E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.29
21 January 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنـــة التنميـــة المستدامة
الدورة الخامسة
٧-٢٥ نيسان/أبريل ١٩٩٧

التقدم العام المحرز منذ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية

تقرير الأمين العام

إضافـــة

الصكوك والآليات القانونيـــة الدولية*
(الفصل ٣٩ من جدول أعمال القرن ٢١)

المحتويـــات

		الفقرات	الصفحة
مقدمـــة		١	٢
أولا -	اختيار الأهداف الرئيسية	٢	٢
ثانيا -	تقديم التقارير عن أوجه النجاح وتحليلها	٣ -٦	٢
ثالثا -	التغيرات والتطورات الواعدة	٧ -١٥	٥
رابعا -	التوقعات غير المنجـــزة	١٦-٢٤	٩
خامسا -	الاتجاهات، والأولويات الناشئة	٢٥-٣١	١٠
	الأطـــر		
١ -	اتفاقية رامسار واتفاقية التراث العالمي		٣
٢ -	اتفاقية السلامة النووية واتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية		٤
٣ -	مدونة قواعد السلوك المتعلقة بالإتجار الدولي في المواد الكيميائية		٥
٤ -	اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ		٦
٥ -	اتفاقية التنوع البيولوجي، والاتفاقية الإطارية المتعلقة بتغير المناخ، واتفاق الأرصدة السمكية لعام ١٩٩٥		٧
٦ -	التنسيق بين المعاهـــدات		٨
٧ -	الخطة الاستراتيجية لاتفاقية رامسار		١١

* أعدّت هذا التقرير إدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة بوصفها الجهة التي تتولى إدارة مهام الفصل ٣٩ من جدول أعمال القرن ٢١، وفقا للترتيبات التي وافقت عليها اللجنة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتنمية المستدامة. وهو نتيجة للتشاور وتبادل المعلومات بين وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية والوطنية، والوكالات الحكومية المعنية، وطائفة أخرى من المؤسسات والأفراد وممثلي الفئات الرئيسية.

مقدمـــــة

١ - يستعرض هذا التقرير التقدم المحرز في تنفيذ الأهداف المحددة في الفصل ٣٩ من جدول أعمال القرن ٢١ (الصكوك والآليات القانونية الدولية)[١]، آخذا في الاعتبار المقررات التي اتخذتها لجنة التنمية المستدامة بشأن هذا الموضوع في عامي ١٩٩٤ و١٩٩٦ في دورتيها الثانية والرابعة، على التوالي. ويركز التقرير على التطورات الرئيسية الثلاثة المتعلقة بالصكوك والآليات القانونية الدولية، والتي تمثل مجالات هامة من مجالات القانون الدولي فيما يتعلق بالتنمية المستدامة، وذلك في أعقاب مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في عام ١٩٩٢. وهناك تقرير مستقل بشأن تطبيق وتنفيذ مبادئ إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية (انظر الوثيقة E/CN.17/1997/8).

أولا - اختيار الأهداف الرئيسية

٢ - هناك ثلاثة أهداف رئيسية يجري تناولها أدناه: الأول هو تطوير القانون الدولي بشأن التنمية المستدامة عن طريق جملة أمور منها وضع المعاهدات، ولا سيما على أساس عالمي (الفصل ٣٩، الفقرات ١ (أ) و (و)، و٢، و٣ (ب)، و٥)؛ والهدف الثاني هو التسليم بالحالة الخاصة للبلدان النامية، عن طريق جملة أمور منها المشاركة الفعالة في التفاوض بشأن الصكوك الدولية المتعلقة بالتنمية المستدامة، وبناء القدرات، والمساعدة المالية (الفصل ٣٩، الفقرات ١ (ج) و (د)، و٣ (أ) و (ج) و (هـ)، و٩)؛ أما الهدف الثالث فهو التنسيق والتعاون في تنفيذ الاتفاقات الدولية في ميدان التنمية المستدامة، بما في ذلك التعاون بين أمانات الاتفاقيات ذات الصلة، في سياق الإجراءات التي تتيحها مؤتمرات الأطراف لكل منها (الفصل ٣٩، الفقرات ١ (ب)، و٣ (د) و (و) و (ز)).

ثانيا - تقديم التقارير عن أوجه النجاح وتحليلها

تطوير القانون الدولي من أجل التنمية المستدامة

٣ - منذ أن طرح تقرير برونتلاند[٣] لعام ١٩٨٧ مفهوم التنمية المستدامة، وجرى تفصيله في وقت لاحق في جدول أعمال القرن ٢١ وإعلان ريو، بُذل عدد من المحاولات من أجل تفهم معناه في سياق القانون الدولي. وهناك اعتراف متزايد بأن التكامل والترابط يقعان في صميم التنمية المستدامة. وهما يشكلان الموضوع الذي يقوم عليه إعلان ريو وجدول أعمال القرن ٢١، وبالتالي تطوير القانون الدولي من أجل التنمية المستدامة. وهما يعكسان معا الترابط بين القضايا التي تحدد التنمية المستدامة، وهي القضايا الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والمؤسسية وقضايا حقوق الإنسان. ومن شأن فكرة التكامل التي ينطوي عليها القانون الدولي المعني بالبيئة المستدامة أن يؤدي إلى الأخذ بالاتساق المفاهيمي في مجالات القانون الدولي التقليدية والمستقلة بصورة أكبر؛ وفي الوقت ذاته، فإن مفاهيم ومتطلبات التنمية المستدامة قد يكون لها أيضا أثر على هذه الميادين وتحويلها. وينطوي مفهوم التنمية المستدامة على إمكان وضع إطار للتدابير والإجراءات الوطنية الملائمة والمتسقة. ويمكن أيضا للقانون الدولي بشأن التنمية المستدامة أن يسهم في

زيادة الاتساق والتكامل بين القوانين والسياسات والإجراءات على الصعيدين الدولي والوطني (انظر الإطار ١).

الإطار ١ - اتفاقية رامسار واتفاقية التراث العالمي

من الأمثلة على تطوير القانون الدولي بشأن التنمية المستدامة ما أحرز من تقدم في سياق اتفاقية رامسار بشأن الأراضي الرطبة ذات الأهمية الدولية وخاصة بوصفها موئلا للطيور المائية. والاتفاقية، التي بدأ نفاذها في عام ١٩٧٥، ركزت أصلا، بصورة خالصة، على حفظ الأراضي الرطبة بوصفها موئلا للطيور المائية، لكنها تطورت بصورة شاملة، على مر الوقت، لتعترف بأهمية الأراضي الرطبة من أجل التنوع البيولوجي لهذه الموائل وغير ذلك من الوظائف الإيكولوجية والبيئية التي تقوم بها. ومن المسلم به أنه من أجل التنفيذ الناجح لاتفاقية رامسار لابد من التوفيق بين الضرورات المتزامنة المتعلقة بكل من التنمية الاقتصادية والحماية البيئية. ومن الضروري توعية الدول بأهمية حفظ الأراضي الرطبة وبالسبل الجديدة التي تتيح المضي في التنمية دون أن تنطوي هذه العملية على تدمير الأراضي الرطبة.

وهناك مثال آخر تتيحه اتفاقية التراث العالمي، التي تشير ليس فحسب إلى أن "التراث الحضاري والتراث الطبيعي مهددان بالدمار بصورة متزايدة" لكنها لاحظت أيضا أن هذا التراث هو تراث مشترك للإنسانية. ويوفر صندوق التراث العالمي إحدى الآليات لحماية المواقع ذات القيمة العالمية البارزة مع الاعتراف بالحالة الخاصة للبلدان النامية. وفي السنوات الأخيرة، أظهر تنفيذ الاتفاقية الاعتراف بالسكان الأصليين والنظم التقليدية لاستخدام الأراضي، وبخاصة عن طريق إدراج المناظر الطبيعية الثقافية في قائمة التراث العالمي.

٤ - ومنذ انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، بدأ نفاذ بعض الاتفاقات الدولية الرئيسية في ميدان التنمية المستدامة، كما جرى التفاوض بشأن صكوك جديدة على الصعيدين الإقليمي والعالمي. وترمي هذه الاتفاقيات والصكوك إلى إدماج القضايا البيئية والإنمائية في مواجهة اتخاذ نهج قطاعية ذات طابع تقليدي بدرجة أكبر. وهناك أيضا اتفاقات تركز على مجالات أخرى، مثل التجارة، وإن كانت تأخذ في الاعتبار الجوانب المتعلقة بالتنمية المستدامة (انظر الإطار ٢). وعلاوة على ذلك، فقد طرأت تغييرات على مركز عدد كبير من الصكوك القانونية الدولية، والناشئة عن عوامل مثل الموقعين الجدد، والتصديقات الجديدة، والأطراف الجدد، والبروتوكولات الجديدة، والتعديلات، والقرارات ذات الصلة التي تتخذها مؤتمرات الأطراف الخاصة بها.

٥ - وقد بدأ نفاذ المعاهدتين اللتين فـُتح باب التوقيع عليهما في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية بسرعة غير مسبوقة وقبول واسع النطاق، وهما اتفاقية التنوع البيولوجي[٤]، واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ[٥]. فقد اعتـُمدت اتفاقية التنوع البيولوجي في ٥ حزيران/يونيه ١٩٩٢ وبدأ نفاذها في ٢٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣. وفي منتصف كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، كان هناك ١٦٥ طرفا في الاتفاقية. واعتـُمدت اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بتغير المناخ في ٩ أيار/مايو ١٩٩٢، وبدأ نفاذها في ٢١ آذار/مارس ١٩٩٤. وفي منتصف كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، كان هناك ١٦٤ طرفا في الاتفاقية. وهاتان الاتفاقيتان تؤيدان مفهوم التنمية المستدامة وتتوسعان فيه، وذلك مثل القيام، صراحة، بإدراج مفاهيم المساواة، والاهتمام المشترك للإنسانية، والمسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة، وما إلى ذلك. وتجسد عناصرها الموضوعية الالتزامات المتعلقة، في جملة أمور، بتقاسم الأعباء، والتمويل، ونقل التكنولوجيا، وتنسيق الاستراتيجيات، مما يؤدي إلى تطبيق مفهوم التنمية المستدامة تطبيقا محددا.

الإطار ٢ - اتفاقية السلامة النووية واتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية

تدعو الفقرة ٧ من الفصل ٣٩ من جدول أعمال القرن ٢١ إلى بذل جهود لاختتام المفاوضات الجارية لإبرام اتفاقية للسلامة النووية في إطار الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وقد فـُتح باب التوقيع على اتفاقية السلامة النووية في ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، وبدأ نفاذها في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦. وهي أول صك قانوني يتناول مباشرة مسألة سلامة منشآت الطاقة النووية في أنحاء العالم. وهو يتوخى، في جملة أمور، قيام الدول المعنية بتقديم تقارير عن السلامة لكي يـُنظر فيها في اجتماعات الاستعراض التي يعقدها النظراء على فترات منتظمة.

ويعتبر اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية والاتفاقان الجانبيان الخاصان به بشأن البيئة والعمل (اتفاق أمريكا الشمالية بشأن التعاون البيئي، واتفاق أمريكا الشمالية بشأن التعاون في مجال العمل) أحد الأمثلة على الصكوك الإقليمية الرامية إلى تحقيق الإدماج بين العنصرين الاجتماعي والاقتصادي.

٦ - وبالإضافة إلى الصكوك أو الآليات الملزمة، فإن للقانون العرفي وقوانين المنظمات الدولية أهميتها في تطوير القانون الدولي بشأن التنمية المستدامة. وتم أيضا وضع عهود جديدة، ومعايير دولية، ومدونات لقواعد السلوك، ومبادئ توجيهية متعلقة بالتنمية المستدامة لكي تعكس أيضا التوجه نحو إدماج الاهتمامات البيئية والإنمائية (انظر الإطار ٣). وهناك اعتراف متزايد بأهمية مشاركة المؤسسات المالية الدولية والأعمال التجارية والصناعة في هذا المجال.

الإطار ٣ - مدونة قواعد السلوك المتعلقة بالإتجار الدولي في المواد الكيميائية

مما يدل على تزايد الوعي لدى القطاع الخاص بضرورة الالتزام الطوعي بالمعايير الدولية لحماية البيئة وتعزيز هذه المعايير ما تم القيام به من وضع المدونة الدولية لقواعد السلوك المتعلقة بالإتجار الدولي في المواد الكيميائية: مبادئ وتوجيهات للصناعة والأطراف الأخرى بالقطاع الخاص لتعزيز السلامة الكيميائية (نيروبي، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ١٩٩٤)، بالصيغة التي طرحها برنامج الأمم المتحدة للبيئة، والتي تشمل مبادئ وتوجيهات للصناعة والأطراف الأخرى في القطاع الخاص فيما يتعلق بتحسين السلامة الكيميائية.

ثالثا - التغيرات والتطورات الواعدة

تطوير القانون الدولي بشأن التنمية المستدامة

٧ - جرى إيلاء اهتمام متزايد لتحديد ووضع مفاهيم ومبادئ في القانون الدولي فيما يتصل بالتنمية المستدامة، استنادا إلى مبادئ إعلان ريو. ويمكن لهذا الأمر أن يحقق نتائج عملية، مثل تيسير وحفز وضع الصكوك القانونية الجديدة، فضلا عن تنفيذ وتفسير الصكوك القائمة والمواءمة فيما بينها. كما أن مبادئ إعلان ريو أصبحت تنعكس بصورة متزايدة في القوانين الوطنية.

٨ - وهناك مثال آخر على التغيرات الواعدة في تطوير القانون الدولي بشأن التنمية المستدامة، وهو يتبدى في تزايد الوعي بضرورة تحقيق الفعالية، على نحو ما يظهر من تزايد الاهتمام بالمسائل المتعلقة بالتنفيذ والامتثال وتجنب المنازعات وتسويتها (انظر الإطار ٤). وتدعو الفقرة ١٠ من الفصل ٣٩ من جدول أعمال القرن ٢١ إلى مواصلة دراسة طرق تجنب المنازعات وتسويتها. وقيد المناقشة الآن في العديد من المحافل الدولية المبادرات العديدة التي اتخذت في هذا الميدان، ولا سيما ما يهدف منها إلى وضع إجراءات وآليات لتجنب المنازعات، بما في ذلك التحكيم، ووضع إجراءات استشارية متعددة الأطراف تتسم بالشفافية وعدم المواجهة.

الإطار ٤ - اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ

توفر المعاهدات التي أبرمت مؤخرا للأطراف في هذه المعاهدات نطاقا من الخيارات من أجل التشجيع على تسوية المنازعات ووضع هذه التسويات موضع التنفيذ. وتعتمد اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ على هيئة فرعية للتنفيذ لمساعدة الأطراف في التنفيذ الفعال للاتفاقية، كما تتوخى تسوية المنازعات عن طريق التفاوض أو أي وسيلة سلمية أخرى تختارها الأطراف، أو العرض على محكمة العدل الدولية، أو التحكيم، أو التوفيق. وقيد النظر حاليا أيضا مسألة إنشاء عملية استشارية متعددة الأطراف. وسيُعلن في مرحلة لاحقة عن شكلها الدقيق ومضمونها وطابعها.

الاعتراف بالحالة الخاصة للبلدان النامية

٩ - يقضي المبدأ ٦ من إعلان ريو بأن تمنح الأولوية لحالة البلدان النامية واحتياجاتها الخاصة، ولا سيما أقل البلدان نموا وأضعفها بيئيا وقد ضُمنِّت هذه الفكرة أيضا في مجموعة كبيرة من الصكوك القانونية الدولية، ولا سيما الصكوك التي جرى التفاوض بشأنهـــا أثناء مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية أو بعده. ويعكس هذا المبدأ الترابط فيما بين البلدان في سعيها إلى تحقيق التنمية المستدامة.

١٠ - وقد ظهرت فئة الدول التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في جدول الأعمال الدولي حينما كانت الأعمال التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية كانت قد بدأت بالفعل. بيد أنه جرى خلال المؤتمر الاعتراف بالمشاكل البيئية والاقتصادية التي تنفرد بها هذه البلدان، وبعد ذلك اشتملت بعض الصكوك القانونية على أحكام خاصة بالبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

١١ - والدول التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تشارك بنشاط في وضع وتنفيذ الاتفاقيات الإقليمية والبروتوكولات ذات الصلة في ميدان تلوث الهواء، وإدارة المياه، والحوادث الصناعية، وتقييم الأثر البيئي، والمشاركة العامة. وتؤدي هذه الصكوك، التي تقوم بإدارتها اللجنة الاقتصادية لأوروبا، دورا هاما في إدماج هذه البلدان في حيز أوروبي قانوني واقتصادي موحد.

١٢ - ومعظم الصكوك والآليات القانونية الدولية التي أنشئت مؤخرا في ميدان التنمية المستدامة يأخذ في الاعتبار الحالات التي تنفرد بها البلدان النامية وتباين مسؤولياتها (انظر الإطار ٥). وهي تؤيد الحاجة إلى تقديم المساعدة، بما في ذلك، على سبيل المثال، توفير التمويل للمشاركة في المفاوضات بشأن الصكوك القانونية الدولية والمشاركة في اجتماعات الهيئات المنشأة بموجب معاهدات بعد توقيع هذه المعاهدات والتصديق عليها. وتنص هذه المعاهدات في أحيان كثيرة على نقل التكنولوجيا والتعاون التكنولوجي، وتوفير الموارد المالية، وإنشاء أو تعيين آلية مالية لتنفيذ المعاهدة. كما تتلقى البلدان النامية، في بعض الحالات، المساعدة المالية للاشتراك في الاجتماعات وحلقات العمل المتصلة بالصكوك والآليات القانونية الدولية، التي تنظمها، في جملة أمور، المنظمات الدولية والمنظمات الحكومية وغير الحكومية.

الإطار ٥ - اتفاقية التنوع البيولوجي، والاتفاقية الإطارية المتعلقة بتغير المناخ، واتفاق الأرصدة السمكية لعام ١٩٩٥

إن مفهوم المسؤوليات المشتركة، وإن كانت متباينة، هو مفهوم منصوص عليه، على سبيل المثال، في اتفاقية التنوع البيولوجي، التي تجعل تنفيذ الالتزامات التي قطعتها البلدان النامية على نفسها مرهونا بالتنفيذ الفعال من جانب البلدان المتقدمة النمو لالتزاماتها بتوفير موارد مالية جديدة وإضافية، فضلا عن إتاحة سبل الوصول إلى التكنولوجيا ونقلها بشروط عادلة وأكثر مواتاة.

وفكرة المسؤوليات المشتركة، وإن كانت متباينة، وبغض النظر عن القدرات، منصوص عليها في المبدأ ١ من المادة ٣ من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ لغرض إرشاد الأطراف في تنفيذ الاتفاقية المتعلقة بتغير المناخ. وتسلم الاتفاقية بالظروف والاحتياجات الخاصة للبلدان النامية ثم تورد هيكلا للواجبات والالتزامات التي يتعين على الدول الأطراف أن تتعهد بها وفقا لذلك.

وهناك مثال آخر على هذه المفاهيم يتضمنه اتفاق عام ١٩٩٥ بشأن تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢ بشأن حفظ وإدارة الأرصدة السمكية المتداخلة المناطق والأرصدة السمكية الكثيرة الارتحال (الوثيقة A/50/550، المرفق الأول). ويتناول الجزء السابع من هذا الاتفاق احتياجات البلدان النامية فيما يتعلق بحفظ وإدارة الأرصدة السمكية المعنية، ويورد تفاصيل بشأن أغراض وأشكال التعاون، مثل ترتيبات المشاريع المشتركة. ويتوخى الاتفاق إنشاء صناديق خاصة لمساعدة البلدان النامية في تنفيذه.

١٣ - وهناك طرق أخرى للاعتراف بالحالة الخاصة للبلدان النامية تشمل، على سبيل المثال، وضع جداول زمنية معدلة للتنفيذ. وقد تم وضع أساليب جديدة منها، على سبيل المثال، توفير التمويل "التعويضي" للبلدان النامية لتمكينها من الوفاء بتكاليف إضافية معينة في تنفيذ التزاماتها. وقد أدى هذا بدوره إلى إنشاء ترتيبات تمويلية جديدة في المؤسسات القائمة، مثل مرفق البيئة العالمية.

التنسيق والتعاون في تنفيذ الاتفاقات الدولية في ميدان التنمية المستدامة

١٤ - يمكن التعرف على نوعين من أنواع التنسيق بين المعاهدات المتصلة بالتنمية المستدامة. ويشمل أحد هذين النوعين التنسيق على المستوى الاداري، وهو الذي سيناقش في الفرع المتعلق بالتوقعات غير المنجزة؛ أما النوع الآخر فهو تنسيق القضايا الفنية (ويناقش أدناه).

١٥ - لقد كان هناك تكاثر متزايد، خلال العقد الماضي، في المعاهدات البيئية العالمية والاقليمية والثنائية. كما شهدت مجالات القانون الأخرى، مثل حقوق الإنسان، والعمل، والقانون التجاري، توسعا في الصكوك القانونية. وأهداف الكثير من هذه الصكوك متصلة ببعضها البعض، وهي في بعض الأحيان مترابطة أو متداخلة في إطار السياق العام للتنمية المستدامة. ويصدق نفس القول على الأنشطة المطلوبة في تنفيذ كل منها. وينبغي أن يشجع الاتجاه نحو تنسيق بعض الأنشطة الفنية، مثل المواد الكيميائية والتنوع البيولوجي، على الأخذ بنهج أكثر اتساقا وأكثر كفاءة وفعالية. وينبغي الإبقاء على التعاون بين أمانات المعاهـــدات ذات الصلـــة في سيـــاق الاجراءات التي تتيحها المؤتمرات الأطراف من كل منها. (انظر الإطار ٦).

الإطار ٦ - التنسيق بين المعاهدات

يتمثل أحد المقاصد الأصلية لاتفاقية التنوع البيولوجي في بلورة العديد من الاتفاقات الدولية التي أبرمت على مدى العقدين الماضيين بشأن الحفظ البيولوجي. وفي المؤتمر الثاني للأطراف في الاتفاقية (١٩٩٥)، طلب مؤتمر الأطراف الى الأمين التنفيذي لأمانة الاتفاقية الدخول في ترتيبات تعاونية مع الأمانات الأخرى ذات الصلة بالتنوع البيولوجي، بغرض دراسة الطرق التي يمكن بها للاتفاقيات الأخرى أن تساعد في تحقيق أهداف اتفاقية التنوع البيولوجي (انظر الوثيقة A/51/312، المرفق الثاني، المقرر ١٣/٢). ومن شأن إبرام هذه الترتيبات أن يساعد أيضا على تعزيز التعاون المؤسسي بين المنظمات ذات الصلة بالتنوع البيولوجي.

وفي عام ١٩٩٦، وقع الأمين التنفيذي لاتفاقية التنوع البيولوجي مذكرة تعاون مع أمانة كل من اتفاقية رامسار، واتفاقية حفظ أنواع الحيوات البرية المهاجرة، واتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض.

ويمكن التعرف على مثال آخر على الاعتراف بضرورة التنسيق في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر، وبخاصة في افريقيا، التي اعتمدت في حزيران/يونيه ١٩٩٤. وتؤكد الاتفاقية على ضرورة تحقيق استجابات متكاملة وشاملة لمشكلة تدهور الأراضي. وتشير المادة ٨ من الاتفاقية إلى ضرورة التنسيق مع الاتفاقيات الأخرى ولا سيما اتفاقية التنوع البيولوجي والاتفاقية المتعلقة بتغير المناخ.

رابعا - التوقعات غير المنجزة

تطوير القانون الدولي بشأن التنمية المستدامة

١٦ - كان مما عزز تطوير القانون الدولي بشأن التنمية المستدامة إجراء مفاوضات بشأن صكوك تكاملية جديدة، واعتماد وتنفيذ صكوك أخرى، وعلى المستوى الوطني، فإن تنفيذ المعاهدات الدولية في ميدان التنمية المستدامة عن طريق التشريعات الوطنية ظل بطيئا. وهناك حاجة الى مواصلة وضع الاستراتيجيات التكاملية والقائمة على المشاركة. ومن الأمور التي قد تعوق تنفيذ الصكوك القانونية الدولية والامتثال لها عدم توفر الموارد المالية المأمونة والمستمرة والتي يمكن التنبؤ بها. ويلاحظ أيضا أن المعدل غير المسبوق الذي يتم به اعتماد صكوك قانونية دولية جديدة يفوق القدرة على تنفيذ هذه الصكوك (ولاسيما بالنسبة لبعض البلدان النامية).

١٧ - ولم يتم بلوغ الامتثال التام للمعاهدات الدولية بشأن التنمية المستدامة. ومن العوامل التي تسهم في هذا النقص عدم توفر الإرادة السياسية، وعدم توفر الموارد المالية الكافية، والافتقار الى الفهم الكامل للالتزامات المحددة في الصكوك، وضيق الوقت المقرر لكثير من المفاوضات، مما يترك الباب مفتوحا أمام العديد من التفسيرات للنص المتفق عليه، الأمر الذي قد يفتح السبيل أمام إمكانية نشوء خلافات. وفي هذا الصدد، فإنه من المستصوب وضع خطط امتثال وطنية تتضمن نقاطا مرجعية محددة وقابلة للقياس لدى التصديق، وتشتمل على ضرورة توفير المساعدة المالية أو التقنية.

١٨ - وربما لا يمكن للنتائج المترتبة على صك ما أن تظهر بكامل نطاقها، بما في ذلك الحاجة الى توفير الموارد المالية والتقنية، إلا بعد التفـــاوض بشأن هذا الصك والتوقيع عليه. فالعقبات المتعلقة بالامتثال لا تؤخذ دائما في الاعتبار على نحو تام منذ بداية عملية التفاوض.

١٩ - وقد ينشأ أحد العوائق الأخرى المؤدية الى عدم الاستخدام الكافي للأموال عن عدم التنسيق على المستوى الوطني للدول، بالنسبة للبلدان المتقدمة النمو والنامية على السواء، بين المستويات الوطنية والمستويات المحلية وبين الوزارات نفسها. ومما قد يعوق التنفيذ والامتثال تنازع الاختصاصات، وعدم تحديد المسؤوليات، وعدم الوضوح فيما يتعلق بمصدر الالتزامات المالية وهدفها وحجمها.

الاعتراف بالحالة الخاصة للبلدان النامية

٢٠ - رغم أن الدعم المالي والتقني عزز من مشاركة البلدان النامية في المفاوضات بشأن الاتفاقات الدولية وتنفيذها، فإن هذا الدعم غير كاف لهذه المهمة، لا سيما في ضوء الطابع المعقد للصكوك التكاملية التي تتطلب خبرة أكبر في نطاق واسع من المجالات. ورغم وجود المساعدة في مجال بناء القدرات، فإن هناك حاجة كبيرة التي تقديم المزيد من الدعم.

٢١ - وفي بعض الأحيان تعتبر الأموال المتاحة للمساعدة غير كافية، ويحبذ استكشاف مصادر اضافية للموارد المالية، بما في ذلك تعبئة التمويل من القطاع الخاص. ويعد توفير موارد جديدة أو التغذية الكافية للأموال القائمة من المسائل موضع القلق الشديد. وعلى سبيل المثال، فقد أبلغت كل من اللجنة الاقتصادية

لآسيا والمحيط الهادئ واللجنة الاقتصادية لغربي آسيا بأن العديد من البلدان في منطقة كل منهما أبدى قلقا شديدا إزاء ما يواجهه من مشاكل في تنفيذ الاتفاقيات والامتثال لها بسبب ما تفرضه من أعباء إدارية ولعدم توفر القدرات المؤسسية والتقنية والموارد المالية.

التنسيق والتعاون في تنفيذ الاتفاقات الدولية

٢٢ - أشارت لجنة التنمية المستدامة، في دورتها الثانية، الى ضرورة التنسيق بين أمانات الاتفاقيات المتعلقة بالتنمية المستدامة ووضع الترتيبات الهيكلية الأكثر كفاءة فيما بينها. واعترفت اللجنة، في دورتها الرابعة، بضرورة توحيد وإدماج الاجراءات، والتعاون بين أمانات مختلف الاتفاقيات تحقيقا لهذه الغاية.

٢٣ - وحقق كل من برنامج الأمم المتحدة للبيئة واللجنة الاقتصادية لأوروبا نجاحا في تعزيز التنسيق بين الاتفاقيات التي يديرها كل منهما. بيد أن الاتجاه المبدئي نحو التنسيق الإداري للاتفاقات في مجال التنمية المستدامة لم يتبلور بعد بوجه عام؛ فبعض أمانات الاتفاقيات، والتي كان يظللها سقف واحد في وقت ما، أصبحت الآن مشتتة في مختلف البلدان والقارات نتيجة لقرارات سياسية اتخذتها مؤتمرات الأطراف الخاصة بها. ومن بين الأسباب الأخرى التي يمكن أن يعزى اليها عدم تطور التنسيق والتعاون على نحو تام الأهداف المحددة لمختلف الاتفاقيات، وتباين عضويتها، واشتراك ممثلين من وزارات أو هيئات مختلفة من فرادى البلدان في أنشطة الاتفاقيات، وقيام مؤسسات مختلفة بإدارة شؤون الأمانات.

٢٤ - وتعتبر دول كثيرة أن مسألة تنسيق أو تبسيط متطلبات تقديم التقارير بموجب مختلف الاتفاقيات هي مسألة ذات أولوية. ويحتاج تنفيذ الأنشطة المضطلع بها بموجب مختلف الاتفاقيات إلى الدعم المتبادل وتجنب أي ازدواجية لا ضرورة لها في الأنشطة، مع تحسين التنسيق بين برامج عمل كل من هذه الاتفاقيات. وهناك مواضيع مثل حقوق الملكية الفكرية، ومصائد الأسماك، والاتجار في المواد الكيميائية والفضلات، والترتيبات المالية، وغيرها، يجري تناولها بدرجات متباينة من التركيز في أكثر من صك قانوني دولي مما يستلزم زيادة التعاون والتنسيق.

خامسا - الاتجاهات، والأولويات الناشئة

٢٥ - هناك اعتراف متزايد بأهمية مشاركة وإدماج المنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات الفاعلة غير الحكومية والجمهور عموما (انظر الإطار ٧). ذلك أن هذه الجهات تقوم بعرض المسائل ذات الاهتمام على راسمي السياسات على الصعيد الوطني؛ وتقوم بتعبئة الجمهور وتزويده بالمعلومات؛ وتدرج في جدول الأعمال الدولي القضايا الجديدة التي تتسم بطابع التحدي. وتعد العلاقات بين الدول والمنظمات غير الحكومية إحدى المسائل الهامة التي يتعين معالجتها أثناء المراحل التحضيرية لكل مؤتمر دولي. وأمكن للمنظمات غير الحكومية والممثلين الحكوميين الاجتماع لمناقشة أوجه الاهتمام والنهج المشتركة والتوصل إلى تفاهم أساسي بشأنها. وتشمل متابعة ترتيبات التفاهم هذه السياسات الموضوعة على مستوى الدولة، كما أنه من الأمور ذات الأهمية المتزايدة أن تشارك العناصر الفاعلة غير الحكومية، بما في ذلك المجتمعات المحلية، مشاركة وثيقة في الامتثال والتنفيذ على الصعيد الوطني. وتوفر المؤسسات المالية الدولية مثالا آخر على المشاركة الهامة: فهي قد تقدم الحوافز إلى الدول من أجل الامتثال للاتفاقات، كما أنها في وضع

يتيح لها أن تقتضي الامتثال كشرط للمساعدة. وبوسعها المساعدة في بناء القدرات واشراك المجتمعات المحلية في اتفاقات التنفيذ.

٢٦ - وقد أصبح للعناصر الفاعلة غير الحكومية وجود ظاهر في عملية رسم السياسات على الصعيد الحكومي الدولي. وعلى سبيل المثال، فإن المساهمات التي تقدمها الأوساط العلمية بشأن الروابط الطبيعية داخل النظم الإيكولوجية وبين البيئة والنشاط الاقتصادي قد دفعت بقضايا رئيسية مثل طبقة الأوزون وتغير المناخ والتنوع البيولوجي لكي تحتل مكانها في جدول أعمال القانون الدولي.

٢٧ - ولم تستغل إمكانية استخدام العناصر الفاعلة غير الحكومية في المساعدة على الوفاء بالالتزامات القائمة بموجب معاهدات. فالعناصر الفاعلة الأخرى غير الحكومية، بما في ذلك الصناعة على وجه الخصوص، والمنظمات التي لا تستهدف الربح، والمنظمات غير الحكومية، لها مصلحة متزايدة في الحوار القائم بشأن التنمية المستدامة، وهي قادرة على توجيه انتباه راسمي السياسات الدولية والحكومية إلى المسائل ذات الأهمية، وعلى تعبئة الجمهور والأوساط العلمية وتزويدهما بالمعلومات. وللمنظمات الحكومية الدولية والسلطات المحلية، ضمن جهات أخرى، دور هام في تنفيذ الاتفاقات الدولية وهي تهيئ نفسها للقيام بدور أكثر فعالية في عمليات التفاوض. وقد أسندت إلى اللجنة الاقتصادية لأوروبا بمسألة صياغة اتفاقية بشأن الحصول على المعلومات البيئية ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات المتعلقة بالبيئة.

٢٨ - وكان هناك تغير في التركيز حيث تحول من وضع صكوك قانونية جديدة إلى التنفيذ الفعال للإتفاقات القائمة والامتثال لها. ومع ازدياد الصكوك القانونية الدولية المتصلة بالتنمية المستدامة خلال السنوات القليلة الماضية، هناك قلق من أن تكون قدرة البلدان على تنفيذ جميع الصكوك التي هي طرف فيها، والامتثال لها، لا تتواكب مع ما تنطوي عليه من التزامات. ويمكن تبين اتجاه آخر ذي صلة بالموضوع، ويتعلق بوضع صكوك غير ملزمة، مثل مدونات قواعد السلوك، والمبادئ التوجيهية، على غرار المجموعة ١٤ ٠٠٠ لمعايير المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس.

٢٩ - ويتصل بذلك الدور المتغير لأمانات الصكوك القانونية الدولية. فمن خلال التعاون الأوثق بين الدول المنفذة، يمكن تحسين تنفيذ الصكوك والتقدم المحرز في الامتثال لها. وقد يكون من المفيد للأمانات أن تركز جهودها على مواصلة الدعم المقدم إلى هذه الدول وتحسينها.

الإطار ٧ - الخطة الاستراتيجية لاتفاقية رامسار

اعتمد اجتماع الأطراف المتعاقدة لاتفاقية رامسار، المعقود في آذار/مارس ١٩٩٦، خطة استراتيجية شاملة للفترة ١٩٩٧-٢٠٠٢، تنطوي على هدفين رئيسيين هما: التشجيع على تنفيذ المعاهدة ومبادئها التوجيهية العديدة التي اعتمدت على مر الأعوام، وإشراك أكبر عدد ممكن من العناصر الفاعلة في تنفيذها، والتي تتراوح ما بين الموظفين الحكوميين والمنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية.

٣٠ - إن تزايد الوعي بالترابط العالمي القائم في جوانب كثيرة ينطوي على المفهوم القائل بأنه يتعين على القانون الدولي أن يعيد توجيه مساره لتحقيق التكامل والتفاعل بين مختلف فروعه. وعلى سبيل المثال، فإن التفاعل بين مختلف فروع القانون الدولي، مثل القانوني البيئي والقانون التجاري، والتجارة ومعايير العمل، والقانون البيئي وحقوق الإنسان، يمكن النظر اليه باعتباره إحدى الأولويات الناشئة. ويجري اللجوء بصورة متزايدة إلى الصكوك الاقتصادية والحوافز الأخرى لتوسيع نطاق المشاركة في الصكوك القانونية ذات الصلة وتعزيز الامتثال لها؛ كما أن هناك محاولات مستمرة لتحقيق الانسجام بين النظامين البيئي والتجاري؛ كما أن هناك فيضا من المسؤوليات المتباينة. وينبغي أن يشكل وجود نهج متكامل يتوخى المساواة بين الأجيال الأساس الذي تقوم عليه أي استراتيجية للتنمية المستدامة في القانون الدولي، بغية تعزيز مفهوم الاستمرار ومفهوم العالم الواحد في مقابل الآراء المتعلقة بالمصالح والمفاوضات والحدود الوطنية.

٣١ - وتعتمد الصكوك القانونية الدولية ذات الوجهة البيئية، بصورة متزايدة، على الاستنتاجات العلمية. وقد أنشئت هيئات علمية و/أو تقنية بموجب صكوك قانونية دولية مختلفة. وواجهت هذه الهيئات التحدي المتمثل في الاستفادة من أعمال الأوساط العلمية الأوسع نطاقا، بما في ذلك المحافل الحكومية الدولية الأخرى، وإدماج خبراتها بما يخدم السياسة التي تتبعها هيئات المعاهدات المعنية.

الحواشي

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 والتصويب)، القرار ١، المرفق الثاني.

(٢) المرجع نفسه، المرفق الأول.

(٣) World Commission on Environment and Development, Our Common Future (Oxford and New York, Oxford University Press, 1987).

(٤) انظر برنامج الأمم المتحدة للبيئة، اتفاقية التنوع البيولوجي (مركز النشاط البرنامجي للقانون البيئي والمؤسسات البيئية)، حزيران/يونيه ١٩٩٢.

(٥) A/AC.237/18 (Part.II)/Add.1 و Corr.1، المرفق الأول.

- - - - -