



الخطط المناخية من أجل الشعوب

مشاركة المجتمع المدني والمجتمع المحلي في الخطط
العملية الوطنية بخصوص تغير المناخ

في عام 2024، ستقوم البلدان بتقديم المساهمات المحددة وطنياً (NDCs) كجزء من التزاماتها إزاء معالجة قضية تغير المناخ. حيث تؤثر هذه الخطط على كافة أفراد المجتمع، وعليها أن تكون شمولية. أظهرت الممارسات التي اتبعتها 11 دولة، أن مساهماتها المحددة وطنياً لم تكن شاملة بالقدر الكافي، بسبب غياب عدد من أصحاب المصلحة مثل أفراد المجتمع المحلي والمجتمع المدني عن تطوير هذه المساهمات. إن عملية مشاركة الأفراد في الخطط الوطنية لتغير المناخ هي أساسية لضمان الإستدامة والعدالة والشمولية في البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تحيط بالعمل على قضايا تغير المناخ. من أجل تحقيق ذلك:

- يجب على اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ أن تشمل أصوات الأفراد الأكثر تأثراً بقضايا تغير المناخ.
- يجب على الحكومات تحسين مبادئ الشفافية والمشاركة والمسائلة من خلال إدماج المجموعات المهمشة في تطوير الخطط.
- يجب على وكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة تقديم الدعم للمجتمع المدني وتعزيز إدماجه في خطط تغير المناخ.
- يجب على المجتمع المدني بناء القدرات في موضوع تغير المناخ والمطالبة في إدماج ودعم المشاركة المجتمعية.

© منظمة أوكسفام الدولية فبراير 2024

أعد هذه الورقة البحثية كريستينا هيل ودنكان بروت. وإذ تعرب منظمة أوكسفام عن شكرها وتقديرها للمساهمة التي قدمها كل من دانييل بويكو، وسلمى جوميز، ومحمد عمران، وتاتانت تاتانت، وموموني كومباوري، ومحمد فاضل ديوب، وهاداجو يوجباري، وألاكا لوجونزو، وأني سيكانوي، وروماو كزافييه، وليونارد أنجاناي، وسويانا هواماني موخيك، وجاكسون مويندو، وخيم سوك، وسينا يون، رغبة دعوب، ليدر فان ديرليندن، بيتر ريجز، نافكوت دابي، سارة فراخين خان، في إعداد ورقة البحث هذه. وتعتبر هذه الورقة البحثية جزءاً من سلسلة من الوثائق المعدة بهدف إثراء الجدل العام حول قضايا التنمية والسياسات الإنسانية.

لمزيد من المعلومات حول القضايا التي تطرقت لها هذه الورقة البحثية، يرجى إرسال بريد إلكتروني

advocacy@oxfaminternational.org

هذا المؤلف يخضع لحقوق الطبع والنشر الا أنه يمكن الاستفادة من النص دون أي مقابل لأغراض المناصرة والحملات والتوعية والبحث، شريطة توثيق المصدر كاملاً. زيادة عن ذلك، ترحو الجهة صاحبة حقوق الطبع والنشر أن يُسجل لديها كل استخدام من هذا القليل، بغية تقييم أثره. ويتوجب الحصول على إذن في حالة النسخ تحت أي ظروف أخرى، أو عند إعادة استخدام الورقة البحثية في مطبوعات أخرى، أو للترجمة أو التعديل، ويمكن ان تفرض رسوم نظير ذلك. للاستفسار ابعث رسالة بريد إلكتروني إلى:

policyandpractice@oxfam.org.uk

المعلومات الواردة في هذ المؤلف صحيحة في وقت طباعته.

نشرته أوكسفام نوفيبي لصالح منظمة أوكسفام الدولية في مارس/ آذار 2024. معرّف الأغراض الرقمي (DOI): 10.21201/2024.000019

UK, OX4 2JY, Oxford, Cowley, John Smith Drive, Oxfam House, Oxfam GB

صورة الغلاف: مشاركون من المجتمع المدني المحلي وقطاع الأعمال والحكومة في ورشة عقدتها منظمة أوكسفام حول المساهمة المحددة وطنياً في ولاية باوتشي في نيجيريا. تصوير: كينيث أكبان.

المقدمة

قبل إنعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بتغير المناخ والذي سيعقد في البرازيل عام 2025، المعروف باسم "COP30"، يُتوقع أن تراجع جميع البلدان التي وقعت على اتفاق باريس لعام 2015 بشأن تغير المناخ والبالغ عددها 195 دولة، خططها المناخية الوطنية للتصدي للتأثيرات المناخية المتفاقمة والحاجة الملحة إلى "اتخاذ إجراء عاجل وتوفير الدعم حتى يظل هدف عدم تجاوز مستوى الاحترار العالمي 1.5 درجة مئوية سهلاً المنال". إن رسالة "التقييم العالمي" (Global Stocktake) الأولى للأمم المتحدة واضحة: العالم بحاجة إلى رفع سقف طموحاته إذا أراد تجنب الأسوأ" لذا حان الوقت لتعزيز مشاركة المجتمع المدني والمجتمع المحلي في وضع هذه الخطط المناخية الوطنية.

تشير خطط المناخ الوطنية، ضمن إطار المساهمات المحددة وطنياً (NDCs)، إلى قرارات البلدان وخططها بشأن سبل استجابتها لتغير المناخ من أجل تحقيق أهداف اتفاق باريس.

في الوقت الذي يتوجب أن تشمل خطط المناخ والمساهمات المحددة وطنياً المجتمع بأسره، إلا أن الواقع بعيد كل البعد عن ذلك.

وسواء أكان ذلك عن قصد أم دون قصد، تنتشر الجهود التي تبذلها البلدان إلى تحقيق الشمول في وضع خططها المناخية.

إن عدم المشاركة والشمول يؤدي إلى تبعات بعيدة المدى. ولكي تتسم الاستجابة المناخية بالمصادقية، يجب أن تتضمن المساهمات المحددة وطنياً التزامات وخطط من مختلف القطاعات بما في ذلك التوظيف والغذاء والزراعة والطاقة والوقود والانتفاع بالأراضي الزراعية والنقل والإسكان والصحة والسفر والتنوع الحيوي والغابات والمياه والبنية التحتية. ولكي تكفل هذه المساهمات المحددة وطنياً بالنجاح، سيتعين ربطها بالسياسات المالية والاقتصادية الرئيسية. إلى جانب ذلك، يمكن أن تؤثر الالتزامات القطاعية بشكل متفاوت على حياة أولئك غير الممثلين في وضع الخطط - كالنساء، والسكان الأصليين، وصغار المزارعين، والمجتمعات المحلية التي تتحمل بالفعل وطأة التأثيرات الحالية لتغير المناخ.

ومُجمل القول، تدور المساهمات المحددة وطنياً حول إصلاح الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الوطنية نحو بناء مستقبل أكثر استدامة. إن المساهمات المحددة وطنياً الشاملة توفر فرصة لمواجهة عدم المساواة التي ترتبط بتغير المناخ.

ستتطلب التغييرات التي يجب إجراؤها للتصدي لأزمة المناخ تضافر جهود المجتمع بأسره في التعبير عن الرأي ولعب دوراً في هذا الشأن، لكل من الشركات والحكومات والمجتمع المدني ومجموعات المجتمع المحلية. كما يحق للأفراد أن يكونوا جزءاً من النقاش وأن يشاركوا في وضع الخطط المحلية والوطنية لما لأرائهم المتبصرة وخبراتهم ومعارفهم وحلولهم من قيمة عظيمة، كون أن هذه الخطط ستؤثر عليهم. وتحتاج المجتمعات الريفية إلى المعرفة والموارد لتبني نماذج زراعية أكثر استدامة¹ وأن تتمتع بقدر أكبر من المرونة في مواجهة أنماط الطقس المتغيرة، كما تحتاج أيضاً إلى شبكات أمان لإعادة بناء مجتمعاتها عندما تدمرها الفيضانات أو غيرها من الكوارث المرتبطة بالمناخ. وعلاوة على ذلك، تتأثر الجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع أثناء محاولتها الحد من انبعاثات الغازات الدفيئة؛ فالشركات تكابد صعوبات من أجل الانتقال من الوقود الأحفوري إلى مصادر الطاقة المتجددة، وغالباً لا تستطيع الأسر ذات الدخل المتدني تحمل تكاليف التحول إلى "الطاقة الخضراء". كما تتعرض الأراضي والمياه والموارد الطبيعية الأخرى التي يعتمد عليها السكان

معلومات عن الأهداف والسياسات والتدابير الرامية إلى الحد من الانبعاثات الوطنية والتكيف مع آثار تغير المناخ. فضلاً عما تتضمنه من معلومات عن احتياجات التمويل والتقنيات وبناء القدرات أو سبل توفيرها من أجل تنفيذ هذه الإجراءات. وتبلغ البلدان عن المساهمات المحددة وطنياً الجديدة أو المحدثة كل خمس سنوات بدءاً من عام 2020.¹

التقرير الشامل للمساهمات المحددة وطنياً لعام 2023، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ

الأصليين والمجتمعات المحلية الأخرى، للتلوث أو الخسارة بسبب تعدين المعادن الانتقالية أو مشاريع الطاقة المتجددة، أو نتيجة لخطط تعويض الكربون المثيرة للجدال.² وفي الوقت نفسه، هناك عدد مدهل من الحلول المحلية التي يجري تطويرها في جميع أنحاء المجتمع، مثل التكيف والتعديل في إنتاج البذور المقاومة لتغير المناخ في إطار برامج الزراعة المحلية، وكذلك مبادرات الطاقة المتجددة المحلية المدعومة من المجتمع المحلي. إن المجتمع بأكمله يتأثر بتغير المناخ، وينبغي أن يعبر عن رأيه، ويمكن أن يكون جزءاً من الحل، ويمكن أن يرفع ذلك من طموح الخطط الوطنية.

توضح هذه الورقة البحثية للحكومات والجهات المانحة والمجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين أن خطط المناخ الوطنية يجب أن تتسم بالشمول وأن يشارك فيها الناس بفعالية - كحق، وكضرورة استراتيجية، وكمسألة تتعلق بالعدل المناخي.

في البداية، سوف نتعمق في الأسباب التي تجعل تعزيز الشمول في المساهمات المحددة وطنياً أمراً مطلوباً وأساسياً لرفع سقف الطموح المناخي على نحو يتصدى لعدم المساواة ونقترح المبادئ لتحقيق ذلك. بعد ذلك، سنتناول التحديات التي تعترض سبيل تطبيق مبدأ الشمول بناءً على استعراضنا للممارسات في 11 دولة تمارس فيها منظمة أوكسفام نشاطها. وبينما تقع جميع البلدان التي تم استعراضها في عالم الجنوب، تشير النتائج التي توصلت إليها أبحاث أخرى إلى وجود صعوبات مماثلة في جميع أنحاء عالم الشمال. وختاماً، سوف نقدم توصيات حول ما يتعين على أصحاب المصلحة المختلفين عمله الآن للمضي قدماً نحو صياغة خطط المناخ الوطنية التي يشارك المجتمع بأسرها في تنفيذها مشاركة حقيقية. لا تهدف هذه المذكرة إلى التشهير ببلدان معينة بسبب ما تجابهه من تحديات، وإنما تلخيص الفجوات المتكررة والقيود التي تحد من مشاركة الأفراد في عمليات المساهمات المحددة وطنياً، وتسليط الضوء على ما يجب فعله لتحسين مستوى المشاركة في جميع البلدان؛ فخطط المناخ هي شأن الجميع.

المساهمات المحددة وطنياً

لماذا المساهمات المحددة وطنياً مهمة؟

المساهمات المحددة وطنياً هي أكثر من مجرد وثائق تتعلق بالسياسة - فهي تمثل التعهدات التي قطعتها البلدان لبعضها البعض ولمواطنيها في التصدي لأزمة المناخ.

بينما يحدد اتفاق باريس الالتزامات والأهداف الشاملة التي تقع على عاتق البلدان فيما يتعلق بالعمل المناخي، وتعتمد مؤتمرات قمة الأمم المتحدة المعنية بالمناخ (COPs) القرارات التي ينبغي أن تشكل سياسات كل دولة وإجراءاتها، يفسح المجال لكل بلد تقرير التدابير المحددة التي ستتخذها، في صورة مساهمات محددة وطنياً، وتعتمدها من أجل تحقيق أهداف اتفاق باريس. أن هذا يجعل المساهمات المحددة وطنياً أداة حيوية وشاملة، تمثل الالتزام الذي يقطعه كل بلد³ للمساعدة في تحقيق هدف مواصلة الجهود للحد من ارتفاع الحرارة عالمياً إلى 1.5 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الصناعة، والتكيف مع تأثيرات المناخ، وضمان التمويل الكافي لدعم هذه الجهود.

ويتوجب تحديث المساهمات المحددة وطنياً كل خمس سنوات بطموح أكبر بشكل متنامي، حسب قدرات كل دولة وإمكاناتها.⁴ وفي مؤتمر الأمم المتحدة المعني بتغير المناخ، الدورة الثامنة والعشرين لمؤتمر الأطراف (COP28) الذي

”... ينبغي للأطراف، عند اتخاذ

إجراءات للتصدي لتغير المناخ، أن تحترم وتعزز وتراعي ما يقع على كل منها من التزامات متعلقة بحقوق الإنسان، والحق في الصحة، وحقوق السكان الأصليين والمجتمعات المحلية والمهاجرين والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص الذين يعيشون أوضاعاً هشّة، والحق في التنمية، فضلاً عن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة المساواة بين الأجيال.”

ديباجة اتفاق باريس لعام 2015

عُقد في ديسمبر 2023، تقرر أن تقدم الدول مساهماتها المحددة وطنياً المحدثة بحلول فبراير/شباط 2025. وتمثل هذه التحديثات الدورية فرصاً سانحة لمشاركة الناس على نطاق أوسع في خطط المناخ الوطنية.

تجمع المساهمات المحددة وطنياً العناصر المختلفة للعمل المناخي معاً في التزام وطني عام واحد، بما في ذلك الخطط في مختلف القطاعات من بينها التوظيف والغذاء والزراعة والطاقة والوقود والارتفاع بالأراضي والنقل والإسكان والصحة والسفر والتنوع الحيوي والغابات والمياه والبنية التحتية. فضلاً عن ذلك، ترتبط المساهمات المحددة وطنياً ارتباطاً وثيقاً بالسياسات المالية والاقتصادية الرئيسية، بما في ذلك الميزانية والضررائب والسياسات الصناعية والاستثمارية في أي بلد.

ونظراً للأثر البعيد المدى للمساهمات المحددة وطنياً، والأعباء التي قد تخلفها في المجتمع، فمن الضروري أن يتم تقاسمها بشكل عادل. ويمكن أن يكون للسياسات المناخية، إذا لم يتم تقاسم أعبائها بصورة عادلة، آثار غير متكافئة على النساء، والسكان الأصليين، وصغار المزارعين، والمجتمعات المحلية التي تتحمل بالفعل وطأة التأثيرات الحالية لتغير المناخ. وينبغي أن يكون للأفراد الأكثر تأثراً بتغير المناخ والأكثر عرضة لآثاره دوراً محورياً في الاستجابات للتخفيف من وطأة تلك التغييرات والتكيف معها.⁵ ومن وجهة نظرنا فإن المجتمعات المحلية، والمجتمع المدني بشكل عام، بحاجة إلى أن يكون ممثلاً في المساهمات المحددة وطنياً.

لماذا يجب أن يكون للأفراد رأي في المساهمات المحددة وطنياً؟

شمول الأفراد في اتخاذ قرارات المناخ هو حق لهم.

إن المشاركة العامة ليست أساسية فحسب - بل هي حق أقرته المعاهدات الدولية والإقليمية⁶ والالتزامات السياسية، مثل أهداف التنمية المستدامة⁷، التي تم اعتمادها على المستويات المتعددة الأطراف وصادقت عليها الدول. هذه المشاركة تضمن حق الأفراد في إبداء الرأي في كيفية استجابة الحكومات لأزمة المناخ والأخذ بوجهات نظرهم في الخطط التي يتم وضعها. فضمن مشاركة الأفراد والمجتمعات والمجتمع المدني في عمليات التخطيط الوطني للمناخ يتوافق أيضاً مع اتفاق باريس. مما يستلزم تعزيز المشاركة العامة في تنفيذ المساهمات المحددة وطنياً من خلال التنقيف في مجال تغير المناخ والتدريب والتوعية العامة وإتاحة إمكانية الاطلاع على المعلومات للجمهور.⁸ علاوة على ذلك، ينص "كتاب قواعد باريس"⁹ على أنه يجب على الدول تقديم معلومات عن عملية التخطيط التي تتبعها، بما في ذلك "المشاركة العامة والتفاعل مع المجتمعات المحلية والسكان الأصليين، بطريقة تراعي منظور النوع

بيرو وأوغندا: أمثلة واعدة للمساهمات المحددة وطنياً الشاملة

شاركت المنظمة الوطنية لنساء شعوب الأنديز والأمازون الأصلية في البيرو (ONAMIAP)، شريكة منظمة أوكسفام، وأدت دوراً مؤثراً في تحقيق إجماع في الآراء بين منظمات الشعوب الأصلية وطرح القضايا الحاسمة لنساء الشعوب الأصلية ومجتمعاتهن على طاولة الحوار في إطار عملية الموافقة الحرة المسبقة والمستنيرة من أجل سن قانون تغير المناخ. وأثمرت تلك المشاركة عن إنشاء المنتدى الوطني للشعوب الأصلية بشأن تغير المناخ كمساحة مؤسسية يمكن للحكومة ومنظمات الشعوب الأصلية من خلالها تناول مقترحات الشعوب الأصلية بشأن التكيف والتخفيف من وطأة تغير المناخ والتي تشكل الأساس لكي تكون المساهمات المحددة وطنياً أكثر شمولاً.

في أوغندا، عقدت شبكة العمل المناخي الأوغندية الشريكة لمنظمة أوكسفام، مشاورات محلية في مختلف أنحاء البلاد لضمان سماع أصوات المجتمعات المحلية المتأثرة بشكل مباشر بتغير المناخ أثناء مراجعة خطة المناخ الوطنية، وأدت دوراً فعالاً في رفع وعي الناس ومعارفهم ومشاركتهم في المساهمات المحددة وطنياً لا سيما في المجتمعات المهمشة.

علاوة على ذلك، ينبغي لخطط المناخ الوطنية أن تجيب على السؤال الملح المتمثل في تحديد تكلفتها وقيمتها ما سيتم تغطيته من المصادر المحلية والصناديق الدولية للمناخ. ويعكف شركاء منظمة أوكسفام في أوغندا ونيجيريا حالياً على استجلاء نهج رصد ميزانية المواطنين لتعزيز تحسين الإدارة والشفافية في مناقشات ميزانية المناخ.

الإجتماعي". وينبغي أن يكون من بين المشاركين المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والمؤسسات المالية، والمدن، والسلطات المحلية الأخرى، والمجتمعات المحلية، والسكان الاصليين. ويؤدي المزارعون والمجتمعات الريفية والنساء والشباب أيضاً دوراً مهماً في الاستجابة لتغير المناخ وتحقيق أهداف اتفاق باريس.¹⁰

يُقر الاتفاق أيضاً بالعلاقة بين الإجراءات المتعلقة بتغير المناخ والاستجابات له وتأثيراته من ناحية، والوصول العادل للتنمية المستدامة بشكل منصف والقضاء على الفقر من ناحية أخرى. وفي معرض التأكيد على الحاجة إلى التحول العادل للقوى العاملة وخلق فرص عمل كريمة وجيدة، يشدد الاتفاق أيضاً على أهمية مشاركة المنظمات العمالية. وختاماً، يؤكد مجدداً على أن الدول الأطراف في اتفاق باريس تتحمل التزامات في مجال حقوق الإنسان ويجب عليها تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. كما يؤكد أيضاً على أهمية مفهوم "العدالة المناخية".¹¹ وتعد العدالة الإجرائية إحدى ركائز "العدالة المناخية"، والتي تؤكد على اتخاذ قرارات عادلة وشفافة وشاملة.

الشمول هو جوهر الحلول المناخية

لا يعتبر شمول الأفراد في خطط المناخ الوطنية مجرد حق يتمشى مع مبادئ العدالة المناخية فحسب، بل يمكن أن يساعد الشمول في مواجهة الأنظمة التي تركز على المساواة وتقوض العدالة المناخية. تقر الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (IPCC) بأن "النهج المستند إلى الحقوق التي تركز على بناء القدرات، والمشاركة الهادفة للفئات الأكثر ضعفاً وحصولها على الموارد الرئيسية، بما في ذلك الموارد المالية" يمكن أن يحد من أوجه الضعف الهيكلي في مواجهة تغير المناخ.¹²

تعد معرفة المجتمعات المحلية بنظمها الإيكولوجية عنصراً حيوياً في الحماية والمحافظة الفعالة على البيئة. ومن المرجح أن يؤدي عدم شمول هذه المعرفة ضمن خطط المناخ، أو تنفيذ خطط لا يدعمها السكان المحليون، إلى الفشل الذي سيؤدي إلى نتائج سلبية أو زيادة عدم المساواة.¹³ فعلى سبيل المثال، أبرزت دراسة تتناول عمليات تقييم الاحتياجات التكنولوجية قيمة انخراط أصحاب المصلحة في ضمان استناد هذه التقييمات إلى أفضل المعارف المتاحة، ومراعاة احتياجاتهم ورغباتهم.¹⁴ كثيراً ما يُشار إلى المساهمات المحددة وطنياً في دولة البيرو باعتبارها مثال على الشمول لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة داخل المجتمع المدني.

الإقصاء يقوض الطموح والعمل المناخي في البرازيل

في ظل الحكومة السابقة بقيادة الرئيس جايير بولسونارو، لم يشارك المجتمع المدني في المراجعة الأولى للمساهمة المحددة وطنياً للبرازيل. وتم تعطيل عمل المنتدى الوطني المعني بتغير المناخ، وهو هيئة تشاركية واستشارية تضم أكثر من 650 جهة فاعلة، واقتصر عمله على بعض الأشخاص. وكان هذا جزءاً من استراتيجية أوسع للقضاء على السياسات والمؤسسات البيئية، بما في ذلك التخفيضات الهائلة في الميزانية واضطهاد المدافعين عن البيئة، مما أدى إلى حدوث تباطؤ كبير في تنفيذ جدول أعمال البرازيل للتخفيف من وطأة تغير المناخ والقدرة على التكيف معه. ومع غياب الحركات الاجتماعية ومنظمات المجتمع المدني عن الساحة الرسمية، شعرت تلك الحركات والمنظمات بأن وصولها إلى المعلومات ذات الصلة بالسياسة البيئية للبلاد قد تم تقويضه. فعلى سبيل المثال، كان يُنظر إلى القرارات التي اتخذها المدراء خلف الأبواب المغلقة على أنها أثرت سلباً على التدابير التي تتخذ لمكافحة الحرائق وإزالة الغابات في المجتمعات الحيوية الحساسة مثل غابات الأمازون، وبانتانال، وسيرادو.

فقد وطدت البيرو التحالفات بين مجموعات أصحاب المصلحة، مما خلق وعي جماعي لدعم تنفيذ المساهمات المحددة وطنياً ومتابعتها، وتعزيز مشاركة أصحاب المصلحة وانخراطهم في هذا الشأن؛ ومن ثم تحسين القدرة على التكيف وإمكانات التخفيف من وطأة تغير المناخ.¹⁵

من بين الفوائد المحتملة الأخرى لشمول المجتمعات المهمشة في عملية صنع القرار، بناء مقومات الصمود بين المجتمعات والأنظمة الإيكولوجية الهشة تجاه تأثيرات تغير المناخ.¹⁶ والمشاركة السياسية للمجتمعات¹⁷ وتقبل أصحاب المصلحة للأمر،¹⁸ وتعزيز الإدارة الفعالة¹⁹ وبناء توافق آراء المجتمع بأسره حول العمل المناخي وطموح المساهمات المحددة وطنياً.²⁰

المساهمات المحددة وطنياً الشاملة عنصرًا أساسيًا في جهود المناخ العالمية

في نهاية عام 2023، تم الانتهاء من أول تقييم عالمي على الإطلاق (GST) – وهي عملية تقييم التقدم الجماعي صوب تحقيق غرض اتفاق باريس وأهدافه طويلة المدى.

وخلصت عملية التقييم العالمي إلى أن العالم ليس على المسار الصحيح لتحقيق الأهداف طويلة المدى لاتفاق باريس وأن الوقت قد حان لتسريع العمل.²¹ منذ الجولة السابقة من المساهمات المحددة وطنياً، لم يؤكد التقييم العالمي على أن هناك قضايا أشد إلحاحاً فحسب، بل أكد أيضاً على المزيد من الفهم للقضايا، والمشاركة من جانب الحكومة وأصحاب المصلحة، وأن هناك المزيد من الأسباب التي تدعو للاعتقاد بأن وزارات التخطيط والمالية ستحترم التزامات المساهمات المحددة وطنياً وتتبعها.

وأشار التقييم العالمي أيضاً إلى أنه يمكن تحقيق التآزر فيما بين السياسات والتدابير اللازمة لتعزيز الصمود إزاء تغير المناخ وتشجيع الانبعاثات المنخفضة للغازات الدفيئة بتطبيق نهج يشمل المجتمع بأكمله وصياغة سياسات متكاملة وشاملة. هناك بعض الأدلة التي تدعم التأكيد على أن زيادة حجم المشاركة يمكن أن يساهم في رفع سقف الطموح. وخلص العمل الذي نفذته برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) إلى أن العديد من البلدان – وليس جميعها – التي كانت أكثر شمولاً ومراعاة لمنظور النوع الاجتماعي في التقييم وتحديد الأهداف أو اتبعت نهجاً مستهدفاً في مشاوراتها، وكان لديها خطط مناخية وطنية أكثر طموحاً سواء من منظور التخفيف من وطأة التغير المناخي أو التكيف معه.²² فضلاً عن ذلك، أصبح هناك استيعاب أفضل للعلاقة بين المساهمات المحددة وطنياً والتمويل المناخي؛ مع إدراج الميزانيات التي توضح تفاصيل احتياجات التمويل المناخي في الوقت الراهن في 46% من الخطط المقدمة.²³ وبحلول نهاية عام 2024، ينبغي الاتفاق على هدف كمي جماعي جديد لتمويل المناخ (NCQG) لتلبية احتياجات البلدان النامية، ليحل محل الهدف الحالي المتمثل في تخصيص 100 مليار دولار أمريكي سنوياً.

وسوف يتعين أن يراعي الهدف الكمي الجماعي الجديد احتياجات البلدان النامية وأولوياتها ودعم مسار نحو تخفيض انبعاثات الغازات الدفيئة وتعزيز الصمود إزاء تغير المناخ.

كما يجب أن تكون المساهمات المحددة وطنياً تشاركية لتعكس جهد المجتمع بأكمله لتعزيز طموح التخفيف من وطأة تغير المناخ والتكيف معه. ومع تزايد أهمية المساهمات المحددة وطنياً، وتساعد الضغوط لرفع سقف الطموح، سيصبح من المهم للغاية انخراط أفراد المجتمع بشكل أعمق في المناقشة.

إقصاء الأفراد لا يزال مستمراً

على الرغم من فوائد الشمول والجهود المبذولة لتحقيقه، هناك وعي متزايد بأن أصحاب المصلحة الرئيسيين في العديد من الدول لم يشاركوا بعد في الحوار.

أشارت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في عام 2021 إلى أن "أصحاب المصلحة الذين تم التشاور معهم في المساهمات المحددة وطنياً كانوا من الوزارات التنفيذية الحكومية بشكل أساسي. وبينما شملت المساهمات المحددة وطنياً في بعض الحالات المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، إلا أن المجتمعات المحلية من أصحاب المصلحة كانت الأقل استشارة خلال العملية."²⁴

حلل المعهد الدنماركي لحقوق الإنسان المعلومات التي قدمتها الحكومات في إطار المساهمات المحددة وطنياً، وتوصل إلى أن "معظم

الطلبات المقدمة (90%) تشير إلى مشاركة أصحاب المصلحة في تطوير المساهمات المحددة وطنياً أو الخطط الوطنية للطاقة والمناخ (NECP).²⁵ يحدد عدد أقل قليلاً (81%) نوع الجهات الفاعلة غير الحكومية المشاركة (مثل المنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية والخبراء). يشرح عدد أقل (69%) كيفية انخراط المشاركين. لذا هناك حاجة إلى إجراء المزيد من التحليل لتقييم نوعية هذه المشاركة من منظور حقوق الإنسان.²⁶ إلى جانب ذلك، ألفت الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) نظرة فاحصة وأعربت عن قلقها إزاء "تأثير القيود المفروضة على المشاركة الهادفة في عمليات المساهمات المحددة وطنياً، على مدى تقبل المجتمع لهذه المساهمات وقابليتها للتنفيذ".²⁷

وسواء حدث الإقصاء بسبب قلة الموارد، أو كخطأ وقع سهواً، أو عمدًا، فهو يمثل مشكلة. يمكن أن يعكس الإقصاء ويعزز أوجه عدم المساواة الموجودة داخل الفئات التي قد تعاني من تأثيرات المناخ بشكل مختلف. وإذا وضعت النخب والتكنوقراط الخطط الرامية إلى التصدي لتغير المناخ بمعزل عن غيرها من الفئات الأخرى دون وجود ملكية أوسع، فمن المرجح أن يكون مصير تلك الخطط الفشل نظرًا لأنها ستكون أقل فعالية، وأقل عدالة، وأقل جذبًا للدعم الشعبي.

تغير المناخ هو شأن الجميع؛ تساعد المشاركة في خطط المناخ بشكل أعمق في ضمان موافقة الجميع ودعمهم وقدرتهم على أداء أدوارهم. تعتقد منظمة أوكسفام أن المساهمات المحددة وطنياً يجب أن:

- تجسد الاتفاقيات السياسية والتوافقات بين مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني اللازمة لتخفيض الانبعاثات - كما هو الحال في الزراعة، والمنظومة الغذائية، وقطاع الطاقة، والصناعة، والنفايات، والنقل، والغابات وما إلى ذلك.
- تساعد الأشخاص الأكثر تضرراً بتغير المناخ على أن يكونوا جزءاً من صنع القرار المناخي والحصول على الموارد المالية للتكيف مع تأثيرات تغير المناخ مثل ارتفاع درجات الحرارة، وندرة المياه، وغيرها من التأثيرات المرتبطة بكل من الظواهر الجوية المتطرفة والظواهر التي تبدأ تأثيراتها في الظهور تدريجياً.
- تضمن أن الخطط الوطنية تواجه تأثير التغير المناخي بطريقة تحترم حقوق الإنسان، مع مراعاة العمر والعرق والاصول والصراع والطبقة الاقتصادية. ويجب أن تؤخذ آراء الفئات الاجتماعية الرئيسية في عين الاعتبار في كل قطاع ومجتمع متأثر، وأن يتم دمجها بشكل مناسب، مع إبداء الآراء حول كيفية تنفيذ ذلك من خلال عمليات الإشراف الشاملة.
- تراعي منظور النوع الاجتماعي. وهو الأمر الذي لا يعني إشراك المنظمات المعنية بحقوق المرأة فحسب، بل يعني أيضاً وضع الميزانيات والأهداف من منظور النوع الاجتماعي. وينبغي أن تشمل زيادة الوعي أيضاً معلومات حول الروابط القائمة بين عدم المساواة بين الجنسين وتغير المناخ.
- تضمن التحول العادل للطاقة والمنظم على نحو يضطر فيه أولئك الذين يتحملون أكبر قدر من المسؤولية ويمتلكون أكبر القدرات، إلى تحمل العبء الثقيل، وأن يكون للأشخاص المتضررين رأي مؤثر في صياغة سياسات التحول الطاقوي وتنفيذها، ما يضمن أن يجد التحول إلى الطاقة المتجددة من عدم المساواة والظلم بدلاً من أن يؤدي إلى تفاقمه.²⁸
- تحترم حق السكان الأصليين في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة قبل اعتماد التدابير التي قد تؤثر عليهم.
- تضمن حماية حقوق الأراضي والمياه للمجتمعات والسكان الأصليين قبل اعتماد التدابير، لا سيما المتعلقة بتغيير الاستفادة من الأرض، التي قد تؤثر عليهم.
- تتوافق مع أولويات التنمية في البلاد وأن تكون طموحة بشكل كاف حتى تحقق أهداف اتفاقية باريس.

- تتضمن ميزانيات شاملة، مع توضيح التمويل الإضافي اللازم للمناخ إلى جانب الميزانيات المحلية في البلدان منخفضة الدخل لتحقيق الأهداف وزيادة طموح هذه البلدان ("الميزانية المشروطة").
- تتسق مع الخطط والسياسات المناخية الأخرى، مثل خطط التكيف المحلية والوطنية، والاستراتيجيات التنموية طويلة المدى لخفض انبعاثات غازات الدفيئة (LTS)²⁹ بالإضافة إلى الاتساق مع سياسات الطاقة والسياسات الصناعية والمالية وغيرها من السياسات الأخرى. ومن الناحية المثالية، يجب أن تشارك وزارة المناخ أو البيئة في قيادة العملية بالتعاون مع وزارة المالية أو التخطيط.

نظرة حول العالم: من شارك ومن تم إقصاؤه من عمليات المساهمات المحددة وطنياً؟

إدراكاً للحاجة إلى التغلب على أوجه عدم المساواة داخل المجتمع والتي يمكن أن تؤدي إلى تكريس إقصاء الناس في إطار العمليات المناخية الوطنية وتعميقه، أجرت منظمة أوكسفام بحثاً استطلاعيّاً في 11 دولة بهدف الوصول إلى فهم أفضل للتحديات التي تواجه الشمول ومساعدة الحكومات والجهات المانحة والمجتمع المدني في التغلب عليها. حيث أجرى هذه الدراسات باحثون محليون في بنغلاديش والبرازيل وكمبوديا وتشاد وإندونيسيا وكينيا وموزمبيق والأراضي الفلسطينية المحتلة، والسنغال، وزامبيا، وزيمبابوي. وقد تم استكمالها بالعبر المستفادة من أنشطة منظمة أوكسفام الخاصة في تحسين مشاركة المجتمع المدني والمجتمع المحلي في عمليات المساهمات المحددة وطنياً في بوركينا فاسو وبيرو وأوغندا. ويمكن طلب الحصول على معلومات إضافية عن كل دولة من المؤلف.

بحثت الدراسة في مواطن القوة والضعف في عمليات التخطيط المناخي الوطنية الأخيرة، وكذلك العوامل التي أدت إلى إقصاء آراء المجتمعات المتأثرة بالمناخ، والنساء والشباب والسكان الأصليين وغيرهم الكثير.

ويمكن أن تتخذ مشاركة "الأفراد" أشكالاً عدة. في إطار بحثنا، حيث يشمل هذا المصطلح منظمات المجتمع المدني الوطنية والمحلية، والتي غالباً ما ترتبط بقضايا وقطاعات أو فئات اجتماعية محددة. كما يتضمن أيضاً المجتمعات المحلية والسكان الأصليين، وذلك غالباً في صورة منظمات أهلية ومحلية (CBOs).

النتائج: من الذي تم إقصاؤه؟

استناداً إلى أبحاثنا، فإن الوزارات والوكالات الحكومية وهيئات التنسيق الحكومية (مثل المجالس الوطنية المعنية بتغير المناخ)، هي الجهات الفاعلة الرئيسية المشاركة في تطوير جميع المساهمات المحددة وطنياً كما هو متوقع. ومن منظور المشاركة، لا يعد هذا مشكلة بالضرورة ما لم يُنظر إلى مشاركة الحكومة في المشاورات العامة، على سبيل المثال، على أنها تغطي على مشاركة أصحاب المصلحة الآخرين أو تبعدهم. على سبيل المثال، في إحدى أكثر البلدان شمولاً ممن شاركت في الدراسة، شكلت مشاركة الوزارات الحكومية في ورشة عمل استشارية وطنية حول المساهمات المحددة وطنياً، ما يقرب من نصف جميع المشاركين، في حين لم تتعدى مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص مجتمعين 10٪.

أدت وكالات الأمم المتحدة وشركاء التنمية (مثل منظمة الأغذية والزراعة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي)³⁰ وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، والبنك الدولي) دوراً بارزاً، في ثلاث على الأقل من عمليات خطط المناخ الوطنية التي تمت دراستها، حيث قامت بإدارة العمليات، أو تقديم المشورة للحكومات بشأن المحتوى أو عملية إعداد مساهماتها المحددة وطنياً. ففي الوقت الذي يمكن لهذه الوكالات تقديم مساهمات قيمة، أعرب بعض الأفراد، الذين تمت مقابلتهم من أجل بحثنا، عن مخاوفهم من أنه بسبب موارد التمويل المناخي المتاحة للوكالات،³¹ وما لها من تأثير على الحكومات، فإنها قد تقصي دون قصد المجتمع المدني والمجتمعات المحلية، التي قد تفقر إلى الموارد والنفوذ الذي تتمتع به الوكالات التابعة للأمم المتحدة.

وفي العديد من البلدان التي شملتها دراستنا، أشارت التقارير إلى الدور البارز الذي أداه الاستشاريون في وضع خطط المناخ الوطنية. وبينما يكون من الضروري في بعض الأحيان اللجوء إلى الشركات الاستشارية الأجنبية، أفاد البعض ممن أجريت معهم المقابلات، أن الاعتماد المفرط على تلك الشركات يمثل مشكلة حيث جرى تهميش الخبرات المحلية وتفويض الدور الوطني في العملية.

لقد شارك ممثلون عن القطاع الخاص في معظم البلدان، وكذلك الأوساط الأكاديمية والمؤسسات البحثية. وفي بلدين على الأقل، اعتبر المشاركون الرئيسيون أن هذه المشاركة غير كافية. وعلى النقيض من ذلك، كان يُنظر إلى بعض العمليات على أنها ذات طابع تكنوقراطي مفرط، وتشتمل في المقام الأول على العلماء والخبراء، في حين كان تمثيل أصحاب المصلحة الذين يشكلون الفئة الأكبر، محدودًا. ولم يُنظر إلى مشاركة الأوساط الأكاديمية والمؤسسات البحثية والمنظمات المتخصصة الأخرى³² في مثل هذه الظروف على أنها تمثل عملية تمثيل واسعة وشاملة.

وفي أربعة بلدان، تم تمثيل المجتمع المدني رسميًا في اللجان الوطنية المعنية بتغيير المناخ، أو مجموعات العمل الفنية أو اللجان التوجيهية إلى جانب مجموعات أصحاب المصلحة الأخرى. ومع ذلك لم تشمل هذه الهياكل الحكومية في معظم البلدان. ولوحظ أن تمثيل مجموعات أصحاب المصلحة في هذه الهياكل، فاق عدد مؤسسات المجتمع المدني بصورة ملحوظة.

من الإنصاف القول بأنه في جميع البلدان التي شملتها الدراسة، خضعت عمليات المساهمات المحددة وطنياً لسيطرة النخب؛ إذ لم تشمل الحكومة فحسب، بل وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية (وفي بعض الحالات الوطنية) الوكالات المتخصصة أو ذات الخبرة والأفراد أيضاً؛ ويمكن أن تؤدي أنماط المشاركة، في حد ذاتها، إلى إقصاء المجتمع المدني والمجتمعات المحلية، لا سيما تلك التي تقع مقراتها بعيداً عن المدن الكبرى، أو أولئك الذين لا يشعرون بالراحة في البيئات غير المعدة لمراعاة آرائهم أو ثقافتهم أو لغاتهم، أو في المواقف التي تتفاوت فيها علاقات القوة إلى حد كبير.

كيف بدت مشاركة المجتمع المدني؟

بينما يزعم أحدث تقرير تجمعي للمساهمات المحددة وطنياً (NDC) الصادر عن هيئة معاهدة المناخ التابعة للأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ (UNFCCC)، إحراز تقدم في هذا المجال،³³ تشير أبحاث منظمة أوكسفام إلى أن هذا التقدم المحرز كان محدودًا. فباستثناء زامبيا، واجهت مشاركة المجتمع المدني العديد من الصعوبات في جميع البلدان التي شملتها الدراسة. لم تكن هناك مشاركة من المجتمع المدني أو المجتمعات المحلية في عمليات المساهمات المحددة وطنياً³⁴ في بلدين وكانت محدودة في البلدان التسعة المتبقية. وبعبارة أخرى، كانت المجتمعات المحلية والمجتمع المدني مستبعدة في كثير من الأحيان. وعندما يكون هناك شمول، يُنظر إليه في الغالب على أنه انتقائي، بحيث تكون لدى بعض الجهات الفاعلة فرصة أكبر للمشاركة من غيرها حسب مدى قربها أو صلتها بالحكومة أو خبرتها الظاهرة، في حين قد يتم إقصاء آخرين بسبب قلة الموارد أو الإغفال المتعمد. فيما يلي أمثلة على مشاركة المجتمع المدني في البلدان التي شملتها دراستنا:

زامبيا: دراسة حالة واعدة في المساهمات المحددة وطنياً التشاركية

في زامبيا، أظهرت مراجعة أجريت مؤخراً على المساهمات المحددة وطنياً تحولاً إيجابياً كبيراً في الشمول والمشاركة مقارنة بعملية المساهمات المحددة وطنياً الأولى. وقد استرشدت عملية المساهمات المحددة وطنياً التي نُفذت مؤخراً، بخارطة طريق واضحة وعملية جيدة التخطيط، حيث أشركت مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة (غالباً من خلال المنظمات الراقية)، وعززت الشفافية. والأهم من ذلك، ذكر أصحاب المصلحة الذين أجريت معهم المقابلات أن هناك إرادة حكومية وسياسية لتنفيذ عملية يشارك فيها أصحاب المصلحة من المجتمع المدني.

ولا تزال هناك تحديات قائمة - مثل عدم مشاركة أصحاب المصلحة على المستوى الشعبي مثل المزارعين والمنظمات المعنية بحقوق المرأة - ولكن العملية تعد مثلاً واعدة لمراجعة المساهمات المحددة وطنياً التشاركية.

شملت عملية المساهمات المحددة وطنياً الأولى في أحد البلدان بعض منظمات المجتمع المدني، ولكن كانت في الغالب المنظمات التي لها علاقة وثيقة بالحكومة وفقاً لما ذكره الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات. ولكن سرعان ما تم إقصاء منظمات المجتمع المدني المعنية بقضايا حقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية، أو تلك التي كانت تناصر معارضة الاستمرار في استخراج الفحم، من مناقشات المساهمات المحددة وطنياً. وحتى أنه تم في وقت لاحق إقصاء المجتمع المدني بالكامل من عمليات المساهمات المحددة وطنياً.

- شارك المجتمع المدني (بما في ذلك شبكات الشباب)، إلى جانب مجموعات أخرى من أصحاب المصلحة، في اللجان الفنية وعمليات التشاور في أحد البلدان، ولكن اقتصر ذلك على

مجموعات النخبة من المجتمع المدني وفقاً للأطراف المعنية التي تمت مقابلتها، وتم إقصاء المنظمات الأهلية.

- وفي بلد آخر، كان بعض ممثلي المجتمع المدني أعضاء في اللجنة الوطنية لتغيير المناخ ومجموعات العمل، ولم تكن هناك معايير واضحة لاختيارهم من بين العديد من منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأخرى التي ربما كانت مهتمة بالمشاركة. أما أولئك الذين لم يشاركوا في العملية فلم يكونوا على علم بالمناقشات الجارية.

- وفي بلد آخر، هيمن عدد قليل من المنظمات غير الحكومية الدولية الكبرى (بما في ذلك منظمة أوكسفام في عملية المساهمات المحددة وطنياً الأولى) وهيئة المجتمع المدني الوطنية الرائدة؛ على مشاركة المجتمع المدني في عمليات المساهمات المحددة وطنياً، ويذكر ان طلبات الحكومة للحصول على مدخلات من المجتمع المدني كانت من خلال هذه الهيئة. وعلى نحو مماثل، اقتصرت مشاركة المجتمع المدني في ثلاثة بلدان أخرى، على عدد قليل من المنظمات غير الحكومية/منظمات المجتمع المدني الكبرى فحسب أو الشبكة الوطنية المعنية بتغيير المناخ، الا ان هذه المشاركة بين المساهمات المحددة وطنياً الأولى وعملية مراجعة تلك المساهمات، تقلصت في إحدى هذه البلدان الثلاثة.

- كان هناك اعتماد في عدد من البلدان، على هيئة أو شبكة وطنية تتألف من أعضاء معنية في القضايا المناخية أو البيئية، وعلى الافتراض أن هذه الشبكات تمثل احتياجات المجتمعات أو أولويات أعضائها في عمليات خطط المناخ الوطنية. ومع ذلك، يبدو أحياناً أن عوامل، شملت على المواعيد النهائية الصارمة، والموارد المالية والبشرية المحدودة، وقلة الوعي بأهمية المساهمات المحددة وطنياً أو عمليات التخطيط المناخي الوطنية، قد أعاقت بعض الشبكات التمثيلية في تأدية هذه الأدوار. على سبيل المثال، في أحد البلدان، لم يكن لدى الهيئة الوطنية، الموارد اللازمة للتشاور مع أعضائها أو ممثلي المجتمعات المتأثرة بتغيير المناخ في إطار عملية المساهمات المحددة وطنياً الثانية. ولكن لم يكن هذا الحال دائماً؛ ففي بلد آخر، استنتجت دراستنا أن المجتمع المدني بشكل عام يشعر أن شبكة منظمات المجتمع المدني التي شاركت في عملية المساهمات المحددة وطنياً قد مثلته جيداً على الرغم من وجود اعتقاد بأن المعلومات الواردة من منظمات القواعد الشعبية لم يتم استخدامها.

- كان هناك مؤشرات كثيرة تشير الى أن مشاركة منظمات المجتمع المدني كانت في كثير من الأحيان سطحية أو رمزية واستشارية بالاسم فقط. حيث كان يُنظر في بلدين إلى مشاركة منظمات المجتمع المدني على أنها وجدت فقط لهذا الغرض و "عند الحاجة". في بلد ثالث، حيث بدت المشاورات على نفس النمط، حيث وزعت الدعوات للمشاركة في الفعاليات العامة على نطاق واسع، ولكن تم إرسالها في كثير من الأحيان دون ان يكون هناك متسع من الوقت كما أنها لم تتضمن المعلومات المهمة، وكانت الفعاليات نفسها تعتمد بشكل أساسي على التواصل في اتجاه واحد من جانب الداعين لعقد الفعالية بدلا من ان يكون هناك حوار حقيقي. وفي بلد آخر، اجتمعت الحكومة والمجتمع المدني مؤخرا كجزء من هذه الدراسة لمناقشة مراجعة المساهمات المحددة وطنياً، الا انه تبين أن معظم منظمات المجتمع المدني كانت تشارك في أنشطة المساهمات المحددة وطنياً للمرة الأولى، على الرغم من الادعاءات بأن العمليات السابقة كانت مفتوحة وشاملة للمجتمع المدني.

الشمول في المساهمات المحددة وطنياً مصدر قلق عالمي

بينما تركز هذه التحديات التي تم تسليط الضوء عليها في هذا التقرير على دراسات الحالة في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل حيث تعمل منظمة أوكسفام، ينبغي أن يكون واضحاً أن التخطيط الوطني للمناخ في دول الشمال العالمي يواجه أيضاً العديد من التحديات ذاتها. وتؤكد الدراسات الأخرى، التي ركزت على البلدان الأكثر ثراء، على العديد من النتائج التي توصلت إليها منظمة أوكسفام، مثل حالات الإخفاق في إشراك المنظمات الأهلية، وانعدام المساءلة حول كيفية التعامل مع المقترحات، والتلميحات بأن العمليات كانت إما مقتصرة على الإعلام أو التشاور ولا ترقى في كثير من الأحيان لمستوى المناقشات التشاورية الشاملة.³⁵ علاوة على ذلك، تعد المشاركة في المساهمات المحددة وطنياً أمراً أساسياً لتحقيق توافق الآراء وتحمل المسؤولية في كل بلد، وقد أصبح هذا الأمر مشكلة متزايدة في دول الشمال العالمي حيث تتزايد الشكوك بشأن المناخ.³⁶

من لم يتم إشراكه؟

في جميع الدول المستهدفة في هذه الدراسة، لوحظ أن العديد من أصحاب المصلحة التي كان ينبغي لها المشاركة كونها تمثل الأشخاص الأكثر تأثراً بتغير المناخ، وأولئك المتأثرين بتدابير التحول المناخي، أو لأن لديها خبرة ورؤى للمساهمة، لم تشارك في هذا المجال.

أشار أصحاب المصلحة الذين تم إجراء مقابلات معهم أثناء البحث، إلى غياب فئات معينة في المجتمع المدني عن المشاركة:³⁷

- المجتمعات المحلية والمنظمات الأهلية (9 دول)
- المنظمات المعنية بحقوق المرأة [8 دول]
- ممثلو السكان الاصليين والمجتمعات التقليدية [5 دول]
- مجموعات الحراجة المجتمعية، وصيادو السمك، والتعاونيات الزراعية [3 دول]
- المجموعات المعنية بحقوق العمال [دولتان]
- ممثلو الأشخاص ذوي الإعاقة [دولتان]
- الشباب [دولتان]
- منظمات حقوق الإنسان [دولة واحدة]

بينما يعد إقصاء أي من هذه المجموعات أمراً مهماً، إلا أنه من المثير للقلق بشكل خاص أن المجتمعات المحلية والمنظمات الأهلية قد

تعرضت للإقصاء في جميع البلدان التي شملتها الدراسة باستثناء بلد واحد. ونظرًا لأهمية ضمان استجابة العمل المناخي لاحتياجات الأشخاص الأكثر تأثرًا بتغير المناخ، يمكن اعتبار هذه النتيجة بمثابة فجوة كبيرة، وتتوافق مع تأكيد اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في عام 2021 على أن المجتمعات المحلية تمثل أصحاب المصلحة الذين تعد مشورتهم هي الأقل تقديرًا، بعد أن استعرضت تسعة أنواع مختلفة من التقارير الوطنية التي يتم تقديمها بانتظام.³⁸ على الرغم من عدم ذكر ذلك على وجه التحديد من البلدان التي شملها بحثنا، فمن المحتمل، وفقًا لتقديرات عام 2015، أن يكون أكثر من 30 مليون شخص قد نزحوا في جميع أنحاء الكوكب³⁹ كما أدى الصراع إلى تفاقم الإقصاء من الخطط المناخية والاستجابات المناخية في جميع أرجاء العالم. تواجه البلدان التي تعاني من الصراعات العنيفة أو المسلحة، والتي يعتبر العديد منها الأكثر عرضة للمخاطر المناخية،⁴⁰ نقص القدرات والموارد المؤسسية اللازمة لوضع سياسة المناخ وتنفيذها، بصرف النظر عن إجراء مشاورات مجتمعية أو تنفيذ خطط في المناطق المتضررة من الصراع.⁴¹

ما الذي منع أو حد من مشاركة المجتمع المدني؟

عدم تقدير مدخلات المجتمع المدني

أجريت مقابلات مع ممثلي الحكومة في معظم الدراسات في البلدان المستهدفة. وقد ذكر أحدهم إلى أن الهيئات الحكومية ليس لديها دائمًا صورة واضحة عما يمكن أن يساهم به المجتمع المدني في عمليات التخطيط المناخي الوطنية. وبسبب هذا القصور في الفهم، لا تتعامل الحكومات مع المجتمع المدني عن عمد. وكما هو مبين في الجدول رقم (1)، فإن تصورات الحكومة لما يمكن أن يساهم به المجتمع المدني أقل كثيرًا مما يعتقد المجتمع المدني نفسه أنه يمكن أن يساهم به. كما توصلت الأبحاث التي أجريت في بلد آخر إلى أن الحكومات لا تعرف دائمًا من يجب أن تتعامل معه من المجتمع المدني، وفي بعض الأحيان تتواصل مع أصحاب المصلحة الأقل مصداقية أو مؤهلة في المجتمع المدني. كما لاحظ المعهد المستقل للقضايا البيئية تباين الآراء حول دور المجتمع المدني في هذه العمليات، حيث ناقش تصورات الحكومات بشأن غرض المشاركة في 3 بلدان.⁴² وكشف البحث الحالي الذي أجرته منظمة أوكسفام أيضاً عن تصور لدى البعض في إحدى الحكومات بأن مساهماتهم المحددة وطنياً تعكس التزامات الحكومة الحالية بشأن المناخ وأطر السياسات التي تم تطويرها سابقاً مع أخذ احتياجات المجتمع في الاعتبار أو مدخلات المجتمع المدني؛ ومن ثم، لم يُنظر إلى مشاركة المجتمع المدني في عملية المساهمات المحددة وطنياً نفسها، وربما في تنفيذها أو مراقبتها، على أنها ضرورية. وفي ثلاثة بلدان، أشارت منظمة أوكسفام أيضاً إلى وجهة نظر مفادها أن المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني المشاركة تمثل تلقائياً المجتمعات المحلية والسكان الاصليين، مما يشير إلى ضرورة توخي الحذر عند وضع افتراضات حول الشرعية والتمثيل.⁴³

الجدول رقم (1): مثال على تصورات أصحاب المصلحة حول قيمة المجتمع المدني في عمليات المساهمات المحددة وطنياً في بلد واحد

تصورات الحكومة لقيمة المجتمع المدني	تصورات منظمات المجتمع المدني لقيمتها
<ul style="list-style-type: none"> • إفساح المجال أمام الأصوات المختلفة. • تعزيز الشمول. • إثراء عملية المساهمة المحددة وطنياً ومخرجاتها. 	<ul style="list-style-type: none"> • تطوير العلاقات التي يمكن أن تستند عليها الشراكات في مجال العمل المناخي. • دعم عمليات التنفيذ والرصد والتقارير عن العمل المناخي. • المساهمة في الأبحاث. • تطوير أدوات لتتبع التنفيذ. • إتاحة الفرصة أمام التعبير عن آراء المجتمعات المحلية والفئات المهمشة في هذه العملية. • تمكين مشاركة أصحاب المصلحة الآخرين من خلال القدرة على عقد الاجتماعات التشاورية الشمولية. • تعزيز الشفافية والمساءلة في عملية المساهمات المحددة وطنياً.

تضييق مجال العمل المدني حال دون المشاركة.

في جميع البلدان فرضت قيود على حيز العمل المدني⁴⁴ بدرجات متفاوتة. أدت القيود المفروضة على قدرة المجتمع المدني على تجميع الآراء أو التعبير عنها في أربعة من البلدان التي شملتها الدراسة، أو أدى التجريم الصريح للمجتمع المدني في بلد آخر، إلى الحد من مشاركة المجتمع المدني في عمليات التخطيط المناخي الوطنية (وغيرها من مجالات السياسة العامة). ففي البرازيل، مثل التقييد الشديد للمشاركة العامة في عملية المراجعة في عام 2020 خطوة إلى الوراء، بينما، على النقيض من ذلك، اعتبر الكثيرون أن عملية المساهمات المحددة وطنياً الأولى في عام 2015، في ظل الحكومة السابقة، كانت مفتوحة وشاملة نسبياً.

ومن المتوقع أن يتغير الوضع نحو الأفضل خلال المراجعة القادمة بعد انتخاب الرئيس لويس إيناسيو لولا دا سيلفا، والذي سيؤدي إلى تولي حكومة مختلفة ولديها التزام عام وقوي بتجاه الشمول ومعالجة انعدام المساواة.

”كان الوقت ضيقاً والميزانية محدودة للغاية وكنا بحاجة إلى معلومات لإدراجها في تقرير المساهمات المحددة وطنياً في أقرب وقت ممكن“. هذا ما ذكره مستشار يدعم عملية مراجعة المساهمات المحددة وطنياً لإحدى الحكومات.

قلة الموارد الحكومية أعاقَت العمليات الشاملة.

ويجب عرض أهداف الحكومة وإجراءاتها بطريقة يسهل الاطلاع عليها ومناسبة ثقافياً وتستجيب للمجتمعات المحلية. ويمكن لأصحاب المصلحة من غير الأطراف أن يؤديوا دوراً رئيسياً في تمهيد السبيل أمام وضع سياسات وإجراءات محددة ومصممة خصيصاً للسياسات وتشتمل العقوبات الحرجة التي تحول دون المشاركة على معاناة الحكومات من نقص في الأموال والوقت والموارد البشرية المتاحة لتنفيذ عمليات شاملة.

في اثنين من البلدان التي شملتها الدراسة، أفاد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم، أن عمليات المساهمات المحددة وطنياً كانت غالباً ما تتسم بقلة الموارد البشرية والمالية التي تخصصها الحكومات. وتكرر هذا أيضاً في تجارب منظمة أوكسفام الخاصة في توسيع نطاق مشاركة المجتمع المدني والمجتمع المحلي في عمليات مراجعة المساهمات المحددة وطنياً في بوركينا فاسو وأوغندا.⁴⁶ وتوصل البحث إلى أن هذا يعني، من الناحية العملية، أن الحكومات لم يكن لديها الأموال الكافية لدعم الخدمات اللوجستية اللازمة لتمكين المشاركة على نطاق واسع في الاجتماعات، لا سيما خارج العواصم الوطنية أو الإقليمية. وتميزت عمليات المساهمات المحددة وطنياً في كثير من الأحيان بأنها تتم في عجلة، وتُجرى المشاورات دون إرسال إشعار مسبق بوقت كاف، ولا يخصص سوى وقت محدود للمراجعة والإعداد. ولوحظ أيضاً أن الدعوات التي وجهت للمشاركة في المشاورات العامة لم تكن واضحة في بعض الأحيان بشأن نقاط المناقشة الرئيسية. وقد أدى ذلك إلى الحد من فرصة المشاركة الفعالة لكل من المجتمع المدني والمجتمعات المحلية.

إن عمليات التشاور عبر الإنترنت - التي يتم إجراؤها أحياناً كبديل للاجتماعات الوجيهة - لم تتيح بالضرورة مشاركة ذات معنى ولم تتغلب على حواجز المشاركة بسبب التوفر المحدود للإنترنت أو التكلفة الباهظة في العديد من الأماكن.

كانت عمليات خطط المناخ الوطنية تعد في كثير من الأحيان فنية للغاية، وازداد الأمر سوءاً بسبب نقص المعلومات - مثل مسودات الوثائق - التي يتم مشاركتها قبل وأثناء المشاورات، مما حد من قدرة المجتمع المدني على إعداد المدخلات وتقديمها بطريقة مناسبة ومدروسة.

كما أشار أصحاب المصلحة من أربعة بلدان أيضاً إلى أن عمليات المساهمات المحددة وطنياً غالباً ما تفقر إلى آليات أو توجيهيات واضحة لضمان المشاركة الفعالة والهيكلية والشاملة والهادفة من المجتمع المدني والمجتمعات المحلية؛ ومن ثم بدى أنه يغلب على المشاورات العامة في بعض الأحيان طابع التشتت والانقسام، وفي دولتين كانت المشاورات متأثرة بالعلاقات الشخصية. ومن الناحية العملية، وفُسر ذلك بعدم وضوح الجداول الزمنية للتشاور أو المشاركة، والافتقار إلى التوجيه بشأن كيفية وتوقيت المشاركة مقدماً. كما ظهر هناك عدم اتساق الوقت في كيفية تعامل الحكومات مع المجتمع المدني، لأن المشاركة كانت اختيارية، وفي بعض الأحيان كانت نقاط المحورية الخاصة بالمساهمات المحددة وطنياً تنتقل بين الوزارات أو الوكالات الحكومية.

افتقار المجتمع المدني إلى القدرات والموارد.

وإلى جانب الصعوبات التي كابدها الحكومات في ضمان وضع خطط مناخية شاملة، واجهت المجتمعات المحلية والمجتمع المدني أيضاً عقبات أدت إلى تعقيد مشاركتهم.

فقد وجد البحث الذي أجرته منظمة أوكسفام أن المعرفة بطبيعة الخطط المناخية الوطنية وأهميتها، والتأثيرات التي ستحدثها في المجالات محل اهتمام المجتمع المدني والمجتمعات المتأثرة بتغير المناخ (مثل التحول الزراعي والاستفادة من الأرض، والطاقة التي تستخدمها الأسر المعيشية وتعزيز صمود المجتمعات المحلية إزاء تغير المناخ) محدودة في كثير من الأحيان داخل المجتمع المدني الأوسع، لا سيما على مستوى المجتمع المحلي. وهذا هو الحال حتى في البلدان التي تشارك فيها قطاعات أخرى من المجتمع المدني، لا سيما المنظمات غير الحكومية المعنية بالبيئة أو "المناخ"، بشكل فعال في قضايا المناخ. ويمكن لهذه الفجوة المعرفية أن تحد من قدرة المجتمع المدني الأوسع على المشاركة في عمليات التخطيط المناخي الوطنية أو مدى اهتمامه بهذه العمليات وطلب شموله فيها. وأكد الأفراد، الذين أجريت معهم المقابلات، على أن الوعي بتغير المناخ، وتأثير التدابير المزمع تنفيذها للتخفيف من وطأة تغير المناخ والتكيف معه على مستوى الاقتصاد، محدود داخل المجتمع المدني، وخاصة بين المجموعات التي لا تبدي اهتماماً بقضايا المناخ.

المجتمع المدني يبني قدرته الخاصة للمشاركة في عملية المساهمات المحددة وطنياً في بوركينافاسو
اجتمع شركاء أوكسفام في بوركينافاسو في "التحالف الشعبي للمساهمات المحددة وطنياً" (People's NDC Alliance)، بما في ذلك المجموعة الوطنية الشاملة للمنظمات غير الحكومية (SPONG)، والشبكة الوطنية للمرأة الريفية، ومنظمات الشباب، والصحفيين المعنيين بالبيئة وغيرهم لقراءة المساهمات المحددة وطنياً في بوركينافاسو وتحليلها. عكفت منظمات المجتمع المدني الثلاثة عشر على قراءة وتحليل المساهمات المحددة وطنياً. وبالتعاون مع شبكة أوسع، صاغت توصيات بشأن التكيف مع تغير المناخ والمشاركة من أجل وضع مساهمات محددة وطنياً أكثر طموحاً، باستخدام أداة "التحالف الشعبي للمساهمات المحددة وطنياً"⁴⁷ التي طورها تحالف الأرض للطموحات والحقوق المناخية (CLARA) لدعم التعليم الذاتي وحشد المجموعات حول خطط المناخ الوطنية. فقد أستعد التحالف الآن جيداً للمشاركة في عملية المراجعة الثانية للمساهمات المحددة وطنياً في عام 2024.

وهناك تحدٍ آخر لوحظ في العديد من الدراسات، وهو أن قلة الموارد البشرية والمالية تؤثر على قدرة منظمات المجتمع المدني على المشاركة في عمليات التخطيط المناخي الوطنية، ولا سيما المنظمات الأهلية. فعلى سبيل المثال، وجد بحثنا أن منظمات المجتمع المدني قد لا تملك الأموال اللازمة للسفر لحضور الاجتماعات (وهو أمر يمثل مشكلة إذا لم تتمكن الحكومات أيضاً من تغطية تلك التكاليف)، أو قد لا يكون لديها موظفون متاحون للمشاركة في عمليات التشاور أو للتنسيق مع أعضائها أو شركائها في المجتمع. كما يمكن أن تحد اللغة المستخدمة في عمليات التشاور من المشاركة، خاصة عندما لا تكون اللغات الرسمية المستخدمة في عمليات التخطيط المناخي الوطنية متحدث بها على نطاق واسع على مستوى المجتمع المحلي.

من الممكن أن تكون هذه المشكلات من بين القضايا الأكثر وضوحاً التي يجب معالجتها في خطط الدعم المستقبلية، نظراً للنطاق الواسع من التمويل المناخي والموارد الفنية التي يتم توفيرها لدعم عمليات المساهمات المحددة وطنياً، وخاصة من خلال الشراكات الخاصة بهذه المساهمات،⁴⁸ هذا وإن المبادرة العالمية الرئيسية تقدم المساعدة الفنية والتمويل لعمليات المساهمات المحددة وطنياً. بالإضافة إلى المبادرات المحلية المتعددة التي اتخذتها الجهات المانحة في جميع أنحاء العالم، فإن المبادرات العالمية الرئيسية الأخرى التي قد تخصص تمويلاً إضافياً لدعم وتعزيز مستويات أعمق من الشمول في عمليات مراجعة المساهمات المحددة وطنياً، تشمل "برنامج الوعد المناخي" (Climate Promise) التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، و"برنامج الاستعداد" التابع "لصندوق المناخ الأخضر" (Green Climate Fund's Readiness programme). الذي يعطي الأولوية، تماشياً مع استراتيجيته العشرية، "للمشاركة الهادفة لأصحاب المصلحة".⁴⁹

ذكر أصحاب المصلحة في بعض البلدان أن الجهات الفاعلة في المجتمع المدني قد لا تتق ببعضها البعض، وتظهر قدراً محدوداً للغاية من التعاون والتواصل والاتصال؛ مما يحد من قدرتها على العمل معاً بفعالية في عمليات التخطيط المناخي الوطنية. علاوة على ذلك، يمكن أن يكون لدى منظمات المجتمع المدني الأكثر مشاركة في مثل هذه العمليات دراية وخبرة في مجال تغيير المناخ والبيئة، ولكنها يمكن أن تفتقر، على سبيل المثال، إلى المعرفة والحساسية المطلوبة عندما يتعلق الأمر بقضايا أخرى مثل الزراعة وحقوق الأرض والصراع والمجتمعات المهمشة وحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين – حيث ترتبط جميعها بقضايا العدالة المناخية. ويمكن أن تفتقر هذه المنظمات أيضاً المعرفة الاقتصادية العميقة اللازمة، بما في ذلك الفهم الجيد لكيفية وضع السياسات الاقتصادية والمالية.

هل المشاركة تعني التأثير؟

بغض النظر عن الطريقة التي تمكن بها المجتمع المدني من المشاركة في عمليات التخطيط المناخي الوطنية، فقد كان مدى تأثير مشاركة المجتمع المدني على نتائج تلك العمليات في كثير من الأحيان محدوداً أو غير واضح. على سبيل المثال، لم ينعكس توافق الآراء الذي توصلت إليه مجموعات العمل أو الفرق الفنية (حتى عندما أتاحت الفرصة لمشاركة المجتمع المدني) دائماً في المساهمات المحددة وطنياً النهائية. وأشار أصحاب المصلحة في بلدين على وجه التحديد إلى أن التوصيات المهمة التي قدمها المجتمع المدني بشأن شمول إجراءات التخفيف من وطأة تغيير المناخ التي تركز على القطاعات، قد قوبلت بالتجاهل. علاوة على ذلك، فشلت الحكومات التي شملتها دراستنا عادةً في توضيح ما إذا تم إدراج المدخلات التي قدمها المجتمع المدني في المساهمات المحددة وطنياً وكيفية تنفيذ ذلك.

خُص بحثنا إلى أن هناك قدر ضئيل من الشفافية والمساءلة تجاه المجتمع المدني المحلي أو المجتمعات المحلية، إلا أن زامبيا كانت استثنائية. فقد عُقدت ورش عمل لجميع أصحاب المصلحة للتحقق من صحة مخرجات عملية المساهمات المحددة وطنياً، وفي السنغال، نظمت الحكومة جلسات مع مختلف منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك اللجنة الوطنية المعنية بتغيير المناخ (COMNACC)، التي تجمع الجهات الفاعلة غير الحكومية في السنغال، للتحقق من عملية المساهمات المحددة وطنياً. يجب أن تضمن المشاورات الهادفة تحقيق مشاركة واسعة النطاق للعملية وقيام الحكومة بالتواصل مع جميع أصحاب المصلحة حول كيفية مراعاة مدخلاتهم عند صياغة المساهمات المحددة وطنياً. وبدون هذه المساءلة، فإن المشاركة في المساهمات المحددة وطنياً قد تصبح سطحية ورمزية.

النتائج

في حين أنه لم يتم استبعاد وجهات نظر المجتمع المدني والمجتمع المحلي عن عمد في معظم الحالات، فإن البحث الذي تم إجراؤه يشير إلى عدم وجود نية ومعرفة وبنية وموارد كافية لتمكين المشاركة الشاملة والفعالة للمجتمع المدني والمجتمعات المتضررة من تغيير المناخ في عمليات التخطيط المناخي الوطني.

والصورة التي تحدد ملامحها هذه النتائج يعتمد فيها الشمول الحقيقي على ثلاثة أمور:

- يتعين على الحكومات أن تتفهم المشاركة الهادفة وتلتزم بإفساح المجال أمام للمجتمع المدني والمجتمعات المحلية في المشاركة، بدلاً من إتاحة فرص شكلية للتشاور كممارسة "صورية".
- يحتاج المجتمع المدني والمجتمعات المحلية إلى الوصول إلى مساحة للتشاور وبناء القدرات والمعرفة للاستفادة من فرصة المشاركة

في عمليات المساهمات المحددة وطنياً.

- تشمل المساهمات المحددة وطنياً على إصلاح الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الوطنية لبناء مستقبل أكثر استدامة. فهي تتيح فرصة لمعالجة عدم المساواة التي لا تنفصل عن تغير المناخ. فإن الفهم المشترك بأن المساهمات المحددة وطنياً الشاملة ستساعد بصورة جماعية على بناء مستقبل قائم على المساواة ومستدام للجميع. ويمكن للمساهمات المحددة وطنياً من خلال تنفيذ ذلك الجمع بين الحكومات والمجتمعات والمجتمع بأسره.

التوصيات

المناخ في تغير، وسوف يؤثر علينا جميعاً. ولكن أولئك الذين كانوا أقل تسبباً في أزمة المناخ هم الذين يعانون أكثر من غيرهم⁵⁰. تشير التوصيات التالية إلى الطرق التي يمكن من خلالها لمختلف أصحاب المصلحة المساعدة في ضمان انضمام المجتمع بأسره، وليس الحكومات فحسب، إلى الجهود الرامية إلى الحد من ارتفاع درجات الحرارة العالمية إلى 1.5 درجة مئوية والتكيف مع آثار تغير المناخ بطريقة تحد في الوقت نفسه من عدم المساواة، بدلاً من ترسيخها، وتحسن حياة الناس، وتحشد الدعم العام.

توصيات لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ

- كجزء من عملية اتخاذ القرار بشأن ميزات المساهمات المحددة وطنياً في الدورة التاسعة والعشرين لمؤتمر الأطراف (29COP) في عام 2024،⁵² اشترط أن تكون جميع المساهمات المحددة وطنياً تشاركية بشكل حقيقي وواضح من أجل المساعدة في بناء الطموح الذي دعي إليه التقييم العالمي الأول⁵³ ودعم الحلول التي يتم التوصل إليها محلياً، وضمان إعطاء الأولوية لتلبية احتياجات الفئات الأكثر تأثراً بتغير المناخ. على سبيل المثال، يمكن وضع معيار للمشاركة وإدراجه كجزء من المساهمات المحددة وطنياً لضمان مشاركة أكثر جدوى للمجموعات المستبعدة حالياً أو ذات مشاركة محدودة.
- يجب أن تعتمد الحلول المستدامة والعادلة لأزمة المناخ على حوار اجتماعي هادف وفعال ومشاركة جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك السكان الاصليين والمجتمعات المحلية والحكومات، والنساء، والشباب، والأطفال.)
نتيجة التقييم العالمي الأول (الفقرة 9)⁵¹
- اشترط أن تعكس المساهمات المحددة وطنياً بشكل واضح الاحتياجات الصريحة للأشخاص الأكثر تأثراً بتغير المناخ في خططها وميزانياتها من أجل تحقيق هدف تمويل عالمي أكثر مصداقية (NCQG).

توصيات للحكومات

- تحسين شفافية عمليات اتخاذ القرار في المساهمات المحددة وطنياً في الفترة التي تسبق الموعد النهائي لتسليمها في عام 2025 وما بعده أثناء عملية التنفيذ. إعداد تقرير عن إعداد المساهمات المحددة وطنياً وتنفيذها وتأثيرها على الأهداف الإنمائية للبلاد.
- وضع آليات أو معايير تتماشى مع اتفاق باريس وكتاب قواعد باريس اللذين يشيران إلى شمول ومشاركة السكان الاصليين والمجتمعات المحلية والنساء والشباب والفئات المهمشة الأخرى. ويجب أن تضمن تلك الآليات وتبرهن على أن عمليات المساهمات المحددة وطنياً، تشاركية وشاملة ويمكن أن تتضمن:

1. تسهيل الانخراط والمشاركة، سواء بشكل مباشر أو من خلال المجتمع المدني.

2. تحديد العوائق التي تحول دون المشاركة فيما يتعلق بمعايير النوع الاجتماعي، والإعاقة، واللغة، والاقتصاد، والثقافة، والفقر، والعمر، والصراع، وعوامل أخرى، وإجراء التعديلات للتغلب على تلك العوائق⁵⁴.
3. توضيح كيفية مراعاة مدخلات المجتمع المدني والمحلي في هذه العملية.

- التأكيد أن السياسات والاستراتيجيات المعدة للتصدي لأوجه عدم المساواة الحالية وإعطاء الأولوية للفئات المهمشة. دمج مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية في تطوير المساهمات المحددة وطنياً من خلال النظر في احتياجات ووجهات نظر المجتمعات المهمشة، وخاصة تلك المتأثرة بتغير المناخ، ومن خلال تدابير التصدي لتغير المناخ.
- توفير الموارد الكافية وبناء القدرات لتمكين جميع أصحاب المصلحة من المشاركة بفعالية في عملية المساهمات المحددة وطنياً، لا سيما في المناطق المتأثرة بالتغير المناخي، وبين الأوساط التي يحتمل أن تتأثر بتدابير التصدي لتغير المناخ.
- السعي نحو ضمان اتباع نهج مجتمعي شامل في التخطيط الوطني للمناخ ورصده وتنفيذه، مع الإقرار بأن التدابير التي يتم النظر فيها سيكون لها تأثيرات مختلفة، على أساس العرق والجنس والموقع الجغرافي والوضع الاقتصادي.
- التأكيد أن الالتزامات التي يقطعها كل بلد في المساهمات المحددة وطنياً تساعد في تحقيق العدالة المناخية والحد من عدم المساواة، بما في ذلك معالجة قضايا الظلم العنصري والاجتماعي والاقتصادي والظلم المبني على النوع الاجتماعي.

توصيات لوكالات الأمم المتحدة ووكالات التعاون الفنية والجهات المانحة

- دعم الحكومات على جميع المستويات بالمساعدة الفنية وبناء القدرات على وجه الخصوص لإعداد المساهمات المحددة وطنياً التشاركية والشاملة التي تتمحور حول الأفراد وتنفيذها.
- كجزء من الدعم المستمر لعمليات المساهمات المحددة وطنياً، سواء المراجعة أو الرصد أو التنفيذ، دعم مشاركة جميع أصحاب المصلحة، لا سيما المجتمعات المهمشة والشباب والنساء، واتخاذ خطوات لمعالجة الوضع الذي لا تتاح فيه هذه المشاركة.
- تسهيل تبادل المعرفة والتعلم من النظراء بين البلدان لتعزيز أفضل الممارسات في إعداد المساهمات المحددة وطنياً وتنفيذها بشكل شامل.
- توفير التمويل لدعم المجتمع المدني المحلي للمشاركة في التخطيط المناخي، وعمليات المساهمات المحددة وطنياً على وجه التحديد، بما في ذلك تنفيذ النقاط الواردة في "توصيات للمجتمع المدني" أدناه.

توصيات للمجتمع المدني

- دعوة الحكومات إلى تشكيل آليات أو توجيهات تضمن عمليات المساهمات المحددة وطنياً التشاركية والشاملة، سواء في مراجعة الخطط وفي رصدها وتنفيذها.
- رصد إعداد المساهمات المحددة وطنياً وتنفيذها للتأكد من شمولها وتمحورها حول الأفراد والمجتمعات المحلية.
- البحث عن أساليب مبتكرة لإقامة شراكة مع الحكومات لجعل عمليات المساهمات المحددة وطنياً أكثر شمولاً وتركيزاً على الأفراد.
- قبل عقد مناقشات بشأن عمليات المساهمات المحددة وطنياً، يجب المشاركة عبر الشبكات والتحالفات للتحضير لتلك العمليات، بما في

ذلك تطوير مواقف مشتركة بشأن الإجراءات اللازمة للتخفيف من وطأة تغير المناخ والتكيف معه وتعزيز مصالح القطاعات المتنوعة والحيوية من المجتمع التي تمثلها هذه الشبكات بشكل جماعي.

- الشراكة مع المنظمات الأهلية، والجماعات المعنية بحقوق الإنسان وحقوق المرأة، والسكان الأصليين، والمزارعين، وصيادي السمك ومجتمعاتهم، وآخرين، لضمان أن تعكس المدخلات في عمليات المساهمات المحددة وطنياً احتياجات الأشخاص الأكثر عرضة للأضرار المترتبة على تغير المناخ وتعزيز حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين.
- عندما تكون المعرفة حول التغير المناخي في المجتمعات المتأثرة بهذا التغير محدودة، يتعين دعم زيادة الوعي حول تغير المناخ، وآثار التحول المناخي الوشيك، وتعزيز التشاور والمشاركة في المساهمات المحددة وطنياً، وخطط التكيف الوطنية (NAPs)، والاستراتيجيات التنموية طويلة المدى لخفض انبعاثات غازات الدفيئة (LTSS) وغيرها من العمليات المناخية ذات الصلة. تشمل الموارد المفيدة للتخطيط الشمولي أداة "التحالف الشعبي للمساهمات المحددة وطنياً"⁵⁵ المأخوذة من تحالف الأرض للطموحات والحقوق المناخية (CLARA)، والمصممة لمساعدة المجتمع المدني ومجموعات السكان الأصليين على فهم الخطط الوطنية للاستجابة لتغير المناخ والمشاركة فيها. تعد "مجموعة أدوات المناخ" التابعة لشراكة المساهمات المحددة وطنياً (NDC) أيضاً مصدرًا غنيًا للمواد المفيدة للحكومة والمجتمع المدني.⁵⁶

- For further reflection on the potential of NDCs to help transform agriculture, see World Resources Institute. (2019). Enhancing NDCs: Opportunities in ¹ agriculture. Retrieved 14 January 2024 from <https://policy-practice.oxfam.org/resources/enhancing-ndcs-opportunities-in-agriculture-620922/>
- According to the Land Gap report, 'governments have proposed approximately 1 billion ha (hectares) of land for land-based carbon removal as part of their ² climate mitigation pledges' The Land Gap Report. (2023). Land Gap Report Briefing Note 2023 Update. Retrieved 7 January 2024 from <https://landgap.org/2023/update>
- This applies only to signatories of the Paris Agreement. Those which have not signed up are Iran, Libya, Eritrea and Yemen. ³
- UN. (2015) Paris Agreement Article 4, paragraph 2: Retrieved 7 January 2024 from https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf⁴
- Dencer-Brown, A.M., Shilland, R., et al. (2022). 'Integrating blue: How do we make nationally determined contributions work for both blue carbon and local ⁵ coastal communities?' *Ambio* 51 (9), 1978–1993. See also Daniel Barragan and Olimpia Castillo Blanco. 'Importancia del Acuerdo de Escazu para garantizar el derecho a la informacion, transparencia y participacion ciudadana en los procesos de NDC' in *Una marada a las NDC de America Latina y su actualizacion en un contexto de crisis múltiple*, Observatorio Latinoamericano para la Acción Climática (2023).
- Article 21, Universal Declaration of Human Rights; Article 25, International Covenant on Civil and Political Rights, Article 12 Convention on the Rights of the ⁶ Child, Article 7 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Art 29 Convention of the rights of persons with disabilities. Also the 1998 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, commonly known as the Aarhus Convention, and the 2018 Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, also known as the Escazú Agreement.
- United Nations Sustainable Development Goals. Retrieved from <https://sdgs.un.org/goals/goal16>⁷
- UNFCCC. (2023). Paragraphs 9, 116, 158 in Outcome of the first global stocktake. Retrieved 7 January 2024 from <https://unfccc.int/documents/631600>⁸
- Decision 4/CMA.1, or the Paris Rulebook. Retrieved from https://unfccc.int/sites/default/files/resource/4-CMA.1_English.pdf, Annex ⁹
- UNFCCC. (2023c). Summary of the intersessional workshop to develop elements and inform the work of the joint contact group of the first global stocktake ¹⁰ under the Paris Agreement. Retrieved 7 January 2024 from <https://unfccc.int/documents/632959>
- UN. (2015). Paris Agreement. Retrieved 7 January 2024 from https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf¹¹
- IPCC. (2022). Working Group II Contribution to the IPCC Sixth Assessment Report on Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability, Summary for ¹² Policy Makers, para D.2.1.1.. Retrieved 7 January 2024 from https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf
- See note 6. Dencer-Brown, A.M., Shilland, R., et al. ¹³
- Hofman, E. and van der Gaast, W. (2018). 'Enhancing ambition levels in nationally determined contributions—Learning from Technology Needs ¹⁴ Assessments'. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment*, 8(1), p.e311...
- Miguel Ramirez, A. (2019). Dialoguemos NDC: A participatory process for NDC implementation in Peru, NDC Partnerships. Dialoguemos NDC. Retrieved 18 ¹⁵ December 2023 from <https://ndcpartnership.org/knowledge-portal/good-practice-database/dialoguemos-ndc-participatory-process-ndc-implementation-peru>
- Wijenayake, V., Mombauer, D., Singh, P.M. and Nadiruzzaman, M. (2020). 'Policy gaps and needs analysis for the implementation of NDCs on adaptation and ¹⁶ loss and damage in Bangladesh, Nepal, and Sri Lanka'. *APN Science Bulletin*, 10(1). <https://www.apn-gcr.org/bulletin/article/policy-gaps-and-needs-analysis-for-the-implementation-of-ndcs-on-adaptation-and-loss-and-damage-in-bangladesh-nepal-and-sri-lanka/>
- Climate Action Network Tanzania. (2021)., Position Paper: Local community participation in energy sector, a catalyst towards renewable energy ¹⁷ breakthrough to sustainable development in Tanzania. Retrieved 8 January 2024 from <https://www.cantz.or.tz/file/faeb2e99e1efae0731a4c6930915ad53>
- Figari, A. and Vega, J.L. (2018). Paving the way for success: a comprehensive participatory process for NDC implementation in Peru. NDC Partnership. ¹⁸ Retrieved 8 February 2024 from <https://ndcpartnership.org/knowledge-portal/good-practice-database/paving-way-success-comprehensive-participatory-process-ndc-implementation-peru>
- UNESCO. (2020). Integrating Action for Climate Empowerment into Nationally Determined Contributions: A short guide for countries. UNCC. Retrieved 7 ¹⁹ January 2024 from https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Guide_Integrating%20ACE%20into%20NDCs.pdf
- ibid²⁰
- UNFCCC. (2023b). Technical dialogue of the first global stocktake: Synthesis report by the co-facilitators on the technical dialogue. Retrieved 7 January ²¹ 2024 from <https://unfccc.int/documents/631600>
- UNDP. (2021a). Nationally Determined Contributions (NDC) Global Outlook Report 2021: The State of Climate Ambition. Retrieved 7 January 2024 from ²² <https://www.undp.org/publications/nationally-determined-contributions-ndc-global-outlook-report-2021-state-climate-ambition>
- UNFCCC. (2023). 2023 NDC Synthesis Report. Retrieved 28 January 2024 from <https://unfccc.int/ndc-synthesis-report-2023> ²³
- UNFCCC. (2021). Executive Summary by the Standing Committee on Finance of the First Report on the determination of the needs of developing country ²⁴ Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement. Retrieved 7 January 2024 from <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/determination-of-the-needs-of-developing-country-parties/first-report-on-the-determination-of-the-needs-of-developing->

country-parties-related-to-implementing

National Energy and Climate Plans (NECPs) are the framework for EU Member States to outline their climate and energy goals, policies and measures – they feed into the EU's NDC. ²⁵

The Danish Institute For Human Rights. (2023). Human rights in climate actions. Retrieved 18 December 2023 from <https://www.humanrights.dk/publications/human-rights-climate-actions> ²⁶

International Climate Initiative. (2021) On the road to 2025- Lessons for effective NDC update support. GIZ. Retrieved 7 February 2024 from <https://www.international-climate-initiative.com/en/iki-media/publication/on-the-road-to-2025-lessons-for-effective-ndc-update-support-1624/> ²⁷

Oxfam. (2022). Towards a Just Energy Transition <https://policy-practice.oxfam.org/resources/towards-a-just-energy-transition-implications-for-communities-in-lower-and-mid-621455/> ²⁸

Unlike NDCs, Long-term low greenhouse gas emission development strategies (LTSs) are not mandatory under the Paris Agreement, but they are encouraged to better frame the efforts towards the long-term goal (Paris Agreement Article 4 paragraph 19 : https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf) ²⁹

UNDP's Climate Promise claims to be the world's largest single offer of support to enhancing national climate pledges, supporting 120 countries, and 80% of developing countries. <http://climatepromise.undp.org> ³⁰

Especially through the NDC Partnership, a global coalition offering technical assistance and funding to help countries achieve their national climate commitments. The Partnership mobilized USD 51 million total in support of the 2020/2021 NDC updates <https://enhancement.ndcpartnership.org/> ³¹

Expert organisations is a broad category, and also refers to expert NGOs, such as international NGOs specialised in conservation. ³²

UNFCCC. (2023). 2023 NDC Synthesis Report. Retrieved 28 January 2024 from See paragraph 21. <https://unfccc.int/ndc-synthesis-report-2023> ³³

The first NDCs, often referred to as Interim NDCs were submitted in 2015. Each country is then required to revise its NDC every five years. For more information on this, see <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs> ³⁴

Donges, L., Stolpe, F., Sperfeld, F. and Kovac, S. (2021). Building civic space for people centered climate action? Opportunities and limitations of civil society participation in climate policy-making in nine countries. Independent Institute for Environmental Issues. Berlin ³⁵

Populists seek dividends from a climate change backlash, Financial Times 25/11/2023 ³⁶

These results should be seen as broadly indicative of the types of group which is excluded, rather than an accurate survey of who was excluded. Researchers did not use a standard list to check who was involved, but asked informants if "relevant" groups were left out. ³⁷

See note 24 ³⁸

Bloomberg. Retrieved 7 January 2024 from <https://www.bloomberg.com/graphics/2015-ungoverned-world/> ³⁹

All 37 countries classified by the World Banks as fragile and conflict-afflicted find themselves in the bottom quarter of countries most vulnerable to climate change. See Oxfam. (2023). Forgotten frontlines: looking at the climate finance going to fragile and conflict affected states in 2019-20. Retrieved 7 January 2024 from <https://www.oxfam.org/en/press-releases/forgotten-frontlines-looking-climate-finance-going-fragile-and-conflict-affected> ⁴⁰

UNDP. (2020). A typology and analysis of climate-related security risks in the first round Nationally Determined Contributions. Retrieved 5 January 2024 from <https://www.undp.org/publications/typology-and-analysis-climate-related-security-risks-first-round-nationally-determined-contributions> ⁴¹

Donges, L., Stolpe, F., Sperfeld, F. and Kovac, S. (2020): Civic space for participation in climate policies in Colombia, Georgia and Ukraine. Berlin: Independent Institute for Environmental Issues. ⁴²

While the term NGOs and CSO are used interchangeably in some contexts, there is a recognition, also at the UNFCCC that local communities and Indigenous Peoples should be recognized as distinct constituencies (see <https://icipp.unfccc.int/>). While some CSOs can represent local communities views, this is not always the case. ⁴³

According to the UN Office of the High Commissioner on Human Rights, "civic space allows individuals and groups to contribute to policy-making that affects their lives, including by: accessing information, engaging in dialogue, expressing dissent or disagreement, and joining together to express their views." For more information on deterioration of civic space, see <https://www.ohchr.org/en/civic-space> and https://monitor.civicus.org/globalfindings_2023/ ⁴⁴

Independent Global Stocktake. Open letter: "Leaders in Southeast Asia Call for Bold Climate Action at COP28" <https://climeworks.org/wp-content/uploads/2023/11/SEA-Open-Letter.pdf> ⁴⁵

From unpublished Oxfam research for this paper with key informants in Uganda and Burkina Faso. ⁴⁶

The Clara Guide to Nationally Determined Contributions. Retrieved from <http://peoplesndc.org> (Spanish language version here: <https://www.ndcdemipueblo.org/>, French language version here: <https://lacndupepeople.org/>) ⁴⁷

NDC Partnership. Retrieved from <http://www.ndcpartnership.org> ⁴⁸

Green Climate Fund. (2023). Readiness and Preparatory Support Programme Guidebook. Retrieved 7 January 2024 from <https://www.greenclimate.fund/document/readiness-and-preparatory-support-guidebook> ⁴⁹

Oxfam International. (2023). Climate Equality: A planet for the 99%. Oxfam Policy & Practice. Retrieved 20 November 2023 from <https://policy-practice.oxfam.org/resources/climate-equality-a-planet-for-the-99-621551/> ⁵⁰

UNFCCC. (2023d). ⁵¹

Paragraph 20, Decision 4/CMA.1 , or the Paris Rulebook https://unfccc.int/sites/default/files/resource/4-CMA.1_English.pdf ⁵²

UNFCCC. (2023). New Analysis of National Climate Plans: Insufficient Progress Made, COP28 Must Set Stage for Immediate Action. Retrieved 7 January 2024 from <https://unfccc.int/news/new-analysis-of-national-climate-plans-insufficient-progress-made-cop28-must-set-stage-for-immediate..> ⁵³

Detailed guidance can be found in United Nations Human Rights. (2022). Integrating Human Rights In Nationally Determined Contributions A Toolkit For Practitioners. Retrieved 2 January 2024 from https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/climatechange/publications/2022-12-09/Integrating-Human-Rights-in-Nationally-Determined-Contributions_Toolkit-for-Practitioners.pdf ⁵⁴

The Clara Guide to Nationally Determined Contributions. Retrieved from <http://peoplesndc.org> ⁵⁵

NDC Partnership (n.d.). About the Climate Toolbox | NDC Partnership. Retrieved 7 January 2024 from <https://ndcpartnership.org/knowledge-portal/climate-toolbox/about> ⁵⁶

منهجية البحث

يستند هذا التقرير الموجز إلى نتائج استقصاء متعدد البلدان. قامت منظمة أوكسفام بإجراء البحث في 11 دولة، حيث لم تشارك المنظمة بفعالية في عمليات المساهمات المحددة وطنياً (في أغلبها) ولكنها تنفذ برامج العدالة المناخية. وهذه البلدان هي بنغلاديش والبرازيل وكامبوديا وتشاد وإندونيسيا وكينيا وموزمبيق والأراضي الفلسطينية المحتلة والسنغال وزامبيا وزيمبابوي.

اتبعت المجموعات البحثية في كل دولة مجموعة متنوعة من الأساليب بما في ذلك المراجعات الاستطلاعية، وإجراء المقابلات مع أصحاب المصلحة، واستطلاعات الرأي، وغيرها من الأدوات للإجابة على أسئلة البحث الرئيسية. وقد تم توثيق الدراسات على مستوى كل بلد في تقارير، وتمت مراجعتها من النظراء للتأكد من شموليتها ودقتها.

وشملت الأسئلة التي تم تناولها في عملية البحث ما يلي:

كيف تم إعداد المساهمات المحددة وطنياً؟

كيف تم التشاور مع المجتمع المدني؟

ما هو حجم المساحة التي أتيحت للمجتمع المدني للتأثير والمشاركة؟

هل تم استبعاد جهات نظر المجتمع المدني فعلياً أو تهميشها؟

هل تم تضمين المجموعات ذات الصلة؟ هل تم إقصاء المجموعات ذات الصلة التي كان ينبغي شمولها؟

هل احترمت العملية حق السكان الأصليين في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة (FPIC)؟

هل كانت مشاركة المجتمع المدني في عمليات المساهمات المحددة وطنياً كافية؟

هل ساهمت عمليات التشاور في تعزيز الشفافية والحد من عدم المساواة وتجنب ممارسة نفوذ اقتصادي أو سياسي غير مبرر في تصميم المساهمات المحددة وطنياً وتنفيذها؟

بالإضافة إلى ما سبق، جمعت منظمة أوكسفام أيضاً المعلومات والمراجعات على المستوى القطري من ثلاث دول حيث شاركت بقوة في عمليات المساهمات المحددة وطنياً - بوركينا فاسو وبيرو وأوغندا. وقيمت هذه المراجعات تجارب أوكسفام وشركائنا في عمليات المساهمات المحددة وطنياً. على الرغم من أن المراجعات في هذه البلدان لم تكن تهدف بشكل مباشر إلى فهم إلى أي مدى كانت المساهمات المحددة وطنياً تشاركية وشاملة، فقد تمكنا من استخلاص رؤى مستفيضة ومهمة حول عمليات المساهمات المحددة وطنياً.

أوكسفام

أوكسفام هو اتحاد دولي يضم 21 منظمة، تعمل مع شركائها وحلفائها، للوصول إلى ملايين الأشخاص حول العالم. معاً، نتصدى لأوجه عدم المساواة لإنهاء الفقر والظلم، الآن وعلى المدى الطويل - من أجل مستقبل قائم على المساواة. يرجى الكتابة إلى أي من الوكالات للحصول على مزيد من المعلومات أو زيارة موقعنا www.oxfam.org.

Oxfam America (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be)

Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)

Oxfam Canada (www.oxfam.ca)

Oxfam Colombia (lac.oxfam.org/countries/colombia)

Oxfam France (www.oxfamfrance.org)

Oxfam Germany (www.oxfam.de)

Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Denmark) (www.oxfamibis.dk)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (Spain) (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italy (www.oxfamitalia.org)

Oxfam Mexico (www.oxfammexico.org)

Oxfam Novib (Netherlands) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam South Africa (www.oxfam.org.za)

KEDV (www.kedv.org.tr)