الأمم المتحدة

الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/1997/14
5 June 1997
ARABIC
Original: ENGLISH

الهيئة الفرعية للتنفيذ
الدورة السادسة
بون، ٢٨ تموز/يوليه - ٥ آب/أغسطس ١٩٩٧
البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

آليات للتشاور مع المنظمات غير الحكومية

مذكرة من الأمانة

أولاً - مقدمة

ألف - الولاية

١- قرر مؤتمر الأطراف، في المرفق الثالث من مقرره ٦/م أ-١ تنظيم حلقة عمل تناقش الحاجة الى إنشاء لجان استشارية غير حكومية و/أو آلية استشارية لنشاط الأعمال وما يتصل بهذه اللجان و/أو الآلية من نطاق وهيكل وعضوية وخطط عمل ممكنة، مع تقديم توصيات الى مؤتمر الأطراف في دورته الثانية (FCCC/CP/1995/7/Add.1).

٢- وقد عُقدت حلقة العمل هذه في ٢ آذار/مارس ١٩٩٦. وتم عرض تقريرها في الوثيقة FCCC/SBSTA/1996/11. ورحبت الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية في دورتها الثالثة بالمساهمات المقدمة في حلقة العمل هذه ولاحظت أنه لم يتم التوصل الى توافق في الآراء فيما بين المنظمات غير الحكومية المشتركة في حلقة العمل بشأن آليات التشاور. واقترحت الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية التركيز في الوقت الحالي على تحسين العمليات التشاورية القائمة (FCCC/SBSTA/1996/13، الفقرة ٥٠(ج)).

٣- وفي ضوء ما سبق، اقترحت الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية أن تواصل الأمانة استكشاف الآليات وإجراءات التشاور الجارية مع الجماعات غير الحكومية بغية التثبت من الكيفية التي يمكن بها زيادة كفاءتها. وتوخت استنتاجات الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية بشأن هذه المسألة امكانية إعداد ورقة لكي تنظر فيها في دورتها الرابعة بهدف التوصل الى مقرر حاسم بشأن إنشاء آلية تشاورية (FCCC/SBSTA/1996/13، الفقرة ٥٠(د)).

٤- ولم تتمكن الأمانة من تقديم ورقة كهذه الى الدورة الرابعة أو الدورة الخامسة للهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية. وكان موضوع الورقة مدرجاً على جدول أعمال الدورة الخامسة حيث أُعرب عن القلق العميق بشأن هذا التأخير. وقد شاركت الأمانة في هذه المشاعر. وفي تلك المناسبة دعت أيضاً الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية الهيئة الفرعية للتنفيذ الى النظر في هذه المسألة (FCCC/SBSTA/1997/4، الفقرة ٣٧). وتجيء هذه المذكرة استجابة لطلب الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية ويتم تقديمها الى الهيئة الفرعية للتنفيذ وفقاً لتوجيه تلك الهيئة.

باء - النطاق

٥- إن مجتمع المنظمات غير الحكومية المشارك في عملية الاتفاقية هو مجتمع كبير ومتنوع في مصالحه وآرائه. إن مهمة استخلاص الآراء بطريقة منهجية، كأساس لهذه المذكرة، لم تكن بالمهمة البسيطة. وفي محاولة الأمانة القيام بذلك، ركّزت مشاوراتها على الدوائر غير الحكومية الأساسية الثلاث التي ظهرت حتى الآن من عملية الاتفاقية. وهذه الدوائر الثلاث هي منظمات نشاط الأعمال والصناعة، والجماعات البيئية، وسلطات الحكم المحلية والبلدية.

٦- وفي استكشاف أساس هذه الورقة، استعانت الأمانة بمركز معلومات البيئة العالمية - وهو مشروع مشترك لجامعة الأمم المتحدة ووكالة البيئة اليابانية. وكان المُدخل الأساسي لهذه الوثيقة هو تقرير عن المشاورات التي أجراها مركز معلومات البيئة العالمية. وسيُعمم هذا التقرير في الوثيقة FCCC/SBI/1997/Misc.6 (بالانكليزية فقط). ومع ذلك، مارست الأمانة حكمها في الاستفادة من مجال الاقتراحات واستكملت التقرير بمزيد من تبادل الآراء مع الممثلين غير الحكوميين.

٧- وتقدم هذه الورقة عدداً من الاقتراحات التي ظهرت من المناقشات السالف ذكرها مصحوبة بتعليقات من الأمانة. وفي حين أن هذه الاقتراحات تعكس جوانب كثيرة مشتركة، إلا أن هناك اختلافات كثيرة أيضاً. فمن الواضح أن هناك اهتماماً مشتركاً في كل دوائر المجتمع غير الحكومي بنقل خبرتها ومعلوماتها الى الأطراف، فضلاً عن نقل آرائها "غير المنقحة" بشأن مجال القضايا السياسية والاجتماعية - الاقتصادية والتكنولوجية التي يتم التصدي لها في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. غير أن الاقتراحات تختلف اختلافاً كبيراً في حجم التأييد الذي تحظى به بين المنظمات غير الحكومية وفي حجم تقاطعها مع حدود الدوائر الثلاث. وتستجيب هذه الورقة لطلب الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية وتقدَّم الى الهيئة الفرعية للتنفيذ وفقاً لتوجيه تلك الهيئة.

٨- ويتم تنظيم الاقتراحات الواردة في هذه الورقة تحت عنوانين أساسيين. وتتوخى بعض هذه الاقتراحات تحسين الآليات الحالية للتشاور وتتصل أساساً بتحسين فرص الوصول الى عملية الاتفاقية، في

حين تسعى اقتراحات أخرى الى إنشاء آليات جديدة. وعموماً فإن الاقتراحات الواردة في الفئة الأولى يمكن تنفيذها دون تكاليف إضافية كبيرة تتكبدها الأمانة. أما الاقتراحات الواردة في الفئة الثانية فتتطلب بعض الموارد من الموظفين و/أو الموارد الأخرى لاستكمال تلك المطلوبة في الميزانية الأساسية للأمانة في الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩. وفي حالة اتباع أي من الاقتراحات الأخيرة، سيلزم التماس تمويل إضافي عن طريق الصندوق الاستئماني للأنشطة التكميلية.

٩- وفضلاً عن هذه الاقتراحات، ولّدت الممارسة المعهود بها الى الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية بعض الأفكار داخل الأمانة بشأن مبادئ الصلة بين الأطراف وبين المنظمات غير الحكومية. وتتجلى هذه الأفكار في مذكرة للأمين التنفيذي تجيء إضافة لهذه الوثيقة (FCCC/SBI/1997/14/Add.1).

جيم - الإجراء الممكن اتخاذه من الهيئة الفرعية للتنفيذ

١٠- إن الهيئة الفرعية للتنفيذ مدعوة الى النظر في الاقتراحات الواردة في هذه الورقة. وربما تود تقديم بعض التوجيه بشأن متابعة هذه الاقتراحات من جانب الأمانة ومؤيديها من المنظمات غير الحكومية، وكذلك دعوة مكتب مؤتمر الأطراف و/أو الهيئات الفرعية الأخرى، حسب الاقتضاء، الى اتخاذ إجراء بشأنها. وينبغي عند القيام بذلك مراعاة ما لبعض هذه الاقتراحات من آثار على ملاك الموظفين وآثار مالية.

١١- وربما تود الهيئة الفرعية للتنفيذ أيضاً مناقشة القضايا المثارة في إضافة الى هذه المذكرة والنظر فيما إذا كانت الأفكار الواردة فيها تحتاج الى مزيد من التطوير، بغية إمكانية اتخاذ إجراء من المؤتمر الثالث للأطراف.

ثانياً - تحسين الآليات القائمة

ألف - فرص حضور المنظمات غير الحكومية إجتماعات هيئات الاتفاقية

١٢- طلب عدد من المنظمات غير الحكومية تحسين فرص أخذ الكلمة أثناء اجتماعات هيئات الاتفاقية، على نمط الممارسة المتبعة في الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية. كما تلتمس الفرصة للتدخل في مناقشة بنود بعينها من جدول الأعمال. وطلب بعضها كذلك توفير فرص حضور الاجتماعات التفاوضية غير الرسمية.

١٣- إن ممثلي المنظمات غير الحكومية يُدعَون الآن بانتظام الى إلقاء بيانات عامة في الجلسات العامة لهيئات الاتفاقية. وفيما عدا ذلك فإنهم لا يتمتعون عادة بفرصة أخذ الكلمة في غرفة الاجتماعات أثناء انعقاد اجتماع ما. وهذا الفصل الذي بدأه المكتب في المؤتمر الأول للأطراف، جاء أصلاً نتيجة تصوُّر امكانية إساءة استغلال اتصال المنظمات غير الحكومية بالوفود أثناء الاجتماعات. غير أن المكتب ارتأى أن بإمكان كل رئيس للاجتماعات أن يمارس حسن التقدير في منح هذه الفرصة.

١٤- وعليه، قرر رئيس الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية، بموافقة تلك الهيئة، أنه يمكن لدوائر المنظمات غير الحكومية الثلاث المذكورة في الفقرة ٥ أعلاه أن تشغل مقعداً يحمل اسمها في قاعة اجتماعات تلك الهيئة، وسمح بمداخلات بشأن نقطة محددة من جدول أعمالها.

١٥- كما أن فرص حضور الاجتماعات التفاوضية، مثل المشاورات غير الرسمية أو أفرقة الاتصال تُترك أيضاً لتقدير رؤساء تلك الاجتماعات. وفي الوقت الحالي لا يتمتع المراقبون، بمن فيهم المنظمات غير الحكومية، بفرص حضور هذه الاجتماعات. وتتفق هذه الممارسة مع الرأي التقليدي بأن المنظمات المراقبة ليس لها دور تفاوضي في عملية حكومية دولية. وكما يحدث في حالة إتاحة فرص الكلام في الاجتماعات، فإن هذا الرأي عززه القلق بأن وجود مراقبين في غرفة تفاوضية من شأنه أن يتدخل في العملية التفاوضية.

١٦- وفي التماس معلومات عن الممارسات المناسبة داخل الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، تم إبلاغ الأمانة بأنه يُسمح للمراقبين، حسب تقدير الرئيس، بالتدخل كخبراء في المسائل التي تتصل مباشرة ببند في جدول الأعمال. إلا أنه لا يُسمح لهم بالتدخل أثناء الموافقة على التقارير الفنية ولا في اعتماد هذه التقارير.

١٧- وربما تود الهيئة الفرعية للتنفيذ أن تنظر فيما إذا كان من المستصوب تعميم الممارسة التي وضعتها الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية بشأن الحضور والمداخلات في مناقشة بنود بعينها من جدول الأعمال. وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الهيئة الفرعية للتنفيذ أن يبلغ بالتالي مكتب مؤتمر الأطراف بذلك وأن يقترح في الوقت نفسه على الهيئة الفرعية للتنفيذ اعتماد تلك الممارسة ذاتها. وهذا يستجيب لمطلب إتاحة فرصة أفضل لأخذ الكلمة وللمناقشة، لكن ليس لمطلب حضور المفاوضات.

باء - توفير الوثائق للمنظمات غير الحكومية

١٨- أبرز عدد من المنظمات غير الحكومية الحاجة الى توفير الوثائق الرسمية والمعلومات الأخرى بشكليها المطبوع والالكتروني في الوقت المحدد.

١٩- واستجابة لذلك، يمكن للأمانة أن ترسل الى منسق كل دائرة من الدوائر المحددة للمنظمات غير الحكومية مجموعة كاملة من جميع الوثائق الرسمية باللغة الأصلية بالشكل المطبوع و/أو الالكتروني، للعمل على نشرها داخل الدائرة. وتتوقف كفاءة هذه الخدمة على التعيين الواضح لقنوات الاتصالات. ويمكن للأمانة استيعاب تكاليفها طالما أن عدد دوائر المنظمات غير الحكومية يظل محدوداً.

٢٠- وربما تود الهيئة الفرعية للتنفيذ تأييد هذا الاقتراح وتقديم التوجيه بشأن تعيين دوائر المنظمات غير الحكومية لهذا الغرض.

جيم - مشاركة المنظمات غير الحكومية في العمليات الوطنية

٢١- شددت بعض المنظمات غير الحكومية المعنية بالبيئة، في إشارتها الى الفصل ٢٧ من جدول أعمال القرن ٢١، على أهمية إنشاء أو تعزيز آليات وإجراءات للإفادة من خبرتها وآرائها في تصميم السياسات

والبرامج وتنفيذها وتقييمها. وتتوخى هذه المنظمات لنفسها دوراً سياسياً عن طريق ضمها الى الوفود الوطنية، ودور الخبراء من خلال المشاركة في الاستعراضات المتعمقة للبلاغات الوطنية وكذلك في البرامج الوطنية لبناء القدرات في الأطراف غير المدرجة في المرفق الأول. وأبدت دائرة السلطات المحلية استعدادها لمساعدة الأطراف في تقييم ورصد انبعاثات غازات الدفيئة، استناداً الى خبرتها في تنفيذ سياسات وتدابير مبتكرة لخفض هذه الانبعاثات.

٢٢- إن ضم ممثلي المنظمات غير الحكومية الى الوفود الوطنية ومشاركتهم كخبراء في البرامج الوطنية المعنية بالمناخ وفي الاستعراضات المتعمقة وبناء القدرات ليس بالأمر الجديد. فهذه مسائل يتعين على المنظمات غير الحكومية أن تلتمس اتخاذ إجراء بشأنها من جانب الأطراف في البلدان التي تعمل بها. وربما تود الهيئة الفرعية للتنفيذ النظر فيما إذا كان يتعين عليها تشجيع إجراء كهذا.

دال - المشاركة في الاتفاقية على نطاق أوسع

٢٣- حثت كل من دائرة البيئة ودائرة نشاط الأعمال والصناعة على توسيع مشاركة مختلف المصالح الاقتصادية، الأمر الذي من شأنه أن يفيد الاتفاقية وتنفيذها. وشدد عدد قليل من المنظمات غير الحكومية من دائرة نشاط الأعمال والصناعة على الحاجة تحديداً الى تشجيع مشاركة كل قطاعات نشاط الأعمال والصناعة والعمل والزراعة من الأطراف المدرجة في المرفق الأول وغير المدرجة فيه على السواء. واقترحت منظمات غير حكومية قليلة امكانية إنشاء آلية أو ترتيب للتمويل لهذا الغرض.

٢٤- وفي حين تتاح فرص توسيع المشاركة، لا يوجد في الاتفاقية تمويل متاح لذلك. وربما تود الهيئة الفرعية للتنفيذ التماس مزيد من الآراء من المنظمات غير الحكومية ومن الأطراف بشأن امكانية توفير هذا التمويل.

ثالثاً - الآليات الجديدة الممكنة

ألف - آلية استشارية لنشاط الأعمال

٢٥- توصلت دائرة نشاط الأعمال والصناعة التي تشمل أيضاً مؤسسات مالية للقطاع الخاص، الى توافق في الرأي يؤيد تحسين آليات التشاور الحالية مع الأطراف عن طريق إنشاء "آلية استشارية لنشاط الأعمال". وظهر هذا التوافق في الرأي في حلقة العمل التي عـُقدت في آذار/مارس ١٩٩٦ (انظر المبادئ الواردة في المرفق الأول من الوثيقة FCCC/SBSTA/1996/11) وأكدته المشاورات اللاحقة. ويـُنظر الى هذه الآلية باعتبارها تمثل تعزيزاً آخر لقدرة هذه المنظمات غير الحكومية على تقديم المجال الكامل لآرائها "غير المنقحة" بشأن شتى القضايا قيد النظر في هيئات الاتفاقية.

٢٦- وتستند الآلية الاستشارية لنشاط الأعمال أساساً إلى مركزي وصل، أحدهما في دائرة نشاط الأعمال والصناعة والآخر في الأمانة. ويتصل كل مركز بالآخر ويشكلان القناة لطلبات المعلومات المقدمة من الأطراف الى هذه الدائرة، وللردود على هذه الطلبات من الدائرة. وتعمم الأمانة هذه المعلومات على جميع الأطراف في شكل مناسب، رهناً ببعض القيود على حجم المادة الواجب نقلها عن طريق هذه الآلية. وتتحمل

المنظمات غير الحكومية لنشاط الأعمال والصناعة تكاليف تقديم المعلومات الى الأطراف، في حين تتحمل الأطراف تكاليف تعميمها من جانب الأمانة.

٢٧- إن توفير مركز وصل نشط في الأمانة للآلية الاستشارية لنشاط الأعمال، فضلاً عن تعميم مادة المعلومات، لا يردان في الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩ ويتطلبان تمويلاً تكميلياً.

باء - التماس آراء المنظمات غير الحكومية

٢٨- طلبت بعض المنظمات غير الحكومية المعنية بالبيئة التعرف على آرائها رسمياً كلما دعيت الحكومات الى تقديم آرائها الى هيئات الاتفاقية.

٢٩- وكانت الممارسة العامة حتى الآن هي أن تلتمس هيئات الاتفاقية مذكرات مقدمة من الأطراف وعلى الأمانة تجميعها وتعميمها دون ترجمة في سلسلة الوثائق "المتنوعة". وقد خرج الفريق المخصص للمادة ١٣ عن هذه الممارسة في المرحلة الاستكشافية من عمله بالتماس مدخلات من المنظمات المراقبة أيضاً. وهناك مذكرات مقدمة بين الحين والآخر من منظمات غير حكومية استُرعي اهتمام هيئات الاتفاقية إليها لكن الأمانة لم تستنسخها. إن التماس الآراء من المنظمات غير الحكومية بشكل منهجي من شأنه أن يضيف بعداً جديداً الى ممارسة قائمة.

٣٠- ويثير هذا المطلب مسألة هل تود الأطراف التماس آراء المنظمات غير الحكومية بشكل روتيني وبطريقة رسمية. وهذا السؤال يوجّه بالطبع الى كل هيئات الاتفاقية. وربما تود الهيئة الفرعية للتنفيذ النظر في مزايا هذا السؤال وإبلاغ الهيئات الأخرى، عن طريق مكتب مؤتمر الأطراف، بما خلصت إليه.

٣١- وإذا جاء الجواب على السؤال بالإيجاب، فسيكون من الأوفر تنفيذه بالتماس رأي موحد من كل دائرة معينة للمنظمات غير الحكومية. وسيكون على منسق كل دائرة تجميع الآراء والتوفيق بينها في مذكرة واحدة. وحتى مع ذلك، سيكون من الحكمة وضع قيد على طول هذه المذكرات. وستحتاج الأمانة الى توجيه من الهيئة الفرعية للتنفيذ عن الدوائر التي ينبغي التماس الآراء منها.

جيم - محافل حوار السياسة العامة

٣٢- اقترح عدد قليل من المنظمات غير الحكومية المعنية بالبيئة أن تنظم الأمانة وتستضيف "محافل حوار للسياسة العامة" بشأن مواضيع تساعد على تنفيذ الاتفاقية. وتكون هذه المحافل مفتوحة لمندوبي الحكومات وممثلي المنظمات المراقبة المشاركين بصفتهم الشخصية. وسيكون الهدف هو مناقشة قضايا محددة على جدول أعمال هيئات الاتفاقية من منظور دوائر المنظمات غير الحكومية، مما يوفر مدخلات بديلة في عملية الاتفاقية.

٣٣- وإذا أصبح هذا النشاط يمثل نشاطاً منتظماً للأمانة، سيلزم توفير تمويل تكميلي.

٣٤- إن الهيئة الفرعية للتنفيذ مدعوة الى الإعراب عن آرائها بشأن هذا الاقتراح.

- - - - -