد التربوية في القرية بالشراكة مع منظمة ووتر إيد (Water Aid) في بنغلاديش في عام 2000. وتعلمت المجتمعات المحلية كيفية التأشير على أماكن التبرز والكشف عليها، وحساب الكمية الملقاة وتحديد طريقة وصول بكتيريا البراز إلى الفم. وهذا يساعد المجتمعات على معالجة مشكلة البراز على حقيقتها. فالاشمئزاز والكرامة واحترام الذات كلها مشاعر تحث على الاعتماد على الذات وتشجع على حفر المراحيض واتّباع سلوك صحي. وبهذه الطريقة، يعالج عناصر المجتمع المحلي قضايا الإنصاف، ويشجعون مشاركة الأطفال والمدارس.

ويمكن استخدام الضغوط الاجتماعية للحد من التبرز في العراء ولتأمين استدامة المشروع. غير أن التحديات تبقى كبيرة، إذ إن المجتمعات المحلية التي تخلصت من هذه العادات نهائيا لا تزال قليلة. فالحفر ذات الحواجز الرملية انهارت والفيضانات كانت مدمّرة. إلا أن الأسر والمجتمعات المحلية قد استعادت نشاطها وبدأت تتقدم في تأمين خدمات الصرف الصحي، وتشييد مراحيض أفضل وأكثر استدامة.

وكانت النتائج إيجابية في الأماكن التي دعمت فيها الحكومات والمجتمعات المحلية مشروع الصرف الصحي الكامل بقيادة المجتمع المحلي، ووفرت إمكانيات التدريب الجيد ونظمت الحملات الناجحة. ففي هيمشال براديش، في الهند، زاد عدد الأشخاص الذين لديهم مراحيض من 2.4 مليون في عام 2006 إلى 5.6 مليون في عام 2010 من أصل مجموع السكان البالغ ستة ملايين نسمة. وانتشر مشروع الصرف الصحي الكامل بقيادة المجتمع المحلي في أكثر من 40 بلداً، فأصبح أكثر من عشرة ملايين شخص في آسيا وأفريقيا يعيشون الآن في مجتمعات قضت على التبرز في العراء، وغيرهم الكثير ممن استفادوا من المراحيض. وفي بعض البلدان، لن يساهم مشروع الصرف الصحي الكامل بقيادة المجتمع المحلي في تحقيق هدف الألفية بشأن الصرف الصحي فحسب، بل في تجاوزه أيضاً.

وفي دراسة استقصائية نشرتها المجلة الطبية البريطانية British Medical Journal في عام 2007، أُقر بأن الصرف الصحي هو أهم تقدّم طبي حدث خلال 150عاماً مضت. ونال مشروع الصرف الصحي الكامل بقيادة المجتمع المحلي جائزة المسابقة التي أجرتها المجلة في عام 2011 للفكرة التي من المرجح أن يكون لها أكبر أثر على الرعاية الصحية بحلول عام 2020. وجودة التدريب والتسهيل والمتابعة هي عنصر حاسم في توسيع نطاق تطبيق مشروع الصرف الصحي الكامل بقيادة المجتمع المحلي. وتوسيع نطاق هذا المشروع يمكن أن يؤدّي إلى الحد من المعاناة، وتحسين الظروف الصحية، وصون الكرامة، وتأمين الرفاه لملايين المحرومين.

المصدر: Chambers2009; Mehta and Movik (2011).

وفي حين تركّز معظم النُهج على العرض، يستهدف مشروع الصرف الصحي الكامل بقيادة المجتمع المحلي الطلب (الإطار 4.1). وإلى جانب حرصه على زيادة استخدام المراحيض، ساهمت الجهود الرامية إلى تغيير السلوك، كتعميم غسل الأيدي[53] في تقليص التلوّث ببكتيريا البراز في أفريقيا وآسيا.

* * *

والخلاصة أن بذل الجهود في إطار السياسة العامة لزيادة الاستثمارات في المياه والصرف الصحي ضرورة لتحسين الحصول على الخدمات. فالأنماط الحالية لاستغلال الموارد الطبيعية تتسبب في مشقات بيئية هائلة على الفقراء الذين كثيراً ما يُحرمون من أدنى مستويات الخدمة. ويمكن زيادة الحصول على خدمات الصرف الصحي بالاستفادة من الإنجازات التي شهدتها مجموعة من البلدان، والكثير منها كان على المستوى المحلي والمجتمعي، وبإشراك الحكومات الوطنية والشركاء في التنمية.

تأمين خدمات الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة في مختلف أنحاء العالم يعزز إمكانات تحقيق نُهج الإنصاف والاستدامة والتنمية البشرية

تجنّب التدهور

يتناول هذا التقرير ثلاثة عوامل أساسية لتقليص الضغوط الناجمة عن التدهور البيئي: إتاحة خيار الإنجاب، ودعم الإدارة المحلية للموارد الطبيعية والمحافظة على التنوع البيولوجي، وتحقيق الإنصاف.

خيار الإنجاب

حقوق الإنجاب التي تشمل خدمات الصحة الإنجابية، هي شرط مسبق لصحة المرأة وتمكينها، وهي ضرورة للتمتع بحقوق أساسية أخرى. فحقوق الإنجاب هي الأساس لبناء علاقات سليمة، وعيش حياة عائلية متوازنة، وإتاحة الفرص لتحقيق مستقبل أفضل. وهذه الحقوق أساسية أيضاً لبلوغ الأهداف الإنمائية العالمية، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، ولها آثار إيجابية على البيئة بقدر ما تسهم في إبطاء النمو السكاني وتخفيف الضغوط على البيئة.

وتشير الإسقاطات الحديثة إلى أن عدد سكان العالم سيبلغ 9.3 مليار نسمة بحلول 2050 و10 مليارات نسمة بحلول عام 2100، إذا افترضنا أن معدّلات الخصوبة في جميع البلدان تقارب معدلات الإحلال[54]. ومع ذلك، تشير الإحصاءات أيضاً إلى أن تلبية الطلب على خدمات تنظيم الأسرة في 100 بلد يمكن أن تخفض معدل الخصوبة الإجمالي إلى ما دون معدلات الإحلال، فيكون العالم في الطريق إلى تسجيل أقصى معدّل للنمو يليه انخفاض تدريجي[55]. ويمكن تحقيق ذلك من خلال إطلاق مبادرات لتمكين المرأة وإفساح المجال لحصولها على وسائل منع الحمل وخدمات الصحة الإنجابية الأخرى.

فتأمين خدمات الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة في مختلف أنحاء العالم يعزز إمكانات تحقيق نُهج الإنصاف والاستدامة والتنمية البشرية. غير أن الإنجازات المتوقع تحقيقها على صعيد البيئة تتوقف على بصمة الكربون لكل فرد. فمساهمة الفرد في مجموع انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في أستراليا والولايات المتحدة الأمريكية في يومين تعادل مجموع ما تبلغه مساهمة الفرد في رواندا وملاوي على مدى سنة كاملة. ويُستخلص من ذلك أن خدمات الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة في غاية الأهمية في رواندا وملاوي، حيث لا تزال المرأة تنجب خمسة أطفال في المتوسط، غير أن توفير هذه الخدمات لن يقلص انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بنسبة كبيرة. وعلى خلاف ذلك، يُلاحظ أن برامج ابتكارية مثل برنامج فاميلي باكت Family PACT في كاليفورنيا، الذي يسّدد أتعاب الأطباء الذين يقدمون خدمات الرعاية الصحية للنساء من فئة الدخل المنخفض، قد أسهم في تخفيض عدد الولادات بمعدّل 100,000 ولادة غير متعمّدة كل عام، وساعد بذلك على تحسين صحة النساء ونوعية حياة الأسر، بالإضافة إلى تقليص بصمة الكربون المستقبلية بحوالى 156 مليون طن في العام الواحد[56].

وتشمل حقوق الإنجاب اختيار عدد الأطفال، وتوقيت الإنجاب، والمباعدة بين الولادات، والحصول على المعلومات والوسائل اللازمة لذلك. ويعني النهج القائم على الحقوق تلبية الطلب على هذه الخدمات عبر توفير المعلومات والتعليم والتمكين، وضمان الوصول إلى خدمات الصحة الإنجابية المتاحة. وتطلق مبادرات عديدة دعماً لخيار الإنجاب في العالم، غير أن الكثير منها يركز على عرض الخدمات وليس على تلبية الطلب[57].

والمتطلّبات الهيكلية الإضافية اللازمة لتأمين خدمات الصحة الإنجابية ليست بالكثيرة لأن توفرها يمكن أن يكون في إطار برامج صحية أخرى. فالعديد من المبادرات تستفيد من أوجه التآزر القائمة بين برامج السكان والصحة والبيئة على الصعيد المحلي. ومن هذه المبادرات برنامج نموذجي تضطلع به وكالة الولايات المتحدة الأمريكية للتنمية

الدولية في نيبال الذي يغطي حوالى 14,000 عضو من مجموعات مستخدمي الغابات[58]، ومبادرة الإدارة المتكاملة للسكان والموارد الطبيعية في المناطق الساحلية لبرنامج اعتماد التكنولوجيا الملائمة في مجال الصحة PATH في الفلبين. وهذه المبادرات بيّنت كيف يمكن دمج خدمات الصحة الإنجابية في إطار البرامج القائمة التي تنفذها المجتمعات المحلية. وأطلقت أوغندا وكمبوديا مبادرات مماثلة[59]. وعملت منظمة بروبيتن (ProPeten) التي تُعنى بمنع إزالة الغابات في غواتيمالا على اعتماد نهج متكامل للسكان والصحة والبيئة، أدّى إلى انخفاض معدل الخصوبة في المنطقة من 6.8 إلى 4.3 من المواليد للمرأة الواحدة خلال عقد واحد[60].

وللفعالية في إدارة الموارد ورصدها مكاسب كبيرة، حتى في المناطق التي تفتقر إلى الموارد. فقد ساهم برنامج إنمائي لتطوير القيادة المحلية موجّه للاختصاصيين في الصحة في مدينة أسوان في مصر، في زيادة عدد الزيارات المتكررة ما قبل الولادة ورعاية الأطفال، وأدّى ذلك إلى تخفيض معدّل وفيات الأمهات[61].

وأجرت حكومات عديدة إصلاحات في إطار السياسة العامة والبرامج لتحسين مستوى الصحة الإنجابية. ففي بنغلاديش انخفض معدل الخصوبة من 6.6 من المواليد لكل امرأة في عام 1975 إلى 2.4 من المواليد في عام 2009. وهذا الانخفاض الكبير يُعزى إلى مبادرة موسّعة على مستوى السياسة العامة اعتُمدت في عام 1976، وشددت على أن التخطيط السكاني وتنظيم الأسرة هما جزء هام من عملية التنمية الوطنية. وشملت الإجراءات المتخذة التوعية المجتمعية؛ ومنح الإعانات لإتاحة وسائل منع الحمل؛ وبذل جهود للتأثير في العادات الاجتماعية من خلال التحاور مع المجتمع المحلي (من زعماء دينيين ومعلمين ومنظمات غير حكومية)؛ وتثقيف الرجال والنساء على حد سواء؛ وتطوير البحث في مجال الصحة الإنجابية؛ وتنظيم الأنشطة التدريبية[62].

وفي حالات عديدة كانت الشراكات بين مختلف عناصر المجتمع المحلي ومع عدد من مقدّمي الخدمات ذات نتائج إيجابية. ففي ثلاث مناطق ريفية وحيين من الأحياء الفقيرة في كينيا، تحصل الأسر الفقيرة على قسائم لسداد تكاليف الصحة الإنجابية وخدمات إعادة التأهيل لضحايا العنف الجنسي[63]. وفي فييت نام ساهم التعاون الطويل الأمد بين الحكومة والمؤسسات الصحية في المناطق والعديد من المنظمات غير الحكومية في تحسين نوعية خدمات الصحة الإنجابية، وفي تقديم مجموعة من الخدمات الجديدة، وإنشاء شبكة للتدريب السريري في الصحة الإنجابية[64].

وفي إيران بُذلت جهود لتوفير خدمات الصحة الإنجابية في أواخر الثمانينات على أثر الإقرار بأن النمو السكاني السريع عقبة أمام التنمية. واليوم، تستخدم نسبة 80 في المائة تقريباً من النساء المتزوجات وسائل منع الحمل[65]. ومعدل وفيات الأمهات المسجل في إيران هو أقل بحوالى 8 في المائة مما هو عليه في جنوب أفريقيا حيث يساوي متوسط الدخل دخل الفرد في إيران. وفي عام 2009، أقرت منغوليا استراتيجية وطنية للصحة الإنجابية، وأدرجت هذه الخدمات في الميزانية المتوسطة الأمد والتزمت بتمويل جميع وسائل منع الحمل حتى عام 2015. وأطلق وزير الصحة في جمهورية لاو الشعبية الديمقراطية نموذجاً لتقديم خدمات تنظيم الأسرة في ثلاثة أقاليم جنوبية فقيرة يُنفّذ على مستوى المجتمع المحلي. وأسهم هذا البرنامج النموذجي في زيادة انتشار وسائل منع الحمل، فارتفع معدل استخدامها في بعض المناطق من أقل من واحد في المائة في عام 2006 إلى أكثر من 60 في المائة في عام 2009[66].

وفي هذه المبادرات دليل على تأثير التوعية في اعتماد خدمات الصحة الإنجابية والاستفادة منها. وقد رعت مؤسسة بروبيتن مسلسلاً إذاعياً لنشر المعلومات عن البيئة والقضايا النسائية والصحة الإنجابية[67]. كما إن شبكات الهاتف النقال الواسعة الانتشار تستخدم الكثير من المبادرات لتقديم معلومات صحية حسب الطلب للأمهات اللواتي ينتظرن مواليد والأمهات الجديدات، فقد أصبحت هذه الشبكات متاحة في البلدان النامية، حيث أكثر من 76 في المائة من سكان العالم[68] وأكثر من مليار امرأة في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط يحصلون على خدمات الهاتف النقال[69]. ومن هذه المبادرات مبادرة تحالف الهاتف النقال للأمومة الذي يؤمن هذا النوع من المعلومات في بنغلاديش والهند وجنوب أفريقيا[70]. وجميع هذه النُهج تنطوي على إمكانات كبيرة، غير أن مفاعيلها لم تظهر بعد في العديد من البلدان.

ولا بد من تنسيق الجهود الحكومية لتحقيق الاستفادة من خدمات الصحة الإنجابية للجميع، إذ بوسعها أن تقدم عوائد ومكاسب كبيرة في تخفيض معدلات الخصوبة، وتحسين الصحة، والارتقاء بنتائج التعليم. فالإنجاز الذي حققته بنغلاديش هو دليل على أن العوائق لا تكمن في الموارد وإنما

الإطار 4.2
الثقافة والأعراف وحماية البيئة

القيم والمعتقدات التي تصوغ علاقات الناس ببيئتهم الطبيعية هي من أسس الاستدامة البيئية، إذ هي عبارة عن مخزون من المهارات والممارسات المحلية المتوارثة عبر الزمن في الإدارة المحلية للبيئة. فمهارات السكان المحليين في الإدارة البيئية يمكن أن تشمل استراتيجيات متعددة الأغراض لاستغلال الطبيعة، والإنتاج على نطاق صغير، وتحقيق القليل من الفائض، والكفاءة في استخدام الطاقة، بالإضافة إلى نُهج عرفية متنوعة لاستغلال الأراضي والموارد الطبيعية من غير الإكثار من النفايات واستنفاد الموارد.

وتشير دراسات الحالة إلى دور القيم التقليدية في حماية الموارد الطبيعية. ففي وادي زمبيزي في زمبابوي، لم تبلغ خسارة الغابات التي تعتبر مقدسة نصف المساحة التي خسرتها الغابات الأخرى التي لا تُضفى عليها صفة القداسة. وفي غانا أسهمت التقاليد والممارسات المحافظة إلى إضفاء صفة القداسة على مناطق معيّنة، وفرض قيود دورية على الزراعة والحصاد والصيد. وساعدت المعرفة المتوفرة محلياً على مواجهة الكوارث الطبيعية والتصدّي لها. وأعلنت شيلي بعد كارثة تسونامي التي حدثت في شباط / فبراير 2010 عن مقتل ثمانية صيادين فقط من أصل 80 ألف نسمة. ونجاة هذا العدد يُعزى إلى الدروس المستفادة من كوارث تسونامي التي نقلت إليهم عبر الأجداد وإنذارات الإجلاء التي أطلقها الجيران.

ومع أن هذه المعرفة قلّما يُؤخذ بها أو يستفاد منها، كانت القيم التقليدية من العناصر التي أسهمت في توجيه السياسات. ففي أندافادواكا، وهي قرية صغيرة في جزيرة مدغشقر يسكنها الصيادون، أطلق المجتمع المحلي مبادرة لتحقيق الاستدامة في صيد الأخطبوطيات، سارت على مثالها القرى الأخرى، فأصبحت المنطقة أول منطقة بحرية في البلد يشرف على إدارتها المجتمع المحلي وتضم 24 قرية. وفي أفغانستان وبغية إنشاء جمعيات لاستخدام المياه، تعتمد الحكومة في إدارة المياه على عادات تعود إلى زمن قديم تسند بموجبها إدارة حقوق المياه إلى قادة يعيّنهم المجتمع المحلي مثل "نظام ميراب".

المصدر: Byers and others 2001; Marín and others 2010; Thomas and Ahmad 2009; Sarfo-Mensah and Oduro 2007; UN 2008.

في تحديد الأولويات ووجود الإرادة السياسية. ومتطلبات البنية الأساسية الإضافية ليست بالكثيرة، إلا أن زيادة الخدمات بحد ذاتها ليست كافية. فمن الضروري توفير المعلومات والتدريب لتشجيع التجاوب مع هذه البرامج، بطرق لا تتعارض مع التقاليد والعادات الاجتماعية. فالبرامج الموجهة التي تنطلق من المجتمعات المحلية تنطوي على إمكانات كبيرة، وكذلك الوسائل الجديدة للاتصال وإيصال الخدمات.

الإدارة المحلية للموارد الطبيعية

تحظى الإدارة المحلية للموارد الطبيعية بمزيد من الدعم باعتبارها بديلاً للإدارة المركزية، ولا سيما في البلدان التي تعتمد مجتمعاتها المحلية على الموارد الطبيعية والنظم الإيكولوجية المحلية في تأمين سبل العيش. والاهتمام المتزايد بالتحريج في بلدان مختلفة كأستونيا وكوستاريكا والهند، هو دليل على إمكانية نجاح هذا النهج[71].

ومع أن مفهوم المشاركة في إدارة الموارد المشتركة يحظى بتأييد كبير بوصفه مفهوماً ناجحاً، أظهرت دراسة معمّقة أعدّت لأغراض هذا التقرير أن الواقع مختلف[72]. فالعوامل المحلية تؤثر في تحديد الجهات التي تستفيد من الإدارة المحلية. ويعتبر توزيع الثروات (بما في ذلك حقوق حيازة الأراضي) والمعرفة والمشاركة في اتخاذ القرارات عوامل مهمة للغاية. فعندما يستفيد أصحاب المصلحة ذوو النفوذ، مثلاً، من مورد مشترك، بوسعهم تخصيص الاستثمارات الضخمة لتقييد الوصول إليه، وهم بذلك قد يعززون فرص الاستدامة، ولكن على حساب الإنصاف. وفي الواقع ما يدلّ على أن الترابط والتجانس في المجتمعات المحلية من العوامل التي تزيد من قدرة هذه المجتمعات على تنظيم شؤونها والاتفاق على كيفية التصدي لمشاكل العمل المشترك[73].

ومن أكبر العوائق أمام الإنصاف إقصاء المرأة من فرص المشاركة في اتخاذ القرار. فإذا لم يُسمع صوت المرأة في المجتمع، لن تتسنّى لها الاستفادة من الموارد الطبيعية بينما تتحمّل هي العبء الأكبر من تكاليفها، كما هي الحال في بعض المناطق في الهند مثلاً[74]. فاتخاذ قرار بإغلاق بعض الغابات دون الاكتراث بحاجات النساء، قد يؤدّي إلى حرمان النساء من الحطب، وإلى إطالة الوقت الذي يقضينه بحثاً عن طاقات بديلة للوقود والعلف، وإلى خفض دخلهن من الإنتاج الحيواني. ويتضح من التحليل الذي أجري لأغراض هذا التقرير وجود علاقة سببية بين دليل الفوارق بين الجنسين وإزالة الغابات في أكثر من 100 بلد في الفترة من عام 1990 إلى عام 2010. وقد أشير في الفصل الثالث إلى أدلة مستمدّة من التجربة تشدد على أهمية طبيعة مشاركة المرأة ومدى هذه المشاركة في القرارات الإدارية[75].

والنموذج الأكثر نجاحاً وإنصافاً للإدارة المحلية للموارد الطبيعية هو نموذج المحميات في المجتمعات المحلية، وهي عبارة عن أراضٍ وموارد مائية يملكها المجتمع المحلي ويشرف على إدارتها، ويحميها بموجب تدابير قانونية أو تدابير أخرى. والمعلوم أن 11 في المائة من الغابات في العالم هي ملك للمجتمع المحلي أو تقع تحت إدارته[76]، وإن كانت هذه التقديرات أقل بكثير من القيمة الفعلية[77]. والمناطق التي يحميها المجتمع المحلي تساعد على ضمان إنصاف الجميع في الاستفادة من الموارد، وتحقيق التنمية البشرية المستدامة من خلال تأمين استمرار الخدمات الأساسية للنظم الإيكولوجية، وكذلك صون سلامة هذه النظم.

والمناطق البحرية التي يتولّى إدارتها المجتمع المحلي، كالمناطق البحرية القريبة من الساحل وما تختزنه من موارد بحرية وساحلية، تقدم أيضاً حلولاً في إطار نهج الإنصاف والاستدامة والتنمية البشرية. ففي جزر المحيط الهادئ كما في جزيرة

فيجي، عدد كبير من هذه المناطق، حيث المجتمعات القاطنة في هذه الجزر تطبق ممارسات تقليدية منذ وقت طويل في إدارة هذه المناطق. ومن هذه الممارسات حظر الصيد في مواسم معيّنة، وتحديد المناطق التي يحظر فيها الصيد مؤقتاً. والمناطق البحرية التي يحميها المجتمع المحلي تأتي على مجتمعاتها بفوائد كبيرة، إذ تمدّها بالبروتين من السمك وسبل العيش المستدام[78].

وبوسع المجتمعات المحلية إدارة الموارد الطبيعية باستخدام آليات مختلفة بما في ذلك دفع رسوم مقابل الحصول على خدمات النظم الإيكولوجية والاستفادة من المناطق المحمية. أما الأعراف الثقافية أو التقليدية، فلا تقل أهمية (الإطار 4.2)، ويعتمد نجاح هذه الآليات على إشراك جميع أصحاب المصلحة في العوائد المحققة من الموارد وفي إدارتها على حد سواء، ويعتمد أيضاً على الالتزام الوطني الذي لا يقلّ أهمية عن الآليات المحلية. وقد استعرض الفصل الثاني تجربة السويد في الستينات (الإطار 2.10) مبيّناً أن الالتزام الوطني بحماية البيئة يدعم إدارة الموارد في إطار المجتمع المحلي.

وحيث تكون للموارد الطبيعية صلة وثيقة بسبل عيش العديد من الفئات وأصحاب المصلحة، يمكن أن يكون إسناد إدارتها إلى المجتمع المحلي موضوع صراع. فندرة الموارد الطبيعية والإجهاد البيئي هما من العوامل التي تؤدي إلى تأجيج الصراع وتصعيده، وهذا ما تناوله هذا التقرير في الفصل الثالث. وفي بعض الحالات، تزيد السياسات العامة من مسبّبات الصراع، ولا سيما عندما تسهم في توسيع الفوارق الأفقية[79] أو تؤثر سلباً على السكان الذين يعيشون في نظم إيكولوجية معيّنة. وفي حالات أخرى (كالفلبين وكوستاريكا)، ساهم تعزيز اللامركزية والإدارة المشتركة للموارد الطبيعية في التخفيف من حدة التوتر.

التنوّع البيولوجي والإنصاف

في الأعوام القليلة الماضية، تراجع مفهوم المفاضلة بين حماية سبل العيش والحفاظ على التنوّع البيولوجي، ليحلّ محلّه إدراك متزايد لاحتمالات التآزر الإيجابي بين حماية البيئة وتحقيق الإنصاف. فحماية النظم الإيكولوجية الطبيعية والتنوع البيولوجي، مثلاً، هي ضمانة لموارد الرزق والغذاء والمياه والصحة. وفي هذا الصدد، تدعو بلدان عديدة (منها البرازيل وبوتسوانا وناميبيا) والمنظمات الدولية (منها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) إلى تخصيص الاستثمارات لحماية التنوع البيولوجي لما يكتنزه من فوائد إنمائية. ومن الأدوات المقترحة تطبيق نظام المنطقة المحمية على النظم الإيكولوجية، باتخاذ تدابير لتجنب تدهور الأراضي أو الحد منه، وتشجيع السياحة البيئية. فالسياحة البيئية هي من السبل الفاعلة في حماية التنوع البيولوجي ودعم سبل العيش في المجتمع المحلي. ويبقى التحدي في ضمان المشاركة المنصفة، ولا سيما مشاركة المرأة[80].

المناطق التي يحميها المجتمع المحلي تساعد على ضمان إنصاف الجميع في الاستفادة من الموارد، وتحقيق التنمية البشرية المستدامة من خلال تأمين استمرار الخدمات الأساسية للنظم الإيكولوجية، وكذلك صون سلامة هذه النظم

وكشفت دراسة أجريت حديثاً أن السياحة البيئية هي آلية من آليات الحفاظ على البيئة التي تسهم في الحد من الفقر[81]. ففي ناميبيا، مثلاً، ساهم برنامج للسياحة البيئية في حماية قرابة ثلاثة ملايين هكتار من المناطق البرية والبحرية التي هي مصدر تنوّع بيولوجي كبير. وقد أسهم البرنامج في تحسين سبل العيش وإثرائها، وبالتالي في تحقيق الإنصاف. فالمناطق المحمية التي يشملها هذا البرنامج تنتج ثروات كبيرة، تستفيد اليد العاملة المحلية نسبة 29 في المائة منها والزراعة التقليدية بنسبة 5 في المائة. وهكذا تتضح قدرة المناطق المحمية على المساهمة في الحد من الفقر[82]. وفي مبادرة للحفاظ على التنوع البيولوجي على مستوى مالكي الأراضي في جزيرة فانواتو، أنشئ 20 موقعاً محمياً، أسهمت في الحد من عمليات الصيد غير المشروع، وفي تعزيز نمو المخزون من الأسماك، وتحسين مداخيل المجتمعات المحلية. وفي الإكوادور، أبرمت الحكومة اتفاقاً مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 2010 لإنشاء صندوق ائتماني دولي لحماية المنتزه الوطني ياسوني من عمليات التنقيب عن النفط. وهذا المنتزه هو منطقة غنية بالتنوع البيولوجي تؤوي السكان الأصليين لتاجايري وتارومينان. ومع أن الوقت لا يزال مبكراً لتقييم هذه المبادرة، فهي تقدّم نموذجاً للحفاظ على النظم الإيكولوجية تلتزم بموجبه البلدان المتقدّمة بتقديم المساعدات إلى أشدّ البلدان فقراً[83].

ومن الأمثلة على دعم سبل العيش مع الحفاظ على التنوع البيولوجي زراعة الأحراج التي تستلزم نهجاً متكاملاً يجمع بين الأشجار والشجيرات والمحاصيل والمواشي، وذلك لإنشاء أنظمة لاستخدام الأراضي تكون أكثر تنوعاً وإنتاجية وفائدة وصحة واستدامة. وزراعة الأحراج منتشرة في منطقة يونجاس، على المنحدر الشرقي لجبال الأنديز الوسطى في البيرو، التي يقطنها مجتمع من السكان الأصليين يبلغ عددهم 32,000 نسمة. وهذا النهج يسمح للمجتمع المحلي بالحفاظ على الأصناف المهمة جينياً وتلبية مجموعة من الأغراض كتأمين الحاجات الغذائية، وإنتاج الأدوية، والسلع التجارية[84].

وتستهدف المشاريع المتكاملة للتنمية والحفاظ على الطبيعة حماية التنوع البيولوجي وتحقيق التنمية الريفية في آن معاً. وفي إطار هذا النوع من المشاريع، تمكنت المجتمعات المحلية في منطقة تيراي في غرب نيبال من تخفيف الضغط على الغابات الطبيعية بالتركيز على حماية التنوع البيولوجي والاستخدام المستدام للأراضي والموارد الطبيعية. وتكفل مثل هذه المشاريع للمجتمعات المحلية تنويع مصادر الدخل، لا سيما للنساء والفقراء من أفراد المجتمع المحلي، وتحد في الوقت نفسه من أضرار الإجهاد البيئي على النظم الإيكولوجية الطبيعية[85].

تغيّر المناخ: مخاطر ووقائع

في ختام هذا الاستعراض للنُهج الناجحة، نتناول اتجاهين على صعيد السياسة العامة، للتخفيف من آثار تغيّر المناخ على السكان، أولاً إجراءات منصفة للتكيّف في حالات الكوارث؛ ثانياً إجراءات مبتكرة للحماية الاجتماعية.

إجراءات منصفة للتكيّف في حالات الكوارث

ورد في الفصلين الثاني والثالث أن الكوارث الطبيعية تتسبب في خلل، وهي تعبير عن العلاقات الاقتصادية وعلاقات النفوذ والقوة السائدة على الأصعدة المحلية والوطنية والعالمية. غير أن التخطيط والتصدّي الهادف هما من العناصر التي تؤدي إلى تقليص الفوارق. ويمكن تحقيق ذلك بطريقتين لتحقيق رسم خرائط المناطق المعرضة للخطر بمساعدة المجتمع المحلي والتوزيع المنصف للممتلكات العامة التي يعاد بناؤها.

وأدّت التجربة إلى التحوّل من النماذج المركزية لاستعادة القدرة على العمل بعد الكوارث إلى نماذج لامركزية. فبرامج مواجهة مخاطر الكوارث بقيادة المجتمعات المحلية هي عموماً أفضل من البرامج المركزية في تحديد القدرات التي يمكن الاستعانة بها محلياً للإغاثة في حال الطوارئ والانتعاش وإعادة البناء في الأجل الطويل، والقيود التي تحول دون إنجاز هذه المهام. وكثيراً ما تكون المنظمات المحلية قادرة على الوصول إلى المناطق البعيدة أو المحظورة، كما هي الحال في آسيه، في إندونيسيا، وفي سري لانكا، حيث يتعذّر على عاملي الإغاثة الدولية التحرك في حالة الصراع المسلح[86]. وفي الوقت نفسه، يجدر تجنب الاعتماد الحصري على المنظمات المحلية، إذ قد تزيد من أوجه التفاوت والإقصاء.

وقد أثبت رسم خرائط الأماكن والموارد المعرضة للخطر بإشراف المجتمع المحلي فعاليته[87]:

- في ماونت فيرنون، أحد أفقر المجتمعات المحلية في جامايكا، ركّزت خرائط المناطق المعرضة للكوارث الموضوعة بإشراف المجتمع المحلي على مشاكل الفيضانات، وأدى ذلك إلى الاتفاق على ضرورة إنشاء العبّارات.
- في جنجا، في أوغندا، كشفت الخرائط التي رسمها المجتمع المحلي حول إمكانية وصول النساء إلى الموارد والخدمات عن وجود عقبات أمام إنصاف المرأة، منها الفساد في توزيع الأراضي وإنكار حقوق المرأة في الحصول عليها. واستجاب الزعماء الشعبيون لحل هذه الأزمة بإنشاء جمعيات للادخار وخطط للتسهيلات الائتمانية الدوّارة. وقد أسهمت هذه التدابير في تسهيل حصول المرأة على الصكوك العقارية وساعدتها على تطوير الأراضي.

الجدول 4.2

فوائد وتحديات الحماية الاجتماعية للتكيّف مع تغيّر المناخ والتخفيف من مخاطر الكوارث

البرنامج والمثال	الفوائد	التحديات
التحويلات النقدية الموجهة إلى فئات معيّنة إثيوبيا: برنامج شبكة الحماية الاجتماعية	• يستهدف الفئات الأكثر ضعفاً • يسهم في استقرار الاستهلاك • يتيح القدرة على التكيّف مع المخاطر ويشجع الاستثمار • يعزز القدرة على التصدّي للصدمات المناخية	• ضمان المقدار الملائم من التحويلات واستمرارها • الحد من المخاطر باعتماد نهج طويل الأجل • إظهار الفعالية الاقتصادية للتحويلات النقدية في معالجة الصدمات المناخية • استخدام أدلة الضعف الاقتصادية والاجتماعية لتحديد وجهة التحويلات
برامج العمالة الهند: برنامج مهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة في الريف	• يمنح الحق في 100 يوم عمل عند الطلب في المناطق الريفية • يسهم في تشييد البنى الأساسية بما في ذلك المشاريع التي تعزّز قدرات المجتمع المحلي للحد من آثار تغيّر المناخ • يوفر دخلاً مضموناً للتكيّف مع التغيّرات الموسمية في الدخل	• ضمان الفوائد الكافية • المساءلة والشفافية • زيادة الوعي لتعزيز المشاركة • رصد التكاليف وتفادي الإقصاء
التأمين على المحاصيل أساس مؤشرات الأحوال الجوية حكومة ملاوي وشركاؤها: التأمين على المحاصيل على أساس مؤشرات الأحوال الجوية لإنتاج الفول السوداني	• يضمن الحماية من المخاطر المرتبطة بالتأمين • يحرر أصولا للاستثمار في القدرة على التكيّف • يمكن ربطه بالاتجاهات العامة وإسقاطات تغيّر المناخ • يدعم القدرة على التكيّف	• استهداف المزارعين المهمشين • معالجة الآثار المتفاوتة بين الجنسين • إبقاء الرسوم في متناول الفقراء • دعم التكاليف الرأسمالية • دمج التوقعات المناخية في تقييم المخاطر المالية • وضع آليات لضمان إعادة التأمين
تحويلات الأصول (الثروة الحيوانية) بنغلاديش: مشروع الحد من خطر التعرض لتغيّر المناخ	• يستهدف الفئات الأكثر ضعفاً • يمكن دمجه في البرامج التي تؤمن سبل العيش	• تخصيص أموال تتناسب مع المخاطر • ضمان ملاءمة الأصول المحوّلة للظروف المحلية • دمج الإجهاد البيئي الناجم عن تغيّر المناخ في اختيار الأصول

المصدر: Adapted from Davies and others in OECD (2009).

وإشراك المجتمع المحلي يمكن أن يساهم في تمكين المجتمعات الفقيرة. وهذا ما تبيّن من برامج التدريب للاستعداد للكوارث في 176 مقاطعة تقع في المناطق الأكثر تعرّضاً للخطر في 17 ولاية في الهند. وقد استطاعت المدربات الرائدات مساعدة النساء في مجتمعاتهن، وأصبحن مثلاً يُحتذى به. وإشراك المرأة في رسم خرائط المناطق المعرضة للخطر بإشراف المجتمع المحلي يجعلها جزءاً من عملية اتخاذ القرار، ويتيح أمامها فرصة لإسماع صوتها والتحكم بحياتها على نحو أفضل. وتقول ميتالي جوسوامي القاطنة في مقاطعة نجوان، في ولاية أسام في هذا الصدد: "نشعر بأننا نفيد مجتمعنا ونشعر بالفخر عندما نرى أننا نقوم بكامل مسؤولياتنا تجاه الأسرة والمجتمع [88]".

وتتأثر المجتمعات الريفية الفقيرة أكثر من غيرها بتدهور النظم الإيكولوجية ولكنها تستفيد أيضاً من حمايتها وإنعاشها أكثر من غيرها. ومن أفضل الطرق لتجنب الكوارث الطبيعية والتخفيف من آثارها إدارة النظم الإيكولوجية وإنعاشها وحمايتها لتكون دائماً حصناً واقياً للمجتمع. فالقرى المحصنة بغابات المانغروف والشعب المرجانية وغابات الأراضي المنخفضة كانت أوفر حظاً في الاحتماء من كارثة المد البحري للتسونامي الذي اجتاح في عام 2004 سري لانكا وماليزيا والهند[89].

وكثيراً ما تكون الفوارق المتجذرة في أنماط البنى الأساسية والاستثمارات الاجتماعية مصدراً لفوارق كبيرة في النتائج. ويمكن أن تساهم إعادة بناء الهياكل الأساسية في أعقاب الكوارث الطبيعية في معالجة مشاكل التحيّز والتمييز التي كانت سائدة في الماضي وفي القضاء على العوامل الأخرى التي تسهم في استمرار الفقر وعدم المساواة. فبعد انتعاش شمال كاليفورنيا إثر زلزال لوما بيترا في عام 1989، اعترض المجتمع على إعادة تشييد الطريق السريع على طول الطريق الأصلية التي فرّقت الأحياء السكنية وعرّضتها للتلوّث المتصاعد من محركات السيارات. وأعيد توجيه الطريق السريع بمحاذاة منطقة صناعية مجاورة وجرى الاتفاق على الاستعانة بالأيدي العاملة المحلية والتعاقد معها لإعادة البناء[90].

الحماية الاجتماعية المبتكرة

يبدو جلياً أن برامج الحماية الاجتماعية التي تشمل المساعدات والتحويلات لتعزيز قدرة الفقراء والضعفاء للتخلص من الفقر والاحتماء من المخاطر والصدمات، يمكن أن تساعد الأسر على الحفاظ على مستويات مستقرة في الاستهلاك وتحسين مستويات التوزيع[91]. وتشير التقديرات إلى أن مليار شخص في البلدان النامية يعيشون ضمن أسر تتلقى شكلاً من أشكال التحويلات الاجتماعية[92].

ويتضمن الجدول 4.2 أربعة أنواع من تدابير الحماية الاجتماعية التي يمكن أن تكون لصالح تحقيق الإنصاف والاستدامة البيئية إذا ما جرى المزج بينها على النحو المناسب.

ونوضح فيما يلي الفوائد والتحديات المحتملة للتحويلات النقدية لصالح فئات معيّنة، ومخططات التشغيل، والتأمين على المحاصيل على أساس مؤشرات الأحوال الجوية، ونقل الأصول.

ويمكن لبرامج الحماية الاجتماعية أن تساعد الناس في الحصول على الطاقة من مصادر حديثة، وعلى المياه النظيفة والصرف الصحي. وتظهر إحدى الدراسات الحديثة الآثار الإيجابية للتحويلات النقدية لصالح الأسر الفقيرة في إطار برنامج الفرص في المكسيك (Mexico's Opportunidadis)، وهي لا تقتصر على الصحة والتعليم. فآثار هذه التحويلات شملت الإنفاق القصير الأمد على خدمات الطاقة، والإنفاق الطويل الأجل على الأجهزة الحديثة (الثلاجات ومواقد الغاز). وقد تمكنت الأسر من التحول من الحطب أو الفحم إلى مصادر طاقة نظيفة وأعلى كلفة مثل الكهرباء والغاز المسيل[93].

وينبغي أن تنظر البلدان في اعتماد نُهج أكثر تكاملاً للحماية الاجتماعية، أي النُهج التي تحقق الاستدامة البيئية والإنصاف والتنمية البشرية. وقد بيّنت دراسة أجريت حديثاً حول الحماية الاجتماعية والتخفيف من مخاطر الكوارث وخطط التكيّف مع تغيّر المناخ في جنوب آسيا أن عدداً قليلاً من البلدان يعمل على دمج هذه العناصر مجتمعة في برنامج واحد. فمن أصل 124 برنامجاً شملتها الدراسة ضمت 16 في المائة فقط منها العناصر الثلاثة مجتمعة[94]. ونستشهد بمثال من جنوب أفريقيا وهو برنامج العمل من أجل المياه، وهو جزء من برنامج الأشغال العامة الموسع الذي أطلق في عام 2004. فهذا المشروع هو الأول من نوعه، إذ يشمل عنصر البيئة، أي يُعنى بزيادة تدفق المياه وتوفرها، وتحسين إنتاجية الأراضي، وحماية التنوع البيولوجي في بعض المناطق الحساسة بيئياً. وقد ألهم مبادرات مماثلة للأراضي الرطبة والمناطق الساحلية وإدارة النفايات[95]. وعلى أثر استعراض إنجازات المرحلة الأولى من المشروع (2004 إلى عام 2009)، اتضح أن برامج الأشغال العامة

كانت قصيرة جداً وأن الأجور كانت منخفضة للغاية بحيث لا تسمح بتخفيف الفقر فعلاً، فقرّرت الحكومة وضع حد أدنى جديد للأجور ضمن المرحلة التالية من المشروع.

ومن الضروري أن تتيح برامج الأشغال العامة فرصاً للنساء وللأشخاص غير القادرين على العمل. ويخصص برنامج العمل من أجل المياه في جنوب أفريقيا حصصاً للنساء تصل إلى 60 في المائة، وأخرى للأشخاص المعوقين غير القادرين على العمل تصل إلى 2 في المائة[96]. وتبلغ نسبة النساء وأفراد الطوائف والقبائل في الهند المشاركين في البرنامج الوطني لضمان العمالة في الريف أكثر من 50 في المائة.

الاستراتيجيات التي تسهم في تحقيق الاستدامة والإنصاف حققت نجاحاً في جميع أنحاء العالم

وإشراك المجتمع المحلي في تصميم وإدارة برامج الحماية الاجتماعية لأغراض التكيّف مع تغيّر المناخ، هو عنصر في غاية الأهمية. ويتبيّن من استعراض البرنامج الوطني لضمان العمالة في الريف في الهند مدى مساهمته في تمكين القرويين من المشاركة في تحديد المشاريع وفي التفاوض مع السلطات المحلية[97]. ويتناول الفصل الخامس مدى مساهمة المشاركة الواسعة في اتخاذ القرار والحكم في تعزيز دور المؤسسات وقابليتها للمساءلة، وفي تحقيق نتائج منصفة.

وطريقة تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية لأغراض التكيّف مع تغيّر المناخ تتوقف على الخيارات السياسية في موضوع الإنصاف والبيئة، وعلى كيفية تعبئة المجتمع لدعم هذه البرامج، وذلك بهدف بناء القدرات للتكيّف على المدى الطويل في إطار برامج الحماية الاجتماعية والحد من الفقر.

* * *

وهذا الاستعراض للنُهج الفاعلة يدعو إلى التفاؤل. فمن الممكن تحديد وتنفيذ الاستراتيجيات التي تسهم في تحقيق الاستدامة والإنصاف لمواجهة العديد من التحديات المبينة في الفصلين الثاني والثالث. وترد هذه الاستراتيجيات في الربع الأول من الشكل 1.1 في الفصل الأول. والمؤكد أن هذه النُهج حققت نجاحاً في جميع أنحاء العالم، وأدت إلى نتائج إيجابية ملموسة لصالح الفقراء والمحرومين وكذلك لصالح البيئة. غير أن مثل هذه النتائج ليست تلقائية. فلا بد من بذل المزيد من الجهود لدمج الإنصاف في تصميم السياسات والبرامج وإشراك الناس في المناقشات والقرارات التي تؤثر في حياتهم. ومثل هذه النُهج ينبغي أن تحظى بالموارد الكافية، بحيث تضمن توزيعاً جديداً للمسؤوليات. فقد حان الوقت لمواجهة هذه التحديات. وهذا ما سنتناوله في الفصل التالي.