

Distr.: General
3 October 2011

Arabic
Original: English

برنامج الأمم المتحدة للبيئة



الاجتماع العام لتحديد الطرائق والترتيبات
المؤسسية لإنشاء منبر حكومي دولي للعلوم
والسياسات في مجال التنوع البيولوجي
وخدمات النظم الإيكولوجية
الدورة الأولى

نيروبي، ٣ - ٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١
البند ٤ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

النظر في الطرائق والترتيبات المؤسسية لإنشاء منبر حكومي دولي
للعلوم والسياسات في مجال التنوع البيولوجي وخدمات النظم
الإيكولوجية: المسائل القانونية المتعلقة بإنشاء المنبر وتشغيله

الرأي القانوني للأمانة بشأن بعض القضايا القانونية المتعلقة بإنشاء المنبر وتشغيله

مذكرة من الأمانة^(١)

١ - تعرض هذه المذكرة الرأي القانوني لأمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن بعض القضايا القانونية المتصلة بإنشاء المنبر وتشغيله على النحو الموضح في مذكرة الأمانة بشأن هذا الموضوع (UNEP/IPBES.MI/1/2). وقد أعد هذا الرأي القانوني استناداً إلى المشورة القانونية المقدمة من مكتب الشؤون القانونية في الأمم المتحدة المقدمة إلى أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبالتحديد المشورة القانونية الصادرة عن هذه الإدارة والتعليقات ذات الصلة المؤرخة ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١١ والموجهة إلى المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

أولاً - سؤال بشأن ما إن كانت الجمعية العامة قد أنشأت المنبر

٢ - أثير سؤال عما إن كانت الجمعية العامة للأمم المتحدة قد أنشأت المنبر بموجب الفقرة ١٧ من قرارها ١٦٢/٦٥ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠. وفيما يلي نص هذه الفقرة:

* UNEP/IPBES.MI/1/1

(١) لم تحرر هذه الوثيقة رسمياً.

[إن الجمعية العامة]

تخطط علماً بمقرر مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة د.إ - ٤/١١ المؤرخ ٢٦ شباط/فبراير ٢٠١٠ والمعنون "المنبر الحكومي الدولي للعلوم والسياسات في مجال التنوع البيولوجي وخدمات النظم الإيكولوجية"، ووثيقة بوسان الختامية للاجتماع الحكومي الدولي الثالث لأصحاب المصلحة المتعددين المخصص لمنبر حكومي دولي للعلوم والسياسات في مجال التنوع البيولوجي وخدمات النظم الإيكولوجية، الذي عقد في بوسان، جمهورية كوريا في الفترة من ٧ إلى ١١ حزيران/يونيه ٢٠١٠، والمقرر المعنون "التفاعل بين العلوم والسياسات في مجال التنوع البيولوجي وخدمات النظام الإيكولوجي ورفاه الإنسان والنظر في نتائج الاجتماعات الحكومية الدولية" الذي اتخذته مؤتمر الأطراف في اتفاقية التنوع البيولوجي في اجتماعه العاشر الذي عقد في ناغويا، اليابان في الفترة من ١٨ إلى ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، والمقرر المتعلق بمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة والمنبر الحكومي الدولي للعلوم والسياسات في مجال التنوع البيولوجي وخدمات النظم الإيكولوجية، الذي اتخذته المجلس التنفيذي لتلك المنظمة في دورته الخامسة والثمانين بعد المائة، وتطلب إلى برنامج الأمم المتحدة للبيئة، دون المساس بالترتيبات المؤسسية النهائية للمنبر الحكومي الدولي للعلوم والسياسات في مجال التنوع البيولوجي وخدمات النظم الإيكولوجية، وبالتشاور مع جميع المنظمات والهيئات المعنية، سعياً إلى تفعيل المنبر بشكل كامل، أن يعقد اجتماعاً عاماً يتيح لجميع الدول الأعضاء، وبخاصة لممثلي البلدان النامية، المشاركة بصورة كاملة وفعالة لتحديد الطرائق والترتيبات المؤسسية للمنبر في أقرب فرصة ممكنة.

٣ - وفي هذا الصدد فإن استعمال الجمعية العامة لعبارة "تخطط علماً" ينبغي أن يُفهم في ضوء مقرر الجمعية العامة ٤٨٨/٥٥ المؤرخ ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١. إذ أن الجمعية العامة كانت قد [أعدت] "التأكيد" في هذا المقرر على أن "عبارتي يحيط علماً وتشير عبارتان حياديتان لا تشكلان موافقة أو رفضاً."

٤ - وعلى هذا فإن الجمعية العامة عندما تكتفي بالإحاطة علماً بالقرارات ذات الصلة المذكورة في الفقرة ١٧ من القرار ١٦٢/٦٥ المؤرخ ٢٠ تموز/يوليه ٢٠١٠، فإنها لا تعرب عن موافقة أو عدم موافقة على الترتيب المذكور في تلك القرارات، وبالتالي فإنها لم تنشئ المحفل كهيئة من هيئات الأمم المتحدة.

ثانياً - سؤال بشأن ما إن كان من الممكن تشغيل المنبر بدون صك الإنشاء الرسمي

٥ - في ظل الخلفية المذكورة أعلاه، يمثل الاجتماع العام الحالي الذي دعت إلى عقده الجمعية العامة إليه في قرارها ١٦٢/٦٥ المؤرخ ٢٠ تموز/يوليه ٢٠١٠ والذي انعقد بعد ذلك وفقاً للمقرر ٤/٢٦ المؤرخ ٢٤ شباط/فبراير ٢٠١١ لمجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، اجتماعاً مستقلاً عن المنبر، ويضطلع بولاية محددة "لتحديد الطرائق والترتيبات المؤسسية للمنبر". ويبدو أنه لا توجد ولاية صريحة لكي يشكل الاجتماع العام الحالي الاجتماع العام الأول للمنبر. وإذا وضعنا

في الاعتبار أن الجمعية العامة لم تنشئ المنبر بموجب قرارها ١٦٢/٦٥ وفي ظل الخلفية الموضحة أعلاه فلن يكون من المجدي من الناحية القانونية أن يتم تشغيل المنبر بدون صك رسمي، وبأن يتم مثلاً الاكتفاء بالإعلان أثناء الاجتماع العام الحالي بأن الجمعية العامة قد أنشأت على النحو الموضح في الخيار ١ الوارد في الفقرتين ١٢ و ١٣ من الوثيقة UNEP/IPBES.MI/1/2. ويبدو أن أفضل سبيل هو أن يُترك القرار النهائي المتعلق بالطرائق والترتيبات المؤسسية التي ستؤدي إلى تشغيل المنبر لتتخذها العملية الحكومية الدولية الرسمية، مثل قرار الجمعية العامة و/أو مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة و/أو مجلس إدارة وكالة متخصصة.

ثالثاً - الخيارات المحتملة لإنشاء المنبر وتشغيله

٦ - تعرض الوثيقة UNEP/IPBES.MI/1/2 لثلاثة خيارات هي الخيارات ٢ (أ) و(ب) و(ج) في الفقرات ١٤-٢٢ وهي خيارات تستند إلى التأكيد على أن الجمعية العامة لم تنشئ المنبر بموجب قرارها ١٦٢/٦٥. ومن ناحية أخرى فإن الخيار ١، الذي يدعو إلى "الاتفاق على أن المنبر قد أنشئ فعلاً"، لا يبدو مجدياً كما جاء أعلاه.

ألف - الخيار ٢ (أ): إنشاء المنبر في الاجتماع العام الحالي

٧ - في صدد الخيار ٢ (أ) ينص هذا الخيار على أن الاجتماع العام الحالي الذي يتألف من ممثلي الحكومات يمكنه أن يقرر إنشاء المنبر بموجب القرار. وبالإضافة إلى ذلك ينص هذا الخيار على أنه الطرائق والترتيبات المؤسسية للمنبر في مثل هذا القرار، وبهذه الطريقة يمكن للاجتماع العام الحالي أن يتحول إلى الاجتماع العام الأول للمنبر إذا تم إعلان ذلك.

٨ - وفي هذا الصدد، يمكن الإشارة إلى الولاية المحددة التي أسندت إلى الاجتماع العام الحالي بموجب الفقرة ١٧ من قرار الجمعية العامة ١٦٢/٦٥. وهذه الولاية هي "تحديد الطرائق والترتيبات المؤسسية للمنبر" لكي يمكن "تشغيل المنبر بصورة كاملة". ومع مراعاة الخيار المحتمل المذكور أدناه فإن قرار الجمعية العامة لم ينص صراحة على وجود ولاية للاجتماع العام الحالي لكي ينشئ المنبر أو لكي يحول نفسه ليصبح الاجتماع العام الأول للمنبر. وبالتحديد، إذا كان سيتم إنشاء المنبر باعتباره هيئة من هيئات الأمم المتحدة فقد يبدو من الضروري النص على هذا الإجراء في قرار صادر عن الهيئة الحكومية الدولية المعنية من هيئات الأمم المتحدة و/أو الوكالات المتخصصة.

٩ - ولكن يمكن أن يُلاحظ أن الوثيقة الختامية لاجتماع بوسان تنص على أنه "ينبغي إنشاء المنبر الجديد كهيئة حكومية دولية مستقلة" وأن "تتولى إدارتها واحدة أو أكثر من هيئات الأمم المتحدة أو وكالاتها أو صناديقها أو برامجها القائمة". وفي هذا السياق يبدو من الممكن أن يكون المنبر إما هيئة من هيئات الأمم المتحدة أو هيئة غير تابعة للأمم المتحدة. وإذا كان سيتم إنشاء المنبر باعتباره هيئة حكومية دولية مستقلة عن هيئات أو وكالات الأمم المتحدة، وبصورة مشاهمة للمعاهدات الدولية أو غيرها من الترتيبات الحكومية الدولية المنشأة خارج منظومة الأمم المتحدة، مع وجود اتفاقات مؤسسية مع الهيئات أو الوكالات القائمة في الأمم المتحدة لإدارتها، فإن ذلك لا يستبعد إمكانية قيام ممثلي الحكومات في الاجتماع العام الحالي بالنظر في إنشاء المنبر تحت مظلة

الولاية التي كُلف بها الاجتماع العام الحالي "لتحديد الطرائق والترتيبات المؤسسية للمنبر" من أجل "تشغيل المنبر بصورة كاملة"، ثم يتم بعد ذلك اتخاذ الإجراءات لإنشائه. وفي حالة تفضيل هذا الخيار فقد يتطلب ذلك أولاً صدور قرار يحدد الغرض من الاجتماع العام الحالي ليشمل إنشاء المنبر، ويمكن أن يتبع ذلك قرار بإنشاء المنبر.

١٠ - وينبغي الملاحظة أنه إذا قامت بإدارة المنبر هيئتان أو وكالتان أو أكثر من هيئات أو وكالات الأمم المتحدة فسيكون من المستصوب فيما يبدو أن تضم عملية إنشاء المحفل بصورة موضوعية جميع الهيئات أو الوكالات المعنية. ويمكن النظر في وضع هذه الترتيبات المشتركة بين جميع المنظمات المعنية رهناً باتفاق كل منظمة من هذه المنظمات، بحيث تمثل جزءاً متميزاً من الاجتماع لغرض يخصص لإنشاء المنبر. ويُلاحظ أن إنشاء المنبر الحكومي الدولي لسلامة المواد الكيميائية التي اشترك في الدعوة لانهجاده كل من برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية يعطي مثلاً لهذا الترتيب المشترك لإنشاء ترتيب حكومي دولي ومثلاً أيضاً لتحويل اجتماع حكومي دولي إلى ترتيب حكومي دولي متفق عليه، رغم أنه قد ينظر إليه باعتباره متميزاً عن الاجتماع الحكومي الدولي الذي يمكن أن يشكل الاجتماع العام الأول للمنتدى الحكومي الدولي على النحو المنصوص عليه في الفقرة ١٩/٧٦ من الفصل ١٩ من جدول أعمال القرن ٢١ وقرار الجمعية العامة اللاحق ٤٧/١٩٠ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ الذي طالب جميع الجهات المعنية لتنفيذ جميع الالتزامات والاتفاقات والتوصيات التي تم التوصل إليها في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية التي كان من بينها جدول أعمال القرن ٢١.^(٢)

باء - الخيار ٢ (ب): قيام الرؤساء التنفيذيون لمنظمات مختارة بإنشاء المنبر

١١ - ينص الخيار ٢ (ب) على أن ممثلي الحكومات في الاجتماع العام الحالي سوف يطالبون الرؤساء التنفيذيين لمنظمات مختارة بإنشاء المنبر وأن يصبح المنبر هيئة حكومية دولية تنشأ على أساس الإطار المؤسسي لهذه المنظمات. ويُلاحظ أنه تم اعتماد ترتيبات مشابهة لذلك في حالة إنشاء الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ، وأن الرؤساء التنفيذيين يستطيعون اتخاذ الترتيبات لإنشاء المنبر بمقدار حصولهم على ترخيص من هيئات إدارة منظماتهم.

١٢ - وتجدر الإشارة إلى ما يلي فيما يتعلق بالفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ:

(أ) قام المؤتمر العاشر للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية المنعقد في عام ١٩٨٨ بحث المنظمة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والمجلس الدولي للاتحادات العلمية للعمل على زيادة فهم تغير المناخ؛

(ب) وبعد ذلك قام مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، في مقره ١٤/٢٠ المؤرخ ١٨ حزيران/يونيه ١٩٨٧ والمعتمد في دورته الرابعة عشرة، بحث المدير التنفيذي لبرنامج البيئة على الاستجابة بالموافقة على قرار المؤتمر العاشر للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية "الذي يطلب من الأمين العام، متعاوناً مع المدير التنفيذي [لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة] استكشاف إمكانية إنشاء آلية

(٢) يستند هذا الجزء المتعلق بالخيار ٢ (أ) إلى الرأي الصادر عن المكتب القانوني لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

حكومية دولية مخصصة، والعمل على إنشائها بعد المشاورات الملائمة مع الحكومات، للقيام بتقييم علمي منسق دولياً لحجم تغير المناخ وتوقيتته وأثره المحتمل“؛

(ج) وبعد ذلك وافق المجلس التنفيذي للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة على إنشاء الفريق الحكومي الدولي المعني بتغير المناخ الذي يقدم التقارير عن أنشطته كلا الهيئتين معاً، وأيدته الجمعية العامة بعد ذلك في قرارها ٥٤/٤٣ المؤرخ ٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨،

١٣ - وبطريقة مشابهة يمكن أن يتخذ مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة قراراً بإنشاء المنبر الحكومي الدولي للعلوم والسياسات في مجال التنوع البيولوجي وحده أو بالاشتراك مع وكالة متخصصة أخرى/هيئة أخرى تابعة للأمم المتحدة. وينبغي أن يتضمن مثل هذا القرار أيضاً تفاصيل تسلسل عملية تقديم تقارير المنبر، والمنظمات التي تقدم الأمانة والتمويل إليه، والأدوار الخاصة بكل منظمة. وسيدرج مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة مثل هذا القرار في تقاريره إلى الجمعية العامة من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

جيم - الخيار ٢ (ج): تقوم الهيئات الحكومية الدولية للأمم المتحدة وبرامجها وصناديقها و/أو الوكالات المتخصصة بإنشاء المنبر

١٤ - ينص الخيار ٢ (ج) على أنه يمكن لممثلي الحكومات في الاجتماع العام الحالي إصدار توصيات إلى الأجهزة الحكومية الدولية للأمم المتحدة وبرامجها وصناديقها و/أو الوكالات المتخصصة لإنشاء المنبر، أن تعتمد هيئات الإدارة المذكورة قرارات متزامنة للاشتراك في إنشاء المنبر. وينص الخيار أيضاً في الفقرة ٢٢ على أنه يتعين على هيئة إدارة المنظمة التي تنشئ المنبر أن تطلب من الرؤساء التنفيذيين للمنظمات المعنية اتخاذ إجراءات مؤسسية في ظل هذا الخيار تماثل الإجراءات الواردة في الخيار ٢ (ب).

دال - احتمال مشاركة الجمعية العامة

١٥ - فيما يتعلق بمشاركة الجمعية العامة (الفقرتين ٢٣ - ٢٤ من الوثيق UNEP/IPBES.MI/1/2) تنص الوثيقة على أن الجمعية العامة يمكن أن تعتمد الإجراءات المتخذة بموجب الخيارات ٢ (أ) إلى ٢ (ج) أو تطلب من الأجهزة الحكومية الدولية المعنية للأمم المتحدة وبرامجها وصناديقها و/أو الوكالات المتخصصة، أو الرؤساء التنفيذيين لهذه المنظمات، إنشاء منبر، أو أن تقوم الجمعية العامة بصور مستقلة أو مشتركة مع الأجهزة المعنية الأخرى، باتخاذ خطوة لإنشاء المنبر. وينبغي ملاحظة أنه إذا كان يتم إنشاء المنبر بصورة مشتركة مع وكالة متخصصة فإن هيئة إدارة الوكالة المتخصصة المعنية ستطالب باتخاذ قرار منفصل بإنشاء المنبر. وينبغي أن يُلاحظ أيضاً أن العملية الحكومية الدولية الرسمية لاتخاذ القرارات النهائية المتعلقة بالطرائق والترتيبات المؤسسية التي ستؤدي إلى تشغيل المنبر ستشمل الجمعية العامة ومجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة و/أو هيئة إدارة وكالة متخصصة، وأنه ينبغي اعتبار الجمعية العامة إحدى هذه الهيئات وليست الهيئة الوحيدة التي تستطيع اتخاذ مثل هذه القرارات.