

Distr.: General
14 July 2008

Arabic
Original: English

برنامج الأمم المتحدة للبيئة



الفريق العامل المخصص المفتوح العضوية

المعني بالزئبق

الاجتماع الثاني

نيروبي، كينيا، ٦ - ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض وتقييم خيارات التدابير الطوعية المعززة
والصكوك القانونية الدولية القائمة والجديدة

تقرير عن الاعتبارات المالية وطرائق التمويل المحتملة لصك ملزم قانوناً أو ترتيب طوعي
بشأن الزئبق

مذكرة من الأمانة

١ - أنشأ مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، بمقتضى مقرره ٣/٢٤ رابعاً المعني بإدارة المواد الكيميائية، فريقاً عاملاً مخصصاً مفتوح العضوية معني بالزئبق مكون من ممثلي الحكومات، ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، وأصحاب المصلحة لاستعراض وتقييم خيارات التدابير الطوعية المعززة والصكوك القانونية الدولية القائمة والجديدة للتصدي للتحديات العالمية التي يشكلها الزئبق.

٢ - وطلب الفريق العامل المخصص المفتوح العضوية، في أول اجتماع له، من الأمانة الاضطلاع بعمل فيما بين الاجتماعين بشأن عدد من المجالات استعداداً لاجتماعه الثاني.

٣ - ويتمثل أحد المجالات في توفير معلومات، في سياق الاعتبارات المالية واحتمال وضع اتفاقية جديدة قائمة بذاتها أو بروتوكول جديد في إطار اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة والترتيبات الطوعية عن:

(أ) الطرائق المحتملة لتمكين مرفق البيئة العالمية من توفير الموارد المالية؛

(ب) عناصر هيكل الصندوق المتعدد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون التي يمكن أن تستخدم كنموذج.

٤ - وطلبت الأمانة معلومات من الحكومات، ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، والمنظمات غير الحكومية. وقد أُتيحت المعلومات المقدمة على الموقع الشبكي لبرنامج الزئبق (<http://www.chem.unep.ch/mercury>)، واستخدمت في إعداد التقييم. كما ارتكز العمل، حيثما أمكن، على العمل الذي أُجري في المنتديات الأخرى ذات الصلة المباشرة بهذا السياق.

٥ - ويوفر التقرير المرفق بهذه المذكرة المعلومات التي طلبت أعلاه. ويمكن الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالتمويل المتاح حالياً من خلال مرفق البيئة العالمية، والنهج الاستراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية وغير ذلك من ترتيبات التمويل لمعالجة قضية الزئبق في الوثيقة UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.2/12. وتتضمن الوثيقة UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.2/4 معلومات عن خيارات التنفيذ بما في ذلك الجوانب القانونية والإجرائية واللوجستية.

الإجراءات المقترحة اتخاذها

٦ - قد يرغب الفريق العامل المخصص المفتوح العضوية المعني بالزئبق بالاقتران مع نظر العناصر اللازمة للرقابة على الزئبق:

(أ) أن ينظر في مدى كفاية ترتيبات التمويل الحالية لدعم تنفيذ أي تدابير يتفق عليها؛

(ب) أن يحدد أي تعديلات أو طرائق إضافية تكون ضرورية لدعم التدابير الرامية إلى معالجة قضية الزئبق.

موارد تمويل العمل الدولي الطويل الأجل بشأن الزئبق: مرفق البيئة العالمية وهيكل الصندوق متعدد الأطراف

المحتويات

٤.....	موجز تنفيذي
١٠.....	أولاً - مقدمة
١٠.....	ألف - الخلفية والغرض
١١.....	باء - النطاق وهيكل
١١.....	ثانياً - الطرائق الممكنة التي تسمح لمرفق البيئة العالمية بتوفير الموارد المالية
١٢.....	ألف - مجالات التركيز والأهداف والبرامج الاستراتيجية ضمن مرفق البيئة العالمية
١٣.....	١ - مجال التركيز المعني بالملوثات العضوية الثابتة
١٤.....	٢ - مجال التركيز المعني بالمياه الدولية
١٥.....	٣ - مجال التركيز الشامل المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية
١٦.....	باء - الصناديق الخاصة التي يديرها مرفق البيئة العالمية
١٨.....	جيم - تحليل الطرائق الممكنة بشأن تمويل مرفق البيئة العالمية
١٩.....	١ - بروتوكول بشأن الزئبق ملحق باتفاقية استكهولم
٢١.....	٢ - اتفاقية قائمة بذاتها
٢٥.....	٣ - إطار طوعي بشأن الزئبق
٢٦.....	دال - مسألة إضافية: إطار تخصيص الموارد
٢٧.....	ثالثاً - الصندوق متعدد الأطراف لبروتوكول مونتريال
٢٨.....	ألف - معلومات أساسية
٢٩.....	باء - وصف للصندوق متعدد الأطراف
٢٩.....	١ - الأهداف والوظائف
٣٠.....	٢ - الإنشاء
٣٠.....	٣ - الإدارة
٣١.....	٤ - مصدر الأموال
٣١.....	٥ - الحصول على المساعدة
٣٢.....	٦ - المساءلة والرصد والتقييم
٣٢.....	جيم - عناصر الصندوق التي يمكن أن تشكل نموذجاً للزئبق
٣٣.....	١ - صندوق مخصص
٣٤.....	٢ - المساهمات المقررة
٣٥.....	٣ - صندوق تحت المراقبة المباشرة للأطراف

موجز تنفيذي

أولاً - مقدمة

١ - في اجتماعه الأول، شرع الفريق العامل المخصص المفتوح العضوية المعني بالزئبق في استعراض وتقييم الخيارات الخاصة بالتدابير الطوعية المعززة والصكوك القانونية الدولية القائمة أو الجديدة من أجل الحدّ من الأخطار الناجمة عن اطلاقات الزئبق. وفيما يتعلق بالعمل فيما بين الدورات إلى غاية الاجتماع الثاني، اعتمد الفريق العامل برنامجاً للأمانة يتضمّن جملة من الأمور منها:

"... في سياق الاعتبارات المالية واحتمالات وضع اتفاقية مستقلة جديدة، ووضع بروتوكول جديد في إطار اتفاقية استكهولم، ووضع ترتيبات طوعية، أن تقدم معلومات عن ما يلي:

١ - الطرائق الممكنة التي تسمح لمرفق البيئة العالمية بتوفير الموارد المالية؛

٢ - عناصر هيكل الصندوق المتعدد الأطراف لبروتوكول مونتريال، التي يمكن أن تكون بمثابة نموذج...."

٢ - وتتناول هذه الورقة هذين العنصرين من برنامج الأمانة. وثمة عنصر ثالث يتعلق بالاعتبارات المالية تناولته الأمانة على حدة - وهو توفير المعلومات عن التمويل المُتاح حالياً عن طريق مرفق البيئة العالمية والنهج الاستراتيجي الخاص بالإدارة الدولية للمواد الكيميائية وغيرها من الترتيبات التمويلية لتناول مسألة الزئبق. وتستكمل هذه الورقة ذلك العمل والدراسة المُعدّة من الأمانة للاجتماع الثاني تحت عنوان: "مواصلة تحليل خيارات تنفيذ العمل الدولي الطويل الأجل بشأن الزئبق". وينبغي أن تُقرأ الورقة كوثيقة مكتملة لكلّ منهما.

ثانياً - الطرائق الممكنة التي تسمح لمرفق البيئة العالمية بتوفير الموارد المالية

٣ - يقدّم هذا الجزء من الورقة معلومات عن الطرائق الممكنة التي تسمح لمرفق البيئة العالمية بتوفير الموارد المالية لتنفيذ إطار خاص بالزئبق. وتحدّد الورقة مجالات التركيز والأهداف والبرامج الاستراتيجية ذات الصلة ضمن مرفق البيئة العالمية، بما في ذلك القدرة على دعم مشاريع الزئبق في الوقت الراهن؛ وتوضّح كيف يمكن لصناديق المناخ الخاصة التابعة للمرفق أن تكون بمثابة نموذج؛ وتتناول بالتحليل الكيفية التي يمكن بها للمرفق أن يخدم أغراض بروتوكول أو اتفاقية قائمة بذاتها أو أغراض إطار طوعي بشأن الزئبق.

ألف - مجالات التركيز والأهداف والبرامج الاستراتيجية لدى مرفق البيئة العالمية

٤ - تعتبر الملوثات العضوية الثابتة والمياه الدولية هما، مجالات التركيز في مرفق البيئة العالمية، الأكثر صلة بالخيارات الثلاثة الخاصة بالزئبق التي حدّدها الفريق العامل. كما أنّ مجال التركيز الشامل المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية له صلة بهذه الخيارات، وهو يدعم المشاريع المتكاملة ضمن مجالات التركيز المعنية بالتنوع البيولوجي وتغير المناخ والمياه الدولية وتدهور التربة، مما يحقق جملة من الأهداف منها منافع مشتركة لفائدة إدارة المواد الكيميائية.

١ - مجال التركيز المعني بالملوثات العضوية الثابتة

٥ - كان الهدف الاستراتيجي من مجال التركيز المعني بالملوثات العضوية الثابتة منذ إنشائه، هو مساعدة البلدان المؤهلة على تنفيذ التزاماتها بموجب اتفاقية استكهولم؛ أي خفض واستبعاد إنتاج هذه الملوثات واستخدامها وإطلاقها. ولا يقع الزئبق ضمن نطاق هذه الاتفاقية بصيغتها الحالية. ومن ثم، فإنّ الأنشطة التي تتصدى للزئبق ليست مؤهلة في الوقت الراهن للحصول على التمويل ضمن إطار مجال التركيز المعني بهذه الملوثات.

٢ - مجال التركيز المعني بالمياه الدولية

٦ - تضمّن اجتماع مجلس مرفق البيئة العالمية في عام ١٩٩٥ مشاريع إيضاحية للحدّ من إطلاق المواد ذات السمية الثابتة، بما في ذلك الزئبق، وذلك كجزء من الاستراتيجية التشغيلية الأولى بشأن مجال التركيز المعني بالمياه الدولية. وظلت مشاريع الزئبق مؤهلة منذ ذلك التاريخ للحصول على التمويل. وخلال التجديد الرابع لموارد الصندوق الاستئماني التابع لمرفق البيئة العالمية، أقرّ المجلس برنامجاً استراتيجياً جديداً بشأن المياه الدولية بعنوان "الحدّ من المواد ذات السمية الثابتة واختبار إدارة تكيّفية للمياه ذات الجليد الذائب". ويشتمل "هذا البرنامج الإيضاحي المحدود" على عنصر عالمي للحدّ من إطلاقات المواد ذات السمية الثابتة ومنها الزئبق. بيد أنّه لم يُنجز الكثير بشأن هذا العنصر الإيضاحي ضمن التجديد الرابع لموارد الصندوق الاستئماني التابع لمرفق البيئة العالمية، وذلك ربما بسبب النقص العام في التمويل المخصص لمجال التركيز المعني بالمياه الدولية.

٣ - المجال الشامل المتعلق بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية

٧ - إنّ القصد من "الاستراتيجية الإطارية الجديدة بشأن الإدارة السليمة للمواد الكيميائية" هو "... تعزيز الإدارة السليمة لممارسات المواد الكيميائية ضمن جميع الجوانب ذات الصلة من برامج مرفق البيئة العالمية، وذلك حمايةً لصحة الإنسان والبيئة العالمية، ومن أجل الإسهام في الهدف الشامل للنهج الاستراتيجي المعني بالإدارة الدولية للمواد الكيميائية...". ويتضمّن مجال التركيز الشامل المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية، بصيغته التي اعتمدها التجديد الرابع للموارد، البرنامج الاستراتيجي ١ "إدراج الإدارة السليمة للمواد الكيميائية ضمن مشاريع مرفق البيئة العالمية". ويسعى هذا البرنامج إلى دمج ممارسات هذه الإدارة في مجالات التركيز المعنية بالتنوع البيولوجي وتغير المناخ والمياه الدولية وتدهور التربة. أمّا القصد المتمثل في الوقوف على فرص تحقيق منافع بيئية إضافية "عبر خفض إطلاقات الزئبق بتدابير الحدّ من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري الناجمة عن احتراق الفحم" فهو ذو صلة خاصة بالزئبق.

٨ - ويشتمل المجال المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية أيضاً على البرنامج الاستراتيجي ٢ "تنفيذ التدخلات المعنية بالمواد الكيميائية والمدعومة من مرفق البيئة العالمية ضمن الأطر القطرية المعنية بإدارة هذه المواد". ومن شأن البرنامج أن يحقق ذلك من خلال استغلال المشاريع المنفّذة ضمن مجال التركيز المعني بالمياه الدولية "... الذي يتصدى لمصادر التلوث الأرضية، ولاسيما المواد السمية الثابتة." بيد أنّ حالة التمويل بالنسبة لمجال التركيز المعني بالمياه الدولية تُرَجِّح ألاّ يدعم هذا البرنامج الاستراتيجي الكثير من القدرة على إدارة المواد الكيميائية فيما يتعلق بمكافحة الزئبق خلال التجديد الرابع لموارد الصندوق.

باء - الصناديق الخاصة التي يديرها مرفق البيئة العالمية

٩ - في عام ٢٠٠١، أنشأت الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ صندوقين جديدين يديرهما مرفق البيئة العالمية، هما صندوق أقل البلدان نمواً والصندوق الخاص بشأن تغير المناخ. ولئن كان هذان الصندوقان الخاصان لا يمثلان مورداً محتملاً لتمويل الزئبق، فإنهما قد يشكلان نموذجين لصندوق تبرعات بشأن الزئبق.

جيم - تحليل الطرائق الممكنة بشأن تمويل مرفق البيئة العالمية

١٠ - يتناول هذا القسم بالبحث مجالات التركيز والمحالات الشاملة ضمن مرفق البيئة العالمية، والصناديق الخاصة المعنية بتغير المناخ بشأن الخيارات الثلاثة المعنية بالزئبق التي حددها الفريق العامل أي: (١) بروتوكول جديد في إطار اتفاقية استكهولم، (٢) اتفاقية جديدة قائمة بذاتها، (٣) ترتيبات طوعية معززة. وبالنسبة لكل من الخيارين القانونيين الأولين، يمكن لنطاق الصك أن يكون شاملاً أو ضيقاً والنهج الضيق يمكن أن يكون قائماً بذاته أو جزءاً من مجموعة شاملة من العناصر الطوعية والقانونية. كما يمكن لإطار طوعي بشأن الزئبق أن يقوم بذاته أو أن يشكل جزءاً من مجموعة شاملة من العناصر الطوعية.

١ - بروتوكول بشأن الزئبق ملحق باتفاقية استكهولم

١١ - ضمن هذا الخيار، سوف تعتمد الأطراف في اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة إلى وضع واعتماد بروتوكول قائم بذاته ملحق باتفاقية استكهولم. وتشير السوابق إلى أن البروتوكول بشأن الزئبق سيكون قادراً على استخدام آلية التمويل الحالية ضمن اتفاقية استكهولم، وذلك على نحو مماثل لما هو مستخدم في بروتوكول كارتاخينا بشأن السلامة الأحيائية الملحق باتفاقية التنوع البيولوجي. ولم تتطلب الاستفادة هذا البروتوكول من أموال المرفق إبرام مذكرة تفاهم جديدة مع مجلس المرفق

ولا إجراء تعديل لصك المرفق. وبدلاً من ذلك، أقرّ المجلس الاقتراح الخاص بالملوثات العضوية الثابتة باتخاذ لمقرر بهذا الشأن.

١٢ - ويمكن وضع ترتيبات مماثلة فيما يتعلق بروتوكول بشأن الزئبق ضمن إطار اتفاقية استكهولم. لكن الاستفادة من مرفق البيئة العالمية عن طريق آلية التمويل ضمن اتفاقية استكهولم من شأنه ألاّ يضمن أن يكون التمويل الجديد أو الإضافي لتنفيذ الأنشطة ضمن بروتوكول الزئبق كافياً أو حتى متوفراً. وإذا ما دُعيت آلية التمويل ضمن اتفاقية استكهولم إلى تلبية احتياجات البلدان المتلقية للدعم من أجل تنفيذ الاتفاقية وبروتوكول الزئبق، سوف يتعين على المانحين رصد موارد إضافية لمجال التركيز المعني بالملوثات العضوية الثابتة.

٢ - اتفاقية قائمة بذاتها

١٣ - من شأن وضع اتفاقية بشأن الزئبق قائمة بذاتها أن ييسر الاستفادة من موارد مرفق البيئة العالمية، ولكنه لن يحقق أي موارد جديدة أو إضافية من دون التزام مواز من قبل الحكومات المانحة بتوفير هذه الموارد. وعلى غرار الخيار المتعلق بوضع بروتوكول ملحق باتفاقية استكهولم، فإنّ

الحكومات تستطيع أن تستخدم اتفاقية بشأن الزئبق قائمة بذاتها لإيجاد إطار ملزم قانوناً وشامل بشأن الزئبق أو لإيجاد عنصر قانوني أضيق "لمجموعة" شاملة من العناصر الطوعية والقانونية.

١٤ - ويمكن للمرفق أن يتيح الموارد، إذا توفرت، لمساعدة البلدان المؤهلة على تنفيذ التزاماتها بموجب اتفاقية قائمة بذاتها، وذلك بتوحي ثلاثة نهج متميزة. وبغض النظر عن النهج الذي سيُتبع، فإن الأمر سوف يتطلب دائماً توفير موارد جديدة. وهذه النهج هي كالآتي:

(أ) آلية مالية منشأة بصورة رسمية

١٥ - إذا كانت الحكومات ستدعو مرفق البيئة العالمية إلى إدارة آلية مالية جديدة خاصة باتفاقية للزئبق، فإن مؤتمر الأطراف في الاتفاقية ومجلس المرفق سيحتاجان إلى إبرام مذكرة تفاهم بينهما، وستحتاج جمعية المرفق ربما إلى الموافقة على تعديل لصك المرفق من أجل السماح له بإدارة هذه الآلية الجديدة. ومن شأن وجود آلية مالية منشأة بصورة رسمية تحت إدارة المرفق أن توفر موارد من خلال مجال التركيز المعني بالمياه الدولية أو مجال تركيز جديد أو عبر المجال الشامل المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية. وإذا فضلت الحكومات الأخذ بمجال تركيز جديد، فإنها تستطيع تعديل صك المرفق لإنشاء مجال يقتصر حصراً على الزئبق أو مجال يتناول بشكل أوسع الإدارة السليمة للمواد الكيميائية. وبدلاً من ذلك، يمكن استخدام المجال الشامل المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية، شريطة أن يوافق مجلس المرفق على تفسير واسع للمادة ٣ من صك المرفق.

١٦ - وبغض النظر عن نهج مجال التركيز الذي ستعتمده الحكومات، سيتعين على الدول المانحة أن تخصص ما يكفي من الموارد في التجديد من أجل الوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بتوفير هذه الموارد بموجب اتفاقية الزئبق الجديدة.

(ب) نهج طوعي يستخدم مجالات التركيز والأهداف الاستراتيجية الحالية ضمن مرفق البيئة العالمية

١٧ - إذا كان نطاق اتفاقية الزئبق ضيقاً (كما هو الشأن ضمن "مجموعة" من العناصر الطوعية والقانونية بشأن الزئبق)، فإن الحاجة قد لا تدعو إلى أن يشتمل على آلية مالية منشأة بصورة رسمية. وفي هذا الحالة، يمكن للحكومات أن تستخدم الوضع الطوعي السائد حالياً. ويمكن لمرفق البيئة العالمية أن يواصل النظر في المشاريع ذات الصلة بالزئبق ضمن مجال التركيز المعني بالمياه الدولية. ولكن لكي يشكّل هذا المجال مصدراً فعالاً لتمويل الزئبق، ينبغي للحكومات أولاً أن تزيد من مجموع الاعتمادات المالية وتضع مخصصات محددة للزئبق. ويمكن لمرفق البيئة العالمية أن يستطلع إمكانية دعم مشاريع الزئبق من خلال المجال الشامل المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية، ولاسيما باعتبارها منافع مشتركة عائدة من تدابير الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري الناجمة عن الفحم، المتخذة بموجب مجال التركيز المعني بتغير المناخ.

(ج) صندوق خاص معني بالزئبق

١٨ - يمكن للصناديق الخاصة التي يديرها مرفق البيئة العالمية، والمذكورة أعلاه، أن تكون بمثابة نماذج لصندوق طوعي يديره المرفق ضمن اتفاقية بشأن الزئبق قائمة بذاتها. وبما أنه لن يشكّل جزءاً من الصندوق الاستثماري لمرفق البيئة العالمية، فإن هذا الصندوق قد يكون مستصوباً إذا كانت الحكومات غير قادرة على التوافق في الرأي على إدراج موارد موسّعة بشأن الزئبق في تحديد موارد الصندوق

الاستثماري لمرفق البيئة العالمية، وكان عدد كبير من المانحين مستعد مع ذلك للتعهد بموارد لصندوق متعدد الأطراف بشأن الزئبق.

٣ - إطار طوعي بشأن الزئبق

١٩ - يمكن للإطار الطوعي بشأن الزئبق أن يقوم بذاته أو أن يشكل جزءاً من مجموعة شاملة من العناصر الطوعية والقانونية. وفي كلا الحالتين، من شأن اثنين من النهج الوارد وصفها أعلاه فيما يتعلق باتفاقية قائمة بذاتها - أي نهج طوعي يستخدم مجالات التركيز والأهداف الاستراتيجية الحالية ضمن مرفق البيئة العالمية، وصندوق خاص بالزئبق يديره مرفق البيئة العالمية - أن يكونا متوفرين أيضاً ضمن إطار طوعي بشأن الزئبق. وفي سياق هذين النهجين، يستطيع المرفق أن يقدم المساعدة بواسطة مجال التركيز المعني بالمياه الدولية أو يستطيع المانحون أن يطلبوا إلى المرفق أن يدير صندوقاً خاصاً بشأن الزئبق يكون مماثلاً في مفهومه للصندوق الوارد وصفه أعلاه.

٢٠ - ويمكن لبرنامج البداية السريعة التابع للنهج الاستراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية أن يتيح فرصة أخرى للتمويل ضمن إطار طوعي بشأن الزئبق. ويمكن تطوير هذا البرنامج ليكون بمثابة أداة يقدم المانحون بواسطتها الموارد المالية للزئبق، ولاسيما إذا تولى المؤتمر الدولي المعني بإدارة المواد الكيميائية والنهج الاستراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية القيام بدور بارز في إطار طوعي بشأن الزئبق.

ثالثاً - الصندوق المتعدد الأطراف لبروتوكول مونتريال

٢١ - يستجيب هذا الجزء من الورقة لطلب الفريق العامل إلى الأمانة أن تحدّد ما لدى الصندوق المتعدد الأطراف من عناصر قد تكون بمثابة نموذج لآلية مالية بشأن الزئبق. والصندوق هو الآلية المالية العالمية الوحيدة التي تقتضي أنصبة مقرّرة من البلدان الأطراف المانحة، والمكرّسة لتزويد البلدان النامية بالمساعدة المالية لتنفيذ اتفاق بيئي وحيد متعدد الأطراف. ومنذ إنشاء هذا الصندوق، لم تعتمد الحكومات إلى تكرار النموذج على اتفاقات بيئية أخرى متعددة الأطراف واعتمدت بدلاً من ذلك على مرفق البيئة العالمية في إدارة الآليات المالية لطائفة كثيرة من هذه الاتفاقات.

٢٢ - وبعد تقديم معلومات أساسية مختصرة عن بروتوكول مونتريال وعن السياق التاريخي للصندوق المتعدد الأطراف، تتناول الورقة بالوصف الملامح الأساسية للصندوق وتناقش بعد ذلك عناصره الأساسية الثلاثة التي قد تشكل نموذجاً لآلية وصندوق ماليين بشأن الزئبق. وإذا اختارت الحكومات تطبيق نموذج الصندوق متعدد الأطراف على اتفاق بشأن الزئبق، فإن هذه العناصر الثلاثة الأكثر الأهمية ستكون هي العناصر التي ينبغي النظر فيها. وهذه العناصر الأساسية ممكنة لأنّ الصندوق متعدد الأطراف يعمل ضمن صك ملزم قانوناً. ومن ثم، فإنّها ذات صلة وثيقة بإطار معني بالزئبق يشتمل على مثل هذا الصك. كما أنّها مترابطة وتتضمّن ما يلي:

(أ) صندوقاً مخصّصاً يركّز على اتفاق وقضية وحيدة بيئية متعددة الأطراف؛

(ب) اشتراط أن تسهم الأطراف المانحة على أساس جدول الأمم المتحدة بشأن الأنصبة المقرّرة؛

(ج) وجود الصندوق تحت المراقبة المباشرة لاجتماع الأطراف في بروتوكول مونتريال.

ألف - صندوق مخصّص

٢٣ - لقد استفادت الأطراف بطرق كثيرة من جعل الصندوق المتعدد الأطراف صندوقاً مخصصاً لتنفيذ بروتوكول مونتريال. فقواعد البروتوكول والصندوق هي التي تحدّد وحدها أهلية المشاريع لتلقي التمويل، وهي كلّها تتحدّد في نهاية المطاف ضمن سلطة اجتماع الأطراف. وتركيز أمانة الصندوق متعدد الأطراف على إدارة ورصد المشاريع والشؤون المالية التي ترتبط ببروتوكول مونتريال دون غيره من البروتوكولات أتاح لها اكتساب خبرة معمّقة وشاملة بقضايا استنفاد الأوزون. وقد أفضى هذا الأمر، فضلاً عن ممارسات اتخاذ القرارات التي تتوخاها اللجنة التنفيذية للصندوق المتعدد الأطراف وعن هيكل الصندوق غير البيروقراطي نسبياً، إلى دعم وجود عملية على قدر معقول من النجاعة والسرعة في تطوير المشاريع والموافقة عليها. ويادرجها للصندوق متعدد الأطراف إدراجاً كاملاً في بروتوكول مونتريال، تمكّنت الأطراف من استخدام الصندوق كأداة لتيسير المزيد من الامتثال للالتزامات التي ينص عليها البروتوكول.

باء - الاشتراكات المقرّرة

٢٤ - ينص بروتوكول مونتريال على أن "... يُموّل الصندوق متعدد الأطراف من اشتراكات الأطراف غير العاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥ بالعملة القابلة للتحويل أو عينياً في حالات معيّنة و/أو بالعملة الوطنية على أساس جدول الأنصبة المقررة للأمم المتحدة. ..." وقد أفضى هذا الترتيب إلى مستوى عالٍ ومستدام من الاشتراكات على امتداد فترة حياة الصندوق المتعدد الأطراف. ويعتمد مبلغ كل تجديد للموارد على تقييم للاحتياجات توافق عليه الأطراف بنفسها. وينصّ البروتوكول على تحديد اشتراكات الأطراف وفق جدول الأمم المتحدة بشأن الأنصبة المقررة ليساعد بذلك على عدم منح مسألة تقاسم الأعباء فيما بين المانحين طابعاً سياسياً.

جيم - صندوق تحت المراقبة المباشرة للأطراف

٢٥ - قد يكون هذا العنصر أبرز عناصر الصندوق المتعدد الأطراف لأنّه يضمن عمل الصندوق تحت إشراف سلطة اجتماع الأطراف في بروتوكول مونتريال ويجعله مسؤولاً مسؤولاً مباشرة أمامه. واجتماع الأطراف هو فعلياً الهيئة المديرة للصندوق المتعدد الأطراف. ورغم أنّ اللجنة التنفيذية تتولى إدارة الصندوق فإنّها تقوم بذلك بإشراف مباشر من اجتماع الأطراف. فهو الذي يحدّد اختصاصات اللجنة ويختار سنوياً أعضاءها بالتساوي بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية الأطراف في البروتوكول. وتُعقد اجتماعات اللجنة التنفيذية عادةً بموازاة الاجتماعات الأخرى للبروتوكول. وبما أنّ الصندوق أنشأه البروتوكول ليقترص على خدمته لا غير، فإنّه مسؤول أمام الأطراف في البروتوكول ويستجيب لهم مما لا يسمح لتصميم المرفق بأن يكون ندّاً له.

الموارد المالية للعمل الدولي الطويل الأجل بشأن الزئبق: مرفق البيئة العالمية وهيكل الصندوق متعدد الأطراف

أولاً - مقدمة

ألف - الخلفية والغرض

١ - بموجب المقرر ٣/٢٤ رابعاً، أنشأ مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة فريقاً عاملاً مخصصاً مفتوح العضوية يتألف من الحكومات والمنظمات الإقليمية للتكامل الاقتصادي وممثلي الجهات صاحبة المصلحة وذلك لاستعراض وتقييم الخيارات الخاصة بالتدابير الطوعية المعززة والصكوك القانونية الدولية القائمة أو الجديدة بشأن الحد من الأخطار الناجمة عن انبعاثات الزئبق. ويسترشد الفريق العامل بالأولويات العالمية بشأن الزئبق الواردة في الفقرة ١٩ من المقرر مجلس الإدارة - ٣/٢٤ رابعاً. ويطلب هذا المقرر أيضاً إلى شعبة المواد الكيميائية التابعة لليونيب عند قيامها بدور الأمانة للفريق العامل "... أن تعدّ التقارير التحليلية الموجزة اللازمة لعمله...". وانعقد الاجتماع الأول للفريق العامل في بانكوك من ١٢ إلى ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧. وكان من جملة ما أعدت الأمانة من مواد للفريق العامل دراسة بعنوان "تحليل الخيارات الممكنة لمواجهة التحديات العالمية المتمثلة في الحد من الأخطار الناجمة عن إطلاقات الزئبق" (الوثيقة UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.1/2) (يُشار إليها فيما يلي بالوثيقة OEWG.1/2).^(١) وتضمّنت تلك الدراسة مناقشة محدودة لمسألة توفير الموارد المالية من أجل مساعدة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال على تنفيذ الخيارات الممكنة بشأن الزئبق.

٢ - واعتمد الفريق العامل في اجتماعه الأول برنامجاً لعمل الأمانة فيما بين الدورات تضمّن ما يلي:

"... في سياق الاعتبارات المالية واحتمالات وضع اتفاقية مستقلة جديدة، ووضع بروتوكول جديد في إطار اتفاقية استكهولم، ووضع ترتيبات طوعية، أن تقدم معلومات عن ما يلي:

١ - الطرائق الممكنة التي تسمح لمرفق البيئة العالمية بتوفير الموارد المالية؛

٢ - عناصر هيكل الصندوق المتعدد الأطراف لبروتوكول مونتريال، التي يمكن أن تكون بمثابة نموذج...."

٣ - وتتناول هذه الورقة هذين العنصرين من برنامج الأمانة. وثمة عنصر ثالث يتعلق بالاعتبارات المالية تناولته الأمانة على حدة - وهو توفير المعلومات عن التمويل المتوفّر حالياً عن طريق مرفق البيئة العالمية والنهج الاستراتيجي الخاص بالإدارة الدولية للمواد الكيميائية وغيرها من الترتيبات التمويلية لتناول مسألة الزئبق. وتستكمل هذه الورقة ذلك العنصر الثالث والدراسة التي أعدتها الأمانة للاجتماع

(١) الوثيقة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: <http://www.chem.unep.ch/mercury/OEWG/Documents.htm>

الثاني تحت عنوان: "مواصلة تحليل خيارات تنفيذ العمل الدولي الطويل الأجل بشأن الزئبق"، وينبغي أن تُقرأ كوثيقة مكتملة لكلّ منهما.

باء - النطاق والهيكّل

٤ - يتحدّد نطاق هذه الورقة بالتعليمات التي أصدرها الفريق العامل للأمانة من أجل العمل فيما بين الدورات، وذلك بحسب النص الوارد أعلاه. ووفقاً لهذه التعليمات، يتفاوت النهج المتوخى بشأن العنصرين. ففيما يتعلق بمرفق البيئة العالمية، تعرض الورقة تحليلاً للكيفية التي يمكن بها للمرفق أن يزوّد البلدان المؤهلة بالموارد لتنفيذ الأنشطة المعنية بالزئبق، وذلك ضمن السياق القانوني السائد اليوم وضمن سياقات الخيارات الثلاثة المعنية بالزئبق التي تمّ تحديدها. وبذلك لا تركّز الورقة على الهياكل الإدارية والمؤسسية لمرفق البيئة العالمية إلا إذا تطلّب التحليل ذلك. وفيما يتعلق بالصندوق متعدد الأطراف، لا تبحث الورقة في كيفية عمله ضمن سياق الخيارات المعنية بالزئبق لأنّ ولايته محدّدة ولا تتعلّق بالزئبق. وبدلاً من ذلك، تتناول الورقة بالوصف مختلف ملامح الصندوق التي قد تكون ذات صلة بوضع آلية مالية جديدة معنية بالزئبق.

٥ - وتنقسم الورقة إلى ثلاثة أقسام كالتالي:

الجزء الأول (هذا الجزء) هو مقدّمة.

الجزء الثاني يقدّم معلومات عن الطرائق الممكنة التي تسمح لمرفق البيئة العالمية بتوفير موارد مالية لتنفيذ إطار الزئبق. ويجدّد هذا الجزء مجالات التركيز والأهداف والبرامج الاستراتيجية ذات الصلة ضمن مرفق البيئة العالمية، بما في ذلك القدرة على دعم مشاريع الزئبق في الوقت الراهن؛ وهو يوضّح كيف يمكن لصناديق المناخ الخاصة التابعة للمرفق أن تكون بمثابة نموذج؛ ويتناول بالتحليل الكيفية التي يمكن بها للمرفق أن يخدم أغراض بروتوكول أو اتفاقية قائمة بذاتها أو أغراض إطار طوعي بشأن الزئبق؛ ويناقش بإيجاز إطار تخصيص الموارد ضمن مرفق البيئة العالمية.

الجزء الثالث يقدّم معلومات عن عناصر هيكل الصندوق المتعدد الأطراف التابع لبروتوكول مونتريال، التي يمكن أن تشكّل نموذجاً لآلية مالية خاصة بالزئبق. وبعد عرض معلومات أساسية عن بروتوكول مونتريال، والسياق التاريخي للصندوق المتعدد الأطراف، يتناول هذا الجزء بالوصف الملامح الأساسية للصندوق ويناقش عناصره الرئيسية الثلاثة التي قد تكون بمثابة نموذج لآلية مالية وصندوق خاصين بالزئبق.

ثانياً - الطرائق الممكنة التي تسمح لمرفق البيئة العالمية بتوفير الموارد المالية

٦ - يعرض هذا الجزء تحليلاً للكيفية التي يمكن بها لمرفق البيئة العالمية أن يزوّد البلدان المؤهلة بالموارد لتنفيذ الأنشطة المعنية بالزئبق، وذلك ضمن السياق القانوني السائد اليوم وضمن سياقات الخيارات الثلاثة المعنية بالزئبق التي حدّدها الفريق العامل.

٧ - ومرفق البيئة العالمية هو منظمة مالية مستقلة تساعد البلدان النامية على تمويل المشاريع والبرامج التي توفر الحماية للبيئة العالمية. وتقوم ثلاث وكالات منفذة - هي اليونيب وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي - بأدوار رئيسية في تحديد مشاريع المرفق وتطويرها وإدارتها على الميدان.^(٢) وعلاوة على ذلك، يسهم في تنفيذ مشاريع المرفق سبعة من مصارف التنمية الإقليمية والمنظمات الحكومية الدولية بصفتها "وكالات منفذة ذات فرص موسّعة."^(٣)

٨ - ويعمل مرفق البيئة العالمية مع هذه الوكالات ليزود البلدان المؤهلة بالتمويل الجديد والإضافي من أجل تغطية "التكاليف الإضافية المتفق عليها للتدابير الرامية إلى تحقيق المنافع البيئية العالمية المتفق عليها."^(٤) ويخدم مرفق البيئة العالمية الآليات المالية لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، واتفاقية التنوع البيولوجي، واتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر. ويحدّد مؤتمر الأطراف في كلّ اتفاقية من هذه الاتفاقيات معايير الأهلية بالنسبة للأنشطة التي قد يمولها المرفق عن طريق آلياتها المالية.^(٥) أمّا بالنسبة لكافة الأنشطة الأخرى المنفذة ضمن مجالات التركيز الخاصة بمرفق البيئة العالمية، فإنّ البلدان المؤهلة للحصول على منح المرفق إذا كانت مؤهلة للحصول على قروض من البنك الدولي أو للحصول على المساعدة التقنية من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.^(٦)

٩ - ويتم تمويل مرفق البيئة العالمية من المساهمات التي يقدمها المشاركون للصندوق الاستئماني للمرفق، وذلك عبر عملية تسمى "تجديد الموارد". وتتفاوض الحكومات على تجديد هذه الموارد مرّة كلّ أربع سنوات. ويخضع المبلغ الإجمالي لكلّ تجديد والاتفاق على تقاسم الأعباء فيما بين المشاركين المساهمين للعملية التفاوضية السياسية. ويشهد مرفق البيئة العالمية حالياً فترة التجديد الرابعة لموارده، التي شرع فيها في عام ٢٠٠٦. ويُنتظر أن تبدأ المفاوضات بشأن فترة التجديد الخامسة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨.

ألف - مجالات التركيز والأهداف والبرامج الاستراتيجية ضمن مرفق البيئة العالمية

١٠ - يدعم الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة العالمية اتخاذ تدابير ضمن مجالات التركيز الستة التالية: التنوع البيولوجي، وتغير المناخ، والمياه الدولية، وتدهور التربة، واستنفاد طبقة الأوزون، والملوثات

(٢) المادة ٢٢ (٢٠٠٨) من صك إنشاء مرفق البيئة العالمية المعدّل (يشار إليه فيما يلي بصك مرفق البيئة العالمية)، http://www.thegef.org/uploadedFiles/GEF_Instrument_March08.pdf.

(٣) الوكالات المنفذة السبع هي: مصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية. أنظر الصفحة الخاصة بالوكالات المنفذة (غير مؤرخة) من موقع مرفق البيئة العالمية على العنوان التالي: <http://www.thegef.org/interior.aspx?id=106>.

(٤) المادة ٢ من صك مرفق البيئة العالمية.

(٥) باستثناء الأنشطة التمكينية، يقتصر جميع هذا التمويل الذي يمر عن طريق الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة العالمية على التكاليف الإضافية، ويتعيّن عليه أن يحقق منافع بيئية عالمية.

(٦) المرجع نفسه، المادة ٩ (أ) و(ب).

العضوية الثابتة. وعلاوة على ذلك، يستطيع المرفق أن يدعم أنشطة الإدارة السليمة للمواد الكيميائية بشرط أن تحقق هذه الأنشطة منافع بيئية عالمية، وتكون ذات صلة بمجال أو أكثر من مجالات التركيز الستة.^(٧) والملوثات العضوية الثابتة والمياه الدولية هما مجالاً التركيز الأكثر صلة بالخيارات الثلاثة الخاصة بالزئبق التي حددها الفريق العامل. كما أنّ مجال التركيز الشامل المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية له صلة بهذه الخيارات، وهو يدعم المشاريع المتكاملة ضمن مجالات التركيز المعنية بالتنوع البيولوجي وتغير المناخ والمياه الدولية.^(٨)

١١ - وفي توصياته السياساتية بشأن التجديد الرابع للموارد، طلب مجلس مرفق البيئة العالمية إلى الأمانة أن تستعرض وتنقح، حسب الاقتضاء، الاستراتيجيات الخاصة بمجالات التركيز الستة. وقد أفضى ذلك بالأمانة إلى الاستعاضة عن الهيكل القديم للبرامج التشغيلية والأولويات الاستراتيجية بمبكل جديد من الأهداف والبرامج الاستراتيجية الطويلة الأجل. وطلب المجلس إلى الأمانة أن تشرع في عام ٢٠٠٨ في رسم أهداف وبرامج استراتيجية طويلة الأجل ومنقحة بالنسبة للتجديد الخامس للموارد وذلك بغية عرضها عليه في اجتماعه الأول في عام ٢٠٠٩.

١٢ - ويتناول هذا القسم بالوصف المجالات المعنية بالملوثات العضوية الثابتة، والمياه الدولية، الإدارة السليمة للمواد الكيميائية، بما في ذلك قدرتها على دعم مشاريع الزئبق في الوقت الراهن.

١ - مجال التركيز المعني بالملوثات العضوية الثابتة

١٣ - كان الهدف الاستراتيجي من مجال التركيز المعني بالملوثات العضوية الثابتة منذ إنشائه، هو مساعدة البلدان المؤهلة على تنفيذ التزاماتها بموجب اتفاقية استكهولم؛ أي خفض واستبعاد إنتاج هذه الملوثات واستخدامها وإطلاقها.^(٩) ومن ثم، فإنّ الموارد المخصصة لهذا المجال متاحة عبر آلية التمويل التابعة لاتفاقية استكهولم، المتوفرة بدورها لفائدة لأطراف في الاتفاقية دون غيرهم أو (في حالة الأنشطة التمكينية) لفائدة البلدان الموقّعة على الاتفاقية. وكما هو الشأن بالنسبة للأنشطة الممولة من مرفق البيئة العالمية والمتعلّقة بآليات التمويل التابعة لاتفاقية تغير المناخ والتنوع البيولوجي، فإنّ تشغيل المرفق لآلية التمويل التابعة لاتفاقية استكهولم يجب أن "... يكون مطابقاً لما يحدده مؤتمر الأطراف من سياسات وأولويات برنامجية ومعايير بشأن الأهلية..."^(١٠)

١٤ - ولا يندرج الزئبق ضمن نطاق اتفاقية استكهولم بصيغتها الحالية. ومن ثم، فإنّ الأنشطة التي تنصّد للزئبق ليست مؤهلة في الوقت الراهن للحصول على التمويل ضمن إطار مجال التركيز المعني بهذه الملوثات.

(٧) المرجع نفسه، المادة ٣.

(٨) أنظر أمانة مرفق البيئة العالمية، استراتيجيات مجالات التركيز والبرمجة الاستراتيجية للتجديد الرابع لموارد مرفق البيئة العالمية، الصفحة ٩٢، الفقرتان ٨ و ٩ (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، http://www.thegef.org/uploadedFiles/Focal%20Area%20Strategies_10.04.07.pdf

(٩) المرجع نفسه، الصفحة ٨٠، الفقرة ١٨.

(١٠) المادة ٢٠ (ح) من صك مرفق البيئة العالمية.

٢ - مجال التركيز المعني بالمياه الدولية

١٥ - شهد مجلس مرفق البيئة العالمية في عام ١٩٩٥ عرض مشاريع إيضاحية للحد من إطلاقات المواد السُّمية الثابتة ، بما فيها الزئبق، وذلك كجزء من استراتيجية تشغيلية بشأن مجال التركيز المعني بالمياه الدولية. ومنذ ذلك التاريخ، ظلَّت المشاريع الإيضاحية بشأن الزئبق مؤهلة للحصول على التمويل.

١٦ - وفيما يتعلق بالتجديد الرابع لموارد الصندوق الاستئماني التابع لمرفق البيئة العالمية، أقرَّ المجلس البرنامج الاستراتيجي - ٤ بشأن المياه الدولية "من أجل الحد من المواد السُّمية الثابتة واختبار إدارة تكييفية للمياه ذات الجليد الذائب"^(١١) ويتضمَّن هذا "البرنامج الإيضاحي المحدود" عنصراً عالمياً بشأن الحد من إطلاقات المواد السُّمية الثابتة، بما فيها الزئبق. ولدى تطويرها لهذا البرنامج، ذكرت أمانة المرفق أنه "سوف يحقّق نتائج يستنير بها مرفق البيئة العالمية لوضع برنامج أكبر حجماً عقب التجديد القادم [الخامس] لموارد الصندوق."^(١٢) ويقدم البرنامج الاستراتيجي المزيد من التوضيحات بشأن عنصر المواد السُّمية الثابتة:

"... فيما يتعلق بالمواد السُّمية الثابتة، سوف يتم دعم عنصر إيضاحي محدود يتجاوز الملوثات العضوية الثابتة وذلك من أجل اختبار فعالية السياسات، والأدوات المبتكرة، وتكنولوجيات الحد من إطلاقات المواد السُّمية الثابتة، وإشراك قطاع الأعمال في إيجاد حلول فعالة من حيث التكاليف ووضع استراتيجيات "مكافحة التلوث تعود بالنفع" دعماً لاستراتيجية المرفق في مجال الإدارة السليمة للمواد الكيميائية. وسوف تُجرى تجارب إيضاحية على عدد من القطاعات الاقتصادية وأحواض الأهمار العابرة للحدود والمهددة بأخطار من جراء المواد السُّمية الثابتة وغيرها من المواد السُّمية، ليتم بعد تجميع النتائج والخبرات توطئة لإمكان تطبيقها في المستقبل من جانب مرفق البيئة العالمية..."^(١٣)

١٧ - ولم يُنفذ سوى الترتير القليل من الأعمال بشأن هذا العنصر الإيضاحي وذلك على الأرجح بسبب عدم توافر التمويل ضمن مجال التركيز المعني بالمياه الدولية. فقد كان هذا المجال هو الوحيد الذي انخفض تمويله فيما بين التجديدين الثالث والرابع لموارد الصندوق.^(١٤) ويحدّد هذا الخفض الكبير في الموارد المخصصة لهذا المجال من قدرته على تنفيذ أنشطة جديدة مثل العنصر الإيضاحي بشأن المواد السُّمية الثابتة.

(١١) أنظر استراتيجيات مجالات التركيز ضمن مرفق البيئة العالمية، الحاشية ٨ أعلاه، الصفحتين ٥١ و ٥٢.

(١٢) المرجع نفسه، الصفحة ٥٢، الفقرة ٣٥.

(١٣) المرجع نفسه، الفقرة ٣٦.

(١٤) بلغت مخصصات مجال التركيز المعني بالمياه الدولية ٤٣٠ مليون دولار خلال التجديد الثالث، و ٣٥٥ مليون دولار خلال التجديد الرابع. وجرى تحفيظها أكثر لدعم برنامج المنح الصغيرة التابع للمرفق، ليلبغ صافيها في التجديد الرابع ٣٣٥ مليون دولار. أنظر أمانة مرفق البيئة العالمية، "استراتيجية مجال التركيز المعني بالمياه الدولية والبرمجة الاستراتيجية للتجديد الرابع لموارد مرفق البيئة العالمية"، الصفحة ٤، الفقرة ٦ (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧)، http://www.thegef.org/uploadedFiles/Focal_Areas/International_Waters/GEE-4%20strategy%20IW%20Oct%202007.pdf

مجال التركيز الشامل المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية

١٨ - تمثل "الاستراتيجية الإطارية بشأن الإدارة السليمة للمواد الكيميائية" الجديدة محاولة لتفعيل الأحكام المعنية بإدارة المواد الكيميائية من المادة ٣ من صك مرفق البيئة العالمية. ويمكن الهدف الاستراتيجي من هذا المجال الشامل في "... تعزيز الإدارة السليمة لممارسات المواد الكيميائية ضمن جميع الجوانب ذات الصلة من برامج مرفق البيئة العالمية، وذلك حمايةً لصحة الإنسان والبيئة العالمية، ومن أجل الإسهام في الهدف الشامل للنهج الاستراتيجي المعني بالإدارة الدولية للمواد الكيميائية..."^(١٥)

١٩ - وقد ناقش الفريق الاستشاري التقني التابع لمرفق البيئة العالمية والمعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية، لدى وضع توصياته بشأن المجال الجديد، ما إذا كان ينبغي التوصية بتوحي نهج محدود أم موسّع. وضمن النهج الموسّع، سوف يتيح مجال التركيز المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية ما يلي: "... الدعم المباشر لأنشطة الإدارة السليمة للمواد الكيميائية في الحالات التي يُرَجَّح فيها أن تتيح في الأمد البعيد فوائد بيئية عالمية في مجالات التركيز. وقد ناقش الفريق الاستشاري التقني مسألة اقتراح برنامج يدعم، بصفة تجريبية، مشاريع الإدارة السليمة للمواد الكيميائية التي تتيح فوائد من هذا النوع. ويمكن أن تُخصَّص لهذا البرنامج ميزانية خاصة، ومحدودة، ويتم تقييمه بشكل مستقل. ومن شأنه أيضاً أن يساعد وكالات مرفق البيئة العالمية وأنصار المشاريع وسائر الأطراف الأخرى، وأن يكتسب خبرة في تصميم وتنفيذ مشاريع الإدارة السليمة للمواد الكيميائية التي تتيح فوائد بيئية عالمية... ويمكن للأنشطة المدعومة أن تضمّ مشاريع لمعالجة مسألة استخدام الزئبق في المنتجات..."^(١٦)

٢٠ - وبالفعل، كان من شأن هذا النهج أن يضع الإدارة السليمة للمواد الكيميائية على قدم المساواة مع مجالات التركيز الستة الحالية وذلك بتخصيص الموارد وجعل هدفها الأساسي يقتصر على الإدارة السليمة للمواد الكيميائية. وكان من شأنه أيضاً أن يسمح للمرفق بالنظر في تمويل معظم مشاريع تنفيذ النهج الاستراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية، بما فيها مشاريع الزئبق، وذلك بشرط أن تحقق هذه الأنشطة منافع بيئية عالمية. وبدلاً من ذلك، اختار الفريق الاستشاري التقني في نهاية المطاف تفسيراً محدوداً للمادة ٣ من صك مرفق البيئة العالمية (وأقرّ مجلس مرفق البيئة العالمية هذا الاختيار)، ليكون على المشاريع الشاملة ضمن الإدارة السليمة للمواد الكيميائية "أن ترتبط مباشرة بتحقيق منافع بيئية عالمية في مشروع معيّن ضمن واحد من مجالات التركيز الستة."^(١٧)

٢١ - ويتضمّن مجال التركيز الشامل المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية، بصيغته التي اعتمدها التحديد الرابع للموارد، البرنامج الاستراتيجي ١ "إدراج الإدارة السليمة للمواد الكيميائية ضمن

(١٥) أنظر استراتيجيات مجالات التركيز ضمن مرفق البيئة العالمية بالنسبة للتحديد الرابع للموارد، الحاشية ٨ أعلاه، الصفحة ٩٠، الفقرة ٤.

(١٦) المرجع نفسه، الصفحتان ٩٠ و ٩١، الحاشية ٥٠.

(١٧) المرجع نفسه.

مشاريع مرفق البيئة العالمية". ويسعى هذا البرنامج إلى دمج ممارسات هذه الإدارة في مجالات التركيز المعنية بالتنوع البيولوجي وتغير المناخ والمياه الدولية وتدهور التربة. وسوف يبدأ المرفق في تشغيله من خلال عملية "للحماية من المواد الكيميائية" تهدف إلى تقييم أحدث أنواع المشاريع خلال إعدادها وتقييمها من أجل تضمينها ممارسات الإدارة السليمة للمواد الكيميائية. أما القصد المتمثل في تحديد فرص تحقيق منافع بيئية إضافية "عبر خفض إطلاقات الزئبق بتدابير الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري الناجمة عن احتراق الفحم" فهو ذو صلة خاصة بالزئبق.^(١٨)

٢٢ - ويشتمل المجال المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية أيضاً على البرنامج الاستراتيجي ٢ "تنفيذ التدخلات المعنية بالمواد الكيميائية والمدعومة من مرفق البيئة العالمية ضمن الأطر القطرية المعنية بإدارة هذه المواد". وينطوي الهدف من هذا البرنامج على ضمان أن تكون تدخلات المرفق لدعم إدارة المواد السامة الثابتة مستدامة "... لأنها تعتمد على القدرة العامة للبلدان المستفيدة على الأخذ بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية وتعزز هذه القدرة".^(١٩) ومن شأن البرنامج أن يحقق ذلك من خلال استغلال المشاريع المنفذة ضمن مجال التركيز المعني بالمياه الدولية "... الذي يتصدى لمصادر التلوث الأرضية، ولا سيما المواد السامة الثابتة."^(٢٠) بيد أنه على غرار ما جاء في الفقرة ١٧ أعلاه فإن حالة التمويل بالنسبة لمجال التركيز المعني بالمياه الدولية ترجح ألا يدعم هذا البرنامج الاستراتيجي الكثير من القدرة على إدارة المواد الكيميائية فيما يتعلق بمكافحة الزئبق خلال التجديد الرابع للموارد الصندوق.

باء - الصناديق الخاصة التي يديرها مرفق البيئة العالمية

٢٣ - أنشأت الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في عام ٢٠٠١، صندوقين جديدين يديرهما مرفق البيئة العالمية، هما صندوق أقل البلدان نمواً والصندوق الخاص المعني بتغير المناخ.^(٢١) وفي حين أن هذين الصندوقين الخاصين قد لا يمثلان مصادر محتملة لتمويل الزئبق، فإنهما قد يشكلان نموذجين لصندوق طوعي بشأن الزئبق.

٢٤ - ويمكن الصندوقان مرفق البيئة العالمية من تمويل طائفة من الأنشطة ذات الصلة بتغير المناخ أوسع نطاقاً مما هو ممكن ضمن مجال التركيز المعني بتغير المناخ الممول الصندوق الاستئماني للمرفق. وصندوق أقل البلدان نمواً، كما يوحي بذلك اسمه، مصمم لتلبية الاحتياجات الخاصة لهذه البلدان (ولا سيما فيما يتعلق بخطط عملها الوطني من أجل التكيف مع تغير المناخ)، أما الصندوق الخاص المعني

(١٨) المرجع نفسه، الصفحة ٩٣، الفقرة ١٤. وللاطلاع على لمحة موجزة عن المنافع المشتركة المحتملة من الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري ومن خفض الزئبق، يرجى الرجوع إلى الصفحتين ٥٣ و ٥٤ من الجزء ٣-٢-٥ من الوثيقة OEWG.1/2 المعنون "التآزر المحتمل مع اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ".

(١٩) أنظر استراتيجيات مجالات التركيز ضمن مرفق البيئة العالمية بالنسبة للتجديد الرابع للموارد، الحاشية ٨ أعلاه، الصفحة ٩٤.

(٢٠) المرجع نفسه، الفقرة ١٨.

(٢١) مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، المقرر ٧/مؤتمر الأطراف - ٧، التمويل في إطار الاتفاقية، الفقرتان ١ و ٢، الوثيقة (2002) FCCC/CP/2001/13/Add.1، الموقع على الإنترنت:

<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf>

بتغيير المناخ فهو يدعم أنشطة تغيير المناخ "المكتملة" للأنشطة الممولة عن طريق مجال التركيز المعني بتغيير المناخ.^(٢٢) وكجزء من الاتفاق السياسي بشأن مجموعة القواعد المتعلقة ببروتوكول كيوتو، أتاح الصندوقان الخاصان بالفصل بين الدعم المالي لتنفيذ البروتوكول وتنفيذ الاتفاقية الأساسية، واستجابا لما أثارته بعض البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال من أن الإجراءات العادية التي يتبعها المرفق فيما يتعلق بمجال التركيز الخاص بتغيير المناخ مرهقة وتقييدية.

٢٥ - ويتولى مرفق البيئة العالمية إدارة صندوق أقل البلدان نمواً والصندوق الخاص المعني بتغيير المناخ، بتوجيه من مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ.^(٢٣) ويجتمع مجلس مرفق البيئة العالمية باعتباره "مجلس صندوق أقل البلدان نمواً/الصندوق الخاص بشأن تغيير المناخ" للنظر في الصندوقين. ويتم، حسب الاقتضاء، تفويض هذا المجلس صلاحيات اتخاذ القرارات والتدابير التي تؤثر مباشرة في هذين الصندوقين. ويتبع مجلس صندوق أقل البلدان نمواً/الصندوق الخاص بشأن تغيير المناخ قواعد النظام الداخلي لمجلس مرفق البيئة العالمية بعد تعديله تعديلاً طفيفاً لكي يجسد الولاية المحددة المسندة له.^(٢٤)

٢٦ - وتتأني موارد صندوق أقل البلدان نمواً والصندوق الخاص المعني بتغيير المناخ من المساهمات الطوعية من البلدان المتقدمة الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ، المدرجة في "المرفق الثاني". ورغم أن مجلس صندوق أقل البلدان نمواً/الصندوق الخاص بشأن تغيير المناخ اتفق على عقد اجتماعات مرة كل سنتين للتعهد بتقديم أموال،^(٢٥) فإن تعبئة الموارد لهذين الصندوقين تجري في الواقع بشكل مستمر. وقد أمر مؤتمر الأطراف مرفق البيئة العالمية في عام ٢٠٠٦ بوضع جدول للتمويل المشترك للصندوقين من أجل تنفيذ المشاريع التي لا يتوفر لها التمويل الكامل.^(٢٦)

(٢٢) أنظر المرجع نفسه، الفقرتين ٢ و٦.

(٢٣) مجلس صندوق أقل البلدان نمواً/الصندوق الخاص بشأن تغيير المناخ، "مقرر بشأن البند ٧ من جدول الأعمال: نهج بشأن تعبئة الموارد"، موجز من إعداد المشتركين في الرئاسة، الفقرة ٢ (٣ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧)، وهو متاح على الموقع الشبكي التالي: http://www.thegef.org/Documents/Council_Documents/LDCF_SCCF_1/documents/JointSummaryFinal.pdf.

(٢٤) مجلس صندوق أقل البلدان نمواً/الصندوق الخاص بشأن تغيير المناخ، النظام الداخلي لمجلس صندوق أقل البلدان نمواً/الصندوق الخاص بشأن تغيير المناخ، مقدمة، الوثيقة (2006) GEF/LDCF.SCCF.1/3/Rev.1، وهو متاح على الموقع الشبكي التالي:

http://www.thegef.org/Documents/Council_Documents/LDCF_SCCF_1/documents/LDCF.SCCF.1.3.Rev.1.RulesofProcedurefortheLDCF.SCCFCouncil.pdf

(٢٥) مجلس صندوق أقل البلدان نمواً/الصندوق الخاص بشأن تغيير المناخ، "نهج بشأن تعبئة الموارد"، الحاشية ٢٣ أعلاه (تتضمن الوثيقة GEF/LDCF.SCCF.1/6 موجزاً لعملية إقرار النهج المقترح بشأن تعبئة الموارد لصندوق أقل البلدان نمواً والصندوق الخاص بشأن تغيير المناخ).

(٢٦) مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ، المقرر ٣/مؤتمر الأطراف - ١١، مزيد من الإرشادات لتشغيل صندوق أقل البلدان نمواً، الوثيقة (2006) FCCC/CP/2005/5/Add.1، وهو متاح على الموقع الشبكي التالي: <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/05a01.pdf>.

٢٧ - وبما أن الصندوقين لا يشكلان جزءاً من الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة العالمية، فإن بعض القواعد والمبادئ التي تنطبق على مجالات التركيز، مثل قاعدة التكاليف الإضافية وصلتها بتوليد المنافع البيئية العالمية، لا تنطبق على الصندوقين الخاصين. كما أن إطار تخصيص الموارد، الذي سترد مناقشته في القسم ٢-٤ أدناه، لا ينطبق عليها أيضاً.

جيم - تحليل الطرائق الممكنة بشأن تمويل مرفق البيئة العالمية

٢٨ - يتناول هذا القسم بالبحث مجالات التركيز والمحالات الشاملة ضمن مرفق البيئة العالمية، والصناديق المناخية الخاصة بشأن الخيارات الثلاثة المعنية بالزئبق التي حددها الفريق العامل: أي بروتوكول جديد في إطار اتفاقية استكهولم، واتفاقية جديدة قائمة بذاتها، وترتيبات طوعية معززة. ويتضمن القسم مناقشة للطرائق الممكنة التي تتيح لمرفق البيئة العالمية توفير الموارد المالية ضمن كل خيار من هذه الخيارات.

٢٩ - وتتناول هذه الخيارات ضمن سياق الأطر الملزمة قانوناً والأطر الطوعية، حسب الاقتضاء، وكذلك ضمن سياق "مجموعة" شاملة قد تتضمن عناصر طوعية وأخرى قانونية. ويمكن أن يكون نطاق الصك شاملاً أو ضيقاً بالنسبة لكل واحد من الخيارين القانونيين. ومن شأن الصك الشامل أن يتضمن عدة عناصر تهدف إلى تناول معظم أو جميع الأولويات العالمية بشأن الزئبق، وأن يقتصر الصك الضيق على معالجة واحدة أو اثنتين من الأولويات أو أن يشتمل على عدد قليل نسبياً من العناصر.

٣٠ - وفيما يتعلق بالترتيبات الطوعية المعززة، يتناول القسم مرفق البيئة العالمية ضمن سياق الإطار الطوعي بشأن الزئبق، الذي يرد وصفه في الجزء ٣-٣ من الورقة المصاحبة المعنونة: "زيادة تحليل خيارات التنفيذ بشأن الإجراءات الدولية في الأمد الطويل بشأن الزئبق". ويمكن للإطار الطوعي بشأن الزئبق أن يقوم بذاته أو أن يشكل جزءاً من مجموعة شاملة من العناصر الطوعية والقانونية. وفي الحالة الأخيرة، يمكن لبروتوكول بشأن الزئبق، ملحق باتفاقية استكهولم، أو لاتفاقية قائمة بذاتها أو لصك آخر أن يتضمن بعض أو جميع العناصر القانونية.

٣١ - وثمة نقطتان هامتان سائدتان في تحليل كل خيار من الخيارات ينبغي ذكرهما من جديد في هذا المقام. الأولى مفادها أن مبلغ الموارد التي قد تلزم لتنفيذ إطار بشأن الزئبق سوف يتوقف على مدى طموح هذا الإطار واتساع نطاقه والطابع القانوني لالتزاماته، بما في ذلك شمول أو ضيق أي عنصر قانوني. وبعبارة أخرى، يُرجح أن يتطلب الإطار الطموح ذو العناصر القانونية الواسعة والصارمة قدرًا من الموارد أكبر مما قد يتطلبه إطار طوعي يتوفر على القليل من العناصر القانونية أو لا يتوفر عليها بالمرّة.

٣٢ - أمّا النقطة الثانية فمفادها أنه على الرغم من أهمية الآلية التي يمكن لمرفق البيئة العالمية أن يوفر بها الموارد فإن الشرط الأساسي هو ضرورة قيام المانحين بإتاحة هذه الموارد. فالنظام الذي يتبعه المرفق يتسم بمرونة كافية لدعم مشاريع الزئبق عبر نهج مختلفة كثيرة. ومع ذلك، ليس بوسع المرفق القبول بولايات غير مموّلة. فقدرتة على دعم الأعمال المتصلة بالزئبق محدودة لا بسياساته فحسب، بل كذلك بانعدام الأموال المخصصة.

١ - بروتوكول بشأن الزئبق ملحق باتفاقية استكهولم

٣٣ - سوف تضع الأطراف في اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة، في إطار هذا الخيار، الأول ويعتمد بروتوكولاً قائماً بذاته ملحق باتفاقية استكهولم. وسيكون البروتوكول بمثابة معاهدة منفصلة ومستقلة عن الاتفاقية لكنها جزءاً من إطار اتفاقية استكهولم. وسوف تتوفر له هيئة إدارية منفصلة قانونياً، بحيث لا تتغير التزامات الأطراف المنصوص عليها في الاتفاقية. وللإطلاع على وصف معمق لهذا الخيار، يُرجى الرجوع إلى الجزء ٣-١ من الورقة المصاحبة المعنونة: "زيادة تحليل خيارات التنفيذ بشأن الإجراءات الدولية في الأمد الطويل بشأن الزئبق" وإلى الجزء ٣-٤-١ من الوثيقة OEWG.1/2.

٣٤ - وتشير السوابق إلى أنه سيكون بوسع البروتوكول بشأن الزئبق استخدام آلية التمويل الحالية ضمن اتفاقية استكهولم. ووفقاً لبروتوكول كارتاخينا بشأن السلامة الأحيائية الملحق باتفاقية التنوع البيولوجي "تكون الآلية المالية المنشأة بموجب المادة ٢١ من الاتفاقية هي الآلية المالية لهذا البروتوكول، عن طريق الهيكل المؤسسي المكلف بتشغيلها."^(٢٧) وفي أيار/مايو ٢٠٠٣، أقرّ مجلس مرفق البيئة العالمية بناء القدرات لتنفيذ بروتوكول السلامة الأحيائية كأولوية استراتيجية لبرنامج التنوع البيولوجي التابع للمرفق.^(٢٨) ولذلك، فإنّ استفادة هذا البروتوكول من أموال المرفق لم تتطلب إبرام مذكرة تفاهم جديدة مع مجلس المرفق ولا إجراء تعديل لصك المرفق (كما حدث في عام ٢٠٠٢ عندما أضاف المرفق مجال تركيز جديد معني بالملوثات العضوية الثابتة واتفق على إدارة آلية التمويل ضمن اتفاقية استكهولم). وبدلاً من ذلك، أقرّ المجلس الاقتراح الخاص بالملوثات العضوية الثابتة باتخاذ مقرر بهذا الشأن. ويقوم مؤتمر الأطراف/اجتماع الأطراف في البروتوكول بإحالة توجيهه الخاص بآلية التمويل إلى مؤتمر الأطراف في الاتفاقية الذي يتولى بدوره إدراجه ضمن توجيهه الخاص إلى مرفق البيئة العالمية.

٣٥ - ويمكن وضع ترتيب مماثل لبروتوكول بشأن الزئبق ضمن إطار اتفاقية استكهولم. ولكن من المهم أن ينظر الفريق العامل مفتوح العضوية في نقطتين اثنتين. أولاً، سوف يعتمد نطاق مشاريع الزئبق، التي ستكون مؤهلة للحصول على الدعم من المرفق عن طريق آلية التمويل ضمن اتفاقية استكهولم، على الاختصاصات التي سيقربها مجلس المرفق والتي سوف تتوقف بدورها على المناقشات السياسية بين الحكومات بصفتها أطرافاً في اتفاقية استكهولم وأعضاء في المجلس. وفي إطار سابقة بروتوكول السلامة الأحيائية، يقتصر الدعم الذي يقدمه المرفق على بناء القدرات لتنفيذ البروتوكول.

(٢٧) المادة ٢٨-٢ من بروتوكول كارتاخينا بشأن السلامة الأحيائية الملحق باتفاقية التنوع البيولوجي (٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠)، المتاحة على الموقع الشبكي التالي: <http://www.cbd.int/biosafety/protocol.shtml>.

(٢٨) أنظر مجلس مرفق البيئة العالمية، موجز من إعداد المشتركين في الرئاسة، اجتماع مجلس مرفق البيئة العالمية، ١٤ - ١٦ أيار/مايو ٢٠٠٣، الفقرة ٩، وهو متاح على الموقع الشبكي التالي: http://www.thegef.org/Summary_of_the_Chairs.pdf. وفي التجديد الرابع للموارد، يتم دعم أنشطة بناء القدرات هذه من خلال البرنامج الاستراتيجي ٦، "بناء القدرات لتنفيذ بروتوكول كارتاخينا بشأن السلامة الأحيائية." أمانة مرفق البيئة العالمية، استراتيجيات مجال التركيز المعني بالتنوع البيولوجي والبرمجة الاستراتيجية للتجديد الرابع لموارد مرفق البيئة العالمية، http://www.thegef.org/uploadedFiles/Focal_Areas/Biodiversity/GEF-4%20strategy%20BD%20Oct%202007.pdf.

وبعكس تلك السابقة، من المرجح أن يعتمد المجلس إلى توسيع تمويل الزئبق ليشمل كافة التدخلات اللازمة، إذا طلبت منه الأطراف في اتفاقية استكهولم وفي بروتوكول الزئبق أن يقوم بذلك.

٣٦ - وتتمثل النقطة الثانية ذات الأهمية الأساسية في أنّ الاستفادة من مرفق البيئة العالمية عن طريق آلية التمويل ضمن اتفاقية استكهولم لن يضمن أن يكون التمويل الجديد أو الإضافي لتنفيذ الأنشطة ضمن بروتوكول الزئبق كافيًا أو حتى متوافقًا. وسوف يتوقف هذا الأمر على المخصصات التي سترصدها العمليات المقبلة لتجديد الموارد وعلى توزيع تلك المخصصات فيما بين مختلف مجالات التركيز والبرامج الاستراتيجية للمرفق. وإذا ما دُعيت آلية التمويل ضمن اتفاقية استكهولم إلى تلبية احتياجات البلدان المتلقية للدعم من أجل تنفيذ هذه الاتفاقية وبروتوكول الزئبق، فإنّ المانحين سوف يتعيّن عليهم رصد موارد إضافية لمجال التركيز المعني بالملوثات العضوية الثابتة. ومن دون التمويل الإضافي، سوف يتعين تحويل موارد المرفق الحالية من أجل تلبية احتياجات بروتوكول الزئبق. وهذا الوضع المحتمل من شأنه أن يجعل الأطراف في اتفاقية استكهولم لا ترغب في السماح للبروتوكول باستخدام آلية التمويل الخاصة بهذه الاتفاقية.

٣٧ - وقد يكون لدى أصحاب المصلحة اعتقاد بأنّ البلدان المؤهلة لا تستخدم حالياً بالكامل الموارد المتاحة في مجال التركيز المعني بالملوثات العضوية الثابتة من أجل تنفيذ التزاماتها المنصوص عليها في اتفاقية استكهولم. ومن ثم، قد تكون هناك ضمن مجال التركيز، حسب هذا الاعتقاد، أموال زائدة عن اللزوم أو غير مبرجة يمكن تحويلها إلى تنفيذ بروتوكول الزئبق الملحق باتفاقية استكهولم، وتكون الأموال المتبقية كافية لتلبية الطلب على تنفيذ الاتفاقية الأمّ.

٣٨ - وهذا الاعتقاد الخاطئ قد يعود إلى أنّ الأطراف المؤهلة والأطراف الموقعة على اتفاقية استكهولم قد ركّزت خلال التجديد الثالث للموارد على وضع خططها الوطنية للتنفيذ ولم تكن حينها مستعدة لالتماس الدعم من مرفق البيئة العالمية لتمويل المشاريع الكبرى في مجال الملوثات العضوية الثابتة. أمّا الآن وضمن التجديد الرابع للموارد فإنّ الأنشطة "تتسم بتحوّل من الإعداد إلى مرحلة تنفيذ خطط التنفيذ الوطنية" (أضيف الخط لزيادة التأكيد).^(٢٩) وبالفعل، فإنّ مرفق البيئة العالمية يسير باتجاه البرمجة الكاملة لموارد مجال التركيز المعني بالملوثات العضوية الثابتة وذلك بنهاية دورة التجديد الرابع، إن لم يكن قبل ذلك.^(٣٠)

(٢٩) استراتيجيات مجالات التركيز ضمن مرفق البيئة العالمية بالنسبة للتجديد الرابع للموارد، الحاشية ٨ أعلاه، الصفحة ٨١، الفقرة ٢٠.

(٣٠) ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨ هو موعد منتصف دورة التجديد الرابع للموارد. وحتى ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٨، برمج مرفق البيئة العالمية ٤٢,٦٪ من مجموع الموارد المتاحة لمجال التركيز المعني بالملوثات العضوية الثابتة. أنظر أمانة مرفق البيئة العالمية، برنامج العمل المقدم لكي يوافق عليه مجلس مرفق البيئة العالمية، الجدول ٢ بالصفحة ٣ من الوثيقة GEF/C.33/9 (٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٨).
[http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents_\(PDF_DOC\)/GEF_33/Work%20Pr](http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents_(PDF_DOC)/GEF_33/Work%20Program%20Cover%20Note%20April%202008-C33-9Final(1).pdf)

٣٩ - وأعرب أيضاً عن وجهة نظر مخالفة مفادها أن المستوى الحالي لتمويل مجال التركيز المعني بالملوثات العضوية الثابتة لن يكفي لمساعدة الأطراف المؤهلة على الوفاء بالتزاماتها. فعلى سبيل المثال، يُشكّل التصدي للإطلاقات من الملوثات العضوية الثابتة المُنتجة عن غير قصد أكثر التحديات صعوبة - وربما تكلفاً - التي تواجهها اتفاقية استكهولم. وخلال التجديد الرابع للموارد، تم توجيه معظم المشاريع التي تُعنى بهذا النوع من الإطلاقات نحو التخطيط ووضع الاستراتيجيات وليس نحو التنفيذ الفعلي. وينبغي لتنفيذ هذه الأنواع من المشاريع أن يبدأ على نطاق واسع خلال التجديد الخامس للموارد، بحيث يفضي إلى زيادة هائلة في الطلب على الموارد المخصصة ضمن مجال التركيز المعني بالملوثات العضوية الثابتة. ولذلك، فإنه من غير المرجح جداً أن يكون لدى مجال التركيز فائض في الموارد متاح لتنفيذ بروتوكول الزئبق خلال التجديد الخامس للموارد، ما لم يتفق المانحون على إحداث زيادة كبيرة في حجم المخصصات المرصودة لمجال التركيز المعني بالملوثات العضوية الثابتة.

٢ - اتفاقية قائمة بذاتها

٤٠ - من شأن الخيار المعني بوضع اتفاقية بشأن الزئبق قائمة بذاتها أن ييسر الاستفادة من موارد مرفق البيئة العالمية، ولكنه لن يحقق أي موارد جديدة أو إضافية من دون التزام مواز من قبل الحكومات المانحة بتوفير هذه الموارد. وعلى غرار الخيار المتعلق بوضع بروتوكول ملحق باتفاقية استكهولم، فإن الحكومات تستطيع أن تستخدم اتفاقية بشأن الزئبق قائمة بذاتها لإيجاد إطار ملزم قانوناً وشامل بشأن الزئبق أو لإيجاد عنصر قانوني أضيق "لمجموعة" شاملة من العناصر الطوعية والقانونية.^(٣١) ومن شأن الإطار القانوني الشامل أن يتضمن عدة عناصر تنص على معظم أو كافة الأولويات العالمية بشأن الزئبق، لكن الصك الضيق قد يعالج أولوية واحدة أو أولويتين أو قد يتضمن عدداً قليلاً نسبياً من العناصر. أما الحاجة إلى موارد جديدة فسوف تتوقف على طموح الالتزامات بموجب الاتفاقية وعلى نطاقها، وسوف تتأثر خاصة بما إذا كانت الاتفاقية سوف تشكل إطاراً بشأن الزئبق ملزماً قانوناً وشاملاً أو ستكون بمثابة جزء من مجموعة من العناصر الطوعية والقانونية.

٤١ - وقد لا ترغب البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال في الموافقة على اتفاقية قائمة بذاتها، وبخاصة إذا كانت اتفاقية شاملة، ما لم تكن هذه البلدان واثقة من أن الاتفاقية سوف تشتمل على موارد مالية كبيرة وإضافية تُكرّس للزئبق. ومن ثم، فإن الحكومات تحتاج في تطويرها واعتمادها لاتفاقية قائمة بذاتها إلى التفاوض على شروط توفير هذه الموارد، بما في ذلك تحديد ما إذا كان يجوز دعوة مرفق البيئة العالمية إلى القيام بدور الهيئة المدبرة لهذه الموارد.

٤٢ - ويمكن للمرفق أن يتيح الموارد، إذا توافرت، لمساعدة البلدان المؤهلة على تنفيذ التزاماتها بموجب اتفاقية قائمة بذاتها، وذلك بتوحي ثلاثة هجج متميزة كالاتي: (١) آلية مالية منشأة بصورة رسمية تلزم الأطراف قانوناً بالمساهمة في مواردها، مما يتيح الاستفادة من الصندوق الاستئماني للمرفق من خلال إمّا مجال التركيز المعني بالمياه الدولية أو مجال تركيز جديد أو المجال الشامل المعني بالإدارة

(٣١) يرجى الرجوع إلى الورقة المصاحبة المعنونة "زيادة تحليل خيارات التنفيذ بشأن الإجراءات الدولية في الأمد الطويل بشأن الزئبق" للاطلاع على مناقشة أكثر إسهاباً لهذه الأشكال المتنوعة من خيار الاتفاقية القائمة بذاتها.

السليمة للمواد الكيميائية؛ (٢) أو نهج غير ملزم قانوناً يستخدم مجالات التركيز والأهداف الاستراتيجية الحالية ضمن المرفق؛ (٣) أو صندوق جديد يديره المرفق ولا يشكل جزءاً من الصندوق الاستئماني للمرفق. وبغض النظر عن النهج الذي سيُتبع، فإن الأمر سوف يتطلب دائماً توفير موارد جديدة. وفيما يلي مناقشة لهذه النهج الثلاثة.

(أ) آلية مالية منشأة بصورة رسمية

٤٣ - ضمن مجموعة المواد الكيميائية التابعة للاتفاقات البيئية متعددة الأطراف، تنص اتفاقية استكهولم على آلية مالية رسمية تُلزم الأطراف قانوناً بالمساهمة في مواردها.^(٣٢) بيد أن اتفاقية بازل واتفاقية روتردام لا تنصان على مثل هذه الآلية رغم أنهما اتخذتا إجراءات لمساعدة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال على تعبئة الموارد. وتاريخياً، بلغت فرص الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف في إنشاء آلية مالية رسمية كانت في أعلى مستوياتها عندما كانت المشكلة التي تواجهها هذه الاتفاقات (أ) تؤثر مباشرة في المصالح الاستراتيجية والبيئية والصحية للدول المانحة^(٣٣) (ب) ولا يمكن حلها من دون المشاركة الفعالة للبلدان النامية (مثل بروتوكول مونتريال، واتفاقية المناخ، واتفاقية الملوثات العضوية الثابتة).^(٣٤) وبما أن التلوث بالزئبق سُمياً وثابتاً وقادراً على التراكم الأحيائي والانتقال لمسافات بعيدة في البيئة، فإنه يمكن القول إنه يطرح مشكلة من هذا النوع.

٤٤ - والآثار المترتبة عن وجود آلية مالية منشأة بصورة رسمية قد تتفاوت من بلد إلى آخر. فبالنسبة للبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال يمكن لهذه الآلية المالية أن:

(أ) تمكّنها من ربط تنفيذها لالتزاماتها بموجب الاتفاقية بمدى فعالية تنفيذ الدول المانحة لالتزاماتها المتعلقة بالموارد المالية؛

(ب) تجعل التزام الدول المانحة بتوفير الموارد المالية أمراً ملزماً قانوناً؛

(ج) تمنح مسائل الموارد المالية أهمية ضمن الاتفاقية وضمن جدول أعمال مؤتمر الأطراف فيها، بما في ذلك عبر إجراء استعراض منتظم ورسمي ومدى فعالية وكفاية الآلية المالية؛

(٣٢) هذه المساهمات "الزامية" لأنّ الاتفاقية تقتضي من البلدان المتقدمة الأطراف أن تقدّم موارد مالية جديدة وإضافية لمساعدة البلدان المؤهلة على تغطية التكاليف الإضافية الكاملة المتفق عليها لتنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاقية. أنظر المادتين ١٣-٢ و ١٣-٦ من اتفاقية استكهولم. بيد أن الاتفاقية لا تنص على كيفية تحديد مبالغ تلك المساهمات أو على الطرائق المحددة لتقديمها.

(٣٣) أنظر Jeffrey L. Dunoff, From Green to Global: Toward the Transformation of International Environmental Law, 19 HARV. ENVTL. L. REV. 241 (1995); Raymond Cléménçon, Financing the Protection of the Global Commons: The Case for a Green Planet Contribution, 11 (GEF Working Paper No. 17, July 2000)، مراجع متاحة على الموقع الشبكي التالي: http://www.thegef.org/Outreach/outreach-Publications/WP17-Financing_Protection.pdf.

(٣٤) أنظر Mark A. Drumbl, Poverty, Wealth and Obligation in International Environmental Law, 76 (TUL. L. REV. 843, 853-58 (2002)، مقال متاح على الموقع الشبكي التالي: <http://ssrn.com/abstract=283204>.

(د) تعزّز قدرة وزارات البيئة على الدعوة داخل الحكومات إلى ضرورة أن تصدّق بلدانها على الاتفاقية وأن تنفّذها.

٤٥ - أمّا بالنسبة للبلدان المتقدمة فإنّ من شأن آلية مالية منشأة بصورة رسمية أن:

(أ) تسهّل عمليات تخصيص الموارد المحلية، ذات الصلة بتنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاقية، من أجل توفير الموارد المالية؛

(ب) تزيد من احتمال موافقة البلدان النامية على الأخذ بالتزامات قوية خلال المفاوضات على إبرام معاهدات، واستعداد هذه البلدان للتصديق على الصكّ المعتمد، ونجاحها في تنفيذ التزاماتها.

٤٦ - وإذا كانت الحكومات ستدعو مرفق البيئة العالمية إلى إدارة آلية مالية جديدة خاصة باتفاقية للزئبق، سيتعين على مؤتمر الأطراف في الاتفاقية، ومجلس المرفق إبرام مذكرة تفاهم بينهما، وقد تحتاج جمعية المرفق إلى الموافقة على تعديل لصك المرفق من أجل السماح له بإدارة هذه الآلية الجديدة. وضمن أمور أخرى، سوف تقتضي المذكرة والتعديل عادة من المرفق ومجلس المرفق أن يستخدموا موارد المرفق ذات الصلة بتمويل الأنشطة المنصوص عليها في اتفاقية الزئبق "بشكل يتطابق مع السياسات والأولويات البرنامجية ومعايير الأهلية التي يحددها مؤتمر الأطراف" في الاتفاقية الجديدة.^(٣٥) وهذا الشرط القاضي بالتزام مرفق البيئة العالمية بتوجيهات مؤتمر الأطراف ضروري لضمان أن يدير المرفق آلية التمويل بشكل يتسق مع رغبات الأطراف في الاتفاقية.

٤٧ - ومن شأن وجود آلية مالية منشأة بصورة رسمية تحت إدارة المرفق أن توفر موارد من خلال مجال التركيز المعني بالمياه الدولية أو مجال تركيز جديد أو عبر المجال الشامل المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية. وإذا فضّلت الحكومات الأخذ بمجال تركيز جديد، فإنّها تستطيع تعديل صك المرفق لإنشاء مجال يقتصر حصراً على الزئبق أو مجال يتناول بشكل أوسع الإدارة السليمة للمواد الكيميائية. وبدلاً من ذلك، يمكن استخدام المجال الشامل المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية. بيد أن مجلس المرفق يحتاج في البداية إلى الموافقة على تفسير واسع للمادة ٣ من صك المرفق، وذلك وفق التفسير الذي نظر فيه، ولم يوص به، الفريق الاستشاري التقني لفائدة التجديد الرابع للموارد فيما يتعلق بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية.^(٣٦)

٤٨ - وبغض النظر عن نهج مجال التركيز الذي ستعتمده الحكومات، فإنّ الدول المانحة ستحتاج إلى تخصيص ما يكفي من الموارد في التجديد من أجل الوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بتوفير هذه الموارد بموجب اتفاقية الزئبق الجديدة. وبحسب نطاق الاتفاقية، سوف يتعيّن في البداية توجيه المبلغ المخصص إلى دعم الأنشطة التمكينية (مثل إعداد خطط التنفيذ الوطنية) في البلدان المؤهّلة. وستحتاج المخصصات بعد ذلك إلى أن تكون كبيرة بحيث تكفي لدعم التكاليف الإضافية للأنشطة اللازمة للبلدان المؤهّلة من أجل الوفاء بمجموع التزاماتها التي تنص عليها اتفاقية الزئبق.

(٣٥) أنظر صك المرفق، الفقرة ٢٦؛ أنظر أيضاً الفقرات ٦ و ٩ و ١٥ و ٢٠ (ح).

(٣٦) أنظر المناقشة والحاشية أعلاه، الفقرة ١٩.

(ب) نهج طوعي يستخدم مجالات التركيز والأهداف الاستراتيجية الحالية في مرفق البيئة العالمية

٤٩ - إذا كان نطاق اتفاقية الزئبق ضيقاً (كما هو الشأن في إطار "مجموعة" العناصر الطوعية والقانونية بشأن الزئبق)، فإن الحاجة قد لا تدعو إلى أن تشمل على آلية مالية منشأة بصورة رسمية. وفي هذه الحالة، يمكن للحكومات أن تستخدم الوضع الطوعي السائد حالياً. ويمكن لمرفق البيئة العالمية أن يواصل النظر في المشاريع ذات الصلة بالزئبق ضمن مجال التركيز المعني بالمياه الدولية. كما يمكن له أن يستطلع إمكانية دعم هذه المشاريع من خلال المجال الشامل المعني بالإدارة السليمة للمواد الكيميائية، ولا سيما فيما يتعلق بالمنافع المشتركة العائدة من تدابير الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري الناجمة عن الفحم، المتخذة بموجب مجال التركيز المعني بتغير المناخ. ويمكن للأطراف في الصك الجديد بشأن الزئبق أن تعمل مع المرفق من أجل اغتنام هذه الفرص دون الحاجة إلى مذكرة تفاهم بين مجلس المرفق ومؤتمر الأطراف وإلى تعديل لصك المرفق.

٥٠ - غير أنه بدون هذه الاتفاقات الرسمية، لن يكون المرفق ومجلس المرفق في حالة التزام قانوني باتباع الأولويات أو التوجيهات التي يصدرها مؤتمر الأطراف في الاتفاقية الجديدة. وسوف تكون الأنشطة المدعومة من المرفق مدفوعة بأفضليات المانحين والتقديرية التقنية لأمانة المرفق أكثر منها بأفضليات البلدان المستفيدة من المساعدة. ومما يؤيد هذه الجدلية أن البلدان الأطراف تُثير أحياناً أن المشاريع التي تقودها الوكالات والأطراف المانحة لا تدعم دائماً أهداف التنمية المستدامة لفرادى البلدان.

٥١ - وباستخدام نهج شامل أو نهج للمنافع المشتركة ضمن مجال التركيز المعني بتغير المناخ، مثلاً، يكون لمشاريع الإدارة السليمة للمواد الكيميائية، التي تنطوي على تدابير للحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، قدرة كبيرة على الحد من إطلاقات الزئبق. وبالمقابل، ينبغي أن تتوقع الحكومات نتائج قليلة إذا كانت تعتمد على مجال التركيز المعني بالمياه الدولية بقيوده المالية الحالية. ولكي يشكّل هذا المجال مصدراً فعالاً لتمويل الزئبق، ينبغي للحكومات أولاً أن تزيد من مجموع الاعتمادات المالية وتضع مخصصات محددة للزئبق. ويمكن تحقيق هذا الأمر بطريقتين على الأقل: (١) حيث يستطيع مانح أو مجموعة من المانحين اعتماد وتقديم الموارد اللازمة كجزء من المفاوضات بشأن التجديد الخامس للموارد، وتستجيب أمانة مرفق البيئة العالمية لتضع برنامجاً استراتيجياً بشأن الزئبق؛ (٢) أو يستطيع مانح أو مجموعة من المانحين الإسهام بالموارد اللازمة خارج نطاق عملية تجديد الموارد، وتستجيب أمانة مرفق البيئة العالمية لتضع برنامجاً استراتيجياً بشأن الزئبق معتمدة في ذلك على هذه الموارد. وفي كلا الحالتين، يمكن لمجلس المرفق أن يقرّ البرنامج الاستراتيجي الجديد عند اختتام المفاوضات بشأن تجديد الموارد.

(ج) صندوق خاص معني بالزئبق

٥٢ - يمكن للصناديق الخاصة التي يديرها مرفق البيئة العالمية، التي ورد وصفها في القسم ٢-٢، أن تكون بمثابة نماذج لصندوق طوعي بشأن الزئبق يديره المرفق. وقد يكون هذا الصندوق مستصوباً إذا كانت الحكومات غير قادرة على التوافق في الرأي على إدراج موارد موسّعة بشأن الزئبق في تجديد

موارد الصندوق الاستثماري لمرفق البيئة العالمية، وكان عدد كبير من المانحين مستعد مع ذلك للتعهد بموارد مخصصة للزئبق. وقد تشمل الاعتبارات الأخرى بشأن هذا النهج ما يلي:

- (أ) ضمن إطار إدارة المرفق للصندوق الخاص، سوف تستفيد البلدان الشريكة من نظم تقديم الخدمات، التي تتوخاها أمانة المرفق والوكالات المنفذة التابعة له؛
- (ب) بما أن الصندوق الخاص ليس جزءاً من الصندوق الاستثماري لمرفق البيئة العالمية، سيكون لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الزئبق مجالاً أوسع لتعيين كيفية عمل الصندوق وذلك مثلاً بتحديد مدى تطبيق قاعدتي التكاليف الإضافية والمنافع البيئية العالمية؛
- (ج) تحديد موارد الصندوق الخاص تتم بموجب شروطه الذاتية وليس ضمن عمليات تجديد موارد الصندوق الاستثماري لمرفق البيئة العالمية، التي تتم مرة كل أربع سنوات؛
- (د) من المرجح أن تكون قاعدة المانحين المساهمين في الصندوق الخاص أضيق من قاعدة المانحين المساهمين في الصندوق الاستثماري لمرفق البيئة العالمية، وأن تكون مبالغ تجديد موارده في المستقبل ربما أقل موثوقية؛
- (هـ) لن يكون الصندوق الخاص خاضعاً لإطار تخصيص الموارد التابع لمرفق البيئة العالمية (ترد في القسم ٢-٤ مناقشة مفصلة لهذا الإطار).

٣ - إطار طوعي بشأن الزئبق

٥٣ - يمكن لخيار الإطار الطوعي بشأن الزئبق أن يستقل بذاته أو يكون جزءاً من مجموعة شاملة من العناصر الطوعية والقانونية.^(٣٧) وفي كلا الحالتين، من شأن اثنين من النهج الوارد وصفها أعلاه فيما يتعلق باتفاقية قائمة بذاتها - أي نهج طوعي يستخدم مجالات التركيز والأهداف الاستراتيجية الحالية ضمن مرفق البيئة العالمية، وصندوق خاص بالزئبق يديره مرفق البيئة العالمية - أن يكونا متوفرين أيضاً ضمن إطار طوعي بشأن الزئبق. وفي سياق هذين النهجين، يستطيع المرفق أن يقدم المساعدة من خلال مجال التركيز المعني بالمياه الدولية أو يستطيع المانحون أن يطلبوا إلى المرفق أن يدير صندوقاً خاصاً بشأن الزئبق يكون ممثلاً في مفهومه للصناديق الخاصة بشأن المناخ التي وردت مناقشتها أعلاه. وستكون الطرائق والاعتبارات الخاصة بتنفيذ أي من هذين النهجين ماثلة للطرائق والاعتبارات التي ورد وصفها في الفقرات ٤٩-٥٢ أعلاه.

٥٤ - أما برنامج البداية السريعة التابع للنهج الاستراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية فقد يتيح فرصة أخرى للتمويل ضمن إطار طوعي بشأن الزئبق. وبصيغته التنظيمية الحالية، يوفر الصندوق الاستثماري لبرنامج البداية السريعة "أموال ابتدائية" لفائدة الأنشطة التمكينية، بما في ذلك جوانب من العمل المتعلق بالزئبق. والصندوق الاستثماري محدود من الناحية الزمنية، أي أنه مفتوح لتلقي المساهمات الطوعية لمدة خمس سنوات من تاريخ إنشائه (١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦) لتُصرف اعتماداته

(٣٧) يرجى الرجوع إلى الجزء ٣-٣ من الورقة المصاحبة المعنونة "زيادة تحليل خيارات التنفيذ بشأن الإجراءات الدولية في الأمد الطويل بشأن الزئبق" للاطلاع على مناقشة أكثر إسهاباً لهذه النهج.

خلال مدة أقصاها سبع سنوات من ذلك التاريخ.^(٣٨) ويمكن للحكومات أن تطوِّع برنامج البداية السريعة ليكون بمثابة أداة يقدِّم المانحون بواسطتها الموارد المالية للزئبق، ولاسيما إذا تولى المؤتمر الدولي المعني بإدارة المواد الكيميائية والنهج الاستراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية القيام بدور بارز في إطار طوعي بشأن الزئبق.

دال - مسألة إضافية: إطار تخصيص الموارد

٥٥ - ينبغي أن تشمل المناقشة بشأن الطرائق الممكنة التي تسمح لمرفق البيئة العالمية بتوفير الموارد المالية إطار تخصيص الموارد التابع للمرفق. فقد اعتمد المرفق هذا الإطار في عام ٢٠٠٥ كجزء من إصلاحاته المتعلقة بالتجديد الثالث للموارد. والمقصد المعلن لإطار تخصيص الموارد هو جعل مخصصات المرفق التمويلية تتسم بقدر أكبر من العدالة والشفافية والقدرة على التنبؤ بها والفعالية وذلك بإسناد البلدان المؤهلة علامات عديدة تعتمد على (١) قدرتها على توليد المنافع البيئية العالمية ضمن مجال تركيز معين، (٢) وما لديها من قدرة وسياسات وممارسات في مجال التنفيذ الناجح لبرامج المرفق ومشاريعه. ووفقاً لهذه العلامات تتلقى البلدان المخصصات لكل مجال من مجالات التركيز. وتكون هذه المخصصات بمثابة حدٍّ أقصى لمستوى تمويل المشاريع الذي يمكن للبلد أن يطلبه خلال فترة تجديد الموارد.

٥٦ - وفيما يخصّ التجديد الرابع للموارد، ينطبق إطار تخصيص الموارد حصراً على مجالي التركيز المعنيين بتغير المناخ والتنوع البيولوجي. ولدى اعتماده لهذا الإطار، اتفق مجلس المرفق على إجراء استعراض له في منتصف المدّة وذلك في نهاية عام ٢٠٠٨، وطلب إلى أمانة المرفق أن تعمل في هذه الأثناء لوضع "إطار لتخصيص الموارد على نطاق مرفق البيئة العالمية".^(٣٩) وبالاعتماد على هذا الاستعراض وعلى غيره من الاعتبارات، يمكن للمجلس أن ينفذ بحلول عام ٢٠١٠ إطاراً لتخصيص الموارد على نطاق مرفق البيئة العالمية. وبذلك، يمكن لهذا الإطار أن يشمل في عام ٢٠١٠ مجالي التركيز المعنيين بالملوثات العضوية الثابتة وبالمياه الدولية.^(٤٠)

(٣٨) المؤتمر الدولي المعني بإدارة المواد الكيميائية، المقرر ٤/١، "برنامج البداية السريعة"، التذييل الثاني، الفقرة ٣ (٢٠٠٦). متاح على الموقع الشبكي التالي:

<http://www.chem.unep.ch/saicm/ICCM%20decision%20I.4%20QSP%20Eng.pdf>

(٣٩) مجلس مرفق البيئة العالمية، ملخص المفاوضات بشأن التجديد الرابع لموارد الصندوق الاستئماني التابع لمرفق البيئة العالمية، الصفحة ٨، الفقرة ١٤، الوثيقة GEF/C.29/3 (منقحة في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦).

(٤٠) في مقرره بشأن توجيهات إضافية للآلية المالية، دعا مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم مرفق البيئة العالمية إلى "... التشاور مع أمانة الاتفاقية فيما يتعلق بعمله المستقبلي بشأن إطار تخصيص الموارد من حيث صلته بالاتفاقية دون المساس بأي مقررات أخرى بشأن تطبيق إطار تخصيص الموارد على مجال تركيز الملوثات العضوية الثابتة، وتقديم تقرير عن هذه المسألة إلى مؤتمر الأطراف في اجتماعه الثالث." المقرر اتفاقية استكهولم ١١/٢، توجيهات إضافية للآلية المالية، الفقرة ٨، الوثيقة UNEP/POPS/COP.2/30 (٢٠٠٦). وفي تقريرها إلى مؤتمر الأطراف الثالث بشأن الآلية المالية، قدّمت أمانة مرفق البيئة العالمية معلومات مقتضبة عن إطار تخصيص الموارد. ولم يهتم مؤتمر الأطراف الثالث كثيراً بهذا الإطار. أنظر مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم، تقرير مرفق البيئة العالمية إلى مؤتمر الأطراف في اجتماعه الثالث، ١٢-١٣، الوثيقة (2007) UNEP/POPS/COP.3/INF/3، وهو متاح على الموقع الشبكي التالي:

<http://chm.pops.int/Portals/0/Repository/COP3/UNEP-POPS-COP.3-INF-3.English.DOC>

٥٧ - وقد ظهر عدد من المسائل بشأن تنفيذ إطار تخصيص الموارد، منها إن كان هذا الإطار عملياً، وإن كانت العلامات العددية عادلة ومراعية لمصالح البلدان النامية في مجال التنمية المستدامة، وإن تنفيذ الإطار يتسق مع توجيهات مؤتمرات الأطراف بشأن الآلية المالية التي ينطبق عليها.^(٤١) وعلاوة على ذلك، أثارت المشاكل التقنية التي واجهتها أمانة المرفق في تنفيذ هذا الإطار خلال التجديد الرابع للموارد شكوكاً بشأن قدرة الأمانة على وضع معايير عملية لمجالات التركيز الأخرى ضمن الحيز الزمني الذي حدده المجلس. وفي تقرير للمرفق عن إطار تخصيص الموارد، يعود إلى حزيران/يونيه ٢٠٠٧، ذكرت الأمانة أنها "تتوقع أن تُقدّم لاستعراض المجلس في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ مؤشرات مقترحة بالنسبة لمجالات التركيز الأخرى، وذلك وفق ما تمّ الاتفاق عليه في التوصيات بشأن السياسة العامة، التي وضعها التجديد الرابع لموارد الصندوق الاستئماني التابع لمرفق البيئة العالمية."^(٤٢) بيد أن مجلس المرفق لم يجر مناقشات كثيرة بشأن هذا الإطار منذ اعتماده، وليس من الواضح إن كانت الأمانة قد أحرزت تقدماً كبيراً في تنفيذ المؤشرات التي من شأنها أن توسّع إطار تخصيص الموارد ليشمل مجالات تركيز أخرى. ولذلك، وبانتظار استعراض منتصف المدة ومناقشات المجلس المتوقعة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، ليس من الواضح أيضاً إن كان الإطار سيستمر بشكله ونطاقه الحاليين خلال التجديد الخامس للموارد وإن كان سيتسع ليشمل مجالات تركيز أخرى.

٥٨ - وقد ترغب الحكومات، التي لها اهتمام بأن يكون لمرفق البيئة العالمية دور محتمل في إطار مقبل بشأن الزئبق، أن تبقى على علم بما يستجد من تطورات بشأن حالة إطار تخصيص الموارد، وذلك لكي تنظر في تأثيره المحتمل على آلية مالية بشأن الزئبق.

ثالثاً - الصندوق المتعدّد الأطراف لبروتوكول مونتريال

٥٩ - يستجيب هذا الجزء من الورقة لطلب الفريق العامل إلى الأمانة أن تحدّد ما لدى الصندوق المتعدّد الأطراف من عناصر قد تكون بمثابة نموذج لآلية مالية بشأن الزئبق. ويشكّل الصندوق المتعدّد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال آلية مالية قائمة بذاتها أنشأها الأطراف في بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون.^(٤٣) وهو الآلية المالية العالمية الوحيدة التي تقتضي اشتراكات مفرّرة من البلدان الأطراف المانحة، والمكرّسة لتزويد البلدان النامية بالمساعدة المالية لتنفيذ اتفاق بيئي وحيد متعدد الأطراف. ومنذ إنشاء هذا الصندوق، لم تعتمد الحكومات إلى تكرار النموذج على

(٤١) للإطلاع على تحليل مفصل لهذه المسائل ولغيرها من القضايا ذات الصلة، أنظر (٤١) للإطلاع على تحليل مفصل لهذه المسائل ولغيرها من القضايا ذات الصلة، أنظر *Glenn M. Wiser, Legal Analysis of the GEF Resource Allocation Framework (CIEL 2007)*، متاح على الموقع الشبكي التالي: http://www.ciel.org/Publications/GEF_RAF_analysis_May07.pdf

(٤٢) مجلس مرفق البيئة العالمية، تقرير عن التقدّم المحرز في تنفيذ إطار تخصيص الموارد، ٧، الوثيقة GEF/C.31/Inf.9 (٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٧)، متاح على الموقع الشبكي التالي: [http://www.thegef.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents_\(PDF_DOC\)/GEF_31/C.31.Inf.9%20RAF%20Progress%20Report\(1\).pdf](http://www.thegef.org/uploadedFiles/Documents/Council_Documents_(PDF_DOC)/GEF_31/C.31.Inf.9%20RAF%20Progress%20Report(1).pdf)

(٤٣) أنظر بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون، بصيغته المعدلة، المادة ١٠ (١٩٨٧)، متاح على الموقع الشبكي التالي: http://ozone.unep.org/Publications/MP_Handbook/Section_1.1_The_Montreal_Protocol

اتفاقات بيئية أخرى متعددة الأطراف واعتمدت بدلاً من ذلك على مرفق البيئة العالمية في إدارة الآليات المالية لطائفة كثيرة من هذه الاتفاقات.

٦٠ - ويجدر بالقارئ أن يلاحظ أن العناصر الأساسية للصندوق المتعدد الأطراف، التي تجعل منه صندوقاً متميزاً، هي عناصر ممكنة لأنه يعمل ضمن صكّ ملزم قانوناً. ومن ثم، فإنّ هذه العناصر ستكون أساساً ذات صلة بإطار للزئبق ينطوي على صكّ كهذا. وعلى غرار الصندوق متعدّد الأطراف، يشكّل برنامج البداية السريعة التابع للنهج الاستراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية والصندوق الاستثماري التابع له آلية مالية "قائمة بذاتها" تخدم أغراض عملية وحيدة متعددة الأطراف بشأن المواد الكيميائية، هي النهج الاستراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية. بيد أن برنامج البداية السريعة، باعتباره ترتيباً طوعياً، بموجب اتفاق طوعي، لا ينطوي على العناصر المميزة للصندوق المتعدّد الأطراف ولا يعمل على نفس النطاق المؤسسي والمالي لهذا الصندوق.

٦١ - ومن أبرز العناصر التي تجعل من الصندوق المتعدد الأطراف صندوقاً متميزاً ما يلي: (١) كونه صندوقاً مخصّصاً يركّز على اتفاق وقضية وحيدة بيئية متعددة الأطراف، (٢) وكونه يقتضي من الأطراف المانحة أن تسهم في موارده على أساس جدول الأمم المتحدة بشأن الاشتراكات المقرّرة، (٣) وكونه تحت المراقبة المباشرة لاجتماع الأطراف في بروتوكول مونتريال. وإذا اختارت الحكومات تطبيق نموذج الصندوق المتعدد الأطراف على اتفاق بشأن الزئبق، فإنّ هذه العناصر الثلاثة الأكثر أهمية ستكون هي العناصر التي ينبغي النظر فيها.

٦٢ - وبعد أن يقدّم هذا الجزء معلومات أساسية مختصرة عن بروتوكول مونتريال وعن السياق التاريخي للصندوق المتعدد الأطراف، سيتناول بالوصف الملامح الأساسية لهذا الصندوق. وسيناقش بعد ذلك العناصر الأساسية الثلاثة للصندوق التي قد تشكّل نموذجاً لآلية وصندوق ماليين بشأن الزئبق. وسيُكرّس جزء من تلك المناقشة لإجراء مقارنة خاطفة بين الجوانب ذات الصلة من الصندوق متعدد الأطراف وبين مرفق البيئة العالمية.

ألف - معلومات أساسية

٦٣ - ينص بروتوكول مونتريال على تدابير رقابية صارمة للحدّ وللتخلص التدريجي من إنتاج واستهلاك المواد المستنفدة للأوزون المدرجة في قوائم، وذلك في غضون مواعيد محددة. ومنح البروتوكول البلدان الأطراف النامية التي يبلغ مستوى استهلاك الفرد لديها ٣,٠ طن أو أقل من هذه المواد مدّة أطول للوفاء بمقتضيات التخلص التدريجي. ويُشار إلى هذه البلدان بالبلدان "العاملة بموجب المادة ٥". وقد دخل البروتوكول الآن "مرحلة الامتثال"، حيث أصبح يتعيّن على جميع الأطراف، بمن فيها البلدان العاملة بموجب المادة ٥، أن تلتزم بجدول التخلص التدريجي التي ينصّ عليها. والبلدان العاملة بموجب المادة ٥ هي الوحيدة المؤهلة للاستفادة من الصندوق المتعدد الأطراف.^(٤٤)

(٤٤) للاطلاع على قائمة البلدان العاملة بموجب المادة ٥، أنظر أمانة الأوزون، قائمة الأطراف المصنّفة على أنها عاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥ من بروتوكول مونتريال (تم تحديثها في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧)، وهي

٦٤ - وقد يعود جزء كبير من نجاح البروتوكول إلى مستوى الموارد المالية التي أُتيحت له عبر الصندوق المتعدد الأطراف. وقد تمكّن البروتوكول عبر السنوات من المحافظة على تلك الموارد بأسباب منها ارتفاع مستوى الالتزام السياسي من قبل البلدان المانحة، ووجود نظام امتثال قوي يربط توافر التمويل بامتثال البلد المستفيد، وتوخي نهج إلزامي في تحديد الاشتراكات المقررة في الصندوق.

٦٥ - وخلال الفترة حتى انعقاد قمة الأرض في ريو عام ١٩٩٢، أيد العديد من أصحاب المصلحة وضع آليات مالية مشتركة بين بلدان الشمال والجنوب لمساعدة البلدان الجنوبية على تنفيذ اتفاقيتي تغير المناخ والتنوع البيولوجي اللتين كانتا حينها محلّ تفاوض. وقد استند هذان الاتفاقان إلى نموذج وسابقة الصندوق المتعدد الأطراف. بيد أنّ معظم البلدان المانحة عارضت فكرة إنشاء آلية مالية جديدة لكل اتفاقية لأنها كانت تخشى من احتمال تشتت وانتشار مؤسسات التمويل والاستراتيجيات غير المنسّقة. وبذلك، ظهرت مقترحات بشأن آلية تمويل مشتركة أفضت إلى إنشاء مرفق البيئة العالمية.^(٤٥)

باء - وصف للصندوق المتعدد الأطراف

١ - الأهداف والوظائف

٦٦ - إنّ الهدف الأساسي من الصندوق المتعدّد الأطراف هو مساعدة البلدان الأطراف العاملة بموجب المادة ٥ على الامتثال وذلك بتزويدها بالتمويل والتكنولوجيا. وتتخذ المساعدة المالية والتقنية شكل منح أو قروض تفاضلية تُمنح بالأساس عن طريق أربع وكالات دولية منفّذة.

٦٧ - وتتمثل وظائف الصندوق المتعدد الأطراف فيما يلي:

(أ) تغطية التكاليف الإضافية المتفق عليها التي تتحملها البلدان الأطراف النامية من أجل تنفيذ البروتوكول؛

(ب) تمويل مهام مركز تبادل المعلومات الذي:

١' يساعد البلدان الأطراف النامية على تحديد احتياجاتها من التعاون؛

٢' يسهّل التعاون التقني لتلبية الاحتياجات المحدّدة؛

٣' يوزّع المعلومات والمواد ذات الصلة، وينظّم حلقات عمل ودورات تدريبية؛

٤' يسهّل ويرصد التعاون متعدد الأطراف والإقليمي والثنائي الآخر المتاح للأطراف من البلدان النامية؛

(ج) تمويل عمل أمانة الصندوق وتغطية تكاليف الدعم ذات الصلة.

متاحة على الموقع الشبكي التالي: http://ozone.unep.org/Ratification_status/list_of_article_5_parties.shtml. يُلاحظ أنّ بعض البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال هي من ضمن البلدان العاملة بموجب المادة ٥.

(٤٥) الجمعية الثانية لمرفق البيئة العالمية، الدراسة الثانية للأداء العام لمرفق البيئة العالمية، ٣-٤، الوثيقة GEF/A.2/4 (2002)، متاحة على الموقع الشبكي التالي:

http://gefweb.org/participants/Assembly/2nd_Assembly/OPS2_English-final-9602.pdf

٦٨ - وثمة وظيفة رئيسية أخرى للصندوق المتعدد الأطراف هي توفير التمويل لإنشاء وإدارة وحدات وطنية معنية بالأوزون في كل طرف عامل بموجب المادة ٥.^(٤٦)

٢ - الإنشاء

٦٩ - سلّمت الأطراف في بروتوكول مونتريال بالحاجة إلى آلية تتيح المساعدة المالية والتقنية للبلدان العاملة بموجب المادة ٥ بما يسهّل امتثالها للالتزامات المنصوص عليها في البروتوكول. وفي عام ١٩٩٠، عدّلت الأطراف المادة ١٠ من البروتوكول لإدراج الآلية المالية. كما أنشأت الصندوق المتعدد الأطراف بشكل مؤقت. وبعد سنتين من ذلك، اتّفقت على أن يستمر هذا الصندوق في العمل بشكل دائم، وقد بدأ تشغيله بالكامل في عام ١٩٩٣.

٣ - الإدارة

٧٠ - اتّفقت الأطراف في بروتوكول مونتريال عندما قرّرت في عام ١٩٩٢ إنشاء الصندوق الدائم، على اختصاصات للصندوق المتعدد الأطراف واللجنة التنفيذية للصندوق.^(٤٧)

٧١ - وتدير اللجنة التنفيذية موارد الصندوق المتعدد الأطراف. وهي تتألف من سبعة أطراف عاملة بموجب المادة ٥ وسبعة أطراف غير عاملة بموجب المادة ٥. ويتولى اجتماع الأطراف في البروتوكول اختيار أعضاء اللجنة كل سنة. وتتبع اللجنة الأغلبية المزدوجة لضمان عدم هيمنة المانحين أو المستفيدين على عملية اتخاذ المقررات. بيد أن جميع المقررات تُتخذ في الواقع بتوافق الآراء.

٧٢ - وتعمل أمانة الصندوق المتعدد الأطراف ضمن إطار اليونيب، لكنّها منفصلة عن "أمانة الأوزون" التي تقدم خدمات السكرتارية لبروتوكول مونتريال واتفاقية فيينا التي يستند إليها هذا البروتوكول. ويوجد حالياً لدى أمانة الصندوق المتعدد الأطراف اثنا عشر موظفاً من الفئة الفنية، وأحد عشر موظفاً من موظفي الدعم. وهي مسؤولة عن التسيير اليومي لعمل الصندوق وعن استعراض مقترحات المشاريع؛ وإعداد وثائق السياسات والتخطيط والتوجيه والشؤون المالية، التي توجّه إلى اللجنة التنفيذية لكي توافق عليها؛ والتحضير لعقد اجتماع اللجنة التنفيذية وخدمة هذه الاجتماعات.

٧٣ - وتقدّم أربع وكالات منفذة متعددة الأطراف خدماتها للصندوق المتعدد الأطراف حيث تساعد في وضع البرامج والمشاريع. وهذه الوكالات هي: برنامج الأمم المتحدة للبيئة (اليونيب) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير (البنك الدولي). كما يعمل اليونيب بمثابة أمين لخزانة الصندوق.

(٤٦) شعبة التكنولوجيا والصناعة والبيئة باليونيب، فرع الإجراءات المتعلقة بالأوزون، معلومات عن الشبكات الإقليمية بالوحدات المعنية بالأوزون (٢٠٠٧، مستكملة في أيار/مايو ٢٠٠٨)، متاحة على الموقع الشبكي التالي: <http://www.uneptie.org/ozonAction/networks/index.htm>

(٤٧) تقرير الاجتماع الرابع للأطراف في بروتوكول مونتريال، UNEP/OzL.Pro.4/15، المرفقان التاسع والعاشر (١٩٩٢)، متاح على الموقع الشبكي التالي: http://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/04mop/index.shtml

٤ - مصدر الأموال

٧٤ - وفقاً للمادة ١٠-٦ من البروتوكول (بصيغته المعدلة)، يُموّل الصندوق متعدد الأطراف من الاشتراكات المقررة للأطراف غير العاملة بموجب المادة ٥. وتقوم الأطراف مرة كل ثلاث سنوات بتجديد موارد الصندوق عند مستوى يعتمد على تقدير الاحتياجات وتتفق عليه الأطراف. وتُسند الأنصبة الحالية لاشتراكات كل بلد مانح إلى جدول الأمم المتحدة بشأن الأنصبة المقررة. وتُشجّع أيضاً المساهمات من الأطراف الأخرى دون اشتراطها عليها. ويمكن تسديد نحو ٢٠ في المائة من الالتزامات المالية للأطراف المساهمة على شكل مشاريع وأنشطة تُنفذ ثنائياً.^(٤٨)

٧٥ - وقد جُددت موارد الصندوق المتعدد الأطراف في ست مناسبات كان آخرها (٢٠٠٥) باعتمادات قدرها ٤٧٠,٤ مليون دولار للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨.^(٤٩) وفي تموز/يوليه ٢٠٠٧، بلغ مجموع التعهدات ٢,٢٧ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة. وبلغ مستوى تسديد التعهدات لجملة الفترة حتى ٢٠٠٧ نسبة ٩٢,٦٧ في المائة.

٥ - الحصول على المساعدة

٧٦ - كل طرف عامل بموجب المادة ٥ مؤهل للحصول على المساعدة من الصندوق المتعدد الأطراف. (لاحظ أن معظم البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال لا تُعتبر أطرافاً عاملة بموجب المادة ٥ وهي بذلك ليست مؤهلة للحصول على أموال من الصندوق. لكنّها تستطيع أن تقدّم طلباً للحصول على تمويل من الصندوق بموجب مجال التركيز المعني باستنفاد طبقة الأوزون). وفيما يتعلق بالطلبات الأولى بشأن بناء القدرات وتعزيز المؤسسات، تقوم أمانة الأوزون بإبلاغ الصندوق بأنّ بلداً ما قد أصبح طرفاً في بروتوكول مونتريال وتعديلاته. وتشرع وكالة منفذة في التفاوض مع الطرف لتحديد احتياجاته ولوضع مقترحات مشاريع. أمّا المدة الفاصلة بين تقديم الطلب والموافقة عليه فهي متفاوتة بحسب نوع المشروع.

٧٧ - وتصبح البلدان العاملة بموجب المادة ٥، عندما تعلن عزمها التصديق على بروتوكول مونتريال مؤهلة لطلب وتلقي التمويل لتطوير برامجها القطرية. وبعد التصديق، يمكن للطرف أن يطلب الحصول على المنح المتاحة لجميع الأنشطة المؤهلة. ويمكن لعملية الطلب والموافقة على تمويل مشاريع بناء القدرات وتعزيز المؤسسات أن تتم بسرعة لأنّ الأمر يتوقّف على مدى ما يتسم به البلد المقدّم للطلب من استباقية. ويمكن أن تتراوح تكاليف هذين النوعين من المشاريع بين ٣٠.٠٠٠ و ٥٠٠.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة.

(٤٨) أمانة الأوزون باليونيب، دليل بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون، الطبعة السابعة، الفصل ٣-٦، الفقرة ٩ (٢٠٠٦)، متاح على الموقع الشبكي التالي:
http://ozone.unep.org/Publications/MP_Handbook/index.shtml

(٤٩) الصندوق المتعدد الأطراف، عملية التمويل،
http://www.multilateralfund.org/the_funding_process/1080058887066.htm. ورغم أنّ تجديد الموارد الحالي هو التجديد السادس، فإنّه يُعرف "بالتجديد الخامس" لأنّ تجديد عام ١٩٩٠ يُشار إليه "بالتجديد الموقت".

٧٨ - كذلك، فإن العملية الخاصة بفئات المشاريع التي تتسم بمزيد من التعقيد، مثل الاتفاقات القائمة على الأداء والمتعددة السنوات، تتوقّف على مدى استباقية البلد. وموارد الصندوق متعدد الأطراف تدعم تنفيذ المشاريع، والموافقة قد لا تتطلب أكثر من سنة واحدة. ولا يسعى الصندوق عادة إلى وضع ترتيبات التمويل المشترك أو يساعد عليها؛ لكنّ بعض المشاريع حظيت بتمويل من مؤسسات أخرى نظراً لما حقّته من وفورات في الطاقة.

٦ - المساءلة والرصد والتقييم

٧٩ - يشترك الصندوق المتعدد الأطراف في المقر مع اليونيب وهو أكبر صناديقه البيئية. ويعمل الصندوق تحت سلطة اجتماع الأطراف في البروتوكول. ويتعيّن على اللجنة التنفيذية أن تقدّم تقريراً كل سنة إلى اجتماع الأطراف.

٨٠ - وتولت أمانة الصندوق في عام ١٩٩٧ المهام العامة لرصد وتقييم الصندوق.^(٥٠) وتشرف اللجنة التنفيذية على أنشطة الرصد هذه. وتزوّد الوكالات المنفّذة للجنة التنفيذية كل سنة بتقارير عن التقدم المحرز. وتخضع المشاريع المتأخّرة إلى الرصد عن كثب ويتم الإبلاغ عنها في كل اجتماع من اجتماعات اللجنة التنفيذية.^(٥١) ويقوم خبراء استشاريون مستقلون بوضع تقييمات دورية للصندوق وذلك بموجب اختصاصات توافق عليها الأطراف.^(٥٢)

جيم - عناصر الصندوق التي يمكن أن تشكّل نموذجاً للزئبق

٨١ - من العناصر الرئيسية التي تجعل من الصندوق المتعدد الأطراف صندوقاً متميّزاً، والتي يمكن أن تكون مهمّة أكثر من غيرها لوضع اتفاق ملزم بشأن الزئبق، ما يلي:

(أ) الصندوق المتعدد الأطراف هو صندوق مخصّص يركّز على بروتوكول مونتريال دون غيره من الاتفاقات؛

(ب) يقتضي البروتوكول من "الأطراف غير العاملة بموجب المادة ٥" (أي البلدان المتقدّمة والعديد من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال) أن تسهم في الصندوق متعدد الأطراف على أساس جدول الأمم المتحدة بشأن الأنصبة المقرّرة؛

(ج) الصندوق متعدد الأطراف أنشأه بروتوكول مونتريال ليكون تحت المراقبة المباشرة لاجتماع الأطراف في البروتوكول.

٨٢ - وهذه العناصر الرئيسية مترابطة وستُجرى مناقشتها أدناه بقدر أكبر من التفصيل. وإذا كانت الحكومات ستعتمد صكاً بشأن الزئبق ملزماً قانوناً ويتضمّن آلية مالية على غرار آلية البروتوكول

(٥٠) أمانة الصندوق متعدد الأطراف، "أمانة الصندوق"، http://www.multilateralfund.org/fund_secretariat.htm

(٥١) أمانة الصندوق متعدد الأطراف، "الرصد"، http://www.multilateralfund.org/results_impact.htm

(٥٢) أمانة الصندوق متعدد الأطراف، "التقييم"، <http://www.multilateralfund.org/evaluation.htm>

والصندوق المتعدد الأطراف التابع له، فإن هذه العناصر ستكون العناصر الأساسية التي ينبغي النظر فيها بالنسبة لتلك الآلية.

١ - صندوق مخصص

٨٣ - لقد استفادت الأطراف بطرق كثيرة من جعل الصندوق المتعدد الأطراف صندوقاً مكرّساً لتنفيذ بروتوكول مونتريال. فقواعد البروتوكول والصندوق هي التي تحدّد وحدها أهلية المشاريع لتلقي التمويل، وهي كلّها تحدّد في نهاية المطاف ضمن سلطة اجتماع الأطراف. وفي مقابل ذلك، يضع صك مرفق البيئة العالمية معايير بشأن الأهلية تُضاف إلى المعايير التي نصّت عليها الاتفاقيات التي يخدمها المرفق - أي الشروط المتعلقة بالمنافع البيئية العالمية وبالتكاليف الإضافية - مما يفرض في كثير من الأحيان إلى الارتباك وإلى تصادم المرفق ببعض الأطراف في تلك الاتفاقيات بين الفينة والأخرى. ولئن كان الصندوق المتعدد الأطراف يبحث التكاليف الإضافية في تقييمه لمقترحات المشاريع، فإنه يقوم بذلك بمرونة تتلاءم مع احتياجات البروتوكول والأطراف فيه.

٨٤ - وتركيز أمانة الصندوق المتعدد الأطراف على إدارة ورصد المشاريع والشؤون المالية التي ترتبط ببروتوكول مونتريال دون غيره من البروتوكولات أتاح لها اكتساب خبرة معمّقة وشاملة بقضايا استنفاد الأوزون. وقد أفضى هذا الأمر، فضلاً عن ممارسات اتخاذ القرارات التي تتوخاها اللجنة التنفيذية للصندوق متعدد الأطراف وعن هيكل الصندوق غير البيروقراطي نسبياً، إلى دعم وجود عملية على قدر معقول من النجاعة والسرعة في وضع المشاريع والموافقة عليها.

٨٥ - وقد تمكنت الأطراف، بإدراجها للصندوق المتعدد الأطراف إدراجاً كاملاً في بروتوكول مونتريال، من استخدام الصندوق كأداة لتيسير المزيد من الامتثال للالتزامات التي ينص عليها البروتوكول. وتستطيع اللجنة التنفيذية، من خلال العمل مع لجنة التنفيذ التابعة للبروتوكول، أن تجعل الاستفادة طرف من الأطراف من الصندوق مشروطة بامتثاله لالتزاماته بموجب البروتوكول. فعلى سبيل المثال، قرّرت اللجنة التنفيذية في اجتماعها السابع والثلاثين ألا توافق على مقترحات المشاريع التي يكون فيها أحد الأطراف غير ممثل لتدابير الرقابة المنصوص عليها في بروتوكول مونتريال وذلك إلى حين قيام الأطراف، من خلال لجنة التنفيذ، بمعالجة حالة عدم الامتثال تلك.^(٥٣)

٨٦ - وقد تشير وفورات الحجم إلى أنّ تكاليف إدارة آلية تمويل مشتركة مثل مرفق البيئة العالمية ستكون أقل من تكاليف إدارة صندوق مخصص. وهذا الأمر يصدق على مرفق البيئة العالمية وعلى الصندوق متعدد الأطراف، وإن كان بصورة غير كاملة. فالتكاليف المدرجة في ميزانية إدارة مرفق البيئة العالمية خلال السنوات الأربع للتجديد الرابع تبلغ نحو ٢,٩٧ في المائة من اعتمادات التجديد وقدرها ٣,١٣ مليار دولار. فيما تبلغ التكاليف المدرجة في ميزانية إدارة الصندوق متعدد الأطراف خلال

(٥٣) مقرر اللجنة التنفيذية للصندوق متعدد الأطراف ٢٠/٣٧، الفقرة ٤٨ (أ)، الوثيقة Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol, POLICIES, PROCEDURES, GUIDELINES AND CRITERIA 243 (Nov. 2007) وهو متاح على الموقع الشبكي التالي: <http://www.multilateralfund.org/files/Policy53.pdf>.

السنوات الثلاث للتجديد الخامس الحالي نحو ٣,٤٣ في المائة من اعتمادات التجديد وقدرها ٤,٧٠,٤ مليون دولار.^(٥٤)

٢ - الاشتراكات المقررة

٨٧ - ينص جزء من المادة ١٠-٦ من بروتوكول مونتريال على ما يلي:

يُمَوَّل الصندوق متعدد الأطراف من اشتراكات الأطراف غير العاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥ بالعملة القابلة للتحويل أو عينياً في حالات معيّنة و/أو بالعملة الوطنية على أساس جدول الأنصبة المقررة للأمم المتحدة. ...

٨٨ - وقد أفضى هذا الترتيب إلى مستوى عال ومستدام من الاشتراكات على امتداد فترة حياة الصندوق متعدد الأطراف. ويعتمد مبلغ كل تجديد للموارد على تقييم للاحتياجات، وتوافق عليه الأطراف بنفسها. ومن ثم، يتبيّن مباشرة في اجتماع الأطراف ما إذا كانت الأطراف غير العاملة بموجب المادة ٥ مستوفية لالتزاماتها بموجب المادة ١٠-١ من أجل "... تحمل جميع التكاليف الإضافية المتفق عليها لتلك الأطراف لكي تمثل لتدابير الرقابة للبروتوكول....". وهذا الوعي قد يزيد من القدرة التفاوضية للأطراف لكي تضمن التمويل الكامل لتجديد الموارد.

٨٩ - وينصّ البروتوكول على تحديد لاشتراكات الأطراف وفق جدول الأنصبة المقررة للأمم المتحدة، فيساعد بذلك على عدم منح مسألة تقاسم الأعباء فيما بين المانحين طابعاً سياسياً. وهو ما ييسّر بدوره المفاوضات في تركيزها على المبلغ الإجمالي للتجديد وعلى ما إذا كان هذا المبلغ سيغطي تقييم الاحتياجات.

٩٠ - أمّا المفاوضات بشأن عمليات تجديد موارد مرفق البيئة العالمية فهي مفاوضات سياسية تتم خارج إطار الاتفاقيات التي يخدمها المرفق، وهو ما يدفع ببعض البلدان إلى الاعتقاد بأن عملية تجديد موارد المرفق عاجزة عن ضمان توفير "... البلدان المتقدمة النمو الأطراف موارد مالية جديدة وإضافة تمكّن البلدان النامية الأطراف والأطراف التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال من مواجهة كامل التكاليف الإضافية لتدابير التنفيذ التي تحقق الوفاء بالتزاماتها بموجب هذه الاتفاقية...". (على حدّ تعبير المادة ١٣ من اتفاقية استكهولم). وبتجميع الموارد المالية لكافة اتفاقيات مرفق البيئة العالمية ضمن تجديد

(٥٤) هذه الأرقام هي نتيجة (١) لحساب مجموع اعتمادات الميزانيات العادية والميزانيات ذات الصلة التي أُقرّت لكل سنة من سنوات تجديد الموارد؛ (٢) ولقسمة مجموع تلك الميزانيات على مبلغ التجديد المعني. ويشهد الصندوق متعدد الأطراف حالياً بتجديده الخامس باعتمادات قدرها ٤,٧٠,٤ مليون دولار لفترة السنوات الثلاث ٢٠٠٦-٢٠٠٨. والتكاليف المدرجة في الميزانية لإدارة الصندوق متعدد الأطراف ولجنته التنفيذية يبلغ مجموعها ١٦,١ مليون دولار خلال فترة الثلاث سنوات تلك. ومن ثم، فإنّ التكاليف الإدارية المدرجة في الميزانية تساوي نحو ٣,٤٣ في المائة من اعتمادات التجديد. وتبلغ اعتمادات التجديد الرابع الحالي لمرفق البيئة العالمية ٣,١٣ مليار دولار مخصصة لتمويل العمليات خلال الأربع سنوات من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠. ويبلغ مجموع اعتمادات ميزانيات مرفق البيئة العالمية للسنوات المالية ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ (والتي تشمل تمويل الأمانة، والفريق الاستشاري العلمي والتقني، وأمين مرفق البيئة العالمية، ومكتب التقييم التابع لمرفق البيئة العالمية، ومختلف المبادرات الخاصة) ٩٢,٩ مليون دولار، أي ما يعادل نحو ٢,٩٧ في المائة من اعتمادات التجديد.

وحيد، يكون تحديد سقف لمجموع مساهماتهم أيسر على المانحين من أن يتفاوضوا على المساهمات بحسب كل اتفاقية على حدة. وقد يتيح هذا "التجميع" للاتفاقيات مبلغاً إجمالياً أقل حجماً، بما من شأنه أن يكثف المنافسة بين مختلف الاتفاقيات على الأنصبة من تحديد موارد مرفق البيئة العالمية (لأن تلك الأنصبة تتجسد في المخصصات التي تُرصد لكل مجال من مجالات التركيز). وقد ييسر التجميع أيضاً على بعض المانحين الحصول عبر عملياتهم المحلية على تعهدات بأموال ضمن توزيع الاعتمادات، ويتيح لهم ضمان الوفاء الكامل بتعهداتهم.

٣ - صندوق تحت المراقبة المباشرة للأطراف

٩١ - قد يكون هذا العنصر أبرز عناصر الصندوق المتعدد الأطراف لأنه يضمن عمل الصندوق تحت سلطة اجتماع الأطراف في بروتوكول مونتريال ويجعله مسؤولاً مسؤولية مباشرة أمامه. ورغم أن اللجنة التنفيذية تتولى إدارة الصندوق فإنها تقوم بذلك بإشراف مباشر من اجتماع الأطراف. فهو الذي يحدد اختصاصات اللجنة ويختار سنوياً أعضاءها بالتساوي بين الأطراف في البروتوكول العاملة وغير العاملة بموجب المادة ٥. وتُعقد اجتماعات اللجنة التنفيذية عادة بموازاة الاجتماعات الأخرى للبروتوكول. أما ترتيب الأغلبية المزدوجة الذي تتوخاه اللجنة - والذي تشترطه المادة ١٠ من البروتوكول - فهو يضمن عدم هيمنة المانحين أو المستفيدين على عمليات الصندوق، بما يمنح لهؤلاء المستفيدين دوراً في عملية اتخاذ القرارات أكبر من دورهم في مجلس مرفق البيئة العالمية. (في الواقع تُتخذ قرارات اللجنة دائماً بتوافق الآراء. بيد أنه من المرجح أن تؤثر قاعدة التصويت بالأغلبية المزدوجة في قدرة الأعضاء على إحراز هذا التوافق في الآراء.)

٩٢ - وباختصار، فإن اجتماع الأطراف في البروتوكول هو فعلياً الهيئة التي تدير الصندوق المتعدد الأطراف.^(٥٥) وبما أن الصندوق أنشأه البروتوكول ليقصر على خدمته لا غير، فإنه مسؤول أمام الأطراف في البروتوكول ويستجيب لهم وهو الأمر الذي لا يمكن تصميم مرفق البيئة العالمية من أن يكون ندأً له.

٩٣ - وبما أن المرفق قد أنشأ بشكل مستقل، فإنه من الناحيتين القانونية والعملية مستقل وظيفياً عن الاتفاقيات التي يخدمها، وذلك على الرغم من شروط مختلف مذكرات التفاهم المبرمة بين مؤتمر الأطراف ومجلس مرفق البيئة العالمية. وبذلك لا يستطيع مؤتمر الأطراف أن يمارس رقابة مباشرة على الكيان الذي يدير آلياته المالية. وهذا الأمر قد لا يشكل صعوبة إذا كانت جميع الأطراف في الاتفاقيات أطرافاً أيضاً في المجلس، والعكس بالعكس، وإذا كانت جميع هذه الحكومات تمارس في جميع المنتديات سلطات متناسبة في صنع القرارات. ومن ناحية أخرى، توفر المشاركة الواسعة لكافة الدول المانحة الكبرى في مرفق البيئة العالمية أداةً تمكنها كلها من الإسهام في دعم كل اتفاقية يخدمها المرفق سواء أكانت أم لم تكن أطرافاً في تلك الاتفاقيات جميعاً.

(٥٥) أنظر أمانة الصندوق متعدد الأطراف، "الأطراف في بروتوكول مونتريال" (٢٠٠٣)، متاح على الموقع الشبكي التالي: http://www.multilateralfund.org/montreal_protocol_parties.htm.