

جامعة الحاج لخضر - باتنة -

كلية الحقوق

قسم العلوم السياسية

مظاهر الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية

مذكرة مكملة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية

تخصص: إدارة دولية

إشراف الأستاذ:

أ.د. صالح زباني

إعداد الطالبة:

خديجة ناصري

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة باتنة		د. بحري دلال
مشرفا ومقررا	جامعة باتنة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. صالح زباني
عضوا مناقشا	جامعة باتنة		د. بن سعيد مراد
عضوا مناقشا	جامعة الجزائر		د. مجدان محمد

السنة الجامعية: 2012/2011

شكر و عرفان

بدءاً، الحمد لله الذي هدانا لسبيل الرشاد، وفضلنا بدين الإسلام على من برأ من العباد، حمداً يوافي نعمه، ويكافئ مزيده، والصلاة والسلام على شفيعنا ونبينا، سيد الخلق محمد صلى الله عليه وسلم الذي قال: "... من صنع إليكم معروفا فكافئوه، فإن لم تجدوا ما تكافئونه به فادعوا له حتى تروا أنكم قد كافأتموه" رواه الإمام أحمد.

وقال أيضاً: "لا يشكر الله من لا يشكر الناس".

ولعل أولى الناس بالشكر والعرفان أستاذي الفاضل "زياني صالح" الذي لن أنسى له هذا الصنيع ما حييت، بارك الله لنا فيه وأدامه للعلم وأهله، وأخص بالذكر أستاذي الكريم "بن سعيد مراد" رمز الأستاذية والمساندة العلمية، وكل أساتذتي وزملائي والطاقم الإداري بقسم العلوم السياسية. وأشكر أعضاء لجنة المناقشة الموقرين على عناية ومشقة قراءة هذه المذكرة وتقييمها، وعلى كل ما سيقدمونه لي من توجيهات وانتقادات، لا شك ستكون في مستوى مكانتهم العلمية المرموقة، والتي ستكون لي بمثابة النبراس الذي سينير لي درب البحث العلمي الهادف مستقبلاً.

وأخيراً وليس آخراً، أشكر عائلتي وزوجي .

والحمد لله قبل الرضا، حتى الرضا، وبعد الرضا.

إهداء

إلى والدي الكريمين أطل الله في عمرهما
إلى زوجي "طويل نوح"
إلى قسم العلوم السياسية من أساتذة وطلبة وعمال
إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا البحث المتواضع

خديجة

فهرس الاختصارات

بنك التنمية الإفريقي .	African Development Bank	AFDB
بنك التنمية الآسيوي .	Asian Development Bank	:ASDB
مجلس الأعمال للتنمية المستدامة	Business Council for Sustainable . Development	:BCSP
اتفاقية التنوع البيولوجي .	Convention on Biological Diversity	:CBD
الاتفاقية المتعلقة بحفظ أنواع الحيوانات البرية المهاجرة .	Convention on Migratory Species	:CMS
مؤتمر الأطراف .	Conference of the Parties	:COP
لجنة التنمية المستدامة .	Commission on Sustainable Development	:CSD
البنك الأوروبي للإنشاء والتنمية .	European Bank for Reconstruction and Development	:EBRD
المجلس الاقتصادي والاجتماعي .	Economic and Social Council	:ECOSOC
مجموعة إدارة البيئة .	Environment Management Group	:EMG
الإتحاد الأوروبي .	European Union	:EU
منظمة الأغذية والزراعة .	Food and Agriculture Organization	:FAO
الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة .	General Agreement on Tariffs and Trade	:GATT
المرفق البيئي العالمي .	Global Environment Facility	:GEF
الحوكمة البيئية العالمية	Global Environmental Governance	:GEG

المنتدى الوزاري البيئي العالمي.	Global Ministerial Environment Forum	:GMEF
البنك الدولي للإنشاء والتعمير.	International Bank for Reconstruction and Development	:IBRD
الغرفة الدولية للتجارة	International Chamber of Commerce	:ICC
بنك التنمية الأمريكي.	Inter-American Development Bank	:IDB
الحوكمة البيئية الدولية	International Environmental Governance	:IEG
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.	International Fund for Agricultural Development	:IFAD
المنظمات الدولية بين حكومية.	Inter-governmental organisations	:IGOs
صندوق النقد الدولي.	International Monetary Fund	:IMF
المنظمة البحرية الدولية.	International Maritime Organization	:IMO
الاتفاقية الدولية لمنع التلوث من السفن.	International Convention for the Prevention of Pollution From Ships	:MARPOL
الإتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف.	Multilateral Environmental Agreements	:MEAs
اجتماع الأطراف.	Meeting of the Parties	:MOP
المنظمات غير الحكومية.	Non-governmental organisations	:NGOs
منظمة الدول الأمريكية.	Organization of American States	:OAS
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.	Organisation for Economic Co-operation and Development	:OECD

المحكمة الدائمة للتحكيم.	Permanent Court of Arbitration	:PCA
اتفاقية الملكية الفكرية .	Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights	:TRIPS
اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.	United Nations Framework Convention on Climate Change	:UNFCCC
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر.	United Nations Convention to Combat Desertification	:UNCCD
مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة البشرية.	United Nations Conference on Human Environment	:UNCHE
مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية.	United Nations Conference on Environment and Development	:UNCED
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.	United Nations Development Programme	:UNDP
اللجنة الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة.	United Nations Economic Commission for Europe	:UNECE
منظمة الأمم المتحدة للبيئة.	United Nations Environment Organisation	:UNEO
برنامج الأمم المتحدة للبيئة .	United Nations Environment Programme	:UNEP
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية.	United Nations Industrial Development Organization	:UNIDO
مجلس الأعمال العالمي للتنمية المستدامة.	World Business Council for Sustainable Development	:WBCSD
منظمة البيئة العالمية.	World Environment Organisation	:WEO
مؤتمر الصناعة العالمي حول	World Industry Conference on Environmental Management	:WICEM

الإدارة البيئية.		
القمة العالمية حول التنمية المستدامة.	World Summit on Sustainable Development	:WSSD
منظمة التجارة العالمية.	World Trade Organization	:WTO

فهرس المحتويات

مقدمة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة: في مفهوم الحوكمة البيئية العالمية وأبعادها
المؤسسية.

المبحث الأول: في مفهوم الحوكمة البيئية العالمية.

المبحث الثاني: الهندسة المؤسسية في إطار التجزؤ المؤسسي للحوكمة العالمية.

المبحث الثالث: محددات الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية.

الفصل الثاني: الحوكمة البيئية العالمية البنية الحالية للنظام وضرورات الإصلاح
المؤسسي.

المبحث الأول: منظومة مؤسسات الأمم المتحدة البيئية.

المبحث الثاني: المنظمات والبيروقراطيات البيئية الدولية والإقليمية.

المبحث الثالث: الفواعل غير الدولاتية في إطار الحوكمة البيئية العالمية.

المبحث الرابع: ضرورات إصلاح الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية.

الفصل الثالث: إصلاح الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية: المسارات، وجهات
النظر والتفسيرات.

المبحث الأول: تشبيك الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف.

المبحث الثاني: منظمة الأمم المتحدة للبيئة.

المبحث الثالث: منظمة البيئة العالمية.

المبحث الرابع: وجهات نظر أهم الفواعل في نماذج الإصلاح المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية.

المبحث الخامس: دور المؤسسات الجديدة في بلورة نقاش فعال لإصلاح الهندسة المؤسسية
للحوكمة البيئية العالمية.

خاتمة.

مقدمة

مقدمة

لقد هيمن شكلان تقليديان للحوكمة على الشؤون العالمية حتى فترة قريبة: الحوكمة الوطنية من خلال الضبط الحكومي والحوكمة الدولية من خلال العمل الجماعي الذي تقوم به المنظمات الدولية والأنظمة الدولية. إن حوكمة العلاقات الإنسانية أصبح مسعى معقدا يتجاوز المجال الوطني وما بين الدول وانتقل إلى مستوى عالمي يتضمّن فواعل متعددة عبر الحدود الوطنية ومستويات متعددة كذلك للسلطة الضبطية. في هذا السياق، فإن الترتيبات المؤسسية للتعاون بدأت بالتشكّل بصور أكثر تنظيمية وأكثر تعبيرا عن مستويات المشكلات العالمية. إن الشراكات العامة والخاصة، عمليات أصحاب المصالح المتعددة، شبكات السياسة العامة العالمية وشبكات القضايا أصبحت تعتبر أدوات مهمة للحوكمة العالمية (Ivanova, 2003: 09).

يتميز نظام الحوكمة البيئية العالمية -الذي يهدف إلى الحد من تدهور البيئة العالمية- بدرجة عالية من التعقد، بسبب وجود العديد من المؤسسات الدولية البيئية وغير البيئية، إلى جانب الاتفاقيات الدولية التي تتعامل مع جميع أنواع القضايا البيئية المتداخلة في كثير من الأحيان. ويعتبر برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) -الذي يعمل على تنسيق الأنشطة البيئية للأمم المتحدة- الأقرب ليكون سلطة بيئية عالمية رائدة، إضافة إلى منظمات أخرى (مثل لجنة التنمية المستدامة (CSD)، والمنتدى الوزاري البيئي العالمي لـ UNEP، وكذا مجموعة إدارة البيئة (EMG)، والتي تقوم بمهام متداخلة إلى حد ما من أجل تحسين التعاون والتنسيق بين المؤسسات والاتفاقيات القائمة.

وبالإضافة إلى هذه المنظمات التي تركز

على البيئة في المقام الأول، هناك العديد من المنظمات الدولية غير البيئية التي تقوم أيضا بوظائف تتعلق بالبيئة، مثل: منظمة الأغذية والزراعة (FAO)، منظمة الصحة العالمية (WHO)، البنك الدولي وغيرها. هذا إلى جانب العديد من الاتفاقيات البيئية القائمة، ممثلة في المئات من الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف (MEAs) حول قضايا بيئية مختلفة (دولية، وطنية، وإقليمية). تشمل كل اتفاقية أمانة خاصة بها، وتعمل مستقلة عن بعضها البعض في كثير من الأحيان، حيث يدير UNEP البعض منها فقط.

وفي نفس السياق لا يمكن إغفال الدور المتنامي للفواعل غير الدولاتية في الحوكمة البيئية العالمية، خاصة تلك الممثلة في المنظمات غير الحكومية (NGOs)، والشركات المتعددة الجنسيات (MNCs)، والشبكات العابرة للحدود (من مجموعات ابستمولوجية، ومجتمع مدني عالمي وشبكات المناصرة البيئية).

عند الحديث عن النظام المعقد للحوكمة البيئية العالمية لا بد من التنبيه إلى غياب منظمة وحيدة - حتى برنامج الأمم المتحدة للبيئة - لها السلطة أو القوة السياسية لتعمل كمركز جاذبية للجهود البيئية الدولية أو لوضع معايير للسلوك في العلاقات البيئية الدولية. وعليه يرى العديد من العلماء والممارسين في مجال الحوكمة البيئية أن النظام الحالي ليس ملائماً بما فيه الكفاية، حيث يعتبر جد بطيء، وسيء التنسيق، وعالي التجزؤ، وغير متماسك، إضافة إلى العديد من النزاعات واللاتوازنات مع باقي الاتفاقيات الدولية خاصة التجارية منها.

في سياق آخر، يشارك عدد كبير من الفواعل في صنع السياسة البيئية العالمية، والتي تعمل بشكل منفصل عن بعضها البعض إلى حد ما، ففي كل مرة تظهر فيها المشاكل البيئية يتم إنشاء كيان جديد، الأمر الذي قد يؤدي إلى نظام غير فعال (حسب العديد من الباحثين). في حين يفكر البعض عكس ذلك، أي أن نظاماً مجزأً للحوكمة البيئية ليس سيئاً، باعتبار أن أفضل تصميم لإدارة المشاكل البيئية العالمية يتمثل في شبكة كثيفة ولا مركزية (مجزأة) وفضفاضة من المؤسسات والفواعل.

لقد تم استخدام العديد من الحجج لتبرير المفهوم المتجزئ للحوكمة البيئية العالمية. تتمثل إحداها في أن الطبيعة المعقدة للمشاكل البيئية تتطلب استجابات محددة من المؤسسات المتعددة. هذا إلى جانب حجج أخرى ترى بأن الشبكة الفضفاضة تضمن وجود العديد من الفرص للفواعل المتعددة (بما في ذلك المجتمع المدني) من أجل إجراء نقاشات واتخاذ مواقف، كما تكون المؤسسات - في إطار هذه الشبكة - قادرة على التخصص في مشكلة بيئية معينة، إضافة إلى أن حمول مؤسسة واحدة لا يعرض النظام بأكمله للخطى.

باختصار، هناك من يؤكّد على مزايا التجزؤ في نظام الحوكمة البيئية العالمية، بينما يسلط آخرون الضوء على عيوبه. ومع ذلك، هناك إجماع عام الآن (خاصة بين الدول الوطنية) حول ضرورة القيام ببعض التحسينات - على الأقل - على النظام، وعليه نادى العديد من الباحثين

واللجان الأمية وممثلي الحكومات إلى إصلاح النظام، لكن آراءهم تختلف إذا تعلق الأمر بالسؤال، كيف وإلى أي مدى يجب إصلاح النظام؟

وقد تم تقديم عدد متزايد من الاقتراحات المتعلقة بإصلاح الهندسة المؤسساتية للحكومة البيئية العالمية منذ السبعينات، مع العلم أن الكثير من هذه المقترحات تؤيد فكرة إنشاء هيئة شاملة ومنسقة تحت مسميات مختلفة، مثل الوكالة البيئية الدولية، منظمة البيئية العالمية/ الدولية/ المتعددة الأطراف، منظمة الأرض، منظمة الأمم المتحدة للبيئة... الخ. حيث تختلف العديد من المقترحات بدرجة كبيرة فيما يتعلق بمجال منظمة البيئة، والوظائف التي يمكن أن تؤديها، وما تخلفه من آثار على النظام... الخ، حيث تختلف العديد من المقترحات بدرجة كبيرة فيما يتعلق بمجال منظمة البيئة، والوظائف التي يمكن أن تؤديها، وما تخلفه من آثار على النظام... الخ.

وعلى الرغم من تعدد الاقتراحات المتعلقة بالإصلاح، إلا أنه لم يتم اتخاذ أي إجراء لمواجهة بعض أوجه القصور في النظام، حيث لم يتم تحقيق أي تقدم حقيقي في مجال البنية المستقبلية لنظام الحوكمة البيئية العالمية.

إشكالية البحث:

إن الإشكالية التي يتضمنها هذا البحث تتمحور حول تتبع مظاهر الهندسة المؤسساتية للحكومة البيئية العالمية - في إطار مفهوم الفعالية - بين الوضع الحالي والوضع المستقبلي. وعليه يمكن طرح التساؤل التالي: على الرغم من الاتفاق العام بين مختلف الفواعل حول عجز البنية المؤسساتية الحالية للحكومة البيئية الدولية على ضبط وإدارة الانشغالات البيئية العالمية بصورة فعّالة، لماذا لم يتم الاتفاق حول ترتيبات الهندسة المؤسساتية المستقبلية لمساعي الضبط البيئي العالمي؟

من خلال هذه الإشكالية العامة، تثار مجموعة من التساؤلات التي تستدعي التوقف عندها من أجل تفكيك مفهوم الهندسة المؤسساتية للحكومة البيئية العالمية، والسماح ببناء مشروع مؤسساتي ينسجم والمعطيات الحالية، يمكن إجمال هذه التساؤلات في الآتي:

- ما المقصود بالهندسة المؤسساتية للحكومة البيئية العالمية؟
- ما هي محددات الهندسة المؤسساتية للحكومة البيئية العالمية؟

- ما هي النماذج المقترحة في إطار إصلاح الهندسة المؤسسية للحكومة البيئية العالمية؟ وكيف تنظر لها الفواعل المعنية؟

- كيف تفسر المؤسسية الجديدة غياب الإصلاح المؤسسي؟

فرضيات البحث:

ينطلق هذا البحث على فرضيتين أساسيتين:

الفرضية الأولى: بعد الاتفاق حول عجز نظام الحوكمة البيئية العالمية وضرورة إصلاحه فإن الاتفاق حول البنية المستقبلية التي يجب تصميمها يتوقف على طبيعة النظام في حد ذاته ودرجة تعقده.

الفرضية الثانية: إن اتخاذ قرار بشأن البنية المستقبلية للحكومة البيئية العالمية يعتمد أساساً على العمليات التفاعلية بين مختلف الفواعل المعنية.

منهجية البحث:

من أجل اختبار فرضيات الدراسة والإجابة عن الإشكالية بطريقة نسقية ومنهجية، سوف يتم تحديد الإطار الإستمولوجي والمنهجي للبحث بطريقة تتماشى والتطورات الأكاديمية في هذا المجال، وإثبات التناغم والتجانس بين موضوع ومنهج المعرفة العلمية. حيث أنه على المستوى الإستمولوجي، سنستعين بإستمولوجيا بنائية لإعادة البناء بعد حالة التفكيك التي عرفتها منظومة الحوكمة البيئية الدولية الكلاسيكية المتمركزة على الدولة، هذا البناء الذي يتم وفق منظور نيومؤسسياتي (Neoinstitutionalist Perspective) يضع مؤسسات الحوكمة البيئية العالمية كذات معرفية تحاول بناء مشروع بكل استقلالية.

وعلى هذا الأساس، تمت الاستعانة بنظريات المؤسسية الجديدة في تفسير عدم الاتفاق وعدم اتخاذ قرارات فيما يتعلق بالبنية المستقبلية للحكومة البيئية العالمية إلى الآن، حيث سيتم مناقشة النظام الحالي للحكومة البيئية العالمية والنقاشات الجارية حول إصلاح هذا النظام، وخيارات الإصلاح في إطار المؤسسية الجديدة. في هذا السياق، يمكن أن تساعدنا المؤسسية التاريخية

في تفسير البنية الحالية للحكومة البيئية العالمية تأثيرها على التطورات التي حدثت أو التي يحتمل أن تحدث. أما **المؤسسية الخطابية** فتسمح بتسييل الضوء على مختلف الأفكار (الخطابات) المقدمة لإصلاح نظام للحكومة البيئية العالمية، وكذا على العمليات التفاعلية التي تحدث، والمتمثلة أساسا في المناقشات حول هذا الإصلاح. وتسمح لنا المؤسسية الخطابية بتحليل الطريقة التي تؤثر بها هذه الخطابات (الأفكار، العمليات التفاعلية) على المخرجات المحتملة.

أخيرا تجعلنا **مؤسسية الخيار العام** ندرك الدور الذي تلعبه الفواعل المختلفة في النقاشات، وكيف تؤثر مصالحها الخاصة على النقاشات والقرارات التي لم تصنع بعد (أو في طور ذلك).

وعلى أساس أن هذا البحث يهدف إلى تتبع وتفسير مظاهر الهندسة المؤسسية للحكومة البيئية العالمية، مع التركيز بشكل خاص على العوامل التي تعيق الاتفاق بشأن البنية المستقبلية لنظام الضبط البيئي العالمي، فإننا نتطلع إلى مسألة إعادة البناء في العلوم الاجتماعية، وعليه يتحدد **المستوى المنهجي** للدراسة في المنظور النسقي بصيغه المتطورة، خاصة الاتجاهات الحديثة في فلسفة إعادة البناء في العلوم الاجتماعية، وما ينتج عنها من إشكاليات منهجية تتبع أساسا من آثار التفكيك التي أصابت الأنظمة السابقة ومساعي بناء نماذج جديدة تتوافق والمعطيات الجديدة.

أسباب اختيار الموضوع:

تعتبر الهندسة المؤسسية للحكومة البيئية العالمية حلقة مهمة ونقطة جوهرية في حوكمة التنمية المستدامة - باعتبارها هدفا مشتركا لمختلف الفواعل -، حيث يتميز نظام الحوكمة البيئية العالمية بهندسة مؤسسية تتضمن خاصية فريدة مقارنة مع أنظمة الحوكمة العالمية الأخرى كالصحة والتجارة، والسياسة الاقتصادية، نظرا لافتقارها إلى الوضوح والتماسك. هذا ما يجعلها دوما في حالة نقاش وإثراء سواء على المستوى الأكاديمي أو العملي. ولقد احتدمت النقاشات فيما يخص العديد من القضايا المتعلقة بالحكومة البيئية العالمية في إطار تعريف الظاهرة البيئية من زاوية واحدة، سواء من الناحية المؤسسية أو الخطابية، أو من ناحية الفواعل المعنية بالظاهرة البيئية.

إن الأهمية الكبيرة التي يوليها الباحثون على مستوى مراكز ومشاريع البحث في هذا المجال، مثل مركز Yale للدراسات البيئية، ومشروع حوكمة نظام الأرض، والأبعاد المؤسسية للتنمية

المستدامة (IISD) وغيرها...، تنبّه إلى عجز النظام الحالي للحوكمة البيئية العالمية وضرورة إصلاحه وكيفيته. ومن هنا، يهتم العديد من الباحثين بتحديد نقاط قوة وضعف نظام الحوكمة البيئية العالمية من أجل تحسين وتعزيز الهندسة المؤسساتية. وعليه، يمكن تلخيص أسباب اختيار الموضوع فيما يلي:

- يعود اختيار هذا الموضوع إلى الرغبة في فهم أفضل لنظام الحوكمة البيئية العالمية في جوانبه المؤسساتية، لأنها تمكننا من تفسير التغير المؤسساتي في إطار حوكمة التنمية المستدامة.
- تحديد السياق المؤسساتي العام للحوكمة البيئية العالمية، حيث تمت الإشارة إلى البنية الحالية للنظام، وضرورات الإصلاح المؤسساتي كخطوة لإعادة تصميم الهندسة المؤسساتية للنظام القائم.
- توفير قاعدة علمية للبحث في تفسير غياب أي إصلاح مؤسساتي لنظام الحوكمة البيئية العالمية بالرغم من عجز البنية الحالية.
- تقديم إضافة للمكتبة العربية في مثل هذا التخصص، وتوفير إطار عام لدراسة الهندسة المؤسساتية للحوكمة البيئية العالمية.

أهداف الدراسة:

يسلط هذا البحث الضوء على مظاهر الهندسة المؤسساتية للحوكمة البيئية العالمية، حيث يتناول، بنوع من الدقة والتركيز، البنية الحالية للنظام وما يميزها من نقاط قوة وضعف في إطار مناقشة تحقيق أو تقييم فعالية نظام الحوكمة البيئية العالمية، التي على أساسها تمت مناقشة العديد من الاقتراحات والنماذج للإصلاح المؤسساتي. ومع ذلك، تم التركيز في هذا البحث على ثلاث نماذج أساسية باعتبارها أكثر شيوعاً في النقاشات والمنتديات البيئية الدولية، وهي تشبيك الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف (MEAS)، وإنشاء منظمة الأمم المتحدة للبيئة، إضافة إلى منظمة البيئة العالمية.

وبالرغم من تعدد أجزاء البحث، إلا أن أهم جزء فيه يسعى إلى تفسير ما حدث ولا يزال يحدث في النقاشات حول نظام الحوكمة البيئية العالمية، وسبب عدم الاتفاق حول الشكل الذي يجب أن يتخذه النظام. وعموماً، فإن أهمية هذا البحث تكمن فيما يلي:

- المساهمة في تحديد وتبسيط الضوء على العوامل التي تعيق التغيير المؤسسي، وتمنع الاتفاق حول البنية المستقبلية لنظام الحوكمة البيئية العالمية.
- تزويد الباحث العربي في العلوم السياسية بصفة عامة وفي مجال الحوكمة البيئية العالمية بصفة خاصة بخارطة طريق أولية تساعد على فهم مظاهر الهندسة المؤسسية للنظام البيئي العالمي، وتفتح المجال أمام دراسات أعمق وأكثر دقة حول هذا الموضوع.

الصعوبات التي واجهت البحث:

إن تقدم الدراسات الأنجلوسكسونية في مختلف المجالات العلمية عموماً، وفي مجال الدراسات المتعلقة بالحوكمة والحوكمة البيئية العالمية بشكل خاص يثير مشكلة حقيقية، تتعلق بغياب مراجع باللغة العربية، وعدم وجود مرجعية لغوية موحدة تساعد على اختيار اللفظة العربية الدقيقة التي تقابل اللفظة الإنجليزية. مع الإشارة إلى تبني الترجمة الشائعة حيثما توفرت وهذا ما صعب عملية التحرير.

تبرير الخطة:

للإجابة عن إشكالية البحث واختبار الفرضيتين تم اعتماد خطة ثلاثية جاءت على الشكل التالي: على أساس التسلسل المنطقي المعتمد في معظم البحوث العلمية، سنقوم في المقام الأول بتبسيط الضوء على متغيرات البحث كمفاهيم تحتاج الضبط والتحديد حسب ما يتطلبه السياق العام للدراسة (مظاهر الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية). وهكذا يعتبر مفهوم "الحوكمة البيئية العالمية" حلقة مهمة ونقطة مرجعية في هذا البحث؛ حيث تعبر وسيلة وغاية في تصميم و/أو إعادة تصميم الهندسة المؤسسية باعتبارها ترتبط بخصائص وفعالية الحوكمة البيئية العالمية بالدرجة الأولى.

وعليه، سنتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم الحوكمة البيئية العالمية من خلال التأكد على خصائصها ووظائفها، لننتقل إلى التركيز على مفهوم الهندسة المؤسسية في المبحث الثاني، وذلك من خلال ربطها بالتجزؤ المؤسسي باعتباره أهم خاصية مميزة لهذه الهندسة. أما المبحث الأخير فقد تم تخصيصه لدراسة العوامل المؤثرة في تصميم الحوكمة البيئية العالمية انطلاقاً من كونها تمثل محددات الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية.

يهتم الفصل الثاني بتسليط الضوء على البنية الحالية لنظام الحوكمة البيئية العالمية، والانتقادات التي واجهتها وأثارت العديد من النقاشات المتعلقة بالإصلاح المؤسساتي للبيئة القائمة. وعليه، سيقدم هذا الفصل جوابا للسؤال التالي:

كيف يتم تنظيم الحوكمة البيئية العالمية في الوقت الحالي؟ وعلى أي أساس يعتبر الإصلاح المؤسساتي للنظام القائم أمرا ضروريا؟

سنقدم نظرة شاملة عن أكثر المؤسسات البيئية أهمية، بالتطرق في المبحث الأول إلى أهم المؤسسات البيئية في إطار منظومة الأمم المتحدة، وفي المبحث الثاني إلى المنظمات والبيروقراطيات الدولية والإقليمية سواء البيئية أو غير البيئية الناشطة في مجال البيئة. إضافة إلى تقديم أهم الفواعل غير الدولانية الناشطة في الحوكمة البيئية العالمية في المبحث الثالث.

وقد تم التركيز في المبحث الرابع على ضرورات الإصلاح المؤسساتي من خلال تحديد المشكلة في البنية الحالية للحوكمة البيئية العالمية، والتطرق إلى أهم مبادرات الإصلاح المؤسساتي، لنقوم في الأخير بإسقاط نظريات العلاقات الدولية على عملية الإصلاح هذه.

يناقش الفصل الثالث نماذج للإصلاح المؤسساتي؛ انطلاقا من نموذج تشبيك MEAs (المبحث الأول)، ثم منظمة الأمم المتحدة للبيئة (المبحث الثاني)، أما النموذج الثالث فيتمثل في إنشاء منظمة البيئة العالمية (المبحث الثالث). كما يجيب هذا الفصل أيضا على السؤال المتعلق بوجهات نظر الفواعل ذات الصلة فيما يتعلق بالنماذج السابقة (المبحث الرابع)، إضافة إلى تفسير عملية الإصلاح باستخدام المؤسساتية الجديدة (المبحث الخامس).

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للدراسة: في مفهوم الحوكمة
البيئية العالمية وأبعادها المؤسسية.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة: في مفهوم الحوكمة البيئية العالمية وأبعادها المؤسسية.

على أساس التسلسل المنطقي المعتمد في معظم البحوث العلمية، سنقوم في المقام الأول بتسليط الضوء على متغيرات البحث كمفاهيم تحتاج الضبط والتحديد حسب ما يتطلبه السياق العام للدراسة (مظاهر الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية). وهكذا يعتبر مفهوم "الحوكمة البيئية العالمية" حلقة مهمة ونقطة مرجعية في هذا البحث؛ حيث تعبر وسيلة وغاية في تصميم و/أو إعادة تصميم الهندسة المؤسسية باعتبارها ترتبط بخصائص وفعالية الحوكمة البيئية العالمية بالدرجة الأولى.

وعليه، سنتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم الحوكمة البيئية العالمية من خلال التأكيد على خصائصها ووظائفها، لننتقل إلى التركيز على مفهوم الهندسة المؤسسية في المبحث الثاني، وذلك من خلال ربطها بالتجزؤ المؤسسي باعتباره أهم خاصية مميزة لهذه الهندسة. أما المبحث الأخير فقد تم تخصيصه لدراسة العوامل المؤثرة في تصميم الحوكمة البيئية العالمية انطلاقاً من كونها تمثل محددات الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية.

المبحث الأول: في مفهوم الحوكمة البيئية العالمية.

يعتبر مفهوم الحوكمة البيئية العالمية مفهوما شائكا كغيره من مفاهيم الحوكمة، فقد تعددت التعريفات المقدمة لهذا المفهوم لكنها تشترك في إبراز خصائص أساسية للحوكمة البيئية العالمية التي تؤكد على الأبعاد السياسية للضبط البيئي العالمي.

وقد ارتأينا بناء على السياق العام للدراسة أنه يجب تخصيص جزء من البحث لمناقشة مفهوم الحوكمة البيئية العالمية، وذلك بالتطرق إلى جذورها وتعريفها (المطلب الأول)، مما يسمح باستنتاج مجموعة من الخصائص في إطار نقد الفهم القائم على الدور المركزي للدولة في الإدارة البيئية العالمية (المطلب الثاني). لتتطرق في الأخير إلى وظائف الحوكمة البيئية العالمية التي تتحدد من خلالها فعالية النظام البيئي العالمي (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الحوكمة البيئية العالمية ، جذورها و تعريفها .

يعد مفهوم الحوكمة البيئية العالمية من المفاهيم الجديدة الوافدة إلى حقل الدراسات السياسية. حيث تعتبر كلمة البيئة في معناها السياسي أو الاجتماعي جديدة نسبيا، إذ ظهرت في الخمسينيات لتشير إلى ما هو أكثر بقليل في بيئة المنزل أو العمل⁽¹⁾.

وقد بدأت القضايا البيئية في الظهور على الأجندة العالمية في الستينيات و بداية السبعينيات، وبلغت ذروتها في عالم السياسة الدولية في مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة البشرية (UNCHE) لسنة 1972 في ستوكهولم، وبهذا أصبح المؤتمر نقطة بداية لعدد كبير من المبادرات على المستوى العالمي (مثل الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف)⁽²⁾.

وهكذا، كان هناك مجتمع بحث ثابت -ولو كان صغيرا نسبيا- حول السياسة الدولية للتغيير البيئي في السبعينيات. كما كان هناك عدد قليل نسبيا من الكتب والمقالات في المجالات الرئيسية،

(1) Peter Dauvergne, Research in global environmental politics: history and trends, in, Peter Dauvergne and (ed), Handbook of Global Environmental Politics, University of British Columbia, Canada, 2005, p 11.

(2) Bas Arts , Non-State Actors in Global Environmental Governance: New Arrangements Beyond the State , in, Mathias Koenig-Archibugi and Michael Zurn (eds.), New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness, Palgrave, Basingstoke, 2006, p 5.

إضافة إلى بعض المساهمات الكبيرة وذلك في إطار العلاقات الدولية. أما خارج هذا الإطار، فقد كانت هناك العديد من الأعمال الكبرى في الستينيات و السبعينيات التي لازالت تؤثر حتى اليوم على البحث السياسة البيئية العالمية، مثل مقالة Garret Hardin سنة 1968 بعنوان "مأساة المشاعات"⁽¹⁾ (The Tragedy of The Commons).

وقد بدأ بحث العلوم السياسية حول البيئة العالمية في التوسع خلال الثمانينات، مع نشر تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية سنة 1987 "مستقبلنا المشترك"، والذي دعا إلى دمج مبدأ التنمية المستدامة. حيث أدى هذا التقرير جنبا إلى جنب مع مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية في ريو دي جانيرو سنة 1992 إلى وضع التغير البيئي العالمي في قمة الأجندة الدولية.

وقد ظهرت في هذه الفترة ثلاث مجالات أكاديمية مكرسة بشكل كبير أو في جزء منها للقضايا البيئية العالمية، و هي: مجلة الشؤون البيئية الدولية (1989)، مجلة البيئة والتنمية (1992)، إضافة إلى مجلة السياسة البيئية (1992).

وهكذا، استمر البحث حول السياسة البيئية العالمية بعد مؤتمر ريو سنة 1992، حيث أنهى العديد من الطلبة أبحاث الدكتوراه حول التغير البيئي العالمي في التسعينات. كما بدأت العديد من كليات العلوم السياسية في تقديم دورات في السياسة لبيئية العالمية .

لقد استمر تطور الحوكمة البيئية العالمية من خلال القمة العالمية للتنمية المستدامة سنة 2002، التي ركزت على البعد الإنساني للتنمية المستدامة، وعلى فحص عملية تنفيذ أهداف مؤتمر ريو سنة 1992 (الأجندة 21 كما تناولت بعض القضايا الناشئة حديثا، مثل: خفض نسبة الأشخاص الذين لا يمكنهم الوصول إلى المرافق الصحية الأساسية بحلول عام 2015...⁽²⁾، كما أدت هذه القمة إلى تعزيز الشراكات حيث تم رصد أكثر من 300 شراكة⁽³⁾).

وفي سياق هذا التطور وخلال كل هذه السنوات تم تحقيق إنجازات جيدة، حيث ساعد بروتوكول مونتريال (1987) حول المواد المستنفذة لطبقة الأوزون على وقف استنزاف طبقة

(1) Peter Dauvergne, op.cit. p12.

(2) Lisa Nelson, The Role of the United Nation: from Stocleholm to Johannesburg, in, Khi V. Thai, Dianne Rahm, and Jerell D. Cogg Burn(eds.), Handbook of Globalization and Environment , CRC Press, London, 2007, p 166 .

(3) Ibid, p 166.

الأوزون. كما زاد إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة (1972)، والاتفاقية الألفية الإطارية حول تغير المناخ (1992)، إضافة إلى لجنة التنمية المستدامة، وفواعل أخرى، القدرة المؤسسية لمواجهة مختلف التحديات البيئية إلى جانب تعقد النظام.

و لقد أدى هذا التنوع في الفواعل المشاركة في عمليات صنع القرار، وكذا التنوع في الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف إلى التساؤل حول التنسيق بين الفواعل المتعددة، وكذا ازدواجية الهياكل ذات الأهداف المتنوعة. ومن هنا بدأ النقاش حول الإطار المؤسسي من أجل التنمية المستدامة، و مؤسسات الحوكمة البيئية العالمية كجزء منه، وذلك في إطار مؤتمر ريو 2012 حول التنمية المستدامة.

لا يزال مؤتمر "ريو 2012" لم ينعقد، إلا أن الاجتماعات التحضيرية قد انعقدت بالفعل. سيتناول المؤتمر موضوعين اثنين: الاقتصاد الأخضر (Green Economy) في سياق التنمية المستدامة و الحد من الفقر، إضافة إلى الإطار المؤسسي للتنمية المستدامة.⁽¹⁾

بعد التطرق إلى جذور الحوكمة البيئية العالمية، يمكن الحديث عن تعريفها. حيث يعبر مفهوم الحوكمة البيئية العالمية عن تدرج في المفاهيم، إذ لا يمكن تحديدها كمفهوم دون التطرق إلى مفهوم الحوكمة، والحوكمة البيئية، والحوكمة العالمية.

يشير مفهوم الحوكمة عموماً إلى الوسائل التي يتم من خلالها التحكم في/ و توجيه النشاط أو مجموعة من الأنشطة، بحيث تحقق مجموعة مقبولة من النتائج وفقاً لبعض المعايير المقررة⁽²⁾. كما تعبر الحوكمة عن التماسك والتنسيق المستمر بين العديد من الفواعل ذات أهداف مختلفة.

أما الحوكمة البيئية، فيمكن تعريفها بأنها "تشير الحوكمة البيئية إلى مجموعة العمليات التنظيمية والآليات والمنظمات التي من خلالها يؤثر الممثلون السياسيون في الأفعال والنتائج

(1) Oladele, A. Ogonseitan, The Super Urgency of Rio+20: A World Environment Organization, African Journal of Environmental Science and Technology, Vol.6, N.1, 2012, p 1.

(2) Paul Hirst, Democracy and Governance, in, Jon Pierre (ed.), Debating governance: Authority, Steering and Democracy, Oxford University Press, Oxford, 2000, p 12.

البيئية".⁽¹⁾ كما يمكن تعريفها من منطلق آخر بأنها: "مبدأ شامل ينظم السلوك العام والخاص نحو مزيد من المساءلة و المسؤولية من أجل البيئة"، فهي تعمل في كل المستويات بدءاً من المستوى الفردي، وصولاً إلى المستوى العالمي، كما تدعو إلى قيادة تشاركية ومسؤولية مشتركة من أجل الحفاظ على الاستدامة البيئية⁽²⁾. في حين يؤكد استخدام "البعد العالمي" بمسؤولية عدد كبير من المؤسسات والفاعلات داخل وخارج الحكومة، وعبر الحدود الوطنية والمؤسسية، عن جزء كبير من إدارة وتسيير الكوكب.

ومن هنا، يمكن تعريف الحوكمة البيئية العالمية بأنها كيفية تنظيم مختلف الفواعل المشاركة في عمليات صنع القرار في المستوى العالمي، من أجل حل التحديات والنزاعات البيئية، وتعزيز البيئة العالمية. ضف إلى ذلك، أن الحوكمة البيئية العالمية تمثل "شبكة معقدة من المؤسسات ذات العلاقة بالبيئة والمعاهدات والاتفاقيات، ومجموعة الفواعل التي تكون النظام الواقعي للحوكمة البيئية العالمية تتضمن كيانات مؤسسية متعددة، رغم أنها لا تتمتع بنفس القدر من التأثير في النظام".⁽³⁾

من خلال ما تم التطرق إليه يمكن تحديد جملة من الخصائص مثل: مشاركة الفواعل غير الدولاتية وتنوع وتعدد مؤسسات الحوكمة البيئية العالمية.

المطلب الثاني: خصائص الحوكمة البيئية العالمية.

يمكن التمييز بين الحوكمة البيئية العالمية والسياسية البيئية الدولية التقليدية من خلال ثلاث خصائص أساسية: زيادة المشاركة، زيادة التخصص، إضافة إلى زيادة التجزؤ.⁽⁴⁾

أولاً: زيادة المشاركة: التنوع من خلال المشاركة.

توصف الحوكمة البيئية العالمية السياسية العالمية التي لم تعد تقتصر على الدول القومية فقط، بل تتميز أيضاً بالمشاركة المتزايدة للفاعلات الخاصة (مثل: شبكات الخبراء، حماة البيئة، والشركات

(1) M. C. Lemos and A. Agrawal, Environmental Governance. Annual Review of Environment and Resources, Vol. 31, 2006, p 298.

(2) Ibid, p 5.

(3) صالح زباني و مراد بن سعيد، الحوكمة البيئية العالمية _ قضايا وإشكالات، دار قانة، باتنة، الجزائر، 2010، ص 94.

(4) Frank Biermann, Global Environment Governance: Conceptualization and Exemples, in, Khi V. Thai, Dianne Rahm and Jerrel D. Cogg Burn (eds.), Handbook of Globalization and the Environment, CRC Press, 2007, pp 137-144.

المتعددة الجنسيات) إضافة إلى وكالات جديدة تنشئها الحكومات - بما في ذلك المنظمات بين حكومية والمحاكم الدولية- لكنها تشارك في المؤسسات العالمية لمعالجة المشاكل البيئية دون أي ضغط من الدول أو الوكالات العامة. وهكذا يطلق عليها "وكالات وراء الدولة (Agency Beyond the State) (1).

من هنا يمكن القول عن عناصر التطور الجديد للمشاركة في الحوكمة البيئية العالمية، والتي حددها كل من Frank Biermann و Philipp Pattberg في ثلاث عناصر (2): يتمثل الأول في زيادة عدد الفواعل ودرجة مشاركتهم في الحوكمة البيئية العالمية بشكل كبير خلال العقد الماضي. أما الثاني، فيتمثل في زيادة تنوع أنواع المنظمات، وذلك بظهور أشكال جديدة للمنظمات مثل: منظمات صنع القواعد الخاصة (Private Rule Making Organizations) والشراكات العامة والخاصة (Public Private Partnerships) في مجالات معينة بدء من إدارة الغابات، وصولاً إلى المحافظة على التنوع البيولوجي في حين يتمثل العنصر الثالث في تكييف المنظمات التي تم إنشاؤها مع أدوار ومسؤوليات جديدة.

ويمكن رصد هذه الأدوار الجديدة من خلال الإشارة إلى دور مجموعة من الفواعل كما يلي:

- لقد أصبحت العديد من المنظمات غير الحكومية (NGOs) اليوم تشارك في وضع الأجندة، وصياغة السياسة، وتأسيس القواعد والتنظيمات، حيث وصلت هذه المنظمات إلى عدد من الموارد التي منحتها القوة في المفاوضات المتعددة الأطراف. (3)
- كما اكتسبت شبكات العلماء دوراً جديداً في توفير المعلومة التقنية المعقدة، التي تعتبر ضرورية في صنع القرارات حول القضايا المتميزة بعدم اليقين. حيث يتفق العديد من الباحثين على أن

(1) Frank Biermann, Earth system governance and the social sciences, In, Matthias Gross and Harald Heinrichs (eds.), Environmental Sociology: European Perspectives and Interdisciplinary Challenges, Springer Dordrecht etc, 2010, pp 59–78.

(2) Frank Biermann and Philipp Pattberg, Global Environmental Governance; Taking Stock, Moving Forward, Annu .Rev.Environ.Resour, Vol.33, 2008, pp 280-282.

(3) Elisabeth Corel and Michele M. Betsill ,Analytical Frame work; Assessing the Influence of NGO Diplomats, in, Michele M. Betsill and Elisabeth Corel (eds.), NGO Diplomacy, the TT Press, Cambridge, 2008, pp 22-23.

السياسات البيئية الناجحة تظهر بوجود الشروط التقنية المناسبة، والتي تساعد على تحديد المشاكل وحلها.⁽¹⁾

● هذا إضافة إلى دور قطاع الأعمال (Business)، حيث أصبحت مشاركة العديد من الشركات في المفاوضات الدولية مباشرة باعتبارها شريكة للحكومات-مثلا- في إطار الأمم المتحدة. ولا ننسى دور الوكالات الجديدة والفواعل العامة في المستوى دون الوطني (Subnational level).⁽²⁾

في الأخير، يجب الإشارة إلى أن المشاركة المتزايدة للفواعل غير الدولائية أدت إلى ظهور أشكال جديدة للمؤسسات إضافة إلى النظام القديم.

ثانيا: زيادة التخصص: التفاوض من خلال الشراكات:

لقد ظهرت مؤسسات جديدة للحكومة البيئية العالمية إضافة إلى النظام القديم للوثائق الملزمة قانونيا، والتي تمت مناقشتها من طرف الدول. حيث أصبح المزيد و المزيد من الفواعل غير الدولائية جزءا رسميا من مؤسسات الحوكمة البيئية العالمية، سواء تلك المتخصصة بوضع المعايير أو بتنفيذها⁽³⁾.

وبهذا أصبحت الحوكمة البيئية العالمية تشير إلى التحول من الأنظمة بين حكومية (Intergovernmental Regimes) إلى التعاون عام/خاص، وخاص/خاص في صنع السياسة البيئية العالمية.⁽⁴⁾ فقد أصبحت الفواعل الخاصة شريكة للحكومات في تنفيذ المعايير الدولية، مثل:

⁽¹⁾ Edward J. Woodhouse and Dean A. Nieusma, Democratic Ex Pertise; Integrating know ledge, Power, and Participation ,in ,Hiss Chemoller M. Hoppe R, Dumn William Nand Ravetz Jerry R (eds.), Knowledge, Power and Participation in Environmental Policy Analysis, Transaction Publishers, New Brunswch,NJ,2001,p 73.

⁽²⁾ ولزديد من المعلومات حول المنظمات بين الحكومية أنظر:

Frank Biermann and Bernd Siebenhuner (eds.), Managers of Global Change; the influence of International Environmental Bureaucracies, MIT Press, Cambridge, 2009, pp 1-11.

ولزديد من المعلومات حول دور الفواعل العامة (مثل المدن) أنظر:

Anthony G.Bigio, Cities and Climat Change ,in ,Alcira Kreimer ,Margaret Arnold and Anne Carlin,Bwlding Safer Washington,2003,PP 94.95.

⁽³⁾ Frank Biermann and Philipp Pattberg, Op.Cit, P282.

⁽⁴⁾ Rodney Bruce Hall and Thomas J. Biersteker, The Emergence of Private Authority In Global Governance, Cambrigde Press, Cambridge, 2002, pp 9-12.

الوكالات شبه التنفيذية (Quasi-implementing Agencies) للعديد من برامج المساعدة التنموية التي يديرها البنك الدولي أو الوكالات الثنائية.

ضف إلى ذلك، أن التعاون عام/خاص قد تلقى زخما كبيرا في القمة العالمية حول التنمية المستدامة سنة 2002، حيث أسهمت في تطوير شراكات جديدة مع تحسين فعالية القائمة منها، من خلال التركيز على شراكات الحكومات والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص.⁽¹⁾

لقد تم اقتراح عدد من المفاهيم في إطار تحليل المؤسسات الجديدة للحوكمة البيئية العالمية، مثل الأنظمة البيئية عبر الوطنية (Transnational Environmental regimes)، والشراكات عام/خاص

أو الشبكة العالمية للسياسة العامة (Global Public Policy Networks). فبينما يؤكد مصطلح الأنظمة البيئية عبر الوطنية⁽²⁾ على التشابه مع الأنظمة البيئية بين حكومية، مع وجود اختلاف في مصدر المعايير والقواعد وإجراءات صنع القرار، والتي تعتبر نتيجة للتعاون بين الفواعل غير الدولالية، فإن مصطلح الشراكات عام/خاص تصف تركيبة أكثر مرونة وأقل مأسسة للفواعل.⁽³⁾

وبالرغم من هذا الاختلاف في المفاهيم إلا أن نقاط البحث تتشابه، فوجود مثل هذه المؤسسات الجديدة في الحوكمة البيئية العالمية أصبح من المهم جدا دراسة ظهورها، فعاليتها، تأثيرها وكذا شرعيتها في إطار الأنظمة البيئية عبر وطنية.

وفي الأخير، يمكن القول أن ظهور فواعل ومؤسسات جديدة في الحوكمة البيئية يعبر على التنوع والخصخصة، والتجزؤ.

⁽¹⁾ Liliana B. Aandonova and; arc A. Levy, Franchising Global Governance: Making Sense of the Johannesburg TypeI Partnerships, in, Yearbook International Cooperation on Environment and Development ,2003\04, pp 21-22.

⁽²⁾ لمزيد من المعلومات أنظر:

Frank Biermam, Beyond the Intergovernmental regime; Recent Trends In Global Carban Governance, in, Joseph G Canadell, Current Opinion in Environmental Sustainability, Elseoier. B.V, 2010, pp 285-286.

⁽³⁾ Wolfgang. Reinicke, Global Public Policy, Foreign Affairs, Vol.76, N.6, 1997, pp 130-138.

ثالثاً: زيادة التجزؤ: التعقد من خلال التجزؤ

تتميز الحوكمة البيئية العالمية الناشئة بزيادة التجزؤ في مختلف مستويات ومجموعات صنع القواعد وتنفيذها. وقد يكون هذا التجزؤ عمودياً بين مستويات السلطة عبر الوطنية، والدولية والوطنية وكذا دون الوطنية (حوكمة متعددة المستويات)، أو أفقياً بين مختلف أنظمة صنع القواعد المتوازية، التي تحتفظ بها مختلف مجموعات الفواعل (حوكمة متعددة الأقطاب Multipolar governance).

من هنا، يمكن تفسير زيادة المأسسة العالمية للسياسة البيئية من خلال نقطتين أساسيتين.⁽¹⁾ تتمثل الأولى في أنه لا يمكن حدوث أو تصور هذه المأسسة دون صنع سياسة مستمرة (Continuing Policy making) على المستويين الوطني وعبر الوطني، حيث أنه يجب تنفيذ المعايير الدولية محلياً، كما يتطلب وضع المعايير العالمية صناعة القرارات وتنفيذها على المستوى المحلي، مع إمكانية التنازع والتأزر بين مستويات النشاط التنظيمي المختلفة.

أما النقطة الثانية، فتشير إلى كون المأسسة العالمية للسياسة البيئية لا تحدث بطريقة موحدة تغطي كل أجزاء المجتمع الدولي إلى نفس المدى. وأفضل مثال للتجزؤ الأفقي للسياسات هو استجابة البشر لمشكلة الاحتباس الحراري العالمية، حيث يلاحظ ظهور مقاربات متوازية للسياسة، والتي تشمل على حد سواء أهم أجزاء المجتمع الدولي، كما يمكن أن تتطور إلى أنظمة رقابية متباينة في الحوكمة العالمية للمناخ.⁽²⁾

في الأخير، يمكن القول أن الخصائص المميزة للحوكمة البيئية العالمية يمكن أن تؤثر إلى حد كبير على وظائفها، سواء من حيث كيفية الأداء أو من حيث فعاليته، فما هي وظائف الحوكمة البيئية العالمية؟

(1) Frank Biermann and Philipp Pattberg, op.cit, pp 284-285.

(2) Ibid, p 285.

المطلب الثالث: وظائف الحوكمة البيئية العالمية

تقوم فعالية الحوكمة بصفة عامة، و الحوكمة البيئية العالمية بصفة خاصة على أداء الوظائف المتعددة للحوكمة. حيث تختلف هذه الوظائف باختلاف المقاربة المستخدمة في تحديدها، فهناك من يحددها على أساس أهميتها في معالجة المشكلة العالمية للعمل الجماعي⁽¹⁾، فيقسمها إلى ثلاث مجموعات كبرى (مجال المعلومات (Information Domain)، فضاء السياسة (Policy Space)، آليات العمل (Action Mechanisms)).

و هناك من يحددها على أساس وظائف برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) إلى خمس وظائف أساسية كما يلي:⁽²⁾

1. الرصد و التقييم والإنذار المبكر.
2. وضع السياسات والمعايير.
3. بناء القدرات.
4. التنفيذ.
5. التنسيق.

إضافة إلى التقسيم الذي تم اعتماده في اجتماع جامعة يال "Yale University" لمناقشة حالة الحوكمة البيئية العالمية. حيث تم تقسيم هذه الوظائف إلى أربع مجموعات أساسية، سيتم توضيحها فيما يلي:

أولاً: الوظيفة التشريعية: إن الوظيفة التشريعية لا تشمل فقط التشريع وصنع القواعد، بل تشمل أيضاً توجيه السياسة والإشراف عليها، و مراقبة الميزانية و الشرعية العامة. كما تتحدد هذه الوظيفة من خلال أربع مستويات للنشاط كما يلي:⁽³⁾

(1) Daniel C. Esty and Maria H. Ivanova, Revitalizing Global Environmental Governance: A Function-Driven Approach, In, Daniel C. Esty and Maria H. Ivanova (eds.), Global Environmental Governance: Options & Opportunities, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002, p 46.

(2) Ibid, pp 12-16.

(3) Tom Spencer, The Evolution of Global Legislators: Practice, Theory, Practice, Prepared for Global Environmental Governance: the Post-Johannesburg Agenda, Yale Center for Environmental Law and Policy, New Haven, CT, 23-25 October 2003, pp 3-8.

أ- **وضع الأجندة:** تساهم مجموعة كبيرة من الفواعل (دولية وغير دولية) في وضع الأجندة البيئية، مع العلم أن NGOs تؤدي حاليا الجزء الأكبر من الوظيفة من خلال الإنذار المبكر، ولو أنها تقدم في كثير من الأحيان مطالب مبالغ فيها و إنذارات خاطئة.⁽¹⁾

بالرغم من هذه المشاركة للفواعل غير الدولية (Non-State Actors) إلا أن سلطة صنع القرارات الرسمية لتنفيذ العملية التشريعية تبقى في يد الفواعل الدولية.

ب- **صنع القرار:** حيث تم تحديد مرحلتين لعملية صنع القرار، تتعلق المرحلة الأولى بقرارات اعتماد التشريعات والقواعد الدولية أو توجيهات السياسية وهي من اختصاص الدول السيادية، أما المرحلة الثانية فهي تعنى بالمصادقة على الوثائق القانونية الدولية، و التي تعتبر من اختصاص المشرعين الوطنيين.

وبالتالي، يجب على البرلمانين والمشرعين على المستوى الوطني تكثيف مشاركتهم في عملية صنع القرارات البيئية الدولية من خلال المساءلة التنفيذية، و كذا مشاركتهم بفعالية أكثر في العمليات الدولية من خلال المشاركة أكثر في الوفود الوطنية مثلا.⁽²⁾

ج- **التنفيذ:** يعتبر التنفيذ من مهام الفواعل الدولية إلا أنه قد تم منح فواعل أخرى مسؤوليات متزايدة من أجل التنفيذ مثل: السلطات المحلية، كيانات القطاع الخاص، و NGOs. وقد دعمت مجموعة البحث هذه هذا التوسع من خلال الشراكات ، التي توفر آلية للحفاظ على الاتفاقية و الشرعية في العملية التنفيذية.

د- **الإشراف على التنفيذ:** تعتبر هذه الوظيفة عموما مسؤولية السلطة التشريعية، كما أنها تعتبر أحد عناصر عجز الحوكمة البيئية العالمية، باعتبارها وظيفة لا يتم أداءها على المستوى الدولي⁽³⁾. حيث أن الترتيبات الحالية لمراقبة التنفيذ والإلتزام بالإلتزامات البيئية الدولية ضعيف جدا، نظرا لعدم كفاية المعلومات التي تقدمها الحكومات فيما يتعلق بالتنفيذ.

(1) Peter M. Haas, Addressing the Global Governance Deficit, United Nations University Press, Tokyo, 2004, p 11.

(2) Tom Spencer, op.cit, p 3.

(3) Ibid, p 3.

ثانياً: الوظائف التنفيذية: يعتبر النظر في الوظيفة التنفيذية صعباً في السياق الدولي، لأن للدول الأعضاء صلاحيات تنفيذية في منظومة الأمم المتحدة. ومع ذلك يمكن النظر إلى الوظيفة التنفيذية من خلال ثلاث وظائف أساسية: وظيفة التفويض، الوظيفة الإدارية و وظيفة القيادة⁽¹⁾.

بالرغم من هذا التعدد في الوظائف التنفيذية إلا أن معظم هذه الوظائف ترتبط بالقيادة فيما يتعلق بوضع الأجندة، واقتراح الميزانيات وبدء التشريع، على أساس أن القيادة على المستوى الدولي تتميز بالمساءلة والمرونة، والشرعية والشفافية، والإنتهازية، والثقة، والقدرة على الإقناع وصنع اتفاقات. ومن هنا تم تحديد أبعاد القيادة التي يجب تطبيقها لتحقيق تماسك نظام الحوكمة ككل فيما يلي⁽²⁾:

أ- **البعد العلمي:** يجب على الهيئات الدولية تحفيز العلم والمساعدة في تحديد أجندة علم وبحث من أجل تحقيق الفعالية.

كما يجب عليها تنمية القدرة على تحليل وتقييم التقدم وسد ثغرات المعلومات والبيانات. وهناك حاجة أيضاً إلى دمج المعرفة عبر مختلف التخصصات ومساعدة المجتمعات العلمية على التفاعل مع صناعات القرار.

ب- **البعد المعنوي/ الأخلاقي:** يجب لأن تتحدث القيادة عن الصالح العام وتساعد في تشكيل رؤية مشتركة حول البيئة. يشمل هذا الدور زيادة الوعي بين الحكومات وأصحاب المصلحة (Stakeholders) لكنه يشير أيضاً إلى التركيز على المواطنين الأفراد.

ج- **البعد السياسي:** كان هناك غياب للقيادة السياسية في الحكومات الفردية والنظام الدولي ككل فالحكومات تحتاج إلى مكان حيث يتم وضع الأجندات والأولويات.

د- **البرامجي:** يجب أن يكون للأفراد والمنظمات القدرة على تحديد أوجه النجاح، ومعالجة الثغرات في الامتثال ومسألة ضعف الأداء، وكذا القدرة على فهم دور تنمية القدرات، والتأثير على عملية صنع القرارات الوطنية والمحلية.

(1) Jake Werksman, The "Executive" Function in Global Environmental Governance, Prepared for Global Environmental Governance: the Post-Johannesburg Agenda, Yale Center for Environmental Law and Policy, New Haven, CT, 23-25 October 2003, pp 7-10.

(2) Ibid, pp 8-11.

ثالثاً: الوظائف القضائية: لقد قامت مجموعة البحث بتحديد 13 وظيفة في إطار الوظائف القضائية في الحوكمة البيئية العالمية:⁽¹⁾

1. تعزيز حكم القانون.
2. تفسير القواعد والأحكام.
3. تأسيس قانون رسمي من خلال الإعراف بالقانون العربي.
4. الانتقال من القواعد المكتوبة إلى مبادئ مطبقة للقانون.
5. تحديد المصلحة العامة من خلال تفسير وتطبيق القانون.
6. توفير التحكيم وتسوية النزاعات.
7. العمل كمدعي عام للدولة / نائب عام.
8. تعزيز الالتزام بالقانون من خلال تعزيز نظام المسؤوليات القانونية.
9. تعزيز الالتزام بالقانون من خلال بناء الثقة والحوافز.
10. ضمان الالتزام و ترجمة الاتفاقيات الدولية إلى قانون محلي.
11. توفير سبل الوصول إلى العدالة.
12. ضمان العدالة البيئية.
13. تحديد الحقوق الموجودة مسبقاً (مثل حقوق السكان الأصليين (Indigenous rights)).

هذا فيما يتعلق بتحديد الوظائف القضائية، أما بالنسبة لأداء هذه الوظائف فإن محكمة العدل الدولية والمحكمة الدائمة للتحكيم، إضافة إلى آليات تسوية النزاعات في منظمة التجارة العالمية واتفاقيات التجارة الإقليمية، وكذا فريق التفتيش التابع للبنك الدولي تقوم بأداء وظائف محددة. في حين يؤدي الإعلام و NGOs والمنظمات ووظائف أخرى، وذلك دون وجود آليات محددة لتسوية النزاعات في MEAs لأنها عادة ما تشمل قضايا أخرى مثل التجارة والتنمية.⁽²⁾

⁽¹⁾ Lal Kurukulasuriya, The Role of the Judiciary in Promoting Environmental Governance and the Rule of Law, Prepared for Global Environmental Governance: the Post-Johannesburg Agenda, Yale Center for Environmental Law and Policy, New Haven, CT, 23-25 October 2003, pp 8-12.

⁽²⁾ Ibid, pp 11-12.

رابعاً: الوظائف المالية: يعتبر دور القطاع المالي في الحوكمة البيئية أقل مأسسة بكثير من القطاعات الثلاثة الأخرى. وقد تمت مناقشة هذه الوظائف في الاجتماع انطلاقاً من مفهوم "التأمين البيئي" ⁽¹⁾ لـ Steven Lovink، مما فتح مجالاً واسعاً للنقاش حول أدوار القطاع العام والخاص في تحفيز وتنفيذ الحماية البيئية.

فعلى الرغم من أن هناك تطوراً واسعاً في المعايير إلا أن تركيز الحوكمة البيئية يجب أن يكون التنفيذ. هذا التنفيذ الذي يتطلب المشاركة الفعالة للقطاع الخاص، وكذا دور القطاع العام في وضع حقوق الملكية إضافة إلى الأطر التنظيمية التي تشجع الاستثمار في المبادرات البيئية. وبالتالي فإن بناء الشراكة عام-خاص قد يسهل التعاون بين الحكومات والقطاع الخاص.

وفي الأخير يجب الإشارة إلى أنه يتم أداء بعض الوظائف رسمياً، بأن يفوض المجتمع الدولي بعض العملاء مباشرة بأدائها بشكل صريح. في حين يتم أداء وظائف أخرى بشكل غير مباشر، فالعمل ليس نتيجة لتعليمات صريحة من أولئك الذين يعقدون مجموعة من الأنشطة ليتم أدائها من طرف الفواعل ذات الصلة.

⁽¹⁾ التأمين الأيكولوجي: هو آلية تمويل جديدة، تعزز الأمن العالمي البيئي والاقتصادي والإنساني من خلال تعبئة الموارد المالية من الشعب والمنظمات من أجل استثمارات دائمة في الحفاظ على النظم الأيكولوجية الداعمة للحياة على الكرة الأرضية.

المبحث الثاني: الهندسة المؤسسية في إطار التجزؤ المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية

تفتقر هندسة الحوكمة البيئية العالمية إلى الوضوح والتماسك على عكس أنظمة الحوكمة العالمية الأخرى (كالتجارة والصحة والسياسة الاقتصادية)، ويرتبط ذلك بما يتميز به النظام الحالي للحوكمة البيئية العالمية من تجزؤ مؤسسي. وبالرغم من عيوب وسلبات هذا التجزؤ، يرى بعض الباحثين ومثلي الدول ميزة في ظل نظام مجزأ بحجة أن مثل هذا النظام سيسمح بتقسيم العمل ودرجة معينة من التخصص في التعامل مع القضايا البيئية.

هذا ما يجعل الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية في حالة نقاش دائم من أجل تعريف الظاهرة البيئية من زاوية واحدة، سواء من الناحية المؤسسية أو الخطائية، أو من ناحية الفواعل المتضمنة في الظاهرة البيئية. وعليه سيتم تحديد مفهوم الهندسة المؤسسية في إطار التجزؤ المؤسسي للحوكمة العالمية (المطلب الأول)، لتعمق في المطلبين الآخرين في مفهوم التجزؤ المؤسسي للحوكمة العالمية من خلال توضيح درجات هذا التجزؤ (المطلب الثاني) وتفسير نتائجه من خلال ثلوث نظري (المطلب الثالث).

المطلب الأول: في مفهوم الهندسة المؤسسية والتجزؤ المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية

أولاً : مفهوم هندسة الحوكمة العالمية:

لقد أصبح مصطلح هندسة الحوكمة العالمية واسع الاستخدام الآن في الأدبيات. حيث استخدم لوصف التعقد المؤسسي الواسع في مجالات العلاقات الدولية مثل الأمن الدولي، التجارة الدولية وحماية البيئة.

ليس هناك تعريف متفق عليه للمصطلح فقد تم تعريفه على أنه شبكة متداخلة من المبادئ والمؤسسات والممارسة المشتركة على نطاق واسع التي تشكل قرارات على جميع المستويات في مجال معين لنظام حوكمة الأرض.⁽¹⁾

(1) Frank Biermann et al., Earth System Governance: People, Places and the Planet. Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project. ESG Report 1. Bonn, IHDP: The Earth System Governance Project. 2009, p 31.

كما عرف على أنه نظام شامل للمؤسسات الخاصة والعامة الموجودة والنشطة في مجال قضية معينة في السياسات العالمية.⁽¹⁾ يتألف هذا النظام من: منظمات، ونظم (Regimes) وأشكال أخرى من المبادئ والقواعد واللوائح، وإجراءات صنع القرار. وهكذا يمكن وصف الهندسة على أنها المستوى الفوقي للحوكمة (Meta-Level of Governance)⁽²⁾، هذا المستوى الذي يتموقع بين مفهومين غالبا ما يستعملان في أبحاث العلاقات الدولية، وهما (Regimes) و (Order).

فمن جهة، نجد أن مفهوم الهندسة أوسع من مفهوم (International Regimes) الذي يمثل في معظم الحالات العناصر المؤسسية الواضحة لهندسة الحوكمة. وهكذا يسمح مفهوم الهندسة بتحليل أوضاع التآزر (Synergy) والنزاع بين النظم المختلفة أو أنواع المؤسسات الأخرى عبر مجال قضية معينة. كما يسمح لنا بدراسة التآزر والنزاع بين المبادئ والمعايير الشاملة التي تحكم هذه التفاعلات، وكذا بتحليل المبادئ والمعايير الشاملة التي تعمل من خلال نظم متميزة.

ومن جهة أخرى فإن مفهوم الهندسة أضيق من مفهوم Order، وذلك من خلال تركيزه على مجال قضية معينة. يتشارك كلا المفهومين في تركيزهما على الهياكل الشاملة للحوكمة، والتي تتجاوز النظام الواحد.

وبينما يعكس مفهوم "النظام الدولي" "International Order" تنظيم نظام العلاقات الدولية ككل، فإن "الهندسة" مفهوم أكثر ملاءمة للدلالة على مجالات قضية واضحة للحوكمة العالمية. علاوة على ذلك، فإن مفهوم "النظام الدولي" غالبا ما ينطوي على تحيز متفائل بشأن التماسك والتنسيق الداخلي للنظام الدولي. أما مفهوم "الهندسة" فهو أكثر حيادية ويحسب الآثار السلبية وغير المقصودة. ومن هنا فإن الهندسة لا تفترض فهما معياريا مسبقا للنظام العالمي "Global Order".⁽³⁾

(1) Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt and Fariborz Zelli, The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis, Global Environmental Politics, Vol.9, N.4, p 15.

(2) Ibid, p 15.

(3) Ibid, p 15.

ثانياً: مفهوم التجزؤ المؤسسي:

تمثل درجات عالية من التجزؤ سمة متكررة لهندسة الحوكمة العالمية، ويسمح تصور هندسة الحوكمة في مجالات و قضايا مختلفة بإجراء تحليل مقارن لمختلف درجات و أنواع التجزؤ. ويعزز البعض مفهوم هندسة الحوكمة العالمية على وجه الخصوص: لأنه يسمح بتحليل العديد من مجالات السياسة في العلاقات الدولية التي لم يتم تنظيمها، ولا حتى التحكم فيها في كثير من الأحيان بواسطة نظام دولي واحد (International Regime Single) حسب الفهم التقليدي. بدلا من ذلك، فإن العديد من مجالات السياسية تتميز بخليط من المؤسسات الدولية التي تختلف في طابعها (منظمات، أنظمة، معايير ضمنية)، وفي نطاقها (عامة، خاصة)، ومن حيث نطاقها المكاني (من الثنائية إلى العالمية)، وكذا موضوعها (من مجالات محددة للسياسة إلى اهتمامات عالمية).⁽¹⁾

تفهم هذه الأوضاع كهندسة مجزأة للحوكمة العالمية، وترتبط فكرة التجزؤ بالمناقشات السابقة في السبعينات حول المؤسسات المتشابكة، و التي تلتها العديد من الدراسات في الآونة الأخيرة حول الترابط المؤسسي، التداخل المؤسسي، والتفاعل المؤسسي. ويستخدم مفهوم "التجزؤ" على نطاق واسع في الأدبيات القانونية الدولية. فيرى البعض "التجزؤ" هنا كدليل على توسع القانون الدولي إلى المجالات غير المنظمة سابقا، مثل التجارة الدولية، حقوق الإنسان، البيئة.

ويشير الباحثون في العلاقات الدولية و الاقتصاد الدولي على نحو متزايد إلى "تجزؤ الترتيبات المؤسسية"، خاصة فيما يتعلق بالحوكمة البيئية. وتصور بعض الكتاب أيضا "التجزؤ" في المعنى السوسيوثقافي الواسع كتنقيض للعولمة. وقد تم التقاط ظواهر مماثلة في بعض الأحيان تحت تسميات مختلفة بما في ذلك: "لامركزية وتعدد الحوكمة البيئية العالمية"، "تقسيم العمل" بين المعايير والمؤسسات الدولية، أو مع سلبية أكثر في المدلول " Treaty Congestion ".⁽²⁾

(1) Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt and Fariborz Zelli, The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis, Global Environmental Politics, Vol.9, N.4, p 15.

(2) Ibid, p 17.

ومن هنا، يجب التركيز على ثلاث نقاط أساسية هي: (1)

1. نستخدم التجزؤ كمفهوم نسبي. إن هندسة الحوكمة العالمية ككل مجزأة إلى حد ما، مما يعني أنها تتكون من أجزاء منفصلة (لا يكاد أن كانت مترابطة و متكاملة تماما). أما هندسة عالمية غير مجزأة فيمكن تصورها نظريا كتنقيض للتجزؤ، حيث تكون الهندسة عالمية إذا كانت كل الدول المعنية بالمشكلة تخضع لنفس الإطار التنظيمي، تشارك في نفس إجراءات صنع القرار وتتفق على مجموعة أساسية من الالتزامات المشتركة. أما من الناحية التطبيقية، فيصعب تتبع مثل هذا الوضع في السياسة العالمية الحالية. حتى بالنسبة لواحدة من أكثر الاتفاقيات الدولية تأييدا (اتفاقية حقوق الطفل) فقد تمت المصادقة عليها من طرف 193 طرفا إلى الآن، ولم تصادق عليها الولايات المتحدة الأمريكية والصومال.

إن التجزؤ بعبارة أخرى كلي الوجود (موجود في كل مكان) ومع ذلك فإن درجة التجزؤ تختلف من حالة إلى أخرى. يسمح مفهوم "الهندسة" هنا بالتحليل المقارن لمجالات المشكلة أو القضية، ومجالات السياسة، وكذا بالنسبة لدراسة الظواهر الشاملة التي لا يمكن التقاطها حتى من خلال المفهوم الأكثر تقييدا للأنظمة. (2)

2. إن كلا المفهومين: الهندسة والتجزؤ خاليان من القيمة " Value-Free ". فالإفترض القائم أنه لا وجود لحالة قائمة مسبقا للنظام العالمي، ولا اتجاه عالمي نحو النظام Order.

وتنتج الهندسة في معظم الحالات التجريبية على الأرجح عن العمليات المتزايدة (Processes Incremental) للمأسسة في الشؤون الدولية التي تتميز باللامركزية وبصعوبة التخطيط، وبعبارة أخرى فإن مفهوم الهندسة لا يفترض وجود المهندس.

3. يعتمد البحث التجريبي حول تجزؤ هندسة الحوكمة العالمية على المجال المتصور للمشكلة، حيث يكون التجزؤ واضحا في أضيق تحديد لهندسة الحوكمة العالمية، أي بين سياسات وأنظمة متوازية في نفس مجال القضية، مثلا: في مجالات كحوكمة المناخ، وحوكمة الموارد الجينية النباتية. وهنا يكون مفهوم الهندسة والتحليل المقارن لمختلف درجات و أنواع التجزؤ مثمرا للغاية.

(1) Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt and Fariborz Zelli, op.cit, p18.

(2) Ibid, pp17-18.

ومع ذلك، فإن مفهوم التجزؤ مفيد أيضا في أعلى مجال، بمعنى التحليل المقارن لمجالات السياسة ككل. على سبيل المثال: نجد أكثر من 700 اتفاقية متعددة الأطراف في السياسات البيئية العالمية، تطورت معظمها بشكل مستقل وتغطي مختلف النطاقات الجغرافية والأساسية، كما تميزت بأنماط مختلفة من التدوين والمأسسة والتماسك.

منذ عقد من الزمن، واستجابة لهذا التجزؤ، أوصت الأمم المتحدة بتعزيز التعاون بين المؤسسات البيئية المتعددة الأطراف من أجل تسهيل التآزر وتعزيز تماسك السياسات. وقد كان هذا التجزؤ قضية في العديد من مقترحات السياسة التي تدعو إلى التكتل والتكامل بين المؤسسات البيئية، ولاسيما من خلال إنشاء منظمة بيئية عالمية من أجل خلق هندسة أقل تجزؤا في هذا المجال.

وبينما يؤيد بعض المراقبين إنشاء منظمة بيئية عالمية، فهناك من يعارض فكرة "الإصلاح التنظيمي" "Organizational Tinkering"، ويركز على فوائد هندسة أكثر تجزؤا. إن إنشاء منظمة التجارة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية ما هي إلا أمثلة عن استراتيجيات مماثلة.

المطلب الثاني: درجات التجزؤ المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية:

يمكن تقييم درجات التجزؤ اعتمادا على عدد من المعايير، وقد اعتمدنا هنا ثلاثة معايير للتمييز بين درجات التجزؤ:⁽¹⁾

1. درجة التكامل المؤسسي، ودرجة التداخل بين أنظمة صنع القرار.
2. وجود درجة تنازع المعايير.
3. نوع تشكيلات الفواعل.

⁽¹⁾Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt and Fariborz Zelli, op.cit, pp 19-20.

اعتمادا على هذه المعايير، يجب التمييز بين ثلاث أنواع للتجزؤ:⁽¹⁾

- 1- التجزؤ التآزري.
- 2- التجزؤ التعاوني.
- 3- التجزؤ الصراعي (التنازعي).

لا تكون الحدود بين هذه الأنواع الثلاثة واضحة المعالم (Clear Cut) في البحوث التحريبية، وتعتبر كل هذه المعايير (معايير التصنيف) والأنواع أداة مفاهيمية لتحديد ومقارنة درجات التجزؤ لمختلف مجالات القضية في الدراسات المقارنة، وعلى نحو مماثل، قد تصل التحليلات طويلة المدى إلى أن الهندسة تنتقل من نوع واحد للتجزؤ إلى آخر.

1- يمكن الحديث عن حالة التجزؤ التآزري عندما⁽²⁾:

- أ- تضم المؤسسة الأساسية كل الدول تقريبا.
- ب- توفر ترتيبات مؤسسية متكاملة و ذلك من أجل مبادئ عامة مفصلة و فعالة المعنية بتنظيم السياسات المتميزة إلى حد كبير حتى الآن.

ومثال ذلك اتفاقية فيينا لعام 1985 وبروتوكول مونتريال (1987) المتعلق بالمواد المستنفذة لطبقة الأوزون وتعديلاته من لندن 1990، كوبنهاغن 1992، مونتريال 1997، و بكين 1999.

ويضيف كل تعديل للبروتوكول مواد جديدة للنظام التنظيمي بما في ذلك إجراءات صنع القرار حول المزيد من السياسات المتعلقة لهذه المواد، ويتطلب كل تعديل المصادقة عليه من قبل الحكومات. و كنتيجة لعدم مصادقة كل الحكومات على كل التعديلات واقتصار المشاركة في صنع القرار على الأطراف التي يمسهما التعديل، فإن هندسة الحوكمة حول استنفاد الأوزون أصبحت مقارنة لنظام الدوائر الخمس المتحدة المركز (System Of 5 Concentric Circles)، من

⁽¹⁾ Ibid, pp 20-21; Bernd Hackmann, Institutional Interplay and Fragmentation in International Environmental Regimes: The Case of International Shipping, Conference Paper for: ISEE Conference 2010 Advancing Sustainability in a Time of Crisis 22-25 August 2010; Oldenburg/Bremen, Germany, pp 9-10; Fariborz Zelli and Harro van Asselt, The Fragmentation of Global Climate Governance and its Consequences across Scales: The Case of REDD, Paper prepared for the 6th ECPR General conference, University of Iceland, Reykjavik, 25 - 27 August 2011, pp 5-6.

⁽²⁾ Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt and Fariborz Zelli, op.cit, p 20.

خلال بروتوكول مونتريال (1987) ومشاركة أطراف كثيرة، ومع كل تعديل (Amendment) وتقييد أكثر للأطراف المشاركة.

و مع ذلك تحكم اتفاقية فيينا الشاملة و بروتوكول مونتريال كل التعديلات في كل جوانبها المهمة وبوصفها سلطة ومظلة متكاملة (Integrative Umbrella and Authority) في ربط مختلف التعديلات والعمليات السياسية. لا توجد مؤسسات هامة تتعلق بهذه القضية خارجة عن إطار اتفاقية فيينا وبروتوكول مونتريال مما يؤكد وجود درجة عالية من التكامل في هندسة الحوكمة هذه.

2- يمكن الحديث عن حالة التجزؤ التعاوني عندما يتميز مجال القضية بالتالي⁽¹⁾:

- أ- اختلاف المؤسسات وإجراءات صنع القرار والتي تتكامل بتساهل.
- ب- عندما تكون العلاقة بين معايير ومبادئ مختلف المؤسسات غامضة و مبهمة.
- ت- و/أو عندما لا تضم المؤسسة الأساسية كل الدول التي تعتبر مهمة في مجال القضية.

ونجد حينها أن السياسات في نفس المجال قد حددت وقررت ورصدت من خلال مؤسسات أساسية هذا من جهة. ومن جهة أخرى، تحدد من خلال الدول الفردية التي لا تشكل جزءا من هذه المؤسسة. ومع ذلك يعتبر الاندماج الكلي ضمن هندسة الحوكمة في مجال القضية كافيا لتجنب (التنازع بين المؤسسات المختلفة). ومثال ذلك العلاقة بين الاتفاقية الأومية الإطارية لتغير المناخ (سميت بعد ذلك "اتفاقية المناخ") وبين الأحكام التفصيلية لبروتوكول كيوتو، التي لم تصادق عليها كل الدول الكبرى في البداية، ولا تزال الولايات المتحدة الأمريكية غير مصادقة عليها.

3- يمكن الحديث عن حالة التجزؤ التنازعي عندما يتميز مجال قضية بوجود مؤسسات مختلفة التي:⁽²⁾

- أ- ترتبط بصعوبة و/أو أن إجراءاتها لصنع القرار مختلفة وغير مترابطة المبادئ.
- ب- لها مجموعات متضاربة (متنازعة) من المبادئ و المعايير والقواعد.
- ج- لها عضويات مختلفة و/أو تقودها ائتلافات فواعل، التي تقبل أو حتى تزيد هذه النزاعات.

⁽¹⁾ Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt and Fariborz Zelli, op.cit, p 21.

⁽²⁾ Ibid, p 21.

هناك مثال واحد بارز على ذلك، وهو تنظيم الحصول على الموارد الوراثية النباتية و تقاسم الفائدة منها، وهنا نجد أن هناك نظامان (Regimes) يحاولان تنظيم هذه القضية: اتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية الملكية الفكرية (Trips). تسعى هذه الأخيرة إلى تعزيز وتنسيق أنظمة حقوق الملكية الفكرية، بينما تؤكد سابقتهما الحقوق السيادية للدول في المواد البيولوجية.

وقد تميزت مفاوضات كلا النظامين (Regimes) بالنزاعات الشديدة بين الدول النامية و الدول الصناعية، وبالتالي بقيت القواعد المعنية باتفاقية التنوع البيولوجي مجردة و غير دقيقة كما لم تصادق عليها الولايات المتحدة الأمريكية.

وقد تم اعتماد العديد من الاتفاقيات الإقليمية المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية التي تؤيد مقارنة على حساب أخرى. وبينما تؤيد بعض الاتفاقيات الثنائية حول التنقيب البيولوجي (Bio-prospecting) اتفاقية التنوع البيولوجي، نجد أن هناك اتفاقيات ثنائية أخرى بين الدول الصناعية (خاصة الولايات المتحدة الأمريكية والإتحاد الأوروبي) وبين الدول النامية حول حقوق الملكية الفكرية تتضمن أحكاما تتجاوز حتى مطالب TRIPS.

يصعب أن تكون هذه الأنواع الثلاثة للتجزؤ واضحة المعالم في البحوث التجريبية، كما يمكن أن يبقى التأكد من الحدود صعبا في حالات معينة، إضافة إلى ذلك فلا تستبعد هذه الأنواع الثلاثة أحداها الأخرى بل يمكن أن تتعايش مع بعضها إلى حد ما في إطار نفس الهندسة. ولهذا تعتبر أداة مفاهيمية لتحليل التحريبي المقارن من أجل زيادة فهم حالات ونتائج التجزؤ في هندسة الحوكمة العالمية.

المطلب الثالث: النظريات المفسرة لنتائج التجزؤ المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية

يرتبط التجزؤ بمجموعة من النتائج التي يمكن تحديدها من خلال النظريات التالية:

أولا: نظرية التعاون:

1- إيجابيات التجزؤ: تتبع نظرية التعاون إيجابيات التجزؤ كما يلي⁽¹⁾:

⁽¹⁾ Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt and Fariborz Zelli, Fragmentation of Global Governance Architectures. The Case of Climate Policy. Global Governance

أ- تعتبر المشاركة و الالتزام أحد الموضوعات الأساسية لتحليل المؤسساتي فيما يتعلق بالأنظمة الدولية . وتعتبر -في هذا الصدد- شروطا ضرورية و لكن غير كافية من أجل حوكمة بيئية فعالة. فعلى سبيل المثال قد تحصل اتفاقية دولية على عضوية عالمية وتحقيق الالتزام الكامل، ومع ذلك فان المصادقة على القواعد تتم من خلال عملية التفاوض. وبالتالي يمكن فقط تحقيق تغيرات تدرجية وفي ظل هذه الظروف، يمكن أن تثبت اتفاقية "ضيقة لكن عميقة" (Narrow-But-Deep) من خلال مشاركة قليلة نسبيا تفوقها على اتفاقية "واسعة لكن سطحية" (Broad-But-Shallow) مع مشاركة كاملة والتزام تام.

ب- و تبرز سمة ايجابية أخرى لتجزؤ حوكمة المناخ من خلال نظرية التفاوض، بما أن الاتفاقيات الصغيرة تكون أسرع على المدى المتوسط في التفاوض والمصادقة عليها، فقد تحدث التخفيضات الفعلية لإنبعاثات الغازات الدفيئة أبكر إلى حد كبير منه في إطار افتراض "المشاركة الكاملة". وقد تتوصل المفاوضات الجارية حول نظام تغير المناخ لما بعد 2012. إلى أنه يجب على الدول ذات التفكير المتماثل أن تستغل الفرصة و تتفاوض مع بعضها حول "مقاربة بديلة" (Alternative Approach)، بدل أن تركز المزيد من الوقت و الجهد في الحصول على إجماع عالمي حول سياسة المناخ.

ج- إضافة إلى ذلك، قد توفر الهندسة الجزأة أيضا فرصا متزايدة للدفعات الجانبية، فالإستراتيجيات الثنائية على وجه الخصوص توفر فرصة التوصل إلى اتفاقية من خلال التنازلات والامتيازات التي لن تقدم لمجموعة كبيرة من الدول أو المجتمع الدولي ككل.

د- أخيرا، يمثل دور الفواعل الخاصة والأشكال الجديدة لحوكمة ما بعد الدولة بصفة عامة، وبالنظر إلى الحوكمة المناخية بالتحديد، اهتماما رئيسيا في الأبحاث المؤسسية الأخيرة حول البيئة. ويبقى توسيع مشاركة الفواعل غير الدولاتية في الحوكمة البيئية العالمية قضية مستمرة بين الشمال والجنوب بالتحديد.

2- سليبات التجزؤ: وتحدد نظرية التعاون فيما يلي⁽¹⁾:

أ- ستقدم الهندسة المجزأة -مع العديد من الأنظمة والمؤسسات المستقلة- حلولاً تلائم مصالح عدد قليل من الدول المشاركة. كما أن انضمام دول أخرى في وقت لاحق ليس مضموناً. بل على العكس، قد يضع حل المشاكل الفورية من خلال الاتفاقيات الصغيرة حواجز أمام مشاركة دول ثالثة في الإجراءات البيئية (كالإجراءات المناخية)، كما قد يؤدي إلى تفكك نظام التفاوض الشامل.

ب- قد يتعارض النجاح السريع في التفاوض حول الاتفاقيات الصغيرة مع النجاح على المدى البعيد، عندما لا يتم تصميم المبادئ الهيكلية المهمة للنظام (مثل: إدراج مبدأ المسؤوليات المشتركة لكن المختلفة) بشكل كاف. وفي مرحلة لاحقة، عندما تتغير مجموعات المصالح و تنشأ أوضاع جديدة، قد يكون من الصعب التوصل إلى اتفاقية في إطار المجتمع الدولي دون وجود اتفاقية شاملة تشمل تلك المبادئ الهيكلية.

ج- ستقلص الاتفاقيات الصغيرة، مع الدول ذات التفكير المتماثل فقط، فرصة إنشاء مجموعة اتفاقات، التي ستقلل من فعالية و قبول السياسة الشاملة.

د- تشير الهندسة المجزأة مخاوف تتعلق بالعدالة و الإنصاف. و يمكن أن تبين نظرية التفاوض أن الاتفاقيات الثنائية و الصغيرة تمنح المزيد من القدرة على المساومة للدول الكبرى والأكثر تأثيراً، بينما تسمح الاتفاقيات الكبيرة بدخول الدول الصغرى في التحالفات التي تحمي مصالحها المشتركة من مصالح الدول الكبرى.

هـ- ستعقد الحوكمة المجزأة في مجال المناخ الروابط مع مجالات السياسة الأخرى، حيث يمكن أن تكون هناك آثار اقتصادية قوية -من حيث القدرة التنافسية الدولية- إذا تبني تحالف واحد للدول سياسة مناخية صارمة (مثل: السقوف الملزمة للإنبعاثات)، بينما تختار تحالفات أخرى وسيلة أقل صرامة لتخفيض انبعاثات الغازات الدفيئة (مثل: التعهدات الطوعية). وقد يكون لذلك بدوره نتائج وخيمة على نظام التجارة العالمية الذي يوحد كل التحالفين تحت مظلة موحدة واحدة.

(1) Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, and Fariborz Zelli, Fragmentation vs. Universalism? Assessing Options for the Polity of Post-2012 Global Climate Governance, Paper presented at the 2007 Amsterdam Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 24 - 26 May 2007, pp 13-14.

ثانياً: نظرية السياسة البيئية:

1- إيجابيات التجزؤ: تتمثل في⁽¹⁾:

أ- تشير بعض فروع نظرية السياسة البيئية إلى أن التجزؤ و التنوع التنظيمي يزيدان الابتكار، فقد تبين أن المنافسة التنظيمية- كما رأينا في بعض الدول الاتحادية- يمكن أن تسمح بتطور حلول مختلفة في سياقات تنظيمية عندئذ ستبقى أكثرها فعالية ليتم نشرها في سياقات تنظيمية أخرى، سواء في باقي الدول الفدرالية أو في دول أخرى. وبالتالي، سيعزز التجزؤ الابتكار في كل من المستوى الفردي للشركة أو الوكالة العامة وأدى في الأخير إلى أعلى مستوى من الابتكار في النظام ككل. فعلى سبيل المثال يقترح Stewart

و Wiener أن الولايات المتحدة الأمريكية يجب أن تبقى خارج إطار كيوتو في البداية، ويجب أن تسعى إلى تأسيس إطار جديد مع الصين، ومع باقي الدول النامية الرئيسية على الأرجح. سيوجه هذا أكبر باعثين للغازات الدفيع في العالم، كما سيسمح بتجريب أطر تنظيمية دولية بديلة للمناخ. و يمكن أن تكون نتيجة المنافسة التنظيمية مفيدة، شرط أن تأخذ مكانا في إطار مشترك نوعا ما، و بهذا تتجنب "السباق نحو القاعدة" (Race to the Botton).

ب- يمكن أن تسهل حوكمة مناخية مجزأة ارتباط السياسة المناخية مع باقي السياسات البيئية أو غير البيئية. و بالتالي يمكن أن يجعل التجزؤ الروابط التآزرية بين الدول ممكنة فعلى سبيل المثال، لم يغط بروتوكول كيوتو -حتى الآن- انبعاثات الطيران، بينما قد يغطي نظام تداول الانبعاثات الأوروبي هذا النوع قريبا.

2- سلبيات التجزؤ: وهي⁽²⁾:

أ- قد تؤدي المنافسة التنظيمية مجتمعة مع حرية التجارة و المنافسة الاقتصادية إلى انخفاض عام في المعايير البيئية أين ما يسمى "السباق نحو القاعدة" (Race to the Botton). لقد حصرت هذه الفرضية الدعم التجريبي فيما يتعلق بالسياسات البيئية الحالية. ومع ذلك، يدعي مؤيدو حوكمة مناخية عالمية أن الاحتياجات المستقبلية المتزايدة لمعايير تعديل (Mitigation) أكثر صرامة ستزيد

(1) Biermann, Frank, Philipp Pattberg, Harro van Asselt and Fariborz Zelli, Fragmentation of Global Governance Architectures. The Case of Climate Policy, op.cit, pp 10-12.

(2) Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, and Fariborz Zelli, Fragmentation vs. Universalism? Assessing Options for the Polity of Post-2012 Global Climate Governance, op.cit, pp 14-16.

أيضا تكاليف التنظيم التي ستجعل الاختلافات التنظيمية في بعض القطاعات (مثل الاسمنت) أكثر ملائمة لسيناريو "السباق نحو القاع" (Race to the Botton). على أية حال، يبقى هذا المشكل حجة كبير في السياقات المحلية والذي أثار مخاوف مع الصناعات المكثفة للطاقة.

ب- يمكن وصف الحجة الثانية من خلال الخوف من حدوث "فوضى" تنظيمية عامة في الحوكمة المناخية وفي المجالات المرتبطة بها مثل: الطاقة الزراعة أو النقل، إن غياب نظام حوكمة عالمية -التي توحد جميع الدول الكبرى في إطار تنظيمي واحد، منسجم و متماسك- سيرسل رسائل مربكة لكل الفواعل التي يجب أن تخفض الانبعاثات في نهاية المطاف. على سبيل المثال: أكد المستثمرون في آلية التنمية النظيفة لبروتوكول كيوتو على أهمية الإشارات الواضحة للإلتزام طويل المدى لجميع الفواعل لقضية مستقرة واحدة. وقد يكون ذلك أكثر صعوبة في حوكمة مجزأة للمناخ مع تنوع المقاربات.

ج- و تتمثل الحجة الثالثة من نظرية السياسة البيئية في: ضرورة الحفاظ على مساندة ودعم الجمهور الواسع و كل المجموعات الفواعل ذات الصلة. وسيطلب ذلك حوكمة متماسكة ومستقرة، بينما سيؤدي التجزؤ إلى إلهاء المزيد و المزيد من الفواعل عن المتطلبات الأساسية للسياسة المناخية.

سيكلف التجزؤ -في الأخير- المزيد من الوقت و الجهد، كونه يحتاج إلى إيجاد تسويات جديدة، وحلولا خاصة، و تحالفات جديدة للإرادة وحلولا بديلة. مما سيخلق نظاما مستمرا لأنظمة مجزأة للتفاوض بدل التركيز على التنفيذ.

ثالثا: نظرية القانون الدولي.

1- إيجابيات التجزؤ: تحدد نظرية القانون الدولي الإيجابيات التالية:⁽¹⁾

أ- يمكن النظر إلى التجزؤ كدليل على تنوع و توسع القانون الدولي بعبارة أخرى ، يمكن تطبيق القواعد الدولية على المجالات التي لم تكن منظمة في السابق وقد أصبح القانون الدولي -مع الوقت- يغطي مجالات مهمة في العلاقات الدولية مثل: التجارة الدولية، حقوق الإنسان والبيئة.

⁽¹⁾ Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, and Fariborz Zelli, op.cit, pp 17-18.

ب- قد يؤدي التجزؤ إلى تجديدات في القانون الدولي على سبيل المثال: أحدثت نشأة القانون البيئي الدولي تغييرات في طرق التوافق مع القانون الدولي إضافة إلى طرق جديدة لتسوية النزاعات بين الدول.

ج- تعتبر زيادة التخصص في القانون الدولي -في الواقع- طريقة لاستيعاب المصالح المختلفة للدول وبالتالي، يمكن أن تدرك الدول أن الأنظمة الأكثر تخصصاً تخدم مصالحها بشكل أفضل، وهو حافز أكبر للتوافق فيما بينها.

2- سلبات التجزؤ: لخص أحد الباحثين القانونيين سلبات تجزؤ القانون الدولي كما يلي: " يمكن أن تثار الشكوك حول ما إذا كان القانون الدولي سيكون قادراً على تحقيق أحد أهدافه الأساسية، وتجنب النزاع و استقرار العلاقات الدولية، و بالتالي تحقيق الوظيفة الحقيقية للقانون. وسيتم بذلك إضعاف مصداقية وموثوقية وكذا سلطة القانون الدولي".⁽¹⁾

أ- يهدد تزايد القواعد القانونية الدولية وحدة وتماسك القانون الدولي كما سيتم إنشاء قواعد محددة تسمح للمؤسسات القضائية الدولية بالوصول إلى قرارات متباينة.

ب- سيؤدي اختلاف آليات التنفيذ بالنسبة لنفس الوضع إلى نتائج مختلفة، عندها ستختار الدول الآلية التي تستخدم مصالحهم بشكل أفضل.

ج- يمكن أن يؤدي تجزؤ النظام القانوني الدولي إلى منح الأولوية لأجزاء معينة للقانون الدولي على حساب أخرى. مثلاً سيادة القانون الاقتصادي الدولي على القانون البيئي الدولي أو العكس.

⁽¹⁾Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, and Fariborz Zelli, op.cit, pp 17-18.

المبحث الثالث: محددات الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية.

يتأثر التصميم المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية بمجموعة من العوامل المختلفة ، والتي تعتبر ضرورية في تحديد و تفسير الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية ، إضافة إلى أهميتها في بناء نظام متكامل و فعال من أجل صنع السياسة البيئية العالمية . ترتبط محددات الهندسة المؤسسية بفعالية المؤسسات و الأنظمة القائمة ، فإذا أردنا تصميم أو إعادة تصميم الحوكمة البيئية العالمية و جب علينا التساؤل عن فعالية المؤسسات البيئية ، وذلك من خلال ربطها بمجموعة من العوامل : تكامل السياسة البيئية (المطلب الأول)،

التفاعل المؤسسي بين المؤسسات و الأنظمة البيئية المختلفة (المطلب الثاني) ، و ما قد يسببه من تنازع في إطار الحوكمة البيئية العالمية (المطلب الثالث) . و لا ننسى الآداء المؤسسي للمؤسسات البيئية بإعتباره حلقة وصل بين مختلف العوامل السابقة (المطلب الرابع) .

المطلب الأول: تكامل السياسة البيئية والهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية.

لقد أصبح مفهوم تكامل السياسة البيئية مفهوما رائدا في الحوكمة البيئية العالمية مع نشر تقرير Brundtland سنة 1987. حيث تم تعريف التنمية المستدامة على أنها تشمل الأبعاد البيئية والاقتصادية والاجتماعية. والأهم من ذلك، اعتبارها مبدأ تكامليا، إذ يعرفها المحامي الدولي Fitz Maurice كمفهوم يحاول أن يدمج الاعتبارات البيئية في الاقتصاد والتنمية، ويأخذ في الاعتبار احتياجات أخرى غير البيئية عند صياغة المبادئ المتعلقة بحماية البيئة.

وقد تم الاعتراف رسميا بتكامل الحماية البيئية كمبدأ للقانون الدولي سنة 1992، عندما منحه "تقرير ريو" حول البيئة والتنمية وضعا قانونيا. فقد نص المبدأ الرابع للتقرير أنه من أجل تحقيق التنمية المستدامة يجب أن تكون حماية البيئة جزءا لا يتجزأ من عملية التنمية، كما لا يمكن الاهتمام بها بمعزل عن التنمية. وهكذا أخذت رابطة القانون الدولي تطور مبدأ التكامل أبعد من ذلك، حيث تم إدراجه في "تقرير نيودهي" لمبادئ القانون الدولي المتعلقة بالتنمية المستدامة كمبدأ التكامل والترابط⁽¹⁾، كما نص التقرير أيضا بأنه يجب على جميع مستويات الحوكمة (العالمية،

⁽¹⁾ يعبر هذا المبدأ على ترابط الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والمالية والبيئية وحقوق الإنسان لمبادئ وقواعد القانون الدولي المتعلقة بالتنمية المستدامة، وكذا على ترابط احتياجات الأجيال الحاضرة والمستقبلية.

الإقليمية، الوطنية، دون الوطنية وكذا المحلية)، وجميع قطاعات المجتمع أن تطبق مبدأ التكامل باعتباره مهما لتحقيق التنمية المستدامة.

ومن أجل جعل هذا المبدأ عمليا في مستوى السياسة، يعرف مشروع EPIGOV⁽¹⁾ تكامل السياسة البيئية في معناه المقيد على أنه "اندماج الاهتمامات البيئية في مجالات السياسة الأخرى"⁽²⁾. ويمكن أن تشمل هذه المجالات -على سبيل المثال- التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والزراعة، والتجارة، والطاقة، والبنية التحتية، والنقل؛ أي أن تعريف المشروع يركز على التكامل الخارجي للسياسة، وذلك بالإشارة إلى التكامل وراء مجال السياسة البيئية، واستبعاد التكامل الداخلي في إطار مجال السياسة البيئية.

من هنا، يجب الإشارة إلى أن الحدود بين النوعين السابقين لتكامل السياسة البيئية (التكامل الداخلي، والتكامل الخارجي) تبقى غير واضحة، كما يمكن اعتبار بعض السياسات بيئية وغير بيئية في آن واحد. فعلى سبيل المثال، يمكن النظر إلى حماية المناخ العالمي من خلال الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري باعتبارها هدفا للسياسة البيئية (إطار أكثر شيوعا في الشمال)، أو بالنظر إليها كقضية أساسية لسياسة التنمية الاقتصادية (إطار غالبا ما يؤيده الجنوب).

ضف إلى ذلك، أنه يمكن التمييز نظريا بين التكامل العمودي والتكامل الأفقي؛ حيث يركز التكامل العمودي على الدرجة التي تبلغها المؤسسات القائمة أو الجديدة المقترحة في تعزيزها للتفاعل المفيد للسياسات في المستويات العالمية، والإقليمية، والوطنية، وكذا دون الوطنية. أما التكامل الأفقي فيركز على تكامل السياسة البيئية باعتباره العملية التي تتطلب التزاما مستمرا للأطراف المعنية، حيث يمكن ربطها بالمراحل المختلفة لدورة السياسة، والتي تشمل: وضع الأجندة، التخطيط، التنفيذ والتقييم.⁽³⁾

(1) هو مشروع بحث حول أساليب الحوكمة المطبقة على المستوى العالمي والأوروبي والوطني والإقليمي والمحلي من أجل دعم تكامل الاهتمامات البيئية مع مجالات أخرى، مثل: النقل والزراعة والطاقة. .

(2) Frank Biermann, Olwen Davies, Aizo Lijcklama, and Nicolien van der Grijp, Environmental Policy Integration and the Architecture of Global Environmental Governance, EPIGOV papers No. 32, May 2008,p7.

(3)Ibid, pp8-9.

هذا فيما يتعلق بتعريف تكامل السياسة البيئية وأنواعه المختلفة، إلا أن التساؤل الذي يجب إثارته هو: كيف يؤثر تكامل السياسة البيئية على تصميم الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية؟

لقد أشارت العديد من الأدبيات إلى تكامل السياسة البيئية باعتباره شرطاً أساسياً لتحقيق فعالية نظام الحوكمة البيئية العالمية⁽¹⁾، حيث ينبغي على الدول أن تسعى إلى حل النزاعات الواضحة بين الاعتبارات الاقتصادية، والمالية والاجتماعية، والبيئية المتنافسة؛ سواء من خلال المؤسسات القائمة، أو من خلال إنشاء مؤسسات جديدة ملائمة (أي إعادة تصميم الهندسة المؤسسية لنظام الحوكمة البيئية العالمية).

ضف إلى ذلك، أن تكامل السياسة البيئية أصبح وثيق الصلة بعملية إصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية. حيث يتم النظر في مقترحات الإصلاح المختلفة من خلال ربطها بتعزيز تكامل السياسة البيئية الذي يرتبط بدوره بنتائج التفاعل المؤسسي (إيجابية أو سلبية)، وطرق ومستويات إدارته.⁽²⁾

وهكذا يجب الاهتمام بإدارة التفاعل لدفع تكامل السياسة البيئية إلى الحد الذي يساعد على احترام اعتبارات الحماية البيئية، وتنفيذها بفاعلية عبر مختلف المؤسسات الدولية، فكلما كان بديل تكامل السياسة البيئية قوياً، كلما انعكست الاعتبارات البيئية في القرارات السياسية نفسها والعكس صحيح.

الإصلاح المؤسسي	مجال التكامل
هل ستعزز وكالة جديدة تكامل المؤسسات البيئية بين الحكومية المختلفة؟	التكامل الداخلي للسياسة
هل ستعزز وكالة جديدة تكامل المؤسسات البيئية بين الحكومية مع المؤسسات غير البيئية؟	التكامل الخارجي للسياسة

⁽¹⁾ Ibid, p 11.

⁽²⁾ أنظر الجدول الموالي.

الجدول رقم (01): أسئلة تحليلية حول تكامل السياسة البيئية وإصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية.

المصدر: من إعداد الباحثة.

يوضح الجدول السابق الأسئلة التحليلية التي يجب إثارتها عند التطرق إلى إصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية فيما يتعلق بتعزيز تكامل السياسة البيئية على المستويين الداخلي والخارجي. حيث أن التكامل الداخلي للسياسة يرتبط بتكامل المؤسسات البيئية بين الحكومية المختلفة، وبالتالي هل سيعزز إنشاء وكالة جديدة كإصلاح مؤسساتي للحوكمة البيئية العالمية هذا النوع من التكامل؟ أما التكامل الخارجي للسياسة البيئية فهو يرتبط بتكامل المؤسسات البيئية بين الحكومية مع المؤسسات غير البيئية كمنظمة التجارة العالمية مثلا. وهكذا يتم التساؤل عن إمكانية تعزيز هذا التكامل من خلال إصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية؟ ومن هنا، يمكن القول بأن تكامل السياسة البيئية يعتبر معيارا أساسيا لتقييم فعالية هياكل الحوكمة البيئية العالمية، ومقترحات إصلاحها، وذلك من خلال ربطه بالتفاعل بين المؤسسات المختلفة (بيئية-بيئية، بيئية-غير بيئية).

المطلب الثاني: التفاعل المؤسسي في إطار الحوكمة البيئية العالمية.

يشكل التفاعل المؤسسي ميزة حاسمة، وكذا تحديا هاما للحوكمة البيئية العالمية. وقد زادت أهميته مع زيادة كثافة المؤسسات الدولية، ولاسيما في مجال الحوكمة البيئية المجزأة بدرجة عالية، حيث لا يعتمد نجاح مؤسسة على أدائها فقط، وإنما على تفاعلاتها مع باقي الترتيبات التي تتداخل معها أيضا. وقبل التطرق لمفهوم التفاعل المؤسسي، وعلاقته بالهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية يجب التمييز بين الأبعاد التنظيمية والمؤسسية للحوكمة.

إن المؤسسات هي أنظمة من المعايير والقواعد وإجراءات صنع القرار، التي تثير الممارسات الاجتماعية، وتحدد أدوار المشاركين في هذه الممارسات، وتوجه التفاعلات بين المشاركين.

أما المنظمات، فتعرف عموما على أنها فواعل تملك مميزات مادية، مثل الموظفين، المقر، الموارد والقيادة الرسمية. ويمكن تطبيق مفهوم المنظمات على جميع أنواع الكيانات، والمقاييس والأهداف، كما يمكن أن تتراوح بين العام والخاص، وبين العالمي والمحلي.

علاوة على ذلك، يجب تمييز المفهوم الواسع للمنظمات بين حكومية عن البيروقراطية التي تبرز في مركز المنظمة. حيث يمكن تعريف المنظمات بين حكومية على أنها مركب من ثلاث عناصر:

(1) إطار معياري من المبادئ والقواعد التي تحكم المنظمة.

(2) الدول الأعضاء في المنظمة.

(3) البيروقراطية وقائدها في مركز المنظمة.

ولمزيد من التوضيح: تعتبر الاتفاقية الدولية لمنع التلوث من السفن (MARPOL) إطاراً فعالاً من المبادئ والمعايير والقواعد وإجراءات صنع القرار حول مجال القضية هذا.

أما المنظمة البحرية الدولية (IMO) - كمنظمة - فهي الفاعل الجماعي للدول الأعضاء بالمنظمة لدعم اتفاقية MARPOL، مثلاً من خلال الموافقة على المزيد من القواعد المحددة والمعايير المتعلقة بالتنفيذ.

ومن ثم، فإن أمانة المنظمة البحرية الدولية تمثل البيروقراطية بين الحكومية التي تم تفويضها بخدمة أطراف كل من المنظمة والاتفاقية في أنشطتهم، وبإعداد سياسات جديدة، وبالمساعدة في تنفيذ الإطار المؤسسي بين حكومي.

بعد هذا التمييز بين مفهوم المؤسسة والمنظمة والبيروقراطية، يمكن تعريف التفاعل المؤسسي. فهو يشير - في معناه الواسع - إلى علاقة مؤسسة بمؤسسة أخرى أو أكثر، وكذا تفاعلاتها معها. (1)

كما يعني أن المؤسسات الدولية تؤثر على بعضها البعض⁽²⁾، ومن أمثله نذكر التفاعل بين WTO و MEAs، وبين نظام تغير المناخ واتفاقية التنوع البيولوجي.

يشمل التفاعل التفاعلات التي تحدث بين الترتيبات المؤسسية التي تعمل في مستويات مختلفة للتنظيم الاجتماعي، وهذا ما يعرف بالتفاعل العمودي، كما يشمل التفاعلات بين

(1) Sebastian Obertür, Institutional interplay and global environmental change, Institute for European Studies, Amsterdam, 2008, p 32.

(2) Ibid, p 38.

المؤسسات في نفس المستوى المجتمعي، والتي يطلق عليها التفاعل الأفقي. وعادة ما يتم التركيز على التفاعل الأفقي بين المؤسسات الدولية، إذ يعتبر وظيفة لكثافة الترتيبات المؤسسية الفعالة في المجتمع. فكما يزيد عدد المؤسسات المتميزة الموجودة في فضاء اجتماعي معين، فإن فرص التفاعل بين الترتيبات الفردية تزيد أضعافاً مضاعفة.⁽¹⁾

علاوة على ذلك، فإن أي نظام من القواعد يتفاعل مع البيئة المؤسسية المقعدة المكونة من القواعد والمعايير والمبادئ والممارسات الاجتماعية في المستويات المختلفة للتنظيم الاجتماعي. وما يمكن ملاحظته في الواقع هو نتائج التعقيدات المؤسسية المترابطة، حيث يتم توسيع أو تحديد فعالية المؤسسة من خلال السياق المؤسسي المتضمنة فيه.

وبالتالي يمكن القول بأن هناك ارتباطاً بين التفاعل المؤسسي وفعالية المؤسسات الدولية، حيث يمكن أن يعزز التفاعل فعالية المؤسسات المعنية (نتائج إيجابية)، كما يمكن أن يؤدي إلى اضطرابات في تحقيق الأهداف المتفق عليها دولياً، مما يؤثر سلباً على فعالية هياكل الحوكمة البيئية العالمية.

ومع ذلك، يمكن التعامل مع التفاعل المؤسسي من أجل تعزيز التآزر، وتخفيف النزاع والاضطراب، وبالتالي تحقيق فعالية المؤسسات الدولية المتعلقة بالبيئة، وهذا ما يعرف بإدارة التفاعل.

وتشير إدارة التفاعل عموماً إلى كل الجهود المتعمدة للفواعل ذات الصلة في أي شكل أو منتدى لمعالجة وتحسين التفاعل المؤسسي ونتائجه.⁽²⁾ وبالتالي فإن إدارة التفاعل تشير إلى حوكمة التفاعل المؤسسي (Governance of Institutional Interactions)⁽³⁾.

أخيراً، تعتبر الأهمية المتزايدة للتفاعل بين المؤسسات الدولية المتعلقة بالبيئة أحد المواضيع الرئيسية للنقاش الجاري حول إصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية وإعادة تصميمه. فمع انتشار المؤسسات الدولية زاد احتمال النزاع والتآزر بينها. ويبقى الهدف من تعزيز المؤسسات البيئية تجاه باقي المؤسسات مثل منظمة التجارة الدولية هو تخفيف النزاع بين المؤسسات، واستغلال احتمال

(1) Oran Young, op.cit, p 111.

(2) Sebastian Obertür, op.cit, p 39.

(3) Ibid, p 39.

التآزر بشكل كامل. وبهذا يعتبر "الهدف" مبررا كبيرا لمن يدعو إلى إنشاء منظمة عالمية للبيئة، أو الاقتراحات الأخرى لإصلاح وتعزيز الحوكمة البيئية العالمية.

المطلب الثالث: نزاع الأنظمة في إطار الحوكمة البيئية العالمية.

يمثل نزاع الأنظمة النتيجة السلبية للتفاعل بين نظامين أو أكثر، حيث يعرفه Fariborz Zelli بأنه تداخل وظيفي بين نظامين دوليين أو أكثر (إذ تشكلت هذه الأنظمة من أجل أهداف مختلفة)، وهو يكمن في التناقض الكبير في القواعد القانونية و/ أو في القواعد المتعلقة بالسلوك.⁽¹⁾

ويعرفه أيضا تعريفا اجتماعيا واسعا، فيقول بأن النزاع كأى نوع من العلاقة بين العناصر، الذي يتميز بالتناقضات الموضوعية أو الذاتية.

استنادا إلى هذا التعريف، يمكن التمييز بين نوعين أساسيين للنزاع، يُعرف الأول بالنزاع الكامن، والثاني بالنزاع الظاهر.⁽²⁾ فالنزاع الكامن (أو عدم التوافق بين القواعد) يمكن أن يظهر بين التزام أو قاعدة متساهلة في إطار نظام واحد، وبين منع هذا التصرف من خلال قواعد نظام آخر. فعلى سبيل المثال؛ هناك تناقض بين المادة الرابعة من بروتوكول مونتريال 1987، ومبدأ الدولة الأولى بالرعاية للاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة (GATT). فينما يلزم هذا المبدأ أطرافه بالمعاملة العادلة للشركاء التجاريين فإن بروتوكول مونتريال يميز بين المجموعات المختلفة للدول ومصالحهم التجارية.

أما النزاع الظاهر فيمكن أن يشمل كل شكل من أشكال النزاع بين الفواعل التي تتصل بقواعد مختلف الأنظمة. ومثال ذلك، أن البحرية الكندية قبضت على سفينة صيد إسبانية في أعالي البحار خارج 200 ميل الكندية في مارس 1995. وفسرت كندا تصرفها بالرجوع إلى قواعد منظمة مصايد شمال غرب الأطلسي، التي أشارت في تقريرها السنوي أنه قد تم استنفاد ما يسمح بصيده، بينما فسرت إسبانيا سلوك كندا باعتباره انتهاكا لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

(1) Fariborz Zelli, Regime Conflicts in Global Environmental Governance A Framework for Analysis, Global Governance Working Paper N. 36, July 2008, p 2.

(2) Ibid, p 2.

من هنا يجب الإشارة إلى أن النزاعات هي أهداف متحركة، حيث تختلف مع الوقت بالانتقال مثلا من النزاع الكامن إلى النزاع الظاهر.

هذا فيما يتعلق بمفهوم نزاع النظام، أما إذا تعلق الأمر بتأثيره على التصميم المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية فإنه يجب تتبع مسار تطور الأنظمة المعنية، وذلك من خلال التركيز على فعالية المخرجات،⁽¹⁾ من أجل تحديد الآثار السلوكية لنزاعات النظام، باعتبار الأنظمة المتأثرة مجالات مهمة للتفاعل.

يقوم التركيز على فعالية المخرجات في نزاع الأنظمة على التقييم المقارن لتطور مخرجات الأنظمة المتأثرة المتعلقة بالقضايا الخلافية، وذلك من خلال ثلاث خطوات أساسية⁽²⁾:

1) تأطير المخرجات بالمعنى التطوري حسب تطور النظام.

2) ذكر المعايير الكمية والنوعية من أجل تحديد ومقارنة تطور مخرجات الأنظمة.

3) استخدام مجالين أساسيين من أجل تطبيق هذه المعايير.

تتمثل المعايير الكمية لمقارنة تطور الأنظمة المعنية فيما يلي:

1) كمية المخرجات الإضافية؛ ويشمل هذا المعيار الاتفاقيات الإضافية بين الدول الأطراف (في شكل بروتوكولات، تعديلات، تقارير أو قرارات تم اتخاذها في مؤتمرات أو اجتماعات الأطراف). وهكذا تؤثر المخرجات الإضافية على الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية كونها تعبر عن تصميم مؤسسات جديدة.

2) التغيير في العضوية، حيث يشير عدد الأطراف المصادقة على الاتفاقيات المختلفة إلى الدعم الذي تتلقاه الاتفاقيات الإضافية والنظام ككل. كما يمكن أن تبين هذه الأعداد درجة قبول النظام كمؤسسة تنظيمية رائدة من أجل مجال - قضية محدد.

وفي هذا الصدد، يعتبر نظام الأوزون مثلا عن نظام يتطور باستمرار، بدءا بمعاهدة فيينا سنة 1985 ثم بروتوكول مونتريال سنة 1987 إضافة إلى التعديلات الأربع. واعتبار من جانفي

⁽¹⁾ تمثل المخرجات أحد مستويات الفعالية إضافة إلى النتائج والآثار، وهي ما تنتجها الأنظمة المعنية من معايير ومبادئ وقواعد.

⁽²⁾ Fariborz Zelli, op.cit, p8.

2008، ومصادقة 191 دولة، بلغت المعاهدة والبروتوكول المكانة العالمية تقريبا، حيث صادق 135 طرفا على آخر تعديل للنظام سنة 1999.

وبغض النظر عن أهمية المعايير الكمية في مقارنة تطور الأنظمة إلا أنها لا تكفي وحدها، فهناك حاجة لمعايير نوعية من أجل تقييم ومقارنة درجة فعالية المخرجات عبر الأنظمة بطريقة أكثر شمولية. وقد تم التمييز بين ثلاث معايير أساسية: (1)

1) الشمولية؛ أي درجة خضوع نظام الأنظمة المستهدف لسلطة النظام.

2) الصرامة، وتشمل المؤشرات التالية:

أ- درجة الالتزام (غير مشروط، شروط ضمنية، مشروط، مبادئ توجيهية مجردة، أو حتى الرفض الصريح للمعاهدة الملزمة قانونيا).

ب- درجة الدقة (قواعد محددة، قضايا محدودة أو واسعة من أجل التفسير، أو حتى الغموض الكبير في تحديد متى يتوافق السلوك).

3) التعاون والتفويض، إلى أي درجة تم منح السلطة والموارد والخبرة لهيئات النظام والأطراف الثالثة⁽²⁾. ويشمل هذا المعيار المؤشرات التالية: نوع حل النزاع، آليات التنفيذ والمراقبة، قواعد القرار، آليات التمويل إضافة إلى الخبرة العلمية المتاحة.

وبالعودة إلى المثال السابق المتعلق بنظام الأوزون، فقد بدأ بدرجات منخفضة نسبيا لكل المعايير الثلاث. إلا أنه تطور الآن على نحو إيجابي باستمرار فيما يتعلق بالالتزام والشمولية، فبينما لم تفرض معاهدة فيينا أن التزامات للحد من استخدام المواد المستنفذة للأوزون، فقد قدم بروتوكول كيوتو إضافة إلى التعديلات اللاحقة معايير ملزمة للتحكم في العدد المتزايد لهذه المواد. كما زادت درجة التفويض-على حد سواء- نظرا لتأسيس آلية تمويل خاصة (صندوق متعدد الأطراف)، وهيئات عديدة مثل لجنة التنفيذ وثلاث مجموعات من الخبراء.

وهذا إن دل على شيئا فإنما يدل على زيادة فعالية هياكل الحوكمة البيئية العالمية.

(1) Fariborz Zelli, op.cit, p6.

(2) وهي الأطراف الخارجة عن الأنظمة المتنازعة، مثل وكالات تسوية النزاع الخارجة عن النظام. فحسب تعريف "تعقيدات النظام" فإن سياق المخرجات الواسع يشمل مؤسسات واتفاقيات أخرى، تتناول هي أيضا القضايا الخلافية والمجالات المرتبطة بها، حيث يمكن أن تدعم هذا الاتفاقيات أحد الأنظمة المعنية بتطبيق مقارنة مماثلة للقضايا الخلافية.

وفي ضوء التركيز على الفعالية على مستوى المخرجات، يمكن تحديد سيطرة النظام، وذلك من خلال الإجابة على السؤالين التاليين⁽¹⁾:

1) أي نظام نجح أكثر في جلب القضايا الخلافية تحت مظلته أو اختصاصه؟

• من خلال العمل كمجال مفضل للمفاوضات والقرارات حول هذه القضايا؟

• من خلال إنتاج المزيد من الأحكام الشاملة والصارمة والتفاوضية حول هذه القضايا؟

2) اختصاص ومقاربة أي نظام تم تعزيزها من طرف المؤسسات الثالثة فيما يتعلق بالقضايا الخلافية؟

وفي الأخير، يمكن القول أنه إذا كانت سيطرة النظام تتحدد من خلال فعاليته في إدارة النزاع، فإن هذه الأخيرة تعتبر نقطة محورية في النقاشات الحالية حول إصلاح الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية حيث يهدف التصميم المؤسسي في إطار مقترحات الإصلاح المختلفة إلى مواجهة أو تخفيف أو حتى حل عدم التوافق والنزاع بين الأنظمة المعنية، وهذا ما يعبر عن إدارة النزاع، باعتبارها استجابة للنزاع القائم الناتج عن التفاعل بين نظامين أو أكثر. وبالحدوث عن نزاع الأنظمة والتفاعل المؤسسي يجب الحديث عن الأداء المؤسسي باعتباره أحد محددات الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية.

المطلب الرابع: الأداء المؤسسي في إطار الحوكمة البيئية العالمية.

لقد تطورت دراسات التعاون البيئي الدولي بشكل سريع، من التركيز -في الغالب- على تشكيل الأنظمة وإنشائها إلى التركيز على الأداء والفعالية. حتى بداية التسعينات، كان معظم اهتمام الباحثين في إنشاء الأنظمة منصبا حول التساؤل: لماذا تمت تغطية بعض مجالات القضايا من خلال الاتفاقيات البيئية الدولية، ولم تتم تغطية أخرى؟ لكن هذا الاهتمام تحول مؤخرا حيث بدأ الباحثون وصانعو السياسة أيضا بالتساؤل: إذا كان للجهود المبذولة لمواجهة المشاكل البيئية العابرة للحدود أي تأثير؟ وما مدى نجاح المؤسسات في تحقيق أهداف معينة؟

وفي هذا السياق، يعرف معظم الباحثين الأداء بأنه مجموع التنفيذ والمراقبة والتقييم والالتزام الفعال إضافة إلى أنه "الاختيار النهائي" لنظام الحوكمة البيئية العالمية.⁽¹⁾ وعليه أصبح من المهم

⁽¹⁾ Fariborz Zelli , op.cit, p 9.

التعامل مع السؤال المتعلق بما تسببه أو تنتجه مؤسسة أهية: مخرجات (Outputs)، نتائج (Outcomes)، أو آثار (Impact) وبهذا يرتبط الأداء المؤسسي بفعالية المؤسسات.

إن "الفعالية" إضافة إلى تعريفها من خلال ثلاثية أبعادها (مخرجات، نتائج، آثار) قد تم تعريفها بطرق مختلفة، وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال الجدول الموالي:

المتغيرات والأبعاد	تعريف الفعالية	عنوان الورقة البحثية	الباحث
متغيرات داخلية وخارجية تؤثر على تحقيق الهدف.	إن مسألة المساهمات التي تقدمها المؤسسات لحل المشاكل تحفز الفواعل على استثمار الوقت والطاقة اللازمة لإنشاء تلك المؤسسات.	"فعالية الأنظمة الدولية" The effectiveness of international regimes	Young
القلق، العقد والقدرة.	ما نوع المساهمة التي تقدمها المؤسسات الدولية لتحسين البيئة.	"مؤسسات من أجل الأرض" "Institutions for the earth"	Haas, Keohane, Levy
طبيعة المشكلة، والقدرة على حل المشكلة.	إلى أي مدى يمكن أن يساعد النموذج على حساب الفرق في الأداء.	"فعالية النظام البيئي" "Environmental Regime Effectiveness"	Miles, Underdal, Anderson, Wettestad, Skjaerseth,

(1) The Sydney IEG Forum Project Team, strengthening international environmental governance and civil society leadership in the Asia-Pacific, Background documentation for: The International Environmental Governance (IEG) Regional Forum for Civil Society and Regional Consultative Meeting (RCM) for Asia and the Pacific, 27 - 30 November 2008, Sydney, Australia, p 14.

			Carlin
--	--	--	--------

الجدول رقم (2): تعريف الفعالية والمتغيرات المؤثرة عليها.

المصدر:

Lee Alice Park, Effectiveness of regional environmental institutions : How can we build effective regional environmental institutions? Paper for representation at summer institute 2009, global institute for Asian regional integration (G I A R I), waseda university, Japan, Tokyo, august 3rd 8th, 2009, p 3.

ما يمكن ملاحظته من الجدول أنه ليس هناك تعريف متفق عليه للفعالية، حيث يعرفها "Young" من خلال اقتراحه بأن المتغيرات الداخلية تؤثر على تحقيق أهداف المؤسسات، وبالتالي يجب أخذها بعين الاعتبار عند تقييم فعالية المؤسسات البيئية. أما المجموعة الثانية من الباحثين فتعرفها من خلال نوع المساهمة التي تقدمها المؤسسات الدولية لحل المشاكل البيئية وتحسين البيئة، في حين أشار كاتبوا "فعالية النظام البيئي" إلى طبيعة المشكلة والقدرة على حلها كمتغيرين مستقلين لتقدير فعالية المؤسسات البيئية. وبناء على التعاريف السابقة يمكن تعريف الفعالية كمتغير تابع، ومع ذلك فإن التعاريف السابقة ليست مفيدة لتكون أداة تحليلية لمزيد من البحث بالرغم من ضرورة وجود قاعدة مفاهيمية لتوضيح المتغير التابع بدقة. وعليه تبدو "مقاربة التقييم" مناسبة للاستعمال.⁽¹⁾

إذا كان هناك فصل بين ما تم تحقيقه وما يمكن تحقيقه يمكن الاعتماد على ثلاث نقاط أساسية في قياس وتقييم الفعالية في مجال البيئة: المخرجات والنتائج والآثار. فالمخرجات هي التزامات مشتركة تشمل القواعد والمعايير، أم النتائج فتتضمن التغييرات في سلوك الفواعل المعنية (المجموعات المستهدفة)، في حين تمثل الآثار نتائج ملموسة تؤثر على المشكلة المادية موضوع البحث. وبالرغم من أن فعالية الأنظمة تتحدد فقط من خلال قدرتها على حل المشاكل التي تسببت في إنشائها إلا أن بعض مشاريع الفعالية المبكرة ركزت أساساً على الربط بين المخرجات والآثار، بينما ركزت الدراسات الأخيرة على تغير السلوك أو التنفيذ على المستوى المحلي.⁽²⁾

⁽¹⁾ Lee Alice Park, op.cit, p 4.

⁽²⁾ Andersen Steiner and Skjaerseth Jon Birger, can international environmental secretariats promote effective co-operation? paper presented at the united nations university's

لا تتعلق مسألة الأداء فقط بما إذا أحدث النظام فرقا، بل إذا ما قدم نتائج تلبي متطلبات معايير التقييم التي تشمل مثلا الكفاءة والمساواة، والتنمية المستدامة، القوة أو أي معيار آخر يبدو مناسباً. وعليه تضيف أسئلة الأداء جانبا معياريا بمعنى "معايير التقييم"، كما يضيف تحليل الأداء مقارنة "الواقع مقابل التطلع" إلى "الواقع مقابل ما يغايره" المستخدمة في التحليل السببي⁽¹⁾. وتمثل التطلعات المتعلقة بتقييم الأداء فيم اعتمده مؤسسو المؤسسة وباقي الأطراف المعنية. باختصار، يسعى "تحليل الأداء" إلى تحديد مدى مساهمة مؤسسة في تحقيق -أو على الأقل التقدم نحو- الهدف المحدد.

تشمل أسئلة الأداء قضيتين اثنتين⁽²⁾:

- 1- ما الأبعاد التي يجب أن يتم من خلالها تقييم الأداء المؤسسي؟
- 2- كيف يجب أن يقيم الباحثون الأداء بالنسبة لأي بعد؟

يشير مصطلح "بعد الأداء" إلى المعايير المختلفة التي يمكن تقييم المؤسسات على أساسها، إذ يمكن تقييمها على أساس الأهداف الأساسية أو الثانوية التي صممت من أجلها. ومع ذلك يمكن تقييم المؤسسات أيضا على أساس أهداف الفواعل خارج المؤسسة محل التقييم، والتي يمكن أن تشمل على سبيل المثال، المناصب غير الحكوميين أو العلمان، والباحثون، والطلبة، وبهذا يمكن الإشارة إلى بعض أبعاد الأداء المؤسسي على سبيل المثال: الجودة البيئية، السلوكيات المرتبطة بالبيئة، أداء وظائف محددة، المساواة والعدالة الاجتماعية وكذا الاستدامة. كما يمكن تقييم أي مؤسسة حسب أي أبعاد تشمل الآثار المؤسسية والعمليات التي تنتج من خلالها المؤسسات هذه الآثار.

ضف إلى ذلك، يتطلب تقييم الأداء المؤسسي - على الأقل - مقاس أداء واحد، أو نظام قياس لكل بعد محل التقييم، لكن غالبا ما تكون العديد من المقاييس متاحة من أجل بعد معين.

international conference on synergies and coordination between MEAs, Tokyo, Japan, July 14-16, 1999, p 4.

⁽¹⁾Ronald B. Mitchell, Evaluating the Performance of Environmental Institutions: What to Evaluate and How to Evaluate It?In, Oran R. Young, Leslie A. King, and Heike Schroeder(eds), Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and research Frontiers, MIT Press, 2008, p 80.

⁽²⁾ Ibid, pp 8-81.

ويتطلب كل مقياس نقطة مرجعية للأداء تقارن إليها النتائج الملاحظة.⁽¹⁾ إضافة إلى أن المقاييس عادة ما تشمل معايير إضافية للأداء والتي على أساسها يمكن تقييمه، وهي كثيرا ما تشمل بعض الأحكام المعيارية التي تسمح بتصنيف المؤسسة على أنها جيدة أو سيئة الأداء، كمعيار الإلتزام مثلا.

لقد سعى بعض الباحثين في هذا المجال - خاصة المهتمين بأداء الأنظمة البيئية الدولية - إلى معالجة هذه المسألة بضرورة جزئية واحدة، حيث يقترحون مقياسا يبدأ بالنتيجة التي يمكن أن تحدث في غياب النظام إلى بعض النتائج التي تعتبر مثالية اجتماعيا.⁽²⁾ وعلى هذا الاعتبار، فإن الأداء هو قياس موقع النتيجة الفعلية على المقياس من المغاير (The counterfactual) إلى الأمثل (The Optimum). وعليه، يقتضي هذا الإجراء إنشاء مقياس يبدأ من الصفر (0) في المغاير (لا نظام) إلى واحد (1) المثالي الاجتماعي وتقدم طريقة قياس الأداء الفعلي للنظام على أساس مقياس محدد جيدا.

تتميز هذه المقاربة بأنها تسمح بمقارنة أداء الأنظمة المختلفة، مثلا النظام الذي يحقق 7 على هذا المقياس يعتبر أداءه أفضل من الذي يحقق 4 فقط.

وهكذا، يعتبر الأداء المؤسسي أحد العوامل الأساسية المؤثرة في التصميم المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية، حيث أن أداء المؤسسات البيئية يؤكد إما على ضرورة وجودها وبقائها أو إمكانية الاستغناء عنها. كما أن أي إصلاح لنظام الحوكمة البيئية العالمية يقوم على تقييم أداء المؤسسات البيئية من خلال تقييم نقاط الضعف ونقاط القوة في النظام الحالي.

⁽¹⁾Ronald B. Mitchell, op.cit. p 81.

⁽²⁾ Stefan Jungcurt, Framework for Analyzing Interplay between International Institutions, Paper presented at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, 11 September 2006 , p 28.

الفصل الثاني:

الحوكمة البيئية العالمية: البيئة الحالية للنظام

وضرورات الإصلاح المؤسسي

الفصل الثاني: الحوكمة البيئية العالمية: البنية الحالية للنظام وضرورات الإصلاح المؤسساتي.

يهتم هذا الفصل بتسليط الضوء على البنية الحالية لنظام الحوكمة البيئية العالمية، والانتقادات التي واجهتها وأثارت العديد من النقاشات المتعلقة بالإصلاح المؤسساتي للبيئة القائمة، وعليه، سيقدم هذا الفصل جواباً للسؤال التالي:

كيف يتم ضبط الحوكمة البيئية العالمية في الوقت الحالي؟ وعلى أي أساس يعتبر الإصلاح المؤسساتي للنظام القائم أمراً ضرورياً؟

سنقدم نظرة شاملة عن أكثر المؤسسات البيئية أهمية، بالتطرق في المبحث الأول إلى أهم المؤسسات البيئية في إطار منظومة الأمم المتحدة، وفي المبحث الثاني إلى المنظمات والبيروقراطيات الدولية والإقليمية سواء البيئية أو غير البيئية الناشطة في مجال البيئة.

إضافة إلى تقديم أهم الفواعل غير الدولاتية الناشطة في الحوكمة البيئية العالمية في المبحث الثالث، وقد تم التركيز في المبحث الرابع على ضرورات الإصلاح المؤسساتي من خلال تحديد المشكلة في البنية الحالية للحوكمة البيئية العالمية، والتطرق إلى أهم مبادرات الإصلاح المؤسساتي، لنقوم في الأخير بإسقاط نظريات العلاقات الدولية على عملية الإصلاح هذه.

المبحث الأول: منظومة مؤسسات الأمم المتحدة البيئية.

لقد اهتمت الأمم المتحدة بالشؤون البيئية وبشكل متزايد منذ مطلع عام 1968، عندما أوصى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة وتبعته الجمعية العامة بعقد مؤتمر ستوكهولم حول البيئة البشرية (1972). وقد تلتها بعد ذلك العديد من المؤتمرات.

يهتم هذا المبحث بوصف المؤسسات البيئية الأكثر أهمية في منظومة الأمم المتحدة التي تعمل في إطار نظام الحوكمة البيئية العالمية. لقد تم إنشاء عدد من الهيئات الجديدة في إطار الأمم المتحدة بعد عقود من تأسيس برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP)، من بينها لجنة التنمية المستدامة (CSD)، ومجموعة إدارة البيئة لـ UNEP، المنتدى الوزاري البيئي العالمي (GMEF) وغيرها.

وقد تناولنا في هذا الحديث المؤسسات الأهمى التالية، المؤتمرات البيئية الدولية (المطلب الأول)، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (المطلب الثاني)، إضافة إلى لجنة التنمية المستدامة (المطلب الثالث)، والمرفق البيئي العالمي (المطلب الرابع).

المطلب الأول: المؤتمرات البيئية للأمم المتحدة

عادة ما يُنظر إلى مؤتمرات الأمم المتحدة العالمية على أنها ابتكار مؤسسي للسبعينيات⁽¹⁾. فمع زيادة الاهتمام بالتدهور البيئي أقنعت الحكومات الأمم المتحدة بعقد عدد من المؤتمرات العالمية للتعامل مع الأنشطة البشرية ذات النتائج العالمية والعبارة للحدود.

وهكذا أصبحت المؤتمرات البيئية جزءاً من الجهود المتعلقة بحل المشاكل العالمية التي تتعامل مع نوع جديد من التحديات المرتبطة بالاعتماد المتبادل الدولي.

وقد أدت هذه المؤتمرات العالمية وظائف متعددة. فقد عملت على تعبئة الاهتمام حول مشاكل جديدة، وتنسيق الأعمال الوطنية من أجل دراسة ورصد الجودة البيئية والأنشطة البشرية ذات نتائج بيئية إضافة إلى تطوير معايير مشتركة لتجنب المصادر المختلفة للتدهور البيئي⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Peter, M. Haas, UN conferences and Constructivist Governance of the Environment, Global Governance, Vol.8, 2002, p 78.

قدمت المؤتمرات البيئية العالمية للأمم المتحدة -عموما- تقاريرها وخطط عمل للأنشطة اللاحقة. وقد صادقت أكثر المؤتمرات تأثيرا على مبادئ سياسية جديدة، وكذا أهداف جديدة للسياسة، كما سمحت بإنشاء منظمات دولية جديدة، وصادقت على التزامات قانونية⁽²⁾. ومن أهم هذه المؤتمرات: مؤتمر ستوكهولم (1972)، مؤتمر ريو (1992)، مؤتمر جوهانسبورغ (2002).

انعقد مؤتمر ستوكهولم حول البيئة البشرية عام 1972 بحضور أكثر من 115 دولة؛ حيث تناول شؤون الأرض والمعضلات الدولية التي تواجهها في ظل الثنائية القطبية التي عرقلت بحث القضايا المطروحة لإيجاد الحلول لمشكلات البيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽³⁾.

وقد مهد لانعقاد هذا المؤتمر اجتماع انعقد في سنة 1971، جمع قرابة 2200 عالم من مشاهير العلماء للتباحث في مشكلات البيئة والإنسانية باعتبارها خطرا مهددا للبشرية جمعاء.

وهكذا، كان مؤتمر ستوكهولم بمثابة نقطة تحول في تطور السياسات البيئية الدولية، وذلك بهدف إرساء إطار قانوني دولي لتطوير أسلوب أكثر تنسيقا تجاه التلوث وغيره من مشاكل البيئة. وقد تبنى المؤتمر "إعلان ستوكهولم" (Stockholm Declaration)، المؤسس لـ 26 مبدءا للسلوك والمسؤولية كأساس للاتفاقيات المتعددة الأطراف الملزمة قانونا، إضافة إلى خطة عمل من أجل البيئة البشرية التي حددت 109 توصية في مجالات التقييم البيئي، والإدارة البيئية ودعم المعايير المؤسسية⁽⁴⁾.

كما أسفر "مؤتمر ستوكهولم" أيضا على تأسيس برنامج الأمم المتحدة للبيئة وعدد من الاتفاقيات البيئية الصغيرة المتعلقة بالصيد، وصيد الأسماك، وحماية الثدييات... وتعتبر CITES (1973) واحدة من أول الاتفاقيات البيئية الكبرى.

لقد أخذ البعد الدولي لحماية البيئة مداه بانعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية والمعروف بـ "قمة الأرض" في "ريودي جانيرو" بالبرازيل عام 1992م، وذلك بمشاركة 172 دولة وأكثر من

(1) Peter M. Haas, op.cit, p 78.

(2) Ibid, p 79.

(3) عبد الرزاق مقري، مشكلات التنمية والبيئة والعلاقات الدولية، ط1، الجزائر، دار الخلدونية، 2008، ص 265.

(4) Peter M. Haas, op.cit, p 79.

1400 منظمة غير حكومية وما يزيد عن 10.000 من الصحفيين والإعلاميين. ومن أهدافه الأساسية بناء مستوى جديد للتعاون بين الدول والعمل من أجل الوصول إلى اتفاق عالمي يحترم مصالح كل طرف، مع حماية الاندماج الدولي في البيئة العالمية كنظام شامل وعام.

لقد اعتمد "مؤتمر ريو" ثلاث اتفاقيات تمثلت أهدافها في الحد من التغير المناخي والمحافظة على التنوع البيولوجي ومكافحة التصحر، وهي الاتفاقية الإطارية المتعلقة بتغير المناخ، اتفاقية التنوع البيولوجي، إضافة إلى المعاهدة الخاصة بالتصحر التي لم تكن جاهزة في الوقت المناسب حيث تم توقيعها عام 1994⁽¹⁾. كما اعتمد إعلان "ريو" ب 287 مبدأ لتوجيه العمل، وأجندة القرن 21 كخطة عمل لتعزيز الاستدامة. وأسفر المؤتمر أيضا على تأسيس لجنة التنمية المستدامة لضمان تنفيذ اتفاقيات المؤتمر، وتعزيز التعاون الدولي وعقلنة القدرة على صنع القرارات بين الحكومية، إضافة إلى مراقبة التطور في تنفيذ أجندة القرن 21 على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية والدولية.

بعد عشر سنوات من انعقاد "مؤتمر ريو" انعقد مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في مدينة جوهانسبورغ بجنوب إفريقيا عام 2002، مع تسجيل ما يزيد عن 20.000 مشاركة⁽²⁾. وذلك لتحسين معيشة الناس والمحافظة على الموارد الطبيعية في عالم يشهد نموا سكانيًا يصاحبه طلب متزايد على الغذاء والماء والمأوى والطاقة والخدمات الصحية والأمن الاقتصادي.

ويسعى هذا المؤتمر إلى أن تعيد البلدان النظر في أنماط استهلاكها وإنتاجها، وأن تلتزم بالنمو الاقتصادي المسؤول بيئيا، وأن تعمل معا على توسيع نطاق التعاون عبر الحدود من أجل تبادل الخبرات والتكنولوجيا والموارد⁽³⁾.

(1) جون بيليس وستيف سميت: عولمة السياسة العالمية، ترجمة مركز الخليج للأبحاث، الطبعة الأولى، دبي، مركز الخليج للأبحاث، 2004، ص 703.

(2) Lisa Nilson, The role of the United Nations : from Stockholm to Johannesburg, in, Khiv. Thai, Dianne Rahm, and Jerrell D. Cogburn, Handbook of Globalization and the Environment, CRC Press, New York, 2007, p 166.

(3) صباح العشاوي، المسؤولية الدولية عن حماية البيئة، ط1، الجزائر، دار الخلدونية، 2010، ص 118.

صف إلى ذلك، أن القمة صممت لرصد التطور في تنمية أهداف "مؤتمر ريو" المتعلقة بالتنمية المستدامة، وكانت خطة جوهانسبورغ للتنفيذ (JPOI) النتيجة الأساسية للمؤتمر، التي سدت بعض الثغرات في أجندة القرن 21 وتناولت بعض القضايا الناشئة والمستجدة.

وهكذا اتخذ المؤتمر التوجهات العملية التالية⁽¹⁾:

- 1- الاهتمام ببناء القدرات البشرية ونقل التكنولوجيا وتبادلها.
 - 2- ضرورة وضع برامج و إجراءات عملية تتضمن أهدافا واضحة ذات أطر زمنية محددة، فضلا عن وضع نظام جيد التنسيق لأغراض القياس والرصد.
 - 3- الحفاظ على التقدم الزراعي من التغيرات المناخية وارتفاع منسوب المياه.
 - 4- التركيز على أهمية تعزيز الشفافية في تلقي وإرسال المعلومات حتى يتم تبادل الخبرة والدروس بين الدول.
 - 5- التأكيد على ضرورة التركيز على دور الحكومات في تحسين أوضاعها المؤسسية حتى تكون قادرة على تعزيز عملية الشراكات المجتمعية بشكل أفضل.
 - 6- ضرورة تطوير الهياكل المؤسسية المسؤولة عن الحفاظ على الموارد، والتي تساعد على إدارة التغيير الذي يكفل تنمية وتطوير هذه الموارد.
 - 7- التركيز على دعم الشباب للنشاط الزراعي.
 - 8- التأكيد على ضرورة متابعة قضية المياه والصحة من طرف جميع الأطراف المعنية.
- وفي الأخير، يجب الإشارة إلى أنه يصعب تقييم فعالية العديد من المؤتمرات البيئية العالمية نظرا للثغرات المتعلقة بقدرتنا على رصد التطور في تحقيق أهداف المؤتمر، التي غالبا من تكون غامضة. وعلى الرغم من ذلك إلا أنه يمكن رصد بعض نتائج هذه المؤتمرات كإنشاء برنامج الأمم المتحدة ولجنة التنمية المستدامة.

⁽¹⁾ صباح العشاوي مرجع سابق، ص ص 123-124.

المطلب الثاني: برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP)

يمثل برنامج الأمم المتحدة للبيئة المنظمة الأقرب إلى كونها السلطة العالمية الرائدة في مجال البيئة، وهي منظمة التنسيق البيئي الشامل لمنظومة الأمم المتحدة. مقرها في "نيروبي" بكينيا، مما يجعل منها الهيكل الأممي الوحيد الذي يقع في دولة نامية.

أسست الجمعية العامة للأمم المتحدة UNEP سنة 1972 كمتابعة للمؤتمر الأول للأمم المتحدة حول البيئة البشرية (UNCHE). ولم يكن من المؤكد على الإطلاق في المرحلة التحضيرية للمؤتمر أنه سيتم إنشاء جهاز جديد من أجل البيئة كنتيجة للمؤتمر، إلا أنه قد تم تأسيس UNEP ليكون برنامجاً مجرداً بدل أن يكون وكالة أممية متخصصة ذات سلطة حقيقية⁽¹⁾.

وقد كان الهدف من تأسيس UNEP هو تلبية حاجة ملحة لترتيب مؤسساتي دائم داخل الأمم المتحدة من أجل حماية وتحسين البيئة. ويتمثل التفويض الأساسي لبرنامج الأمم المتحدة في تعزيز التعاون الدولي في مجال البيئة، ويوصي بسياسات لتحقيق هذه الغاية، ويقدم توجيهات للسياسة العامة من أجل توجيه وتنسيق البرامج البيئية داخل منظومة الأمم المتحدة.

كما يتوقع من برنامج الأمم المتحدة للبيئة تحقيق مهام أخرى من بين⁽²⁾:

- إعادة النظر في تنفيذ البرامج البيئية للأمم المتحدة.
- أن يبقى الوضع البيئي العالمي تحت المراقبة.
- تحسين المعارف والمعلومات العلمية كماً ونوعاً.
- تعزيز الجوانب التقنية لصياغة وتنفيذ البرامج البيئية للأمم المتحدة.
- تقييم أثر التكاليف الإضافية للسياسات البيئية على الدول النامية.

(1) Maria Ivanova, Can the Anchor Hold? Rethinking the United Nations Environment Programme for the 21st Century, Yale Center for Environmental Law and Policy, Yale Publication Series, report N. 7, 2005, p 30.

(2) Ibid, pp 30-31.

وعموماً، يمكن تقسيم مجالات عمل UNEP إلى خمس مجموعات وغالبا ما تكن مترابطة، كما يلي:⁽¹⁾

1- المؤسسات البشرية.

2- الصحة البشرية والبيئية.

3- أنظمة أيكولوجية الأرض والمحيطات.

4- البيئة والتنمية.

5- الكوارث الطبيعية.

إن القرار الذي أسس UNEP أسس أيضا مجلس إدارة UNEP من أجل توفير منتدى للمجتمع الدولي للاهتمام بقضايا السياسة البيئية الناشئة والكبيرة. ويقدم مجلس إدارة UNEP تقريرا للجمعية العامة للأمم المتحدة من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي (ECOSOC) باعتباره الجهاز الأساسي الذي ينسق العمل الاجتماعي والاقتصادي للوكالات واللجان والصناديق والبرامج المتخصصة للأمم المتحدة، والذي يعمل كمنتدى مركزي من أجل مناقشة وصياغة توصيات السياسة حول القضايا الاجتماعية الدولية. ويتكون مجلس إدارة UNEP من 58 عضواً، تنتخبهم الجمعية العامة لمدة أربع سنوات⁽²⁾.

ويقوم UNEP إضافة إلى مجلس الإدارة على جهازين آخرين منفصلين: الأمانة التي يرأسها المدير التنفيذي، ولجنة الممثلين الدائمين. وقد تم تأسيس صندوق البيئة إلى جانب UNEP لضمان التنسيق الفعال في تنفيذ البرامج البيئية الدولية ليس في إطار الأمم المتحدة فقط، بل أيضا من طرف المنظمات الدولية الأخرى.⁽³⁾ وبينما تتم تغطية تكاليف أمانة UNEP من طرف

⁽¹⁾ Maria Ivanova, op.cit, p 31.

⁽²⁾ Ibid, p 32.

⁽³⁾ Tadanori Inomata, Management Review of environmental governance within the United Nations system, Joint Inspection Unit, United Nations, JIU/REP/2008/3, Geneva, 2008, p20.

الميزانية العامة للأمم المتحدة، فإن صندوق البيئة يُعنى بتمويل نشاطات معينة يقوم بها UNEP، حيث يعتمد على التبرعات الطوعية للدول الأعضاء في الأمم المتحدة⁽¹⁾.

بالرغم من أن البعض يرى أن UNEP يعمل بشكل جيد نظرا لتفويضه المحدود، إلا أنه تعرض لانتقادات شديدة فيما يتعلق بإدارته وأدائه العام. وقد كانت معظم الأسباب المقدمة لعدم كفاية UNEP أسبابا خارجية⁽²⁾، مثل: - ضعف الثقة السياسية في البرنامج وكذا الدعم السياسي له.

- ضعف الإرادة السياسية للدول القومية لمنحه السلطة والميزانية التي يحتاجها لأداء مهامه كمركز للجهود البيئية الدولية في إطار الحوكمة البيئية العالمية.

وهكذا، أنشأ برنامج الأمم المتحدة سنة 1995 "مجموعة إدارة البيئة بين الوكالات"، والتي تم استبدالها سنة 1998 بمجموعة إدارة البيئة (EMG) التي بدأت العمل مع أمانة صغيرة في جنيف سنة 2001. وقد تم تأسيس هذه المجموعة (EMG) لجعل الدور التنسيقي لـ UNEP في منظومة الأمم المتحدة أقوى وأكثر فاعلية، وكذا من أجل تحسين أنساق السياسة ما بين الوكالات والتعاون بين هيئات الأمم المتحدة المتزايدة والمتداخلة في أحيان كثيرة في مجال البيئة.

ويهدف EMG إلى جعل الأمم المتحدة نظاما أكثر تماسكا فيما يتعلق بدمج وتعميم القضايا البيئية. وتتمثل مهام EMG فيما يلي:

- تحقيق التعاون الفعال والعمل المشترك بين هيئات الأمم المتحدة.
- إعداد مدخلات منسقة للمنتديات الدولية الحكومية، ولاسيما لجنة التنمية المستدامة.
- مساعدة الهيئات الحكومية الدولية في مجالات البيئة واستقرار التنظيمات البشرية.

(1) Frank Biermann, The Case for a World Environment Organization, Environment, November 2000, Vol. 42, Issue 9, p 22.

(2) L. Elliott, The United Nations' Record on Environmental Governance: An Assessment. In: Frank Biermann and Stephan Bauer, A World Environment Organization, Ashgate, Burlington, USA, 2005, p29.

فيما يتعلق بهذه المهمة الأخيرة، فإن EMG تهدف إلى تمكين هيئات الأمم المتحدة وشركائها من التشاور حول المبادرات الجديدة، وتبادل المعلومات، وتعزيز الروابط المشتركة، والمساهمة في إطار التخطيط، ووضع الأولويات المتفق عليها والمساعدة على تحديد أدوار الهيئات في تلك الأولويات. وذلك على أساس أن هذا سيؤدي إلى استخدام أكثر فعالية لموارد الهيئات القائمة.

وهناك مهمة أخرى للفريق، وتتمثل في توفير منتدى لمناقشة القضايا البيئية الناشئة والجديدة، ولتقرر مجتمعة بالتعاون مع هيئات الأمم المتحدة الأخرى المقاربة الأكثر فعالية للتعامل مع هذه القضايا.

تشمل عضوية EMG جميع الوكالات المتخصصة وبرامج وأجهزة الأمم المتحدة، إضافة إلى أمانات الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف، وعدد من المنظمات الدولية خارج منظومة الأمم المتحدة. كما تسمح بمشاركة ممثلي المجتمع المدني والمنظمات الدولية غير الحكومية بناء على دعوة. يعمل UNEP كأمانة لـ EMG، ولهذا يترأسها المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

بالرغم من أن البعض يرى أن EMG تعمل جيدا، إلا أنه غالبا ما تم انتقاد فعاليتها، باعتبارها لم ترق إلى مستوى التوقعات على الرغم من كونها تملك القدرة على الهيكلية والمؤسسية لتكون الأساس لغرفة تبادل المعلومات.⁽¹⁾

وفي إطار تحسين أداء UNEP، تم تأسيس المنتدى الوزاري البيئي العالمي إلى جانب EMG. حيث وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على تأسيسه سنة 1999 لمناقشة ومراجعة قضايا السياسة البيئية المهمة. وقد تم إنشاؤه في نفس وقت إنشاء مجموعة إدارة البيئة كمحاولة لاستعادة تماسك السياسة في مجال البيئة.⁽²⁾

(1) Maria Ivanova, op.cit, p 30.

(2) B.H. Desai, Mapping the Future of International Environmental Governance, Ulfstein/Yearbook of International Environmental Law, Vol.13, p47.

يمكن أن ينظر إلى اجتماعات المنتدى الوزاري كدورات استثنائية للمجلس الإداري لـ UNEP، رغم حقيقة أن المنتدى الوزاري البيئي العالمي يتناول أيضا قضايا تتجاوز UNEP، ويعمل بطريقة مختلفة عن المجلس الإداري لـ UNEP⁽¹⁾. وتمثل مهام المنتدى الوزاري في:

- تعزيز التعاون الدولي في مجال البيئة.

- تقديم واسع للمشورة والتوجيه في إطار السياسات.

- مراجعة الوضع البيئي العالمي، وتحديد الأولويات البيئية العالمية.

- متابعة تنفيذ البرامج البيئية للأمم المتحدة، وتقييم فعاليتها.

- تقديم توصيات من أجل السياسات البيئية.

وعلى غرار هذه المؤسسات (GMEF، EMG، UNEP) فقد تم تأسيس مؤسسات أخرى في إطار منظمة الأمم المتحدة من أجل حماية البيئة، وحل المشاكل البيئية العالمية. وتعتبر لجنة التنمية المستدامة إحدى هذه المؤسسات.

المطلب الثالث: لجنة التنمية المستدامة (CSD)

دعت أجندة القرن 21 في "قمة الأرض" إلى إنشاء "لجنة التنمية المستدامة" من أجل ضمان التنفيذ الكامل لقرارات المؤتمر. وقد أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها 47 في ديسمبر 1992 هذه المنظمة بعناصرها واختصاصاتها، من أجل ضمان فعالية مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية (UNCED) من خلال الرصد وتقديم التقارير حول تنفيذ اتفاقيات هذا المؤتمر، وبتسهيل الحوار بين كل المجموعات المحددة في أجندة القرن 21 (مثل الفواعل غير الحكومية المهمة). كما تحملت CSD بعد القمة العالمية حول التنمية المستدامة (WSSD) مسؤولية رصد تنفيذ خطة جوهانسبورغ للتنفيذ⁽²⁾.

(1) F. Dodds and T. Middleton, Earth Summit 2002: A New Deal, Earthscan Publications Ltd, London, Sterling, VA, 2002, p 38.

(2) Tomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, op.cit, p 32.

لقد قامت الأمم المتحدة بإصلاحات هيكلية كبرى بالتزامن مع إنشاء CSD، حيث أنشأت قسم التنمية المستدامة ليعمل كأمانة لـ CSD والأنشطة ذات الصلة. وتقدم CSD تقاريراً للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، مما يعني أنه لا يمكن تقديم قرارات اللجنة إلى الجمعية العامة من أجل العمل قبل أن يصادق عليها المجلس الاقتصادي والاجتماعي. ويقوم هذا الأخير أيضاً بانتخاب أعضاء CSD الثلاثة والخمسون حسب التمثيل الإقليمي (13 دولة إفريقية، 11 دولة آسيوية، 10 دول من أمريكا اللاتينية وبحر الكاريبي، 6 دول من أوروبا الشرقية، و13 دولة من أوروبا الغربية ودول شمال أمريكا)، ولمدة ثلاث سنوات، وهكذا يتم انتخاب ثلث المقاعد سنوياً. كما يمكن أن يحضر أعضاء المنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية، ودول أخرى اجتماعات اللجنة كمراقبين.

تركز المنظمة عملها على المواضيع السنوية⁽¹⁾، ففي البداية حاولت CSD مراجعة جميع عناصر أجندة القرن 21، لكن الجمعية العامة تبنت بعد الدورة الاستثنائية Rio+5 عام 1997 خطة عمل جديدة وأكثر تركيزاً من أجل CSD.

وقد تم تمديد دورات العمل هذه إلى عامين بعد القمة العالمية حول التنمية المستدامة في 2002. حيث تهدف هذه المواضيع إلى تغطية معظم العناصر المركزية لأجندة القرن 21 والتزامات ريو الأخرى.

تجتمع CSD سنوياً في جلسة عامة، لكنها تعين مجموعات عمل متخصصة حول مواضيع العام وتلك حول القضايا عبر القطاعية لتعمل بين الدورات.

تطالب اللجنة بتقديم التقارير الوطنية من أجل تحقيق دورها الرقابي. وقد كان جمع المعلومات هذا مثيراً للجدل مع إصرار الدول النامية على أن تقديم التقارير يجب أن يكون طوعياً، وأن المقارنة يجب ألا تكون الدول، وهكذا نتجت مبادئ توجيهية فيما يتعلق بتقديم التقارير. وعلى الرغم من أن عملية تقديم التقارير قد تكون مفيدة على المستوى الوطني فإنه لم يتضح بروز الكثير من المعلومات المفيدة من أجل CSD أو هيئات أخرى من عملية تقديم التقارير. كما تطالب

(1) أنظر الجدول الموالي حول مواضيع CSD .

اللجنة أيضا باقي هيئات وبرامج الأمم المتحدة بمعلومات حول إدراجها لتوصيات أجندة القرن 21.

هكذا، وقد كان التنسيق بين الوكالات في المرحلة التحضيرية للقمة العالمية حول التنمية المستدامة ضعيفا، كما كانت CSD ملزمة بتقديم توجيهات السياسة للأعمال من أجل متابعة مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية⁽¹⁾، ولهذا عملت اللجنة كلجنة تحضيرية. وللتنسيق بين الدورة الاستثنائية للجمعية العامة (Rio+5) والقمة العالمية حول التنمية المستدامة. وقد قدمت CSD مثل هذا التوجيه في مجالات أخرى، خاصة تلك المتعلقة بحوكمة الغابات وتقييم المياه العذبة.

ومن هنا، يمكن القول بأن مهام اللجنة تتمثل في⁽²⁾:

- مراقبة التقدم في تنفيذ مخرجات مؤتمر ريو، خاصة أجندة القرن 21.
 - تطوير توجيهات السياسة (Policy Guidance) والخيارات من أجل مبادرات مستقبلية تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة.
 - تعزيز الحوار وبناء الشراكات من أجل التنمية المستدامة بين الحكومات والمجتمع الدولي والمجموعات الكبرى.
- وبالرغم من تحديد مهام CSD إلا أنه يصعب تحديد تأثيرها. فهي لم تخلق أي التزامات جديدة على الدول، وليست لها أي سلطة قانونية لإجبار الدول على العمل. وهكذا يظهر تأثيرها الرئيسي في توليد المعلومات، وإنشاء المعايير، وتطوير القدرات. وقد وصفتها مجموعة من العلماء بأنها "طويلة فيما يتعلق بالحوار وضع الخطابات لكن قصيرة فيما يتعلق بتحفيز العمل"⁽³⁾. ومع ذلك لا يجب استبعاد أهمية خطابها بصفة كلية، فهي تلعب دورا مهما في زيادة مشاركة الفواعل غير الدولانية في نقاشات ومفاوضات الأمم المتحدة.

(1)Tomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, op.cit, p 34.

(2) Steiner Anderson, The effectiveness of UN Environmental Institutions, Int. Environ. Agreements, Vol.7, p 225.

(3) Tomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, op.cit, p 34.

وبعد دورة Rio+5، قررت الجمعية العامة التحاور أكثر مع ممثلي المجموعات الكبرى، كما دعت CSD "أطراف الحوار من أصحاب المصلحة" في كل اجتماع سنوي. ومع ذلك، كان تمثيل "المجموعات الكبرى" المحددة في "ريو" متفاوتا، ونادرا ما كانت القرارات التي يتخذها الدبلوماسيون في نقاش من هذه الحوارات تعني تمثيل هذه المجموعات. وهكذا تعتبر القرارات التي تتخذها CSD ضعيفة وغير محددة.

ويجادل البعض بأن CSD زادت الاهتمام بالتنمية المستدامة على المستوى الدولي، على الرغم من أنه يصعب قياس مثل هذا التأثير. وربما نجحت اللجنة في مساعدة الحكومات على الربط بين العديد من القضايا باعتبارها جزءا من تفويضها، كما ركزت اللجنة أيضا على أنشطة المنظمات غير الحكومية على المستوى المحلي، والوطني، والدولي. لكن على العموم، لم يكن لـ CSD تأثيرا كبيرا فيما يتعلق بإدراج القلق حول التنمية المستدامة في أجندة الدول أو المنظمات الدولية التي ليست مستعدة لمناقشتها⁽¹⁾.

وهكذا، وجهت انتقادات كثيرة لـ CSD حيث يعتبرها العديد من المهتمين غير فعالة إلى حد كبير، بالنظر إليها "كمتجر للأحاديث" (Talk-Shop). فيرى البعض بأن CSD تعيد تدوير القرارات التي تم اتخاذها في منتديات أخرى، كما يرى البعض الآخر بأن تأسيسها قوض سلطة UNEP وأدى إلى الارتباك حول دوره في الحوكمة البيئية العالمية⁽²⁾. وقد قدم علماء -لتبرير ذلك- الأسباب التالية:

- تداخل صلاحيات الهيئات.
- أن مهمة CSD هي تحليل وتقييم التقارير المقدمة من طرف UNEP.
- يقدم كلاهما تقريرا إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول قضايا متشابهة جدا في بعض الأحيان.

(1) Tomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, op.cit, p 35.

(2) Toru. I, Wama, Multilateral Environmental institutions and coordinating Mechanisms, The Seiman Law Review, Vol. 35, N. 34, 2003, p 72.

المطلب الرابع: المرفق البيئي العالمي

يعتبر مرفق البيئة العالمي جزءاً من نظام الحوكمة البيئية العالمية، حيث يمثل أكبر مرفق يقدم التمويل من أجل تنفيذ الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف.

وقد تم تأسيسه عام 1991 لمساعدة الدول النامية والدول الانتقالية على الوفاء بالتزاماتها في إطار الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف، حيث يعتبر الآلية المالية لتنفيذ أربع اتفاقيات دولية هي:

- اتفاقية التنوع البيولوجي (CBD).

- اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (UNFCCC).

- اتفاقية ستوكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة (POPs).

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر (UNCCD).

بالتالي، يقدم GEF منحا للمشاريع المتعلقة بالتنوع البيولوجي، وتغير المناخ، والمياه الدولية، وتدهور الأراضي، وكذا المتعلقة بطبقة الأوزون والملوثات العضوية الثابتة، وذلك باعتباره مجرد مؤسسة تمويلية⁽¹⁾.

يتلقى GEF التمويل في 4 دورات سنوية من طرف 32 مانحاً (GEF-4)، حيث تعتبر الدول الصناعية من أكبر المانحين باعتبارها مطالبة في إطار الاتفاقيات الأربع السابقة بتقديم المساعدة للدول النامية⁽²⁾. ويتمثل أكبر المانحين في إطار (GEF-4) في الولايات المتحدة الأمريكية (20,86%) واليابان (17,63%)، وألمانيا (11%)، والمملكة المتحدة (6,92%)، وكذا فرنسا (6,81%). هذا إضافة إلى المانحين من الدول النامية، مثل الصين، والهند والمكسيك، ونيجيريا، وباكستان، وجمهورية جنوب إفريقيا، وتركيا.

⁽¹⁾ Dominique De Crobrughe et al., The Evaluation Function of The Global Environment Facility (GEF), Peer Review , Final Report, May 2009, p 23.

⁽²⁾ Jake Werksman, Consolidating Global Environmental Governance: New Lessons from the GEF? Analytical Paper, Global Environmental Governance Dialogue on October 23-25, 2003, Yale University, p 5.

وقد جمع GEF إلى غاية مارس 2009 مبلغا قدره 8.4 مليار دولار للمشاريع المؤهلة في إطار تفويضها، إضافة إلى أكثر من 35 مليار دولار كتمويل مشترك⁽¹⁾. وذهبت هذه الموارد لدعم ما يقرب 2300 مشروع في أكثر من 160 دولة نامية ودولة انتقالية، إضافة إلى تقديم ما يزيد عن 7000 منحة للمنظمات غير الحكومية من خلال برنامج المنح الصغيرة (SGP).

لا تنفذ أمانة GEF أي مشروع، فهي تعمل من خلال الشراكة التي تتضمن 3 وكالات منفذة (Implementing Agencies) و 7 وكالات تنفيذية (Executing Agencies). وتمثل الوكالات المنفذة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) إضافة إلى البنك العالمي (IBRD). أما المنظمات الدولية السبع التي تشكل الوكالات التنفيذية (GEF) فهي منظمة الأغذية والزراعة (FAO)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO)، وبنك التنمية الإفريقي (AFDB)، وبنك التنمية الآسيوي (AsDB)، والبنك الأوربي للإنشاء والتنمية (EBRD)، وكذا بنك التنمية الأمريكي (IDB)، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (IFAD). وقد تم إلغاء التمييز بين المجموعتين السابقتين، حيث أصبحت تعرف كلها على أنها وكالات (GEF)⁽²⁾.

تعتبر شراكة GEF معقدة وفريدة من نوعها، فهي تنطوي على تحديات على المستوى الاستراتيجي وتتطلب جهودا مستمرة لموازنة المصالح المختلفة والمتصارعة -غالبا- للمؤسسات الشريكة.

بالتالي، للشراكة آثار كبيرة على إدارة GEF ككل، وعلى وظيفة التقييم في GEF، وكذا على دور مكتب التقييم. ضف إلى ذلك القرارات المتعلقة بتوجهات السياسة والتوجهات الإستراتيجية ليست من اختصاص إدارة GEF، حيث يتم اتخاذ العديد منها في مؤتمر الأطراف للاتفاقيات⁽³⁾.

(1) جمعه مكتب التقييم GEF من أجل دراسة الأداء الشامل الرابعة GEF في 11 مارس 2009.

(2) Jake Werksman, op.cit, p 23.

(3) تشير المادة 26 من صك GEF أن استخدام موارد GEF من أجل أهداف مثل هذه الاتفاقيات يجب أن يكون طبقا للسياسات وأولويات البرنامج والخصائص المؤهلة التي يقرها مؤتمر الأطراف لكل اتفاقية منها.

يشير هذا التعقيد تقييمات هامة حول مدى كفاءة وكفاية GEF كآلية تمويل للأهداف البيئية العالمية مقارنة -على سبيل المثال- مع نظام يزود الدول النامية بتمويل مباشر من أجل هذا الهدف.

ونضيف إلى هذا التحدي تحدياً آخر، يتعلق بتزويد GEF بمزيد من الشفافية، والرقابة الاجتماعية، وكذا زيادة مشاركة منظمات المجتمع المدني في الدول النامية⁽¹⁾.

يتكون GEF من 3 هيئات أساسية، الجمعية والمجلس والأمانة. وتمثل الجمعية الهيئة الإدارية العليا في GEF حيث يشارك ممثلو كل الدول الأعضاء (178 دولة). وهي تجتمع كل ثلاث سنوات، وتعتبر مسؤولة على مراقبة وتقييم السياسات العامة (GEF) وعمليات المرفق وعضويته. إضافة إلى كونها مسؤولة على النظر في التعديلات المفتوحة المتعلقة بالصك والموافقة عليها⁽²⁾.

أما مجلس GEF فهو المسؤول على عمل المنظمة. وهو يتكون من 32 عضو يمثلون 16 دولة نامية و14 دولة متقدمة، ودولتين من أوروبا الشرقية والوسطى. يتم تعيينهم لمدة ثلاث سنوات يمكن تجديدها. يجتمع المجلس مرتين في السنة في مقر الأمانة العامة للمرفق بواشنطن⁽³⁾، تحت رئاسة مشتركة للمسؤول التنفيذي لـ GEF ومساعد رئيس المجلس (Chairperson)، حيث يتم انتخابه من بين أعضاء المجلس بالتناوب بين الدول المتقدمة والدول النامية. كما تتم دعوة ممثلي وكالات GEF، والأمين⁽⁴⁾، والفريق الاستشاري التقني والعلمي (STAP)⁽⁵⁾، ومكتب التقييم لحضور الاجتماعات.

يعين المجلس المسؤول التنفيذي لـ GEF ورئيس المجلس في توصية مشتركة للوكالات التنفيذية الثلاث لمدة ثلاث سنوات.

⁽¹⁾ Ester Neuhaus and Rubens Harry Born, International Environmental Governance: Perspectives, Scenarios And Recommendations, Gráfica Charbel, Brasília, First Edition, 2007, p 15.

⁽²⁾ الصك هو مجموعة القواعد المؤسسة لـ GEF والمنظمة لعملياته.

⁽³⁾ يفضل أن يجتمع المجلس في أبريل وأكتوبر.

⁽⁴⁾ الأمين (The trustee) هو البنك الدولي للإنشاء والتعمير.

⁽⁵⁾ يؤسس UNEP "STAR" بالتنسيق مع UNDP والبنك الدولي، وعلى أساس الخصائص والتوجيهات التي حددها GEF. كما يؤسس UNEP أيضاً أمانة STAR ويعمل كرابط بين المرفق و STAR.

ترفع أمانة GEF تقاريرها إلى المجلس والجمعية، وتضمن أنه قد تمت ترجمة قراراتها إلى أفعال، كما تنسق الأمانة صياغة المشاريع المدرجة في برنامج العمل السنوي، وتشرف على تنفيذها، وتتأكد في اتباع سياسات واستراتيجيات التشغيل. ويتطلب ذلك التنسيق الوثيق مع وكالات GEF لتقديم الخبرة والمهارات التقنية من أجل تنفيذ مشاريع GEF⁽¹⁾.

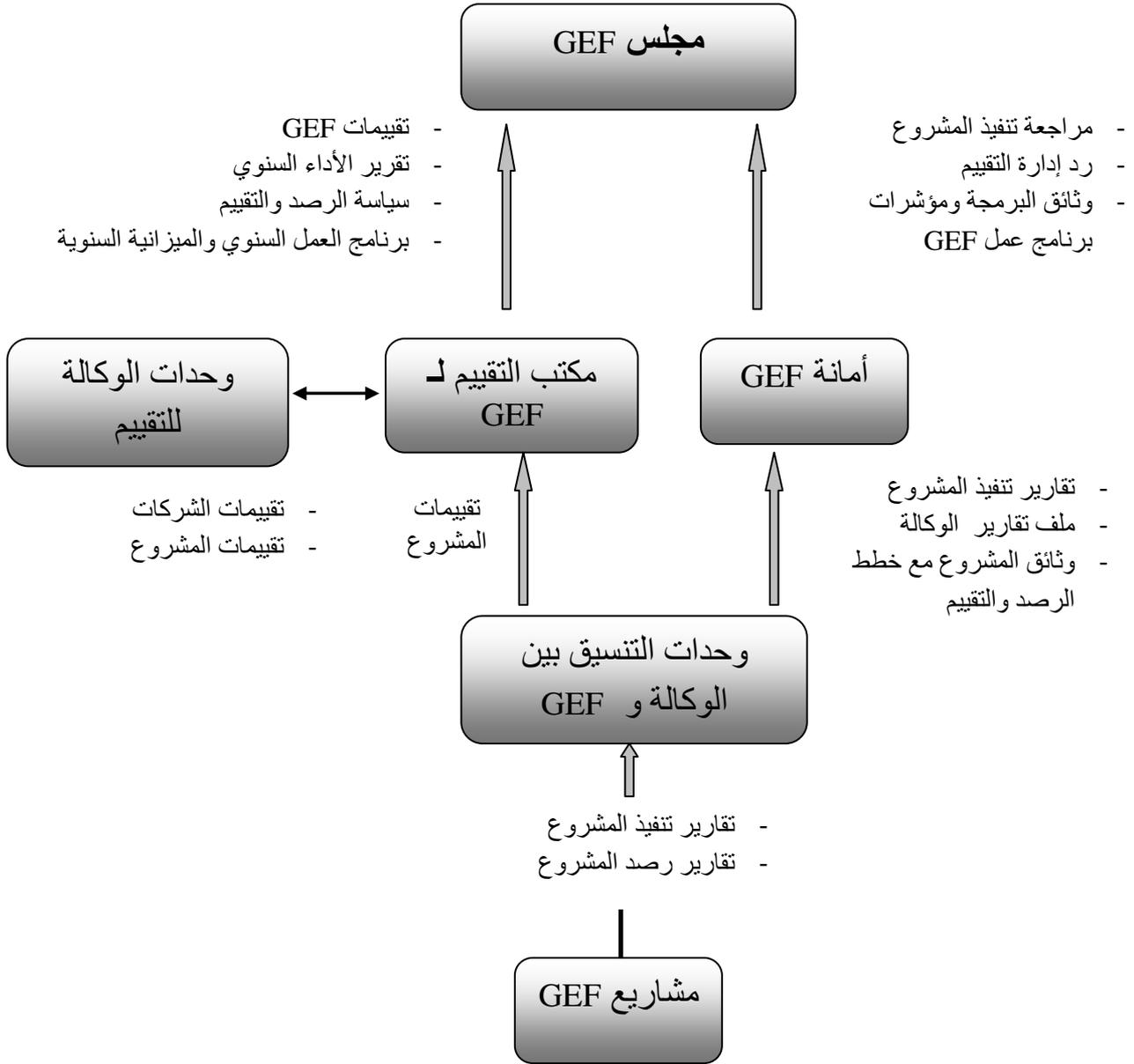
بالرغم من كون الأمانة جهازاً مستقلاً إلا أنها تعتبر -إدارياً- جزءاً من البنك الدولي. وهي تشمل 43 موظفاً عضواً. بغض النظر عن مكتب التقييم. من هنا، يجب الإشارة إلى سياسة الرصد والتقييم في GEF، باعتبارها تلعب دوراً مهماً في المرفق. حيث تسمح له بتحقيق الأهداف التالية⁽²⁾:

- تعزيز المحاسبة من أجل تحقيق أهداف GEF من خلال تقييم نتائج وفعالية، وعمليات وأداء الشركاء المنخرطين في أنشطة المرفق. حيث سيتم رصد وتقييم نتائج GEF لمساهمتها في الفوائد البيئية العالمية.

- تعزيز التعلم، والتعددية الرجعية، وتشارك المعرفة حول النتائج والدروس المستفادة من GEF وشركائه، لتكون قاعدة لاتخاذ القرارات حول السياسات، والاستراتيجيات، والمشاريع، وإدارة البرنامج، وكذا من أجل تحسين المعرفة والأداء.

(1) Jake Werksman, op.cit, p 25.

(2) GEF, Evaluation Office, The GEF Monitoring And Evaluation Policy, Evaluation Document, N.1, 2006, pp 1-4.



الشكل رقم (1): تقارير الرصد والتقييم في GEF

المصدر:

GEF, Evaluation Office, The GEF Monitoring And Evaluation Policy, p 4.

يوضح الشكل السابق كيفية رفع تقارير الرصد والتقييم في GEF ، بدءاً من المشاريع وصولاً إلى المجلس. حيث ترفع تقارير المشروع المتعلقة بالتنفيذ والرصد إلى وحدات التنسيق بين الوكالة و GEF التي تعتبر مسؤولة على رصد ملف الوكالة GEF وتطوير الرصد والتقييم على مستوى المشروع. لتقوم هذه الوحدات برفع تقاريرها إلى الأمانة ومكتب التقييم، الذي يتعاون بدوره مع وحدات

الفصل الثاني: الحوكمة البيئية العالمية: البنية الحالية للنظام وضرورات الإصلاح المؤسساتي

الوكالة للتقييم. ثم ترفع تقارير كل من الأمانة ومكتب التقييم (الموضحة في الشكل) إلى مجلس GEF ليتخذ القرار بشأن الرصد والتقييم، ويساعد على تنفيذه.

المبحث الثاني: المنظمات والبيروقراطيات البيئية الدولية والإقليمية.

أخذت المنظمات الدولية (العامة والمتخصصة)، والمنظمات الإقليمية تلعب دورا كبيرا في الحوكمة البيئية العالمية، من خلال دورها في بلورة قواعد دولية جديدة في ميدان البيئة، وبسبب الاهتمام المتزايد بمشاكل البيئة وجدت العديد من المنظمات الدولية والإقليمية أنها معنية بشكل مباشر أو غير مباشر بها.

يهدف هذا المبحث إلى تسليط الضوء على أهم المنظمات والبيروقراطيات البيئية الدولية والإقليمية. الناشطة في مجال البيئة باعتبارها أحد أهم معالم الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية في الوقت الحالي. وسنقوم في ضوء هذه الدراسة بتغطية الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة مثل: منظمة اليونسكو منظمة الأغذية والزراعة، المنظمة البحرية الدولية، الوكالة الدولية للطاقة الذرية... وغيرها (المطلب الأول) إضافة إلى أمانات الاتفاقيات البيئية الدولية باعتبارها بيروقراطيات دولية (المطلب الثاني)، وكذا بعض المنظمات الإقليمية المتمثلة في اللجنة الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة، منظمة التعاون الاقتصادي منظمة الدول الأمريكية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: بيروقراطيات الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة.

تعتبر الوكالات الأممية المتخصصة إحدى أهم المنظمات الدولية التي اهتمت بالبيئة، ومن بينها: منظمة التربية والعلوم والثقافة (اليونسكو)، منظمة الأغذية والزراعة (FAO)، منظمة الأرصاد الجوية العالمية (WMO)، منظمة العمل الدولية، منظمة الصحة العالمية، الوكالة الدولية للطاقة الذرية، المنظمة البحرية الدولية... الخ⁽¹⁾.

وتختلف البرامج والأنشطة البيئية لهذه الوكالات من وكالة إلى أخرى، فمنظمة اليونسكو مثلا، هي وكالة ملزمة بتعزيز التفاهم بين الدول من خلال التربية والعلم والثقافة والتواصل، تأسست عام 1945.

⁽¹⁾ فارس محمد عمران، السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ودور الأمم المتحدة في حمايتها، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، 2005، ص ص 74-75.

تعود مشاركة هذه المنظمة في القضايا البيئية إلى مشاركتها الفعالة في إنشاء الاتحاد الدولي من أجل حماية الطبيعة (IUPN) عام 1948، وقد عملت اليونسكو لعقود مع هذا الاتحاد الدولي فيما يتعلق بالمبادرات المختلفة للحفاظ على الطبيعة.

كما شاركت في اتفاقية الميراث العالمي (WHC)، وأطلقت برنامجا حول البشر والمجال البيولوجي (Man and Biosphere)، يهدف إلى استخدام العلوم الطبيعية والاجتماعية لتشجيع الاستخدام الدائم للتنوع البيولوجي والمحافظة عليه.

علاوة على ذلك، تركز اليونسكو حاليا على مجموعة واسعة من المجالات الموضوعية مثل: المياه النقية، المحيطات، علوم الأرض، وتقليل الكوارث الطبيعية.

كما هو الحال بالنسبة لليونسكو، فقد شاركت منظمة الأغذية والزراعة في العديد من البرامج مع الاتحاد الدولي من أجل حماية الطبيعة (IUPN) مع بداية الخمسينات، وقد استمرت مشاركة FAO في القضايا البيئية مع تركيزها على الحفاظ على الموارد الطبيعية في تحقيق استدامة الممارسات الزراعية⁽¹⁾.

ومنذ مؤتمر ريو، ركزت FAO على أبعاد الاستدامة للعديد من القضايا، بما في ذلك: التصحر والتنوع البيولوجي، وتغير المناخ. حيث قدمت الخبرة في هذه المجالات، وعملت مع UNEP ومؤسسات دولية وإقليمية أخرى من أجل تحقيق الأهداف المسطرة في الاتفاقيات المتعلقة بالقضايا السابقة، وذلك من خلال إنشاء مجموعات فرعية حول كل قضية في إطار الوكالة.

وهكذا يستمر التزام FAO بالقضايا البيئية من خلال أولويتها في بعض القضايا مثل: الأمن الغذائي والاستخدام المستدام للموارد الطبيعية.

ضف إلى ذلك مشاركة المنظمة في حماية تنوع النباتات، ودورها في الاتفاقية المتعلقة بحماية تنوع النباتات، التي تعتبر موضوع نقاش هام في منظمة التجارة العالمية.

(1) Deepa Badrinarayana, A New Environmental Order: Laying the Legal and Administrative Foundation for Global Environmental Governance, S.J.D. Dissertation, Pace University School of Law, Nov. 5, 2007, pp 143-153.

ومن هنا تبقى منظمة الأغذية والزراعة لاعبا بيئيا هاما على المستوى الدولي، حيث يشمل التزامها العديد من القضايا البيئية بدءا بالتنوع البيئي، ومواجهة التصحر، ونقاء المياه، والحفاظ على الغابات، وصولا إلى الاهتمام بالأسماك.

هذا إضافة إلى الأنشطة البيئية للمنظمة البحرية الدولية، التي تأسست عام 1985، واختصت بالتلوث البحري الناتج عن ناقلات النفط، وتعد هذه المنظمة بمثابة السكرتارية التنفيذية لمعظم الاتفاقيات الدولية لمنع تلوث البيئة البحرية، أي أن نشاطها ينحصر في جزئه الأكبر في مجال حماية البيئة البحرية، وحل مشاكل التلوث البحري. كما تسعى إلى تبني المعايير العملية بشأن السلامة البحرية وحل مشاكل التلوث البحري من السفن، وبيان الجوانب القانونية بشأنها، ولهذا الغرض تم إنشاء "لجنة البيئة البحرية" عام 1973 لتسهيل مهام المنظمة، ووضع الاتفاقيات موضع التنفيذ⁽¹⁾.

وقد أفضت مبادرات المنظمة إلى إقرار الاتفاقيات الدولية حول التلوث في البيئة البحرية، ومنها الاتفاقية الدولية لمنع تلوث البحار عام 1954، والاتفاقية الدولية لمنع التلوث البحري من السفن عام 1973، والاتفاقية الدولية للمسؤولية المدنية للأضرار الناتجة عن التلوث بالزيت لعام 1969، والاتفاقية المتعلقة بالمعايير المحددة لتدريب الملاحين ومنحهم الشهادات (1978)، والاتفاقية بإنشاء الصندوق الدولي للتعويض عن الأضرار الناتجة عن التلوث بالزيت لعام 1971. هذا إضافة إلى الاتفاقية الدولية لمنع التلوث البحري بواسطة إغراق النفايات وغيرها من المواد (1972)، وقد دخلت جميع هذه الاتفاقيات حيز التنفيذ⁽²⁾.

ونضيف إلى الوكالات السابقة أعمال الوكالة الدولية للطاقة الذرية الخاصة بالبيئة (IAEA)، حيث تعنى هذه المنظمة بالحفاظ على البيئة من التلوث الناتج عن استخدام الطاقة الذرية، وذلك بالتعاون مع الدول والمنظمات المتخصصة للحد من الآثار الضارة بحياة الإنسان، والثروات.

(1) صلاح عبد الرحمن الحديثي، النظام القانوني الدولي لحماية البيئة، الطبعة الأولى، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 120.

(2) المرجع السابق، ص 120.

كما تعمل المنظمة أيضا على تقييد الدول بمعايير السلامة، وتطبيقها على الأنشطة التي تقوم بها بواسطة اتفاقيات ثنائية أو جماعية.⁽¹⁾ وقد ساهمت المنظمة أيضا في تطوير القواعد والمعايير الدولية للنقل السلمي للمواد الذرية عندما شرعت اللوائح المتعلقة بسلامة نقل المواد المشعة لعام 1973.

إضافة إلى كونها أقرت الخطوط العريضة لرصد ومنع التلوث الإشعاعي الذي يصيب الأفراد والبيئة والمعالجة الآمنة للنفايات الإشعاعية والتخلص منها، كما أكدت الوكالة على منع تلوث المحيطات بالمخلفات النووية.⁽²⁾

هذا وقد عقدت الوكالة الدولية ندوة في فيينا للفترة بين 8-12 ماي عام 1995 حول تأثير النفايات الإشعاعية على البيئة، كما تناولت حادث تشيرنوبيل بالتفصيل، وكذلك آثار النفايات الإشعاعية على مجمل الموارد، كالأهوار والبحيرات والهواء والتربة.

وتعتبر منظمة الصحة العالمية أيضا لاعبا بيئيا مهما على المستوى الدولي، حيث تساهم بشكل كبير في حل المشاكل البيئية، إذ تغطي مجموعة واسعة من القضايا البيئية المتعلقة بمصالحها في الصحة البشرية.

هذا إضافة إلى دور المنظمة العالمية للأرصاد الجوية في الحوكمة البيئية العالمية. فعلى سبيل المثال، قدم برنامج الأرصاد الجوية المعلومات التي أدت إلى انعقاد مؤتمر حول التصحر عام 1977، ومعاهدة التصحر. كما تدعم البرامج الإقليمية للمنظمة للتنفيذ الإقليمي لبرامج المنظمة وأنشطتها، وذلك من تقديم المعلومات للأقاليم فيما يتعلق بمسائل التنسيق مثل تغير المناخ والتنمية المستدامة.⁽³⁾

وهكذا تستمر الوكالة العالمية للأرصاد الجوية في لعب دور مهم في انتشار المعلومات، إضافة إلى وكالات متخصصة أخرى تابعة للأمم المتحدة.

⁽¹⁾ المرجع السابق، ص 118.

⁽²⁾ المرجع السابق، ص 118.

³ - Deepa Badrinarayana, op.cit, p 143.

المطلب الثاني: أمانات الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف.

هناك حالياً ما يزيد عن 500 اتفاقية بيئية متعددة الأطراف واتفاقيات أخرى متعلقة بالبيئة. وقد تم تبني معظمها منذ مؤتمر ستوكهولم عام 1972م، إلا أن أول اتفاقية بيئية متعددة الأطراف تعود إلى 1868م (Revised convention on Navigation on the Rhine).⁽¹⁾

تعتبر الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف وسيلة تعاونية لحماية الموارد البيئية والمحافظة عليها، أو مراقبة التلوث العابر للحدود، حيث تركز معظمها على مجالات محددة مثل حماية التنوع لبيولوجي، تغير المناخ، التلوث بالكيماويات... الخ. وتختلف هذه الاتفاقيات من حيث التركيز والتاريخ، والموقع، والروابط الإدارية بمنظومة الأمم المتحدة، فبينما يدير UNEP بعض MEAs إلا أنه لا يدير البعض الآخر. مما يعني أنه لا توجد منظمة مظلة من أجل هذه الاتفاقيات⁽²⁾.

وهكذا، تشكل MEAs مركز المؤسسات البيئية الدولية، وتدعم كل منها أمانة تهتم بالمسائل الإدارية وتعزز التعاون البيئي الدولي. فالأمانة هي منظمة دولية أسستها الأطراف المعنية لمساعدتها في تحقيق أهداف الاتفاقية. ويعرفها Steffen Bauer بأنها منظمة بيروقراطية خاصة بقضية، والتي يمكن اعتبارها فواعل عامة غير دولاتية (Public Non State Actors)⁽³⁾، حيث تمثل المنظمات البيروقراطية - التي تدير الاتفاقيات لصالح الأطراف المصادقة على اتفاقية معينة - المصلحة المشتركة لهذه الأطراف (الدول). مما يجعلها فواعل عامة. كما تعتبر في نفس الوقت فواعل غير دولاتية باعتبارها فواعل خاصة وليست دولاً ببساطة.

ضف إلى ذلك أن الأمانات هي الغراء التنظيمي الذي يجمع فواعل وأجزاء نظام الاتفاقية مع بعضها البعض⁽⁴⁾، حيث تتطلب الطبيعة المتداخلة والمتقاطعة للأنظمة البيئية العالمية مشاركة مجموعة من الفواعل (دول، NGOs،...). وبالتالي، يمكن أن توفر الأمانة منتدى لهذه الفواعل،

(1) Tadanori Inomata, op.cit, p 10.

(2) Aditi Mathur and Siddharth Dang, Multilateral Environmental Agreements Versus World Trade Organisation System: A Comprehensive Study, American Journal of Economics and Business Administration, Vol.1, N°02, 2009, pp 219-220.

(3) Steffen Bauer, Does Bureacracy Really Matter? op.cit, p 28.

(4) Rosemary Sandford, International Environmental Treaty Secretariats: Stage-Hands Or Actors? In, Helge Ole Bergesen and Georg Parmann (eds.), Green Globe Yearbook of International Co-Operation on Environment And Development, Oxford University Press, Oxford, 1994, p 17.

وتقدم لها المساعدة المباشرة وغير المباشرة لتعزيز مشاركتها في الاتفاقية من جهة، وتحقيق فعالية هذه الأخيرة من جهة أخرى.

تتشارك الأمانات التي تدعم التعاون البيئي الدولي العديد من أوجه التشابه وأوجه الاختلاف⁽¹⁾، إذ تقوم معظم الأمانات بمهام أساسية يحددها النص الأصلي للاتفاقية أو البروتوكول، والتي تمتد من ترتيب الاجتماعات للأطراف المتعاونة (Cop) إلى تقديم التقارير، والتحقق، وجمع البيانات ووظائف المساعدة المتعددة للأطراف، كما تختلف هذه الأمانات من حيث الحجم، والمهام الإضافية، ودرجة النشاط، ومن حيث الروابط مع باقي الأمانات والاتفاقيات.

بناء على ما سبق، تعتبر أمانات الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف مجموعة مميزة من المنظمات الدولية، أو البيروقراطيات الدولية بشكل أدق. فبينما تمارس البيروقراطيات الدولية عموماً تأثيرات إدراكية ومعيارية وتنفيذية، فإن مجموعة الأمانات تتميز بطبيعة أكثر محدودية حيث لا تكون عادة مكلفة أو مجهزة لأداء وظائف تنفيذية مهمة مثل بناء القدرات. وعليه يمكن أن تؤثر أمانات MEAs بشكل واضح في المجالات الإدراكية والمعيارية للحوكمة البيئية العالمية⁽²⁾.

يتمثل التأثير الإدراكي للأمانات في كونها يمكن أن تؤثر على سلوك الفواعل السياسية من خلال تغيير نظام المعتقدات والمعرفة الخاصة بها، حيث تجمع العديد من هذه الأمانات النتائج العلمية وتوزع المعرفة على أصحاب المصلحة (من الحكومات الوطنية إلى المواطنين الأفراد)، مما يجعلها تعمل كوسيط للمعرفة⁽³⁾.

وهكذا، يؤثر "وسطاء المعرفة" تأثيراً كبيراً على إنشاء المؤسسات الدولية وفعاليتها، فهي عادة ما تشارك في تجميع المعرفة ونشرها، كما قد تولد أحياناً معرفة جديدة. على سبيل المثال، تمثل

⁽¹⁾ Steiner Andersen and Jon birger Skjersereth, Can international environmental secretariat promote effective co-operation, Paper presented at the United Nations University's International Conference on Synergies and Co-ordination between Multilateral Environmental Agreements, Tokyo, Japan, July 14-16, 1999, p 2.

⁽²⁾ Steffen Bauer, Per-Olof Busch and Bernd Siebenhür, Bureaucratic organizations in international environmental governance: administering 'Our Common Future'?, Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: International organizations and global environmental governance December 2 to 3, Berlin, Germany, p4

⁽³⁾ Ibid, pp 4-5.

إدارة المعلومات دورا أساسيا لأمانات MEAS في خدمة مؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية، وغالبا ما تشمل هذه الأخيرة مجموعات الخبراء والتقييمات الأكاديمية حيث يمكن أن تساعد أنشطة الأمانات المتعلقة بالمعرفة على زيادة القلق بين الفواعل الخارجية إلى مستوى يتأثر فيه النشاط السياسي.

من جهة أخرى، يمكن أن تؤثر أمانات MEAS في إطار وظائفها المعيارية على العمليات السياسية من خلال إنشاء ودعم وتشكيل عمليات بناء المعايير (Norm Building Processes) من أجل التعاون الدولي حول قضية معينة.

كما يمكنها أن تشرع في مؤتمرات متابعة الاتفاقيات أو لتقديم مواضيع جديدة ذات صلة للأطراف إضافة إلى أنها عادة ما تشارك في التفاوض حول تنفيذ الاتفاقيات أو تعديلها (مثلا من خلال بروتوكولات إضافية). وفي مثل هذه الحالات، يمكن أن يؤثر موظفو الأمانات تأثيرا كبيرا حتى وإن لم يكونوا لاعبين أساسيين خلال مرحلة التفاوض⁽¹⁾.

ضف إلى ذلك، أن أمانات MEAS تعتبر فواعل حاسمة من خلال تشكيل الإجراءات وتوفير مجالات متميزة للتفاوض حول قضية محددة، وكذا من خلال تأطير عمليات المساومة والنقاش الدولية وعبر الوطنية. وبالتالي، يمكن أن تؤثر على وضع المعايير الدولية بشكل مباشر عندما تتعلق بتطوير وتدوين القانون الدولي.

وفي هذا السياق، يمكن فهم الوظيفة المعيارية لأمانات MEAS من حيث السلطة العقلانية القانونية التي تتمتع بها كفواعل بيروقراطية ومن حيث القوة الجدلية (Argumentative Force) المستمدة من وضعهم اللاحق (مثل: قيادة الأمانة في المفاوضات الدولية).

يمكن تفسير التأثيرات المختلفة لأمانات MEAS (إدراكية أو معيارية) بالاعتماد على أربع متغيرات أساسية⁽²⁾، وهي بنية المشكلة الأساسية، والسلطة البيروقراطية التي تتمتع بها، والثقافة التنظيمية والقيادة.

⁽¹⁾Steffen Bauer, Per-Olof Busch and Bernd Siebenhür, p 5.

⁽²⁾ Steffen Bauer, Per-Olof Busch and Bernd Siebenhür, Administering international governance: What role for treaty secretariats ? Global governance working paper, N° 29, 2007, pp 4-7.

1- بنية المشكلة:

قد تساعد بيئة المشكلة على تفسير الاختلاف في تأثير الأمانات التي تتشابه في الخصائص، حيث يمكن أن تؤثر هذه الأمانات بدرجات وأنواع مختلفة عندما تواجه بنى مشاكل مختلفة. ويمكن التمييز بين هذه البنى من حيث التكاليف الإجمالية⁽¹⁾، للعمل العام والتنظيم المطلوب لحل أن تخفيف المشكلة، ففي حالة ارتفاع هذه التكاليف نسبيا قد تسعى الحكومات للسيطرة على العملية السياسية وتقليص دور أمانات MEAs.

كما يمكن التمييز بين بنى المشاكل من حيث بروز المشكلة في دولة ما، الذي يتعلق بالامتداد الزمني بين أسباب ونتائج المشكلة. فإذا كان هناك تأخير كبير (مثل فقدان التدريجي للتنوع البيولوجي وأهتار النظام الإيكولوجي المتضرر) فإن المشكلة لن تكون ذات أولوية كبيرة بالنسبة لصناع القرار على المستوى الوطني، وبالتالي لن تتردد الحكومات كثيرا في تفويض أمانة الاتفاقية المعنية للتعامل مع المشكلة، والعكس صحيح⁽²⁾.

2- السلطة البيروقراطية:

بغض النظر عن بنية المشكلة كمعطى خارجي، يبقى السؤال: ما الذي يجعل أمانات MEAs فواعل سياسية مهمة بحد ذاتها؟

في هذا الصدد يشير Steffen Bauer بأن السلطة البيروقراطية هي التي تجعل أمانات MEAs فواعل في السياسة البيئية العالمية⁽³⁾. فالأمانات لا تملك السيادة أو القوة (Power) في معناها التقليدي، ومع ذلك تعلمنا البنائية والمؤسساتية الاجتماعية بأنهما لا تمثلان التصرفات الوحيدة التي تشكل العمليات السياسية.

يمكن فهم السلطة على أنها الوظيفة التي تمكن الفاعل من تنفيذ إرادته بفعالية دون فرض أي قيود لأن المفعول به الذي تتعامل معه يلتزم بها طوعا. أما السلطة البيروقراطية فهي تدعو

⁽¹⁾ يتم تحديد التنظيم من خلال مجموعة من العوامل التي تشمل كل من التكاليف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لحل المشكلة، وكذا التكاليف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لعدم الفعل (Inaction)

⁽²⁾ Steffen Bauer, Per-Olof Busch and Bernd Siebenhü, Administering international governance: What role for treaty secretariats? op.cit, p 4.

⁽³⁾ Ibid, p 29.

وتطالب أحيانا أمانات MEAs بتشكيل السياسيات، وعدم الاكتفاء بتنفيذها فقط⁽¹⁾. وهكذا تتحول هذه الأمانات إلى فواعل دولية حتى ولو كانت أقل أهمية مقارنة مع الدول. كما تمنح الدول وباقي أصحاب المصلحة السلطة للأمانات بناء على سلوكها.

3- الثقافة التنظيمية:

تختلف أمانات MEAs -مثل أي منظمة بيروقراطية- من حيث ثقافتها التنظيمية. وتعرف هذه الأخيرة على أنها مجموعة من الافتراضات الأساسية المشتركة في المنظمة، والتي تنتج على عمليات التعلم التنظيمي السابقة، وتتضمن الثقافات المهنية وخلفيات الموظفين الأعضاء.

عموما، تعتبر هذه الافتراضات طرق قيمية (Value-Laden Ways) للنظر إلى العالم الذي يشمل حلولاً لمشاكل معروفة. ضف إلى ذلك أن الثقافات المهنية تؤثر على تبادل المعرفة بين الموظفين الأعضاء حيث يمكن أن يعزز مزيج من المهن تبادل المعرفة⁽²⁾.

4- القيادة:

يمكن تعريف القيادة في الأمانات الدولية كوظيفة تُمكن قادة الأمانة⁽³⁾، من توجيه أنشطة منظماتهم، ويمكن أن تكون القيادة داخلية أو خارجية. تتعلق القيادة الداخلية بإرادة المنظمة؛ فكلما كانت قوية كان التماسك الداخلي للأمانة عالياً، كما سيتم أداء مهامها بكفاءة وفعالية. أما القيادة الخارجية فتتعلق بالعلاقات الخارجية للأمانة أو سياستها الخارجية؛ فكلما كانت قوية كلما طورت القدرة على إقناع الآخرين -لاسيما حكومات دولها الأعضاء- بتغيير سلوكهم بالطريقة المتوقعة لتعزيز الهدف الجماعي الذي تمثله الأمانة على المستوى الدولي⁽⁴⁾.

(1) Steffen Bauer, Per-Olof Busch and Bernd Siebenhür, Bureaucratic organizations in international environmental governance: administering 'Our Common Future?' op.cit, p 7

(2) Steffen Bauer, Per-Olof Busch and Bernd Siebenhür, Bureaucratic organizations in international environmental governance: administering 'Our Common Future?' op.cit, p 8.

(3) مجموعة فرعية من موظفي الخدمة المدنية الدولية، والتي تشكل جزءاً من الأمانة التنفيذية، وتتضمن بالضرورة رئيسها التنفيذي.

(4) Ibid, p 9.

وفي هذا الصدد، ترتبط القيادة القوية إيجابيا بقدرة أمانات MEAs على التأثير في السياسة البيئية الدولية من حيث الوظيفة الإدراكية والمعمارية -على حد سواء- في إطار الأنظمة الخاصة بكل منها.

أخيرا، يمكن توضيح تأثير أمانات MEAs وتفسيره من خلال تحليل بعض الحالات، كما هو مبين في الجدولين (03) و(04).

UNEP-Ozone	UNEP-CBD	UNCCD	UNFCCC	الأمانات الدولية(1)
				التأثير
متوسط	ضعيف	متوسط/ عالي	ضعيف	التأثير الإدراكي
ضعيف/ متوسط	متوسط/ عالي	متوسط	ضعيف	التأثير المعياري

الجدول رقم (03): تأثير بعض الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف.

المصدر:

Steffen Bauer, Per-Olof Busch and Bernd Siebenhür, Bureaucratic organizations in international environmental governance: administering 'Our Common Future'? op.cit, p 29.

UNEP-Ozone	UNEP-CBD	UNCCD	UNFCCC	
قيمة تفسيرية محدودة من حيث نشاط الأمانة	عامل تقييد، لكنه أيضا مجال للعمل من خلال التعقيد.	عامل تقييد، ولكنه أيضا مجال للعمل من خلال عدم التركيز.	عامل تقييد قوي وقيمة تفسيرية كبيرة.	بنية المشكلة
موروثة من UNEP ، وقد حافظت بنجاح	عالية عن طريق الكفاءة، والجودة	عامل تمكين، لكنه يتأثر عكسيا بغياب الكفاءة، والجودة	عالية عن طريق الكفاءة، والجودة	السلطة البيروقراطية

(1) UNEP-CBD (اتفاقية التنوع البيولوجي)؛ UNFCCC (اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ)؛ UNCCD (اتفاقية

الأمم المتحدة لمكافحة التصحر)؛ UNEP-Ozone (اتفاقية الأوزون).

على كونها مركز النظام.	العالية، والخدمة المحايدة للأطراف.	المحايدة والسلوك المناصر.	العالية، والخدمة المحايدة للأطراف	
قيمة تفسيرية محدودة	قيمة تفسيرية صغيرة.	يحتمل أنها تدعم سلوك المناصرة	تعكس قيودا قوية	الثقافة التنظيمية
قوية تقليديا، لكن يحتمل أن تقل أهميتها مقارنة بمرحلة إنشاء النظام.	قوية، مسهلة للتأثيرات المعيارية	تتحدى القيود عن طريق السلوك المناصر.	سلبية نظرا للقيود قوية	القيادة

الجدول رقم (04): تفسير تأثير بعض الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف.

المصدر:

Steffen Bauer, Per-Olof Busch and Bernd Siebenhür, Bureaucratic organizations in international environmental governance: administering 'Our Common Future'? op.cit, p 29.

ما يمكن ملاحظته من الجدول الأول هو الاختلاف بين الحالات الأربع فيما يتعلق بالتأثير الإدراكي و التأثير المعياري. فبينما يتراوح تأثير أمانتي UNFCCC و UNCCD بين ضعيف ومتوسط، فإن أمانتي CBD و Ozone يتميز بتصنيفات مختلفة لتأثيراتها الخارجية.

وهكذا، يظهر الاختلاف في أنماط التأثير الخارجي لأمانات الاتفاقيات الأربع المختلفة، حيث يركز البعض أكثر على التأثير الإدراكي بينما تعتبر أخرى قوية من حيث التأثير المعياري. فإذا كان تأثير أمانة UNFCCC محدودا ولا يتعدى مهامها الرسمية، فإن باقي الاتفاقيات (UNCCD, CBD , Ozone) تولد آثار كبيرة مع الفواعل الخارجية مثل الحكومات الوطنية، و NGOs أو الشركات الخاصة. تتناقض هذه النتيجة مع الرأي الشائع في العلاقات الدولية حيث تعتبر الوكالات الدولية أدوات في يد رؤساء دولهم.

أما الجدول الثاني فيسمح لنا بمقارنة العوامل التفسيرية عبر الحالات الأربع، وعليه يظهر صنفين من العوامل فيما يتعلق بقوتها التفسيرية:

أولاً: هناك عوامل ذات قوة تفسيرية قوية فيما يتعلق بالتباين الملحوظ للتأثيرات الخارجية. وعليه يشمل هذا الصنف بنية المشكلة والسلطة البيروقراطية والقيادة، حيث تفسر القيادة بالتحديد الاختلاف بين الحالات الأربع بشكل جيد، وذلك بالتميز بين التأثير الضعيف لأمانة UNFCCC (ذات قيادة ضعيفة) والتأثير المتوسط لباقي الأمانات بالتوازي مع قيادتها القوية. كما تعتبر السلطة البيروقراطية متغيراً بارزاً آخر، فهو قوي في تفسير التأثيرات الملحوظة في حالتين اثنتين (Ozone, CBD).

ثانياً: هناك متغير مساعد يتمثل في الثقافة التنظيمية التي ليست لها قوة تفسيرية قوية.

المطلب الثالث: المنظمات الإقليمية

كما هو شأن المنظمات الدولية، فإن جميع المنظمات الإقليمية تقريبا باتت مرتبطة بشكل أو بآخر بالأنشطة والفعاليات في ميدان البيئة، حيث تلعب دوراً كبيراً في نظام الحوكمة البيئية. فهي تعزز الاتفاقيات والمعايير البيئية، كما تقدم المساعدة التقنية من خلال الخدمات الاستشارية الإقليمية، ومشاريع وورش عمل بناء القدرات. في بعض الحالات تعتبر المقاربات الإقليمية للتنمية وتنفيذ الاتفاقيات أكثر فعالية من تلك الدولية، مثلاً بالنظر إلى القضايا العابرة للحدود. وتقتصر أعمال الدراسة على ثلاث منظمات رئيسية وهي كالتالي:

1- اللجنة الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة (UNECE)⁽¹⁾:

في عام 1956 ولأول مرة درست اللجنة إحدى المشاكل المتعلقة بالبيئة من خلال لجنتها المتخصصة بالنقل، قضية تلوث المياه، وذلك أثناء عملها حول المياه الداخلية الصالحة للملاحة، وفي عام 1963 تكفلت لجنة إنتاج الفحم بالعمل على موضوع تلوث الهواء بواسطة مصانع الفحم، ثم أضحت لجنة الطاقة الكهربائية مهتمة بالتلوث الناتج عن منتجات التسخين، وفي عام 1967، كانت حماية البيئة تحظى ولأول مرة بمنظور واسع، وأدى ذلك إلى ضرورة جعل التعاون البيئي واحداً من أربعة أهداف رئيسية لبرنامج اللجنة حول النفايات.

(1) جرت في الجامعة العربية منذ السبعينات محاولات للتوصل إلى فهم مشترك للمخاطر البيئية وأسس مجلس البيئة العربي، عقدت دورات لحد الآن، توصل إلى إصدار الإعلان العربي عن البيئة والتنمية 1968، والبيان العربي عن البيئة والتنمية وآفاق المستقبل 1991، ولم يتمكن المجلس من التوصل إلى عقد أي اتفاقية عربية لحماية البيئة من التلوث.

وفي أبريل عام 1971، أسست (UNECE) جهازا مكرسا تماما للبيئة وتحت إسم (المستشارون الحكوميون لدول اللجنة الاقتصادية لأوروبا من أجل مشاكل البيئة) تنصب مهمتهم على إجراء فحص وتقييم دوري لحالة البيئة في الدول الأوربية كفحص السياسات والمؤسسات والقوانين الوطنية وبالتحديد دراسة المضمون الدولي للسياسات البيئية، ويتركز عملها على تلوث الهواء والموارد المائية واستخدامها.

كما أن أبرز مساهمة للجنة في مجال القانون الدولي للبيئة تتمثل في توسيع وتطبيق اتفاقية التلوث بعيد المدى للهواء عبر الحدود لسنة 1979، وكذلك أقرت اللجنة الفرعية التابعة لـ (UNECE) والمتخصصة بمشاكل تلوث المياه، المبادئ المقررة عام 1987، المتعلقة بالتعاون من أجل حماية المياه العابرة للحدود من التلوث⁽¹⁾.

2- أعمال منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)⁽²⁾:

استنادا إلى النظام الأساسي للمنظمة، فإن نشاطها ينصب بالدرجة الأولى على المشاكل الاقتصادية ذات النطاق الواسع، لتمتد إلى العديد من القضايا ومنها الحماية البيئية، وقد أنشأت (OECD)، عام 1970 لجنة حول البيئة غرضها تقديم العون إلى حكومات الدول الأعضاء في المنظمة لتحديد سياسيتها بخصوص مشاكل البيئة مع الأخذ بعين الاعتبار المعلومات ذات الصلة وخصوصا الاقتصادية والعلمية والتوفيق بين سياسيتها البيئية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتتولى اللجنة مسؤولية تقويم أثر الإجراءات البيئية على التغييرات الدولية⁽³⁾.

لقد كان للمنظمة تأثيرا كبيرا على تطوير القانون الدولي للبيئة، من خلال صياغتها توصيات مصحوبة بإعلانات للمبادئ أحيانا، وقد وضعت أول تعريف قانوني للتلوث، ووضعت المعايير الأساسية الملائمة للتلوث العابر للحدود الوطنية، ورغم الطبيعة الاقتصادية للمنظمة فقد كان للمنظمة دور ريادي في استنباط القواعد الأساسية للقانون الدولي للبيئة، والالتزام بالإبلاغ

⁽¹⁾ صلاح عبد الرحمن الحديثي، مرجع سابق، ص 122.

⁽²⁾ ورثت (OECD) منظمة التعاون الاقتصادي لأوروبا التي تأسست عام 1948، وقد اتخذت هذه المنظمة شكلها الحالي سنة 1960، وتتألف من جميع دول غربي أوروبا بالإضافة إلى أستراليا وكندا، اليابان، نيوزيلندا، الولايات المتحدة الأمريكية، وقد أصدرت عدة دراسات بيئية، أبرزها: مشاكل انتقال التلوث (1974)، والجوانب القانونية لانتقال التلوث (1977).

⁽³⁾ صلاح عبد الرحمن الحديثي، مرجع سابق، ص 123.

والاستشارة بشأن الحوادث الطارئة. علاوة على إقرارها ضوابط دقيقة تتعلق ببعض أنواع المياه والهواء، وتنظيم استخدام الكيماويات والنفايات الصناعية والفضلات النووية.

وأقرت المنظمة توصية لضمان أن تعمل الدول الأعضاء على الأخذ بعين الاعتبار المظاهر البيئية في تشخيص وتخطيط وتنفيذ وتطوير المشاريع التنموية التي تقترح من أجل التمويل.

3- أعمال منظمة الدول الأمريكية (OAS)⁽¹⁾:

لم ينص ميثاق المنظمة على موضوع حماية البيئة، إلا أن المنظمة اهتمت ومنذ زمن بعيد بالعديد من الأنشطة البيئية، وعلى وجه الخصوص ما يتعلق بحماية الطبيعة.

لقد أوصى المؤتمر الثامن للمنظمة عام 1938 بتشكيل لجنة من الخبراء لدراسة المشاكل المتعلقة بالطبيعة والحياة البرية في الدول الأمريكية، وقامت بإعداد اتفاقية حماية الطبيعة والحفاظ على الحياة البرية في نصف الكرة الغربي، وقد أقرت هذه الاتفاقية عام 1940، ودخلت حيز التنفيذ عام 1942. وتهدف الاتفاقية إلى حماية البيئة وتبني إجراءات محددة للتعاون المتبادل بغية حفظ الطبيعة واتخاذ جميع الخطوات الضرورية لإدارة الحياة البرية والطبيعية، وحماية الأصناف المهددة بالانقراض. وكانت اتفاقية واشنطن المشار إليها متطورة بالنسبة إلى وقت عقدها، إلا أنها أخفقت في تضمين إجراءات الإشراف الدولي أو وجود وحدة إدارية إسنادية، مضافاً إلى أهمية أن تكون هذه الاتفاقية متلائمة مع المبادئ والقواعد الحالية لحماية البيئة والتنمية المستدامة. وفي ضوء تلك الملاحظات عقدت المنظمة عدة اجتماعات فنية بعد عام 1976، تناولت الأوجه القانونية المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية، وأوصى التقرير الختامي للاجتماعات بإقرار البنود القانونية الضرورية على الصعيد الدولي والوطني لضمان الاستقرار الإيكولوجي والتنوع البيولوجي، وحفظ التربة والأنظمة الإيكولوجية البحرية، والمراقبة البيئية والتثقيف والبحوث⁽²⁾.

ورغم الضرر البيئي المتزايد من تلوث الهواء والماء والتربة وأثر الأمطار الحامضية فإن الدول النامية في هذه المنظمة، وبسبب ديونها المتراكمة، وافتقار الإرادة السياسية وخاصة في الولايات

(1) تعتبر أقدم منظمة سياسية إقليمية، ويرجع تاريخ أول مؤتمر دولي عقدهته واشنطن عام 1980، وتضم (33) دولة من نصف الكرة الغربي.

(2) صلاح عبد الرحمن الحديشي، مرجع سابق، ص 125.

المتحدة بسبب ضغط أصحاب المصالح، واستمرار نهجها بالإبقاء على دورها القوي في العالم، كل ذلك جعل من المنظمة متخلفة في معالجة المشاكل البيئية إذا ما قيست بالدول الأوربية⁽¹⁾.

⁽¹⁾ المرجع السابق، ص 125.

المبحث الثالث: الفواعل غير الدولاتية في إطار الحوكمة البيئية العالمية.

تتميز الحوكمة البيئية العالمية بالدور المتزايد للفواعل غير الدولاتية الناشطة في مجال البيئة بطريق مباشرة أو غير مباشرة، وذلك من خلال ما تمارسه من سلطات اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية هامة على مستويات وطنية ودولية وعالمية. وعليه أصبحت مختلف المقاربات لما بعد الدولة تنظر إلى هذه الفواعل غير الدولاتية كمكونات داخلية - وليس خارجية - بالنسبة إلى نظام الحوكمة العالمية بصفة عامة، ونظام الحوكمة البيئية بصفة خاصة.

تمثل الفواعل غير الدولاتية تلك الفواعل غير الممثلة للدول، والتي تعمل على المستوى العالمي ولها علاقة فعلية بالسياسة العالمية، وهي تشمل المنظمات غير الحكومية، والشركات العابرة للحدود والشبكات العالمية... الخ.

يتناول هذا المبحث أهم الفواعل غير الدولاتية الناشطة في مجال البيئة، انطلاقاً من المنظمات البيئية غير الحكومية (المطلب الأول) ثم الشركات المتعددة الجنسيات الممثلة خلال مقارنة ثلاثية تتمثل في المجموعات الاستمولوجية، والمجتمع المدني العالمي، وشبكات المناصرة البيئية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: المنظمات غير الحكومية البيئية العالمية (NGOs):

أصبحت المنظمات غير الحكومية اليوم من الشركاء الأساسيين للأطراف الحكومية، حيث تلعب دوراً مهماً وفعالاً في مأسسة الوعي البيئي والمقاييس البيئية في الأطر الدولية للتعاون، والتي توجه موقف وسلوك المجتمع الدولي فيما يتعلق بالبيئة.

كما تساهم NGOs مساهمة فعالة في إعداد ومتابعة الندوات الدولية، فعلى سبيل المثال، تتابع شبكة عمل المناخ (RAC) تنفيذ إجراءات "بروتوكول كيوتو" حول التغير المناخي عن قرب، وتقدم تحاليل من أجل اتخاذ الإجراءات الممكنة للكفاح ضد الاحتباس الحراري⁽¹⁾.

ضف إلى ذلك، دورها في تطوير القاعدة الدولية البيئية، كاتحاد حفظ الطبيعة العالمي الذي اتخذ في مجال القانون سلسلة من الإجراءات القانونية الدولية التي تغطي موضوع المحافظة على

⁽¹⁾ صباح العشراوي، مرجع سابق، ص 138.

الغابات الاستوائية، والحفاظ على مناخ القطب الجنوبي من التلوث، والتي شملت استراتيجيات إقليمية لتحسين حفظ الموارد الحية المشتركة بين عدة دول، وبالتحديد في البحر والأحواض الدولية والأنهار. كما أعد الإتحاد أول مسودة للميثاق العالمي لحفظ البيئة الذي أقرته الجمعية العامة عام 1982. هذا إضافة إلى دور الصندوق العالمي للطبيعة في اتخاذ إجراءات قانونية ضد مشاريع تلحق ضررا بالبيئة.

هناك أيضا العديد من المنظمات غير الحكومية التي تعمل في شكل شبكات أفقية في ميدان الخبرة مثل المركز العالمي لقانون البيئة والتنمية والمؤسسة من أجل تنمية الدولة والقانون المختصة في ميدان القانون الدولي للبيئة، والتي تقدم خبرة ذات مستوى عال مثل إدراج قواعد البيئة في المنظمة العالمية للتجارة.

من هنا، يمكن القول بأن دور المنظمات غير الحكومية في الحوكمة البيئية العالمية يأخذ عدة أشكال كما يلي⁽¹⁾:

1- تبادل المعلومات: تبين من خلال تقرير توقعات البيئة العالمية "وعمليات تقييم نظام الألفية الأيكولوجي" أن NGOs تلعب دورا كبير في جمع المعلومات ونشرها وتحليلها. ونجد في هذا الصدد العديد من الأمثلة، ومن أهمها الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف مثل اتفاقية الأمم المتحدة بشأن التنوع البيولوجي واتفاقيات تغير المناخ، حيث عادة ما تولي اجتماعات ومؤتمرات الأطراف اهتماما بالأبحاث والوثائق المقدمة من طرف NGOs لأنها تسلط الأضواء على تكاليف التقاعس عن العمل وخيارات وبدائل التغيير.

2- مدخلات لتطوير السياسة البيئية العالمية: يضع العديد من الباحثين NGOs في مركز تحليل تم للسياسة البيئية العالمية، حيث تعمل هذه المنظمات على إثارة الوعي البيئي، وكسب قرارات مهمة من صناع القرارات الرسميين من أجل التأثير على السياسات المحلية والخارجية المتعلقة بالبيئة. فقد لعبت NGOs في الثمانينات دورا بارزا وأساسيا في إدراج القضايا البيئية على الأجندة العالمية لتزيد من قدرتها على المشاركة في المراحل الأخيرة خاصة صنع القرار، باعتبارها تعبيرا مؤسساتيا وقناة محتملة للتأثير السياسي. وربما هذا ما جعل أحد وزراء الخارجية في كندا يقول بأن

(1) صباح العشاوي، مرجع سابق، ص ص 138-139.

"المرء لا يستطيع اعتبار NGOs ذات أدوار استشارية أو مطالباتية فقط، وإنما على أنها جزء من الطريقة التي تتخذ بها القرارات".

3- الوظائف العملية: أدخلت منظمة الأمم المتحدة NGOs كشركاء عمليتين في كثير من الحالات من خلال مشاركتها في مفاوضات المعاهدات المختلفة في إطار المؤتمرات البيئية للأمم المتحدة.⁽¹⁾

4- التقييم والرصد: يمكن لتقييمات الأداء ورصد الظروف البيئية التي تقوم بها NGOs أن تجعل صنع السياسة في الساحة الدولية عرضة للمحاسبة العامة على القرارات بطريقة لا يمكن للمنظمات الحكومية أن تقوم بها. كما يمكن أن تعمل NGOs على تقوية الاتفاقيات الدولية عن طريق مراقبة جهود المفاوضات والالتزامات الحكومية⁽²⁾.

5- المطالبة بالعدالة البيئية: كانت NGOs -على مدى العقود الأخيرة- فعالة في العديد من الدول في تسليط الضوء على الفروقات ما بين من يحملون على عاتقهم الأعباء البيئية، وبين المستفيدين من الاستثمار البيئي، فقد أصدرت بعض هذه المنظمات تقاريراً وقامت أخرى بإقامة دعاوى للدفاع عن الحقوق البيئية، وكذا توضيح وتطبيق القوانين والبرامج البيئية.

في نفس السياق، يمكن أن تساهم NGOs في الحوكمة البيئية العالمية من خلال مشاركة المنظمات الدولية في العمل البيئي، كما يلي⁽³⁾:

- 1- يمكن أن تشارك NGOs ضمن وفود وطنية في المؤتمرات الدولية لتقدم النصائح للمندوبين.
- 2- قد يشارك ممثلو NGOs ضمن وفود وطنية في المؤتمرات الدولية من أجل تمثيل NGOs والقيام بالمفاوضات (منظمة العمل الدولية).
- 3- يمكن ل NGOs أن ترسل مندوبين إلى المؤتمرات الدولية شبه الرسمية.

(1) أنظر الجدول الموالي.

(2) Barbara Gemmill and Abibala Bamidele-Izu, op.cit, p 81.

(3) صالح زباني ومراد بن سعيد: مدخل إلى الإصلاحات المؤسساتية للحكم البيئي العالمي، الطبعة الأولى، الجزائر، دار قانة، 2010، ص ص 133-134.

- 4- يمكن أن تكون NGOs مجموعات استشارية في المنظمات الدولية (لجنة الأمم المتحدة الاستشارية حول قضايا نزع السلاح).
- 5- يمكن أن تسمح المنظمات الدولية لـ NGOs بالمشاركة في تطوير السياسات (اتفاقية التجارة الدولية في الأنواع المهددة بالانقراض).
- 6- يمكن أن تمنح المنظمات الدولية لـ NGOs فرصاً للمشاركة والمساعدة في تطبيق البرامج المختلفة (البيئية منها).
- 7- يمكن أن تشارك NGOs في مؤتمرات رسمية لصياغة الاتفاقيات بموافقة المنظمة الدولية (المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة).
- 8- يمكن أن تمنح المنظمة الدولية لـ NGOs فرص المشاركة في اللجان التحضيرية للمؤتمرات الدولية (مؤتمر ريو 1992، قمة جوهانسبورغ حول التنمية المستدامة في 2002)⁽¹⁾.
- 9- يمكن أن تعقد المنظمات الدولية جلسات خاصة لمنح NGOs فرص لتقييم العروض.
- 10- يمكن أن تتضمن المنظمات الدولية لـ NGOs كأعضاء (اللجنة الدولية للاستكشاف العلمي للبحر الأبيض المتوسط).

السنة	المؤتمر البيئي	عدد NGOs المشاركة
1972	مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة البشرية بستوكهولم	255
1992	قمة الأرض بريودي جانيرو	1420
1994	اتفاقية التنوع البيولوجي (المؤتمر الأول للأطراف)	106
1995	اتفاقية تغير المناخ المؤتمر الأول للأطراف	177
1996	اتفاقية تغير المناخ المؤتمر الثاني للأطراف	212

⁽¹⁾ صالح زياتي ومراد بن سعيد، مرجع السابق، ص 134.

264	اتفاقية التنوع البيولوجي المؤتمر الثاني للأطراف	1996
-----	---	------

الجدول رقم (05): تطور عدد NGOs المشاركة في بعض المؤتمرات البيئية.

المصدر: صالح زياني ومراد بن سعيد، مدخل إلى الإصلاحات المؤسساتية للحكم البيئي العالمي، مرجع سابق، ص 131.

يتضح من خلال الجدول السابق تطور عدد NGOs المشاركة في بعض المؤتمرات البيئية للفترة الممتدة بين 1972 و 1996، حيث ارتفع عددها من 255 منظمة مشاركة في مؤتمر ستوكهولم إلى 1420 منظمة في مؤتمر ريو عام 1992. ثم تقلصت مشاركة NGOs في مؤتمرات لاحقة، حيث بلغ عددها في المؤتمر الأول للأطراف لإتفاقية التنوع البيولوجي 106، ليرتفع بعدها في المؤتمر الأول للأطراف لإتفاقية تغير المناخ إلى 177 منظمة، ثم 212 خلال مؤتمر الأطراف الثاني لنفس الإتفاقية سنة 1996، ليصل في نفس السنة إلى 264 منظمة خلال المؤتمر الثاني للأطراف لإتفاقية التنوع البيولوجي.

وهكذا، يلاحظ بأن مشاركة NGOs في المؤتمرات الدولية بلغت ذروتها في مؤتمر ريو بمشاركة 1420 منظمة.

المطلب الثاني: الشركات المتعددة الجنسيات.

تؤثر الشركات المتعددة الجنسيات من خلال أنشطتها كعملاء اقتصاديين على وضع البيئة، فكانت هدفا دائما للمنظمات الحكومية التي أشارت إلى دورها في تدهور البيئة. وهكذا تم تنظيم العديد من الحملات العامة حول موضوع المسؤولية البيئية للشركات المتعددة الجنسيات، وذلك من أجل استقطاب الرأي العام حول القضية، وإجبار هذه الشركات على الالتزام بالتشريعات، وتبني معايير بيئية عالية أو تغيير عمليات الإنتاج⁽¹⁾.

(1) Harris Gleckman, 'Transnational Corporations': Strategic Responses to "Sustainable Development", in, Helge Ole Bergesen, Georg Parmann, and Øystein B. Thommessen (eds.), Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford, 1995, p 93.

بالرغم من الأدلة حول دور الشركات المتعددة الجنسيات في التدهور البيئي، إلا أن القضية تلقت اهتماما في النقاشات الدولية خلال مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية. حيث تم تكريس فصل كامل من أجندة القرن 21 لدور قطاع الأعمال والصناعة، كما لم تلم الوثيقة - حتى الآن - قطاع الأعمال على مساهمته الكبيرة في الأزمات البيئية بأي طريقة، إذ يركز محتواها على تقديم المبادئ التوجيهية للشركات من أجل تحسين سجلها البيئي.⁽¹⁾

لكن هذا ليس للقول بأن الشركات المتعددة الجنسيات كانت غائبة أو غير مهتمة بالنقاش، بل على العكس، فقد كانت الشركات الكبيرة نشيطة جدا في عملية المؤتمر (UNCED) وحتى قبله. فمع بداية عام 1984 تم تنظيم مؤتمر الصناعة العالمي حول الإدارة البيئية (WICEM I) - في فرنسا- للتوصية باتخاذ إجراءات من أجل إدراج الاهتمامات البيئية في الخطط الصناعية. كما اعتمد المؤتمر الثاني (WICEM II) عام 1991 التنمية المستدامة كبديهة أساسية. وهكذا اتفقت الشركات على ضرورة التقارب -لا الصراع- بين التنمية الاقتصادية وحماية البيئة، وأطلقت ميثاق الأعمال للتنمية المستدامة (Business Charter for Sustainable Development).

وفي عام 1990، تم إنشاء مجلس الأعمال للتنمية المستدامة (Business Council for Sustainable Development BCSP) تحت رئاسة الصناعي السويسري Stephan Schmidheiny⁽²⁾. وقد تم إنشاؤه (BCSD) كمجموعة من 48 مسؤولا تنفيذيا للشركات من جميع الأقاليم في العالم، بعضها ذات سجل بيئي سلبى مثل: Volkswagen, Cheoron, Axel Johnson و Aracryz, Shelle, Dow, Mitsubishi, Nippon, Nissan كما شارك المجلس في التحضير للمؤتمر، حيث وصل بشكل خاص إلى أمانة المؤتمر.

وكتيجة لمؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية أصبحت الشركات "شريكة في الحوار"، وأصبحت نظرهم للتنمية المستدامة هي النظرة السائدة. كما يشير البعض في هذا الصدد إلى أن

(1) Campos Mollo, Mainstreaming the Environment: Global Ecology, International Institutions and the Crisis of Environmental Governance, Human Ecology Review, Vol. 7, N° 1, 2000, p 38.

(2) هو الصديق الشخصي للأمين العام ل: Maurice Strong UNCED، ومستشاره الخاص في الأعمال والصناعة خلال عملية UNCED.

قطاع الأعمال والصناعة - والشركات المتعددة الجنسيات بشكل خاص - خرجت من مؤتمر ريو كحل للأزمة البيئية العالمية ولم تعد سببا لها.⁽¹⁾

وهكذا، فإن ركيزة التنمية المستدامة - حسب BCSD - هي نظام الأسواق المتنافسة والمفتوحة، حيث يتم تحديد الأسعار لتعكس التكاليف البيئية إضافة إلى موارد أخرى. كما أصبحت الاهتمامات البيئية في سياق التنمية المستدامة - مصدرا قويا للميزة التنافسية وليست مجرد تكلفة للقيام بالأعمال.

بالتالي، يمكن أن توفر الاهتمامات البيئية من خلال خلق المزايا التنافسية - فرص أسواق جديدة للشركات، كما يمكن أن تكون مصدرا لأرباح جديدة.

ومن هنا، أصبحت الشركات المتعددة الجنسيات تنظر إلى الحقبة الجديدة للتنمية العالمية كحقبة لكفاءة السوق، على أساس أنه قد حان الوقت ليتولى قطاع الأعمال القيادة، باعتبار أن التغيير من خلال قطاع الأعمال يعتبر أقل ضررا، وأكثر كفاءة، وأرخص بالنسبة للمستهلكين، والحكومات وقطاع الأعمال نفسه. وهكذا، يمكن لقطاع الأعمال - بالنظر إلى مسؤولياته - أن يشكل مسارا مناسباً ومعقولا من أجل التنمية المستدامة.⁽²⁾

إن الأزمة البيئية التي تسببها الشركات المتعددة الجنسية ليست أزمة حقيقة لكنها مجموعة من الآثار الجانبية السلبية والمسيطرّة للتنمية، ويجب حل هذه الأزمة عن طريق زيادة الكفاءة، التي يجب تحقيقها من خلال الأسواق المفتوحة.⁽³⁾

لقد تحول مجلس الأعمال للتنمية المستدامة إلى مجلس الأعمال العالمي للتنمية المستدامة (WBCSD)، وذلك للكشف عن ظهور Corporate Environmentalism كقوة فائدة في الإدارة البيئية العالمية. وهكذا زادت الشركات المتعددة الجنسيات من جهودها من أجل زيادة التعاون مع باقي الفواعل البيئية خاصة الحركات البيئية، حيث بدأت تهتم بخلق الروابط مع المنظمات غير الحكومية المعتدلة من أجل القضاء على التهديد الذي يشكله

(1) Campos Mollo, op.cit, p 38.

(2) David L. Levy, The Environmental practices and performance of transnational corporations, Transnational Corporations, Vol. 4. N° 1, 1995, pp 46-47.

(3) David L. Levy, op.cit, p 38.

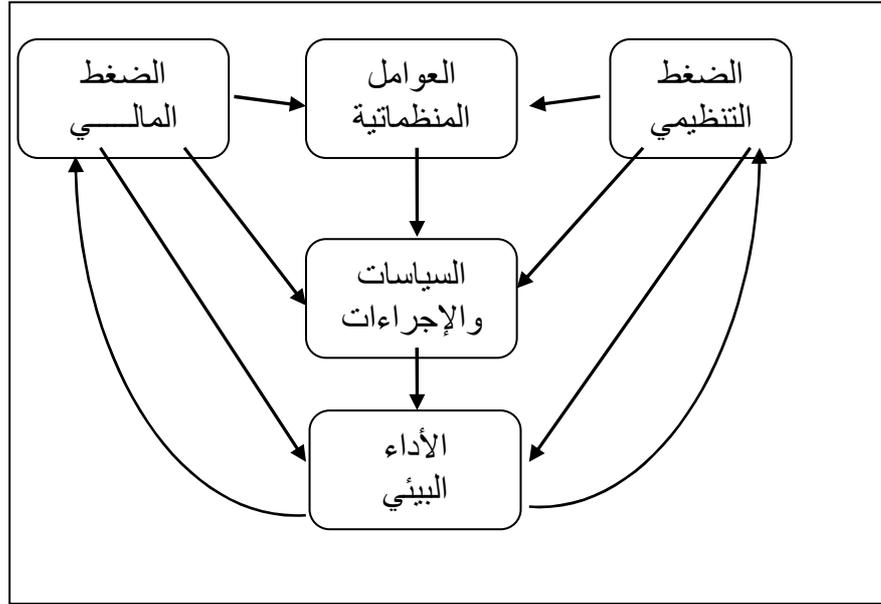
Environmentalist على الأعمال. حالياً، تعتمد بعض NGOs على الشركات المتعددة الجنسيات من أجل الدعم المادي، حيث يرى العديد أن عملية تمويل NGOs والتعاون معهم هي جزء من محاولة أكبر لتقييم وإخضاع قطاع المنظمات غير الحكومية، وذلك من خلال كسب تأييد NGOs المعتدلة ومهاجمة NGOs المتطرفة التي تنظم حملات ضد أنشطة هذه الشركات.⁽¹⁾

هكذا، أصبحت NGOs شريكة للشركات المتعددة الجنسيات لتعمل معها في إطار نظام الحوكمة البيئية العالمية، وذلك من أجل تحسين ممارساتها وأدائها البيئي. فالممارسات البيئية (Environmental Practices) تعني السياسات والإجراءات المتعلقة -مثلاً- برصد عمليات التصريف أو من أجل تدقيق الحسابات البيئية دورياً. أما الأداء البيئي (Environmental Performance) فيُعرف من حيث انبعاثات المواد الخطرة في الهواء والأرض والمياه. بالتالي، تؤثر الممارسات البيئية على الأداء البيئي، حيث أن الممارسات البيئية القوية التي تعني سياسات وإجراءات أكثر شمولية وصرامة- تؤدي إلى أداء بيئي أفضل.

كما يتأثر الأداء البيئي أيضاً بالعديد من العوامل الأخرى بشكل مباشر، مثل المتغيرات التنظيمية (Regulatory)، والمنظمية (Organizational)، والمالية، إذ يمكن أن لا تظهر القرارات المتعلقة بالاستثمار في التكنولوجيا المقلصة للتلوث في السياسات والإجراءات البيئية.⁽²⁾

⁽¹⁾ Campos Mollo, op.cit, p 38.

⁽²⁾ Ibid, p 47.



الشكل رقم (2): نموذج للممارسة البيئية

المصدر:

David L. Levy, The Environmental practices and performance of transnational corporations, op.cit, p 47.

يوضح الشكل السابق العوامل المؤثرة في الأداء البيئي للشركات المتعددة الجنسيات، حيث يتأثر كل من الأداء البيئي والممارسات البيئية لهذه الشركات بثلاث عوامل أساسية (التنظيمية، التنظيمية، والمالية) إما بشكل إيجابي (أداء قوي + ممارسات قوية) أو بشكل سلبي (تراجع الأداء والممارسات البيئية). كما يتأثر الأداء البيئي للشركات بالممارسات البيئية إضافة إلى العوامل السابقة، إذ قد تؤدي الممارسات البيئية القوية إلى تحسين الأداء البيئي.

بالرغم من أن بعض الشركات المتعددة الجنسيات أصبحت أكثر مسؤولية تجاه القضايا البيئية إلا أنه لا يمكن تجاهل الفجوة الموجودة في الحوكمة البيئية للشركات المتعددة الجنسيات، حيث لا توجد قواعد دولية مفصلة من أجل الضبط البيئي لهذه الشركات، كما يفتقر القانون البيئي الدولي إلى مصدر واضح للحد الأدنى من المعايير القابلة للتطبيق عالمياً على غرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وعادة ما يتم ربط الضرر البيئي الذي تحدثه الشركات المتعددة الجنسيات بإشكالية الضبط هذه.

Alliance International

American Hardware Institute

American Plastics Council

American petroleum Institute

Association of International Banks

Association of petrochemicals Producers in Europe (APPE)

Business Council for Sustainable Development

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V

Canadian Chemical Manufacturers Association (CCMA)

Canadian Manufacturers of Chemical Specialties Association (CMAS)

Chemical Industries Association (UK)

Chemical Manufacturers Association (CMA)

The coalition for environmentally Responsible Economies (CERES)

Confederation of British Industry (CBI)

Environmental Marketing and Advertising Council (EMAC)

European Auto Manufacturers (ACEA)

European Chemical Manufacturers Association (CEFIC)

European confederation of Pulp, Paper and Board Industries (CEPAC)

Federchumica

Institute of Petroleum

International Chamber of Commerce

International Council on Metals and the Environment

International Federation of consulting Engineers (FIDIC)

International Fertilizer Industry Association (IFA)

International Iron and Steel Institute

International Road Transport Union (IRU)

Keidanren

Keizai Doyukai

Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie 5SGCI)

Verband der Chemischen industrie (VUI)

World Tourism Organization

الجدول رقم (06): قائمة مختارة لمنظمات الأعمال الدولية التي كان لها موقف تجاه الأداء البيئي والتنمية المستدامة.

المصدر:

Harris Gleckman, Transnational corporation's strategic responses to sustainable development, op.cit, p 97.

المطلب الثالث: الشبكات عبر الوطنية.

المجالات المتعددة، حيث يعتبر نشوء مثل هذه الشبكات ميزة أساسية لفترة ما بعد مؤتمر ريو، وقد استفادت من واقع أن تغير المناخ هو مجال مناسب أكثر لظهور مثل هذه الترتيبات⁽¹⁾.

يمكن تعريف الشبكات عبر الوطنية على أنها "تفاعلات منظمة عبر الحدود الوطنية عند ما يكون هناك فاعلا واحدا على الأقل ليس فاعلا غير دولاتي أو لا يعمل لصالح حكومة وطنية أو منظمة بين حكومية"⁽²⁾. ولقد تم تطوير ثلاث مفاهيم أساسية للشبكة عبر الوطنية فيما يتعلق بالحوكمة البيئية العالمية؛ المجموعات الاستمولوجية، والشبكات المناصرة عبر الوطنية، إضافة إلى المجتمع المدني العالمي.

(1) Joana Setzer, Subnational and transnational climate change governance: Evidence from the state and city of Sao Paulo, Brazil, Fifth Urban Research Symposium, 2009, p 4.

(2) Jank Busse, The role of transnational municipal networks in the governance of global climate change, Paper prepared for the Fourth Annual International Graduate Student Conference in Political Science, International Relations and Public Policy, Hebrew University Jerusalem, 17-19 December 2008, Workshop 2: Global & Regional Governance, p 16.

1- المجتمعات الاستمولوجية:

لقد عادت العلاقات الدولية في الآونة الأخيرة إلى التركيز على دور الأفكار والفهم في تشكيل خيارات الدول، حيث تفترض البنائية بأن الدول ليست قادرة على البحث عن معلومات جديدة في كل مرة يطلبها القرار، وأنها تعتمد على أطر معرفية لفهم كيف يمكن أن تتأثر المصالح الوطنية بأن قرار معين. وبالتالي فإن الالتزام بمثل هذه القرارات لا يقوم على حسابات عقلانية للمصالح، وإنما هو مسألة تتعلق بتطبيق القناعات والمعتقدات المتولدة اجتماعيا حول كيف يمكن تحقيق المصالح الوطنية في أي حقل معين⁽¹⁾.

تعتبر المعتقدات السببية المشتركة (Shared Causal Understanding) حسب البنائية الاجتماعية أهم صادر التأثير، حيث تساعد في توجيه صناع القرار عند صنع الخيارات في المجالات المعقدة وغير المألوفة خاصة مجالات السياسة الاقتصادية والسياسة البيئية. وعليه، تمثل المجتمعات الاستمولوجية الآلية الأساسية لتطوير الأفكار ونشرها.

يعرّف Peter Haas المجتمعات الاستمولوجية بأنها "شبكة من المحترفين ذوي خبرات وكفاءات مميزة في مجال معين. وهي المطلب الرسمي بالمعرفة المتعلقة بالسياسة في إطار هذا المجال"⁽²⁾. وبالرغم من أن مثل هذه المجتمعات الاستمولوجية يمكن أن تشمل محترفين بسلوكات وخلفيات مختلفة إلا أنهم يتشاركون قيما معيارية ومعتقدات سببية⁽³⁾.

وهكذا، تسعى هذه المجتمعات إلى تقديم تدابير وطنية تتفق مع معتقداتهم، واستخدام آليات التنفيذ الخاصة بالوحدات البيروقراطية، حيث تعمل. وبالتالي فإن أنماط دعم النظام والالتزام به تقوم على مدى قدرة المجتمعات الاستمولوجية على الحصول على مواقع مؤثرة في الإدارات الوطنية

(1) Michel M. Betsill and Harriet Bulkeley, Cities and multilevel governance of global climate change, Global Governance, Vol.12, 2006, p 147.

(2) Peter M. Haas, Introduction: epistemic communities and international policy coordination, International Organization, Vol. 46, N°1, 1992, p 3.

(3) توفر القيم المعيارية منطلقا قائما على القيم من أجل العمل الاجتماعي لأعضاء المجتمع، أما المعتقدات السببية فهي مستمدة من تحليلهم للممارسات الرائدة أو المساهمة في مجموعة مركزية من المشاكل في مجالهم، لتعمل بعدها كأساس لتوضيح الروابط المتعددة بين أعمال السياسة المحتملة وبين النتائج المرغوبة.

والمؤسسات الدولية⁽¹⁾. وقد يختلف تأثير هذه المجتمعات من الدول المقدمة إلى الدول النامية، حيث يمكن أن تلتزم الدول المقدمة بالنصيحة العلمية عبر الوطنية بينما تشكل العديد من الدول النامية في المعلومات والنصائح التقنية المقدمة في الخارج وتلتزم فقد بالنصائح العلمية المقدمة من خلال القنوات المحلية.

عندما تشارك المجتمعات الاستمولوجية في صنع السياسة الوطنية تعلم أجنادات السياسة الوطنية برؤاها الخاصة. وعادة ما عمل أعضاء هذه المجتمعات كمستشارين للحكومات الوطنية المشاركة في المفاوضات البيئية، وكموظفين المؤسسات الدولية المشاركة في السياسة البيئية الدولية (لاسيما UNEP، واللجنة الاقتصادية لأوربا، والبنك العالمي إضافة إلى مؤسسات أخرى. وعليه يمكن أن تساهم المفاوضات في تحويل معتقدات ومصالح الأطراف المشاركة، مما يؤثر على خياراتهم اللاحقة فيما يتعلق بالالتزام.

وفي هذا السياق، أيدت المجتمعات الاستمولوجية التي سيطرت على النقاشات في الأنظمة البيئية -المعتقدات البيئية الشاملة حول الحاجة إلى تنسيق السياسات الخاضعة للقوانين البيئية. وبالتالي، فهي تعزز الأنظمة البيئية الدولية القائمة على السياسات التي تقدم خططاً تتعلق بإدارة النظام البيئي ككل، والحساسية للتفاعلات بين الأوساط البيئية (مثل الهواء والماء)، إضافة إلى مصادر التلوث والاستخدامات المتنافسة للموارد المشتركة⁽²⁾. فعلى سبيل المثال، تبنت حكومات البحر الأبيض المتوسط الشمولية والدقة كما طبقت مراقبة التلوث البحري بشكل مختلف تبعاً لتأثير المجتمع الاستمولوجي البيئي الإقليمي الذي يعمل في نفس الوقت من خلال الحكومات الوطنية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

(1) Peter M. Haas and Thompson Hall, Lessons from environmental governance for debt forgiveness, In, Vinod Aggarwal and Brigitte Granville (eds), Sovereign Debt: Origins, Management, and Restructuring, London, Royal Institute of International Affairs, 2004, p13.

(2) Peter M. Haas and Thompson Hall, op.cit, p 15.

2- شبكات المناصرة عبر الوطنية:

تعرف كل من Margaret Kech و Kathryn Sikkink شبكات المناصرة عبر الوطنية بأنها "هياكل تشمل الفواعل ذات الصلة التي تعمل دوليا على قضية، حيث يتم تحفيزها من خلال القيم أو الأفكار المشتركة. كما أنها تشارك في تبادل المعلومات والخدمات طوعيا وأفقيا".⁽¹⁾ وتلعب NGOs المحلية والدولية دورا مركزيا في هذه الشبكات، التي يمكن أن تشمل أيضا الحركات الاجتماعية المحلية، ووسائل الإعلام، والمفكرين، والكنائس، واتحادات التجارة، وكذا أجزاء من المنظمات الحكومية الدولية والإقليمية وأجزاء من هيئات الحكومات التنفيذية و/ أو البرلمانية.⁽²⁾

تقوم مثل هذه الشبكات بتعزيز الأفكار وإعادة تأطيرها، وكذا إدراجها في نقاشات السياسة، كما تضغط من أجل تشكيل النظام، إضافة إلى تطبيق القواعد والمعايير الدولية الموجودة، وذلك في نفس الوقت الذي تحاول فيه التأثير على قضايا سياسية محلية معينة. وبالرغم من أن TANS ليست قوية بالمعنى التقليدي إلا أنها تطور بدل ذلك استراتيجيات وتقنيات مبتكرة لخلق الاختلاف.

وفي هذا الصدد، يمكن الإشارة إلى أربع مجموعات من الاستراتيجيات والتقنيات، كما يلي⁽³⁾:

أ- سياسة المعلومات: أي القدرة على نقل المعلومات المستعملة سياسيا بسرعة إلى حيث يمكنها أن تؤثر أكثر.

ب- السياسة الرمزية: أي القدرة على استخدام الأحداث والمؤتمرات الرمزية من أجل شيوع القضية.

ج- سياسة النفوذ: أو القدرة على ربط القضايا محل الاهتمام بالفواعل القوية (مثل البنك العالمي) للتأثير على الوضع وممارسة الضغط.

⁽¹⁾ Margaret E. Kech and Kathryn Sikkink, *Activist beyond borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, New York, 1998, p 200.

⁽²⁾ Ibid, p 9.

⁽³⁾ Margaret E. Kech and Kathryn Sikkink, *Transnational advocacy networks in International and Regional Politics*, ISSJ, Vol.159, 1999, p 95.

د- سياسة المحاسبة: أو الجهود المتعلقة بإلزام وإجبار الفواعل القوية على العمل حول السياسات والمبادئ الغامضة التي صادقت عليها بصفة رسمية.

تعمل شبكات المناصرة البيئية على أساس براغماتي أكثر، فعادة ما تؤطر حملاتها من خلال التدرج بمعايير ومصالح مختلفة حسب القضية المطروحة. ومع ذلك، يمكن القول بأن مثل هذه الشبكات البيئية تعمل في إطار ثابت من خلال ربط حماية البيئة بأجندة حقوق الإنسان⁽¹⁾، باعتبار أن الحملات البيئية التي أكدت على العلاقة بين حماية البيئة وحماية الفئات الضعيفة التي تعيش فيها، كانت أكثر تأثيراً على المستوى عبر الوطني.

كما تسعى TANS إلى تحقيق العدالة البيئية، ومساعدة الفئات الضعيفة على ممارسة حقوقها. وهكذا تضغط هذه الشبكات من أجل تغييرات ديمقراطية في البنية المؤسستية للحكومة البيئية العالمية من أجل المزيد من الشفافية، والمحاسبة، كما تضغط من أجل إنشاء نظام بيئي يحمي الخيرات البيئية ويقلص الأضرار البيئية⁽²⁾.

3- المجتمع المدني العالمي:

إذا كانت المجتمعات الاستمولوجية وشبكات المناصرة عبر الوطنية تعمل من خلا قدرتها على تخزين ونشر المعلومات، والمعرفة والقيم، وترتبط قوتها بقدرتها على التأثير على الدول القومية التي تبقى مركز الحوكمة⁽³⁾، فإن "المجتمع المدني العالمي" يهتم بتعدد الفواعل والمؤسسات المؤثرة في طرق التعامل مع القضايا البيئية العالمية عبر مختلف المجالات.

وعليه، فإن الحوكمة البيئية العالمية ليست فقط تقاطع الأنظمة والمفاوضات بين الدولاتية، لكنها تتم -بدل ذلك- من خلال "مجالات السلطة" (Spheres of Authority) التي يمكن أن تكون شبكات إقليمية أو غير إقليمية (تنافس وتتعاون من خلال ممارسة السلطة الرسمية وغير الرسمية).

(1) Özgüç Drha, Environmental justice in world politic alternatives, Turkish Journal of International Relations, Vol.8, N°1, 2009, p 72.

(2) Ibid, p 77.

(3) Michel M. Betsil and Harriet Bulkeley, op.cit, p 148.

وفي نفس السياق، يعتبر نشوء المجتمع المدني العالمي استجابة لتسرب سيادة الدول إلى أعلى (إلى المؤسسات عبر الوطنية)، وإلى أسفل (إلى المؤسسات دون الوطنية)⁽¹⁾، وبالتالي فإن هذا المجتمع المدني قد نشأ كاستجابة وظيفية لضعف قدرة إرادة الحكومات في التعامل مع وظائف الرفاه المختلفة.

يعرف "Ronnie Lipschutz" المجتمع المدني العالمي بأنه تشكيلة عبر وطنية للمنظمات غير الحكومية في المقام الأول، التي ترتبط بمكان من الناحية الوظيفية لكنها عالمية من الناحية المعيارية⁽²⁾. وهو يشمل الفواعل المشاركة في العديد من المجالات المختلفة للقضية، حيث يعمل في بعض الأحيان مع الحكومات الوطنية والمؤسسات الدولية، ويعارضها في أحيان أخرى.

وفي هذا الصدد، شاركت بعض الفواعل في هذه الشبكات والتحالفات في مشاريع محلية - إلى حد ما - تهدف إلى حماية الأنظمة البيئية والمحافظة عليها، كما ركز البعض أكثر على المناطق الحضرية والاهتمام بالعدالة البيئية، والتلوث والصحة، والنقل...، ويميل البعض الآخر ليكون أكثر عالمية خلال المشاريع التعليمية الموجهة نحو استعادة الأنهار والجداول.

وهكذا، أصبح دور المجتمع المدني العالمي في الحوكمة البيئية العالمية أكثر وضوحاً. فالاستدامة البيئية العالمية تتطلب مشروعاً مشتركاً من جهة، ومن جهة أخرى إدراك أن الجهود في أي جزء من الفسيفساء يجب أن تكون حساسة لطبيعة وثقافة كل جزء في هذه الفسيفساء.⁽³⁾ وبالرغم من أهمية الحكومات في إضفاء الشرعية على الحوكمة البيئية المحلية لكن معظمها ليست في وضع يسمح لها بالنظر في تلك المشاريع المتعددة، ليتبقى ذلك من مسؤولية المؤسسات الاجتماعية.

(1) Jody Patricia Janson, Globalisation governance in a multistakeholder world: the global prince, Merchant and Citizen, Budapest Corvinus University, Budapest, 2008, p 68.

(2) Ronnie Lipschutz, Bioregionalism, civil society and global environmental, governance, in, Michael Vincent MC ginnis (ed.), Bioregionalism, Routledge, London, 1998, p 110.

(3) Ronnie Lipschutz, op.cit, p 155.

على عكس المجتمعات الاستمولوجية وشبكات المناصرة عبر الوطنية فإن المجتمع المدني العالمي لا يعتبر مؤثراً فقط من حيث تشكيل نطاق ومدى نشاط الدولة، لكنه يعتبر موقعا مهما في حوكمة القضايا البيئية العالمية في حد ذاته⁽¹⁾.

بعد التطرق إلى مقاربات الشبكات عبر الوطنية في الحوكمة البيئية العالمية، يمكن القول بأن هذه الشبكات ملزمة بتحقيق وظائف معينة للحوكمة لاسيما تلك المتعلقة بتشارك المعلومات، بناء القدرات وتنفيذها، وكذا صنع القواعد⁽²⁾.

⁽¹⁾H, Bulkely, Reconfiguring environmental governance: towards, a politics of scales and networks, Political Geography, Vol. 24, N° 8, 2005, p 886

⁽²⁾ تنشئ شبكات الحوكمة عبر الوطنية في إطار صنع القواعد مجموعة جديدة من القواعد التي توجه وتقيّد سلوك أعضائها.

المبحث الرابع: ضرورات إصلاح الهندسة المؤسساتية للحوكمة البيئية العالمية.

لقد كانت كفاءة النظام الحالي للحوكمة البيئية العالمية موضوعا لمجموعة من النقاشات الحادة، حيث ظهرت العديد من القضايا التي تؤكد على ضرورات الإصلاح المؤسساتي للحوكمة البيئية العالمية، وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال هذا المبحث، بالتطرق في المطلب الأول إلى دواعي إعادة التصميم المؤسساتي للحوكمة البيئية العالمية من خلال تسليط الضوء على مشكلة البنية الحالية وأهم القضايا المتفق عليها والقضايا الخلافية أيضا. ثم نتطرق في المطلب الثاني إلى مبادرات الإصلاح المؤسساتي بالأخذ بعين الاعتبار التسلسل الزمني لها، لنحاول من خلا المطلب الثالث إسقاط بعض نظرات العلاقات الدولية على عملية الإصلاح هذه.

المطلب الأول: دواعي الإصلاح المؤسساتي للحوكمة البيئية العالمية.

تتطلب المشاكل البيئية الحالية⁽¹⁾ العمل الجماعي على المستوى العالمي لمواجهة التحديات البيئية التي تمتد آثارها إلى جميع أنحاء العالم، وبالتالي هناك حاجة ماسة لآليات مؤسساتية جديدة من أجل حوكمة عالمية أفضل، حيث اتضح للكثيرين على مر السنوات أن هناك مشكلة مع نظام الحوكمة البيئية العالمية، وقد تم تحديد مجالات القلق كما يلي⁽²⁾:

1) فشل العمل الجماعي: تتطلب الطبيعة المعقدة للمشاكل البيئية استجابة معينة من مؤسسات متعددة على المستوى العالمي، حيث تواجه الحكومات التزامات بيئية صعبة؛ تشمل تكاليف اقتصادية قصيرة والتزاما طويل المدى، بينما يتطلب الحفاظ على السلطة فوائد اقتصادية مباشرة. علاوة على ذلك فإن البيئة الدولية للمساومة والتعاون مشحونة بالحوافز من أجل الركب المجاني ونقل عبئ العمل على الآخرين، وبالتالي هناك حاجة إلى آلية جديدة للحوكمة العالمية من أجل تغيير هياكل الحوافز، وتسهيل وتعزيز التعاون على المستوى العالمي.

2) التجزؤ المؤسساتي: يتم تشارك الحوكمة البيئية العالمية بين العديد من المؤسسات بمهام منتشرة ومتداخلة ومتصارعة حيث يتنافس UNEP مع باقي هيئات الأمم المتحدة التي لها مصالح

⁽¹⁾ مثل: تغير المناخ، استنفاد طبقة الأوزون، تلوث المحيطات، واستنفاد المواد الطبيعية.

⁽²⁾ Barbara Gemmill and Maria Ivanova, Designing a new Architecture for global Environmental Governance, International Institute for Environment and Development, London, 2002, pp 1-2.

ومسؤوليات بيئية على الوقت والانتباه والموارد. ونضيف إلى هذا التجزؤ الأمانات المستقلة للاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف، التي يتجاوز عددها 500 اتفاقية. وبالتالي، يؤدي التجزؤ من خلال هذه الهيئات المنفصلة إلى تشتت التركيز، وانقسام الجهود، وتبعثر المسؤوليات، وهدر الأموال، وفقدان المحاسبة.

3) نقص الخبرة: يؤدي التجزؤ إلى نقص البيانات ذات الصلة في كثير من الأحيان، كما تتم معالجة المشاكل العالمية بشكل مجزأ. فوجود أمانات وبرامج مستقلة تستخدم مجموعات مختلفة من البيانات تصعب مقارنة المشاكل أو النتائج، كما يصعب أيضا بناء برامج لمعالجة القضايا البيئية؛ حيث يعتبر التواصل المعرفي، وكذا جمع وتبادل المعلومات حول "أفضل الممارسات" ضروريا لزيادة قدرة جميع اللاعبين.⁽¹⁾

4) عجز السلطة: لقد تم تقييد المؤسسات البيئية الدولية القائمة -خاصة UNEP- من خلال ما تم تخصيص لها من مهام غامضة وضيقة، وميزانيات صغيرة، ودعم سياسي محدود، كما لا تملك أي منظمة السلطة السياسية لتكون مركز النظام البيئي الدولي، ولتمارس النفوذ السياسي في المنتديات العالمية الأخرى من أجل صنع القرار، وذلك على عكس باقي الأنظمة الدولية لاسيما تلك المتعلقة بالتجارة والصحة والعمل.

5) غياب الشرعية: فشل النظام البيئي العالمي في التعامل بشكل كاف مع أولويات كل من الدول المتقدمة والدول النامية. وقد أدت غفلة الدول الصناعية عن الحاجة إلى بناء القدرات البيئية في الدول النامية- من خلال نقل التكنولوجيا والأموال- إلى الشعور بخيبة أمل تجاه النظام البيئي العالمي والهيكل الحالية. علاوة على ذلك، لم تستوعب العديد من المؤسسات البيئية الدولية مبادئ الحكم الراشد (كالتمثيل والشفافية، والمحاسبة، والوصول إلى المعلومات...) هذا ما يضعف شرعية النظام ككل.⁽²⁾

⁽¹⁾Barbara Gemmill and Maria Ivanova, op.cit, p 2.

⁽²⁾Ibid, p 2

بعد تعريف مشكلة نظام الحوكمة البيئية العالمية، أصبح من الضروري التطرق إلى إمكانية إصلاحه وذلك من خلال التطرق إلى نقاط الاتفاق ونقاط الاختلاف فيما يتعلق بإصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية.

لقد تم الاتفاق حول مجموعة من الشروط من أجل الإصلاح، حيث تتفق معظم الحكومات مع الرأي القائل أنه يجب بناء أي منظمة جديدة للبيئة على نقاط القوة الحالية لـ UNEP، والإبقاء عليه كمركز لنظام الحوكمة البيئية العالمية.

كما تتفق الوفود الوطنية عموماً بأن MEAs ستلعب ويجب أن تلعب دوراً مركزياً في أي نظام مستقبلي للحوكمة البيئية العالمية. وتوافق أيضاً على أن أي تحسين لنظام الحوكمة البيئية العالمية يجب أن يقوم على تنسيق وتعاون أفضل لـ MEAs، لكنه يجب أن يحترم في الوقت نفسه سلطة واستقلالية مؤتمر الأطراف لهذه الاتفاقيات. إضافة إلى أن أي نظام جديد للحوكمة البيئية العالمية يجب أن يأخذ في الاعتبار قيود واحتياجات التنمية في الدول النامية على أساس المسؤوليات المشتركة لكن المختلفة. وقد أكدت اجتماعات المنتدى الوزاري البيئي العالمي على ضرورة مشاركة الفواعل غير الدولاتية في صنع السياسات بين الحكومية.

وعلى غرار ذلك، فإن الحكومات تتفق -إضافة إلى ما سبق- حول بعض الأهداف العامة التي يجب أن يحققها الإصلاح، حيث ترى بأن هناك حاجة إلى:

- ◆ مؤيد رسمي ومستجيب للبيئة.
- ◆ قاعدة علمية قوية، وموثوقة، ومتناسكة.
- ◆ قاعدة مالية قوية، وقابلة للتنبؤ من أجل البرامج والأنشطة البيئية للأمم المتحدة.
- ◆ التماسك في إطار الأمم المتحدة بين العديد من المعاهدات والوكالات المتعلقة بالبيئة، خاصة MEAs.
- ◆ وجود مقارنة أكثر تماسكاً واستجابة لحاجة الدولة لبناء القدرات، وتقديم الدعم التكنولوجي لتعزيز تنفيذها.

هذا فيما يتعلق بالشروط المتفق عليها، والتي يجب توفرها في عملية ونتائج تعزيز نظام الحوكمة البيئية العالمية، أما فيما يخص نقاط الاختلاف فهي تظهر بشكل كبير فيما يتعلق بتحديد الطبيعة الدقيقة للإصلاح والمسار الذي يجب إتباعه، هذا إضافة إلى القضية المتعلقة بكيفية تمويل نظام الحوكمة البيئية العالمية؛ أي من أين يجب الحصول على هذه المصادر؟ وأين يجب هدرها؟

هنا يبدأ النقاش، فبينما تفضل مجموعة 77 الموارد الإضافية من أجل التركيز على التنمية وبناء القدرات في الجنوب، أظهرت معظم دول الشمال تحفظات بهذا الشأن، وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، التي تؤيد الإصلاح الذي يجعل الأمم المتحدة أكثرها فعالية وكفاءة دون زيادة ميزانيتها.

ضف إلى ذلك، ما يثيره دور UNEP من جدل، فبينما تريد معظم دول الشمال أن يكون UNEP منظمة قائمة على العلم، مهمتها الأساسية إنتاج المعرفة العلمية، تنظر العديد من دول الجنوب إليه كمنظمة يمكنها دعم الدول بتقديم الخدمات والأموال من أجل بناء القدرات. هذا، وتشمل القضايا الجدلية من بين أمور أخرى إما التركيز على التنمية المستدامة، أو بشكل رئيسي على التكيف البيئي وحماية البيئة، بعبارة أخرى "الوزن المعطى للتنمية المستدامة".

في الأخير، يمكن القول بأنه يمكن تتبع النقاشات حول مشكلة نظام الحوكمة البيئية العالمية وإمكانية إصلاحه من خلال العديد من التقييمات والتقارير، والمؤتمرات، وكذا الاتفاقيات حسب تسلسلها الزمني.

المطلب الثاني: مبادرات إصلاح الهندسة المؤسساتية للحوكمة البيئية العالمية.

كانت هناك مخاوف حول جودة النظام العام للحوكمة البيئية العالمية حتى قبل إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة. وهكذا بدأت النقاشات حول بنية نظام GEG، من خلال مجموعة من المبادرات. ويمكن رصد هذه الأخيرة كمؤسسات ومحطات للإصلاح، وفق تطور تاريخي معين، وذلك كما يلي⁽¹⁾:

(1) Adil Najam, Mihaela Papa and Nadaa Taiyab, Global Environment Governance: A reform Agenda, International Institute for Sustainable Development, Canada, 2006, pp 22-23.

- تمت مناقشة بنية نظام الحوكمة البيئية العالمية خلال مؤتمر ستوكهولم حول التنمية البشرية سنة 1972 والذي أسفر على إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP).
- انعقد مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية في ريودي جانيور، سنة 1992 لمناقشة بنية نظام الحوكمة البيئية العالمية مجددا. لكن بدلا من تعزيز النظام القائم، تم إنشاء هيئة جديدة أخرى (لجنة التنمية المستدامة). حيث اتفق العديد على أن إنشاءها أدى إلى تقويض سلطة UNEP.
- وكنتيجة لذلك، شدد إعلان نيروبي سنة 1997 على دور UNEP مجددا، كسلطة بيئية عالمية رائدة.
- وفي عام 1998، عينت الجمعية العامة للأمم المتحدة "فريق عمل حول البيئة والتنظيمات البشرية" كجزء من برنامج إصلاح الأمم المتحدة، وقد راجع الفريق الهياكل والترتيبات التي تم من خلالها تنفيذ الأنشطة البيئية في إطار منظومة الأمم المتحدة، وخلص إلى أن هناك تداخلات كبيرة، وفجوات وروابط غير معترف بها، كما أكد على الحاجة إلى المزيد من التنسيق البيئي. وكانت إحدى توصيات الفريق إنشاء مجموعة إدارة البيئة للأمم المتحدة (EMG) كجزء من برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ولمنحه دورا تنسيقيا قويا وفعالا أكثر.
- كما أسفر فريق العمل أيضا على تأسيس المنتدى الوزاري البيئي العالمي (GMEF) من أجل نظام حوكمة بيئية فعال.
- عقد الاجتماع الأول للمنتدى الوزاري البيئي العالمي عام 2000، والذي أسفر عن إعلان مالمو (Malmö Declaration)، الذي أكد بدوره على تعزيز دور UNEP وقاعدته المالية، وعلى ضرورة مراجعة الحاجة إلى تعزيز نظام الحوكمة البيئية العالمية خلال مؤتمر القمة العالمي القادم في 2002.
- وفي عام 2001، اعتمد مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة القرار 21/21 بعنوان "الحكومة البيئية الدولية"، الذي أسس المجموعة الحكومية للوزراء أو ممثليهم حول الحوكمة البيئية

الدولية. وتهدف هذه المجموعة إلى إجراء تقييم شامل للضعف المؤسساتي القائم في نظام الحوكمة البيئية الدولية، وللخيارات المستقبلية.

- وهكذا انعقدت القمة العالمية حول التنمية المستدامة في جوهانسبورغ، عام 2002. وقد دعت إلى تقوية التعاون داخل منظومة الأمم المتحدة، كما أكدت على ضرورة مراقبة الترتيبات المؤسساتية، وتحديد الثغرات والقضاء على الازدواجية في المهام، ومواصلة السعي من أجل مزيد من التكامل والكفاءة والتنسيق بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية المستدامة. هذا إضافة إلى التأكيد على ضرورة تقوية لجنة التنمية المستدامة بوصفها منتدى للنظر في القضايا المتعلقة بتكامل العديد من أبعاد التنمية المستدامة.

- خلال الدورة الثالثة للمنتدى الوزاري البيئي العالمي في فيفري 2002 قدمت المجموعة الحكومية للوزراء أو ممثليهم حول الحوكمة البيئية الدولية اقتراحاتها حول الحوكمة البيئية الدولية. وقد جُمعت هذه المقترحات فيما يسمى بـ "حزمة قرطاجنة" (Cartagena Package) التي تتضمن خمس توصيات أساسية⁽¹⁾:

- 1- تحسين التماسك في صنع السياسات البيئية الدولية.
- 2- تقوية دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة وكذا وضعه المالي.
- 3- تحسين التنسيق بين MEAs وكذا فعاليتها.
- 4- تعزيز بناء القدرات ونقل التكنولوجيا، والتنسيق على المستوى القطري للدعامة البيئية للتنمية المستدامة.
- 5- تعزيز التنسيق عبر منظومة الأمم المتحدة.

⁽¹⁾ Cartagena Decision on International Environmental Governance (2002), Appendix V of Report of the Open-Ended Intergovernmental Group of Ministers or Their Representatives on International Environmental Governance: SS.VII/1 International environmental governance, available online at: http://www.unep.org/IEG/docs/IEG_decisionSS_VII_1.doc, last viewed on 25-12-2011.

كما أكدت حزمة قرطاجنة على أهمية كل من مجموعة إدارة البيئة والمنتدى الوزاري البيئي العالمي في تحقيق الحوكمة البيئية الناجحة.

- وفي عام 2005، ذكرت "خطة بالي الإستراتيجية للدعم التكنولوجي وبناء القدرات" فيما يتعلق ببنية نظام الحوكمة البيئية الدولية أنه يجب على عمل الأمم المتحدة أن يكون منسقا ومرتبطا بالمجهودات الجارية بالفعل، ومتكاملا مع المبادرات الأخرى للتنمية المستدامة، وذلك باستخدام آليات التنسيق الموجودة.

كما أكدت الخطة أيضا أنه يجب على UNEP أن يعمل من أجل تحسين وتعزيز التواصل والتعاون والتنسيق والتآزر مع منظمات الأمم المتحدة وشركاء آخرين ذوي الصلة من أجل توفير قاعدة للمقاربات المتعددة الأطراف والانساق.

- خلال الدورة الستين للجمعية العامة في أكتوبر 2005، دعا القرار إلى اعتماد "الوثيقة الختامية للقمة العالمية". وقد اعترف القرار بالحاجة إلى أنشطة بيئية ذات كفاءة أكثر داخل منظومة الأمم المتحدة، مع تعزيز التنسيق وتحسين التوجيه والمشورة في مجال السياسات، وكذا الحاجة إلى استكشاف إمكانية بناء إطار مؤسسي أكثر تماسكا.

- وفي عام 2006، قدم "الفريق العالمي المستوى حول التماسك الواسع لمنظومة الأمم المتحدة" (High Level Panel on UN System-Wide Coherence) تقرير "الأداء الموحد" (Delivering as One) الذي تضمن التوصيات التالية:

- ◆ يجب تقوية الحوكمة البيئية الدولية وجعلها أكثر تماسكا.
- ◆ يجب أن تتعاون المنظمات الأممية التي تعالج القضايا البيئية بفعالية أكثر وعلى أساس موضوعي من أجل القضاء على الازدواجية.
- ◆ يجب ترقية UNEP بمهام جديدة، وتمويل أحسن، ومسؤولية واسعة وسلطة فعلية كدعامة للسياسة البيئية للأمم المتحدة.
- ◆ يجب تعزيز الوظيفة التنسيقية لـ UNEP، كما يجب منح مجموعة إدارة البيئة مهام أكثر وضوحا، وأن يستخدم على نحو أفضل.

◆ هناك حاجة إلى تقييم مستقل للنظام الحالي للحوكمة البيئية في إطار الأمم المتحدة، ويجب أن يتضمن هذا التقييم تحليلاً للاقتراحات المتعلقة بترقية برنامج الأمم المتحدة من بين مجموعة من النماذج التنظيمية.

- وفي الفترة الممتدة بين عامي 2006 و 2007، يمكن الحديث عن ورقة خيار الجمعية العامة التي تضمنت الخيارات التالية⁽¹⁾:

◆ تعزيز الوضع القانوني لـ UNEP.

◆ توسيع مهام UNEP، واتخاذ القرار بشأن العضوية العالمية، وتركيب الأجهزة ذات الصلة.

◆ ترقية UNEP إلى وكالة متخصصة للأمم المتحدة.

◆ ضمان التمويل من أجل ترقية UNEP.

◆ تحويل المنتدى الوزاري البيئي العالمي إلى هيئة بين حكومية عليا.

- وفي عام 2008، أجرت "وحدة التفويض المشتركة" تقييماً للنظام الحالي للحوكمة البيئية الدولية في إطار الأمم المتحدة، وأصدرت تقريراً بعنوان "مراجعة إدارة الحوكمة البيئية في إطار منظومة الأمم المتحدة" أشارت من خلاله إلى أن UNEP لا يمكنه أن يكون السلطة البيئية الرائدة التي تعزز التنفيذ المتناسك للتنمية المستدامة في منظومة الأمم المتحدة. وبالتالي يجب بناء أي إصلاح مستقبلي لنظام الحوكمة البيئية الدولية على إصلاح UNEP.

- قدم الرؤساء المشاركون على أساس ورقة الخيار السابقة أول مشروع قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة في ماي 2008 بعنوان "تعزيز الأنشطة البيئية في منظومة الأمم المتحدة"، وتتمثل البنود الأكثر تحديداً في القرار فيما يلي:

◆ تعزيز قدرات UNEP على تنسيق وتعاون الأنشطة البيئية في الأمم المتحدة.

◆ تحسين قدرات الأمم المتحدة لإدماج الأهداف البيئية في المجالات ذات الصلة.

(1) T. Inomata, Management Review of environmental governance within the United Nations System, op.cit, p 30.

◆ تأسيس فريق عمل مفتوح العضوية حول تعزيز وتحويل نظام الحوكمة البيئية الدولية.

- خلال الدورة الخامسة والعشرين للمنتدى الوزاري البيئي العالمي في فيفري 2009، تمت مناقشة موضوع "الحوكمة البيئية الدولية: مساعدة أو عائق"، وأشار بعض الممثلين إلى الحاجة إلى عقد قمة عالمية سنة 2012. وقد كانت النتيجة الأكثر أهمية إنشاء الفريق الاستشاري للوزراء أو نوابهم للحوكمة البيئية الدولية والذي كان مطالباً بتقديم مجموعة من الخيارات من أجل تحسين نظام الحوكمة البيئية الدولية.

- عُقد أول اجتماع لهذا الفريق الاستشاري في أواخر جوان 2009، حيث تم تحديد هيكل الفريق وطريقة عمله.

- وفي فيفري 2010، قدم الفريق الوزاري خياراته حول الشكل الدقيق الذي يجب أن يأخذه نظام الحوكمة البيئية الدولية للمنتدى الوزاري البيئي العالمي في دورته الاستثنائية 12.

وبهذا، تمت الإشارة إلى أهم مبادرات ومحطات الإصلاح، والتي أظهرت أن إصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية أمر لا بد منه، ومع ذلك تتعدد الآراء بين مؤيد ومعارض لعملية الإصلاح. وهذا ما يمكن توضيحه من خلال مختلف النظريات.

المطلب الثالث: نظريات العلاقات الدولية وإصلاح الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية

تساهم نظريات العلاقات الدولية المختلفة في فهم وتفسير مستقبل الحوكمة البيئية العالمية في إطار الإصلاح المؤسسي، وذلك من خلال دراسة اقتراحات ونماذج هذا الإصلاح وإمكانية حدوثه. وفي هذا السياق، تمت إثارة التساؤل التالي: هل هناك إطار مؤسسي مثالي لإدارة المشاكل البيئية العالمية؟

يرى الباحثون في العلاقات الدولية والقانون الدولي أن الجواب يعتمد على المنظور، وذلك كما يلي:

• يرى الواقعيون والواقعيون الجدد العلاقات العالمية على أساس سياسة القوة. حيث تعتبر الدول فواعل فردية متجانسة تسعى لتعزيز مصالحها المحلية بطريقة نفعية وعقلانية في الساحة الدولية.

وليس من مصلحة هذه الدول أن تتقاسم أو تمنح القوة للمنظمات الدولية لاتخاذ السياسات وتطوير القوانين التي يمكن أن تفرض عليها بعد ذلك. كما أن الدولة القوية ضرورية لتعزيز فرص البقاء في سياق الفوضى الدولية. وحسب وجهة نظرهم، فإن أي عملية لتعزيز القوة في المنظمات الدولية على المستوى الدولي تعتبر مرفوضة⁽¹⁾. ويتم إنشاء مثل هذه المنظمات من خلال استخدام القوة المهيمنة للدولة لتوجيه النقاشات الدولية في هذا الاتجاه.

ويشترك الواقعيون القانونيون مع الواقعيين في أنهم ينظرون إلى العالم كما هو، وبينما يركز الوضعيون حصرا على الدولة ووضع القانون الدولي، فإن الواقعيين يركزون على صراع القوة بين الدول.⁽²⁾

• وترى مدرسة المادية التاريخية أن القوة غير متناظرة على الساحة الدولية، وأن الذين يملكون القوة يستخدمونها لتطوير المؤسسات التي تعزز مصالحهم.

• ترى المؤسساتية الليبرالية الجديدة أنه على الرغم من أن سياسة القوة تعني أن التعاون في مجال القضايا البيئية يصل إلى الحد الأدنى على الأرجح، إلا أن هناك تعاون. ويمكن تفسير ذلك فقط بإدراك أن أشكال القوة في مجالات قضية معينة تختلف عن أشكال القوة العالمية العامة، وفي مثل هذه المجالات المحدودة، يمكن مأسسة التعاون.

• وترى الوظيفية من بين المؤسساتية الليبرالية الجديدة أن للمنظمات الدولية قوة معتبرة وكذا القدرة على تحريك عملية صنع السياسة في اتجاهات محددة، وترى الوظيفية الجديدة أنه يتم تحويل القوة أيضا في حركات العمل الدولية والأحزاب السياسية، والجمعيات التجارية والبيروقراطيات عبر وطنية.

• وترتكز مدرسة التبعية على دور المجتمع المدني، والتحالفات عبر الوطنية والشركات المتعددة الجنسيات.

(1) Lan H. Rowlands, 'Classical Theories of International Relations', in U. Luterbacher and D. F. Sprinz(eds), International Relations and Global Climate Change, Cambridge: MIT Press, 2001, p 47.

(2) Joyeeta Gupta, Global Sustainable Development Governance: Institutional Challenges from a Theoretical Perspective, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Vol.2, 2002, p 364.

من خلال وجهة النظر هذه فإن الدولة ليست فاعلا مركزيا، فهناك عدة فواعل محلية التي كانت عرضة للتأثر من الخارج. كما ترى الدول باقي الدول كشركاء وليس كأعداء، وتعتقد المؤسساتية أن الهدف الرئيسي للمؤسسات يتمثل في حل المشاكل المشتركة.

• المثالية عبر الوطنية: ترى هذه الأخيرة أنه من أجل التعامل مع المشاكل البيئية والتنمية العالمية، يجب إنشاء هيئة عالية في السلم الهرمي للأمم المتحدة، لها تفويض وتمويل مستقل للتعامل مع تنسيق ومركزية المشاكل البيئية والتنمية داخل الأمم المتحدة، وقد يكون للمقاربات المثالية بعض أوجه الشبه مع مدرسة السياسة الموجهة (Policy-Oriented) في القانون الدولي التي تحاول دفع فكرة النظام العالمي العام الأدنى وأهداف المجتمع⁽¹⁾.

وقد تكون هناك روابط مع مثالية ما بعد الحرب العالمية الأولى، التي أدت في نهاية المطاف إلى إنشاء منظمة الأمم المتحدة.

• تدرس البنائية الاجتماعية وعي الإنسان وتأثيره على صنع السياسات، وترى أن التفاعل والتواصل والخطاب هي عناصر مهمة في التأثير على تحديد السياسة الدولية. تؤثر مثل هذه العمليات التواصلية على تحديد المصالح الوطنية من خلال خلق فهم مشترك ومؤسسات مشتركة، يمكنها أن تقيد وتمكن الخيارات على حد سواء⁽²⁾.

• المقاربات الإدراكية: ترى بأنه من المحتمل أن يكون للفواعل غير الدولانية تأثيرا كبيرا على عمليات صنع السياسات الدولية.

التنبؤ بالإصلاح المؤسساتي	عناصر عامة	المقاربة
لا تدعم الدول تعزيز المنظمات الدولية. وترى أن القواعد الدولية	الدولة هي الفاعل الرئيسي في العلاقات الدولية. تحدد الدول مصالحها الوطنية	الواقعية / الواقعية الجديدة Realism/Neo-Realism

(1) Joyeeta Gupta, op.cit ,p 364.

(2) Ibid, p 365.

<p>سريعة الزوال</p> <p>احتمال أن يكون لها تأثير مستقل على الدول بعيد.</p>	<p>وتدافع عنها.</p> <p>تؤثر الدول القوية على سير عمليات صنع السياسات الدولية.</p>	
<p>ستعزز المنظمات الدولية السياسات غير المتناظرة حسب مدى دعمها.</p> <p>ستتبع الاتجاهات الاستعمارية بالاتجاهات بعد-استعمارية (Post-colonial).</p>	<p>تؤثر الاختلافات في هياكل القوة بين الدول على عدم تناظر نتائج المفاوضات الدولية.</p> <p>تستخدم الدول الغنية النظام الدولي لتعزيز مصالحها، وإن كان ذلك ضروريا على حساب الدول الفقيرة.</p>	<p>المادية التاريخية</p> <p>Historical materialism</p>
<p>ستختلف مصالح وقوة القضية المحددة عن هياكل القوة العامة.</p> <p>كما قد تسهل التعاون الناجح، خاصة في مجالات القضية المعتدلة (غير الخطرة).</p> <p>وبالتالي، سيبقى الإصلاح المؤسساتي مجزءا، كما سيتم تعزيز بعض المؤسسات.</p>	<p>الدولة فاعل مهم، لكن هناك فواعل مهمة أخرى على المستوى الدولي.</p> <p>هناك إمكانيات للتعاون الدولي.</p> <p>ويعتمد ذلك على شكل قوة ومصالح القضية المحددة.</p> <p>سيتم مأسسة التعاون مع مرور الوقت.</p>	<p>المؤسساتية الليبرالية الجديدة</p> <p>Neo-Liberal Institutionalism</p>

<p>يجب أن يكون هناك تنسيق وسيطرة، إذا كان المجتمع العالمي من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وقد كانت هناك سوابق في مجالات أخرى لتبين أن الدول يمكن أن ترتفع فوق المصالح العقلانية قصيرة المدى.</p>	<p>تدرس هذه المقاربة المشكلة، وتتخذ على أساس تحليل المشكلة توصيات فيما يتعلق ب: كيف يجب أن تتم إدارة المجتمع الدولي.</p>	<p>المثالية عبر الوطنية Idealistic Supranationalists</p>
<p>يجب أن تترك صنع السياسة الدولية مجالاً للفواعل غير الدولائية لتلعب دوراً في التأثير على المخرجات.</p>	<p>تلعب الفواعل غير الدولائية دوراً كبيراً في التأثير على سياسات الدولة وعلى القرارات الدولية.</p>	<p>المقاربات الإدراكية Cognitive approaches</p>

الجدول رقم (07): تنبؤ نظريات العلاقات الدولية للإصلاح المؤسسي.

المصدر:

Joyeeta Gupta, Global Sustainable Development Governance: Institutional Challenges from a Theoretical Perspective, op.cit, p 366.

يتضح من الجدول السابق أن التنبؤ بالإصلاح المؤسسي يختلف من منظور إلى آخر. حيث ترى الواقعية / الواقعية الجديدة أن الإصلاح المؤسسي احتمال بعيد، أما تنبؤ المادية التاريخية بالإصلاح المؤسسي فيرتبط بمصالح الشمال (يعتبر الإصلاح ملائماً إذا كان يعزز مصالح

الشمال). في حين ترى المؤسساتية الجديدة أن الإصلاح المؤسساتي ممكن في إطار المحافظة على التجزؤ) ولهذا تعتبر تشبيك الإتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف خطرا باستثناء التشبيك حسب القضية الذي تعتبره ممكنا). وأخيرا تؤكد المثالية عبر الوطنية على وجود حل مثالي للمشاكل البيئية الدولية، وعلى ضرورة إنشاء منظمة عالمية أو أممية للبيئة.

الفصل الثالث:

إصلاح الهندسة المؤسسية للحكومة البيئية

العالمية: المسارات، وجهات النظر

والتفسيرات.

الفصل الثالث: إصلاح الهندسة المؤسسية للحكومة البيئية العالمية: المسارات، وجهات النظر والتفسيرات.

لقد تم طرح العديد من الاقتراحات لتعزيز نظام الحوكمة البيئية العالمية خلال الأربعين عاماً الماضية (منذ ما قبل تأسيس UNEP سنة 1972م)، يدعو العديد منها إلى إنشاء منظمة عالمية أو أممية للبيئة. إن الوظيفة الأساسية بالنسبة لمعظم المقترحات هي بناء نظام قوي ومتناسك ومتكامل من أجل إدارة وصنع السياسة البيئية الدولية، والذي يكون قادراً على مواجهة تحديات التدهور البيئي بفعالية، وكذا مواجهة زيادة اللاتوازن العالمي بين البيئة والتجارة.

وعليه، يناقش هذا الفصل ثلاث نماذج للإصلاح المؤسسي؛ انطلاقاً من نموذج تشبيك MEAs (المبحث الأول)، ثم منظمة الأمم المتحدة للبيئة (المبحث الثاني)، أما النموذج الثالث فيتمثل في إنشاء منظمة البيئة العالمية (المبحث الثالث). كما يجيب هذا الفصل أيضاً على السؤال المتعلق بوجهات نظر الفواعل ذات الصلة فيما يتعلق بالنماذج السابقة (المبحث الرابع)، إضافة إلى تفسير عملية الإصلاح باستخدام المؤسسات الجديدة (المبحث الخامس).

المبحث الأول: تشبيك الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف

لقد تم تقديم مفهوم "التشبيك" في إطار النقاش حول إصلاح نظام الحكومة البيئية العالمية في القرن الواحد والعشرون باعتباره أحد المقاربات المهمة. فالتشبيك يعني تجميع عدد من الأنظمة البيئية الدولية مع بعضها لجعلها أكثر كفاءة وفعالية⁽¹⁾، ذلك لأن التشبيك يشمل وعد تسخير التآزر بين MEAs ذات الكفاءات المتداخلة⁽²⁾.

نسعى من خلال هذا المبحث إلى تقييم إمكانيات وحدود أو عوائق تشبيك MEAs كأداة لزيادة تماسك النظام وتعزيز التآزر، وذلك بالتطرق إلى عناصر تشبيك MEAs (المطلب الأول)، وتحديد المقاربات المستخدمة في عملية التشبيك هذه (المطلب الثاني)، لنحاول في الأخير تسليط الضوء على تشبيك MEAs في إطار تحديات السياسة البيئية العالمية.

المطلب الأول: عناصر تشبيك MEAs

إن الحديث عن تشبيك الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف يثير العديد من التساؤلات المتعلقة بعناصر التشبيك، فهل يتم تشبيك هذه الاتفاقيات ككل؟ أو من خلال بعض أجزائها أو جوانبها؟ ما هي الأجزاء التي يمكن تشبيكها وإلى أي مدى؟ و للإجابة عن مثل هذه التساؤلات سيتم التمييز بين العناصر التنظيمية/الإدارية والوظائف المختلفة لـ MEAS فيما يلي:

أولاً: تشبيك العناصر التنظيمية لـ MEAs: تتشارك معظم MEAS عددا من الخصائص التنظيمية، التي يشار إليها أيضا على أنها ترتيبات مؤسسية مستقلة، تشمل عادة مؤتمر أو اجتماع الأطراف (MOP,COP) بسلطات صنع القرارات، أمانة إضافة إلى هيئة فرعية متخصصة واحدة أو أكثر⁽³⁾.

(1) Konrad.Von Moltke , Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization, In, Frank Biermann and Steffen Bauer(eds.), A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?, Aldershot, UK: Ashgate, 2005, p 176.

(2) Nils Simon, International Environmental Governance for the 21st Century: Challenges, Reform Processes, and Options for Action on the Way to Rio 2012, SWP Research Paper, RP1, 2011, p 25.

(3)Konrad Von Moltke, Clustering International Environmental Regimes, In, Duncan Brack and Joy Hyvarinen (eds.), Global environmental institutions: perspectives on reform, The Royal Institute of International Affairs, Canada, 2002, p 41.

يعتبر مؤتمر الأطراف الهيئة العليا لصنع القرارات، حيث يمكنه إنشاء هيئات فرعية و تبني التزامات جديدة من أجل الأطراف، مراقبة التنفيذ و الالتزام، التصرف في حالات عدم الالتزام... الخ⁽¹⁾. ويجتمع مؤتمر الأطراف دوريا (مرة في السنة)، في أماكن يتم تحديدها من اجتماع إلى آخر، و ذلك من أجل تحقيق أدواره:⁽²⁾

- تحديد الأولويات و مراقبة تنفيذ المعاهدة على أساس التقارير التي تقدمها الحكومات.
- الاهتمام بالمعلومات الجديدة من الحكومة و NGOs والأفراد لتقديم توصيات إلى الأطراف عن التنفيذ.

- صنع القرارات الضرورية لتعزيز التنفيذ الفعال.

- مراجعة الاتفاقيات إذا لزم الأمر.

- العمل كمنتدى لمناقشة المسائل المهمة.

أما الهيئات الفرعية التي يتم إنشاؤها في سياق العديد من الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف من أجل الوظائف العلمية والمالية⁽³⁾، فهي تختلف من حيث العدد والوضع القانوني من اتفاقية إلى أخرى. ضف إلى ذلك أن عضوية هذه الهيئات الفرعية الوظيفية غالبا ما تكون أكثر محدودية، فعلى سبيل المثال تشمل لجنة التنفيذ لبروتوكول مونتريال 10 أعضاء واللجنة التنفيذية لصندوقه المتعدد الأطراف 14 عضوا، انتخبها MOP.

كما تملك معظم اتفاقيات MEAs أمانات تساعد على ترتيب الاجتماعات، جمع و نشر المعلومات، وتوفير البنية التحتية الاتصالية (Communicative Infrastructure)، كما قد

(1) Konrad.Von Moltke , Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization, op.cit, p 42.

(2) Louise Kathleen Camenzuli, The development of international environmental law at the Multilateral Environmental Agreements' Conference of the Parties and its validity, IUCN, Gland, Switzerland, 2007, p 7.

(3) Konrad von Moltke and Senior Fellow, On Clustering International Environmental Agreements, International Institute for Sustainable Development, June 2001, p 7.

تقوم هذه الأمانات بإجراء دراسات و تسهيل الاتصال مع باقي الاتفاقيات والمنظمات الدولية، الدعوة إلى الاجتماعات، تحضير أجنداث وتقارير.

ضف إلى ذلك أنها غالبا ما تعمل في إطار منظمة دولية قائمة مثل الأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) والمنظمة البحرية الدولية (IMO)⁽¹⁾، وبغض النظر عن ذلك فإنها تقع في أنحاء العالم مع تركيز معين في بعض المدن و حتى إن كانت الأمانات تقع في نفس المدينة، فإن ذلك لا يعني أن لها موقعا مشتركا (Colocation) بالمعنى الدقيق. فمثلا: لأمانة الاتفاقية المتعلقة بحفظ أنواع الحيوانات البرية المهاجرة (CMS) في بون (Bonn) عنوانا مختلفا عن أمانات الاتفاقية الأمية الإطارية لتغير المناخ (UNFCCC) واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر (UNCCD).

غالبا ما لا تنعقد مؤتمرات الأطراف (COPs) في موقع دائم، حيث يتغير موقعها من دورة إلى أخرى نفس الشيء ينطبق عموما على الهيئات الفرعية بكل أنواعها (بما في ذلك مجموعات العمل المختلفة).

و مع ذلك قد يحدث تركيز معين خاصة فيما يتعلق بدورات العمل التي تجذب اهتماما سياسيا أقل⁽²⁾. فعلى سبيل المثال، غالبا ما تقع دورات الهيئات الفرعية للاتفاقية الإطارية لتغير المناخ التي لا يتم عقدها بالتزامن مع مؤتمرات الأطراف في بون حيث تقع أمانة الاتفاقية. وكنتيجة لهذه الترتيبات فإن مجموعة من الاجتماعات الدولية المتعلقة بـ MEAs تعقد كل سنة في مواقع مختلفة عبر أنحاء العالم، حيث لم يتم اتخاذ التزامات دائمة حتى الآن فيما يتعلق بالوقت و الموقع.

ومن هنا، بدأت الاقتراحات حول تشبيك العناصر التنظيمية للاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف، وقد تراوحت هذه الاقتراحات بين إنشاء موقع دائم لعدد من مؤتمرات الأطراف وهيئاتها الفرعية وترتيب اجتماعات ظهرا إلى ظهر (Back to Back)، أي أن تتبع إحداها الأخرى بالتتابع في نفس الموقع. أما فيما يتعلق بالأمانات، فقد تم اقتراح موقع مشترك لأمانات الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف.

(1) Konrad.Von Moltke, Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization, op.cit, p 43.

(2) Ibid, p 44.

وبما أن مؤتمر الأطراف عادة ما يملك سلطة تحديد تواريخ وأماكن اجتماعاتها (بما في ذلك اجتماعات هيئاتها الفرعية) وموقع الأمانة، فإن تغيير الممارسة الحالية سيتطلب قرارات مؤتمر الأطراف ذات الصلة في المقام الأول.⁽¹⁾

من هنا، يمكن القول بأن مثل هذه الاقتراحات قد تؤدي إلى تحقيق مكاسب الكفاءة. حيث قد يتطلب تنظيم الاجتماعات المشتركة جهودا إدارية أقل، كما يمكن أن تشارك العديد من الاجتماعات بنية تحتية مشتركة. وإذا كان هناك تداخل كبير بين ممثلي الحكومات فإنه يمكن تخفيض تكاليف سفرهم (والأعباء ذات الصلة). علاوة على ذلك فإنه يمكن تخفيض تكاليف معاملات الحكومات إذا تم تركيز الأمانات في موقع واحد أو مواقع قليلة، لأن تحديد مكان التوجه في المسائل المتعلقة بالاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف سيكون أسهل. إضافة إلى أن الموقع المشترك يمكن أن يسهل التنسيق بين أمانات هذه الاتفاقيات.

في الأخير، يجب الإشارة إلى أن العناصر القابلة للتشبيك في الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف لا تشمل فقط العناصر التنظيمية، بل يمكن أيضا تشبيك الوظائف المشتركة لها.

ثانيا: تشبيك الوظائف المشتركة للاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف: تؤدي MEAs بشكل مشترك عددا من الوظائف المشتركة، التي يمكن تقسيمها إلى ثلاث مجالات⁽²⁾:

- تحضير و اتخاذ قرارات مشتركة.

- مراقبة التنفيذ والالتزام (بما في ذلك تسوية النزاعات).

- إضافة إلى دعم التنفيذ وأنشطة الدعم الأخرى.

وهكذا يمكن مناقشة هذه الوظائف كما يلي⁽³⁾:

(1) Konrad.Von Moltke , Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization, op.cit, p 44.

(2) Ibid, p 45.

(3) Shona E. H. Dodds, W. Bradnee Chambers and Norichika Kanie, International Environmental Governance: The Question of Reform: Key Issues and Proposals, UNU Report, UNU/IAS, 2002, pp 12-13.

1- **حل النزاعات:** قد لا يكون دمج آليات تسوية النزاعات للاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف المختلفة شديد الصعوبة حيث أن المحكمة الدائمة للتحكيم (PCA) تعمل بالفعل في هذا المجال، إذ وضعت مجموعة من القواعد لتحكيم النزاعات البيئية.

إضافة إلى ذلك، هناك أحكام في إطار العديد من MEAs ستسمح لمؤتمرات الأطراف (COPs) بتحديد قواعد مشتركة لتسوية النزاعات.

2- **تقديم التقارير:** يمكن أن يخفف دمج متطلبات تقديم التقارير عبء كبيراً على الدول. و قد تم طرح العديد من المقترحات لدمج هذه المتطلبات بين الاتفاقيات. حيث سلطت بعض هذه الاقتراحات -مثل تلك بين الاتفاقيات المتعلقة بالتنوع البيولوجي- الضوء على العوائق العملية الموجودة. فمتطلبات تقديم التقارير تختلف حتى بين MEAs المتشابهة إلى حد كبير.

3- **عدم الالتزام:** (Non Compliance) ستكون هناك إمكانية أخرى لتوحيد الطرق التي ستستجيب من خلالها MEAs عندما تفشل الدول في الالتزام بالتزاماتها. حيث يعتمد تحقيق ذلك على مستوى التشابه و توافق الترتيبات الموجودة و الاحتياجات الوظيفية. إضافة إلى أنه يجب فحص من كل هذه العوامل بالتفصيل من أجل ضمان أن جهود التشبيك ليس لها أثر سلبي على الفعالية.

4- **عمليات صنع القرار:** يقوم صنع القرار في معظم MEAs على مبدأ الإجماع الذي يتم تخفيفه فقط في مناسبات نادرة، وسيكون من الصعب الوصول إلى درجة عالية من الاتساق في القواعد الرسمية لصنع القرار -وراء مبدأ الإجماع- بسبب ما يتطلبه من إرادة سياسية كبيرة. في إطار كل اتفاقية متعددة الأطراف، تعتبر قواعد وهياكل صنع القرار قضايا حساسة، كما أنه يتم تأسيسها من خلال الأولويات والوظائف والاحتياجات المحددة لكل اتفاقية.

في حين أنه قد يكون من الصعب تغيير هياكل صنع القرار رسمياً، قد لا يكون من الصعب معالجة مسألة الترابط فيما يتعلق بالمبادئ و المعايير التي تقوم عليها⁽¹⁾.

(1) Shona E. H. Dodds, W. Bradnee Chambers and Norichika Kanie, op.cit, p 13.

من هنا يمكن القول بأنه يمكن تشبيك وظائف MEAs في حالات عديدة من خلال عملية بسيطة لصنع القرار من طرف الهيئات الإدارية (MEAs)، فعلى سبيل المثال، تتضمن قواعد الإجراء الذي يعتمده COP معظم قواعد الشفافية و المشاركة. علاوة على ذلك تفوض MEAs مختلفة مؤتمراتها (COP) بوضع تفاصيل الترتيبات الوظيفية، مما قد يسمح بالتكامل عبر MEAs⁽¹⁾. وتهدف اقتراحات تشبيك وظائف MEAs إما إلى توافق القواعد أو توحيد الوظائف والإجراءات فعلى سبيل المثال، التشبيك في مجال الشفافية والمشاركة في صنع القرار سيعني تحديد قواعد مشتركة.

في الأخير، يجب الإشارة إلى أن تشبيك MEAs لا يعني فقط تحديد عناصر التشبيك، بل يتطلب أيضا تحديد مقاربات لتشبيك هذه العناصر، فما هي المقاربات التي يمكن استخدامها في تشبيك MEAs؟

المطلب الثاني: مقاربات تشبيك MEAs

لقد تم طرح مجموعة من المقاربات لتشبيك MEAs في نقاشات السياسة الدولية، إلا أنه تم طرح ثلاثة منها على أنها رئيسية: التشبيك حسب القضية / القطاع، وحسب المنطقة، وحسب الوظيفة. وهذا ما سيتم توضيحه فيما يلي⁽²⁾:

● يشير التشبيك حسب القضية إلى جمع MEAs حسب مجالات موضوعية معينة. وفقا لذلك، سيتم تحديد المجالات الموضوعية (Thematic Areas) وهكذا تنسب كل من MEAs إلى واحدة منها أو أكثر.

من حيث المبدأ، يمكن القول أن هناك خيارات مختلفة لتصميم وتحديد الشبكات المواضيعية، إلا أن مختلف الاقتراحات الموجودة تحدد ست شبكات مواضيعية كما هو موضح في الجدول التالي:

(1) Konrad Von Moltke, Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization, op.cit, pp 48-49.

(2) Konrad Von Moltke, Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization, op.cit, pp 51-52.

MEAs ذات الصلة	الموضوع
<ul style="list-style-type: none"> - اتفاقية التراث العالمي. - اتفاقية التنوع البيولوجي. - اتفاقية الأنواع المهاجرة. - اتفاقية التجارة الدولية في أنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض. - الاتفاقية الإفريقية - الأوروآسيوية للطيور المائية المهاجرة. - اتفاقية المحافظة على الحفافيش في أوروبا. - اتفاقية المحافظة على الفقمة في بحر وادن. - اتفاقية المحافظة على الحيتان الصغيرة في بحر الشمال والبلطيق - المبادرة الدولية للشعب المرجانية. - اتفاقية لوساكا حول العمليات المنسقة للإكراه المستهدفة للتجارة الغير المشروعة في الحيوانات والنباتات البرية . - اتفاقية الأراضي الرطبة ذات الأهمية الدولية، خاصة موطن الطيور المائية. 	<p>المحافظة</p>
<ul style="list-style-type: none"> - الإتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن تغيير المناخ. - اتفاقية فيينا لطبقة الأوزون. - بروتوكول مونتريال لطبقة الأوزون. 	<p>الغلاف الجوي (المناخ)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر. 	<p>اتفاقيات الأرض</p>

<ul style="list-style-type: none"> - اتفاقية باماكو. - اتفاقية بازل. - الاتفاقية المتعلقة بالمسؤوليات المدنية عن الأضرار الناجمة عن نقل البضائع الخطرة على الطريق والسكك الحديدية والمجري المائية الداخلية. - الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية. - اتفاقية وايغاني (1995). - اتفاقية بيك (اتفاقية روتردام). - اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العصرية الثابتة . - المبادئ التوجيهية المتعلقة بنشر واستخدام المبيدات الحشرية لمنظمة الأمم المتحدة للغذاء والزراعة. 	<p>المواد الخطرة</p>
<ul style="list-style-type: none"> - اتفاقيات المنظمة البحرية الدولية. - اتفاقيات UNEP بشأن البحار الإقليمية. - اتفاقية حماية البيئة البحرية في شمال شرق الأطلسي. - اتفاقية هلسنكي. 	<p>التلوث البحري</p>
<ul style="list-style-type: none"> - الاتفاقيات المختلفة المتعلقة بالغابات . المبادرات العامة/ الخاصة ، مثل مجلس رعاية الغابات أو مجلس الإشراف البحري. - الاتفاقيات بشأن المصايد التي لها علاقة بالآثار البيئية المتعلقة بالأنشطة 	<p>استخراج الموارد</p>

الزراعية.	
-----------	--

الجدول رقم (08): تشبيك MEAs حسب الوظائف المشتركة.

المصدر:

Philippe Le Prestre and Benoît Martimort-Asso, Issues raised by the international environmental governance system, Le Prestre & Iddri, France, 2004, p36.

يمثل الجدول السابق عينة عن الاقتراحات المتعلقة بتشبيك MEAs حسب القضية، حيث تم تحديد ستة قضايا (المحافظة، الغلاف الجوي، اتفاقيات الأرض، المواد الخطرة، التلوث البحري واستخراج المواد) مع تحديد الاتفاقيات المرتبطة بها. مع ذلك يمكن أن تنشأ صعوبات فيما يتعلق بتوزيع اتفاقيات محدودة إلى هذه المجموعات. على سبيل المثال، تناسب اتفاقية التنوع البيولوجي كلا من اتفاقيات التنمية المستدامة واتفاقيات التنوع البيولوجي⁽¹⁾. وفي مثل هذه الحالات، يمكن اختيار المجموعة عمليا أو يمكن توزيع الاتفاقية إلى كلتا المجموعتين.

هذا فيما يخص التشبيك حسب القضية، أما التشبيك حسب المنطقة، فيشير إلى دمج و جمع أو تجميع MEAs حسب المنطقة الجغرافية التي تنتمي إليها، وقد اقترح بعض الباحثين أن الإدارة الإقليمية للقضايا البيئية قد تكون أكثر ملائمة، بإعتبار أن معظم المشاكل البيئية ليست عالمية من حيث المجال باستثناء تغير المناخ، ثقب الأوزون والملوثات العضوية الثابتة⁽²⁾.

وهكذا، يمكن القول بأن التشبيك على أساس المنطقة قد يزيد من إمكانية العضوية المشتركة، التي يمكن أن تسهل تشبيك عناصر تنظيمية محددة في إطار MEAs. وبالتالي يمكن أن يكون هذا التشبيك عمليا، على سبيل المثال، يتم عقد اجتماعات بين هيئات الاتفاقية بشكل مشترك بالتتابع و/أو في نفس الموقع. كما يمكن جمع الأمانات لمثل هذه الاجتماعات من أجل تشارك

¹ المجموعات التي طرحها UNEP وهي اتفاقيات التنمية المستدامة، الاتفاقيات المتعلقة بالتنوع البيولوجي، اتفاقيات الكيماويات والنفايات الخطرة واتفاقيات البحار الإقليمية والاتفاقيات ذات الصلة.

⁽²⁾ Sebastian Oberthur, Clustering of multilateral environmental agreements: Potentials and limitations, In, W. Bradnee Chambers and Jessica F. Green(eds.), Reforming international environmental governance: From institutional limits to innovative reforms, United Nations University, New York, 2005, p 38.

الموارد والتكاليف.⁽¹⁾ كما يشير إلى تجميع عناصر تنظيمية محددة في MEAs التي ترتبط من حيث الموضوع مثلاً: جمع اجتماعات بروتوكول كيوتو لحماية طبقة الأوزون وبروتوكول كيوتو للاتفاقية الإطارية الألفية لتغير المناخ.

وفي هذا الصدد، يمكن الإشارة إلى لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا (United Nations Economic Commission for Europe (UNECE))، التي تمثل المقر التنظيمي لعدد من الاتفاقيات البيئية الإقليمية، وبالتالي فإن التشبيك حسب المنطقة يسعى إلى توسيع المثال الأوروبي ليطبق في مناطق مختلفة من العالم. وبالرغم من مزايا الإدارة الإقليمية للمشاكل البيئية، إلا أنه يمكن تحقيق التنسيق والتكامل بشكل أفضل في بعض الحالات بين الاتفاقيات العالمية والإقليمية منه بين الاتفاقيات الإقليمية⁽²⁾.

ويشير التشبيك حسب الوظيفة عموماً إلى دمج أو جمع الوظائف المتشابهة لاتفاقيتين MEAs أو أكثر، حيث يقوم على فكرة أن أية واحدة من MEAs القائمة تستخدم مؤسسات أو تعتمد على وظائف تشابه أهدافها بالرغم من أنه يتم تكييفها حسب كل MEA⁽³⁾. وبالتالي، يعتبر هذا النوع مستوى مختلفاً عن التشبيك حسب القضية أو حسب المنطقة، فعندما يتم تجميع MEAs معاً حسب القضية أو المنطقة ينظر إليها على أنها كيان واحد، ويحدث العكس عند تشبيك الوظائف؛ حيث يشير عموماً إلى وحدات فرعية لـ MEAs وبالتالي تقسيمها. وكنتيحة لذلك، لم يتم وضع أي قوائم لـ MEAs تعرض تشابه الترتيبات الوظيفية، حيث يرجح أن تتغير هذه القوائم أو المجموعات حسب الوظيفة. فعلى سبيل المثال يبدو أن الشفافية والمشاركة في صنع القرار تمثل موضوعاً مشتركاً لكل MEAs، وبالتالي قد توضع قواعد مشتركة بطريقة متكاملة لكل منها (وبناءً على ذلك يمكن أن تعمل شبكات إقليمية وشبكات أخرى كخطوة في العملية نحو مثل هذه القواعد المشتركة)⁽⁴⁾. وهكذا، فإن شبكات MEAs ستختلف من وظيفة إلى أخرى

(1) Shona E. H. Dodds, W. Bradnee Chambers, Kirsten Neumann, Norichika Kanie, and Jessica Green, International Sustainable Development Governance: The Question of Reform: Key Issues and Proposals, UNU/IAS Report, 2002, p 9.

(2) Hannah Stoddart, A Pocket Guide to Sustainable Development Governance, Stakeholder Forum, 2011, p 68.

(3) Sebastian Oberthur, Clustering of multilateral environmental agreements: Potentials and limitations, op.cit, p 37.

(4) Sebastian Oberthur, Clustering of multilateral environmental agreements: Potentials and limitations, op.cit, p 38.

كما تزيد إمكانية تشبيك الوظائف بدل المنظمات (مثل: التقييم العلمي، نقل التكنولوجيا، بناء القدرات، تحضير التقارير الوطنية أو تطوير القانون) عن إمكانية التشبيك المؤسسي.

أخيرا يجب الإشارة إلى أن عملية تشبيك الاتفاقيات البيئية العالمية قد تتقاطع مع مجموعة من التحديات المتعلقة بالسياسة البيئية العالمية، باعتبار MEAs جزءا منها، فما هي هذه التحديات؟

المطلب الثالث: تشبيك MEAs وتحديات السياسة البيئية العالمية

لا يمكن دراسة إمكانية تشبيك MEAs بعيدا عن تحديات السياسة البيئية العالمية، حيث لا يمكننا الجزم بإمكانية التشبيك من أجل تحسين الحوكمة البيئية العالمية.

لقد تم تحديد ثلاث تحديات أساسية في مجال السياسة البيئية العالمية⁽¹⁾، يتمثل الأول في أن صنع القرار في الحكومة البيئية العالمية لا يزال يقوم على مبدأ الإجماع، و بالتالي عادة ما تكون عملية صنع القرار بطيئة نسبيا. هذا من جهة من جهة أخرى، يتمثل التحدي الثاني في أن التقدم الحالي في التنفيذ على أرض الواقع يميل لان يكون بطيئا، و ذا فعالية محدودة بسبب غياب العقوبات في حالة عدم الالتزام والمساعدة المالية وكذا المساعدات الأخرى في حالة العجز عن التنفيذ بفعالية. أما فيما يتعلق بالتحدي الثالث، فهناك إمكانية متزايدة للنزاعات بين المؤسسات والاتفاقيات بين MEAs أو بين MEA واتفاقية أخرى.

هذا إضافة إلى مجموعة أخرى من التحديات، والتي تعتبر أسبابا لعدم إمكانية دمج MEAs ، وهي كما يلي⁽²⁾:

- يفترض أن المتفاوضين حول آخر اتفاقية تاريخيا على بينة من وجود اتفاقيات مسبقة ذات علاقة بموضوع القضية أو حتى أنها تتداخل معها. وقد اختار المتفاوضون حتى الآن التفاوض من أجل اتفاقية جديدة مع مؤسسات جديدة بدل الاعتماد على الهياكل القائمة. كما يجب أن تكون

(1) Konrad Von Moltke, Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization, op.cit, p 56.

(2) Konrad Von Moltke, Clustering International Environmental Regimes, op.cit, pp 44-45.

الأسباب وراء ذلك مقنعة في ذات الوقت، و يجب أن يستجيب أي اقتراح لتغيير هذه القرارات إلى الأسباب التي سادت عند التفاوض على أقل تقدير.

- نادرا ما تكون عضوية الاتفاقيات المتداخلة أو المرتبطة متطابقة، وبالتالي فإن الدول الرئيسية كطرف في اتفاقية التجارة الدولية في الأنواع المهددة بالانقراض ليست طرفا في اتفاقية التنوع البيولوجي. وهكذا، فإن دمجها ينطوي على خطر فقدان أطراف في نظام واحد دون الحصول على المزيد من التغلغل في أخرى.

- قد يختلف الأنصار المحليين المؤيدين للأنظمة المختلفة حتى عند تطابق المسؤوليات البيروقراطية. بالتالي فقد لا تكون الوكالة المسؤولة عن اتفاقية بازل حول النقل الدولي للنفايات الخطيرة مسؤولة عن إدارة المواد السامة، وهي هكذا تلعب دورا صغيرا في اتفاقية PIC أو اتفاقية الملوث العضوي الثابتة⁽¹⁾. للأسف قد تثير مثل هذه الاختلافات في التوزيع مشاكل حتى داخل الوكالة الواحدة في دولة معينة.

- يؤدي وجود نظام بيئي دولي إلى إنشاء هياكل منسجمة في المجتمع المدني الدولي مثل المجموعات العلمية، المصالح التجارية، أو منظمات المناصرة، تنتج في دوائر ملتزمة (Committed Constituency) التي قد يكون وجودها مهددا باقتراحات دمج، نقل أو إلغاء نظام.

- تمثل الاتفاقيات- في حالات عديدة لاحقة- تطورا في التفكير حول مشاكل بيئية معينة. فعلى الرغم من كونها تتعامل مع مشاكل مرتبطة أو متداخلة إلا أنها قد تقدم هياكل مؤسسية مختلفة تماما و تتابع أولويات مختلفة بأن النظام المدمج سيجد صعوبة في تحقيق التوازن فعلى سبيل المثال تجد أنه على الرغم من تعامل اتفاقية التنوع البيولوجي و Ramsar مع قضايا مرتبطة بشكل وثيق إلا أن مقارباتهما مختلفة تماما.

- غالبا ما تكون القرارات المتعلقة بموقع الأمانات ذات قدرة تنافسية عالية، حيث أظهرت بعض الدول اهتماما فعالا بجذب المنظمة الدائمة المرتبطة بالنظام، فقد بذلت جهدا لتحديد موقع

⁽¹⁾Konrad Von Moltke, Clustering International Environmental Regimes, op.cit, p 44.

الأمانة في دولتهم، وكانت مطالبة عموماً بدعم هذه الأمانة بطرق مختلفة من خلال تخصصات الميزانية، وهكذا فإن الدول المعنية لها مصالح قوية للملكية في الأمانة العامة .

نظراً إلى هذه التحديات فإن المساهمة التي يمكن تحقيقها من خلال تشبيك MEAs تبدو صغيرة حيث ترتبط هذه المساهمة بمكاسب الكفاءة وزيادة التماسك في نظام الحكومة البيئية العالمية، إضافة إلى توفير المزيد من التمويل، وتخفيف العبء على الدول وتعزيز التأزر .

ومن هنا يمكن القول بأن تشبيك MEAs من خلال شبكات مترابطة متعددة ليس خياراً عملياً من أجل تعزيز الحوكمة البيئية العالمية، بالرغم من كون هذا التشبيك مهماً إلا أنه يعتبر جزءاً من الحل⁽¹⁾ (لا يمكن إلا أن يكون خطوة أولى لجهود أكبر للإصلاح)، حيث يجب دفعه إلى تشبيك فعال للشبكات من خلال دمج هذه الشبكات في وكالة أممية متخصصة شاملة للبيئة. وهذا ما سنتطرق إليه في المبحث التالي بالحديث عن منظمة الأمم المتحدة للبيئة.

⁽¹⁾ Frank Biermann, The rationale for a World Environment Organization, In, Frank Biermann, and Steffen Bauer(eds.), A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance? Aldershot, United Kingdom: Ashgate, 2005, p 139.

المبحث الثاني: منظمة الأمم المتحدة للبيئة.

طرحت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تبعا للدورة 58 للجمعية العامة اقتراحا يتعلق بترقية برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) إلى منظمة الأمم المتحدة للبيئة (UNEO). بناء على هذا الاقتراح فإنه سيتم إنشاء (UNEO) على (UNEP)، فيبقى بذلك موقعها في نيروبي، إضافة إلى تمويل أكثر استقرارا.

يحدد الاقتراح الذي تم اعتماده رسميا من طرف مجلس الاتحاد الأوروبي لوزراء البيئة في جوان 2005 أن تعزيز وتقوية الحكومة البيئية العالمية يجب أن يأخذ في الاعتبار جهود إصلاح الأمم المتحدة المستمرة إضافة إلى التوصيات المعتمدة في عملية قرطاجنة لـ: (UNEP).

وعليه تم التطرق في المطلب الأول إلى الجوانب القانونية لـ UNEO، في حين تطرقنا في المطلب الثاني إلى وظائف هذه المنظمة لنقف في المطلب الثالث عند البناء المؤسسي لها. أما المطلب الأخير فقد خصصناه لمقارنة هيكلية ووظيفية بين UNEO و UNEP.

المطلب الأول: الجوانب القانونية لمنظمة الأمم المتحدة للبيئة:

أولا: العملية التأسيسية لـ UNEO:

يتم تأسيس UNEO بموجب اتفاقية وفقا للمادتين 57-59 من ميثاق الأمم المتحدة، حيث أن إنشاء UNEO لا يتطلب أي تغيير في ميثاق الأمم المتحدة. إذ يتم التفاوض على هذه الاتفاقية في مؤتمر دولي (يحتمل أن يكون في إطار UNEP) يشارك فيه ليس فقط ممثلي الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بل أيضا ممثلي كل برامج الأمم المتحدة، ووكالاتها المتخصصة ذات اختصاصات أو برامج بيئية (UNESCO, CSD, WMO, UNCTAD, WHO, UNDP)، وكذا أمانات MEAs، والبنك العالمي، والمرفق البيئي العالمي (GEF). كما يجب أن يسمح أيضا بمشاركة ممثلين من معظم NGOs البيئية الدولية، ومن القطاع الخاص كمراقبين.

يبدأ المؤتمر الدولي للمفاوضات على نص مفصل بعد سلسلة من الاجتماعات التحضيرية، حيث تمت مناقشة مسودات (مشاريع) الاتفاقية بين ممثلي الدول.⁽¹⁾ ولضمان نجاح المبادرة، سيكون من المستحسن تقديم الاتفاقية المقترحة كمبادرة للإتحاد الأوروبي، بالتالي الحصول فعلا على دعم دوله الأعضاء 25 ككتلة تفاوض (مفاوضة).

كما يجب أن يحدد نص الاتفاقية (في جملة أمور) شروط دخولها حيز التنفيذ، فستشترط مثلا انضمام 40 دولة على الأقل لتمثل بذلك حوالي 20% من 191 دولة عضوة في الأمم المتحدة. وذلك من أجل ضمان فعالية عمل UNEO. وستتضمن الاتفاقية المؤسسة لـ UNEO أو ستتوافق مع قانون المنظمة، مثل هذا القانون سيتضمن (إضافة إلى أهداف وغايات UNEO) القواعد المتعلقة بالانضمام إلى المنظمة والانسحاب منها، وكذلك أي قاعدة أخرى تتعلق بسير عملها، بما في ذلك التنظيم المؤسسي، اعتمادات الميزانية، علاقتها بالأمم المتحدة وباقي الوكالات المتخصصة، والوضع القانوني للموظفين وحصاناتهم، وشروط تعديل القانون وشروط دخوله حيز التنفيذ، كما يجب أن يعلن القانون في ديباجته الأساس العقلاني والأخلاقي لـ UNEO، مع التأكيد على "حق الأجيال المستقبلية في بيئة آمنة".

ثانيا: العضوية:

سيكون لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة الحق في عضوية UNEO، وسيتم الحصول على العضوية الفعالة من خلال الانضمام إلى الاتفاقية. كما يمكن أن تمنح الجمعية العامة لـ UNEO الحق في عضوية المنظمة للدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة عن طريق التصويت بالأغلبية. على أساس اقتراح من المكتب العام، يجب أن تقيم الجمعية العامة استعداد الدولة المعنية

(1) Francesco Francioni, Federico Lenzerini, Massimiliano Montini, And Elisa Morgera, Options and Modalities for the Improvement of International Environmental Governance Through the Establishment of a United Nation Environmental Organization, Executive Summary,p7, Available online at:

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Etudes_iddri_juridique_EN.PDF

Last viewed: 25/12/2011.

للقبول بأهداف UNEO، والمساهمة في تحقيقها، ومثل هذا التقييم لن يطبق فيما يتعلق بالدول الأعضاء في الأمم المتحدة⁽¹⁾.

وهكذا ترتبط عضوية UNEO بعضوية UN، وفي حالة تعليق ممارسة الحقوق والامتيازات المتعلقة بعضوية UN، ستعلق الدول أيضا على ممارسة امتيازات وحقوق UNEO. وتبعاً لذلك فإن الطرد من UN سيضمن الطرد من UNEO، مع إمكانية إعادة قبول الدولة أو الدول المعنية في UNEO بإتباع الإجراء المعتمد لقبول الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة.

كما يمكن أيضا تعليق الدولة العضو عن الامتيازات والحقوق المرتبطة بالعضوية في UNEO، أوحى طردها من المنظمة في حالة أنها لم تعد تؤدي واجبات عضويتها على أساس الشروط المنصوص عليها في الاتفاقية.

ضف إلى ذلك، أن القانون التأسيسي يجب أن يتوقع إمكانية أن تصبح المنظمات الإقليمية ذات اختصاصات محددة في مجال البيئة عضوة في UNEO، وقد تؤدي إلى اعتماد أحكام متعلقة بالبيئة ذات طابع ملزم للدول الأعضاء⁽²⁾.

وسيحدد القانون أيضا الحكومة المودعة لوثائق الانضمام، وستعلم مثل هذه الحكومة جميع أعضاء الأمم المتحدة، والمدير العام لـ UNEO باستلام أي وثيقة انضمام، إضافة إلى تاريخ دخول الاتفاقية حيز التنفيذ. كما ستحظى كل دولة عضو بفرصة الانسحاب من المنظمة، من خلال تقديم إشعار للمدير العام. ويجب أن يحدد القانون فترة من الزمن من اليوم الذي تم فيه تقديم الإشعار لجعل الانسحاب فعالاً. على أي حال، فإن مثل هذا الانسحاب لن يؤثر على الالتزامات المالية المستحقة لـ UNEO من طرف الدولة المعنية في تاريخ سريان مفعول هذا الانسحاب.

(1) Francesco Francioni, Federico Lenzerini, Massimiliano Montini, and Elisa Morgera, op.cit, p 8.

(2) Ibid, p 9.

ثالثاً: الوضع القانوني:

ستكون لـ UNEO شخصيتها الاعتبارية الخاصة كوكالة متخصصة للأمم المتحدة من أجل البيئة⁽¹⁾. وبالتالي ستطبق أحكام المادتين 104 و 105 من ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بالوضع القانوني للمنظمة، امتيازاتها وحصاناتها، وتتضمن الشخصية الاعتبارية لـ UNEO وقدرتها على التعاقد، واكتساب الملكية المنقولة وغير المنقولة والتخلص منها، إضافة إلى اتخاذ إجراءات قانونية. وستتبع مثل هذه الشخصية أيضاً صلاحية الجمعية العامة للتعبير عن الإرادة الجماعية للدول الأعضاء في المنظمات الدولية.

ضف إلى ذلك أن UNEO (موظفي وممثلي الدول الأعضاء) ستتمتع بكل الامتيازات والحصانات الضرورية لتحقيق أهداف المنظمة في إقليم كل دولة طرف، وتوسيع ممارسة الصلاحيات الفردية الضرورية لتحقيق الغاية السابقة. وهكذا سيتمتع موظفو UNEO بالحصانات المنصوص عليها في المادة 6 من اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة، بالمثل سيتمتع ممثلو الدول الأعضاء بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المادة 5 من نفس الاتفاقية. كما ستتمتع ممتلكات وأموال وأصول UNEO بالحصانات حسب الشروط الواردة في المادة 3 من نفس الاتفاقية⁽²⁾.

وفي هذا الصدد يمكن أن تتفاوض الجمعية العامة مع الأمم المتحدة بشأن الشروط الخاصة المتعلقة بتمتع UNEO بالامتيازات والحصانات، حيث ستفاوض الجمعية العامة مع حكومات الدول المضيفة للمقر الرئيسي والمكتب الإقليمي لـ UNEO. ويجب أن تعترف مثل هذه الحكومات بالشخصية القانونية للمنظمة بالتحديد، وأن تدرك وتحمي ملكية UNEO في المناطق حيث تقع مكاتبها، وحرمة وحصانات مقر UNEO ومكاتبه الأخرى، إضافة إلى الامتيازات والحصانات الدبلوماسية لصالح موظفي وخبراء المنظمة.

⁽¹⁾ Francesco Francioni, Federico Lenzerini, Massimiliano Montini, and Elisa Morgera, op.cit, p 9.

⁽²⁾ Ibid, p 9.

المطلب الثاني: وظائف منظمة الأمم المتحدة للبيئة.

باعتبار أنه يتم تأسيس UNEO بموجب اتفاقية، فإن تحديد مجال تفويضها ووظائفها يكون محل تفاوض بين الدول المنشئة في إطار التفاوض بشأن الاتفاقية ككل. ورغم ذلك، فهناك احتمال كبير بأن يستند تفويض UNEO على الخبرة السابقة لـ UNEP. وفي هذا الصدد، تم اقتراح ست وظائف مستقلة لـ UNEO كما يلي⁽¹⁾:

- 1- رصد وتوفير الإنذار المبكر عن حالة البيئة.
- 2- توفير المعلومة، وتسهيل الاتصال، وتعبئة أصحاب المصلحة.
- 3- توفير قاعدة سياسية للأطر الإستراتيجية والقانونية الدولية
- 4- تتولى بناء القدرات داخل الدول النامية والدول الانتقالية.
- 5- تعزيز الحوكمة الإقليمية.
- 6- تحسين التماسك و التنسيق، بما في ذلك تقارب المعايير، وتنفيذ الالتزامات الدولية وكذا التمويل.

انطلاقاً من هذا التحديد يمكن تتبع وظائف UNEO من خلال أربع وظائف أساسية؛ المنظمة المظلة، الوظائف المالية، المراقبة والتنفيذ، إضافة إلى المساعدة التقنية وذلك كما يلي⁽²⁾:

أولاً : منظمة مظلة للتنسيق اللامركزي لـ MEAs: يكون هدفها الأساسي ضمان ارتباط أفضل لمركب أعمال المجتمع الدولي من أجل حماية البيئة، مع الاهتمام بشكل خاص بالاحتياجات الخاصة للدول النامية. ويمكن تحقيق مثل هذه النتيجة من خلال تنسيق السياسات البيئية المشتركة

⁽¹⁾Richard G. Tarasofsky and Alison L. Hoare, Implications of a UNEO for the global architecture of the international environmental governance system, IDDRI, France, 2004, p 5.

⁽²⁾Francesco Francioni, Federico Lenzerini, Massimiliano Montini, and Elisa Morgera, op.cit, pp 10-14.

وانسجام العمل البيئي العالمي⁽¹⁾. كما يمكن أن توفر UNEO البنية التحتية من أجل التشبيك الضروري بين أمانات MEAs القائمة، حيث سيتم تركيز الأموال المخصصة لـ MEAs محددة في UNEO لتتمكن من ترشيد استخدامها، ومنع التدخلات غير المجدية وضياع الأموال.

علاوة على ذلك، يجب إعادة جمع مؤتمرات الأطراف لـ MEAs والأمانات التي تشارك اختصاصات معينة في تحديد المجالات الكلية للقانون البيئي الدولي (Macro-Areas) (مكافحة التلوث، حماية طبقة الأوزون، حماية الأنواع المهددة بالانقراض،... الخ) وذلك من خلال "مقاربة التشبيك". وهكذا تمارس مثل هذه الهيئات مجتمعة اختصاصاتها بهدف تقديم اقتراحات موحدة فيما يتعلق بقطاع خبرتهم للجمعية العامة لـ UNEO.

ويجب أن تدمج أنشطة الأجهزة المؤسسية لـ MEAs في السياق التعاوني العالمي لـ UNEO على المدى الطويل من خلال إشراك هذه الأجهزة في وظيفة مساعدة أو مكملة للمكتب العام أو المكاتب الإقليمية لـ UNEO، وذلك في تنفيذ البرامج التي تقررها الجمعية العامة بشأن مجالات اختصاصات محددة.

ستؤدي المنظمة وظيفتها التنسيق العالمي باعتماد "مقاربة التشبيك"، هذا يعني النظر إلى مجموعات MEAs على أساس معيار الموضوعية لتشابه الاختصاصات (مثل حماية المناخ، الحفاظ على البيئة البحرية، حماية الأنواع المهددة بالانقراض...). حسب المعيار السابق ستكون UNEO قادرة على تقديم المساعدة التقنية للدول الأعضاء خاصة الدول النامية.

في الأخير يمكن للمنظمة أن تؤدي وظائف التنسيق على المستوى العالمي مثل:

1- تعزيز السياسات المتكاملة وتبادل المعلومات بين أمانات MEAs من خلال الاجتماعات السنوية للشبكة العالمية (Annual Global Cluster Meetings). وهكذا ستسهل المنظمة وتستضيف اجتماعات لمجموعات MEAs لنفس الشبكة الموضوعية كل عام، وذلك لضمان أنها

⁽¹⁾Frank Biermann, "Strengthening Green Global Governance in a Disparate World Society. Would a World Environment Organisation Benefit the South?", Global Governance Working Paper No 3, Potsdam, Berlin, Oldenburg: The Global Governance Project, November 2002, p13.

تدرس سبل تآزرها مع بعضها البعض بشكل أفضل، وأن باقي المنظمات الدولية و NGOs والقطاع الخاص على علم تام بأنشطة MEAs، كما أنها متكاملة في عملية التنسيق.

2- استلام وتحليل نسخ من التقارير الوطنية المطلوبة من طرف مختلف MEAs من أجل إعداد تقييم متكامل وشامل استنادا على تعزيز البيانات حول إجراءات التنفيذ على المستوى القطري (Level Country)، يمكن أن تصب هذه الممارسة في التقرير السنوي عن حالة البيئة، التوقعات العالمية (Global Outlook) التي أعدها UNEP بالفعل.

3- تبسيط متطلبات الإقرار بين الاتفاقيات المتماثلة وتقديم المساعدة التقنية للدول النامية للائتمثال لها.

4- تقديم الدعم المؤسسي والقانوني وبناء قدرات الدول الأعضاء -خاصة الدول النامية- من أجل تنفيذ مختلف MEAs بطريقة متكاملة وأكثر فعالية من حيث التكلفة على المستوى القطري.

ثانيا: الوظائف القانونية: يجب أن يكون للمنظمة دورا مركزيا في إطار منظومة الأمم المتحدة، من أجل تطوير وتنفيذ القانون البيئي على المستويين الوطني والدولي. ويجب على المنظمة على وجه التحديد أن: (1)

أولا: تبرز كمنتدى دائم متعدد الأطراف للتفاوض البيئي، وذلك بهدف "توسيع" العمل العالمي للمجتمع الدولي في المجال البيئي، "وتصليب" (Hardening) القانون اللين القائم. ويمكن تسهيل هذا من خلال وظيفة تنسيق MEAs عبر تحديد الثغرات في الحماية المنصوص عليها في MEAs القائمة.

ثانيا: تقديم المساعدة التقنية المؤسسية والتشريعية، وبناء قدرات الدول الأعضاء من أجل التنفيذ المتكامل لالتزامات MEAs على المستوى الوطني.

(1) Francesco Francioni, Federico Lenzerini, Massimiliano Montini, and Elisa Morgera, op.cit, p 12.

ثالثاً: العمل على بناء قدرات القضاء الوطني من أجل التنفيذ الفعال للقوانين البيئية، بناء على خبرة ندوة UNEP العالمية للقضاة حول التنمية المستدامة وحكم القانون⁽¹⁾.

رابعاً: تقديم المساعدة في تطوير الاتفاقيات الثنائية والإقليمية لإدارة الموارد الطبيعية المشتركة وقضايا بيئية أخرى عابرة للحدود، بناء على الخبرة الممتازة لبرنامج UNEP للبحار الإقليمية (UNEP Regional Seas Programme).

خامساً: تقديم المشورة بشأن حل النزاعات البيئية على المستويين الدولي والإقليمي.

ثالثاً: المراقبة والتنفيذ: يمارس المكتب العام للمنظمة صلاحيات المراقبة من أجل التحقق من امتثال الدول الأعضاء للالتزامات والواجبات البيئية الدولية القائمة، وكذا القرارات المعتمدة من طرف الجمعية العامة⁽²⁾. كما يمكن لـ UNEO القيام بزيارات ميدانية دورية لإعداد تقارير وطنية/إقليمية حول تنفيذ MEA المتكامل (يحتمل أن يرتبط بمراقبة مشاريع المرفق البيئي العالمي) وتحديد مجالات دعم الدعم الدولي الأعضاء. إضافة إلى أنه يجب تأسيس آليات ملموسة من أجل تنفيذ وفرض الالتزامات البيئية على المستوى الدولي أيضاً وذلك في إطار UNEO. استناداً إلى تقارير المراقبة المستقلة لـ MEAs، يمكن أن تتولى UNEO مهمة التحقق بشكل مستقل من المعلومات المقدمة في هذه التقارير وأن توفر نظاماً لينا لمراقبة الامتثال (Soft Compliance Monitoring System)، وذلك على أساس اتصالات غير رسمية مع الدول الأعضاء المهمة، ومنع المساعدة لتحسين تنفيذ التزامات MEAs المرتبطة.

رابعاً: المساعدة التقنية: وتشمل هذه الوظيفة ما يلي:

1. نظام الإنذار المبكر والمساعدة التقنية الطارئة: يجب ضمان الدعم التقني والبيئي والعلمي وكذا الدعم المالي (في حدود اعتمادات الميزانية أو خارجها) للدول

⁽¹⁾Julie Ayling, "Serving Many Voices: Progressing Calls for an International Environmental Organisation", 9 *Journal of Environmental Law*, 1997, p. 243.

⁽²⁾Daniel C. Esty and Maria H. Ivanova, "Revitalising Global Environmental Governance: A New Function-Driven Approach", in *Global Environmental Institutions. Perspectives on Reform*, The Royal Institute of International Affairs, 2002, p11.

الأعضاء خصوصاً الدول النامية.⁽¹⁾ خاصة فيما يتعلق بالطوارئ البيئية و المشاكل البيئية الشديدة، التي يصعب التعامل معها بشكل فعال على المستوى المحلي (مثل: الانسكاب النفطي الواسع، المشاكل الخطيرة للتخلص من النفايات، تلوث الهواء المحلي الثابت).

2. **نقل التكنولوجيا:** يجب تقديم دعم خاص نظراً لتفضيل نقل التكنولوجيا بين الدول الأعضاء خاصة من الدول المصنعة إلى الدول النامية، وذلك من خلال تحديد التكنولوجيا المناسبة بالنسبة للبيئة المحلية وأفضل الممارسات للتعامل مع المشاكل البيئية. كما يمكن أن يتم أداء هذه الوظيفة من أجل ضمان تكامل المتطلبات المتماثلة في مختلف MEAs حسب التشبيك الموضوعي.⁽²⁾

3. **جمع البيانات والمعلومات:** تعمل أمانة UNEO كمركز لجمع البيانات و يجب نشر المعلومات التي تم جمعها بين الدول الأعضاء وجعلها متاحة للمنظمات الأخرى ذات الصلة⁽³⁾، ويمكن بناء هذا على خبرة توقعات البيئة العالمية UNEP (UNEP Global Environmental Outlook)، إضافة إلى الاعتماد جزئياً على تقارير MEAs الواردة.

4. **المشورة العلمية:** مع الأخذ بعين الاعتبار الدور الحاسم للعلم في ضمن إدارة بيئية دائمة و كافية، يجب أن تشمل وظائف المنظمة تقديم المشورة العلمية، وتسهيل الوصول إلى المعرفة العلمية، والخبرة العلمية المتعلقة بالحماية البيئية.

5. **أفضل الممارسات:** يجب أن تتعاون هيئات UNEO لاختيار وتحديد أفضل الممارسات من أجل الحماية البيئية. وذلك ليتم تطويرها كنماذج متاحة للدول الأعضاء من أجل تنفيذ واجباتها والتزاماتها البيئية.

⁽¹⁾C. Ford Runge, "A Global Environment Organization (GEO) and the World Trading System", 35 Journal of World Trade, 2001, pp418-423.

⁽²⁾Daniel C. Esty and Maria H. Ivanova, op.cit, p11.

⁽³⁾Ibid, p10.

المطلب الثالث: البناء المؤسسي لمنظمة الأمم المتحدة للبيئة:

يشمل البناء المؤسسي لـ UNEO الهيئات الرئيسية التالية⁽¹⁾:

أولاً: الجمعية العامة: تتكون الجمعية العامة من ممثلي الدول الأعضاء في UNEO، حيث يكون لأي دولة عضو الحق في التعبير عن صوت واحد في سياق مداولات الجمعية العامة. ويجب أن يقوم الإجراء المتعلق باعتماد قرارات الجمعية على الإجماع كطريقة عادية للتداول، إلا في حالة تحقق رئيس الجمعية من استحالة التوصل إلى إجماع، هنا يجب أن تشرع الجمعية في التصويت. مع العلم أن الدولة العضو تفقد حقها في التصويت في حالة ما إذا تجاوز المبلغ الإجمالي للمساهمات المستحقة عليها لـ UNEO المبلغ الإجمالي للمساهمات التي يجب دفعها للمنظمة من أجل رزنامة سنتين.⁽²⁾

تجتمع الجمعية العامة في دورتها العادية كل سنتين. وقد تجتمع في دورة استثنائية تبعاً لقرارها الخاص أو في حالة ما إذا طلب منها ذلك من طرف المكتب العام وعدد من الدول الأعضاء، كما تنتخب الجمعية العامة رئيسها في كل دورة من بين أعضائها.

ضف إلى ذلك، أنه يجب أن يتاح للمنظمات الدولية (IGOs) ذات اختصاص بيئي معين، وكذا المنظمات غير الحكومية (NGOs) المكرسة لحماية البيئة فرصة المشاركة في أعمال الجمعية العامة كمراقبين. تحدد الجمعية العامة سياسات وأولويات عمل UNEO على أساس مبادئها الخاصة، أو على أساس البرامج أو الاقتراحات المقدمة لها من طرف المكتب العام، المدير العام، الدول الأعضاء، المكاتب الإقليمية لـ UNEO، مؤتمرات الأطراف لـ MEAs أو أماناته، أو المراقبين (من IGOs و NGOs)، التي تم قبولها للمشاركة في عمل الجمعية العامة) تبعاً للحدود والشروط المنصوص عليها في القانون.

كما تحدد الجمعية العامة - في سياق أجندتها - إجراءات اتخاذ القرار من خلال تحديد الأولويات القطاعية لعملها باختيارها حسب إلحاحها وأهميتها العالمية. وفي هذا الصدد يجب توجيه

⁽¹⁾ Francesco Francioni, Federico Lenzerini, Massimiliano Montini, and Elisa Morgera, op.cit, pp 16-23.

⁽²⁾ ومع ذلك يمكن أن تسمح الجمعية العامة لهذه الدولة العضو بالتصويت إذا اقتنعت بأن عدم الدفع يعود لأسباب خارجة عن سيطرة الدولة العضو المعنية.

إستراتيجية العمل على أساس "المهام الكبرى" (Great Missions) (مثل الحفاظ على التنوع البيولوجي، الحفاظ البيئة البحرية، الحد من الإنبعاثات المهددة للغلاف الجوي، مكافحة التلوث الكيميائي...) إلى تلك التي يمكن أن تضم أهداف ومؤشرات معينة. وتقوم بعد ذلك بإنشاء برنامج عمل في ضوء تحديد النتائج التي يجب تحقيقها في إدارة هذه الأولويات.

وفي إطار ضمان الاستدامة والإدارة الجيدة لهذه الأنشطة يجب أن تحدد الجمعية العامة وتحفظ الميزانية اللازمة لأي عمل ذا أولوية. كما يجب أن تحصل على درجة عالية من المشورة التقنية والعلمية المؤهلة وباستمرار،⁽¹⁾ من أجل تقييم الأساس العلمي والآثار المترتبة عن أي نشاط في المرحلة الأولية. وهكذا تصل الجمعية العامة إلى مرحلة وضع البرنامج المدروس قيد التنفيذ. ضف إلى ذلك أن الجمعية العامة تؤدي الوظائف المعيارية لـ UNO، حيث يتم التفاوض بشأن معاهدات بيئية جديدة خاصة تلك المتعلقة بمجالات لا تشملها MEAs القائمة بالفعل.

كما يجب أن يكون للجمعية العامة أيضا سلطة اتخاذ قرارات ملزمة فيما يتعلق بالتنظيم الداخلي لـ UNO. وقد تتبنى الجمعية العامة التوصيات المتعلقة بالسلوك الذي يجب أن تحتفظ به الدول الأعضاء في سياق تنفيذ سياستها البيئية، وما يتعلق بها من سياسات على المستويين المحلي والدولي من أجل تسهيل تحقيق أهداف UNO. هذا ويجب أن تقوم الدول الأطراف بإعداد وتقديم تقارير سنوية للجمعية العامة للنظر فيها، حيث تصف هذه التقارير الإجراءات والتدابير المتخذة في إطار التقييد بتوصيات و التزامات الجمعية العامة المتعلقة بالبيئة. كما يجب أن تكون أي دولة عضو قادرة على تقديم شكاوي تتعلق بعدم تقييد باقي الدول الأعضاء بالتزاماتها البيئية.⁽²⁾

ثانيا: المكتب العام:

سيتم تعيين المكتب العام (أو مجلس الإدارة Governing Council) من طرف الجمعية العامة كهيئة تنفيذية للمنظمة. ويتكون المكتب العام من عدد من الأعضاء يتناسب مع مجموع

⁽¹⁾Daniel C. Esty and Maria H. Ivanova, op.cit, p11.

⁽²⁾Geoffrey Palmer, "New Ways to Make International Environmental Law", 86 American Journal of International Law, 1992, p281.

الدول الأعضاء في المنظمة وفقا للمعايير التي حددها القانون (الدستور)، وكذا لضمان توزيع جغرافي متوازن.

يمكن للمكتب العام أن يقدم اقتراحات للجمعية العامة بشأن أولويات العمل التي يجب أن تتبعها المنظمة (بما في ذلك تقدير احتياجات الميزانية التي يتطلبها كل عمل مقترح)، وسيكون المكتب العام مسؤولاً تحت سلطة المدير العام (Director General) على إدارة وتنفيذ الأنشطة ذات الأهمية العالمية على النحو الذي قرره الجمعية العامة.⁽¹⁾

ويعتبر المكتب العام أيضاً الهيئة المسؤولة عن مراقبة التزام الدول الأعضاء بواجباتها والتزاماتها فيما يتعلق بمجالات اختصاص UNEO، وسيمارس المكتب أيضاً الصلاحيات المفوضة له من طرف الجمعية العامة نيابة عن الجمعية نفسها. كما يشارك رئيس الجمعية العامة أو النائب الذي رشحه في اجتماعات المكتب العام بصفة استشارية.

تعين الجمعية العامة المدير العام تبعاً لاقتراح المكتب العام بصفته المسؤول الإداري الأول لـ UNEO. كما يجب أن يعاد تعيينه لمدة ثانية فقط ولا يمكن إعادة تأهيله لتعيينات لاحقة. وتتمثل وظائف المدير العام فيما يلي⁽²⁾:

1. تنسيق ومراجعة وتقييم البرامج البيئية داخل منظومة الأمم المتحدة.
2. أن يكون مسؤولاً على تسيير العمليات العامة (UNEO)، ويقدم تقارير دورية للجمعية العامة حول أنشطة المنظمة.
3. لفت انتباه الجمعية العامة إلى أي مسألة يراها مناسبة أو عاجلة، ويشترك في كل الاجتماعات دون أن يكون له الحق في التصويت.
4. تقديم المشورة إلى الجمعية العامة بشأن صياغة وتنفيذ البرامج البيئية.
5. صياغة اقتراحات من أجل العمل المناسب (تخطيط متوسط وطويل المدى) والإعداد من أجل تقديم مشروع برنامج للعمل والميزانية لمجلس الإدارة للمصادقة عليه.
6. تسيير ميزانية UNEO.

⁽¹⁾ Francesco Francioni, Federico Lenzerini, Massimiliano Montini, and Elisa Morgera, op.cit, p 20.

⁽²⁾ Ibid, p 21.

7. تكوين علاقات عمل مع المنظمات الأخرى.

رابعاً: الأمانة: سيتم إنشاء الأمانة بمساعدة أجهزة UNEO في أداء وظائفها المؤسسية، حيث تعمل تحت مسؤولية المدير العام لضمان تنفيذ وظائف UNEO من خلال تقديم الخبرات البيئية، العلمية والقانونية والإدارية. كما تتعاون الأمانة مع الهيئات البيئية القائمة التي أنشأتها MEAs (أمانات، مؤتمرات الأطراف...) خاصة بجمع اقتراحاتها ليتم تقديمها إلى الجمعية العامة من أجل تحديد أجندتها وإجراءات اتخاذ القرار. وتكلف الأمانة أيضاً بتسيير الجوانب الإدارية لـ UNEO، كما تعمل كمركز لجمع البيانات البيئية التي تنشر بين الدول الأعضاء.

وحسب ما تم تقديمه، يجب أن يشمل هيكل الأمانة المصالح التالية:⁽¹⁾

1. قسم إعداد التقارير ومراقبة الالتزام .
2. الخدمة القانونية.
3. وحدة المشاركة العامة.
4. قسم نقل التكنولوجيا وبناء القدرات.
5. قسم الاتصال والمعلومات.
6. قسم الإنذار المبكر والمساعدة في حالات الطوارئ.
7. قسم المرفق البيئي العالمي (توسيع قسم المرفق البيئي العالمي لـ UNEP).

خامساً: المكاتب الإقليمية: كما سبق وأشرنا، فإن UNEO يجب أن تتميز بلا مركزية قوية على اعتبار أن حوالي 70% من 500 اتفاقية بيئية موجودة في الواقع تتميز بالإقليمية. ويمكن تحقيق هذه اللامركزية من خلال تعزيز مكاتب UNEP الإقليمية القائمة (الموجودة حالياً في، نيروبي، بانكوك، جنيف، مدينة المكسيك، نيويورك والبحرين) التي يمكن أن يقوم المكتب العام بتفويضها ببعض الصلاحيات المتعلقة بتنفيذ الإستراتيجيات المقررة من طرف الجمعية العامة.⁽²⁾

⁽¹⁾ Francesco Francioni, Federico Lenzerini, Massimiliano Montini, and Elisa Morgera, op.cit, p 22.

⁽²⁾ Ibid, p 23.

سادسا: الأجهزة الوظيفية: يمكن إنشاء "أجهزة وظيفية" من أجل مساعدة الجمعية العامة (وكذا المكتب العام) في أداء جميع المهام المتضمنة في تفويضها،⁽¹⁾ حيث يجب أن تؤسس الجمعية العامة هذه الأجهزة حسب القواعد التي وضعها الدستور (القانون)، ويمكن أن يعكس هيكل وتنظيم هذه الأجهزة خصائص المكتب العام.

كما يمكن أن تحتفظ الجمعية بصلاحيات معينة ووظائف استشارية لأي جهاز وظيفي تم تأسيسه فعلى سبيل المثال: يمكن إنشاء مجلس العلم والتكنولوجيا ليتحمل مسؤولية تقديم المشورة العلمية والتقنية للأجهزة الأساسية لـ UNEO، وكذلك الدول الأعضاء⁽²⁾.

المطلب الرابع: مقارنة UNEO بـ UNEP:

يمكن التمييز بين UNEO و UNEP بصفة عامة في إطار التسلسل الهرمي للأمم المتحدة، وذلك بالتمييز بين برنامج الأمم المتحدة والوكالة المتخصصة للأمم المتحدة. فالبرنامج هيئة فرعية تابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة، دون أي شخصية قانونية، كما أنه يحوز أقل قدر من الاستقلالية والسلطة. وعلى الرغم من أن عضوية البرنامج ليست عامة بالضرورة إلا أن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لها رأي في إدارته من خلال الجمعية العامة.

وعموما فإن البرامج تكون صغيرة، كما تغطي الميزانية العامة للأمم المتحدة مصاريف أمانة البرنامج بينما تعتمد الميزانيات المخصصة لأنشطة محددة على المساهمات المالية الطوعية للدول الأعضاء في الأمم المتحدة، والتي يتم تخصيصها من طرف الجمعية العامة⁽³⁾ هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، تعتبر الوكالات المتخصصة منظمات بين حكومية مستقلة، لها هيئات إدارية مستقلة عن أمانة الأمم المتحدة أو الجمعية العامة. لها شخصيتها القانونية الخاصة، مما يعني أن لها جمعية عامة وهيكل تنفيذي وأمانة. كما أن العضوية في الهيئات الإدارية عامة، حيث يمكن

(1) Bharat H. Desai, "Revitalizing International Environmental Institutions: The UN Task Force Report and Beyond", 40 Indian Journal of International Law, 2000, p496.

(2) Ibid, p 23.

(3) Maria Ivanova, Can the Anchor Hold? Rethinking the United Nations Environment Programme for the 21st Century, Yale Center for Environmental Law and Policy, Yale Publication Series, Report Number 7, 2005, p 10.

لأي دولة أن تصبح عضواً في الوكالة. إضافة إلى أن تمويل الوكالة المتخصصة يعتمد على نظام الاشتراكات الإلزامية المقررة التي تفرض على جميع الدول الأعضاء.⁽¹⁾

هكذا، وقبل التطرق إلى مقارنة UNEO و UNEP من الناحية الوظيفية والهيكلية، يجب أن نقارن ظروف إنشاء UNEP مع إمكانية إنشاء UNEO. فبالرغم من أن فكرة إنشاء هيئة جديدة للبيئة التي انتشرت سنة 1972م تتشابه مع فكرة إنشاء UNEO (المنتشرة في الحقل السياسي والأكاديمي في الوقت الحالي) في كونها يطرحان نفس الأسئلة فيما يتعلق بما يجب أن يكون لمنظمة البيئة من وضع قانوني وتمويل وإدارة وموقع، إلا أن هناك العديد من الاختلافات بين الوضع سنة 1972 مقارنة بالوضع الحالي.

وقد تفسر هذه الاختلافات لماذا كان ممكناً إنشاء UNEP سنة 1972؟ ولماذا يعتبر إنشاء UNEO أو WEO جد صعب حالياً؟ وذلك كما يلي:

1- واقع أن الولايات المتحدة كانت دافعا كبيرا -أو حتى قائدا- لهيئة بيئية كان عاملا حاسما في إنشاء مثل هذه الهيئة سنة 1972، بالمقابل فإن الولايات المتحدة تمثل حالياً واحدة من أقوى المتقاعسين في نقاش UNEO كونها تعارض إنشاءها.

2- أن الولايات المتحدة لم تعد الفاعل القوي الوحيد بعد الآن، حيث أصبح الاتحاد الأوروبي لاعبا مهما في السياسة الدولية على نحو متزايد، في حين اكتسبت الصين وأعضاء آخرين من مجموعة 77 قوة اقتصادية وسياسية.⁽²⁾ وتعني الاختلافات الجوهرية بين آراء هذه الفواعل القوية أنه من الصعب التوصل إلى اتفاق حول السؤال المتعلق بالكيفية التي يجب أن تبدو عليها البنية المؤسسية للأنشطة البيئية في الأمم المتحدة.

3- إضافة إلى القادة الدول مثل الولايات المتحدة كان هناك قادة أفراد أقوياء خلال مؤتمر 1972، ومن بينهم Maurice Strong الأمين العام للمؤتمر. فقد كانت هناك حاجة لهؤلاء القادة لجمع الدول المتقدمة والدول النامية مع بعضها، وإقناع الوفود بالتوصل إلى ترتيب من

⁽¹⁾S. Andresen, Key Actors in UN Environmental Governance: Influence, Reform and Leadership, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Vol.7, N° 4, 2007, pp 457-468.

⁽²⁾Ibid, pp 457-468.

أجل البيئة. ويجادل العديد من الباحثين بأن النقاشات الحالية حول إصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية تفتقر بشكل واضح لمثل هؤلاء القادة الأقوياء.

4- في السبعينات، كان هناك وعي عام جديد لكن واسع ومتنام بشأن القضايا البيئية، وكنتيجة لذلك ضغطت الدوائر الانتخابية المحلية على الحكومات الوطنية من أجل العمل المحلي والدولي لمواجهة التدهور البيئي. بالمقابل فإن الدوائر الانتخابية المحلية ليست مهتمة كثيرا بكيفية تحسين نظام الحوكمة البيئية العالمية كما أن الوعي العام بالقضية ليس كبير جدا حاليا.

5- يتعلق هذا الاختلاف بين الوضع سنة 1972 وبين الوضع الحالي بطبيعة المنظمة محل الاهتمام والتفكير، ففكرة إنشاء وكالة متخصصة للبيئة طموحة أكثر من فكرة إنشاء برنامج بيئي سواء فيما يتعلق بالتمويل، أو فيما يتعلق بالتفويض.⁽¹⁾

وعليه، يمكن للواحد منا أن يتصور بسهولة ألا يكون لوفود الدول والمنظمات الدولية أي مشكلة مع وجود برنامج يمثل هذا التفويض البسيط، في حين يواجه الاقتراح المتعلق بإنشاء UNEO (تفويض موسع) تردد المنظمات الدولية والعديد من الحكومات أيضا التي لا ترغب كثيرا في التخلي عن جزء من سيادتها إلى منظمة دولية أخرى.

6- يمكن أن يكون تعقد نظام الحوكمة البيئية العالمية جزءا من صعوبة إنشاء UNEO أو WEO. فمنذ السبعينات أصبح النظام أكثر تعقدا بكثير، حيث زاد عدد ونوع الفواعل إضافة إلى عدد المنظمات الناشطة في إطار نظام الحوكمة البيئية العالمية⁽²⁾.

بعد التطرق إلى أهم الاختلافات بين الوضع الحالي والوضع سنة 1972، يمكننا أن نحاول تقديم تحليل قصير لهذه الاختلافات باستخدام المؤسساتية الجديدة. إذ يمكن النظر إلى الاختلاف في تعقد نظام الحوكمة البيئية العالمية في ضوء المؤسساتية التاريخية، فقد زادت التطورات أو المسارات في هذا النظام من تعقده. كما يمكن لهذا التحزؤ والزيادة الهائلة في الأنظمة البيئية والمنظمات بوظائف بيئية أن تشرح لماذا يعتبر تكييف منظمة البيئة في نظام الحوكمة البيئية العالمية الآن أكثر صعوبة مما كان عليه بالرجوع إلى سنة 1972.

(1) Frank Biermann and Philipp Pattberg, Global environmental governance: Taking stock, moving forward, Annual Review of Environment and Resources, Vol.33, pp 278-279.

(2) Ibid, pp 278-279.

إضافة إلى أن البعض سيقول أنه سيتم ملء الفراغ المؤسسي في نظام GEG بشكل متزايد⁽¹⁾ وقد كان هذا الفراغ مملوءا إلى حد ما بالرجوع إلى سنة 1972، حيث كانت هناك العديد من المنظمات التي تعمل على القضايا البيئية.

بينما توضح مؤسسية الخيار العقلاني أنه في السبعينات كان لا يزال ممكنا إنشاء مؤسسة جديدة على الأغلب، لأن هذا كان في مصلحة الفاعل. وقد كانت الولايات المتحدة الأمريكية الفاعل الأكثر قوة الذي يضغط من أجل إنشاء مؤسسة جديدة، كما لم تكن هناك العديد من الفواعل القوية المشاركة في المؤتمر UNCHE، فقد كانت الكتلة السوفياتية غائبة ولم تكن الصين ومجموعة 77 والاتحاد الأوربي فواعل قوية كما هي الآن.

وعليه، كانت هناك مصالح أقل تعارضا واختلافا بكثير مما هي عليه الآن في النقاشات حول إنشاء وكالة متخصصة جديدة من أجل البيئة.

أما المؤسسية الخطائية فتشرح الاختلافات بين الوضع سنة 1972 والوضع الحالي من خلال الخطابات (الأفكار إضافة إلى العمليات التفاعلية). فقد كانت فكرة الجمع بين البيئة والتنمية جديدة للغاية سنة 1972، وكانت مهمة في ضمان المشاركة النشطة للدول النامية. ولم يعد مفهوم التنمية المستدامة جديدا بعد الآن في وقتنا هذا، ويسبب الكثير من الجدل خاصة بين دول الجنوب ودول الشمال.

ويؤكد Najam وزملائه بالنسبة للعمليات التفاعلية أنه خلال 30 إلى 40 عاما الماضية اعتادت القمم البيئية العالمية أن تكون أحداثا ناجحة ألهمت الفعل العالمي، بينما ينظرون إليها في وقتنا الحالي على أنها "صور تذكارية روتينية" التي لم تعد تلهم الفعل العالمي بعد الآن. وعليه، قد يشرح هذا التغيير في طبيعة العمليات التفاعلية جزئيا الاختلافات بين الوضع سنة 1972 والوضع الحالي⁽²⁾.

وفي هذا السياق، يمكن الحديث عن جانبين أساسيين في النقاش حول UNEO:

(1) Maria Ivanova, Can the Anchor Hold? Rethinking the United Nations Environment Programme for the 21st Century, op.cit, p 20.

(2) A. Najam, M. Papa and N. Taiyab, Global Environmental Governance : A Reform Agenda, International Institute for Sustainable Development, Ministry of Foreign Affairs, Denmark, Winnipeg, Canada , 2006, pp 23-24.

1. ما هي الوظائف التي يجب أن تؤديها UNEO؟

2. ما هي البنى المؤسسية اللازمة لأداء هذه الوظائف بفعالية؟

وهكذا، سيكون من المهم الاستفادة من تاريخ وأداء UNEP كمؤسسة رائدة، وذلك من خلال إجراء مقارنة وظيفية وهيكلية بينة UNEO و UNEP. وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال الجدولين التاليين⁽¹⁾:

المؤسسة	UNEP	UNEO
<p>الرصد والتقييم:</p> <ul style="list-style-type: none"> - البيانات - المؤشرات. - الرصد والتحقق. - التقييم. - تقديم التقارير وتبادل المعلومات. 	<ul style="list-style-type: none"> - وضع الوضع البيئي العالمي تحت المراقبة. - تقديم المشورة بشأن السياسات الإنذار المبكر بشأن التهديدات البيئية، وتحفيز وتشجيع وتحسين التعاون والعمل الدؤب+ولين، وذلك استنادا على أفضل القدرات العلمية والتقنية المتاحة. 	<ul style="list-style-type: none"> - رصد وتقديم الإنذار المبكر عن حالة البيئة. - تقديم المعلومات، وتسهيل الاتصال، وتعبئة أصحاب المصالح (Stakeholders)
<p>وضع الأجندة وعمليات السياسة:</p> <ul style="list-style-type: none"> - تحديد الأهداف والأولويات. 	<ul style="list-style-type: none"> - تعزيز التعاون الدولي في مجال البيئة واقتراح السياسات من أجل ذلك. - تقديم خدمات استشارية من أجل تعزيز التعاون البيئي الدولي. - طرح أي قضية تتطلب اهتمام 	<ul style="list-style-type: none"> - تقديم قاعدة سياسية من أجل الأطر الإستراتيجية والقانونية الدولية. - تحسين التماسك والتنسيق، بما في ذلك تقارب القواعد، وتنفيذ

(1) Maria Ivanova, Assessing UNEP as the anchor institution for the global environment: lessons for the UNEO debate, Working Paper No. 05/01, Yale Center for Environmental Law & Policy, New Haven, USA, pp 20-22.

<p>الالتزامات الدولية والتمويل.</p>	<p>مجلس الإدارة. - تطوير القانون البيئي الدولي. - تنسيق البرامج البيئية في إطار منظومة الأمم المتحدة، وإبقاء تنفيذها تحت المراقبة، وتقييم فعاليتها.</p>	<p>- صنع القواعد وتطوير المعايير. - التنسيق. - حل النزاعات.</p>
<p>- بناء القدرات في إطار الدول النامية والدول الانتقالية. - تعزيز الحوكمة الإقليمية.</p>	<p>- تقديم السياسات والخدمات الاستشارية في المجالات الرئيسية لبناء المؤسسات للحكومات وباقي المؤسسات. - تعزيز تنفيذ السياسات والمعايير الدولية المتفق عليها، وتخفيف الإجراءات التعاونية.</p>	<p>تطوير القدرات: - التعليم والتدريب. - التمويل. - المساعدة التقنية. - بناء المؤسسة والشبكة.</p>

الجدول رقم (09): مقارنة وظيفية بين UNEP و UNEO.

المصدر:

Maria Ivanova, Assessing UNEP as the anchor institution for the global environment: lessons for the UNEO debate, op.cit, p 21.

يتضح من خلال الجدول السابق أن هناك ترقية بالفعل لوظائف UNEP بعد تطويره إلى UNEO ، وذلك من خلال تعزيز وظيفة الرصد وتقديم الإنذار المبكر عن حالة البيئة، وتقديم المعلومات، وكذا تقديم قاعدة سياسية من أجل الأطر الاستراتيجية والقانونية الدولية، إضافة إلى تحسين التنسيق والتمويل، مع التأكيد على وظيفة بناء القدرات وتعزيز الحوكمة الإقليمية.

المظاهر	UNEP	UNEO
الوضع القانوني	- برنامج الأمم المتحدة	وكالة متخصصة
الإدارة	- 58 عضواً في مجلس الإدارة. - لجنة الممثلين الدائمين. - الأمانة - مدير تنفيذي معين.	- الجمعية أو المؤتمر العام، مع عضوية عالمية (بناء على المنتدى الوزاري البيئي العالمي). - المجلس التنفيذي (مجلس إدارة أصغر). - مدير تنفيذي منتخب.
التمويل	- تمويل طوعي. - تمويل طوعي من أجل مشاريع محددة	- اشتراكات مقررّة. - تمويل طوعي من أجل التعاون التقني.
الموقع	نيروبي	نيروبي

الجدول (10): مقارنة هيكلية بين UNEP و UNEO.

المصدر:

Maria Ivanova, Assessing UNEP as the anchor institution for the global environment: lessons for the UNEO debate, op.cit, p 22.

يوضح الجدول السابق الاختلافات الهيكلية بين UNEP و UNEO ، ففي حين يمثل UNEP برنامجاً للأمم المتحدة فإن UNEO هي وكالة متخصصة، هذا فيما يتعلق بالوضع القانوني. أما فيما يخص الإدارة فإن UNEO تؤكد على العضوية العالمية، مع انتخاب وليس تعيين المدير التنفيذي. ويظهر اختلاف آخر في التمويل، حيث أن التمويل في UNEP طوعي على عكس UNEO التي تقوم على اشتراكات مقررّة مع التمويل الطوعي من أجل التعاون

الفصل الثالث: إصلاح الهندسة المؤسسية للحكومة البيئية العالمية: المسارات، وجهات النظر والتفسيرات

التقني. وبالرغم من الاختلافات السابقة فإن تطوير UNEP إلى UNEO يؤكد على ضرورة المحافظة على الموقع في نيروبي.

المبحث الثالث: منظمة البيئة العالمية.

يكشف هذا المبحث فكرة إصلاح وتعزيز الحوكمة البيئية العالمية من خلال تحقيق مركزية النظام الحالي تحت مظلة مؤسسة واحدة (منظمة البيئة العالمية)، تشكل "مركز جاذبية جديد" بالنسبة لصنع السياسة البيئية الدولية. ويبقى الهدف من تأسيس مثل هذه المنظمة هو تحسين عمليات اتخاذ القرارات والتطبيق والتنسيق في الحوكمة البيئية العالمية.

وفي إطار هذا النموذج تم طرح العديد من التساؤلات التي لا تزال حتى يومنا هذا محط نقاش، مثلاً ما هو الشكل الذي يجب مراعاته عند تصميم WEO؟ ما هي الوظائف التي يجب أن تؤديها؟ وعليه قسمنا هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، يتناول الأول نماذج لإنشاء WEO (نموذج الأمم المتحدة، نموذج منظمة التجارة العالمية، نموذج الاتحاد الأوروبي)، أما الثاني فيتناول وظائف هذه المنظمة في إطار ما حدده الباحثون والأكاديميون. في حين تم التطرق في المطلب الثالث إلى التنظيم المؤسسي لهذه المنظمة.

المطلب الأول: نماذج إنشاء منظمة البيئة العالمية.

إن فكرة إنشاء منظمة بيئية عالمية أكثر اتساعاً هي فكرة وثيقة الصلة بمفهوم تكامل المناطق والقضايا البيئية، وهي لا تعني التحول المجرد للأنظمة الفردية إلى منظمات القضية الواحدة ولا تعني أيضاً إعادة تصميم إجراءات اتخاذ القرارات. إن مساعي إنشاء المنظمة جاءت بهدف تشكيل الجوهر المؤسسي للحكومة البيئية الدولية، ولذلك وجب تزويدها بعدد من الأنظمة البيئية الدولية مثل أنظمة تغيرات المناخ العالمية، أنظمة حماية طبقة الأوزون والمحافظة على التنوع البيولوجي.

يمكن الحديث عن ثلاثة نماذج أساسية لمنظمة البيئة العالمية المستقبلية، ورغم أنه يوجد عدد غير محدد من الخيارات، إلا أن التصميم المقترح لمنظمة البيئة العالمية سوف يتبع أحد هذه النماذج⁽¹⁾. وتختلف هذه النماذج فيما بينها بالنظر إلى معيارين أساسيين: عملية اتخاذ القرارات

(1) Frank Biermann, The case for a world environment organization, environment, vol. 42, N. 9, 2000, pp 22-31; F. Biermann, The emerging Debate on the Need for a world environment organization: A commentary, global Environmental politics, Vol. 1, N. 1, 2001, pp 45-55: WBGU (German Advisory Council on global Change), World in transition: New structures for global environmental policy, Etruscan, London, 2001.

وتحديد منطقة النشاط في هذا الإطار، يمكن للفواعل إنشاء مظلة رسمية بدون تغيير مناطق النشاط وإجراءات اتخاذ القرار.

وأخيراً، يمكن أن يتم دمج مناطق النشاط وبعاد ترتيب عمليات اتخاذ القرار بشكل جذري⁽¹⁾.

أولاً: نموذج الأمم المتحدة:

يمكن تصنيف أول مجموعة من الاقتراحات المتعلقة بتأسيس منظمة البيئة العالمية في إطار نموذج الأمم المتحدة الذي يتميز بتقديم مظلة رسمية للعديد من الأنشطة التنظيمية المستقلة في مجالات قضايا منفصلة (Separate Issue-Areas)، مثل حقوق الإنسان أو قانون البحار. وعليه، ستولى WEO تقديم المظلة الرسمية للأنظمة البيئية القطاعية القائمة، وذلك بالمحافظة على النظام الحالي اللامركزي مع العديد من الأنظمة البيئية الدولية المتخصصة والمنظمات الدولية والوكالات المتخصصة الناشطة في مجال البيئة. وفي نفس الوقت، يمكن تعزيز مصالح الحماية البيئية من خلال ترقية UNEP من كونه مجرد برنامج للأمم المتحدة إلى منظمة دولية كاملة تماماً (Full-Fledged International Organization)⁽²⁾، لها ميزانيتها الخاصة وشخصيتها القانونية، إضافة إلى زيادة الموارد المالية والبشرية، وتعزيز الصلاحيات القانونية.

وهكذا، فإن إنشاء WEO على هذا النحو سيترك النظام الحالي للحكومة البيئية العالمية دون أن تغيير جوهري، حيث سيتم تجميع الأنظمة البيئية الدولية القائمة تحت مظلة مشتركة لكنها ستلتزم أثناء نشاطها بنفس قواعد صنع القرار السابقة. ضف إلى ذلك أنه لن يتم توفير المزيد من التمويل من أجل التنفيذ أو بناء القدرات، كما لن تتغير القواعد التي تحكم التنفيذ (مثل إجراءات عدم الالتزام) كونها ستبقى ذات تنظيم قطاعي.⁽³⁾

(1) Sebastian Oberthür and Thoams Gehring, Reforming international environmental governance an Institutionalist critique of the proposal for a world environment organization, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Vol. 4, 2004, pp 370-376.

(2) Frank Biermann, The Case for a World Environment Organization, Environment, Vol.42, N° 9, 2000, p 26.

(3) Sebastian Oberthür, Reforming International Environmental Governance: An Institutional Perspective on Proposals for a World Environment Organization, In, F.

يمكن أن تعمل WEO - في إطار هذا النموذج - كوحدة تعاون باعتبارها النقطة المركزية لعدد من الأنظمة البيئية القطاعية⁽¹⁾، حيث يمكنها تحفيز التعاون البيئي الدولي من خلال خفض عتبة بناء النظام وتخفيض التكاليف البيئية (مثل: عرض خدمات الأمانات الدائمة، وأداء بعض الوظائف الثانوية). كما يمكن أن تعزز WEO تبادل المعلومات بين المؤسسات البيئية المختلفة كونها ستتعاون مع WEO بشكل وثيق، كما هو الحال بالنسبة لمنظمة الأمم المتحدة التي تتعاون معها جميع الوكالات المتخصصة من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي بشكل خاص.

إن إنشاء هذه المنظمة المظلة (WEO) سيكون فعلا رمزيا لا يتوقع منه أن يؤثر على الحكومة أو قدرة المؤسسات البيئية الدولية على صنع القرارات، حيث لا تؤثر على نطاق نشاط الأنظمة البيئية الدولية أو إجراءات صنع القرارات.

إن منظمة البيئة العالمية التي تتبع نموذج الأمم المتحدة لا يمكن أن تؤثر في حوكمة القدرة المؤسسية للسياسة البيئية الدولية، لأن عمليات اتخاذ القرار القطاعية تبقى سارية المفعول. كما تساهم المنظمة أيضا في تحسين مستوى الكفاءة بشكل عام، مع مساهمة محدودة في حل مشاكل الحكومة البيئية الدولية المتعلقة بإتخاذ القرار، التطبيق والتنسيق كونها لا يمكن أن تغير في تحديد مناطق النشاط أو تصميم عمليات إتخاذ القرار.

ثانيا: نموذج منظمة التجارة العالمية.

تعتزم الاقتراحات المصنفة في إطار هذا النموذج وضع نوع من إستراتيجية عالمية للمساومة (Global Bargain Strategy)، التي ستتيح للدول عقد الصفقات من خلال تسهيل الترتيبات والتعاون، والتي من شأنها ربط القضايا البيئية العالمية والعلاقات الاقتصادية بدل فصلها. وأطلق على هذا النموذج نموذج WTO لأن التركيز الرئيسي للمنظمة العالمية للبيئة سيكون إزالة الحواجز أمام المساومات والصفقات على البيئة العالمية، تماما مثل ما تحاول WTO تحرير التجارة بإزالة عوائق التجارة، وذلك من خلال التفاوض حول تبادل التنازلات بشأن السياسة التجارية⁽²⁾.

Biermann and S. Bauer, A World Environment Organization, Ashgate, Burlington, USA, 2005, p207.

⁽¹⁾ Frank Biermann, op.cit, pp 26-27.

⁽²⁾ J. Whalley and B. Zissimos, An Internalisation-based World Environmental Organisation, The World Economy, Vol. 25, 2002, p 619.

والفكرة هي أن هذا من شأنه في النتيجة أن يحسن النوعية البيئية من خلال تسهيل تدويل (Internalization) العوامل البيئية الخارجية العالمية (إضافة إلى المحلية أو الوطنية أو حتى الدولية). وستؤدي أيضا إلى مزيد من عمليات نقل الموارد من أجل أهداف التنمية إلى البلدان منخفضة الدخل (Lower-Income)، وغالبا من تكون هذه الأخيرة الحافظة الرئيسية للموارد الطبيعية. كما يمكن أن تستخدم هذه البلدان الدعم السياسي للمنظمة العالمية للبيئة لمساعدتهم على تنفيذ سياساتهم البيئية، مثلا من خلال بناء القدرات المؤسسية، تقديم الدعم للجماعات المحلية (بما في ذلك NGOs)، وبناء مصادر المعلومات.

إن منظمة البيئة العالمية يمكن أن تدمج مناطق النشاط المحكومة طرف الأنظمة البيئية الدولية المنفصلة، حيث تتطور السياسة البيئية الدولية نحو "جولات بيئية عالمية". وبالتالي سيكون لها تأثير كبير على الحوكمة البيئية الدولية من خلال تحديد الأعضاء لأولوياتهم المتعلقة بجدول أعمال التفاوض مع الأخذ بعين الاعتبار الخيارات الإضافية للصفقات والمبادلات، لكن هذا لا يساعد على الضغط على الدول للتعاون وفرض تطبيق الإلتزامات البيئية الدولية. وعليه فإن منظمة البيئة العالمية وفق نموذج منظمة التجارة العالمية سوف تغير في السياسات البيئية العالمية دون أن تقدم حولا نهائية للمشاكل الرئيسية للحكومة البيئية الدولية.⁽¹⁾

ثالثا: النموذج الأوربي:

تدعو الاقتراحات المصنفة ضمن هذا النموذج إلى وكالة فوق وطنية التي تملك سلطة صنع القرارات وتنفيذها على تلك الدول الوطنية التي فشلت في تنفيذ معايير بيئية معينة. وسوف تتمركز هذه الوكالة الجديدة للبيئة عاليا جدا في هرمية الأمم المتحدة لتقارن مع مجلس الأمن للأمم المتحدة، وسيكون لها مسؤوليات بيئية مركزية وتأثير في توجيه وكالات الأمم المتحدة فيما يتعلق بالقضايا البيئية. والفكرة أن هذا سيؤدي إلى رفع الكفاءة وتحسين تنسيق السياسات البيئية. وستتطلب اقتراحات هذا النموذج تغييرا مؤسسيا كبيرا، كما ستشتمل إندماج هيئات الأمم المتحدة المختلفة القائمة. قد تدمج منظمة البيئة أيضا حسب هذا النموذج مؤتمرات الأطراف

(1) صالح زياتي ومراد بن سعيد: مدخل إلى الإصلاحات المؤسسية للحكم البيئي العالمي، مرجع سابق، ص 71 - 74.

لـ (COPs) MEAs تحت مظلتها، والتي تمثل حالياً هيئات مستقلة غالباً ما انتقدت لعدم تعاونها⁽¹⁾.

تعمل منظمة البيئة العالمية حسب هذا النموذج على دمج مناطق نشاط الأنظمة البيئية الحالية وإعادة تنظيم عمليات اتخاذ القرار المتعلقة بها بشكل نسقي، وهو ما تم فعلاً. وهكذا يمكن أن تساهم هذه المنظمة

بشكل كبير في حل المشاكل الرئيسية للحكومة البيئية الدولية، حيث أن التصويت بالأغلبية وتفويض سلطة اتخاذ القرار سوف يخفف مشاكل اتخاذ القرار المعروفة في المؤسسات الدولية، فهذا النموذج لا يمنع فقط الفواعل الفرديين من تعطيل القرارات، ولكنه يقدم قرارات أقل تأثراً بالمصالح الشخصية الضيقة للدول الأعضاء. كما أن التصميم المؤسسي الناتج سوف يسمح للدول الأعضاء من مباشرة رقابة قوية وآليات تنفيذ جد صارمة، إضافة إلى أن إنشاء منظمة بيئية عالمية فوق وطنية يسمح بتأسيس معايير وقواعد النزاع كقاعدة في عمليات اتخاذ القرار وحل مشاكل التنسيق والنزاعات المحتملة، هذا من جهة. ومن جهة أخرى لا يمكن أن تساعد منظمة البيئة العالمية فوق الوطنية في توفير موارد مالية إضافية كبيرة، باعتبار أن تكامل مناطق النشاط وإعادة تنظيم عمليات اتخاذ القرار لا يزيد بالضرورة في استعداد الدول الأعضاء لمنح مساهمات إضافية⁽²⁾.

المطلب الثاني: وظائف منظمة البيئة العالمية (WEO).

يرتبط إنشاء WEO بأداء مجموعة من الوظائف من أجل وقف تدمير الأنظمة البيئية والبيئة البشرية من جهة، وتبرير عمليات الحوكمة البيئية العالمية من جهة أخرى. وتعتبر الوظيفة الأساسية لـ WEO (حسب Ivanova و Esty) في تشكيل استجابة دولية فعالة و متماسكة فيما يتعلق بقضايا مكافحة التلوث وإدارة الموارد البيئية على النطاق العالمي⁽³⁾.

⁽¹⁾ F. Dodds and T. Middleton, Earth Summit 2002: A New Deal, Earthscan Publications Ltd, London, 2002, p 26.

⁽²⁾ صالح زباني ومراد بن سعيد: مدخل إلى الإصلاحات المؤسسية للحكم البيئي العالمي، مرجع سابق، ص 74 - 76.

⁽³⁾ Daniel Esty and Maria Ivanova, op.cit, p 10.

بناءً على ذلك، فإن WEO قد تؤدي مصفوفة من الوظائف كما يلي⁽¹⁾:

1- **صنع القرارات**: يتوقف صنع القرارات البيئية السلمية على مدى توفر البيانات والمعلومات وتحليلها. ولضمان مراعاة التنوع في الظروف والقيم الموجودة في مختلف الدول، يجب أن تلتزم أي هيئة جديدة بالعمليات المفتوحة والنقاشات النشطة. وعليه، يجب أن تكون WEO قادرة على أداء الوظائف التالية⁽²⁾:

أ- **التقييم العلمي**: بما في ذلك جمع البيانات البيئية وتحليلها. حيث تدعم البيانات الموثوق بها - ذات جودة عالية وقابلة للمقارنة- مقارنة متكاملة قائمة على النظام البيئي (Integrated Ecosystem- Based Approach) من أجل تعريف المشكلة والتقييم أيضا. كما تسمح قاعدة بيانات قوية بمبادرات أكثر قوة من أجل تحديد ونشر المعلومات عن أفضل الممارسات في مجالات السياسة والتكنولوجيا. هذا ويمكن -على أساس هذه البيانات أيضا- التنبؤ طويل المدى بالتوجهات البيئية، والإنذار المبكر بالمخاطر البيئية، وتقييم الآثار بين الأجيال.

ب- **تشبيك المعرفة**: (Knowledge Networking) وذلك بالاعتماد على مجموعة واسعة من مصادر المعلومات والبيانات، وكذا تحديد المشكلة، وتحليل الآثار، وتطوير خيارات السياسة، إضافة إلى تقييمات البرامج. ونظرا للتعقد وعدم اليقين في صنع السياسات البيئية، يعتبر من المهم النظر إلى المشاكل من خلال منظورات متعددة من أجل تسهيل الوصول إلى اتفاق واسع حول أفضل حل.

ج- **صنع القواعد**: بدءا بوضع مبادئ توجيهية للسياسات ومعايير دولية يمكن أن تتطور مع الوقت إلى قواعد أكثر رسمية. وعليه، فإن زيادة فرص الحصول على البيانات والمعلومات والمعارف يعزز الإجماع على نطاق المشكلة، للتحرك في نهاية المطاف نحو المعايير الأكثر قبولا. وفي هذا الصدد يمكن الحديث عن ثلاث وظائف أساسية⁽³⁾:

- وضع الأسس التحليلية للمبادئ التوجيهية.

⁽¹⁾ Daniel Esty and Maria Ivanova, op.cit, pp 11-12.

⁽²⁾ Ibid, pp 11.

⁽³⁾ Ibid, p 11.

- تحديد طرق التعامل مع المشاكل التي تتطلب استجابة مشتركة لكن متباينة.
- إجراء المفاوضات الدولية، خاصة فيما يتعلق بالعوامل الخارجية العابرة للحدود وإدارة الموارد المشتركة.

2- **التنفيذ:** أصبح تنفيذ الاتفاقيات البيئية العالمية والالتزام بالالتزامات الدولية مسألة تنفيذ على المستويين الوطني والمحلي. وبالتالي، فإن بناء القدرات البيئية داخل الدول القومية يعتبر ذا أهمية كبيرة.

تعتبر كل من مقارنة البيانات والكشف العلني عن النتائج أدوات مهمة للدفع بالتقدم البيئي الدولي. كما يسمح تبادل المعلومات بتحديد أفضل الممارسات، والتكنولوجيات والسياسات، إضافة إلى تسليط الضوء على الفرص المتاحة للتعليم. وهناك حاجة أيضا للبرامج المنظمة (المالية والعلمية، والإدارة، وتلك المتعلقة بالمساعدة التقنية)، وتعبئة كل من الموارد والخبرات العامة والخاصة.

3- **الرصد:** يجب أن تشمل قدرة WEO على الرصد الجمع والتقييم المستمر والمنظم للبيانات المتعلقة بالأداء البيئي والتوجهات البيئية، حيث تعتبر البيانات والمعلومات مهمة جدا في صنع القرارات. وبينما يجب أن يكون رصد الالتزام -في المقام الأول- وظيفة المنظمات الإقليمية أو الوطنية فإن WEO يمكن أن توفر مخزنا مركزيا لمثل هذه المعلومات، كما يمكن أن توفر آلية لجعل هذه المعلومات متاحة للأطراف المعنية.

يعتبر تطوير ومراجعة مجموعة أساسية من المؤشرات البيئية مركزيا بالنسبة لصنع القرارات البيئية الجيدة (Good Environmental Decision Making) ⁽¹⁾. إضافة إلى أن التتبع الدقيق للتوجهات البيئية يمكن أن يوفر في قاعدة لآلية الإنذار المبكر، مما سيسهل التنبؤ بالكوارث البيئية والمناطق المعرضة للخطر وتحديدتها في الوقت المناسب.

4- **تسوية النزاعات:** تحتاج WEO إلى إجراءات لتعزيز تسوية وحل النزاعات، بما في ذلك سلطة مناسبة وآلية متفق عليها لتسوية النزاعات التي تعتمد على الخبرات العلمية والتقنية المناسبة.

⁽¹⁾Daniel Esty and Maria Ivanova, op.cit, pp 1-2

وعليه، يجب أن تأخذ الهياكل المطورة في الحسبان الاختلافات في مستويات التنمية، إضافة إلى التنوع الثقافي والقيمي من أجل تعزيز التعاون المستمر.

وفي هذا السياق، يقترح البعض بأن النظام البيئي سيستفيد من وجود نظام لتسوية النزاعات مثل ذلك الموجود في WEO⁽¹⁾، ومع ذلك يرى البعض بأن نموذج WTO لن يكون مناسباً لـ WEO لعدد من الأسباب⁽²⁾:

أولاً: يعتمد نظام WTO على تسوية النزاعات بدل مراقبة الالتزام. وقد يكون ذلك مناسباً للأنظمة حيث يعتبر التبادل هو القيمة الأساسية، لكنه لن يكون مناسباً للنظام البيئي بأهداف موضوعية وقابلة للقياس. وعليه، ستكون المقاربة الأكثر فعالية هي توسيع إجراءات مراقبة الالتزام المتعلقة بـ MEAs باعتبارها أكثر فعالية، كونها ليست تصادمية بنفس درجة تصادمها في WTO، ولأنه يمكن ربطها مباشرة بالمساعدة التقنية (التي تعتبر غائبة إلى حد كبير من WTO).

ثانياً: يعتبر نظام WTO قوياً لأن هناك إمكانية لفرض عقوبات تجارية في حالة عدم الالتزام. وقد يكون لمثل هذه العقوبات نتائج عكسية، ومع ذلك فهي تؤذي الأطراف البريئة. حيث تعتبر ذات نتائج عكسية لأنها تقيد التجارة بإسم فتحها أكثر، كما تؤذي الأطراف البريئة لأن الواقع يقول بأن الناس هم الذين يتوقون للتجارة مع بعضهم البعض؛ فالدول أو أعضاء WTO لا يتاجرون هم أنفسهم مع بعضهم البعض⁽³⁾.

ثالثاً: ينص نموذج WTO على تسوية النزاعات في إطار WTO. وبينما لا يستخدم نموذج التحكيم الداخلي هذا في MEAs، إلا أنه مستخدم في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار التي كان لها محكمة دولية خاصة بها. إن MEAs التي تنص على تسوية النزاعات عادة ما تستخدم التحكيم أو التقاضي المخصص في منتدى خارج MEA، وهي تشمل محكمة العدل الدولية. كما أنشأت المحكمة الدائمة للتحكيم مؤخراً مجموعة من القواعد للتحكيم في النزاعات المتعلقة بالموارد

(1) Anirudha Chodhury and Shagun Mehta, The need for a world environment organization: The search for Salvation Begins, Orissa Review, December 2008, p 33.

(2) Ibid, p 33.

(3) Ibid. p 33.

الطبيعية والبيئية، وتعتبر إجراءات التحكيم هذه متاحة للدول والمنظمات بين الحكومية، إضافة إلى المنظمات غير الحكومية والكيانات الخاصة.

إضافة إلى الوظائف السابقة الذكر، يحدد Biermann ثلاث وظائف أساسية لـ WEO كما يلي⁽¹⁾:

1- تنسيق أفضل للحكومة البيئية العالمية:

يتميز النظام الحالي للحكومة البيئية العالمية بالتجزؤ الكبير، وعجز التنسيق والتداخل الوظيفي للعديد من المؤسسات والهيئات. حيث توجد العديد من الأنظمة البيئية التي تعتمد في مناقشة القضايا البيئية على مبدأ المفاوضات غير المركزية للقواعد والمعايير في الهيئات الوظيفية المنفصلة (من خلال مؤتمرات الأطراف والاتفاقيات البيئية المختلفة)، إضافة إلى البرامج البيئية لبعض الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة⁽²⁾. وهكذا تظهر المصالح الشخصية للأجهزة الفردية والبرامج وأمانات الاتفاقيات المختلفة.

وعلى هذا الأساس، يمكن أن يساعد إنشاء WEO على تحسين التنسيق في الحكومة البيئية العالمية باعتبارها جهاز تنسيق يساعد على احتواء المصالح الشخصية الضيقة للبرامج والمنظمات الفردية المختلفة ووضع حد للتداخلات والتضاربات الموجودة بينها. كما يمكن أن تشكل مظلة لمختلف الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف، وتطور نظاما مشتركا لهذه الأخيرة.

2- تطوير وتطبيق أفضل للقانون البيئي الدولي:

اهتم العديد من مؤيدي WEO بدورها التشريعي في تطوير المعايير ووضع القواعد. إذ يمكن لمثل هذه المنظمة تركيز مساعي القضاء على عدم التوافق حول القضايا البيئية العالقة، إضافة إلى قدرتها على الحماية من التهديدات البيئية بشكل فعال من خلال تهيئة وتبني اتفاقيات جديدة، وكذا تطبيقها في كل التشريعات الوطنية.

⁽¹⁾ Frank Biermann, The rationale for a world environment organization, op.cit, pp 117-141.

⁽²⁾ تتميز البرامج البيئية للوكالات المتخصصة بالاستقلالية وتنسيق سياسي ضعيف فيما بينها ومع UNEP.

ضف إلى ذلك، يمكن أن تساهم WEO في تعزيز تنفيذ السياسة البيئية الدولية من خلال نظام مشترك ومتطور للتقارير حول حالة البيئة، واتجاهات السياسات البيئية في مختلف الدول، وكذلك من خلال رفع الوعي العام بالتهديدات البيئية⁽¹⁾.

3- بناء القدرات في الجنوب ونقل مفيد للأموال والتكنولوجيا:

لقد أصبح مصطلح "بناء القدرات" (Capacity-Building) كلمة جديدة لتطوير التعاون منذ سنوات عديدة، حيث أصبح بناء القدرات في الدول النامية عرضة ليكون أحد الوظائف الأساسية للأنظمة البيئية⁽²⁾. ويختلف التعاون التقني والمالي حول المشاكل البيئية عن تطوير التعاون التقليدي، خاصة التحويلات التي يقوم بها صندوق الأوزون المتعدد الأطراف أو المرفق البيئي العالمي؛ فهي لا تخدم فقط بناء القدرات البيئية في الجنوب، بل توفر التعويض عن التكاليف الإضافية المتفق عليها بشكل كامل، والتي تكبدها الدول النامية فيما يتعلق بالسياسة البيئية العالمية. ومع ذلك، تبقى هذه الترتيبات عاجزة عن تحقيق متطلبات الشفافية والكفاءة والمشاركة العادلة لكل الأطراف المعنية. وعليه يجب تعزيز الوضع الحالي⁽³⁾:

- **المقاربة الأولى:** انتشار المزيد من الصناديق الخاصة مثل صندوق الأوزون المتعدد الأطراف (الذي تم إنشاؤه سنة 1990 من أجل هذا المشكل البيئي الواحد على وجه الخصوص). لكن مثل هذه الزيادة في تجزؤ النظام المؤسسي يمكن أن تكون ذات نتائج عكسية، مما يؤدي إلى تجنبها.

- **المقاربة الثانية:** تتمثل في نقل جميع المهام المتعلقة بالحماية البيئية العالمية إلى البنك العالمي. حسب كل الاحتمالات، ستقاوم الدول النامية ذلك، كونها تنظر إليه على أنه مؤسسة شمالية مهيمنة قائمة على مبدأ امبريالية المساعدات.

⁽¹⁾ صالح زياتي ومراد بن سعيد: مدخل إلى الإصلاحات المؤسسية للحكم البيئي العالمي، مرجع سابق، ص 86.

⁽²⁾ Frank Biermann and Udo Simonis, Institutional reform of international environmental policy: Advancing Debate on a world environment organization, Research Professorship Environmental Policy, FS II 00-401, p 11.

⁽³⁾ Ibid, p 13.

– **المقاربة الثالثة:** تتمثل في نقل مهمة تعزيز بناء القدرات، والتمويل، ووظائف التعويض للنظام المؤسسي الدولي من خلال منظمة مستقلة تلفت الانتباه أكثر إلى الاحتياجات الخاصة للسياسة البيئية الدولية، فضلاً عن كونها قادرة على التغلب على تجزؤ النظام. كما ستكون مثل هذه المنظمة (WEO) قادرة على تنسيق آليات التمويل المختلفة وإدارة موارد الصناديق القطاعية على أساس الثقة. وإذا تم تزويد هذه المنظمة بإجراء لاتخاذ القرارات يمكنها الحصول على قبول الدول الصناعية. وعليه، يمكن WEO أن توفر إمكانية لإصلاح جذري في النظام الدولي، أي إدخال "آليات تمويل شبه تلقائية" (Quasi-Automatic Funding Mechanisms) ⁽¹⁾.

في الأخير، يمكن القول بأن أداء الوظائف السابقة يرتبط بتوفير بناء مؤسسي مناسب، يسمح بتحقيق أهداف المنظمة وأداء وظائفها بشكل فعال.

المطلب الثالث: تنظيم منظمة البيئة العالمية.

يقوم تحقيق فوائد WEO في إطار البنية الحالية للحكومة البيئية العالمية على كيفية تصميم هذه المنظمة. وتثير هذه المسألة حسب "Steve Charnovitz" ست قضايا هيكلية، كما يلي ⁽²⁾:

1- دور وزراء البيئة:

لقد وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1999م من خلال قرارها 242/53 على الاقتراح المتعلق بتأسيس مؤتمر وزاري بيئي عالمي سنوي، حيث يمكن أن يجتمع المشاركون لمراجعة قضايا السياسة الناشئة والمهمة في مجال البيئة.

وقد تم عقد أول منتدى وزاري (GMEF) في مالمو في ماي 2000 كدورة استثنائية لمجلس إدارة UNEP، كما أوصى فريق عمل الأمم المتحدة حول البيئة والمستوطنات البشرية بعضوية عالمية في مجلس إدارة UNEP.

⁽¹⁾ تعاني كل آليات التمويل المستخدمة حتى اليوم من الطبيعة الطوعية للمساهمات حتى في الحالات حيث توجد مساهمات الأعضاء الناتجة تعاقدًا. كما تمثل المدفوعات أداة سياسية ومشروطة بوضع اقتصادي معين، وقد كانت هذه نقطة الانطلاق للنقاش المستمر حول آليات التمويل شبه التلقائية في السياسة البيئية الدولية.

⁽²⁾ Steve Charnovitz, A World Environment Organization, Columbia Journal of Environmental Law, Vol. 27, 2002, pp 21-24.

بينما يمكن أن يكون الاجتماع الدوري لوزراء البيئة مفيدا لتعزيز التضامن ويكون بمثابة منتدى للنقاش، فمن المشكوك فيه أن مثل هذه الجمعية الكبيرة يمكن أن تعمل كجهاز إداري فعال. لقد كان إنشاء مجلس إدارة UNEP بعضوية غير عالمية متعمدا على الرغم من أن حجم العضوية فيه (58 دولة) كبير نوعا ما، مع العلم أن عملية صنع القرار في المنظمات التي تفتقر إلى جهاز إداري بطيئة جدا.

وفي هذا الصدد، يمكن اعتبار منظمة العمل الدولية نموذجا جيدا لـ WEO كونها تدمج جهازا إداريا فعالا مع منتدى عالمي العضوية. كما تجدر الإشارة إلى أن المؤتمر السنوي لـ ILO يتبنى اتفاقية جديدة على الأقل كل سنة تقريبا، وعليه لا يقلق وزراء العمل بشأن عقد مؤتمر يفشل في تحقيق أي شيء. وبناء على ذلك، فإن المؤتمر السنوي لـ WEO الذي لا ينتج شيئا سوى إعلانا فارغا سيؤدي قريبا إلى خسارة اهتمام العالم، هذا إن لم يكن اهتمام وزراء البيئة أنفسهم.

وتعتبر تجربة GMEF جد حديثة ليتم تقييمها. ويمكن للواحد منا أن يتصور GMEF كجهاز مركزي لاتخاذ القرارات في WEO، إلا أنه يصعب تصور أن يكون GMEF مفيدا إذا تم فصله عن المنظمة⁽¹⁾.

2- قيادة WEO:

لا تتبع الحكومة العالمية نموذج الشركة (Corporate Model)، حيث يفوض المشاركون السلطة إلى مجلس ومسؤول تنفيذي. وقد قامت الحكومات بذلك مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وكذا الأمين العام للأمم المتحدة إلى حد ما، ولكن من غير المرجح أن تقوم بالمثل مع الهيئة التنفيذية لـ WEO. وعليه ستكون هذه الأخيرة منظمة يوجهها العضو أو الحكومة (Member-Driven, Government-Driven Organization)، ومع ذلك يجب على الحكومات البحث عن طرق لتعزيز القدرة القيادية للهيئة التنفيذية لـ WEO. كما يجب الاهتمام بإنشاء هيئة تنفيذية بشخصين على أساس الافتراض بأن كلا من الأدوار الإدارية والتمثيلية تكون بدوام كامل.

⁽¹⁾Steve Charnovitz, Op Cit, p 22.

3- المشاركة من خلال موظفين منتخبين:

يشير "Charnovitz"⁽¹⁾ إلى أن المنظمات الدولية اليوم ليس لها -في كثير من الأحيان- أي مشاركة من خلال موظفين منتخبين وإن وجدت فهي صغيرة، وعليه فإن هذا الفراغ يساهم في غياب الشرعية. وهي مشكلة يصعب معالجتها لأنه ينظر إلى التمثيل في الوكالات الدولية على أنه وظيفة تنفيذية من الناحية التقليدية، ومع ذلك فإن تأسيس يقدم فرصة لبناء دور من أجل الموظفين المنتخبين على المستوى الوطني. وقد يكون الدور المبكر للبرلمان الأوروبي نموذجاً واحداً لذلك.

وفي هذا السياق، ستكون هناك إمكانية واحدة لإنشاء منتدى برلماني لـ WEO يتألف من موظف منتخب واحد من كل دولة عضو في المنظمة، حيث يمكن لكل دولة أن تقرر كيفية اختيار هذا الشخص. وسيكون دور المنتدى الاجتماع دورياً لمراجعة عمليات WEO، كما يمكن أن يتبنى هذا المنتدى دورة سؤال من أجل الهيئة التنفيذية للمنظمة، ضف إلى ذلك أنه يمكن للمنتدى أن يدعو موظفين آخرين من العالم للمشاركة في هذه الدورة، مثلاً يمكنها أن تدعو رئيس البنك الدولي أو المدير العام لـ WTO. وعليه، إذا تم إنشاء مثل هذا المنتدى يمكن إيجاد دور لجمعيات البرلمانيين مثل المشرعين العالمين من أجل بيئة متوازنة.

4- المشاركة غير الحكومية:

تعود فكرة استخدام نموذج منظمة العمل الدولية للمشاركة غير الحكومية في WTO إلى النقاشات الأولية التي أدت إلى إنشاء UNEP، وقد أعاد Geoffrey Palmer تقديم هذه الفكرة في بداية التسعينات، عندما اقترح أن كل دولة يمثلها مندوبان إثنان للحكومة؛ الأول من قطاع الأعمال، والثاني من المنظمات البيئية، كما اقترح العديد من المحللين نفس الفكرة في

⁽¹⁾Steve Charnovitz, Op Cit, p 22.

النقاشات الأخيرة، حيث يقترح Ford على سبيل المثال أن لـ WTO ممثلين من الحكومة، وقطاع الأعمال، والمجموعات البيئية إضافة إلى باقي المجموعات غير الحكومية⁽¹⁾.

تشارك المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص بشكل كبير في نظام البيئة، وعليه يمكن أن يستفيد مصممو WEO من هذه الخبرة. فقد كانت مشاركة NGOs بناءة -في كثير من الأحيان- في وضع MEA حيث يتم اتخاذ القرارات التقنية، مثلاً فيما يتعلق بالأمن البيولوجي (Biosafety)، وعلى خلاف ذلك، فبالرغم من المشاركة العميقة لـ NGOs في لجنة التنمية المستدامة (CSD) إلا أنها لم تكن خبرة بناءة، ولا يعود سبب هذا الفشل إلى NGOs بل إلى واقع أنه لم يتم إنشاء CSD لاتخاذ قرارات.

وفي هذا الصدد، يعتبر "Charnovitz"⁽²⁾ منظمة التعاون والتنمية (OECD) أفضل نموذج للمشاركة غير الحكومية، فهي تضم لجان استشارية لاتحاد التجارة والأعمال تتفاعل مع اللجان الحكومية، كما يمكنها تقديم توصيات.

وقد تمت مناقشة فكرة إنشاء لجنة استشارية جديدة من أجل البيئة مثلاً في إطار OECD إلا أنها كانت عاجزة على الموافقة على أي لجنة جديدة.

يواجه إنشاء لجان استشارية في WEO مشكلة تتعلق بكون CSD السبابة الآن في إصغاء الحكومات لعدد كبير من المجموعات التي تشمل النساء والشباب، والسكان الأصليين، والمنظمات غير الحكومية، والسلطات المحلية، وكذا العمال واتحادات التجارة، إضافة إلى قطاع الأعمال والصناعة، والمجتمع العلمي والمزارعين⁽³⁾. وعليه، قد تنشئ WEO لجنة استشارية غير متجانسة من خلال الشبكة بدل إنشاء لجان استشارية متجانسة من أجل هذه المصالح وذلك بناء على بعض الاقتراحات الأخيرة من أجل تشبيك MEAs. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون لـ WEO

(1) Runge C. Ford, A global environment organisation (GEO) and the world trading system: prospects and problems, a paper prepared for the center for strategies and international studies (CSIS), Georgetown, and the twenty-first century commission on U S. Foreign economic policy in a globalized economy, January 15, 2001, pp 11-13.

(2) Steve Charnovitz, op.cit, p 24.

(3) Ibid, p24.

لجنة استشارية من أجل التنوع البيولوجي، التي ستضم المجموعات البيئية، وعلماء الأحياء وعلماء الاقتصاد، والسكان الأصليين، إضافة إلى قطاع الأعمال.

بالرغم من كون المشاركة غير الحكومية منظمة، فمن المهم أن تؤسس WEO ذلك في قانونها، وإذا كانت WEO مجرد نسخة مطورة لـ UNEP، الذي يشمل الحكومات فقط ولا يؤسس أي جذور قوية في قطاع الأعمال والمجتمع المدني، فإن الموارد والجهود الهائلة اللازمة لإنشاء WEO ستكون سوء استثمار.

5- عضوية WEO:

إن إنشاء WEO كمنظمة جديدة يتيح فرصة لتهيئة الظروف من أجل عضوية أكبر من الدول. في البداية يجب الإشارة إلى أن الأمم المتحدة لا تميل إلى فعل ذلك من أجل WEO، إلا أن هناك احتمالاً واحداً يقضي بموافقة أعضاء WEO على مبادئ الحوكمة البيئية الجيدة مثل تلك المبادئ في اتفاقية Aarhus حول الوصول إلى المعلومات، والمشاركة العامة في صنع القرارات وتحقيق العدالة في المسائل البيئية. وقد دخلت هذه الاتفاقية حيز التنفيذ في 31 أكتوبر 2001، حيث أثنى عليها الأمين العام للأمم المتحدة "كوفي عنان" باعتبارها "المشروع الأكثر طموحاً في الديمقراطية البيئية والذي تم اتخاذه في إطار الأمم المتحدة". ومع ذلك، من غير المناسب أن تطلب WEO من الحكومات الموافقة على أحكام معينة من Aarhus باعتبارها اتفاقية إقليمية⁽¹⁾.

ضف إلى ذلك، أنه حتى ولو لم يتم وضع شروط كبيرة من أجل العضوية فإن مقارنة الوكالة المتخصصة ستتطلب مصادقة الحكومات على اتفاقية WEO من أجل الانضمام.

6- علاقة WEO بـ MEAs:

تعتبر هذه العلاقة القضية الأكثر تعقيداً ومركزية في النقاش المتعلق بإنشاء WEO. لقد كان UNEP بالفعل أمانة لبعض MEAs، وعليه ستؤدي WEO هذه الوظيفة على الأقل. ومع ذلك

⁽¹⁾Steve Charnovitz, op.cit, p 24.

تتمثل القوة المحركة لاقتراحات WEO في أن مثل هذه المنظمة الجديدة يجب أن تحظى بمسؤوليات أكبر من أجل تنسيق MEAs.

وفي هذا الصدد، يجب النظر في قضيتين أساسيتين: (1)

أولاً: ما هو الدور الذي يجب أن تحظى به WEO فيما يتعلق بالالتزامات القانونية في MEAs؟ يمكن إعادة تدوين القانون البيئي الدولي كأقصى حد، حيث يتم جمع المواضيع المتشابهة معاً، والقضاء على ازدواجية القانون، والتوفيق بين القوانين المتنازعة، وعليه تختزل المئات من MEAs في قانون واحد (One Code).

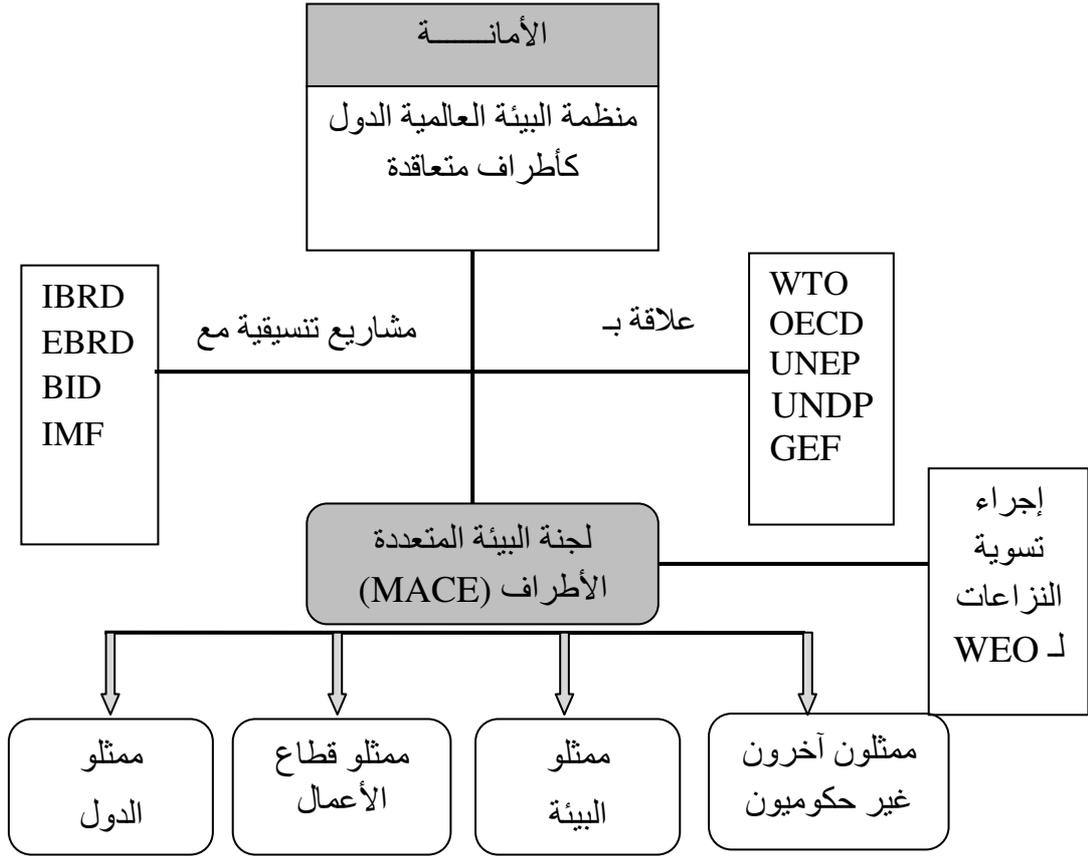
ثانياً: ما الدور الذي يجب أن تحظى به WEO فيما يتعلق بالحكومة في إطار كل اتفاقية MEA تشمل مؤتمرات الأطراف وهيئات فرعية وأمانة عامة؟

تظهر هنا فكرة التشبيك، حيث يتم وضع شبكات لـ MEAs من أجل تعزيز تنسيق أفضل بين الاتفاقيات المعنية. ويجب على WEO أن تحاول تشبيك كل MEAs الكبيرة وليس فقط تلك التي ترتبط بـ UNEP.

بناءً على القضايا الهيكلية السابقة، اقترح Ford تصميمًا مؤسسيًا لـ WEO يقوم على أمانة ولجنة بيئية متعددة الأطراف، حيث تمثل الأمانة الهيئة الوزارية الرسمية للممثلين الحكوميين التي تجتمع دورياً للمصادقة على بعض السياسات. أما اللجنة فهي تمثل مجموعة من خبراء البيئة (من NGOs، وأكاديميين، وقطاع الأعمال والحكومة) من جميع الدول الأعضاء⁽²⁾. وقد اعتمد Ford لتوضيح البنية المؤسسية لـ WEO المخطط التالي:

(1) Steve Charnovitz, op.cit, p 25.

(2) Runge Ford, op.cit, pp 11-23.



الشكل رقم (03): بنية منظمة البيئة العالمية.

المصدر:

Runge Ford, op.cit. p 43

يوضح الشكل السابق بنية WEO في إطار أمانة ولجنة البيئة المتعددة الأطراف، التي تضم مجموعة من الممثلين بدءاً من ممثلي الحكومات، مروراً بممثلي قطاع الأعمال وممثلي البيئة، وصولاً إلى ممثلين غير حكوميين آخرين.

كما يلاحظ أيضاً أن اللجنة تعمل بشكل وثيق مع البنك الدولي (IBRD)، والبنك الأوروبي للإنشاء والتنمية (EBRD)، والبنك الأمريكي (BID)، إضافة إلى صندوق النقد الدولي (IMF)، وذلك من أجل تطوير التمويل من أجل المشاريع البيئية لترقية البنية التحتية الوطنية.⁽¹⁾

ضف إلى ذلك أن لجنة البيئة تعمل بالتعاون مع WTO، OECD، UNEP، UNDP و GEF من أجل تحديد المعايير التجارية التي تحدد الجودة البيئية، وتطوير سياسات بيئية ذات عبء

⁽¹⁾ Runge C. Ford, op.cit. p 12.

أقل على التوسع التجاري⁽¹⁾. هذا إضافة إلى وجود إجراءات تسوية النزاعات الخاصة بـ WEO لاقتراح البدائل للسياسات المتعلقة بالنزاع.

⁽¹⁾Runge C. Ford, op.cit, p 13.

المبحث الرابع: وجهات نظر أهم الفواعل في نماذج الإصلاح المؤسسي للحكومة البيئية العالمية.

يرتبط هذا المبحث بالإجابة على السؤال المتعلق بوجهة نظر الفواعل المعنية بالإصلاح المؤسسي للحكومة البيئية العالمية بشأن النماذج أو المقترحات المتقدمة في هذا الإطار، حيث نجد أن اهتمام أو تركيز هذه الفواعل كان منصبا على الاقتراحات المتعلقة بإنشاء منظمة أممية أو عالمية للبيئة.

وقد ركزنا في هذا المبحث على رأي الدول الأكثر صلة إضافة إلى آراء المنظمات الدولية والمجتمع المدني، والعلماء والمجموعات الاستمولوجية، وكذا قطاع الأعمال. وعلى هذا الأساس اعتمدنا التقسيم التالي: يتناول المطلب الأول وجهات نظر الدول الوطنية (الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، الصين، البرازيل... الخ)، أما المطلب الثاني فيتناول وجهات نظر المنظمات الدولية، في حين سيتم التطرق في المطلب الثالث إلى وجهات نظر بعض الفواعل غير الدولاتية.

المطلب الأول: وجهات نظر الدول الوطنية

أولا: الولايات المتحدة الأمريكية: يمكن أن تكون الولايات المتحدة الأمريكية الفاعل الأكثر أهمية في الحكومة البيئية العالمية، حيث ترى Ivanova و Esty⁽¹⁾ أن الولايات المتحدة الأمريكية يجب أن تكون جزءا من أي حل في مجال الحكومة البيئية العالمية، حيث ستلعب دورا هاما في تقديم النقاشات حول منظمة عالمية أو أممية للبيئة، ضف إلى ذلك، أن الولايات المتحدة الأمريكية تعتبر المساهم الأكبر في ميزانيتي الأمم المتحدة و UNEP، كما كانت لها علاقات عمل مغلقة وطيبة مع UNEP. وعلى الرغم من أن مساعدات الولايات المتحدة الأمريكية حسنت التنسيق في نظام GEG، إلا أن للدولة "احتياطات كبيرة فيما يتعلق بالحاجة إلى مؤسسة شاملة" (Overarching Institution).

⁽¹⁾ Maria Ivanova and Daniel C. Esty, Reclaiming U.S. Leadership in Global Environmental Governance, SAIS Review, Vol. XXVIII, No.2, 2008, p71.

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية داعماً لـ UNEP في وضعه الحالي، وهي تريد التركيز على تحسين البرنامج بدل ترقية إلى UNEO. والحجة الرئيسية التي تستخدمها الولايات المتحدة الأمريكية هي أنها ترى أن هناك حاجة لتنسيق أكثر و مركزية أكبر.

إضافة إلى ذلك، فقد صرحت الولايات المتحدة الأمريكية بأنه يجب ألا نضيف طبقات بيروقراطية إضافية " وأن معظم التغيرات البنوية ستؤدي إلى نقاش مقسم ومضيق للوقت وستلهي الأمم المتحدة عن إحراز تقدم قيم في مجالات حيث يوجد إجماع واضح"⁽¹⁾.

ومن هنا يمكن القول بضعف الإرادة السياسية بشكل واضح بشأن إنشاء منظمة دولية للبيئة في الولايات المتحدة الأمريكية، فهي ببساطة ليست مهمة بالإصلاح المؤسسي المكلف المحتمل، كما أنها ليست مستعدة كثيراً للتخلي على جزء من سيادتها لمنظمة دولية أخرى مثل منظمة عالمية أو أممية للبيئة التي يمكن أن تؤدي إلى متطلبات أو قيود تنظيمية قوية على الدول الوطنية.

ثانياً: مجموعة 77: تعتبر مجموعة 77 أكبر منظمة بين حكومية للدول النامية في الأمم المتحدة، وهي تتكون حالياً من 130 دولة نامية. على الرغم من واقع أن مجموعة 77 لا تزال ملتزمة بإطار مؤسسي متماسك للتعامل مع المشاكل البيئية، فإن الدول النامية لا تثق بنظام IEG بصفة عامة، كما أنها قلقة بشأن النمو السريع للصكوك البيئية وآثارها المحتملة على نموهم الاقتصادي.

حافظ بعض أعضاء مجموعة 77 على الصمت بشأن الاقتراحات المتعلقة بمنظمة عالمية للبيئة، أو بتحويل UNEP إلى وكالة متخصصة. بينما أعرب العديد عن تحفظات حول الاقتراحات.⁽²⁾ على أي حال فإن الدول النامية عارضت بشكل قاطع أي إصلاحات من شأنها أن تتضمن ترحيل مقر UNEP الحالي في نيروبي بعيداً عن الدول النامية.⁽³⁾

⁽¹⁾Marjanneke Vijge, a World/United Nations Environment Organisation: An explanation of the non-decisions on the reform of the international environmental governance system, Wageningen University and Research Centre, 2009, p 66.

⁽²⁾Ibid, p 67.

⁽³⁾Ibid, p 67.

وهناك عدد من الأسباب المبررة لتردد العديد من الدول النامية في أحسن الأحوال إتجاه الاقتراح المتعلق بإنشاء منظمة البيئة:

1. يخشى العديد من أن الانشغالات البيئية في منظمة البيئة ستلغي القضايا التنموية من الأجندة السياسية.⁽¹⁾ ومع ذلك فإن التأكيد على مكان مجموعة 77 في التنمية المستدامة يعني أنه إذا لم تؤد عملية التفاوض على إصلاح GEG إلى التزامات محددة من أجل التنمية أو بناء القدرات، فإن مجموعة 77 قد تؤجل المفاوضات.
 2. غالبا ما تكون الدول النامية غنية بالموارد الطبيعية. وهي لا ترغب أن ينظر الشمال إلى هذه الموارد على أنها مشاعات عالمية، بل تفضل الاحتفاظ بالحقوق السيادية على ما تراه كملكاتها.⁽²⁾
 3. يتمثل السبب الآخر المتعلق بتعدد الدول النامية تجاه منظمة البيئة في كونها قلقة من أن إنشاء هيئة بيئية جديدة قد يفرض إلى حد كبير أولويات الشمال على مصالح الجنوب، وأن مثل هذه المنظمة ستصبح فقط مصدرا آخر للشروط والعقوبات.
- كما تقلق العديد من الدول النامية من أنه قد يكون لهيئة بيئية جديدة صلاحيات تنفيذية مماثلة لـ WTO. إضافة إلى ذلك، تؤكد الدول النامية بأن WEO هي امبريالية بيئية أو خضراء (ECO or Green Imperialism)، تجبرهم على إبطاء النمو والتنمية وتحقيق فوائد للدول الغنية بشكل أساسي.⁽³⁾

ثالثا: الاتحاد الأوروبي: عبر بعض أعضاء الاتحاد الأوروبي عن دعمهم لإنشاء منظمة عالمية للبيئة اعتبارا من عامي 1997 (ألمانيا) و 1998 (فرنسا)، كما انضمت المفوضية الأوروبية نفسها مؤخرا إلى المؤيدين لإنشاء منظمة دولية للبيئة.

⁽¹⁾Marjanneke Vijge, op.cit, p 67.

⁽²⁾Ibid, p 68.

⁽³⁾N. Kanie, Governance with multilateral environmental agreements: a healthy or illequipped fragmentation? In: L. Swart; E. Perry (eds.) Global Environmental Governance. Perspectives on the Current Debate, New York: Center for UN Reform Education , 2007, p 80.

يعتبر الاتحاد الأوروبي مساهما كبيرا في ميزانية UNEP إضافة إلى كونه مهتما دائما بتعزيز مكانة البرنامج، في البداية لم يعتقد الاتحاد الأوروبي أن UNEP سيكون قادرا على أن يصبح الركيزة البيئية القوية والموحدة، لكن هذا الرأي تغير مع الوقت حيث اقترح الاتحاد الأوروبي الآن ترقية UNEP إلى UNEO ويرى ذلك تسوية جيدة بين منظمة عالمية للبيئة كاملة تماما (التي يمكن أن تواجه مشاكل الشرعية والقبول) وبين UNEP معزز إلى حد ما دون سلطة تنسيقية كبيرة.⁽¹⁾ ويمكن تحديد عدد من الأسباب لدعم EU لـ UNEO:

1. يعتقد الاتحاد الأوروبي أن تطوير UNEP سيؤدي إلى تنسيق أفضل وتبسيط نظام GEG كما يأمل بأن UNEO -مدعومة بتمويل كاف ومنتظم- ستعزز إدماج البعد البيئي داخل منظومة الأمم المتحدة، وستسهل تنفيذ MEAs، وتحرك المعرفة العلمية والدعم التقني و بناء القدرات. إضافة إلى ذلك يعتقد الاتحاد الأوروبي أن تعزيز UNEP سيعزز الاستدامة البيئية و يقلص الاختلافات في مفهوم التنمية المستدامة، وقد فعل الاتحاد الأوروبي الكثير لجعله مبدأ تنظيم في نظام GEG.
2. يتناسب دعم EU لـ UNEO جيدا مع رؤية الاتحاد و هويته الناشئة، حيث تعتبر الاستدامة، والتعددية والحكم الراشد جزءا منها، ويرى EU مشاريعه الخاصة عموما كأنها تتناغم مع جوهر نظام الأمم المتحدة. وقد كان الاتحاد الأوروبي خلال المنتديات البيئية الدولية أحد الفواعل القليلة التي تجادل باستمرار لصالح الإصلاحات المؤسسية، إضافة إلى تنفيذ الاتفاقيات الموجودة. حتى أن الاتحاد الأوروبي اقترح في بعض الأحيان منح المؤسسات الدولية صلاحيات قانونية لرصد الامتثال وبالتالي فهو يسعى إلى تحويل جزء من سلطة الدول الوطنية إلى مثل هذه المؤسسات الدولية. وقد كان الاتحاد الأوروبي -مع الصين و المجر- من أقنع الفواعل الأخرى بأن المنتدى الوزاري البيئي العالمي كان ضروريا إلى جانب اجتماعات مجلس إدارة UNEP. كما اقترح الاتحاد الأوروبي أيضا فريق عمل بين الدورات لمراجعة خيارات تقوية نظام IEG قبل انعقاد القمة العالمية للتنمية المستدامة.

⁽¹⁾Marjanneke Vijge, op.cit, p 69.

3. غالبا ما يسعى الاتحاد الأوروبي إلى خلق هوية مغايرة لهوية الولايات المتحدة الأمريكية ويسبب هذا الموقف المقاوم فراغا في القيادة في النقاشات حول إصلاح نظام GEG. حتى أن السفير الكيني لـ UNEP السيد Andrew Kiptoon يشك في أن محاولة الاتحاد الأوروبي لإنشاء UNEO هي جزء من منافسته المستمرة للولايات المتحدة الأمريكية من أجل القيادة العالمية⁽¹⁾.

رابعا: فرنسا: تحت رئاسة Jacques Chirac الذي بدأت ولايته سنة 1995، اعتادت فرنسا أن تكون الدافع الأكثر نشاطا من أجل UNEO في وقت مبكر من سنة 1998. وقد أطلقت فرنسا سنة 2004 فريق عمل حكومي غير رسمي تشارك فيه كل من الدول المتقدمة والدول النامية. كما قاد شيراك Chirac دعوة باريس للعمل سنة 2007 الذي أنشأ من بعدها مجموعة أصدقاء UNEO. وعندما ترك Chirac منصبه في سنة 2007، لم يواصل خلفه Nicolas Sarkozy دفعة شيراك من أجل UNEO (Chirac's Push for UNEO)، مما تسبب في تراجع موقف فرنسا كدافع نشيط لاقتراح UNEO. لكن لإدهاش العديدين (بمن فيهم مسؤولون فرنسيون)، تحدث Sarkozy عن ضرورة إنشاء منظمة عالمية للبيئة في خطاب له خلال مؤتمر منظمة العمل الدولية في جوان 2009، وبعد ذلك ينبغي النظر في إذا ما كان الرئيس Sarkozy سيقوم بدور دافع نشيط للمنظمة العالمية للبيئة أو لمنظمة الأمم المتحدة للبيئة مجددا.

خامسا: ألمانيا: تعتبر ألمانيا غالبا في إطار الاتحاد الأوروبي أحد الدول الأكثر نشاطا فيما يتعلق بالمسائل البيئية وهي تسعى لتكون قائدة في مجال الحوكمة البيئية الدولية حتى قبل فرنسا، دعت ألمانيا لفكرة مجلس أمن بيئي في منتصف التسعينات، وفي سنة 1997 قادت أول اقتراح من أجل منظمة عالمية للبيئة الذي قدم للجمعية العامة مجتمعة مع البرازيل وسنغافورة وجنوب إفريقيا. لم تدعم فرنسا وحدها الاقتراح الأخير من أجل منظمة الأمم المتحدة للبيئة، ولكنه دعم أيضا من طرف الحكومة الألمانية.

سادسا: النرويج: يمكن النظر إلى النرويج كدافع للحكومة البيئية العالمية، فقد بذلت جهودات عديدة لتعزيز UNEP، كما تؤيد تطويره إلى UNEO. لكن النرويج ليست إلا لاعبا ثانويا في

⁽¹⁾Marjanneke Vijge, op.cit, pp 71-72.

قضايا الحوكمة العالمية، وبالتالي تأثيرها محدود على الساحة الدولية. كما لم تكن جهودها لتعزيز UNEP ناجحة جدا، والسبب الرئيسي وراء ذلك هو المعارضة القوية من جانب الدول الأساسية.⁽¹⁾

سابعاً: مجموعة أصدقاء UNEO: تشكلت مجموعة أصدقاء UNEO في فيفري 2007، وكانت الحكومة الفرنسية تحت رئاسة Jacques Chirac المحرك الرئيسي وراء تشكيل هذه المجموعة، كمحاولة للدفع بإنشاء UNEO من خلال كسر الجمود الذي كان قائماً بسبب الاختلافات في الرأي حول مستقبل نظام GEG كما تعتمزم المجموعة تخطي الانقسامات بين مناطق العالم - خاصة بين الشمال و الجنوب- و بناء تحالف كبير على أمل أن تحصل فكرة إنشاء UNEO على المزيد من الهيمنة. و يمكن النظر إلى تشكيل المجموعة على أنه خطوة إستراتيجية للحصول على الدعم للفكرة ليس فقط داخل الأمم المتحدة بل أيضا خارج المنظومة.

على الرغم من أن مجموعة الأصدقاء نقلت بعض المدخلات إلى مفاوضات الجمعية العامة المتعلقة باقتراح UNEO إلا أنها لم تؤد إلى نقاشات جدية حول إمكانية إنشاء UNEO، كما أن الفكرة لم تتلق دعماً واسعاً⁽²⁾.

تأثرت مجموعة الأصدقاء برحيل Jacques Chirac في ماي 2007 كونه كان المحرك الرئيسي وراء المجموعة ، فأصبحت المجموعة بعد ذلك غير فعالة وظلت كذلك منذ ذلك الحين ، وظلت قائمة لأشهر قليلة فقط كما لم تعقد إلا اجتماعات قليلة فقط.

ثامناً: البرازيل: لقد أعربت البرازيل عن رغبتها في إنشاء منظمة عالمية أو أممية للبيئة. ومع ذلك لا تزال الدولة مترددة بعض الشيء تجاه بعض جوانب مثل هذه المنظمة لأنها تخشى انتهاك الشمال لمواردها الطبيعية، إضافة إلى ذلك تفضل البرازيل إنشاء منظمة من أجل التنمية المستدامة بدل تلك التي تتعامل مع القضايا البيئية فقط، ولهذا أيدت فكرة إنشاء مجلس التنمية المستدامة عام 2006- مع ذلك كانت البرازيل مستعدة لدعم إعلان لاهاي الذي دعا إلى إنشاء وكالة بيئية

⁽¹⁾Andresen Steinar, Key Actors in UN Environmental Governance: Influence, Reform and Leadership, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Vol 7, No 4, 2007, pp 3-4.

⁽²⁾Marjanneke Vijge, op.cit, p 72.

دولية مع بداية عام 1989. وكانت أيضا جزءا من البيان المشترك مع ألمانيا، سنغافورة وجنوب إفريقيا لإنشاء منظمة المظلة من أجل القضايا البيئية لعام 1997⁽¹⁾.

على الرغم من أن البرازيل لم تكن عضوا في مجموعة أصدقاء UNEO، إلا أنها كانت جزءا من فريق العمل الحكومي غير الرسمي لمناقشة تعزيز نظام GEG الذي تم إطلاقه من طرف الحكومة الفرنسية في 2004. إضافة إلى ذلك قد عرضت البرازيل إستضافة مؤتمر القمة البيئية العالمية ريو+20، والتي انعقدت عام 2012.

كما أن البرازيل فعالة في دعمها لإصلاح GEG خارج الأمم المتحدة، وقد عرض ذلك وزراء البرازيل للعلاقات الخارجية والبيئة، الذين دعوا عددا من الدول لريو دي جانيرو في سبتمبر 2007 من أجل تبادل الأفكار ومناقشة القضايا المتعلقة بـ GEG.

تاسعا : جنوب إفريقيا: أعربت جنوب إفريقيا عن اهتمامها بفكرة إنشاء منظمة عالمية أو أممية للبيئة⁽²⁾، كما شاركت إلى جانب ألمانيا والبرازيل وسنغافورة في الدعوة من أجل منظمة المظلة العالمية من أجل القضايا البيئية عام 1997. ، وقد كانت مثل البرازيل جزءا من فريق العمل الحكومي غير الرسمي لمناقشة تعزيز نظام GEG، ولم تنضم مع ذلك إلى مجموعة أصدقاء UNEO.

تفضل جنوب إفريقيا كغيرها من الدول النامية النظر إلى القضايا البيئية في إطار التنمية المستدامة بدلا من فصل القضايا البيئية عن القضايا التنموية. ولهذا أيد البلد فكرة إنشاء مجلس التنمية المستدامة في 2006.

المطلب الثاني: وجهات نظر المنظمات الدولية.

أولا: برنامج الأمم المتحدة (UNEP)

تحدث بعض المدراء التنفيذيون لـ UNEP بصورة شخصية لا رسمية لصالح إنشاء منظمة عالمية أو أممية للبيئة⁽³⁾. كما يعتبر UNEP في وضع صعب ليطلب بتطويره الخاص، حيث لا يعتبر الضغط

⁽¹⁾Marjanneke Vijge, op.cit, p 73.

⁽²⁾Ibid, p 74.

⁽³⁾Ibid, p 77.

من أجل نوع محدد لإصلاح أو تطوير GEG من صلاحية UNEP لكن الأمر يعود للحكومات لتقرر بشأنه. فما يمكن لـ UNEP فعله، وما فعله بالتأكيد، وما هو بصدده فعله هو تعزيز النقاشات والتأثير على الأجندة من خلال تقديم الوثائق والمعلومات والخبرة، لكن الحكومة البيئية هي واحدة من الأولويات الموضوعية التي حددها UNEP أما بالنسبة للأولويات الخمس الأخرى فتتمثل في تغير المناخ، الكوارث والصراعات، إدارة النظام البيئي، المواد الضارة والنفايات الخطيرة، كفاءة الموارد/ الإنتاج والاستهلاك المستدام. وهكذا فإن UNEP يضع أولوية مع هذه القضايا البيئية الواقعية بدل التركيز فقط على الإصلاح المؤسسي للحكومة البيئية، كمحاولة لتحسين أدائه داخل GEG القائم.

إضافة إلى ذلك، يضع برنامج الأمم المتحدة للبيئة جهوده باستمرار لتعزيز مهامه وتمويله وفعاليته. وكان أحد أكبر هذه الجهود برنامج "Montevideo" الذي تم تبنيه عام 1982، والذي كان خطة توجيه إستراتيجية طويلة المدى من أجل UNEP في مجال القانون البيئي. لقد أكد Bauer⁽¹⁾ أن برنامج Montevideo كان نقطة حاسمة لتطور القوة القانونية لأمانة UNEP، كما حول التركيز من الأنشطة المتخصصة إلى الترقية النظامية العالمية للتطور المتناسك والمنسق للقانون البيئي. يمكن النظر إلى تأسيس مجموعة إدارة البيئة والمنتدى الوزاري البيئي العالمي 1999 على أنها وسائل لتعزيز UNEP، وتتضمن جهود أخرى أجندة 21 (1992)، إعلان نيروبي (1997)، إعلان Malmö الوزاري (2000)، حزمة Cartagena (2002)، خطة Bali الإستراتيجية من أجل الدعم التكنولوجي وبناء القدرات (2005) وعملية مجهدة للانعكاس الذاتي والمعرفة التنظيمية في 2006 و 2007 للوصول إلى ما يسمى "UNEP واحد" (UNEP One).

أعلن المدير التنفيذي لـ UNEP عام 2008 عن التقدم المحقق في تنفيذ حزمة Cartagena لعام 2002، وتعنى عملية التنفيذ هذه بتعزيز وتقوية UNEP، ويشار إليها 5 + UNE. تضمنت حزمة الإصلاح من بين أخرى: تعزيز دور GC/GMEF؛ الاستخدام الكامل لـ

⁽¹⁾S Bauer, The Catalytic Conscience, UNEP's Secretariat and the Quest for Effective International Governance, Global Governance Working Paper, no. 27, October 2007, Global Governance Project, endorsed by International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP), p13.

EMG؛ تعزيز القاعدة العلمية لـ UNEP؛ تعزيز التماسك بين UNEP و MEAs التي يديرها UNEP؛ تعزيز الوضع المالي للبرنامج؛ تعزيز كفاءة و فعالية أمانة البرنامج؛ الإنخراط بفعالية في نقاشات GEG، وتطوير إستراتيجية متوسطة المدى للفترة الممتدة من 2010 إلى 2013. وقد وضع UNEP مؤخرا هذه الإستراتيجية متوسطة المدى على خلفية التأكيد مجددا على التطور المستقبلي للحكومة البيئية الدولية. هذه الإستراتيجية "تحدد المرحلة المقبلة في تطور UNEP حيث يصبح كيانا أكثر فعالية وكفاءة وتركيزا على النتائج، ويلبي توقعات الحكومات و بالإستجابة للفرص و التحديات البيئية العالمية⁽¹⁾.

يمكن النظر إلى جهود UNEP المذكورة أعلاه باعتبارها رد فعل على نقاط النقد. يؤثر رأي الفواعل بشأن فعالية وكفاءة UNEP تأثيرا هاما على رأيهم حول إنشاء منظمة عالمية للبيئة أو تطوير UNEP إلى UNEO ومع ذلك لا يؤثر رأي الفواعل بشأن أداء UNEP بنفس الطريقة دائما على وجهة نظرهم فيما يتعلق بمنظمة البيئة. يمكن للمرء أن يجادل بأن كل النقاشات المتعلقة بمنظمة البيئة تستمد من فكرة أن UNEP ليس فعالا بما فيه الكفاية و مع ذلك يمكن أن تؤدي هذه الفكرة أيضا إلى التردد في تطوير البرنامج إلى منظمة كاملة تماما. من جهة أخرى، تعتقد بعض الفواعل أن عملية تعزيز UNEP الجارية يجب أن تمنح وقتا لتعطي نتائجها، أو أنه يجب تحويل UNEP إلى UNEO فقط إذا فشل البرنامج المعزز في تحسين نظام الحوكمة البيئية العالمية على المدى الطويل.

ثانيا: منظمة التجارة العالمية:

ليس لمنظمة التجارة العالمية (WTO) موقفا رسميا بشأن الطريقة التي يجب أن يبدو عليها نظام GEG أو يتم إصلاحه من خلالها باعتبارها ليست جزءا من هذا النظام، ومع ذلك دعا مديران عامان لمنظمة التجارة العالمية Renato Ruggiero و Supachai Panitchpakdi إلى ضرورة إنشاء منظمة عالمية للبيئة⁽²⁾، عندما دعا Supachai Panitchpakdi إلى منظمة عالمية للبيئة، أشار في خطابه إلى العديد من الاجتماعات والاتفاقيات البيئية حول العالم. كما صرح أن العديد من هذه الاتفاقيات يتناول بعض محظورات التجارة التي لا تتوافق مع قواعد

⁽¹⁾Marjanneke Vijge, op.cit, p78.

⁽²⁾Ibid, p80.

GATT/WTO حتى أنها تتنازع معها في بعض الأحيان. وذكر أن تسوية كل هذه المسائل تكلف جهدا كبيرا، لذلك ذكر أنه: "لا توجد طريقة تمكننا من أن نوفق بين الاتفاقيات حول حماية البيئة واتفاقية التجارة دون وجود منظمة أخرى تكون قادرة على أن تمثل الشرطة والحكم، وأن تجعل الأمر منطقيًا وجد مقبول من أجل منظمة تستند للقواعد مثل WTO. فنحن بحاجة إلى منظمة عالمية للتجارة،⁽¹⁾ ومن المهم الإشارة أن Supachai Panitchpakdi لم يحتفظ بخطابه بصفته المدير العام لـ WTO، حيث أنه لم يلتحق بمنصبه في الوقت الذي صرح فيه بكل ذلك.

من ناحية أخرى لم يدل Renato Ruggiero بيانه لصالح إنشاء منظمة من أجل البيئة بصفته مديرا عاما لـ WTO، وقد قال في خطاب أن هناك "حاجة لتعزيز الجسور القائمة بين السياسات التجارية والبيئية، وهي مهمة ستصبح أسهل بشكل غير محدود إذا استطعنا أيضا إنشاء دار للبيئة (a House for The Environment) لتساعدنا على تركيز وتنسيق جهودنا".

أشار كل من Panitchpakdi و Ruggiero إلى ضرورة التوفيق بين الأنظمة البيئية والتجارية، وذكر أن هذا سيكون أسهل بوجود منظمة دولية للبيئة. ويجادل Charnoritz⁽²⁾ أن مسؤولي WTO والوفود الوطنية إلى المنظمة إدعوا لسنوات أن التنسيق داخل نظام البيئة صعب لأنه مشتت جدا (غير متماسك).

وإذا تم تأسيس منظمة دولية للبيئة تضم جميع MEAs المختلفة فإنه يمكن لـ WTO أن تتفاوض مع منظمة البيئة هذه "كمحاوور واحد" (Single Interlocutor)، والتي يمكن أن تشكل جبهة مشتركة لكل القضايا البيئية. كما صرح البعض أن إنشاء منظمة عالمية أو أممية للبيئة قد يرفع الضغط على WTO لدمج القضايا البيئية في الاتفاقيات التجارية. حيث ذكر Runge أن WTO لم تكن مستعدة وقادرة إلى حد كبير أن تحمل على عاتقها مسؤوليات بيئية كبيرة في

⁽¹⁾Young, D. M. (2001) Keynote address: The evolving multilateral trade system in the new millennium, The George Washington International Law Review, 2001, p18. available online

at: http://findarticles.com/p/articles/mi_qa5433/is_200101/ai_n21481308/pg_18/?tag=content;coll, last viewed on 26-01-2012.

⁽²⁾Steve Charnovitz, A World Environment Organization , In W. Bradnee Chambers and Jessica F Green, Reforming international environmental governance : from institutional limits to innovative reforms, United Nations University Press, United States of America, 2005, p99.

النزاعات بين التجارة والبيئة⁽¹⁾. مما جعل العديدين يعتقدون أنه يمكن لمنظمة البيئة أن تكون مفيدة كتنقل موازن لمنظمة التجارة العالمية.

ثالثا: الهيئات الأخرى للأمم المتحدة:

غالبا ما تكون هيئات الأمم المتحدة داخل نظام GEG غير مستعدة للتخلي عن جزء من سلطتها أو اختصاصها من أجل مؤسسات أخرى، حتى في حال وجود التداخل والازدواجية. فكثيرا ما تكون هذه المؤسسات ملتزمة بسمعتها الخاصة وبقاؤها وتوسعها، مما يؤثر بشكل كبير على العلاقة بين UNEP والمنظمات الأخرى داخل منظومة الأمم المتحدة التي لها مسؤوليات بيئية (من بينها: منظمة العمل الدولية ILO، منظمة الأغذية والزراعة (FAO)، UNESCO، منظمة الصحة العالمية (WHO)، WMO، IMO، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)).

رفضت المنظمات اللاحقة قبول تفويض UNEP لتنسيق جميع الأنشطة البيئية في منظمة الأمم المتحدة كما ترى أن مقارنة UNEP لتحقيق مهامه على أنها سيطرة وتهديد، وبما أنه سبق و أن كانت لها مسؤوليات بيئية حتى قبل تأسيس برنامج الأمم المتحدة للبيئة، فإنها لا ترى بأنها ملزمة على الخضوع إلى البرنامج، و قد أدى ذلك إلى توتر العلاقات وإلى ما يسمى "حروب النفوذ" (Turf Wars)، بين وكالات الأمم المتحدة التي تعمل على القضايا البيئية.⁽²⁾

كما تخشى أن تفقد برنامج عملها وميزانيتها أو موظفيها إذا تم القضاء على الازدواجية بين مؤسسات الأمم المتحدة الناشطة في مجال البيئة وبالتالي لديها حافز للحفاظ على الوضع الراهن.

ويتضح مما سبق أن الأنظمة و المنظمات الدولية لا ترغب ببساطة في أن يكون UNEP فاعلا قويا في نظام GEG، ويعتبر هذا صحيحا ليس فقط بالنسبة لهيئات الأمم المتحدة، بل بالنسبة أيضا للهيئات ذات المسؤوليات البيئية التي تعمل خارج منظومة الأمم المتحدة مثل البنك العالمي. كما أن العديد من المنظمات الدولية الأخرى ليس لها موقف رسمي فيما يتعلق باقتراحات إنشاء منظمة عالمية أممية للبيئة، حيث أنها لا تشعر بالانتماء إلى نظام IEG، وهذا هو الحال مع

⁽¹⁾C.F Runge, A Global Environment Organization (GEO) and the world trading system: prospects and problems, Working Paper WP01-1, January 2001, Center for International Food and Agricultural Policy, University of Minnesota, MN, USA, 2001, p22.

⁽²⁾Marjanneke Vijge, op.cit, p 81.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). فعلى الرغم من أن أحد المدراء التنفيذيين لـ Gustave Speth James (UNDP) تحدث لصالح إنشاء منظمة عالمية للبيئة في 2005 إلا أنه لم يكن لـ UNDP وجهة نظر رسمية بشأن خيارات إصلاح نظام IEG.

المطلب الثالث: وجهات نظر الفواعل غير الدولاتية.

غالبا ما تلعب مجموعات المجتمع المدني بالمنظمات غير الحكومية ومجموعات السكان الأصليين دورا كبيرا في صناعة القرار الدولي، خاصة تحت الأنظمة البيئية والأنظمة الأخرى، فهي الأكثر نشاطا وبروزا في وضع الأجندة وفي تقديم التعليق والتحليل أيضا، وهي نشطة من خلال زيادة الوعي والعمل المدني والاحتجاجات.

أولا: المنظمات غير الحكومية:

يصرح البعض أن لمجموعات NGOs تأثيرا كبيرا في النقاشات المتعلقة بإصلاح IEG والتأسيس المحتمل لمنظمة عالمية أو أممية للبيئة، حيث يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تضغط على حكوماتها الوطنية لتدفع بمثل هذه المنظمة. مع ذلك فإن المساهمة الأكثر أهمية لـ NGOs هي أنها تغذي النقاشات حول إصلاح IEG بأفكارها وخبراتها.

لا يتفق الجميع مع الرأي القائل بأن NGOs تلعب دورا مهما في النقاشات، حيث يصرح البعض أن NGOs لا تبدو نشطة كثيرا فيما يتعلق بقضية إصلاح IEG وإمكانية إنشاء منظمة دولية للبيئة. فلقد تخلت العديد من NGOs - التي اعتادت أن تكون نشطة لبعض سنوات مضت - عن قضية إصلاح نظام IEG إذ لم تظهر النقاشات تقدما كبيرا. وفي هذا الصدد يمكن إيجاد عدد من الأسباب المحتملة للحجة القائلة بأن NGOs ليست نشطة للغاية حول موضوع إصلاح IEG.⁽¹⁾

أولا: وجدت العديد من NGOs أنه من الصعب الحكم على الاقتراحات المتعلقة بإنشاء منظمة عالمية أو أممية للبيئة. فقد وجدت أن الاقتراحات مختلفة، وبالتالي فإنه من السابق لأوانه الإعلان عن وجهات النظر حتى يتم توضيح العديد من القضايا.

⁽¹⁾Marjanneke Vijge, op.cit, p 82.

ثانياً: لم تطور NGOs بشكل كاف قضية الروابط المشتركة بين القادة والتغييرات والتأثيرات البيئية باعتبارها موضوع اهتمامها، مما يعني أن معظم NGOs ما زالت تركز على مجالات القضية الواحدة، كتغير المناخ، الحفاظ على الحياة البرية، الحد من الفقر، حقوق الإنسان...، بدل المسائل التنظيمية مثل إصلاح IEG.

ثالثاً: تعتقد العديد من NGOs أن مسألة إنشاء منظمة عالمية أو أممية للبيئة لا تتطلب حملة واسعة باعتبار أن إصلاح GEG عرضاً جانبياً، كما أنه من الصعب تفسير الحاجة إلى منظمة البيئة لأعضاء NGOs والجهات المانحة لها.

رابعاً: قد تجعل منظمة دولية جديدة للبيئة الأمر صعباً على NGOs لتؤثر على السياسة البيئية. فهناك مخاوف حول شرعية ومساءلة مثل هذه المنظمة الجديدة للبيئة.

بينما تتمتع العديد من NGOs عن إصدار أي حكم فإن تلك التي أصدرت حكماً لا تتفق مع بعضها البعض. وبينما تدعم العديد من منظمات الشمال اقتراحات إنشاء UNEO، فإن بعض منظمات الدول النامية لا تزال غير متأكدة من أن UNEO ستعالج المشاكل في نظام GEG.

ضف إلى ذلك أن هناك اتفاقاً قوياً بين NGOs بشأن الحاجة إلى إصلاح نظام IEG وإبقائه مدرجاً في الأجندة، بالرغم من الآراء المختلفة حول الحاجة إلى منظمة البيئة، فقد كانت بعض NGOs تشتكي لسنوات من عدم كفاية نظام GEG.

إضافة إلى التقارب المتزايد في وجهات النظر القائلة بأن الدعامة البيئية داخل الأمم المتحدة ممثلة تمثيلاً ناقصاً من حيث الوضع السياسي وأنها بحاجة إلى تعزيز. كما يوجد إجماع أيضاً بين NGOs حول ضرورة تعزيز UNEP في نيروبي باعتباره هيئة الأمم المتحدة الرائدة والمسؤولة على جميع الأنشطة والبرامج البيئية داخل منظومة الأمم المتحدة.⁽¹⁾

⁽¹⁾Marjanneke Vijge, op.cit, p 83.

ثانياً: العلماء والمجتمعات المعرفية:

يطلق مفهوم المجتمعات المعرفية على الشبكات الدولية لمختري السياسة (International Networks of Policy Professionals) التي تتقاسم القيم المشتركة والمعتقدات السببية، وهي تمثل الناشر والمطور الأساسي للمعتقدات العلمية الجديدة للسياسة العامة (البيئية). وتحاول هذه المجتمعات أيضاً فرض رأيها حول الكيفية التي يجب أن تبدو عليها هذه السياسة. كما سبقت الإشارة، هناك العديد من الباحثين الذين قدموا نسختهم المفضلة عن المنظمة العالمية أو الأمم للبيئة من أجل تحسين نظام GEG، مقابل وجود العديد منهم ممن عارضوا بشدة تأسيس مثل هذه المنظمة البيئية.

يختلف مدى تأثير العلماء وممارسي السياسة كثير حسب القضية و البلد، كما يضغط صانعو السياسة وممارسي السياسة أو العلماء أحدهما على الآخر في عملهم على قضية إصلاح نظام IEG، ومع ذلك تفتقر كل من الجمعية العامة للأمم المتحدة و القمة العالمية البيئية إلى آلية واضحة تربط المجتمعات المعرفية إلى دبلوماسيي الأمم المتحدة والسياسيين الآخرين ، مما يجعل الأمر صعباً بالنسبة للمجتمعات المعرفية فيما يتعلق بإسماع صوتها.

ثالثاً: قطاع الأعمال:

تعتبر منظمة الأعمال العالمية (The World Business Organization) أو بالأحرى الغرفة الدولية للتجارة (ICC) الهيئة التمثيلية الوحيدة للشركات من مختلف القطاعات في كل أنحاء العالم، حيث منحت هذه الغرفة مركزاً استشارياً عالمياً المستوى في الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، ولها علاقات جيدة من خلال تعاونها البناء مع UNEP.

هذا وتؤيد الغرفة أيضاً قيام منظومة أممية قوية، كفاءة وفعالة في مجالات التنمية المستدامة والإدارة البيئية، حيث صرحت في تعليق رسمي على تقرير "توحيد الأداء" أنها "تدعم بشدة الحاجة إلى التعاون وكفاءة أفضل داخل الأمم المتحدة في مجالات الإقتصاد المستدام و التنمية الإجتماعية و الإدارة البيئية".⁽¹⁾ ومع ذلك فإن الغرفة الدولية للتجارة ترغب أيضاً في تجنب آليات مؤسسية

⁽¹⁾ICC (2007) ICC comment on 'Delivering as one: Report of the UN Secretary-General's highlevel panel on UN system-wide coherence', International Chamber of Commerce (ICC), The world business organization, Prepared by the Commission on Environment &

جديدة و هياكل جديدة للحكومة قدر الإمكان، كونها تعتقد بأن إعادة هيكلة الميكانيزم الحالي سيؤدي الى نتائج جيدة.

على الرغم من اهتمام ICC ببنية الحكم الراشد من أجل البيئة والتنمية المستدامة إلا أنه ليس لديها موقف رسمي فيما يتعلق بالكيفية التي يجب أن تكون عليها هذه البنية، ولا فيما يتعلق بكونها جد فعالة في تأييد أو معارضة نوع محدد لإصلاح GEG. إذ ترى ICC أن اتخاذ أي قرار بشأن أفضل بنية للحكومة البيئية العالمية هو من صلاحية الأمم المتحدة والدول الأعضاء دون تدخل قطاع الأعمال، كما تعتقد منظمة الأعمال العالمية أن رأي قطاع الأعمال حول هذه القضية ليس مهما كثيرا باعتباره لا يثير اهتمام الحكومات في كثير من الأحيان.

باختصار تقلق ICC أساسا بشأن الأهداف التي يجب أن يحققها نظام الحكومة البيئية العالمية، وكيف يمكن أن يستفيد منها قطاع الأعمال، وبالتالي فإنها لا تهتم بالبنية المؤسسية للنظام.

Energy, Department of Policy and Business Practices, Document 213/36, Paris, France, 11 January 2007, p 1, available online at:

[http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/Environment/UN%20coherence%20report%20Dec%2006%20final%2011_01_07%20\(4\).pdf](http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/Environment/UN%20coherence%20report%20Dec%2006%20final%2011_01_07%20(4).pdf), last viewed on 12-01-2012.

المبحث الخامس: دور المؤسساتية الجديدة في تفسير غياب إصلاح GEG:

يسعى هذا المبحث إلى تفسير سبب الزيادة الكبيرة في النقاشات حول إصلاح النظام الحالي للحكومة البيئية العالمية مقابل تقدم بسيط نحو أي قرار، وذلك بالنظر إلى البنية المؤسسية الحالية إضافة إلى عملية الإصلاح المؤسسي.

ويعتبر تفسير صعوبة الإصلاح المؤسسي أحد أهداف هذه الدراسة، مما جعلنا نستعين بنظريات المؤسساتية الجديدة التي تفسر أصل المؤسسات والعوامل التي قد تعيق التغيير المؤسسي أيضا. حيث تعتبر النظريات الثلاث للمؤسساتية الجديدة (التاريخية، العقلانية، الخطائية) مفيدة في وصف العلاقة بين المؤسسات والسلوك، ولتفسير عملية التغييرات المؤسسية.

على الرغم من أن النظريات الثلاث للمؤسساتية الجديدة تختلف اختلافا كبيرا في تفسير الأصول والاستمرارية والتغييرات المؤسسية، إلا أنها تشترك في نفس التركيز (أي العوامل المؤثرة في النتائج السياسية)، إضافة إلى مجموعة مشتركة من الاهتمامات والافتراضات.

وهكذا يسعى هذا المبحث إلى تحقيق هذا الهدف من خلال الإجابة على السؤال التالي: كيف تساعد المؤسساتية الجديدة (المؤسساتية التاريخية، مؤسساتية الخيار العقلاني والمؤسساتية الخطائية) على بلورة نقاش فعال لإصلاح الهندسة المؤسسية للحكومة البيئية العالمية؟

بناء على ذلك، سيتم تقسيم هذا المبحث حسب المدارس الثلاث للمؤسساتية الجديدة، حيث سيغطي المطلب الأول المؤسساتية التاريخية، والمطلب الثاني المؤسساتية الخطائية، أما المطلب الثالث فيغطي مؤسساتية الخيار العقلاني.

المطلب الأول: المؤسساتية التاريخية:

تركز المؤسساتية التاريخية على الطريقة التي تبني من خلالها التطورات التاريخية أو سياق وضع معين -غالبا في شكل مؤسسات- التطورات الحالية أو المستقبلية عن طريق التأثير على التفاعلات بين الفواعل. وتعتبر المؤسسات ثابتة نسبيا وأحد الفواعل المركزية في تحديد السياق ودفع التطورات على طول ما يسمى "بالمسارات". ويمكن أن يكون لنفس القوى نتائج مختلفة جدا في وضع دون

آخر، لأن السياق التاريخي مختلف ويمارس تأثيره. وهذا ما تدعوه المؤسساتية التاريخية بـ "تبعية المسار" (Path Dependancy)، وبما أنه ليست كل التطورات هادفة فإنه يمكن أن تظهر نتائج غير متوقعة.⁽¹⁾

يمكننا باستخدام المؤسساتية التاريخية طرح العديد من التفسيرات المحتملة لعدم حدوث أي إصلاح حقيقي لنظام GEG حتى الآن:

أولاً: يساعد مفهوم "تبعية المسار" على شرح لماذا كانت هناك زيادة سريعة في المنظمات الدولية في مجال البيئة خلال 30 عاما الماضية.⁽²⁾ حيث يعتبر العديد من هذه المنظمات جهودا للأمم المتحدة من أجل تنسيق الأنشطة البيئية أو مناقشة الخيارات المتاحة لتحسين هذا التنسيق، وقد كان UNEP أول منظمة ثم تبعته أخرى CSD, GMEF, EMG.

وبينما يرى البعض أن إنشاء مثل هذه الهيئات كان تحسينا للوضع، فإن العديد يرى بأن البعض منها فقط يجعل النظام أكثر تعقيدا، ويزيد التداخل والازدواجية بين المنظمات القائمة ذات مسؤوليات بيئية. وغالبا ما تم إنشاء منظمات داخل نظام GEG دون التفكير في كيفية تفاعلها مع النظام ككل، وقد كان إنشاؤها مخصصا ومنتشرا إلى حد كبير، وفوضويا إلى حد ما. مما يجعل النظام أكثر تعقيدا، بحيث يصبح تغييره بطريقة واقعية أكثر صعوبة⁽³⁾. ويرى البعض أنه ليس هناك فضاء مؤسستيا كافيا بعد الآن لإنشاء منظمة دولية للبيئة.

يمكن القول - باستخدام المؤسساتية التاريخية - أن البناء المؤسستى المعقد لنظام GEG يولد مسارات معينة تبرر إنشاء هيئات جديدة صغيرة، لأن ذلك غالبا ما يكون أسهل بكثير من تغيير أو تفكك القديمة منها أو إنشاء هيئات جديدة كبيرة (مثل: UNEO/WEO) من أجل تنسيق النظام ككل.

⁽¹⁾Marjanneke J. Vijge, Towards a World Environment Organisation : Identifying the Barriers to International Environmental Governance Reform, Global Governance Working Paper, N.40, September 2010, p 6.

⁽²⁾Maria Ivanova, Can the Anchor Hold? Rethinking the United Nations Environment Programme for the 21st Century. Yale F&ES P Publication Series, No. 7, 2005, p4.

⁽³⁾B.H. Desai, UNEP: A Global Environmental Authority? Environmental Policy and Law, 36, 2006, pp 3-4.

ثانياً: تركز المؤسسات التاريخية في تحليل المؤسسات وتطوراتها على القوة وعلاقات القوة غير المتكافئة (تفاوت القوة) بين الفواعل. وترى المؤسسات الجديدة أن علاقات القوة هذه تؤثر على إنشاء (وإعاقه) مؤسسات جديدة. وهذا ما يساعد على كشف التفسير المحتمل الثاني لغياب إصلاح GEG، حيث يوجد جدل كثير حول إذا ما كان هناك إصلاح وكيفية إصلاح نظام GEG إلى جانب الانقسام شمال-جنوب.

تؤثر "فجوة الثقة الآخذة في الإتساع" بين الشمال والجنوب على خياراي إصلاح GEG، وتجعل الاتفاق على مثل هذا الإصلاح صعب التحقيق.⁽¹⁾ وتزيد هذه الفجوة تحفظات الجنوب تجاه الاقتراحات المتعلقة بمنظمة دولية للبيئة، والتي يعتبرونها مبادرة شمالية وتهديدا محتملا لتطورها. وتتمثل المشكلة مع الانقسام شمال-جنوب في أنه إذا تم تغيير نظام GEG فعليا، فإنه يجب الموافقة عليه من طرف الدول القومية، بما أن الدول الفردية ما زالت تملك حق الفيتو على قرار إصلاح النظام.

حسب نظرية الهيمنة لتشكيل النظام الدولي فإنه يمكن قيام سلطة عالمية مثل "الولايات المتحدة الأمريكية" أو المنظمة العالمية للبيئة فقط إذا دافعت أقوى الفواعل على القوة الضرورية لإنشائها. والمشكلة هنا هي أن العديد من الاقتراحات لإنشاء منظمة البيئة قدمتها الدول الأقل قوة، وتعارض الدول الأكثر قوة (الولايات المتحدة الأمريكية والصين) أو تشكك في هذه الاقتراحات في أفضل الأحوال.⁽²⁾

ثالثاً: ليس تفاوت القوة بين الدول فقط هو الذي يعيق الإصلاح المؤسسي، بل أيضا بين المنظمات التي تشكل جزءا من نظام GEG. وتتعدى العديد من هذه المنظمات على مجالات

⁽¹⁾M. Van Schalkwyk, Keynote address by Marthinus van Schalkwyk, South African Minister of Environmental Affairs and Tourism, at the plenary Ministerial consultations on International environmental governance: help or hindrance? Twenty-fifth session of the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum, Nairobi. 2009, February 19, p 1.

⁽²⁾A. Najam, Neither Necessary, Nor Sufficient: Why Organizational Tinkering Won't Improve Environmental Governance. (In F. Biermann & S. Bauer (Eds.), A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance? Burlington, USA: Ashgate, 2005, p240.

عمل UNEP، كما أنها ليست مستعدة لتخضع لـ UNEP بما أنه غالباً ما كانت لها مسؤوليات بيئية حتى قبل إنشاء UNEP مما يؤدي إلى ما يسمى "حروب المرج" (Turf Wars). وتشكل "حروب المرج" هذه إضافة إلى تردد المنظمات في التخلي عن جزء من سيادتها وتفويضها وكذا ميزانيتها من أجل هيئة بيئية جديدة جزءاً من سبب صعوبة إصلاح نظام GEG فعلياً.

المطلب الثاني: المؤسسية الخطابية

تركز المؤسسية الخطابية على دور الخطابات في السياسة، حيث يمكن أن تعني الخطابات⁽¹⁾:

1- العمليات التفاعلية التي يتم من خلالها التعبير عن الأفكار (أي: أين، متى، كيف، ولماذا قيل ذلك).

2- الأفكار التي تعبر عنها الفواعل (أي ماذا قيل).

الخطابات كعمليات تفاعلية:

يمكن المعنى الأول للخطاب- كعمليات تفاعلية- الفواعل من مناقشة إصلاح البناء المؤسسي لنظام GEG أو إنشاء مؤسسات جديدة مثل منظمة البيئة. وهكذا تعتبر المؤسسية الخطابية إطاراً مفيداً لدراسة الطرق التي تُقدم من خلالها الأفكار حول إصلاح GEG، ولمن وأين، مما يساعد على تفسير سبب سيطرة هذه الأفكار من عدمه.

وسنناقش فيما يلي أربع خصائص للعمليات التفاعلية المتعلقة بإصلاح GEG، وكيف تؤثر هذه الخصائص على النتائج المحتملة للنقاشات:

أولاً: تتمثل الخاصية الأولى في أن العمليات التفاعلية تميل إلى أن تكون مجزأة بدرجة عالية. كما صرح وزير الشؤون البيئية والسياحة لجنوب إفريقيا في خطاب ألقاه في دورة GMEF في فيفري 2009 "أعتقد بأنه ليس النظام فقط هو الجزأ، بل أيضاً النقاش حول إصلاح النظام. وقد

⁽¹⁾Marjanneke J. Vijge, op.cit, p 7.

كان هذا النقاش عائما دون بوصلة في بحر من عدم اليقين يتسم بالأجندات المتنافسة لفترات طويلة جدا⁽¹⁾.

وتنتشر النقاشات في العديد من المواقع المختلفة حول العالم، والتي تعتبر سببا لعدم كفاءة كبيرة وتضع مطالب كبيرة على موظفي الأمم المتحدة، وتجعل من الصعب الاحتفاظ بفكرة جيدة عن الصورة الكبيرة، خاصة الدول النامية التي تواجه صعوبات لحضور كل الاجتماعات وفرق العمل لأن غالبا ما تكون هناك محدودية في الموارد والممثلين القانونيين⁽²⁾.

ثانيا: هناك غموض كبير في النقاشات حول إصلاح GEG، حيث تتضمن الاقتراحات الموجودة من أجل الإصلاح و/أو منظمة جديدة للبيئة اختلافا كبيرا في وظائف، وتصميم وآثار منظمة البيئة. ونظرا إلى العدد الكبير للاقتراحات وتنوعها فإن معظم الفواعل تعني أشياء مختلفة عند حديثها عن الإصلاح، حيث صرح ممثلو الحكومات ومجموعات المجتمع المدني أنها لا تستطيع تكوين رأيها بشأن ما تؤيده من إصلاحات - هذا إن وجدت - بما أن ما يترتب عن هذه الاقتراحات بالتحديد ليس واضحا. علاوة على ذلك، فقد فشل مؤيدو منظمة دولية للبيئة في تبرير أهميتها في تحقيق الأهداف المهمة التي يجب أن يحققها نظام GEG بشكل أكثر فعالية من الترتيبات المؤسسية القائمة أو من بدائل الإصلاح، وذلك باستخدامهم حججا معيارية بدلا من الحجج التحليلية أو التجريبية لتفسير الحاجة لمثل هذه المنظمة⁽³⁾.

ثالثا: يتفق العديد على الرأي القائل بأن النقاش الحالي حول نظام GEG يركز كثيرا على المشكل المؤسسي، الذي يبدو أنه يدور حول الإقتراحات نفسها من أجل منظمة جديدة للبيئة لسنوات عديدة. وتعني العبارة الأكثر تداولاً: "الشكل يجب أن يتبع الوظيفة" أنه يجب أن يكون هناك فكرة جد واضحة حول ماهية المشكل وما يجب تحسينه قبل مناقشة خيارات الإصلاح المحتملة.

⁽¹⁾F. Biermann (2007), Reforming global environmental governance, from UNEP towards a world environment organization, In, L. Stewart; E. Perry (eds.), Global Environmental Governance. Perspectives on the Current Debate, New York: Center for UN Reform Education, pp 103-123.

⁽²⁾Marjanneke J. Vijge, op.cit, p 8.

⁽³⁾Ibid, p 8.

رابعاً: تميل النقاشات المتعلقة بإصلاح GEG إلى إعادة التدوير. حيث تميل الفواعل المشاركة في المفاوضات حول أجندة تفاوض معقدة (مثل إصلاح GEG) إلى تأجيل بعض القضايا إلى مفاوضات لاحقة من أجل تقليص التعقد، لهذا تخلق الفواعل عمليات تفاوضية ثائية من خلال دعوة كل منتدى جديد إلى تنفيذ ما اقترحه المنتدى السابق، هذا ما يطلق عليه البعض "الميل إلى إعادة تدوير" القرارات. وهذا ما تقوم به جميع الأنظمة إلى حد ما إلا أنه شائع بالتحديد في النظام البيئي، وهذا ما يظهر من خلال لوحة تاريخية عن المؤتمرات والبيانات والاتفاقيات البيئية.⁽¹⁾

الخطابات كمستويات مختلفة من الأفكار

غالباً ما يحدد علماء السياسة ثلاث مستويات مختلفة حيث توجد الأفكار في السياسة. يغطي المستوى الأول سياسات محددة أو حلول السياسة المقترحة من طرف صناع السياسة، ويشمل المستوى الثاني البرامج العامة التي تمثل أساس السياسات في المستوى الأول، كما يشمل المستوى الثاني من الأفكار المشاكل التي يجب حلها، القضايا التي يتعين الاهتمام بها، الأهداف التي يجب تحقيقها، المثل المستخدمة والمعايير والمناهج والأدوات التي يجب تطبيقها. ويغطي المستوى الثالث المشاعر أو الفلسفات العامة: أفكار العالم التي تشكل أساس المستويين السابقين، فبينما تتم مناقشة أفكار السياسة وأفكار البرامج في المستويين الأول والثاني، فإن المستوى الثالث يعتبر افتراضاً كامناً (أساسياً) متنازع عليه، ولهذا تصعب دراسته.

وسنحاول من خلال ما يلي تحديد أي مستوى من الأفكار يتضمن أكثر الاختلافات في الرأي فيما يتعلق بأفضل تصميم لنظام GEG.

تتفق معظم الدول بشأن تحديد المشكلة والأهداف التي يجب تحقيقها والمثل والمعايير التي يجب استخدامها، وتندرج كل هذه الأفكار في المستوى الثاني. ومع ذلك يشمل المستوى الثاني العديد من الأفكار الجدلية، يتعلق إحداها بالسؤال عن المقاربة التي يجب استخدامها لإصلاح نظام GEG، حيث ترى الولايات المتحدة الأمريكية JUSCAN وباقي دول (اليابان، كندا،

⁽¹⁾Marjanneke J. Vijge, op.cit, p 9 .

استراليا، نيوزيلندا) أن المقاربة العملية "من أسفل إلى أعلى" المجزأة واللامركزية مع بيروقراطية هي أفضل طريقة لتنظيم الحكومة البيئية العالمية.

ويفضل الإتحاد الأوروبي وحلفاؤه - من جهة أخرى - المقاربة "من أعلى إلى أسفل" من أجل منظمة بيئية قوية وكاملة.

وهناك مثال آخر عن الفكرة الجدلية في المستوى الثاني والمتمثلة في مفهوم التنمية المستدامة، الذي يحمل في طياته الاعتراف بأنه يجب معالجة القضايا البيئية والتنموية في وقت واحد، وأن السياسات يجب أن تركز على التفاعلات بين هذه القضايا. ومع ذلك أثر مفهوم التنمية المستدامة كخطاب على العلاقة بين دول الشمال ودول الجنوب، وعلى الاهتمام الذي تحظى به القضايا البيئية.⁽¹⁾

تبنى المؤسساتية الخطائية أن الأفكار في المستوى الثاني تشكل أساس الأفكار في المستوى الأول وبالتالي تؤثر عليها. وهذا ما يساعد على تفسير كيف أصبحت التنمية المستدامة (المستوى الثاني من الأفكار) إطارا هاما توضع فيه المزيد من السياسات والقضايا البيئية (المستوى الأول من الأفكار). وفي ضوء ذلك، يمكننا تحليل الطريقة التي تؤثر من خلالها النقاشات بين الشمال والجنوب حول مفهوم التنمية المستدامة على ما تفضله من اقتراحات السياسة المتعلقة بإصلاح GEG. فبينما ترغب العديد من الدول الشمال في إنشاء وكالة متخصصة من أجل البيئية (خاصة أعضاء الإتحاد الأوروبي)، فإن العديد من دول الجنوب تفضل منظمة تتعامل مع التنمية المستدامة.

وهناك العديد من الأسباب التي تفسر تردد الدول الجنوبية تجاه ما تقدمه الدول الشمالية من اقتراحات لإنشاء منظمة دولية للبيئة بدل منظمة تتعامل مع التنمية المستدامة منها⁽²⁾:

1- قلق الدول النامية بأنه يمكن لمنظمة البيئة أن تبعد الاهتمام عن التنمية السوسيو-اقتصادية، وبالتالي حذف القضايا التنموية من الأجندة السياسية.

⁽¹⁾Steve Charnovitz, Towards a World Environment Organization: Reflections upon a vital debate, In, Biermann, F. and Bauer, S, A World Environment Organization, Ashgate, Burlington, USA, 2005, p100.

⁽²⁾Marjanneke J. Vijge, op.cit, p 10.

2- لا ترغب الدول النامية - التي غالبا ما تكون غنية بالموارد الطبيعية - أن تنظر دول الشمال إلى مواردها كمشاعات عالمية (Global Commons). فهي تفضل الاحتفاظ بحقوقها السيادية لتطوير واستغلال ما تعتبره من ممتلكاتها دون الاهتمام بمنظمة البيئة في تحقيق مصالحها التنموية.

3- ترى الدول النامية أن إنشاء منظمة البيئة قد يفرض - إلى حد ما - أولويات الشمال على مصالح الجنوب. وتخشى دول الجنوب أن تكون منظمة البيئة - في الواقع - فكرة شمالية لممارسة خفض التكاليف لزيادة الكفاءة. كما ترى أيضا بان مثل هذه المنظمة ستصبح مصدرا آخر للشروط والعقوبات، مع احتمال أن تكون لها سلطات للتنفيذ تقارن بـ WTO.

يظهر العدد الهائل للدعاوي والاقتراحات من أجل إصلاح GEG خلال 40 عاما الأخيرة أن أفكار المستوى الأول أكثر جدلية. ويرى البعض أن هذا الجدل هو أحد العوامل الرئيسية التي يمكن أن تفسر سبب عدم اتخاذ أي قرار فيما يتعلق بإصلاح GEG. وتمثل أحد القضايا الجدلية في كيفية تمويل نظام GEG، فالمتفق عليه عموما هو أن الموارد المالية الكافية والتي يمكن التنبؤ بها مهمة لتعزيز الحوكمة البيئية العالمية، لكن إذا كانت هناك حاجة إلى موارد جديدة وإضافية فإن مصدرها وتخصيصها تبقى نقطة نقاش. فبينما ترغب G77 في التركيز على التنمية وبناء القدرات في الجنوب مع تقديم تمويل إضافي، فإن الولايات المتحدة الأمريكية تفضل الإصلاح الذي يجعل تكاليف الأمم المتحدة أكثر فعالية وكفاءة دون زيادة ميزانيتها.⁽¹⁾

- هناك قضية جدلية أخرى في المستوى الأول من الأفكار تتمثل في: ماذا يجب أن يكون الدور الأساسي لـ (UNEP ونطاق تفويضه). حيث يؤثر الاختلاف في الآراء بين الدول مجددا على الانقسام بين الشمال والجنوب. فدول الشمال ترغب أن يكون UNEP منظمة ذات أساس علمي (Science-Based Organisation) مهمتها الأساسية إنتاج المعرفة العلمية، في حين تنظر إليه العديد من دول الجنوب كمنظمة يمكن أن تدعم الدول النامية من خلال بناء القدرات.

يساعد التمييز بين المستويين الأول والثاني من الأفكار على كشف أن الاختلافات في وجهات النظر حول أفضل هندسة من أجل الحوكمة البيئية العالمية تتضمن اختلافات أساسية، وبالتالي يصعب التوصل إلى إجماع بشأن إصلاح نظام GEG.

⁽¹⁾Marjanneke J. Vijge, op.cit, p 11.

تعبئة التحيز (The Mobilisation of Bias):

لقد أخذت المؤسسات الخطابية وجهة نظر المقاربة الثقافية، مما يعني أن السلوك ليس إستراتيجيا تماما ولكنه مقيد بوجهة نظر الفاعل، فقد يتم منح أو تشجيع الفواعل على استخدام، تغيير أو إنشاء مؤسسات بطريقة معينة، لأن بعض أنماط السلوك تقليدية أو مفروغ منها بينما أخرى ليست كذلك. بعبارة أخرى، يتم إشراك الفواعل من طرف المؤسسات التي تعمل فيها أو معها مما يؤثر على ما تفضل وعلى أهدافها وخياراتها، وهذا ما يساعد على تفسير لماذا يصعب تغيير المؤسسات.⁽¹⁾

يمكن "التعبئة التحيز" أن تجعل الفواعل تقاوم التغيير، مما يمنحها فكرة عن: لماذا يكون للدول القومية حافز للحفاظ على الوضع الراهن لأنها تشعر بالراحة مع النظام الحالي وتعلمت استخدامه لمصلحتها الفردية والمؤسسية، وقد تم تحفيز القليل منها فقط للقيام بتغييرات أساسية في نظام GEG.

وهكذا تؤكد "تعبئة التحيز" أن الاقتراحات التي تؤيد التغييرات التدرجية أكثر هيمنة من تلك التي تؤيد الإصلاح الشامل للنظام ككل من خلال تنسيق أكثر وازدواجية أقل.⁽²⁾ كما تساعد "تعبئة التحيز" على تفسير أنه على الرغم من وجود مؤسسات أخرى حيث تجري النقاشات حول إصلاح GEG إلا أنه تتم مناقشة معظمها في إطار منظومة الأمم المتحدة.

مما يؤثر بشكل كبير على النتائج المحتملة إضافة إلى ما تعتبره الفواعل كنتائج محتملة. على سبيل المثال، فإن فكرة إنشاء منظمة الأمم المتحدة للبيئة تهيمن أكثر بكثير من الاقتراح المتعلق بإنشاء منظمة عالمية للبيئة خارج منظومة الأمم المتحدة.

كما تجري العديد من النقاشات حول إصلاح GEG في إطار الأمم المتحدة في منتديات ودورات أو فرق عمل ينظمها UNEP. وبما أن UNEP يشارك بقوة في هذه النقاشات فإن فكرة تجاوزه تعتبر خيارا غير قابل للتطبيق في هذه النقاشات، ولأن UNEP يقوم على 58 عضوا فإنه

⁽¹⁾Marjanneke J. Vijge, op.cit, p 11.

² إن الدول المتقدمة والنامية ليست مستعدة للتخلي عن جزء من سيادتها من أجل وكالة بيئية فوق وطنية، كما تؤيد إلى جانب المنظمات الدولية وأمانات MEAs الحفاظ على نظام عالي التجزء من أجل الحفاظ على استقلاليتها.

يستحيل اتخاذ قرار بشأن إصلاح نظام GEG خلال اجتماعات مجلس إدارة UNEP، حيث يمكن اتخاذ قرار تغيير نظام GEG في إطار الأمم المتحدة فقط في الجمعية العامة للأمم المتحدة، وهذا ما يعتبر صعباً ومضيعة للوقت.⁽¹⁾

المطلب الثالث: مؤسسية الخيار العقلاني

تقوم مؤسسية الخيار العقلاني على المقاربة التي ترى بأن الفواعل تتصرف بطريقة إستراتيجية من أجل تحقيق أكبر قدر من مصالحها الخاصة. فهي تنظر إلى السياسة باعتبارها سلسلة من معضلات العمل الجماعي: الأوضاع حيث تعمل الدول على تحقيق أكبر قدر من مصالحها، لكنها تحقق مجتمعة في نهاية المطاف نتيجة دون المستوى الأمثل، وذلك بسبب غياب أو عدم كفاية الترتيبات المؤسسية.⁽²⁾

ومن هنا يمكن النظر إلى المشاكل المتعلقة بنظام الحوكمة البيئية العالمية على أنها معضلة العمل الجماعي. كما يبدو أن معظم الفواعل المشاركة في النقاشات حول إصلاح GEG تهتم بحماية مصالحها المؤسسية والوطنية أكثر من اهتمامها بحل المشاكل البيئية الدولية بشكل جماعي. وترى مؤسسية الخيار العقلاني أن غياب ترتيبات مؤسسية يعتبر سبباً مهماً لمعضلات العمل الجماعي، كما ترى بأنه يتم إنشاء المؤسسات فقط من خلال اتفاقيات طوعية بين الفواعل المعنية، لذلك ستقوم الفواعل بإنشاء مؤسسة جديدة مثل WEO أو UNEO إذا كانت تقوم بوظائف معينة تخدم مصالحهم وتساعدهم على تحقيق أقصى قدر من أهدافها.

وبإتباع منطق مؤسسية الخيار العقلاني يجب أن تهتم بالوظائف التي يمكن أن تقوم بها منظمة عالمية للبيئة، ونحلل إذا ما كانت هذه الوظائف تهم الفواعل المعنية.

يتطلب تعزيز و/أو إصلاح الحوكمة البيئية العالمية إرادة سياسية قوية للدول القومية، التي تقرر في -نهاية المطاف- بشأن مستقبل نظام GEG. ومع ذلك، ليست جميع الدول القومية مهتمة

⁽¹⁾Marjanneke J. Vijge, op.cit, p 12.

⁽²⁾Ibid, p13.

بنظام قوي للحكومة البيئية العالمية. فحسب العديد من الباحثين، هناك ضعف في الإرادة السياسية⁽¹⁾ من أجل إنشاء منظمة البيئة كمحاولة لتعزيز نظام GEG.

و يمكن تفسير ضعف الإرادة السياسية بين الدول القومية من خلال عدد من العوامل⁽²⁾:

1- لا يعتبر البند المتعلق بإصلاح GEG قضية ملحة للغاية، حيث تفضل الحكومات إعطاء الأولوية لباقي القضايا الملحة حول إصلاح GEG، مثل قضايا الأمن الدولي، الأزمة المالية، تغير المناخ والمجموعات السبع الأخرى لعملية إصلاح الأمم المتحدة.

2- هناك نقص في الاهتمام العام بقضية إصلاح GEG، فمعظم مجموعات المجتمع المدني والأعمال الناشطة في مجال السياسة البيئية الدولية ليست مهتمة كثيرا بهذه القضية، لأنه يصعب تفسيرها لأنصارها و لأنها تعتبر شأنا داخليا للأمم المتحدة.

3- الخوف من اللابقين والشكوك المحيطة بإنشاء منظمة عالمية للبيئة، حيث تخشى الدول والمنظمات الدولية من ضرورة التخلي عن جزء من سيادتها لصالح مثل هذه المنظمة. إضافة إلى الدور الذي تلعبه التعقيدات والتكاليف المتعلقة بإصلاح نظام GEG أو إنشاء وكالة متخصصة للبيئة.

وهكذا، فإن المؤسسات الجديدة ترى بأن الفواعل ستقوم فقط بإنشاء مؤسسة جديدة إذا كانت تقوم بوظائف محددة تخدم مصالحهم وتساعدهم على تحقيق أقصى قدر من أهدافها. وتمثل مشكلة ضعف الإرادة السياسية بين الحكومات في أن الدولة القومية هي التي تحكم المنظمات الدولية مثل UNEP، وهي التي تقرر - عمليا - كل ما تفعله المنظمة. هذا يعني أنه إذا كان صحيحا أن UNEP جد ضعيف في أداء مهامه بشكل صحيح في إطار نظام GEG، فإن هذا لأن الدول قررت إبقائه ضعيفا.

ولهذا يرى مؤيدو المنظمة الدولية للبيئة أن إنشاء مثل هذه المنظمة قد لا يحدث فرقا كبيرا، فحسب رأيهم فإن إنشاء منظمة ذات كفاءة حقيقية ليس ممكنا من الناحية السياسية، كما أنه لا

¹ لتقدم وسائل كافية واتخاذ قرارات سياسية موضوعية بدلا بدلا من الإجراءات الرمزية.

⁽²⁾Marjanneke J. Vijge, op.cit, p13.

الفصل الثالث: إصلاح الهندسة المؤسسية للحكومة البيئية العالمية: المسارات، وجهات النظر والتفسيرات

توجد إرادة سياسية بين الدول لإنشاء منظمة قوية في حين أن منظمة ممكنة من الناحية السياسية ستكون جد ضعيفة وغير فعالة.

خاتمة

خاتمة

يهدف هذا البحث إلى تتبع وتفسير مظاهر الهندسة المؤسسية للحكومة البيئية العالمية، مع التركيز بشكل خاص على العوامل التي تعيق الاتفاق بشأن البنية المستقبلية لهذه الحكومة، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- 1- الاختلاف الجوهرى فى المصالح والآراء بين الدول بشأن أفضل طريقة لتحسين نظام الحكومة البيئية العالمية، إضافة إلى غياب الثقة بينها خاصة بين الشمال والجنوب.
 - 2- ضعف الإرادة السياسية بين الحكومات والمنظمات - كجزء من نظام الحكومة البيئية العالمية- لتغيير النظام أو إنشاء هيئة جديدة لتحسينه.
- ويمكن تفسير ضعف الإرادة السياسية من خلال مجموعة من العوامل؛ كالخوف من التخلي عن جزء من السيادة من أجل هيئة بيئية جديدة، وكذا الأولوية القليلة التي تمنحها الدول للهندسة المؤسسية للحكومة البيئية العالمية، إضافة إلى ضعف الوعي العام و الضغط الذي يمارسه المجتمع المدني، إلى جانب حوافز عديدة للمحافظة على الوضع الحالي.
- 3- غياب قيادة قوية، حيث لم تعد الولايات المتحدة الفاعل القوي الوحيد بعد الآن، حيث أصبح الاتحاد الأوروبي لاعبا مهما في السياسة الدولية على نحو متزايد، في حين اكتسبت الصين وأعضاء آخرين من مجموعة 77 قوة اقتصادية وسياسية.

لقد بدأت الدراسة بطرح الإشكالية لنختتمها في الأخير بالإجابة عليها، وذلك بإتباع خطة ثلاثية (ثلاثة فصول) سمحت لنا بالتوصل إلى مجموعة من النتائج كما يلي:

- 1- إن الطبيعة المعقدة للقضايا البيئية إضافة إلى العدد الكبير للفواعل واختلاف مصالحها جعل نظام الحكومة البيئية العالمية على درجة عالية من التعقد، حيث -حتى الوقت الحالي- منظمة وحيدة في إطار هذا النظام التي تملك السلطة أو القوة السياسية لتعمل كمركز جاذبية لتنسيق كل الجهود البيئية العالمية لتمييزه بالتجزؤ وعدم التماسك، وضعف التنسيق والتعاون، وكذا بالعديد من النزاعات والاتوازنات بين الاتفاقيات البيئية والاتفاقيات الأخرى (مثل: التجارية) (الفصل الثاني).

هذا وتتفق مختلف الدول الآن أن نظام الحوكمة البيئية العالمية يعر كاف ولم يعد مقبولاً بعد الآن. وقد شملت جهود تعزيز التعاون والتنسيق في إطار هذا النظام إنشاء عدد من الهيئات، من بينها UNEP، CSD، GMEF و EMG. وعليه، يرى العديد من الباحثين أن بعض هذه الهيئات عقدت النظام أكثر، كما تسببت في الازدواجية والتجزؤ، إضافة إلى أنها يمكن أن تشكل عائقاً أمام تعزيز نظام الحوكمة البيئية العالمية (الفصل الأول والثاني).

2- بالرغم من تحقيق بعض التغييرات الإضافية مثل إنشاء هيئات جديدة، وبالرغم من إجراء العديد من النقاشات بشأن طرق تحسين وتعزيز نظام الحوكمة البيئية العالمية، إلا أنه لم يتم اتخاذ قرارات تتعلق بتغيير جوهري للنظام أو بتأسيس منظمة بيئية عالمية. لكن ما تم تحقيقه هو اتفاقيات حول الأهداف العامة لتحسين النظام. وهي تشمل بناء النظام مع وفي إطار وتعزيز التنسيق بينها في إطار احترام استقلاليتها. إضافة إلى الأخذ في عين الاعتبار القضايا التنموية إلى جانب القضايا البيئية، وكذا إنشاء نظام للحوكمة البيئية العالمية يتميز بالفعالية والاستجابة والشرعية والشفافية (الفصل الثاني).

3- يؤكد تعقد النظام وتعدد الفواعل المعنية على تعدد الطريق التي يمكن من خلالها تحقيق الأهداف المتفق عليها، إضافة إلى اختلاف الآراء حول الكيفية التي يجب إتباعها في تحقيقها. كما تتميز العديد من مقترحات ونماذج الإصلاح بكونها غامضة وغير مكتملة، مما يصعب الأمر على الأطراف المعنية تشكيل رأيها حول أي اقتراح تؤيده، باعتبار أن الآراء التي يتم تشكيلها تقوم على المصالح الوطنية بدل الحاجة إلى حل مشاكل نظام الحوكمة البيئية العالمية بصورة جماعية. وكنتيحة لذلك فإن الطريقة الدقيقة لتحسين النظام تبقى محل جدل كبير (الفصل الثالث).

4- تتمثل أطراف التفاوض الأساسية في الولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد الأوروبي، ومجموعة 77 التي تشمل الصين، حيث يختلف رأي كل منها فيما يتعلق بالطريقة التي يجب إتباعها في تغيير النظام. فالولايات المتحدة تعارض بشدة فكرة إنشاء منظمة وحيدة للبيئة، أما مجموعة 77، فهي مترددة بشأن منظمة البيئة كونا منشغلة إذا ما كان إنشاء مثل هذه المنظمة سيهمش القضايا بالتنموية ويؤدي إلى خلق مصدر آخر للعوائق والشروط التي يفرضها الشمال بشكل خاص. في حين يؤيد الاتحاد الأوروبي ترقية UNEP إلى UNEO، لكنه لم يتخذ دوراً قيادياً قوياً ولم ينجح في

الحصول على دعم العديد من المؤيدين. وتبقى المشكلة فيما يتعلق بتعارض الآراء مرتبطة بأن القرار داخل الأمم المتحدة بإصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية يجب أن يمر من خلال الجمعية العامة للأمم المتحدة وتحقيق الإجماع بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة (الفصل الثالث).

5- لسيت كل الفواعل مهتمة بشدة بالحصول على نظام فعال للحوكمة البيئية العالمية، وهذا ما يعكس ضعف الإرادة السياسية لتأسيس منظمة جديدة للبيئة من أجل تحسين هذا النظام، ليس فقط بين الدول الوطنية بل بين المنظمات الدولية أيضا باعتبارها جزءا من النظام.

6- أدى ضعف الإرادة السياسية للفواعل المعنية إلى غياب القيادة، بالرغم من اقتراب الاتحاد الأوروبي وبعض أعضائه (خاصة فرنسا) من الدور القيادي في النقاشات المتعلقة بإصلاح الحوكمة البيئية من خلال فكرة إنشاء UNEO. ومع ذلك يمكن اعتبار الاتحاد الأوروبي بأعضائه "دافعا" بدل "قائد"، فهو لا يبدو مستعدا لاستثمار قدر كبير من الموظفين والأموال من أجل اقتراحهم، كما أنه لم يحرص على الكثير من المؤيدين لفكرة UNEO. ضف إلى ذلك، أن البعض يجادل بأن الاتحاد الأوروبي يلعب دورا أفضل في تشكيل الطموحات والرؤى (مهام الدافع) من دوره في التنفيذ العملي (مهام القائد).

7- يمكن أن تساعد طبيعة النقاشات المتعلقة بمستقبل نظام الحوكمة البيئية العالمية - إلى جانب طبيعة النظام والفواعل المعنية - على تفسير عدم الاتفاق حول مستقبل النظام وغياب أن إصلاح مؤسساتي، مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانية المحدودة لتأثير مجموعات المجتمع المدني والعلماء على عملية اتخاذ القرار في هذه النقاشات. فالمنتديات والنقاشات المتعلقة بإصلاح الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية عديدة ومجزأة، ومبعثرة في العديد من المواقع حول العالم. كما يرى الباحثون في هذا المجال أن هذه النقاشات والمنتديات تميل بشدة إلى "إعادة تدوير" القضايا أو القرارات، وعليه فإن بعض هذه النقاشات والاتفاقيات ليست إلا مجرد إعادة لما تم الاتفاق بشأنه في نقاشات سابقة (الفصل الثالث).

في الأخير، سنحاول تقديم بعض المقترحات المتعلقة بالنقاشات حول إصلاح الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية، كما يلي:

1- يرى العديد من الباحثين أن النقاش الحالي حول شكل نظام الحوكمة البيئية العالمية يركز كثيرا على الجانب المؤسساتي، من خلال اقتراحات ونماذج الإصلاح المختلفة باعتبارها حولا لمشكلة

عجز نظام الحوكمة البيئية القائم. بعبارة أخرى، لم يتم تنظيم النقاش حول المشكلة بل حول الحل، مع العلم أن "الشكل يجب أن يتبع الوظيفة". مما يعني ضرورة وجود فكرة واضحة عن ماهية المشكلة وماهية ما يجذب تحسينه قبل مناقشة خيارات الإصلاح الممكنة. وعليه، يجب أن تعكس الاقتراحات المتعلقة بالشكل والبنية والهندسة المؤسسية، ويتم تأطيرها حسب التحسينات التي يجب تحقيقها بدل مناقشة التغير المؤسسي فقط من أجل مجرد إصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية و/أو إنشاء هيئة بيئية جديدة.

2- بالرغم من وجود العديد من التقييمات حول نظام الحوكمة البيئية العالمية بالفعل، وبالرغم من وجود إجماع عام حول ماهية المشكلة إلا أن البعض يجادل بأن هناك حاجة إلى تقييم أكثر شمولية للحصول على نظرة واضحة ودقيقة عم مكمّن الفراغات ونقاط ضعف وكذا نقاط قوة النظام الحالي للحوكمة البيئية العالمية. يمكن أن يعمم مثل هذا التقييم نظرة شاملة عن تقييم العمل والمهام والموارد، وكذا إنجازات المنظمات التي تمثل جزءاً من هذا النظام، إضافة إلى تقديم نظرة شاملة عن طرق تحقيق التكامل بين هذه الأجزاء بدل أن تتنافس مع بعضها البعض.

وفي نفس السياق، يمكن أن يحدد هذا التقييم أيضاً الفجوات في التمويل والمجالات ذات الأولوية، ويقدم فهماً أفضل للنتائج المتعلقة بالمسارات المختلفة لتحسين نظام الحوكمة البيئية العالمية. ضف إلى ذلك أن تقييماً أكثر شمولية سيمكن الفواعل من تشكيل رأي حول ما يجب تغييره وكيف يمكن تغييره.

3- إلى جانب توضيح نقاط ضعف ونقاط قوة نظام الحوكمة البيئية العالمية، من المهم أيضاً تقديم نظرة واضحة حول اقتراحات السياسة المتعلقة بإصلاح النظام القائم التي تم تطويرها، مما سيقبل من الارتباك بشأن المقترحات التي تتم مناقشتها. لقد اقترح المجتمع المدني خلال مشاوراته بتسهيل من مصلحة الأمم المتحدة للاتصال غير الحكومي (UN-NGLS) أنه يمكن تطوير مصفوفة من النماذج لتقييم نقاط قوة ونقاط ضعف اقتراحات السياسة المختلفة المتعلقة بإصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية. وعليه، يمكن أن تساعد مثل هذه المصفوفة على تمكين الفواعل المعنية من تشكيل رأي أفضل بشأن مختلف الاقتراحات، الأمر الذي يمكن أن يوضح ويسهل النقاشات.

4- يعتبر إصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية عملية صعبة وطويلة المدى، ومع ذلك يمكن تسهيل هذه العملية من خلال اعتماد مقاربة "خطوة بخطوة" في بناء الإجماع. وعليه، فإن الخطوات

المباشرة والمهمة التي يمكن اتخاذها الآن لا يجب أن تنتظر من أجل إصلاح طويل المدى. كما يمكن أن يكون الأمر أسهل بكثير على الدول الوطنية لتوافق على مثل هذه الخطوات الصغيرة بدل تلك الكبيرة المتعلقة بنتائج كبيرة وطويلة المدى بالنسبة للعديد من الفواعل. في نفس الوقت، قد تكون الخطوات الصغيرة ضرورية في بناء الإجماع حول الإصلاح وتوفير شروط إطارية من أجل تغيير مؤسستي طويل المدى.

كما سبق وأشرنا في الفصل الثالث، فقد حققت الحكومات إجماعاً حول عدد من المبادئ والأهداف والأولويات المتعلقة بنظام الحوكمة البيئية العالمية، ومع ذلك يجب توسيع نطاق الإجماع هذه من أجل تطوير خيار ملموس للإصلاح.

5- يرى العديد من الباحثين أن أحد العوامل المفسرة لغياب إصلاح ملموس لنظام الحوكمة البيئية العالمية يتمثل في غياب قادة يدفعون من أجل اقتراحهم المفضل لتحسين النظام البيئي القائم. مع العلم أن ما يحتاجه النظام ليس عدداً كبيراً من القادة الأقوياء يمثلون مؤسسة دولية واحدة، بل يحتاج إلى قائد شامل يملك إرادة للتحدث والعمل لصالح النظام ككل. ومن المهم أن يكون هؤلاء القادة قادرين على إقناع الدول الوطنية والمؤسسات الدولية بأن مصلحتها تكمن في تحسين نظام الحوكمة البيئية العالمية. كما يجب أن يكونوا قادرين على تشكيل تحالفات قوية بين الحكومات وبناء الثقة بينها، خاصة بين الشمال والجنوب باعتبار أن عجز المجتمع الدولي عن الاتفاق حول مقارنة مشتركة لحوكمة التنمية المستدامة سببه إلى حد كبير هو الفصل بين منظورات وأولويات الدول المتقدمة والدول النامية. وعليه، يعمل القائد في الحوكمة البيئية العالمية كوسيط لتحقيق الاتفاق بين الشمال والجنوب بشكل خاص.

6- يرى البعض بأنه يجب توسيع النقاشات المتعلقة بنظام الحوكمة البيئية العالمية لتشمل ليس فقط القضايا البيئية بل أيضاً قضايا التنمية، حيث يحفز الربط بين البيئة والتنمية الدول النامية لتشارك بفعالية في النقاشات المتعلقة بإصلاح الهندسة المؤسسية البيئية، مما يعزز "الاتفاق" بين الشمال والجنوب.

وفي نفس السياق، يجب أن تشمل النقاشات الموسعة وزراء البيئة إضافة إلى وزراء آخريين للتنمية والاقتصاد و/أو الشؤون المالية.

فهرس الأشكال:

رقم الصفحة	عنوان الشكل	الرقم
62	تقارير الرصد والتقييم في GEF	01
84	نمذج للممارسة البيئية	02
149	بنية منظمة البيئة العالمية	03

فهرس الأشكال:

رقم الصفحة	عنوان الشكل	الرقم
62	تقارير الرصد والتقييم في GEF	01
84	نمذج للممارسة البيئية	02
149	بنية منظمة البيئة العالمية	03

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع العربية:

1. الحديثي، صلاح عبد الرحمن، النظام القانوني الدولي لحماية البيئة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
2. العشاوي، صباح، المسؤولية الدولية عن حماية البيئة، ط1، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
3. بيليس، جون وسميث، ستيف، عولمة السياسة العالمية، ترجمة مركز الخليج للأبحاث، الطبعة الأولى، مركز الخليج للأبحاث، دبي، 2004.
4. زياني، صالح وبن سعيد، مراد، الحوكمة البيئية العالمية _ قضايا وإشكالات. دار قانة، باتنة، الجزائر. 2010.
5. زياني، صالح وبن سعيد، مراد، مدخل إلى الإصلاحات المؤسساتية للحكم البيئي العالمي، الطبعة الأولى، دار قانة، الجزائر، 2010.
6. عمران، محمد فارس، السياسة التشريعية لحماية البيئة في مصر وقطر ودور الأمم المتحدة في حمايتها، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، 2005.
7. مقري، عبد الرزاق، مشكلات التنمية والبيئة والعلاقات الدولية، ط1، دار الخلدونية، الجزائر، 2008.

قائمة المراجع الأجنبية:

أولاً: وثائق وتقارير رسمية:

1. Cartagena Decision on International Environmental Governance (2002), Appendix V of Report of the Open-Ended Intergovernmental Group of Ministers or Their Representatives on International Environmental Governance: SS.VII/1 International Environmental Governance.

Available online at: http://www.unep.org/IEG/docs/IEG_decisionSS_VII_1.doc

Last viewed on 25-12-2011.

2. De Crobrugge , Dominique And Al. The Evaluation Function of The Global Environment Facility (Gef), Peer Review, Final Report, May 2009.

3. Dodds, Shona E.H, Chambers, W. Bradnee and Kanie, Norichika. International Environmental Governance: The Question of Reform: Key Issues and Proposals, UNU Report, UNU/IAS, 2002.

4. GEF, Evaluation Office, The GEF Monitoring And Evaluation Policy, Evaluation Document, n. 1, 2006.

5. ICC (2007) ICC comment on 'Delivering as one: Report of the UN Secretary-General's highlevel panel on UN system-wide coherence', International Chamber of Commerce (ICC), The world business organization, Prepared by the Commission on Environment & Energy, Department of Policy and Business Practices, Document 213/36, Paris, France, 11 January 2007. available online at:
[http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/Environment/UN%20coherence%20report%20Dec%202006%20final%2011_01_07%20\(4\).pdf](http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/Environment/UN%20coherence%20report%20Dec%202006%20final%2011_01_07%20(4).pdf), last viewed on 12-01-2012.
6. Inomata, Tadanori Management Review of environmental governance within the United Nations system, Joint Inspection Unit, United Nations, JIU/REP/2008/3, Geneva, 2008.
7. WBGU (German Advisory Council on global Change), World in transition: New structures for global environmental policy, Earthscan, London, 2001.

ثانياً: الكتب

8. Andonova, Liliana B. and Levy, Arc A., Franchising Global Governance; Making Sense of the Johannesburg Type I Partnerships, In, Olav Schram Stocke and Øystein B. Thomessen (eds.), Yearbook of International Cooperation on Environment and Development 2003/04, Earthscan, London, 2003
9. Arts, Bas, Non-State Actors in Global Environmental Governance: New Arrangements Beyond the State, in, Mathias Koenig-Archibugi and Michael Zurn (eds.), New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness, Palgrave, Basingstoke, 2006.
10. Biermam, Frank, Beyond the Intergovernmental regime; Recent Trends In Global Carban Governance, in, Joseph G Canadell(ed.), Current Opinion in Environmental Sustainability, Elseoier. B.V, 2010.
11. Biermann, Frank, The Rationale for a World Environment Organization, In, Frank Biermann, and Steffen Bauer (eds.), A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance? Aldershot, United Kingdom: Ashgate, 2005
12. Biermann, Frank, Global Environment Governance: Conceptualization and Examples, in, Khi V. Thai, Dianne Rahm and Jerrel D. Cogg Burn (eds.), Handbook of Globalization and the Environment, CRC Press, 2007.
13. Biermann, Frank and Siebenthuner, Bernd, Managers of Global Change; the influence of International Environmental Bureaucracies, MIT Press, Cambridge, 2009.
14. Bigio, Anthony G. Cities and Climate Change ,in, Alcira Kreimer, Margaret Arnold and Anne Carlin, Building Safer Washington, 2003.
15. Charnovitz, S, Towards a World Environment Organization: Reflections upon a vital debate. In, Biermann, F. and Bauer, S, A World Environment Organization, Ashgate, Burlington, USA, 2005.

16. Corel, Elisabeth and Betsill, Michele M. , Analytical Frame work; Assessing the Influence of NGO Diplomats, in, Michele M. Betsill and Elisabeth Corel (eds.), NGO Diplomacy, the TT Press, Cambridge, 2008.
17. Dauvergne, Peter, Research in global environmental politics: history and trends, In, Peter Dauvergne (ed.), Handbook of Global Environmental Politics, University of British Columbia, Canada, 2005.
18. Dodds, F. and Middleton T., Earth Summit 2002: A New Deal, Earthscan Publications Ltd, London, Sterling, VA, 2002.
19. Elliott, L. The United Nations' Record on Environmental Governance: An Assessment. In, Frank Biermann and Stephan Bauer (eds.), A World Environment Organization, Ashgate, Burlington, USA, 2005.
20. Esty, Daniel C. and Ivanova, Maria H, Revitalizing Global Environmental Governance: A Function-Driven Approach, In, Esty, Daniel C. and Ivanova, Maria H. (eds.), Global Environmental Governance: Options & Opportunities, Yale School of Forestry & Environmental Studies, 2002.
21. Gemmill, Barbara and Ivanova, Maria, Designing A New Architecture for Global Environmental Governance, International Institute for Environment and Development, London, 2002.
22. Gleckman, Harris, 'Transnational Corporations' Strategic Responses to "Sustainable Development", in, Helge Ole Bergesen, Georg Parmann, and Øystein B. Thommessen (eds.), Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford, 1995.
23. Haas, Peter M., Addressing the Global Governance Deficit, United Nations University Press, Tokyo, 2004.
24. Haas, Peter M., and Hall, Thompson, Lessons from environmental governance for debt forgiveness, In, Vinod Aggarwal and Brigitte Granville (eds), Sovereign Debt: Origins, Management, and Restructuring, London, Royal Institute of International Affairs, 2004.
25. Hall, Rodney Bruce and Biersteker, Thomas J., The Emergence of Private Authority In Global Governance, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
26. Hirst, Paul, Democracy and Governance, in, Jon Pievre (ed.), Debating governance: Authority, Steering and Democracy, Oxford University Press, Oxford, 2000.
27. Janson, Jody Patricia, Globalisation Governance in a multi stakeholder World: the Global Prince, Merchant and Citizen, Budapest Corvinus University, Budapest, 2008.
28. Kanie, N. Governance with multilateral environmental agreements: a healthy or illequipped fragmentation? In: L. Swart; E. Perry (eds.) Global Environmental Governance. Perspectives on the Current Debate. New York: Center for UN Reform Education . 2007.
29. Kathleen Camenzuli, Louise. The development of international environmental law at the Multilateral Environmental Agreements' Conference of the Parties and its Validity, IUCN, Gland, Switzerland, 2007.

30. Kech, Margaret E. and Sikkink, Kathryn. *Activist Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, New York, 1998.
31. Lipschutz, Ronnie. *Bioregionalism, Civil Society and Global Environmental Governance*, in, Michael Vincent (ed.), *Bioregionalism*, Routledge, London, 1998.
32. Maria Ivanova, *Partnerships, International Organizations, and Global Environmental Governance*, In, Jan Martin Witte, Charlotte Streck and Thorsten Benner (eds.), *Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance: The Post-Johannesburg Agenda*, GPPi, Washington, D.C./Berlin, 2003.
33. Mitchell, Ronald. B, *Evaluating the Performance of Environmental Institutions: What to Evaluate and How to Evaluate It?*, In, Young, Oran R, King, Leslie A. and Schroeder, Heike (eds.), *Institutions and Environmental Change : Principal Findings, Applications, and research Frontiers*, MIT Press, 2008.
34. Najam, A. *Neither Necessary, Nor Sufficient: Why Organizational Tinkering Won't Improve Environmental Governance*. (In F. Biermann & S. Bauer (Eds.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?* (pp. 235-256). Burlington, USA: Ashgate. 2005.
35. Najam, Adil, Papa, Michaela and Taiyab, Nadaa, *Global Environment Governance: A reform Agenda*, international Institute for sustainable development, Canada, 2006.
36. Nelson, Lisa. *the Role of the United Nation: from Stocleholm to Johannes burg*, in, khi V. Thai, Dianne Rahm, and Jerell D. Cogg Burn (eds.), *Handbook of Globalization and Environment* , CRC Press , London , 2007 .
37. Nilson, Lisa. *The Role of the United Nations: From Stockholm to Johannesburg*, in, Thai, Khiv, Rahm, Dianne and Coggburn, Jerrell. D (eds.), *Handbook of Globalization and the Environment*, CRC Press, New York, 2007.
38. Oberthur, Sebastian. *Clustering of multilateral environmental agreements: Potentials and limitations*, In, W. Bradnee Chambers and Jessica F. Green (eds), *Reforming international environmental governance: From institutional limits to innovative reforms*, United Nations University, New York, 2005.
39. Oberthür, Sebastian. *Institutional Interplay and Global Environmental Change*, Institute for European studies, Amsterdam, 2008.
40. Oberthür, Sebastian. *Reforming International Environmental Governance: An Institutional Perspective on Proposals for a World Environment Organization*, In, F. Biermann, and S. Bauer (eds.), *A World Environment Organization*, Ashgate, Burlington, USA, 2005.
41. Sandford, Rosemary, *'International Environmental Treaty Secretariats: Stage-Hands Or Actors? In, Helge Ole Bergesen And Georg Parmann (eds.), Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development* , Oxford University Press, Oxford, 1994.

42. Simon, Nils. International Environmental Governance for the 21st Century: Challenges, Reform Processes, and Options for Action on the Way to Rio 2012, SWP Research Paper, RP1, 2011.
43. Stoddart, Hannah, A Pocket Guide to Sustainable Development Governance, Stakeholder Forum, London, 2011.
44. Tarasofsky, Richard G. and Hoare, Alison L. Implications of a UNEO for the Global Architecture of the International Environmental Governance System, Iddri, France, 2004.
45. Von Moltke, Konrad. Clustering International Environmental Regimes, In, Duncan Brack and Joy Hyvarinen(eds.), Global environmental institutions: perspectives on reform, The Royal Institute of International Affairs, Canada, 2002.
46. Von Moltke, Konrad., Clustering International Environmental Agreements as an Alternative to a World Environment Organization, In, Frank Biermann and Steffen Bauer (eds), A World Environment Organization : Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?, Aldershot, UK: Ashgate, 2005.
47. Whalley, J.; Zissimos, B. Trade and environment linkage and a possible World Environmental Organisation, Centre for the Study of Globalization and Regionalisation, University of Warwick, UK, Environment and Development Economics 5, 2000. 483–529.
48. Whalley, J.; Zissimos, B. Making Environmental Deals: The Economic Case for a World Environment Organization, In: D. C. Esty and Ivanova, M.H. (eds.), Global Environmental Governance: Options & Opportunities (pp.163-180), New Haven, CT: Yale School of Forestry and Environmental Studies. 2002.
49. Woodhouse, Edward. J, and Nieuwsma, Dean. A, Democratic Expertise; Integrating knowledge, Power, and Participation ,in, Hiss Chemoller M., Hoppe R, Dumn William N, and Ravetz Jerry R (eds.), Knowledge, Power and Participation in Environmental Policy Analysis, Transaction Publishers, New Brunswch, NJ, 2001.

ثالثا: بحوث ومقالات علمية:

50. Anderson, Steiner, The Effectiveness of UN Environmental Institutions, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Vol.7, Issue 4, 2007, pp 317-336
51. Andresen, Steiner, Key Actors in UN Environmental Governance: Influence, Reform and Leadership, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Volume 7, Issue 4, 2007, pp 457-468 .
52. Ayling,Julie. “Serving Many Voices: Progressing Calls for an International Environmental Organisation”. 9 Journal of Environmental Law. 1997.
53. Betsill, Michel M. and Bulkeley, Harriet. Cities and Multilevel Governance of Global Climate Change, Global Governance, Vol.12, 2006.
54. Biermann,Fank. The Case for A World Environment Organization, Environment, Vol. 42, N. 9, 2000.

55. Biermann, Frank, The Emerging Debate on the Need for A world Environment Organization: A Commentary, Global Environmental Politics, Vol. 1, N. 1, 2001.
56. Biermann, Frank, The Case for a World Environment Organization, Environment, Vol.42, N° 9, 2000.
57. Biermann, Frank. “Strengthening Green Global Governance in a Disparate World Society. Would a World Environment Organisation Benefit the South?”, Global Governance Working Paper No 3, Potsdam, Berlin, Oldenburg: The Global Governance Project. November 2002.
58. Biermann, Frank, Earth system governance and the social sciences, In, Matthias Gross and Harald Heinrichs (eds.), Environmental Sociology: European Perspectives and Interdisciplinary Challenges, Springer Dordrecht etc, 2010, pp 59–78.
59. Biermann, Frank, Michele M. Betsill, Joyeeta Gupta, Norichika Kanie, Louis Lebel, Diana Liverman, Heike Schroeder, and Bernd Siebenhüner, with contributions from Ken Conca, Leila da Costa Ferreira, Bharat Desai, Simon Tay, and Ruben Zondervan .Earth System Governance: People, Places and the Planet. Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project. ESG Report 1. Bonn, IHDP: The Earth System Governance Project, 2009.
60. Biermann, Frank and Udo Simonis. E, Institutional reform of international environmental policy: Advancing Debate on a world environment organization, Research Professorship Environmental Policy, FS II 00-401, Berlin: Social Science Research Centre Berlin, 2000.
61. Biermann, Frank, Pattberg, Philipp, Van Asselt, Harro and Zelli, Fariborz. The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis, Global Environmental Politics, Vol.9, N.4.
62. Bulkely H, Reconfiguring Environmental Governance: Towards a Politics of Scales and Networks, Political Geography, Vol. 24, N° 8, 2005.
63. Charnovitz, Steve. A World Environment Organization, Columbia Journal of Environmental Law, Vol.27, 2002.
64. Desai, Bharat H. “Revitalizing International Environmental Institutions: The UN Task Force Report and Beyond”. 40 Indian Journal of International Law. 2000.
65. Desai, B.H. Mapping the Future of International Environmental Governance, Ulfstein/Yearbook of International Environmental Law, Vol.13, N°1, Oxford University Press, Oxford, UK, 2003, pp 43-61 .
66. Desai, B.H. UNEP: A Global Environmental Authority? Environmental Policy and Law, 36, 2006.
67. Drha, Özgüç. Environmental Justice in World Politic, Alternatives: Turkish Journal of International Relations, Vol.8, N° 1, 2009, pp 59-84.
68. Gupta, Joyeeta, Global Sustainable Development Governance: Institutional Challenges from a Theoretical Perspective, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Vol.2, 2002.

69. Haas, Peter M., UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment, *Global Governance*, Vol.8, 2002.
70. Haas, Peter M., Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization*, Vol. 46 N° 1, 1992.
71. Ivanova, Maria. Assessing UNEP as the Anchor Institution for the Global Environment: lessons for the UNEO debate, Working Paper No. 05/01, Yale Center for Environmental Law & Policy, New Haven, USA. 24/05/2005.
72. Ivanova, Maria. Can the Anchor Hold? Rethinking the United Nations Environment Programme for the 21st Century, Yale Center for Environmental Law and Policy, Yale F&ES P Publication Series, Report Number 7, 2005.
73. Ivanova, Maria and Esty, Daniel C. Reclaiming U.S. Leadership in Global Environmental Governance. *SAIS Review* . Vol. XXVIII. No.2. 2008.
74. Jungcurt, Stefan. Framework for Analyzing Interplay between International Institutions, Paper presented at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, 11 September 2006.
75. Kech, Margaret E. and Sikkink, Kathryn. Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics, *ISSJ*, Vol.159, 1999.
76. Lemos, M. C. and A. Agrawal, Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 31, 2006, pp 297-325
77. Levy, David L. The Environmental practices and performance of transnational corporations, *Transnational Corporations*, Vol. 4. N° 1, 1995.
78. Mathur, Aditi and Dang, Siddharth. Multilateral Environmental Agreements versus World Trade Organisation System: A Comprehensive Study, *American Journal of Economics and Business Administration*, Vol. 1, N° 02, 2009.
79. Mollo, Valerie de Campos, Mainstreaming the Environment: Global Ecology, International Institutions and the Crisis of Environmental Governance, *Human Ecology Review*, Vol. 7, N° 1, 2000.
80. Oberthür, Sebastian and Gehring, Thoams. Reforming International Environmental Governance: An Institutional Critique of the Proposal for A World Environment Organization, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 4, 2004.
81. Ogonseitan, Oladele A., The Super Urgency of Rio+20: A world Environment Organization, *African Journal of Environmental Science and Technology*, Vol.6, N.1, 2012.
82. Palmer, Geoffrey. "New Ways to Make International Environmental Law". 86 *American Journal of International Law*. 1992.
83. Runge, C.F. A Global Environment Organization (GEO) and the world trading system: prospects and problems. Working Paper WP01-1. January 2001. Center for International Food and Agricultural Policy. University of Minnesota. MN. USA, 2001.
84. Runge, C. Ford. "A Global Environment Organization (GEO) and the World Trading

- System". 35 Journal of World Trade. 2001.
85. Reinicke, Wolfgang, Global Public Policy, Foreign Affairs, Vol.76, N.6, 1997.
86. Steinar,Andresen. Key Actors in UN Environmental Governance: Influence, Reform and Leadership, International Environmental Agreements: Politics. Law and Economics. Vol 7. No 4. 2007.
87. Toru, I. Wama, Multilateral Environmental Institutions and Coordinating Mechanisms, The Seiman Law Review, Vol. 35, N. 34, 2003.
88. Vijge, Marjanneke J., Towards a World Environment Organisation : Identifying the Barriers to International Environmental Governance Reform, Global Governance Working Paper, N.40, September 2010.
89. Whalley, J.; Zissimos, B. What Could a World Environmental Organization Do? Global Environmental Politics Vol. 1, N.1, February 2001.
90. Whalley, J. and Zissimos, B., An Internalisation-based World Environmental Organisation, The World Economy, Vol. 25, 2002.
91. Zelli, Fariborz. Regime Conflicts in Global Environmental Governance A Framework for Analysis, Global Governance Working Paper N. 36, July 2008.

رابعاً: مؤتمرات وملتقيات علمية

92. Andersen, Steinar and Skjerseth, Jon Birger, Can international environmental secretariat promote effective co-operation, Paper presented at the United Nations University's International Conference on Synergies and Co-ordination between Multilateral Environmental Agreements, Tokyo, Japan, July 14-16, 1999.
93. Bauer, Steffen; Busch, Per-Olof and Siebenhür Bernd, Bureaucratic organizations in international environmental governance: administering 'Our Common Future'?, Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: International organizations and global environmental governance, December 2 to 3, 2005, Berlin, Germany.
94. Biermann, Frank, Philipp Pattberg, Harro van Asselt and Fariborz Zelli. Fragmentation vs. Universalism? Assessing Options for the Polity of Post-2012 Global Climate Governance, Paper presented at the 2007 Amsterdam Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 24 - 26 May 2007.
95. Busse,Jank . The Role of Transnational Municipal Networks in the Governance of Global Climate Change, Paper prepared for the Fourth Annual International Graduate Student Conference in Political Science, International Relations and Public Policy, Hebrew University Jerusalem, 17-19 December 2008.
96. Hackmann, Bernd. Institutional Interplay and Fragmentation in International Environmental Regimes: The Case of International Shipping, Conference Paper for: ISEE Conference 2010 Advancing Sustainability in a Time of Crisis 22 - 25 August 2010, Oldenburg/Bremen, Germany.

97. Fariborz Zelli and Harro Van Asselt, The Fragmentation of Global Climate Governance and its Consequences across Scales: The Case of REDD, Paper prepared for the 6th ECPR General Conference, University of Iceland, Reykjavik, 25 - 27 August 2011.
98. Global Environmental Governance Project, Global Environmental Governance: the Post-Johannesburg Agenda, Yale Center for Environmental Law and Policy, New Haven, CT, USA, sixth meeting, 23-25 October 2003.
99. Kurukulasuriya, Lal, The Role of the Judiciary in Promoting Environmental Governance and the Rule of Law, Paper prepared for Global Environmental Governance: the Post-Johannesburg Agenda, Yale Center for Environmental Law and Policy, New Haven, CT, 23-25 October 2003.
100. Runge, C. Ford, A global environment organisation (GEO) and the world trading system: prospects and problems, paper prepared for the center for strategies and international studies (CSIS), Georgetown, and the Twenty –First Century Commission on U S. Foreign Economic Policy in a Globalized Economy, January 15, 2001.
101. Setzer, Joana. Subnational and Transnational Climate Change Governance: Evidence from the State and City of Sao Paulo, World Bank 5th Urban Research Symposium on Cities and Climate Change, Marseille, June, 2009.
102. Steiner, Andersen and Jon Birger, Skjaereth. Can International Environmental Secretariats Promote Effective Co-operation?, paper presented at the united nations university's international conference on synergies and coordination between MEAs, Tokyo, Japan, July 14-16, 1999.
103. The Sydney IEG Forum Project Team, Strengthening international environmental governance and civil society leadership in the Asia-Pacific, Background documentation for The International Environmental Governance (IEG) Regional Forum for Civil Society and Regional Consultative Meeting (RCM) for Asia and the Pacific, 27 - 30 November 2008, Sydney, Australia.
104. Werksman, Jake, Consolidating Global Environmental Governance: New Lessons from the GEF? Analytical Paper for Global Environmental Governance Dialogue on October 23-25, 2003, Yale University.
105. Werksman, Jake, The “Executive” Function in Global Environmental Governance, Prepared for Global Environmental Governance: the Post-Johannesburg Agenda, Yale Center for Environmental Law and Policy, New Haven, CT, 23-25 October 2003.

خامسا: مذكرات ورسائل التخرج:

106. Badrinarayana, Deepa. A New Environmental Order: Laying the Legal and Administrative Foundation for Global Environmental Governance, S.J.D. Dissertation, Pace University School of Law, 2007.
107. Vijge, Marjannek. A World/United Nations Environment Organisation : An explanation of the non-decisions on the reform of the international environmental

governance system, S.J.D. Dissertation, Wageningen University and Research Centre, 2009.

سادسا: الخطابات:

1. Van Schalkwyk, M. Keynote address by Marthinus van Schalkwyk, South African Minister of Environmental Affairs and Tourism, at the plenary Ministerial consultations on International environmental governance: help or hindrance? Twenty-fifth session of the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum, Nairobi. 2009, February 19.

سابعا: مواقع الانترنت:

1. Francioni, Francesco. Lenzerini, Federico. Montini, Massimiliano And Morgera, Elisa. Options and Modalities for the Improvement of International Environmental Governance Through the Establishment of a United Nation Environmental Organization. Executive Summary. Available online at: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Etudes_iddri_juridique_EN.PDF
Last viewed: 25/12/2011.
2. Young, D. M. Keynote address: The evolving multilateral trade system in the new millennium, The George Washington International Law Review, 2001. available online
at: http://findarticles.com/p/articles/mi_qa5433/is_200101/ai_n21481308/pg_18/?tag=content;coll, last viewed on 26-01-2012.

الخطة المفصلة للمذكرة

الخطة المفصلة للمذكرة

الصفحة	العنوان
	شكر وعرفان
	إهداء
	فهرس المحتويات
8-1	مقدمة
50-10	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة: في مفهوم الحوكمة البيئية العالمية وأبعادها المؤسساتية.
23-11	المبحث الأول: في مفهوم الحوكمة البيئية العالمية.
14-11	المطلب الأول: الحوكمة البيئية العالمية: جذورها وتعريفها.
18-14	المطلب الثاني: خصائص الحوكمة البيئية العالمية.
23-19	المطلب الثالث: وظائف الحوكمة البيئية العالمية.
36-24	المبحث الثاني: الهندسة المؤسساتية في إطار التجزؤ المؤسساتي للحوكمة العالمية.
28-24	المطلب الأول: في مفهوم الهندسة المؤسساتية في إطار التجزؤ المؤسساتي للحوكمة العالمية.
31-28	المطلب الثاني: درجات التجزؤ المؤسساتي للحوكمة العالمية.
36-31	المطلب الثالث: النظريات المفسرة لنتائج التجزؤ المؤسساتي للحوكمة العالمية.
50-37	المبحث الثالث: محددات الهندسة المؤسساتية للحوكمة البيئية العالمية.
40-37	المطلب الأول: تكامل السياسة والهندسة المؤسساتية للحوكمة البيئية العالمية.
43-40	المطلب الثاني: التفاعل المؤسساتي في إطار الحوكمة البيئية العالمية.
46-43	المطلب الثالث: نزاع الأنظمة في إطار الحوكمة البيئية العالمية.
50-46	المطلب الرابع: الأداء المؤسساتي في إطار الحوكمة البيئية العالمية.

116-52	الفصل الثاني: الحوكمة البيئية العالمية: البنية الحالية للنظام وضرورات الإصلاح المؤسساتي
70-53	المبحث الأول: منظومة مؤسسات الأمم المتحدة البيئية.
56-53	المطلب الأول: المؤتمرات البيئية الدولية.
61-57	المطلب الثاني: برنامج الأمم المتحدة للبيئة.
64-61	المطلب الثالث: لجنة التنمية المستدامة.
70-65	المطلب الرابع: المرفق البيئي العالمي.
85-71	المبحث الثاني: المنظمات والبيروقراطيات البيئية الدولية والإقليمية.
74-71	المطلب الأول: بيروقراطيات الوكالات المتخصصة في إطار الأمم المتحدة.
82-75	المطلب الثاني: أمانات الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف.
85-82	المطلب الثالث: المنظمات الإقليمية.
102-86	المبحث الثالث: الفواعل غير الدولانية في إطار الحوكمة البيئية العالمية.
90-86	المطلب الأول: المنظمات غير الحكومية.
96-90	المطلب الثاني: الشركات متعددة الجنسيات.
102-96	المطلب الثالث: الشبكات العابرة للحدود.
116-103	المبحث الرابع: ضرورات إصلاح الهندسة المؤسساتية للحوكمة البيئية العالمية.
106-103	المطلب الأول: دواعي الإصلاح المؤسساتي للحوكمة البيئية العالمية.
111-106	المطلب الثاني: مبادرات إصلاح الهندسة المؤسساتية للحوكمة البيئية العالمية.
116-111	المطلب الثالث: نظريات العلاقات الدولية و إصلاح الهندسة المؤسساتية للحوكمة البيئية العالمية.
197-118	الفصل الثالث: إصلاح الهندسة المؤسساتية للحوكمة البيئية العالمية: المسارات، وجهات النظر والتفسيرات.
131-119	المبحث الأول: تشبيك الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف.
124-119	المطلب الأول: عناصر تشبيك الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف.

- 129-124 المطلب الثاني: مقاربات تشبيك الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف.
- 131-129 المطلب الثالث: تشبيك الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف وتحديات السياسة البيئية العالمية.
- 152-132 المبحث الثاني: منظمة الأمم المتحدة للبيئة.
- 135-132 المطلب الأول: الجوانب القانونية لمنظمة الأمم المتحدة للبيئة.
- 140-136 المطلب الثاني: وظائف منظمة الأمم المتحدة للبيئة.
- 145-141 المطلب الثالث: البناء المؤسسي لمنظمة الأمم المتحدة للبيئة.
- 152-145 المطلب الرابع: مقارنة منظمة الأمم المتحدة للبيئة مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة.
- 170-153 المبحث الثالث: منظمة البيئة العالمية.
- 157-153 المطلب الأول: نماذج إنشاء منظمة البيئة العالمية.
- 163-157 المطلب الثاني: وظائف منظمة البيئة العالمية.
- 170-163 المطلب الثالث: تنظيم منظمة البيئة العالمية.
- 185-171 المبحث الرابع: وجهات نظر أهم الفواعل في نماذج الإصلاح المؤسسي للحكومة البيئية العالمية.
- 177-171 المطلب الأول: وجهات نظر الدول الوطنية.
- 182-177 المطلب الثاني: وجهات نظر المنظمات الدولية.
- 185-182 المطلب الثالث: وجهات نظر الفواعل غير الدولانية.
- 197-186 المبحث الخامس: دور المؤسساتية الجديدة في تفسير إصلاح الهندسة المؤسساتية للحكومة البيئية العالمية.
- 189-186 المطلب الأول: المؤسساتية التاريخية وإصلاح الهندسة المؤسساتية للحكومة البيئية العالمية.
- 195-189 المطلب الثاني: المؤسساتية الخطائية وإصلاح الهندسة المؤسساتية للحكومة البيئية العالمية.
- 197-195 المطلب الثالث: مؤسساتية الخيار العقلاني وإصلاح الهندسة المؤسساتية للحكومة البيئية العالمية.

203-199	خاتمة.
204	فهرس الأشكال
205	فهرس الجداول
216-207	قائمة المصادر والمراجع
221-218	الخطة المفصلة للأطروحة