الأمم المتحدة

الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/1997/14/Add.1
11 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

إضافة

اشتراك المنظمات غير الحكومية في عملية الاتفاقية

مذكرة من الأمين التنفيذي

١- لقد استأثرت الممارسة التي فوض بها مؤتمر الأطراف والهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية بعض التفكير في الأمانة حول العلاقة بين المنظمات غير الحكومية وعملية الاتفاقية، ولا سيما حول المبادئ التي تنظّم اشتراك المنظمات غير الحكومية.

شروط المشاركة

٢- لقد وضعت الترتيبات لاشتراك المنظمات غير الحكومية المعنية في عملية الاتفاقية، أوّل ما وُضعت، خلال الدورة الأولى، للجنة التفاوض الحكومية الدولية، وقامت الأمانة العامة للأمم المتحدة بالتعاون مع وفد الولايات المتحدة الأمريكية بوصفه الجهة المستضيفة بتحقيق هذا الغرض على أساس ما ورد في الفقرتين ٢ و١٩ من قرار الجمعية العامة ٢١٢/٤٥ المؤرخ في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، ومن ثمّ أصبح تدبير الترتيبات لاعتماد المنظمات غير الحكومية من مسؤولية الأمانة المخصصة للجنة التفاوض الحكومية الدولية التي أصبحت أمانة الاتفاقية. وكذلك تحولت مسؤولية البت في اشتراك المنظمات غير الحكومية من لجنة التفاوض الحكومية الدولية إلى مؤتمر الأطراف. وأخذت الهيئات الفرعية التابعة لمؤتمر الأطراف بممارسة قبول المنظمات غير الحكومية بصفة مؤقتة ريثما يتم اعتمادها رسمياً في الدورة التالية لمؤتمر الأطراف.

٣- وتم في غضون السنوات الأولى وضع بعض المعايير الأساسية للقبول. وتسعى الأمانة عملاً بتلك المعايير إلى إخضاع قبول المنظمات لشرط أن تكون لها أنشطة ذات صلة بالاتفاقية وأن تكون مصنفة في فئة المنظمات "التي لا تهدف إلى الربح" (المعفية من الضرائب) بموجب قوانين بلد منشئها. وكان يطلب إلى المنظمات غير الحكومية، قبل مؤتمر الأطراف الأول، أن تعيد تأكيد اهتمامها بمواصلة الاشتراك في عملية الاتفاقية؛ وقد أدى ذلك إلى حذف أسماء بعض المنظمات غير النشطة من القائمة.

٤- ولكن بالرغم من ذلك، ما زالت شروط القبول دنيا ومطابقة لما ورد في المادة ٧-٦ التي تنص على أنه يجوز أن تقبل "... أية هيئة أو وكالة سواء كانت وطنية أو دولية، حكومية أو غير حكومية ذات اختصاص في المسائل المشمولة بالاتفاقية..." بصفة المراقب بعد أن تبلغ الأمانة برغبتها في أن تكون ممثلة. ويجوز لثلث عدد الأطراف الحاضرين أن يعترضوا على هذا القبول؛ فما زال ينبغي التغلب على هذا العائق.

الدوائر

٥- تتمثل أداة هامة لتنظيم اشتراك المنظمات غير الحكومية، وهي أداة يعود اعتمادها أيضاً إلى لجنة التفاوض الحكومية الدولية في دورتها الأولى، في الاعتراف "بدوائر" المنظمات غير الحكومية. وقد كان عددها في بادئ الأمر دائرتين: إحداهما تجارية وصناعية وثانيتهما مؤلفة من المنظمات غير الحكومية البيئية. وتم فيما بعد الاعتراف بمجموعة ثالثة هي مجموعة السلطات الحكومية البلدية والمحلية.

٦- ولا يوجد بين هذه الدوائر أي دائرة متراصة تماماً بل توجد بينها اتجاهات مختلفة في الآراء. ذلك بالإضافة إلى أن دوائر أخرى مثل الرابطات البرلمانية، والنقابات العمالية، والطوائف الدينية، ومجموعات الشبيبة تسعى بانتظام لعرض آرائها على هيئات الاتفاقية ويمكن لها أن تطالب بمركز مستقل في الترتيبات الاستشارية. فيجوز القول، بالتالي، إن العمليات الجارية حالياً لإدراج آراء المنظمات غير الحكومية في الاتفاقية عن طريق الدوائر لا تتمشى دائماً مع تنوع التجمعات أو الآراء.

المسائل العملية

٧- اضطرت الأمانة لدى تناولها الأمور المتصلة بقبول واشتراك المنظمات غير الحكومية وإسداء المشورة بخصوص هذه الأمور لهيئات الاتفاقية وللذين يترأسونها، إلى معالجة عدد من الحالات التي وجدت لها حلولاً مرتجلة لم يتم تقنينها حتى الآن. وفيما يلي بعض المسائل المطروحة:

(أ) تبيّن ما إذا كان يجب القيام بصورة مستقلة بقبول المنظمات التابعة لمنظمات أخرى سبق قبولها، كالفروع الإقليمية لائتلافات عالمية، أو نقابات عمالية مرتبطة بمنظمة وطنية شاملة منتسبة بنفسها إلى اتحاد دولي؛

(ب) تبيّن ما إذا كان يجب إتاحة امكانيات للإعراب عن آراء مختلفة تصدر من نفس الدائرة، كالدائرة التجارية والصناعية على سبيل المثال؛

(ج) تبيّن ما إذا كان يجب تسجيل الخبراء أو الباحثين بصفتهم الشخصية كمراقبين في فئة المنظمات غير الحكومية.

٨- ولقد كانت استجابة الأمانة المرتجلة تميل بصفة عامة إلى السماحة؛ ونتيجة ذلك كانت الدعوة مفتوحة والبنية مهلهلة. ومن المعقول التوقع أن توخّي نهج يتسم بانتظام أكبر تجاه المشاورات، كذاك الذي تسعى لتطبيقه المنظمات غير الحكومية بأساليب مختلفة، سيتطلب بنية أقوى.

٩- فعلى سبيل المثال، لو كانت الأمانة لتستخدم، كما هو مقترح، الدوائر ومنسقيها كقنوات اتصال لها وبالنيابة عن الأطراف، لتوجب تعيين الدوائر (انظر الوثيقة FCCC/SBI/1997/14، وعلى وجه الخصوص الفقرات ١٧ و١٩ و٢٦ و٣١). وينبغي أن يتم ذلك بطريقة تلبي احتياجات الأطراف فيما يتعلق بالاستشارة والمدخلات الفنية. فكلما ازداد عدد الدوائر المعترف بها على هذا النحو كبر حجم العمل اللازم لإقامة الاتصالات معها؛ وقد تترتب على ذلك آثار في الميزانية بالنسبة إلى الأمانة.

المبادئ

١٠- لقد استثارت هذه الأفكار أيضاً تساؤلات مبدئية، يرد بيانها أدناه.

١١- هل يجب أن تهدف العملية الاستشارية إلى ضمّ الأفراد المهتمّين أو المنظمات التمثيلية أو أنه يجب أن تشمل المجموعتين؟ إذا اعتبر أنه من المهم أن تكون المنظمات تمثيلية حقاً، هل يجب إقرار إجراء يتسم بدرجة أكبر من الشفافية للتأكد من المنظمات غير الحكومية المشتركة وتسجيل طبيعة هذه المنظمات: فما هي أهدافها، ومن هم أعضاؤها، وما هي الجهات التي تمولها؟ إن هذه الشفافية هي المعيار في منظومة الأمم المتحدة وهي مطلوبة في أغلب الأحيان بموجب التشريعات الوطنية التي تضبط قيد المنظمات غير الحكومية وأنشطتها.

١٢- وعملاً أيضاً بالممارسة المتبعة في منظومة الأمم المتحدة، هل يجب أن يطلب في إجراءات القبول إلى المنظمات غير الحكومية أن تعلن عن تأييدها لأغراض الاتفاقية، كهدفها ومبادئها مثلاً على النحو المنصوص عليه في المادتين ٢ و٣؟ ففي العمليات الديمقراطية الوطنية بل وحتى في الممارسة المؤسسية، يتم التشجيع على تنويع المشاركة بافتراض أن ذلك سيسهم من خلال النقاش في تحديد مجموعة من الأهداف متّفق عليها على نطاق واسع.

١٣- وهل يجب بذل جهد أكبر لتنويع المصادر الجغرافية لمساهمات المنظمات غير الحكومية في عملية الاتفاقية؟ سيتطلب ذلك توفير التمويل للاشتراك نحو ما تقترحه المنظمات غير الحكومية نفسها. وهل يجب، بالإضافة إلى ذلك، تشجيع الأطراف التي تتمتع بدعم كبير من جهات غير حكومية عاملة على المشاركة معها في النقاش على الصعيد الوطني أو الإقليمي لكي يكون التفاعل بين المنظمات غير الحكومية وعملية الاتفاقية أكثر تمثيلاً للاهتمامات العالمية الراهنة؟ وتجدر الملاحظة، كخلفية لهذه التساؤلات، أنه يوجد حالياً ٢٤٠ منظمة تقريباً من المنظمات غير الحكومية المعتمدة للاشتراك في عملية الاتفاقية، وأن ٥٥ في المائة من بينها لها عناوين في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، و٢١ في المائة في الولايات المتحدة الأمريكية، و١٥ في المائة في دول أطراف أخرى مدرجة في قائمة المرفق الثاني، و٩ في المائة في

البلدان النامية. ولا يوجد سوى منظمة غير حكومية واحدة معتمدة مركزها في دولة طرف مدرجة في قائمة المرفق الأول وهي دولة يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية.

١٤- ولو كان القبول بموجب المادة ٤-٦ سيقتصر على المنظمات فقط، هل يجب وضع ترتيبات مستقلة كي يتمكن الأفراد المهتمون مثل الخبراء والباحثين والمراقبين من الحضور بدون إتاحة الفرصة لهم للاشتراك في المداولات؟ وهل يجب التمييز بين باحث جامعي وباحث تابع لمنظمة أبحاث تجارية؟

١٥- وما هي قيمة معيار "عدم استهداف الربح" عندما يكون أحد الأغراض المشروعة التي تسعى لها المنظمات غير الحكومية التجارية أو الصناعية هو الدفاع عن مصالح المؤسسات التي تمثلها والنهوض بها؟ وهل سينظر مؤتمر الأطراف في قبول مؤسسات في إطار المادة ٧-٦، أم هل سينظر على الأقل في إمكانية استشارتها كي يَطَّلِع بصورة أفضل على آرائها "بدون ترشيح"؟ وجدير بالتذكير أن الاقتراح الأصلي الذي قدمته نيوزيلندا بوضع آلية تجارية استشارية يعرض فكرة إجراء مشاورات مباشرة من هذا النوع.

١٦- وليست هذه التساؤلات، وكذلك التساؤلات المطروحة في الفقرات السابقة من هذه الإضافة، خاصة بعملية الاتفاقية إذ أنها طرحت في هيئات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة (انظر مثلاً قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣١/١٩٩٦ المؤرخ في ٢٥ تموز/يوليه ١٩٩٦). ولكن يجب على الأطراف في الاتفاقية أن تقرر ما هي الجهات التي تود استشارتها، وما إذا كانت ترضيها ترتيبات القبول والاستشارة المعمول بها حالياً أو ما إذا كانت تفضل اتباع نهج أكثر إحكاماً. وربما آن الأوان الآن وقد بلغت عملية الاتفاقية مرحلة مزيد من النضج، لتتناول الأطراف هذه المسائل الهامة. أما الأمانة فهي مستعدة لمساعدة الأطراف على ذلك.

- - - - -