



Distr.
GENERAL

اتفاقية مكافحة التصحّر



ICCD/COP(2)/10
23 October 1998
ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأطراف

الدورة الثانية

داكار، ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر - ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨
البند ٦(ط) و(ي) من جدول الأعمال المؤقت

النظر، عملاً بالمادة ٢٧ من الاتفاقية، في الإجراءات والآليات
المؤسسية لحل المسائل التي قد تنشأ فيما يتعلق بتنفيذ
الاتفاقية، بهدف اعتماد تلك الإجراءات والآليات

النظر في مرفق يتضمن إجراءات التوفيق والتحكيم وذلك
بهدف اقتراح اعتماده، عملاً بالفقرة ٢(أ) من المادة
٢٨ من الاتفاقية

مذكرة من إعداد الأمانة

قرر مؤتمر الأطراف، بموجب مقرره ٩/م أ-١، أن يضمن جدول أعمال دورته الثانية وكذلك، إذا لزم
الأمر، دورته الثالثة البندين التاليين بوصفهما بندين مختارين:

- النظر، عملاً بالمادة ٢٧ من الاتفاقية، في الإجراءات والآليات المؤسسية لحل المسائل التي
قد تنشأ فيما يتعلق بالتنفيذ، وذلك بهدف اعتمادها؛

- النظر في مرفق يتضمن إجراءات التحكيم وذلك بهدف اعتماده، وفقاً للفقرة الفرعية ٢(أ)
من المادة ٢٨ من الاتفاقية.

وأعدت الأمانة هذه المذكرة لتيسير المناقشة بشأن هذين البندين وكذلك المناقشة بشأن إجراءات
التوفيق عملاً بالفقرة ٦ من المادة ٢٨ من الاتفاقية.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٣	١ - ٣٩	..... الجزء الأول- حل المسائل المتعلقة بالتنفيذ
٣	١ - ٣	..... أولاً- مقدمة
٣	٤ - ٦	..... ثانياً- معلومات أساسية
٤	٧ - ٣١	..... ثالثاً- السوابق ذات الصلة بالموضوع
٥	١٦ - ٢٧	..... ألف- الجوانب الإجرائية للسوابق
٧	٢٨ - ٣١	..... باء - الجوانب المؤسسية ذات الصلة من السوابق
٨	٣٢ - ٣٧	..... رابعاً- التطورات الجديدة
٩	٣٨	..... خامساً- اعتبارات ذات صلة بالموضوع
١٠	٣٩	..... سادساً- الجدول الزمني للإجراءات
١١	١ - ٩	..... الجزء الثاني - إجراءات التوفيق والتحكيم
١١	١	..... أولاً - مقدمة
١١	٢ - ٤	..... ثانياً- معلومات أساسية
١١	٥	..... ثالثاً- توقيت اعتماد المرفقات
١١	٦	..... رابعاً- حالة المرفقين وإجراءات الاعتماد
١٢	٧ - ٩	..... خامساً- مشروع المرفقين
١٣	.....	التذييل الأول
١٨	.....	التذييل الثاني

الجزء الأول: حل المسائل المتعلقة بالتنفيذ

أولاً - مقدمة

١- قامت لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع اتفاقية دولية لمكافحة التصحر (لجنة التفاوض الحكومية الدولية)، في دورتها الثامنة، بالنظر في مسألة إجراءات حل المسائل المتعلقة بالتنفيذ إستناداً إلى الوثيقة A/AC.241/50. وكانت الأمانة قد أعدت هذه الوثيقة لتلبية لطلب وجهته إليها لجنة التفاوض الحكومية الدولية في الفقرة ٥ من قرارها ١/٦ المعنون "تنظيم الأعمال وبرنامج العمل للفترة المؤقتة" (A/50/74، التذييل الثاني).

٢- وفي الدورة نفسها، أجلت لجنة التفاوض الحكومية الدولية، بموجب مقررها ١٠/٨، موالة النظر في البند المتعلق بـ "حل المسائل" إلى الدورة الأولى لمؤتمر الأطراف في اتفاقية مكافحة التصحر (A/51/76). وقرر مؤتمر الأطراف لاحقاً، في الفقرة الفرعية ٣(ب) من مقرره ٩/م أ-١، أن يدرج في جدول أعمال دورته الثانية وكذلك، إذا لزم الأمر، دورته الثالثة البند المتعلق بالإجراءات والآليات المؤسسية لحل المسائل التي قد تنشأ فيما يتعلق بالتنفيذ (ICCCD/COP(1)/11/Add.1).

٣- وهذه المذكرة تحديث للوثيقة A/AC.241/50. وهي تقدم على الأخص معلومات حالية فيما يخص السوابق ذات الصلة بالموضوع المشار إليها في تلك الوثيقة بالإضافة إلى معلومات عن التطورات الجديدة. وقد أُبقي على القائمة الأولية للاستفسارات الممكنة الواردة في الفرع "ثالثاً" من الوثيقة A/AC.241/50. والقصد من المعلومات الأساسية، بالإضافة إلى قائمة الأسئلة التمهيديّة، هو مساعدة مؤتمر الأطراف في مداولاته الرامية إلى وضع الإجراءات والآليات المطلوبة لتحقيق أغراض المادة ٢٧ من اتفاقية مكافحة التصحر دون محاولة تصميم نظام "لحل المسائل".

ثانياً - معلومات أساسية

٤- تنص المادة ٢٧ من الاتفاقية على ما يلي:

"ينظر مؤتمر الأطراف في وضع إجراءات وآليات مؤسسية لحل المسائل التي قد تنشأ فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية، ويعتمد هذه الإجراءات والآليات".

٥- والأحكام التي من هذا النوع من الأحكام تعتبر بشكل عام سمة جديدة نسبياً للاتفاقيات البيئية. وهي تشكل محاولة لمنع وتجنب حدوث مواجهة قد تؤدي إلى اللجوء إلى إجراءات ذات طابع رسمي أكبر لحل المنازعات. ويعتقد أن هذه الأحكام مناسبة بوجه خاص للنظم البيئية العالمية التي تشترك في إطارها بلدان كثيرة في الاهتمام بالتنفيذ الفعال لأهداف الاتفاقية.

٦- وقد بدأ نهج الوقاية وعدم المواجهة يصبح هو الممارسة المتبعة في بعض المعاهدات البيئية الجديدة، خاصة عندما يكون عدم التنفيذ ناجماً عن الافتقار إلى القدرة أو عندما يكون غير مقصود. ولأن

إجراءات حل المسائل تبقى ضمن ولاية هيئة إدارة أي اتفاقية، فإنها تعتبر عادة وسيلة لتمكين الأطراف في الاتفاقية من مناقشة تنفيذها بطريقة بناءة وتعاونية لضمان إيجاد حلول ودية.

ثالثاً - السوابق ذات الصلة بالموضوع

٧- إن أهم السوابق ذات الصلة بخصوص المادة ٢٧ من اتفاقية مكافحة التصحر تشمل بروتوكول مونتريال لعام ١٩٨٧ المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون (بروتوكول مونتريال)؛ وبروتوكول عام ١٩٩٤ المتعلق بزيادة خفض انبعاثات الكبريت (البروتوكول الثاني المتعلق بالكبريت) الملحق باتفاقية لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا لعام ١٩٧٩ المتعلقة بالتلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود، فضلاً عن المادة ١٣ من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

٨- وفي حين أن السوابق القليلة الموجودة توفر بعض الأسس القانونية لتنفيذ المادة ٢٧ من اتفاقية مكافحة التصحر، فإنه يجب النظر فيها بحذر. ويختلف توازن الالتزامات من معاهدة إلى أخرى. ومن ثم ينبغي أن تُصمَّم الإجراءات والآليات المؤسسية بطريقة تجعلها مناسبة لكل معاهدة على حدة. ولهذا ينبغي النظر في الاستعراض التالي للسوابق ذات الصلة مع أخذ ذلك في الاعتبار.

٩- وقد وضع كامل الإجراء المتعلق بعدم الامتثال الذي يتبع بروتوكول مونتريال بموجب المقرر الرابع/٥ في الاجتماع الرابع للأطراف في هذا البروتوكول (UNEP/OzL.Pro.4/15). ويقوم باستعراضه حالياً فريق عامل مخصص مؤلف من خبراء قانونيين وتقنيين ومعني بعدم الامتثال^(١) أنشئ في أيلول/سبتمبر ١٩٩٧ بموجب المقرر التاسع/٣٥ للأطراف في البروتوكول (UNEP/OzL.Pro.9/12). وبحلول موعد انعقاد مؤتمر الأطراف في اتفاقية مكافحة التصحر في داكار، سيكون الفريق العامل المخصص قد قدم تقريره النهائي إلى الاجتماع العاشر للأطراف وستتضح الإجراءات المتخذة في ضوء الخيارات المبينة في الحاشية ١ أدناه.

١٠- ويحث المقرر ٢/١٩٩٧ الهيئة التنفيذية لاتفاقية التلوث البعيد المدى للهواء عبر الحدود الأطراف في البروتوكول الثاني المتعلق بالكبريت على تطبيق نظام الامتثال الجديد المعروض في مرفقه^(٢). وفي الواقع، فإن أثر المقرر ٢/١٩٩٧ يتمثل في تطبيق نظام الامتثال الجديد على كافة بروتوكولات اتفاقية التلوث البعيد المدى للهواء عبر الحدود ولكن لأغراض التوضيح لم يذكر في هذه الوثيقة الحالية سوى البروتوكول الثاني المتعلق بالكبريت.

١١- أما فيما يخص اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ فإن المادة ١٣ منها تنص على أن ينظر مؤتمر الأطراف فيها، خلال دورته الأولى، في "إنشاء عملية استشارية متعددة الأطراف، تتاح للأطراف بناء على طلبها، وذلك لحل المسائل المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية".

١٢- وتبعاً لذلك، أنشأ مؤتمر الأطراف في الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ في دورته الأولى فريقاً عاملاً مخصصاً مفتوح العضوية ومؤلفاً من خبراء تقنيين وقانونيين "لدراسة جميع القضايا المتصلة باقرار عملية استشارية متعددة الأطراف وتحديد شكلها" (FCCC/CP/1995/7/Add.1، المقرر ٢٠/أ-١). ويبين تقرير آخر اجتماع للفريق المخصص المعني بالمادة ١٣ (حزيران/يونيه ١٩٩٨) أن هناك اتفاقاً بشأن المجالات الرئيسية مثل هدف العملية الاستشارية المتعددة الأطراف وطبيعتها ونتائجها وكذلك بشأن إنشاء لجنة

استشارية متعددة الأطراف دائمة تقدم تقارير إلى مؤتمر الأطراف في الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ (FCCC/AG13/1998/2).

١٣- وكما هو الحال بالنسبة إلى بروتوكول مونتريال، ستكون الدورة الرابعة لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، بحلول وقت انعقاد مؤتمر الأطراف في اتفاقية مكافحة التصحر في داكار، قد نظرت في التقرير النهائي للفريق المخصص المعني بالمادة ١٣ واتخذت قراراً بشأن اعتماد التقرير أم تعديله أم رفضه.

١٤- وتجدر الإشارة من البداية إلى أن الأطراف في بروتوكول مونتريال وفي البروتوكول الثاني المتعلق بالكبريت والاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ قد قررت جميعاً أن تطبق نظمها الخاصة بها "لحل المسائل" بدون الإخلال بأحكام إجراءات تسوية النزاعات الموجودة بالفعل في فرادى المعاهدات.

١٥- ويقدم الفرعان التاليان "ألف" و"باء" معلومات محدثة عن (أ) الجوانب الإجرائية و (ب) الجوانب المؤسسية ذات الصلة من النظم المعنية.

ألف - الجوانب الإجرائية للسوابق

١٦- إن الجوانب الإجرائية لآليات حل المسائل المتوخاة في المادة ٢٧ من اتفاقية مكافحة التصحر يمكن أن تعالج قضايا موضوعية مثل ما يلي: المبادئ التي تحكم التنفيذ، أي أهداف وطبيعة الآلية؛ والسلطات المسندة إلى الآلية المؤسسية؛ وتحديد من يمكن له الاحتجاج بالإجراءات؛ ونتائج الإجراءات.

الأهداف

١٧- إن الهدف من الإجراءات المنصوص عليها في بروتوكول مونتريال هو ضمان إيجاد حل ودي للمسألة على أساس احترام أحكام البروتوكول. ويتوقع نظام البروتوكول الثاني المتعلق بالكبريت تدابير تعاونية مثل مساعدة الأطراف على الامتثال للبروتوكول. والهدف من العملية الاستشارية المتعددة الأطراف في إطار الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ هو حل المسائل المتعلقة بتنفيذ هذه الاتفاقية عن طريق إسداء المشورة بشأن تقديم المساعدة إلى الأطراف على التغلب على الصعوبات التي تصادف فيما تقوم به من تنفيذ، وتعزيز تفهم الاتفاقية، ومنع نشوء منازعات.

الطبيعة

١٨- تتمثل المبادئ الرئيسية لنظام عدم الامتثال لبروتوكول مونتريال في تجنب التعقيد، وتجنب المواجهة، وفي الشفافية وترك أمر صنع القرارات لاجتماع الأطراف. وتوجد مبادئ مماثلة في نظام كل من البروتوكول الثاني المتعلق بالكبريت والاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ. ويحدد النظام الأخير أن عملياته الاستشارية المتعددة الأطراف هي عملية تيسيرية وتعاونية وغير قائمة على المواجهة، وشفافة، وحسنة التوقيت، وغير قضائية.

الولاية/الوظيفة

١٩- تتناول لجنة تنفيذ بروتوكول مونتريال المسائل المتعلقة بعدم الامتثال بهدف إيجاد حل ودي لها. وبالمثل، تشمل وظائف لجنة تنفيذ البروتوكول الثاني المتعلقة بالكبريت ما يلي: الاستعراض الدوري لامتثال الأطراف لمتطلبات الإبلاغ المنصوص عليها في البروتوكولين والنظر في أية عروض إحالات توجه إليها بقصد ضمان إيجاد حل بنّاء.

٢٠- أما اللجنة الاستشارية المتعددة الأطراف الدائمة للاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ فتتمثل ولايتها في النظر في مسائل التنفيذ عن طريق ما يلي: (أ) توضيح المسائل وحلها؛ (ب) إسداء المشورة بشأن جلب الموارد التقنية والمالية من أجل حل هذه الصعوبات؛ (ج) إسداء المشورة بشأن تجميع المعلومات وإرسالها.

الاحتجاج بالإجراءات

٢١- يتضمن بروتوكول مونتريال والبروتوكول الثاني المتعلقة بالكبريت أحكاماً متطابقة تقريباً فيما يخص الاحتجاج بالإجراءات. وبموجب نظام بروتوكول مونتريال يمكن للجهات التالية أن تحتج بالإجراءات: طرف أو أكثر فيما يخص التنفيذ من جانب طرف آخر؛ طرف فيما يخص عدم قدرته هو على الامتثال كلياً على الرغم من الجهود التي يبذلها بحسن نية؛ والأمانة فيما يخص إعداد التقارير بموجب البروتوكول أو بشأن أية معلومات أخرى تتعلق بالامتثال لأحكام البروتوكول.

٢٢- غير أن دور أمانة البروتوكول الثاني المتعلقة بالكبريت أكبر من دور أمانة بروتوكول مونتريال: ذلك أنه لا يقتصر على تقديم المعلومات ويسمح للأمانة بأن تبليغ عن عدم الامتثال الممكن. وإذا أصبحت الأمانة لدى استعراض التقارير المقدمة من الأطراف، على علم بعدم امتثال محتمل من جانب أي طرف، يمكن لها أن تطلب مزيداً من المعلومات عن المسألة كما يمكن لها أن تقدم تقريراً إلى لجنة التنفيذ في حالة الفشل في حل المسألة عن طريق الإجراءات الإدارية والاتصالات الدبلوماسية.

٢٣- وفيما يتعلق بالعملية الاستشارية المتعددة الأطراف للاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، من المتوخى إطلاق هذه العملية من جانب: (أ) طرف فيما يتعلق بما يقوم به هو من تنفيذ؛ (ب) مجموعة أطراف فيما يتعلق بما تقوم هي به من تنفيذ؛ (ج) طرف أو مجموعة أطراف؛ و/أو (د) مؤتمر الأطراف في الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ.

السلطات الأخرى

٢٤- إن لدى لجنة تنفيذ بروتوكول مونتريال سلطة أن تطلب من الأمانة إذا اعتبرت ذلك ضرورياً، مزيداً من المعلومات عن المسائل التي تكون قيد نظرها. ولها أيضاً سلطة القيام بجمع المعلومات داخل إقليم طرف معني ولكن فقط "بناء على دعوة من الطرف المعني". وللجنة تنفيذ البروتوكول الثاني المتعلقة بالكبريت سلطات مماثلة.

٢٥- وقد وفرت الدورة الأولى لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، فيما وفره، الولاية اللازمة لإجراء استعراض متعمق للتقارير الفردية المقدمة من الأطراف المدرجة في المرفق الأول^(٣). ووافق مؤتمر الأطراف هذا أيضاً على إمكانية القيام بزيارات موقعية للبلدان الأطراف المدرجة في المرفق الأول التي وجهت جميعها تقريباً دعوات لهذا الغرض^(٤).

٢٦- وقد أظهرت التجربة أن الاستعراضات المتعمقة، بما في ذلك الزيارات القطرية، قد أُجريت بطريقة تيسيرية وغير قائمة على المواجهة^(٥). ويقوم بهذه الاستعراضات والزيارات خبراء يجلبون من البلدان المتقدمة والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان النامية. وقامت أمانات عدة منظمات حكومية دولية أيضاً بتقديم خبراء. ولم يتبين بعد كيف ستكون الاستعراضات المتعمقة ذات صلة بالمادة ١٣ من الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ.

النتائج

٢٧- تحيل لجنة تنفيذ بروتوكول مونتريال تقريراً إلى اجتماع الأطراف في هذا البروتوكول، بما في ذلك ما تراه مناسباً من توصيات. وتقدم أيضاً لجنة تنفيذ البروتوكول الثاني المتعلق بالكبريت تقارير عن أنشطتها إلى الأطراف في اتفاقية التلوث البعيد المدى للهواء عبر الحدود وذلك في الدورات السنوية كما تقدم ما تراه مناسباً من توصيات بشأن الامتثال للبروتوكول. ومن المتصور مرة أخرى أن تتخذ نتائج العملية الاستشارية المتعددة الأطراف للاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ شكل تقرير تقدمه اللجنة الدائمة إلى مؤتمر الأطراف، ومعه تعليقات الأطراف المعنية على استنتاجات التقرير وتوصياته.

باء - الجوانب المؤسسية ذات الصلة من السوابق

٢٨- إن القضايا المتعلقة بالجوانب المؤسسية لآليات "حل المسائل" تشمل مسألة تكوين مثل هذه الآلية ودورية الاجتماعات.

التكوين

٢٩- تتألف لجنة تنفيذ بروتوكول مونتريال من عشرة أعضاء، بينما تتألف لجنة تنفيذ البروتوكول الثاني المتعلق بالكبريت من ثمانية أعضاء. وفيما عدا هذا الجانب، يتشابه النظامان المعنيان من حيث المسائل المتصلة بالتكوين. ويجري انتخاب أعضاء لجنتي تنفيذ كل من بروتوكول مونتريال والبروتوكول الثاني المتعلق بالكبريت من جانب الأطراف في نظاميهما على أساس التوزيع الجغرافي العادل.

٣٠- والأعضاء المنتخبون في إطار كلا النظامين يعملون لمدة عامين ويمكن إعادة انتخابهم ولكن لفترة تالية واحدة. ولضمان مستوى معين من الخبرة بين الأعضاء العاملين في اللجنة، لا يستعاض كل عام إلا عن نصفهم. وفضلاً عن ذلك، تنتخب اللجنتان المعنيتان رئيس ونائب رئيس كل منهما لفترة عام واحد. وفيما يخص الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، لم تتم بعد تسوية مسألة تكوين اللجنة الدائمة المقترح إنشاؤها بموجب المادة ١٣.

دورية الاجتماعات

٣١- تجتمع لجنة تنفيذ بروتوكول مونتريال مرة كل سنتين على الأقل ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك، وتتولى الأمانة تنظيم اجتماعاتها. وتجتمع لجنة تنفيذ اتفاقية التلوث البعيد المدى للهواء عبر الحدود مرتين في العام ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك. غير أن من المتوقع أن تجتمع اللجنة الدائمة المقترح إنشاؤها لأغراض المادة ١٣ من الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ مرة في العام على الأقل وكذلك، كلما كان هذا ممكناً عملياً، بالاقتران مع دورات مؤتمر الأطراف أو هيئاته الفرعية.

رابعاً - التطورات الجديدة

٣٢- هناك أيضاً عدة سوابق أخرى ذات صلة ممكنة بدأت تظهر في مجال حل المسائل. ويأتي في مقدمتها بروتوكول كيوتو للاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ. وقد اعتمد مؤتمر الأطراف في الاتفاقية الإطارية هذا البروتوكول في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧. وتتطلب المادة ١٨ من بروتوكول كيوتو من مؤتمر الأطراف في الاتفاقية الإطارية، وهو يعمل بوصفه اجتماع الأطراف في البروتوكول، أن يوافق في دورته الأولى على الإجراءات والآليات المناسبة والفعالة لتحديد وتناول حالات عدم الامتثال للبروتوكول، بما في ذلك تناولها عن طريق وضع قائمة إرشادية بالآثار المترتبة على ذلك، على أن يوضع في الحسبان سبب عدم الامتثال ونوعه ودرجته وتواتره.

٣٣- وفي الوقت ذاته، تمكّن المادة ١٦ من بروتوكول كيوتو مؤتمر الأطراف في الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، وهو يعمل بوصفه اجتماع الأطراف في البروتوكول، من النظر في تطبيق العملية الاستشارية المتعددة الأطراف المشار إليها في المادة ١٣ من الاتفاقية الإطارية ومن تعديلها، حسبما يكون مناسباً. وينبغي أن تنفذ كل عملية من العمليات الاستشارية المتعددة الأطراف التي قد تُطبّق على بروتوكول كيوتو، بدون الإخلال بالإجراءات والآليات المنشأة بموجب المادة ١٨ من هذا البروتوكول.

٣٤- ولم يتبين بعد كيف ستكون صلة الإجراءات والآليات التي يتعين إنشاؤها بموجب بروتوكول كيوتو بما أنشئ بموجب المادة ١٣ من الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ. وأي تعديل في تطبيق العملية الاستشارية المتعددة الأطراف المشار إليها في المادة ١٣ لأغراض بروتوكول كيوتو يمكن أن يكون له أثر في العمليات الأخرى المستندة إلى هذه المادة. وفضلاً عن ذلك، يمكن أن تتداخل أحكام اتفاقية مكافحة التصحر ومع أحكام بروتوكول كيوتو، نظراً إلى نطاق الأولى واتساعها.

٣٥- وتقترح المادة ٣ من اتفاقية مكافحة التصحر نهجاً للتنفيذ يتسم بالتكامل ويقوم على الشراكة والمشاركة. وإذا قرر مؤتمر الأطراف أن تعكس آليات وإجراءات المادة ٧ هذا النهج، فإن مفاهيم المشاركة الواردة في المادة ١٥ من اتفاقية الوصول إلى المعلومات والمشاركة العامة في صنع القرارات والوصول إلى العدالة في المسائل البيئية (اتفاقية المشاركة العامة) قد تكون لها صلة بالموضوع.

٣٦- واتفاقية المشاركة العامة قد اعتمدها مؤتمر "البيئة لأوروبا" الذي عُقد في الفترة من ٢٣ إلى ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٨. وينبغي عند النظر في الصلة الممكنة لهذه الاتفاقية بالموضوع أن يوضع في الاعتبار كونها تتصل بمنطقة جغرافية محدودة وأنه لم يبدأ سريانها بعد. وتنص المادة ١٥ من هذه الاتفاقية على

استعراض الامتثال لها بطلبها من اجتماع الأطراف أن يضع، على أساس توافق الآراء، ترتيبات اختيارية لاستعراض عدم الامتثال تكون ذات طبيعة غير قائمة على المواجهة وغير قضائية واستشارية. ويقتصد بهذه الترتيبات أن تتيح المشاركة العامة المناسبة ويمكن أن تشمل إمكانية النظر في الرسائل الواردة من أفراد الجمهور بشأن مسائل تتصل بهذه الاتفاقية.

٣٧- وثمة مثال آخر يكمن في المادة ١٧ من اتفاقية إجراءات الموافقة المسبقة عن علم فيما يتعلق ببعض المواد الكيميائية الخطرة ومبيدات الآفات في التجارة الدولية. وقد اعتمدت هذه الاتفاقية وفتح باب التوقيع عليها في روتردام في ١٠ و ١١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٨. وتتوخى "اتفاقية الموافقة المسبقة عن علم" أيضاً وضع نظام بشأن عدم الامتثال. وتتطلب المادة ١٧ منها أن تقوم هيئة إدارة الاتفاقية المعنية في أقرب وقت ممكن عملياً بوضع وإقرار إجراءات وآليات مؤسسية لتحديد عدم الامتثال للاتفاقية ولمعاملة الأطراف التي يتبين أنها لا تمتثل لها.

خامساً - اعتبارات ذات صلة بالموضوع

٣٨- في ضوء الاستعراض الوارد أعلاه، قد يود مؤتمر الأطراف في اتفاقية مكافحة التصحر أن يقوم، إما عن طريق فريق عامل أو آلية ما أخرى يختارها، بتناول بعض المسائل الأولية التي قد تشمل ما يلي:

(أ) ما هي العلاقة بين الإجراءات والآليات المؤسسية الموضوعة عملاً بالمادة ٢٧ واستعراض التنفيذ من جانب مؤتمر الأطراف عملاً بالمادة ٢٢، فضلاً عن الأحكام ذات الصلة المتعلقة بإرسال المعلومات عملاً بالمادة ٢٦؟

(ب) ما هي العلاقة بين الإجراءات والآليات المؤسسية المنصوص عليها في المادة ٢٧ وإجراءات تسوية النزاعات المنصوص عليها في المادة ٢٨؟ هل تستبعد إحداها الأخرى، أي هل يمنع اللجوء إلى الإجراءات المنصوص عليها في مادة أي لجوء إلى إجراءات بموجب المادة الأخرى؟

(ج) ما هي أنواع أو مجموعة المسائل التي يمكن أن تثار بموجب الإجراءات والآليات المؤسسية الموضوعة عملاً بالمادة ٢٧؟

(د) ما هي المبادئ التي ينبغي أن تحكم الإجراءات والآليات المؤسسية للمادة ٢٧؟ هل يكفي أن تكون ذات طابع بسيط وشفاف وتيسيري وغير قائم على المواجهة؟

(هـ) كيف ستكون بالضبط طبيعة وتركيبية الآليات المؤسسية المتوخاة في المادة ٢٧؟ هل ينبغي قصر العضوية والاشتراك فيها على ممثلي الأطراف أم ينبغي أن يكون هناك دور للخبراء مثل الخبراء القانونيين أو الاقتصاديين أو الاجتماعيين أو التقنيين المعينين على أساس شخصي؟

(و) ما هي الجهات التي يمكن لها أن تحتج بالمادة ٢٧؟ وبعبارة أخرى، هل يمكن لكيانات غير الأطراف أن تلجأ إلى المادة ٢٧، مثلاً المنظمات الحكومية الدولية؟ المنظمات غير الحكومية؟ الأمانة؟ الهيئات الفرعية لاتفاقية مكافحة التصحر؟

(ز) هل ينبغي أن تكون الإجراءات والآليات عامة ومفتوحة العضوية أم خاصة؟ ما هي درجة الشفافية والمرونة التي ينبغي الأخذ بها؟

(ح) متى وبمقتضى أية شروط يمكن لطرف أن يطالب بتطبيق الإجراءات والآليات المؤسسية عملاً بالمادة ٢٧؟

(ط) ما هو الإطار الزمني لتطبيق مثل هذه الإجراءات والآليات من اللحظة التي يبدأ فيها تطبيقها إلى اللحظة التي يتم فيها التوصل إلى استنتاجات؟

(ي) ما هي الطرائق التي ستتوصل بها هذه الإجراءات والآليات إلى استنتاجاتها؟ وما هي طبيعة المراحل المختلفة التي ستمر بها؟

(ك) ما هو الأثر القانوني، إن وُجد، الذي سيجتري على استنتاجات هذه الإجراءات والآليات؟

(ل) ما هي التدابير التي ينبغي اتخاذها لاعتماد الإجراءات والآليات المؤسسية؟

سادساً - الجدول الزمني للإجراءات

٣٩- قد يود مؤتمر الأطراف أن ينظر في الكيفية التي يمكن بها على أفضل نحو تضمين برنامج عمله المقبل النظر في بند جدول الأعمال المعنون "حل المسائل" واضعاً في اعتباره الفقرة الفرعية ٣(ب) من المقرر ٩/أ-١ المشار إليها في الفقرة ٢ أعلاه. والنهج الممكنة لتناول الاستفسارات الأولية المبينة في الفرع "رابعاً" يمكن أن تشمل الخيارات التالية:

(أ) دعوة أعضاء مؤتمر الأطراف إلى إبلاغ آرائهم خطياً إلى الأمانة في موعد متفق عليه وأن يُطلب إلى الأمانة أن تجتمع هذه الآراء من أجل الدورات المقبلة لمؤتمر الأطراف؛

(ب) إنشاء لجنة مخصصة من الخبراء القانونيين لاستعراض هذه المسألة وتقديم تقرير إلى مؤتمر الأطراف في موعد متفق عليه؛

(ج) الأخذ بمزيج من الخيارين (أ) و(ب).

الجزء الثاني: إجراءات التوفيق والتحكيم

أولاً - مقدمة

١- طلبت لجنة التفاوض الحكومية الدولية إلى الأمانة المؤقتة في الفقرة ٥ من قرارها ١/٦ المعنون "تنظيم الأعمال وبرنامج العمل للفترة المؤقتة" (A/50/74، التذييل الثاني)، الذي اعتمده في دورتها السادسة، أن تعد مشاريع مرفقات بشأن التوفيق والتحكيم من أجل دورتها الثامنة. وقد أُعدت الوثيقة A/AC/241/50 تلبية لهذا الطلب، وتستند هذه المذكرة الحالية كلها تقريباً إلى تلك الوثيقة.

ثانياً - معلومات أساسية

٢- تنص المادة ٢٨ من الاتفاقية على جواز أن يعلن أي طرف، لا يكون منظمة تكامل اقتصادي اقليمي، في صك كتابي، عند التصديق على الاتفاقية أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام إليها، أو في أي وقت لاحق، أنه يعترف، فيما يتصل بأي نزاع يتعلق بالاتفاقية، بالتحكيم و/أو عرض النزاع على محكمة العدل الدولية بوصفهما وسيلتين الزاميتين لتسوية النزاع مع أي طرف يقبل الالتزام نفسه.

٣- وتنص المادة ٢٨ أيضاً على أنه في حالة عدم قبول الأطراف في نزاع ما لنفس الاجراء أو أي اجراء آخر وعدم تمكنها من تسوية نزاعها في غضون اثني عشر شهراً من قيام أحد الطرفين بإخطار الطرف الآخر بوجود نزاع بينهما، يُعرض النزاع للتوفيق بناء على طلب أي من طرفي النزاع.

٤- ونظراً إلى ضغط عامل الوقت خلال التفاوض بشأن الاتفاقية، لم يكن من الممكن إدراج المرفقات المتعلقة بالتوفيق والتحكيم كجزء من النص الأصلي. ولهذا تنص الفقرتان ٢ و٦ من المادة ٢٨ على أن يتم التحكيم والتوفيق وفقاً "للاجراءات يعتمدها مؤتمر الأطراف في مرفق من المرفقات في أقرب وقت ممكن عملياً".

ثالثاً - توقيت اعتماد المرفقات

٥- لا تقتضي الاتفاقية اعتماد المرفقات المتعلقة بالتوفيق والتحكيم في الدورة الأولى لمؤتمر الأطراف. وتنص بالأحرى على أن تعتمد هذه المرفقات "في أقرب وقت ممكن عملياً".

رابعاً - حالة المرفقين واجراءات الاعتماد

٦- سيشكل المرفقان المتعلقان بالتحكيم والتوفيق جزءاً لا يتجزأ من الاتفاقية، طبقاً لما تنص عليه المادة ٢٩ منها. ومتى اعتمد مؤتمر الأطراف هذين المرفقين وفقاً للمادة ٣٠، يبدأ سريانها بالنسبة إلى كافة الأطراف في الاتفاقية بعد ستة أشهر من تاريخ قيام الوديع بالإبلاغ باعتمادهما، باستثناء الأطراف التي تكون تخطر كتابياً بعدم قبولها، وفقاً للمادة ٣١.

خامساً - مشروعاً المرفقين

٧- إن إجراءات التحكيم والتوفيق لحل المنازعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق الاتفاقيات كثيرة جداً. ولذلك فإن صيغة وهيكل هذه الإجراءات مستقران جيداً. وعند إعداد المشروعين الواردين في التذييلين الأول والثاني، بدأ من المناسب جداً، استلهم السوابق مع مراعاة شرط هام هو وجوب موافقة الإجراءات لتتلاءم مع الموضوع قيد النظر. وتشمل السوابق التي بُحثت القواعد الاختيارية للتحكيم في المنازعات بين دولتين من دول محكمة التحكيم الدائمة، والمرفق السادس لاتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود وبالتخلص منها (اتفاقية بازل)، والإجراءات الموضوعية عملاً باتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون (اتفاقية فيينا)، بالإضافة إلى المرفق الثاني لاتفاقية التنوع البيولوجي.

٨- وفي ضوء الأحكام الموضوعية الواردة في اتفاقية مكافحة التصحر، يبدو أن أفضل ما يلائم الاتفاقية هو الأخذ بإجراءات مرنة وموجزة. وستسمح هذه الإجراءات للأطراف بتكييف الإجراءات مع الظروف ذات الصلة. وعلى أية حال، ينبغي ألا تنطوي هذه الإجراءات على أعمال مرهقة للأطراف. وفي ضوء هذه الخلفية فإن مشروع المرفقين الواردين في التذييلين الأول والثاني قد صيغ إلى حد بعيد على نمط الإجراءات الموجزة مثل المرفقات ذات الصلة في اتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية بازل بدلاً من صياغتها على نمط الشكل الأطول للإجراءات المتبع في قواعد محكمة التحكيم الدائمة.

٩- وتم بطبيعة الحال تكييف المشاريع لكي يوضع في الحسبان موضوع اتفاقية مكافحة التصحر وخصائصها القانونية، بما في ذلك كون المرفقين يشكلان جزءاً لا يتجزأ من الاتفاقية. وأُضيفت العناوين تيسيراً للأغراض المرجعية.

الحواشي

(١) اجتمع الفريق المخصص في تموز/يوليه ١٩٩٨ وقرر أن يعد مشروع مقرر كيما تنظر فيه الأطراف في بروتوكول مونتريال. وقد عرّضت على الفريق ثلاثة خيارات فيما يخص استنتاجاته، هي: (أ) قائمة بالتعهدات على نص إجراءات عدم الامتثال؛ (ب) الشواغل المعبر عنها في مقرر في شكل تعليق أو توجيه أو بيانات تفسيرية؛ (ج) مزيج من الخيارين الأولين (انظر الوثيقة UNEP/OzL.Pro/WG.1/17/3).

(٢) ECE/EB.AIR/53.

(٣) الوثيقة FCCC/CP/1995/7/Add.1، المقرر ٢/أ-١، الفقرة ٢.

(٤) انظر Jo Elizabeth Butler, "The establishment of a dispute resolution/non-compliance mechanism in the Climate Change Convention", The American Society of International Law, Proceedings of the 91st Annual Meeting Washington, D.C. (9-12 April 1997).

(٥) المرجع نفسه.

التذييل الأول

مشروع المرفق المتعلق بالتحكيم

فيما يلي نص مشروع مرفق بشأن التحكيم يمكن اعتماده بوصفه المرفق الخامس للاتفاقية.

المرفق الخامس

التحكيم

الغرض

المادة ١

يعرض هذا المرفق اجراءات التحكيم المشار إليها في المادة ٢٨ من الاتفاقية.

الاعتراض بالمنازعات

المادة ٢

١- يخطر الطرف المدعي الأمانة الدائمة بأن الأطراف تحيل نزاعاً للتحكيم عملاً بالمادة ٢٨ من الاتفاقية. ويحدد الإخطار موضوع التحكيم ويتضمن، بوجه خاص، مواد الاتفاقية التي يكون تفسيرها أو تطبيقها موضوع النزاع.

٢- إذا لم تتفق الأطراف على موضوع النزاع قبل تعيين رئيس محكمة التحكيم عملاً بالمادة ٣، تحدد المحكمة الموضوع.

٣- تحيل الأمانة الدائمة المعلومات التي تلقتها على هذا النحو إلى جميع الأطراف في الاتفاقية.

تعيين المحكمين

المادة ٣

١- في حالة المنازعات التي تنشأ بين طرفين، تشكل محكمة مؤلفة من ثلاثة أعضاء. ويعين كل طرف في النزاع محكماً ويختار المحكمان المعينان على هذا النحو، بالاتفاق المشترك، المحكم الثالث الذي يكون رئيس المحكمة. ولا يجوز أن يكون المحكم الأخير من مواطني أحد طرفي النزاع، ولا أن يكون مكان

اقامته المعتادة في اقليم أحد هذين الطرفين ولا أن يكون مستخدماً لدى أي منهما، ولا أن يكون قد تناول القضية بأي صفة أخرى.

٢- في حالة المنازعات التي تنشأ بين أكثر من طرفين، تعين الأطراف التي لها نفس المصلحة، بالاتفاق المشترك، محكماً واحداً.

٣- يجري ملء أي منصب شاغر بالطريقة المحددة فيما يتعلق بالتعيين الأولي.

الفصل في تعيين محكم أو في اختيار الرئيس

المادة ٤

١- إذا لم يعيّن رئيس المحكمة في غضون شهرين من تعيين المحكم الثاني، يقوم الأمين العام للأمم المتحدة، بناءً على طلب أحد الأطراف، بتعيين الرئيس في غضون فترة شهرين أخرى.

٢- إذا لم يعين أحد الأطراف في النزاع محكماً في غضون شهرين من تلقي الطلب، يجوز للطرف الآخر إبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة، الذي عليه أن يقوم بالتعيين في غضون فترة شهرين أخرى.

أساس القرارات

المادة ٥

تصدر المحكمة قراراتها وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية والقانون الدولي.

النظام الداخلي

المادة ٦

تقرر المحكمة نظامها الداخلي، ما لم تتفق أطراف النزاع على خلاف ذلك.

التدابير المؤقتة للحماية

المادة ٧

يجوز للمحكمة، بناءً على طلب أحد الأطراف، أن توصي بالتدابير الأساسية المؤقتة للحماية.

تيسير عمل المحكمة**المادة ٨**

تيسر أطراف النزاع أعمال المحكمة وعليها، بوجه خاص، وهي تستخدم لذلك كافة الوسائل المتاحة لها، أن تقوم بما يلي:

(أ) تزويدها بجميع الوثائق والمعلومات والتسهيلات ذات الصلة؛

(ب) تمكينها، عند الضرورة، من استدعاء شهود وخبراء وتلقي شهاداتهم.

سرية المعلومات**المادة ٩**

تلتزم الأطراف والمحكمون بحماية سرية أي معلومات يتلقونها بوصفها سراً خلال اجراءات المحكمة.

تكاليف المحكمة**المادة ١٠**

١- تتحمل أطراف النزاع تكاليف المحكمة بأنصبة متساوية، ما لم تقرر المحكمة خلاف ذلك بسبب الظروف الخاصة للقضية.

٢- تحتفظ المحكمة بسجل بجميع تكاليفها وتقدم إلى الأطراف بياناً نهائياً بهذه التكاليف.

التدخل في الاجراءات**المادة ١١**

يجوز لأي طرف في الاتفاقية تكون له مصلحة ذات طبيعة قانونية في موضوع النزاع قد تتأثر بالحكم في القضية، أن يتدخل في الاجراءات بموافقة المحكمة.

الادعاءات المضادة**المادة ١٢**

يجوز للمحكمة أن تنظر وتبت في ادعاءات مضادة ناشئة مباشرة عن موضوع النزاع.

عدم مثول أحد الأطراف

المادة ١٣

في حالة عدم مثول أحد أطراف النزاع أمام المحكمة أو عدم قيامه بالدفاع عن قضيته، يجوز للطرف الآخر أن يطلب إلى المحكمة مواصلة الاجراءات وإصدار حكمها. ولا يشكل غياب طرف أو عدم قيام طرف بالدفاع عن قضيته عائقاً يوقف الاجراءات. ويجب على المحكمة، قبل إصدار قرارها النهائي، أن تقتنع بأن الادعاء يستند إلى أساس قوي من حيث الواقع والقانون.

الأغلبية فيما يخص القرار

تتخذ المحكمة قراراتها بشأن كل من الاجراءات والموضوع بأغلبية أصوات أعضائها.

المهلة الزمنية الخاصة باتخاذ القرار النهائي

المادة ١٥

تصدر المحكمة حكمها النهائي في غضون خمسة أشهر من التاريخ الذي تم فيه إكمال تشكيلها، ما لم تجد ضرورة لتمديد المهلة الزمنية لفترة لا ينبغي أن تتجاوز خمسة أشهر.

القرار النهائي

المادة ١٦

يقتصر القرار النهائي للمحكمة على موضوع النزاع ويذكر الأسباب التي يستند إليها. ويتضمن القرار أسماء الأعضاء الذين اشتركوا في إصدار القرار النهائي وتاريخ هذا القرار. ويجوز لأي عضو في المحكمة أن يرفق رأياً منفصلاً عن القرار النهائي أو مخالفاً له.

قوة الحكم

المادة ١٧

يكون الحكم ملزماً لأطراف النزاع. ويكون غير قابل للاستئناف ما لم تكن أطراف النزاع قد اتفقت مسبقاً على اجراء استئنافي.

الخلاف بشأن التفسير أو التنفيذ

المادة ١٨

يجوز لأي من طرفي النزاع، في حالة نشوء خلاف بينهما فيما يتعلق بتفسير القرار النهائي أو طريقة تنفيذه، أن يحيله إلى المحكمة التي أصدرته.

العناوين المطبوعة بحروف عريضة

المادة ١٩

أدرجت العناوين المطبوعة بحروف عريضة في هذه الاجراءات لأغراض مرجعية فقط. ويجب تجاهلها عند تفسير الاجراءات.

التذييل الثاني

مشروع المرفق المتعلق بالتوفيق

فيما يلي نص مشروع مرفق بشأن التوفيق يمكن اعتماده بوصفه المرفق السادس للاتفاقية.

المرفق السادس

التوفيق

الغرض

المادة ١

يعرض هذا المرفق اجراءات التوفيق المشار إليها في المادة ٢٨ من الاتفاقية.

إنشاء لجنة التوفيق

المادة ٢

تُنشأ لجنة للتوفيق بناءً على طلب أي من أطراف النزاع وفقاً لأحكام الفقرة ٦ من المادة ٢٨ من الاتفاقية.

تكوين اللجنة وتعيين الأعضاء

المادة ٣

١- تشكل اللجنة، ما لم يتفق الطرفان على غير ذلك، من خمسة أعضاء: إثنان يعينهما كل طرف معني، ورئيس يختاره هؤلاء الأعضاء مجتمعين.

٢- في حالة المنازعات التي تنشأ بين أكثر من طرفين، تعين الأطراف التي لها نفس المصلحة أعضاءها في اللجنة بالاتفاق المشترك. وفي حالة وجود مصالح منفصلة لاثنتين أو أكثر من الأطراف أو في حالة وجود خلاف على ما إذا كانت لها نفس المصلحة، تقوم الأطراف بتعيين أعضائها كل على حدة.

الفشل في تعيين الأعضاء في غضون المهلة الزمنية**المادة ٤**

إذا لم تتم أي تعيينات في هذا الصدد من جانب الأطراف في غضون شهرين من تاريخ طلب إنشاء لجنة للتوفيق، يقوم الأمين العام للأمم المتحدة، إذا طلب منه ذلك الطرف الذي قدم الطلب، بإجراء هذه التعيينات في غضون فترة شهرين أخرى.

الفشل في تعيين الرئيس في غضون المهلة الزمنية**المادة ٥**

إذا لم يتم اختيار رئيس للجنة التوفيق في غضون شهرين من تاريخ تعيين آخر أعضاء اللجنة، يقوم الأمين العام للأمم المتحدة، إذا طلب منه ذلك أحد الأطراف، بتعيين رئيس في غضون فترة شهرين أخرى.

الإجراءات**المادة ٦**

تحدد لجنة التوفيق إجراءاتها الخاصة بها ما لم تتفق أطراف النزاع على خلاف ذلك.

القرارات المتعلقة بالاختصاص**المادة ٧**

تبت لجنة التوفيق في أي خلاف بشأن اختصاصها.

الأغلبية المطلوبة للقرارات**المادة ٨**

تتخذ قرارات لجنة التوفيق المتعلقة بالإجراءات والموضوع بأغلبية أصوات أعضائها.

اقتراح حل النزاع**المادة ٩**

تقدم لجنة التوفيق اقتراحاً لحل النزاع تنظر فيه الأطراف بحسن نية.

العناوين المطبوعة بحروف عريضة

المادة ١٠

أدرجت العناوين المطبوعة بحروف عريضة في هذه الإجراءات لأغراض مرجعية فقط. ويجب تجاهلها عند تفسير الإجراءات.

- - - -