الأمم المتحدة

A

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/AC.237/74
23 August 1994
ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع اتفاقية
إطارية بشأن تغير المناخ
الدورة العاشرة
جنيف، ٢٢ آب/أغسطس - ٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤
البند ٤(أ) و(ب) من جدول الأعمال المؤقت

المسائل المتصلة بالترتيبات الخاصة بالآلية المالية وبالدعم التقني والمالي للبلدان النامية الأطراف

تنفيذ المادة ١١ (الآلية المالية)، الفقرات ١-٤

النظر في الإبقاء على الترتيبات المؤقتة المشار إليها في الفقرة ٣ من المادة ٢١

طرائق عمل الروابط التشغيلية بين مؤتمر الأطراف وكيان أو كيانات تشغيل الآلية المالية: الرأي القانوني لمكتب الشؤون القانونية بالأمم المتحدة

مذكرة من الأمانة المؤقتة

مقدمة

ألف - ولاية اللجنة

١- في الدورة الثامنة للجنة، طُلب من الأمانة المؤقتة أن تلتمس رأي مكتب الشؤون القانونية للأمم المتحدة بشأن الترتيبات التي يمكن الدخول فيها بين مؤتمر الأطراف وكيان أو كيانات تشغيل الآلية المالية للاتفاقية (A/AC.237/41، الفقرة ٨٨).

٢- وأحاطت اللجنة علما، في دورتها التاسعة، بالرأي القانوني المقدم، والذي خلُص إلى أنه "ليس من الممكن أن تحدد بوجه عام الترتيبات التي ينبغي اعتبارها ملائمة بين مؤتمر الأطراف وكيان التشغيل الافتراضي" (A/AC.237/55، الفقرة ٩٢). وقد عُزي ذلك إلى أن الصك المتعلق بإنشاء مرفق البيئة العالمية المعاد تشكيله، وهو الكيان الدولي المنوط به تشغيل الآلية المالية على أساس مؤقت، كان لا يزال قيد التفاوض، ولم يكن واضحا آنذاك الشكل الذي سيكون عليه هيكله النهائي.

٣- وطلبت اللجنة من الأمانة المؤقتة أن تلتمس مزيدا من المشورة من إدارة الشؤون القانونية للأمم المتحدة بشأن الخيارات الخاصة بهذه الترتيبات استنادا إلى الصك النهائي لمرفق البيئة العالمية، على أن يتم ذلك في وقت يُمكّن اللجنة من مناقشة هذه المسألة في دورتها العاشرة.

باء - نطاق المذكرة

٤- يتضمن مرفق هذه المذكرة الرأي القانوني لمكتب الشؤون القانونية للأمم المتحدة بشأن الترتيبات الملائمة التي يمكن الدخول فيها بين مؤتمر الأطراف ومرفق البيئة العالمية. ويستند الرأي القانوني إلى "الصك المتعلق بإنشاء مرفق البيئة العالمية المُعاد تشكيله" الذي قبله المشتركون في مرفق البيئة العالمية، في اجتماعهم المعقود في جنيف في ١٦ آذار/مارس ١٩٩٤، واعتمده فيما بعد برنامج الأمم المتحدة الانمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والبنك الدولي.

جيم - الإجراءات التي يمكن أن تتخذها اللجنة

٥- تنظر اللجنة، منذ دورتها السابعة، في كيفية تنفيذ الآلية المالية المشار إليها في المادة ١١. وقد توصلت إلى بعض الاستنتاجات بشأن المسائل التالية:

(أ) السياسات، والأولويات البرنامجية، ومعايير الأهلية؛

(ب) التكاليف الإضافية الكاملة المتفق عليها؛

(ج) طرائق عمل الروابط التشغيلية بين مؤتمر الأطراف وكيان أو كيانات تشغيل الآلية المالية.

٦- وقررت اللجنة، في دورتها التاسعة، القيام بمزيد من البحث للمسائل المذكورة أعلاه في دورتها العاشرة (انظر A/AC.237/55، الفقرة ٩٣).

٧- وفيما يتعلق بالرأي القانوني، قد ترغب اللجنة في أن تركز اهتمامها على المسائل المتصلة بطرائق عمل الروابط التشغيلية بين مؤتمر الأطراف وكيان أو كيانات تشغيل الآلية المالية. وحول هذا الموضوع يذكر الرأي القانوني، ضمن جملة أمور، أن "المسائل التي تتسم بالتعقيد، مثل المساءلة، ومراعاة الامتثال لمعايير الأهلية المتعلقة بالتمويل، والإجراءات المتعلقة بإعادة النظر في قرارات معينة متصلة بالتمويل، وأخيرا وليس آخرا الإجراءات المتعلقة بالتحديد المشترك والاستعراض الدوري لاجمالي تمويل مرفق البيئة العالمية اللازم والمتاح لتنفيذ الاتفاقية، هي مسائل يتعين تنظيمها في اتفاق يتم ابرامه لهذه الأغراض.

وبمعنى آخر، وبغية ضمان التشغيل الفعال لمرفق البيئة العالمية كمصدر لتمويل الأنشطة المضطلع بها بموجب الاتفاقية، ينبغي توضيح المسائل الموجزة أعلاه بمزيد من التفصيل في معاهدة ملزمة قانونا" (انظر المرفق، الفقرة ١٦). وفي هذا الصدد، قد ترغب اللجنة في أن تنظر فيما يلي:

(أ) محتويات هذا الصك؛

(ب) كيفية التفاوض بشأنه مع مرفق البيئة العالمية،

وأن تقدم توصيات بهذا الشأن إلى مؤتمر الأطراف.

٨- وتتعلق الاعتبارات المذكورة أعلاه بمسألة الإبقاء على الترتيبات المؤقتة المشار اليها في الفقرة ٣ من المادة ٢١. وقد ترغب اللجنة أيضا في أن تأخذ الرأي القانوني في الاعتبار لدى النظر في هذه المسألة في إطار البند ٤(ب) من جدول أعمالها.

مرفق

مذكرة مؤرخة ٢٣ آب/أغسطس ١٩٩٤ موجهة إلى الأمين التنفيذي من السيد هانز كوريل، وكيل الأمين العام للشؤون القانونية، والمستشار القانوني

الترتيبات بين مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، ومرفق البيئة العالمية

مقدمة

١- هذه المذكرة هي رد على مذكرتكم المؤرخة ١١ نيسان/أبريل ١٩٩٤ التي تحيل قرارا اتخذته لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع اتفاقية إطارية بشأن تغير المناخ والذي طلب من الأمانة المؤقتة للجنة أن تلتمس مشورة هذا المكتب بشأن الخيارات المتعلقة بالترتيبات الملائمة التي يمكن الدخول فيها بين مؤتمر الأطراف ومرفق البيئة العالمية. وفي هذا الصدد، فقد أُشير في مذكرتكم إلى أن مرفق البيئة العالمية مر مؤخرا بعملية إعادة تشكيل وأنه "في الاجتماع الذي عقده المشتركون في مرفق البيئة العالمية في جنيف في الفترة من ١٤ إلى ١٦ آذار/مارس ١٩٩٤، تم التوصل إلى اتفاق بشأن الصك المُنشئ لمرفق البيئة العالمية". وأُشير في مذكرتكم كذلك إلى أن الرأي القانوني المشار إليه أعلاه مطلوب لتيسير أعمال لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع اتفاقية إطارية بشأن تغير المناخ في دورتها العاشرة المقرر عقدها في الفترة من ٢٢ آب/أغسطس إلى ٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ في جنيف.

المعايير التي حددتها اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لاختيار كيان يُعهد إليه بتشغيل آلية مالية

٢- بموجب الفقرة ١ من المادة ١١ من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (المشار إليها فيما بعد باسم "الاتفاقية")، تُحدَّد آلية لتوفير الموارد المالية لتنفيذ الاتفاقية. وطبقا للاتفاقية، يُعهد بتشغيل الآلية المالية إلى كيان واحد أو أكثر من الكيانات الدولية القائمة. وتقتضي الاتفاقية أن تستوفي الآلية المالية، وبالتالي أي كيان أو كيانات يُعهد إليها بتشغيلها، المعايير التالية:

- أن تعمل تحت ارشاد مؤتمر الأطراف وتكون مسؤولة أمام هذا المؤتمر الذي يقرر سياساتها وأولوياتها البرنامجية ومعايير الأهلية المتعلقة بهذه الاتفاقية؛

- أن تمثل فيها جميع الأطراف تمثيلا عادلا ومتوازنا ضمن نظام شفاف لإدارة شؤونها.

٣- وتنص الاتفاقية كذلك، في الفقرة ٣ من المادة ٢١، على أن يكون مرفق البيئة العالمية المُنشأ بوصفه برنامجا رائداً بموجب القرار ٩١-٥ للمديرين التنفيذيين للبنك الدولي للإنشاء والتعمير (البنك الدولي)، المؤرخ ١٤ آذار/مارس ١٩٩١، هو الكيان الدولي الذي يُعهد إليه بتشغيل الآلية المالية المشار إليها في المادة ١١

بصورة مؤقتة، وأن يعاد، في الوقت ذاته، تشكيل هيكل مرفق البيئة العالمية على النحو المناسب وتصبح عضويته عالمية لتمكينه من الوفاء بالمتطلبات الواردة في المادة ١١ في الاتفاقية.

الطابع القانوني لمرفق البيئة العالمية المعاد تشكيله

٤- أنشئ مرفق البيئة العالمية المعاد تشكيله وفقا للصك الذي ستعتمده الوكالات المنفذة (برنامج الأمم المتحدة الانمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والبنك الدولي) وفقا لما تتطلبه القواعد والاجراءات الخاصة بكل منها، وذلك بعد أن قبله ممثلو الدول المشتركة في مرفق البيئة العالمية في اجتماعهم المعقود في جنيف، سويسرا (١٤ - ١٦ آذار/مارس ١٩٩٤) (الفقرة ١).

٥- ويعني الحكم الوارد أعلاه أن الصك، لكي يصبح نافذا بصورة قانونية، ينبغي اعتماده بموجب قرارات موازية تتخذها هيئات إدارة الوكالات المنفذة. وتنص الفقرة ٣٤ من الصك على أنه لا يمكن تعديله أو الغاؤه الا بموجب قرارات موازية مماثلة تتخذها تلك الوكالات.

٦- ويتضح من الأحكام المذكورة أعلاه التي يتضمنها الصك المتعلق بمرفق البيئة العالمية أن المرفق المعاد تشكيله لمرفق البيئة العالمية يشكل كيانا منشأ بواسطة البنك الدولي والأمم المتحدة، يعمل من خلال برنامج الأمم المتحدة الانمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. على النحو المحدد في الصك. وبناء على ذلك فإن مرفق البيئة العالمية المعاد تشكيله هو كيان جديد متميز عن مرفق البيئة العالمية السابق الذي كان قد أنشئ، كما أشير اليه أعلاه، بوصفه برنامجا رائدا للبنك الدولي بموجب القرار ٩١ - ٥ للمديرين التنفيذيين للبنك.

مسألة ما إذا كان مرفق البيئة العالمية المعاد تشكيله يفي بالمعايير المشار اليها في الفقرة ١ من المادة ١١ من الاتفاقية

٧- ينبغي بادئ ذي بدء ملاحظة أن الصك المتعلق بمرفق البيئة العالمية يذكر في عبارات قاطعة أن المرفق سيكون متاحا للعمل بوصفه الآلية المالية لتنفيذ الاتفاقية، اذا طلب منه ذلك مؤتمر الأطراف، وهو الجهاز الرئيسي للاتفاقية (الفقرة ٦).

٨- وبالاشارة إلى المعيار الأول الذي حددته الاتفاقية، ينص الصك في الفقرة ٦ على أنه في حالة اختيار مؤتمر الأطراف لمرفق البيئة العالمية ليعمل بوصفه الكيان الذي يعهد اليه بتشغيل الآلية المالية، فان المرفق سيعمل تحت ارشاد مؤتمر الأطراف ويكون مسؤولا أمام هذا المؤتمر الذي يقرر السياسات والأولويات البرنامجية ومعايير الأهلية لأغراض الاتفاقية. وأعيد تأكيد هذا الالتزام في الفقرتين ١٥ و٢٦ من الصك، اللتين تنصان ضمنا على أن يكون مجلس مرفق البيئة العالمية، في حدود الهيكل الاداري للمرفق، هو الجهاز المسؤول عن ضمان استخدام موارد المرفق لأغراض الاتفاقية بما يتمشى مع السياسات والأولويات البرنامجية ومعايير الأهلية التي يقررها مؤتمر الأطراف. ولدى تحديد معايير الأهلية للتمويل من المرفق، يوضح الصك أن المنح المقدمة من المرفق والتي يتم توفيرها في اطار الآلية المالية للاتفاقية يجب أن تتمشى مع معايير الأهلية التي يقررها مؤتمر الأطراف (الفقرة الفرعية ٩ (أ)).

٩- وفيما يتعلق بالشرط الثاني، تؤكد الفقرة (ج) من ديباجة الصك على أن انشاء مرفق البيئة العالمية المعاد تشكيله انما يهدف الى ضمان إدارة شؤونه بصورة تتسم بالشفافية والديمقراطية، ولتعزيز الاشتراك فيه على نطاق عالمي. ووفقا للفقرة ٧ من الصك، فإن باب الاشتراك في مرفق البيئة العالمية مفتوح لأي دولة عضو في الأمم المتحدة أو في أي وكالة من وكالاتها المتخصصة. ويطلق على الدول التي أعربت في صيغة يحددها الصك عن رغبتها في الاشتراك في أنشطة المرفق، اسم "المشتركون" (الفقرة ٧). وتتكون جمعية مرفق البيئة العالمية من ممثلي جميع المشتركين (الفقرة ١٣) وتشكّل عضوية المجلس على نحو يكفل توزيع المقاعد بما يراعي ضرورة التمثيل العادل والمتوازن (الفقرة ١٦).

١٠- وفضلا عن ذلك، تنص الفقرة ٢٥ من الصك على أن يعتمد كل من الجمعية والمجلس، بتوافق الآراء، اللوائح المتعلقة بأداء كل منهما لوظائفه على نحو يتسم بالشفافية. ووفقا للفقرة ٣١ من الصك، يعد تقرير سنوي عن أنشطة مرفق البيئة العالمية يتضمن جميع المعلومات اللازمة للوفاء بمبدأي المساءلة والشفافية اللذين سيتسم بهما المرفق.

١١- وفي ضوء ما تقدم، يمكن استنتاج أن مرفق البيئة العالمية المعاد تشكيله هو كيان يفي بالاشتراطات المحددة في الفقرة ١ من المادة ١١ من الاتفاقية، وعليه، يجوز لمؤتمر الأطراف أن يختاره بوصفه كيانا يعهد إليه بتشغيل الآلية المالية.

متطلبات الاتفاقية فيما يتعلق بالعناصر التي ينبغي أن تشملها الترتيبات بين مؤتمر الأطراف والكيان التشغيلي

١٢- بصرف النظر عما إذا كان مؤتمر الأطراف سيطلب الى مرفق البيئة العالمية المعاد تشكيله أو الى أي كيان آخر الاضطلاع بتشغيل الآلية المالية، فان الاتفاقية تتطلب في الفقرة ٣ من المادة ١١ أن يدخل مؤتمر الأطراف مع أحد الكيانات في ترتيبات تشمل العناصر التالية:

"(أ) طرائق لضمان كون المشاريع الممولة لتناول تغير المناخ متفقة مع السياسات، والأولويات البرنامجية، ومعايير الأهلية التي يحددها مؤتمر الأطراف؛

(ب) طرائق يجوز بموجبها إعادة النظر في قرار تمويل معين على ضوء هذه السياسات، والأولويات البرنامجية، ومعايير الأهلية؛

(ج) تقديم الكيان أو الكيانات تقارير منتظمة الى مؤتمر الأطراف بشأن عمليات التمويل التي تقوم بها، مما يتفق مع شرط المساءلة المبين في الفقرة ١ أعلاه؛

(د) القيام، على نحو قابل للتنبؤ والتعيين، بتحديد مبالغ التمويل اللازمة والمتوافرة لتنفيذ هذه الاتفاقية وتحديد الشروط التي بموجبها يعاد النظر في ذلك المبلغ دوريا.".

أحكام الصك المنشئ لمرفق البيئة العالمية فيما يتصل بشروط الترتيبات المحددة في الفقرة ٣ من المادة ١١ من الاتفاقية

١٣- يتضمن الصك المنشئ لمرفق البيئة العالمية، كما أشير اليه أعلاه، اعلانا عاما بالمبدأ الذي ينص على أن استخدام موارد المرفق لأغراض الاتفاقية ينبغي أن يكون متمشيا مع السياسات والأولويات البرنامجية ومعايير الأهلية التي يقررها مؤتمر الأطراف (الفقرات ٦ و٢٠ (ح)، و٢٦). وبالاشارة الى الحالات التي يعمل فيها مرفق البيئة العالمية بوصفه الآلية المالية للاتفاقية، يلزم الصك مجلس المرفق، بوصفه جهازا مسؤولا عن السياسات والبرامج التنفيذية للأنشطة التي يمولها المرفق، بأن يتصرف بما يتمشى مع السياسات والأولويات البرنامجية ومعايير الأهلية التي يقررها مؤتمر الأطراف. كما تنص الفقرة ٣١ من الصك على اعداد تقرير سنوي عن أنشطة المرفق، ويغي هذا التقرير بالمتطلبات الناشئة عن ترتيبات تقديم التقارير المتفق عليها مع مؤتمر الأطراف، ويوافق عليه المجلس، ويصبح بعد ذلك أساسا لاستعراض وتقييم لأعمال المرفق تقوم بهما الجمعية.

١٤- وفي الوقت ذاته، تنبغي الاشارة الى أن الصك المتعلق بمرفق البيئة العالمية يستند الى الافتراض بأن تفاصيل تنفيذ السياسة العامة السابق ذكرها سيتم تحديدها عن طريق ابرام ترتيب تعاوني (ترتيبات تعاونية) أو اتفاق تعاوني (اتفاقات تعاونية) مع مؤتمر الأطراف. ووفقا لما أورده الصك، فان هذا الترتيب (الترتيبات) أو الاتفاق (الاتفاقات) ستتناول، ضمن جملة أمور، المسائل التالية: الاجراءات التي تنظم تلقي الارشاد والتوصيات من مؤتمر الأطراف (الفقرة ٢٠ (ز))؛ التمثيل المتبادل في الاجتماعات (الفقرة ٢٧)؛ المتطلبات المتعلقة بتقديم التقارير الى مؤتمر الأطراف (الفقرة ٣١) واجراءات كفالة الامتثال لهذه المتطلبات (الفقرة ٢٠ (ز))؛ الاجراءات المتعلقة بالقيام بصورة مشتركة بتحديد احتياجات التمويل الاجمالية من مرفق البيئة العالمية لأغراض الاتفاقية (الفقرة ٢٧).

الخيارات المتعلقة بالترتيبات الملائمة التي يمكن الدخول فيها بين مؤتمر الأطراف ومرفق البيئة العالمية المعاد تشكيله بوصفه كيانا تشغيليا

١٥- ينبغي ملاحظة أنه على الرغم من وجود أوجه تشابه معينة بين قائمة المسائل المشار اليها في الفقرة ٣ من المادة ١١ من الاتفاقية وقائمة المسائل المقترح ادراجها في ترتيب تعاوني أو اتفاق تعاوني والواردة في الصك المنشئ لمرفق البيئة العالمية، فان هاتين القائمتين ليستا متطابقتين. وفضلا عن ذلك، فان تحليل هاتين القائمتين يبعث على الاعتقاد بأنه يتوقع لمؤتمر الأطراف أن يقوم، في اطار الاتفاقية، بدور أنشط قليلا من الدور المتوخى له في الصك المنشئ لمرفق البيئة العالمية، من حيث مراقبة تنفيذ السياسات والأولويات البرنامجية ومعايير الأهلية التي يحددها المؤتمر.

١٦- وايجازا للقول، يمكن الاشارة الى إنه لا ينبغي أن تستبعد تماما امكانية التوصل دون صعوبة الى حل للمسائل العملية المتصلة باجراءات تقديم التقارير، وأيضا للترتيبات المتعلقة بالتمثيل المتبادل في اجتماعات مؤتمر الأطراف ومرفق البيئة العالمية، وذلك عن طريق ادراج الأحكام اللازمة في النظام الداخلي لكل منهما. على أنه من الصعوبة بمكان التنبؤ بأن أوجه التضارب السالفة الذكر بين الصكين، مهما كانت طفيفة، وغير ذلك من أوجه التعقيد التي قد تنشأ في غضون المفاوضات، سوف يتم تسويتها على مستوى عملي. ويمكن القول بيقين كاف إن المسائل التي تتسم بالتعقيد، مثل المساءلة، ومراعاة الامتثال لمعايير الأهلية المتعلقة

بالتمويل، والاجراءات المتعلقة باعادة النظر في قرارات معينة متصلة بالتمويل، وأخيرا وليس آخرا الاجراءات المتعلقة بالتحديد المشترك والاستعراض الدوري لاجمالي تمويل مرفق البيئة العالمية اللازم والمتاح لتنفيذ الاتفاقية، هي مسائل يتعين تنظيمها في اتفاق يتم ابرامه لهذه الأغراض. وبعبارة أخرى، وبغية ضمان التشغيل الفعال لمرفق البيئة العالمية كمصدر لتمويل الأنشطة المضطلع بها بموجب الاتفاقية، ينبغي للمسائل الموجزة أعلاه أن توضح بمزيد من التفصيل في صك معاهدة ملزمة قانونا.

١٧- وينص الصك المنشئ لمرفق البيئة العالمية على أن يكون مجلس مرفق البيئة العالمية، في إطار الهيكل الاداري للمرفق، بمثابة مركز تنسيق للعلاقات مع مؤتمر الأطراف (الفقرة ٢٠ (ز)). وتشمل وظائف المجلس المسؤولية عن النظر في الترتيبات أو الاتفاقات التعاونية مع مؤتمر الأطراف، والموافقة عليها واستعراضها (الفقرتان ٢٠ (ز)، و ٢٧).

١٨- وفي الوقت ذاته، ينبغي الاشارة الى أن مرفق البيئة العالمية هو هيئة فرعية للبنك الدولي وللأمم المتحدة، ويعمل من خلال برنامج الأمم المتحدة الانمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومع أن لأجهزتها سلطة كبيرة في إدارة أنشطة المرفق، فان مؤسسي المرفق المعاد تشكيله لم يوفروا له الأهلية القانونية للدخول في ترتيبات أو اتفاقات ملزمة قانونا.

١٩- وحسب الفقرة ٧ من المرفق باء للصك المنشئ لمرفق البيئة العالمية، فان الترتيبات أو الاتفاقات التعاونية التي يكون المجلس قد نظر فيها وأقرها، تعرض بعد ذلك على البنك الدولي لاعتمادها رسميا. ومن ثمّ، فإن أي ترتيب أو اتفاق تعاوني يتفاوض بشأنه مرفق البيئة العالمية مع مؤتمر الأطراف، يتعين اقراره رسميا بعد ذلك من البنك الدولي. وفي معظم الحالات ينبغي ألا يثير هذا الاعتماد الرسمي أية تعقيدات. ومع ذلك فإن هذا الاعتماد الرسمي يظل بمقتضى الصك شرطا قانونيا.

- - - - -