الأمم المتحدة

SC
UNEP/POPS/COP.3/INF/13

برنامج الأمم المتحدة للبيئة

Distr.: General
7 March 2007

Arabic
Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم
بشأن الملوثات العضوية الثابتة
الاجتماع الثالث
داكار، 30 نيسان/أبريل- 4أيار/مايو 2007
البند 5 (ل) من جدول الأعمال المؤقت*

قضايا لينظر فيها مؤتمر الأطراف أو ليتخذ إجراءات بشأنها: أوجه التآزر

تقرير تكميلي عن التعاون والتنسيق فيما بين اتفاقيات بازل وروتردام واستكهولم**

مذكرة من الأمانة

وفقاً لما أشير في الفقرة 12 من الوثيقة UNEP/POPS/COP.3/28، يحتوي مرفق هذه المذكرة على التقرير التكميلي عن التعاون والتنسيق فيما بين اتفاقيات بازل ورتروردام واستكهولم، الذي أعده السيد نيكولاس كدلي (نيوزيلندا) رئيس مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم، عملاً بأحكام الفقرة 2 من مقرر اتفاقية استكهولم – 15/2.

---

* UNEP/POPS/COP.3/1.

** تقريرا مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم عن أعمال اجتماعه الأول (UNEP/POPS/COP.1/31)، المرفق الأول، مقرر اتفاقية استكهولم – 18/1؛ وعن أعمال اجتماعه الثاني (UNEP/POPS/COP.2/30)، المرفق الأول، مقرر اتفاقية استكهولم – 15/2.

230307 K0760884

لدواعي الاقتصاد في النفقات يوجد عدد محدود من هذه الوثيقة ويرجى من المندوبين التفضل بإصطحاب نسخهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية.

المرفق

التقرير التكميلي حول التعاون والتنسيق بين اتفاقيات بازل وروتردام واستكهولم

مقدمـة

1- أعد هذا التقرير استجابة لمقرر اتفاقية استكهولم – 15/2 الصادر عن مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم الثاني. طالب المقرر بإعداد تقرير تكميلي حول التعاون والتنسيق بين اتفاقيات بازل وروتردام واستكهولم. يهدف التقرير إلى المساعدة على إجراء مناقشات مستنيرة من خلال فريق عامل مشترك مخصص يتألف من ممثلي كل اتفاقية من الاتفاقيات الأطراف الثلاث.

2- يستند مضمون هذا التقرير على بعض الأفكار المتبادلة منذ أواخر التسعينيات. وقبل ذلك، وخلال الفترة 1970 - 1992، أرست الحكومات الدعائم الأساسية للإدارة البيئية الدولية. ومنذ سنة 1992 بدأت الحكومات تحسين وصقل هذه الدعائم. وبدأت مناقشة بعض المقترحات المحددة حول التعاون على نحو تفصيلي وحشد القوة الدافعة خلال الفترة 1999 - 2002 لاسيما أثناء العملية التحضيرية للقمة العالمية للتنمية المستدامة[1]. ومنذ سنة 2002 وحتى يومنا هذا، استمر هذا الحشد من خلال الحوار على الصعيدين المحلي والإقليمي والقنوات الأكاديمية وتحت رعاية الأمم المتحدة بما تشمله من برنامج الأمم المتحدة للبيئة وأعمال الجمعية العامة[2].

3- يعد إنجاز الأنشطة المنسقة فيما بين مجموعة صغيرة من الأمانات التي تعمل من أجل تحقيق الأهداف الشاملة المتعلقة بإدارة المواد الكيمائية والنفايات الخطرة، خطوة متواضعة نحو تحقيق الهدف الأشمل المتمثل في تحسين النتائج البيئية من خلال قيام الأمم المتحدة بمواصلة العمل المنسق والفعال. وقد تشير التجربة الأخيرة لهذه الاتفاقيات الثلاث وإمكان مواصلة التعاون إلى طرق حصول الاتفاقيات التي تغطي الأهداف البيئية الأخرى على فرص مماثلة.

مجالات محددة تسمح بالتعاون والتعاضد

---

[1] أنظر على سبيل المثال: UNEP/IGM/1/2 بتاريخ 4 نيسان/أبريل 2001.

[2] على مستوى الأمم المتحدة، تتضمن هذه المبادرات ما يلي: مقرر مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (اليونيب) د.1 1/8؛ عملية قرطاجنة؛ الوثيقة الخاصة بنتائج القمة العالمية بتاريخ أيلول/سبتمبر 2005 الفقرة 169 (القرار 1/60)؛ عملية التشاور غير الرسمية لعام 2006 حول الإطار المؤسسي للأنشطة الأمم المتحدة البيئية؛ الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة في مجالات التنمية والمساعدة الإنسانية والبيئة التابع للأمانة العامة.

4- أعدت بعض الأوراق حول تعزيز التعاون والتنسيق فيما بين اتفاقيات بازل وروتردام واستكهولم[3]. تذكرنا هذه الدراسات بأن التنسيق يعد مطلبا من متطلبات الاتفاقيات نفسها وبأن الأنشطة المنسقة التالية جارية بالفعل:

أ. إعداد الوثائق المشتركة خاصة الخطوط التوجيهية والمعايير الفنية ؛
ب. القيام بأنشطة التدريب وبناء القدرات المشتركة؛
ج. المشاركة في استخدام بعض المكاتب الإقليمية بين الحين والآخر؛
د. المشاركة في المرافق وبعض الخدمات على مستوى المقر الرئيسي؛
هـ.المشاركة في فرق التنسيق التابعة للأمم المتحدة؛
و. بعض الأنشطة الخاصة بمشروعات ميدانية مشتركة.

5- تستفيد الاتفاقيات الثلاث أيضا من الترتيبات المشتركة لشراء الخدمات المقدمة من مكتبي الأمم المتحدة في نيروبي وجنيف:

ز. بعض أشكال الإدارة المالية ووظائف المراجعة؛
ح. بعض الخدمات القانونية؛
ط. توفير خدمات المؤتمرات.

6- قدمت بعض الأوراق التي أُعدت في وقت سابق نظرة متعمقة لبعض الأعمال الإدارية التي لم تدخل بعد بشكل كامل ضمن الأطر التعاونية إلا أنه قد تحدد إمكان إدراجها في هذه الأطر بطريقة أكبر في المستقبل القريب:

ك. خدمات إدارية كإصدار الوثائق وإعداد التقارير القطرية وإدارة بدلات الإعاشة اليومية التابعة للأمم المتحدة؛
ل. دعم تكنولوجيا المعلومات- اقتناء ووضع وصيانة ودعم وتدريب المستخدم وإنشاء وإدارة قواعد البيانات وصفحات المواقع على الشبكة العالمية، وبيانات الاتصال القطرية؛
م. ترتيبات تقديم الخدمات القانونية؛
ن. إشراف رسمي؛
س. اجتماعات متعاقبة؛

[3] على سبيل المثال: UNEP/IGM/4/INF/1; UNEP/POPS/COP.2/INF/12; UNEP/POPS/COP.2/INF/18; UNEP/POPS/COP.2/INF/19;UNEP/CHW/OEWG/5/2Add.8;UNEP/CHW/OEWG/5/INF/1 .7; UNEP/SBC/BUREAU/7/2/10. ترد تحليلات أوسع نطاقا في : UNEP/DED/040506.و UNEP/IGM/1/2

ع.اجتماعات تنسيقية تعقدها الأمانة بشكل منتظم ؛
ف.تكوين فرق مواضيعية شاملة لقطاعات متعددة ومشتركة بين الأمانات.

7- بالنظر إلى المدى الأبعد، تشير التحليلات السابقة أيضا إلى أنه قد يمكن مواصلة تشجيع التنسيق التوظيفي والبرنامجي، مثل:

ص. التعبئة المشتركة للموارد؛
ق. دعم مراكز الاتصال القطرية فيما يتعلق بعملية تنسيق عملها؛
ر. ترسيخ الاستخدام المنسق للمكاتب الإقليمية؛
ش. ترسيخ التنسيق في الميدان على المستوى البرنامجي ؛
ت. وضع تشريعات نموذجية مشتركة للاستخدام القطري؛
ث. تحسين تبادل المعلومات بين فرق التقييم العلمي؛
خ. تقاسم الموارد فيما يتعلق بالامتثال والمسؤولية والتعويض؛
ذ. جمع معلومات حول الآثار على الصحة والبيئة؛
ض. تكثيف الحملات المشتركة للإرشاد والتوعية العامة.

الاعتبارات والمزايا والمساوئ

8- أبرزت الدراسات التي أجريت سابقا عددا من الاعتبارات المهمة التي يتعين مراعاتها عند التفكير في دعم التعاون حتى تاريخه والتخطيط لأعمال مستقبلية تهدف إلى تعزيز الفعالية من خلال التعاون الوثيق. ومن بين الاعتبارات الرئيسية، الحاجة إلى تحديد الفوائد بوضوح واحترام كل اتفاقية بتمامها وسيادة المؤتمرات الأطراف.

9- ثمة اعتبارات إضافية ومزايا ومساوئ وثيقة الصلة بالاقتراحات الواردة في الفقرتين الفرعيتين (أ) و(ض) مبينة في الأوراق التي أعدت في السابق[4]. ويجدر الاهتمام بالتأكيد على القيمة المحتملة التي جرى - على وجه الخصوص- تحديدها في مؤتمر جامع للأمناء التنفيذيين ورئيس شعبة الكيماويات – يونيب من أجل إدارة عملية التنسيق والبت بشأن أوجه التعاون البرنامجي وذلك حسب مقتضى الحال. ويمكن لمثل هذه الاجتماعات إعداد تقييمات وترسيخ قرارات بشأن المزايا والمساوئ التي جرى تحديدها من خلال وثائق تحتوي على معلومات أساسية وكذلك بالنسبة لأية اعتبارات أخرى قد تكون ذات صلة على أن يقوم بإبلاغ ذلك إلى مؤتمرات أطراف الاتفاقيات البيئية ومجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة. إن تجميع أمانات المعاهدات في جنيف يعزز هذه الإمكانيات إلى أقصى حد.

[4] أنظر على وجه الخصوص:
UNEP/POPS/COP.2/INF/12, UNEP/POPS/COP.2/INF/18, and UNEP/POPS/COP.2/INF/19.

صنع القرار والإشراف

10- أظهرت تجربة مؤتمرات الأطراف إلى الآن عدم ملاءمتها بالقدر الكافي لاعتماد قرارات تفصيلية بشأن خلق توافق نشاطي بين الأمانات. أولا، لتحقيق تنسيق فعلي على مستوى صنع القرار، ينبغي أن تؤخذ قرارات مؤتمرات أطراف الاتفاقيات بطريقة متعاقبة من خلال سلسلة اجتماعات، تعقد على فترات متفاوتة سنويا وكل سنتين. ولهذا السبب قد يتأجل اتخاذ القرارات النهائية لفترات طويلة. وبالإضافة إلى ذلك، هناك بعض القرارات التي يتطلب اتخاذها قدرا من التفصيل لا يتلاءم ومهام الإشراف العام التي يتولاها مؤتمر الأطراف. فهناك العديد من القصص الدالة على انغماس مناقشات مؤتمر الأطراف الخاصة بالبرامج والميزانية في تفاصيل البنود المتسلسلة إلى الحد الذي يمكن أن تتعدي فيه تكاليف الموارد المستخدمة في اتخاذ القرار القيمة المالية للقرار المتخذ. وأثبتت التجربة أيضا أنه عندما تدخل مؤتمرات الأطراف في أدق تفاصيل التوصيات التي تصدرها حول مهام الأمانة، فإنها بذلك قد تخاطر باستبدال توجيهات مؤتمر الأطراف بالمهام الأساسية والمسؤوليات التي يضطلع بها بعض الموظفين التنفيذيين الذين أوكلت لهم مسؤولية اتخاذ هذه القرارات نيابة عن الأطراف.

11- يتعين من خلال هذه التجربة على مؤتمر الأطراف التركيز على إصدار توجيهات واسعة بشأن التعاون والتنسيق وترك مهام تحقيق هذه الأهداف للإدارة التنفيذية ورفع تقارير عن التقدم المحرز. وقد يكون من شأن مثل هذا التدبير المساهمة في عملية إصلاح الأمم المتحدة على نطاق المنظومة وينبغي أن يكون أحد العوامل الأساسية في تعيين الموظفين التنفيذيين.

12- يبقى سؤال حول ما إذا كانت هناك فائدة ترجى من الإشراف على النشاطات التعاونية التي تتجاوز الاتفاقيات الثلاث - موضوع هذه الورقة. ومع افتراض أن الأطراف والموظفين في كل واحدة من الاتفاقيات الثلاث يدينون بالولاء أولا إلى مؤتمرات الأطراف التابعة لكل منها، قد يدلل ذلك على صعوبة الاعتراف بالمصلحة المشتركة والعمل من أجل تحقيقها بشكل واسع نظرا للمصالح الخاصة بكل اتفاقية على حدة. وقد ترغب أطراف الاتفاقيات الثلاث كحد أدنى في توصية وتعزيز ومصادقة النشاطات المنسقة والتعاونية على نسق الفقرتين الفرعيتين (أ)-(ض) أعلاه بما في ذلك اختيار قيام الأمانات بعقد اجتماعات منتظمة لتيسير الأهداف المتفق عليها. إلا أنها قد ترغب في الذهاب إلى أبعد من ذلك والنظر في ما إذا كانت هناك فائدة من إجراء المزيد من عمليات الإشراف العام لتحقيق التوازن المناسب في المصالح. وأُثيرت مناقشات في موضع آخر حول إمكانية قيام مهام الإشراف بإضفاء المزيد من الوزن السياسي والطابع الرسمي والوضوح للاتفاقيات وتعزيز التفاعل مع اليونيب ومرفق البيئة العالمي. ويمكن لمهام الإشراف العام تيسير مسألة تحسين التوازن في المصالح فيما يلي من الأمثلة: التمويل المستدام؛ العلاقة التشاركية على الصعيد الإقليمي؛ الصلات التي تربط فرق التقييم العلمي؛ العمل المتوافق[5].

[5] يظل التمويل المستدام الأطول أمدا يشكل تحديا كبيرا. وعلى الرغم من أن الاتفاقيات الثلاث المتعلقة بالمواد الكيميائية والنفايات أنشأت نفسها من خلال ترتيبات تمويل ذاتية، أشارت أمانة اتفاقية بازل إلى أن النشاطات التعاونية الخاصة بتعبئة الموارد اختيارية. يعكس ذلك بشكل جزئي حصول الاتفاقيات الثلاث على التمويل من مرفق البيئة العالمي بطريقة غير

13- وفي حال وجود سبب منطقي لتعزيز عملية الإشراف، فيمكن أن تتم من خلال إقامة علاقة تشاركية مع هيئة أخرى مثل مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وإنشاء وظيفة جديدة هي وظيفة مشرف، أو قد تتحقق بوجود رئيس واحد مشترك لأمانات الاتفاقيات. وقد حددت الوثيقتان UNEP/POPS/COP.2/INF/18 و UNEP/POPS/COP.2/INF12 العديد من الاعتبارات المرتبطة بإنشاء وظيفة جديدة أو تعيين رئيس مشترك. ومن بين هذه الاعتبارات، يتعين على الأطراف إجراء توازن بين المسائل التي تمس الاستقلالية والعوامل الخاصة بفعالية وترابط التوجيهات والحاجة لتلافي تضارب المصالح. وإذا كان لدور المشرف العام ما يبرره فيتعين إيلاء الاهتمام الواجب بأية آثار مالية.

الاستنتاجات

14- من الواضح أن بعض النشاطات القائمة على التعاون والتنسيق المشترك فيما بين الاتفاقيات الثلاث يجري بالفعل تنفيذها. وقد حُددت بعض الوظائف الإدارية الإضافية التي من المنتظر القيام بها ضمن النشاطات التعاونية في المستقبل. ويبدو أن مواصلة التفكير والتخطيط لها ما يبررها فيما يتعلق بتحديد المزيد من الإمكانيات ذات الرؤية المستقبلية للعمل على المدى الطويل.

15- أثبتت التجربة السابقة أيضا أن مؤتمرات الأطراف قد لا تكون الوسيلة المثلى التي تدفع إلى إقامة تعاون على صعيد الاتفاقيات والدخول في التفاصيل التي يتطلبها ذلك . وعوضا عن

منتظمة. وأن الأمر يتعلق أيضا بإمكانية وجود تداخل أكبر فيما بين اتفاقيات استكهولم وبازل وبروتوكول مونتريال بما في ذلك الموارد المالية للصندوق المتعدد الأطراف، نظرا لتحول المواد المستنفدة للأوزون والملوثات العضوية الثابتة إلى نفايات. ولذا، فقد يكون من الأفضل أن يتم تحديد وتعزيز ووضع برنامج أكثر استقرارا للتمويل المستدام من خلال إحدى الوظائف التي يكون من بين المسؤوليات التي تتولاها ليس فقط الإشراف على جميع الاتفاقيات الثلاث بل تجاوزها إلى ما هو أبعد.

قد تعود مهام الإشراف بالفائدة أيضا على مسألة استخدام المكاتب الإقليمية من أجل التنفيذ والإرشاد. إن إقامة مراكز اتفاقية بازل الإقليمية الأربعة عشر كانت بمثابة حافز لأمانة اتفاقية بازل على تعزيز استخدام هذه المراكز لأغراض الاتفاقيات الأخرى. إلا أن أطراف اتفاقية استكهولم بصدد النظر في إقامة شبكة خاصة بهم. وبالإضافة إلى ذلك هناك بدائل أخرى وهي مراكز الإنتاج الأنظف التابعة لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) وخدمات بناء القدرات المقدمة من خلال معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحوث، والموظفون المعنيون بالأوزون المعينون على المستوى الوطني في إطار بروتوكول مونتريال وعددهم 141 موظفا والموارد الإقليمية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. إن من شأن الإشراف على تنسيق الموارد الإقليمية المساعدة على تفادي الازدواجية وتوفير مهمة تتسع بالقدر الكافي لأخذ شبكات بديلة أخرى في الاعتبار.

ثمة اعتبارات مماثلة تنطبق على الصلات التي تربط بين اللجان العلمية (اتفاق بيئي متعدد الأطراف). وتتضمن الأجهزة المعنية في المجال الكيميائي لجنة روتردام لاستعراض المواد الكيميائية وفريق استكهولم للخبراء المعني بأفضل التقنيات المتاحة وأفضل الممارسات البيئية ولجنتها المعنية باستعراض الملوثات العضوية الثابتة، والفريق المعني بتقييم التكنولوجيا التابع لبروتوكول مونتريال وفرق العمل المختلفة التابعة له والهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية التابعة لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ.

ذلك، قد يكون من الأفضل أن تركز مؤتمرات الأطراف على تحديد الأهداف العريضة المتعلقة بالتعاون والتي يتعين أن تصدر على هيئة إرشادات استراتيجية رفيعة المستوى.

16- جرى على نحو جيد توثيق الأهداف العريضة التي حُددت من أجل دعم وترسيخ التعاون والتنسيق منذ أواخر التسعينيات والملخصة في الفقرتين الفرعيتين (أ) و(ض) أعلاه. ولدعم التقدم وحشد القوة الدافعة من أجل تنفيذها، قد تحتاج الأطراف إلى التأكيد على هذه الأهداف أو أية أهداف أخرى ومطالبة الأمناء التنفيذيين بالسعي لتحقيقها ورفع تقارير عن التقدم المحرز.

17- وأخيرا، يبدو هنا أنه من المفيد مواصلة المناقشات، وليس بالضرورة قصرها على الاتفاقيات الثلاث المتعلقة بالمواد الكيميائية والنفايات، حول ما إذا كان من الممكن تيسير عملية تحسين تنفيذ الاتفاقيات من خلال تعزيز التنسيق مع الهيئات الدولية الأخرى المعنية، ربما عن طريق مهام إشرافية أو هيئة تقوم بالإشراف العام. وهناك عدد من المسائل التي لا تقتصر على مجال الاتفاقيات المتعلقة بالمواد الكيميائية والنفايات تتناسب وهذا النهج. ويمكن وضع توصيات من أجل زيادة الفرص إلى أقصى حد فيما يتعلق بهذه المسائل بغرض توفير المزيد من المنافع للأطراف في اتفاقيات استكهولم وروتردام وبازل.

السيد نيك كيدل
رئيس مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم
25 أيلول/ سبتمبر 2006