



جامعة حلب

كلية الحقوق

قسم القانون الدولي

دور البنك الدولي في مواجهة التغير المناخي

رسالة أُعدت لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي

إعداد الطالب

عُبيد علي السلوم

بإشراف الدكتور

علي ملحم

٢٠١٣م/١٤٣٤هـ



جامعة حلب

كلية الحقوق

قسم القانون الدولي

دور البنك الدولي في مواجهة التغير المناخي

رسالة أُعدت لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي

إعداد الطالب

عُبيد علي السّلوم

بإشراف الدكتور

علي ملحم

الأستاذ في قسم القانون الدولي

كلية الحقوق - جامعة حلب

٢٠١٣م/١٤٣٤هـ



جامعة حلب

كلية الحقوق

قسم القانون الدولي

دور البنك الدولي في مواجهة التغير المناخي

رسالة أُعدت لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي

إعداد الطالب

عُبيد علي السَّلوم

لجنة الحكم لمناقشة الرسالة

1- أ.د. علي ملحم	الأستاذ في كلية الحقوق	جامعة حلب	مشرفاً ورئيساً
2- د. حمود تثار	أستاذ مساعد في كلية الحقوق	جامعة حلب	عضواً
3- د. جمعة شباط	أستاذ مساعد في كلية الحقوق	جامعة حلب	عضواً

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿فَتَعَالَى اللَّهُ الْمَلِكُ الْحَقُّ وَلَا تَعْجَلْ بِالْقُرْآنِ مِنْ قَبْلِ أَنْ يُقْضَىٰ إِلَيْكَ وَحْيُهُ وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي

﴿عِلْمًا

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمِ

"سورة طه الآية ١١٤"

الإهداء

إلى أسمى نفع الخفاء والطيبه الذي لا يتقرب ماؤه

إلى والدي الذي لم يدخر جهداً ولا نفيساً في سبيل إيصالي أو لوالده إلى أن أجعل من أئمة العلم

إلى حماتي زاهدة والدي الثاني

إلى أئمة لدي وأئمة لدي أزهار الباسم الذي عمي علمي اللذين

إلى زملائي وزميلاتي رفاق المدرس علمي طريق العلم

إلى وطني العزيز والغالبي سوريا

شهادة

نشهد بأن العمل المقدم في هذه الرسالة " دور البنك الدولي في مواجهة التغير المناخي " هو نتيجة بحث علمي قام به المرشح عبيد علي السلوم بإشراف الدكتور علي ملحم، الأستاذ في قسم القانون الدولي كلية الحقوق بجامعة حلب، وأية مراجع أخرى ذكرت في هذا العمل موثقة في نص الرسالة حسب ورودها في النص.

الدكتور المشرف

المرشح

علي ملحم

عبيد السلوم

Testimony

We witness that the described work in this thesis " **The Role Of International Bank In Handling The Climate Change**" is the result of scientific search conducted by the candidate **OBIED AL-SALLOUM** under the supervision of doctor **ALI MULHEM** professor at the department of international law, faculty of law, university of Aleppo, Any other references mentioned in this work are documented in the text of the thesis.

Candidate

OBIED AL- SALLOUM

supervisor

ALI MULHEM

ﺗﺼﺮﯨﺢ

أﺻﺮﺡ ﺑﺎﻥَ ﻫﺬﺍ ﺑﺤﺚ "ﺩﻭﺭ ﺑﻨﻚ ﺍﻟﺪﻭﻟﯩ ﻓﯩ ﻣﻮﺍﺟﻬﺔ ﺗﻐﯩﺮ ﺍﻟﻤﻨﺎﺧﯩ" ﻟﻢ ﻳﺴﺒﻖ ﺃﻥ ﻗﺒﻞ ﻟﻠﺤﺼﻮﻝ ﻋﻠﻰ ﺃﯨﺔ ﺷﻬﺎﺩﺓ ،ﻭﻻ ﻫﻮ ﻣﻘﺪﻡ ﺣﺎﻟﯩﺂ ﻟﻠﺤﺼﻮﻝ ﻋﻠﻰ ﺷﻬﺎﺩﺓ ﺃﺧﺮﻯ.

ﺍﻟﻤﺮﺷﺢ

ﻋﺒﯩﺪ ﻋﻠﻰ ﺍﻟﺴﻠﻮﻡ

Declaration

I hereby certify that this work " **The Role Of International Bank In Handling The Climate Change** " has not been accepted for any degree or it is not submitted to any other degree.

Candidate

OBIED AL- SALLOUM

ملخص الرسالة

تعالج هذه الدراسة دور البنك الدولي كمؤسسة تنموية متعددة الأطراف في حماية المناخ ومواجهة الاخطار الناجمة عن تغيره، فتبحث في البداية في مبحث تمهيدي عن الأهمية المتزايدة للتنمية المستدامة في القانون الدولي، إذ تقوم التنمية المستدامة على ثلاث ركائز أساسية وهي النمو الاقتصادي وحماية البيئة (بما فيها حماية المناخ) والرفاه الانساني .

ثم نبدأ الفصل الأول من الرسالة ببحث مساهمة البنك الدولي في النظام الدولي المناخي، فنتطرق أولاً للحديث عن مدى التزام البنك بالقواعد القانونية الخاصة بحماية المناخ بشقيها التعاهدي والعرفي، ثم نركز الدراسة ثانياً على علاقة البنك الدولي بمؤسسات النظام الدولي المناخي وخصوصاً مرفق البيئة العالمية.

أما الفصل الثاني للرسالة سنبحث في جهود البنك لحماية المناخ، وتنقسم جهود البنك إلى ثلاثة أقسام، أولاً: تمويل المشاريع الصديقة للمناخ في الدول النامية، وثانياً إنشاء صناديق الكربون التي تمويل مجموعة متنوعة من المشاريع الصديقة للمناخ، مثل صندوق الكربون النموذجي، وثالثاً: دمج الاعتبارات المناخية والبيئة في أنشطة البنك من خلال تبني البنك للسياسات والإجراءات البيئية والاجتماعية الوقائية.

ونختم الدراسة في النهاية بمجموعة من النتائج والتوصيات التي تمثل الجوهر الذي انتهينا إليه.

شكر وتقدير

إن أول الناس الذين أجد نفسي ملزماً بتقديم الشكر له والثناء عليه، هو أستاذي العزيز الأستاذ الدكتور علي ملحم الذي قبل الاشراف على رسالتي لنيل درجة الماجستير، كما كان لتوجيهاته وملاحظاته القيمة أبعاد الأثر في إضفاء المزيد من القيمة على بحثي المتواضع.

كما أتقدم بخالص الشكر والعرفان لأعضاء لجنة الحكم الذين قبلوا مناقشة هذه الرسالة ، الدكتور جمعة شباط، والدكتور حمود تنار.

كما أود في النهاية أن أشكر كل إنسان ساعد بأي جهد ولو بسيط لإخراج هذه الرسالة على هذا النحو متمنياً أن تساهم هذه الرسالة في فتح أبواب جديدة لمزيد من البحث والمعرفة لدى الباحثين العرب.

وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه الطيبين الطاهرين

المقدمة

نشأ البنك الدولي بعد الحرب العالمية الثانية، بغية المساعدة على إعادة إعمار البلدان التي دمرتها الحرب، وتنمية البلدان المتخلفة، وبالفعل ساعد البنك الدولي على إعادة إعمار بلدان أوروبا واليابان بعد الدمار الذي أصابها من جراء الحرب العالمية الثانية، كما ساعد بلدان العالم الثالث على تنمية اقتصادها عبر مجموعة من المشاريع مثل بناء المدارس والطرق والجسور وتدريب الموظفين الحكوميين.

وخلال سنوات عمل البنك مول البنك قائمة من المشاريع والانشطة، التي لم يكن في مخيلة مؤسسي البنك الاوائل أن يمولها البنك، فقد مول البنك مشاريع جديدة مثل مشاريع حماية البيئة والمناخ، فالبنك الدولي كيف من دوره ليلبي حاجات ومصالح دوله الاعضاء.

ومع تشكل النظام الدولي لحماية المناخ، تأثر وأثر البنك الدولي بالقواعد القانونية والمؤسسات التي أنشأها هذا النظام، فعلى الرغم من أن البنك الدولي لم يكن طرفاً في أي من المعاهدات المناخية، لذلك بحسب قاعدة نسبية أثر المعاهدة، فإن البنك لا يلتزم بالتزامات المعاهدات المناخية ولا يتمتع بالحقوق التي تنص عليها.

ولكن البنك ألزم نفسه بعدم تمويل المشاريع التي قد تنتهك التزامات البلد العضو المقترض الواردة في المعاهدات البيئية الدولية مثل المعاهدات المناخية، كما يراعي البنك في المشاريع الصديقة للمناخ التي يمولها، القواعد القانونية التي أقرتها المعاهدات المناخية والمقررات التي يصدرها كل من مؤتمر أطراف الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ ومؤتمر أطراف بروتوكول كيوتو الملحق بالاتفاقية الاطارية.

كما ساهم البنك الدولي في إنشاء مرفق البيئة العالمية، الذي أصبح المشغل للألية المالية للنظام الدولي المناخي، كما يعد البنك من الوكالات الرئيسية في تنفيذ مشاريع المرفق المتعلقة بحماية المناخ في البلدان النامية، وحالياً أصبح مرفق البيئة قناة التمويل الرئيسية لتمويل مشاريع حماية المناخ في العالم.

و يتبنى البنك الدولي نهجاً متكاملًا لحماية المناخ، يقوم على ثلاث ركائز أساسية وهي:

-تمويل المشاريع الصديقة للمناخ، التي تحقق خفضاً حقيقياً في انبعاثات غازات الدفيئة، مثل مشاريع الطاقة المتجددة ومشاريع كفاءة استخدام الطاقة، إذ تمتاز هذه المشاريع بتوفيرها فوائد مزدوجة للبلدان النامية فهي من جهة تساهم في حماية المناخ وتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة فيها، ومن جهة أخرى تساهم في تشجيع التنمية الاقتصادية في هذه البلدان.

-إنشاء صناديق الكربون التي تمول حافظة مشاريع صديقة للمناخ متنوعة، مثل صندوق الكربون النموذجي وصندوق الكربون البيولوجي، إذ تمتاز هذه الصناديق بتقديمها فوائد لكل من الدول النامية والمتقدمة على السواء ، فالدول النامية تساعدها على تحقيق التنمية الاقتصادية وتوفيرها الاحتياجات المتنوعة لمواطنيها، مثل زيادة الحصول على خدمات الطاقة، أما الدول المتقدمة فتساعدها هذه الصناديق على الوفاء بالتزاماتها التعاهدية الخاصة بخفض انبعاثات غازات الدفيئة.

-تضمنين ومراعاة اعتبارات حماية المناخ في جميع أنشطة البنك الدولي ، من خلال تبني البنك لسياسات وإجراءات البنك البيئية والاجتماعية الوقائية، والتي تهدف إلى تجنُّب أو تقليل الآثار السلبية للمشاريع على الافراد والبيئة والمناخ.

أهمية الدراسة:

تتلخص أهمية هذه الدراسة في النقاط الآتية:

أ-إثراء المكتبة العربية بهذا البحث ، إذ تعاني هذه المكتبة من فقر بالنسبة لهذا الفرع العلمي، حتى أن الابحاث المكتوبة باللغة الانكليزية والتي تطرقت إلى دور المنظمات الدولية وخصوصاً البنك الدولي في حماية المناخ هي قليلة جداً .

ب-التأكيد على أن تمويل البنك الدولي لمشاريع حماية البيئة والمناخ يقع في صلب أهداف البنك ويتوافق مع اتفاقية إنشائه، فتمويل البنك لهذه المشاريع يعتبر ضروري للقيام بوظائف البنك الدولي في تشجيع التنمية في البلدان النامية، ويساعد الدول الاعضاء على تنفيذ التزاماتها الخاصة بحماية المناخ.

ج-التأكيد على دور هيئة تفتيش البنك الدولي التي انشئت لضمان تطبيق البنك الدولي لسياسته واجراءاته الوقائية البيئية والاجتماعية، في مراعاة اعتبارات حماية المناخ في جميع أنشطة البنك.

إشكالية الدراسة:

مع تطور الاهتمام الدولي بحماية المناخ، وبروز المشاكل التي يسببها التغير المناخي للدول النامية ،لم يقف البنك الدولي مكتوف اليدين تجاه مشكلة التغير المناخي ، وانما اتجه نحو تمويل المشاريع والبرامج الصديقة للمناخ مثل مشاريع كفاء الطاقة والطاقة المتجددة، رغبة من البنك بمساعدة الدول الاعضاء فيه على تطبيق التزاماتها الخاصة بحماية المناخ ،وتشجيع التنمية التي تعتبر الهدف الرئيسي الذي أنشئ البنك من أجله.

وبالتالي فإنَّ البحث عن دور البنك الدولي في مواجهة التغير المناخي ، يثير مجموعة من الإشكاليات حاول البحث الإجابة عنها وهي :

١- هل يلتزم البنك الدولي بالمعاهدات المناخية ،التي تعتبر من المعاهدات المفتوحة التي تسمح بانضمام أطراف جديدة إليها وفق شروط معينة؟

٢- ماهي العلاقة التي تربط البنك الدولي بمرفق البيئة العالمية الذي يعتبر المشغل لآلية المالية للنظام الدولي المناخي ،وماهي المسؤوليات والواجبات التي يتحملها البنك تجاه مرفق البيئة؟

٣- ما هو النهج الذي يسير عليه البنك في جهوده لحماية المناخ؟

هدف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة لتحقيق عدة أهداف وهي:

١- التعرف على الوثائق القانونية الدولية التي سعت لتوفير حماية دولية المناخ، فنبيين في البداية القواعد القانونية التي أقرتها هذه الوثائق ،ثم نتطرق للمؤسسات التي أنشأتها هذه الوثائق ودور هذه المؤسسات في تطبيق وتطوير قواعد حماية المناخ الدولية.

٢- التأكيد على أنَّ البنك الدولي من حيث المبدأ لا يلتزم بالمعاهدات المناخية ،باعتباره ليس طرفاً في أي من المعاهدات المناخية ،ولكنه يتأثر بقواعد حماية المناخ بعدة طرق.

٣- بيان العلاقة التي تربط البنك الدولي بأهم مؤسسات النظام الدولي المناخي وهو مرفق البيئة العالمية، والذي ساهم البنك الدولي بإنشائه ويتولى مهمة القوامة على الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة ،وبعد البنك أيضاً من الوكالات الرئيسية التي تنفذ مشاريع المرفق المتعلقة بحماية البيئة.

٤- التعرف على النهج الذي يتبعه البنك في جهوده لحماية المناخ، إذ يتبنى البنك الدولي نهجا شاملاً لحماية المناخ يقوم على ثلاث ركائز أساسية ،وهي:

أولاً: تمويل المشاريع الصديقة للمناخ مثل مشاريع الطاقة المتجددة.

ثانياً: إنشاء صناديق الكربون التي تهدف لتمويل حافظة مشاريع متنوعة لحماية المناخ مثل صندوق الكربون النموذجي.

ثالثاً: تضمين اعتبارات حماية المناخ في جميع أنشطة واعمال البنك.

منهجية الدراسة:

لقد اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، فقمنا بالبداية بجمع عدد كبير من المراجع العربية والأجنبية التي تعد ذات صلة بدراستنا، ثم قمنا بعدها بتحليل ما جمعناه من أبحاث ودراسات بطريقة موضوعية، بغية تكوين فهم واضح لدور البنك الدولي في حماية المناخ ومعرفة مدى التزام البنك بمعاهدات حماية المناخ ومعرفة العوامل التي تؤثر على هذه الالتزامات، وبيان العلاقة التي تربط البنك الدولي بمؤسسات النظام الدولي المناخي، والتوصل إلى النتائج والتوصيات التي تمثل جوهر وخلاصة الرسالة.

الدراسات السابقة:

على صعيد الأبحاث المنشورة باللغة العربية والتي تطرقت إلى دور المنظمات الدولية في حماية البيئة، توجد ندرة في هذه الأبحاث ومنها:

أ- عبد المعز عبد الغفار نجم، دور القانون الدولي والمنظمات الدولية في حماية البيئة، بحث مقدم إلى مؤتمر "نحو دور فعال للقانون في حماية البيئة" في الإمارات العربية المتحدة، ١٩٩٩.

ب- محمد المصالح، دور التنظيم الدولي في حماية البيئة، مجلة السياسة الدولية، مؤسسة الأهرام: القاهرة، عدد ١٤٠، ١٩٩٦.

أما الأبحاث العربية التي تطرقت لدور البنك الدولي في مواجهة تغير المناخ فلم أجد أي بحث عربي تطرق لهذا الموضوع، على الرغم من البحث العميق الذي قمت به.

أما الأبحاث الأجنبية التي تطرقت لذات الموضوع فقد قمت باستعراض للأبحاث المنشورة في عشرات من مجلات القانون الدولي والقانون البيئي المكتوبة باللغة الانكليزية ابتداءً من عام ١٩٩٠ وحتى عام ٢٠١٢ فلم أجد الا بحث واحد تطرق للعلاقة بين البنك الدولي وتغير المناخ وهو :

Wen Chen Shih ,(2000),The World Bank And Climate Change, Journal Of International Economic Law, Oxford University Press.

وقد ساعدني هذا البحث كثيراً في رسالتي، أما الأبحاث الاجنبية التي تناولت عموماً دور البنك الدولي في حماية البيئة فهي عديدة.

كما استعرضت مئات من الكتب المتعلقة بالقانون الدولي المكتوبة باللغة الانكليزية، فلم أجد إلا فصل في كتاب تناول دور البنك الدولي في حماية المناخ والكتاب هو :

David Freestone,(2012),The World Bank and sustainable development , The Netherlands :Martinus Nijhoff Publishers.

أما الفصل الذي تناول دور البنك الدولي في حماية المناخ من منظور القانون الدولي فهو بعنوان:

The World Bank And Climate Change.

تقسيم الدراسة:

- لقد قمنا بتنظيم هذه الدراسة وفق الشكل التالي:
- المبحث التمهيدي: بروز أهمية التنمية المستدامة في القانون الدولي
 - الفصل الأول: مساهمة البنك الدولي في النظام الدولي المناخي
 - الفصل الثاني: جهود البنك الدولي لحماية المناخ

والله ولي التوفيق

المبحث التمهيدي

أهمية التنمية المستدامة في القانون الدولي

في حديثنا عن أهمية التنمية المستدامة في القانون الدولي سوف نتطرق في البداية إلى مفهوم التنمية المستدامة، ثم نظرة القانون الدولي للتنمية المستدامة، ثم نتحدث عن العلاقة بين التنمية المستدامة وتغير المناخ لعلاقتها بموضوع الدراسة، لنتختم المبحث التمهيدي بالحديث عن العلاقة بين البنك والتنمية المستدامة.

المطلب الاول

مفهوم التنمية المستدامة

عرفت اللجنة العالمية للبيئة والتنمية^١ (The World Commission on Environment and Development) مفهوم التنمية المستدامة بأنه: (التنمية التي تلبي حاجات الحاضر من دون المساومة على قدرة الأجيال المقبلة في الوفاء بحاجاتها).

إذ تتطلب التنمية المستدامة على الصعيد العالمي أن يتبنى أولئك الأكثر رفاهاً طرائق للحياة ضمن حدود الإمكانيات البيئية للكرة الأرضية^٢.

(development that meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs).

ويرى الدكتور (Schrijver): أنَّ التعريف السابق للتنمية المستدامة يعني أنه يجب أن يكون كل مواطن في البلدان النامية والأجيال المقبلة وأي شخص في العالم قادراً على تلبية حاجاته الأساسية، ويتابع قائلاً إنَّ هذا التعريف يأخذ بالحسبان حاجات كل من الأجيال الحاضرة والمقبلة وايضاً القدرة المحدودة للأرض والموارد الطبيعية التي يجب أن لا تُستنزف من قبل قلة من الناس (الدول الصناعية المتقدمة)^٣.

^١ - شكلت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٨٣ اللجنة العالمية للتنمية والبيئة، وتعتبر هذه اللجنة جهازاً مستقلاً مرتبطاً بالحكومات وبنظام هيئة الأمم المتحدة ولكنه خارج نطاق سيطرتها.

وقد جرى تفويض اللجنة بتحقيق ثلاثة أهداف: إعادة النظر في القضايا الحرجة للبيئة والتنمية من أجل صياغة مقترحات واقعية لمعالجتها، وتعزيز التعاون الدولي حول البيئة والتنمية وتقييم واقتراح أشكال جديدة من التعاون يمكن أن تغير الأنماط القائمة، والارتقاء بمستويات الفهم والالتزام بالعمل لدى الأفراد، والمنظمات الطوعية، والمؤسسات، والحكومات... للمزيد أنظر:

اللجنة العالمية للبيئة والتنمية، مستقبلنا المشترك، ترجمة: محمد كامل عارف، مراجعة: د. علي حسين حجاج، عالم المعرفة، الكويت، عدد ١٤٢، أكتوبر ١٩٨٩، ص ٢٤.

^٢ - اللجنة العالمية للبيئة والتنمية، المرجع السابق، ١٩٨٩، ص ٣٠+٣١.

^٣ - Nico Schrijver, (2007), The Evolution Of Sustainable Development In International Law :Inception, Meaning And Status, Recueil Des Cours, 329, Leiden: Martinus Nijhoff, p231.

فالتنمية المستدامة تؤكد على الالتزام الأدبي للجيل الحالي بضمان أن تتمتع الاجيال المقبلة بنوعية جيدة للحياة تماثل على الأقل نوعية الحياة الطيبة التي يتمتع بها الجيل الحالي الآن (يعرف هذا الالتزام بمبدأ الانصاف ما بين الاجيال)^٤.

ويرى الدكتور (Philippe Sands) أنَّ تعريف اللجنة العالمية يتضمن مفهومين رئيسيين هما:

١- الحاجات وخصوصاً الحاجات الاساسية لفقراء العالم التي يجب أن تحوز على الأولوية لتلبيتها.

٢- القيود المفروضة من المؤسسات الاجتماعية وحالة التكنولوجيا على قدرة البيئة على تلبية الحاجات الحالية والمقبلة^٥.

كما يرى الدكتور (Philippe Sands): أن مبدأ التنمية المستدامة يتطلب من الدول أن تضمن استخدامها لمواردها الطبيعية وتنميتها بأسلوب مستدام، إذ تسعى التنمية المستدامة إلى تحقيق أربعة أهداف رئيسية وهي:

١- الالتزام بحفظ الموارد الطبيعية لمنفعة الاجيال الحالية والمقبلة.

٢- الاستغلال العقلاني والحكيم للموارد الطبيعية (rational exploitation of natural resources).

٣- الاستخدام العادل والمنصف للموارد الطبيعية (equitable use of natural resources) وهذا يعني أن تراعي كل دولة حاجات الدول والشعوب الأخرى.

٤- دمج الاعتبارات البيئية في خطط وبرامج ومشاريع التنمية، كما يجب أن تراعي الحاجات التنموية عند تنفيذ الاهداف البيئية^٦.

وعموماً يرى البنك الدولي أن التنمية المستدامة تقوم على ركائز ثلاث: النمو الاقتصادي والإدارة البيئية والتنمية الاجتماعية - أو الرخاء وكوكب الأرض والبشر - ودون الانتباه التام إلى هذه العناصر الثلاثة، لا نستطيع خلق عالم مستدام^٧.

وترى رابطة القانون الدولي (the International Law Association) أن هدف التنمية المستدامة ينطوي على اتباع نهج شامل ومتكامل في العمليات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية يرمي إلى الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية

^٤ - البنك الدولي ، تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣ بعنوان: التنمية المستدامة في عالم متغير التحول في المؤسسات والنمو ونوعية الحياة، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر، مصر، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٤.

^٥ - Philippe Sands, (2003), Principles Of International Environmental Law, Cambridge University Press, p253.

^٦ - Philippe Sands, (2000), Environmental Protection In The Twenty-First Century :Sustainable Development And International Law ,In: Richard L. Revesz ,Philippe Sands, Richard B. Stewart, Environmental Law ,The Economy And Sustainable Development The United States, The European Union And The International Community, UK :Cambridge University Press, p374+375.

^٧ -انظر الرابط: <http://go.worldbank.org/MKB0TPFQ00> أخر زيارة بتاريخ ٢٠/٥/٢٠١٢.

للأرض وحماية البيئة التي تعتمد عليها الطبيعة وحياء الإنسان، وكذلك التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ويسعى إلى إعمال حق جميع البشر في مستوى معيشة ملائم على أساس مشاركتهم النشطة والحررة والمجدية في التنمية، والتوزيع العادل للفوائد الناتجة عن ذلك مع إيلاء الاعتبار الواجب لاحتياجات الأجيال المقبلة ومصالحها^٨.

المطلب الثاني

نظرة القانون الدولي للتنمية المستدامة

ظهر مبدأ التنمية المستدامة على الصعيد الدولي مع إصدار اللجنة العالمية للبيئة والتنمية عام ١٩٨٧ تقريرها المعروف بمستقبلنا المشترك (Our Common Future) والذي عرف مبدأ التنمية المستدامة لأول مرة في العالم^٩، ولكن العلاقة المتشابكة بين التنمية والبيئة تم الاعتراف بها منذ فترة بعيدة^{١٠}.

وقد كسب مبدأ التنمية المستدامة اهتماماً متزايداً مع عقد مؤتمر الامم المتحدة للبيئة والتنمية في ريو في البرازيل عام ١٩٩٢، فقد تم تبني اعلان ريو للبيئة والتنمية، الذي نص في فقرته الرابعة على (من أجل تحقيق تنمية مستدامة، يجب أن تكون حماية البيئة جزء لا يتجزأ من عملية التنمية ولا يمكن النظر فيها بمعزل عنها)، كما تبنت اتفاقية الامم المتحدة بشأن تغير المناخ الموقعة في مؤتمر ريو على مبدأ التنمية المستدامة، فنصت أنه (للأطراف حق تعزيز التنمية المستدامة وعليها هذا الواجب، وينبغي أن تكون السياسات والتدابير، المتخذة لحماية النظام المناخي من التغير الناجم عن نشاط بشري، ملائمة للظروف المحددة لكل طرف، كما ينبغي لها أن تتكامل مع برامج التنمية الوطنية، مع مراعاة أنَّ التنمية الاقتصادية ضرورية لاتخاذ تدابير لتناول تغير المناخ)^{١١}.

ويرى بعض الفقهاء أنَّ ما تميز به مؤتمر ريو هو الاتحاد الوثيق بين البيئة والتنمية، ويعتبر هذا في حد ذاته إنجازاً عظيماً، فقد كان هناك صراع عنيف بين البيئة والتنمية لعشرات السنين، وكان ينظر إليهما كضدان لا يقبلان المصالحة، وأصارهما غالباً ما يتحدثون لغات مختلفة إلى حد ما، أما الآن ولأول مرة في القانون الدولي، تم تطوير لغة واحدة مشتركة، والاتجاه إلى هدف واحد مشترك^{١٢}.

^٨ - إعلان نيودلهي لمبادئ القانون الدولي المتصلة بالتنمية المستدامة، الفقرة ١٤ من الديباجة، الوثيقة رقم: A/CONF.199/8.

^٩ - في حين يرى ويرامانثري (WEERAMANTRY) القاضي في محكمة العدل الدولية في رأيه المستقل في القضية المتعلقة بمشروع غابتشيكوفو-ناغيماروس لعام ١٩٩٧: أن البشرية عاشت آلاف السنين مع الحاجة إلى التوفيق بين مبدأ التنمية ومبدأ العناية بالبيئة، فالتنمية المستدامة تعود جذورها إلى الممارسات (في الزراعة والرعي) والأنظمة القانونية التقليدية في آسيا والشرق الاوسط وأفريقيا و أوروبا وأمريكا وأستراليا والتي قادت إلى التنمية المستدامة.....أنظر:

Nico Schrijver, OP CIT,(2007),p238.

^{١٠} - Nico Schrijver, IBID,(2007),p238.

^{١١} - المادة ٣ فقرة ٤ من اتفاقية الامم المتحدة الاطارية.

^{١٢} - رضوان الحاف، حق الإنسان في بيئة سليمة في القانون الدولي العام، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٦٩.

وبعد مؤتمر الامم المتحدة للبيئة والتنمية المنعقد في ريو دي جانيرو عام ١٩٩٢ جرى تبني مبدأ التنمية المستدامة في عدد كبير من المعاهدات العالمية والاقليمية، مثل الميثاق المنشئ (founding charter) لمنظمة التجارة العالمية، والاتحاد الاوربي، وفي قرارات الجمعية العامة ومجلس الامن^{١٣}.

ومن جانب آخر أنشأت الامم المتحدة لجنة التنمية المستدامة^{١٤} (Commission on Sustainable Development) وبرنامج الامم المتحدة للبيئة، كما تبنت المنظمات الدولية مثل البنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية ومرفق البيئة العالمية ومنندى مياه العالم، مفهوم التنمية المستدامة، وعملوا بجد لتحديد مؤشرات محددة لقياس التقدم نحو التنمية المستدامة^{١٥}.

وفي عام ٢٠٠٢ عقدت القمة العالمي للتنمية المستدامة (World Summit on Sustainable Development) في مدينة جوهانسبرغ بجنوب أفريقيا، وقد سعت الامم المتحدة من المؤتمر إعادة التأكيد على الالتزام العالمي بالتنمية المستدامة، كما ركزت الدول على أفضل الطرق لتنفيذ التنمية المستدامة في سياق العولمة وإعادة تجديد الالتزام بالمساعدات الانمائية الدولية، وكان حصيلة المؤتمر إقرار إعلان جوهانسبرغ بشأن التنمية المستدامة، وخطة تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة^{١٦}.

وقد نص إعلان جوهانسبرغ في فقرته الخامسة على المسؤولية الجماعية بتعزيز وتقوية أركان التنمية المستدامة المترابطة والمتداخلة وهي التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية وحماية البيئة، على الصعد المحلي والوطني والإقليمي والعالمي^{١٧}.

وترى بعض الدول والمنظمات غير الحكومية أن مبدأ التنمية المستدامة هو مبدأ عرفي جديد، مما يعني الزاميته لكل الدول باستثناء الدول التي عارضت باستمرار الممارسة التي يراد تحويلها إلى عرف ونتائجها القانونية^{١٨}.

ويرامانثري (WEERAMANTRY) القاضي في محكمة العدل الدولية في رأيه المستقل في القضية المتعلقة بمشروع غابنشيكوفو-ناغيماروس لعام ١٩٩٧ أكد أن: مبدأ التنمية المستدامة هو مبدأ معترف به في

¹³ - Nico Schrijver, OP CIT,(2007),p232.

¹⁴ -انشئت الجمعية العامة للأمم المتحدة بناء على طلب من المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجنة التنمية المستدامة في عام ١٩٩٣. انظر:

Nico Schrijver, IBID,(2007),p265.

¹⁵ - Christina Voigt,(2009), Sustainable Development As A Principle Of International Law Resolving Conflicts Between Climate Measures And WTO Law, Leiden :MARTINUS NIJHOFF PUBLISHERS,P18+19.

¹⁶ - Marie-Claire Cordonier Segger,(2009), Sustainable development in international law ,in: David Armstrong,and others, Routledge Handbook of International Law, New York:Routledge,p357+358.

¹⁷ - الأمم المتحدة، ٢٠٠٢، تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، رقم الوثيقة: A/CONF.199/20، ص٢.

¹⁸ - Marie-Claire Cordonier Segger ,OP CIT,(2009),p359.

القانون الدولي المعاصر لسببين: أولاً ضرورته المنطقية الحتمية، ثانياً: حيازة هذا المبدأ على قبول عالمي عام وواسع من المجتمع الدولي^{١٩}.

"The principle of sustainable development is thus a part of modern international law by reason not only of its inescapable logical necessity, but also by reason of its wide and general acceptance by the global community²⁰.

وبغية تعزيز عملية تطوير وتطبيق التنمية المستدامة في القانون الدولي، انشئت رابطة القانون الدولي لجنة دراسة الجوانب القانونية للتنمية المستدامة (Committee on Legal Aspects of Sustainable Development)، وقد أكملت اللجنة عملها عام ٢٠٠٢، وكانت الحصيلة النهائية لعمل اللجنة هو، إعلان نيودلهي لمبادئ القانون الدولي المتصلة بالتنمية المستدامة^{٢١}.

وفي هذا الإعلان لاحظت رابطة القانون الدولي أن التنمية المستدامة مقبولة على نطاق واسع حالياً كهدف عالمي، وأن الفكرة تم التسليم بها باستفاضة في مختلف الصكوك القانونية الدولية والوطنية، بما في ذلك قانون وفقه المعاهدات على الصعيدين الدولي والوطني^{٢٢}.

كما ترى رابطة القانون الدولي، أن تطبيق عدد من مبادئ القانون الدولي سيساعد في السعي إلى تحقيق هدف التنمية المستدامة بصورة فعالة، وهذه المبادئ هي:

١- واجب الدول فيما يتصل بضمان الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية (The duty of States to ensure sustainable use of natural resources).

٢- مبدأ العدالة والقضاء على الفقر (The principle of equity and the eradication of poverty).

٣- مبدأ المسؤوليات المشتركة المتميزة (The principle of common but differentiated responsibilities).

٤- مبدأ النهج الوقائي لصحة الإنسان والموارد الطبيعية والنظم الأيكولوجية (The principle of the precautionary approach to human health, natural resources and ecosystems).

^{١٩} -أكدت محكمة التحكيم الدائمة في عام ٢٠٠٥ في قضية (Iron Rhine) بين بلجيكا وهولندا، أن القانون الدولي والاوربي يتطلب تضمين تدابير بيئية ملائمة عند تصميم وتطبيق الأنشطة التنموية الاقتصادية، للمزيد انظر:

Marie-Claire Cordonier Segger, OP CIT,(2009),p360.

²⁰ - Marie-Claire Cordonier Segger, IBID,(2009),p360.

²¹ - Christina Voigt, OP CIT,(2009),p28+29.

^{٢٢} -الفقرة ٢ من إعلان نيودلهي لمبادئ القانون الدولي المتصلة بالتنمية المستدامة.

٥- مبدأ مشاركة الجمهور ووصوله إلى المعلومات والعدالة (The principle of public participation and access to information and justice).

٦- مبدأ الحكم الرشيد (The principle of good governance).

٧- مبدأ التكامل والاعتماد المتبادل، ولاسيما فيما يتصل بحقوق الانسان والأهداف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية (The principle of integration and interrelationship, in particular in relation to human rights and social, economic and environmental objectives).

المطلب الثالث

العلاقة بين تغير المناخ والتنمية المستدامة

يعد تغير المناخ خطر يهدد التنمية المستدامة، فإذا استمر إطلاق غازات الدفيئة بدون تخفيض فيمكن خسارة نسبة ٥ إلى ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الصعيد العالمي مع بداية القرن المقبل^{٢٤}.

وما لم يتم مواجهة تغير المناخ، فإنه سيعكس اتجاه التقدم الإنمائي (development progress) ويعرض للخطر رفاهية الأجيال في الحاضر وفي المستقبل، فمن المؤكد أن الأرض ستزداد أحتاراً في المتوسط العام، ولكن بسرعة غير مسبوقه، ذلك أن الآثار ستكون محسوسة في كل مكان، لكن كثيراً من الضرر سيقع في البلدان النامية، وسيعاني ملايين من الناس من بنغلاديش إلى فلوريدا مع ارتفاع مستوى سطح البحر، مما يغرق المستوطنات (settlements) ويلوث المياه العذبة (freshwater)، وستعرقل زيادة تغير هطول الامطار وتفاقم شدة الجفاف، الجهود المبذولة لتعزيز الأمن الغذائي ومكافحة سوء التغذية (malnourishment)^{٢٥}.

وتساهم حماية المناخ في تعزيز التنمية المستدامة، ففي أكثر الاحيان تكون سياسات تغير المناخ ذات الصلة بكفاءة الطاقة والطاقة المتجددة مجدية من الناحية الاقتصادية، وتحسن أمن الطاقة وتقلل من انبعاثات الملوثات المحلية، ومن الممكن أن يؤدي التقليل من إزالة الأشجار إلى منافع كبيرة في مجالات التنوع الأحيائي، وحفظ المياه والتربة^{٢٦}.

^{٢٣} -لتفصيل أوفى عن هذه المبادئ انظر المواد من ١ وحتى ٧ في إعلان نيودلهي لمبادئ القانون الدولي المتصلة بالتنمية المستدامة.

^{٢٤} -لجنة التنمية المستدامة، الخيارات المتاحة على صعيد السياسات و الإجراءات الممكن اتخاذها للإسراع بالتنفيذ: تغير المناخ، ٢٠٠٧، الوثيقة رقم: E/CN.17/2007/5، ص٥.

^{٢٥} - البنك الدولي ومركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع، تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٠ بعنوان التنمية وتغير المناخ، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٣٧.

^{٢٦} - الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ ٢٠٠٧ التقرير التجميعي، السويد، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص٦١.

من ناحية أخرى تؤكد المعاهدات المناخية على أهمية التنمية المستدامة في سياق التدابير والاجراءات التي تتخذ لمواجهة تغير المناخ، ففي الاتفاقية الاطارية جرى استخدام مصطلح التنمية المستدامة مرتين، الأولى في المادة (٣) التي تحدثت عن مبادئ النظام الدولي المناخي إذ نصت هذه المادة على (للأطراف حق تعزيز التنمية المستدامة وعليها هذا الواجب^{٢٧})، أما الثانية أيضاً في المادة (٣) الفقرة الخامسة، فنصت هذه الفقرة على (ينبغي أن تتعاون الأطراف لتعزيز نظام اقتصادي دولي مساند ومفتوح يفضي إلى نمو اقتصادي مستدام "sustainable economic growth" وتنمية مستدامة لدى جميع الأطراف، ولا سيما البلدان النامية الأطراف).

ويرى الدكتور (Schrijver) أن الاتفاقية الاطارية هي بلا شك واحدة من الوثائق القانونية الاساسية في

حقل التنمية المستدامة^{٢٨}.

وقد أشار برتوكول كيوتو الملحق بالاتفاقية الاطارية إلى مصطلح التنمية المستدامة أيضاً، فقد نصت المادة ٢فقرة ١ من برتوكول كيوتو على "يقوم كل طرف مدرج في المرفق الأول (اي الدول المتقدمة)، في أداء التزاماته بتحديد وخفض الانبعاثات كميّاً بموجب المادة ٣، بغية تعزيز التنمية المستدامة، بتنفيذ و/ أو صياغة عدد من السياسات منها:

١- تعزيز كفاءة الطاقة في قطاعات الاقتصاد الوطني ذات الصلة.

٢- تعزيز أشكال الزراعة المستدامة في ضوء الاعتبارات المتصلة بالتغيرات المناخية.

وترى (Christina Voigt) أن النهج الذي يتبعه برتوكول كيوتو تجاه التنمية المستدامة، يعتبر محاولة من المجتمع الدولي لتفعيل وتعزيز التنمية المستدامة في سياق الجهود لحماية المناخ^{٢٩}.

كما يرى الدكتور (GERHARD LOIBL) أن التنمية المستدامة والنظام المناخي يرتبطان بصلة وثيقة، فالإجراءات والتدابير التي تتخذ وفقاً للمعاهدات المناخية تدعم أهداف التنمية المستدامة، فكل الجهود التي تبذل للحد من انبعاثات غازات الدفينة أو تقييدها وتدابير التكيّف تعد خطوة نحو تحقيق التنمية المستدامة^{٣٠}.

^{٢٧} - المادة ٣ فقرة ٤ من اتفاقية الامم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ.

²⁸ - Nico Schrijver, OP CIT,(2007),p290.

²⁹ - Christina Voigt, OP CIT,(2009),p113.

³⁰ - Gerhard Loibl,(2004), THE EVOLVING REGIME ON CLIMATE CHANGE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT ,In: NICO SCHRIJVER & FRIEDL WEISS International Law and Sustainable Development Principles and Practice, Leiden :MARTINUS NIJHOFF PUBLISHERS,p108.

فقد أكد إعلان مراكش الوزاري (Marrakesh Ministerial Declaration) الصادر عن مؤتمر أطراف الاتفاقية الاطارية في عام ٢٠٠١ " إن من شأن التصدي للتحديات العديدة التي يثيرها تغير المناخ أن يسهم في تحقيق التنمية المستدامة"^{٣١}.

المطلب الرابع

العلاقة بين البنك الدولي والتنمية المستدامة

يشير البنك الاوربي للإنشاء والتعمير صراحةً في اتفاقية إنشائه إلى تشجيعه بالكامل للتنمية المستدامة والسليمة بيئياً في كافة أنشطته (promote in the full range of its activities environmentally) (sound and sustainable development)، أما البنك الدولي فلا تتضمن اتفاقية إنشائه لا مصطلح التنمية المستدامة ولا مصطلح حماية البيئة، فهذه الاتفاقية لا تشير إلا إلى دور البنك في "المساعدة على إعمار وتنمية أراضي الدول الأعضاء فيه بتيسير استثمار رؤوس الأموال لأغراض إنتاجية"^{٣٢}.

ومع ذلك طور البنك الدولي باستمرار من وظائفه وأهدافه، بما يتجاوز النصوص الحرفية لاتفاقية إنشائه، ويتبنى البنك الدولي حالياً رؤية جديدة للتنمية، يرى فيها أن التنمية عملية عامة وشاملة ذات أبعاد اقتصادية وبيئية واجتماعية وثقافية وسياسة وأخلاقية مترابطة".

(development as a comprehensive and holistic process that involves intertwined economic, environmental ,social, cultural, political, and even ethical dimensions)³³.

فلم يعد البنك الدولي يقيد أعماله بتمويل مشاريع البنية الأساسية فقط، وإنما أخذ يساعد البلدان الأعضاء على معالجة القضايا الاجتماعية المعقدة مثل الإصلاح القانوني والقضائي وإصلاح القطاع الثقافي ومساعدة المجموعات السكانية الضعيفة والعناية الصحية، كما يساعد البنك الدول الأعضاء على مواجهة التحديات البيئية مثل تغير المناخ والطاقة المستدامة والأمن الغذائي واستراتيجيات المياه^{٣٤}.

^{٣١} -فقرة ٣ من إعلان مراكش الوزاري الوارد في الوثيقة رقم: FCCC/CP/2001/13/Add.1.

³² - Gunther Handl,(1998),The Legal Mandate of Multilateral Development Banks as Agents for Change Toward Sustainable Development, The American Journal of International Law, Vol. 92, No. 4,p643.

³³ - Daniel D. Bradlow ,(2012), The Reform Of The Governance Of The International Financial Institutions, In :Hassane Cissé,Daniel D. Bradlow,Benedict Kingsbury (Ed), International Financial Institutions And Global Legal Governance ,The World Bank Legal Review Volume 3,USA ,Washington :The World Bank.,p44.

³⁴ - Daniel D. Bradlow ,IBID,2012,p39

كما أنّ كل بنوك التنمية متعددة الأطراف ومن ضمنها البنك الدولي -سواء كانت مفوضة صراحة أو لا بدعم التنمية المستدامة -بدأت بدمج الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية (وهذه الاعتبارات هي المكونات الأساسية للتنمية المستدامة) إلى أنشطتها في الدول النامية الأعضاء³⁵.

لذلك بدأ البنك الدولي منذ أوائل ثمانينيات القرن الماضي بإدخال حماية البيئة في مشاريعه التنموية، فقبل بمسألة أن الاستثمارات في الأغراض والأهداف البيئية هو استثمار لأغراض إنتاجية (فالمادة الأولى من اتفاقية البنك تشترط استثمار رؤوس أموال البنك لأغراض إنتاجية) كما أقر أيضاً بمشروعية مراعاة الاعتبارات البيئية عند تقييم ملائمة مشروع للاستثمار (فالمادة ٤ البند العاشر من اتفاقية البنك تحظر على البنك أو موظفيه التدخل في الشؤون السياسية لأية دولة عضو، كما توجب عليهم ألا تصدر قراراتهم إلا بناء على الاعتبارات الاقتصادية وحدها).

وقد أصدر البنك الدولي أول تعليمات بخصوص السياسات البيئية، وهي بيان دليل العمليات بشأن الجوانب البيئية لعمل البنك ٢,٢٦ في عام ١٩٨٤، كما أنّ تأسيس البنك الدولي لمرفق البيئة العالمية عام ١٩٩١ بشر بزيادة التزام البنك الدولي لتمويل المشاريع البيئية³⁶.

ويرى الدكتور (فريستون) أنّ البنك الدولي ومنذ عام ١٩٩١، لعب دوراً أساسياً في تمويل التنمية المستدامة وحشد الموارد المالية لتمويل التكيف والتخفيف من تغير المناخ، فعلى مدى الخمسة عشر الماضية أراد البنك أن يتخذ خطوات إيجابية لمواجهة تغير المناخ، فالبنك الدولي عمل على حشد موارد مالية ميسرة هامة لمساعدة الدول الراغبة في التحول نحو مسار تنموي منخفض الانبعاثات³⁷.

وخلال هذه الفترة، أكدت الوثائق المتبناة في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية المنعقد في ١٩٩٢ في ريو دي جانيرو على العلاقة الوثيقة بين التنمية والبيئة وعلى دور المؤسسات الدولية في تحقيق التنمية المستدامة³⁸، فعلى سبيل المثال المبدأ الرابع من إعلان ريو للبيئة والتنمية الذي نص على " يجب أن تكون حماية البيئة جزء لا يتجزأ من عملية التنمية ولا يمكن النظر فيها بمعزل عنها".

³⁵ - Gunther Handl, OP CIT, (1998), p646.

³⁶ - David Freestone, (2011), The World Bank and sustainable development, in: Research handbook on international environmental law UK :Edward Elgar, p139

³⁷ - David Freestone, (2013), The World Bank and Climate Change, in David Freestone, The World Bank and Sustainable Development Legal Essays, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, p183+185.

³⁸ - Fiona Mucklow, (2000), The Integration Of Environmental Principles Into The World Bank, Review Of European Community And International Environmental Law, Blackwell Publishers Ltd, 9(2), p101.

وفي عام ١٩٩٤ أشار رئيس البنك الآسيوي للتنمية إلى تعهد البنك الآسيوي بدعم التنمية المستدامة في آسيا ومنطقة الباسفيك، محدداً قائمة أولويات البنك بالنمو الاقتصادي الكفاء وتخفيض الفقر وحماية البيئة وتعزيز دور المرأة في التنمية^{٣٩}.

وقد دعا برنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ لعام ١٩٩٧ (Programme for the Further Implementation of Agenda) إلى مواصلة تعزيز تنفيذ التزام المؤسسات المالية الدولية بالتنمية المستدامة، وثمة دور مهم يتعين أن يؤديه البنك الدولي، آخذاً بعين الاعتبار الخبرات التي يملكها والحجم الإجمالي للموارد التي يتحكم فيها^{٤٠}.

³⁹ - Gunther Handl, OP CIT,(1998), ,p642.

^{٤٠} - الفقرة ١٢٨ من برنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١، الوارد في الوثيقة رقم A/RES/S-19/2 في صورة قرار صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة.

الفصل الأول

مساهمة البنك الدولي في النظام الدولي المناخي

يتكون النظام الدولي المناخي من عنصرين أساسيين هما:

القواعد القانونية التي تضمنت التزامات أطراف النظام المناخي، والمبادئ التي تسترشد بها الاطراف لتحقيق أهداف النظام المناخي، أما العنصر الثاني فهو مؤسسات النظام المناخي التي تساهم في تطوير هذا النظام، والاشراف على تطبيق معاهدات النظام المناخي، ومساعدة الاطراف على الامتثال لالتزاماتها القانونية الخاصة بحماية المناخ.

والبنك الدولي بوضعه جزءاً من المجتمع الدولي، فهو يؤثر ويتأثر بقواعد النظام الدولي المناخي، كما أنه يرتبط بعلاقة وثيقة مع مؤسسات النظام الدولي المناخي وخصوصاً مرفق البيئة العالمية المشغل للألية المالية لهذا النظام.

لذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، نخصص المبحث الأول لدراسة مفهوم وماهية النظام الدولي المناخي، فيما نخصص المبحث الثاني لدراسة التزامات البنك بمعاهدات النظام الدولي المناخي، أما المبحث الأخير سوف نخصصه لدراسة علاقة البنك مع مؤسسات النظام المناخي وخصوصاً مرفق البيئة العالمية.

المبحث الأول

مفهوم النظام الدولي المناخي

من المنظور القانوني الدولي، فإن السائد أن النظام الدولي (International Regime) هو: مجموعة القواعد والمؤسسات المتصلة به أو بالمنظمات والترتيبات التي تنشأها الدول بغرض تنسيق إدارة، أو تنظيم علاقاتها في ميدان محدد^{٤١}، وبالتالي يمكننا تعريف النظام الدولي المناخي بأنه: مجموعة من القواعد والمؤسسات الدولية أنشأتها الدول بغرض حماية العالم من خطر تغير المناخ.

^{٤١} - باسل عبد الرؤوف الخطيب، النظام في العلاقات الدولية، مجلة الدبلوماسية، السعودية، الرياض: معهد الدراسات الدبلوماسية، عدد ٢٠٠٨، ٣٩، ص ٣٣.

وبالفعل فقد تفاوض المجتمع الدولي على وثيقتين قانونيين مهمتين يشكلان جوهر النظام الدولي المناخي، هما الاتفاقية الإطارية وبرتوكول كيوتو الملحق بالاتفاقية، وقد احتوت الاتفاقيتين على قواعد قانونية ومؤسسات لتعزيز حماية المناخ.

لذلك سوف نخصص هذا المبحث لدراسة كل وثيقة على حدة، فنستعرض ما احتوته من قواعد وأحكام ومؤسسات لحماية المناخ العالمي، ولكننا قبل أن نتطرق إلى هاتين الوثيقتين سوف نتطرق إلى بحث ماهية التغير المناخي وأسبابه وأثاره فيما نطلق عليه الأساس العلمي للنظام الدولي المناخي.

المطلب الأول

الأساس العلمي للنظام الدولي المناخي

لفهم ظاهرة التغير المناخي، سوف نتطرق إلى تعريف تغير المناخ، ثم نسرد أسباب هذا التغير، ولننتهي إلى بيان آثار هذا التغير.

الفرع الأول

تعريف تغير المناخ

عرفت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (Intergovernmental Panel on Climate Change)^{٤٢}، تغير المناخ بأنه "تغير مهم إحصائياً سواء في متوسط حالة المناخ أو تقلبيته، وهو يمتد لفترة طويلة (تبلغ عقوداً أو أكثر في العادة)".

كما قالت الهيئة: أن تغير المناخ قد يعزى إلى عمليات داخلية طبيعية أو تأثيرات خارجية أو إلى تغيرات بشرية المنشأ مستمرة في تكوين الغلاف الجوي أو استخدام الأرض^{٤٣}.

^{٤٢} - انشئت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ عام ١٩٨٨ بمبادرة مشتركة بين المنظمة العالمية للأرصاد الجوية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ثم قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة بالتصديق على هذا الإنشاء بقرار صادر عنها، وتقوم الهيئة بمهمة بتقييم أفضل ما هو متاح في جميع أرجاء العالم عن تغير المناخ من معلومات علمية وفنية واجتماعية واقتصادية على أساس شامل وموضوعي وعلني وشفاف، وللهيئة أمانة صغيرة، في مقر المنظمة العالمية للأرصاد الجوية في سويسرا... للمزيد أنظر:

- Farhana Yamin And Joanna Depledge, (2004), The International Climate Change Regime A Guide To Rules Institutions And Procedures, Cambridge University Press, p466+473.

^{٤٣} - الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ ٢٠٠١: التقرير التجميعي، جنيف، سويسرا، ٢٠٠١، ص ١٨٩.

بينما عرفت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ مصطلح "تغير المناخ" بأنه: (تغير في المناخ يعزى بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى النشاط البشري الذي يفضي إلى تغير في تكوين الغلاف الجوي العالمي والذي يُلاحظ، بالإضافة إلى التقلب الطبيعي للمناخ، على مدى فترات زمنية متماثلة)^{٤٤}.

وهكذا تفرق الاتفاقية الإطارية بين "تغير المناخ" (Climate change)، الذي يعزى إلى أنشطة بشرية تفضي إلى تغيير تكوين الغلاف الجوي و "تقلبية المناخ" (Climate variability)، التي تعزى إلى أسباب طبيعية^{٤٥}.

الفرع الثاني

أسباب التغير المناخي

ما يجعل وجود الحياة على كوكب الأرض ممكناً هو طاقة من الشمس تأتي في المقام الرئيسي على شكل ضوء مرئي، فثمة ثلاثون في المائة تقريباً من ضوء الشمس يتناثر عائداً إلى الفضاء بفعل الغلاف الجوي الخارجي.

غير أنّ النسبة الباقية تصل إلى سطح الأرض الذي يعكسها على شكل نوع من الطاقة أكثر هدوءاً وأبطأ تحركاً يسمى الأشعة تحت الحمراء، وتحمل التيارات الهوائية هذه الأشعة إلى الأعالي ببطء ولكن تسريها إلى الفضاء في نهاية الأمر يتأخر بفعل غازات الدفيئة / الاحتباس الحراري ، مثل بخار الماء وغاز ثاني أكسيد الكربون والأوزون والميثان .

تكون غازات الدفيئة نحو واحد في المائة فقط من الغلاف الجوي، لكنها تعمل "كبطانية" تحيط بالكرة الأرضية، إذ تحبس الحرارة وتبقي الكوكب أدفاً بنحو ٣٠ درجة مئوية، مما يكون عليه لولاها^{٤٦}، إذ لولا التأثير الطبيعي لغازات الدفيئة (greenhouse gases) لانخفضت درجة حرارة سطح الأرض بمقدار ٣٣ درجة مئوية عن مستواها الحالي ، أي لهبطت إلى ما دون مستوى تجمد الماء .^{٤٧}

غير أنّ النشاطات البشرية تجعل تلك "البطانية أكتف"، فعملية حرق الوقود الأحفوري (النفط - الغاز - الفحم) تطلق كميات إضافية هائلة من ثاني أكسيد الكربون ، تقدر بحوالي ٥ مليار طن سنوياً، وتبقى نسبة تتراوح

^{٤٤} - انظر الفقرة ٢ مادة ١ من الاتفاقية الإطارية.

^{٤٥} - الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، مرجع السابق، ٢٠٠١، ص ١٨٩.

^{٤٦} - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكتب تقرير التنمية البشرية، العلاقة بين سياسات تغير المناخ والتنمية البشرية مذكرة إرشادية إلى فرق تقارير التنمية البشرية، الترجمة العربية، غسان غصن، ٢٠٠٩، ص ٤١.

^{٤٧} - سفيان التل، الاحتباس الحراري، عالم الفكر، الكويت، عدد ٢ مجلد ٣٧ أكتوبر-ديسمبر، ٢٠٠٨، ص ٤٨.

بين ٦٠ و٤٠ بالمائة من هذا الغاز في الجو^{٤٨}، بينما تعمل الأحواض الطبيعية والبحار والمحيطات على امتصاص البقية الباقية.

وقد ساهمت عملية تدمير الغابات وتدمير كثير من النباتات الأخرى في الإخلال بهذا التوازن الطبيعي لهذه الغازات أيضاً، وتقدر بعض الدراسات أن إزالة الغابات في المناطق الاستوائية قد تؤدي إلى إطلاق ما بين ٣١٠ و ١٣٠٠ مليون طن كربون سنوي^{٤٩}، وبالإضافة لكميات إضافية من الميثان وأكسيد النيتروز التي تنتجها نشاطات العمل في الزراعة والتغيرات في استعمال الأراضي^{٥٠}.

ويعتقد معظم العلماء أن زيادة مستويات انبعاثات غازات الدفيئة سوف تتسبب في حدوث انحباس حراري ستؤثر عواقبه على كل شخص على سطح الكوكب، ليكون كوكبنا كالفرن، كما هو الحال في كوكب الزهرة الذي يبدو ظاهره للعيان جميلاً، ولكن باطنه خبيث، إذ تحبس غازات ثاني أكسيد الكربون السمكة في غلافه الجوي حرارة البراكين وحرارة الشمس على سطحه ليكون كالفرن^{٥١}.

وقد شكلت السنوات من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٩ العقد الأكثر ارتفاعاً في درجات الحرارة، منذ البدء في تسجيل درجات الحرارة العالمية باستخدام الأجهزة في منتصف القرن التاسع عشر، وطبقاً للتحليلات التي أجراها معهد غودارد لأبحاث الفضاء، فإن عام ٢٠٠٥ يظل في التسجيلات العام الأكثر ارتفاعاً في درجات الحرارة^{٥٢}.

الفرع الثالث

آثار تغير المناخ

وتلاحظ آثار تغير المناخ على عدة مستويات وهي:

أ- **المناطق الساحلية** : تشير تقديرات الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، إلى زيادات في مستويات البحر، تتراوح ما بين ٢٠ و ٦٠ سنتيمتراً بحلول نهاية القرن الحادي والعشرين^{٥٣}.

^{٤٨} - يحتوي الغلاف الجوي حالياً على نحو ٨٢٤ جيجا طن من الكربون، وقد بلغ أجمالي انبعاثات الكربون التي تسبب فيه البشر في ٢٠٠٧، نحو ٧،٧ جيجا طن نتجت عن إحراق الوقود الاحفوري، وجاء الباقي من التغيرات بالغطاء الأرضي، للمزيد أنظر: البنك الدولي ومركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع، تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٠ بعنوان التنمية وتغير المناخ، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٧١.

^{٤٩} - البنك الدولي ومركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع، تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٠ بعنوان التنمية وتغير المناخ، مرجع السابق ص ٥٠.

^{٥٠} - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مرجع سابق، ٢٠٠٩، ص ٤١.

^{٥١} - وهيب عيسى الناصر، مقالة تنقيفية حول : الدفاء العالمي وارتفاع حرارة مناخ الأرض، عالم الفكر، الكويت، عدد ٣ مجلد ٣٢ يناير - مارس ٢٠٠٤، ص ١٤٠.

^{٥٢} - برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الكتاب السنوي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، نيروبي، كينيا، ٢٠١٠، ص ٣٣.

وذلك بسبب الانخفاضات في الأنهار الجليدية والقلنسوات الجليدية (ذوبانها بفعل الحرارة الزائدة) بنحو ٢٨%^{٥٤}، حيث تشير التقديرات العالمية حالياً، إلى أن الجليد المذاب يسهم في رفع مستوى البحر بنحو ١,٨ إلى ٢,٠ ملليمتر في العام^{٥٥}.

ومن الواضح أن مثل هذه التغيرات المناخية بسبب ما تحدثه من فيضانات وكوارث تنتهك عدد من حقوق الإنسان مثل حق الإنسان في الحياة والصحة والملكية^{٥٦}.

وقد أظهرت دراسة أجراها لمصلحة" المنتدى العربي للبيئة والتنمية" مركز الاستشعار عن بعد في جامعة بوسطن أن ارتفاعاً، في مستويات البحار مقداره متر واحد سوف يؤثر بشكل مباشر على ٤١,٥٠٠ كيلو متر مربع من الأراضي الساحلية العربية، والتأثيرات الأكثر خطراً لارتفاع مستويات البحار، ستكون في مصر وتونس والمغرب والجزائر والكويت وقطر والبحرين والأمارات^{٥٧}.

ب- الإنتاج الغذائي: أشارت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغيير المناخ، إلى أن الإنتاج الزراعي في كثير من البلدان الأفريقية يتوقع أن يتعرض إلى حد كبير للخطر بفعل التقلبية المناخية والتغير المناخي، ويمكن أن تنخفض محاصيل الزراعة البعلية في أفريقيا بنسبة تصل إلى ٥٠% مع حلول ٢٠٢٠.

وبالنسبة إلى العالم العربي، تشير خلاصة معظم الدراسات إلى توجه عام نحو انخفاض في معظم محاصيل الحبوب الأساسية، وتُظهر عدد من الدراسات التي أجريت في أفريقيا علاقة قوية بين موجات الجفاف ونفوق الحيوانات، كما أنّ الارتفاعات المتوقعة في درجات الحرارة مقرونة بتساقطات مَطَرِيَّة منخفضة في شمال أفريقيا من شأنها أن تؤدي إلى خسارة متزايدة في الحيوانات الداجنة^{٥٨}.

د- الموارد المائية: يعد تغير المناخ من العوامل المؤثرة في طبيعة انعدام الأمن المائي في العالم، فمعظم مناطق العالم الأكثر إصابة بالإجهاد المائي سوف تحصل على قدر أقل من المياه.

^{٥٢} -برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٧/٢٠٠٨ محاربة تغير المناخ: التضامن الإنساني في عالم منقسم، نيويورك: Palgrave Macmillan، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧، ص ٣٠.

^{٥٤} -الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ ٢٠٠٧ التقرير التجميعي، السويد، الطبعة الأولى ٢٠٠٨، ص ٣٠.

^{٥٥} - الكتاب السنوي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، مرجع سابق، ٢٠١٠، ص ٣٥.

^{٥٦} -John H. Knox, Climate Change And Human Rights Law, Virginia Journal Of International Law, Vol. 50(1), 2009, p164.

^{٥٧} - يؤدي ارتفاع مستويات البحر إلى إغراق المناطق الساحلية وزيادة ملوحة التربة والمياه العذبة المتوافرة مثل الخزانات الجوفية... أنظر تقرير المنتدى العربي للبيئة والتنمية، البيئة العربية وتغير المناخ أثر تغير المناخ على البلدان العربية، تحرير مصطفى كمال طلبه ونجيب صعب، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩، ص VII+VIII.

^{٥٨} - أيمن أبو حديد، تغير المناخ: التأثير والتكيف الإنتاج الغذائي، في: مصطفى كمال طلبه ونجيب صعب، البيئة العربية وتغير المناخ أثر تغير المناخ على البلدان العربية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩، ص ٦٨+٦٩.

ومن أبرز النتائج المتوقعة لتغير المناخ على الموارد المائية ما يلي: أ- انخفاض معدل توفر المياه بشكل ملحوظ في شرق أفريقيا والساحل وجنوب أفريقيا، نظرًا لانخفاض معدلات سقوط الأمطار، وارتفاع درجات الحرارة مما يؤدي إلى خسائر كبيرة في إنتاجية المحاصيل الغذائية الأساسية، وتشير التوقعات الخاصة بالمناطق المروية بماء المطر في شرق أفريقيا إلى خسائر محتملة في القدرة الإنتاجية تصل إلى ٣٣ % في الذرة % الشامية وأكثر من ٢٠ % في الذرة الرفيعة .

ب- حدوث خسائر في المياه العذبة في دلتا الأنهار في بلدان مثل بنغلاديش ومصر وتايلاند، وذلك بسبب ارتفاع مناسيب البحار^{٥٩}.

ج- الصحة البشرية^{٦٠}: سيؤثر تغير المناخ على الصحة البشرية على عدة مستويات، إذ سيتعرض عدد إضافي من الناس يبلغ ٢٢٠ - ٤٠٠ مليون شخص لخطر الإصابة بالمalaria بشكل أكبر^{٦١}، وقد أعلنت كل من اليمن والسودان وجزر القمر عن كثافة الإصابة بمرض بالمalaria.

وأفاد التقرير الأول لجمهورية مصر إلى أمانة الإطارية، أنه سيكون للتغير المناخي آثار ضارة مباشرة وغير مباشرة على صحة الإنسان في مصر، وتتضمن الآثار المباشرة الاضطرابات الفيزيولوجية وسرطان الجلد وإعتام عدسة العين وضربات الشمس والوفيات، والأضرار التي ستلحق بالبنى التحتية الصحية، أما الآثار غير المباشرة فتشمل عوامل مثل التشرذ الديموغرافي وعوامل أخرى اجتماعية واقتصادية وبيئية بالإضافة على تلوث الهواء^{٦٢}.

ورغم أنّ العواقب المدمرة الناجمة عن تغير المناخ هي أحداث بعيدة الاحتمال، فإن تكاليفها، إن حدثت، ستكون مرتفعة بشكل كارثي، وسوف يتحمل القسط الأعظم من عبئها الفقراء، لذلك، ووفقاً لمبدأ الإجراءات الاحترازية، فإنّ لدى المجتمع الدولي مصلحة قوية في التخفيف من تلك الأخطار^{٦٣}.

المطلب الثاني

^{٥٩} - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٦ ما هو أبعد من الندرة: القوة والفقير وأزمة المياه العالمية ، نيويورك: MERIC، ص١٥+١٦.

^{٦٠} - من الأمراض المقترنة بالمناخ، سوء التغذية وأمراض الإسهال، والأمراض التي يحملها ناقل وخاصة الملاريا للمزيد أنظر:

البنك الدولي ومركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع، تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٠ بعنوان التنمية وتغير المناخ، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٩٥.

^{٦١} - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مرجع سابق، تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٨/٢٠٠٧، ٢٠٠٧، ص٢٤.

^{٦٢} - إيمان نويهض، رين يوسف، ريم ر. حبيب، تغير المناخ: التأثير والتكيف، الصحة البشرية، في: مصطفى كمال طلبة ونجيب صعب، البيئة العربية وتغير المناخ أثر تغير المناخ على البلدان العربية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩، ص٩٠.

^{٦٣} - ماركو فيروني و اشوكا مودي(محرر)، السلع العامة الدولية الحوافز، القياس، والتمويل، ترجمة هشام عبد الله، لبنان، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ٢٠٠٤، ص٢٨.

الاتفاقية الإطارية

سوف نتحدث في هذا المطلب عن بدايات الاستجابة الدولية لمشكلة تغير المناخ التي توجت بعقد الاتفاقية الإطارية ، ثم نتطرق إلى أهم قواعد الإطارية، التي تحدثت عن أهداف ومبادئ النظام الدولي المناخي، لننتقل بعد ذلك للحديث عن التزامات الأطراف في الاتفاقية، ونختم هذا المطلب بالحديث عن مؤسسات الإطارية وأدوارها.

الفرع الأول

الاستجابة الدولية لمشكلة التغير المناخي

يعد عام ١٩٨٨ نقطة التحول في ولادة النظام الدولي المناخي ، فحتى عام ١٩٨٨ كانت قضية التغير المناخي متداولة أساساً من قبل فاعلين من غير الحكومات وخصوصاً العلماء ذوي التوجهات البيئية ، ولكن مع عام ١٩٨٨ ظهرت قضية تغير المناخ كقضية حكومية دولية ، ففي عام ١٩٨٨ اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار ٥٣/٤٣ سلمت فيه أن "تغير المناخ مصدر قلق مشترك للبشرية"^{٦٤}.

وقد تبع هذا القرار قرار آخر في عام ١٩٩٠ بإنشاء لجنة التفاوض الحكومية الدولية (Intergovernmental Negotiating)، للتوصل لنص اتفاقية لمجابهة تغير المناخ، وعقدت اللجنة خمس دورات على مدار ١٥ شهراً، محاولة التوصل إلى اتفاقية تفرض التزاماً على الدول -خاصة الدول المتقدمة- بخفض انبعاثاتها من غازات الدفيئة.

وكانت حصيلة عمل اللجنة ما عرف باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغير المناخ، وهي اتفاقية إطارية بمعنى أنها لا تنص على تدابير ملزمة خاضعة لآليات تضمن تنفيذ التزاماتها ، ولكنها وضعت المبادئ الرئيسية التي جسدت الإجماع الدولي السائد في ذلك الحين حول حماية المناخ، على أساس أن يستمر التفاوض لإبرام بروتوكول محدد، بعد تُوَفَّر المزيد من الأدلة العلمية التي تظهر يقيناً الصلة المباشرة بين الأنشطة البشرية وظاهرة التغير المناخي^{٦٥}.

وقدِمَت هذه الاتفاقية لمؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية المنعقد في ريو في البرازيل عام ١٩٩٢، وخلال المؤتمر افتتح باب التوقيع على الاتفاقية الإطارية رسمياً ، وأرسل المجتمع الدولي إشارة واضحة برغبته

⁶⁴- Daniel Bodansky,(2001), The History of the Global Climate Change Regime, in: Urs Luterbacher and Detlef F. Sprinz, International Relations and Global Climate Change Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, p27-28.

^{٦٥} - يوسف ناصف ،تغير المناخ والمصالح الدولية المتعارضة ، مجلة السياسة الدولية، السنة ٣٣، عدد ١٢٨ أبريل، القاهرة، ١٩٩٧ ص ١٩٦.

في معالجة فعالة للتحدي المناخي من خلال التوقيع الواسع السريع على الاتفاقية، إذ وقعت عليها ما يزيد على ٨٠ دولة خلال عدة أشهر، لتدخل الاتفاقية حيز النفاذ في ٢١ آذار عام ١٩٩٤، مع ١٩٢ طرف في الوقت الحالي من بينهم الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء .

وقد أكدت العضوية الواسعة في الإطارية، على أنها تمثل وثيقة حقيقية ذات تطبيق عالمي وتشمل طيف واسع من المشاركين من مختلف أصحاب المصلحة من دول ومنظمات دولية غير حكومية ومنظمات دولية أخرى^{٦٦} .

وتمتاز الاتفاقية الإطارية بعدد من المزايا منها :

١- لا تسمح الاتفاقية مثل بروتوكول مونتريال الملحق باتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون بأي تحفظات على الاتفاقية (م ٢٤ من الإطارية)، ويرى أستاذنا الدكتور (علي ملحم) أن التحفظ على المعاهدات الدولية هو إعلان من جانب الدولة، أي كانت تسميته، تلحقه وقت توقيعها على المعاهدة أو وقت إعلانها قبول الالتزام بها (بالانضمام أو القبول أو التصديق) والذي تقصد الدولة بمقتضاه أن تستبعد أو أن تعدل الأثر القانوني لبعض نصوص المعاهدة في تطبيقها عليها^{٦٧}.

وقاعدة عدم السماح بإبداء التحفظات (no reservations rule)، هي مزية مشتركة لعدد متزايد من المعاهدات البيئية الدولية، والغرض من ذلك هو ضمان وحدة التزامات الأطراف في هذه المعاهدات^{٦٨}، وتسمى قاعدة عدم السماح بإبداء التحفظات في المعاهدات الدولية بمبدأ تكامل المعاهدة، ويعني أن على الدول الراغبة في أن تكون طرفاً المعاهدة أن تقبل أحكام المعاهدة برمتها^{٦٩}.

٢- لا تعد هذه الاتفاقية مجرد اتفاقية بيئية تهدف لتثبيت انبعاثات غازات الدفيئة بشرية المصدر، ولكنها تشكل أيضاً معاهدة اقتصادية أساسية متعددة الأطراف، فبغية التحكم بانبعاثات غازات الدفيئة، لا بد من إجراء تغييرات في السياسات والممارسات الحالية في قطاعات الزراعة والصناعة والطاقة والنقل^{٧٠} (مثلاً) التحول من الاعتماد على الطاقة كثيفة غازات الدفيئة إلى الطاقة المتجددة الصديقة للمناخ).

⁶⁶ - Massimiliano Montini ,(2010),The Kyoto Protocol in the International Environmental Law Context and the Post-2012 Scenario ,in :M. Montini (ed.), Developing CDM Projects in the Western Balkans: Legal and Technical Issues Compared ,Springer, p7.

^{٦٧} - علي ملحم، دور المعاهدات الدولية في حماية الاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول النامية، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة القاهرة، ١٩٩٨، ص٣٦٧.

⁶⁸ -Daniel Bodansky,(1993), united nations framework convention united nations framework convention: a commentary, Yale Journal International law,vol:18, p552.

^{٦٩} -علي ملحم، مرجع سابق، ١٩٩٨، ص٣٦٦.

⁷⁰ - Wen chen Shih ,(2000),The World Bank and climate change, journal of international economic law, Oxford University Press , P634.

الفرع الثاني

أهداف ومبادئ الاتفاقية الإطارية

لقد حددت الإطارية في المادة الثانية منها هدف النظام الدولي المناخي، وهو: تثبيت انبعاثات غازات الدفيئة في الغلاف الجوي عند مستويات أمنة، أي عند مستوى يحول دون تدخل خطير من جانب الإنسان في النظام المناخي في إطار فترة زمنية كافية تتيح للنظم الإيكولوجية (أي النظم البيئية) أن تتكيف بصورة طبيعية مع تغير المناخ، وتضمن عدم تعرض إنتاج الأغذية للخطر، وتسمح بالمضي قدماً في التنمية الاقتصادية على نحو مستدام.^{٧١}

على الرغم من وجود آمال مبكرة تفاعلت بتضمن الإطارية للالتزامات واضحة تُنَبِّت أو حتى تُخَفِّض من انبعاثات غازات الدفيئة، إلا أنها احتوت فقط على هدف مرحلي غير واضح وملتبس، وهو قيام الدول الصناعية بالعودة بانبعاثاتها لمستويات ١٩٩٠ بحلول عام ٢٠٠٠.^{٧٢}

لقد أوردت المادة ٣ من الإطارية مجموعة من المبادئ تسترشد بها الأطراف في الإجراءات التي تتخذها لبلوغ هدف الاتفاقية وتنفيذ أحكامها^{٧٣} ومن هذه المبادئ:

أ- مبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتميزة: ويقر هذا المبدأ بوجود شراكة عالمية بين الدول، ولكن يلقي بعضاً من المسؤولية على الدول المتقدمة في الضغوط التي وضعتها مجتمعاتهم على البيئة العالمية، في التكنولوجيا والموارد المالية التي تحتاجها هذه المجتمعات.^{٧٤}

ويعني هذا المبدأ في نطاق القانون الدولي المناخي أن تأخذ البلدان المتقدمة الأطراف مكان الصدارة في مكافحة تغير المناخ والآثار الضارة المترتبة عليه، لأن أكبر قسط من الانبعاثات العالمية في الماضي والحاضر لغازات الدفيئة نشأ في البلدان الصناعية المتقدمة، وأن نصيب البلدان النامية من

^{٧١} - المادة ٢ من الاتفاقية الإطارية.

^{٧٢} - Daniel Bodansky, (2001), International Law and the Design of a Climate Change Regime, in: by Urs Luterbacher and Detlef F. Sprinz(ed), International Relations and Global Climate Change, Cambridge, Massachusetts The MIT Press, p201.

^{٧٣} - خلال الدورة الرابعة للجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع اتفاقية إطارية بشأن تغير المناخ قدمت مجموعة ٧٧ والصين (وهي مجموعة تمثل أكثر من ١٢٠ بلد نامي) مقترح يتعلق بالحق في التنمية يضاف إلى مبادئ الإطارية وفق الصيغة التالية "إن الحق في التنمية حق من حقوق الإنسان غير القابلة للتصرف، ولجميع الشعوب الحق، على قدم المساواة، في المسائل المتصلة بمستويات المعيشة المقبولة، والتنمية الاقتصادية هي الشرط المسبق لاعتماد تدابير للتصدي لتغير المناخ، ويتعين أن ينمو صافي انبعاثات الدول النامية لتلبية احتياجات تنميتها الاجتماعية والاقتصادية" إلا أن هذه الصياغة لم تضمن في الشكل النهائي للاتفاقية الإطارية....انظر:

-Wen chen Shih ,OP CIT,2000,P636.

^{٧٤} - رضوان الحاف، مرجع سابق، ١٩٩٨، ص ١٦٥.

الانبعاثات العالمية ما زال منخفضاً نسبياً^{٧٥}، وإن التمييز بين المسؤوليات، وإن كان يستند أساساً إلى مدى مساهمة الدولة في نشأة المشاكل البيئية، يجب أيضاً أن يراعي الوضع الاقتصادي والإئمائي للدولة^{٧٦}

ويرى (David Takacs) أنه بموجب هذا المبدأ، فإن على الدول المتقدمة التزام قانوني بتمويل استراتيجيات التخفيف من تغير المناخ والتكيف معه في البلدان النامية، التي ستساعدهم على تجنب الكوارث البيئية والكوارث على حقوق الإنسان، نظراً لمسؤولية الدول المتقدمة عن نشوء مشكلة التغير المناخي، ويضيف قائلاً: إن هذا الالتزام القانوني ناجم عن وضع مبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتميزة كمبدأ ناشئ في القانون الدولي البيئي العرفي، بالإضافة لكونه يُشكّل الأساس القانوني للاتفاقية الإطارية وبرتوكول كيوتو (١٩ مليون شخص في ولاية نيويورك يطلقون غازات دفيئة أكثر من ٧٦٦ مليون نسمة يعيشون في حوالي ٥٠ بلد نامي)^{٧٧}.

ب- المبدأ الوقائي : يجب الأطراف اتخاذ تدابير وقائية لاستباق أسباب تغير المناخ أو الوقاية منها أو تقليلها إلى الحد الأدنى وللتخفيف من آثاره الضارة، ولا ينبغي التذرع بالافتقار إلى يقين علمي قاطع كسبب لتأجيل اتخاذ هذه التدابير.

ويعد الأخذ بالنهج الوقائي مسألة جوهرية بالنسبة للتنمية المستدامة، لأنه يلزم الدول والمنظمات الدولية والمجتمع المدني، وخاصة الأوساط العلمية ودوائر الأعمال التجارية بتقادي النشاط الإنساني الذي قد يتسبب في أضرار بالغة لصحة الإنسان أو الموارد الطبيعية أو النظم البيئية، بالنظر في ذلك إلى غياب اليقين العلمي^{٧٨}.

كما اعترف الإعلان الوزاري الصادر عن المؤتمر العالمي للمناخ الذي عقد في جنيف عام ١٩٩٠، بأن عدم التيقن العلمي التام لا يشكل سبباً لتأجيل اتخاذ إجراءات فعالة من حيث التكلفة بشأن تغير المناخ^{٧٩}.
ج- إيلاء الاهتمام التام للاحتياجات المحددة والظروف الخاصة للبلدان النامية الأطراف، ولاسيما تلك المعرضة بشكل خاص للتأثر بالنتائج الضارة الناجمة عن تغير المناخ، وللأطراف، ولاسيما البلدان النامية الأطراف التي سيتعين عليها أن تتحمل عبئاً غير متناسب أو غير عادي بمقتضى الاتفاقية.

^{٧٥} - خالد السيد المتولي محمد، نظرات في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، مجلة الدبلوماسية، الرياض، العدد ٣٩ مارس ٢٠٠٨، ص ٢١.

^{٧٦} - الفقرة ٢ من المادة ٣ إعلان نيودلهي لمبادئ القانون الدولي المتصلة بالتنمية المستدامة ورد في الوثيقة A/CONF.199/8 .
^{٧٧} - David Takacs, (2009), Carbon into Gold: Forest Carbon Offsets, Climate Change Adaptation, and International Law, Hastings West-Northwest Journal of Environmental Law and Policy, p45-46.

^{٧٨} - الفقرة ١ من المادة ٤ إعلان نيودلهي لمبادئ القانون الدولي المتصلة بالتنمية المستدامة ورد في الوثيقة A/CONF.199/8 .
^{٧٩} - تقرير لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع اتفاقية إطارية بشأن تغير المناخ عن أعمال دورتها الأولى، الوثيقة رقم: A/AC.237/6، ص ٧.

د- الحق في التنمية المستدامة : أي التنمية التي تضمن الاستجابة لحاجات الحاضر من دون المساومة على قدرة الأجيال المقبلة في الوفاء بحاجاته^{٨٠} .

ويرى مناصري حقوق التنمية المتعلقة بالغازات المسببة للاحتباس الحراري (Greenhouse Development Rights)، أن أولئك الذين يكافحون ضد الفقر، لا يُتوقع منهم أن يركزوا مواردهم المحدودة على تفادي آثار تغير المناخ، و عوضاً عن ذلك يطالبون البلدان الأكثر ثراءً، والتي لديها موارد مالية ضخمة، أن تتحمل القدر الأكبر من المسؤولية عن مشكلة تغير المناخ، وتحمل الجزء الأكبر من تكلفة أي جهود دولية لحماية المناخ^{٨١}.

وقد دعمت معظم الدول النامية، إيراد المادة ٣ في الإطارية، لأنهم رأوا أنها ستعمل كمنارة أو بوصلة ترشد الأطراف نحو تطوير وتطبيق الاتفاقية، حتى أن البعض نادوا أن تتضمن الاتفاقية المبادئ فقط، وتترك مسألة الالتزامات إلى بروتوكولات مستقبلية، غير أن الدول المتقدمة وخصوصاً الولايات المتحدة عارضت بشدة تضمين هذه المبادئ في الإطارية ورأت أن وضعها القانوني غير واضح^{٨٢}.

الفرع الثالث

التزامات أطراف الاتفاقية الإطارية

قسّمت الاتفاقية الدول الأطراف إلى ثلاثة أنواع، الأول دول مدرجة في المرفق الأول، ويشمل الدول الصناعية بالإضافة إلى الدول الاشتراكية السابقة المتجهة نحو اقتصاد السوق، والثانية دول مدرجة في المرفق الثاني، وهي الدول الصناعية فقط أي دول المرفق الأول مخصوماً منها الدول الاشتراكية المتحولة لاقتصاد السوق، أما النوع الثالث فهو بقية الأطراف التي اعتبرت جميعاً دولاً نامية وإن اختلفت في مراحل النمو^{٨٣}.

أولاً: دول المرفق الأول: وتلتزم هذه الدول بتقديم بلاغات وطنية أكثر تفصيلاً وتكراراً (أنظر المادة ١٢ الفقرة ٢ من الإطارية)، كما تلتزم أيضاً بالعمل على تحقيق هدف غير ملزم، وهو العودة بانبعثاتها إلى مستويات ١٩٩٠ بحلول عام ٢٠٠٠^{٨٤}، من خلال إجراءات منها :

^{٨٠} - اللجنة العالمية للبيئة والتنمية، مستقبلنا المشترك، ترجمة: محمد كامل عارف، مراجعة: د. علي حسين حجاج، عالم المعرفة، الكويت، عدد ١٤٢، أكتوبر ١٩٨٩، ص ٣٠

^{٨١} - البنك الدولي ومركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع، مرجع سابق، ٢٠٠٩، ص ٢٣٨.

^{٨٢} - Daniel Bodansky, OP CIT, 1993, p501.

^{٨٣} - نيرمين السعدني، بروتوكول كيوتو وأزمة تغير المناخ، مجلة السياسة الدولية، القاهرة، عدد ١٤٥، يوليو ٢٠٠١، ص ٢٠٦.

^{٨٤} - FRIEDRICH SOLTAU, (2009), Fairness in International Climate Change Law and Policy, United States, Cambridge University Press, p56.

ويعتمد كل من هؤلاء الأطراف سياسات وطنية، ويتخذ تدابير^{٨٥} مناظرة بشأن التخفيف من تغير المناخ، عن طريق الحد من انبعاثات غازات الدفيئة البشرية المصدر من قبله وحماية وتعزيز مصارف وخزانات غازات الدفيئة لديه^{٨٦}.

ثانياً: دول المرفق الثاني: بالإضافة إلى الالتزامات السابقة، فعلى دول المرفق الثاني مسؤوليات خاصة منها، توفير موارد مالية جديدة وإضافية لتغطية التكاليف الكاملة المتفق عليها التي تتكبدها البلدان النامية الأطراف في الامتثال للالتزامات الإبلاغ^{٨٧} (reporting obligations).

واتخاذ جميع الخطوات الممكنة عملياً، حسبما يكون ملائماً، بتعزيز وتيسير وتمويل نقل التكنولوجيات السليمة بيئياً والدراية الفنية إلى الأطراف الأخرى، وبخاصة البلدان النامية الأطراف، أو إتاحة الوصول إليها، لتمكينها من تنفيذ أحكام الاتفاقية^{٨٨}.

ويردى الدكتور بودانسكي: أن اقتراح نقل الموارد المالية من الدول المتقدمة إلى الدول النامية يهدف لتحقيق غرضين هما:

أولاً : تعويض الدول النامية عن مختلف التكاليف التي تتكبدها في سبيل تطبيق التعهدات العامة في الاتفاقية الإطارية.

ثانياً: مساعدة الدول النامية على التكيف مع التأثيرات السلبية لتغير المناخ، في حال فشلت الإطارية في منع تغير المناخ بشكل كاف^{٨٩}.

^{٨٥} -تعرف التدابير بأنها: تكنولوجيات وعمليات وممارسات تحد من انبعاثات غازات الدفيئة أو تأثيراتها إلى ما دون المستويات المتوقعة في المستقبل، ومن الأمثلة على هذه التدابير تكنولوجيات الطاقة المتجددة، وعمليات تقليل النفايات إلى الحد الأدنى، وممارسات التنقل باستخدام وسائل النقل العام، وغير ذلك.

أما السياسات: في لغة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ فهي، السياسات التي تعتمدها و/أو تقتضي اعتمادها الحكومة بالاشتراك غالباً مع قطاعي الأعمال والصناعة داخل بلدها، أو بالاشتراك مع بلدان أخرى، لتسريع إجراءات التخفيف والتكيف، ومن الأمثلة على السياسات، ضريبة الكربون أو غيرها من ضرائب الطاقة، ومقاييس كفاءة السيارات في استهلاك الوقود، وما إلى ذلك.

انظر...الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، التقرير الخاص بشأن مصادر الطاقة المتجددة والتخفيف من آثار تغير المناخ ٢٠١٢، ص ١٧٠+١٧١.

^{٨٦} - المادة ٤ فقرة ٢ من الإطارية

^{٨٧} - ويرى الدكتور دانيال بودانسكي أن الدول النامية قد قبلت تعهدات الإبلاغ عن الانبعاثات المحدودة مقابل أن تقوم الدول المتقدمة بدفع كامل تكاليف هذه التدابير، أنظر:

- DANIEL BODANSKY ، OP CIT,1993,p509.

^{٨٨} -المادة ٤ فقرة ٣ و٥ من الأطارية

^{٨٩} - DANIEL BODANSKY ,OP CIT,1993, p523.

ثالثاً: الدول النامية : تتضمن الإطارية مجموعة من الالتزامات العامة التي تطبق على جميع أطراف الإطارية، ومن ضمنها الدول النامية، ، وتشمل هذه الالتزامات عدة قضايا منها :

١-وضع قوائم وطنية لحصر الانبعاثات البشرية المصدر من مصادر جميع غازات الدفيئة التي لا يحكمها بروتوكول مونتريال، وإزالة المصارف لهذه الغازات، واستكمالها دورياً.

٢- أخذ اعتبارات تغير المناخ في الحسبان، إلى الحد الممكن عملياً، في سياساتها وإجراءاتها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية ذات الصلة.

٣-إعداد برامج وطنية، وحيثما يكون ذلك ملائماً، إقليمية، تتضمن تدابير للتخفيف من تغير المناخ^{٩٠}.

يبد أن النظام الدولي المناخي لا يفرض على الدول النامية أية التزامات بتخفيض انبعاثاتها أو تقييدها^{٩١}، وقد ناضلت الدول النامية خلال المفاوضات الدولية المناخية، ضد فرض أي تعهدات عليها لتخفيض أو تقييد انبعاثاتها من غازات الدفيئة، لأنها رأت أنها غير مسؤولة عن ظهور مشكلة التغير المناخي وأن لديه أولويات أخرى أهمها تنميتها الاقتصادية^{٩٢}.

ويرى فقهاء فشل مجهودات الدول النامية ،وبالأخص منها الدول الجزرية في تضمين الاتفاقية الإطارية أهدافاً محددة لتخفيض انبعاثات الغازات الدفيئة، حيث خلت الاتفاقية من أية جداول زمنية وكانت الاتفاقية أقرب إلى المبادئ منها إلى التعاقد على انجاز مجهودات محددة للحد من مخاطر تغير المناخ^{٩٣}.

الفرع الرابع

مؤسسات الإطارية

أنشئت الاتفاقية الاطارية عدد من المؤسسات وهي:

١- **مؤتمر الأطراف :** وهو الهيئة العليا لهذه الاتفاقية ،ويتخذ المؤتمر، في حدود ولايته، القرارات اللازمة لتعزيز التنفيذ الفعال للاتفاقية، وتحقيقاً لهذه الغاية، يقوم مؤتمر الأطراف بعدد من المهام منها على سبيل المثال:

^{٩٠} - المادة ٤ فقرة ١

^{٩١} - Wen chen Shih ,OP CIT,P641.

^{٩٢} - Daniel Bodansky ,OP CIT, International Law and the Design of a Climate Change Regime2001,p209.

^{٩٣} - احمد دسوقي محمد إسماعيل ، نمط الإدارة الدولية لقضايا البيئة وقضية تغير المناخ ،مجلة السياسة الدولية ، القاهرة، عدد ١٤٥، يوليو ٢٠٠١، ص ٢١٦.

أ- الفحص الدوري لالتزامات الأطراف والترتيبات المؤسسية بموجب الاتفاقية، في ضوء هدف الاتفاقية، والخبرة المكتسبة في تنفيذها، وتطور المعارف العلمية والتكنولوجية.

ب- النظر في التقارير المقدمة بانتظام عن تنفيذ الاتفاقية، واعتماد هذه التقارير وتأمين نشرها.

ج- تقديم توصيات بشأن أية أمور تلزم لتنفيذ الاتفاقية.

د- إنشاء ما يرى ضرورياً من الهيئات الفرعية لتنفيذ الاتفاقية.

هـ- ممارسة أي مهام أخرى تلزم لتحقيق هدف الاتفاقية وكذلك سائر المهام الموكلة إليه بموجب الاتفاقية^{٩٤}.

ويمثل مؤتمر الأطراف الهيئة العامة في الاتفاقية، حيث تمثل الدول فيها تمثيلاً متساوياً، ويتم العمل في مؤتمر الأطراف من خلال مكتب مؤتمر الأطراف الذي يتم اختياره، في بدء كل دورة من دورات مؤتمر الأطراف من المجاميع الإقليمية الخمس في الأمم المتحدة، ويقوم مكتب مؤتمر الأطراف بتأمين استمرارية عمل المؤتمر بعد انتهاء دورات انعقاده، ولكل دولة طرف في الاتفاقية، صوت واحد في مؤتمر الأطراف^{٩٥}.

وقد أكد مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية في عام ١٩٩٤، بعد نفاذ الإطارية، أن مؤتمر الأطراف، شخصية قانونية دولية بدليل تمتعه بأهلية عقد اتفاقية دولية ملزمة مع البنك الدولي فيما يتعلق بالآلية المالية التي يُشغلها مرفق البيئة العالمي^{٩٦}.

وتعقد الدورات العادية لمؤتمر الأطراف مرة كل سنة، ما لم يقرر مؤتمر الأطراف خلاف ذلك، ويمكن للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ((البنك الدولي مثلا))، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، فضلاً عن أي دولة عضو فيها أو المراقبين لديها من غير الأطراف في الاتفاقية، أن يكونوا ممثلين بصفة مراقب في دورات مؤتمر الأطراف^{٩٧}.

^{٩٤}-م ٧ من الإطارية.

^{٩٥} - سلاقة طارق عبد الكريم الشعلان ، الحماية الدولية للبيئة من ظاهرة الاحتباس الحراري، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ، ٢٠١٠، ص٢٢٧.

^{٩٦} - Farhana Yamin And Joanna Depledge ,OP CIT,2004,P402.

^{٩٧} -المادة ٧ فقرة ٦+٤ من الإطارية .

وعقدت الدورة الثامنة عشر لمؤتمر الأطراف في الفترة من ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ في الدوحة بقطر^{٩٨}.

٢- الأمانة: وهي الهيئة الإدارية الرئيسية ، إذ تقوم بإدارة وتنسيق أنشطة الإطارية ، وعليه تقوم بالمهام

التالية :

أ- اتخاذ الترتيبات المتعلقة بدورات مؤتمر الأطراف، ودورات هيئاته الفرعية المنشأة بموجب الاتفاقية وتقديم الخدمات اللازمة إليها.

ب- تيسير تقديم المساعدة إلى الأطراف، لا سيما البلدان النامية الأطراف، بناء على طلبها، في تجميع وإبلاغ المعلومات المطلوبة وفقاً لأحكام الاتفاقية.

ج- أداء المهام الأخرى للأمانة المحددة في الاتفاقية وفي أي من بروتوكولاتها وأي مهام أخرى يحددها مؤتمر الأطراف^{٩٩}.

وترتبط بين أمانة الإطارية ومنظمة الأمم المتحدة صلة مؤسسية ، إذ قرر مؤتمر الأطراف في الاتفاقية، إقامة صلة مؤسسية تربط أمانة الإطارية بالأمم المتحدة، مع عدم دمج هذه الأمانة دمجاً كلياً في برنامج العمل أو الهيكل التنظيمي لأي إدارة أو برنامج من برامج الأمم المتحدة ، وعلى الرغم من هذه الصلة فإن مؤتمر الأطراف لا يتلقى أي توجيهات من منظمة الأمم المتحدة ، أو من أية جهة دولية أخرى ، لكن وجود هذه الصلة يوفر أساساً سليماً لأداء أمانة الإطارية لمهامها وإدارتها، كما أنها توفر الدعم المالي للإطارية، فتتم تغطية نفقات خدمات مؤتمر الأطراف من الميزانية العادية للأمم المتحدة^{١٠٠}.

٣- الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية: وهي هيئة تساعد مؤتمر الأطراف على أداء مهامه

، فتقوم بتقديم المعلومات والمشورة العلمية ، وتتألف من ممثلين عن الحكومات من ذوي الخبرة في قضايا تغير المناخ^{١٠١} ، وتقوم هذه الهيئة بدورها كحلقة وصل بين مؤتمر الأطراف والهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير

^{٩٨} -انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة عشرة، المعقودة في ديربان، المقرر ١٩/م-أ-١٧ الوارد في الوثيقة رقم FCCC/CP/2011/9/Add.2.

^{٩٩} - المادة ٨ من الإطارية.

^{١٠٠} - سلافة طارق عبد الكريم الشعلان ، مرجع سابق، ٢٠١٠، ص٢٣٧+٢٣٨.

^{١٠١} - Elli Louka, (2006), International Environmental Law Fairness, Effectiveness, and World Order, United States ;Cambridge university press,p364.

المناخ، إذ أن لهذه الهيئة الفرعية أن تطلب من الهيئة الحكومية القيام بالدراسات اللازمة لتمكين مؤتمر الأطراف من اتخاذ قرار بشأن موضوع معين^{١٠٢}.

٤- **الهيئة الفرعية للتنفيذ:** وهي تساعد مؤتمر الأطراف في تقييم واستعراض التنفيذ الفعال للاتفاقية ،

وتقوم هذه الهيئة، بتوجيه من مؤتمر الأطراف، بعدة مهام منها:

أ- النظر في المعلومات المبلغة وفقاً للفقرة ١ من المادة ١٢^{١٠٣} ، لتقييم الأثر العام الإجمالي للخطوات التي اتخذها الأطراف في ضوء آخر التقييمات العلمية بشأن تغير المناخ.

ب- مساعدة مؤتمر الأطراف، حسبما يكون ملائماً، في إعداد قراراته وتنفيذها^{١٠٤}.

والتعامل الجاري حالياً، أن الهيئة تجتمع مرتين سنوياً لمدة أسبوع واحد، فتعقد الدورة الأولى للهيئة بالتزامن مع عقد مؤتمر الأطراف ، والدورة الأخرى غالباً ما تعقد في بون-ألمانيا مقر أمانة الإطارية^{١٠٥}.

المطلب الثالث

برتوكول كيوتو

في هذا المطلب سوف نتحدث في البداية عن سير المفاوضات التي قادت إلى الاتفاق على بروتوكول كيوتو ، ثم ننتقل إلى الحديث عن التزامات أطراف البرتوكول ، ثم نفضل الحديث عن الآليات التي أتى بها البرتوكول لتسهيل امتثال الأطراف للالتزامات البرتوكول، ثم نختم المطلب بالحديث عن المؤسسات التي أنشأها البرتوكول.

الفرع الأول

تاريخ بروتوكول كيوتو

إنَّ الأدلة العلمية المتزايدة عن تغير المناخ في بدايات التسعينيات من القرن العشرين، أقنعت المجتمع الدولي بعد دخول الإطارية مرحلة النفاذ، بأن يبدئ النظر في ضرورة بناء نظام أكثر كفاءة وصرامة في تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة^{١٠٦}.

^{١٠٢} - سلافة طارق عبد الكريم الشعلان ، مرجع سابق، ٢٠١٠، ص ٢٣٢.

^{١٠٣} - تتحدث هذه المادة عن البلاغات الوطنية للأطراف و التي تشمل عرضاً لقوائم تحصر الانبعاثات والتدابير المتخذة لمعالجة التغير المناخي وغيرها.

^{١٠٤} - المادة ١٠ من الإطارية .

وعليه اتفق المشاركون في مؤتمر أطراف الإطارية الأول المعقود عام ١٩٩٥ في برلين على إنشاء "المجموعة المؤقتة وفقاً لتفويض برلين"، وأسندت إليها مهمة وضع صيغ قانونية لبروتوكول يشدد ويقوي التزامات الدول المتقدمة المتعلقة بتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة للمدة التي تلي عام ٢٠٠٠^{١٠٦}.

وبعد عامين من المفاوضات التي اتسمت بتعدد وتعقد المقترحات المقدمة من الدول المختلفة، تم في عام ١٩٩٧ في مؤتمر أطراف الإطارية الثالث المنعقد في كيوتو - اليابان إقرار "بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغير المناخ"^{١٠٨}.

والبروتوكول هو عبارة عن وثيقة قانونية مرتبطة بالإطارية، وملزمة قانونياً أيضاً للدول المتقدمة بتخفيض انبعاثاتها من غازات الدفيئة في الغلاف الجوي في فترة التعهد الأولى الممتدة بين عامي ٢٠٠٨-٢٠١٢^{١٠٩}.

ويرى فقهاء أن هذه الاتفاقية تمثل انجازاً متميزاً، فبعد مرور ثلاث سنوات فقط على دخول الإطارية حيز التنفيذ عام ١٩٩٤، وبعد مرور عامين على أول مؤتمر للدول الأطراف في برلين عام ١٩٩٥، تم إعداد البروتوكول الذي تضمن أهدافاً وبرامج زمنية بشأن تقليص الانبعاثات في الدول الصناعية، وسوف تساعد هذه الأهداف قصيرة المدى في الوفاء بالالتزامات بعيدة المدى للاتفاقية الإطارية^{١١٠}.

وقد دخل البروتوكول حيز النفاذ في ١٦ فبراير من عام ٢٠٠٥، بعد ٩٠ يوماً من تقديم الاتحاد الروسي وثيقة التصديق على البروتوكول إلى أمانة الإطارية وفقاً للمادة (٢٥ فقرة ١) من البروتوكول^{١١١}، ويهدف بروتوكول كيوتو إلى أن يتم تخفيض مجمل انبعاثات الدول المتقدمة من غازات الدفيئة الثلاثة الأساسية بنسبة ٥.٢% عن مستوى عام ١٩٩٠ (عام الأساس base year) وأن تخفض الانبعاثات لغازات ثلاثة أخرى بنفس النسب ولكن مقارنة بعام ١٩٩٥، وأن تحقيق هذه الأهداف من ٢٠٠٨ - ٢٠١٢، على أن يقسم توزيع التزامات هذه الدول ثلاث مجموعات: مجموعة تقوم بتخفيض انبعاثاتها بنسبة ٦% (مثل اليابان) والثانية بنسبة ٧% (مثل الولايات المتحدة) والأخيرة بنسبة ٨% (مثل الاتحاد الأوروبي) بينما تم السماح لبعض الدول الأخرى مثل أستراليا وأيسلندا بزيادة انبعاثاتها بنسبة ٨% و ١٠% على التوالي^{١١٢}.

¹⁰⁶ - Leonardo Massai, (2011), The Kyoto Protocol in the EU European Community and Member States under International and European Law The Hague, The Netherland: T.M.C. ASSER PRESS, p39.

^{١٠٧} - سلافة طارق عبد الكريم الشعلان، مرجع سابق، ٢٠١٠، ص ٢٣٥.

^{١٠٨} - يوسف ناصف، مرجع سابق، ١٩٩٨، ص ٢٣٧.

¹⁰⁹ - Leonardo Massai, OP CIT, 2011, p40.

^{١١٠} - كريستيان فروليك، مقدمة ونظرة عامة في أمور البيئة، ترجمة شهرت العالم، مجلة الثقافة العالمية، الكويت، عدد ١١١، مارس ٢٠٠٢، ص ٢٥.

¹¹¹ - Leonardo Massai, OP CIT, 2011, p40.

^{١١٢} - يوسف ناصف، مرجع سابق، ١٩٩٨، ص ٢٧٣-٢٧٥.

غير أنّ بروتوكول كيوتو لم يستحدث أية التزامات جديدة تقع على البلدان النامية، غير أنه أعاد التأكيد على الالتزامات القائمة فعلاً بموجب المادة ٤، الفقرة ١، من الاتفاقية الإطارية والتي تقع على الأطراف غير تلك المدرجة في المرفق الأول^{١١٣}.

الفرع الثاني

التزامات أطراف بروتوكول كيوتو

يشارك بروتوكول كيوتو مع الاتفاقية الإطارية في الأهداف والمبادئ الإرشادية التي ترشد الأطراف في سعيها لتحقيق أهداف النظام الدولي المناخي، وأيضاً في تقسيم الأطراف إلى عدة فئات حسب التزاماتها المختلفة وهي :

أولاً : دول المرفق الأول : ويشمل هذا المرفق الدول الصناعية بالإضافة إلى الدول الاشتراكية السابقة المتجهة نحو اقتصاد السوق، وترى "قرحانة يمين": أنّ بروتوكول كيوتو هو أول وثيقة قانونية (في مجال الحماية الدولية للمناخ)، يحتوي على أهداف ملزمة لخفض الانبعاثات البشرية المصدر من أجل التغلب على التهديد المناخي^{١١٤}، إذ تلتزم دول المرفق الأول (مادة ٣ فقرة ١ من البرتوكول) بخفض انبعاثاتها الإجمالية من غازات الدفيئة بخمسة بالمائة على الأقل عن مستويات عام ١٩٩٠ في فترة الالتزام الأولى الممتدة بين عامي ٢٠٠٨ - ٢٠١٢.

ولكن بعكس الإطارية التي وضعت هدفاً مرحلياً موحد لكل الدول الصناعية، فإنّ بروتوكول كيوتو وضع أهدافاً خاصة (تسمى الكمية المسندة)، لكل طرف تتراوح بين نسبة تخفيض ٨% لأعضاء الاتحاد الأوروبي إلى ٧% للولايات المتحدة في حين سمح بزيادة الانبعاثات لبعض الدول مثل استراليا ٨% واسبانيا ١٠% (وضعت هذه الأهداف الخاصة في المرفق ب من البرتوكول)^{١١٥}.

ولهذه الدول من أجل تحقيق هذا الهدف تنفيذ سلسلة من السياسات والتدابير الوطنية منها: * تعزيز كفاءة الطاقة في قطاعات الاقتصاد الوطني ذات الصلة * تعزيز أشكال الزراعة المستدامة في ضوء الاعتبارات

^{١١٣} - لورانس بواسون دي شازورن، بروتوكول كيوتو لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ. مكتبة الأمم المتحدة السمعية البصرية للقانون الدولي، ٢٠١٢، ص ٢.

^{١١٤} - Farhana Yamin, (1998), The Kyoto Protocol: origins, Assessment and future Challenges Review of European Community and International Environmental Law, 7 (2), UK Blackwell Publishers Ltd, p113.

^{١١٥} - Daniel Bodansky, OP CIT, International Law and the Design of a Climate Change Regime, 2001, p208+209.

المتصلة بالتغيرات المناخية * تعزيز ممارسات الإدارة المستدامة للإحراج و التحريج وإعادة التحريج. ولهذه الدول الاستعانة بالآليات المرنة لتنفيذ التزاماتها^{١١٦}.

ثانياً: الدول النامية: لا يحتوي بروتوكول كيوتو أي التزامات على الدول النامية، سوى التزامات عامة أعادت التأكيد على تعهدات سابقة أوردتها الإطارية في الفقرة الأولى من المادة ٤، وهذه الالتزامات تتراوح بين إعداد قوائم جرد وطنية للانبعاثات بشرية المصدر، وصياغة وتنفيذ برامج وطنية لتخفيض تغير المناخ ، والتشجيع والتعاون على نقل التقنية السليمة مناخياً، وتعزيز التنمية المستدامة، والتعاون في البحث العلمي والتقني ، وتسهيل الوعي العام وإمكانية الوصول العام إلى المعلومات المتعلقة بتغير المناخ(م ١٠ من البروتوكول).

وهذه التعهدات عامة جداً وغامضة(broad and vague)، أما دول المرفق الأول فعليها التزامات محددة وواضحة بخفض الانبعاثات(specific obligations)، فبعكس بروتوكول مونتريال الملحق باتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون، الذي احتوى على التزامات محددة على الدول النامية ، "على الرغم من وجود فترة سماح"، فإن كيوتو لم يتضمن أي التزامات بتخفيض الانبعاثات على الدول النامية ، وهذا كان أحد الأسباب التي دعت حكومة الولايات المتحدة إلى عدم التصديق على البروتوكول^{١١٧}.

الفرع الثالث

الآليات المرنة في بروتوكول كيوتو

تعد السمة الأساسية لبروتوكول كيوتو، أنه لم يلزم الدول الأطراف بوسيلة محددة دون غيرها لتخفيض الانبعاثات، لذا تقوم كل دولة بإتباع الوسائل الأكثر ملائمة لظروفها ، وحسب خطة عمل وطنية بحتة، كذلك قدم البروتوكول لأغراض تسهيلية، وسائل إضافية لخفض الانبعاثات يمكن للدول إتباعها لتنفيذ التزاماتها ، على أن تكون مكملة للبرامج الوطنية ، التي تعتبر الجزء الأساس في تنفيذ الالتزامات بموجب بروتوكول كيوتو .

وتسمى هذه الوسائل الإضافية بالآليات المرنة ، لأن الهدف منها هو توفير المرونة اللازمة للدول الأطراف في تنفيذها لالتزاماتها ، لكي لا تؤدي تدابير الاستجابة للتغير المناخي إلى تحملهم أعباء اقتصادية مكلفة عند تنفيذهم لالتزاماتهم^{١١٨} .

^{١١٦} - مادة ٢ من البروتوكول.

^{١١٧} - Sumudu Atapattu,(2009), Climate change, differentiated responsibilities and state responsibility: devising novel legal strategies for damage caused by climate change, in; Benjamin J. Richardson and others(ed), Climate Law and Developing Countries Legal and Policy Challenges for the World Economy ,uk, Edward Elgar, p41+42.

^{١١٨} - سلافة طارق عبد الكريم الشعلان، مرجع سابق ٢٠١٠، ص ١٥٩.

وتمكّن هذه الآليات الأطراف من تحقيق الامتثال من خلال استثمارات مواتية للمناخ في البلدان الأخرى ومن خلال تبادل رخص الانبعاثات، ومع ذلك، فإن الآليات الواردة في البروتوكول، تحتاج إلى مزيد من التفصيل في قواعد تشغيلها والمبادئ الموجهة لها وإجراءاتها، لذلك في الدورة السابعة التي عقدها مؤتمر الأطراف اعتمد فيها اتفاقات مراكش في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، وتتألف اتفاقات مراكش من ٣٩ قراراً اتخذها مؤتمر الأطراف وهي توفر إطار الطرائق وقواعد التنفيذ التي اشتدت الحاجة إليها^{١١٩}.

وهذه الآليات هي:

أولاً : آلية تجارة الانبعاثات: وتسمح هذه الآلية بتبادل الانبعاثات بين الدول الصناعية من خلال شراء الدول والشركات التي تتجاوز انبعاثاتها الحدود القصوى المسموح بها، حصصاً من الدول التي لم تصل بعد إلى المستوى الأقصى^{١٢٠}.

ويرى فقهاء أنّ شراء شهادات انبعاث من الخارج بدلاً من خفض الانبعاثات من الداخل، يمكن أن يعرقل الابتكارات التكنولوجية الخاصة بالمناخ التي تمهد الطريق لقيام اقتصاد متحرر من الوقود الأحفوري^{١٢١}.

ثانياً :آلية التنمية النظيفة^{١٢٢}: و تنص على قيام الدول المتقدمة بمشروعات في الدول النامية، بغرض مساعدة الدول النامية في تحقيق التنمية المستدامة مع المساهمة في تحقيق الهدف الأساسي من اتفاقية التغير المناخي، وفي نفس الوقت مساعدة الدول المتقدمة في الالتزام بتخفيض الانبعاثات إلى الحد المقرر لها.

فهذه الآلية تقيد كل من الدول النامية والدول المتقدمة على حد سواء، فالدول النامية ستستفيد من الاستثمارات الأجنبية ، أما الشركات في الدول المتقدمة فستتمكن من استخدام الانبعاثات المتأتية من أنشطة هذه المشروعات للإسهام في الامتثال لجزء من التزاماتها بتحديد وخفض الانبعاثات كميّاً^{١٢٣}.

^{١١٩} - لورانس بواسون دي شازورن، مرجع سابق، ٢٠١٢، ص ٢-٣.

^{١٢٠} - محمد مصطفى الخياط ، تغير المناخ مواقف دولية متباينة، مجلة السياسة الدولية، القاهرة، عدد ١٧٩ مجلد ٤٥، يناير ٢٠١٠، ص ٤٨.

^{١٢١} - هيرمان أي. اوت، تغير المناخ قضية مهمة في السياسة الخارجية، مجلة الثقافة العالمية، الكويت، عدد ١١١، مارس ٢٠٠٢، ص ٦١.

^{١٢٢} - أكثر من نصف مشاريع الآلية هي مشاريع خاصة بمصادر الطاقة المتجددة - الطاقة المائية، الكتلة الإحيائية، طاقة الرياح، الطاقة الشمسية والطاقة الحرارية الأرضية - غير أنها لا تشكل سوى ٣٠% من عمليات خفض المرتبة، وفي المقابل، أقل من ٥% من المشاريع تتضمن إتلافاً للمركبات الكربونية الفلورية الهيدروكربونية، وأكسيد النيتروز، وميثان الطبقة الفحمية، والمركبات الكربونية الفلورية المشبعة، مع العلم أنها تمثل أكثر من ٤٠% من التخفيضات في الانبعاثات المرتبة... أنظر: إيريك هايتس، المفاوضات بشأن زيادة التدفقات الاستثمارية والمالية لمواجهة تغير المناخ في البلدان النامية، ترجمة غادة حيدر ومراجعة قبل رأفت عاصي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٨، ص ١٧.

^{١٢٣} - نيرمين السعدني ، مرجع سابق، ٢٠٠١ ، ص ٢٠٧.

لكن هذه الطريقة واجهت عوائق إدارية وفنية ويعتبر مستقبلها غامضاً، بسبب عدم اليقين من ماهية النظام المناخي الذي سوف يسود بعد ٢٠١٢، وقد كانت المشاريع الأولى في آلية التنمية النظيفة مقتصرة على بعض الدول وبعض الغازات، وعطلتها العمليات البيروقراطية، ولم تساهم إلا بشكل محدود في التنمية المستدامة^{١٢٤}.

ويعد البنك الدولي الرائد في مجال تمويل آلية التنمية النظيفة، بفضل صندوق الكربون الأولي (النموذجي) وصندوق الكربون البيولوجي اللذين أنشاهما البنك، واللذين يمكنان المستثمرين من كسب تخفيضات معتمدة في الانبعاثات عن طريق الاستثمار في مشروعات تخفيف انبعاثات غازات الدفيئة في البلدان النامية^{١٢٥}.

و من المتوقع أن يتمخض عن تطبيق هذه الآلية، موارد للدول النامية تتراوح ما بين ٥ بلايين إلى ١٠ بلايين دولار سنوياً، والمستفيدون الرئيسيون هم الصين والهند وروسيا، لكن دولاً أخرى قد تستفيد أيضاً^{١٢٦}.

ويجب على الدول النامية أن تنشأ السلطات الوطنية المعتمدة (Designated National Authority) والتي ستساعد مطوري مشاريع (project developers) آلية التنمية النظيفة، بالإضافة إلى الموافقة أو رفض مشاريع آلية التنمية النظيفة المقترحة^{١٢٧}.

ثالثاً: التنفيذ المشترك : تنص المادة (٦) من البروتوكول، على أنه يجوز لأي طرف مدرج في المرفق ١، بغرض الوفاء بالتزامات خفض انبعاثاته أن ينقل إلى أي طرف آخر أو يحصل منه على وحدات خفض ناجمة عن المشروعات الهادفة لخفض الانبعاثات البشرية المصدر من غازات الدفيئة أو تعزيز إزالتها بواسطة البواليع في أي قطاع من قطاعات الاقتصاد شريطة ما يلي :

أ- أن يحظى المشروع بموافقة الأطراف المعنية .

ب- أن يوفر المشروع خفضاً في الانبعاثات أو تعزيزاً لإزالتها بالبواليع^{١٢٨}.

ج- ألا يحصل طرف على أي وحدات خفض للانبعاثات إذا لم يمثل لالتزاماته بموجب المادة ٥ والمادة

٧ المتعلقة بوضع نظام وطني لتقدير الانبعاثات، وتقديم قائمة جرد سنوية للانبعاثات وإزالتها بواسطة البواليع.

^{١٢٤} - محمد العشري، المفاوضات الدولية لمرحلة ما بعد كيوتو، في: مصطفى كمال طلبة ونجيب صعب، البيئة العربية تغير المناخ أثر تغير المناخ على البلدان العربية، المنتدى العربي للبيئة والتنمية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ١٣٤.

^{١٢٥} - انظر.. مذكرة مناقشة معدة لاجتماع المائدة المستديرة الرفيع المستوى بشأن الآليات السوقية اللازمة لتمويل الاتفاقيات البيئية العالمية. الواردة في الوثيقة رقم GEF/A.3/Inf.2/Rev.1، ص ٩.

^{١٢٦} -ماركو فيروني واشوكا مودي، مرجع سابق، ٢٠٠٤، ص ٢٩.

¹²⁷ - David Takacs, OP CIT, 2009, p46.

^{١٢٨} -تعرف بالوعاء (Sink) بأنها: أية عملية أو نشاط أو آلية تزيل غازاً من غازات الدفيئة من الغلاف الجوي...أنظر:

- الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ ٢٠٠٧ التقرير التجميعي، السويد، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص ٨٦.

د- أن يكون الحصول على وحدات خفض الانبعاثات مكماً لإجراءات محلية لأغراض تلبية الالتزامات بخفض الانبعاثات^{١٢٩}.

ويمكن للأطراف المدرجة في المرفق الأول، أن تأذن لكيانات القطاع الخاص بالمشاركة في توليد وحدات التخفيض أو نقلها أو شرائها، في إطار سلطة هذه الأطراف^{١٣٠}.

فإذا اتفقت الأطراف على التنفيذ المشترك، فإنها تبغ أمانة الاتفاقية بشروط الاتفاق بينها، وتعد الأطراف قد أوفت بالتزاماتها، إذا لم تتجاوز انبعاثات المجموعة بأكملها مجموع الكميات المخصصة لها على أساس التزامات الأطراف المشتركة المحددة كمياً للحد من الانبعاثات وتخفيضها وفقاً للمرفق باء^{١٣١} من بروتوكول كيوتو.

وتعطي هذه الآلية للأطراف المشاركة المرونة للاتفاق فيما بينها ضمن المجموعة على المجالات التي يتعين فيها إجراء التخفيض والعزل، مما يتيح مراعاة اعتبارات التكلفة من خلال فصل التزامات تخفيض الانبعاثات عما يحدده المرفق باء، وتستفيد الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من هذه الآلية وقد أنشأت فيما بينها ما يسمى "الفقاعة" الأوروبية (European bubble)^{١٣٢}.

ولكن هناك قضايا مرتبطة بآليات كيوتو لم تحل بعد، مثل الدرجة التي يمكن لفاعلين من غير الدول (مثل فاعلي القطاع الخاص والمنظمات الدولية مثل البنك الدولي) أن تشارك في هذه الآليات المرنة^{١٣٣}.

الفرع الرابع

مؤسسات بروتوكول كيوتو

بالنسبة لمؤسسات كيوتو تقول "فرحانة يمين": كان هناك اتفاق عام على مبدأ الاقتصاد "التوفير" المؤسساتي (institutional economy) وضرورة تجنب إنشاء أي مؤسسات جديدة^{١٣٤}. فبروتوكول كيوتو ذات الإطار المؤسساتي للإطارية، حيث يعمل مؤتمر الأطراف الذي هو الهيئة العليا للاتفاقية بوصفه اجتماع الأطراف في هذا البروتوكول، وله وظائف وادوار وواجبات ومسؤوليات مشابهة لتلك التي يقوم بها مؤتمر أطراف الإطارية، ويعقد مؤتمر أطراف كيوتو في نفس المكان ونفس الفترة التي يعقد فيها مؤتمر

^{١٢٩} - نيرمين السعدني، بروتوكول كيوتو وأزمة تغير المناخ، مرجع سابق، ٢٠٠١، ص ٢٠٧.

^{١٣٠} - لورانس بواسون دي شازورن، ٢٠١٢، ص ٤.

^{١٣١} - ويحدد هذا المرفق الأهداف الخاصة بخفض الانبعاثات لكل طرف مدرج في المرفق الأول، و تتراوح نسبة التخفيض بين ٨% لأعضاء الاتحاد الأوروبي إلى ٧% للولايات المتحدة، في حين سمح بزيادة الانبعاثات لبعض الدول مثل استراليا ٨% و أيسلندا ١٠% .

^{١٣٢} - لورانس بواسون دي شازورن، المرجع السابق، ٢٠١٢، ص ٤.

¹³³ - Daniel Bodansky, OP CIT, International Law and the Design of a Climate Change Regime, p211.

¹³⁴ - Farhana Yamin, OP CIT, 1998, p123.

أطراف الإطارية دورته^{١٣٥}، مع ملاحظة أن الأطراف في الاتفاقية غير الأطراف في البروتوكول، لا يملكون حق التصويت في القرارات المتعلقة بتنفيذ البروتوكول، ولكن لهم المشاركة في دورات انعقاد مؤتمر أطراف كيو تو بصفة مراقبين^{١٣٦}.

ويقوم المؤتمر بمجموعة من المهام والمسؤوليات منها:

أ- إجراء تقييم على أساس جميع المعلومات التي تتاح له وفقاً لأحكام هذا البروتوكول لتنفيذ البروتوكول من قبل الأطراف.

ب- الفحص الدوري للالتزامات الأطراف بموجب هذا البروتوكول.

ج- تعزيز وتيسير تبادل المعلومات عن التدابير التي يعتمدها الأطراف لتناول تغير المناخ، وآثاره مع مراعاة الظروف والمسؤوليات والقدرات المختلفة للأطراف والالتزامات التي يتحملها كل طرف بموجب هذا البروتوكول^{١٣٧}.

وتكون الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية والهيئة الفرعية للتنفيذ المنشأتين بموجب المادتين ١٠ و ٩ من الاتفاقية هما، على التوالي، الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية لهذا البروتوكول والهيئة الفرعية لتنفيذ هذا البروتوكول^{١٣٨}.

وكان من الواضح منذ البداية أن أثر بروتوكول كيو تو على تخفيض الانبعاثات ذات المنشأ البشري وتأثيراتها على تغير المناخ في العالم سيكون محدود النطاق^{١٣٩}، لا لمجرد أن المدى القانوني المحدد بعام ٢٠١٢ للالتزامات تخفيض الانبعاثات فيه ذو صفة مؤقتة فحسب، بل كذلك لوجود اتفاق على عدم فرض أية التزامات جديدة على الأطراف غير المدرجة في المرفق الأول (الدول النامية) من الاتفاقية إعمالاً لمبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتميزة (المادة ١٠ من الإطارية).

¹³⁵ - Leonardo Massai, OP CIT, 2011, p43.

^{١٣٦} - سلافة طارق عبد الكريم الشعلان مرجع سابق، ٢٠١٠، ص ٢٢٧-٢٢٨.

^{١٣٧} - مادة ١٣ من البروتوكول.

^{١٣٨} - مادة ١٥ من البروتوكول.

^{١٣٩} - لقد فشل النظام الدولي المناخي في الحد من انبعاثات غازات الدفيئة بنسبة جوهرية، إذ زادت بنسبة ٢٥ في المائة منذ التفاوض على بروتوكول كيو تو، ولم يقدم سوى دعماً محدوداً جداً للدول النامية، فقد استثمر مرفق البيئة العالمية ٢.٧ مليار دولار في مشروعات المناخ وهو مبلغ يقل كثيراً عن التدفقات المطلوبة.

انظر.... البنك الدولي ومركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع، مرجع سابق، ٢٠٠٩، ص ٢٣٣.

فبعض الأطراف غير المدرجة في المرفق الأول هي بلدان آخذة بالتصنيع السريع (مثل الصين والهند) ويُرجح أن تلحق بركب البلدان المتقدمة النمو من حيث توليد الانبعاثات خلال فترة الالتزام الحالية، إضافة لذلك، لا تشارك في البرتوكول جميع البلدان التي تُعد المسؤولة الأولى عن المستويات التاريخية والحالية للانبعاثات مثل الولايات المتحدة الأمريكية، مما يحدّ أيضاً من الأثر الممكن أن يحققه هذا الصك على تخفيف وطأة تغير المناخ^{١٤٠}.

المبحث الثاني

التزامات البنك الدولي بمعاهدات النظام الدولي المناخي

سوف نبدأ الدراسة في هذا البحث بالحديث عن مدى أهلية البنك للانضمام إلى معاهدات النظام الدولي المناخي، وعن مدى سماح هذه المعاهدات للمنظمات الدولية وخصوصاً البنك أن يكون طرفاً فيها، ثم نتطرق إلى الآثار المترتبة على اعتبار البنك من الغير بالنسبة إلى معاهدات النظام الدولي المناخي، ثم ننتهي بدراسة أثر تدخّل عضوية الدول في البنك والمعاهدات المناخية على التزامات البنك بحماية المناخ.

المطلب الأول

مدى أهلية البنك الدولي للانضمام لمعاهدات النظام المناخي

بغية تحديد أهلية البنك للانضمام للمعاهدات المناخية، سوف نتحدث في البداية عن أهلية البنك للانضمام للاتفاقيات الدولية عموماً، ثم نختم بالحديث عن موقف المعاهدات المناخية من أي انضمام محتمل للبنك إليها.

الفرع الأول

أهلية البنك لإبرام المعاهدات الدولية والانضمام إليها

لما كانت المنظمات الدولية تتمتع بشخصية قانونية دولية، فقد بات أمراً مسلماً به تمتعها بأهلية عقد المعاهدات الدولية مع الأشخاص القانونية الدولية الأخرى، وهذا ما تؤكدُه ضمناً المادة ٦ من اتفاقية فيينا لعام

^{١٤٠} - لورانس بواسون دي شازورن، مرجع سابق، ٢٠١٢ ص ٦.

١٩٨٦، الخاصة بالمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية^{١٤١}، التي تقضي بأن أهلية المنظمة الدولية في إبرام المعاهدات تحددها القواعد الخاصة بالمنظمة^{١٤٢}.

فمواثيق إنشاء المنظمات الدولية نادراً ما تشير إلى منح المنظمات لأهلية إبرام المعاهدات الدولية، ولكن حتى ولو لم تمنح المنظمة أهلية إبرام المعاهدات صراحة في مواثيق إنشائها، فإنها تمتع بهذه السلطة ضمناً، باعتبارها أساسية لإداء وظائف المنظمة^{١٤٣}.

ومعظم المعاهدات التي تعقدها المنظمات الدولية هي ذات طبيعة ثنائية، وهذه المعاهدات أما تعقدها المنظمة مع الدول، وتعالج مسائل عملية مثل تقديم المساعدات للدول النامية، أو قضايا مؤسساتية مثل الحصانات والامتيازات والمقرات، كما تعقد المنظمة معاهدات مع المنظمات الدولية الأخرى تنشأ عادة علاقات رسمية بينهما^{١٤٤}.

ويعد البنك الدولي شخصاً من أشخاص القانون الدولي، ويتمتع بالشخصية القانونية الدولية وفقاً لما استقر عليه رأي غالبية فقهاء القانون الدولي^{١٤٥}، ومن الرأي الاستشاري الذي أصدرته محكمة العدل الدولية عام ١٩٤٩، حيث أكدت المحكمة في فتوها بشأن بعض نفقات الأمم المتحدة أن "المنظمات الدولية تتمتع من الأهلية لعقد المعاهدات بما هو ضروري لأداء وظائفها والوفاء بأغراضها"^{١٤٦}.

والشخصية القانونية التي يتمتع بها البنك هي شخصية دولية موضوعية (international objective personality)، أي لا يعترف بهذه الشخصية تجاه الدول الأعضاء فقط، وإنما لها آثار تجاه غير الدول الأعضاء.

^{١٤١} -نصت ديباجة اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦ (الثانية)، الخاصة بالمعاهدات المعقودة بين الدول والمنظمات الدولية على تمتع المنظمات الدولية بأهلية عقد المعاهدات الضرورية لأداء وظائفها والوفاء بأغراضها.

That international organizations possess the capacity to conclude treaties which is necessary for the exercise of their functions and the fulfillment of their purposes.

^{١٤٢} - محمد سامح عمرو واشرف عرفات أبو حجازة، ٢٠٠٧ قانون التنظيم الدولي، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٢٧-١٢٨.

^{١٤٣} -Karl Zemanek,(1983),International Organizations, Treaty-Making Power, In Rudolf Dolzer And Others: Encyclopedia Of Public International Law, Amsterdam :Elsevier Science Publisher, p168.

^{١٤٤} - Karl Zemanek ,IBID,1983,p169.

^{١٤٥} -فقد رأى البروفيسور (Hungdah Chiu) ومنذ عام ١٩٦٦ أن تمتع المنظمات الدولية بأهلية إبرام المعاهدات يعد بمثابة قاعدة عرفية من قواعد القانون الدولي.

"that organizations had been granted treaty-making capacity by virtue of a rule of customary international law"
-Jan Klabbers,(2002),An Introduction To International Institutional Law , United Kingdom :Cambridge University Press, p279.

^{١٤٦} -كارل زامانك، اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية، ٢٠١٢، ص ٣

ويتفرع عن هذه الشخصية قدرة البنك على عقد أو الانضمام إلى الاتفاقات الدولية مع المنظمات الدولية الأخرى ومع الدول الأعضاء و الدول غير الأعضاء^{١٤٧}، هذا بالإضافة إلى أن اتفاقية إنشاء البنك منحته أهلية التعاقد صراحة حيث نصت " تكون للبنك شخصية قانونية كاملة وتكون له على وجه الخصوص أهلية: (١) **التعاقد**"^{١٤٨}.

ويشهد تاريخ البنك على عقده عدد من الاتفاقيات الدولية مع دول ومنظمات ، و أكثرها شيوعاً هي اتفاقيات المقر مع الدول المضيفة، واتفاقيات التعاون مع المنظمات الدولية، واتفاقيات القروض والاعتماد مع الدول الأعضاء، وأيضاً الاتفاقيات مع الدول غير الأعضاء، مثل الاتفاق الذي عقده البنك مع سويسرا عام ١٩٥١، وسمحت للبنك بموجبه حق الوصول لأسواقها المالية، كما اعترفت للبنك صراحةً بالشخصية القانونية الدولية^{١٤٩}.

وتعد المعاهدات الدولية عنصر ضروري لنشاط المنظمة الدولية، وصممت لتنظيم قضايا مثل التعاون والحصانات والامتيازات وجوانب معينة من اتفاقيات القروض والائتمان^{١٥٠}.

وعلى الرغم من تسليم بعض الفقهاء أمثال Bekker، بأهلية المنظمات الدولية بعقد المعاهدات، إلا أنهم يرون أن المنظمة ليست حرة في عقد أي معاهدة، فأهليتها محدودة بالضرورات الوظيفية functional necessity ، فما دامت المعاهدة تقع التي تعقدها المنظمة تدخل ضمن أهداف المنظمة فإنه لا غبار على مشروعيتها^{١٥١}.

واخيراً نرى أن البنك الدولي يستطيع عقد أو الانضمام إلى أي معاهدة دولية مادامت ضرورية لأداء وظائفه والوفاء بأغراضه، وبالنسبة للانضمام للمعاهدات الدولية حتى يستطيع البنك الدولي الانضمام لهذه المعاهدات، فيجب أن تكون هذه المعاهدات من المعاهدات المفتوحة، أي تجيز الانضمام إليها وفق الشروط التي تحددها، وثانياً أن تتوفر في البنك الدولي شروط الانضمام التي تنص عليها المعاهدة.

الفرع الثاني

موقف معاهدات النظام المناخي من انضمام البنك إليها

^{١٤٧} - عبد المعز عبد الغفار، مرجع سابق، ١٩٧٦، ص ١١٩.

^{١٤٨} - اتفاقية إنشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير المادة ٧ بند ٢ بتاريخ تعديلها عام ١٩٨٩.

^{١٤٩} - Andres Rigo Sured, Op Cit, (2004), P153.

^{١٥٠} - Sigrun I Skogly, (2001), The Human Rights Obligations Of The World Bank And The International Monetary Fund , United Kingdom , Cavendish Publishing Limited , P82.

^{١٥١} - Sigrun I Skogly, Ibid, 2001 P81+82.

كون البنك الدولي ليس طرفاً في معاهدات النظام الدولي المناخي ولا في أي معاهدة بيئية أخرى متعددة الأطراف^{١٥٢}، فالسؤال الذي يطرح نفسه، هل البنك الدولي أهل للانضمام لمعاهدات النظام الدولي المناخي^{١٥٣}، خصوصاً مع وجود اتفاقيات دولية عقدتها الدول، وتسمح لمنظمات دولية بالانضمام إليها، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار التي نصت في المرفق التاسع منها " يجوز لمنظمة دولية أن توقع على هذه الاتفاقية إذا كانت أغلبية الدول الأعضاء فيها من الدول الموقعة عليها(مثل الاتحاد الأوروبي ودوله الاعضاء)، وتصدر المنظمة الدولية عند التوقيع تصريحاً يحدد المسائل الخاضعة لهذه الاتفاقية والتي نقل الاختصاص بشأنها إلى تلك المنظمة من الدول الأعضاء فيها الموقعة على الاتفاقية، وطبيعة ومدى ذلك الاختصاص^{١٥٤}؟

تعد المعاهدات من أكثر الوسائل الشائعة لخلق قواعد دولية ملزمة بشأن البيئة، فهي المصدر الأساسي للقانون الدولي البيئي^{١٥٥}، ومن بين هذه المعاهدات الاتفاقيات المتعلقة بحماية المناخ وهي: الاتفاقية الإطارية المتعلقة بتغير المناخ، وبرتوكول كيوتو، وبالتالي سنبحث أولاً في أهلية البنك للانضمام للإطارية ثم أهليته للانضمام لكيوتو.

تعد الاتفاقية الإطارية من المعاهدات المفتوحة^{١٥٦} متعددة الأطراف، أي تلك التي تجيز الانضمام إليها وفق الشروط التي تحددها، وقد حددت المادة ٢٢ من الإطارية شروط الانضمام إلى المعاهدة والأشخاص الدوليين الذين يحق لهم الانضمام للمعاهدة، حيث صرحت " تخضع هذه الاتفاقية لتصديق الدول والمنظمات الإقليمية

¹⁵² - Alix Gowlland Gualtieri, (2001), The Environmental Accountability Of The World Bank To Non-State Actors: Insights From The Inspection Panel, British Yearbook Of International Law, Oxford University Press, P221.

^{١٥٢} - المبدأ العام في المعاهدات المتعددة الأطراف (multilateral treaties) أنّ مشاركة المنظمات في عقد هذه المعاهدات رهن بموافقة الاطراف الاخرى المشاركة في عقد المعاهدات، فالى الوقت الحاضر المنظمات الدولية محرومة من أن تصبح أطرافاً في أي من المعاهدات العالمية أو الإقليمية المتعلقة بحماية حقوق الانسان، والاستثناء الوحيد هو المادة ١٧ من البرتوكول رقم ١٤ للاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان والحريات الأساسية، ففي حال نفاذ البرتوكول سيعيد الطريق امام دخول الاتحاد طرفاً في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان والحريات الأساسية....انظر:

- Thilo Rensmann, (2009), International Organizations Or Institutions, External Relations And Co-Operation, In: R. Wolfrum, Max Planck Encyclopedia Of Public International Law, Max Planck Institute For Comparative Public Law And International Law, Heidelberg And Oxford University Press.

^{١٥٤} - اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار - المرفق التاسع - م ٢ ويقول الفقيه ANTHONY AUST عندما تصبح المنظمات الدولية والدول الأعضاء فيها أطرافاً في معاهدة، فإنّ هذه المعاهدة غالباً ما تحتوي على نصوص خاصة تبين كيفية ممارسة الحقوق وتحمل الالتزامات الخاصة بكل من المنظمات الدولية والدول الأعضاء فيها .

"When an international organization and its member states both become parties to a treaty, the treaty will usually make special provision as to how the organization and its member states are to exercise their rights and perform their obligations." Anthony Aust, (2000), Modern Treaty Law And Practice, United Kingdom, Cambridge University Press. .p55.

^{١٥٥} - صلاح عبد الرحمن عبد الحديثي، النظام القانوني الدولي لحماية البيئة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠، ص٧٥.

^{١٥٦} - إنّ مصطلح الاتفاقية الإطارية هو مصطلح حديث نسبياً يصف معاهدة متعددة الأطراف لا تختلف في أثارها القانونية عن المعاهدات الأخرى إلا أن هذا المصطلح ليس أكثر من وصف لمعاهدة تقدم إطاراً لمعاهدات لاحقة أكثر تفصيلاً (عادة تسمى بروتوكولات) أو تشريعات وطنية تفصل في المبادئ التي تضمنتها الاتفاقية الإطارية ويستخدم هذا المصطلح خصوصاً في المعاهدات البيئية . انظر: Anthony Aust, Ibid, 2000, P97.

للتكامل الاقتصادي أو قبولها أو موافقتها أو انضمامها، ويفتح باب الانضمام إلى الاتفاقية من اليوم التالي لتاريخ إقبال باب التوقيع عليها، وتودع صكوك التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام لدى الوديع^{١٥٧}.

و يتبين من هذا النص أن الأشخاص الدوليين الذين يحق لهم الانضمام للمعاهدة هم :

أ - الدول ومع تسليمنا بأن وصف الدولة لا ينطبق على البنك، و أيضاً لا يتمتع البنك الدولي بكل الحقوق والواجبات المعترف بها للدول في القانون الدولي ، وإنما يتمتع البنك بالقدر الضروري لتحقيق أهدافه ووظائفه كما هو موضح صراحة أو ضمناً في اتفاقية إنشائه وما جرى عليه البنك من ممارسات^{١٥٨} .

وقد نبهت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري حول تعويض الأضرار التي تصيب موظفي الأمم المتحدة أثناء تأديتهم لأعمالهم ووظائفهم لعام ١٩٤٩ إلى أن الاعتراف بالشخصية القانونية الدولية لمنظمة ما، لا يمكن ان يعني اعتبارها بمثابة الدولة فيما لها من حقوق وما عيها من التزامات ، وأن كل ما يعنيه مثل ذلك الاعتراف هو إمكان اكتساب المنظمة للحقوق وتحملها بالالتزامات بالقدر اللازم لممارستها لوظائفها عل النحو لذي استهدفته الدول الأعضاء من وراء إنشائها^{١٥٩} .

و يثير الدكتور " Wen chen Shih " مسألة التداخل في العضوية بين البنك الدولي ومعاهدات النظام الدولي المناخي ، فغالبية الدول الأعضاء في الإطارية و كيوتو هم أعضاء في البنك الدولي وهذا ما دعا البعض، إلى القول بالتزام البنك بمواجهة التغير المناخي، على اعتبار أن الدول الأعضاء فيه تتحمل التزامات باتخاذ إجراءات وتدابير والقيام بسياسات لمعالجة التغير المناخي ، ويجيب الفقيه على هذه الإشكالية بمثال هو تجربة الاتحاد الأوربي حيث أن ممارسات هذه المنظمة الإقليمية تبين " أن المنظمات الدولية لا تقبل عموماً أن تلتزم بمعاهدة دولية لمجرد أن الدول الأعضاء فيها هم أطراف في هذه الاتفاقية "^{١٦٠}.

^{١٥٧} - اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ م ٢٢

^{١٥٨} - الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الخاص بحق الأمم المتحدة في المطالبة بتعويضات عن الأضرار التي تحدث لموظفيها بسبب الخدمة في الأمم المتحدة، عام ١٩٤٩ ورد في عبد المعز عبد الغفار نجم، مرجع سابق.

^{١٥٩} -صلاح الدين عامر، المشروع الدولي العام دراسة تحليلية تأصيلية، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٨، ص٢٢٦+٢٢٧.

^{١٦٠} - " international organizations, as a rule, do not accept the argument that the terms of an international treaty are binding on the organization itself simply because the member states are parties to that agreement" Wen chen Shih ,OP CIT,2000, P643.

ب - إما الشخص الثاني الذي يحق له الانضمام للإطارية، فهي منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية وتعد الجماعة الأوروبية (European Community)^{١٦١} عضو في الإطارية بهذه الصفة مع ١٨٩ دولة^{١٦٢}، حيث تلتزم الجماعة الأوروبية ودولها الأعضاء معاً بتخفيض مستويات انبعاثاتهم من غازات الدفينة.

ويرى الفقهاء أن الأساس القانوني لمشاركة الجماعة الأوروبية في النظام الدولي المناخي يستند أولاً إلى المادة ٢٨١ من معاهدة الجماعة الأوروبية التي منحت الجماعة الشخصية القانونية، وثانياً الفقرة ١ من المادة ٣٠٠ من معاهدة الجماعة التي أعطت للجماعة حق الدخول في اتفاقات دولية مع دولة أو أكثر ومع المنظمات الدولية^{١٦٣}.

وقد عرفت المادة الأولى من الإطارية، مصطلح "المنظمة الإقليمية للتكامل الاقتصادي بأنها) منظمة تكونها دول ذات سيادة في منطقة معينة ويكون لها اختصاص فيما يتعلق بالمسائل التي تنظمها هذه الاتفاقية أو بروتوكولاتها، وتكون مفوضة حسب الأصول، وفقاً لإجراءاتها الداخلية، بالتوقيع على الصكوك المعنية أو التصديق عليها أو قبولها أو إقرارها أو الانضمام إليها) .

ولكن البنك الدولي لا يحق له الانضمام للمعاهدة الاطارية بهذه الصفة لسببين وهما:

أولاً: لأنه ليس منظمة تكامل اقتصادي وإنما منظمة تنموية متعددة الأطراف، وثانياً: هو ليس منظمة إقليمية وإنما عالمية تكون العضوية فيها مفتوحة لجميع الدول دون اشتراط أي قيود جغرافية.

وحتى بنوك التنمية الإقليمية مثل البنك الأفريقي للتنمية ، الذي يشترط قيود جغرافية في شأن العضوية مؤداها حصر العضوية على الدول الإفريقية المستقلة، لا يحق لها الانضمام للإطارية ،لأنها على الرغم من كونها منظمات إقليمية ولكنها ليست منظمات للتكامل الاقتصادي وإنما هي منظمات تعنى بتمويل التنمية في دولها الأعضاء.

^{١٦١} - في عام ١٩٥٢ تأسست الجماعة الأوروبية للفحم والفلواز (European Coal and Steel Community)، وقد استمرت عملية تحقيق التكامل والاتحاد الاوربي بغية تحقيق مصالح وحاجات الدول والشعوب الاوربية، ففي عام ١٩٦٧ جرى الدمج بين عدة مؤسسات هي: الجماعة الاوربية للفحم والفلواز، والجماعة الاقتصادية الأوروبية (European Economic Community)، والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية (European Atomic Energy Community) في مؤسسة واحدة هي: الجماعة الاقتصادية الأوروبية، وتم تأسيس لجنة مشتركة ومجلس للوزراء الأوروبيين والبرلمان الأوروبي، وفي ذلك الوقت كان هناك ست دول أعضاء في الجماعة الاقتصادية الأوروبية عرفت بالدول المؤسسة وهي: بلجيكا وألمانيا ولوكسمبورغ وفرنسا وإيطاليا وهولندا، ثم تغير اسم الجماعة الاقتصادية الاوربية إلى تسمية الجماعة الأوروبية (European Community) مع عقد معاهدة ماستريخت في عام ١٩٩٢، وفي كانون الأول عام ٢٠٠٩ خلف الاتحاد الأوروبي (European Union) الجماعة الأوروبية... انظر:

- Leonardo Massai ,OP CIT,2011,p13.

^{١٦٢} - Farhana Yamin And Joanna Depledge ,OP CIT,2004,P30.

^{١٦٣} - Leonardo Massai ,OP CIT,2011, p51,61.

وبناء على شروط العضوية الواردة في الاتفاقية الإطارية، نستطيع القول أنّ هذه الشروط لا يمكن أن تنطبق على البنك الدولي إلا في حالة تعديل الاتفاقية الإطارية بشكل يسمح للمنظمات الدولية العالمية أن تكون أطرافاً فيها.

وبسبب الطبيعة العالمية لمشكلة التغير المناخي فقد سمحت الاتفاقية للدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو الأعضاء في أي وكالة من الوكالات المتخصصة أو الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية وللمنظمات الإقليمية للتكامل الاقتصادي التوقيع والانضمام للاتفاقية^{١٦٤} ولكنها لم تعطي للمنظمات الدولية العالمية هذا الحق.

ولكن هل يحق للبنك الدولي الانضمام لبروتوكول كيوتو ؟

تصرح المادة ١٧ من الإطارية على انه يجوز لمؤتمر الأطراف، في أي دورة عادية، أن يعتمد بروتوكولات للاتفاقية، وبناء على ذلك وفي ١١ من ديسمبر عام ١٩٩٧، وبعد مفاوضات شاقة تبنى مؤتمر الأطراف الثالث المنعقد في كيوتو ، بروتوكول كيوتو الذي شدد من التعهدات والتزامات الواردة في الإطارية ، حيث وضع جدول زمني لتخفيض الانبعاثات في دول المرفق الأول وحدد أهداف ثابتة يجب تحقيقها خلال فترة التعهد المتفق عليها (٢٠٠٨-٢٠١٠) ^{١٦٥} .

وعملية إنجاز اتفاق إطاري يتبعه في وقت لاحق بروتوكول أو أكثر ليست سابقة في مجال القانون الدولي البيئي، و إنما توجد عدد من الأمثلة على هذه الممارسة منها، بروتوكول مونتريال الملحق باتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون وبروتوكول قرطاجنة للسلامة البيولوجية الملحق باتفاقية التنوع البيولوجي^{١٦٦} .

هذا وقد حددت المادة ١٧ من الإطارية، والمادة ٢٤ من البرتوكول ، شرط الانضمام الوحيد للبرتوكول وهو أن تكون الدولة أو المنظمة طرفاً في الاتفاقية الاطارية على اعتبار أن البرتوكول ملحق بالإطارية ، وبالتالي لا يحق للبنك أيضا الانضمام لبرتوكول كيوتو على أساس أن الإطارية سدت الطريق أمام دخول البنك عضواً فيها .

إلا أن ما يتميز به كيوتو عن الإطارية هو أشارته الصريحة إلى دور منظمين دوليتين في النظام المناخي الدولي، وهما منظمة الطيران المدني الدولية والمنظمة البحرية الدولية خصوصاً وان النقل البحري والجوي

¹⁶⁴ - Daniel Bodansky ، OP CIT,1993,p551.

¹⁶⁵ - David Freestone and Charlotte Streck (Ed),(2009), Legal Aspects of Carbon Trading, Kyoto, Copenhagen, and beyond , OXFORD University, p11.

^{١٦٦} - إديث براون وايس، (٢٠٠٩).اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون وبروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون. مكتبة الأمم المتحدة السمعية البصرية للقانون الدولي.

الدولي يساهم بـ ٤% من انبعاثات الكربون العالمية مع توقعات أن تتضاعف هذه النسبة إلى ٨ % عام ٢٠٢٠.^{١٦٧}

وقد نص البند الثاني من المادة ٢ من كيوتو على " تسعى الأطراف المدرجة في المرفق الأول للحد أو التخفيض من انبعاثات غازات الدفيئة غير الخاضعة لبروتوكول مونتريال من وقود الطائرات ووقود النقل البحري عاملة من خلال "منظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية" على التوالي .

وانبعاثات غازات الدفيئة المتصلة بالملاحة الجوية والبحرية^{١٦٨}، هي في تزايد متنام وسريع وغير خاضعة للتنظيم، ويمكن تنظيم انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الناجمة عن الوقود المستخدم في الملاحة الجوية والبحرية الدولية بموجب نظام مناخي لفترة ما بعد ٢٠١٢ (تاريخ انتهاء العمل ببروتوكول كيوتو)، إلى جانب منظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية (أي بالتعاون مع هذه المنظمتين)^{١٦٩}.

وإذا كان النظام المناخي الحالي يسد الطريق أمام البنك الدولي ليكون طرفاً في معاهداته ، فإن فقهاء أمثال Ramgopal Agarwala يدعون المتفاوضين على النظام المناخي لما بعد كيوتو (أي بعد الانتهاء من العمل ببروتوكول كيوتو) للاتفاق على معاهدة جديدة تطبقها مؤسسات بريتون وودز وخصوصاً البنك الدولي وصندوق النقد الدولي .

فطبيق مثل هذه الاتفاقية يتطلب موارد مالية ضخمة وصياغة مشاريع وبرامج جديدة ، وصندوق النقد الدولي هو الوكالة المثالية لاستعراض وبحث قضايا مثل مساعدات الكربون وضرائب الكربون ، أما البنك الدولي فهو الوكالة المثالية لدعم مشاريع وبرامج تخفيض الكربون^{١٧٠}.

المطلب الثاني

البنك الدولي من الغير بالنسبة لمعاهدات النظام الدولي المناخي

¹⁶⁷-Farhana Yamin And Joanna Depledge ,OP CIT,(2004),P83.

^{١٦٨} - بموجب الاتفاقية، الأطراف مسؤولة عن الانبعاثات التي تحدث ضمن حدود أراضيها؛ لذا فالانبعاثات الناجمة عن الملاحة الجوية والبحرية الدولية هي انبعاثات دولية وليس انبعاثات خاصة بالبلدان المتقدمة النمو أو النامية. انظر: إيريك هايتس، مرجع سابق، ٢٠٠٨، ص ٣٧.

^{١٦٩} - إيريك هايتس، المرجع السابق، ٢٠٠٨، ص ٣٠.

¹⁷⁰ - "The agreement should be negotiated at the United Nations, but should be implemented using Bretton Woods Institutions, namely the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank. The UN system is the appropriate forum for negotiations and agreements on a global program for climate change. However, implementation of the agreements is likely to require substantial financial resources as well as formulation of concrete projects and programs. The IMF could be an ideal agency for reviewing the issues of carbon subsidies and carbon taxation at national and global levels The World Bank could serve as an ideal agency for supporting projects and programs for carbon reduction." See Ramgopal Agarwala, (2009), Towards a global compact for managing climate change, in: Joseph E. Aldy and Robert N. Stavins, Post-Kyoto International Climate Policy Summary for Policymakers -Research from the Harvard Project on International Climate Agreements, Cambridge University Press, p 77.

تعد المعاهدات الدولية ومن ضمنها معاهدات حماية المناخ ذات اثر نسبي، اثارها ونتائجها القانونية محصورة ضمن دائرة أطرفها ولا تمتد إلى الغير سواء دول أو منظمات دولية، لذلك سوف نتحدث في البداية عن مفهوم نسبية أثر المعاهدات، ثم نكمل بالحديث عن الآثار القانونية المترتبة على اعتبار البنك من الغير بالنسبة للمعاهدات المناخية.

الفرع الأول

مفهوم مبدأ نسبية أثر المعاهدات

إنَّ القاعدة العامة في الاتفاقيات الدولية هي أنَّ المعاهدات لا تلزم سوى أطرافها، فالدول أو المنظمات الدولية يجب أن توافق على القواعد القانونية قبل أن تصبح ملزمة بها^{١٧١}.

وتسمى القاعدة السالفة بمبدأ نسبية أثر المعاهدات الدولية فالغير لا يتأثر بها لا سلباً ولا إيجاباً، فالمعاهدة ذات أثر نسبي، لا يمكنها أن تضر الغير ولا تنفعه، آثارها القانونية محصورة تماماً داخل دائرة الدول والمنظمات المتعاقدة، فالذين يحصلون على الحقوق ويتحملون بالالتزامات هم الأطراف وحدهم الذين أبرموها وصدقوا عليها وفقاً لأوضاعهم الدستورية الداخلية، وأحكام دساتير المنظمات الدولية أو ما جرى عليه العرف داخل هذه المنظمات.

فالدولة الغير أو المنظمة الغير لا يمكنها إثارة معاهدة دولية بين دول أخرى من أجل جني المكاسب والأرباح من وراء إبرامها، وهؤلاء الأطراف لا يمكنهم في نفس الوقت الاحتجاج بالمعاهدة في مواجهة هذه الدولة أو تلك المنظمة من أجل وضع التزامات على عاتقها وتكلفتها بأدائها رغماً عنها، وهذا أمر غير جائز وغير مقبول في ظل الوضع الحالي للعلاقات الدولية، لأنه يخل بمبدأ المساواة في السيادة بين الدول، ومبدأ تخصص المنظمات الدولية واستقلالها عن غيرها من الدول والمنظمات الأخرى^{١٧٢}.

وعلى اعتبار أنَّ المعاهدات المناخية هي معاهدات معقودة بين دول، فإنها تخضع لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، وبالتالي تخضع لاهم مبدأ فيها وهو الاثر النسبي للمعاهدات، فالمعاهدات المناخية لا تلزم إلا أطرافها، ولا تنشئ حقوقاً أو التزامات على الغير دون رضاه.

الفرع الثاني

الآثار القانونية المترتبة على اعتبار البنك من الغير بالنسبة للمعاهدات المناخية

¹⁷¹- MALCOLM N. SHAW,(2008),INTERNATIONAL LAW ،New York :Cambridge University Press,p928.

^{١٧٢} - علي ابراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٥، ص ١٠١٥-١٠١٦ .

كما أسلفنا سابقاً لا يعد البنك الدولي طرفاً في معاهدات النظام الدولي المناخي، ولا يحق له أن يكون طرفاً، وبالتالي فإن البنك يعد من الغير بالنسبة لهذه المعاهدات وفقاً لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تبرمها الدول والمنظمات لعام ١٩٨٦.

وقد عرفت المادة ٢ من اتفاقية فيينا الطرف في الاتفاقية الدولية بأنه: الدولة أو المنظمة التي رضيت الالتزام بالمعاهدة وكانت المعاهدة نافذة بالنسبة إليها، أما الغير فقد عرفته المعاهدة " الدولة الغير أو المنظمة الغير تعني: الدولة أو المنظمة التي ليست طرفاً في المعاهدة ".

كما تقول الدكتورة (Fitzmaurice) أن الدولة أو المنظمة التي رضيت الالتزام بالمعاهدة ولم تكن المعاهدة نافذة بالنسبة إليها هي أيضاً من الغير، كما أن الطرف المتفاوض وهو المنظمة أو الدولة التي أسهمت في صياغة نص المعاهدة واعتماده، هي أيضاً من الغير فعندما تفشل المنظمة أو الدولة المتفاوضة في أن تصبح طرفاً في المعاهدة فإنها غير مسؤولة وفق قواعد المسؤولية الدولية، لذلك فقط المنظمة التي كانت المعاهدة نافذة بالنسبة إليها هي تعد طرفاً في المعاهدة^{١٧٣}.

وعليه فإن البنك لا يلتزم بقواعد النظام المناخي إلا تلك التي ارتضى الالتزام بها صراحة وبشكل مكتوب، ولا يحق لأطراف في المعاهدات المناخية سواء دول أو منظمات أن يحتجوا بهذه المعاهدات في مواجهة البنك من أجل وضع التزامات أو تعهدات على عاتق البنك رغماً عنه .

فالمعاهدات المناخية لا تنشئ للبنك الدولي والمنظمات الدولية غير الاطراف فيها أي حقوق دون رضاها، فالبنك الدولي لا يتمتع على سبيل المثال بحق التمثيل والعضوية في هيئات المعاهدات المناخية مثل مؤتمر أطراف الاتفاقية الاطارية، لان هذا الحق مقصور على الاطراف في المعاهدات المناخية، فحتى عندما يحضر البنك الدولي دورات مؤتمر الأطراف فإنه يحضر بصفته عضو مراقب لا يتمتع بحقوق التصويت.

ومن جانب آخر لا تفرض المعاهدات المناخية على البنك الدولي أي التزامات (على سبيل المثال تخفيض مقدار معين من الانبعاثات في المشاريع التي يمولها البنك) دون رضاه صراحة وكتابة، ولكن حتى عندما يقبل البنك الدولي بأي التزامات تفرضها المعاهدات المناخية فإنه لا يصبح طرف في هذه المعاهدات^{١٧٤}، فالأسس

¹⁷³ -M Fitzmaurice,(2002), Third Parties and the Law of Treaties ,Max Planck Yearbook of United Nations Law,VOLUME:6,p40-41.

¹⁷⁴ - ANTHONY AUST,OP CIT,2000,p208.

المنطقية للرضا لا تسمح لأياً كان بإحداث اثار قانونية على شخص آخر غير مشارك في العملية القانونية المعنية، ففي مجتمع المساواة ليس لأي شخص أن يفرض إرادته على الآخرين^{١٧٥}.

ولا يجب أن يغيب عن بالنا أنّ الدول الاعضاء في المنظمة الدولية تجد أنفسها في علاقات وثيقة مع المنظمة، فالمنظمة هي إلى حد معين وليدهم، ويستخدمون المنظمة لتعزيز مصالحهم^{١٧٦}.

والياً لا تنشئ لا الاتفاقية الاطارية ولا بروتوكول كيوتو أي التزامات على البنك الدولي، ولكن هذا لا يمنع في المستقبل في حال اعتماد أي معاهدة مستقبلية بشأن المناخ ولا تسمح بانضمام البنك إليها، أن تتضمن نصاً بفرض التزامات على البنك الدولي، ولكن حتى تعد مثل هكذا معاهدة نافذة بحق البنك لا بد أن يتوافر فيها شرطان حسب قانون المعاهدات وهما:

أ- قصد الأطراف في المعاهدة أن يكون هذا النص وسيلة لإنشاء الالتزام على البنك باعتباره من الغير.

ب- قبول البنك هذا الالتزام صراحة وكتابة.

و في قانون المنظمات الدولية بعض المنظمات الدولية مثل الاتحاد الاوربي،، يمكن ان تصبح ملزمة بالمعاهدات الدولية التي يعقدها الدول الاعضاء بوسيلة الخلافة الوظيفية (functional succession)، والمثال الواضح في هذا المجال هو وضع الاتحاد بالنسبة إلى الاتفاق العام للتعريفات والتجارة لعام ١٩٤٧ قبل انضمام الاتحاد لاتفاقات الغات التي أسست منظمة التجارة العالمية لعام ١٩٩٤، إذ أكدت محكمة العدل الاوربية أنّ الاتحاد الاوربي ملزم باتفاق الغات لعام ١٩٤٧ لأنه يتمتع بالسلطات التي كان الدول الاعضاء يتمتعون بها سابقاً في المجالات التي تنطبق فيها الاتفاقية.

ويحدد الدكتور (Thilo Rensmann) عدة شروط لالتزام الاتحاد الاوربي بالمعاهدات التي تعقدها الدول

الاعضاء وهي:

أ- يجب أن يكون جميع الدول الاعضاء أعضاء في المعاهدة المعنية

ب- يجب أن تكون السلطات التي كان الدول الاعضاء يتمتعون بها سابقاً في المجالات التي تنطبق

فيها الاتفاقية، قد نقلت بالكامل إلى الاتحاد بحيث يكون هو الوحيد القادر على التصرف في المجالات التي تغطيها الاتفاقية.

¹⁷⁵ - Christian Tomuschat,(2011),International Organizations as Third Parties under the Law of International Treaties,in: Enzo Cannizzaro, The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention , OXFORD UNIVERSITY PRESS ,p207.

¹⁷⁶ - Christian Tomuschat,IBID,2011,p212.

ج- يجب ان يتصرف الاتحاد في إطار الاتفاقية لصالح الدول الاعضاء وبتفاه مع الدول الأعضاء في الاتحاد والدول الاخرى الاطراف في الاتفاقية المعنية^{١٧٧}.

ولكننا نتساءل من جانب آخر هل المعاهدات الدولية التي يعقدها البنك و تتضمن حقوق أو التزامات بخصوص حماية المناخ يمكن في ظل ظروف معينة أن تعطي الدول الاعضاء في البنك حقوق أو تحملها بالتزامات؟

يرى الدكتور (Thilo Rensmann) أن الممارسة الدولية تقول أن الدول الاعضاء هي من الغير بالنسبة للمعاهدات التي تعقدها المنظمة، فهذه المعاهدات من حيث المبدأ لا تنشئ حقاً ولا تفرض التزاماً إلا على عاتق الدول أو المنظمات التي ارتضت بها صراحة^{١٧٨}.

ولكن المادة ٣٨ من اتفاقية فيينا الثانية لعام ١٩٨٦ تقول : ليس في المواد من ٣٤ إلى ٣٧ (هذه المواد التي تتحدث عن حقوق والتزامات الطرف الغير) ما يحول دون أن تصبح قاعدة واردة في معاهدة ملزمة للدولة الغير أو المنظمة الغير باعتبارها قاعدة عرفية من قواعد القانون الدولي معترف لها بهذه الصفة^{١٧٩}.

ويورد الفقه الدولي مثلاً عن الحالة السابقة قواعد الحرب البرية في اتفاقيات لاهاي لعام ١٨٩٩ وعام ١٩٠٧ التي تحولت من قواعد تعاقدية إلى قواعد ذات طبيعة عرفية، فأكدت المحكمة العسكرية في نورمبرغ في قرار لها عام ١٩٣٩ "أن قواعد اتفاقيات لاهاي لعام ١٨٩٩ و ١٩٠٧ كان ينظر اليها باعتبارها إعلاناً لقوانين وأعراف الحرب"^{١٨٠}.

ويرى أستاذنا الدكتور رضوان الحاف أن العلاقة بين المعاهدات الدولية والعرف تتخذ أحد صور ثلاث وهي:

١- قد تقنن القواعد العرفية في معاهدة دولية ،وهنا يكون دور المعاهدة كاشفاً لما سبق أن وجد بالفعل.

٢- يمكن للمعاهدة أن تلغي العرف، مثال ذلك تصريح باريس لعام ١٨٥٦، بشأن الحرب البحرية ، إذ ألغى ما كان يجري عليه العمل الدولي بخصوص المطاردة .

¹⁷⁷ - Thilo Rensmann, OP CIT,2009.

¹⁷⁸ - Thilo Rensmann, IBID,2009.

^{١٧٩} - إن المادة ٣٨ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦ لا تختلف في صياغتها عن المادة ٣٨ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، وقد اقترح الوفد السوري خلال مؤتمر فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٨ إضافة عبارة " معترف لها بهذه الصفة (recognised as such) في نهاية المادة ٣٨ ، لأن هذه

العبارة برأي الوفد السوري تعكس النهج الاختياري في القانون العرفي، وقد تم تبني هذا المقترح بموافقة ٥٩ صوتاً ومعارضة ١٥ آخرين...انظر: - Mark E. Villiger,(2009),Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties ,The Netherlands :Martinus Nijhoff Publishers,p502.

¹⁸⁰ - Anthony Aust ,OP CIT,2000,p210.

٣- قد ينشأ العرف انطلافاً من معاهدة دولية^{١٨١}.

ويرى الدكتور فيليب ساند أنه في مجال المعاهدات البيئية، توجد عدد من القواعد التي يمكن أن ينظر إليها باعتبارها قاعدة عرفية من قواعد القانون الدولي، ومن هذه القواعد حق الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي، في استغلال مواردها الخاصة بها بمقتضى سياساتها البيئية والإنمائية، وعليها مسؤولية كفالة ألا تسبب الأنشطة التي تقع داخل ولايتها أو تحت سيطرتها ضرراً لبيئة دول أو مناطق أخرى تقع خارج حدود ولايتها الوطنية، (تم التأكيد على هذا المبدأ في الفقرة ٧ من ديباجة الاتفاقية الاطارية)، التزام التعاون بشأن المشاكل البيئية المتعلقة بالموارد الطبيعية المشتركة، الالتزام باستخدام المياه الدولية المشتركة بأسلوب عادل ومعقول، الالتزام العام المفروض على الدول المتقدمة بالحد من انبعاث بعض الغازات مثل أكسيد الكبريت^{١٨٢}.

وبالتالي إذا تحولت قاعدة معينة أو مبدأ معين وارد في معاهدات النظام المناخي إلى قاعدة عرفية فإن الطرف الغير (مثل البنك الدولي) يلتزم بها حسب المادة السابقة فالمنظمات الدولية ملتزمة بالقانون الدولي العرفي

فيمكن للمعاهدات الدولية بما فيها المعاهدات المناخية (في حال تحولت نصوصها أو بعض نصوصها لقواعد عرفية)، أن ترتب حقوقاً والتزامات على غير الأطراف فيهما، ولا يعني هذا خرقاً لمبدأ عام يقضي بأن المعاهدات الدولية لا ترتب حقوقاً والتزامات على عاتق الغير دون موافقته، ولكن أساس هذا الالتزام يجد مصدره في العرف، وليس في المعاهدات، ويرى أحد فقهاء القانون الدولي، أنه يمكن الحديث عن آثار للمعاهدة تجاه الغير في هذه الحالة، باعتبار أن الغير سيلتزم، بعد انقضاء وقت معين، بالقواعد التي تم النص عليها لأول مرة في المعاهدة، وبالتالي سيكون أساس الالتزام عرفي، يلزم أشخاص القانون الدولي بغض النظر عن وجود نص انفاقي^{١٨٣}.

وقد أكدت محكمة العدل الأوروبية في عدد من القضايا، على مسألة التزام الجماعة الأوروبية بالقانون الدولي العرفي ففي ١٦ حزيران عام ١٩٩٨ أصدرت المحكمة حكماً في قضية *Racke GmbH & Co and Hauptzollamt Mainz* أكدت فيه " على الجماعة الأوروبية أن تحترم قواعد القانون الدولي أثناء ممارستها

^{١٨١} - رضوان الحاف، مرجع سابق، ١٩٩٨، ص ٨٢.

^{١٨٢} - Philippe Sands, (2003), Principles Of International Environmental Law. Cambridge University Press, p148.

^{١٨٣} - رضوان الحاف، مرجع سابق، ١٩٩٨، ص ٨٣.

لسلطاتها ، وان تمتثل لقواعد القانون الدولي العرفي عندما تتبنى تشريعات توقف منح مزايا تجارية ممنوحة بأمم خلال اتفاقية معقودة مع دولة ليست عضو في الجماعة^{١٨٤}.

ولا تتضمن الإطارية أو كيوتو أي نصوص تبين علاقات هذه المعاهدات مع القواعد الدولية العرفية ، وقد دعا غياب مثل هذه النصوص بعض من الدول الجزرية الصغيرة "small island states" (مثل دولة فيجي وتوفالو) إلى إصدار إعلانات عند توقيعها على الإطارية تبين فهمهم للعلاقة القائمة بين قواعد القانون الدولي الحالية ومن ضمنها قواعد القانون الدولي العرفي والنظام المناخي الذي إقامته الإطارية بالإضافة إلى إصدار هذه الدول إعلانات (declarations) مماثلة عند تصديق هذه الدول على بروتوكول كيوتو.

فأكدت هذه الدول أنّ توقيعها أو تصديقها على الاتفاقية الإطارية لا يعني بأي حال من الأحوال تنازل عن حقوقها بموجب القانون الدولي ذات الصلة بمسؤولية الدول عن الآثار السلبية لتغير المناخ ، وأن أي نص في الاتفاقية لا ينبغي أن يفسر على نحو يتعارض مع القواعد العامة للقانون الدولي^{١٨٥}.

ويرى الدكتور صلاح عبد الحديثي أنّ قواعد القانون الدولي العرفي في مجال حماية البيئة هي في مراحل تطورها الأولى ، ومع ذلك لا يمكن إهمالها ، وقد تكهن ايان براونلي بأنّ هذا الموقف قد يتغير عاجلاً ، ومع ذلك فمن الممكن أن نتبين من الاعراف الحالية المرعية ما يمكن اعتبارها بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال ، رغم انقضاء زمن قصير على ولادتها^{١٨٦}.

ويرى بعض الفقهاء أنّ العرف الدولي بطيء التطور وغامض في تحديد الالتزامات التي يفرضها ، ويتجلى ذلك بشكل خاص في المسائل البيئية ، التي لم تصبح مثار اهتمام دولي كبير إلا في الفترة الأخيرة^{١٨٧}.

ولكن عدم وجود التزامات محددة على البنك الدولي بحماية المناخ ، لا يمنع من تأثير التعهدات في النظام الدولي المناخي على الاعمال العادية للبنك من خلال ثلاث طرق وهي:

-إن سياسات البنك الخاصة بالعمليات المتبناة من المديرين التنفيذيين تتطلب أن تأخذ إدارة البنك بالحسبان التزامات المعاهدات المناخية عند تصميم مشروع أو برنامج قرض معين.

¹⁸⁴ - " the European Community must respect international law in the exercise of its powers. It is therefore required to comply with the rules of customary international law when adopting a regulation suspending the trade concessions granted by, or by virtue of, an agreement which it has concluded with a non-member country " – see Sigrun I Skogly ,OP CIT,2001, p85.

¹⁸⁵ - Farhana Yamin And Joanna Depledge ,OP CIT,2004,P13.

^{١٨٦} - صلاح عبد الرحمن عبد الحديثي، مرجع سابق، ٢٠١٠، ص ٨٥.

^{١٨٧} - صلاح عبد الرحمن عبد الحديثي، المرجع سابق، ٢٠١٠، ص ٨٩.

-من المحتمل أن تطلب الدول النامية من البنك دمج التعهدات التي يفرضها النظام الدولي المناخي إلى الاعمال العادية للبنك، بحيث تستفيد هذه الدول من قروض البنك من جهة ومن المساعدات المالية والفنية التي يقدمها النظام الدولي المناخي من جهة أخرى.

-إن صناديق الكربون التي أنشأها البنك الدولي لا يمكن أن تعمل بشكل يتعارض مع بروتوكول كيوتو، وخصوصاً الطرائق والاجراءات التشغيلية لألية التنمية النظيفة التي يقرها مؤتمر أطراف البرتوكول^{١٨٨}.

المطلب الثالث

أثر مسألة تداخل العضوية في معاهدات النظام المناخي واتفاقية إنشاء البنك الدولي على التزامات البنك الدولي بحماية المناخ

يقول الدكتور جون هيد إن المنظمات الدولية غير مؤهلة لتصبح أطرافاً في معظم المعاهدات الدولية، لأن هذه المعاهدات تقصر المشاركة فيها على الدول حصراً^{١٨٩}، ولكن غالبية دول العالم هي أطراف في المؤسسات المالية الدولية (مثل البنك الدولي) وفي الوقت ذاته هم أطراف في المعاهدات المتعددة الأطراف الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان (مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية حقوق الطفل) والبيئة (مثل اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون والاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ) والقانون الدولي الاقتصادي (اتفاقية إنشاء منظمة التجارة العالمية والاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات)، وبالتالي بناء على المشاركة الواسعة للدول في هذه المعاهدات والتي هي أعضاء أيضاً في المؤسسات المالية الدولية ما هو الموقف الذي ينبغي أن تتخذه المؤسسات المالية الدولية من المعايير والقواعد التي تضعها هذه المعاهدات ؟

يحدد الدكتور هيد الدور الذي يجب أن تلعبه المؤسسات المالية بثلاث أمور:

أولاً: ينبغي على المؤسسات المالية ألا تطلب من دولها الأعضاء القيام بأفعال تتناقض مع التزامات هذه الدول بالمعاهدات التي تحدثنا عنها سابقاً^{١٩٠}، فلا يجب على البنك الدولي مثلاً خلال ممارسة نشاطه الإقراضي، أن يفرض على الدول المقترضة الأعضاء شروطاً تتنافى مع التزامت به هذه الدول الأعضاء من التزامات في معاهدات النظام المناخي التي هي أطراف فيها.

¹⁸⁸ - Wen chen Shih ,OP CIT,2000,P653.

¹⁸⁹ - John W. Head,(2008), Losing the Global Development War A Contemporary Critique of the IMF, the World Bank, and the WTO ,The Netherlands ,Leiden :Martinus Nijhoff Publishers,p210.

¹⁹⁰ - John W. Head, IBID,(2008). Law And Policy In International Financial Institutions: The Changing Role Of Law In The IMF And The Multilateral Development Banks ,P211+212.

فعلى سبيل المثال لا يجب البنك الدولي أن يفرض على الدول المقترضة الملتزمة بخفض انبعاثاتها من غازات الدفيئة شروط (مثل دعم مشاريع الطاقة الأحفورية "غاز نפט") تشل قدرة هذه الدول على الوفاء بالتزاماتها في النظام المناخي ، وخصوصاً أن البنك ما يزال أكبر مقرض لمشاريع الطاقة الأحفورية في الدول النامية ، وهذه المشاريع مسؤولة عن انبعاثات هائلة من غازات الدفيئة^{١٩١}.

ويرى الدكتور "بيتر ساند" أن موافقة البنك الدولي على وثيقة إنشاء مرفق البيئة العالمية المعاد هيكلته، وضعت قيدياً على البنك الدولي في تمويل المشاريع التي تتناقض مع أهداف الاتفاقية الإطارية^{١٩٢}.

كما نصت الفقرة ٣ من منشور سياسة العمليات بشأن التقييم البيئي رقم (٤.٠١) التي تقدم إرشادات لموظفي البنك على ما يلي " لا يمول البنك أنشطة المشروعات التي تخرق الالتزامات القطرية بمقتضى أحكام المعاهدات والاتفاقيات البيئية الدولية ذات الصلة(مثل اتفاقيات المعاهدات المناخية)^{١٩٣}.

ثانياً: يجب على المؤسسات المالية الدولية أن تشجع وتسهل على دولها الأعضاء الامتثال للتعهدات الواردة في الاتفاقيات المشار إليها في الصفحة السابقة، ومن بينها معاهدات النظام الدولي المناخي^{١٩٤}.

فعلى سبيل المثال يمكن للبنك أن يُضْمِن في التزامات القرض "loan obligations" في قروض التكيف الهيكلي في قطاع الطاقة ، شروط تستلزم من البلد المقترض إعادة هيكلة سياساته في مجال الطاقة /مثلاً تخفيض الدعم عن الديزل والبنزين مقابل زيادة الدعم للطاقة المتجددة/ بشكل يؤثر على مستويات انبعاثاته من غازات الدفيئة، ويؤثر إلى حد بعيد في تطبيق البلد العضو لالتزاماته في النظام المناخي، وخصوصاً أن البنك الدولي أكبر مقرض لمشاريع الطاقة المتجددة من أي مؤسسة في العالم.

كما طور البنك الدولي عدة آليات ابتكاره مثل مرفق البيئة العالمية وصندوق الكربون النموذجي للمساعدة على تطبيق الاتفاقية الإطارية وبرتوكول كيوتو^{١٩٥}.

فقد نصت الفقرة أ من ديباجة وثيقة إنشاء صندوق الكربون النموذجي على ما يلي:

(يأمل البنك الدولي من إنشاء صندوق الكربون النموذجي ، الذي يدار من قبل البنك الدولي، أن يقدم للمشاركين فيه، فرصة لتمويل المشاريع في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصادياتها بمرحلة انتقالية، لإنتاج

¹⁹¹ - Wen chen Shih, OP CIT,2000,P639.

¹⁹² - Wen chen Shih ,IBID,2000, P640.

^{١٩٣} - انظر الفقرة ٣ من منشور سياسة العمليات بشأن التقييم البيئي رقم (٤.٠١).

¹⁹⁴ - John W. Head, OP CIT, (2008). Law And Policy In International Financial Institutions: The Changing Role Of Law In The And The Multilateral Development Banks,p213.

¹⁹⁵ - Wen chen Shih, OP CIT,P639.

تخفيضات في انبعاثات غازات الدفيئة ، يتم تحويلها إلى هؤلاء المشاركين لمساعدتهم على الوفاء بالتزاماتهم سواء الواردة في الاتفاقية الإطارية وأية معاهدة دولية أخرى مرتبطة بها أو تلك الواردة في التشريعات الوطنية¹⁹⁶).

كما تعلن وثيقة السياسة البيئية للبنك الأوربي للإنشاء والتعمير، أنّ البنك سيدعم عن طريق استثماراته (تطبيق أجندة القرن ٢١ والاتفاقيات العالمية والإقليمية المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة مثل الاتفاقية الإطارية وبرتوكول كيوتو، واتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن التقييم البيئي العابر للحدود)¹⁹⁷.

ثالثاً : تعديل موثيق المؤسسات المالية الدولية، بحيث تشير إلى النصوص الرئيسية في المعاهدات الدولية المشار إليها سابقاً، مع النص أيضاً على أن الدول الأعضاء التي ترغب باستمرار عضويتها في هذه المؤسسات أن تمتثل لهذه النصوص.

وهذه المقاربة ليست جديدة، فقد تم تبنيها في اتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية، عندما دمجت نصوص اتفاقيات الملكية الفكرية الأساسية¹⁹⁸، حيث نصت المادة ٢ فقرة ٢ من الاتفاقية على ما يلي: (لا ينتقص أي من الأحكام المنصوص عليها في الأجزاء من الأول وحتى الرابع من هذه الاتفاقية من أي من الالتزامات الحالية التي قد تترتب على البلدان الأعضاء بعضها تجاه الأخرى بموجب معاهدة باريس، ومعاهدة برن، ومعاهدة روما ومعاهدة الملكية الفكرية فيما يتصل بالدوائر المتكاملة)

وبالنسبة للمعاهدات البيئية الدولية لا يرى الدكتور هاندل (Handl) أي حاجة لتعديل اتفاقيات إنشاء بنوك التنمية متعددة الأطراف، لأنّ هذه البنوك ليست فقط غير حرة بالأخذ باعتبارات التنمية المستدامة وإنما عليها التزامات قانونية دولية بأخذ اعتبارات التنمية المستدامة في أنشطتها¹⁹⁹.

ولكن يرى فقهاء آخرون أمثال (Werksman) دور آخر للبنك في مجال حماية البيئة، فهم يهتمون المؤسسات المالية الدولية وعلى رأسها البنك الدولي، بتمويل الكوارث البيئية والاقتصادية في العالم النامي عبر تشجيعها المشاريع التنموية التي تدمر الغابات، وتستنزف التربة، وتزيد من الاعتماد على موارد الطاقة غير المستدامة²⁰⁰.

¹⁹⁶ - see.... Instrument Establishing the Prototype Carbon Fund.

¹⁹⁷ - Andres Rigo Sureda.(2004), The Law Applicable To The Activities Of International Development Banks, Recueil Des Cours,308, Leiden: Martinus Nijhoff,P92.

¹⁹⁸ - John W. Head, Op Cit, (2008). Law And Policy In International Financial Institutions: The Changing Role Of Law In The IMF And The Multilateral Development Banks,P213.

¹⁹⁹ - Wen chen Shih ,OP CIT,2000,P644.

²⁰⁰ Malgosia A. Fitzmaurice, OP CIT, (2001),p70.

المبحث الثالث

علاقة البنك مع مؤسسات النظام الدولي المناخي مرفق البيئة العالمية نموذجاً

يشكل تغير المناخ تهديداً لكافة البلدان سواء المتقدمة أو النامية، وهذا الطابع العالمي لتغير المناخ يتطلب أقصى ما يمكن من التعاون من جانب جميع البلدان والمنظمات الدولية ومشاركتها في استجابة دولية فعالة وملائمة^{٢٠١}.

ومنذ وقت مبكر جداً يشارك البنك الدولي الدول والمنظمات الدولية في الاستجابة العالمية لمشكلة التغير المناخي، ففي عام ١٩٩١ (أي قبل اقرار الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ) انشأ البنك الدولي وبرنامج الامم المتحدة للبيئة وبرنامج الامم المتحدة الانمائي مرفق البيئة العالمية، ليقدم الموارد المالية للدول النامية لمساعدتها على حماية البيئة العالمية وخصوصاً حماية مناخ العالم.

وقد أصبح المرفق أحد أهم مؤسسات النظام الدولي المناخي، عندما أسندت الاتفاقية الاطارية لمرفق البيئة مهمة تشغيل الالية المالية للاتفاقية الاطارية، التي تعد القناة الرئيسية لتمويل أنشطة حماية المناخ في العالم.

لذلك سنبحث في علاقة البنك مع مرفق البيئة العالمية المؤسسة الاله في النظام المناخي، فنتطرق في البداية للحديث عن النظام القانوني لمرفق البيئة العالمية، ثم نسهب في الحديث عن المهام والمسؤوليات الجديدة المترتبة على البنك الدولي بموجب إنشاء مرفق البيئة العالمية، لنختتم الدراسة بالتركيز على نشاط مرفق البيئة في مجال حماية المناخ.

المطلب الاول

النظام القانوني لمرفق البيئة العالمية

إنَّ الحديث عن النظام القانوني لمرفق البيئة سوف يشمل الحديث عن تاريخ مرفق البيئة العالمية ووظيفة وأهداف المرفق والتوصيف القانوني للمرفق ثم نختم بالكلام عن هيئات المرفق.

الفرع الاول

^{٢٠١} - طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قررها رقم ٥٣/٤٣ لعام ١٩٨٨ من الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية التعاون في بذل قصارى الجهود من أجل منع الاثار الضارة بالمناخ والانشطة الاخرى المؤثرة في التوازن الايكولوجي(البيئي).

تاريخ مرفق البيئة العالمية

بدأت الدعوة لإنشاء برنامج أو صندوق يقدم التمويل اللازم لحماية البيئة العالمية، مع مقترح أورده تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية عام ١٩٨٧، إذ اقترح التقرير " إنشاء برنامج مصرفي دولي خاص أو مرفق يرتبط بالبنك الدولي ويمكن لمثل هذا البرنامج أو المرفق من اجل المحافظة على الطبيعة واستراتيجيات المحافظة عليها وطنياً، أن يمنح قروضاً ويسهل عقد الترتيبات التمويلية المشتركة"^{٢٠٢}.

وقد لاقت هذه الفكرة دعماً وتطويراً إضافياً من معهد الموارد الدولية في واشنطن فاقترح إنشاء صندوق البيئة الدولي ، ثم راجت هذه الفكرة في أروقة الاجتماع السنوي للبنك وصندوق النقد عام ١٩٨٩ .

فاقترح رئيس الوزراء الفرنسي أثناء الاجتماع إنشاء صندوق يقدم منح لمعالجة القضايا البيئية العالمية، وتعهدت فرنسا بتقديم ٩٠٠ مليون فرنك فرنسي على مدى ثلاث سنوات، وقد لاقى هذا المقترح تأييداً من جمهورية ألمانيا الاتحادية.

وعقدت لهذا الغرض سلسلة من الاجتماعات اختتمت باجتماع في تشرين الثاني من عام ١٩٩٠ في باريس، حضره عدد من المانحين المحتملين بالإضافة لعدد من الدول النامية وبرنامج الامم المتحدة للبيئة وبرنامج الامم المتحدة الإنمائي، وانتهى الاجتماع بمقترح تأسيس مرفق البيئة العالمية مع تعهد الدول المانحة بتقديم حوالي ١ مليون من حقوق السحب الخاصة (حوالي ١,٢ مليون دولار) على مدى فترة تجريبية مدتها ثلاث سنوات (١٩٩١ - ١٩٩٤)^{٢٠٣}.

وترى الدول الأوروبية أنَّ المرحلة التجريبية للمرفق هي مرحلة تعلم وكسب خبرة وإجراء سابق على إنشاء منظمة مستقبلية، ورأوا أيضاً أن هذه الآلية يراد لها أن تنمو وتتوسع لتصبح هيئة أكثر قوة وفاعلية في معالجة القضايا البيئية العالمية، في حين رأت دول أخرى ومنها الولايات المتحدة أن المرفق هو مؤسسة مؤقتة سينتهي دورها مع دمج الاعترافات البيئية في حافظة مشاريع البنك^{٢٠٤}.

وفي الرابع عشر من آذار من ١٩٩١، وافق مجلس المديرين التنفيذيين في البنك على تأسيس الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة، وقد عقد كل من البنك الدولي وبرنامج الامم المتحدة الانمائي وبرنامج الامم المتحدة

^{٢٠٢} - اللجنة العالمية للبيئة والتنمية، مرجع سابق، ١٩٨٩، ص ٤١٣.

^{٢٠٣} - David Freestone, (2007), The Establishment, Role and Evolution of the Global Environment Facility: Operationalising Common but Differentiated Responsibility?, In :Tafsir Malick Ndiaye & Rüdiger Wolfrum (ed), Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes, Netherlands: Koninklijke Brill, p 1078.

^{٢٠٤} - Laurence Boisson de Chazournes, (2005), The Global Environment Facility (GEF): A Unique and Crucial Institution, Review of European Community and International Environmental Law, 14 (3), p194.

للبيئة في أكتوبر من عام ١٩٩١، اتفاقاً ثلاثياً للتعاون من أجل تنفيذ مهام المرفق، و كان الاتفاق بمثابة صفارة الانطلاق الرسمية لبداية المرحلة التجريبية من عمر المرفق^{٢٠٥}.

و تقوم هذه الأطراف الثلاثة بمهام إدارة المرفق وتنفيذ مشاريعه، بالإضافة لمهمة أخرى للبنك الدولي هي اعتباره قيم على الصندوق الاستثماري للمرفق^{٢٠٦}.

وقد وجهت الدول النامية انتقادات للمرفق، بسبب سيطرة الدول المانحة على إدارته وافتقاره للشفافية، وفضلوا إنشاء صناديق جديدة تدار مباشرة من مؤتمرات أطراف الاتفاقيات البيئية على غرار ما هو حاصل في ظل بروتوكول مونتريال الملحق باتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون^{٢٠٧}.

فعلى سبيل المثال في مجال تغير المناخ، عارضت الدول النامية في البداية إسناد الآلية المالية لمرفق البيئة، واقترحت إنشاء صندوق مناخي مستقل، يديره مؤتمر الأطراف في الإطارية، وبنيت الدول النامية اعتراضاتها على أساس تعلق المرفق بالبنك ونظام التصويت الذي يقوم على أساس المساهمات المالية^{٢٠٨}.

واستجابة لمطالب الدول النامية انفتحت الدول المشاركة في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية المنعقد في ريو في البرازيل عام ١٩٩٢^{٢٠٩}، على إسناد الآلية المالية في كل من الإطارية^{٢١٠} واتفاقية التنوع البيولوجي لمرفق البيئة على أساس مؤقت، حتى يتم إعادة هيكلته بما يضمن العضوية العالمية وتمثيل للأطراف تمثيلاً عادلاً ومتوازناً ضمن نظام شفاف لإدارة شؤون المرفق^{٢١١}.

^{٢٠٥} - وخلال المرحلة التجريبية من عمل المرفق التي استمرت بين عامي ١٩٩١ و١٩٩٤ تمت الموافقة على ١١٦ مشروعاً بتمويل من المرفق بلغ مجموعه ٧٣٢ مليون دولار، بينما قدمت الهيئات المسؤولة عن تنفيذ عمليات المرفق أو عبأت ٢,٢٤ بليون دولار من موارد التمويل المشترك. انظر... مرفق البيئة العالمية، دراسة عن الأداء العام لصندوق البيئة العالمية، الولايات المتحدة الأمريكية، واشنطن، ١٩٩٨، ص ١٨٠+١.

^{٢٠٦} - David Freestone, OP CIT, 2007, p 1078-1079.

^{٢٠٧} - Farhana Yamin And Joanna Depledge, OP CIT, 2004, P265.

^{٢٠٨} - Roda Verheyen, (2005), Climate Change Damage and Climate Change Damage and Prevention Duties and State Responsibility, , Leiden, The Netherlands: Koninklijke Brill NV, p94.

^{٢٠٩} دعت أجنده القرن ٢١ التي تم تبنيها في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية المنعقد في ريو ١٩٩٢ إلى إعادة هيكلة مرفق البيئة العالمية بما يضمن تشجيع المشاركة العالمية، والمرونة في توسيع تغطيته و إدارة ذات طابع ديمقراطي وإمكانية التنبؤ بتدفق موارده... انظر المادة ١٤ ف أ من الفصل ٣٣ من أجنده القرن ٢١

^{٢١٠} - تنص المادة ٢١ فقرة ٣ من الإطارية على " يكون مرفق البيئة العالمية التابع لكل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، الكيان الدولي الذي يعهد إليه بتشغيل الآلية المالية المشار إليها في المادة ١١ بصورة مؤقتة وفي هذا الصدد، يعاد تشكيل هيكل مرفق البيئة العالمية على النحو المناسب وتصبح عضويته، لتمكينه من الوفاء بالمتطلبات الواردة في المادة ١١"، و تنص المادة ١١ في الفقرة ٢ من الإطارية على المتطلبات التي ينبغي توافرها في الآلية المالية وهي " تمثل جميع الأطراف تمثيلاً عادلاً ومتوازناً في الآلية المالية ضمن نظام شفاف لإدارة شؤونها".

^{٢١١} - Markus Ehrmann, (1997), Die Globale Umweltfazitität (GEF), zaoerv, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht ,p 613.

وبالفعل بدأت عملية إعادة هيكلة المرفق بمفاوضات شاركت فيها ٧٣ دولة، وبعد سنتين وسبع اجتماعات اختتمت هذه المفاوضات في جنيف آذار من عام ١٩٩٤، و اتفقت الدول المشاركة على نص جديد يحكم عمل الصندوق هو " وثيقة إنشاء مرفق البيئة العالمية المعادة هيكلته" وفي نفس الوقت اتفقت الدول المانحة على تجديد موارد المرفق بـ ٢ مليون دولار للفترة من عام ١٩٩٤ - ١٩٩٨^{٢١٢}.

ومع هيكلة مرفق البيئة أصبح كيان أكثر استقلالية مع نظام للتصويت أكثر عدلاً وإنصافاً، حيث تم الأخذ بنظام " أغلبية مضاعفة الترجيح"^{٢١٣}، ومع ذلك مازالت الدول النامية توجه انتقادات للمرفق تتعلق بشفافية وكفاءة عمله، ولكن توقفت مطالب الدول النامية بإنشاء مؤسسة جديدة^{٢١٤}.

الفرع الثاني

وظيفة مرفق البيئة العالمية

يعد مرفق البيئة آلية التمويل المتعددة الأطراف الرئيسية لمعالجة القضايا البيئية العالمية والاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف المقابلة^{٢١٥}، إذ تعد المساعدات المقدمة من المرفق أساسية، للارتقاء وتعزيز أهداف الاتفاقيات البيئية الدولية في الدول النامية، وتشجيع قضايا الحوكمة البيئية، ومساعدة الدول النامية على دمج اعتبارات حماية البيئة العالمية في أنشطتهم، وسياساتهم، واستراتيجياتهم للتنمية المستدامة^{٢١٦}.

ففي البداية وجه المرفق تمويله نحو أربع مجالات (يسمىها المرفق مجالات تركيز) وهي: تغيير المناخ، المياه الدولية، حفظ التنوع البيولوجي، وحماية طبقة الأوزون.

ويرى ديفيد فيكتور أن هذه المجالات تتوافق بشكل كبير مع الأولويات البيئية الرائدة لدبلوماسيين من الأمم الصناعية، ولكنها لا تتسجم مع الاهتمامات الملحة للدول (النامية أساساً) التي يعنى مرفق البيئة بتقديم التمويل لها، ويتابع فيكتور قائلاً: نجد أن التغيير المناخي والتنوع البيولوجي في رأس الأولويات لدى معظم الدول

²¹² - David Freestone, OP CIT, 2007, p 1081.

^{٢١٣} - تتخذ القرارات في المجلس والجمعية العمومية لمرفق البيئة باتفاق الآراء، وإذا تعذر التوصل لاتفاق في المجلس يجوز لأي من أعضاء المجلس طلب التصويت على الموضوع رسمياً أي " يتم اتخاذ القرارات التي تتطلب تصويتاً رسمياً بأغلبية مضاعفة الترجيح أي بأصوات مؤيدة تمثل أغلبية بنسبة ٦٠% من مجمل عدد المشتركين وأغلبية بنسبة ٦٠% من مجموع المساهمات ". ويقوم هذا النظام على ركيزتين فمن جهة يقوم على القوة الاقتصادية للدولة حسب النظام السائدة في المنظمات المالية الدولية، ومن جهة أخرى على أسلوب أن لكل دولة صوت واحد حسب ما هو سائد في الأمم المتحدة. للمزيد أنظر:

- Laurence Boisson de Chazournes, OP CIT, 2005, p197.

²¹⁴ - Roda Verheyen, OP CIT, 2005 p 94.

^{٢١٥} - موجز المفاوضات الخاصة بالعملية الرابعة لتجديد موارد الصندوق الاستثماري لصندوق البيئة العالمية، الوثيقة GEF/A.3/6، ص٤

²¹⁶ - Laurence Boisson De Chazournes, (2007), Technical And Financial Assistance, In: Daniel Bodansky, Jutta Brunnee, Ellen Hey (Eds.), The Oxford Handbook Of International Environmental Law. Oxford : Oxford University Press. P964.

الصناعية ،ولهذا تستهلك هاتان المسألتان وحدهما ثلثي موارد مرفق البيئة ،لكن هاتين المسألتين منفصلتان عن أولويات التنمية الحقيقية لأكثر السكان فقراً في البلدان النامية^{٢١٧}.

وبالتزامن مع جهود المرفق لتعزيز حماية البيئة العالمية قام المرفق عام ٢٠٠٢ بتعديل لوثيقة إنشائه ، و أضاف بموجب هذا التعديل مجالي تركيز جديدين إلى تفويض المرفق وهما تدهور الأراضي، ولاسيما التصحر وإزالة الغابات ، وأيضاً الملوثات العضوية الثابتة.

كما تنص المادة ٣ من وثيقة إنشاء المرفق على " التكاليف الإضافية المتفوق عليها للأنشطة الرامية إلى تحقيق المنافع البيئية العالمية فيما يتعلق بإدارة شؤون الكيماويات مؤهلة للتمويل قدر صلتها بمحاور التركيز الأنفة الذكر(أي مجالات التركيز الستة)".

ويمتاز التمويل الذي يوفره مرفق البيئة بعدد من المزايا وهي:

١- تمويل ميسر: من خلال تقديم المنح والموارد التمويلية بشروط ميسرة^{٢١٨}، ويعرف الدكتور (Gerd Drosesse) التمويل الميسر: بأنه كل أنواع التمويل التي تتضمن عنصر منحة بالحد الأدنى بما فيه منح المساعدة الفنية المقدمة للمشروعات و/أو البرامج.

the term "concessional financing" is used for all types of financing which have such a minimum grant element, including grants for technical assistance and/or projects or programs²¹⁹.

٢- تمويل يغطي التكاليف الإضافية : يقدم مرفق البيئة العالمية موارد لتغطية التكاليف الإضافية للمشروعات، ويعني ذلك أن التكاليف المرتبطة بتحويل مشروع ذي منافع وطنية إلى مشروع لتحقيق منافع بيئية عالمية هي وحدها التكاليف التي يمكن أن تحصل على مساندة ودعم من المرفق. وتعد التكاليف الإضافية ذلك العبء الذي يقبله البلد المعني في اختياره للأنشطة التي تفيد المجتمع الدولي بدلاً من تلك التي تفيد ببساطة البلد ذاته^{٢٢٠}.

ولنشرح مفهوم التكاليف الإضافية، سنسوق مثال عن تغير المناخ، في حالة المشروع المعني بتغير المناخ، يتم احتساب التكاليف الإضافية التي يتحملها المرفق على أنها الفرق بين تكاليف السيناريو «البديل» في ظل مشاركة المرفق وسيناريو «العمل بالطريقة الروتينية المعتادة».

^{٢١٧} - ديفيد فيكتور ،استعادة التنمية المستدامة،في: عصام الزعيم ،التنمية المستدامة مقارنة نقدية عربية: مدخل جديد إلى حق التنمية ومحاولة استرداد للتنمية المستدامة المضیعة، سوريا،دمشق :المركز العربي للدراسات الإستراتيجية،٢٠٠٦ص١١٥+١١٦.

^{٢١٨} - انظر المادة ٢ من وثيقة إنشاء المرفق.

²¹⁹ -Gerd Drosesse,(2011),Modalities of Multilateral Concessional Financing, In :Gerd Drosesse(Ed),Funds For Multilateral Channels Of Concessional Financing, Philippines, Manila: Asian Development Bank,p179.

^{٢٢٠} - مرفق البيئة العالمية، مرجع سابق،١٩٩٨،ص١٥٧.

فعلى سبيل المثال، يمكن استخدام تقنيات متعددة لتلبية هدف إنمائي وطني بشأن توليد الطاقة الكهربائية، أما اختيار تقنيات الطاقة المتجددة بدلاً من الفحم فيستلزم تكلفة إضافية وتفادي انبعاثات غازات الدفيئة التي كان سيتم إطلاقها بخلاف ذلك، وتغطي المنح من المرفق الفرق أو الزيادة بين الخيار الأقل تكلفة (مثل توليد الكهرباء بحرق الفحم) وخيار أكثر تكلفة ولكنه مفيد للبيئة العالمية (مثل تقنيات الطاقة المتجددة)^{٢٢١}.

٣- تمويل جديد وإضافي: أي موارد مالية يتم توفيرها بالإضافة إلى المستوى المستهدف للمساعدة الإنمائية الرسمية للأمم المتحدة، وقدرها ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي^{٢٢٢}. والسبب في اشتراط أن يكون التمويل جديد وإضافي هو الرغبة بعدم توجيه الدول المتقدمة لموارد المساعدة الإنمائية الرسمية القليلة، للوفاء بالتزاماتها في المعاهدات البيئية الجديدة التي عقدت في ريو^{٢٢٣}.

ولكن لماذا تنشئ الدول هذه الآلية المالية (المرفق) التي تمول أساساً من دول متقدمة وتقدم تمويلًا لمنفعة الدول النامية، يورد الفقهاء أمثال الدكتور (Boisson De Chazournes) عدد من الأسباب وهي كالتالي:

١- مبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتميزة: والذي يعني أن جميع الدول تتقاسم مسؤوليات مشتركة في حماية البيئة والمناخ لصالح الأجيال الحالية والمستقبلية، إلا أن على الدول المتقدمة مسؤولية خاصة فهي وحدها من يلتزم بتقديم مساعدات مالية وفنية للدول النامية^{٢٢٤}.

٢- إن تمويل المشاريع المرتبطة بحماية المناخ ومكافحة ثقب الأوزون وحفظ التنوع الحيوي يفيد المجتمع الدولي بأسره^{٢٢٥}، فالبيئة العالمية هي مثال واضح على السلع العامة الدولية، فالتدهور في الغلاف الجوي وطبقة الأوزون والمحيطات يهدد حياة البشر أينما كانوا، كما أن حمايتهم تمثل منفعة لجميع الأجيال حاضراً ومستقبلاً^{٢٢٦}، فقد أشار إعلان بيجين الصادر عن الجمعية العمومية الثانية لمرفق البيئة في ٢٠٠٢ "أن إدارة شؤون البيئة العالمية تحقق المنافع لكافة البشر، لأننا نعيش في عالم متكامل يعتمد كل من أجزائه على الأجزاء الأخرى".

٣- حاجة كل من الدول النامية والمتقدمة لاتخاذ خطوات جديدة لحماية السلع العامة الدولية (البيئة مثلاً)، فالدول النامية يعوزها في بعض الأحيان الموارد المالية والفنية من أجل التطبيق الفعال للاتفاقيات البيئية

^{٢٢١} - مرفق البيئة العالمية، صندوق البيئة العالمية من الألف إلى الباء دليل صندوق البيئة العالمية المعُد لمنظمات المجتمع الدولي، ٢٠١١، ص ٥٢-٥٣.

^{٢٢٢} - انظر لجنة التفاوض الحكومية الدولية لإعداد صك عالمي ملزم قانوناً بشأن الزئبق، مسردان للمصطلحات الرئيسية، الوثيقة: UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/14 ص ٢٩.

^{٢٢٣} - Farhana Yamin and Joanna Depledge, OP CIT, p276.

^{٢٢٤} - Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, OP CIT, 2007, p948.

^{٢٢٥} - Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, IBID, 2007, p949.

^{٢٢٦} - Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, IBID, 2007, p959.

الدولية، ومن جانب آخر هناك المساهمة التاريخية لدول المتقدمة في التراجع البيئي ومقدراتها المالية والفنية ، كل هذه الأمور تجعل تطبيق الدول النامية للاتفاقيات البيئية الدولية يعتمد بالمقام الأول على نقل التقنية والموارد المالية من الدول المتقدمة إلى الدول النامية^{٢٢٧}.

الفرع الثالث

التوصيف القانوني لمرفق البيئة العالمية

حضرت ثلاث وسبعون دولة اجتماع جنيف في آذار ١٩٩٤، حيث اختتمت مفاوضات إعادة هيكلة المرفق، بقبول الدول المشاركة وثيقة "إنشاء مرفق البيئة العالمية المعاد هيكلته".

وتبنى تبعاً كل من البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة هذه الوثيقة بقرارات صادرة عن هيئاتهم المختصة وفقاً لقواعد وإجراءات هذه المؤسسات الثلاث^{٢٢٨}، وبالتالي هذه المؤسسات هي التي أنشئت هذه الآلية المالية على نحو دائم بعد الموافقة المسبقة للدول على هذا الإنشاء.

ومن الجدير بالذكر أن البنك الدولي هو المنظمة الدولية الوحيدة التي تستطيع إنشاء المرفق، ذلك أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة هما عبارة عن برامج تابعة للأمم المتحدة لا تملك الاختصاصات القانونية لإنشاء أية مؤسسات جديدة .

وتبني هذه المؤسسات لوثيقة إنشاء المرفق بقرارات صادرة عنها يعد ضروري لإظهار تضامنها وتعاونها في سبيل تعزيز أهداف المرفق ، أما قبول الدول بالوثيقة لا يعد رضاً منها بالالتزام بالوثيقة " consent to be bound وفقاً لقانون المعاهدات، فهذا القبول مجرد من أي قيمة قانونية، وليس سوى شرط أولي لقرارات المنظمات التي أنشئت أو شجعت إنشاء المرفق^{٢٢٩} .

وعليه فإن تشكيل المرفق قد مر بمرحلتين (١- قبول الدول وثيقة إنشاء المرفق ٢- الاعتماد اللاحق لهذه الوثيقة من المؤسسات الثلاث)، والذي يؤكد هذا التحليل هو إجراءات التعديل والإنهاء الواردة في الفقرة ٣٤ من

²²⁷ - Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, IBID, 2007, p970.

^{٢٢٨} - اعتمد المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان الوثيقة في القرار DP/1994/4 في ١٣ أيار ١٩٩٤ ، واعتمد مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة الوثيقة في القرار SS.IV.1 في ١٨ حزيران ١٩٩٤ ، واعتمد مجلس المديرين التنفيذيين الوثيقة في القرار رقم ٢-٩٤ في ٢٤ أيار عام ١٩٩٤ ووافق مجلس المحافظين على هذا الاعتماد في القرار ٤٨٧ في ٧ تموز ١٩٩٤

²²⁹ - Laurence Boisson de Chazournes, (1999), The Global Environment Facility Galaxy: Linkages among Institutions , Max Planck Yearbook of United Nations Law, 3, p 255.

الوثيقة^{٢٣٠}، إذ تمر هذه الإجراءات بمرحلتين فهيئات المرفق (المجلس + الجمعية) التي تتألف من ممثلي الدول يجب ان توافق على التعديل أو الإنهاء ولا يسري مفعول التعديل أو الإنهاء إلا بعد موافقة من المؤسسات الثلاث^{٢٣١}.

فظروف إنشاء المرفق تختلف عن تلك التي رافقت تشغيل المرحلة التجريبية من عمر المرفق، ففي تلك الحالة نشأ المرفق كبرنامج تجريبي في كنف البنك الدولي، وبعدها دخل البنك في اتفاقات للتعاون على تحقيق أهداف المرفق مع برنامج الامم المتحدة الإنمائي وبرنامج الامم المتحدة للبيئة^{٢٣٢}.

أما بعد إعادة هيكلة المرفق، هناك ثلاث مؤسسات شاركت في إنشاء المرفق المعاد هيكلته (على الرغم من اختلاف مراكزها القانونية)، بعد أن تلقت موافقة وتأييداً من الدول التي شاركت في مفاوضات إعادة الهيكلة .

وقد عرفت لجنة القانون الدولي مصطلح المنظمة الدولية بأنها: منظمة منشأة بموجب معاهدة أو صك آخر يحكمه القانون الدولي وتملك شخصية قانونية دولية خاصة بها ، ويمكن أن تشمل العضوية في المنظمات الدولية، بالإضافة إلى الدول، كيانات أخرى^{٢٣٣}.

ووفقاً لهذا التعريف السابق لا يعد مرفق البيئة منظمة دولية وذلك للأسباب التالية:

١- لا تعد وثيقة إنشاء المرفق معاهدة دولية بين الدول منشئة لمنظمة دولية، فالمرفق لم ينشأ بموجب معاهدة دولية بين دول، بما يشير إلى عدم وجود نية لهذه الدول بمنح المرفق شخصية قانونية متميزة، تؤهله لعقد معاهدات دولية ضمن مجال عمله^{٢٣٤}، فعدد من الدول وخصوصاً الدول الصناعية المتقدمة، عارضت وتحفظت على إنشاء منظمة جديدة، وعليه استجاب التكوين القانوني للمرفق لهذه التحفظات^{٢٣٥}.

٢- لا يملك المرفق الشخصية القانونية الدولية (legal personality)، فالدول الأعضاء في المرفق لم تكن راغبة بمنح المرفق شخصية قانونية خاصة به تعطيه أهلية عقد اتفاقيات دولية في مجال اختصاصه^{٢٣٦}.

^{٢٣٠} - تنص الفقرة ٣٤ من الوثيقة "يجوز للجمعية العمومية الموافقة باتفاق الآراء على تعديل أو إنهاء الوثيقة الحالية بناء على توصية من المجلس، وذلك بعد أن تؤخذ في الاعتبار وجهات نظر الهيئات التي تتولى إدارة الصندوق وتنفيذ مشروعاته ووجهات نظر القيم على الصندوق الاستئماني، ويسري مفعول التعديل أو الإنهاء بعد الاعتماد من الهيئات التي تتولى إدارة الصندوق وتنفيذ مشروعاته ومن القيم على الصندوق الاستئماني بموجب قواعد وإجراءات كل منها، وتتنطبق أحكام هذه الفقرة على تعديل أي ملحق لهذه الوثيقة ما لم ينص الملحق نفسه على خلاف ذلك." ²³¹ - Laurence Boisson de Chazournes, OP CIT, 1999, 256.

^{٢٣٢} - أنظر الفقرة أ من قرار المديرين التنفيذيين رقم ٢-٩٤.

^{٢٣٣} - أنظر لجنة القانون الدولي، ٢٠١١، مسؤولية المنظمات الدولية، الوثيقة رقم: A/CN.4/L.778، ص ٢.

²³⁴ - Laurence Boisson de Chazournes, OP CIT, 256.

²³⁵ - Laurence Boisson de Chazournes, IBID, 1999, 257.

²³⁶ - Laurence Boisson de Chazournes, IBID, 256.

فوثيقة إنشاء المرفق لا تقر صراحة أو ضمناً بتوافر الشخصية القانونية للمرفق لا في إطار النظام القانوني الداخلي لدولة معينة (مثلاً دولة مقر المرفق: الولايات المتحدة الأمريكية) ولا في إطار لنظام القانوني الدولي.

وعدم تمتع المرفق بالشخصية القانونية الدولية يحرمه من المزايا التي تترتب على توافر هذه الشخصية ومنها:

أ- حق إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية في الحدود اللازمة لتحقيق أهداف الشخص الدولي.

ب- حق تحريك دعوى المسؤولية الدولية.

ج- للشخص الدولي في إطار النظم القانونية الداخلية للدول الحق في التعاقد مع الأفراد العاديين، وحق تملك المنقولات والعقارات^{٢٣٧}.

ويقول الدكتور "ديفيد فريستون" في مؤتمر ريو في ١٩٩٢، لم تكن هناك رغبة في إنشاء مؤسسات دولية جديدة، فالمرفق لا يتمتع بوصف المنظمة الدولية ولا بالهيئة المستقلة^{٢٣٨}.

وتؤكد على هذه الرؤية الدكتورة (Roda Verheyen)، عندما تقول إنَّ المرفق ليس منظمة دولية، وعليه فإنه لا يحوز الأهلية القانونية لعقد معاهدات ملزمة، فوثيقة إنشاء المرفق ليست معاهدة منشئة لمنظمة دولية، فهذه الوثيقة قبلتها الدول ولكنها لم تخضع للتصديق من جانبها بالإضافة إلى أن الوثيقة لا تمنح المرفق أي شخصية قانونية^{٢٣٩}.

وحالة المرفق ليست حالة فريدة في النظام الدولي، وإنما توجد حالات متعددة لمؤسسات جديدة أنشئت من خلال تعاون منظمات دولية دون تدخل من الدول، مثل معهد فيينا المشترك الذي أنشأه البنك وصندوق النقد ومنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير وبنك التسويات الدولية في فيينا، ولكن بالرغم من عدم تمتع المرفق بالشخصية القانونية إلا أنه يتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال الوظيفي (functional autonomy)^{٢٤٠}.

الفرع الرابع

^{٢٣٧} - صلاح الدين عامر، مرجع سابق، ١٩٧٨، ص ٢٣٢+٢٣٣.

^{٢٣٨} - "The Rio Conference did not want to create new institutions. Consequently, the GEF is not an international organization nor even is it a separate legal entity." See - David Freestone, OP CIT, 2007, p 1088.

^{٢٣٩} - Roda Verheyen, OP CIT, p95.

^{٢٤٠} - Laurence Boisson de Chazournes, OP CIT, 258.

هيئات مرفق البيئة العالمي

تتكون هيئات المرفق من جمعية عمومية ومجلس وأمانة عامة ، وهيئة استشارية علمية وفنية.

أولاً : الجمعية العمومية :

تتألف الجمعية العمومية من مندوبين عن كافة الدول المشتركة في المرفق، وقد بلغ عدد الدول الأعضاء ١٨١ عضواً حتى أيار ٢٠١٠^{٢٤١}.

ويجوز لكل مشترك تعيين مندوب واحد عنه ومندوب مناوب، وتعد الجمعية العمومية اجتماعاتها مرة كل ثلاث سنوات^{٢٤٢}، و كان الاجتماع الأول للجمعية في نيسان ١٩٩٨ في نيودلهي، والاجتماع الرابع كان في الأرغواي في أيار ٢٠١٠^{٢٤٣}.

وقد حددت الفقرة ١٤ من الوثيقة صلاحيات الجمعية وهي أ: استعراض سياسات المرفق العامة، ب: استعراض وتقييم عمل المرفق على أساس التقارير المرفوعة من المجلس.

ج: الاستمرار في استعراض أعضاء وعضوية المرفق ، د: النظر في التعديلات على الوثيقة الحالية بناء على توصيات من المجلس بهدف الموافقة عليها عن طريق اتفاق الآراء^{٢٤٤}.

ثانياً: مجلس المرفق:

هو الهيئة التنفيذية الرئيسية في المرفق ، ويتألف المجلس من ٣٢ عضواً، يمثلون مجموعات المشتركين التي يمثلها الأعضاء ، و يجب أن يبلغ عدد الدول النامية ١٦ عضواً مع ١٤ من الدول المتقدمة وعضوين من البلدان التي تمر بمرحلة انتقال إلى اقتصاد سوقي^{٢٤٥}.

ويجتمع المجلس مرتين سنوياً عادة في الربيع و أواخر الخريف في "مقر الأمانة"، وقد تم إيراد هذا النص من أجل تجنب التكاليف الزائدة والمصاريف الإدارية الناجمة عن عقد كل دورة في بلد مختلف.

^{٢٤١} - انظر الجمعية العمومية الرابعة لمرفق البيئة العالمية، الوثيقة GEF/ A.4/2 ص ٤

^{٢٤٢} - انظر الفقرة ١٣ من وثيقة إنشاء مرفق البيئة العالمية المعادة هيكلته

^{٢٤٣} - على الرغم من أنَّ الفقرة ١٣ من وثيقة المرفق تنص على أن الجمعية تجتمع مرة كل ثلاث سنوات ، فإنَّ المجلس اتفق على عقد الجمعية العمومية بعد اختتام مفاوضات تجديد موارد المرفق التي تتم كل أربع سنوات مما يعني وجوب عقد اجتماعات الجمعية كل أربع سنواتأنظر Laurence Boisson De Chazournes ,(2005),The Global Environment Facility (GEF): A Unique and Crucial Institution, Review of European Community and International Environmental Law, 14 (3),p197.

^{٢٤٤} - حول إجراءات تعديل الوثيقة أنظر الفقرة ٣٤ من الوثيقة وقد جرى تعديلان للوثيقة الأول في ٢٠٠٢ والثاني في ٢٠٠٦

^{٢٤٥} - الفقرة ١٦ من الوثيقة

وفي عام ٢٠٠٣ رفضت الولايات المتحدة إعطاء أحد أعضاء المجلس تأشيرة دخول لحضور اجتماعات المجلس، وقد طُلب من نائب رئيس البنك الدولي للشؤون القانونية إبداء الرأي في هذه القضية ، فأوضح أنّ أعضاء المجلس ليس لهم وضع دبلوماسي خاص، وبالتالي يخضعون لمتطلبات منح التأشيرة العادية في الولايات المتحدة .

وعلى اثر هذه القضية وافقت الجمعية العمومية في ٢٠٠٦، على تعديل الفقرة ١٧ من الوثيقة بما يسمح للمجلس بالانعقاد في مكان آخر غير مقر الأمانة إذا قرر ذلك المجلس^{٢٤٦} .

ويمارس المجلس مجموعة من الاختصاصات منها:

أ: المواظبة على استعراض عمل المرفق فيما يتعلق بأغراضه ونطاق عمله وأهدافه.

ب: التأكد من أن سياسات مرفق البيئة العالمية وبرامجه واستراتيجيات عملياته ومشروعاته تخضع للمتابعة والتقييم المنتظمين.

ج: توجيه استخدامات أموال مرفق البيئة العالمية، واستعراض مدى توفر الموارد المالية من الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة العالمية، والتعاون مع القيم في تعبئة الموارد المالية

د: القيام بالوظائف الأخرى التي قد تكون ملائمة لتحقيق أغراض المرفق^{٢٤٧} .

تتخذ القرارات في المجلس والجمعية العمومية باتفاق الآراء، وإذا تعذر التوصل لاتفاق في المجلس يجوز لأي من أعضاء المجلس طلب التصويت على الموضوع رسمياً أي " يتم اتخاذ القرارات التي تتطلب تصويتاً رسمياً بأغلبية مضاعفة الترجيح أي بأصوات مؤيدة تمثل أغلبية بنسبة ٦٠% من مجمل عدد المشتركين وأغلبية بنسبة ٦٠% من مجموع المساهمات^{٢٤٨} ."

ويقوم هذا النظام على ركيزتين فمن جهة يقوم على القوة الاقتصادية للدولة حسب النظام السائدة في المنظمات المالية الدولية، ومن جهة أخرى على أسلوب أن لكل دولة صوت واحد حسب ما هو سائد في الأمم المتحدة^{٢٤٩} .

ثالثاً : الأمانة العامة :

²⁴⁶ - David Freestone ,OP CIT,2007, p 1090-1091.

^{٢٤٧} - الفقرة ٢٠ من الوثيقة

^{٢٤٨} - الفقرة ٢٥ من الوثيقة

²⁴⁹ - Laurence Boisson de Chazournes , OP CIT, 2005, p197.

تقدم الأمانة العامة الخدمات وترفع التقارير إلى الجمعية العمومية والمجلس، وعلى الرغم من مساندة البنك الدولي للأمانة العامة إدارياً^{٢٥٠}، فإنها تعمل في إطار استقلالية ووظائفها وفعاليتها ولا تخضع لأي رقابة أو إشراف منه^{٢٥١}.

ويرأس الأمانة المسؤول التنفيذي الأول^{٢٥٢}/ رئيس المرفق ، ويُعين المجلس المسؤول التنفيذي الأول في منصبه على أساس التفريغ لمدة ثلاث سنوات^{٢٥٣}، وذلك بناء على توصية مشتركة من الهيئات التي تتولى إدارة الصندوق وتنفيذ مشروعاته.^{٢٥٤}

ويتولى المسؤول التنفيذي الأول، مسؤولية تنظيم وتعيين عناصر جهاز موظفي الأمانة العامة وصرفهم من الخدمة، ويكون المسؤول التنفيذي الأول مسئولاً أمام المجلس عن أداء الأمانة العامة لوظائفها.

وتقوم الأمانة العامة نيابة عن المجلس بالوظائف التالية منها: ١- التنفيذ الفعال لقرارات الجمعية العمومية والمجلس ٢-التنسيق مع سكرتاريات الهيئات الدولية الأخرى ذات الصلة، وخاصة سكرتاريات الاتفاقيات المشار إليها في الفقرة ٦، و سكرتاريات بروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون وصندوقه المتعدد الأطراف واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من جفاف و/أو تصحر خطير، ولاسيما في أفريقيا ٣- تزويد القيم بكافة المعلومات ذات الصلة لتمكينه من الاضطلاع بمسؤولياته^{٢٥٥}.

وتضم الأمانة العامة فرق عمل مختلفة، منها الفريق المعني بتغير المناخ والمواد الكيميائية، وفريق الموارد الطبيعية، وفريق الشؤون الخارجية، والفريق المعني بالعمليات واستراتيجية العمل.

رابعاً : الهيئة الاستشارية العلمية والفنية :

^{٢٥٠} بعض الآليات المالية الجديدة تعتمد على الخدمات الإدارية لمنظمات دولية قائمة، باعتبارها خطوة مؤقتة نحو حصولها على الاستقلالية الكاملة ، فمثلاً عندما أنشئ الصندوق العالمي للإيدز ومرض السل و الملاريا عام ٢٠٠٢ دخل الصندوق في اتفاقية خدمات إدارية مع منظمة الصحة العالمية ، و تقدم المنظمة بموجب هذه الاتفاقية عدد من الخدمات الإدارية للصندوق، وقد مكنته هذه الاتفاقية من البدء بأنشطته بسرعة ، ولكن الصندوق أراد من هذه الاتفاقية أن تكون مؤقتة ،وبالفعل فقد أعلن الصندوق في ١٩ كانون أول عن إلغاء الاتفاقية ليصبح مؤسسة مستقلة إدارياً ابتداء من ١ كانون الثاني ٢٠٠٩، للمزيد أنظر:

²⁵¹ - Laurence Boisson de Chazournes , OP CIT, 2005, p 197.

^{٢٥٢} - منذ تأسيس المرفق وحتى عام ٢٠٠٣ كان المسؤول التنفيذي للمرفق المصري محمد العشري ثم خلفه الكندي لين كود ثم في عام ٢٠٠٦ الفرنسية Monique Barbut أنظر:

David Freestone ، OP CIT,2007,p 1089 .

^{٢٥٣} - بموجب تعديل مقترح لوثيقة إنشاء المرفق قُدم للجمعية العمومية المنعقدة في البارغواي ٢٠١٠ " يعين المجلس المسؤول التنفيذي الأول في منصبه على أساس التفريغ لمدة أربع سنوات، ويجوز للمجلس إعادة تعيين المسؤول التنفيذي الأول لمدة إضافية واحدة" انظر الوثيقة GEF/

A.4/9

^{٢٥٤} - الفقرة ٢١ من الوثيقة.

^{٢٥٥} - الفقرة ٢١ من الوثيقة .

وهي هيئة استشارية للمرفق، تقدم له استشارات علمية وفنية فيما يتعلق ببرامج واستراتيجيات المرفق، وتتألف من ١٥ خبير معترف بهم دولياً في المجالات الرئيسية لعمل المرفق وهي التنوع الحيوي والأمن الحيوي وإدارة المياه العذبة والساحلية والإدارة المستدامة للأرض والملوثات العضوية الدائمة وإدارة النظم البيئية المتكاملة

٢٥٦

و يقوم برنامج الأمم المتحدة للبيئة، بالتشاور مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي وعلى أساس الإرشادات والمعايير التي يضعها المجلس بإنشاء الهيئة الاستشارية العلمية والفنية كهيئة استشارية للمرفق، ويتيح برنامج الأمم المتحدة للبيئة السكرتارية اللازمة لهذه الهيئة^{٢٥٧}.

المطلب الثاني

المهام والمسؤوليات الجديدة المترتبة على البنك الدولي بموجب إنشاء مرفق البيئة العالمية

لقد أدى إنشاء البنك الدولي لمرفق البيئة العالمية، إلى ترتيب مسؤوليات وواجبات جديدة على البنك الدولي، وتنقسم هذه المسؤوليات إجمالاً، إلى نوعين: أولاً: المسؤولية المترتبة على البنك بصفته القيم على الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة، وثانياً: المسؤولية المترتبة على البنك بصفته أحد الوكالات المنفذة لمشاريع المرفق.

الفرع الأول

مسؤوليات البنك الدولي بصفته قيم على الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة

في هذا الفرع سوف نتطرق لدراسة المبادئ العامة للصناديق الاستئمانية في القانون الدولي العام، ثم نركز الحديث على واجبات البنك الدولي بصفته قيم على الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة.

أولاً: المبادئ العامة للصناديق الاستئمانية في القانون الدولي^{٢٥٨}:

²⁵⁶-David Freestone ، OP CIT,2007, p 1096.

^{٢٥٧} - الفقرة ٢٤ من الوثيقة .

^{٢٥٨} - بالنسبة لهذا الموضوع توجد ندرة في الأبحاث التي تناولته، فقد بحث كثيرا عن مراجع لهذا الموضوع ولكنني لم أجد إلا باحث واحد تطرق إلى المبادئ العامة للصناديق الاستئمانية في القانون الدولي وهو "ILIAS BANTEKAS"، أما الأبحاث التي تناولت الصناديق الاستئمانية كلا على حدة فهي كثيرة ومتنوعة، وبناء عليه فقد اعتمدنا في هذا الجزء من البحث بشكل شبه كامل على بحث للدكتور BANTEKAS بعنوان "الصناديق الاستئمانية " في موسوعة ماكس بلانك للقانون الدولي العام. ولأجل الفائدة العلمية سأذكر بعض من أبحاث الدكتور BANTEKAS حول الصناديق الاستئمانية في القانون الدولي وهي كالتالي:

أ-المفهوم والخصائص: تعرف الصناديق الاستثمارية بأنها: صناديق تشكلت بغالبيتها عن طريق مساهمات من مانح أو أكثر ، لدعم مجموعة من النشاطات والفعاليات، و ينشأ الصندوق باتفاق بين مدير أو القيم على الصندوق والمانحين ،دون ضرورة تحديد المنتفع أو المنتفعين من الصندوق بالاسم، والمانح قد يكون دولة أو منظمة دولية أو كيان خاص.

وغالبية الصناديق الاستثمارية الدولية حالياً ترتبط بالتنمية الدولية ،ومدارة من البنك الدولي أو مجموعة البنك أو الأمم المتحدة أو بنوك التنمية لصالح مانحين متعددي الأطراف ،إذ تقدر الصناديق الاستثمارية المدارة من البنك الدولي وبنوك التنمية الأخرى بالآلاف.

وعلى الرغم من أن معظم الصناديق تشكلت من خلال تعهدات مكتوبة (written pledges) من الهيئة التي تتولى إدارة الصندوق ،فإن بعض هذه الصناديق تأسس بمعاهدات متعددة الأطراف كما في حالة الصندوق الذي نشأ وفقاً للمادة ٧٩ من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^{٢٥٩}، أما الطريقة الإضافية الأخرى لإنشاء الصناديق فهي قرارات مجلس الأمن مثل القرار ٦٨٧ الذي أنشئ صندوق تعويض العراق (Iraq Compensation Fund).

وتمتاز الصناديق الاستثمارية بعدد من المزايا المشتركة وهي كالتالي :

أولاً : تستند الصناديق على اتفاقية بين المانحين والقيم على الرغم من عدم ضرورة وجود اتفاقية رسمية، فمذكرة تفاهم كافية لإنشاء الصندوق.

ثانياً: لا ينشئ الصندوق الاستثماري حقوق ولا يفرض التزامات على الطرف الغير .

ثالثاً: يحوز القيم أصول(الموارد) الصندوق بالأمانة ، فهو ليس المالك الحقيقي لهذه الأصول ، "فالبنك بصفته قيم على الصندوق الاستثماري لمرفق البيئة يحفظ كمالك قانوني بالأمانة الأموال والأصول والمبالغ التي

1- Ilias Bantekas,(last updated October 2010), Trust Funds. Max Planck encyclopedia of Public International Law , Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press.

2- I BANTEKAS 'Trust Funds under International Law: Trustee Obligations of the United Nations and International Development Banks' (TMC Asser Press The Hague 2009).

3- I BANTEKAS 'Natural Resource Revenue Sharing Schemes (Trust Funds) in International Law' (2005) 52 NILR 31-56.

4- Ilias Bantekas,2011-the emergence of the intergovernmental trust in international law. The British Year Book of International Law, Oxford University Press

^{٢٥٩} - تنص الفقرة ١ من المادة ٧٩ من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية " ينشئ صندوق استثماري بقرار من جمعية الدول الأطراف لصالح المجني عليهم في الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة، ولصالح أسر المجني عليهم".

يتكون منها الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة العالمية^{٢٦٠}، كما أن هذه الأصول تبقى منفصلة عن بقية أصول وموارد القِيم^{٢٦١}، فمصادر مرفق البيئة تبقى منفصلة عن موارد البنك الذي يتولى إدارته، فالمساعدة المالية المقدمة من المرفق للدول النامية تبقى منفصلة ومتميزة عن تلك التي يقدمها البنك^{٢٦٢}.

رابعاً: ليس بالضرورة أن يحوز الصندوق الشخصية القانونية (دولية أو وطنية)^{٢٦٣}، فمرفق البيئة لا يتمتع بالشخصية القانونية، وبناء عليه لا تستطيع أمانة المرفق عقد اتفاقيات قانونية ملزمة تتعلق باستخدام موارد المرفق، إذ منحت هذه الأهلية إلى القِيم (البنك) باعتباره المالك القانوني لموارد المرفق^{٢٦٤}.

التطور التاريخي وأهداف الصناديق الاستئمانية:

على الرغم من أن من منح إعادة الأعمار الثنائية التي قدمتها الولايات المتحدة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية إلى حلفائها الأوروبيين حملت بعض خصائص الصناديق الاستئمانية، فإنه فقط مع بداية الستينيات من القرن المنصرم بدأت الترتيبات متعددة المانحين (multi-donor arrangements) وبإدارة البنك الدولي بالظهور من أجل معالجة مشاكل تنمية معينة في البلدان النامية، وأول صندوق من هذا النوع انشأ في عام ١٩٦٠ من أجل التمويل المشترك لمشروع تطوير حوض السند (Indus Basin Project) في باكستان^{٢٦٥}.

ثم تبعه في نفس الفترة أن قام البنك الدولي بالتصرف كوكالة منفذة لمشاريع المساعدة الفنية المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أما السبعينيات فقد شهدت ولادة مبادرات كبرى متعددة الأطراف نجم عنها إنشاء عدة صناديق استئمانية تحت إدارة وقوامة مشتركة للبنك الدولي ووكالات الأمم المتحدة ذات الصلة منها مثلاً (المجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية).

^{٢٦٠} - انظر المادة ١ من الملحق ب (المعنون ب دور القيم على الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة العالمية ومسؤولياته الائتمانية) لوثيقة إنشاء المرفق المعاد هيكلته.

^{٢٦١} - على الرغم من هذا الانفصال بين موارد البنك والمرفق فإنه تطبق الامتيازات والحصانات المعطاة للقِيم (البنك) بموجب اتفاقية إنشائه على أموال وأصول ومحفوظات ودخل وعمليات ومعاملات الصندوق الاستئماني (المادة ١٣ من الملحق ب من الوثيقة).

²⁶² - Sophie Smyth, (2010), A Practical Guide to Creating a Collective Financing Effort to Save the World: The Global Environment Facility Experience, in: Gerd Drosse (ed), Funds for Development Multilateral Channels of Concessional Financing, Philippines, Manila: Asian Development Bank, p502.

²⁶³ - Ilias Bantekas, OP CIT, (last updated October 2010).

²⁶⁴ - Sophie Smyth, OP CIT, 2010, p507.

^{٢٦٥} - في أيلول ١٩٦٠ وقع كل من الهند وباكستان والبنك الدولي معاهدة مياه السند، التي تحكم استغلال مياه النهر المذكور، ووضع التوقيع على المعاهدة حداً لنزاع طويل بين الهند وباكستان، وبموجب المعاهدة تم تأسيس صندوق تطوير حوض السند برأس مال مقداره ٩٠٠ مليون دولار (زيد فيما بعد بمبلغ إضافي مقداره ٣٠٠ مليون دولار) لتمويل إقامة مرافق للري وأعمال أخرى ضرورية في باكستان لتمكينها من استغلال حصتها من مياه النهر. انظر.....

ماركو فيروني واشوكا مودي، مرجع سابق، ٢٠٠٤، ص ٢١٦.

أما الثمانينيات والتسعينيات فقد شهدت انطلاقة الصناديق الاستثمارية الاستشارية والصناديق الاستثمارية وحيدة الهدف (free-standing single purpose trust funds)، و مكنت الأولى البنك من طلب مساعدات من المستشارين والخبراء أما الثانية فقد أنشئت لتمويل أنشطة معينة في اتفاقيات إنشائها مثل صندوق التنقيف الاستثماري النرويجي.

وتقدم الصناديق الاستثمارية مساعداتها إلى منتفعين حاليين أو مستقبليين في مجالات معينة، وقد يكون هؤلاء المنتفعين دولاً أو كيانات أخرى (أفراد أو منظمات).

وتتنوع أهداف الصناديق الاستثمارية، بين صناديق ذات الأهداف الفنية والإجرائية (technical or procedural functions)، أو تلك الصناديق ذات الأهداف المادية الموضوعية.

والمثال على الفئة الأولى من هذه الصناديق هو الصندوق الذي أنشأه الأمين العام للأمم المتحدة لأغراض مساعدة الدول في تسوية منازعاتها عن طريق المحكمة الدولية لقانون البحار^{٢٦٦}، أما الفئة الثانية من هذه الصناديق فتندرج ضمنها الصناديق الاستثمارية البيئية ذات الأجندة الموضوعية، إذ تهدف هذه الصناديق لمساعدة الدول النامية على تطبيق والامتثال للالتزامات المعاهدات البيئية، وهكذا فالمعاهدات البيئية إما أن تنشئ صناديق استثمارية جديدة ومستقلة أو تستفيد من صناديق قائمة، والمثال على الحالة الأخيرة مرفق البيئة العالمية الذي أسندت كل من الاتفاقية الإطارية واتفاقية التنوع الحيوي إليه مهمة آلية تقديم مساعدات التطبيق والامتثال إليهم.

ويدير البنك الدولي مجموعة كبيرة من الصناديق الاستثمارية وفي مجالات متعددة منها: أ- تخفيض الديون وأعبائها (مبادرة تخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون) ب- البيئة والزراعة المستدامة (مرفق البيئة العالمية) ج- الصحة والتنمية البشرية (البرنامج الإفريقي للقضاء على شلل الأطفال) د- تخفيض الفقر والتنمية الاجتماعية (الصندوق الاستثماري لاستراتيجية تخفيض الفقر) هـ- بناء القدرات والخدمات الاستشارية الفنية (صندوق تنمية الموارد البشرية والسياسات) و- أنشطة ما بعد النزاعات و إعادة الإعمار (الصندوق الاستثماري لإعمار أفغانستان) ز- تطوير البنية التحتية والقطاع الخاص (برنامج المياه والصحة).

الفرع الثاني

واجبات البنك الدولي بصفته قيم على الصندوق الاستثماري لمرفق البيئة

^{٢٦٦} - تقرير الأمين العام، المحيطات وقانون البحار (٢٠٠١). الوثيقة رقم A/56/58/Add . ص ٢٦.

يدير البنك الدولي الصندوق الاستئماني^{٢٦٧} لمرفق البيئة وفقاً لمجموعة من القواعد القانونية المستمدة

من:

أ- وثيقة إنشاء المرفق والقرارات التي يمكن أن يتخذها مجلس المرفق بمقتضاها.
ب- اتفاقية إنشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير ونظامه الداخلي وقواعده وقراراته، والتي تسمى ب: "قواعد القيم على الصندوق الاستئماني"^{٢٦٨}.

وتتضمن مسؤوليات القيم على الصندوق بصفة خاصة:

أ- تعبئة الموارد للصندوق الاستئماني وإعداد الدراسات والتزيبات اللازمة لهذا الغرض^{٢٦٩} (عملية تجديد الموارد): ويأتي التمويل الذي يساند به المرفق المشروعات من مساهمات البلدان المانحة^{٢٧٠}، ويتم تجديد هذه المساهمات المالية مرة كل أربع سنوات.

علماً بأن المساهمة المبدئية التي بلغت مليار دولار للمرحلة التجريبية من عمر المرفق في عام ١٩٩١ قد ارتفعت بدرجة كبيرة إلى ٤،٢٥ مليار دولار في الدورة الخامسة (٢٠١٠-٢٠١٤) لتجديد موارد المرفق^{٢٧١}.

ووفقاً للمادة ١٠ من الوثيقة، يبادر القيم بعملية تجديد موارد المرفق بناء على طلب من مجلس المرفق الذي يتحمل مسؤولية التعاون مع القيم من أجل تعبئة الموارد اللازمة للمرفق^{٢٧٢}.

ففي عملية تجديد الموارد الخامسة للمرفق طلب مجلس المرفق بالتعاون مع المسؤول التنفيذي الأول رئيس المرفق في ٢٨ تشرين الثاني ٢٠٠٨، من البنك الدولي بصفته القيم على الصندوق الاستئماني البدء في المفاوضات بشأن العملية الخامسة لتجديد موارد الصندوق الاستئماني للمرفق، وبناء على ذلك دعا القيم وأمانة المرفق المشتركين المحتملين إلى اجتماع أولي في ١٤ تشرين الثاني ٢٠٠٨ في واشنطن بغية وضع خطة مفاوضات تجديد موارد المرفق، و تم عقد عدة اجتماعات تجديد موارد ابتدأت باجتماع في باريس في آذار ٢٠٠٩ وانتهت أيضاً في باريس ١٢ أيار ٢٠١٠^{٢٧٣}.

^{٢٦٧} - أي إشارة فيما بعد للصندوق الاستئماني (في هذه الفقرة فقط) فإنها تعني الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة العالمية.

^{٢٦٨} - انظر المادة ٣ من الملحق ب لوثيقة إنشاء المرفق المعاد هيكلته.

^{٢٦٩} - انظر المادة ٤ فقرة ٤ من الملحق ب لوثيقة إنشاء المرفق المعاد هيكلته.

^{٢٧٠} - وتعتبر المساهمات في الصندوق الاستئماني إحدى الطرق أمام الحكومات للوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقيات البيئية العالمية.

^{٢٧١} - مرفق البيئة العالمية، مرجع سابق، ٢٠١١، ص ٨.

²⁷² - Sophie Smyth, OP CIT, 2010, p514-515.

^{٢٧٣} عقدت ستة اجتماعات تجديد موارد: في آذار ٢٠٠٩ في باريس، وحزيران ٢٠٠٩ في واشنطن، وتشرين الأول ٢٠٠٩ في باريس و ١٣ تشرين الثاني ٢٠٠٩ في واشنطن، و ٩-١٠ آذار ٢٠١٠ في روم، و ١٢ أيار ٢٠١٠ في باريس.

^{٢٧٤} - موجز مفاوضات العملية الخامسة لتجديد موارد الصندوق الاستئماني لصندوق البيئة العالمية، الوثيقة GEF/A.4/7، ص ٣.

ويحضر اجتماعات تجديد الموارد ممثلين عن الدول الأعضاء التي ستساهم في عملية تجديد الموارد ولهذه الدول حق المشاركة في المناقشات واتخاذ القرارات، كما يحضر أيضاً ممثلين عن الدول الأعضاء في المرفق ولكن ليسوا مساهمين في عملية تجديد الموارد فهؤلاء يحضرون بصفة مراقبين (observers)^{٢٧٥}.

وبعد الانتهاء من هذه الاجتماعات يوافق المشتركون على وثيقة(قرار) تجديد الموارد (Replenishment Resolution)، الذي يأخذ شكل قرار من البنك الدولي، يبيحه مجلس المرفق ويقدم للبنك الدولي، بصفته القيم على الصندوق الاستئماني للمرفق، تمهيداً لاعتماده من جانب المديرين التنفيذيين للبنك الدولي، وبالتالي تخويل البنك الدولي، بصفته القيم على المرفق، بإدارة الموارد التي تتاح في إطار عملية تجديد الموارد^{٢٧٦}.

ب- القيام بالإدارة المالية للصندوق الاستئماني، شاملة استثمار أصوله السائلة ودفع الأموال للهيئات التي تتولى إدارة وتنفيذ مشروعات مرفق البيئة العالمية(وهي ثلاث وكالات منفذة البنك الدولي وبرنامج البيئة والبرنامج الإنمائي) والهيئات التي تقوم بالتنفيذ الفعلي لها(وهي عدة هيئات منها البنك الآسيوي للتنمية والبنك الأفريقي للتنمية والبنك الأوربي للإنشاء والتعمير والصندوق الدولية للتنمية الزراعية ومنظمة الامم المتحدة للأغذية والزراعة وآخرون)، وإعداد التقارير المالية فيما يتعلق باستثمار واستخدام موارد الصندوق الاستئماني^{٢٧٧}.

وبعد مرفق البيئة مفهوم جديد ومتميز عن باقي الصناديق الاستئمانية الأخرى لأسباب منها:

أولاً: لأنه لا يعطي القيم (البنك) حرية التصرف فيما يتعلق بتخصيص موارد المرفق، وبدلاً من ذلك يعطي هذا الحق لهيئة جماعية تمثل أعضاء المرفق (مجلس المرفق).

ثانياً: وجود تمييز واضح بين الإدارة المالية للصندوق (وهذه الإدارة مسندة للبنك بصفته قيم) ،ومهمة تحديد وتقييم والرقابة و الإشراف على المشاريع الممولة من الصندوق(وهذا الدور مسند إلى ثلاثة وسطاء يعرفون بالوكالات المنفذة أحدها البنك الدولي)^{٢٧٨}.

ج- مسك السجلات والحسابات الملائمة للصندوق الاستئماني وإتاحة مراجعتها وفقاً لقواعد القيم على الصندوق الاستئماني^{٢٧٩}.

²⁷⁵ - Sophie Smyth ,OP CIT,2010, p514.

^{٢٧٦} - موجز المفاوضات الخاصة بالعملية الرابعة لتجديد موارد الصندوق الاستئماني لصندوق البيئة العالمية ، الوثيقة GEF/A.3/6، ص٧-٩.

^{٢٧٧} - انظر المادة ٤فقرة ب من الملحق ب لوثيقة إنشاء المرفق المعاد هيكلته.

²⁷⁸ - Sophie Smyth ,OP CIT,2010,p503.

^{٢٧٩} - انظر المادة ٤فقرة ج من الملحق ب لوثيقة إنشاء المرفق المعاد هيكلته.

وإذا ظهر للمجلس أو القيم "أي البنك" على الصندوق الاستئماني، وجود اختلاف بين قرارات المجلس وقواعد القيم على الصندوق الاستئماني، يتشاور المجلس والقيم مع بعضهما بهدف تفادي الاختلاف^{٢٨٠}.

الفرع الثاني

البنك بصفته وكالة منفذة لمشاريع المرفق

وفقاً للفقرة ٢٢ من وثيقة إنشاء المرفق، توجد ثلاث هيئات تتولى إدارة المرفق وتنفيذ مشروعاته (implementing agencies) هي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والبنك الدولي.

وتكون هذه الهيئات مسؤولة أمام مجلس المرفق عن أنشطتها التي يمولها مرفق البيئة العالمية، بما في ذلك إعداد وفعالية تكاليف مشروعات الصندوق، وعن تنفيذ سياسات العمليات والاستراتيجيات وقرارات المجلس. وبحسب وثيقة إنشاء المرفق يكون لكل هيئة مجال اختصاص (area of competence) معين داخل مرفق البيئة، وفقاً لاتفاق^{٢٨١} بين الهيئات يتم عقده على أساس مبادئ التعاون التي ينص عليها الملحق دال من وثيقة إنشاء المرفق.

وبالفعل فقد حددت الفقرة ١١ من الملحق دال من وثيقة إنشاء المرفق مجال اختصاص كل هيئة وهي كالتالي:

١- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي : وهو المتخصص في تقديم المساعدة الفنية، وخاصة لبرامج تنمية القدرات والمشروعات المعنية بالمساعدة الفنية.

٢- برنامج الأمم المتحدة للبيئة: هو المنظمة الوحيدة في الأمم المتحدة الممنوحة تفويضاً وولاية مستمدة من الجمعية العامة لتنسيق عمل الأمم المتحدة في مجال البيئة، وترتبط أنشطة عملها الأساسي بالبيئة. ويقدم هذا البرنامج لمرفق البيئة العالمية مجموعة من الخبرات ذات الصلة، ولاسيما من خلال تحفيز وتطوير التحليل العلمي والفني وتحقيق تقدم الإدارة البيئية في الأنشطة التي يمولها المرفق^{٢٨٢}.

^{٢٨٠} - انظر المادة ١٢ من الملحق ب لوثيقة إنشاء المرفق المعاد هيكلته.

^{٢٨١} - تشرين الثاني من عام ١٩٩١ وقعت الهيئات الثلاث المسؤولة عن إدارة المرفق في المرحلة التجريبية اتفاقاً ، حدد دور كل منها في المرفق ، وعندما أعيد هيكلة المرفق، وافقت الهيئات الثلاث على ضرورة إعادة النظر في دور كل منها في وقت ما في المستقبل، ولكن اتفاق عام ١٩٩١ أضيف كملحق في وثيقة إنشاء المرفق ، هو الملحق د.

انظر مرفق البيئة العالمية، مرجع سابق، ١٩٩٨، ص ١٢٩.

^{٢٨٢} - مرفق البيئة العالمية، مرجع سابق، ٢٠١١، ص ١٤.

٣- البنك الدولي: يسهم بالدور الرئيسي في ضمان وضع وإدارة شؤون المشروعات الاستثمارية، (يعرف المشروع الاستثماري بأنه مشروع يخلق دخلاً)، ذلك لان لدى البنك أكبر خبرة في مجال المشروعات الاستثمارية ، بما في ذلك الخبرة الاقتصادية.

غير أنّ البنك الدولي لم يقصر نفسه على مشروعات البنية الأساسية أو المشروعات ذات الطبيعة الاستثمارية ، وتشمل مشروعاته عادة مجموعة من المكونات الأساسية بما في ذلك تقديم المساعدة الفنية والمساندة ، أما المشروعات الاستثمارية الخاصة فهي غير موجودة سوى في مجالات المواد المستنفذة للأوزون ومجال التركيز المعني بالمناخ^{٢٨٣}.

ومن بين الاتجاهات البارزة من حيث تمويل مرفق البيئة العالمية حسب الهيئات التي تتولى إدارته وتنفيذ مشروعاته، هبوط حصة البنك الدولي من التمويل، فخلال الفترة التجريبية من مرفق البيئة العالمية، شكلت حصة البنك الدولي ٥٨،٣ من موارد الصندوق المالية، ولكن تلك الحصة آخذة بالهبوط منذ ذلك الحين، ولا تشكل حصة البنك الدولي حالياً سوى أقل من ربع مجموع الموارد المالية التي يتيحها مرفق البيئة العالمية، علماً بأن تناقص حصة البنك الدولي من التمويل منتشر على كافة مجالات تركيز عمل مرفق البيئة العالمية^{٢٨٤}.

ومنذ بداية عمل مرفق البيئة وحتى عام ١٩٩٩، لم تكن سوى ثلاث هيئات، لها حق الحصول المباشر على موارد المرفق، إلا أنه ابتداءً من عام ١٩٩٩ (العام الذي بدأ المرفق فيه تطبيق السياسة الخاصة بـ "الفرص المتزايدة" "policy of expanded opportunities" التي تسمح بإضافة هيئات جديدة يتاح لها الحصول المباشر على موارد المرفق)، وحتى عام ٢٠٠٦، أُتيح لسبع هيئات عالمية الحصول المباشر على أموال المرفق (وتسمى هذه الهيئات بالهيئات المنفذة (Executing Agencies)، وهي منظمة الأغذية والزراعة (الفاو)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، والبنك الأفريقي للتنمية، والبنك الآسيوي للتنمية، والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، وبنك التنمية للبلدان الأمريكية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (إيفاد)، و تستخدم كل هيئة منفذة قواعدها وإجراءاتها الخاصة بها لتنفيذ مشاريع المرفق^{٢٨٥}.

المطلب الثالث

نشاط مرفق البيئة في مجال حماية المناخ

^{٢٨٣} - مرفق البيئة العالمية، مرجع سابق، ١٩٩٨، ص ١٣٠.

^{٢٨٤} - مرفق البيئة العالمية، مرجع سابق، ٢٠١١، ص ١٠.

²⁸⁵ - Gerd Drosesse, (2011), Introductory Remarks and Overview of Publication :Proliferation, Fragmentation, and Earmarking of Concessional Financing ,in: Gerd Drosesse(ed),Funds for Multilateral Channels of Concessional Financing, Philippines, Manila: Asian Development Bank,p23.

اسندت الاتفاقية الاطارية مهمة تشغيل الآلية المالية إلى مرفق البيئة العالمية، وأصبح المرفق قناة التمويل الرئيسية لمشاريع حماية المناخ في العالم.

ويمول المرفق قائمة متنوعة من المشاريع تتراوح بين تمويل مشاريع التخفيف من تغير المناخ مثل دعم أنشطة كفاءة الطاقة وتكنولوجيا الطاقة المتجددة، إلى دعم التكيف مع تغير المناخ مثل زراعة المحاصيل المقاومة للجفاف.

ويتولى البنك بالإضافة لتشغيله الآلية المالية للاتفاقية الاطارية، إدارة عدة صناديق مناخية تم إنشائها تحت عباءة مؤتمر أطراف الاتفاقية الاطارية وهي صندوق أقل البلدان نمواً و الصندوق الخاص بتغيير المناخ.

لذلك في هذا الجزء من البحث سوف نركز في البداية على الحديث عن مهمة المرفق بصفته مشغل للآلية المالية للنظام الدولي المناخي، ثم نتحدث عن أنواع المشاريع المناخية التي يدعمها، ثم نختم الفصل بالحديث عن الصناديق المناخية التي تولى المرفق إدارتها.

الفرع الاول

مهمة المرفق بصفته مشغل للآلية المالية للنظام الدولي المناخي

في حديثنا عن مهمة المرفق في تشغيل الآلية المالية للنظام المناخي سوف نتطرق إلى الحديث عن تعيين المرفق كمشغل للآلية المالية، ثم نتحدث عن الموارد المالية للآلية والملتزم بتقديم الموارد والمستفيد من هذه الموارد، ثم نختم بالحديث عن تقييم الآلية المالية.

أولاً: تعيين مرفق البيئة كمشغل للآلية المالية للنظام المناخي:

تلتزم البلدان المتقدمة (المدرجة في المرفق الثاني) حسب المادة ٤ فقرة ٣ من الإطارية بتوفير موارد مالية جديدة وإضافية: أ- من أجل تغطية التكاليف الكاملة المتفق عليها التي تتكبدها البلدان النامية من أجل إعداد وتقديم بلاغاتها الوطنية^{٢٨٦} ب- توفير الموارد المالية، بما في ذلك موارد لنقل التكنولوجيا، اللازمة للبلدان النامية الأطراف لتغطية التكاليف الإضافية الكاملة المتفق عليها لتنفيذ التدابير المشمولة بالفقرة ١ من المادة ٤، بالإضافة لذلك تلتزم هذه البلدان حسب المادة ٤ فقرة ٤ من الإطارية بمساعدة البلدان النامية الأطراف المعرضة بصفة خاصة لآثار تغير المناخ الضارة في تغطية تكاليف التكيف مع تلك الآثار الضارة.

^{٢٨٦} - حول عناصر هذه البلاغات والمعلومات التي يجب أن تتضمنها، انظر المادة ١٢ فقرة ١ من الإطارية.

وهذه التدفقات المالية من البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية التي نصت عليها المادة ٤ فقرات (٣-٤) - (٥) يفترض أن تمر عبر آلية مالية أنشأتها المادة ١١ من الإطارية^{٢٨٧}.

وقد أسندت لمرفق البيئة مهمة تشغيل الآلية المالية^{٢٨٨} المشار إليها في المادة ١١ من الإطارية^{٢٨٩}، إلا أن الدول النامية عارضت في البداية إسناد الآلية المالية إلى مرفق البيئة واقترحت إنشاء صندوق مناخي مستقل يدار من قبل مؤتمر الأطراف^{٢٩٠}، على غرار الصندوق متعدد الأطراف لبروتوكول مونتريال الملحق باتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون الذي يعمل تحت سلطة الأطراف في البرتوكول^{٢٩١}، وقد استندت الدول النامية في معارضتها للمرفق إلى ارتباطه الوثيق بالبنك الدولي وسيطرة الدول المتقدمة على إدارته ونقص الشفافية في عمله. لذلك رغبة في إرضاء الدول النامية تم التوصل إلى تسوية، تقوم على أساس أن يتولى المرفق تشغيل الآلية المالية للإطارية بصفة مؤقتة، على أن يتم تأجيل القرار حول مستقبل تشغيل المرفق للآلية المالية إلى أن يتم إعادة هيكلة المرفق بما يتوافق مع مطالب الدول النامية.

وبالفعل تمت إعادة هيكلة المرفق في عام ١٩٩٤ بشكل يضمن تمثيل جميع الأطراف تمثيلاً عادلاً ومتوازناً في الآلية المالية ضمن نظام شفاف لإدارة شؤونها، كما تتطلب المادة ١١ فقرة ٢ من الإطارية. ثم تبعه في عام ١٩٩٨ في مؤتمر الأطراف الرابع إنهاء الوضع المؤقت للمرفق، وأصبح المرفق الكيان المشغل للآلية المالية للإطارية بصورة نهائية^{٢٩٢}.

وتعمل الآلية المالية تحت إرشاد مؤتمر الأطراف، وتكون مسؤولة أمام هذا المؤتمر الذي يقرر سياساتها وأولوياتها البرنامجية ومعايير الأهلية المتعلقة بهذه الاتفاقية^{٢٩٣}.

ويحكم العلاقة بين مؤتمر الأطراف ومرفق البيئة مذكرة تفاهم (Memorandum of Understanding)، تم الاتفاق عليها في مؤتمر الثاني (١٩٩٦) ثم اتبعت بملحق تم الاتفاق عليه في مؤتمر الأطراف الثالث (١٩٩٧)، وأصبحت المذكرة سارية المفعول ابتداء من ١ تموز ١٩٩٨^{٢٩٤}.

²⁸⁷ -Vicente Paolo B. Yu III,(2010) ,The UN Climate Change Convention and developing countries: towards effective implementation,In: JULIO FAUNDEZ,CELINE TAN(ed), International Economic Law, Globalization and Developing Countries, UK, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited,p 294.

^{٢٨٨} - بالإضافة لكون المرفق هو المشغل للآلية المالية في الاتفاقية الإطارية أيضاً هو مشغل للآلية المالية لكيوتو.

^{٢٨٩} - انظر المادة ٢١ فقرة ٣ من الإطارية.

²⁹⁰ - Roda Verheyen ,OP CIT,2005,p94.

^{٢٩١} - انظر المادة ١٠ فقرة ٤ من بروتوكول مونتريال.

²⁹² - Farhana Yamin And Joanna Depledge,OP CIT,2004,p265-266.

^{٢٩٣} - انظر المادة ١١ فقرة ١ من الإطارية.

²⁹⁴ -Farhana Yamin And Joanna Depledge,OP CIT,2004, p284.

وتبين هذه المذكرة الأدوار والمسؤوليات الخاصة بكل من مؤتمر الأطراف ومرفق البيئة^{٢٩٥} ، إذ سيقوم مؤتمر الأطراف بالبت في السياسات والأولويات البرنامجية ومعايير الأهلية المتعلقة بالاتفاقية للآلية المالية التي تعمل تحت إرشاد مؤتمر الأطراف^{٢٩٦} وتكون مسؤولة أمامه^{٢٩٧}، كما يبلغ مؤتمر الأطراف، بعد كل دورة من دوراته ، مجلس المرفق بأي إرشاد يتعلق بالسياسة العامة يقره المؤتمر بشأن الآلية المالية^{٢٩٨}.

ومن جانب آخر يكفل مجلس المرفق التشغيل الفعال لمرفق البيئة العالمية بوصفه مصدراً لتمويل الأنشطة لأغراض الاتفاقية امتثالاً لإرشاد مؤتمر الأطراف، ويبلغ(أي مجلس المرفق) مؤتمر الأطراف بانتظام بأنشطته المتصلة بالاتفاقية ويتوافق هذه الأنشطة مع الإرشاد المقدم من مؤتمر الأطراف^{٢٩٩}.

ويرى (Nele Matz) أن ارتباط ومحاسبة مرفق البيئة أمام مؤتمر الأطراف أدى لزيادة تأثير الدول النامية لان الإرشادات المقدمة للمرفق تصدر من مؤتمر الأطراف-الهيئة العليا للاتفاقية- والذي تسيطر عليه أغلبية من الدول النامية، إذ يسود في المؤتمر المبدأ التقليدي "دولة واحدة -صوت واحد(one state, one vote)"، ولكن هذه الإرشادات غير ملزمة للمرفق، ومذكرة التفاهم نفسها لا تفرض أي التزامات قانونية على المرفق لأنه لا المرفق ولا مؤتمر الأطراف يتمتع بوصف المنظمة الدولية مما يحرمهم من أهلية عقد معاهدات دولية ملزمة ، وهكذا فاللتزام المرفق بأن يعمل بالتوافق مع الإرشادات المقدمة من مؤتمر الأطراف حسبما يرد في الفقرة ٤ من مذكرة التفاهم هو التزام ذو طابع سياسي لا قانوني^{٣٠٠}. وتعارض بعض الدول المتقدمة التمويل المقدم عبر الإطارية(أي عبر الآلية المالية)، لان الإطارية لم تنشأ المؤسسات التي تستطيع التعامل مع التدفقات المالية الضخمة، في حين توجد مؤسسات متعددة الأطراف كالبنك الدولي هي أكثر قدرة وجاهزية على التعامل مع هذه التدفقات^{٣٠١}.

ثانياً الموارد المالية للآلية المالية : الملتمزم والمستفيد:

^{٢٩٥} - انظر الفقرة ١ من مذكرة التفاهم .

^{٢٩٦} - اقترحت الدول النامية أن توضع في المذكرة عبارة "تعمل تحت سلطة مؤتمر الأطراف" بدلاً من عبارة " تعمل تحت إرشاد مؤتمر الأطراف" ولكن الدول المتقدمة عارضت هذه اللغة القوية لأنها يمكن أن تقيد من حرية عمل المرفق ..انظر Farhana Yamin And Joanna Depledge, OP CIT, 2004, p285.

^{٢٩٧} - انظر الفقرة ٢ من مذكرة التفاهم .

^{٢٩٨} - انظر الفقرة ٣ من مذكرة التفاهم .

^{٢٩٩} - انظر الفقرة ٤ من مذكرة التفاهم .

³⁰⁰ - Nele Matz, (2005), Financial Institutions between Effectiveness and Legitimacy – A Legal Analysis of the World Bank, Global Environment Facility and Prototype Carbon Fund, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Springer, (5), p21.

³⁰¹ - Vicente Paolo B. Yu III, OP CIT, (2010), p400.

إن مانحي الموارد المالية للآلية المالية هم البلدان المتقدمة النمو الأطراف والأطراف المتقدمة النمو الأخرى المدرجة في المرفق الثاني، وتشير عبارة الأطراف المتقدمة النمو الأخرى إلى الاتحاد الأوروبي، وبالتالي حسب الإطارية و كويتو تبقى الالتزامات القانونية بتقديم الموارد المالية محصورة بأطراف المرفق الثاني فقط، ولكن عملياً تقدم المساهمات في الآلية المالية من مجموعة واسعة من الدول ليست كلها مدرجة في المرفق الثاني، ففي عملية تجديد الموارد الثالثة لمرفق البيئة، التزمت تسع دول ليست مدرجة في المرفق الثاني بتقديم مساهمات^{٣٠٢}.

لكن لا الإطارية ولا كويتو حددا حجم التمويل الذي يجب أن تقدمه دول المرفق الثاني، فمعظم الدول المانحة تقاوم وجود أي التزامات قانونية تفرض عليها تقدم مبالغ معينة وضمن جداول محددة خصوصاً مع ضخامة التكاليف^{٣٠٣}.

وتبين الإرشادات التي أصدرها مؤتمر الأطراف الأول، أن البلدان النامية الأطراف، هي وحدها المؤهلة لتلقي التمويل عن طريق الآلية المالية^{٣٠٤}، وعلى الرغم من أن الاتفاقية الإطارية و كويتو تحصران حق الوصول إلى التمويل بالدول النامية، فإنه عملياً كل الدول التي ليست أطراف في المرفق الأول مؤهلة^{٣٠٥} لتلقي التمويل عن طريق الآلية المالية، وقد صدق مؤتمر الأطراف الثامن على الممارسة السالفة لمرفق البيئة.

ومن المهم أن نلاحظ أن عدد من الدول غير مدرجة في المرفق الأول، على الرغم من أنها مؤهلة نظرياً لتلقي تمويل المرفق، ولكنها لا تسعى للحصول على هذا التمويل، ومن هذه البلدان جمهورية كوريا وسنغافورة^{٣٠٦}.

ثالثاً: محاسبة وتقييم الآلية المالية:

تنص مذكرة التفاهم على التزام مرفق البيئة بتقديم تقرير سنوي إلى مؤتمر الأطراف يتضمن المعلومات التالية:

أولاً: ينبغي للمرفق أن يدرج في تقريره عن الأنشطة الممولة من المرفق في إطار الآلية المالية، معلومات محددة عن كيفية تطبيقه إرشاد مؤتمر الأطراف و مقرراته على أعماله المتصلة بالاتفاقية.

³⁰² - Farhana Yamin And Joanna Depledge, OP CIT,2004,p266-267.

³⁰³ - Farhana Yamin And Joanna Depledge,IBID,2004,p267.

^{٣٠٤} - انظر المقرر ١١/م ١-أ، ١٠م ١، فقرة ج ٢.

^{٣٠٥} - في الحقيقة توجد عدد من الأطراف غير مدرجة في المرفق الأول، مثل المكسيك وكوريا الجنوبية وقبرص ومالطا وإسرائيل وعدد من دول أوروبا الوسطى والشرقية واسيا الوسطى لا تُعد ولا تُعد أنفسها دول نامية ولا ترتبط سياسياً بدول مجموعة ٧٧ التي تضم الدول النامية.... انظر:

Farhana Yamin And Joanna Depledge, OP CIT,2004,p274.

³⁰⁶ - Farhana Yamin And Joanna Depledge,IBID,2004,p273.

ثانياً: إدراج قائمة بمختلف المشاريع قيد التنفيذ وقائمة بالمشاريع التي أقرها المجلس في المجال الرئيسي المتعلق بتغير المناخ، فضلاً عن تقرير مالي يتضمن إشارة إلى الموارد المالية المطلوبة لهذه المشاريع.

ثالثاً: ينبغي أن يقدم المجلس أيضاً تقريراً عن أنشطته في رصد وتقييم المشاريع في المجال الرئيسي المتعلق بتغيير المناخ^{٣٠٧}.

وكل أربع سنوات يقوم مؤتمر الأطراف باستعراض الآلية المالية واتخاذ التدابير المناسبة، والهدف من هذه الاستعراضات هو معرفة:

أ- مدى توافق عمل الآلية المالية مع توجيهات مؤتمر الأطراف.

ب- مدى فعالية الأنشطة التي تمويلها الآلية المالية من أجل تنفيذ الاتفاقية الاطارية.

ج- مدى فعالية الآلية المالية في توفير الموارد المالية في شكل منح أو على أساس تساهلي^{٣٠٨}.

وتوجه للتمويل المناخي عموماً ومرفق البيئة خصوصاً عدة انتقادات منها:

أولاً: إن كمية ما تلتزم وتتعهد به الدول المتقدمة لأجل التمويل المناخي، تبقى عاجزة عن الوفاء بحاجات الدول النامية المتعلقة بالتكيف مع تغير المناخ والتخفيف منه، فبينما قدرت الإطارية أن مقدار التمويل المناخي الضروري سنوياً وحتى عام ٢٠٣٠ هو ما بين ٢٦٢,١٥ إلى ٦١٥,٦٥ مليار دولار^{٣٠٩}، في حين وصل التمويل المقدم من المرفق لأنشطة تغير المناخ ما بين ١٠,٠٣ إلى ١٠,٢٥ مليار دولار، أما التمويل من مصادر أخرى فقد وصل إلى ١٨,٩٥ مليار دولار (تشمل ٦,٦٨ مليار دولار من خلال مبادرات ثنائية و ١٢,٢٧ مليار دولار من خلال مبادرات متعددة الأطراف)، فالتمويل المناخي المتوفر أو الذي قد يتوفر في المستقبل القريب من الدول المتقدمة هو أقل من عُشر الحد الأدنى من التمويل الضروري الذي قدرته الإطارية^{٣١٠}.

ثانياً: في التمويل المناخي تستجيب الدول المتقدمة لأولوياتها ومصالحها الخاصة المرتبطة بالتمويل المناخي أكثر من استجابتها لحاجات وأولويات الدول النامية، وهذا ما يتنافى مع الإطارية التي توجب أن يحترم التمويل المناخي حاجات الدول النامية^{٣١١}.

^{٣٠٧} - انظر الفقرة ٧ من مذكرة التفاهم.

^{٣٠٨} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته الرابعة المعقودة في بوينس آيرس، مرفق المقرر ٣/أ-٤ الفقرة أ الواردة في الوثيقة رقم :

FCCC/CP/1998/16/Add.1

³⁰⁹ - Vicente Paolo B. Yu III, OP CIT, (2010), p295.

³¹⁰ - Vicente Paolo B. Yu III, IBID, (2010), p297.

³¹¹ - Vicente Paolo B. Yu III, OP CIT, (2010), p299.

ثالثاً: تتمثل الانتقادات لأداء مرفق البيئة باعتباره الكيان المشغل للآلية المالية في عدة أمور منها: أ- ضرورة تبسيط وكفاءة إجراءات التمويل ب- التوزيع العادل لتمويل المرفق بين الدول النامية الأطراف وخصوصاً البلدان الأقل تقدماً والبلدان الجزرية الصغيرة النامية^{٣١٢}.

الفرع الثاني

أنشطة مرفق البيئة لحماية المناخ

يمثل مرفق البيئة في الوقت الحالي قناة التمويل الرئيسية لمشاريع حماية المناخ في الدول النامية، فمن عام ١٩٩١ وحتى عام ٢٠٠٣ قدم المرفق لأنشطة حماية المناخ حوالي ١,٦ مليار^{٣١٣} دولار^{٣١٤}، و تتنوع مشاريع المرفق لحماية المناخ بين مشاريع تستهدف التخفيف من تغير المناخ، وأخرى تستهدف التصدي للأثار الضارة لتغير المناخ والتكيف معه.

أولاً: أنشطة التخفيف من تغير المناخ:

في سبيل تثبيت مستوى تركيزات غازات الدفيئة في الغلاف الجوي وتخفيضها، يساند مرفق البيئة مجموعة من الإجراءات تعرف بالأهداف الاستراتيجية (Strategic Objectives) منها:

١- تشجيع عرض ونشر ونقل التكنولوجيات المبتكرة منخفضة انبعاثات الكربون (Promote the demonstration, deployment, and transfer of innovative low-carbon technologies): فيمكن وصف حافزة المرفق المعنية بتغير المناخ بأنها مساندة لنقل التكنولوجيا في مجالات كفاءة استخدام الطاقة، والطاقة المتجددة، ووسائل النقل الحضري المستدامة.

ويمكن أن تشمل أنشطة المشروعات تنمية القدرات المحلية على تكيف التكنولوجيات الخارجية بما يتلاءم مع الأوضاع المحلية ودمجها في التكنولوجيات المحلية^{٣١٥}.

³¹² -Vicente Paolo B. Yu III,IBID,(2010),p299.

³¹³ - Farhana Yamin And Joanna Depledge,OP CIT,2004,p271

^{٣١٤} - أكثر من ١٣٠ بلد نامي هم أطراف في الاتفاقية الاطارية، ولكن فقط عشرين بلد من هذه الدول تلقى ٦٣% من مجمل التمويل المناخي، فالهند والصين لوحدهما تلقيا حوالي ٢٥% من مجمل التمويل المرصود لحماية المناخ، وتُحَقَّق معظم التخفيض في الانبعاثات من مشاريع مقامة في الصين. أنظر:

M.J. Mace,(2005),Funding for Adaptation to Climate Change: UNFCCC and GEF Developments since COP-7, Review of European Community and International Environmental Law ,14 (3),p228.

^{٣١٥} - مرفق البيئة العالمية، مرجع سابق، ٢٠١١، ص ٢١.

٢- تشجيع تحوّل الأسواق من أجل تحقيق كفاءة استخدام الطاقة في الصناعة وقطاع البناء (Promote market transformation for energy efficiency in industry and the building sector): إذ سيستهدف المرفق تمويل مشاريع كفاءة الطاقة في قطاعين أساسيين وهما:

أ-القطاع الصناعي: وفي هذا القطاع سيعمل المرفق على التأكيد على تشجيع التقنيات والممارسات التي تحقق كفاءة استخدام الطاقة في الإنتاج الصناعي وعمليات الصناعات التحويلية بما في ذلك الصناعات الزراعية وخاصة في المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

ب- قطاع البناء: وفي هذا القطاع سيعمل المرفق على تشجيع كفاءة الطاقة في المباني السكنية والتجارية والعامة،

بما في ذلك المباني الجديدة والمباني القائمة المعاد تجهيزها، والأجهزة المستهلكة للطاقة والمستخدمة في المباني من أجل التدفئة والتبريد والإضاءة^{٣١٦}.

وقد مول مرفق البيئة منذ إنشائه وحتى عام ٢٠١١ في مجال دعم أنشطة كفاءة استخدام الطاقة، ٢٠٠ مشروع بتمويل بلغ قدره ١,٢ مليار دولار بالإضافة إلى حشد تمويل مشترك (co-financing) وصل إلى ٨,٥ مليار دولار، حيث تركز ٨٥% من تمويل المرفق المخصص لكفاءة الطاقة في إفريقيا وأسيا و أوروبا الشرقية واسيا الوسطى، وهذا انعكاس لحاجة هذه المناطق المتزايد للطاقة، بالإضافة لمعدلات النمو الاقتصادي المرتفع والتعداد السكاني الضخم^{٣١٧}.

٣- تشجيع الاستثمار في تكنولوجيات الطاقة المتجددة (Promote investment in renewable energy technologies): و يغطي تمويل المرفق مجموعة عريضة من تقنيات الطاقة المتجددة، منها: تسخين المياه بالطاقة الشمسية، وتوربينات الرياح، والطاقة الحرارية الأرضية، والطاقة الكهرومائية الصغيرة، وتجميع غاز الميثان من المخلفات^{٣١٨}.

^{٣١٦} - مرفق البيئة العالمية، المرجع السابق، ٢٠١١، ص٢٢.

^{٣١٧} - Global Environment Facility,(2011),Report Of The Global Environment Facility To The Seventeenth Session Of The Conference Of The Parties To The United Nations Framework Convention On Climate Change,p7+8.

^{٣١٨} - مرفق البيئة العالمية، مرجع سابق، ٢٠١١، ص٢٢.

وقد مول مرفق البيئة منذ إنشائه وحتى عام ٢٠١١ في مجال دعم أنشطة الطاقة المتجددة ٢٢٩ مشروعاً، بتمويل بلغت قيمته ١,٣ مليار دولار، بالإضافة إلى حشد ٨,٣ مليار دولار على شكل تمويل مشترك^{٣١٩}.

إلا أن مرفق البيئة يعاني في المجال السابق من عدد من التحديات، تتمثل في أنّ الطاقة المتجددة بصفة عامة أكثر تكلفة، وأقل سهولة في الحصول عليها مقارنة بمصادر الطاقة من الوقود الأحفوري^{٣٢٠}.

٤- تشجيع وسائل النقل والشبكات الحضرية المتسمة بكفاءة استخدام الطاقة وانخفاض انبعاثات الكربون (Promote energy efficient, low-carbon transport and urban systems): وقد تضمنت الأنشطة الممولة من المرفق في مجالات النقل الحضري المستدام تقنيات جديدة للسيارات والمركبات، مثل الحافلات التي تعمل بنظام خلايا الوقود، والمركبات الكهربائية ذات ثلاث عجلات؛ والاستثمار في البنية الأساسية لوسائل النقل العامة، والتحول إلى استخدام وسائل النقل الأقل تكثيفاً لانبعاثات غازات الدفيئة^{٣٢١}.

وقد مول مرفق البيئة منذ إنشائه وحتى حزيران ٢٠١١، ٤٦ مشروعاً في مجال تشجيع وسائل النقل والشبكات الحضرية المتسمة بكفاءة استخدام الطاقة، بتمويل بلغت قيمته ٢٧٤ مليون دولار، بالإضافة إلى ٢,٨ مليار دولار على شكل تمويل مشترك^{٣٢٢}.

وتتمثل مؤشرات النجاح في المشروعات السالفة الذكر في الاطمان من مكافئ ثاني أكسيد الكربون التي سيتم تجنب انبعاثها، واعتماد/وضع سياسات نقل مستدامة، وعدد الرحلات التي يقوم بها الشخص سنوياً باستخدام خيارات النقل المستدام^{٣٢٣}.

وقد أظهرت دراسة لمرفق البيئة بخصوص مشاريع تغيير المناخ، أنه مع مجيء عام ٢٠٠٤، فإن مشروعات المرفق المنجزة الخاصة بتغيير المناخ قد حققت انخفاضاً مقداره ٢٢٤ مليون طن من مكافئ ثاني أكسيد الكربون، وهذه الأرقام تبرز حقيقة مفادها أن المرفق قد لعب دوراً في إرساء أساس لتنمية مستدامة مع انخفاض في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري^{٣٢٤}.

³¹⁹ - GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY, OP CIT, 2011, p9.

^{٣٢٠} - مرفق البيئة العالمية، مرجع سابق، ٢٠١١، ص ٢٠.

^{٣٢١} - مرفق البيئة العالمية، المرجع سابق، ٢٠١١، ص ٢٢.

³²² - GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY, OP CIT, 2011, p10.

^{٣٢٢} - مرفق البيئة العالمية. استراتيجية مجال التركيز الخاص بتغيير المناخ ووضع البرامج الاستراتيجية لفترة العملية الرابعة لتجديد موارد صندوق البيئة العالمية. ص ١٢.

^{٣٢٤} - الجمعية العمومية لمرفق البيئة العالمية، مذكرة مناقشة معدة لاجتماع المائدة المستديرة الرفيع المستوى بشأن التغيرات المناخية: التخفيف من آثار مخاطر هذه التغيرات والتكيف معها، ٢٠٠٦، الوثيقة رقم GEF/A.3/Inf.3/Rev.1. ص ٣.

وتجدر الملاحظة أيضاً أنّ الأنشطة المعنية بتخفيف آثار التغيرات المناخية التي يدعمها المرفق تنفق تماماً مع أول دعامتين يرتكز عليهما الإطار الاستثماري المعني بالطاقة النظيفة الذي تبناه البنك الدولي وهما: زيادة فرص الحصول على مصادر نظيفة للطاقة وتقليل انبعاثات غازات الاحتباس الحراري المرتبطة باستخدام الطاقة^{٣٢٥}.

فأكبر حصة من موارد مرفق البيئة التي تم رصدتها لتغيير المناخ أُسندت إلى مشاريع تتعلق بالتخفيف من آثار تغيير المناخ، فقد تصور مرفق البيئة، أن يكون لهذه المشاريع تأثير كبير لأنها سوف تقلل من التكاليف، وتبني القدرات، وتسرع في وضع التكنولوجيات التي يمكن أن تؤدي في نهاية الامر إلى تقادي انبعاثات غازات الدفيئة^{٣٢٦}.

و ترى الدكتورة (Roda Verheyen) أن الدول المانحة في مرفق البيئة تواقفة للاستمرار في تخصيص معظم موارد المرفق المرصودة لحماية المناخ لأجل تمويل أنشطة التخفيف، لأن هذا الامر يمكن أن يعيد الطريق نحو فرض تعهدات ملزمة في المستقبل على الدول النامية لحماية المناخ، بل حتى بدون فرض مثل هكذا تعهدات، فإن تمويل المرفق لأنشطة التخفيف يمكن الدول النامية من التوجه نحو مسار تنموي يساعد المجتمع الدولي على حماية النظام المناخي وفقاً للمادة ٢ من الإطارية^{٣٢٧}.

ثانياً: أنشطة التكيف مع تغير المناخ:

تتعهد الدول المتقدمة بموجب الاتفاقية الاطارية بمساعدة البلدان النامية في تغطية تكاليف التكيف مع الاثار الضارة لتغير المناخ، ويتم تحقيق هذه المساعدة من خلال مرفق البيئة العالمية^{٣٢٨}.

فالبلدان الأشد فقراً والنامية هي الأقل استعداداً للتكيف مع الآثار المرتقبة لتغير المناخ، وذلك على الرغم من أن معظم هذه البلدان لم تلعب دوراً كبيراً يذكر في إحداث هذا التغير^{٣٢٩}.

وتتنوع تدابير التكيف التي يمولها المرفق حسب القطاعات وهي:

أ- الموارد المائية : وتتضمن تدابير التكيف في هذا القطاع: التوسع في استخدام مياه الأمطار المجمعة والمخزنة لتكون مصادر مياه للري ومصادر مياه محلية، وحماية مصادر المياه.

^{٣٢٥} - الجمعية العمومية لمرفق البيئة العالمية، المرجع السابق، ٢٠٠٦، ص ٥.

^{٣٢٦} - الامانة العامة للاتفاقية الاطارية، تقدير التمويل اللازم لمساعدة البلدان النامية في الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية فيما يتعلق بدورة تجديد موارد مرفق البيئة العالمية، ٢٠٠٧، الوثيقة رقم: FCCC/SBI/2007/21، ص ٥.

³²⁷ - Roda Verheyen, OP CIT, 2005, p96.

^{٣٢٨} - إي. ليزا. أف. شيبير وأخرون، التكيف مع تغير المناخ: التحدي الجديد للتنمية في العالم النامي، ٢٠٠٨، ص ١١.

^{٣٢٩} - الجمعية العمومية لمرفق البيئة العالمية، مرجع السابق، ٢٠٠٦، ص ١.

ب- الزراعة: وتتضمن تدابير التكيف في هذا القطاع : زيادة استخدام أساليب الزراعة التي لا تقوم على الحرث، وذلك في مناطق المد والجزر، والمناطق المطيرة،، وزيادة استخدام المحاصيل التقليدية لتقليل التقلب في إنتاج المحاصيل وذلك استجابة لزيادة درجات الحرارة، واختلاف معدل سقوط الأمطار.

ج- الاستعداد للتصدي للكوارث وإدارة الأزمات : وتتضمن تدابير التكيف في هذا القطاع : زيادة التركيز على تطوير نظم الإنذار المبكر في مواجهة حالات الطقس القاسية، وموجات الجفاف، وتطوير هذه البرامج وزيادة وعي و فهم المجتمعات المحلية بشأن ضرورة ومزايا الاستعداد لمواجهة مخاطر المناخ.

د- إدارة الموارد الطبيعية : وتتضمن تدابير التكيف في هذا القطاع : تعزيز أعمال المساندة الخاصة بإدارة حرائق الغابات والوقاية منها، وزيادة التجارب الخاصة بزراعة أنواع الأسماك التي يمكنها أن تعيش في المياه المالحة في المناطق التي تتعرض لارتفاع منسوب سطح البحر^{٣٣٠}.

وقد عرف مرفق البيئة مهمة التكيف بأنه :مساعدة البلدان النامية في التحكم في كيفية التصدي للآثار الضارة لتغير المناخ ،بواسطة برامج داعمة تحدد تدابير التكيف المناسبة وتنفيذها ،وبناء القدرة على التكيف ،والحد من القابلية للتأثر ،وزيادة قدرة النظام البيئي على التكيف مع الآثار الضارة لتغير المناخ^{٣٣١}.

وفي عام ٢٠٠١ في مؤتمر اطراف الاتفاقية الاطارية السابع المنعقد في مراكش، دعا مؤتمر الاطراف، المرفق إلى إقامة مشاريع نموذجية أو إيضاحية (pilot or demonstration projects) لتبيان كيفية ترجمة تخطيط وتقييم التكيف ترجمة عملية إلى مشاريع تعود بفوائد حقيقية ،وتبين امكانية ادماجها في سياسات وتخطيط التنمية المستدامة على المستوى الوطني^{٣٣٢}.

وفي استجابة من المرفق للدعوة السالفة، التزم مجلس مرفق البيئة العالمية بتخصيص جزء من الأموال من مجال التركيز المتعلق بتغير المناخ، إلى المشروعات الرائدة والتجريبية التي تتناول الاحتياجات المحلية في عملية التكيف، والتي تحقق منافع بيئية عالمية في مجال عمل المرفق^{٣٣٣}.

وفي تشرين الثاني من عام ٢٠٠٣ وافق مجلس مرفق البيئة على أولوية استراتيجية خاصة بالتكيف عرفت بالنهج التجريبي التشغيلي للتكيف (Piloting an Operational Approach to Adaptation) ،بالإضافة إلى تخصيص ٥٠ مليون دولار على مدى ثلاث سنوات لدعم هذه الأولوية^{٣٣٤}.

^{٣٣٠} - الجمعية العمومية لمرفق البيئة العالمية، المرجع السابق، ٢٠٠٦، ص ٨+٩.

^{٣٣١} - الامانة العامة للاتفاقية الاطارية، مرجع سابق، ٢٠٠٧، ص ٩.

^{٣٣٢} -انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة المعقودة في مراكش، الجزء الثاني الفقرة ١ب، من المقرر ٦/م أ-٧ الوارد في الوثيقة رقم:

.FCCC/CP/2001/13/Add.1

^{٣٣٣} - الجمعية العمومية لمرفق البيئة العالمية، مرجع السابق، ٢٠٠٦، ص ٧.

فالمشاريع في ظل الأولوية الاستراتيجية الخاصة بالتكيف يجب أن تساعد البلدان على تحقيق أهدافها الإنمائية الوطنية، وتدمج خطط التنمية المستدامة الوطنية واستراتيجيات تخفيض الفقر^{٣٣٥}، و يمكن أن تتضمن هذه المشاريع: أنشطة إدارة الموارد الطبيعية في سياق تحقيق المنافع البيئية العالمية، وتدابير التكيف التي تحقق منافع تنموية أخرى مثل المياه والصحة والطاقة^{٣٣٦}.

وإلى غاية آب ٢٠٠٧، حصل ١١ مشروعاً على الموافقة من أجل تلقي تمويل من الأولوية الاستراتيجية المتعلقة بالتكيف، يبلغ مجموعه ٢٩,٦ مليون دولار، فيجب على جميع المشاريع المقدمة للحصول على موافقة المدير التنفيذي للمرفق، أن تنظر في آثار تغير المناخ على نتائجها وأن تعدل تصميمها لتزيد من قدرته على التكيف مع تغير المناخ^{٣٣٧}.

وحالياً يدير المرفق تمويل التكيف من خلال صندوقين هما: صندوق أقل البلدان نمواً و الصندوق الخاص بتغير المناخ، كما تبنى المرفق استراتيجية جديدة بشأن التكيف، يتمثل هدفها في مساندة البلدان النامية لزيادة المرونة تجاه تغير المناخ، من خلال اتخاذ تدابير التكيف الفورية والأطول أمداً في سياسات التنمية، والخطط، والبرامج، والمشروعات والإجراءات، ويتم تحقيق هذا الهدف من خلال هدفين فرعيين لهما القدر نفسه من الأهمية:

١- الحد من تعرّض القطاعات والمناطق والبلدان والمجتمعات المحلية والأنظمة الإيكولوجية لمخاطر وآثار تغير المناخ (Reduce vulnerability to the adverse impacts of climate change) -٢- زيادة القدرة على التأقلم والتكيف (Increase adaptive capacity to respond to the impacts of climate change)^{٣٣٨}.

ويرى الدكتور (Marco Grasso) أن الدول النامية الاطراف في النظام المناخي، وخصوصاً الاقل تقدماً لا تثق بالمرفق، لأن هذه الدول تريد وضع التمويل المخصص للتكيف خارج رعاية وتحكم المرفق، فهذه الدول ترى أن إجراءات صرف موارد المرفق معقدة جداً^{٣٣٩}.

فالدول النامية ترى أن تمويل التكيف في البلدان النامية لا يمكن التنبؤ به، وليس من الواضح أن الموارد المخصصة للتكيف ستزداد مستقبلاً، فالمساهمات في مرفق البيئة إلى حد الآن اختيارية، كما ترى هذه الدول أن

³³⁴ - M.J. Mace, OP CIT,2005,p234.

^{٣٣٥} - أوضحت أمانة مرفق البيئة أن هدف المرفق في مجال التكيف، هو مساعدة البلدان على تعميم تمويل التكيف في خططها التنموية...انظر:

³³⁶ - M.J. Mace, OP CIT,2005,p235.

^{٣٣٧} - الامانة العامة للاتفاقية الاطارية، مرجع سابق، ٢٠٠٧، ص٩٠٧.

^{٣٣٨} - مرفق البيئة العالمية، مرجع سابق، ٢٠١١، ص٢٣.

³³⁹ -Marco Grasso,(2010),Justice in Funding Adaptation under the International Climate Change Regime, Heidelberg :Springer,p85.

المبادرات المصدقة عليها من الحكومات هي التي يمكن أن تحصل على التمويل من النظام المناخي، أما مبادرات المجتمع المحلي والقطاع الخاص فهي مستثناة من هذا التمويل، وهذا الأمر يضر خصوصاً بالبلدان النامية التي تعاني ضعفاً في نظامها الإداري والسياسي^{٣٤٠}.

الفرع الثالث

إدارة مرفق البيئة للصناديق المناخية

اتفقت الأطراف في الإطارية في مؤتمر الأطراف السابع المنعقد في مراكش ٢٠٠١ على الحاجة إلى موارد مالية، بما في ذلك موارد مالية جديدة علاوة على التبرعات المخصصة للمجال الرئيسي المتعلق بتغير المناخ في مرفق البيئة وعلى التمويل الثنائي والمتعدد الأطراف، من أجل تنفيذ الاتفاقية (أي الإطارية)^{٣٤١}.

وبناء عليه تم إنشاء ثلاثة صناديق مناخية جديدة، اثنان منهما تم إنشائهما بموجب الاتفاقية الإطارية وهما صندوق أقل البلدان نمواً و الصندوق الخاص بتغير المناخ ويتولى مهمة تشغيلهما مرفق البيئة بتوجيه من مؤتمر الأطراف^{٣٤٢}، أما الصندوق الثالث فهو صندوق التكيف الذي انشئ بموجب كيوتو.

ويتولى البنك الدولي مهمة القيم على هذه الصناديق الثلاثة، ولكن يديرهم بصورة منفصلة عن الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة، كما أن تعبئة موارد هذه الصناديق لا تتم من خلال عملية تجديد موارد مرفق البيئة التي تجري كل أربع سنوات (ويديرها البنك الدولي) وإنما من خلال عملية منفصلة تديرها أمانة مرفق البيئة^{٣٤٣}.

ويرى الدكتور (FRIEDRICH SOLTAU) أنّ الحصة الأكبر من موارد هذه الصناديق الجديدة خصصت لتمويل الأنشطة التي تساعد البلدان النامية على التكيف مع تغير المناخ^{٣٤٤}. ولن نتطرق هنا إلا لبحث فقط الصندوقين اللذين يتولى مرفق البيئة إدارتهما وهما صندوق أقل البلدان نمواً و الصندوق الخاص بتغير المناخ.

أولاً: الصندوق الخاص بأقل البلدان نمواً (Least Developed Countries Fund):

³⁴⁰ - Marco Grasso .OP CIT,2010,p85.

^{٣٤١} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة المعقودة في مراكش، الجزء الثاني، الفقرة ١ من المقرر ٧/أ-٧ الوارد في الوثيقة رقم FCCC/CP/2001/13/Add.1.

^{٣٤٢} انظر الفقرة ٦٣ من ذات المقرر السابق.

³⁴³ - David Freestone ,OP CIT, 2007,p1104.

³⁴⁴ - Friedrich Soltau,(2009),Fairness In International Climate Change Law And Policy ,United States :Cambridge University Press,P214.

إنّ الأساس القانوني للصندوق نجده في المادة ٤,٩ من الإطارية التي تنص على "يولي الأطراف اعتباراً كاملاً للاحتياجات المحددة والأوضاع الخاصة لأقل البلدان نمواً فيما تتخذه من إجراءات تتعلق بالتمويل ونقل التكنولوجيا".

و تتألف فئة أقل البلدان نمواً، من خمسين دولة ذات موارد مالية وبشرية ضئيلة، الأمر الذي يضعف من قدرة هذه البلدان على التكيف مع الآثار السلبية لتغير المناخ، مما يجعلها في حاجة إلى دعم مباشر وعاجل لبدء التكيف مع الآثار الضارة الجارية والمتوقعة لتغير المناخ^{٣٤٥}.

وقد شددت البلدان الأقل نمواً على الضرورة الملحة لإنشاء الصندوق لأن هذه بالبلدان بالمقارنة مع البلدان النامية الأخرى لم تتلقى إلا تمويلاً ضئيلاً من مرفق البيئة منذ إنشائه^{٣٤٦}.

والغرض من الصندوق هو دعم برامج العمل لصالح أقل البلدان نمواً والذي يشمل عدد من الأنشطة

منها:

- أ- تعزيز الأمانات و/أو مراكز التنسيق الوطنية القائمة المعنية بتغير المناخ، وإنشاؤها عند الضرورة، من أجل تنفيذ الاتفاقية وبرتوكول كيوتو تنفيذاً فعالاً في الأطراف من أقل البلدان نمواً.
- ب- توفير التدريب، بصورة متواصلة، على مهارات ولغة التفاوض، حيثما تدعو الضرورة لذلك، من أجل تنمية قدرات المفاوضين من أقل البلدان نمواً على المشاركة الفعالة في عملية تغير المناخ.
- ج- تقديم الدعم لإعداد برامج العمل الوطنية^{٣٤٧} للتكيف^{٣٤٨}، بحيث يغطي تمويل الصندوق التكاليف الكاملة المتفق عليها لإعداد برامج العمل الوطنية للتكيف بالنظر إلى أن إعداد برامج العمل هذه سيساعد في بناء القدرة على إعداد البلاغات الوطنية المنصوص عليها في المادة ١٢ من الإطارية^{٣٤٩}.

³⁴⁵ - Friedrich Soltan, Ibid,(2009),p217-218.

³⁴⁶ - Roda Verheyen,OP CIT,p132.

^{٣٤٧} - تتولى برامج العمل الوطنية للتكيف الإبلاغ عن الأنشطة ذات الأولوية للتصدي للاحتياجات الملحة والمباشرة لأقل البلدان نمواً المتعلقة بالتكيف مع الآثار الضارة لتغير المناخ. انظر.. تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة المعقودة في مراكش، الجزء الثاني، المجلد الرابع، فقرة ١ من مرفق المقرر ٢٨/م-أ٧ الوارد في الوثيقة رقم FCCC/CP/2001/13/Add.4.

^{٣٤٨} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة المعقودة في مراكش، الجزء الثاني، الفقرة ١١ من المقرر ٥/م-أ٧ الوارد في الوثيقة رقم FCCC/CP/2001/13/Add.1.

^{٣٤٩} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة المعقودة في مراكش، الجزء الثاني، المجلد الرابع، الفقرة ١ من المقرر ٢٧/م-أ٧ الوارد في الوثيقة رقم FCCC/CP/2001/13/Add.4.

وحتى عام ٢٠٠٨ قدم ٣٩ طرفاً من أقل البلدان نمواً برامج عملها الوطنية للتكيف، كما أن عدد منها شرع في تنفيذ هذه البرامج^{٣٥٠}.

كما تم في مؤتمر الأطراف السابع في ٢٠٠١ إنشاء فريق الخبراء المعني بأقل البلدان نمواً من أجل تقديم المشورة بشأن إعداد وتنفيذ استراتيجية عمل وطنية للتكيف، ويتألف الفريق من ١٢ خبيراً من الأشخاص المشهود لهم بالكفاءة والخبرة المناسبة^{٣٥١}.

وبالنظر إلى أن مرفق البيئة هو الكيان المشغل للصندوق فإن عليه مجموعة من الواجبات منها:

أ- ضمان تكامل التمويل بين صندوق أقل البلدان نمواً والصناديق الأخرى (مثل الصندوق الخاص بتغير المناخ) المعهود بها إلى مرفق البيئة.

ب- ضمان فصل صندوق أقل البلدان نمواً عن الصناديق الأخرى المعهود بها إلى مرفق البيئة.

ج- اعتماد إجراءات مبسطة واتخاذ الترتيبات التي تتيح لأقل البلدان نمواً الاستفادة على وجه السرعة من الصندوق مع ضمان الإدارة المالية السليمة في الآن ذاته.

د- ضمان الشفافية في جميع الخطوات المتعلقة بتشغيل الصندوق^{٣٥٢}.

وعلى الرغم من إدارة مرفق البيئة لهذا الصندوق فإن بعض الإجراءات العادية لمرفق البيئة غير مطبقة على الصندوق، مثل مبدأ تمويل التكاليف الإضافية لتحقيق المنافع البيئية العالمية، وإطار تخصيص الموارد (Resource Allocation Framework)^{٣٥٣} ولكن مبدأ أغلبية مضاعفة الترجيح مطبق على الصندوق.

^{٣٥٠} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته الرابعة عشرة، المعقودة في بوزنان، ديباجة المقرر ٥/م-أ ١٤ الوارد في الوثيقة FCCC/CP/2008/7/Add.1.

^{٣٥١} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة المعقودة في مراكش، الجزء الثاني، المجلد الرابع، الفقرة ٢١ و٢٩ من مرفق المقرر ٢٩/م-أ ٧ الوارد في الوثيقة FCCC/CP/2001/13/Add.4.

^{٣٥٢} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة المعقودة في مراكش، الجزء الثاني، المجلد الرابع، الفقرة ١ من المقرر ٢٧/م-أ ٧ الوارد في الوثيقة رقم FCCC/CP/2001/13/Add.4.

^{٣٥٣} - في العام ٢٠٠٥، اعتمد مجلس مرفق البيئة العالمية إطار تخصيص الموارد من أجل تعزيز إمكانية التنبؤ بطريقة تخصيص موارده وشفافيتها، و يحدد الإطار الموارد التي يمكن لكل بلد مؤهل أن يتوقعها من مرفق البيئة العالمية منذ بداية فترة إعادة تجديد الموارد التي تدوم لأربع سنوات، مع إمكانية التحديث في منتصف هذه الفترة.

يتلقى كل بلد حداً أدنى من المخصصات بقيمة مليون دولار، مع حد أقصى يبلغ ١٥% من الموارد المتوفرة، ضمن نطاق هذا الهامش، يُستخدم مؤشر منافع ومؤشر أداء مرفق البيئة العالمية لتحديد الموارد المخصصة لكل بلد، يُستخدم مؤشر المنافع لقياس إمكانية بلد ما على إنتاج منافع بيئية عالمية (خفض الانبعاثات) في حين أن مؤشر الأداء يُستخدم لقياس قدرات البلد وسياساته وممارساته المرتبطة بالتنفيذ الناجح لمشاريع مرفق البيئة العالمية... أنظر .. إيريك هايتس، ترجمة غادة حيدر ومراجعة قبل رأفت عاصي، مرجع سلبق، ٢٠٠٨، ص ١٤.

ونجاح الصندوق في عمله سيكون إحدى الدلائل على أن النظام المناخي سيعالج بالفعل حاجات البلدان التي من المحتمل أن تكون الأكثر عرضة لتغير المناخ، والتي هي الأضعف قدرة على التكيف مع آثاره^{٣٥٤}.

ثانياً: الصندوق الخاص بتغير المناخ (Special Climate Change Fund):

يعنى الصندوق بتمويل الأنشطة والبرامج والتدابير ذات الصلة بتغير المناخ، والتي تعتبر تكميلية لتلك الموارد المخصصة للمجال الرئيسي المتعلق بتغير المناخ في مرفق البيئة العالمية وبواسطة التمويل الثنائي والمتعدد الأطراف وذلك في أربع مجالات هي:

١- التكيف وفقاً للفقرة ٨ من المقرر ٥/أ-٧^{٣٥٥}.

٢- نقل التكنولوجيا وفقاً للمقرر ٤/م-٧.

٣- الطاقة والنقل والصناعة والزراعة والحراجة وتصريف النفايات.

٤- الأنشطة المضطلع بها لمساعدة الأطراف من البلدان النامية التي يعتمد اقتصادها اعتماداً كبيراً على الدخل الناشئ عن إنتاج وتجهيز وتصدير و/أو استهلاك أنواع من الوقود الأحفوري والمنتجات كثيفة الطاقة المرتبطة به على تنويع اقتصاداتها^{٣٥٦}.

ويرى الدكتور (FRIEDRICH SOLTAU) أن المجال الرابع والأخير من تمويل الصندوق تفعيل للفقرة ح من المادة ٤,٨ من الإطارية، والتي تنص على إيلاء الأطراف الاهتمام التام لاتخاذ ما يلزم من إجراءات بموجب الاتفاقية، بما فيها الإجراءات المتعلقة بالتمويل والتأمين ونقل التكنولوجيا لتلبية الاحتياجات والاهتمامات المحددة للبلدان النامية الأطراف التي يعتمد اقتصادها اعتماداً كبيراً على الدخل الناشئ عن إنتاج وتجهيز وتصدير و/أو استهلاك أنواع من الوقود الأحفوري والمنتجات كثيفة الطاقة المرتبطة به الناشئة عن الآثار الضارة التي تتحملها أثر تنفيذ تدابير الاستجابة لتغير المناخ^{٣٥٧}.

³⁵⁴ - FRIEDRICH SOLTAU, OP CIT, (2009), p220.

^{٣٥٥} - وتحدث هذه الفقرة عن عدد من أنشطة التكيف التي يدعمها الصندوق منها: ١- دعم بناء القدرات، لأغراض التدابير الوقائية والتخطيط والتأهب للكوارث المتعلقة بتغير المناخ وإدارتها. ٢- تحسين رصد الأمراض وناقلات المرض التي تتأثر بتغير المناخ.

^{٣٥٦} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة المعقودة في مراكش، الجزء الثاني، الفقرة ٢ من المقرر ٧/أ-٧ الوارد في الوثيقة رقم FCCC/CP/2001/13/Add.1.

³⁵⁷ - FRIEDRICH SOLTAU, OP CIT, (2009), p215.

وقد اتفقت الأطراف في مؤتمر الأطراف التاسع المنعقد في ٢٠٠٣ على إعطاء أولوية عليا في التمويل لأنشطة التكيف الرامية إلى معالجة الآثار الضارة الناشئة عن تغير المناخ، كما اتفقوا على اعتبار نقل التكنولوجيا وما يتصل به من أنشطة بناء القدرات من المجالات الأساسية التي تقتضي التمويل من الصندوق^{٣٥٨}.

وتتألف موارد الصندوق من مساهمات مالية طوعية من الأطراف المدرجة في المرفق الثاني، والأطراف الأخرى المدرجة في المرفق الأول التي هي في وضع يسمح لها بذلك^{٣٥٩}، وعلى الأطراف المدرجة في المرفق الثاني تقديم تقارير سنوية عن مساهماتها المالية في الصندوق، و يقوم مؤتمر الأطراف باستعراض لهذه التقارير^{٣٦٠}.

وحتى آذار/ مارس ٢٠٠٨، بلغ مجموع التعهدات بالتبرع إلى الصندوق الخاص لتغيير المناخ ٩٠ مليون دولار، وقد تم استلام ٧٤ مليون دولار منها، ومن هذا المبلغ، تم التعهد بـ ٦٠ مليون دولار لبرنامج التكيف و ١٤ مليون دولار لبرنامج نقل التكنولوجيا، وحتى آذار/ مارس ٢٠٠٨، تمت الموافقة على تسعة مشاريع تكيف بتمويل من الصندوق بقيمة ٣٣,٥ مليون دولار^{٣٦١}.

وباعتبار أن مرفق البيئة هو من يتولى مسؤولية تشغيل الصندوق فإن يتحمل عدد من المسؤوليات والمهام منها:

١- ضمان الفصل المالي للصندوق الخاص بتغير المناخ عن الصناديق الأخرى المعهود بها إلى مرفق البيئة.

٢- تعزيز تكامل التمويل بين الصندوق الخاص بتغير المناخ والصناديق الأخرى المعهود بها إلى مرفق البيئة.

٣- ضمان الشفافية في تشغيل الصندوق.

^{٣٥٨} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته التاسعة المعقودة في ميلانو، الفقرة ١ من المقرر ٥/م أ-٩ الوارد في الوثيقة FCCC/CP/2003/6/Add.1.

^{٣٥٩} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة المعقودة في مراكش، الجزء الثاني، الفقرة ٣ من المقرر ٧/م أ-٧ الوارد في الوثيقة رقم FCCC/CP/2001/13/Add.1.

^{٣٦٠} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة المعقودة في مراكش، الجزء الثاني، الفقرة ١ (هـ) و(د) من المقرر ٧/م أ-٧ الوارد في الوثيقة رقم FCCC/CP/2001/13/Add.1.

^{٣٦١} - إيريك هابتس، ترجمة غادة حيدر ومراجعة قبل رأفت عاصي، مرجع سلبق، ٢٠٠٨، ص ١٥.

٤- اعتماد إجراءات متسقة لتشغيل الصندوق مع ضمان الإدارة المالية السليمة في الوقت ذاته^{٣٦٢}.

وبعد الصندوق مكمل لمرفق البيئة لأن الصندوق يمكن أن يدعم أنشطة التكيّف التي تحقق بالأصل منافع وطنية(local benefits)، بعكس مرفق البيئة الذي لا يدعم سوى أنشطة التكيّف التي ينتج عنها منافع بيئية عالمية(global environmental benefits)^{٣٦٣}.

^{٣٦٢} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته الثامنة المعقودة في نيودلهي، الفقرة ١ من المقرر ٧/م أ-٨ الوارد في الوثيقة رقم:

.FCCC/CP/2002/7/Add.1

^{٣٦٣} - FRIEDRICH SOLTAU, OP CIT,(2009),p216.

خاتمة الفصل الأول

لا يلتزم البنك الدول قانونياً بأي تعهدات قانونية للحد أو تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة في المشاريع التنموية التي يمولها، ويعود ذلك لسببين رئيسيين هما:

أولاً: لا تلزم المعاهدات الدولية الخاصة بحماية المناخ إلا الدول ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية بالحد من انبعاثات غازات الدفيئة أو تخفيضها، أما المنظمات العالمية العضوية مثل البنك الدولي فلا يحق له أن يكون طرفاً في هذه المعاهدات .

ثانياً : لا يوجد حتى الآن عرف دولي يلزم المنظمات الدولية وخصوصاً العاملة في مجال التنمية الدولية بالحد أو تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة، ولكننا نرى أنه مع تطور القانون الدولي لحماية المناخ ستنشأ ممارسات دولية خاصة بحماية المناخ، لتكون بمثابة الشرط المسبق لقيام عرف دولي يلزم أشخاص القانون الدولي بمراعاة اعتبارات حماية المناخ في أنشطتها.

ومن جهة أخرى يعد البنك الدولي رائد في مجال التعاون الدولي لحماية المناخ فهو الذي أنشأ بالتعاون مع مؤسسات الأمم المتحدة أول برنامج دولي متعدد الأطراف لحماية المناخ، كما أنّ هذا البرنامج يعد حالياً المشغل للآلية المالية للنظام الدولي المناخي، كما يعد أقوى برنامج دولي لتمويل المشاريع الصديقة للمناخ في العالم.

الفصل الثاني

جهود البنك الدولي لحماية المناخ

يتبنى البنك الدولي نهجاً متكاملًا في جهوده لحماية المناخ، يقوم على ثلاث ركائز أساسية وهي:

-تمويل المشاريع الصديقة للمناخ، والتي تحقق خفضاً حقيقياً في انبعاثات غازات الدفيئة، مثل مشاريع الطاقة المتجددة ومشاريع كفاءة استخدام الطاقة.

-إنشاء صناديق الكربون التي تمول حافظة مشاريع صديقة للمناخ متنوعة، مثل صندوق الكربون النموذجي وصندوق الكربون البيولوجي، إذ تمتاز هذه الصناديق بتقديمها فوائد لكل من الدول النامية والمتقدمة على السواء، فالدول النامية تساعدها على تحقيق التنمية الاقتصادية وتوفيرها الاحتياجات المتنوعة لمواطنيها، مثل زيادة الحصول على خدمات الطاقة، أما الدول المتقدمة فتساعدها هذه الصناديق على الوفاء بالتزاماتها التعاهدية الخاصة بخفض انبعاثات غازات الدفيئة.

-تضمين ومراعاة اعتبارات حماية المناخ في جميع أنشطة البنك الدولي، من خلال تبني البنك لسياسات وإجراءات البنك البيئية والاجتماعية الوقائية، والتي تهدف إلى تجنب أو تقليل الآثار السلبية للمشاريع الممولة من البنك على الافراد والبيئة والمناخ.

لذلك في هذا الفصل سوف نتطرق في البداية لدراسة مشاريع البنك لحماية المناخ، ثم نتجه لدراسة صناديق الكربون التي أنشأها البنك لحماية المناخ، ثم نختم الفصل بدراسة دور سياسات البنك البيئية والاجتماعية الوقائية في تضمين اعتبارات حماية المناخ في عمليات البنك.

المبحث الأول

مشاريع البنك لحماية المناخ

اعتمد البنك الدولي منذ نشأته وبصفة رئيسية على المشاريع لتحقيق المهام الموكلة إليه، فالبنك لا يعطي قروضاً بقصد تحقيق التنمية الاقتصادية بصفة عامة، بل يجب أن تخصص القروض لمشروعات محددة ومعينة بالذات.

ومع بزوغ الاهتمام الدولي بحماية المناخ، بدأ البنك بمساعدة الدول الاعضاء على تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة والتكيف مع تغير المناخ، وقد أعتد في البداية على المشاريع لتحقيق هذه المهمة السالفة، و تميزت مشاريع البنك الدولي الصديقة للمناخ بتنوعها واستجابتها لحاجات الدول النامية المتناقبة لمساعدات البنك. لذلك في هذا المبحث سنبدأ بدراسة ماهية المشروع عند البنك الدولي، ثم نختم المبحث بدراسة أنواع مشاريع البنك لحماية المناخ.

المطلب الأول

ماهية المشروع عند البنك الدولي

في حديثنا عن ماهية المشروع عند البنك سوف نتطرق إلى دراسة نهج الاستثمار المستند إلى مشروع في اتفاقية إنشاء البنك الدولي، و دورة المشروع عند البنك ثم الطبيعة القانونية لاتفاقية المشروع.

الفرع الأول

تمويل المشاريع في اتفاقية إنشاء البنك الدولي

تعتبر فكرة أنّ عمليات الاستثمار يمكن (بل ويجب) تخطيطها وتنفيذها على هيئة مشروعات محددة فكرة جديدة نسبياً في حد ذاتها، ومع أنّ استخدام عبارة "مشروع" بالمعنى العام للكلمة للدلالة على خطة أو تصميم أو مخطط لفعل شيء ما، قد بدأ قبل قرون عديدة خلت، فإنه لم يبدأ تركيز الأكاديميين، ومنفذي عملية التنمية على المشروعات كوحدات يمكن تجميع الاستثمارات كحزم فيها إلا بعد الحرب العالمية الثانية .

ومن الإنصاف القول أنّ البنك الدولي أسهم بدور رئيسي في تطوير واستخدام مفهوم المشروع^{٣٦٤}، فقد نصت الفقرة ٧ من البند الرابع من المادة ٣ من اتفاقية إنشاء البنك على وجوب أن تكون القروض التي يمنحها البنك بقصد تنفيذ مشروعات محددة في مجال الإنشاء أو التعمير إلا في أحوال خاصة، وهذا يعني أن البنك لا يعطي قروضاً بقصد تحقيق التنمية الاقتصادية بصفة عامة، بل يجب أن تكون القروض ستخصص لمشروعات محددة ومعينة بالذات^{٣٦٥}.

^{٣٦٤} - وارين س. بوم وستوكس م. تولبرت، الاستثمار في التنمية دروس من خبرة البنك الدولي، ترجمة البنك الدولي ولجنة الاتحاد الأوربي، الولايات المتحدة الأمريكية، واشنطن: البنك الدولي، ١٩٩٤، ص ٢٠+٢١.

^{٣٦٥} - عبد الواحد محمد الفار، أحكام التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية، القاهرة: عالم الكتب، ١٩٧٩، ص ٢٠٠.

وكان ذلك الشرط رد فعل لتجربة الإقراض الدولي في العشرينات والثلاثينات، حين استخدمت حصيلة القروض الدولية في أحيان كثيرة بصورة غير ملائمة قوامها التنبذير وعدم كفاية الإشراف عليها، وونجم عن حالات التخلف عن السداد المترتبة على ذلك، مشاعر الضغينة والإحباط في المجتمع الدولي برمته، ولذلك كان من الضروري إيجاد نوع مختلف من الإقراض بهدف استعادة ثقة المستثمرين.

وقد كان وفد المملكة المتحدة إلى مؤتمر بريتون وودز، هو من ادخل الصيغة التي نصت على أنه يتعين أن تقدم القروض بصفة عامة "مشروعات محددة"، وثبتت هذه العبارة في كافة جولات الصياغة المتعاقبة التي انتهت بالصيغة النهائية لاتفاقية إنشاء البنك^{٣٦٦}.

كما أن أول إشارة إلى الاستثناء من هذه القاعدة العامة وهو استثناء "الأحوال الخاصة" التي من الممكن أن يتم في إطاره منح أنواع أخرى من القروض (أي قروض لغير المشاريع "Non-Projects")، كان أيضاً من الوفد البريطاني في مسودة الاتفاقية التي قدمها إلى الاجتماع الذي عقد في مدينة اتلانتيك سيتي (في الجنوب الشرقي من ولاية نيو جيرسي) في ٢٩ حزيران عام ١٩٤٤^{٣٦٧}.

وقد عرف المستشار القانوني العام للبنك الدولي عام ١٩٨٤، في رأيه القانوني المعنون (الإقراض للمشاريع وغير المشاريع في اتفاقية إنشاء البنك الدولي)، مصطلح المشروع المحدد بأنه "تخصيص الموارد لأهداف إنتاجية محددة" (allocation of resources for specific productive purposes)^{٣٦٨}، وقد أكد المستشار القانوني العام في رأيه على العنصرين الأساسيين في تعريف المشروع وهما التخصيص أو التحديد (specificity) والإنتاجية (productivity) لأنه ليس مطلوب وفقاً للاتفاقية أي عناصر أخرى لتحديد مفهوم المشروع^{٣٦٩}، أما (Price Gittinger) فقد عرف المشروع بأنه "نشاط استثماري تتفق فيه الموارد المالية لخلق أصول رأسمالية تنتج منافع عبر فترة ممتدة من الزمن"^{٣٧٠}.

أما الدكتور صلاح الدين عامر فقد عرف المشروع بأنه: "وحدة تتكون من عناصر إنسانية ووسائل مادية توجه نحو تحقيق غاية معينة".

^{٣٦٦} وارين س. بوم وستوكس م. تولبرت، مرجع سابق، ١٩٩٤، ص ٢١.

^{٣٦٧} - Andres Rigo Sureda ,OP CIT,2004,p63.

^{٣٦٨} - Ibrahim F.I. Shihata ,(2000). The Dynamic Evolution Of International Organizations: The Case Of The World Bank, Journal Of The History Of International Law,2, Netherlands: Kluwer Law International,p232

^{٣٦٩} - Andres Rigo Sureda ,OP CIT,2004,p63.

^{٣٧٠} - وارين س. بوم وستوكس م. تولبرت، مرجع سابق، ١٩٩٤، ص ٣٨٧.

فالمشروع وحدة لها طابعها المتميز نتيجة اجتماع عناصرها المختلفة، وهو ما يحقق المحافظة على الثبات والاستمرار كوحدة في مواجهة المتغيرات المحيطة والطارئة، كما أن توافر الذمة المالية المستقلة يعد من أهم مظاهر هذه الوحدة.

ويبدو العنصر الانساني بارزاً في المشروع فلا استمرار لقيامه بغير جهد الإنسان وفكره، كما تمثل العناصر المادية العمود الفقري للمشروع فمن خلالها وبها ينتقل المشروع من حيز الأفكار إلى واقع العمل، وتشمل العناصر المادية الأموال من عقارات ومنقولات، ومعدات للإنتاج وبراءات الاختراع وغيرها.

وأخيراً فإن تلك الوحدة بعناصرها الإنسانية والمادية توجه وتدار من أجل تحقيق غاية معينة أو غايات معينة، مثل إنتاج سلع معينة أو تقديم خدمات بعينها أو القيام على إدارة مرفق ما^{٣٧١}.

وقد منح البنك أول قروضه لمشروعات محددة في عام ١٩٤٨، وهما قرضان متزامنان لتشيلي أحدهما بمبلغ ١٣,٥ مليون دولار لمشروع توليد الكهرباء، والآخر بمبلغ ٢,٥ مليون دولار لمشروع ائتمان زراعي لشراء آلات زراعية^{٣٧٢}.

والتساؤل الذي يمكن إثارته في هذا المقام هو، هل تدخل أنشطة حماية المناخ والبيئة ضمن المشاريع يمكن أن يمولها البنك؟

الإجابة هي نعم ونستند في ذلك للأسباب التالية:

أ- تطور مفهوم المشروع عند البنك الدولي، على مر الزمن، واتسع نطاق الأنشطة التي تندرج في إطاره وازداد تنوعها، فخلال السنوات الأولى لعمل البنك كان تركيز البنك منصباً على مشاريع البنية الأساسية (Infrastructure)، فحوالي نصف قروض البنك مولت مشاريع الطاقة الكهربائية والنقل وإمدادات المياه. وكان هذا الأمر انعكاساً للفكرة القائلة أن دور البنك هو دعم البنية الأساسية وذلك يسمح لاستثمارات القطاع الخاص بالازدهار، بالإضافة إلى التأكيد المبكر على العوائد المالية للمشاريع لان عوائد المشروع هي التي تضمن مباشرة رد مبالغ القرض (repayment of the loan)^{٣٧٣}.

وبدأ البنك الدولي منذ ستينات القرن الماضي، خطواته الأولى نحو حماية البيئة بتمويل مشاريع بيئية صغيرة مثل مشاريع تحسين الصرف الصحي وتخفيض تلوث المدن ومنع تآكل التربة وإدارة الأحياء البرية، وفي

السبعينات في ظل رئاسة ماكنمار للبنك الدولي انتقل البنك من مؤسسة استثمارية تقليدية إلى وكالة تنمية، ونجم عن هذا انخفاض هائل في مشاريع البنية الأساسية الكبيرة من ٦٥ بالمائة من مجمل مشاريع البنك إلى ٣٥ بالمائة (من الستينيات إلى السبعينات) واتجاه من البنك لدعم مشاريع الزراعة والتنمية الريفية وأيضاً مشاريع تنمية الموارد البشرية^{٣٧٤}.

وأصبح البنك الدولي مع مطلع التسعينيات أكثر نشاطاً في معالجة القضايا البيئية العالمية (مثل حماية المناخ وطبقة الأوزون)، فمشاركته بإنشاء مرفق البيئة العالمية والصندوق الاستئماني لبرتوكول مونتريال - وهما اليتين رئيسيتين صممتا لتمكين البلدان النامية من الوفاء بالتزاماتها البيئية الدولية - تبين الأهمية الواحدة للبنك في المجال البيئي الدولي، كما شغل البنك الدولي في كانون الثاني عام ٢٠٠٠ صندوق الكربون النموذجي^{٣٧٥} (Prototype Carbon Fund) الذي يهدف لتوضيح كيف يمكن لتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة القائمة على أساس المشروعات أن تشجع، وتسهم في، التنمية المستدامة وتخفيض تكلفة الامتثال لبرتوكول كيوتو.

وقد مول الصندوق في مشروعه الأول عملية تجميع غاز الميثان وتوليد الكهرباء من مقلب للقمامة تابع لأحد المجالس البلدية في لاتفيا (Liepaja Solid Waste Management Project)، وسيوفر هذا المشروع عن تخفيض مقداره ٦٨١٠٠٠ طن من انبعاثات غازات الدفيئة، ونظراً لأن غاز الميثان من الغازات القوية في احتباس الحرارة، فإن استخداماً لتوليد الكهرباء لا يقلل الانبعاثات بصورة مباشرة فحسب، بل يخفض أيضاً من إحراق الوقود الأحفوري، كما يوفر المشروع أيضاً للمدينة مقلباً للقمامة بني وفقاً لأعلى المعايير البيئية^{٣٧٦}.

وقد بلغ استثمار البنك في مشاريع إدارة البيئة والموارد الطبيعية ٢,٥ مليار دولار في سنة ٢٠٠٥، وهو ما يمثل نسبة ١١ في المائة من إقراض البنك^{٣٧٧}.

ب- تطور مفهوم التنمية عند البنك الدولي ليشمل في نهاية المطاف حماية المناخ:

لقد ركز البنك الدولي في سنواته الأولى، على إعادة تعمير البلدان التي خربتها الحرب العالمية الثانية، بيد أن البنك أخذ بالتركيز على مسائل التنمية الاقتصادية، بعد فترة وجيزة، منذ البدء بمشروع مارشال لإعادة أعمار أوروبا^{٣٧٨}.

³⁷⁴ - Fiona Mucklow, (2000), The Integration of Environmental Principles into the World Bank, Review of European Community and International Environmental Law, Blackwell Publishers Ltd, 9(2), p103.

³⁷⁵ - Fiona Mucklow, OP CIT, (2000), p110.

^{٣٧٦} - البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣ بعنوان: التنمية المستدامة في عالم متغير التحول في المؤسسات والنمو ونوعية الحياة، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر، مصر، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٧٨.

^{٣٧٧} - البنك الدولي، التقرير السنوي للبنك الدولي، الولايات المتحدة الأمريكية، واشنطن، ٢٠٠٥، ص ١٥.

^{٣٧٨} - ياسر ياسر الحويش، القانون الدولي الاقتصادي، دمشق: منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٨، ص ١١١+١١٢.

وقد ارتكز نموذجه لتحقيق التنمية على تشجيع النمو الاقتصادي في البلدان النامية، فقد كان المفهوم السائد للتنمية في تلك الفترة يقوم على تشجيع النمو الاقتصادي من خلال زيادة الناتج المحلي الإجمالي عبر استثمارات في الصناعات الكبيرة والبنية الأساسية³⁷⁹.

وفهم من ذلك أنّ دور البنك الدولي يقوم على تقديم الدعم المالي أساساً إلى البنية الأساسية المادية للدول الأعضاء التي لا تستطيع أن تحصل على التمويل الكافي من المصادر الخاصة³⁸⁰، ولكن هذه النوع من التنمية أدى إلى إفقار أعداد متزايدة من الناس وجعلهم أكثر عرضة للأذى كما أدى أيضاً إلى تدهور البيئة، ومن جانب آخر يؤدي التدهور البيئي إلى إخماد التنمية الاقتصادية أو عكس اتجاهها، فالتدهور البيئي يؤدي إلى تآكل إمكانات التنمية منطقة بعد أخرى³⁸¹، فكما يقول (Caviglia-Harris) لا يمكن للنمو الاقتصادي لوحده أن يقود إلى التنمية المستدامة، "economic growth alone cannot lead to sustainable development"³⁸².

لذلك بدأ البنك الدولي منذ أوائل ثمانينيات القرن الماضي بإدخال حماية البيئة في مشاريعه التنموية، فقبل بمسألة أنّ الاستثمارات في الأغراض والأهداف البيئية هو استثمار لأغراض إنتاجية (المادة الأولى من اتفاقية البنك تشترط استثمار رؤوس أموال البنك لأغراض إنتاجية) كما أقر أيضاً بمشروعية مراعاة الاعتبارات البيئية عند تقييم ملائمة مشروع للاستثمار (المادة ٤ البند العاشر من اتفاقية البنك تحظر على البنك أو موظفيه التدخل في الشؤون السياسية لأية دولة عضو، كما توجب عليهم ألا تصدر قراراتهم إلا بناء على الاعتبارات الاقتصادية وحدها).

وقد أصدر البنك الدولي أول تعليمات بخصوص السياسات البيئية، وهي بيان دليل العمليات بشأن الجوانب البيئية لعمل البنك رقم ٢,٢٦ في عام ١٩٨٤، كما أن تأسيس البنك الدولي لمرفق البيئة العالمية عام ١٩٩١ بشر بزيادة التزام البنك الدولي لتمويل المشاريع البيئية³⁸³.

وخلال هذه الفترة، أكدت الوثائق المتبناة في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية المنعقد في ١٩٩٢ في ريو دي جانيرو على العلاقة الوثيقة بين التنمية والبيئة وعلى دور المؤسسات الدولية في تحقيق

³⁷⁹ - Joyeeta Gupta and Michael Thompson, (2010), Development and development cooperation theory, In: Joyeeta Gupta and Nicolien van der Grijp (ed), mainstreaming climate change in development cooperation theory, practice and implications for the european union. United kingdom : cambridge university press, p34.

³⁸⁰ - Daniel D. Bradlow, (2012), The Reform of the Governance of the International Financial Institutions, in :Hassane Cissé, Daniel D. Bradlow, Benedict Kingsbury (ed), International Financial Institutions and Global Legal Governance, The World Bank Legal Review Volume 3, USA, Washington :The World Bank, p38.

³⁸¹ - اللجنة العالمية للبيئة والتنمية، مرجع سابق، ١٩٨٩، ص ٢٤+٦١.

³⁸² - Joyeeta Gupta and Nicolien van der Grijp, OP CIT, 2010, p14.

³⁸³ - David Freestone, (2011), The World Bank and sustainable development, in: Research handbook on international environmental law UK :Edward Elgar, p139

التنمية المستدامة^{٣٨٤}، فعلى سبيل المثال المبدأ الرابع من إعلان ريو للبيئة والتنمية الذي نص على " يجب أن تكون حماية البيئة جزء لا يتجزأ من عملية التنمية ولا يمكن النظر فيها بمعزل عنها" وأيضاً الفقرة ٦ من ديباجة الاتفاقية الإطارية أكدت على أهمية التعاون الدولي لحماية المناخ " وإذ تعترف بأن (أي الاتفاقية الإطارية) الطابع العالمي لتغير المناخ يتطلب أقصى ما يمكن من التعاون من جانب جميع البلدان ومشاركتها في استجابة دولية فعالة وملائمة، وفقاً لمسئولياتها المشتركة، وإن كانت متباينة، ووفقاً لقدرات كل منها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية".

وفي تموز ٢٠٠١ صدق مجلس المديرين التنفيذيين للبنك على أول استراتيجية للبنك معنية بالبيئة، أبرزت الصلات التي تربط بين الفقر والبيئة، واسترعت الانتباه إلى تضرر الفقراء من جراء تدهور البيئة وإلى أهمية الموارد البيئية للنمو الاقتصادي، وكانت الأهداف الثلاثة الرئيسية للاستراتيجية هي: (١) تحسين نوعية الحياة (Improving the quality)

(٢) تحسين نوعية النمو (Improving the quality of growth)،

(٣) حماية نوعية المشاعات الإقليمية والعالمية مثل حماية المناخ والتخلص من المواد المستنزفة لطبقة

الأوزون (Improving the quality of global commons)^{٣٨٥}.

ويتبنى البنك الدولي حالياً رؤية جديدة للتنمية، يرى فيها أنّ التنمية عملية عامة وشاملة ذات أبعاد اقتصادية وبيئية واجتماعية وثقافية وسياسة وأخلاقية مترابطة،

(development as a comprehensive and holistic process that involves intertwined economic, environmental, social, cultural, political, and even ethical dimensions)³⁸⁶.

فلم يعد البنك الدولي يقيد أعماله بتمويل مشاريع البنية الأساسية فقط، وإنما أخذ يساعد البلدان الأعضاء على معالجة القضايا الاجتماعية المعقدة مثل الإصلاح القانوني والقضائي وإصلاح القطاع الثقافي ومساعدة المجموعات السكانية الضعيفة والعناية الصحية، كما يساعد البنك الدول الأعضاء على مواجهة التحديات البيئية مثل تغير المناخ والطاقة المستدامة والأمن الغذائي واستراتيجيات المياه^{٣٨٧}.

الفرع الثاني

³⁸⁴ - Fiona Mucklow, OP CIT,(2000,p101.

^{٣٨٥} - البنك الدولي، استراتيجية مجموعة البنك الدولي المعنية بالبيئة مذكرة التصورات، ٢٠٠٩، ص٤.

³⁸⁶ - Daniel D. Bradlow ,OP CIT,2012,p44.

³⁸⁷ - Daniel D. Bradlow ,IBID,2012,p39

دورة المشروع عند البنك

يمر المشروع بمراحل عديدة متميزة بعضها عن البعض الآخر، ومن الشائع الإشارة إلى هذه المراحل بمصطلح دورة المشروع (Project Cycle)، لتأكيد أنها ترتبط فيما بينها على نحو وثيق، وأنها تتبع تعاقباً منطقياً^{٣٨٨}، وهذه المرحل هي:

أولاً: مرحلة التحديد (Identification):

وتهتم المرحلة الأولى من دورة المشروع، بتحديد أفكار المشروع التي يبدو أنها استخدام لموارد البلد له أولوية مرتفعة، بهدف تحقيق هدف أنمائي هام^{٣٨٩}.

وخلال مرحلة التحديد، تتعاون فرق البنك مع الحكومة، لتحديد المشروعات التي يمكن تمويلها كجزء من الأهداف الإنمائية المتفق عليها^{٣٩٠}، وبمجرد تحديد المشروع، يقوم فريق البنك بإعداد ورقة مفهوم المشروع (Project Concept Note)، وهي عبارة عن وثيقة داخلية من أربع أو خمس صفحات، تبين العناصر الأساسية للمشروع وهدفه المقترح والمخاطر المحتملة والسيناريوهات البديلة لإدارة المشروع وجدول زمني مرجح لعملية اعتماد المشروع^{٣٩١}.

ثانياً: مرحلة الإعداد (Project Preparation):

يتولى البلد الذي يتعاون معه البنك، هذا الجزء من العملية الذي يمكن أن يأخذ فترة تتراوح بين بضعة شهور وحتى ثلاث سنوات، وذلك حسب صعوبة المشروع الذي يتم اقتراحه.

ويلعب البنك دور الداعم حيث يقدم التحليل والمشورة متى طلب منه، وخلال هذه الفترة، يتم دراسة المسائل الفنية والمؤسسية والاقتصادية والبيئية والمالية التي تواجه المشروع والتعاطي معها- بما في ذلك الطرق البديلة الممكنة لتحقيق الأهداف ذاتها^{٣٩٢}.

^{٣٨٨} - وارين س. بوم وستوكس م. تولبرت، مرجع سابق، ١٩٩٤، ص ٣٨٨.

^{٣٨٩} - وارين س. بوم وستوكس م. تولبرت، المرجع السابق، ١٩٩٤، ص ٣٨٨.

^{٣٩٠} - إن أربعة من بين كل خمسة بلدان متعاملة مع مجموعة البنك الدولي وضعت تغيير المناخ على قائمة أولوياتها الرئيسية في خططها المعنية بالحد من الفقر، علماً بأن نسبة لا تتعدى نحو ١٠ في المائة من هذه البلدان كانت قد أدرجت تغيير المناخ ضمن خططها التنموية في عام ١٩٩٠، وارتفعت هذه النسبة في الوقت الراهن إلى أكثر من ٨٠ في المائة. انظر الرابط <http://go.worldbank.org/ECXC6EAWG0> بعنوان رئيس البنك يشارك في مؤتمر كانون حول تغيير المناخ، بيان صحفي رقم: SDN/٢١٨/٢٠١١.

^{٣٩١} - أنظر الرابط <http://go.worldbank.org/159Y4NVHA0> بعنوان دورة المشروع.

^{٣٩٢} - أنظر الرابط <http://go.worldbank.org/159Y4NVHA0> بعنوان دورة المشروع.

وخلال هذه المرحلة يقوم البنك بإجراء تصنيف بيئي لكل مشروع مقترح، لتحديد نطاق ونوع التقييم البيئي الملائم له، ويصنف البنك المشروع المقترح في فئة من ثلاث فئات تبعاً لنوع المشروع وموقعه وحساسيته وحجمه، فضلاً عن طبيعة وحجم آثاره البيئية المحتملة، وهذه الفئات هي:

الفئة أ: يصنف المشروع المقترح ضمن الفئة (أ) إذا كان من المرجح أن تترتب عليه آثار بيئية سلبية هامة تكون حساسة أو متنوعة، أو غير مسبوقة، وهنا لا بد من القيام بتقييم بيئي كامل مع فرص للتشاور مع المجموعات المتأثرة.

الفئة ب: يصنف المشروع المقترح ضمن الفئة (ب) إذا كانت آثاره البيئية السلبية المحتملة على التجمعات السكانية أو المناطق البيئية الهامة - شاملة الأراضي الرطبة والغابات (الأحراج)، ومراعي الأعشاب، وغيرها من الموائل الطبيعية أقل شدة من تلك الآثار التي تسفر عنها المشروعات من الفئة أ، ومن المحتمل أن يتفاوت نطاق التقييم البيئي للمشروع من الفئة ب من مشروع إلى آخر، لكنه يكون أضيق من نطاق التقييم الخاص بالفئة أ.

الفئة ج: يصنف المشروع المقترح في الفئة (ج) إذا كان من المرجح أن تكون آثاره البيئية السلبية المحتملة ضئيلة جداً أو معدومة، وليس من المطلوب بالنسبة للمشروع من الفئة ج إجراء مزيد من التقييم البيئي يتجاوز عملية التصنيف^{٣٩٣}.

وفي عام ٢٠٠٥ صنفت ١٠% من مشاريع البنك ضمن الفئة أ، بينما ٥٧% من مشاريع البنك صنفت ضمن الفئة ب، ويرى فقهاء أن أي مشروع مقترح يساهم جوهرياً في تغير المناخ لا بد أن يصنف ضمن الفئة أ، مما يستلزم إجراء تقييم بيئي كامل والتشاور مع المجموعات المتأثرة بالمشروع ومع المنظمات غير الحكومية المحلية حول الجوانب البيئية للمشروع وتأخذ آراءهما بعين الاعتبار^{٣٩٤}.

ويعرف البنك الدولي تقييم الأثر البيئي بأنه: أداة لتحديد وتقييم الآثار البيئية المحتملة التي يسفر عنها مشروع مقترح، وتقييم البدائل المتاحة، وتصميم إجراءات ملائمة للتخفيف من الآثار البيئية وإدارتها ورصدها^{٣٩٥}.

وتقع مسؤولية إعداد التقييم البيئي للمشروع المقترح لتمويل البنك الدولي على عاتق المقترض، ويساعد موظفو البنك المقترض، حسبما هو ملائم^{٣٩٦}.

^{٣٩٣} - منشور سياسات العمليات الخاص بالتقييم البيئي رقم ٤,٠١ فقرة ٨.

^{٣٩٤} - Jennifer Gleason and David B. Hunter, (2009), Bringing Climate Change Claims to the Accountability Mechanisms of International Financial Institutions, IN: William C. G. Burns, Hari M. Osofsky, Adjudicating Climate Change state, national, and international approaches, UK: Cambridge University Press, p299.

^{٣٩٥} - منشور سياسات العمليات الخاص بالتقييم البيئي رقم ٤,٠١ ملحق أ فقرة ٢.

و تتطلب سياسة البنك الخاصة بالتقييم البيئي أن يعالج التقييم البيئي آثار المشروع على المناخ، لأنّ هذه السياسة تنص على (ويأخذ التقييم البيئي بعين الاعتبار الجوانب البيئية العالمية وتلك التي تتجاوز الحدود الوطنية) وتشمل قضايا البيئة العالمية تغير المناخ، والمواد المستفدة لطبقة الأوزون، وتلوث المياه الدولية، والآثار السلبية على التنوع البيولوجي^{٣٩٧}.

فيوجب البنك على المقترضين، أن يقيموا الآثار المستقبلية للمشروع المقترح على التغير المناخي، فعلى سبيل المثال يجب دراسة الارتفاع المتوقع في منسوب مياه البحر، والزيادة المتوقعة للفيضانات في المناطق الساحلية، وذلك عند تصميم شبكات صرف المياه الساحلية والمياه المستعملة^{٣٩٨}.

ثالثاً: مرحلة التقييم المسبق (Project Appraisal):

و البنك الدولي يعد مسئولاً عن هذا الجزء من العملية، حيث يقوم موظفو البنك باستعراض العمل الذي تم خلال مرحلتي التحديد والإعداد، و غالباً ما يقتضي ذلك قضاء ثلاثة أو أربعة أسابيع في البلد المتعامل مع البنك.

ثم يقومون بإعداد وثائق تقييم المشروع "Project Appraisal Document" (في المشروعات الاستثمارية) أو وثائق البرنامج (لعمليات التكيف) لإدارة البنك، كما يقوم فريق الإدارة المالية بتقييم النواحي المالية للمشروع^{٣٩٩}.

و تنص الفقرة ١٩ من منشور إجراءات البنك بشأن التقييم البيئي رقم (٤,٠١) على " وعند إعداد وثائق القرض توطئة لرفعها إلى مجلس المديرين التنفيذيين ، يوجز فريق العمل في وثيقة التقييم المسبق للمشروع (project appraisal) ، عدة أمور من بينها، أية قضايا مرتبطة بالتزامات البلد المقترض بموجب معاهدات أو اتفاقيات دولية هو طرف فيها "، فيمكن على سبيل المثال أن تتضمن هذه الوثيقة التزامات البلد الخاصة بحماية المناخ.

ويرى تقرير معهد الموارد الدولية، أن بنوك التنمية لم تدمج على نحو منتظم، اعتبارات تغير المناخ في أنشطتها، بالإضافة إلى عدم النظر في مسائل تغير المناخ في تقييمات المشاريع^{٤٠٠}.

رابعاً: مرحلة التفاوض والموافقة (Project Approval):

^{٣٩٦} - منشور إجراءات البنك الخاصة بالتقييم البيئي رقم ٤,٠١ فقرة ١.
^{٣٩٧} - منشور سياسات العمليات الخاص بالتقييم البيئي رقم ٤,٠١ فقرة ٣.
^{٣٩٨} - البنك الدولي ، إدارة البيئة، المرجع الأساسي للتقييم البيئي، المجلد الأول: السياسات، والإجراءات، والقضايا المشتركة بين القطاعات، واشنطن، ١٩٩٥، ص ١٢٢.

^{٣٩٩} أنظر الرابط <http://go.worldbank.org/159Y4NVHA0> بعنوان دورة المشروع.

وفور انتهاء موظفو البنك من إجراء التقييم للمشروع المقترح، يتفاوض البنك مع البلد الذي يرغب في اقتراض اعتمادات مالية بشأن الشكل النهائي للمشروع، ويباشر المفاوضات أحد موظفي إدارة القروض في البنك، تعاونه لجنة فنية عادة ما تكون اللجنة التي قررت إمكانية تنفيذ المشروع الذي قام من أجله القرض^{٤٠١}، ثم يتوصل الطرفان إلى اتفاق حول أحكام القرض وشروطه.

وتتمثل الخطوة التالية، في تقديم وثيقة تقييم المشروع أو وثيقة البرنامج، بالإضافة إلى مذكرة الرئيس والوثائق القانونية، إلى مجلس المدراء التنفيذيين للبنك لاعتماد المشروع (project approval)، كما يتم أيضاً تقديم الوثائق الصحيحة لتقوم الحكومة المقترضة، بالترخيص النهائي لها مما قد يتضمن إقرارها من مجلس وزراء أو الهيئة التشريعية للبلاد.

وعقب اعتماد القرض من الطرفين، يقوم ممثلو الطرفين بتوقيع اتفاق القرض رسمياً، وبالنسبة لتوقيع البنك على اتفاقية القرض، يقوم مدير البنك بالتوقيع نيابة عن البنك، بمقتضى سلطة التفويض التي منحها له المديرون التنفيذيون، وفي حال غيابه يقوم بالتوقيع عنه أحد نوابه، أما بالنسبة للدول الأعضاء، فقد حددت اتفاقية البنك الجهات التي تتعامل مع البنك نيابة عن حكومات الدول الأعضاء، وهذه الجهات هي وزارت المالية، بنوك الإصدار أو أي إدارة مالية مماثلة^{٤٠٢}.

وبمجرد حدوث التوقيع على القرض، يتم إعلان بدء سريان القرض/الائتمان، أو إمكانية دفعه بعد الوفاء بالشروط المتصلة، ثم يصبح الاتفاق متاحاً للجميع^{٤٠٣}.

ويرى (Wen Chen Shih) أنه عند الموافقة على مشروع أو برنامج قرض، يستطيع مجلس المديرين التنفيذيين، أن يلعب دوراً هاماً في ضمان أن يأخذ البنك بالحسبان تعهدات النظام الدولي المناخي، ولكن هذه المسألة قد تثير المشاكل، وخصوصاً أن البلدان النامية إلى حد الآن غير ملتزمة بأي التزامات تتعلق بتخفيض انبعاثاتها من غازات الدفيئة^{٤٠٤}.

خامساً: مرحلة التنفيذ والإشراف (Project Implementation):

يعتبر تنفيذ المشروع من مسئولية البلد المقترض، في حين يتولى البنك مسئولية الإشراف عليه، وبمجرد اعتماد القرض، تقوم الحكومة المقترضة، في ظل مساعدة البنك الفنية، بإعداد المواصفات وتقييم العطاءات لتوريد

^{٤٠١} - عبد المعز عبد الغفار نجم، الجوانب القانونية لنشاط البنك الدولي للإشياء والتعمير، القاهرة: المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦، ص ٢٢١.

^{٤٠٢} - عبد المعز عبد الغفار نجم، ١٩٧٦، المرجع سابق، ص ٢٢١-٢٢٢.

^{٤٠٣} - أنظر الرابط <http://go.worldbank.org/I59Y4NVHA0> بعنوان دورة المشروع.

السلع والخدمات اللازمة للمشروع، ويستعرض البنك هذا النشاط بهدف التأكد من إتباع إرشاداته الخاصة بالتوريدات، وفي حالة إتباعها، يتم صرف الاعتمادات.

في نهاية فترة دفع القرض (من ١-١٠ سنوات)، يتم تقديم تقرير إتمام المشروع (Implementation Completion Reports) لمجلس المدراء التنفيذيين للبنك، يوضح الإنجازات التي تحققت والمشكلات والدروس المستفادة لأغراض معلوماتية^{٤٠٥}.

ويرى الدكتور إبراهيم شحاته أن الهدف من إشراف البنك على تنفيذ المشاريع الممولة من قبله، هو المساعدة على ضمان التنفيذ الفعال للمشاريع، عبر تحديد ومعالجة المشاكل والمسائل الناشئة قبل واثناء التنفيذ، فالبنك باعتباره مؤسسة إقراضية، يجب أن يراقب التقدم في التنفيذ والامتثال لشروط الإقراض، وهذا الأمر يضمن استخدام حصة القرض فحسب لأهداف المشروع وبما يتفق مع اتفاقية إنشاء البنك^{٤٠٦}.

مرحلة التقييم (Evaluation):

وعقب الانتهاء من أحد المشروعات، تقوم إدارة تقييم العمليات بالبنك (Independent Evaluation Group)، بإجراء تدقيق لقياس النتائج التي حققها هذا المشروع في مقابل أهدافه الأصلية.

فمع انتهاء المشروع (بعد دفع آخر مبلغ من حصة القرض أو الاعتماد)، يتم إعداد تقرير إتمام المشروع ويرفع إلى إدارة تقييم العمليات، ويعتبر البلد المقترض مسؤولاً عن تقديم المعلومات التي تشكل الأساس اللازم لهذا التقرير، ومن المهم تضمين التقرير معلومات عن البيئة لكي يصبح من الممكن حسب الضرورة، تحسين عملية الاستعراض البيئي التي يقوم بها البنك وتسهيل رصد ومواصلة التقدم المحرز في تمويل مشاريع سليمة وقابلة للاستمرار بيئياً^{٤٠٧}.

وقد أكدت إدارة تقييم العمليات أن مشروعات البنك الدولي جيدة التصميم من أجل تفادي الإضرار بالبيئة، وتتمتع بجودة خطط إدارة شؤون البيئة، وأنها أسهمت في تدعيم القدرات المحلية على إجراء التقييمات البيئية وتنفيذ خطط إدارة شؤون البيئة^{٤٠٨}.

^{٤٠٥} - أنظر الرابط <http://go.worldbank.org/I59Y4NVHA0> بعنوان دورة المشروع.

^{٤٠٦} - Ibrahim F. I Shihata, (2000), The World Bank Inspection Panel : In Practice, New York: Oxford University Press, Second Edition, p11.

^{٤٠٧} - البنك الدولي، المرجع الأساسي للتقييم البيئي، مرجع سابق، ١٩٩٥، ص ١٧+١٨.

^{٤٠٨} - البنك الدولي، السياسات الوقائية: إطار لتحسين الفعالية الإنمائية، واشنطن، ٢٠٠٢، ص ٥.

وقد وجد تقييم لمجموعة التقييم المستقلة (Independent Evaluation Group) في ٢٠١٠، أنَّ مشاريع البنك للطاقة المتجددة، تخفض من انبعاثات غازات الدفيئة، وتوفر ميزة محلية إضافية بتخفيض تلوث الهواء المحلي، وتعزز أمن الطاقة^{٤٠٩}.

الفرع الثالث

الطبيعة القانونية لاتفاقية المشروع

في الفرع السابق تحدثنا عن مراحل المشروع، وقد تحدثنا في احد مراحل المشروع عن مرحلة التفاوض والموافقة، التي تبدأ بمفاوضات بين البنك والبلد المقترض حول أحكام القرض وتنتهي بالتوقيع على اتفاقية القرض، والتساؤل الذي يمكن إثارته في هذا المقام هو، ما هي الطبيعة القانونية لاتفاقيات قروض البنك؟ وهل تعد اتفاقات قروض البنك اتفاقيات دولية يحكمها القانون الدولي العام، أم أنَّها مجرد عقود دولية يحكمها القانون الدولي الخاص؟

لا يقتصر نشاط البنك الإقراضي، على منح القروض والضمانات لحكومات الدول الأعضاء، وإنما يمتد هذا النشاط ليشمل الأشخاص غير الحكوميين من رعايا تلك الدول^{٤١٠}، لذلك فالطبيعة القانونية لاتفاقية القرض تختلف بحسب هوية المقترض فيما إذا كان دول عضو أو كيان من غير الدول.

أولاً: المقترض هو دولة عضو:

يرى كثير من فقهاء القانون الدولي، أنَّ اتفاقات القروض التي يعقدها البنك الدولي مع حكومات الدول الأعضاء، هي معاهدات دولية تخضع للقانون الدولي، فالدكتور (ARON BROCHES) يرى، أنَّ اتفاقيات القروض والضمانات التي يعقدها البنك الدولي مع الدول الأعضاء، هي معاهدات دولية يحكمها القانون الدولي، على اعتبار أنَّ البنك من أشخاص القانون الدولي، ويتمتع بأهلية عقد المعاهدات الدولية ومن بينها عقد اتفاقيات الررض والضمانات.

"the Bank's loan and guarantee agreements with its members are international agreements governed by international law. The steps by which I reached this conclusion were that the Bank is a subject of international law, that it has treaty-making capacity, that that capacity extends to the conclusion of loan and guarantee agreements."⁴¹¹

⁴⁰⁹ - The Independent Evaluation Group ,world bank,(2010), Phase II: The Challenge of Low-Carbon Development Climate Change and the World Bank Group ,USA, Washington :The World Bank ,p X.

^{٤١٠} - عبد الواحد محمد الفار، مرجع سابق، ١٩٧٩، ص ٢٠٥.

⁴¹¹ - ARON BROCHES.(1959),INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF THE OPERATIONS OF THE WORLD BANK, Leiden, Martinus Nijhoff.,p353.

وفي نفس الاتجاه يرى الدكتور (Daniel D. Bradlow)، أنَّ اتفاقيات القرض لدى البنك الدولي واتفاقيات الاعتماد لدى مؤسسة التمويل الدولية المعقودة مع الدول الأعضاء تعامل نفس معاملة المعاهدات الدولية التي يحكمها القانون الدولي^{٤١٢}.

ويستند الفقهاء إلى مجموعة من الاعتبارات، لإسباغ صفة المعاهدات الدولية على اتفاقيات قروض البنك مع الدول الأعضاء، وهذه الاعتبارات هي:

١- إن كل اتفاقية قرض أو ضمان بين البنك الدولي والدولة العضو في البنك، هي اتفاقية دولية يحكمها القانون الدولي، باعتبار أنَّ طرفي الاتفاقية يتمتعان بالشخصية القانونية الدولية^{٤١٣}.

فمن جهة تتمتع الدول بكامل الحقوق والالتزامات الدولية المعترف بها وفقاً للقانون الدولي، حيث تتمتع الدول كاملة السيادة بأهلية غير محدودة لعقد المعاهدات الدولية^{٤١٤}.

ومن جهة أخرى يتمتع البنك الدولي بالشخصية الدولية، الأمر الذي يترتب عليه إمكانية دخوله في اتفاقيات دولية مع أشخاص القانون الدولي الآخرين، سواء الدول أو المنظمات الدولية الأخرى، وبالتالي فإنه يساهم -عن طريق إبرام تلك الاتفاقيات- في إنشاء قواعد القانون الدولي^{٤١٥}.

٢- تخضع اتفاقيات القرض والضمان التي يبرمها البنك الدولي مع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة للتسجيل وفقاً لمتطلبات المادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة، حيث تنص هذه المادة على "كل معاهدة وكل اتفاق دولي يعقده أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة بعد العمل بهذا الاتفاق يجب أن يسجل في أمانة الهيئة وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن"، أما الاتفاقات التي يبرمها البنك مع غير الأعضاء في الأمم المتحدة فأنها تخضع للقيود والحفظ^{٤١٦}.

ويرى الدكتور (ARON BROCHES)، أنَّ تسجيل هذه الاتفاقيات أو قيدها وحفظها يؤكد على طبيعتها كمعاهدات دولية، بالإضافة إلى أن معاهدات القرض التي تبرم مع كيانات من غير الدول -والتي لا تعتبر

⁴¹² - Daniel D. Bradlow), International Law and the Operations of the International Financial Institutions ,OP CIT,2010,p10.

⁴¹³ -John W. Head,(1996), Evolution of the Governing Law for Loan Agreements of the World Bank and Other Multilateral Development Banks, American Journal of International Law,90,p221

⁴¹⁴ - ARON BROCHES,OP CIT,1959,p319+335.

^{٤١٥} - عبد الواحد محمد الفار، مرجع سابق، ١٩٧٩، ص ٢٠٣.

^{٤١٦} - عبد المعز عبد الغفار نجم، مرجع سابق، ١٩٧٦، ص ٢٨٤+٢٨٥.

معاهدات دولية-لا يتم تسجيلها أو حفظها وقيدها وإنما تنشر كملحق لاتفاقيات الضمان ،حيث تخضع الأخيرة للتسجيل أو القيد والنشر^{٤١٧}.

٣-ينص القسم ٨,٠١ من الشروط العامة للإقراض الصادرة عن البنك الدولي في عام ٢٠٠٥ والمعدلة عام ٢٠٠٦ على " تبقى حقوق والتزامات البنك وطرفي القرض بموجب الاتفاقيات القانونية سارية وقابلة للتنفيذ وفقاً لشروطها بصرف النظر عن التعارض مع قوانين أية دولة أو إحدى وحداتها السياسية".

وهذا يعني أنّ نية الأطراف قد اتجهت إلى وضع مبدأ أساسي مقتضاه أنّ تنفيذ الحقوق والالتزامات المتبادلة بين البنك والمقترضين سوف تتم بما يتفق ونصوص اتفاقية القرض دون نظر أي قانون أي دولة يتعارض مع هذه النصوص.

والواقع أنّ هذا المبدأ كان قد أقرّح سنة ١٩٤٧ عندما كان البنك في سبيله نحو القيام بنشاطه الإقراضي، ومن المعلوم أنه في ذلك الوقت لم تكن الطبيعة القانونية للاتفاقيات التي تبرمها المنظمات الدولية، استناداً لأهليتها لإبرام المعاهدة قد تكشف بوضوح كما هي عليه الآن.

ومن هنا جاء النص غير واضح الدلالة على أنّ "حقوق والتزامات الأطراف سوف تحكمها قواعد القانون الدولي" أو أنّ حقوق والتزامات الأطراف سوف تكون بمثابة حقوق والتزامات دولية، بل اكتفى النص بالإشارة إلى أنّ الحقوق والالتزامات سوف تنفذ فيما بين أطرافها حسب نصوصها ولن تخضع أو تتأثر بالقانون الداخلي لأي دولة طرف.

ورغم ما قد يبدو من أنّ النص جاءت صياغته غير عادية وسلبية في آن واحد، ألا أنّه بلا شك يعتبر قاطع الدلالة في استبعاد تطبيق القوانين الداخلية للدول الأعضاء على اتفاقيات القروض والضمانات التي تبرمها تلك الدول مع البنك.

ومن ثم فمن اليسير علينا أن ندرك من جهة أخرى، أنّ النظام القانوني لتلك الاتفاقيات لا بد وأن يخضع لنظام قانوني آخر غير القوانين الداخلية لتلك الدول، ومادامت تلك الاتفاقيات تعقد بين شخصين من أشخاص القانون الدولي، إذاً فأحكام ذلك القانون هي التي يجب أن تنطبق على تلك الاتفاقيات، وهذا هو ما ذهبت إليه آراء كثير من الفقهاء^{٤١٨}.

⁴¹⁷ - ARON BROCHES, OP CIT, 1959, p354+355.

^{٤١٨} - عبد الواحد محمد الفار، مرجع سابق، ١٩٧٩، ص ٢٠٤.

و ينص القسم ٨,٠٤ من الشروط العامة للإقراض على إحالة أي خلاف بين طرفي اتفاقية القرض أو طرفي اتفاقية الضمانات، وأية مطالبة من جانب أي طرف تجاه أي طرف آخر تنشأ في إطار اتفاقية القرض أو اتفاقية الضمانات، ولم يتم تسويته بالاتفاق بين الطرفين، إلى التحكيم أمام هيئة تحكيم.

ويعتبر التحكيم وسيلة عامة لتسوية المنازعات بين البنك الدولي والمقترضين، بدلاً من إتباع القواعد المنصوص عليها في القوانين الوطنية، حتى ولو نصت عليها الاتفاقية كنظام احتياطي لتسوية النزاع، ومن ثم يعتبر التحكيم طريقاً إلزامياً يتعين على الأطراف إتباعه لتسوية المنازعات الناشئة بينهم^{٤١٩}.

غير أنّ الشروط العامة للإقراض لم تبين القانون الواجب التطبيق على عمل محكمة التحكيم، بعكس الشروط والأحكام المعيارية المطبقة على قروض القطاع العام الصادرة عن البنك الأوربي للإنشاء والتعمير في آذار عام ١٩٩٤، التي حددت القانون الواجب التطبيق على عمل محكمة التحكيم وهو القانون الدولي العام^{٤٢٠}.

ثانياً: المقترض هو كيان من غير الدول:

لا يقتصر نشاط البنك الإقراضي، على منح القروض والضمانات لحكومات الدول الأعضاء، وإنما يمتد هذا النشاط ليشمل الأشخاص غير الحكوميين من رعايا تلك الدول، غير أنه في حالة تمويل المشروعات الخاصة في إقليم إحدى الدول الأعضاء، فلا بد من حصول البنك على ضمان تلك الدولة بالوفاء بأصل القرض المقدم منه وفوائده والأعباء الأخرى المقررة عليه.

ويعني ذلك أن تتعهد حكومة الدولة الضامنة، بأن تكون مسؤولة عن الوفاء بأصل القرض وملحقاته في حال تقصير المقترض الأصلي في الوفاء به أو التأخير في هذا الوفاء، وفي هذه الحالة فإننا نكون إزاء وثيقتين:

أ- **وثيقة القرض الأصلي:** والتي يتم توقيعها بين البنك وبين المقترض غير الحكومي، وهي تشتمل على حقوق والتزامات الطرفين، وفي الغالب تتضمن تلك الوثيقة بعض الضمانات الخاصة التي يجب على المقترض تقديمها للبنك بالإضافة إلى الضمان الحكومي، وهذه الوثيقة لا تخضع في إبرامها أو تنفيذها أو آثارها أو انتهائها لقواعد القانون الدولي، وإنما تحكمها القواعد التي يتم الاتفاق عليها بين الطرفين^{٤٢١}.

فاتفاقية القرض بين البنك الدولي ومقترض من غير الدول، لا تتمتع بصفة المعاهدة الدولية التي تحكمها قواعد القانون الدولي، على اعتبار أنّ أحد طرفي هذه الاتفاقية، وهو الكيان المقترض غير الحكومي لا يتمتع

^{٤١٩} - عبد المعز عبد الغفار نجم، مرجع سابق، ١٩٧٦، ص ٢٨٨.

^{٤٢٠} - John W. Head, OP CIT, 1996, p214+215.

^{٤٢١} - عبد الواحد محمد الفار، مرجع سابق، ١٩٧٩، ص ٢٠٥.

بالشخصية القانونية الدولية، بالإضافة إلى أن هذه الاتفاقية لا تخضع للتسجيل في أمانة الأمم المتحدة، وإنما تنشر كملحق لاتفاقية الضمان^{٤٢٢}.

ب- وثيقة الضمان الحكومي: وهي تلك التي يتم إبرامها بين البنك وبين الحكومة التي يتبعها المقترض الخاص، وهذه الوثيقة تعتبر بمثابة اتفاق دولي بين طرفين خاضعين لإحكام القانون الدولي، ومن ثم يسري عليها أحكام القانون الدولي.

وتعد هذه الاتفاقية مكملة لاتفاقية القرض الأصلي، وإن كان الضمان الذي تلتزم به الحكومة في مواجهة البنك يعتبر التزاماً أصلياً وليس تبعياً، وبموجب هذه الاتفاقية تصبح الدولة ملتزمة بصفة شخصية ومباشرة بأصل القرض وملحقاته بنفس الدرجة التي يكون المقترض الأصلي ملتزماً بها .

وهذه الوثيقة تخضع للقيد والحفظ في أمانة الأمم المتحدة طبقاً للمادة ١٢ من ميثاق الأمم المتحدة، بينما اتفاق القرض الأصلي ينشر كملحق لاتفاقية الضمان^{٤٢٣}.

المطلب الثاني

أنواع مشاريع البنك لحماية المناخ

يمول البنك الدولي طائفة واسعة من المشاريع الصديقة للمناخ في الدول النامية تلبية حاجات هذه الدول في تعزيز التنمية من جهة وتخفيض التأثيرات الضارة بالبيئة والمناخ من جهة أخرى.

لذلك في هذا الجزء من الدراسة سوف نتطرق إلى دراسة أنواع مشاريع البنك لحماية المناخ، فننتحدث أولاً عن مشاريع البنك في الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة ثم عن مشاريعه للإدارة المستدامة للغابات ثم نختم المطلب بالحديث عن مشاريع البنك للتكيف مع تغير المناخ.

الفرع الأول

مشاريع البنك في الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة

تحتاج التنمية الاجتماعية - الاقتصادية إلى الطاقة لتحسين المستوى المعيشي، وتعزيز الإنتاجية، ونقل السلع إلى الأسواق وكمدخل لمجموعة كبيرة من الأنشطة الاقتصادية الأخرى^{٤٢٤}، إلا أن الممارسات الحالية غير

⁴²² - John W. Head ,OP CIT,1996,p212.

^{٤٢٣} - عبد الواحد محمد الفار، مرجع سابق، ١٩٧٩، ص ٢٠٥+٢٠٦.

المستدامة في إنتاج واستهلاك الطاقة، أدت إلى بروز عدد من المشاكل البيئية منها: ١- تغير المناخ: إذ يعد قطاع الطاقة مسؤولاً عن ثلثي انبعاثات غازات الدفيئة^{٢٥}، وإذا ظلت الأنماط الحالية لاستهلاك الطاقة على ما هي عليه، فوكالة الطاقة الدولية تقدر أن تشهد انبعاثات ثاني أكسيد الكربون زيادة بنسبة ١٣٠ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠، وارتفاع بهذا الحجم في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون قد يزيد، وفقاً للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، من ارتفاع درجات الحرارة العالمية بمعدل ٦ درجات مئوية، مما يؤدي إلى احتمال حدوث تغير لا رجعة فيه في البيئة الطبيعية^{٢٦}، ٢- الأمطار الحامضية (Acid rain) التي يسببها أساساً حرق الفحم، ٣- تزايد عملية التصحر (desertification) نتيجة عمليات الاستخدام غير المستدام للوقود الخشبي في التدفئة والطبخ في الدول النامية، ٤- تلوث التربة بسبب أعمال استكشاف وإنتاج النفط^{٢٧}.

ويتطلب حل هذه المشاكل البيئية وخصوصاً مشكلة تغير المناخ القيام بإجراءات فورية في كافة البلدان، والتغيير الجذري لأنظمة الطاقة، من خلال التحسين الكبير لكفاءة استخدامات الطاقة، والتحول السريع والكبير باتجاه مصادر الطاقة المتجددة وربما الطاقة النووية، ويجب على البلدان المتقدمة المساعدة في تمويل تحول البلدان النامية إلى مسارات تنمية قائمة على الطاقة النظيفة^{٢٨}، وقد أكدت معاهدات النظام الدولي المناخي على دور مصادر الطاقة المتجددة و تعزيز كفاءة الطاقة في حماية المناخ، فمن خيارات الدول المتقدمة من أجل الوفاء بالتزاماتها بتحديد وخفض انبعاثاتها من غازات الدفيئة: أ- تعزيز كفاءة الطاقة في قطاعات الاقتصاد الوطني ذات الصلة (مثل تخفيض استهلاك الطاقة في قطاعات الصناعة وإنتاج الكهرباء).

ب- إجراء البحوث بشأن الأشكال الجديدة والمتجددة من الطاقة وتكنولوجيات تحية ثاني أكسيد الكربون والتكنولوجيات المتقدمة والمبتكرة السليمة بيئياً وتشجيعها وتطويرها وزيادة استخدامها^{٢٩}. ويرتبط التحول^{٣٠} من مصادر الطاقة التقليدية^{٣١} (هذه النوع من الطاقة يقوم على حرق النفط والغاز والفحم) إلى

^{٢٤} - لجنة التنمية المستدامة، تسخير الطاقة لأغراض التنمية المستدامة والتنمية الصناعية وتلوث الهواء/الغلاف الجوي وتغير المناخ : الاستعراض المتكامل للتقدم المحرز في تحقيق أهداف ومقاصد والتزامات جدول أعمال القرن ٢١ وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ وخطة تنفيذ مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، تقرير الأمين العام، ٢٠٠٦، ص ٧.

^{٢٥} - برنامج الأمم المتحدة للبيئة، نحو اقتصاد أخضر مسارات إلى التنمية المستدامة والقضاء على الفقر - مرجع لوضعي السياسات، ٢٠١١، ص ١٥.

^{٢٦} - برنامج الأمم المتحدة للبيئة، (٢٠٠٩)، الاقتصاد الأخضر، الوثيقة رقم UNEP/GCSS.XI/10/Add.1، ص ٤.

^{٢٧} - Rosemary Lyster and Adrian Bradbrook, (2006), Energy Law and the Environment, Cambridge, UK: Cambridge University Press, P XX.

^{٢٨} - البنك الدولي ومركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٠ بعنوان التنمية وتغير المناخ، مرجع سابق، ٢٠٠٩، ص ١١.

^{٢٩} - انظر الفقرة ١ من المادة ٢ من بروتوكول كيوتو .

^{٣٠} - تتوقع وكالة الطاقة الدولية أن ينتج عن التحول إلى الطاقة النووية والطاقة المتجددة والتقنيات الأخرى منخفضة الكربون تقليل كمية ثاني أكسيد الكربون لكل وحدة كهرباء يتم توليدها بمقدار الثلث بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٣٥... أنظر:

مصادر الطاقة الحديثة بمجموعة متنوعة من المكاسب الاجتماعية التي تشمل: تحسين الصحة ، والرفاه الاجتماعي ، وفرص توليد الدخل للمرأة ، وتيسير فرص الحصول على العمل والتعليم والخدمات الاجتماعية في المناطق الحضرية والريفية، وبالتالي يعتبر توسيع الفرص للحصول على الطاقة الأنظف عنصراً أساسياً في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما تتيح تكنولوجيات كفاءة استهلاك الطاقة فرص النجاح للجميع في خفض تكاليف الإنتاج وتعزيز الأمن في مجال الطاقة والحد من تلوث الهواء و انبعاثات غازات الدفيئة في آن واحد^{٤٣٢}.

ووفقاً لوكالة الطاقة الدولية يتوقع أن يتضاعف ثلاث مرات بين أعوام ٢٠٠٨ إلى أعوام ٢٠٣٥ استخدام الطاقة المتجددة الحديثة (وتشمل الطاقة المائية وطاقة الرياح والطاقة الشمسية والطاقة الحرارية الأرضية والكتلة العضوية الحديثة والطاقة البحرية) مما يعني ارتفاع حصتها من الطلب على الطاقة الأولية من % ٧ إلى % ٤٣٣.١٤.

فدليل منع التلوث وتخفيض أثاره(Pollution Prevention and Abatement Handbook) الصادر عن البنك، ينص على أنّ على مجموعة البنك الدولي أن لا تستثمر في قطاع الطاقة لأي بلد، ما لم يظهر هذا البلد التزاماً بتحسين كفاءة قطاع الطاقة سواء من خلال إعادة هيكلة القطاع أو إصلاح السياسات^{٤٣٤}.

وفي أثناء المؤتمر الدولي لمصادر الطاقة المتجددة المعقود في بون في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ ، التزمت مجموعة البنك الدولي بزيادة التمويل المقدم لتحقيق كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة الجديدة (التي تتألف من الطاقة المستمدة من الشمس، والرياح، والكتلة الإحيائية، والطاقة الحرارية الأرضية، وكذلك الطاقة الكهرومائية المولدة من منشآت نقل قدرتها عن ١٠ ميغاواط) بنسبة ٢٠ في المائة سنوياً على مدى السنوات الثلاث القادمة^{٤٣٥}.

وينسجم هذا الالتزام مع رغبة المجتمع الدولي في أن يوطد التزامه بزيادة تطوير الطاقة المتجددة واستعمالها، لاسيما في البلدان النامية، فقد حث إعلان بيجين بشأن الطاقة المتجددة من أجل التنمية المستدامة

وكالة الطاقة الدولية، توقعات الطاقة في العالم لعام ٢٠١٠-موجز تنفيذي، باريس، ٢٠١٠، ص٩.

^{٤٣١} - عدد إعلان بيجين بشأن الطاقة المتجددة من أجل التنمية المستدامة، المنافع المتعددة التي تعود بها زيادة كفاءة الطاقة واستعمال المصادر المتجددة للطاقة ومنها: زيادة فرص الحصول على خدمات الطاقة، مما يسهم في استئصال الفقر على نحو ما دعت إليه أهداف الأمم المتحدة الإنمائية للألفية، وفي زيادة فرص العمل، و تحسين نوعية الهواء والصحة العامة، فضلاً عن الحد من انبعاثات غاز الدفيئة، ومكافحة تغير المناخ، وتعزيز أمن الطاقة، وتوفير نموذج جديد للتعاون الدولي....انظر الفقرة ٣ من إعلان بيجين بشأن الطاقة المتجددة من أجل التنمية المستدامة الوارد في الوثيقة رقم E/CN.17/2006/9.

^{٤٣٢} - لجنة التنمية المستدامة، تسخير الطاقة لأغراض التنمية المستدامة والتنمية الصناعية وتلوث الهواء/الغلاف الجوي وتغير المناخ : الاستعراض المتكامل للتقدم المحرز في تحقيق أهداف ومقاصد والتزامات جدول أعمال القرن ٢١ وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ وخطة تنفيذ مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، تقرير الأمين العام، مرجع سابق، ٢٠٠٦، ص٨.

^{٤٣٣} -وكالة الطاقة الدولية، مرجع سابق، ٢٠١٠، ص٥.

⁴³⁴ - Jennifer Gleason and David B. Hunter,(2009), OP CIT,2009,p301.

^{٤٣٥} -مجموعة البنك الدولي، وثيقة نهج استراتيجية الطاقة، الولايات المتحدة الأمريكية، واشنطن، ٢٠٠٩، ص١١.

،المؤسسات المالية الدولية، بما فيها البنك الدولي، والمصارف الإنمائية الإقليمية ، ومرفق البيئة العالمية، فضلاً عن فرادى الحكومات، على زيادة توسيع قاعدة استثماراتها في تكنولوجيات الطاقة المتجددة^{٤٣٦}.

وقد استثمر البنك الدولي منذ عام ٢٠٠٣ وحتى عام ٢٠١٠، ١٤,٢ مليار دولار في الطاقة المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة، وزاد تمويل مشروعات وبرامج الطاقة المتجددة وكفاءة استخدامات الطاقة في البلدان النامية بنسبة ٧ في المائة خلال السنة المالية ٢٠١٠ ليصل إلى مبلغ قياسي قدره ٣,٦ مليار دولار^{٤٣٧}.

فمشاريع البنك للطاقة المتجددة التي تحل محل طاقة الوقود الأحفوري (النفط، الغاز، الفحم) تخفض ٠,٨ كغ من انبعاثات غازات الدفيئة لكل كيلو واط ساعي تولده من الكهرباء، فعلى سبيل المثال في مشروع الطاقة المتجددة (Turkey Renewable Energy Project) التركي عام ٢٠٠٤، قدم البنك الدولي حوالي ٢٠٠ ملون دولار ٢٢١ مشروع استثماري في قطاع الطاقة المتجددة (تركز معظم هذه المشاريع على الطاقة الكهرومائية وطاقة الرياح والطاقة الحرارية الأرضية) ،ومن المتوقع أن تولد هذه المشاريع حوالي ٦٠٥ ميغاواط ساعي من الكهرباء بالإضافة لتخفيض حوالي مليون طن من انبعاثات غازات الدفيئة^{٤٣٨}.

ومع بداية تسعينيات القرن المنصرم ، بدأ البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولي بالانتقال نحو تشجيع كفاءة الطاقة في الصين وروسيا و أوروبا الشرقية ذات التاريخ في تبني الاقتصاد المخطط وأسعار الطاقة الرخيصة التي شجعت الصناعات والمساكن على تبذير الطاقة ،وقد مولت معظم هذه الجهود الأهداف الرامية لتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة بمنح مقدمة من مرفق البيئة العالمية^{٤٣٩} ، فعلى سبيل المثال بدأ البنك الدولي منذ عام ١٩٩٤ دعم مشاريع اللمبات ذات الكفاءة في استهلاك الطاقة في المساكن في أكثر من ٢٠ بلداً ، إذ تلقى عدد من هذه المشاريع، الدعم المالي من مرفق البيئة العالمية أو من صناديق الكربون التي أنشأها البنك، ويبني البنك الدولي دعمه لهذه المشاريع على أساس أن التحول من لمبات الإضاءة المتوهجة (incandescent lamps) إلى اللمبات ذات الكفاءة في استهلاك الطاقة (Compact fluorescent light bulb) يخفض من استهلاك الطاقة ويؤدي إلى خفض انبعاثات غازات الدفيئة^{٤٤٠}.

والبنك الدولي ليس هو المؤسسة الوحيدة التي تمويل مشاريع كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة، فهناك عدد من بنوك التنمية الإقليمية يمول مثل هكذا مشاريع ، فعلى سبيل المثال يركز البنك الأوربي للإنشاء والتعمير في قطاع الطاقة على مشاريع كفاءة الطاقة مثل تحسين شبكات الكهرباء والتدفئة وإعادة تأهيل محطات توليد

^{٤٣٦} -انظر فقرة ٦,٩ من إعلان بيجين بشأن الطاقة المتجددة من أجل التنمية المستدامة الوارد في الوثيقة E/CN.17/2006/9

^{٤٣٧} - انظر الرابط <http://go.worldbank.org/LNKVE8DQP0> المعنون ب الطاقة ، آخر تحديث في أبريل/نيسان ٢٠١١.

^{٤٣٨} - The Independent Evaluation Group ,world bank ,OP CIT, 2010,p21.

^{٤٣٩} -The Independent Evaluation Group ,world bank ,IBID, 2010,p34.

^{٤٤٠} - The Independent Evaluation Group ,world bank ,OP CIT, 2010,p41+42.

الكهرباء في أوروبا الشرقية ، كما تعهد البنك الأوربي على تحقيق هدف هو استثمار أو إقراض مليار دولار في مشاريع الطاقة المتجددة خلال الفترة من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠١٠^{٤١}.

وتأتي ضرورة التمويل المقدم من المؤسسات المالية الدولية- وخصوصاً البنك الدولي- في قطاع الطاقة إلى الدول النامية ،من حاجة هذه الدول إلى استثمارات ضخمة في قطاع الطاقة وخصوصاً المتجددة منها، فقد قدرت وكالة الطاقة الدولية أنّ البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال إلى اقتصاد السوق، تحتاج إلى استثمارات في قطاع الطاقة بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠٣٠ حوالي ١٦ تريليون دولار بالإضافة إلى ٥ تريليون دولار إذا أرادت التحول إلى مسار منخفض الانبعاثات (low-carbon path)^{٤٢}. بالإضافة إلى التمويل المقدم من البنك الدولي لمشاريع الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة ،يوفر البنك المساعدات الفنية والاستشارية والتحليلية في هذه المجالات ،ويمول عدد من هذه الأنشطة برنامجين اثنين هما: برنامج المساعدة على إدارة قطاع الطاقة(Energy Sector Management Assistance Program) وبرنامج الطاقة البديلة والمستدامة في آسيا(Asia Sustainable and Alternative Energy Program) إذ يركز البرنامج الأخير على كفاءة الطاقة وتعزيز استخدام الطاقة المتجددة وزيادة الحصول على خدمات الطاقة^{٤٣}.

والتساؤل الذي يمكن أثارته بالنسبة لتمويل البنك لمشاريع الطاقة المتجددة هو ،هل يستطيع البنك إجبار دولة معينة تطلب مثلاً تمويلاً لمشروع توليد الطاقة الكهربائية بالفحم(وهذا النوع من الطاقة كثيف انبعاثات الكربون) أن تتحول عن هذا المشروع إلى أحد مشاريع الطاقة المتجددة استناداً إلى المنافع البيئية وخصوصاً حماية المناخ للطاقة المتجددة ؟

يجيب على هذا التساؤل، قسم تنسيق شؤون البيئة العالمية في البنك الدولي، فهو يرى أنّ الاتفاقية الإطارية لا تسمح للبنك بإجبار دولة ما على قبول بديل(مثل مشروع الطاقة المتجددة) بتكلفة أعلى على أساس أن هذا البديل أقل أثراً على البيئة العالمية، وهو يقول أنّ رفض منح بعض القروض لمشروعات الكهرباء التي تعمل بالوقود الأحفوري(مثل الفحم) لأسباب بيئية يتعارض مع مبادئ الإطارية التي لا تتطلب من البلدان غير المدرجة في المرفق الأول(البلدان النامية) السيطرة على انبعاثات غازات الدفيئة ، وليس في هذه الاتفاقية نص يلزم البنك بالموافقة على أي نوع من القروض^{٤٤}.

⁴⁴¹ - Dennis Tirpak1,Helen Adams,(2008), Bilateral and multilateral financial assistance for the energy sector of developing countries, Climate Policy, Earthscan,8,p144-145.

⁴⁴² -The Independent Evaluation Group ,world bank ,OP CIT, 2010,p3.

⁴⁴³ - The Independent Evaluation Group ,world bank ,IBID, 2010,p17.

^{٤٤٤} - مرفق البيئة العالمية، مرجع سابق، ١٩٩٨، ص ١٠١+١٠٢.

وفي يونيو/حزيران ٢٠٠٥ ، طلب إلى البنك الدولي في مؤتمر القمة السنوي لمجموعة البلدان الثمانية تسهيل إعداد إطار استثماري بشأن الطاقة النظيفة والتنمية ، والإسهام في تشجيع إجراء حوار دولي حول هذه القضايا.

وقد أعدت مجموعة البنك الدولي الإطار الاستثماري للطاقة النظيفة والتنمية (Investment Framework for Clean Energy and Development) في عام ٢٠٠٦ لإسراع خطى استثمارات القطاعين الخاص والعام في توفير إمكانية الحصول على الطاقة وتخفيض الآثار الناجمة عن ذلك، والتكيف معها^{٤٤٥}.

ووفقاً لهذا الإطار يمارس البنك الدولي أربعة أنشطة رئيسة هي:

أ- تشجيع التحول إلى اقتصاد منخفض الكربون وخصوصاً في البرازيل والصين والهند وجنوب أفريقيا والمكسيك من خلال الدعم التحليلي والمعارف والاستثمارات.

ب- التعجيل بالاستثمارات التي تساعد على زيادة إمدادات الطاقة النظيفة.

ج- تحسين حصول الفقراء على خدمات الطاقة بتكلفة يمكن تحملها وخصوصاً في أفريقيا.

د- مساندة البلدان النامية على التكيف مع آثار تغير المناخ من خلال العمل التحليلي وتطوير أدوات إدارة المخاطر^{٤٤٦}.

وفي تموز ٢٠٠٨ أنشئ البنك الدولي صندوق التكنولوجيا النظيفة ،وهو من أكبر الصناديق العاملة تحت مظلة صناديق الاستثمار في الأنشطة المناخية (Climate Investment Funds) ،ويضطلع الصندوق بتعزيز زيادة موارد التمويل المتاحة لأنشطة تجريب وانتشار ونقل التكنولوجيات المنخفضة الكربون بما لها من إمكانات هائلة لتحقيق وفورات طويلة الأمد في انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري، ومن الأنشطة التي يدعمها الصندوق:

أ- قطاع الطاقة الكهربائية: مصادر الطاقة المتجددة والتكنولوجيات العالية الكفاءة للحد من كثافة انبعاث الكربون.

ب-قطاع النقل: تحقيق الكفاءة القطاعية وتغيير أنماط النقل.

^{٤٤٥} - مجموعة البنك الدولي، وثيقة نهج استراتيجية الطاقة، مرجع سابق، ٢٠٠٩، ص ١١.

^{٤٤٦} - bank information center,(2009), world bank energy sector lending :encouraging the worlds addiction to fossil fuels,USA,Washington,p18.

ج-كفاءة استخدام الطاقة في المباني، والصناعة، والزراعة^{٤٤٧}.

وقد قام الصندوق عام ٢٠٠٩ بتقديم منحة للمغرب قدرها ٧٥٠ مليون دولار من أجل برنامج التوسع في استغلال الطاقة الشمسية المركزة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهو البرنامج الذي يشمل تمويل أضخم محطة في العالم لتركيز الطاقة الشمسية في ورزازات بشرق المغرب، وتنتج المحطة الطاقة الشمسية مع توفير فرص عمل وتوسيع قاعدة المهارات في المغرب كي يتمكن من بناء مثل هذا المرفق وتشغيله^{٤٤٨}. إلا أن البنك الدولي تعرض لانتقادات حادة في مجال الإقراض لقطاع الطاقة، فمعظم المشاريع التي أثارت جدلاً في السنوات الأخيرة، كانت في قطاع الطاقة، مثل مشروع خط أنابيب تشاد-كاميرون (Chad-Cameroon pipeline).

فقد وجد تقرير لمعهد الموارد الدولية، أنَّ بنوك التنمية متعددة الأطراف تركز تمويلها بدرجة كبيرة على القطاعات ذات الانبعاثات الكربونية الضخمة، مثل النقل والنفط والغاز والطاقة الكهربائية والتعدين، فحوالي ٢٧% من مجمل إقراض البنك الدولي عام ٢٠٠٤ اتجه إلى هذا النوع من المشاريع .

ومنذ التوقيع على الاتفاقية الإطارية وحتى عام ٢٠٠٤ قدمت مجموعة البنك الدولي تمويلاً يزيد عن ٢٨,٤ مليار دولار لمشاريع الطاقة الأحفورية، أدت إلى انبعاث ٤٣,٣ مليار طن من غازات الدفيئة^{٤٤٩}، أما مركز معلومات البنك (وهو منظمة غير حكومية) ، يرى أنَّ تمويل البنك لقطاع الطاقة لا يؤدي أجمالاً إلى انتقال العالم على نحو فعال إلى مسار تنموي منخفض الانبعاثات ، ففي عام ٢٠٠٨ زاد إقراض البنك لمشاريع الطاقة الناجمة عن حرق الوقود الأحفوري بنسبة ١٠٢% مقابل زيادة بنسبة ١١% فقط لمشاريع الطاقة المتجددة، وتتابع المنظمة القول: أنَّ المستويات الحالية لإقراض البنك لمشاريع الوقود الأحفوري وخصوصاً الفحم والنفط، تهمش من جهود البنك من أجل التحول إلى اقتصاد منخفض انبعاثات الكربون^{٤٥٠}.

الفرع الثاني

^{٤٤٧} -انظر الرابط: <http://go.worldbank.org/VCTRK3O8D0> المعنون ب صندوق التكنولوجيا النظيفة بقدّم تمويلاً قدره ٧٥٠ مليون دولار أمريكي لتدعيم إنتاج الطاقة الشمسية المركزة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا .

^{٤٤٨} - انظر الرابط <http://go.worldbank.org/LNKVE8DQP0> المعنون ب الطاقة ، آخر تحديث في أبريل/نيسان ٢٠١١ .
⁴⁴⁹ - Kirk Herbertson and David Hunter,(2007), EMERGING STANDARDS FOR SUSTAINABLE FINANCE OF THE ENERGY SECTOR, SUSTAINABLE DEVELOPMENTLAW & POLICY ,Volume VII, (3),p5-6.
⁴⁵⁰ - bank information center ,OP CIT,(2009), p3-4-14.

مشاريع البنك في الإدارة المستدامة للغابات^{٤٥١}

يزيد أجمالي مساحة الغابات في العالم قليلاً عن ٤ مليارات هكتار، وتمثل نسبة قدرها ٣١ في المائة من أجمالي مساحة اليابسة أو ما يبلغ في المتوسط ٠,٦ هكتار لكل فرد، وأغنى خمسة بلدان بالغابات هي: الاتحاد الروسي والبرازيل وكندا والولايات المتحدة والصين تمثل أكثر من نصف أجمالي مساحة الغابات.

وتقدم الغابات^{٤٥٢} طائفة واسعة من الخدمات والسلع البيئية والاجتماعية والاقتصادية، فحوالي ٦٠ مليون إنسان في البلدان النامية يعتمدون (وخاصة المجتمعات المحلية للسكان الأصليين والمجموعات القبلية) على الغابات بصورة تامة تقريباً، كما يعتمد نحو ٣٥٠ مليون شخص يعيشون داخل أو بالقرب من الغابات الكثيفة على هذه الغابات للحصول على وسيلة للعيش والدخل^{٤٥٣}، وقد وفرت الصناعات القائمة على الغابات (الرسمية وغير الرسمية) في مختلف أنحاء العالم فرص عمل لحوالي ٥٠ مليون شخص، كما تمثل الغابات مصدراً للطاقة في العديد من البلدان، ويأتي نحو ٦٥ في المائة من إجمالي إمدادات الطاقة الأولية في أفريقيا من الكتلة الإحيائية الصلبة مثل الحطب والفحم^{٤٥٤}.

أما في مجال حماية المناخ، فالغابات تلعب دوراً رئيسياً في التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معها، إذ تختزن غابات العالم كمية هائلة من الكربون - أكثر من إجمالي الكربون الموجود في الغلاف الجوي - فالغابات الموجودة في الاتحاد الروسي تمتص ما يقرب من نصف مليار طن من مكافئ ثاني أكسيد الكربون سنوياً^{٤٥٥}.

^{٤٥١} - وفقاً للمنظمة الدولية للأخشاب المدارية، تُعرّف الإدارة المستدامة للغابات على أنها: عملية إدارة أراضي الغابات الدائمة من أجل تحقيق هدف محدد بوضوح أو أكثر من أهداف الإدارة، فيما يتعلق بإيجاد تدفق مستمر من السلع والخدمات الحرجية المطلوبة من دون خفض غير ضروري للقيمة الأصلية في الغابات، أو لإنتاجيتها في المستقبل، ومن دون أي آثار ضارة لا داعي لها على البيئة المادية والاجتماعية. انظر منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات، الغابات وحفظ التنوع البيولوجي بما في ذلك المناطق المحمية، الوثيقة رقم E/CN.18/2009/6، ص ١٠.

^{٤٥٢} - كان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية المعقود في ريو دي جانيرو في عام ١٩٩٢، يمثل نقطة التحول في الحوار الدولي بشأن الغابات، عندما أكدت البلدان التزامها بالتنمية المستدامة للغابات، باعتماد بيان المبادئ الرسمي، غير الملزم قانوناً، عن التوافق العالمي بشأن إدارة جميع أنواع الغابات وحفظها وتميئتها المستدامة، ولمتابعة نتائج مؤتمر ريو فيما يتعلق بالغابات، أنشأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الفريق الحكومي الدولي المخصص المعني بالغابات "The Intergovernmental Panel on Forests" (١٩٩٥-١٩٩٧)، ثم أنشأ المنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات "Intergovernmental Forum on Forests" (١٩٩٧-٢٠٠٠)، وكانت ولايتهما تنص على تشجيع وتيسير تنفيذ مبادئ الغابات، واستعراض التقدم المحرز نحو التنمية المستدامة للغابات. للمزيد انظر .. الفاو، حالة الغابات في العالم ٢٠٠٥، روما: منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ٢٠٠٥، ص ٥٧.

^{٤٥٣} - Gerhard Dieterle, (2010), Sustaining the World's Forests: Managing Competing Demands for a Vital Resource - The Role of the World Bank, in: P. Spathelf (ed.), Sustainable Forest Management in a Changing World: A European Perspective, Managing Forest Ecosystems 19, Springer Science + Business Media B.V, p9.

^{٤٥٤} - انظر الرابط التالي <http://go.worldbank.org/5I58JUF1K0> أخر تحديث أيلول ٢٠١٠.

^{٤٥٥} - الفاو، حالة الغابات في العالم ٢٠١١، روما: منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ٢٠١١، ص ٥٨-٥٩.

ومن جانب آخر تعتبر إزالة الغابات^{٤٥٦}، وما حدث من تغيير في استخدام الأرض، مسؤولين عن ١٨ في المائة من انبعاثات غازات الدفيئة في العالم عام ٢٠٠٤^{٤٥٧}، فقد استمر معدل فقدان الغابات - الذي يعزى في المقام الأول إلى تحويل أراضي الغابات إلى أراضي زراعية - بما يقدر بنحو ١٣ مليون هكتار سنوي، غير أنّ غرس الغابات وإصلاح المناظر الطبيعية والنمو الطبيعي تقلص صافي المساحة المفقودة بما يزيد قليلاً عن النصف^{٤٥٨}.

وتساعد الإدارة المستدامة للغابات، بما فيها حماية الغابات الموجودة وإصلاح الغابات المتردية، في التخفيف من تغير المناخ العالمي عن طريق احتجاز الكربون^{٤٥٩}، وتؤكد استراتيجية البنك الدولي المعنية بالغابات على أنّ (للغابات دور كبير في التخفيف من تغير المناخ في المستقبل القريب ، ويمكن للبنك أن يأخذ دوراً قيادياً في تطوير وتسهيل الترتيبات السوقية العادلة التي ستمكن من حدوث هذا الأمر)^{٤٦٠}.

وقد اعترفت الاتفاقية الإطارية منذ بدايتها، بالأهمية العالمية للغابات كمصرف للكربون وبإزالة الغابات كمصدر لانبعاث غازات الدفيئة^{٤٦١}، وقد اتفق في مؤتمر أطراف الإطارية السادس عشر المنعقد في كانون عام ٢٠١٠ على تشجيع البلدان الأطراف النامية على المساهمة في عمليات التخفيف في قطاع الغابات عن طريق تنفيذ الأنشطة التالية، حسبما تراه الأطراف مناسباً ووفقاً للإمكانيات والظروف الوطنية لكل منها:

١- خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات ٢- خفض الانبعاثات الناجمة عن تدهور الغابات ٣- المحافظة على مخزون الكربون في الغابات ٤- الإدارة المستدامة للغابات ٥- تعزيز مخزون الكربون في الغابات^{٤٦٢}.

وقد وافقت ستة بلدان هي استراليا وفرنسا واليابان والنرويج والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية جمعياً

^{٤٥٦} - إنّ إزالة الغطاء النباتي من المراعي الطبيعية أو الأشجار ينتج عنه تربة ضعيفة تتحلل وتتعرى بسرعة (تتصحر) بجانب اختفاء حوالي مائة نوع يومياً من الكائنات الحية من التربة وبالتالي تنخفض خصوبتها. للمزيد أنظر: عبد المعز عبد الغفار نجم، دور القانون الدولي والمنظمات الدولية في حماية البيئة، بحث مقدم إلى مؤتمر "نحو دور فعال للقانون في حماية البيئة" في الإمارات العربية المتحدة، ١٩٩٩ ص ١٦

^{٤٥٧} - انظر الوثيقة E/CN.17/2008/2 المعنونة نظرة عامة على التقدم المحرز نحو تحقيق التنمية المستدامة : استعراض لتنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ ، وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ ، وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ لعام ٢٠٠٨ ، ص ٢١.

^{٤٥٨} - انظر الوثيقة E/CN.17/2006/2 الصادرة عن لجنة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، ٢٠٠٦، ص ٢٠.

^{٤٥٩} - انظر الوثيقة E/CN.17/2008/2 المعنونة نظرة عامة على التقدم المحرز نحو تحقيق التنمية المستدامة : استعراض لتنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ ، وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ ، وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ لعام ٢٠٠٨ ، ص ٢١.

^{٤٦٠} - Gerhard Dieterle ,OP CIT, 2010,p26.

^{٤٦١} - الفاو، مرجع سابق، ٢٠١١، ص ٦١.

^{٤٦٢} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السادسة عشرة التي عُقدت في كانون، الفقرة ٧٠ من المقرر ١/م أ-١٦ الوارد في الوثيقة

على تخصيص مبلغ قدره ٣,٥ مليار دولار كتمويل عام أولي لإبطاء إزالة الغابات في البلدان النامية، ووقف تلك الإزالة وانحسارها في نهاية المطاف.

أما بروتوكول كيوتو فإنه يعتبر التحريج وإعادة التحريج^{٤٦٣} من بين الأنشطة المؤهلة لمشاريع آلية التنمية النظيفة، ويدور نقاش حالياً بشأن مقترحات تدعو لتوسيع النطاق ليشمل تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها والأراضي الرطبة والإدارة الحرجية المستدامة وإعادة تحريج الغابات التي يجري استنفادها^{٤٦٤}. ويرى البنك الدولي أن الإدارة المستدامة للغابات^{٤٦٥} أمراً بالغ الأهمية في تحقيق رسالة مجموعة البنك الدولي، نظراً لإسهام الغابات في توفير سبل كسب العيش للفقراء، وما يتيح من إمكانيات للتنمية الاقتصادية، فضلاً عن الخدمات البيئية المحلية والعالمية (مثل حماية المناخ) الحيوية التي تقدمها^{٤٦٦}، ففي عام ٢٠٠٧ وصل إجمالي تمويل البنك الدولي والمؤسسة الدولية للتنمية لقطاع الغابات إلى ٥١٢ مليون دولار، حصلت منطقة آسيا الشرقية والمحيط الهادئ على الحصة الأكبر من هذا التمويل، ويعود ذلك جزئياً لوجود مشاريع كبيرة في الصين^{٤٦٧}.

وتسترشد أنشطة البنك في قطاع الغابات، بمبدأ منع الضرر (do no harm) الذي يركز إلى حد بعيد على القضايا البيئية وخيارات حماية الغابات، ففي استراتيجية البنك عام ١٩٩١ بشأن الغابات، اعترفت هذه الاستراتيجية بالدور الذي يمكن أن تلعبه الغابات في تخفيض الفقر، وأهمية إصلاح السياسات لاحتواء قطع الغابات، ولكن الركيزة الأساسية في هذه الاستراتيجية هي الالتزام القوي من جانب البنك بعدم تمويل القطع التجاري للغابات الأولية^{٤٦٨} (Primary forests) في المناطق الاستوائية المطيرة^{٤٦٩}.

كما تبنى البنك الدولي استراتيجية جديدة بشأن الغابات عام ٢٠٠٢ تقوم على ثلاث ركائز أساسية هي:

^{٤٦٣} يعرف التحريج بأنه: عملية يقوم بها الإنسان مباشرة لتحويل أراضٍ لم تشجر لمدة خمسين عاماً على الأقل إلى أراضٍ حرجية عن طريق الغرس و/أو زرع البذور و/أو تدخل الإنسان في تعزيز مصادر البذور الطبيعية، أما إعادة التحريج فإنه يعرف بأنه: عملية يقوم بها الإنسان مباشرة لتحويل أراضٍ غير حرجية إلى أراضٍ حرجية عن طريق الغرس و/أو زرع البذور و/أو تدخل الإنسان في تعزيز مصادر البذور الطبيعية وذلك في أراضٍ كانت حرجية لكنها حولت إلى أراضٍ غير حرجية. أنظر تقرير الفريق العامل المخصص المعني بالالتزامات الإضافية للأطراف المدرجة في المرفق الأول بموجب بروتوكول كيوتو عن دورته الخامسة عشرة المعقودة في كانكون، الوثيقة رقم: FCCC/KP/AWG/2010/18/Add.1، ص ٣٣.

^{٤٦٤} - الفاو، مرجع سابق، ٢٠١١، ص ٦٣.

^{٤٦٥} - أكد إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية الذي اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ٢٠٠٠ في المادة ٢٣ منه على ضرورة تكثيف الجهود الجماعية لإدارة الغابات بجميع أنواعها وحفظها وتنميتها تنمية مستدامة.... انظر الوثيقة رقم A/RES/55/2

^{٤٦٦} - انظر الرابط التالي <http://go.worldbank.org/5158JUF1K0>

^{٤٦٧} - Gerhard Dieterle, OP CIT, 2010, p24.

^{٤٦٨} - تعرف الغابات الأولية بأنها : غابات تتكون من أنواع محلية وليس بها دلائل واضحة على النشاط البشري ولم تتعرض العمليات البيئية بها لاضطراب.. انظر: الفاو، مرجع سابق، ٢٠١١، ص ٥.

^{٤٦٩} - Gerhard Dieterle, OP CIT, 2010, p20.

١- الاستفادة من إمكانات الغابات في تخفيض أعداد الفقراء بطريقة مستدامة (Harnessing the potential of forests to reduce poverty)

٢- إدماج الغابات في التنمية الاقتصادية المستدامة (Integrating forests into sustainable economic development)

٣- حماية الخدمات والقيم البيئية المحلية والعالمية الحيوية (Protecting vital local and global environmental services and values) مثل دور الغابات في حماية المناخ.

والبنك الدولي باعتباره إحدى الهيئات المنفذة لمشاريع مرفق البيئة العالمية، فإنه يعمل على مساندة طائفة من أنشطة إدارة الغابات والحفاظ عليها باستخدام موارد المرفق، فعلى سبيل المثال مشروع "الإدارة المستدامة لغابات حوض الكونغو: مشروع حفظ الطبيعة والغابات" الذي يموله مرفق البيئة وينفذه البنك الدولي، و يهدف هذا المشروع لتعزيز الحماية والإدارة المستدامة لموارد الغابات في جمهورية الكونغو الديمقراطية ، من خلال مساعدة المؤسسات العامة والمجتمع المدني والمجتمعات المحلية لتنفيذ سياسات المحافظة على الغابة و الطبيعة في جمهورية الكونغو الديمقراطية ، وسيهدف المشروع إلى توفير الدعم للمنطقة الحرجة (مايكو) والعمليات الميدانية المبتكرة (امتيازات الحفظ ، تخفيض الانبعاثات الناتجة عن إزالة الغابات وتدهورها)^{٤٧٠}.

وفي سياق إدراك البنك الدولي لأهمية الغابات في حماية المناخ، انشأ البنك صندوق الكربون البيولوجي (The BioCarbon Fund): وهو صندوق أنشئ عام ٢٠٠٤ ، بغية تمويل مشاريع الغابات والنظم الإيكولوجية الزراعية التي تحتجز الكربون في البلدان النامية وفي البلدان السائرة على طريق التحول^{٤٧١}.

وتتمثل الأنشطة الرئيسية للصندوق في مشروعات إعادة زرع الغابات، و تشمل أيضاً مشروعات لتحتية الكربون في التربة والحيلولة دون إزالة الغابات وتدهورها^{٤٧٢}، وتستطيع مجموعات المجتمع والشركات الخاصة والوكالات العامة ومنظمات المجتمع المدني اقتراح المشروعات وتطبيقها، كما تتلقى هذه المجموعات التمويل مقابل اعتمادات تخفيض الكربون (emission-reduction credits) التي تحققها المشروعات^{٤٧٣}.

ففي مولدوفا يتم من خلال صندوق الكربون البيولوجي، إعادة حراثة أو تشجير ٢٠٠٠٠ هكتار من الأراضي الزراعية المملوكة للدولة والمجتمع، والتي تعرضت للتدهور والتآكل، وهو من شأنه أن يقلل من تآكل

^{٤٧٠} - تقرير مرفق البيئة العالمية إلى مؤتمر الأطراف في الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي الاجتماع العاشر الوارد في الوثيقة UNEP/CBD/COP/10/6، ص ٩٢.

^{٤٧١} - Gerhard Dieterle ,OP CIT, 2010,p27.

^{٤٧٢} - انظر الرابط <http://go.worldbank.org/LDT2W786L0>

^{٤٧٣} - Gerhard Dieterle ,OP CIT, 2010,p27.

التربة ويزود المجتمعات بمنتجات الغابات، ومن المتوقع أن يعمل المشروع على امتصاص ٢.٥ مليون طن من مكافئ ثاني أكسيد الكربون بحلول عام ٢٠١٧^{٤٧٤}.

وفي مدغشقر، يعالج مشروع للصندوق بالتعاون مع الحكومة الوطنية ومنظمة الحفظ الدولية، مسألة إزالة الغابات من خلال التشجيع على أنشطة سبل كسب العيش المستدامة في منطقة محمية جديد، ومن المتوقع أن يساعد هذا المشروع على تجنب انبعاث ثمانية ملايين طن من ثاني أكسيد الكربون في الغلاف الجوي^{٤٧٥}.

وبناء على التجارب الناجحة التي حققها البنك بإنشاء صندوق الكربون البيولوجي، قام البنك الدولي عام ٢٠٠٨ بإنشاء برنامج شراكات كربون الغابات (Forest Carbon Partnership Facility)، ويهدف هذا البرنامج إلى مساعدة البلدان النامية والبلدان السائرة على طريق التحول في جهودها لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن قطع أشجار الغابات وتدهورها، كما تساعد منح المساعدة الفنية في البرنامج، البلدان النامية في إعداد خطط وطنية لتخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها^{٤٧٦}.

ولبرنامج شركات الكربون الغابات عنصران هما: ١- صندوق الاستعداد (Readiness Fund) الرامي لبناء قدرات تنفيذ محددة في البلدان المشاركة فيه و ٢- صندوق الكربون (Carbon Fund) الرامي لتمويل المدفوعات المستندة إلى الأداء في إطار التعويضات عن تخفيض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها، أما رأس المال المستهدف لبرنامج شركات كربون الغابات فهو على الأقل ٣٠٠ مليون دولار^{٤٧٧}.

الفرع الثالث

مشاريع البنك الدولي للتكيف مع تغير المناخ

إنَّ المناخ العالمي في تغيّر، وقد بدأت بالفعل تظهر التأثيرات المرتبطة بتراكم غازات الدفيئة في الغلاف الجوي بفعل النشاطات البشرية، وتشمل هذه التأثيرات:

*انخفاض عام في غلات المحاصيل المحتملة في معظم المناطق المدارية وشبه المدارية.

*تناقص توافر المياه لدى المجموعات السكانية في كثير من المناطق الشحيحة المياه وخاصة في

المناطق شبه المدارية.

^{٤٧٤} - البنك الدولي ومركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع، مرجع سابق، ٢٠٠٩، ص ١٢٨.

^{٤٧٥} - المؤسسة الدولية للتنمية، المؤسسة الدولية للتنمية على أرض الواقع التدابير المناخية والتنمية تضافر الجهود، ٢٠٠٨، ص ١٠.

^{٤٧٦} - Gerhard Dieterle, OP CIT, 2010, p28.

^{٤٧٧} - ماركو سيمولا، تدفقات التمويل وضرورة تنفيذ الصك غير الملزم قانوناً بشأن كافة أنواع الغابات، ٢٠٠٨، ص ٧.

*زيادة عدد الناس المعرضين للإصابة بالأمراض التي تحملها النواقل (مثل الملاريا) والأمراض التي تحملها المياه (مثل الكوليرا).

*زيادة على نطاق واسع في خطر اجتياح الفيضانات لمستوطنات بشرية عديدة نتيجة لظواهر التهطل الشديد وارتفاع مستوى سطح البحر^{٤٧٨}.

كما سيؤثر تغير المناخ على كافة أوجه المجتمع والبيئة والاقتصاد، مما يعني أنه يتعين تكيف السلوك وسبل العيش والبنى التحتية والقوانين والسياسات والمؤسسات، استجابة للظواهر المناخية السابقة أو المرتقبة^{٤٧٩}، إذ ينطوي التكيف على إمكانية الحد من تأثيرات المناخ الضارة وتعزيز تأثيراته المفيدة.

وعلى الرغم من استخدام الاتفاقية الإطارية وبرتوكول كيوتو لمصطلح التكيف، إلا أن هذه الوثائق لم تعطي تعريفاً لهذا المصطلح، ولكن الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ قدمت تعريفاً شاملاً لهذا المصطلح وهو: تعديل النظم الطبيعية أو البشرية تجاوباً مع محفزات مناخية حقيقية أو متوقعة أو مع الآثار الناجمة عنها مما يخفف من وطأة الضرر اللاحق بتلك النظم أو يؤدي إلى استغلال الفرص المفيدة.

أما القدرة على التكيف (Adaptation Capacity) فقد عرفت الهيئة الحكومية بأنها: قدرة نظام ما على التكيف مع تغير المناخ من أجل التخفيف من وطأة الأضرار المحتملة أو الاستفادة من الفرص المتاحة أو مواجهة العواقب^{٤٨٠}.

وقد حددت الهيئة الحكومية خيارات التكيف التي تخفف من تأثيرات تغير المناخ بحسب القطاعات المتأثرة:

- ففي قطاع المياه: توسيع نطاق تجميع مياه الأمطار، تقنيات تخزين المياه وحفظها، إعادة استخدام المياه، كفاءة استخدام المياه والري.

- الزراعة: تعديل مواعيد زراعة المحاصيل وتنوع المحاصيل، تغيير مواقع المحاصيل، تحسين إدارة الأراضي بطرق مثل التحكم في التحات وحماية التربة من خلال زراعة الأشجار.

- البنية الأساسية: تغيير المواقع، مصدات البحار، تثبيت الكثبان الرملية، بناء دفاعات بحرية، ونقل السكان من المناطق المعرضة للفيضان.

^{٤٧٨} - الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ ٢٠٠١ التأثيرات والتكيف وسرعة التأثر، جنيف، سويسرا، ٢٠٠١، ص ٧.

^{٤٧٩} - د. إي. ليزا. أف وآخرون، مرجع سابق، ٢٠٠٨، ص ٨.

^{٤٨٠} - الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ ٢٠٠١ التأثيرات والتكيف وسرعة التأثر، مرجع سابق، ٢٠٠١، ص ١٠١.

- الصحة البشرية: خطط العمل الصحية لحالات الحر، خدمات الطوارئ الطبية، تحسين مراقبة ومكافحة الأمراض المتصلة بتغير المناخ، مياه مأمونة وصرف صحي محسن^{٤٨١}.

ويمكننا التمييز بين عدة أنواع للتكيف منها:

١- التكيف الاستباقي: وهو التكيف الذي يحدث قبل ملاحظة التأثيرات الناجمة عن تغير المناخ.

٢- التكيف التفاعلي: وهو الذي يحدث بعد ملاحظة التأثيرات الناجمة عن تغير المناخ.

٣- التكيف الخاص: وهو التكيف الذي يأتي نتيجة لمبادرة الأفراد أو الأسر أو الشركات الخاصة إليه أو لتنفيذه، والتكيف الخاص هو، في العادة، في صالح من يقوم به وترشيدها لشؤونه.

٤- التكيف العام: وهو التكيف الذي تبادر إليه وتنفذه الحكومات على جميع المستويات، ويتجه التكيف العام، في العادة، إلى تلبية الاحتياجات الجماعية^{٤٨٢}.

ويساهم التكيف في تخفيض مدى التعرض لآثار تغير المناخ بنسبة كبيرة، ولكن لا يوجد مستوى معين من التكيف يؤدي إلى تجنب آثار تغير المناخ والأضرار الناجمة عنه كلياً^{٤٨٣}.

وقد نصت الفقرة ١، ب من المادة ٤ من الاتفاقية الإطارية، على أن تقوم جميع الأطراف في الاتفاقية باتخاذ تدابير لتيسير التكيف بشكل ملائم مع تغير المناخ، وتنفيذ تلك البرامج ونشرها واستكمالها بصفة دورية.

وأوجبت الاتفاقية على الأطراف الإبلاغ عن امتثالها أو عدم امتثالها لهذه الالتزامات في بلاغاتها الوطنية (national communications) التي تقدمها إلى أمانة الإطارية، ومع ذلك لا تلتزم الأطراف بتنفيذ تدبير أو خيار معين من خيارات التكيف، كما لا تحدد الاتفاقية جدولاً زمنياً لتنفيذ هذه الالتزامات^{٤٨٤}.

كما تنص الفقرة ١، هـ من المادة ٤ من الاتفاقية الإطارية على التعاون لإعداد التكيف مع آثار تغير المناخ؛ وتطوير وإعداد خطط ملائمة ومتكاملة لإدارة المناطق الساحلية، والموارد المائية والزراعة، ولحماية وإنعاش مناطق، لاسيما في أفريقيا، متضررة بالجفاف والتصحر، وبالفيضانات.

^{٤٨١} - الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، مرجع سابق، ٢٠٠٨، ص ٥٧.

^{٤٨٢} - الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ ٢٠٠١ التأثيرات والتكيف وسرعة التأثر، مرجع سابق، ٢٠٠١، ص ١٠١.

⁴⁸³ - Roda Verheyen, (2002), Adaptation to the Impacts of Anthropogenic Climate Change: The International Legal Framework, Review of European Community and International Environmental Law, 11(2), p130.

⁴⁸⁴ - Roda Verheyen, OP CIT, 2002, p131-132.

وتتعهد البلدان المتقدمة النمو بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ، بمساعدة البلدان النامية في تغطية تكاليف التكيف مع الآثار الضارة لتغيّر المناخ، ويتم تحقيق هذه المساعدة بشكل أولي من خلال آلية تمويل الاتفاقية، التي يتم تشغيلها حالياً من قبل مرفق البيئة العالمية^{٤٨٥}.

وأنشأ مؤتمر أطراف الاتفاقية الإطارية صندوقين خاصين بموجب الاتفاقية الإطارية لدعم التكيف وهما:

أ- الصندوق الخاص لأقل البلدان نمواً الذي يساعد حالياً أقل البلدان نمواً على تحضير برامج العمل الوطنية للتكيف وتنفيذها

ب- الصندوق الخاص لتغيّر المناخ لتمويل مشاريع مرتبطة بالتكيف ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات، والطاقة، والنقل، والصناعة، والزراعة، والحراجة، وإدارة النفايات، والتنوع الاقتصادي

كذلك أنشأ الأطراف صندوق التكيف بموجب بروتوكول كيوتو لتمويل مشاريع وبرامج التكيف الملموسة في البلدان النامية، الأطراف في بروتوكول^{٤٨٦}.

ويساعد البنك الدولي البلدان النامية ومواطنيها على إيجاد الطرق للتكيف مع التغيرات المناخية التي بدأت بالفعل، فغالباً ما تعزز الأنشطة التنموية من القدرة على التكيف، فتنطوّر المحاصيل المقاومة للجفاف، وإدارة إمدادات المياه الشحيحة، وتحسين الحصول على الطاقة، كلها تساهم في مساعدة المجموعات المعرضة لآثار التغير المناخي على البقاء.

ويساعد البنك الدولي البلدان على التكيف مع التغير المناخي بعدة طرق منها :

١- تحسين جمع البيانات والتنبؤات عن أحوال الطقس (لأهميتها للمزارعين مثلاً)، ويستطيع البنك الدولي أن يلعب دوراً هاماً في مساعدة البلدان المتعاملة معه، على دعم وتوسيع قدراتها فيما يخص علوم التكيف من خلال برامج التدريب والمساعدة الفنية وإدارة المعرفة^{٤٨٧}.

٢- تقديم المساعدات الفنية (مثلاً مساعدة النظم الصحية على معالجة الأمراض الجديدة)، فقد أعد معهد البنك الدولي عدد من الحلقات الدراسية عن تغير المناخ وتخفيض مخاطر الكوارث الناجمة عنها في عدة بلدان في أمريكا اللاتينية وأفريقيا.

^{٤٨٥} - د. إي. ليزا. أف وآخرون، مرجع سابق، ٢٠٠٨، ص ١١.

^{٤٨٦} - د. إي. ليزا. أف وآخرون، المرجع السابق، ٢٠٠٨، ص ١٢.

⁴⁸⁷ - Ian Buxton, Maarten van Aalst, (1999), Come Hell or High Water Integrating Climate Change Vulnerability and Adaptation to Bank Work, the world bank environment department, p7.

٣-تقييم المخاطر المناخية ومدى التأثير بها، ففي عام ٢٠٠٩ نشر البنك الدولي دراسة بعنوان "اقتصاديات التكيف" عن تكاليف التكيف، و ستساعد هذه الدراسة صناع القرار في البلدان النامية على فهم وتقييم أفضل للمخاطر التي يفرضها التغير المناخي.

٤-المساعدة على تطوير محاصيل مقاومة للجفاف والملوحة^{٤٨٨}.

ويستخدم البنك الدولي عدد من الأدوات، مثل المنح، والاعتمادات الميسرة، وأنواع من القروض والضمانات، وتمويل الكربون من أجل المساعدة على التكيف في الدول النامية، ففي منطقة غوايا في الأكوادور، يمول البنك مشروع حماية غوايا المنخفضة من الفيضانات (Lower Guayas Flood Protection Project)، ويعد المشروع مثلاً بارزاً على العلاقة المترابطة بين الأنشطة التنموية العادية والمخاطر المناخية، إذ يتضمن المشروع تدابير للتحكم بالفيضانات مثل الخنادق والقنوات، وسوف تحمي البنى التحتية التي تصرف المياه حوالي ٢٠٠,٠٠٠ هكتار من الفيضانات في منطقة المشروع^{٤٨٩}.

وتبنى ضرورة التمويل والمساعدة المقدمة من البنك الدولي للدول النامية على عدد من الضرورات منها:

١- إن محددات القدرة على التكيف، تشمل توافر الموارد المالية(الثروة)وتوافر التكنولوجيا والأشخاص المدربين القادرين على استخدام هذه التكنولوجيا بفعالية، والوصول إلى المعلومات، ومن جهة أخرى فإن الفقر ونقص المهارات والمؤسسات الاجتماعية المتخلفة تكبح القدرة على التكيف.

ويرى البنك الدولي أن التنمية الاقتصادية الناجحة والقضاء على الفقر والوصول إلى التكنولوجيا والثقافة والتدريب هي وسائل هامة لتخفيض سرعة التأثير بتغير المناخ^{٤٩٠}.

٢- وفقاً لكافة التقديرات، تكاليف التكيف التقريبية مرتفعة، فقد قدرت أمانة سر اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، أنه بحلول العام ٢٠٣٠، ستحتاج البلدان النامية إلى ما بين ٢٨ و ٦٧ مليار دولار لتغطية تكاليف التكيف مع تغير المناخ، ما يعادل ٠,٢ إلى ٠,٨ % من تدفقات الاستثمار العالمية أو فقط ٠,٠٦ إلى ٠,٢١ % من الناتج المحلي الإجمالي العالمي المتوقع للعام ٢٠٣٠^{٤٩١}.

^{٤٨٨} -انظر العنوان Climate Change Adaptation: على الرابط: <http://climatechange.worldbank.org> تاريخ الزيارة: ٢٠١٢/٥/٢٢

⁴⁸⁹ - Ian Buxton, Maarten van Aalst ,OP CIT,1999, p13.

⁴⁹⁰ - Ian Buxton, Maarten van Aalst,IBID,1999,p5.

^{٤٩١} د. إي. ليزا. أف وآخرون، المرجع سابق، ٢٠٠٨، ص٧.

ومن جهة أخرى أظهرت دراسة للبنك الدولي بعنوان "اقتصاديات التكيف مع تغير المناخ" نشرت عام ٢٠٠٩، أنَّ التكيف مع تغير المناخ من المحتمل أن يكلف الدول النامية ما بين ٧٥ مليار دولار إلى ٩٠ مليار دولار سنوياً في الفترة من عام ٢٠١٠ وحتى ٢٠٥٠، وقال وارن إيفانز، مدير إدارة شؤون البيئة في البنك الدولي إن "التكاليف الإجمالية ستكون أعلى في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، تليها أميركا اللاتينية وإفريقيا جنوب الصحراء الكبرى"، وذكرت الدراسة أن القطاعين اللذين سيحصلان على الحصة الأكبر من كلفة التكيف هما البنية التحتية والمناطق الساحلية، إذ سيحتاجان استثمارات بقيمة ٢٩,٥ مليار و ٣٠,١ مليار دولار سنوياً^{٤٩٢}.

وفي عام ٢٠٠٨ أنشأ البنك الدولي البرنامج التجريبي لمرونة التكيف مع تغير المناخ (the Pilot Program for Climate Resilience)، و سيعمل البرنامج على دمج التكيف مع تغير المناخ في التخطيط الإنمائي للبلدان النامية، كما سيقوم بتنفيذ مشروعات تجريبية في تسعة بلدان (بنغلادش وبوليفيا وكمبوديا وموزامبيق ونيبال والنيجر وطاجيكستان واليمن وزامبيا، بالإضافة إلى برنامجين تجريبيين إقليميين في منطقتي البحر الكاريبي والمحيط الهادئ)^{٤٩٣}.

ويعمل البنك الدولي مع عدد من المنظمات والمؤسسات الدولية وخصوصاً مرفق البيئة العالمية لدعم التكيف في الدول النامية، ففي منطقة الكاريبي مثلاً، يعمل البنك الدولي كوكالة منفذة للخطة الكاريبية للتكيف مع تغير المناخ (Caribbean Planning for Adaptation to Climate Change)، وهي عبارة عن برنامج إقليمي ممول من مرفق البيئة، و يتضمن المشروع عدد من العناصر تشمل تقييم مدى التأثير بتأثيرات تغير المناخ، وخطط للتكيف وبناء قدرات التكيف^{٤٩٤}.

المبحث الثاني

صناديق الكربون لدى البنك الدولي

لم يكتفي البنك الدولي بتمويل المشاريع الصديقة للمناخ، ولكنه عمل أيضاً على تعزيز جهوده الرامية لحماية المناخ بإنشاء عدة صناديق لتمويل حافظة متنوعة من المشاريع التي تحقق خفضاً في انبعاثات غازات الدفيئة عرفت بصناديق الكربون.

^{٤٩٢} - صحيفة العرب القطرية، البنك الدولي: التكيف مع تغير المناخ يكلف ٧٥ إلى ٩٠ مليار دولار، عدد ٢٠٠٩، ٧٧٨١.

^{٤٩٣} - أنظر الرابط: <http://go.worldbank.org/INRYSUDYH0> بعنوان تغير المناخ، آخر تحديث: أيلول ٢٠١٠

^{٤٩٤} - Ian Burton, Maarten van Aalst, (2004), Look Before You Leap: A Risk Management Approach for Incorporating Climate Change Adaptation in World Bank Operations, The World Bank, p17.

لذلك سوف نخصص دراستنا في هذا المبحث لبيان طبيعة صناديق الكربون، ثم ننتقل بعد ذلك لتركز الحديث على الاسس القانونية التي استند البنك إليها لإنشاء صناديق الكربون، ثم نختم هذا المبحث بدراسة خاصة عن أول صندوق كربون أنشأه البنك وهو صندوق الكربون النموذجي .

المطلب الاول

طبيعة صناديق الكربون

بغية تحديد طبيعة صناديق الكربون سوف نتطرق إلى الحديث عن نشأة وتطور هذا الصناديق، ثم نورد الحديث عن أهداف صناديق الكربون، لنختم البحث بدراسة عن الخصائص المشتركة لصناديق الكربون.

الفرع الأول

نشأة وتطور صناديق الكربون

عرفت مجموعة التقييم المستقلة (Independent Evaluation Group) التابعة للبنك الدولي، صندوق الكربون بأنه: صندوق أنشئ لشراء اعتمادات الكربون (وتعرف اعتمادات الكربون بأنها وثيقة مالية تمثل تخفيضاً في انبعاثات غازات الدفيئة، وتستخدم من جانب المشتريين للوفاء بالقيود القانونية أو الاختيارية على انبعاثاتهم من غازات الدفيئة)^{٤٩٥}.

وتقوم صناديق الكربون على مفهوم بسيط جداً، وهو جمع مساهمات مالية من كيانات تابعة للقطاع العام والخاص أو أحدهما، و تستخدم هذه المساهمات المالية في تمويل المشاريع التي تحقق خفضاً في انبعاثات الكربون، ثم يجري توزيع التخفيضات المحققة على الكيانات المشاركة في صناديق الكربون بنسبة تتوافق مع مقدار المساهمة المالية التي قدموها لصناديق الكربون^{٤٩٦}.

فالأطراف في صناديق الكربون هم:

أولاً: المشتريين وهم شركات وحكومات من الدول المتقدمة الملتزمة بتخفيض انبعاثاتها من غازات الدفيئة، و يستطيع الطرف السابق استخدام اعتمادات الكربون المحققة من المشاريع الممولة من الصناديق في المساعدة على الوفاء بالتزاماته الخاصة بخفض الانبعاثات.

⁴⁹⁵ -Independent Evaluation Group,(2009),Climate Change and the World Bank Group Phase I: An Evaluation of World Bank Win-Win Energy Policy Reforms ,P I X.

⁴⁹⁶ -Christopher Carr, Flavia Rosembuj ,(2007),World Bank experiences in contracting for emission reductions, Environmental Liability ,LAWTEXT Publishing Limited,p114.

ثانياً: البنك الدولي الذي يتصرف باعتباره قِيم على صناديق الكربون ومتعاقد لشراء تخفيضات الانبعاثات لصالح المشتريين.

ثالثاً: البائعين وهم مطوري المشاريع والبرامج التي تحقق خفضاً في انبعاثات غازات الدفيئة في الدول النامية والدول التي تمر بمرحلة انتقال إلى اقتصاد السوق^{٤٩٧}.

ويدخل إنشاء البنك الدولي لصناديق الكربون ضمن ما يعرف بتمويل الكربون (Carbon Finance)، وقد عرف البنك تمويل الكربون بأنه: الموارد المالية المقدمة للمشاريع المنتجة (أو من المتوقع أن تنتج) لتخفيضات في انبعاثات غازات الدفيئة، من أجل شراء هذه التخفيضات^{٤٩٨}.

وقد بدأت مساهمة البنك في تمويل الكربون مع إنشاء البنك في تموز ١٩٩٩، لأول صندوق كربون وهو صندوق الكربون النموذجي (Prototype Carbon Fund) بهدف تشجيع شراء تخفيضات انبعاثات الكربون في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال إلى اقتصاد السوق، ثم جرى تشغيل الصندوق في عام ٢٠٠٠^{٤٩٩}.

وفي أيار ٢٠٠٢ توصل البنك لاتفاق مع الحكومة الهولندية لإنشاء صندوق هولندا لآلية التنمية النظيفة (The Netherlands Clean Development Facility) بهدف شراء اعتمادات خفض الانبعاثات الكربونية، وقد ارادت الحكومة الهولندية من إنشاء الصندوق، تطبيق آلية التنمية النظيفة بتوفير التمويل للمشاريع التي تحقق خفضاً للانبعاثات من خلال آلية التنمية النظيفة^{٥٠٠}.

ثم قام البنك الدولي في عام تموز ٢٠٠٣ بتشغيل صندوق كربون تنمية المجتمع (The Community Development Carbon Fund) الذي صممه البنك بالتعاون مع جمعية الاتجار بالانبعاثات الدولية (International Emissions Trading Association) وأمانة الاتفاقية الاطارية، و يهدف الصندوق لتمويل مشاريع تخفيض الانبعاثات صغيرة الحجم في المناطق الريفية الفقيرة في البلدان النامية^{٥٠١}.

وفي عام ٢٠٠٣ أيضاً، توصل البنك الدولي لاتفاق مع وزارة البيئة الايطالية لإنشاء صندوق الكربون الايطالي (The Italian Carbon Fund) بغية شراء تخفيضات الانبعاثات التي تحققها المشاريع الصديقة للمناخ (مثل الطاقة المائية وإدارة النفايات) في الدول النامية والدول التي تمر بمرحلة انتقال إلى اقتصاد السوق.

⁴⁹⁷ - Amy Horton ,and Tom Fry,(2011),The role of the World Bank in carbon finance, Bretton Woods Project,p4.

⁴⁹⁸ - Carbon Finance Unit ,world bank,(2010),carbon finance for sustainable development,2010 a1nnual report ,p92.

⁴⁹⁹ -Christopher Carr, Flavia Rosembuj, OP CIT,2007,p114.

⁵⁰⁰ - Martijn Wilder,(2005), Implementing the Clean Development Mechanism and emissions trading beyond Europe ,in: F. Yamin (Editor),A Handbook of Emission Reduction Mechanisms,UK:Earthscan,p260.

⁵⁰¹ - Martijn Wilder, OP CIT,2005,p260.

وفي ٢٦ تشرين الثاني من عام ٢٠٠٣، افتتح باب المشاركة في صندوق الكربون البيولوجي (BioCarbon Fund) الذي بدأت اعماله في ١٤ أيار من عام ٢٠٠٤، و يهدف الصندوق لتمويل المشاريع التي تحتجز أو تحافظ على الكربون في النظم الإيكولوجية الحراجية والزراعية مع تشجيع الحفاظ على التنوع البيولوجي والحد من الفقر^{٥٠٢}.

كما أنشأ البنك الدولي عدة صناديق كربون أخرى منها، صندوق كربون هولندا الأوروبي وصندوق الكربون الدانماركي وصندوق الكربون الإسباني وبرنامج تسهيلات الكربون الشامل وصندوق الكربون الأوروبي و صندوق الشراكة المعني بخفض الانبعاثات الكربونية في مناطق الغابات (The Forest Carbon Partnership Facility)^{٥٠٣}، وصندوق الشراكة المعني بخفض الانبعاثات الكربونية (The Carbon Partnership Facility)^{٥٠٤}.

و حالياً يدير البنك ١٢ صندوق كربون ومرفق لشراء اعتمادات الكربون من الدول النامية والدول التي تمر بمرحلة انتقال إلى اقتصاد السوق لصالح كيانات من القطاع العام والخاص في الدول المتقدمة^{٥٠٥}، فحتى أيار ٢٠١٠ تدير وحدة تمويل الكربون التابعة للبنك (وهذه الوحدة هي المسؤولة عن إدارة صناديق الكربون المنشأة من قبل البنك) حوالي ٢,٣٥٨ مليار دولار، كما وقعت الوحدة اتفاقيات شراء ٢٢٨ مليون طن من اعتمادات الكربون بقيمة ١,٨٤ مليار دولار (وهذا يعني أن سعر كل طن من غازات الدفيئة يجري تخفيضه يبلغ حوالي ٨,٠٧ دولار)^{٥٠٦}.

وقد وجهت عدد من المنظمات غير الحكومية ومنها منظمة (Bretton Woods Project) عدة انتقادات لصناديق الكربون منها:

أ- تمويلها للصناعات كثيفة التلوث مثل طاقة الفحم مما يؤخر التحول نحو اقتصاد منخفض الكربون.

ب- التمويل المحدود للدول الفقيرة والصغيرة .

⁵⁰² - Martijn Wilder, IBID, 2005, p260-261.

^{٥٠٣} - تم تشغيل هذا الصندوق في حزيران ٢٠٠٨، و يركز الصندوق على خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها والادارة المستدامة للغابات، ويدير هذا الصندوق لجنة من ٢٨ عضواً و٦ مراقبين.. انظر:

- Carbon Finance Unit , world bank, OP CIT, 2010, p71.

^{٥٠٤} - انظر الرابط: <http://go.worldbank.org/LDT2W786L0> آخر تحديث : أيلول ٢٠٠٩

⁵⁰⁵ - Amy Horton ,and Tom Fry, OP CIT, 2011, p3.

⁵⁰⁶ - Independent Evaluation Group, OP CIT, 2010, p73.

ج-الاثار الاجتماعية السلبية المرتبطة بمشاريع وبرامج الكربون مثل النزاعات على تقاسم المنافع والحقوق على الموارد^{٥٠٧}.

الفرع الثاني

أهداف ومهام صناديق الكربون

على الرغم من أن صناديق الكربون التي أنشأها البنك الدولي، تتشابه في عدة خصائص وفي تصميمها وطريقة تشغيلها، إلا أنها تختلف في أهدافها بحسب الصندوق، ومن هذه الاهداف:

١-تشجيع مقارنة المنافع المشتركة (co-benefits approach) من خلال تمويل المشاريع التي تحقق منافع للمجتمعات الأكثر فقراً في البلدان النامية(المساهمة في تخفيض أعداد الفقراء، والمساعدة في تحسين نوعية حياة المجتمعات المحلية)، والتي يصدر عنها تخفيضات معتمدة للانبعثات وهذا الهدف السالف يسعى صندوق كربون تنمية المجتمع(The Community Development Carbon Fund) الذي أنشئ عام ٢٠٠٣^{٥٠٨} إلى تحقيقه^{٥٠٩}.

فقد صمم الصندوق ليقدم فرصة للمجتمعات المحلية في البلدان النامية وخصوصاً البلدان الأقل تقدماً للانتفاع من الاستثمارات الجديدة في مجال التكنولوجيا النظيفة والطاقة المتجددة التي تهدف لتخفيض انبعثات غازات الدفيئة وتخفف من تأثيرات تغير المناخ^{٥١٠}.

٢-ضمان انتفاع المناطق الريفية في البلدان النامية من تمويل الكربون، كما في صندوق الكربون البيولوجي(The BioCarbon Fund) الذي أنشئ عام ٢٠٠٤، ويمول الصندوق المشروعات التي تحتجز أو تحافظ على الكربون في المناطق الزراعية والغابات^{٥١١} مع تشجيع الحفاظ على التنوع البيولوجي والحد من الفقر^{٥١٢}.

⁵⁰⁷ - Amy Horton ,and Tom Fry, OP CIT,2011,p2.

^{٥٠٨} -انشئ البنك الدولي بالتعاون مع أمانة الاتفاقية الاطارية وجمعية الاتجار بالانبعاثات في ٢٥ اذار ٢٠٠٣ صندوق كربون تنمية المجتمع.....انظر

-Community Development Carbon Fund.2004-CDCF ANNUAL REPORT 2004.p20.

⁵⁰⁹ - Amy Horton ,and Tom Fry.2011-The role of the World Bank in carbon finance. Bretton Woods Project.p5.

⁵¹⁰ -Community Development Carbon Fund,(2004),CDCF ANNUAL REPORT 2004,p9.

^{٥١١} -تساهم الانبعثات بمقتضى الممارسات الزراعية غير المستدامة وإزالة الغابات بـ ٢٠% من مجمل انبعثات غازات الدفيئة الحالية...انظر

BioCarbon Fund,(2004),Environmental and Social Benefits in the BioCarbon Fund,p1

⁵¹² - Carbon Finance Unit ,world bank ,OP CIT,2010,p36.

ففي مولدوفا يمول الصندوق مشروع لحفظ التربة (Soil Conservation)، و سيساهم المشروع في تشجير وإعادة تشجير أكثر من ٢٠٠٠٠ هكتار من الاراضي الزراعية المملوكة للدولة والمجتمع والتي تعرضت للتدهور، وهو من شأنه أن يقلل من تعرية التربة ويعزز من إنتاجية التربة (soil productivity)، ويزود المجتمعات بمنتجات الغابات، ومن المتوقع أن يعمل المشروع أيضاً على امتصاص ٥,٢ مليون طن من مكافئ ثاني أكسيد الكربون بحلول عام ٢٠١٧^{٥١٣}.

و يمثل خفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة الحراج وتدهور الغابات في البلدان النامية أحدث وأهم آلية مالية للتغير المناخي، فهي توفر حوافز إيجابية على شكل تحويلات مالية للبلدان النامية، لإبطاء معدلات إزالة/تدهور الحراج للتخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة^{٥١٤}.

٣- توضيح كيف يمكن للبنك الدولي للإنشاء والتعمير أن يعمل بالتعاون مع القطاع العام والخاص بغية حشد موارد مالية جديدة للبلدان المقترضة الأعضاء لمعالجة المشاكل البيئية العالمية^{٥١٥}.

وهذا الهدف السابق من الاهداف الاساسية لصندوق الكربون النموذجي (Prototype Carbon Fund)، الذي أنشأه البنك الدولي عام ١٩٩٩، و يدعم الصندوق مشروعات متنوعة في قطاعات مختلفة مثل الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة ومشاريع التحريج وإعادة التحريج (afforestation/reforestation)^{٥١٦}.

٤- ضمان انتفاع البلدان الفقيرة والصغيرة من سوق الكربون، وهذه المهمة يقوم إلى حد كبير بأدائها كل من صندوقي كربون تنمية المجتمع وصندوق الكربون البيولوجي، فقد خصص كلا الصندوقين ٣٩% من مواردهما لشراء تخفيضات الانبعاثات من المشاريع صديقة المناخ في البلدان منخفضة الدخل، على عكس صناديق الكربون الأخرى التي لم تخصص سوى ٠,٣% من مواردها^{٥١٧}.

ومع ذلك تسعى صناديق الكربون إلى تحقيق عدد من الاهداف العامة المشتركة وهي:

(١) ضمان أن يساهم تمويل الكربون في تحقيق التنمية المستدامة بالإضافة إلى مساهمته في تحقيق المنافع البيئية العالمية.

(٢) المساعدة في بناء واستمرار وتوسيع السوق الدولية لتخفيضات انبعاثات الكربون^{٥١٨}.

⁵¹³ - Carbon Finance Unit ,world bank ,IBID,2010,p41.

^{٥١٤} - الاتحاد الدولي لحماية الطبيعة وآخرون، دليل تدريبي حول النوع الاجتماعي والتغير المناخي، عمان، الاردن، ٢٠١١، ص٢١٣.

^{٥١٥} - الفقرة ب من ديباجة وثيقة إنشاء صندوق الكربون النموذجي.

⁵¹⁶ - Carbon Finance Unit ,world bank ,OP CIT,2010, p24.

⁵¹⁷ - Independent Evaluation Group, OP CIT,2010,p76.

^{٥١٨} - ويعد سوق الكربون أداة قوية للحد من انبعاث غازات الدفيئة، ونقل الموارد المالية والتكنولوجيا النظيفة إلى البلدان النامية... انظر الرابط:

<http://go.worldbank.org/LDT2W786L0> آخر تحديث أيلول ٢٠٠٩.

٣) دعم قدرات البلدان النامية للانتفاع من السوق الناشئة لاعتمادات تخفيضات الانبعاثات^{٥١٩}.

الفرع الثالث

خصائص ومهام صناديق الكربون

على الرغم من تنوع وتعدد صناديق الكربون التي أنشأها البنك الدولي فإنها تتمتع بعدة خصائص مشتركة وهي:

١- إن البنك الدولي هو المنظمة الدولية التي أنشئت صناديق الكربون، كما أن البنك هو نفس الجهة التي تتولى إدارة أموال هذه الصناديق والقوامة عليها، في حين على الساحة الدولية توجد عدد من الصناديق التي تهدف إلى حماية المناخ أنشأتها جهة معينة، وتتولى إدارتها والقوامة عليها جهة أخرى.

فعلى سبيل المثال، نشأ صندوق الكربون النموذجي في ٢٠ تموز ١٩٩٩ بقرار من مجلس المديرين التنفيذيين في البنك الدولي، كما تولى البنك بنفسه مهمة القوامة عليه وإدارة موارده المالية، في حين من جانب آخر، تم في عام ٢٠٠١ إنشاء صندوق التكيّف بقرار من مؤتمر أطراف الاتفاقية الإطارية المنعقد في مراكش، بغرض تمويل مشاريع وبرامج التكيّف مع الآثار السلبية لتغير المناخ في البلدان النامية الأطراف في بروتوكول كيوتو^{٥٢٠}، أما الجهة التي تولت مهمة القوامة على الصندوق، فلم يكن مؤتمر أطراف الاتفاقية الإطارية، وإنما جهة مستقلة عن مؤتمر الأطراف وهي البنك الدولي^{٥٢١}.

وتوجد عدة أسباب تدعو البنك الدولي إلى تولي مهام القيم على صناديق الكربون التي ينشئها بدلاً من إسناد مهمة القوامة عليها إلى جهة أخرى ومنها:

أ-خبرات وتجارب البنك الدولي، وقدرته على الوصول إلى الموارد والأصول المالية، وصلاته مع الدول الأعضاء المانحة بغية تقديم موارد مالية إلى هذه الصناديق، فهذه العوامل كلها تساهم في تسهيل قيام البنك بمهام القوامة على صناديق الكربون التي ينشئها.

⁵¹⁹ - World Bank,(2005),The Role of the World Bank in Carbon Finance :An Approach for Further Engagement,p1

^{٥٢٠} - انظر تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة المعقودة في مراكش، الجزء الثاني، المقرر رقم ١٠/م أ-٧ الوارد في الوثيقة رقم FCCC/CP/2001/13/Add.1

^{٥٢١} -دعا مؤتمر أطراف كيوتو البنك إلى أداء دور القيم على صندوق التكيّف(الفقرة ٢٣ من المقرر ١/م أ-٣ الوارد في الوثيقة رقم FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1، وقد قبل البنك الدولي هذه المهمة بقرار صادر عن مجلس المديرين التنفيذيين للبنك.

ب- وهناك أسباب عملية تعود إلى أن هذه الصناديق أنشئت من أجل تعزيز البرامج التي تعالج تخفيض أعداد الفقراء وحماية الغابات وحماية البيئة والمناخ ومساعدة المجموعات المهمشة، وكل هذه القضايا تقع في صلب الأهداف الاستراتيجية للبنك الدولي^{٥٢٢}.

٢- تندرج حافظة المشاريع التي تمولها صناديق الكربون ضمن آلية التنمية النظيفة وآلية التنفيذ المشترك أو احدهما اللتان أنشأهما بروتوكول كيوتو، و تهدف آلية التنمية النظيفة إلى قيام الدول المتقدمة بمشروعات (مشاريع الطاقة المتجددة) في الدول النامية، بغرض مساعدة الدول النامية في تحقيق التنمية المستدامة (مثل زيادة حصول المجموعات الفقيرة على خدمات الكهرباء) مع المساهمة في تحقيق الهدف الأساسي من اتفاقية التغير المناخي، وفي نفس الوقت مساعدة الدول المتقدمة في الالتزام بتخفيض الانبعاثات إلى الحد المقرر لها^{٥٢٣}.

في حين أن آلية التنفيذ المشترك تهدف إلى نقل وحدات تخفيض الانبعاثات فيما بين الأطراف المدرجة في المرفق الأول (أي البلدان المتقدمة والبلدان التي تمر اقتصادياتها بمرحلة انتقال إلى اقتصاد السوق). وتنتقل هذه الوحدات من البلد (ويكون من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية) الذي ينفذ فيه مشروع يهدف إلى تخفيض الانبعاثات إلى بلد (ويكون من البلدان المتقدمة) يشتري هذه الوحدات^{٥٢٤}.

فالفارق الأساسي بين آلية التنمية النظيفة والية التنفيذ المشترك أن الأولى تمول مشاريع صديقة للمناخ في البلدان النامية فقط، أما آلية التنفيذ المشترك فهي تمول مشاريع صديقة للمناخ في البلدان التي تمر اقتصادياتها بمرحلة انتقالية فقط.

فعلى سبيل المثال يمول صندوق الكربون النموذجي المشروعات التي تخفض من انبعاثات غازات الدفيئة في البلدان النامية (أي المشروعات التي تندرج في إطار آلية التنمية النظيفة) مثل البرازيل والصين وتشيلي والفلبين، كما يمول الصندوق المشروعات صديقة المناخ في البلدان التي تمر بمرحلة انتقال إلى اقتصاد السوق (أي المشروعات التي تندرج في إطار آلية التنفيذ المشترك) مثل لاتفيا ورومانيا وبولندا وبلغاريا^{٥٢٥}.

أما صندوق هولندا لآلية التنمية النظيفة (The Netherlands Clean Development Mechanism Facility) الذي بدأ عمله عام ٢٠٠٢ فإنه لا يمول إلا المشاريع التي تدخل في إطار آلية التنمية النظيفة.

⁵²² - Ilias Bantekas, (2011), the emergence of the intergovernmental trust in international law, The British Year Book of International Law, Oxford University Press, p52-53.

^{٥٢٣} - نيرمين السعدني، مرجع سابق، ٢٠٠١، ص ٢٠٧.

^{٥٢٤} - لورانس بواسون دي شازورن، مرجع سابق، ٢٠١٢، ص ٤.

⁵²⁵ - Carbon Finance Unit - world bank ,OP CIT, 2010, p26.

وختاماً فإن صندوق كربون هولندا الأوروبي (The Netherlands European Carbon Facility) الذي نشأ عام ٢٠٠٤، يمول فقط المشاريع التابعة لآلية التنفيذ المشترك، ويعمل في الأساس في أوكرانيا وروسيا وبولندا^{٥٢٦}.

٣- لا تتمتع هذه الصناديق بوصف الكيانات المستقلة عن البنك الدولي، وبالتالي لا تتمتع بأي شخصية قانونية، وإنما من يتمتع بالشخصية القانونية هو البنك الدولي الذي يتولى مهمة القوامة على هذه الصناديق وإدارة أموالها مما يرتب مجموعة من النتائج منها:

أ- امتداد الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها البنك الدولي بموجب اتفاقية إنشائه إلى أموال وأصول ومحفوظات ودخل وعمليات ومعاملات صناديق الكربون (مادة ٨ فقرة ١، فقرة فرعية ب من وثيقة إنشاء صندوق الكربون النموذجي).

وهكذا تتمتع أموال وموجودات صناديق الكربون بالحصانة من التفتيش والمصادرة ونزع الملكية وأي شكل من أشكال الحجز سواء تمت وفقاً لإجراء تشريعي أو تنفيذي، على اعتبار أن البنك الدولي يتمتع بهذه الحصانات^{٥٢٧}.

ب- يخول البنك الدولي باعتباره القيم على هذه الصناديق بالقيام بكافة الأعمال وعقد كافة العقود، ما دامت ضرورية أو مرغوب فيها، لتحقيق أغراض هذه الصناديق، وبالتالي فتحدد المستفيدين والمشاريع، والإعداد والتفاوض على اتفاقية المشروع، والرقابة والإشراف على المشاريع، هي من مسؤولية القيم لوحده (المادة ٨ فقرة ١، فقرة فرعية هـ من وثيقة إنشاء صندوق الكربون النموذجي).

٤- هي صناديق استثمارية غالبيتها متعددة المانحين:

وتعرف الصناديق الاستثمارية بأنها: صناديق تتكون من رأسمال يساهم به مانح أو أكثر (قد يكون المانح دولة أو منظمة دولية أو احد كيانات القطاع الخاص) لدعم مجموعة من النشاطات والفعاليات (حماية المناخ- تخفيف أعباء الديون - تنمية المناطق الريفية- إعادة إعمار المناطق بعد النزاعات)، وتساعد إدارة الموارد المالية لهذه الصناديق إلى قيم وهو عادةً منظمة دولية مثل الأمم المتحدة أو البنك الدولي.

^{٥٢٦} -انظر الرابط <http://go.worldbank.org/LDT2W786L0> بعنوان: تمويل خفض الانبعاثات الكربونية والتنمية والبنك الدولي، آخر زيارة

٢٠١٠/٢/٩.

^{٥٢٧} - عبد المعز عبد الغفار نجم، مرجع سابق، ١٩٧٦، ص ١٣٢.

وقصد الأطراف الأساسية (القيّم والمانحين) في هذه العلاقة الاستثمارية "trust relationship" هو نقل ملكية أصول الصندوق الاستثمارية إلى القيم، و تقتصر مسؤولية القيم على استثمار وصرف هذه الأصول إلى مستفيدين محددين (identified beneficiaries)^{٥٢٨}.

وبإمكاننا أن نميز بين نوعين من صناديق الكربون الاستثمارية من حيث تعدد المانحين وهي صناديق كربون متعددة المانحين من جانبين، وصناديق كربون متعددة المانحين من جانب واحد.

ونقصد بصناديق الكربون متعددة المانحين من جانبين: هي تلك الصناديق التي تضم عدة مساهمين من القطاع العام وأيضاً عدة مساهمين من القطاع الخاص

فعلى سبيل المثال صندوق كربون تنمية المجتمع (Community Development Carbon Fund) يضم ثمان دول تمثل القطاع العام وهي حكومات النمسا وكندا ولوكسمبورغ والدنمارك وهولندا وإسبانيا وإيطاليا وحكومات منطقتي والون وبروكسيل العاصمة في بلجيكا، كما يضم ١٦ شركة تمثل القطاع الخاص مثل شركة فوجي فيلم وغيرها^{٥٢٩}.

أما قصدنا من مفهوم صناديق الكربون متعددة المانحين من جانب واحد فهو: تلك الصناديق التي تضم مساهم واحد يمثل القطاع العام مع عدة مساهمين من القطاع الخاص

فمثلاً صندوق الكربون الإيطالي (The Italian Carbon Fund) يضم فقط الحكومة الإيطالية كمساهم يمثل القطاع العام، وست شركات تمثل القطاع الخاص^{٥٣٠}.

المطلب الثاني

الأسس القانونية لإنشاء البنك لصناديق الكربون

تحتاج المنظمات الدولية دوماً إلى أساس قانوني لأنشطتها، (international organizations always need to have a legal basis for their activities)، فقبل المبادرة باتخاذ أي قرار لابد أن يوجد الأساس القانوني له، فاختصاصات كل المنظمات الدولية محدودة فقط بتلك الاختصاصات التي منحها ميثاق إنشائها، فلا يمكن اتخاذ أي قرار خارج نطاق السلطات الممنوحة للمنظمة^{٥٣١}.

⁵²⁸ - Ilias Bantekas, OP CIT,2011,p1.

⁵²⁹ - Carbon Finance Unit -world bank, OP CIT,2010,31.

⁵³⁰ - Carbon Finance Unit -world bank, IBID,2010,p54.

⁵³¹ -Henry G. Schermers and Niels M. Blokker,(2011),International Institutional Law, The Netherlands :Martinus Nijhoff Publishers , p180.

والتساؤل الواجب طرحه هنا، ما هو الأساس القانوني لقرارات البنك الدولي بإنشاء الصناديق الاستثمارية الهادفة لحماية المناخ، فعلى سبيل المثال ما هو الأساس القانوني الذي استند إليه مجلس المديرين التنفيذيين في البنك الدولي لاتخاذ القرار رقم ٩٩-١ لعام ١٩٩٩ القاضي بإنشاء صندوق الكربون النموذجي؟

في الحقيقة يستند البنك في تبرير إنشاء صناديق الكربون إلى المبدأ التالي وهو:

مبدأ الاختصاصات الضمنية (implied powers doctrine): ويقصد بالاختصاصات الضمنية تلك السلطات التي لم يرد ذكرها صراحةً في المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية، ولكنها تستخلص منها ضمناً ولا بد من الاعتراف بها للمنظمة الدولية حتى تستطيع تحقيق الأهداف و المهام المنوط بها تحقيقها^{٥٣٢}.

وقد قبلت محكمة العدل الدولية بنظرية السلطات الضمنية في فتاها المتعلقة بالتعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة (Reparations for injuries suffered in the service of the United Nations)، وأكدت المحكمة في الفتوى الصادرة ١١ نيسان لعام ١٩٤٩ بأنه: طبقاً لقواعد القانون الدولي، يجب أن تعتبر المنظمة مالكة للسلطات التي، وإن لم يتم النص عليها صراحة في الميثاق، إلا أنه بناء على مقتضيات الضرورة تعتبر أساسية لممارسة المنظمة لوظائفها.

"Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties."⁵³³

وقد استندت محكمة العدل الأوروبية بدورها إلى نظرية الاختصاصات الضمنية-إن كان ذلك قد تم بصورة أكثر تحفظاً وأقل اتساعاً- لكي تسند إلى الجماعة الاقتصادية الأوروبية اختصاصات لم يرد ذكرها صراحة في المعاهدة المنشئة^{٥٣٤}.

وقد استند البنك إلى حد كبير على نظرية الاختصاصات الضمنية في التفسيرات الرسمية وغير الرسمية لميثاق إنشائه، فالمثال المبكر لاستخدام البنك لهذه النظرية كان في حالة تقديم البنك المساعدة الفنية للدول الأعضاء، فقد أقر المديرين التنفيذيين: أنَّ صرف البنك لكمية معتبرة من الوقت أو الجهد أو المال على الأشكال المختلفة للمساعدة الفنية، غير مفوض بها البنك صراحة بأي مادة من مواد اتفاقية إنشاء البنك، ومع ذلك يقر المديرين التنفيذيين أن البنك يمتلك ضمناً القيام بمثل هذه العمليات.

^{٥٣٢} - محمد سامح عمرو واشرف عرفات أبو حجازة، قانون التنظيم الدولي، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٩.

⁵³³ - Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, OP CIT, 2011, p183.

^{٥٣٤} - محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، بيروت: الدار الجامعية، بدون تاريخ، ص ٧٤+٧٥.

the Bank to spend a considerable amount of time, effort and money on ... various forms of technical assistance ... none of which is expressly authorized or contemplated by any specific provision of the Articles, the directors implicitly decided that the Bank had the power to undertake such operations.

أما المثال الثاني لتبني البنك لنظرية الاختصاصات الضمنية فهو تقديم البنك للمنح، فاتفاقية إنشاء البنك لا تعطيه هذه الأهلية، ومع ذلك فقد بدأ البنك منذ عام ١٩٦١ بتقديم منح مساعدة فنية إلى الدول، كما قدم ومنذ عام ١٩٦٣ منح إلى مؤسسة التنمية الدولية وإلى مرفق البيئة العالمية ومنظمات دولية أخرى والمنظمات غير الحكومية فيما بعد.

ففي إعلان إلى مجلس المديرين التنفيذيين للبنك عام ١٩٩٢ أشار المستشار القانوني العام صراحة إلى مبدأ الاختصاصات الضمنية، إذ قال:

إن اتفاقية إنشاء البنك صامتة عن تقديم البنك للمنح، فلا توجد نصوص فيها تسمح للبنك على وجه الخصوص بتقديم المنح، ومع ذلك طبقاً للمبدأ العام للقانون الدولي ذو الصلة بالمنظمات الدولية (نظرية الاختصاصات الضمنية)، تمتلك المنظمات الدولية السلطات الطارئة الضرورية لتمكينها من أداء مهامها وأهدافها، وحتى ولو لم يتم النص صراحة على هذه السلطات في موثيق إنشائها.

ويرى الدكتور أرون بروجز أن: حقيقة كون البنك غير مفوض صراحة بموجب مواد اتفاقية إنشاء البنك بعملية أو معاملة معينة، لا يعني أن البنك لا يملك سلطة القيام بهذه العملية أو المعاملة، فتحديد اختصاص معين للبنك من عدمه، يجب أن يبنى على ضوء أغراض البنك، التي يسترشد البنك في كل قراراته بها^{٥٣٥}.

وتدخل قرارات البنك بإنشاء الصناديق الاستثمارية ذات الأهداف الخاصة بحماية المناخ (صناديق الكربون) ضمن السلطات الضمنية للبنك وذلك للأسباب التالية:

١- إن سلطة البنك بإنشاء صناديق الكربون غير منصوص عليها صراحة في أي من مواد اتفاقية إنشاء البنك: فاتفاقية إنشاء البنك الدولي التي تحكم نشاط البنك وتبين أهدافه ووظائفه واختصاصاته لا تشير صراحةً إلى مصطلح حماية المناخ ولا لسلطته بإنشاء الصناديق الاستثمارية الكربونية، حتى لا تشير الاتفاقية لمصطلح حماية البيئة في أي من نصوصها.

وغياب هذه المفاهيم عن اتفاقية البنك، مرده إلى أن البنك الدولي تأسس في عام ١٩٤٤ أساساً للمساعدة في تمويل إعادة أعمار أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية ثم تحول بعدها لمساعدة البلدان الأخرى على

⁵³⁵ -Andres Rigo Sureda, Op Cit, 2004, 155.

تحقيق التنمية الاقتصادية^{٥٣٦}، في حين أن القضايا البيئية ظهرت على أجندة السياسة الدولية مع مؤتمر إستكهولم للبيئة البشرية عام ١٩٧٢، وعلى الرغم من وجود تعاون بيئي ثنائي أو متعدد الأطراف قبل هذا التاريخ (مثلًا عام ١٦١٦ عقدت النمسا وتركيا اتفاقًا لتنظيم حقوق الملاحة في نهر الدانوب) ، ولكن حتى العقود الأخيرة من القرن العشرين تم الاعتراف بأن المشاكل البيئية ليست محلية أو إقليمية وحسب وإنما عالمية أيضاً ، فقد شهد القرن العشرين زيادة سريعة في نطاق عدد من المشاكل البيئية و تحولت مشاكل بيئية محلية إلى إقليمية أو عابرة للحدود (مثل الرياح التي تحمل ثاني أكسيد الكبريت الذي تطلقه المداخن الكبيرة في انكلترا ليسقط مطر حامضي في شمال أوروبا ويقضي على الغابات هناك)^{٥٣٧} .

في حين بدأ الاهتمام الدولي بتغير المناخ عام ١٩٨٥ مع مؤتمر Villach في النمسا الذي نظّمته منظمة الأرصاد العالمية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، الذي دعا الدول للبدء بتطوير اتفاقية عالمية لحماية المناخ ثم تبعه مؤتمر تورنتو كندا عام ١٩٨٨ وفي نفس العام اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها الأول المتعلق بالمناخ بناء على مبادرة من حكومة مالطا الذي أكد على أن تغير المناخ " مصدر قلق مشترك للبشرية"^{٥٣٨} .

إلا أن اعتبار البنك غير مفوض صراحة بموجب مواد اتفاقية إنشاء البنك بنشاط معين أو عملية معينة، لا يعني أن البنك لا يملك سلطة القيام بهذه النشاط أو العملية، فليس من الممكن أن نضع قائمة شاملة بكافة سلطات المنظمة في ميثاق إنشائها، لان المنظمة تحتاج إلى مساندة التطورات التي لا يمكن التنبؤ بها وقت إنشاء المنظمة^{٥٣٩} .

٢- تقوم سلطة البنك بإنشاء صناديق الكربون على مقتضيات الضرورة (necessary implication): إن الرابط بين الأساس القانوني والاختصاصات الضمنية هو بإثبات توافر الضرورة، فعدم ضرورة النشاط للمنظمة الدولية ينفي وجود أي اختصاص ضمني بممارسته^{٥٤٠}، وبالتالي ضرورة صناديق الكربون تبررها الأفكار التالية:

تلتزم البلدان المتقدمة والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال إلى اقتصاد السوق وفقاً لمعاهدات النظام الدولي المناخي بالحد من انبعاثات غازات الدفيئة لديها، أما الدول النامية فلا تتحمل وفقاً للمعاهدات المناخية الحالية أي التزامات بالحد من انبعاثاتها، فالدول النامية بغية تلبية احتياجاتها الاجتماعية والإنمائية ستزيد من انبعاثاتها من غازات الدفيئة، فقد قدرت وكالة الطاقة الدولية أن الدول النامية والدول التي تمر بمرحلة انتقال للاقتصاد السوقي

⁵³⁶ - John W. Head, (2008), *Losing the Global Development War A Contemporary Critique of the IMF, the World Bank, and the WTO*, The Netherlands, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, p92.

⁵³⁷ - Kate O'Neill, (2009), *The Environment and International Relations*, New York: Cambridge University Press, p 25-26.

⁵³⁸ - Daniel Bodansky, *OP CIT*, 2001, *The History of the Global Climate Change Regime*, p25.

⁵³⁹ - Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *OP CIT*, 2011, p181.

⁵⁴⁰ - Viljam Engström, (2003), *Implied Powers of International Organizations: On the Character of a Legal Doctrine*, Finnish Yearbook of International Law, v14, The Netherlands; Koninklijke Brill NV, p142.

تحتاج لاستثمارات في قطاع الطاقة حوالي ١٦ مليار دولار بين عامي ٢٠٠٨ - ٢٠٣٠ في ظل سيناريو العمل كالمعتاد (business as usual) أي بدون العمل على تخفيض الانبعاثات، بالإضافة إلى ٥ مليار من أجل التحول إلى مسار تنموي منخفض الانبعاثات^{٥٤١}.

وإنشاء صناديق الكربون ضروري لكل من البلدان المتقدمة والنامية الأعضاء في البنك الدولي، فالمشاركين في صناديق الكربون من قطاع عام وخاص تابعين للدول المتقدمة يحصلون مقابل المساهمات المالية التي يضعونها في هذه الصناديق، على وحدات خفض معتمدة للانبعاثات (certificated greenhouse gas emission reduction) التي تحققها المشاريع الممولة من هذه الصناديق، و يمكن للبلدان المتقدمة أن تستخدم هذه الوحدات لمساعدتها على الوفاء بالتزاماتها الخاصة بالحد من انبعاثاتها من غازات الدفيئة، إذ يتلقى كل مشارك في هذه الصناديق حصة من وحدات خفض الانبعاثات الناجمة عن المشاريع الممولة من الصناديق تتناسب مع المساهمة التي قدمها لصناديق الكربون^{٥٤٢}.

أما أهمية صناديق الكربون بالنسبة للدول النامية، فهذه الصناديق تخصص مواردها المالية لتمويل المشاريع التنموية في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال إلى اقتصاد السوق، فصندوق كربون تنمية المجتمع (The Community Development Carbon Fund) الذي بدأ البنك بتشغيله عام ٢٠٠٣، يخصص النسبة الأكبر من موارده المالية للمشاريع صغيرة الحجم في البلدان الأكثر فقراً في العالم، إذ يمول الصندوق مشاريع الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، فحتى نهاية عام ٢٠١٠ مول الصندوق ٢٩ مشروعاً بقيمة إجمالية تبلغ ٨٢,٦ مليون دولار مع تخفيض ٧,٢ مليون طن من انبعاثات الكربون^{٥٤٣}.

ففي الهند يمول الصندوق مشروع كفاءة استخدام الطاقة في إنارة الشوارع (Street Lighting Energy Efficiency Project)، و سيخفض المشروع من استهلاك الكهرباء ويخفض انبعاثات غازات الدفيئة من خلال تحسين شبكة إنارة الشوارع في ثماني بلديات (municipalities)، وتلخص منافع المشروع على المجتمع المحلي في تدريب وتنقيف عمال البلديات على الاستخدام الكفاء للكهرباء، وهذا العمل سيخفض من قيمة فواتير الكهرباء بشكل يجعلها تحملها أيسر على الفقراء، أما منافع المشروع البيئية فهي تخفيض ٧٩,٠٠٠ طن من انبعاثات الكربون^{٥٤٤}.

⁵⁴¹ - The Independent Evaluation Group, world bank, OP CIT, 2010,p3.

⁵⁴² -David Freestone,(2003),The Instrument Establishing The World Bank Prototype Carbon Fund (PCF) And The First Pcf Emission Reductions Purchase Agreement, The World Bank Legal Review: Law and Justice for Development ,Volume 1, Kluwer Law International,p433-434.

⁵⁴³ - Carbon Finance Unit -world bank, OP CIT,2010,p29-30.

⁵⁴⁴ - Carbon Finance Unit -world bank, IBID,2010,p33.

٣-تساهم صناديق الكربون في تحقيق أغراض وأهداف البنك الدولي: حدد البنك الدولي أغراض إنشاء البنك في المادة الأولى من اتفاقية إنشائه، واهم هذه الأغراض إجمالاً هو: المساعدة في إعمار وتنمية أراضي الدول الأعضاء فيه بتيسير استثمار رؤوس الأموال لأغراض إنتاجية وإعادة تحويل مرافق الإنتاج للوفاء باحتياجات السلم وتشجيع تنمية المرافق والموارد الإنتاجية في الدول الأقل تقدماً^{٥٤٥}.

ويرى الدكتور إبراهيم شحاته: أنَّ البنك الدولي اعتمد بشكل أساسي في توسيع أنشطته على دوره كمساعد وميسر للاستثمارات ومشجع للتنمية، فلم يكن أحد يتوقع عام ١٩٤٤ وقت إنشاء البنك أن يكون للبنك دور في تطوير المؤسسات أو التنمية البشرية أو حماية البيئة (ومن ضمنها حماية المناخ)، إذ تقع هذه المسائل على قمة أولويات البنك.

(Expansion in the Bank's activities relied primarily on its role as a facilitator and promoter of investment and encourager of development No one in 1944 might have thought specifically of a role for the Bank in institutional development, human development or the environment – topics which are now at the top of the list of Bank priorities.)⁵⁴⁶

وتساعد صناديق الكربون أيضاً على تحقيق أغراض البنك بتشجيعها للتنمية في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال إلى اقتصاد السوق، فأحد أهم الأهداف الاستراتيجية لصندوق الكربون النموذجي هو: إثبات كيف يمكن أن تساهم معاملات تخفيض الانبعاثات القائمة على المشاريع (project-based Emission Reductions transactions)، في التشجيع والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال إلى اقتصاد السوق^{٥٤٧}.

وما يؤكد رؤيتنا أن إنشاء البنك للصناديق الكربون الاستثنائية تقع ضمن سلطات البنك الدولي الضمنية، ما قاله الدكتور (Gerd Drosse) بأنه في ظل غياب أي تفويض صريح، فإن المنظمات الدولية أنشئت الصناديق الاستثنائية (طبعاً ومن بينها الصناديق الاستثنائية ذات الأهداف الخاصة بحماية البيئة والمناخ) باعتباره جزءاً من اختصاصاتها الضمنية^{٥٤٨}.

^{٥٤٥} -انظر الفقرة ١ المادة ١ من اتفاقية إنشاء البنك.

⁵⁴⁶ - Ibrahim F.I. Shihata, OP CIT,2000,The Dynamic Evolution of International Organizations: The Case of the World Bank,p231

⁵⁴⁷ - Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund .

⁵⁴⁸ - Gerd Drosse ,(2011),Concessional Financing of the Asian Development Bank The Asian Development and Other Channels of ADB Concessional Financing Fund ,IN :Gerd Drosse(ed),Funds for Multilateral Channels of Concessional Financing, Philippines, Manila: Asian Development Bank.

أما الهيئة المختصة في البنك الدولي بإنشاء صناديق الكربون فهي مجلس المديرين التنفيذيين، وهو الهيئة التنفيذية في البنك الدولي، ومسئول عن توجيه العام لعمليات البنك، فعلى سبيل المثال نشأ صندوق الكربون النموذجي عام ١٩٩٩ بقرار من مجلس المديرين التنفيذيين رقم ٩٩-١.

المطلب الثالث

دراسة خاصة لصندوق الكربون النموذجي

في هذا المطلب سنبحث في أهم صندوق كربون أنشأه البنك الدولي لحماية المناخ، وهو صندوق الكربون النموذجي، ويعود سبب اختيارنا لهذا الصندوق، إلى كونه أول صندوق كربون أنشأه البنك، كما أن هذا الصندوق أصبح بمثابة النموذج الذي اتبعته باقي صناديق الكربون الأخرى، سواء تلك التي أنشأها البنك الدولي أو المؤسسات الدولية الأخرى أو القطاع الخاص.

لذلك سنتطرق بدايةً للحديث عن نشأة وأهداف الصندوق، ثم نتطرق بعد ذلك للحديث عن هيئات الصندوق التي تتولى تسيير أعماله، ثم نختم الحديث بسرد سلطات ومسؤوليات البنك الدولي تجاه هذا الصندوق.

الفرع الأول

نشأة وأهداف صندوق الكربون النموذجي

في شباط ١٩٩٧، أنشئت الإدارة البيئية في البنك الدولي مبادرة الكربون العالمية (Global Carbon Initiative)، لاستكشاف كيف يمكن لآليات السوق "أي تلك القائمة على الاتجار في تخفيضات الانبعاثات" أن تساعد على تخفيض التراكيز العالمية لانبعاثات غازات الدفيئة وان تساهم في تشجيع التنمية المستدامة للدول المقترضة الأعضاء في البنك الدولي^{٥٤٩}.

وقد قادت هذه المبادرة إلى الإعلان عن تشغيل صندوق الكربون النموذجي في الدورة الاستثنائية للجمعية العامة للأمم المتحدة التي عقدت في ذات العام.

ولكن الإنشاء الرسمي للصندوق لم يتم إلا في ٢٠ تموز عام ١٩٩٩ عندما اصدر مجلس المديرين التنفيذيين للبنك القرار رقم ٩٩-١ الذي انشئ بموجبه صندوق الكربون النموذجي^{٥٥٠}.

⁵⁴⁹-David Freestone , OP CIT,2009,p147.

⁵⁵⁰-Nele Matz, OP CIT,2005,p286.

ويقوم الصندوق على مفهوم بسيط، وهو تجميع موارد مالية من كيانات تابعة للقطاع العام والخاص، حيث تستخدم هذه الأموال لتمويل التحول من مشاريع الطاقة التقليدية (وتعرف هذه المشاريع بكثافة إطلاقها لغازات الدفيئة المسببة لتغير المناخ) إلى مشاريع صديقة للمناخ (مثل مشاريع الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة المعروفة بقلّة إطلاقها لغازات الدفيئة)، مما يؤدي إلى إحداث خفض في انبعاثات غازات الدفيئة.

ثم يجري توزيع هذه التخفيضات في الانبعاثات الناتجة عن المشاريع الصديقة للمناخ على المشتركين في الصندوق بما يتناسب مع المساهمات المالية التي قدموها للصندوق^{٥٥١}، وللدول المتقدمة أن تستخدم هذه التخفيضات المعتمدة لمساعدتها على الوفاء بالتزاماتها في بروتوكول كيوتو المتعلقة بخفض انبعاثاتها من غازات الدفيئة.

ويمتاز صندوق الكربون النموذجي عن غيره من الصناديق الاستثمارية التي أنشأها البنك الدولي سابقاً، بأنه أول صندوق استثماري بإدارة البنك الدولي يأخذ شكل الشراكة بين القطاع العام والخاص (public-private partnerships)^{٥٥٢}، وبحسب وثيقة إنشاء صندوق الكربون النموذجي (INSTRUMENT ESTABLISHING THE PROTOTYPE CARBON FUND) يحق للقطاع العام والخاص المساهمة في الصندوق، وقد يكون المشارك من القطاع العام (Public Sector Participant) حكومة أو وكالة أو وزارة أو أي هيئة رسمية أخرى، بشرط أن تكون هذه الهيئات الحكومية تابعة لدولة طرف في الاتفاقية الإطارية، وأن يصدق البنك الدولي بصفته قيّم على الصندوق على مشاركة هذه الهيئات العامة، أما المشارك من القطاع الخاص (Private Sector Participant) فهو غير هؤلاء الأشخاص السابق ذكرهم، شريطة أن يكون نشاطه منظم في دولة طرف في الاتفاقية الإطارية، وأن يصدق البنك الدولي بصفته قيّم على الصندوق على مشاركة هذا الشخص^{٥٥٣}.

وقد حددت المادة الرابعة فقرة ١ من وثيقة إنشاء الصندوق الحد الأدنى لمساهمة المشارك من القطاع العام وهي ١٠ مليون دولار أمريكي، أما الحد الأدنى لمساهمة المشارك من القطاع الخاص فهي ٥ مليون دولار.

⁵⁵¹ - David Freestone , OP CIT,2009,p148.

^{٥٥٢} - وقد أكد مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة المنعقد في جنوب إفريقيا ٢٠٠٢ على دور الشراكات بين القطاعين العام والخاص في تخفيف الآثار البيئية السلبية، وتعزيز التحالفات من أجل الوصول إلى الأهداف البيئية المشتركة، وقد اعترف المؤتمر ان المسؤولية تجاه البيئة يجب أن لا تحمل على القطاع العام أو الخاص لوحدهما. للمزيد انظر..

Nele Matz, OP CIT,2005,p287.

⁵⁵³ -Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund .Art 1,16-Art 1,17.

ويبلغ حالياً عدد المشاركين في الصندوق ٦ حكومات تمثل القطاع العام وهي حكومات كندا وفنلندا وهولندا والنرويج والسويد ووكالة التعاون اليابانية أما المشاركين من القطاع الخاص فقد بلغوا ١٦ شركة مثل دويتشه بنك، وشركة طوكيو للطاقة الكهربائية بالإضافة لشركات أخرى^{٥٥٤}.

وترى (Charlotte Streck) أن مصالح القطاع العام بالمشاركة في صندوق الكربون أكثر وضوحاً من مصالح القطاع الخاص بالمشاركة في هذه الصندوق، فالبلدان التي وافقت على الحد من انبعاثاتها من غازات الدفيئة وفقاً لكيوتو، هي ملزمة وفقاً للقانون الدولي بالوفاء بأهدافها المتعلقة بخفض الانبعاثات، أما القطاع الخاص فهو غير ملتزم مباشرة بأي التزامات وفقاً لمعاهدة لكيوتو^{٥٥٥}، إلا أنه في كثير من الدول المتقدمة، يلزم القانون الوطني، شركات القطاع الخاص بوضع حد أقصى لانبعاثاتها من غازات الدفيئة، كما في حالة الشركات المشمولة بنظام الاتجار بالانبعاثات في الاتحاد الأوروبي، فالشركات التي ترغب في إطلاق كمية أكبر من الحد المسموح لها به من الانبعاثات، تستطيع شراء تراخيص إضافية لإطلاق الانبعاثات (مثل شراء وحدات خفض للانبعاثات الناجمة عن مشاريع صديقة للمناخ) أو تتحمل مخاطر تجاوز حصتها من الانبعاثات وهي تشمل تحملها مسؤولية جزائية و/أو مدنية^{٥٥٦}.

ويكتسب صندوق الكربون وصف الصندوق الدولي من واقعة مساهمة ومشاركة الدول أساساً في إنشائه، هكذا تبدو مساهمة الدول مباشرة أو بطريق غير مباشر شرطاً أساسياً و لازماً للقول بتوافر الطابع الدولي للصندوق، بيد أن تلك المساهمة الأساسية لا تنفي إمكان مساهمة بعض الأشخاص الطبيعيين أو الاعتبارية الخاصة في مثل هذا الصندوق^{٥٥٧}.

وقد حددت الفقرة ب من ديباجة وثيقة إنشاء الصندوق أهداف الصندوق ومنها:

أ-توضيح كيف يمكن لتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة القائمة على أساس المشاريع (project-based Emission Reductions) أن تشجع، وتسهم في، التنمية المستدامة للدول النامية والدول التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال إلى اقتصاد السوق الأعضاء في البنك الدولي.

ب-توضيح كيف يمكن للبنك الدولي للإنشاء والتعمير أن يعمل بالتعاون مع القطاع العام والخاص بغية حشد موارد مالية جديدة للبلدان المقترضة الأعضاء لمعالجة المشاكل البيئية العالمية.

⁵⁵⁴ Carbon Finance Unit -world bank, OP CIT,2010,p24.

⁵⁵⁵-Charlotte Streck,(2004),New Partnerships in Global Environmental Policy :The Clean Development Mechanism ,Journal of Environment & Development, 13, (3),p317.

⁵⁵⁶-Jolene Lin,(2009), Private Actors in International and Domestic Emissions Trading Schemes ,IN :David Freestone and Charlotte Streck ,Legal Aspects of Carbon Trading, UK : Oxford University Press, p137.

^{٥٥٧} - صلاح الدين عامر، مرجع سابق، ١٩٧٨، ص ١٧٥+١٧٦.

وحاليًا تتألف حافظة الصندوق (أي مجمل مشاريع الصندوق) من ٢٤ مشروعاً، تبلغ قيمتها ١٧٢ مليون دولار، و يتركز ٦٥% من مجمل مشاريع الصندوق في منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ (the East Asia and Pacific region).

ويدعم الصندوق قطاعات مختلفة مثل الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة ومشاريع التحريج وإعادة التحريج (afforestation/reforestation).^{٥٥٨}

وترى (Charlotte Streck) أن إنشاء البنك الدولي لصندوق الكربون، يعتبر مثلاً واضحاً على الدور الذي يمكن أن تلعبه المنظمات الدولية في تجميع فاعلين متعددين بغية بناء شراكات تساهم في تحقيق التنمية المستدامة.

فالمنظمات الدولية تعيد تعريف أدوارها، على نحو يشمل تشجيع التنمية المستدامة، وفي سوق الكربون الناشئة، يمكن للمنظمات الدولية أن تلعب دور الوسيط بين بائعي ومشتري وحدات خفض الانبعاثات، ومساعدة البلدان النامية على تطوير مشاريع آلية التنمية النظيفة، ومساعدة المشتريين المحتملين لوحدات خفض الانبعاثات على تحديد المشاريع أو حزمة المشاريع التي تهمهم.^{٥٥٩}

الفرع الثاني

هيئات صندوق الكربون النموذجي

توجد عدد من الهيئات التي تتولى إدارة الصندوق وتسيير أنشطته وهي :

أ- اجتماع المشتركين (PARTICIPANTS' MEETINGS): وهو هيئة اتخاذ القرارات الرئيسية في الصندوق، ويجب أن يعقد الاجتماع مرة سنوياً^{٥٦٠} في المكان والزمان الذي يحدده القيم "البنك"، ويتمتع الاجتماع بعدد من السلطات والمسؤوليات منها:

١- استعراض وتصديق خطة عمل الصندوق وميزانيته للسنة المالية المقبلة.

٢- تقديم إرشادات عامة إلى القيم بشأن اختيار المشاريع.

⁵⁵⁸-Carbon Finance Unit -world bank, OP CIT,2010,p24.

⁵⁵⁹-Charlotte Streck, OP CIT,2004,p319.

^{٥٦٠}-يستطيع القيم أن يدعو اجتماع المشتركين لاجتماعات استثنائية في أي وقت ولأي هدف مادام يتوافق مع وثيقة إنشاء الصندوق.

٣-ابتداء من اجتماع المشتركين الثاني، يتم انتخاب أعضاء لجنة المشتركين لولاية تستمر حتى الدورة المقبلة لاجتماع المشتركين.

٤-الاستعراض والتصديق بأغلبية ثلثي الأصوات في الصندوق، على أي تعديلات لمعايير اختيار المشاريع أو معايير حافظة المشاريع أو أي تعديلات يرى القيم أنها ذات طبيعة فنية، بشرط أن تتوافق هذه التعديلات مع سياسات وإجراءات البنك الخاصة بالعمليات أو أن يقبلها القيم^{٥٦١}.

وباعتبار أن الدول المشاركة في الصندوق لا تشارك فيه ككيانات سيادية (sovereign entities) وإنما كمشاركين تابعة للقطاع العام، لذلك فالقاعدة المطبقة في التصويت، هي صوت واحد عن كل دولار مساهم به في الصندوق، عند التصويت على القضايا المعروضة على اجتماع المشتركين^{٥٦٢}.

ويعتبر هذا الاجتماع وفقاً لقانون المنظمات الدولية، بمثابة الجهاز العام الذي يُمثل فيه جميع المشتركين في الصندوق، وتتمثل أهم وظائفه، عادةً، في :

بحث وإقرار الميزانية، وانتخاب أعضاء الأجهزة الأخرى للصندوق، ورسم السياسة العامة للصندوق وممارسة الاختصاص العام فيه^{٥٦٣}.

ويقول الدكتور (Ilias Bantekas): إن اجتماع المشتركين هو بمثابة جمعية عامة تتألف من ممثلين عن كافة المشتركين المساهمين في الصندوق، سواء كانوا دولاً أو شركات خاصة، إذ يحوز هذا الاجتماع سلطة مطلقة لاتخاذ القرارات في الصندوق، ويلتزم البنك الدولي عملياً بصفته القيم على الصندوق بالامتثال لهذه القرارات^{٥٦٤}.

ب- **لجنة المشتركين (PARTICIPANTS' COMMITTEE)**: وتتألف هذه اللجنة من سبعة أعضاء، ينتخبهم اجتماع المشتركين، وتنتخب اللجنة بدورها أحد أعضائها ليتولى منصب رئيس اللجنة، كما تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها أو القيم^{٥٦٥}.

وتتمتع اللجنة بعدد من السلطات والمسؤوليات منها:

١- تقديم نصائح عامة للقيم بخصوص المسائل المتعلقة بأعمال الصندوق.

⁵⁶¹-Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund .Art 5,1.

⁵⁶²-Nele Matz,OP CIT,2005,p289.

^{٥٦٣}-أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، القاهرة: دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، ١٩٩٨، ص٦٥.

⁵⁶⁴-Ilias Bantekas, OP CIT,2011,p52-53.

⁵⁶⁵-Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund .Art 6,1 Art6,3.

٢- استعراض ورقة مفهوم المشروع لكل مقترح مشروع، من أجل تحديد موقفها فيما إذا كانت تريد الاعتراض على تضمين هذا المشروع في حافظة مشاريع الصندوق.

٣- الموافقة على النفقات - باستثناء تلك التي يجري إنفاقها وفقاً للقسم ٨,١، فقرة ط ووفقاً للمادة ١٢ من وثيقة إنشاء الصندوق- التي تتجاوز الميزانية السنوية التي صدق المشتركين عليها مسبقاً، بشرط أن لا تزيد هذه النفقات عن ١٠% من الميزانية^{٥٦٦}.

وتعتبر هذه اللجنة وفقاً لقانون المنظمات الدولية، بمثابة الجهاز محدود العضوية، الذي يتكون من بعض المشاركين في الصندوق وليس كلهم، إذ يتولى هذا الجهاز مهمة الجهاز التنفيذي للصندوق^{٥٦٧}.

ج- لجنة البلد المضيف (HOST COUNTRY COMMITTEE):

يعرف البلد المضيف بأنه: البلد العضو في البنك الدولي الذي يقع المشروع الذي يموله الصندوق على أراضيه^{٥٦٨}.

وتوجب المادة ١,٧ من وثيقة إنشاء الصندوق على القيم دعوة كل بلد مضيف، وأيضاً كل بلد مضيف محتمل، وقعوا مع القيم مذكرة تفاهم أو خطاب تصديق بشأن الصندوق، إلى تعيين ممثل لهم في لجنة البلد المضيف.

وتتمتع اللجنة بجملة من الاختصاص والسلطات منها:

١- تقديم المشورة إلى القيم والمشاركين بشأن أي تعديلات مقترحة لمعايير اختيار المشاريع أو معايير حافظة المشاريع.

٢- تقديم المشورة إلى القيم والمشاركين بشأن مكونات حافظة مشاريع الصندوق، وتقديم وجهة نظرها بشأن توافق حافظة مشاريع الصندوق مع الإطار التنظيمي للاتفاقية الإطارية.

٣- تقديم المشورة إلى القيم والمشاركين بشأن تنفيذ المشروع شاملة عمليات المصادقة^{٥٦٩} والتحقق والاعتماد^{٥٧٠}.

⁵⁶⁶-Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund .Art6,4.

^{٥٦٧}-أحمد أبو الوفا، ١٩٩٨ مرجع سابق، ص ٦٥

⁵⁶⁸-Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund .Art 1,1,29.

^{٥٦٩}-تدخل المشاريع التي يمولها صندوق الكربون النموذجي، أما ضمن آلية التنمية النظيفة أو آلية التنفيذ المشترك، اللتان أنشأهما بروتوكول كيوتو، وتمر مشاريع آلية التنمية النظيفة بعدة مراحل منها المصادقة والتحقق والاعتماد.

الإدارة (ADMINISTRATION): إنَّ البنك الدولي بصفته قيم على صندوق الكربون، فهو يعد مسؤول عن تسيير الأعمال اليومية للصندوق، وذلك من خلال وحدة إدارة الصندوق (Fund Management Unit) التي يرأسها مدير الصندوق وأيضاً لجنة إدارة الصندوق (Fund Management Committee)^{٥٧١}.

ويجب على القيم أن ينشئ لجنة إدارة الصندوق، التي تتألف من خمسة أعضاء، احدهم مدير الصندوق وأربعة آخرون من إدارة البنك، يعينهم رئيس البنك الدولي.

وهذه اللجنة مسؤولة عن الإشراف على أعمال الصندوق، لذلك فهي تقوم بعدد من المهام منها:

١- الموافقة على كل مقترح مشروع قبل أن تستعرض لجنة المشتركين هذا المشروع.

٢- الموافقة على خطة عمل الصندوق وميزانيته السنوية قبل عرضها على المشتركين في اجتماعهم السنوي.

٣- الموافقة على النفقات التي يجري إنفاقها لصالح الصندوق، والتي تزيد عن ١٠% من قيمة الميزانية السنوية، التي وافق عليها المشتركين مسبقاً، بشرط أن تكون ضرورية لاستمرار عمل الصندوق^{٥٧٢}.

ويجب على القيم أن ينشئ أيضاً وحدة إدارة الصندوق، التي يرأسها مدير الصندوق وهو مسؤول مسؤولية شاملة عن الأعمال اليومية للصندوق ومنها:

١- الإشراف على عمليات وحدة إدارة الصندوق شاملة تعيين موظفيها.

٢- تمثيل مصالح الصندوق في المحافل الدولية، والإبقاء على التواصل مع المشتركين والمستفيدين من الصندوق.

٣- ضمان الامتثال لمعايير اختيار المشاريع^{٥٧٣} أو معايير حافظة المشاريع^{٥٧٤}.

وتعرف عملية المصادقة بأنها: هي عملية لإجراء تقييم مستقل لمشروع يقوم به كيان تشغيلي معين على أساس شروط آلية التنمية النظيفة كما هي مبينة في القرار ١٧/أ-٧ والقرارات ذات الصلة لمؤتمر أطراف الاتفاقية العامل بوصفه اجتماعاً لأطراف بروتوكول كيوتو، استناداً إلى وثيقة تصميم المشروع.

أما عملية التحقق فتعرف بأنها: الاستعراض الدوري المستقل والتحديد اللاحق للذات يجريهما الكيان التشغيلي المعين للتخفيضات التي جرى رصدها لانبعاثات غازات الدفيئة البشرية المنشأ حسب المصادر التي حدثت نتيجة لنشاط مشروع مسجل في آلية التنمية النظيفة خلال فترة التحقق. أما عملية الاعتماد فتعرف بأنها: هو التأكيد الخطي الذي يصدرها الكيان التشغيلي المعين خلال فترة زمنية محددة بأن نشاط مشروع ما قد حقق التخفيضات في انبعاثات غازات الدفيئة البشرية المنشأ حسب المصادر كما تم التحقق منها.

انظر رولا فواد نصر الدين ، آلية التنمية النظيفة في بروتوكول كيوتو، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول، بدون تاريخ، ص٢٩+ص٣٩.

⁵⁷⁰-Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund .Art 7,2.

⁵⁷¹-CHARLOTTE STRECK, OP CIT,2004,p315.

⁵⁷²-Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund .Art 8,7.

الفرع الثالث

مسؤوليات وواجبات البنك الدولي تجاه صندوق الكربون النموذجي

يعد صندوق الكربون النموذجي صندوقاً استثمارياً متعدد المانحين ، ويضطلع البنك الدولي بمهمة القيم على هذا الصندوق، لذلك فهو يتحمل مجموعة من الواجبات والمسؤوليات منها:

١- يجب على القيم أن يحوز^{٥٧٥} "يحفظ" كمالك قانوني بالأمانة أموال الصندوق لصالح المشتركين، كما يديرها ولا يستخدمها إلا لأغراض الصندوق، وبموجب أحكام هذه الوثيقة، على أن يبقيا منفصلة عن الأصول الأخرى للبنك الدولي للإنشاء والتعمير، ومؤسسة التمويل الدولية، ومؤسسة التنمية الدولية^{٥٧٦}.

نستطيع من النص السابق أن نستنتج أن البنك الدولي يتبنى قاعدة الفصل بين العمليات (SEPARATION of OPERATIONS) والتي تعني أن يقوم البنك بتحديد نوع العملية التي يقوم بها "إقراض- مشاركة- عمليات صناديق استثمارية" بحيث تمول العمليات العادية للبنك من الموارد المالية العادية للبنك، وتمول عمليات الصناديق الاستثمارية من موارد الصناديق الاستثمارية.

ويترتب على قاعدة الفصل بين العمليات جملة من النتائج وهي :

^{٥٧٣} -وقد حددت وثيقة إنشاء الصندوق عدة معايير لاختيار المشروع منها:
-توافق المشروع مع الاتفاقية الإطارية وبرتوكول كيوتو :فيجب على القيم أن يضمن، توافق المشروع مع الإرشادات والطرانق والإجراءات الحالية، التي أقرها مؤتمر أطراف الاتفاقية الإطارية و/أو مؤتمر أطراف بروتوكول كيوتو، وأيضاً الإرشادات والطرانق والإجراءات المستقبلية عند إقرارها، وخصوصاً تلك المتعلقة بالتنمية المستدامة والإضافية.

-التوافق مع استراتيجية البنك للمساعدة القطرية :فيجب على القيم أن يسعى، لضمان أن يتوافق، ويدعم، تصميم المشروع، استراتيجية البنك الدولي الحالية للمساعدة القطرية في البلد المضيف، وأيضاً الأهداف التنموية للبلد المضيف.

كما حددت وثيقة إنشاء الصندوق عدة معايير لكيفية تكوين حافظة مشاريع الصندوق منها:

- يجب أن لا تقل الموارد المالية المستثمرة في المشروع الواحد عن ٢% من مجمل أصول الصندوق ولا تزيد عن ١٠% من كامل هذه الأصول.

- لا يجب استثمار أكثر من ٢٠% من مجمل أصول الصندوق في نفس البلد المضيف.

- لا يجب استثمار أكثر من ٢٥% من مجمل أصول الصندوق في مشاريع تستخدم نفس التكنولوجيا.

- Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund. SCHEDULE 1

⁵⁷⁴ - Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund .Art 8,8.

^{٥٧٥} -يقوم البنك الدولي، استناداً إلى خبرته الاقتصادية بإدارة الأموال التي يتولى مهمة القوامة عليها أو الإشراف عليها ،دون أن يكون مالكا لها ،وهذا ما يميزها عن موارد الصناديق الخاصة التي يمتلكها البنك....انظر ماجد إبراهيم علي، البنك الإسلامي للتنمية -دراسة في إطار التنظيم الدولي الاقتصادي والاقتصاد الإسلامي، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٢، ص٣٦٣.

⁵⁷⁶ -Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund .Art 8,1 a.

أ-الموارد المالية العادية وموارد الصناديق الاستثمارية يجب أن تكون منفصلة عن بعضها البعض دائماً ومن جميع الوجوه سواء من حيث حيازتها أو استخدامها أو التزاماتها أو استثمارها أو أي تصرف آخر يتعلق بكل منها.

ب-لا تتحمل الموارد المالية العادية للبنك بأي حال من الأحوال الخسائر والالتزامات الناشئة عن الأنشطة التي استخدمت فيها أو خصصت لها أصلاً موارد الصناديق الاستثمارية^{٥٧٧}.

٢-يتوخى القِيم على صندوق الكربون في القيام بوظائفه بمقتضى هذه الوثيقة "أي وثيقة إنشاء صندوق الكربون" العناية نفسها التي يتوخاها فيما يتعلق بقضاياها الخاصة، ولا يتحمل مسؤولية أخرى تجاهه، كما تنطبق الامتيازات والحصانات المعطاة للقِيم بموجب اتفاقية إنشائه على أموال وأصول ومحفوظات ودخل وعمليات ومعاملات الصندوق^{٥٧٨}.

ويعود سبب امتداد الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها البنك الدولي إلى أموال وعمليات صندوق الكربون إلى حقيقة أن صندوق الكربون لا يتمتع بأي شخصية قانونية مستقلة عن البنك الذي يتولى مهمة القوامة عليه^{٥٧٩}.

٣-يخول القِيم بالقيام بكافة الأعمال وعقد كافة العقود، مادامت ضرورية أو مرغوب فيها، لتحقيق أغراض الصندوق، وبالتالي فتحديد المستفيدين والمشاريع، والإعداد والتفاوض على اتفاقية المشروع، والرقابة والإشراف على المشاريع، هي من مسؤولية القِيم لوحده^{٥٨٠}.

وهذه السلطات الواسعة للبنك الدولي بصفته قيم على صندوق الكربون، نابعة من حقيقة أن صندوق الكربون لا يشكل كياناً "كائن" قانونياً منفصلاً (separate legal entity) عن البنك، وعمليات وأنشطة الصندوق هي بمثابة أنشطة إضافية للبنك عن الأنشطة الإقرضية العادية للبنك، وتبدو الصلة الوثيقة للصندوق مع البنك الدولي واضحة في المادة ٤،٣ من وثيقة إنشاء الصندوق التي تنص على سريان سياسات وإجراءات البنك الدولي الخاصة بالعمليات على عمليات الصندوق^{٥٨١}.

^{٥٧٧}-ماجدة إبراهيم علي، مرجع سابق، ١٩٨٢، ص ٣٨٣.

⁵⁷⁸-Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund .Art 8,1 b.

⁵⁷⁹-Ilias Bantekas, OP CIT, 2011, p48.

⁵⁸⁰-Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund .Art 8,1 e.

⁵⁸¹-Nele Matz, OP CIT, 2005, p288.

٤-ريثما يتم صرف أموال الصندوق لمستحقيها، يجوز للقيم استثمار الأموال المحفوظة في الصندوق بالشكل الذي يقرره، ويقيد القيم جميع إيرادات هذا الاستثمار في حساب الصندوق، على أن تستخدم هذه الإيرادات حصراً لأغراض الصندوق^{٥٨٢}.

٥-يمول صندوق الكربون المشاريع التي تحقق خفضاً في انبعاثات غازات الدفيئة (مثل مشاريع كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة)، في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصادياتها بمرحلة انتقالية (مثل أوكرانيا ليتوانيا وغيرها)، ثم يقوم رعاة هذه المشاريع (sponsor projects)، مقابل التمويل المقدم لهم من الصندوق، بتسليم الصندوق وحدات الخفض التي تحققها هذه المشاريع، ثم يقوم البنك الدولي بصفته قيم على صندوق الكربون بتوزيع هذه التخفيضات على المشتركين المساهمين في الصندوق، بما يتناسب مع المساهمات المالية التي قدموها للصندوق^{٥٨٣}.

ويعوض القيم تعويضاً تاماً، من الأصول المودعة في حساب صندوق الكربون، عن كافة الخصوم أو المطالبات أو الخسائر أو التكاليف أو النفقات، التي يتكبدها القيم فيما يتصل بأنشطته كقيم أو التي تنشأ بأي شكل من الأشكال عن هذه الأنشطة، ولا يشمل هذا التعويض أية خصوم أو مطالبات أو خسائر أو تكاليف أو نفقات يتكبدها القيم كنتيجة مباشرة لإهماله السافر (gross negligence) أو سوء تصرفه المتعمد (willful misconduct)^{٥٨٤}.

ولكن على الرغم من تخصيص وثيقة إنشاء الصندوق مادة طويلة تسهب في الحديث عن سلطات ومسؤوليات القيم، إلا أن هذه السلطات ذات طبيعة إدارية بحتة، ولا تتجاوز إدارة وتنفيذ المهام والوظائف الإدارية اليومية للصندوق^{٥٨٥}.

المبحث الثالث

دور سياسات البنك البيئية والاجتماعية الوقائية في تضمين اعتبارات حماية المناخ في عمليات البنك

⁵⁸²-Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund .Art 8,1 f.

⁵⁸³- Sophie Smyth,(2005),The Prototype Carbon Fund: Anew Departure In International Trusts And Securities Law, Sustainable Development Law & Policy,5(1),p29.

⁵⁸⁴-Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund.art12,1.

⁵⁸⁵- Ilias Bantekas, OP CIT,2011,p53.

بالإضافة لتمويل البنك الدولي للمشاريع الصديقة للمناخ، وإنشائه لصناديق الكربون التي تمول مجموعة من المشاريع الصديقة للمناخ، يسعى البنك الدولي لمراعاة اعتبارات حماية المناخ في جميع المشاريع والأنشطة التي يمولها، وذلك عبر إصداره للسياسات والاجراءات البيئية والاجتماعية الوقائية.

و تهدف هذه السياسات لوقاية الأفراد والبيئة من المخاطر والآثار البيئية والمناخية والاجتماعية السلبية التي قد تتجم عن المشروعات التي يمولها البنك الدولي^{٥٨٦}.

وقد تضمنت هذه السياسات البيئية والاجتماعية الوقائية مجموعة من الادوات التي يمكن ان تساعد على تضمين اعتبارات حماية المناخ في عمل البنك، مثل التقييم البيئي والحصول على المعلومات البيئية والمناخية.

إلا أن المخاوف على تطبيق هذه السياسات، قاد المجموعات البيئية ومجموعات حقوق الإنسان إلى المناداة لتأسيس آليات محاسبة في المؤسسات المالية الدولية، وبالفعل بدأ الأمر بإنشاء البنك الدولي لهيئة تفتيش البنك الدولي (World Bank Inspection Panel) عام ١٩٩٣، وتتيح هذه الهيئة منبراً مستقلاً من أجل استعراض الشكاوى التي يمكن أن تقدمها جماعة من الأفراد - كمنظمة أو رابطة أو جمعية أو أية مجموعة أخرى من الأفراد في بلد ما - يعتقدون أن حقوقهم أو مصالحهم تضررت أو يمكن أن تتضرر كثيراً بصورة مباشرة نتيجة إخفاق البنك الدولي في إتباع سياساته وإجراءاته بشأن عملياته^{٥٨٧}.

لذلك في هذا المبحث سوف نتطرق للحديث عن ماهية سياسات وإجراءات البنك البيئية والاجتماعية الوقائية، ثم نتحدث بعدها عن أدوات سياسة البنك البيئية والاجتماعية لتضمين اعتبارات حماية المناخ في عمليات البنك، ثم سنختم بالحديث عن دور هيئة تفتيش البنك في مراعاة اعتبارات حماية المناخ في عمل البنك من خلال الرقابة على تطبيق سياسات وإجراءات البنك.

المطلب الأول

ماهية سياسات وإجراءات البنك البيئية والاجتماعية الوقائية

في حديثنا عن ماهية سياسات وإجراءات البنك البيئية والاجتماعية الوقائية، سوف نتطرق في البداية للحديث عن مفهوم وتطور هذه السياسات، ثم ننتقل للحديث عن دواعي وأسباب تبني البنك لهذه السياسات، ثم نتحدث عن الاهداف التي يسعى البنك لتحقيقه من وراء تبنيه لهذه السياسات، لنختم المطلب بالحديث عن الطبيعة القانونية الدولية لهذه السياسات.

^{٥٨٦} -- أنظر الرابط <http://go.worldbank.org/DXB7E93WH0> بعنوان السياسات والإجراءات. أخر زيارة بتاريخ ٢٠١١/٣/٦

الفرع الأول

مفهوم وتطور سياسات وإجراءات البنك البيئية والاجتماعية الوقائية

بدأ البنك الدولي منذ سبعينيات القرن الماضي بمعالجة المسائل البيئية في أنشطته، فأصدر في عام ١٩٨٤ أول سياسة بيئية عرفت ب بيان دليل العمليات (Operational Manual Statement) رقم ٢,٣٦^{٥٨٨}، الذي أكد على التزام البنك الدولي بعدم تمويل المشاريع التي قد تنتهك الاتفاقيات البيئية الدولية التي يكون البلد العضو في البنك طرفاً فيها^{٥٨٩}.

ثم أصدر البنك في عام ١٩٨٩ منشور عمليات توجيهي (Operational Directive) بشأن التقييم البيئي الذي يتطلب إدراك كافة العواقب البيئية للمشروع في بداية دورة المشروع، وتحديد أساليب تحسين المشروعات بيئياً^{٥٩٠}.

ثم حدد البنك في عام ١٩٩٧^{٥٩١} عشرة سياسات وإجراءات تقوم على مبدأ منع الضرر (do no harm) تعرف بالسياسات الوقائية، وهذه السياسات ست منها بيئي يعالج عدد من القضايا البيئية وهي: مسألة التقييم البيئي (منشور سياسة العمليات بشأن التقييم البيئي رقم ٤,٠١ عام ١٩٩٩)، والموائل الطبيعية (منشور رقم ٤,٠٤ عام ٢٠٠١)، والغابات (منشور رقم ٤,٣٦ عام ٢٠٠٢)، ومكافحة الآفات (منشور رقم ٤,٠٩ عام ١٩٩٨)، والموارد الحضارية المادية (منشور رقم ٤,١١ عام ٢٠٠٦)، وسلامة السدود (منشور رقم ٤,٣٧ عام ٢٠٠١)، كما تتألف هذه السياسات الوقائية من سياستين تعنيان بالقضايا الاجتماعية وهما: إعادة التوطين القسري (منشور رقم ٤,١٢ عام ٢٠٠١)، والشعوب الأصلية (منشور رقم ٤,١٠ عام ٢٠٠٥)، وأخيراً توجد سياستين تعالجان القضايا القانونية في المشروعات التي تتم على الممرات المائية الدولية (منشور رقم ٧,٥٠ عام ٢٠٠١) وأيضاً المشروعات التي تتم في مناطق متنازع عليها (منشور رقم ٧,٦٠ عام ٢٠٠١)^{٥٩٢}.

⁵⁸⁸ - Mohammed Abdelwahab Bekhechil, (1999), Some Observations Regarding Environmental Covenants and Conditionalities in World Bank Lending Activities, Max Planck Yearbook of United Nations Law, (3), p290.

⁵⁸⁹ - Laurence Boisson De Chazournes, (2000), Policy Guidance and Compliance: The World Bank Operational Standards, In: Dinah Shelton (Ed.); Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System, Oxford and New York: Oxford University Press, p298.

⁵⁹⁰ - Mohammed Abdelwahab Bekhechil, OP CIT, 1999, p291.

^{٥٩١} - على الرغم أن تحديد هذه السياسات كسياسات وقائية جرى عام ١٩٩٧ ولكن يجري كل فترة تحديث لسياسة معينة، فكان آخر تحديث في عام ٢٠٠٦ لسياسة البنك بشأن الموارد الحضارية المادية.

⁵⁹² - The World Bank, (2010), Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World An Independent Evaluation of World Bank Group Experience, Washington, D.C, p7.

ويعود سبب تسمية هذه السياسات السالفة الذكر بالوقائية، لكون هذه السياسات تساهم في وقاية الأفراد والبيئة من المخاطر والآثار البيئية والاجتماعية السلبية التي قد تتجم عن المشروعات التي يمولها البنك الدولي^{٥٩٣}.

وتقول الدكتورة (Stefanie Ricarda Roos): إن معظم هذه السياسات الوقائية طورها البنك رداً على الانتقادات العالمية وخصوصاً من المنظمات غير الحكومية وبعض الحكومات المانحة إلى البنك، بسبب الآثار العكسية للمشاريع على البيئة، وتهجير الناس وحرمانهم من مصادر رزقهم، فهذه السياسات بلا شك لها دور فعال في تخفيف الأضرار التي قد (وغالبا ما تسبب هذه الأضرار) تسببها التنمية الاقتصادية التي يشجعها البنك^{٥٩٤}.

و تتطلب هذه السياسات والإجراءات الوقائية من موظفي البنك الدولي معالجة عدد من القضايا والمسائل منها:

١-تقييم الآثار البيئية والاجتماعية للمشاريع المقترحة وفقاً لمنشور سياسة عمليات البنك بشأن التقييم البيئي رقم ٤,٠١ الصادر عام ١٩٩٩ الذي يهدف إلى التأكد من السلامة البيئية للمشاريع واستدامتها، وتخفيف وإدارة الآثار البيئية السلبية طول فترة تنفيذ المشروع (فقرة ١ و ٢ من المنشور)

٢-حماية الموائل الطبيعية(مثل المحميات الطبيعية) وفقاً لمنشور سياسة عمليات البنك بشأن الموائل الطبيعية رقم ٤,٠٤ الصادر عام ٢٠٠١، والذي يساند حماية الموائل الطبيعية والوظائف التي تؤديها والحفاظ عليها وإصلاحها، كما لا يساند البنك المشروعات التي يرى أنها تتطوي على تغيير أو تدهور هام للموائل الطبيعية الحرجة "critical natural habitats"(الفقرة ١ و ٤ من المنشور).

٣-تعويض الناس الذين يعاد توطينهم قسراً بسبب مشاريع البنك، كما في منشور سياسة عمليات البنك بشأن إعادة التوطين القسرية رقم ٤,١٢ الصادر عام ٢٠٠١ والذي يهدف إلى تجنب إعادة التوطين القسرية حيثما كان ذلك ممكناً عملياً، أو تقليلها إلى أدنى حد، وبحث جميع تصاميم المشروعات البديلة السليمة، وحيثما لا يكون ممكناً عملياً تجنب إعادة التوطين، يجب مساعدة المهجرين في جهودهم لتحسين مصادر أرزاقهم ومستويات معيشتهم أو على الأقل إعادتها، بالقيمة الحقيقية، إلى مستوياتها السابقة للتهجير أو إلى المستويات السائدة قبل بدء تنفيذ المشروع، أيهما أعلى،(الفقرة ٢ من المنشور).

^{٥٩٣} - أنظر الرابط <http://go.worldbank.org/DXB7E93WH0> بعنوان السياسات والإجراءات. أخر زيارة بتاريخ ٢٠١١/٣/٦

^{٥٩٤} -Stefanie Ricarda Roos ,(2001),The World Bank Inspection Panel in its Seventh Year: An Analysis of its Process, Mandate, and Desirability with special reference to the China (Tibet) case, Max Planck Yearbook of United Nations Law (5),p502.

٤- حماية حقوق الشعوب الأصلية كما في منشور سياسة عمليات البنك بشأن الشعوب الأصلية رقم ٤,١٠ الصادر في تموز ٢٠٠٥ والذي يهدف إلى ضمان أن تؤدي عملية التنمية إلى تعزيز الاحترام الكامل للحقوق الإنسانية للشعوب الأصلية وكرامتها وتطلعاتها وثقافتها وسبل كسب عيشها المعتمدة على الموارد الطبيعية، وتوقع ونقادي الآثار السلبية للمشروعات على مجتمعات الشعوب الأصلية، أو التقليل من هذه الآثار أو استعادتها و/أو التعويض عنها، عندما يكون نقادها غير ممكن^{٥٩٥}.

وعلى الرغم من أن البنك الدولي لم يصدر إلى حد الآن أي سياسة خاصة بالتغير المناخي، إلا أن السياسات الوقائية وخصوصاً البيئية تحتوي عدة نصوص يمكن أن تشكل أساساً لحماية الدول النامية المقترضة من أفات التغير المناخي.

الفرع الثاني

دواعي تبني البنك الدولي السياسات والإجراءات الوقائية البيئية والاجتماعية

توجد عدد من الأسباب التي دفعت البنك الدولي إلى إصدار السياسات والإجراءات الوقائية منها على سبيل المثال:

أ- انتقاد الجماعات البيئية وبعض حكومات الدول الأعضاء في البنك الدولي لبعض مشاريع البنك ذات التأثير السلبي على البيئة والبشر: فالدكتورة (Malgosia A. Fitzmaurice) تقول: إن المؤسسات المالية الدولية وخصوصاً البنك الدولي، متهمة بتمويل الكوارث البيئية والاقتصادية في العالم النامي، عبر تشجيعها المشاريع التنموية التي تدمر الغابات، وتستنزف التربة، وتزيد الاعتماد على مصادر الطاقة غير المتجددة، وتهجر البشر^{٥٩٦}.

أما الدكتور إبراهيم شحاتة فيرى أن بعض مشاريع البنك، على الرغم من تشجيعها للأهداف التنموية طويلة الأمد، فإنها حملت معها بض الآثار الاجتماعية السلبية^{٥٩٧}.

فعلى سبيل المثال مشروع بولونورويست في البرازيل^{٥٩٨} (Polonoroeste) الذي موله البنك الدولي بحوالي ٤٤٣ مليون دولار بين عامي ١٩٨١ و١٩٨٣، أدى إلى هجرة حوالي نصف مليون إنسان إلى منطقة

⁵⁹⁵ - Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT, 2009, p298.

⁵⁹⁶ - Malgosia A. Fitzmaurice, (2001), International Protection Of The Environment, Hague Academy of International Law, 'Recueil des cours', 293, p70.

⁵⁹⁷ - Dire Tladi, (2004), Sustainable development, integration and international law and policy: Sombre reflections on World Bank efforts, South African Yearbook of International Law, (29), p171-173.

المشروع، إلا أن الوعود بتقديم القروض والخدمات إلى المستوطنين الجدد لم تجد تطبيقاً لها على أرض الواقع، مما دفع هؤلاء المستوطنين، من أجل البقاء، إلى حرق أجزاء كبيرة من غابات منطقة المشروع في محاولة لزراعة محاصيل زراعية، فمنطقة روندونيا (Rondonia)، وهي منطقة بحجم ولاية أوريغون أو بريطانيا العظمى، تحولت إلى منطقة ذات أعلى معدل في تدمير الغابات في الأمازون البرازيلي، فزادت نسبة قطع الأشجار من ١,٧% إلى ١٦,١% في عام ١٩٩١^{٥٩٩}.

ومن جانب آخر تشير التقديرات أنّ إزالة الغابات وتدهورها حالياً، يتسبب في ١٥ إلى ٢٠ بالمائة من انبعاثات العالم من غازات الدفيئة سنوياً، مما يعني ضمناً أن البنك يساهم في تفاقم مشكلة التغير المناخي^{٦٠٠}.

وفي السنوات الأخيرة دعم البنك الدولي مشروع خط أنابيب باكو - تبليسي - سيحان، وخط أنابيب تشاد - كاميرون، وقد انتقدت هذه المشاريع لأنها تساهم في التوسع المستقبلي لأسواق النفط، وبالتالي حدوث انبعاثات ضخمة من غازات الدفيئة^{٦٠١}.

ففي بدايات عام ١٩٨٣ قامت ثلاث منظمات غير حكومية وهي مجلس الدفاع عن الموارد الطبيعية (Natural Resources Defense Council)، ومعهد السياسة البيئية (the Environmental Policy Institute)، واتحاد الحياة البرية الوطني (the National Wildlife Federation)، بحملة بيئية دولية تستهدف البنك الدولي^{٦٠٢}.

وبين عامي ١٩٨٣ و١٩٨٧ عقدت أكثر من عشرين جلسة اجتماع حول الأداء البيئي والاجتماعي لبنوك التنمية متعددة الأطراف وخصوصاً البنك الدولي، أمام ستة لجان فرعية (sub-committees) للكونغرس الأمريكي، وقد صدق الكونغرس الأمريكي على مساهمة الولايات المتحدة الأمريكية في موارد البنك الدولي ولكن مع وضع شروط جديدة، منها أمر المدير التنفيذي عن الولايات المتحدة في البنك، الطلب من إدارة البنك الدولي إجراء إصلاحات بيئية، وفي حال رفض إدارة البنك لهذا الطلب، سيقوم الكونغرس بتخفيض مساهمة الولايات المتحدة في موارد البنك في السنوات المقبلة^{٦٠٣}.

^{٥٩٨} - كان الهدف الرئيسي من مشروع بولونورويست في البرازيل هو بناء طريق بطول ١٥٠٠ كيلو متر في البرازيل، يصل بين منطقة جنوب وسط البرازيل المكتظة بالسكان بالمنطقة الشمالية الغربية قليلة السكان في نفس الدولة، مع بناء طرق فرعية على جانبي الطريق، مع إعادة تأهيل المستوطنات الزراعية وبناء مستوطنات أخرى جديدة وتقديم الخدمات الصحية. أنظر:

Robert Wade, (2004), The World Bank and the environment, In :Morten Bøås and Desmond McNeill, Global Institutions and Development Framing the world?, New York :Routledge, p75-76.

⁵⁹⁹ -Dire Tladi, Op CIT, 2004, p171-172

^{٦٠٠} - انظر الرابط <http://go.worldbank.org/5158JUF1K0> بعنوان الغابات، أخر تحديث أيلول ٢٠١٠.

⁶⁰¹ - Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT, 2009, p294.

⁶⁰² - Robert Wade, OP CIT, 2004, p79.

⁶⁰³ - Robert Wade, IBID, 2004, p79.

وفي حزيران عام ١٩٨٦ رفض المدير التنفيذي عن الولايات المتحدة الموافقة على قرض لقطاع الطاقة الكهربائية في البرازيل لأسباب بيئية (ومع ذلك وافق البنك على تقديم القرض)، وفي نفس الوقت ضغطت بقوة مجموعة من المديرين التنفيذيين عن عدة دول متقدمة في البنك، مثل كندا وهولندا وأستراليا والمملكة المتحدة من أجل تحقيق إصلاح بيئي في البنك، إلا أن عدد من الدول المقترضة النامية الكبيرة مثل الهند والبرازيل عارضت بقوة إخضاع مشاريع البنك للمعايير البيئية، مدعية أن هذا الامر سيقوض من سيادتها على مواردها الطبيعية^{٦٠٤}.

ب- تبني البنك الدولي لمفهوم التنمية المستدامة:

تبنى المجتمع الدولي مبدأ التنمية المستدامة في عدة وثائق قانونية غير ملزمة تم تبنيها في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية المنعقد في ريو ١٩٩٢، وأيضاً في عدد من المعاهدات البيئية الأساسية (الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ)، وتمت الإشارة إلى هذا المبدأ في قرارات المحاكم الدولية^{٦٠٥}.

كما ألقى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٤٧-١٩١ الضوء على دور المنظمات الدولية المالية في تحقيق التنمية المستدامة، فدعا هذا القرار البنك الدولي ومنظمات دولية أخرى والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية إلى تقديم تقارير إلى لجنة الأمم المتحدة المعنية بالتنمية المستدامة بخصوص تطبيقها لأجندة القرن ٢١ وهي وثيقة تعني بحماية البيئة و تشجيع التنمية^{٦٠٦}.

و تهدف التنمية المستدامة إلى الموازنة (أو مراعاة) بين ثلاثة قيم يمثلها مفهوم الاستدامة وهي النمو الاقتصادي (economic growth)، والسلامة البيئية (ecological integrity)، و الرفاه البشري (well-being of humans)^{٦٠٧}.

وفي محاولة من البنك الدولي لمراعاة الاعتبارات البيئية والاجتماعية في أنشطته، تبني عدد من السياسات البيئية والاجتماعية الوقائية، فهذه السياسات توجب على البنك، عند النظر في تمويل المشاريع التنموية في البلدان الأعضاء، مراعاة ثلاثة قيم أساسية وهي النمو الاقتصادي وحماية البيئة والرفاه البشري.

ويرى الدكتور (Dire Tladi) أن تبني هذه السياسات يشير إلى جهد صادق من البنك إلى معالجة المسائل الاجتماعية والبيئية في أنشطته، فقبل تبني هذه السياسات كان البنك الدولي متهاً بعدم دمج الاعتبارات البيئية والاجتماعية إلى أنشطته الاقراضية، ولكن بإصدار هذه السياسات وإنشاء هيئة تفتيش البنك (التي تتولى الرقابة

⁶⁰⁴ - - Robert Wade, IBID,2004,p82.

⁶⁰⁵ -Alix Gowlland Gualtieri,(2002),The Environmental Accountability of the World Bank to Non-State Actors: Insights from the Inspection Panel, British Yearbook of International Law,72,p216-217.

⁶⁰⁶ -Alix Gowlland Gualtieri, IBID,2002, p217.

⁶⁰⁷ - Dire Tladi, Op CIT,2004,p185.

على تطبيق هذه السياسات) أظهر إشارات لدمج الاعتبارات البيئية والاجتماعية في أعماله الأساسية كما تتطلبها التنمية المستدامة^{٦٠٨}.

الفرع الثالث

أهداف سياسيات وإجراءات البنك الخاصة بالعمليات

وتهدف هذه السياسات والإجراءات إلى تحقيق عدة أهداف في مجال حماية المناخ والبيئة عموماً ومنها:

١- تشجيع الامتثال للاتفاقيات الدولية، ففي عام ١٩٨٤ أصدر البنك بيان دليل العمليات بشأن الجوانب البيئية لعمل البنك^{٦٠٩} "Operational Manual Statement Environmental Aspects of Bank" الذي يلتزم البنك الدولي بموجبه بعدم تمويل المشاريع التي تنتهك الاتفاقيات البيئية الدولية التي يكون البلد العضو طرفاً فيها^{٦١٠}.

ويرى الدكتور (Wen chen Shih) أنّ هذا الإجراء الداخلي، يجب أن يمنع البنك من تمويل المشاريع التي قد تنتهك الالتزامات المفروضة من معاهدات النظام المناخي على البلدان الأعضاء المقترضة من البنك^{٦١١}.

كما نصت الفقرة ٣ من منشور سياسة البنك بشأن التقييم البيئي رقم (٤،٠١) التي حلت محل بيان دليل العمليات الأنف ذكره منذ عام ١٩٩٩، على "امتناع البنك الدولي عن تمويل أنشطة المشروعات التي تخرق الالتزامات القطرية بمقتضى أحكام المعاهدات والاتفاقيات البيئية الدولية ذات الصلة"^{٦١٢}.

ومن جانب آخر فإن على الدول المقترضة من البنك الأطراف في معاهدات النظام المناخي، وفقاً لمبدأ حسن النية "pacta sunt servanda" الوارد في اتفاقية فيينا الأولى لقانون المعاهدات (م٢٦) أن تقوم بتنفيذ التزامات هذه المعاهدات بحسن نية ولا تقوم بأي أنشطة تتعارض مع أهداف هذه المعاهدات^{٦١٣}.

وبالتالي عندما تقبل دولة ما التزامات قانونية بيئية دولية أو ثنائية، فإنه يجب أخذ هذه الالتزامات في الاعتبار أثناء وضع تصاميم المشروعات المزمعة، بغية منع خرق لتلك الالتزامات، وتشجيع الانصياع لها إن

⁶⁰⁸ -Dire Tladi, OP CIT,2004,p191.

^{٦٠٩} -وقد حل محل هذه السياسة في عام ١٩٩٩ منشور سياسات وإجراءات البنك بشأن التقييم البيئي رقم ٤،٠١.

⁶¹⁰ - Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, OP CIT,2000, p298.

⁶¹¹ - Wen chen Shih, OP CIT ,2000, p646.

^{٦١٢} -انظر منشور سياسة العمليات بشأن التقييم البيئي رقم ٤،٠١ فقرة ٣.

⁶¹³ - Wen chen Shih, OP CIT ,2000, p648.

أمكن، وهكذا فإن من شأن التقييم البيئي أن يحدد إذا ما كانت هناك التزامات قانونية بيئية دولية يجب أن يفى بها البلد المقترض وقد تؤثر على المشروع أو تتأثر به^{٦١٤}.

٢- تجنب أو تقليل^{٦١٥} الآثار السلبية للأنشطة التنموية للبنك على مجموعات معينة من البشر (مثل الشعوب الأصلية) أو البيئة^{٦١٦}.

فسياسة البنك بشأن التقييم البيئي تهدف إلى تخفيف وإدارة الآثار البيئية السلبية طوال فترة تنفيذ المشروع^{٦١٧}، والآثار البيئية التي يجري تجنبها أو تخفيفها، تشمل أيضا الآثار السلبية على البيئة العالمية مثل تغير المناخ، والمواد المستنزفة للأوزون، وتلوث المياه الدولية، والآثار السلبية على التنوع الحيوي^{٦١٨}.

ففي عام ١٩٧٠، تحدث رئيس البنك الدولي، روبرت ماكنمار، في خطابه السنوي أمام المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة عن حاجة الدول النامية لتخفيف الأضرار البيئية التي يسببها النمو الاقتصادي^{٦١٩}.

٣- إن هذه السياسات والإجراءات تضع قواعد ومعايير (norms) تهدف إلى تقييد تصرفات الحكومات المقترضة (مثل واجب إجراء تقييم بيئي لكل مشروع مقترح تمويله من البنك)، وخصوصاً خلال تنفيذ المشاريع الممولة من البنك، ففي عدة بلدان، تنفذ المشاريع الممولة من بنوك التنمية متعددة الأطراف بوسائل أكثر سلامة من الناحية البيئية والاجتماعية، بالمقارنة مع تلك المشاريع التي لا تشارك فيها هذه البنوك.

هذا الأمر دفع الدكتور إبراهيم شحاتة للقول، في عالم اليوم يلعب البنك الدولي دوراً هاماً في الإشراف على حماية البيئة في المشاريع التي يمولها في البلدان الأعضاء المقترضة^{٦٢٠}.

"In today's world, the World Bank is in fact playing the role of a monitor for the protection of the environment with respect to the projects it finances in its borrowing Member Countries"

الفرع الرابع

^{٦١٤} - البنك الدولي، مرجع سابق، المرجع الأساسي للتقييم البيئي، ١٩٩٥، ص ٩٨+٩٩.

^{٦١٥} - تتباين الخيارات المقبولة للحد من المخاطر والآثار وتتضمن: تخفيف الآثار وتصحيحها وإصلاحها واستعادتها، أو أي منها
^{٦١٦} - Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, OP CIT, 2000, p283.

^{٦١٧} - انظر منشور سياسة العمليات بشأن التقييم البيئي رقم ٤،٠١ فقرة ٢.

^{٦١٨} - انظر منشور سياسة العمليات بشأن التقييم البيئي رقم ٤،٠١ فقرة ٣.

^{٦١٩} - Robert Wade, OP CIT, 2004, p72.

^{٦٢٠} - David B. Hunter, (2008), Civil Society Networks and the Development of Environmental Standards at International Financial Institutions, Chicago Journal of International Law, 8(2), 469-470.

الطبيعة القانونية لسياسات وإجراءات البنك الوقائية

إن هذه السياسات والإجراءات هي بمثابة إرشادات داخلية صادرة عن البنك ملزمة لموظفي البنك ، ومع ذلك فإن لهذه السياسات أثر خارجي ملازم (inherent external effect) نتيجة تعهد البنك بمراعاة هذه السياسات والإجراءات في علاقاته مع فاعلين خارجيين (أي لا يرتبطون بعلاقة مباشرة مع البنك) مثل المجموعات المتأثرة بمشاريه.

فالبنك الدولي يصدر هذه الإرشادات من جانب واحد (unilaterally) وعلناً في علاقاته مع فاعلين خارجيين ،وبالتالي لهذه الإرشادات أثر في ترتيب التزامات قانونية على البنك وفقاً للقانون الدولي^{٦٢١}.

وقد أكدت محكمة العدل الدولية عام ١٩٧٤ في قضية التجارب النووية (Nuclear Tests case)، أن الأفعال الصادرة عن شخص قانوني علناً ،ومن جانب واحد ،قد يكون لها أثر في إيجاد التزامات قانونية على ذلك الشخص^{٦٢٢}.

وتقول (Alexander Orakhelashvili): إن سياسات وإجراءات البنك تتشابه في جوهرها مع بعض القواعد الاتفاقية وبعض قواعد ومبادئ القانون الدولي العرفي مثل تلك المتعلقة بحماية البيئة وحماية حقوق الشعوب الأصلية ،وأحد هذه المبادئ هي مبدأ تجنب الضرر البيئي القطري وأيضاً الضرر البيئي متعدي الحدود^{٦٢٣} فسياسة البنك بشأن التقييم البيئي تتطلب من الدول إجراء تقييم بيئي للمشاريع المقترحة التي يحتمل أن تكون لها آثار سلبية على البيئة ،و يشكل هذا المبدأ جزء من القانون الدولي العرفي^{٦٢٣}.

كما ترى الدكتورة (Laurence Boisson De Chazournes)، أن هذه السياسات والإجراءات التي طورها البنك الدولي ذات طبيعة شبه إدارية ،وتطبق داخل البنك الدولي لترشد موظفي البنك في الأنشطة التي يمارسونها (مثلاً عندما يقومون بإجراء الفحص البيئي للمشاريع المزمع تمويلها من البنك)^{٦٢٤}.

كما أن لهذه السياسات والإجراءات بعد خارجي ،يؤثر على سلوك المقترضين، عندما يجري أدمجها في اتفاقيات القرض أو الاعتماد بين البنك الدولي والمقترضين، مما يعني إلزامية هذه السياسات لأطراف الاتفاقية وفقاً لقانون المعاهدات الدولية، وبنفاذ اتفاقية القرض فإن على الأطراف في هذه الاتفاقية -البنك الدولي والدولة

⁶²¹ -Alexa-Nder Orakhelashvili,(2005),The World Bank Inspection Panel In Context Institutional Aspects Of The Accountability Of International Organizations ,International Organizations Law Review,2,p58.

^{٦٢٢} -الامم المتحدة، موجز الاحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية ١٩٤٨-١٩٩١،١٩٩٢،ص١٣١.

⁶²³ - Alexa-Nder Orakhelashvili, OP CIT,2005,p69-70.

⁶²⁴ - Laurence Boisson De Chazournes, OP CIT, 2000, p281.

المقترضة-التزام باتخاذ كافة التدابير الضرورية للامتثال لهذه الالتزامات التعاقدية (contractual obligations)^{٦٢٥}.

وتتابع الدكتورة (Laurence Boisson De Chazournes) أنّ على المقترض أن يلجأ إلى كافة الوسائل الضرورية للامتثال لالتزاماته العقدية، وفي حال لم يرضى البنك عن أداء المقترض، يحق للبنك إيقاف صرف القرض أو إلغائه، ولكن هذا النوع من الإجراءات نادراً ما يلجأ إليه البنك، بسبب الحوار والنقاش الذي يجري بين البنك والبلد المقترض للوصول إلى امتثال المقترض لالتزاماته بشكل مرضٍ^{٦٢٦}.

كما يرى الدكتور إبراهيم شحاتة أنّ هذه السياسات والإجراءات ملزمة لموظفي البنك، ولكن إلزاميتها لا تعني إمكانية تقديم شكاوى عن عدم الامتثال لهذه السياسات أمام المحاكم الخارجية "external tribunal" (مثل المحاكم الوطنية أو الدولية)، فهذه السياسات مجردة من أي نتائج قانونية على مستوى النظام القانوني الدولي^{٦٢٧}.

ويقول (Mohammed Abdelwahab Bekhechil) أنّ هذه السياسات ليست بقواعد قانونية دولية، ولكنها أثرت على بعض المؤسسات الدولية والدول التي أدخلت بعض من مزاياها في أنظمتها القانونية، فسياسة البنك بشأن التقييم البيئي رقم ٤,٠١ كانت بمثابة النموذج لمشاريع قوانين في عدد من البلدان النامية، كما تم إدخال مبدأ التقييم البيئي في الأنظمة القانونية لعدد من البلدان النامية لمساعدة هذه البلدان على الامتثال لسياسة البنك البيئية^{٦٢٨}.

المطلب الثاني

أدوات سياسة البنك البيئية والاجتماعية لتضمين اعتبارات حماية المناخ في عمليات البنك

تضمنت سياسة وإجراءات البنك البيئية والاجتماعية الوقائية عدداً من الأدوات التي تساعد على دمج وتضمين اعتبارات حماية البيئة والمناخ في أعمال البنك ومشاريع البنك، لذلك في هذا المطلب سوف نتطرق إلى هذه الأدوات، فنبحث في الفرع الأول مبدأ التقييم البيئي ثم نتطرق في الفرع الثاني إلى مبدأ الحصول على المعلومات البيئية والمناخية.

الفرع الأول

⁶²⁵ - Laurence Boisson De Chazournes, IBID, 2000, p289.

⁶²⁶ - Laurence Boisson De Chazournes, OP CIT, 2000, P291.

⁶²⁷ -Dire Tladi,(2007), Sustainable Development In International Law: An Analysis Of Key Enviroeconomic Instruments, South Africa :Pretoria University Law Press,P60.

⁶²⁸ Mohammed Abdelwahab Bekhechil, OP CIT,1999, p292.

التقييم البيئي

في بحثنا عن دور التقييم البيئي في تضمين اعتبارات حماية المناخ في نشاط البنك سوف نتطرق إلى الحديث عن مفهوم وهدف التقييم البيئي ثم نركز على نظرة القانون الدولي للتقييم البيئي، لنتحدث بعد ذلك عن التقييم البيئي عند البنك الدولي، ثم ننهي هذا المبحث بالحديث عن مساهمة التقييم البيئي بحماية المناخ في مشاريع البنك.

أولاً: مفهوم^{٦٢٩} وهدف التقييم البيئي:

عرف البنك الدولي التقييم البيئي بأنه: أداة لتحديد وتقييم الآثار البيئية المحتملة التي يسفر عنها مشروع مقترح، وتقييم البدائل المتاحة، وتصميم إجراءات ملائمة للتخفيف من الآثار البيئية وإدارتها ورصدها^{٦٣٠}. أما الدكتورة (Astrid Epiney) فقد عرف التقييم البيئي بأنه: عملية تحديد وتحليل الآثار البيئية لمشروع أو خطة أو برنامج معين، وقد يتضمن التقييم البيئي اقتراح للتدابير الممكنة لتخفيف الآثار البيئية السلبية، و/أو وصف البدائل الأقل ضرراً بالبيئة^{٦٣١}.

ويحدد الفقهاء عدة أهداف للتقييم البيئي منها:

١- تقوم الفكرة الأساسية للتقييم البيئي على تحليل الآثار البيئية المحتملة للمشاريع (ومنها الآثار المناخية) قبل إعطاء القرار بالموافقة على المشروع، بغية أن نكون قادرين على اتخاذ القرار بشأن المشروع بعد تفحص لكل الآثار المحتملة للمشروع.

فمن أجل منع الأضرار البيئية للمشاريع، من الضروري معرفة وأدراك الآثار البيئية للمشروع في وقت مبكر ما أمكن^{٦٣٢}.

أما البنك الدولي فيهدف من التقييم البيئي للمشاريع المقترح تمويلها من قبله، ضمان سلامة واستدامة عمليات التنمية المزمعة من الوجهة البيئية، وإدراك العواقب البيئية في مرحلة مبكرة بغية أخذها بعين الاعتبار أثناء وضع تصاميم المشروع المعني^{٦٣٣}.

٢- ارتباط التقييم البيئي بالتزام الدولة "المضيفة للمشروع" بالإبلاغ والتشاور (inform and to consult) مع الدول الأخرى قبل تشغيل المشاريع التي قد تسبب آثار بيئية سلبية على هذه الدول، ولكن حتى تتمكن هذه

^{٦٢٩} - عرف قانون حماية البيئة اللبناني الصادر عام ٢٠٠٢ في مادته الثانية تقييم الأثر البيئي بأنه: تحديد وتقدير وتقييم آثار مشروع ما على البيئة، وتعيين التدابير اللازمة للتخفيف من الآثار السلبية، وزيادة الآثار الإيجابية على البيئة والموارد الطبيعية، وذلك قبل إعطاء القرار بالموافقة على المشروع أو رفضه.

^{٦٣٠} - أنظر منشور سياسة العمليات بشأن التقييم البيئي رقم ٤،٠١ لعام ١٩٩٩، الملحق أ: التعريفات، فقرة ٢.

^{٦٣١} - Astrid Epiney, (2009), Environmental Impact Assessment. Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press, <http://www.oup.com/>.

^{٦٣٢} - Astrid Epiney, IBID, 2009.

^{٦٣٣} البنك الدولي، المرجع الأساسي للتقييم البيئي، ١٩٩٥، ص ١.

الدولة من الإبلاغ والتشاور مع الدول المجاورة ،لابد أن يتوافر لديها المعرفة الكافية بالآثار البيئية للمشروع، ومن ثمَّ يجب أن تمتنع عن مباشرة أو السماح بالأنشطة التي ربما تسبب أضراراً ببيئة الدول الأخرى^{٦٣٤}.

٣- كما يهدف التقييم البيئي إلى تحقيق التنمية المستدامة عن طريق اليقين بأن مشروعات التنمية المقترحة لا تقوض الأنظمة البيئية أو أحد المصادر الحرجة بالبيئة والتي بدورها تؤثر على أسلوب الحياة ومعيشة المجتمعات الذين يعتمدون على تلك المصادر في حياتهم، وذلك من خلال:

أ- العمل على تفادي حدوث التغييرات البيئية غير المعكوسة والضرر البالغ إلى البيئة ب- حماية ووقاية المصادر والمناطق الطبيعية، ومكونات النظام البيئي ج- تحسين المظاهر الاجتماعية للمشروع المقترح^{٦٣٥}.

ثانياً: نظرة القانون الدولي للتقييم البيئي:

أقر التقييم البيئي لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٧٢ بموجب قانون حماية البيئة الوطنية (National Environmental Protection Act)، ثم جرى تبني هذا المبدأ تدريجياً في عدد كبير من الأنظمة القانونية الوطنية.

أما على المستوى الدولي فقد ظهر هذا المبدأ، بعد مؤتمر استكهولم للبيئة البشرية عام ١٩٧٢، وحالياً تم إقرار مبدأ التقييم البيئي باعتباره أداة قانونية على المستوى الدولي والوطني، لدمج الاعتبارات البيئية إلى عملية التنمية الاقتصادية الاجتماعية وإلى عمليات صنع القرار^{٦٣٦}.

فقد تم إقرار مبدأ التقييم البيئي في عدد كبير من الاتفاقيات الدولية والوثائق غير الملزمة، فعلى مستوى الاتفاقيات الدولية يحتوي عدد كبير منها على نصوص تستلزم من أطرافها إجراء تقييم بيئي، فمثلاً اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context) تهدف إلى التزام كل أطرافها باتخاذ جميع التدابير الملائمة والفعالة لمنع أي أثر بيئي معاكس وملحوظ عبر حدودي ناجم عن الأنشطة المقترحة والحد منه والسيطرة عليه، كما تضمن أطراف الاتفاقية إجراء تقييم بيئي للأنشطة الخاضعة لولايتها والتي قد يحدث أن تتسبب في تأثير معاكس ملحوظ عبر حدودي، بالإضافة إلى واجب هذه الدول بالإبلاغ والتشاور مع الدول المتأثرة بالنشاط المقترح والذي يحتمل أن يتسبب في تأثير معاكس ملحوظ عبر حدودي^{٦٣٧}.

كما نصت الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ على ضرورة قيام جميع الأطراف في الاتفاقية بـ" أخذ اعتبارات تغير المناخ في الحسبان، إلى الحد الممكن عملياً، في سياساتها وإجراءاتها الاجتماعية والاقتصادية

⁶³⁴ - Astrid Epiney, OP CIT, 2009.

^{٦٣٥} - برنامج الأمم المتحدة للبيئة، كتيب تدريب تقييم التأثير البيئي، ٢٠٠٠، ص ١٠٥.

⁶³⁶ - PHILIPPE SANDS QC, OP CIT, 2003, p799-800.

^{٦٣٧} - أنظر المادة ٢ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي.

والبيئية ذات الصلة، واستخدام أساليب ملائمة، مثل تقييمات الأثر، تصاغ وتحدد على الصعيد الوطني، بغية التقليل إلى أدنى حد من الآثار الضارة التي تلحق بالاقتصاد والصحة العامة ونوعية البيئة من جراء المشاريع أو التدابير التي يضطلعون بها من أجل التخفيف من تغير المناخ أو التكيف معه^{٦٣٨}.

أما على مستوى الوثائق غير الملزمة التي احتوت على نصوص تتطلب إجراء تقييم بيئي، فإن المثال الأبرز عليها، هو إعلان ريو للبيئة والتنمية لعام ١٩٩٢ الذي نص في المادة ١٧ منه على "يضطلع بتقييم الأثر البيئي، كأداة وطنية، للأنشطة المقترحة التي يحتمل أن تكون لها آثار سلبية كبيرة على البيئة، والتي تكون مرهونة بقرار لإحدى السلطات الوطنية المختصة".

أما بالنسبة للمركز القانوني لتقييم الأثر البيئي في القانون الدولي، فإن القاضي ويرامان تري يرى في رأيه المعارض لحكم محكمة العدل الدولية الصادر في ٢٢ أيلول عام ١٩٩٥، أن مبدأ تقييم الأثر البيئي يكتسب قوة وقبولاً دوليين، وأنه بلغ مستوى من الاعتراف العام بحيث ينبغي أن تلاحظه المحكمة^{٦٣٩}.

أما الدكتورة (Astrid Epiney) فإنه يرى أن مبدأ إجراء التقييم البيئي راسخ ومستقر حالياً في الممارسة الدولية، وهكذا فإنه يعتبر جزء من القانون الدولي العرفي، على الأقل في المشاريع ذات التأثيرات البيئية العابرة للحدود.

the principle to undertake an EIA is nowadays well established in international practice .Hence, it can be considered as international customary law, at least as projects with transboundary effects are concerned⁶⁴⁰.

ثالثاً: التقييم البيئي عند البنك الدولي:

يحكم عملية التقييم البيئي لدى البنك الدولي سياسة وإجراءات البنك بشأن التقييم البيئي رقم ٤,٠١ لعام ١٩٩٩، والتي حلت محل سياسات سابقة بشأن التقييم البيئي جرى تبنيها لأول مرة عام ١٩٨٩، وتستهدف التقييمات البيئية التي يطلبها البنك ضمان سلامة واستدامة عمليات التنمية المزمعة من الوجهة البيئية، وإدراك العواقب البيئية في مرحلة مبكرة بغية أخذها عين الاعتبار أثناء وضع تصاميم المشروع المعني^{٦٤١}.

^{٦٣٨} - انظر الفقرة و من المادة ٤ من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

^{٦٣٩} - انظر الوثيقة رقم E/CN.17/1997/8 بعنوان: إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية: التطبيق والتنفيذ

⁶⁴⁰ - Astrid Epiney, OP CIT,2009.

⁶⁴¹ -Neil Craik,(2008),The International Law of Environmental Impact Assessment Process, Substance and Integration, New York :Cambridge University Press,p108-109.

وقبل إجراء التقييم البيئي للمشاريع المقترح تمويلها من البنك، يقوم البنك الدولي بتصنيف المشروع المقترح في فئة من ثلاث فئات تبعاً لنوع المشروع وموقعه وحساسيته وحجمه، فضلاً عن طبيعة وحجم آثاره البيئية المحتملة، وذلك بغية تحديد نوع التقييم البيئي المطلوب إجراءه وهذه الفئات هي:

الفئة (أ): يصنف المشروع المقترح ضمن الفئة أ إذا كان من المرجح أن تترتب عليه آثار بيئية سلبية هامة (significant adverse environmental impacts) تكون حساسة أو متنوعة، أو غير مسبوقه، وهنا لابد من إجراء تقييم بيئي كامل مع فرص للتشاور مع المجموعات المتأثرة.

الفئة (ب): يصنف المشروع المقترح ضمن الفئة ب إذا كانت آثاره البيئية السلبية المحتملة على التجمعات السكانية أو المناطق البيئية الهامة - شاملة الأراضي الرطبة والغابات (الأحراج)، ومراعي الأعشاب، وغيرها من الموائل الطبيعية - أقل شدة من تلك الآثار التي تسفر عنها المشروعات من الفئة أ، ومن المحتمل أن يتفاوت نطاق التقييم البيئي للمشروع من الفئة ب من مشروع إلى آخر، لكنه يكون أضيق من نطاق التقييم الخاص بالفئة (أ).

الفئة (ج): يصنف المشروع المقترح في الفئة ج إذا كان من المرجح أن تكون آثاره البيئية السلبية المحتملة ضئيلة جداً أو معدومة، وليس من المطلوب بالنسبة للمشروع من الفئة ج إجراء مزيد من التقييم البيئي يتجاوز عملية التصنيف^{٦٤٢}.

ويتحمل المقترض مسؤولية إجراء التقييم البيئي، وبالنسبة للمشروعات من الفئة أ، يستعين المقترض بخبراء في شؤون التقييم البيئي يكونون مستقلين وغير تابعين للمشروع لإجراء التقييم البيئي^{٦٤٣}.

ويأخذ التقييم البيئي بعين الاعتبار البيئة الطبيعية (الهواء، والماء، والأرض)، والصحة والسلامة البشرية، والجوانب الاجتماعية (إعادة التوطين القسرية، والشعوب الأصلية، والممتلكات الحضارية) والجوانب البيئية العالمية وتلك التي تتجاوز الحدود الوطنية (مثل تغير المناخ).

كما يأخذ التقييم البيئي بعين الاعتبار الجوانب الطبيعية والاجتماعية بطريقة متكاملة، ويأخذ أيضاً في الاعتبار التفاوت في أوضاع المشروعات والبلدان المعنية، وكذلك نتائج الدراسات البيئية القطرية؛ وخطط العمل البيئية الوطنية؛ والإطار العام للسياسات القطرية والتشريعات الوطنية؛ والقدرات المؤسسية المتصلة بالجوانب

^{٦٤٢} - أنظر منشور سياسات العمليات بشأن بالتقييم البيئي رقم ٤,٠١، الفقرة ٨.

^{٦٤٣} - أنظر منشور سياسات العمليات بشأن بالتقييم البيئي رقم ٤,٠١، الفقرة ٤.

البيئية والاجتماعية للبلد المعني، كما يراعي التزامات البلد المتصلة بأنشطة المشروع بمقتضى أحكام المعاهدات والاتفاقيات البيئية الدولية ذات الصلة^{٦٤٤}.

رابعاً: مساهمة التقييم البيئي بحماية المناخ في مشاريع البنك :

يقول كلاً من الباحثين (Jennifer Gleason) و (David B. Hunter) إنَّ أي مشروع مقترح، يساهم جوهرياً في تغيير المناخ مثل مشروعات الطاقة الأحفورية كالنفط، لابد أن يصنف ضمن الفئة (أ) ، مما يستلزم إجراء تقييم بيئي كامل والتشاور مع المجموعات المتأثرة بالمشروع ومع المنظمات غير الحكومية المحلية حول الجوانب البيئية للمشروع وتأخذ آراءهما بعين الاعتبار، ويتابع الباحثان قولهما بالنسبة للمشروعات ذات الآثار البيئية الإقليمية ومنها الآثار على المناخ، يجوز للبنك أن يطلب إجراء تقييم بيئي إقليمي (أي تقوم به عدة دول) (regional environmental assessment) و يولي هذا التقييم اهتماماً خاصاً بالآثار التراكمية المحتملة لأنشطة متعددة^{٦٤٥}.

وتتطلب سياسة البنك بشأن بالتقييم البيئي ،أن يعالج التقييم البيئي الآثار المناخية للمشروع^{٦٤٦} لأنَّ هذه السياسة تنص: (ويأخذ التقييم البيئي بعين الاعتبار الجوانب البيئية العالمية وتلك التي تتجاوز الحدود الوطنية "transboundary and global environmental aspects") وتشمل قضايا البيئة العالمية تغيير المناخ، والمواد المستنفدة لطبقة الأوزون، وتلوث المياه الدولية، والآثار السلبية على التنوع البيولوجي^{٦٤٧}.

و يوجب البنك على المقترضين أن يقيموا الآثار المستقبلية للمشروع المقترح على التغيير المناخي، فعلى سبيل المثال يجب دراسة الارتفاع المتوقع في منسوب مياه البحر والزيادة المتوقعة للفيضانات في المناطق الساحلية، وذلك عند تصميم شبكات صرف المياه الساحلية والمياه المستعملة^{٦٤٨}.

لكن عملياً هنالك عدد قليل فقط من المشاريع التي اشتملت على بعض التقييمات عن أثر المشاريع المقترحة على تغيير المناخ، بل إن عدد من هذه التقييمات أشار إشارة عابرة إلى أثار تغيير المناخ، ولا يبدو أنها تتنظر بجدية حول ضرورة تقييم نهج بديل على ضوء أثار تغيير المناخ، ففي مشروع إنتاج و إعادة هيكلة قطاع

^{٦٤٤} - أنظر منشور سياسات العمليات بشأن بالتقييم البيئي رقم ٤,٠١، الفقرة ٣.

^{٦٤٥} - Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT,2009,p299.

^{٦٤٦} - تدعو الاتفاقية الإطارية الأطراف فيها، إلى أخذ اعتبارات تغيير المناخ في الحسبان، إلى الحد الممكن عملياً، في سياساتها وإجراءاتها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية ذات الصلة، واستخدام أساليب ملائمة، مثل تقييمات الأثر " أي تقييم الأثر المناخي"، بغية التقليل إلى أدنى حد من الآثار الضارة التي تلحق بالاقتصاد والصحة العامة ونوعية البيئة من جراء المشاريع (مثل المشاريع التي يمولها البنك) أو التدابير التي يضطلعون بها من أجل التخفيف من تغيير المناخ أو التكيف معه.

^{٦٤٧} - أنظر منشور سياسات العمليات بشأن بالتقييم البيئي رقم ٤,٠١، الفقرة ٣.

^{٦٤٨} - البنك الدولي، مرجع سابق، المرجع الأساسي للتقييم البيئي، ١٩٩٥، ص ٩٦.

توليد الكهرباء (Power Sector Generation & Reconstruction Project) في ألبانيا، قدر التقييم البيئي انبعاثات الكربون المحتملة لهذا المشروع ، إذ قدرت تلك الانبعاثات بـ ٠,٠٥% من مجمل انبعاثات ألبانيا، وقد أشار التقييم البيئي، أنّ ألبانيا وقت إعداد هذا التقييم لم تكن قد صدقت على بروتوكول كيوتو بعد^{٦٤٩}.

الفرع الثاني

مبدأ الحصول على المعلومات البيئية و المناخية

بغية تحديد دور الحصول على المعلومات البيئية والمناخية في حماية المناخ في مشروعات البنك سوف نتطرق إلى مفهوم الحصول على المعلومات البيئية، ثم نظرة القانون الدولي لهذا المبدأ، وننتهي بتطبيق البنك الدولي لمبدأ الحصول على المعلومات البيئية.

أولاً: مفهوم حق الحصول على المعلومات البيئية والمناخية:

يشير حق الحصول على المعلومات البيئية (Access to Information on Environmental Matters) إلى حق الجمهور في الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة (بما فيه حق الجمهور في الحصول على المعلومات المتعلقة بالمناخ) الموجودة لدى الهيئات والسلطات العامة^{٦٥٠}.

وفي سياق مشاريع البنك، يعني حق الحصول على المعلومات البيئية: حق الجمهور المتأثر بمشاريع البنك في الحصول على المعلومات البيئية والمناخية الموجودة لدى سلطات البنك.

فالحصول على المعلومات البيئية يعزز شفافية الإدارة الرشيدة البيئية والمناخية، كما أنه شرط مسبق لمشاركة الجمهور (PUBLIC PARTICIPATION) الفعالة في صنع القرار المتعلق بالبيئة والمناخ ، ومشاركة الجمهور في صنع القرار في المسائل البيئية يحسّن عموماً عملية اتخاذ القرارات ويعزز شرعيتها^{٦٥١}.

ويرى الدكتور (Nikolaos Lavranos) أن حق الحصول على المعلومات تطور بسرعة منذ أوائل التسعينات من القرن الماضي، ليصبح أداة مهمة لزيادة شفافية عملية اتخاذ القرارات التي تتخذها السلطات العامة بشأن المشاريع التي قد تؤثر سلباً على البيئة^{٦٥٢}.

⁶⁴⁹ - Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT,2009,p301.

⁶⁵⁰ - Jonas Ebbesson,(2009), Access to Information on Environmental Matters, in :R. Wolfrum, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press.

^{٦٥١} - مشروع المبادئ التوجيهية بشأن وضع التشريعات الوطنية المتعلقة بالحصول على المعلومات والمشاركة العامة والوصول إلى العدالة في القضايا البيئية الوارد في الوثيقة رقم: UNEP/GCSS.XI/8.

ويتضمن التزام الدول أو المؤسسات الدولية بشأن المعلومات البيئية والمناخية التي تملكها، جمع واطاحة ونشر (collection, accessibility, and dissemination) هذه المعلومات سواء لصالح الدول الاخرى أو الافراد، حيث تنص معظم المعاهدات البيئية على تبادل المعلومات بين الدول، والإبلاغ عن حالة البيئة، والقيام بأبحاث جديدة^{٦٥٣}.

ثانياً: نظرة القانون الدولي لحق الحصول على المعلومات البيئية:

وفي سياق القانون الدولي يرتبط مبدأ الحصول على المعلومات البيئية بصلوة وثيقة بمبدأ المشاركة العامة في المسائل البيئية، والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها، إذ تعد هذه المبادئ وسائل رئيسية لدعم الديمقراطية البيئية (environmental democracy)^{٦٥٤}.

وتعود فكرة واجب نشر المعلومات البيئية إلى العامة، إلى مؤتمر استكهولم للبيئة البشرية عام ١٩٧٢، لكن في تلك الأثناء لم يكن محددًا بشكل دقيق لا واجب الدول في نشر معلومات معينة إلى العامة ولا حق العامة في الوصول إلى تلك المعلومات، ولكن فكرة الحصول على المعلومات البيئية تبلورت أكثر مع مؤتمر ريو للبيئة والتنمية عام ١٩٩٢^{٦٥٥}، وقد أكد إعلان ريو للبيئة والتنمية الذي تبنته أكثر من ١٥٠ دولة في مادته العاشرة على "وتوفر لكل فرد فرصة مناسبة على الصعيد الوطني للوصول إلى ما في حوزة السلطات العامة من معلومات متعلقة بالبيئة بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والأنشطة الخطرة في المجتمع"^{٦٥٦}.

ويرى الدكتور رضوان الحاف أنّ الحق في الحصول على المعلومات البيئية التي بحوزة السلطات العامة، والمشاركة في عملية صنع القرارات البيئية، وإقامة فرص الوصول إلى الإجراءات القضائية والإدارية يعبر عن الجانب الإجرائي لحق الانسان في بيئة سليمة، وهذا ما عبر عنه الفقيه J.P. Jacque بقوله:

"إنّ الحق في البيئة يتخذ شكل حق يتمسك به المواطنون تجاه سلطة الدولة ويكون أداءه رهناً بإجراء من قبل السلطات العامة"، وهذا يعد الجانب الإجرائي^{٦٥٧}.

وقد تعزز مبدأ الحصول على المعلومات البيئية مع إقرار الاتفاقية الخاصة بإتاحة المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها والمعروفة باتفاقية

⁶⁵² - Nikolaos Lavranos, (2011), The OSPAR Convention the Aarhus Convention and, EC Law: Normative and Institutional Fragmentation on the Right of Access to Environmental Information, IN: T Broude and Y Shany (eds), Multi-Sourced Equivalent Norms in International Law, Oxford: Hart Publishing, p143.

⁶⁵³ - Jonas Ebbesson, OP CIT, (2009).

⁶⁵⁴ - Jonas Ebbesson, OP CIT, (2009).

⁶⁵⁵ - Jonas Ebbesson, IBID, (2009).

^{٦٥٦} - انظر إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، المادة ١٠.

^{٦٥٧} - رضوان الحاف، مرجع سابق، ١٩٩٨، ص ١٦٧.

ارهوس^{٦٥٨}، والتي عقدت في عام ١٩٩٨ ودخلت حيز النفاذ عام ٢٠٠١، وتعد هذه المعاهدة أول اتفاقية بيئية متعددة الاطراف تركز حصرياً على التزامات الاطراف المتعاقدة فيها تجاه مواطنيهم^{٦٥٩}.

وقد نصت المادة ٤ من اتفاقية ارهوس على " يكفل كل طرف، قيام السلطات العامة، استجابة لطلب للحصول على معلومات عن البيئة، بإتاحة هذه المعلومات للجمهور، في إطار أحكام التشريع الوطني"^{٦٦٠}.

كما تبنت معظم الاتفاقية البيئة الدولية معايير دنيا للوصول إلى المعلومات البيئية، فأكدت المادة ٦ من الاتفاقية الاطارية على قيام أطراف الاتفاقية بـ " إتاحة إمكانية حصول الجمهور على المعلومات المتعلقة بتغير المناخ وآثاره"^{٦٦١}.

كما نص بروتوكول كيوتو على التزام جميع أطرافه بتسهيل الوعي العام وإمكانية الوصول العام، على الصعيد الوطني، إلى المعلومات المتعلقة بتغير المناخ^{٦٦٢}.

ثالثاً: سياسة البنك الخاصة بإتاحة الحصول على المعلومات البيئية والمناخية:

يقوم المبدأ الرئيسي في أنشطة البنك الدولي على السرية في علاقات البنك مع عملائه، وقد منع هذا المبدأ من المشاركة الواسعة لمنظمات المجتمع المدني في عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشاريع الممولة من البنك^{٦٦٣}.

ولكن رغبة من البنك بتعزيز الحوكمة الرشيدة والمساءلة وفعالية التنمية، أصدر البنك الدولي في عام ١٩٨٥، أول تعليمات له إلى جهاز موظفيه بشأن الإفصاح عن المعلومات تحت اسم "منشور توجيهي بشأن الإفصاح عن المعلومات"، وارسى بمقتضاه مبدأ: أن الإفصاح عن المعلومات هو الاصل عند عدم وجود أسباب حتمية توجب عدم الإفصاح^{٦٦٤}.

وفي عام ١٩٩٣ وافق مجلس المديرين التنفيذيين للبنك على أول سياسة للبنك بشأن الإفصاح عن المعلومات، وقد تطورت هذه السياسة على مدى الخمسة العشرة الماضية، وقد قام مجلس المديرين التنفيذيين وجهاز الادارة في البنك، باستعراض ومراجعة هذه السياسة بصورة دورية، وتوسيع نطاقها في أعوام ٢٠٠١

⁶⁵⁸ - Jonas Ebbesson, OP CIT,(2009).

⁶⁵⁹ - Nikolaos Lavranos , OP CIT(2011),p150.

^{٦٦٠} -المادة ٤ من الاتفاقية الخاصة بإتاحة المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها.

^{٦٦١} -المادة ٦ من الاتفاقية الاطارية.

^{٦٦٢} -انظر بروتوكول كيوتو، المادة ١٠،فقرة هـ.

⁶⁶³ - Malgosia A. Fitzmaurice, OP CIT,2001,p70.

^{٦٦٤} -انظر الرابط: <http://go.worldbank.org/HG7Z4218K0> أخر زيارة ٢٠١٣/٢/١٤.

٢٠٠٢، ٢٠٠٣، ٢٠٠٥، وفي ١٧ تشرين الثاني من عام ٢٠٠٩ صادق مجلس المديرين التنفيذيين في البنك على سياسة جديدة معنية بإتاحة الحصول على المعلومات^{٦٦٥}.

وبموجب هذه السياسة يتيح البنك إمكانية الحصول على أية معلومات في حوزته غير مُدرجة في قائمة الاستثناءات^{٦٦٦} (المبيّنة في الجزء الثاني، القسم ألف من بيان السياسة هذا)، بالإضافة إلى ذلك، يقوم البنك مع مرور الوقت برفع السريّة عن معلومات محددة وإتاحتها للجمهور العام بعد أن كانت مُدرجة في قائمة الاستثناءات^{٦٦٧}.

وبموجب هذه السياسة سيُتيح البنك قدرًا أكبر من المعلومات المتعلقة بالقرارات الأساسية التي يتخذها أثناء أعداد وتنفيذ المشاريع، مثل ووثائق التقييم المسبق للمشروعات، ووثائق المشروعات ونقارير إنجاز التنفيذ ونتائج المشروعات و مداولات مجلس المديرين التنفيذيين^{٦٦٨}.

وهذه السياسة الجديدة للبنك تمثل تغييراً للنهج المعتمد من البنك، من نهج يبين بالتفصيل المعلومات التي يتم نشرها للجمهور بموجب سياسة الإفصاح، إلى نهج آخر يمكن الجمهور من الاطلاع على كافة المعلومات التي في حوزة البنك طالما أنها لا تتدرج في قائمة واضحة من استثناءات النشر والإتاحة^{٦٦٩}.

بالإضافة إلى السياسة السابقة للبنك التي توجب نشر مجموعة متنوعة من المعلومات ومن بينها المعلومات البيئية والمناخية، تبنى البنك الدولي سياسة التقييم البيئي التي توجب المشاركة العامة ونشر المعلومات البيئية والمناخية للعامة.

و توجب سياسة عمليات البنك بشأن التقييم البيئي، على المقترض بالنسبة للمشروعات من الفئة أ ، أن يجعل مسودة تقرير التقييم البيئي متاحة في مكان عام يسهل على المجموعات المتأثرة بالمشروع والمنظمات غير الحكومية المحلية الوصول إليه^{٦٧٠}.

^{٦٦٥} -أنظر الرابط : <http://go.worldbank.org/GFH3A3UIF0> آخر زيارة ٢٠١٣/٢/١٤.

^{٦٦٦} - لا يتيح البنك إمكانية الوصول إلى معلومات يمكن أن يترتب على الإفصاح عنها إلحاق ضرر بأطراف معينة أو مصالح، ومن هذه المعلومات :أ- المعلومات الشخصية، ب- المراسلات والمكاتبات بين مكاتب المديرين التنفيذيين، ج- المعلومات الخاضعة لامتياز العلاقة بين المحامي وموكله، د- المعلومات التي من المحتمل أن الإفصاح عنها سوف يُعرض للخطر حياة أو صحة أو سلامة أي شخص أو البيئة..... أنظر: البنك الدولي، ٢٠١٠، سياسة البنك الدولي المعنية بإتاحة الحصول على المعلومات، ص ٤+٥.

^{٦٦٧} -البنك الدولي، ٢٠١٠، سياسة البنك الدولي المعنية بإتاحة الحصول على المعلومات، مرجع سابق ص ٢.

^{٦٦٨} -أنظر الرابط : <http://go.worldbank.org/GFH3A3UIF0> آخر زيارة ٢٠١٣/٢/١٤.

^{٦٦٩} - أنظر الرابط : <http://go.worldbank.org/I0CQ0TK0500> آخر زيارة ٢٠١٣/٢/١٤.

^{٦٧٠} - سياسة عمليات البنك بشأن التقييم البيئي، الفقرة ١٧.

وتوجب سياسة التقييم على البنك حالما يرسل المقترض تقرير التقييم البيئي لمشروع من الفئة أ، أن يرفع موجز المشروع إلى المديرين التنفيذيين ويجعل التقرير متاحاً في دار المعلومات التابعة له^{٦٧١}.

وفي حالة مخالفة البنك لسياسة التقييم البيئي الخاصة بنشر المعلومات البيئية ومنها المعلومات المتعلقة بالمناخ للجمهور، تستطيع المجموعات المتأثرة سلباً من هذا الخرق، أن تقدم شكوى أمام هيئة تفتيش البنك، التي أنشأها البنك الدولي كآلية مستقلة بغية المساعدة في ضمان تقيد عمليات إقراض البنك الدولي بسياساته وإجراءاته الخاصة بالعمليات.

فالإفصاح عن المعلومات المتعلقة بالمشروع يساعد المجتمعات المحلية المتأثرة وأصحاب المصلحة الآخرين على فهم المخاطر والآثار (ومنها المخاطر المحيطة بالبيئة والمناخ) والفرص المحيطة بالمشروع^{٦٧٢}.

وبغية تعزيز تطبيق سياسة البنك بالانفتاح وإتاحة المعلومات للجمهور، انشأ البنك في عام ١٩٩٧ دار المعلومات العامة (Public Information Centre) في واشنطن^{٦٧٣}.

المطلب الثالث

وظيفة هيئة تفتيش البنك في مراعاة اعتبارات حماية المناخ في عمل البنك من خلال الرقابة على

تطبيق سياسيات وإجراءات البنك

مع بدايات تسعينيات القرن الماضي دفعت الضغوط من المجموعات البيئية ومجموعات حقوق الإنسان المؤسسات المالية الدولية وخصوصاً البنك الدولي، إلى معالجة الآثار البيئية التي تسببها المشاريع التي تمويلها، إذ زاد تبني هذه المؤسسات للسياسات البيئية والاجتماعية التي تتطلب، من بين عدة أمور، اخذ الاهتمامات البيئية والاجتماعية بالحسبان، وقد عالجت بعض من هذه السياسات الآثار المرتبطة بتغير المناخ^{٦٧٤}.

ولكن المخاوف على تطبيق هذه السياسات قاد نفس المجموعات البيئية ومجموعات حقوق الإنسان سألقة الذكر إلى المناداة لتأسيس آليات محاسبة في المؤسسات المالية الدولية، وبالفعل بدأ الأمر بإنشاء البنك الدولي لهيئة تفتيش البنك الدولي (World Bank Inspection Panel) عام ١٩٩٣، وتتيح هذه الهيئة منبراً مستقلاً من أجل استعراض الشكاوى التي يمكن أن تقدمها جماعة من الأفراد - كمنظمة أو رابطة أو جمعية أو

^{٦٧١} - سياسة عمليات البنك بشأن التقييم البيئي، الفقرة ١٩.

^{٦٧٢} - مؤسسة التمويل الدولية، معايير الأداء المعنية بالاستدامة البيئية والاجتماعية، ٢٠١٢، معيار الأداء رقم ١: تقييم وإدارة المخاطر والآثار الاجتماعية والبيئية، فقرة ٢٩.

^{٦٧٣} - Malgosia A. Fitzmaurice, OP CIT, 2001, p78.

^{٦٧٤} - Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT, 2009, p292.

أية مجموعة أخرى من الأفراد في بلد ما - يعتقدون أن حقوقهم أو مصالحهم تضررت أو يمكن أن تتضرر كثيراً بصورة مباشرة نتيجة إخفاق البنك الدولي في إتباع سياساته وإجراءاته بشأن عملياته^{٦٧٥}.

والتساؤل الذي يمكن التطرق إليه إذا أخرج البنك الدولي إحدى سياساته الخاصة بالعمليات مثل سياسته المتعلقة بشأن التقييم البيئي ، وأدى هذى الخرق إلى تفاقم مشكلة التغير المناخي في البلد المقترض موقع المشروع ، هل تستطيع الجماعات المتأثرة سلباً بهذا الخرق للسياسات، أن ترفع شكوى أمام هيئة تفتيش البنك؟

في إجابتنا على هذا التساؤل ،سوف نتطرق إلى الحديث عن النظام القانوني لهيئة تفتيش البنك، ثم معالجة الهيئة للشكوى المناخية التي يقوم اساسها القانوني على انتهاك البنك لسياساته وإجراءاته البيئية والاجتماعية.

الفرع الأول

النظام القانوني لهيئة تفتيش البنك

في حديثنا عن النظام القانوني لهيئة تفتيش البنك سنتحدث بدايةً عن إنشاء الهيئة والظروف التي ساهمت في إنشائها ،ثم نتطرق إلى تكوين الهيئة وضرورة استقلال أعضائها عن إدارة البنك، ثم ننتقل للحديث عن أهم نقطة في هذا الجزء من البحث ألا وهي اختصاصات وسلطات الهيئة، ثم نختم حديثنا بالحديث عن الطبيعة القانونية للهيئة والخلافات بين فقهاء القانون الدولي حول طبيعة الهيئة بين من قال إنَّ الهيئة هي بمثابة جهاز فرعي تابع للبنك وبين من قال إنَّ الهيئة بمثابة جهاز شبيه قضائي .

أولاً: نشأة هيئة تفتيش البنك

في ٢٢ أيلول عام ١٩٩٣^{٦٧٦} أصدر مجلس المديرين التنفيذيين في البنك الدولي القرار رقم ٩٣-١٠ الذي نشأ بموجبه هيئة تفتيش البنك الدولي، لتكون بمثابة المنتدى الذي يستعرض الشكاوى التي يقدمها مجموعة من الأفراد الذين يدعون أنهم يعانون أو من المتوقع أن يعانون من الآثار السلبية الناشئة عن أخفاق البنك الدولي للإنشاء والتعمير أو مؤسسة التنمية الدولية في إتباع سياساتهم وإجراءاتهم الخاصة بالعمليات في الأنشطة الجارية^{٦٧٧}.

⁶⁷⁵ - Jennifer Gleason and David B. Hunter, IBID,2009,p292

^{٦٧٦} - قبل هذا التاريخ أقرت مجموعة من المديرين التنفيذيين في البنك الدولي أن يؤسس البنك هيئة تفتيش تجري تحقيقات بناء على طلب المديرين التنفيذيين، لكن هذا المقترح لم يمنح الأفراد حق تقديم شكاوى أمام هذه الهيئة.

⁶⁷⁷ -Daniel D. Bradlow and Sabine Schlemmer,Sculte,(1994),The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step in the Transformation of the International Legal Order, Zeitschrift f'ur ausl'andisches "offentliches Recht und V"olkerrecht,p392-393.

وقد نص قرار إنشاء الهيئة على استعراض أنشطة الهيئة بعد سنتين من تاريخ التعيين الأول لأعضاء الهيئة، وقد جرى الاستعراض الأول في عام ١٩٩٦، أما الاستعراض الثاني لأعمال الهيئة جرى عام ١٩٩٩^{٦٧٨}.

وقد أنشأ البنك الدولي هيئة تفتيش البنك أساساً، رداً على الضغوط الداخلية والخارجية التي مورست على البنك بسبب التأثيرات البيئية السلبية الناشئة عن أنشطته، فقد صدر في أوائل تسعينات القرن المنصرم تقريرين عن البنك، وهما تقرير لجنة موريس (Morse Commission Report) وتقرير وبينهانس (Wapenhans Report) اللذان ألقيا الضوء على وجود عيوب خطيرة في عملية تقديم القروض، أما الضغوط الخارجية على البنك فقد قادتها المنظمات الغير حكومية والدول الأعضاء المؤثرة في البنك وخصوصاً الولايات المتحدة، بغية تحسين الأنشطة التنموية للبنك، وقد بلغت هذه الضغوط ذروتها عام ١٩٩٣ أثناء اختتام عملية إعادة التجديد العاشرة لموارد مؤسسة التنمية الدولية من قبل الدول المانحة، إذ وافقت الولايات المتحدة على تقديم مساهمتها المالية في المؤسسة بشرط إنشاء البنك لآلية تدقيق مستقلة^{٦٧٩}.

ويرى البروفسوران (Daniel D. Bradlow) و(Sabine Scblemmmer-Schulte) أن قرار مجلس المديرين التنفيذيين للبنك بإنشاء الهيئة يعتبر تطور هام في القانون الدولي، فهو يعترف صراحة بأن للمنظمات الدولية علاقات قانونية غير تعاقدية مهمة مع الأطراف الخاصة، فهذا القرار سيعزز من المركز القانوني الدولي للأفراد لأنه يعترف بحق هؤلاء الأفراد برفع شكاوى ضد المنظمات الدولية دون أن يتطلب مشاركة من الدول التي يتمتع هؤلاء الأفراد بجنسيتها، كما يؤسس القرار لأول منتدى يُمكن الأطراف الخاصة (الأفراد) من محاسبة المنظمات الدولية مباشرة عن نتائج أفعالها^{٦٨٠}، فتقليدياً لم يكن لدى المؤسسات المالية الدولية وخصوصاً البنك الدولي أي علاقات مباشرة مع الأفراد والمجتمعات المحلية في البلدان المقترضة، وهكذا لم يكن البنك مسئول مباشرة أمامهم، وأيضاً لم يكن لهؤلاء أي إمكانية لرفع شكاويهم أمام أي من المنتديات القضائية أو شبه القضائية الدولية^{٦٨١}.

وقد تبعت عدد من بنوك التنمية الإقليمية، نموذج البنك الدولي في إنشاء آليات تفتيش مستقلة، فأنشأ بنك التنمية للبلدان الأمريكية عام ١٩٩٤ آلية التحقيق المستقلة (Independent Investigation Mechanism) وهي آلية تشبه هيئة تفتيش البنك في أهدافها وتفويضها، و تهدف إلى توفير منتدى للجماعات

⁶⁷⁸- David Freestone, OP CIT, 2011, The World Bank and sustainable development, p143

⁶⁷⁹- Alix Gowlland Gualtieri, OP CIT, 2002, 226.

⁶⁸⁰ - Daniel D. Bradlow and Sabine Scblemmmer-Schulte, OP CIT, 1994, p395-401.

⁶⁸¹ - Alix Gowlland Gualtieri, OP CIT, 2002, p230.

المحلية في البلدان المقترضة، ترفع أمامه هذه الجماعات شكاويها عن عدم امتثال البنك لقواعده وإجراءاته الداخلية، كما أنشأ البنك الآسيوي للتنمية عام ١٩٩٥ آلية تفتيش مشابهة^{٦٨٢}.

ثانياً: تكوين هيئة تفتيش البنك:

تتألف هذه الهيئة من ثلاثة أعضاء يعيّنهم المديرون التنفيذيون في البنك بناء على توصية من رئيس البنك لمدة خمسة سنوات غير قابلة للتجديد (non-renewable)، على أن يكونوا من جنسيات مختلفة وتابعين للدول الأعضاء في البنك، ويتمتع أعضاء الهيئة بالامتيازات والحصانات التي يتمتع بها موظفي البنك^{٦٨٣}.

ويختار أعضاء الهيئة أحدهم رئيساً للهيئة لمدة سنة واحدة، ولكن لا يحدد قرار إنشاء الهيئة فيما إذا كان نفس الشخص يجوز إعادة انتخابه، ويمكن إقالة أعضاء الهيئة من مناصبهم بقرار من مجلس مديري البنك التنفيذيين فقط^{٦٨٤}.

ويقدم أعضاء الهيئة تقاريرهم إلى مجلس المديرين التنفيذيين في البنك مباشرة، وبالتالي فهم مستقلين عن إدارة البنك المسئولة عن تعزيز وتطوير المشاريع، وبغية تعزيز استقلالية أعضاء الهيئة، فلا يجوز أن يكونوا موظفين في أي وظيفة داخل البنك الدولي حتى السنتين السابقتين على اختيارهم، كما لا يجوز أن يتولوا أي عمل في البنك بعد انتهاء مهامهم، كما تدعم أمانة هيئة تفتيش البنك المؤلفة من خمسة أعضاء، تحقيقات الهيئة^{٦٨٥}.

ثالثاً: اختصاصات هيئة تفتيش البنك:

تتظر هيئة تفتيش البنك وتحقق في شكاوى المجموعات المتأثرة سلباً بأنشطة ومشاريع البنك، عندما تنتهك هذه الأنشطة سياسات وإجراءات البنك الخاصة بالعمليات.

أي موضوع الشكاوى هي انتهاك البنك لسياسات وإجراءات البنك، فلا يمكن أن تتظر الهيئة بعمل أو امتناع عن عمل صادر عن المقترض، ويجب أن ينسب انتهاك السياسات والإجراءات إلى البنك كلياً أو جزئياً^{٦٨٦}، وبالتالي فالشكاوى المقبولة للنظر فيها أمام الهيئة، هي تلك الشكاوى التي تثبت وجود علاقة سببية بين الضرر الذي تدعيه الجهات المشتكية وانتهاك البنك لسياسات وإجراءاته^{٦٨٧}.

⁶⁸² - Alix Gowlan Gualtieri, IBID,2002,p225.

⁶⁸³ -David Freestone, OP CIT,2011,The World Bank and sustainable development.p143

⁶⁸⁴ - Alexa-Nder Orakhelashvili, OP CIT,2005,p65-66.

⁶⁸⁵ - Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT,2009,p295-296.

⁶⁸⁶ - Alexa-Nder Orakhelashvili, OP CIT,2005,p90.

⁶⁸⁷ -Alix Gowlan Gualtieri, IBID,2002,p233.

وتشمل ولاية الهيئة جميع المشاريع الممولة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير ومؤسسة التنمية الدولية أي مشاريع مؤسسات البنك التي تمول القطاع العام .

في حين أنشطة مؤسسات البنك المعنية بالقطاع الخاص وهي الوكالة الدولية لضمان الاستثمار ومؤسسة التمويل الدولية فإن ولاية الهيئة لا تغطيها وإنما أنشأت هذه المؤسسات آلية تحقيق مستقلة هي الاستشاري / المحقق في شكاوى الالتزام (Compliance Adviser/Ombudsman) لتمكين الأفراد والمجتمعات المتأثرة أو من المحتمل أن تتأثر بالآثار الاجتماعية والبيئية للمشاريع الممولة من الوكالة الدولية لضمان الاستثمار أو مؤسسة التمويل الدولية من مناقشة دواعي القلق التي تساورهم ورفعها إلى جهة إشراف مستقلة .

بالإضافة لذلك تشمل ولاية الهيئة أنشطة البنك عندما يتصرف بصفته قيم على الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة وأيضاً عندما يتصرف البنك كوكالة منفذة للمشاريع الممولة من مرفق البيئة، وتشمل ولاية الهيئة أنشطة البنك عندما يتصرف بصفته قيم على الصناديق الاستثمارية ذات الأهداف البيئية مثل صناديق الكربون التي أنشأها البنك⁶⁸⁸.

أما الأشخاص الذين يحق لهم تقديم الشكاوى أمام الهيئة فهم نوعين:

أ- جماعة من الأفراد (Community of persons) المتأثرين سلباً ومباشرةً نتيجة أخفاق البنك بإتباع سياساته وإجراءاته، و قد تكون هذه الجماعة منظمة أو رابطة أو جمعية أو أية مجموعة أخرى من الأفراد في بلد ما، وبالتالي لا يستطع فرد لوحده تقديم شكاوى أمام الهيئة.

ولكن يجب على جماعة الأفراد المشتكين أن يثبتوا أن حقوقهم أو مصالحهم قد تأثرت سلباً نتيجة عمل أو امتناع عن عمل صادر عن البنك.

ب- أحد المديرين التنفيذيين في البنك أو مجلس المديرين، أما المقترض فلا يمكن أن يقدم شكاوى أمام الهيئة، لان الفقرة ١٢ من قرار إنشاء الهيئة قيدت من له حق تقديم الشكاوى، بالأشخاص من غير الدول، كما أن اتفاقية القرض بين البنك والمقترض تنص على أن المنازعات الناجمة عن هذه الاتفاقية يجب أن تحل بالمفاوضات أو التحكيم⁶⁸⁹.

فالهيئة لا تستعرض سلوك البلد المقترض في التعامل مع البنك أو في التعامل مع مواطنيه، لان هذا يتوافق مع التزام البنك باحترام السيادة القانونية للدول الأعضاء⁶⁹⁰.

⁶⁸⁸ -Alix Gowlan Gualtieri, IBID,2002,p227-228.

⁶⁸⁹ - Alexa-Nder Orakhelashvili, OP CIT,2005,p88-89.

⁶⁹⁰ - Daniel D. Bradlow and Sabine Schlemmer-Schulte, OP CIT,1994,p408-409.

ولكن الأفراد الذين يستطيعون رفع شكاوى أمام الهيئة، لهم الحق برفع هذه الشكاوى أمام هذا المنتدى الدولي دون حاجة لموافقة أو مشاركة من دولهم، وهذا التطور يمثل تحدي مباشر لسلطات الدول السيادية في أن تتمثل في شكاوى مواطنيها على الساحة الدولية، ففي ظل المفاهيم التقليدية للسيادة، للدول السلطة الحصرية في تمثيل مواطنيها على الساحة الدولية^{٦٩١}.

وتتمتع الهيئة بثلاث سلطات رئيسية هي:

أ- إجراء التحقيقات^{٦٩٢}: تستطيع الهيئة أن تحقق في الشكاوى التي تتضمن فشل البنك من خلال عمل أو امتناع عن عمل في الامتثال لسياساته وإجراءاته، ثم تقدم الهيئة نتائج تحقيقاتها بتقرير إلى مجلس المديرين التنفيذيين ورئيس البنك.

ب- السلطات الاستشارية: تقوم الهيئة باستعراض جميع الشكاوى، وتقدم توصياتها بشأنها إلى مجلس المديرين التنفيذيين.

ج- إصدار القواعد القانونية: للهيئة سلطة صياغة القواعد الإجرائية التي تحكم سير الشكاوي وأيضاً سلطة إصدار القواعد التي تحل المسائل التي لم توضح في قرار إنشاء الهيئة^{٦٩٣}.

وتخضع ولاية الهيئة لثلاث قيود زمنية هي :

أولاً: تمثل الهيئة ما يعرف بألية الملاذ الأخير (mechanism of last recourse) فلا تتعقد ولاية الهيئة إلا بعد يستنفذ المشتكي طرق التظلم الأخرى داخل البنك، فينبغي على المشتكي أن يكون قد سبق ورفع تظلمه إلى إدارة البنك، وإذا لم يرضه رد إدارة البنك يمكنه التقدم مباشرة إلى الهيئة.

ثانياً: ليس للهيئة أهلية تسلم شكاوى تتعلق بمسألة أو مسائل معينة سبق وان أصدرت توصيات بشأنها بناء على شكاوى سابقة، ما لم تظهر أدلة أو ظروف جديدة لم تكن معروفة وقت تقديم الشكاوى.

ثالثاً: لا تتلقى الهيئة سوى الشكاوى التي تتضمن أذعاء بوجود ضرر حقيقي أو محتمل نتيجة لمشروع مقترح أو مشروع حالي وذلك خلال مرحلة الإعداد أو التقييم أو التنفيذ، وبالتالي لا تمتد ولاية الهيئة إلى الشكاوى

⁶⁹¹ -Daniel D. Bradlow and Sabine Scblemmmer-Schulte, IBID,1994,,p413

^{٦٩٢} -وفقاً لقرار إنشاء الهيئة، فإن مسألة البدء بالتحقيق في الشكاوى لا تقرر الهيئة لوحدها، فهي توصي مجلس المديرين التنفيذيين بالبنك بإجراء تحقيق بالشكاوى، ويقرر المجلس بدوره ما إذا كان يوافق على توصية هيئة التفتيش، وبالتالي منح أهلية التفويض بالتحقيق إلى مجلس المديرين يقوض من استقلالية وفعالية ومصداقية هيئة التفتيش، للمزيد أنظر

-Alix Gowlland Gualtieri, OP CIT,2002,p234.

⁶⁹³ - Daniel D. Bradlow and Sabine Scblemmmer-Schulte, OP CIT,1994,p397.

التي تتعلق بمشاريع بعد أفعال (أي بعد صرف التمويل) القرض أو الاعتماد الذي يمول المشروع، أو في حال تم إنفاق ما يزيد على ٩٥% من التمويل المخصص للمشروع^{٦٩٤}.

رابعاً: الطبيعة القانونية لهيئة تفتيش البنك:

يرى بعض الفقهاء أن هيئة تفتيش البنك الدولي هي بمثابة جهاز فرعي تابع للبنك الدولي، ووفقاً لقانون المنظمات الدولية يعرف الجهاز الفرعي بأنه: ذلك الجهاز الذي يتم إنشائه بقرار من أحد الأجهزة الرئيسية في المنظمة، و تحتل الفروع الآن مكاناً هاماً في تسيير أنشطة المنظمات الدولية.

وتحكم القواعد الآتية الأجهزة الفرعية للمنظمات الدولية :

- فمن حيث المبدأ تظل هذه الفروع خاضعة للجهاز الذي أنشأها، بما يترتب عليه من ضرورة إرسال تقارير عن أعمالها إليه.

- يمكن للجهاز المنشئ أن يقرر إنهاء تلك الأجهزة ووضع حد لنشاطها

- تعد الأجهزة الفرعية جزء من المنظمة الدولية التي أنشئت في إطارها ولو كانت متمتعة بقدر من الاستقلال قبلها^{٦٩٥}.

ويورد الفقهاء على رأيهم القائل أن هيئة التفتيش بمثابة جهاز فرعي للبنك مجموعة من الحجج وهي:

أ- إن إنشاء هيئة تفتيش البنك يتوافق تماماً مع الأهداف الرئيسية للبنك، بل أبعد من ذلك إنشاء الهيئة هو ضروري لتحقيق هذه الأهداف، فالهدف الرئيسي للبنك هو تشجيع التنمية، و كل المشاريع والعمليات يجب أن تحقق هذا الهدف، ومن جانب آخر حماية حقوق الإنسان والحفاظ على البيئة وخصوصاً حماية المناخ تعتبر من العناصر الأساسية في العملية التنموية، ولا يمكن للبنك أن يدعي تحقيق أهدافه بدون مراعاة هذه العناصر، فالتقييم المستقل الذي تقوم به هيئة تفتيش البنك لامثال البنك لمتطلبات حماية حقوق الإنسان وحفظ البيئة البشرية (هذه المتطلبات منصوص عليه في سياسات وإجراءات البنك الخاصة بالعمليات) هي مكون جوهري لأنشطة البنك التنموية^{٦٩٦}.

ب- ينص قرار إنشاء الهيئة على واجب منح هيئة التفتيش الميزانية الضرورية لأداء أعمالها، ووفقاً للمبادئ العامة لقانون المنظمات الدولية فإن على البنك الدولي واجب أن يوفر للهيئة الميزانية الكافية لأداء مهامها، وواجب البنك الدولي بتقديم الموارد المالية الضرورية لعمل الهيئة لا يشمل فقط النفقات

⁶⁹⁴ - Alix Gowlland Gualtieri, OP CIT, 2002, p229-230.

^{٦٩٥} - أحمد أبو الوفا، مرجع سابق، ١٩٩٨، ص ٦٣-٦٤.

⁶⁹⁶ - Alexa-Nder Orakhelashvili, OP CIT, 2005, p81.

الإدارية (administrative expenses) وإنما أيضاً النفقات التشغيلية (operative expenses) مثل تلك النفقات اللازمة لزيارة البلدان محل مشاريع البنك^{٦٩٧}.

في حين يرى بعض الفقهاء أن هيئة التفتيش بمثابة جهاز شبه قضائي^{٦٩٨}:

فوفقاً لقرار إنشاء الهيئة، فإنه لا يفترض أن تتصرف الهيئة باعتبارها هيئة قضائية أو تحوز وظائف قضائية، وقد أكد الدكتور إبراهيم شحاتة، المستشار القانوني العام للبنك، في مذكرة تفسيرية (explanatory memorandum) له، في ٣ كانون الثاني عام ١٩٩٥، أن الهيئة ليست جهاز قضائي بناء على التفويض القانوني الممنوح للهيئة والوارد في قرار إنشائها^{٦٩٩}.

ولكن تصف عدد من التعليقات الهيئة بجهاز تقصي الحقائق (fact-finding) أو جهاز شبه قضائي، فتفويض الهيئة لا يشمل فقط التحقيق في الوقائع وإنما أيضاً إصدار التوصيات بشأن امتثال البنك لسياساته وإجراءاته .

والمزايا الرئيسية للهيئات شبه القضائية: هي استقلاليتها وبعدها عن تأثير الدول، واختصاصها بتطبيق القواعد على الوقائع، وقدرتها على التوصل إلى قرارات نهائية ضمن التفويض الممنوح لها بعض النظر عن إلزامية هذه القرارات^{٧٠٠}.

والطبيعة شبه القضائية للهيئة ثابتة لعدة أسباب منها،

أولاً: استقلال أعضاء الهيئة عن الدول الأعضاء وأجهزة البنك، فصحيح أن الهيئة لا تستطيع إجراء التحقيقات في الشكاوى دون إذن من مجلس المديرين التنفيذيين، ولكن من لحظة بداية إجراء التحقيق وحتى تسليمها تقريرها، لا يجوز التدخل في عمل الهيئة من جانب أي جهة.

ثانياً: قدرة الهيئة على اتخاذ قرارات نهائية وفقاً للتفويض الممنوح للهيئة حسب قرار إنشائها، وعلى الرغم من أن مجلس المديرين حر في تطبيق هذا القرار، ولكنه لا يملك سلطة استعراضه وتعديله، فالطابع غير الملزم

⁶⁹⁷ - Alexa-Nder Orakhelashvili, IBID,2005,p84.

^{٦٩٨} - يمنح قرار إنشاء الهيئة للهيئة وظائف شبه قضائية خلال مرحلتها فحص أهلية الشكوى والتحقيق، مثل تحديد ولاية الهيئة، وفحص أهلية واستحقاق الشكوى من خلال تطبيق القواعد القانونية على الوقائع، ثم تحديد مسألة عدم الامتثال للبنك لسياساته بعد تحقيق يجري وفقاً للقواعد القانونية وعلى أساس مبادئ العدالة والمساواة.... للمزيد أنظر:

- Alix Gowlland Gualtieri, OP CIT,2002,p252.

⁶⁹⁹ - stefanie Ricarda Roos, OP CIT,2001,p497.

⁷⁰⁰ - Alexa-Nder Orakhelashvili, OP CIT,2005,p84-85.

لقرارات الهيئة لا يقوض طبيعتها شبه القضائية، فبعض أجهزة الأمم المتحدة شبه القضائية مثل لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان لا تصدر قرارات ملزمة^{٧٠١}.

الفرع الثاني

معالجة هيئة التفتيش للشكوى المناخية^{٧٠٢}

إن الشكوى المتعلقة بتغير المناخ لم تقدم إلى حد الآن أمام هيئة تفتيش البنك، ولكن أثرت أمام هذه الآلية، مخاوف حول الآثار البيئية والاجتماعية لمشاريع خطوط أنابيب النفط وغيرها من مشاريع الطاقة التي تعرف بإطلاقها كميات ضخمة من الغازات المسببة لظاهرة تغير المناخ.

فقد دعم البنك الدولي في السنوات الأخيرة، مشاريع مثل مشروع خط أنابيب باكوا - تبليسي - سيحان، وخط أنابيب تشاد - كاميرون، وقد انتقدت هذه المشاريع لأنها تساهم في التوسع المستقبلي لأسواق النفط، و سيؤدي هذا التوسع لانبعاثات هائلة من غازات الدفيئة، ووفقاً لمعهد الموارد العالمية خصص البنك الدولي ٣٧ % من قروضه في عام ٢٠٠٤ لقطاعات ذات انبعاثات كربونية ضخمة مثل النقل والنفط والغاز الطاقة الكهربائية والتعدين^{٧٠٣}.

و في ظل هذه الظروف تقدم هيئة تفتيش البنك، فرصة هامة للمدافعين عن حماية المناخ لإثارة دواعي القلق التي تساورهم حول مسائل تغير المناخ، إذ يمكن للهيئة أن تنتظر في الشكوى المناخية في حال رفعتها المجتمعات المتأثرة بمشاريع البنك وتعلقت بانتهاك سياسات البنك وإجراءات البنك^{٧٠٤}.

وبغية تحديد كيفية معالجة هيئة تفتيش البنك للشكاوى المناخية التي يدعي أطرافها تعرضهم أو من المحتمل تعرضهم لآثار سلبية تتعلق بمشكلة التغير المناخي (مثل تهجيرهم بسبب ارتفاع مستوى سطح البحر في مناطقهم نتيجة لتغير المناخ) بسبب انتهاك البنك لسياساته وإجراءاته في المشاريع الممولة من قبله، سوف نحدد في البداية موضوع الشكوى المناخية وفحواها، ثم ننتقل بعد ذلك للحديث عن شروط تقديم الشكوى، وبعقبه بعد

⁷⁰¹ -Alexa-Nder Orakhelashvili, IBID,2005,p86.

^{٧٠٢} -لقد اعتمدنا بشكل شبه كامل في هذا الجزء من الرسالة على بحث قيم بعنوان:

Jennifer Gleason and David B. Hunter,(2009),Bringing Climate Change Claims to the Accountability Mechanisms of International Financial Institutions, In: WILLIAM C. G. BURNS and HARI M. OSOFSKY ,Adjudicating Climate Change state, national, and international approaches, New York: Cambridge University Press.

ويعود اعتمدنا على هذا البحث بشكل أساسي إلى ندرة الأبحاث التي تطرقت إلى هذه المسائل.

⁷⁰³ - Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT,2009,p293-294.

⁷⁰⁴ -Jennifer Gleason and David B. Hunter, IBID,2009,p303.

ذلك حديث عن إجراءات سير الشكوى ،لنهي الحديث بالتطرق إلى الانتقادات الموجهة إلى الهيئة لقصورها في تخفيف الآثار المناخية السلبية للمشاريع الممولة من البنك وكيفية تلافي هذه الانتقادات.

أولاً: موضوع الشكوى المناخية أمام هيئة تفتيش البنك:

تتظر هيئة تفتيش البنك وتحقق في شكاوى المجموعات المتأثرة سلباً بأنشطة ومشاريع البنك، عندما تنتهك هذه الأنشطة سياسات وإجراءات البنك الخاصة بالعمليات.

فموضوع الشكاوى هي انتهاك البنك لسياسات وإجراءات البنك، فلا يمكن أن تتظر الهيئة بعمل أو امتناع عن عمل صادر عن المقترض، ويجب أن ينسب انتهاك السياسات والإجراءات إلى البنك كلياً أو جزئياً^{٧٠٥}.

أما موضوع الشكوى المناخية فهي انتهاك البنك لسياساته وإجراءاته ذات الصلة بحماية المناخ في المشاريع الممولة من البنك، والتي تؤدي إلى تفاقم مشكلة تغير المناخ والتأثير سلباً على المجتمعات المحلية في منطقة المشروع.

وبالتالي بغية تحديد موضوع الشكوى المناخية لابد أن نحدد ما هي سياسات البنك المتعلقة بحماية المناخ، التي يؤدي انتهاك البنك لها، إلى إعطاء المجموعات المتأثرة سلباً حق رفع شكوى أمام هيئة تفتيش البنك.

لقد تبنى البنك الدولي على مدى العشرين سنة الماضية، مجموعة من السياسات والإجراءات البيئية والاجتماعية التي يشار إليها جميعاً بـ"safeguard policies"، فهذه السياسات تستلزم من موظفي البنك تقييم الآثار البيئية والاجتماعية للمشروعات المقترحة(منشور سياسات العمليات بشأن التقييم البيئي ٤,٠١)، وحماية الموائل الطبيعية (منشور سياسات العمليات بشأن الموائل الطبيعية ٤,٠٤)، وتعويض الناس الذين يعاد توطينه قسرياً (منشور سياسات العمليات بشأن إعادة التوطين القسرية ٤,١٢) وحماية حقوق الشعوب الأصلية(منشور سياسات العمليات بشأن الشعوب الأصلية ٤,١٠) ومع ذلك لا تتضمن هذه السياسات مقارنة واضحة وشاملة للتعامل مع قضية التغير المناخي، على الرغم من اعتراف البنك الواضح بخطورة مشكلة التغير المناخي، ولكن توجد عدد من سياسات البنك البيئية ذات الصلة بالشكوى المناخية^{٧٠٦}.

وسياسة البنك بشأن التقييم البيئي، هي أكثر سياسات البنك البيئية صلة بالشكوى المناخية المحتملة، وبموجب هذه السياسة يقوم البنك بإجراء تصنيف بيئي لكل مشروع مقترح لتحديد نطاق ونوع التقييم البيئي الملائم له.

⁷⁰⁵ - Alexa-Nder Orakhelashvili, IBID,2005,p90.

⁷⁰⁶ - Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT,2009,p298.

ويصنف البنك المشروع المقترح في فئة من ثلاث فئات تبعاً لنوع المشروع وموقعه وحساسيته وحجمه،

فضلاً عن طبيعة وحجم آثاره البيئية المحتملة وهذه الفئات هي:

الفئة (أ): يصنف المشروع المقترح ضمن الفئة أ إذا كان من المرجح أن تترتب عليه آثار بيئية سلبية هامة (significant adverse environmental impacts) تكون حساسة أو متنوعة، أو غير مسبوقه، وهنا لا بد من إجراء تقييم بيئي كامل مع فرص للتشاور مع المجموعات المتأثرة.

الفئة (ب): يصنف المشروع المقترح ضمن الفئة ب إذا كانت آثاره البيئية السلبية المحتملة على التجمعات السكانية أو المناطق البيئية الهامة - شاملة الأراضي الرطبة والغابات (الأحراج)، ومراعي الأعشاب، وغيرها من الموائل الطبيعية - أقل شدة من تلك الآثار التي تسفر عنها المشروعات من الفئة أ، ومن المحتمل أن يتفاوت نطاق التقييم البيئي للمشروع من الفئة ب من مشروع إلى آخر، لكنه يكون أضيق من نطاق التقييم الخاص بالفئة (أ).

الفئة (ج): يصنف المشروع المقترح في الفئة ج إذا كان من المرجح أن تكون آثاره البيئية السلبية المحتملة ضئيلة جداً أو معدومة، وليس من المطلوب بالنسبة للمشروع من الفئة ج إجراء مزيد من التقييم البيئي يتجاوز عملية التصنيف^{٧٠٧}.

ففي عام ٢٠٠٥ صنفت ١٠% من مشاريع البنك ضمن الفئة (أ) و ٥٧% ضمن الفئة ب، وتوجد عدة نصوص في سياسة البنك بشأن التقييم البيئي، يمكن تطبيقها على الشكوى المناخية، فبعض النصوص تشير إلى الآثار المناخية للمشروع، بينما تشير أخرى عموماً إلى الآثار على التنوع الحيوي والموارد الطبيعية وضرورة السلامة البيئية للمشروع (الفقرة ١) من منشور سياسة العمليات بشأن التقييم البيئي)

وضرورة الامتثال للتعهدات البيئية الدولية والتشريعات الوطنية (فقرة ٣ من سياسة التقييم البيئي)^{٧٠٨}، فيمكن لهذه النصوص أن تشكل الأساس لدعم تقديم الشكوى حول الآثار المناخية للمشروع أمام هيئة تفتيش البنك.

ويقول كلاً من الباحثين (Jennifer Gleason) و (David B. Hunter) إن أي مشروع مقترح يساهم جوهرياً في تغير المناخ مثل مشروعات الطاقة الأحفورية كالنفط، لا بد أن يصنف ضمن الفئة (أ) ، مما يستلزم

^{٧٠٧} - أنظر منشور سياسات العمليات بشأن التقييم البيئي رقم ٤،٠١، الفقرة ٨.

^{٧٠٨} - تنص الفقرة ٣ من منشور سياسات العمليات بشأن التقييم البيئي رقم ٤،٠١ على " وبأخذ التقييم البيئي بعين الاعتبار التشريعات الوطنية و التزامات البلد المتصلة بأنشطة المشروع بمقتضى أحكام المعاهدات والاتفاقيات البيئية الدولية ذات الصلة مثل الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ"

إجراء تقييم بيئي^{٧٠٩} كامل والتشاور مع المجموعات المتأثرة بالمشروع ومع المنظمات غير الحكومية المحلية حول الجوانب البيئية للمشروع وتأخذ آراءهما بعين الاعتبار، ويتابع الباحثان قولهما بالنسبة للمشروعات ذات الآثار البيئية الإقليمية ومنها الآثار على المناخ، يجوز للبنك أن يطلب إجراء تقييم بيئي إقليمي (أي تقوم به عدة دول) (regional environmental assessment) و يولي هذا التقييم اهتماماً خاصاً بالآثار التراكمية المحتملة لأنشطة متعددة^{٧١٠}.

وتتطلب سياسة البنك بشأن التقييم البيئي، أن يعالج التقييم البيئي الآثار المناخية للمشروع^{٧١١} لان هذه السياسة تنص: (ويأخذ التقييم البيئي بعين الاعتبار الجوانب البيئية العالمية وتلك التي تتجاوز الحدود الوطنية "transboundary and global environmental aspects") وتشمل قضايا البيئة العالمية تغير المناخ، والمواد المستنفدة لطبقة الأوزون، وتلوث المياه الدولية، والآثار السلبية على التنوع البيولوجي^{٧١٢}.

ويوجب البنك على المقترضين أن يقيموا الآثار المستقبلية للمشروع المقترح على التغير المناخي، فعلى سبيل المثال يجب دراسة الارتفاع المتوقع في منسوب مياه البحر والزيادة المتوقعة للفيضانات في المناطق الساحلية، وذلك عند تصميم شبكات صرف المياه الساحلية والمياه المستعملة^{٧١٣}.

لكن عملياً هنالك عدد قليل فقط من المشاريع التي اشتملت على بعض التقييمات عن أثر المشاريع المقترحة على تغير المناخ، بل إن عدد من هذه التقييمات أشار إشارة عابرة إلى أثار تغير المناخ، ولا يبدو أنها تتظر بجدية حول ضرورة تقييم نهج بديل على ضوء أثار تغير المناخ، ففي مشروع إنتاج و إعادة هيكلة قطاع توليد الكهرباء (Power Sector Generation & Reconstruction Project) في ألبانيا، قدر التقييم البيئي انبعاثات الكربون المحتملة لهذا المشروع، إذ قدرت تلك الانبعاثات بـ ٠,٠٥% من مجمل انبعاثات ألبانيا، وقد أشار التقييم البيئي، أن ألبانيا وقت إعداد هذا التقييم لم تكن قد صدقت على بروتوكول كيوتو بعد^{٧١٤}.

ثانياً: إجراءات سير الشكوى المناخية أمام هيئة تفتيش البنك:

^{٧٠٩} - يعرف البنك الدولي التقييم البيئي بأنه: أداة لتحديد وتقييم الآثار البيئية المحتملة التي يسفر عنها مشروع مقترح، وتقييم البدائل المتاحة، وتصميم إجراءات ملائمة للتخفيف من الآثار البيئية وإدارتها ورصدها.

^{٧١٠} - Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT, 2009, p299.

^{٧١١} - تدعو الاتفاقية الإطارية الأطراف فيها، إلى أخذ اعتبارات تغير المناخ في الحسبان، إلى الحد الممكن عملياً، في سياساتها وإجراءاتها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية ذات الصلة، واستخدام أساليب ملائمة، مثل تقييمات الأثر أي "تقييم الأثر المناخي"، بغية التقليل إلى أدنى حد من الآثار الضارة التي تلحق بالاقتصاد والصحة العامة ونوعية البيئة من جراء المشاريع (مثل المشاريع التي يمولها البنك) أو التدابير التي يضطلعون بها من أجل التخفيف من تغير المناخ أو التكيف معه.

^{٧١٢} - أنظر منشور سياسات العمليات بشأن بالتقييم البيئي رقم ٤,٠١، الفقرة ٣.

^{٧١٣} - البنك الدولي، مرجع سابق، المرجع الأساسي للتقييم البيئي، ١٩٩٥، ص ٩٦.

^{٧١٤} - Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT, 2009, p301.

عندما تتلقى الهيئة شكوى (بعد تأكدها من استيفائها لشروط تقديمها) تقوم بتسجيلها، وإرسال نسخة منها إلى المعنيين في إدارة البنك للرد عليها في غضون ٢١ يوماً، وبعد انتهاء هذه المدة تستعرض الهيئة رد الإدارة (Management's response) ، وتقرر فيما إذا كانت توصي مجلس المديرين التنفيذيين بالبنك بإجراء تحقيق في الأمر.

ويقرر مجلس المديرين بدوره ما إذا كان يوافق على توصية هيئة تفتيش البنك، وتبلغ الهيئة أصحاب الشكوى بقرار المجلس ، وتفصح للجمهور وتشر الشكوى ،وتقرير الهيئة عن مدى توافر شروط تقديم الشكوى (مدى أهلية الشكوى)،ورد إدارة البنك الدولي عليه، ومضمون قرار مجلس المديرين بهذا الشأن على موقعها على شبكة الانترنت.

وإذا وافق المجلس على إجراء التحقيق ،تتمتع الهيئة بسلطات تحقيق واسعة، تشمل استعراض الهيئة للوثائق المعنية، ومقابلة موظفي البنك المعنيين، وزيارة مواقع المشروع عادة للالتقاء بالذين تقدموا بالشكوى، ثم ترسل الهيئة تقريراً مكتوباً إلى المجلس عن النتائج التي توصلت إليها وتحدد مدى امتثال البنك لسياساته.

وترى (Alexander Orakhelashvili) أن عدم مقدرة هيئة التفتيش على البدء بالتحقيق في الشكاوى بدون موافقة من مجلس المديرين التنفيذيين، يضعف بشكل واضح من الدور المستقل للهيئة في التحقيق ونقصي الحقائق^{٧١٥}.

ويجب على إدارة البنك أن ترد على هذا التقرير في غضون ٦ أسابيع، وأن توضح خططها الخاصة بمعالجة النتائج التي توصلت إليها الهيئة ، ويتخذ مجلس المديرين التنفيذيين قراره بناء على تقرير الهيئة وتوصيات الإدارة بشأنه.

ومنذ إنشاء الهيئة وحتى بداية ٢٠٠٧، تلقت الهيئة ٤٣ شكوى (تسمى هيئة تفتيش البنك الشكوى بطلب تفتيش " request for inspection") تتعلق بمشروعات يمولها البنك الدولي ، تم تسجيل ٣٨ منها، وقد أوصت الهيئة بالتحقيق بـ ٢١ شكوى، ووافق مجلس المديرين على إجراء التحقيق في ١٧ من الشكاوى السابقة^{٧١٦}.

وفي احد الشكاوى، وهي الشكوى المتعلقة بمشروع خط أنابيب تشاد كاميرون (Chad-Cameroon oil pipeline)، أثرت بوضوح المخاوف من تأثيرات تغير المناخ، و أثارت المجتمعات المحلية المتأثرة بالمشروع المقترح، مخاوفها من التأثيرات المحلية للمشروع على غاباتهم وأراضيهم الزراعية، فادعوا عدم كفاية التقييم البيئي للمشروع، وأيضاً وجود فشل في تقدير اثر حرق (إشعال) النفط " combustion of the oil " في المشروع على

⁷¹⁵ - Alexa-Nder Orakhelashvili, OP CIT,2005,p94.

⁷¹⁶ - Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT,2009,p296-297.

تغير المناخ، وقد أكدت الإدارة في ردها "أنها قيمت بشكل كاف الانبعاثات المباشرة للمشروع وبما يتفق مع سياسات البنك"، كما أن الهيئة وجدت أن مساهمة المشروع في انبعاثات الكربون، هي مساهمة ضئيلة تصل إلى حوالي ١٥,٠% من مجمل الانبعاثات العالمية للكربون.

ولكن مسألة تغير المناخ كانت تمثل جزئية صغيرة في الشكوى، كما أنها لم تلقى الاهتمام الكافي لا من الهيئة ولا من المجتمعات الأهلية، ومع ذلك فإن هذه التجربة تؤكد إمكانية استعراض قضايا التغير المناخي أمام الهيئة^{٧١٧}.

ثالثاً: شروط تقديم الشكوى المناخية أمام هيئة تفتيش البنك

توجد مجموعة من الشروط التي يجب أن تتوفر في مقدمي الشكوى أو الشكوى ذاتها حتى تستطيع هيئة تفتيش البنك قبولها وهي:

أولاً: لابد من تقديم الشكوى المناخية من قبل شخصين أو أكثر من الأطراف المتأثرة في إقليم البلد المقترض، ويجوز كذلك التقدم بالشكوى من قبل المنظمات المحلية غير الحكومية التي تمثل الأطراف المتأثرة، وفي حالات الاستثنائية عندما لا يتوافر التمثيل المحلي، يجوز للمنظمات غير الحكومية أو الجمعيات الأجنبية أن تكون الممثل عن الأطراف المتأثرة^{٧١٨}.

ثانياً: كما يجب أن تكون الشكوى مكتوبة، وتبين كيف تأثرت أو من المحتمل أن تتأثر مصالح الأطراف المتأثرة، نتيجة فشل البنك في إتباع سياساته وإجراءاته الخاصة بالعمليات فيما يتعلق بتصميم، تقييم، و/أو تنفيذ إحدى العمليات التي قام البنك بتمويلها^{٧١٩}.

ثالثاً: يجب أن يكون موضوع الشكوى هو انتهاك البنك لسياساته وإجراءاته المطبقة على مشاريع البنك، بحيث تؤثر سلباً على المجتمعات المحلية في منطقة المشروع^{٧٢٠}.

⁷¹⁷ - Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT,2009,p297.

^{٧١٨} - إن إمكانية أن يمثل الأطراف المتأثرة المحلية طرف خارجي، أثار جدلاً بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة، فبعض المديرين التنفيذيين بالبنك الذين يمثلون البلدان المتقدمة رحبوا بهذا التمثيل الخارجي، أما المديرين التنفيذيين الممثلين للبلدان النامية المقترضة فقد عارضوا هذا التمثيل، وعلى حد قول الدكتور (إبراهيم شحاته) فمسألة التمثيل تعتبر قضية هامة لبعض حكومات البلدان المقترضة، لخوفها من تدخل الأطراف الخارجية بالعلاقات بين هذه الحكومات ومواطنيها، والخوف من تسييس وتدويل القضايا الوطنية.

وبغية تخفيف حدة الخلاف بين البلدان النامية والمتقدمة تم التوصل إلى صفقة تم تضمينها بقرار إنشاء الهيئة تشترط موافقة مجلس المديرين التنفيذيين بالبنك على التمثيل الخارجي..... للمزيد أنظر:

-stefanie Ricarda Roos, OP CIT,2001,p486.

⁷¹⁹ -Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT,2009,p296.

⁷²⁰ - Alexa-Nder Orakhelashvili, OP CIT,2005,p90.

فعلى سبيل المثال تنص الفقرة ٣ من منشور سياسة العمليات بشأن التقييم البيئي رقم (٤,٠١) على الآتي " لا يمول البنك أنشطة المشروعات التي تخرق الالتزامات القطرية بمقتضى أحكام المعاهدات والاتفاقيات البيئية الدولية ذات الصلة" ومن هذه الالتزامات حماية المناخ.

وانتهاك البنك لهذه السياسة ممكن الحدوث ، في الحالات التي يمول فيها البنك الدولي مشاريع الطاقة الأحفورية(نفط -غاز) في بلدان أوروبا الشرقية التي تلتزم بموجب بروتوكول كيوتو بتخفيض انبعاثاتها من غازات الدفيئة، فهذه المشاريع سوف تزيد من انبعاثات البلد إلى مستويات تجعل هذه البلدان غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها بموجب كيوتو، وبالتالي هذه المشاريع سوف تنتهك بشكل واضح وصريح الاتفاقيات البيئية الدولية التي يعتبر البلد المقترض طرفاً فيه، أي أن هذه المشاريع تنتهك في هذه الحالة الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ وبروتوكول كيوتو^{٧٢١}.

وبالتالي فإن الانتهاك السلف الذي تحدثنا عنه يمكن أن يشكل موضوع للشكوى المناخية أمام هيئة تفتيش البنك.

رابعاً: انتقاد قصور هيئة تفتيش البنك بحماية المناخ في مشاريع البنك:

تقدم هيئة تفتيش البنك الدولي فرص هامة، لإثارة المخاوف من التأثيرات المناخية للمشاريع الممولة من البنك ، ولكن هذه الآلية تعاني من عدة جوانب قصور تمنعها من توفير الحماية الفعالة للمناخ، وهذه الجوانب تشمل:

أ-لا تملك هيئة تفتيش البنك سلطة فرض تدابير علاجية(remedial actions) ، مثل تعويض البنك الدولي أو مطوري المشاريع (project sponsors) المجموعات المتأثرة سلباً، بغية التخفيف من الآثار السلبية لهذه المشاريع، فمعظم سلطات الهيئة تدور حول إصدار توصيات غير ملزمة، و تعود سلطة فرض تدابير علاجية إلى مجلس المديرين التنفيذيين^{٧٢٢}.

ولكن على من الرغم من الانتقاد السالف، فإن حوالي نصف الشكاوى المقدمة للهيئة، نتج عنها بعض النتائج الايجابية ،ولم تقتصر هذه الايجابيات على المشتكين وحدهم ،ولكن امتدت لتتفع الناس المتأثرين بالمشروع والبيئة أيضاً، فقد انتهت بعض الشكاوى بتبني البنك أو البلد المقترض لإجراءات علاجية مثل تطوير خطط عمل أو تعيين محققين مستقلين غير محققي الهيئة أو إنشاء هيئة مراقبة محلية^{٧٢٣}.

⁷²¹ - Wen chen Shih, OP CIT,2000,P647.

⁷²² - Jennifer Gleason and David B. Hunter, OP CIT,2009,p311-312.

⁷²³ - stefanie Ricarda Roos, OP CIT,2001, p514.

ب- إن ولاية الهيئة وفقاً لقرار إنشائها، محدودة فقط باستعراض امتثال البنك لقواعده الداخلية (أي سياساته وإجراءاته)، فقرار إنشاء الهيئة يمنع صراحةً أن يكون موضوع الشكوى المقامة أمام الهيئة، ادعاء الأطراف بعدم امتثال البنك لقواعد القانون الدولي.

فهيئة تفتيش البنك ليست كالمحاكم الوطنية أو الدولية، لأن الهيئة تطبق القواعد الداخلية للبنك، دون أن تطبق القانون الوطني أو القانون الدولي العام^{٧٢٤}.

ولكن بعض الفقهاء يرى أنّ بعض سياسات وإجراءات البنك تعد انعكاس للمبادئ العامة للقانون الدولي البيئي مثل المبدأ الوقائي^{٧٢٥}، ومبدأ الإخطار المسبق (prior notification)^{٧٢٦}، ومبدأ تحريم الضرر البيئي الذي يتجاوز حدود الولاية الوطنية (the prohibition of environmental harm beyond national jurisdiction)^{٧٢٧}.

ويتابع هؤلاء الفقهاء أنه يمكن لهيئة تفتيش البنك أن تستند إلى المبادئ والقواعد البيئية الواردة في القانون الدولي العرفي والاتفاقي، والمبادئ العامة للقانون الدولي، والوثائق غير الملزمة (مثل إعلان ريو للبيئة والتنمية لعام ١٩٩٢) بغية ملء النواقص المحتملة في سياسات وإجراءات البنك، وتفسير الحقوق والمسؤوليات الناشئة عن هذه الوثائق^{٧٢٨}.

وبالتالي بغية تعزيز دور الهيئة في حماية المناخ، يجب على البنك أن يصدر قراراً جديداً بخصوص الهيئة، يتلافى الانتقادات السالفة ويعزز من استقلاليتها.

⁷²⁴ - stefanie Ricarda Roos, OP CIT, 2001, p498.

^{٧٢٥} - تنص الفقرة ١ من منشور سياسة البنك رقم ٤,٠٤ لعام ٢٠٠١ بشأن الموائل على "ويساند البنك، ويتوقع من المقترضين أن يطبقوا، نهجاً وقائياً إزاء إدارة الموارد الطبيعية لضمان إتاحة فرص للتنمية القابلة للاستمرار بيئياً"

والمبدأ الوقائي تم تبنيه في عدد من وثائق ومعاهدات القانون الدولي البيئي فقد نصت المادة ٣ من الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ على "تتخذ الأطراف تدابير وقائية لاستباق أسباب تغير المناخ أو الوقاية منها أو تقليلها إلى الحد الأدنى وللتخفيف من آثاره الضارة، وحيثما توجد تهديدات بحدوث ضرر جسيم أو غير قابل للإصلاح، لا ينبغي التدرع بالافتقار إلى يقين علمي قاطع كسبب لتأجيل اتخاذ هذه التدابير".

^{٧٢٦} - توجب سياسة البنك بشأن المشروعات التي تقام على الممرات الدولية رقم ٧,٥٠ لعام ٢٠٠١ في فقرتها الرابعة، على الدول المستفيدة التي تنوي إقامة مشاريع على ممر مائي دولي أن تخطر رسمياً الدول المشاطئة الأخرى بالمشروع المقترح وتفاصيل مشروعها.

^{٧٢٧} - تنص الفقرة ٩ من بيان دليل العمليات الجوانب البيئية لعمل البنك رقم ٢,٣٦ لعام ١٩٨٤ على "لا يمول البنك المشاريع التي قد تسبب ضرراً خطيراً على البيئية أو البلدان المجاورة بدون موافقة من هذه البلدان"

وقد تم تبني مبدأ تحريم الضرر البيئي فيما يتجاوز حدود الولاية الوطنية في عدد من وثائق ومعاهدات القانون الدولي البيئي، فقد نصت ديباجة الاتفاقية الإطارية في الفقرة ٨ منها على "إذ تشير إلى أن للدول، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي، الحق السيادي في استغلال مواردها الخاصة بها بمقتضى سياساتها البيئية والإنمائية، وعليها مسؤولية كفالة ألا تسبب الأنشطة التي تقع داخل ولايتها أو تحت سيطرتها ضرراً لبيئة دول أو مناطق أخرى تقع خارج حدود ولايتها الوطنية".

⁷²⁸ - Alix Gowlland Gualtieri, OP CIT, 2002, p225.

خاتمة الفصل الثاني

إنّ ممارسات ومشاريع البنك الدولي لحماية المناخ، يجب أن تكون بمثابة النموذج للدول والمنظمات الأخرى في الجهود التي تبذلها لحماية المناخ، فالبنك الدولي هو أكبر جهة دولية لتمويل مشاريع الطاقة المتجددة في العالم، فقد استثمر البنك الدولي منذ عام ٢٠٠٣ وحتى عام ٢٠١٠، ١٤,٢ مليار دولار في الطاقة المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة.

ومالا يجب أن يكون نموذج يحتذى به هو تمويل البنك لمشاريع الطاقة الأحفورية (مثل الطاقة المستمدة من الفحم والغاز)، والتي تعرف بإطلاقها كميات ضخمة من غازات الدفيئة، مما يعرقل من الجهود الدولية لمكافحة التغير المناخي، فمنذ التوقيع على الاتفاقية الإطارية وحتى عام ٢٠٠٤ قدمت مجموعة البنك الدولي تمويلاً يزيد عن ٢٨,٤ مليار دولار لمشاريع الطاقة الأحفورية أدت إلى انبعاث ٤٣,٣ مليار طن من غازات الدفيئة.

غير أننا لا ندعو أن يتوقف البنك عن تمويل مشاريع الطاقة الأحفورية نهائياً لأن هذه الطاقة هي الطاقة الأكثر يسراً في الحصول عليها، كما أن الطاقة المتجددة كثير من تقنياتها غير تجارية وأكثر تكلفة من الطاقة الأحفورية، ولكننا ندعو أن يتبنى البنك في مشاريع الطاقة الأحفورية تدابير صارمة لتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة.

الخاتمة

إنّ ممارسات ومشاريع البنك الدولي تعتبر خطوة نحو قيام ممارسة دولية تعتبر عنصراً أساسياً في نشوء قانون عرفي دولي مناخي يلزم الدول والمنظمات الدولية لدمج اعتبارات حماية المناخ في انشطتها، ونشوء هكذا عرف سيساهم في تحقيق التنمية المستدامة مناخياً، والتي تقوم على ثلاث ركائز أساسية وهي النمو الاقتصادي الذي لا غنى عنه لتلبية حاجة البشر، والتنمية الاجتماعية التي تعتبر أساسية لتحقيق العدالة بين الناس، وثالثاً حماية المناخ التي تعتبر شرط مسبق لعيش الاجيال الحاضرة والمستقبلية.

النتائج: لقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج تمثل جوهر وخلاصة الرسالة، وهذه النتائج هي:

١- لا يوفر القانون الدولي البيئي وخصوصاً المعاهدات المتعلقة بالمناخ، الحماية الفعالة للمناخ، وذلك لعدة أسباب منها :

أ- عدم انضمام عدد من الدول المتقدمة التي تعتبر من الدول الرئيسية في إطلاق غازات الدفيئة المسببة لتغير المناخ مثل الولايات المتحدة إلى بروتوكول كيوتو الذي يفرض على الدول المتقدمة الاطراف فيه التزامات بالحد أو تخفيض انبعاثاتها من غازات الدفيئة، مما يضعف من جهود الدول الاخرى في تخفيض انبعاثات الكربون والحد من فاعليتها.

ب- عدم فرض التزامات بالحد من انبعاثات الكربون على الدول النامية الكبرى مثل الصين والهند والبرازيل، ومساواتها بالدول النامية الاخرى ذات الانبعاثات الكربونية البسيطة، على الرغم من أن انبعاثاتها أصبحت تساوي أو تزيد عن انبعاثات كبرى الدول المتقدمة.

٢- لا يعد البنك الدولي طرفاً في أي من المعاهدات المناخية، كما تمنع هذه المعاهدات المنظمات الدولية العالمية مثل البنك من الانضمام إليها، لذلك حسب مبدأ نسبية أثر المعاهدات فإن البنك يجب أن لا يتأثر بالمعاهدات المناخية لا سلباً ولا إيجاباً، فالمعاهدة ذات أثر نسبي، لا يمكنها أن تضر الغير ولا تنفعه، آثارها القانونية محصورة تماماً داخل دائرة الدول والمنظمات المتعاقدة.

ومع ذلك فالبنك الزم نفسه بعدم تمويل المشاريع التي قد تنتهك التزامات البلد العضو المقترض الواردة في المعاهدات البيئية الدولية مثل المعاهدات المناخية، كما يراعي البنك في المشاريع الصديقة للمناخ التي يمولها، القواعد القانونية التي أقرتها المعاهدات المناخية.

٣- يتعاون البنك الدولي مع المنظمات الدولية والدول في توفير الحماية الفعالة للمناخ، فقد ساهم البنك الدولي مع مؤسسات الامم المتحدة في إنشاء وتشغيل مرفق البيئة العالمية، الذي يعد في الوقت الحالي قناة التمويل متعددة الاطراف الرئيسية لتمويل مشاريع حماية المناخ في العالم.

إذ يتولى البنك تجاه المرفق تحمل مسؤوليتين متميزتين وهما: تولى البنك لمهمة القوامة على الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة العالمية، وثانياً يعد البنك من الوكالات الأساسية في تنفيذ مشاريع المرفق.

٤- يتبنى البنك الدولي نهجاً متكاملًا لحماية المناخ، يقوم على ثلاث ركائز أساسية وهي:

أ- تمويل المشاريع الصديقة للمناخ، التي تحقق خفضاً حقيقياً في انبعاثات غازات الدفيئة، مثل مشاريع الطاقة المتجددة ومشاريع كفاءة استخدام الطاقة، و تمتاز هذه المشاريع بتوفيرها فوائد مزدوجة للبلدان النامية فهي من جهة تساهم في حماية المناخ وتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة فيها، ومن جهة أخرى تساهم في تشجيع التنمية الاقتصادية في هذه البلدان.

ب- إنشاء صناديق الكربون التي تمول حافظة مشاريع صديقة للمناخ متنوعة، مثل صندوق الكربون النموذجي وصندوق الكربون البيولوجي، حيث تمتاز هذه الصناديق بتقديمها فوائد لكل الدول النامية والمتقدمة على السواء، فالدول النامية تساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية وتوفيرها الاحتياجات المتنوعة لمواطنيها، مثل زيادة الحصول على خدمات الطاقة، أما الدول المتقدمة فتساعد هذه الصناديق على الوفاء بالتزاماتها التعاهدية الخاصة بخفض انبعاثات غازات الدفيئة.

ج- تضمين ومراعاة اعتبارات حماية المناخ في جميع أنشطة البنك الدولي، من خلال تبني البنك لسياسات وإجراءات البنك البيئية والاجتماعية الوقائية، والتي تهدف إلى تجنب أو تقليل الآثار السلبية للمشاريع على الافراد والبيئة والمناخ.

التوصيات: ونحن نقترح أيضاً بغية تأمين حماية فعالة للمناخ وتجنب الآثار السلبية لتغير المناخ في البلدان النامية المتعاملة مع البنك، أن يتبنى البنك سياسة خاصة بشأن حماية المناخ في المشاريع الممولة من قبله تتضمن عدد من المبادئ التالية:

- ضرورة إجراء تقييم أثر مناخي لكل مشروع مقترح، و يتضمن هذا التقييم تحديد وتقييم الآثار المناخية المحتملة التي يمكن أن يسفر عنها المشروع المقترح، وتقييم البدائل المتاحة، وتصميم إجراءات ملائمة للتخفيف من الآثار المناخية وإدارتها ورصدها والتكيف معها.

- تعهد البنك الدولي بعدم تمويل أنشطة المشاريع التي تخرق التزامات الدولة العضو بمقتضى أحكام المعاهدات والاتفاقية المناخية ذات الصلة.

- يتعين على الجهة المقترضة من البنك، تنفيذ خيارات ذات جدوى فنية ومالية وفعالة من حيث التكلفة للحد من انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري المرتبطة بالمشروع أثناء تصميم المشروع وتشغيله.

وقد تشتمل هذه الخيارات، على سبيل المثال لا الحصر، على دراسة إقامة المشروعات في مواقع بديلة، واعتماد استخدام مصادر الطاقة المتجددة أو الطاقة منخفضة الكربون، والممارسات المستدامة لإدارة الأنشطة الزراعية وأنشطة الغابات وتربية الماشية، وتدابير تخفيض الانبعاثات الهاربة والحد من حرق الغازات^{٧٢٩}.

- تقوم الجهة المقترضة من البنك، فيما يتصل بالمشروعات التي تنتج حالياً أو يتوقع أن تنتج كميات تزيد على ٢٥ ألف طن من الغازات المعادلة لغاز ثاني أكسيد الكربون سنوياً، بقياس كمية الانبعاثات المباشرة التي تصدرها المرافق المملوكة لها أو الخاضعة لسيطرتها ضمن الحدود المادية للمشروع، وكذلك الانبعاثات غير المباشرة المرتبطة بإنتاج الطاقة خارج الموقع التي يستخدمها المشروع. وتُجري الجهة المقترضة من البنك، القياس الكمي لانبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري سنوياً طبقاً للمنهجيات والممارسات السلمية المعترف بها دولياً^{٧٣٠}.

على الرغم من تعدد الموضوعات التي عالجناها في هذه الدراسة وتشعبها، إلا أنّ بعض الموضوعات تحتاج لدراسة معمقة ودراسات مستقلة، فمثلاً المسؤولية الدولية المترتبة على الدولة نتيجة خرقها لالتزاماتها الخاصة بحماية المناخ والآثار القانونية المترتبة على هذا الخرق، وخصوص التزام الجبر والتعويض وإعادة الحال إلى ما كانت عليه سابقاً، وأيضاً تعويض لاجئي التغير المناخي والآليات القانونية التي يمكن أن تساعد على استعادة حقوقهم.

^{٧٢٩} - مؤسسة التمويل الدولية، معايير الأداء المعنية بالاستدامة البيئية والاجتماعية، معيار الأداء رقم ٣: كفاءة استخدام الموارد ومنع التلوث، ٢٠١٢، الفقرة ٧.

^{٧٣٠} - مؤسسة التمويل الدولية، معايير الأداء المعنية بالاستدامة البيئية والاجتماعية، معيار الأداء رقم ٣: كفاءة استخدام الموارد ومنع التلوث، ٢٠١٢، الفقرة ٨.

قائمة المراجع والمصادر (references list):

القرآن الكريم

أولاً: المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب:

- ١- إي. ليزا. أف. شيبير وأخرون، التكيف مع تغير المناخ: التحدي الجديد للتنمية في العالم النامي، ٢٠٠٨.
- ٢- إيريك هايتس، المفاوضات بشأن زيادة التدفقات الاستثمارية والمالية لمواجهة تغير المناخ في البلدان النامية، ترجمة غادة حيدر ومراجعة قبل رأفت عاصي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٨.
- ٣- الامم المتحدة، موجز الاحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية ١٩٤٨-١٩٩١، ١٩٩٢.
- ٤- الاتحاد الدولي لحماية الطبيعة واخرون، دليل تدريبي حول النوع الاجتماعي والتغير المناخي، عمان، الاردن، ٢٠١١.
- ٥- البنك الدولي، إدارة البيئة، المرجع الأساسي للتقييم البيئي، المجلد الأول: السياسات، والإجراءات، والقضايا المشتركة بين القطاعات، واشنطن، ١٩٩٥.
- ٦- البنك الدولي، السياسات الوقائية: إطار لتحسين الفعالية الإنمائية، واشنطن، ٢٠٠٢.
- ٧- البنك الدولي ، استراتيجية مجموعة البنك الدولي المعنية بالبيئة مذكرة التصورات، ٢٠٠٩.
- ٨- البنك الدولي ومركز الأهرام للنشر والترجمة والتوزيع، تقرير عن التنمية في العالم ٢٠١٠ بعنوان: التنمية وتغير المناخ، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٩- البنك الدولي، سياسة البنك الدولي المعنية بإتاحة الحصول على المعلومات، ٢٠١٠.
- ١٠- البنك الدولي ، تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٣ بعنوان: التنمية المستدامة في عالم متغير التحول في المؤسسات والنمو ونوعية الحياة، ترجمة مركز الأهرام للترجمة والنشر، مصر، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ١١- الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، التقرير الخاص بشأن مصادر الطاقة المتجددة والتخفيف من آثار تغير المناخ، ٢٠١٢.

- ١٢- الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ ٢٠٠١ التأثيرات والتكيف وسرعة التأثر، جنيف، سويسرا، ٢٠٠١.
- ١٣- الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ ٢٠٠١: التقرير التجميعي، جنيف، سويسرا، ٢٠٠١.
- ١٤- الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ ٢٠٠٧ التقرير التجميعي، السويد، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.
- ١٥- أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، القاهرة: دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، ١٩٩٨.
- ١٦- اللجنة العالمية للبيئة والتنمية، مستقبلنا المشترك، ترجمة: محمد كامل عارف، مراجعة: د. علي حسين حجاج، عالم المعرفة، الكويت، عدد ١٤٢، أكتوبر ١٩٨٩.
- ١٧- المؤسسة الدولية للتنمية، المؤسسة الدولية للتنمية على أرض الواقع التدابير المناخية والتنمية تضافر الجهود، ٢٠٠٨.
- ١٨- المنتدى العربي للبيئة والتنمية، البيئة العربية وتغير المناخ أثر تغير المناخ على البلدان العربية، تحرير مصطفى كمال طلبة ونجيب صعب، بيروت، لبنان، ٢٠٠٩.
- ١٩- الفاو، حالة الغابات في العالم ٢٠٠٥، روما: منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ٢٠٠٥.
- ٢٠- الفاو، حالة الغابات في العالم ٢٠١١، روما: منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ٢٠١١.
- ٢١- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكتب تقرير التنمية البشرية، العلاقة بين سياسات تغير المناخ والتنمية البشرية مذكرة إرشادية إلى فرق تقارير التنمية البشرية الترجمة العربية، غسان غصن، ٢٠٠٩.
- ٢٢- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٨/٢٠٠٧ محاربة تغير المناخ: التضامن الإنساني في عالم منقسم، نيويورك: Palgrave Macmillan، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧.
- ٢٣- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٦ ما هو أبعد من الندرة: القوة والفقير وأزمة المياه العالمية، نيويورك: MERIC، ٢٠٠٦.
- ٢٤- برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الكتاب السنوي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، نيروبي، كينيا، ٢٠١٠.
- ٢٥- برنامج الأمم المتحدة للبيئة، كتيب تدريب تقييم التأثير البيئي، ٢٠٠٠.

- ٢٦- برنامج الأمم المتحدة للبيئة، نحو اقتصاد أخضر مسارات إلى التنمية المستدامة والقضاء على الفقر- مرجع لواقعي السياسات، ٢٠١١.
- ٢٧- ديفيد فيكتور، استعادة التنمية المستدامة، في: عصام الزعيم، التنمية المستدامة مقارنة نقدية عربية: مدخل جديد إلى حق التنمية ومحاولة استرداد للتنمية المستدامة المضیعة، سوريا، دمشق: المركز العربي للدراسات الإستراتيجية، ٢٠٠٦.
- ٢٨- وارين س. بوم وستوكس م. تولبرت، الاستثمار في التنمية دروس من خبرة البنك الدولي، ترجمة البنك الدولي ولجنة الاتحاد الأوروبي، الولايات المتحدة الأمريكية، واشنطن: البنك الدولي، ١٩٩٤.
- ٢٩- وكالة الطاقة الدولية، توقعات الطاقة في العالم لعام ٢٠١٠- موجز تنفيذي، باريس، ٢٠١٠.
- ٣٠- ياسر الحويش، القانون الدولي الاقتصادي، دمشق: منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٨.
- ٣١- ماجد إبراهيم علي، البنك الإسلامي للتنمية دراسة في إطار التنظيم الدولي الاقتصادي والاقتصاد الإسلامي، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٢.
- ٣٢- ماركو سيمولا، تدفقات التمويل وضرورة تنفيذ الصك غير الملزم قانوناً بشأن كافة أنواع الغابات، ٢٠٠٨.
- ٣٣- ماركو فيروني و اشوكا مودي(محرر)، السلع العامة الدولية الحوافز، القياس، والتمويل، ترجمة هشام عبد الله، لبنان، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ٢٠٠٤.
- ٣٤- مجموعة البنك الدولي، وثيقة نهج استراتيجية الطاقة، الولايات المتحدة الأمريكية، واشنطن، ٢٠٠٩.
- ٣٥- مؤسسة التمويل الدولية، معايير الأداء المعنية بالاستدامة البيئية والاجتماعية، ٢٠١٢.
- ٣٦- محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، بيروت: الدار الجامعية، بدون تاريخ.
- ٣٧- محمد سامح عمرو واشرف عرفات أبو حجازة، ٢٠٠٧ قانون التنظيم الدولي، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٣٨- مرفق البيئة العالمية، استراتيجية مجال التركيز الخاص بتغير المناخ ووضع البرامج الاستراتيجية لفترة العملية الرابعة لتجديد موارد صندوق البيئة العالمية، بدون تاريخ.
- ٣٩- مرفق البيئة العالمية، دراسة عن الأداء العام لصندوق البيئة العالمية، الولايات المتحدة الأمريكية، واشنطن، ١٩٩٨.

٤٠- مرفق البيئة العالمية، صندوق البيئة العالمية من الألف إلى الياء دليل صندوق البيئة العالمية المعدّ لمنظمات المجتمع الدولي، ٢٠١١.

٤١- عبد الواحد محمد الفار ، أحكام التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية ، القاهرة: عالم الكتب، ١٩٧٩.

٤٢- عبد المعز عبد الغفار نجم، الجوانب القانونية لنشاط البنك الدولي للإنشاء والتعمير، القاهرة: المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦.

٤٣- عبد المعز عبد الغفار نجم، دور القانون الدولي والمنظمات الدولية في حماية البيئة، بحث مقدم إلى مؤتمر "تطور دور فعال للقانون في حماية البيئة" في الإمارات العربية المتحدة، ١٩٩٩.

٤٤- علي ابراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٥.

٤٥- سلافة طارق عبد الكريم الشعلان ، الحماية الدولية للبيئة من ظاهرة الاحتباس الحراري، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى ، ٢٠١٠.

٤٦- صلاح الدين عامر، المشروع الدولي العام دراسة تحليلية تأصيلية ، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٨.

٤٧- صلاح عبد الرحمن عبد الحديثي، النظام القانوني الدولي لحماية البيئة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠.

٤٨- رولا فؤاد نصر الدين ، آلية التنمية النظيفة في بروتوكول كيوتو، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول، بدون تاريخ.

ب- الرسائل العلمية:

١- علي ملحم، دور المعاهدات الدولية في حماية الاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول النامية ،رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، القاهرة، ١٩٩٨.

٢- رضوان الحاف ،حق الإنسان في بيئة سليمة في القانون الدولي العام، القاهرة، ١٩٩٨.

ج-الدوريات العلمية:

١- احمد دسوقي محمد إسماعيل ، نمط الإدارة الدولية لقضايا البيئة وقضية تغير المناخ ،مجلة السياسة الدولية ، القاهرة، عدد ١٤٥، يوليو ٢٠٠١.

- ٢- باسل عبد الرؤوف الخطيب، النظام في العلاقات الدولية، مجلة الدبلوماسية، السعودية، الرياض: معهد الدراسات الدبلوماسية، عدد ٣٩، ٢٠٠٨.
- ٣- هيرمان أي. اوت ، تغير المناخ قضية مهمة في السياسة الخارجية، مجلة الثقافة العالمية ، الكويت ، عدد ١١١ ، مارس ٢٠٠٢ .
- ٤- وهيب عيسى الناصر، مقالة تنقيفية حول : الدفاء العالمي وارتفاع حرارة مناخ الأرض، عالم الفكر، الكويت، عدد ٣ مجلد ٣٢ يناير -مارس ٢٠٠٤.
- ٥- يوسف ناصف ،تغير المناخ والمصالح الدولية المتعارضة ، مجلة السياسة الدولية، السنة ٣٣ ، عدد ١٢٨ أبريل، القاهرة، ١٩٩٧.
- ٦- كارل زامانيك، اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية ، ٢٠١٢.
- ٧- كريستيان فروليك ، مقدمة ونظرة عامة في أمور البيئة، ترجمة د. شهرت العالم، مجلة الثقافة العالمية، الكويت ، عدد ١١١ ، مارس ٢٠٠٢.
- ٨- لورانس بواسون دي شازورن، بروتوكول كيوتو لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ. مكتبة الأمم المتحدة السمعية البصرية للقانون الدولي، ٢٠١٢.
- ٩- محمد مصطفى الخياط ، تغير المناخ مواقف دولية متباينة ،مجلة السياسة الدولية، القاهرة، عدد ١٧٩ مجلد ٤٥ ،يناير ٢٠١٠.
- ١٠- نيرمين السعدني، بروتوكول كيوتو وأزمة تغير المناخ ، مجلة السياسة الدولية ، القاهرة ، عدد ١٤٥ ، يوليو ٢٠٠١.
- ١١- سفيان التل، الاحتباس الحراري، عالم الفكر، الكويت، عدد ٢ مجلد ٣٧ أكتوبر-ديسمبر، ٢٠٠٨.
- ١٢- صحيفة العرب القطرية، البنك الدولي: التكيّف مع تغير المناخ يكلف ٧٥ إلى ٩٠ مليار دولار، عدد ٧٧٨١، ٢٠٠٩.
- ١٣- خالد السيد المتولي محمد ، نظرات في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ ، مجلة الدبلوماسية ، الرياض، العدد ٣٩ مارس ٢٠٠٨.

د- الوثائق الرسمية:

- ١- أجنحة القرن ٢١.
- ٢- البنك الدولي، التقرير السنوي للبنك الدولي، الولايات المتحدة الأمريكية، واشنطن، ٢٠٠٥.
- الأمم المتحدة، ٢٠٠٢، تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، رقم الوثيقة: A/CONF.199/20
- ٣- الامانة العامة للاتفاقية الاطارية، تقدير التمويل اللازم لمساعدة البلدان النامية في الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية فيما يتعلق بدورة تجديد موارد مرفق البيئة العالمية، ٢٠٠٧، الوثيقة رقم: FCCC/SBI/2007/21.
- ٤- الجمعية العمومية لمرفق البيئة العالمية، مذكرة مناقشة معدة لاجتماع المائدة المستديرة الرفيع المستوى بشأن التغيرات المناخية: التخفيف من آثار مخاطر هذه التغيرات والتكيف معها، ٢٠٠٦، الوثيقة رقم GEF/A.3/Inf.3/Rev.1.
- ٥- الجمعية العمومية الرابعة لمرفق البيئة العالمية، الوثيقة GEF/ A.4/2.
- ٦- الوثيقة رقم E/CN.17/1997/8 بعنوان: إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية: التطبيق والتنفيذ.
- ٧- الوثيقة E/CN.17/2008/2 المعنونة نظرة عامة على التقدم المحرز نحو تحقيق التنمية المستدامة : استعراض لتنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ ، وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ ، وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ لعام ٢٠٠٨
- ٨- إعلان بيجين بشأن الطاقة المتجددة من أجل التنمية المستدامة الوارد في الوثيقة E/CN.17/2006/9.
- ٩- إعلان مراكش الوزاري الوارد في الوثيقة رقم: FCCC/CP/2001/13/Add.1.
- ١٠- إعلان نيودلهي لمبادئ القانون الدولي المتصلة بالتنمية المستدامة، الوثيقة رقم: A/CONF.199/8
- ١١- إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية.
- ١٢- الاتفاقية الخاصة بإتاحة المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها.
- ١٣- اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.
- ١٤- اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي.

- ١٥- برنامج الأمم المتحدة للبيئة، (٢٠٠٩). الاقتصاد الأخضر، الوثيقة رقم: UNEP/GCSS.XI/10/Add.1.
- ١٦- برنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١، الوارد في الوثيقة رقم: A/RES/S-19/2.
- ١٧- بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.
- ١٨- لجنة القانون الدولي، ٢٠١١، مسؤولية المنظمات الدولية، الوثيقة رقم: A/CN.4/L.778.
- ١٩- لجنة التنمية المستدامة، الخيارات المتاحة على صعيد السياسات و الإجراءات الممكن اتخاذها للإسراع بالتنفيذ: تغير المناخ، ٢٠٠٧، الوثيقة رقم: E/CN.17/2007/5.
- ٢٠- لجنة التنمية المستدامة، تسخير الطاقة لأغراض التنمية المستدامة والتنمية الصناعية وتلوث الهواء/الغلاف الجوي وتغير المناخ: الاستعراض المتكامل للتقدم المحرز في تحقيق أهداف ومقاصد والتزامات جدول أعمال القرن ٢١ وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ وخطة تنفيذ مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، تقرير الأمين العام، ٢٠٠٦.
- ٢١- لجنة التفاوض الحكومية الدولية لإعداد صك عالمي ملزم قانوناً بشأن الزئبق، مسردان للمصطلحات الرئيسية، الوثيقة رقم: UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/14.
- ٢٢- موجز المفاوضات الخاصة بالعملية الرابعة لتجديد موارد الصندوق الاستئماني لصندوق البيئة العالمية، الوثيقة رقم: GEF/A.3/6.
- ٢٣- منشور سياسات العمليات الخاص بالتقييم البيئي رقم ٤,٠١.
- ٢٤- منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات، الغابات وحفظ التنوع البيولوجي بما في ذلك المناطق المحمية، الوثيقة رقم E/CN.18/2009/6.
- ٢٥- مشروع المبادئ التوجيهية بشأن وضع التشريعات الوطنية المتعلقة بالحصول على المعلومات والمشاركة العامة والوصول إلى العدالة في القضايا البيئية الوارد في الوثيقة رقم: UNEP/GCSS.XI/8.
- ٢٦- مذكرة مناقشة معدة لاجتماع المائدة المستديرة الرفيع المستوى بشأن الآليات السوقية اللازمة لتمويل الاتفاقيات البيئية العالمية. الواردة في الوثيقة رقم GEF/A.3/Inf.2/Rev.1.
- ٢٧- قانون حماية البيئة اللبناني.
- ٢٨- تقرير الأمين العام، المحيطات وقانون البحار (٢٠٠١)، الوثيقة رقم A/56/58/Add.

٢٩- تقرير لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع اتفاقية إطارية بشأن تغيير المناخ عن أعمال دورتها الأولى، الوثيقة رقم: A/AC.237/6.

٣٠- تقرير الفريق العامل المخصص المعني بالالتزامات الإضافية للأطراف المدرجة في المرفق الأول بموجب بروتوكول كيوتو عن دورته الخامسة عشرة المعقودة في كانكون، الوثيقة رقم: FCCC/KP/AWG/2010/18/Add.1.

٣١- تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته الرابعة المعقودة في بوينس آيرس، الوثيقة رقم: FCCC/CP/1998/16/Add.1.

٣٢- تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة المعقودة في مراكش، الجزء الثاني، الوثيقة رقم: FCCC/CP/2001/13/Add.1.

٣٣- تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة المعقودة في مراكش، الجزء الثاني، المجلد الرابع، الوثيقة رقم: FCCC/CP/2001/13/Add.4.

٣٤- تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته الثامنة المعقودة في نيودلهي، الوثيقة رقم: FCCC/CP/2002/7/Add.1.

٣٥- تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته التاسعة المعقودة في ميلانو، الوثيقة رقم: FCCC/CP/2003/6/Add.1.

٣٦- تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته الرابعة عشرة، المعقودة في بوزنان، الوثيقة رقم: FCCC/CP/2008/7/Add.1.

٣٧- تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السادسة عشرة التي عُقدت في كانكون، الوثيقة رقم: FCCC/CP/2010/7/Add.1.

٣٨- تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته السابعة عشرة، المعقودة في ديربان، الوثيقة رقم: FCCC/CP/2011/9/Add.2.

٣٩- تقرير مرفق البيئة العالمية إلى مؤتمر الأطراف في الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي الاجتماع العاشر الوارد في الوثيقة UNEP/CBD/COP/10/6.

ثانياً: المراجع باللغة الاجنبية:

A-Books:

- 1- Amy Horton ,And Tom Fry,(2011),The Role Of The World Bank In Carbon Finance, Bretton Woods Project.
- 2- Andres Rigo Sureda,(2004), The Law Applicable To The Activities Of International Development Banks, Recueil Des Cours,308, Leiden: Martinus Nijhoff.
- 3- Anthony Aust ,(2000),Modern Treaty Law And Practice , United Kingdom , Cambridge University Press.
- 4-Aron Broches,(1959),International Legal Aspects Of The Operations Of The World Bank, Leiden: Martinus Nijhoff.
- 5- Bank Information Center,(2009), World Bank Energy Sector Lending :Encouraging The Worlds Addiction To Fossil Fuels ,USA ,Washington.
- 6- Biocarbon Fund,(2004),Environmental And Social Benefits In The Biocarbon Fund.
- 7- Carbon Finance Unit ,World Bank,(2010),Carbon Finance For Sustainable Development,2010 Annual Report.
- 8- Community Development Carbon Fund,(2004),CDCF Annual Report 2004.
- 9- Christian Tomuschat,(2011),International Organizations As Third Parties Under The Law Of International Treaties,In: Enzo Cannizzaro, The Law Of Treaties Beyond The Vienna Convention , Oxford University Press.
- 10- Christina Voigt,(2009), Sustainable Development As A Principle Of International Law Resolving Conflicts Between Climate Measures And WTO Law, Leiden :MARTINUS NIJHOFF PUBLISHERS.
- 11-Daniel Bodansky,(2001), International Law And The Design Of A Climate Change Regime, In: Urs Luterbacher And Detlef F. Sprinz(Ed), International Relations And Global Climate Change, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- 12-Daniel D. Bradlow ,(2012), The Reform Of The Governance Of The International Financial Institutions, In :Hassane Cissé,Daniel D. Bradlow,Benedict Kingsbury (Ed), International Financial Institutions And Global Legal Governance ,The World Bank Legal Review Volume 3,USA ,Washington :The World Bank.
- 13-Daniel Bodansky,(2001), The History Of The Global Climate Change Regime, In: Urs Luterbacher And Detlef F. Sprinz, International Relations And Global Climate Change Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- 14- David Freestone,(2007), The Establishment, Role And Evolution Of The Global Environment Facility: Operationalising Common But Differentiated Responsibility?, In :Tafsir Malick Ndiaye & Rüdiger Wolfrum (Ed), Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah Law Of The Sea, Environmental Law And Settlement Of Disputes, Netherlands: Koninklijke Brill.
- 15- David Freestone,(2011),The World Bank And Sustainable Development ,In: Research Handbook On International Environmental Law, UK :Edward Elgar.
- 16- David Freestone And Charlotte Streck (Ed),(2009), Legal Aspects Of Carbon Trading, Kyoto, Copenhagen, And Beyond , Oxford University.

- 17- Dire Tladi,(2007), Sustainable Development In International Law: An Analysis Of Key Enviroeconomic Instruments, South Africa :Pretoria University Law Press.
- 18- Elli Louka, (2006),International Environmental Law Fairness, Effectiveness, And World Order, United States :Cambridge University Press.
- 19- Farhana Yamin And Joanna Depledge,(2004), The International Climate Change Regime A Guide To Rules Institutions And Procedures, Cambridge University Press.
- 20- Friedrich Soltau ,(2009),Fairness In International Climate Change Law And Policy, United States :Cambridge University Press.
- 21- Gerd Drosesse ,(2011),Concessional Financing Of The Asian Development Bank The Asian Development And Other Channels Of ADB Concessional Financing Fund ,In :Gerd Drosesse(Ed),Funds For Multilateral Channels Of Concessional Financing, Philippines, Manila: Asian Development Bank.
- 22- Gerd Drosesse,(2011), Introductory Remarks And Overview Of Publication :Proliferation, Fragmentation, And Earmarking Of Concessional Financing ,In: Gerd Drosesse(Ed),Funds For Multilateral Channels Of Concessional Financing, Philippines, Manila: Asian Development Bank.
- 23- Gerd Drosesse,(2011),Modalities of Multilateral Concessional Financing, In :Gerd Drosesse(Ed),Funds For Multilateral Channels Of Concessional Financing, Philippines, Manila: Asian Development Bank.
- 24-Gerhard Dieterle ,(2010),Sustaining The World's Forests: Managing Competing Demands For A Vital Resource – The Role Of The World Bank,In: P. Spathelf (Ed.), Sustainable Forest Management In A Changing World: A European Perspective, Managing Forest Ecosystems 19, Springer Science + Business Media B.V.
- 25-Gerhard Loibl,(2004), THE EVOLVING REGIME ON CLIMATE CHANGE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT ,In: NICO SCHRIJVER & FRIEDL WEISS International Law and Sustainable Development Principles and Practice, Leiden :Martinus Nijhoff Publishers.
- 26- Henry G. Schermers And Niels M. Blokker,(2011),International Institutional Law, The Netherlands :Martinus Nijhoff Publishers.
- 27- Ian Buxton, Maarten Van Aalst,(1999), Come Hell Or High Water Integrating Climate Change Vulnerability And Adaptation To Bank Work, The World Bank Environment Department.
- 28- Ian Burton ,Maarten Van Aalst,(2004), Look Before You Leap: A Risk Management Approach For Incorporating Climate Change Adaptation In World Bank Operations, The World Bank.
- 29-Ibrahim F. I Shihata,(2000),The World Bank Inspection Panel : In Practice, New York: Oxford University Press, Second Edition.
- 30- Ilias Bantekas,(Last Updated October 2010), Trust Funds, Max Planck Encyclopedia Of Public International Law , Max Planck Institute For Comparative Public Law And International Law, Heidelberg And Oxford University Press.
- 31- Independent Evaluation Group,(2009),Climate Change And The World Bank Group Phase I: An Evaluation Of World Bank Win-Win Energy Policy Reforms.

- 32-Jan Klabbers,(2002),An Introduction To International Institutional Law , United Kingdom :Cambridge University Press.
- 33-Jennifer Gleason And David B. Hunter,(2009),Bringing Climate Change Claims To The Accountability Mechanisms Of International Financial Institutions ,In: William C. G. Burns,Hari M. Osofsky, Adjudicating Climate Change State, National, And International Approaches, UK: Cambridge University Press.
- 34- John W. Head,(2008), Losing The Global Development War A Contemporary Critique Of The IMF, The World Bank, And The WTO ,The Netherlands ,Leiden :Martinus Nijhoff Publishers.
- 35- Jolene Lin,(2009), Private Actors In International And Domestic Emissions Trading Schemes ,In :David Freestone And Charlotte Streck ,Legal Aspects Of Carbon Trading, UK : Oxford University Press.
- 36-Jonas Ebbesson,(2009), Access To Information On Environmental Matters, In :R. Wolfrum, Max Planck Encyclopedia Of Public International Law, Max Planck Institute For Comparative Public Law And International Law, Heidelberg And Oxford University Press.
- 37- Joyeeta Gupta And Michael Thompson,(2010),Development And Development Cooperation Theory, In: Joyeeta Gupta And Nicolien Van Der Grijp (Ed),Mainstreaming Climate Change In Development Cooperation Theory, Practice And Implications For The European Union United Kingdom :Cambridge University Press.
- 38-Karl Zemanek(1983),International Organizations, Treaty-Making Power, In Rudolf Dolzer And Others: Encyclopedia Of Public International Law, Amsterdam :Elsevier Science Publisher.
- 39-Kate O'neill,(2009),The Environment And International Relations, New York :Cambridge University Press.
- 40-Katherine Marshall,(2008), The World Bank From Reconstruction To Development To Equity, USA ,New York : Routledge.
- 41- Laurence Boisson De Chazournes, (2000),Policy Guidance And Compliance: The World Bank Operational Standards, In :Dinah Shelton (Ed.);Commitment And Compliance: The Role Of Non-Binding Norms In The International Legal System, Oxford And New York: Oxford University Press.
- 42- Laurence Boisson De Chazournes, (2007), Technical And Financial Assistance, In: Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, Ellen Hey (Eds.),The Oxford Handbook Of International Environmental Law,Oxford : Oxford University Press.
- 43- Leonardo Massai ,(2011),The Kyoto Protocol In The European Community And Member States Under International And European Law The Hague, The Netherland: T.M.C. Asser Press.
- 44- Malcolm N. Shaw,(2008),International Law ,New York :Cambridge University Press.
- 45- Malgosia A. Fitzmaurice,(2001),International Protection Of The Environment, Hague Academy Of International Law ,Recueil Des Cours ,293.
- 46- Marie-Claire Cordonier Segger,(2009), Sustainable development in international law ,in: David Armstrong,and others, Routledge Handbook of International Law, New York:Routledge.

- 47- Mark E. Villiger,(2009),Commentary On The 1969 Vienna Convention On The Law Of Treaties , The Netherlands :Martinus Nijhoff Publishers.
- 48- Martijn Wilder,(2005), Implementing The Clean Development Mechanism And Emissions Trading Beyond Europe ,In: F. Yamin (Editor),A Handbook Of Emission Reduction Mechanisms ,UK :Earthscan.
- 49- Massimiliano Montini ,(2010),The Kyoto Protocol In The International Environmental Law Context And The Post-2012 Scenario ,In :M. Montini (Ed.), Developing CDM Projects In The Western Balkans: Legal And Technical Issues Compared ,Springer.
- 50- Marco Grasso,(2010),Justice In Funding Adaptation Under The International Climate Change Regime, Heidelberg :Springer.
- 51- Neil Craik,(2008),The International Law Of Environmental Impact Assessment Process, Substance And Integration, New York :Cambridge University Press.
- 52- Nico Schrijver,(2007),The Evolution Of Sustainable Development In International Law :Inception, Meaning And Status, Recueil Des Cours,329 , Leiden: Martinus Nijhoff.
- 53- Nikolaos Lavranos ,(2011),The OSPAR Convention The Aarhus Convention And, EC Law: Normative And Institutional Fragmentation On The Right Of Access To Environmental Information ,In: T Broude And Y Shany (Eds), Multi-Sourced Equivalent Norms In International Law ,Oxford :Hart Publishing.
- 54-Philippe Sands,(2000), Environmental Protection In The Twenty-First Century :Sustainable Development And International Law ,In: Richard L. Revesz ,Philippe Sands, Richard B. Stewart, Environmental Law ,The Economy And Sustainable Development The United States, The European Union And The International Community, UK :Cambridge University Press.
- 55- Philippe Sands,(2003), Principles Of International Environmental Law, Cambridge University Press.
- 56- Ramgopal Agarwala, (2009),Towards A Global Compact For Managing Climate Change, In: Joseph E. Aldy And Robert N. Stavins, Post-Kyoto International Climate Policy Summary For Policymakers -Research From The Harvard Project On International Climate Agreements, Cambridge University Press.
- 57- Robert Wade,(2004),The World Bank And The Environment, In :Morten Bøås And Desmond McNeill:, Global Institutions And Development Framing The World?, New York :Routledge.
- 58-Roda Verheyen,(2005), Climate Change Damage And Climate Change Damage And Prevention Duties And State Responsibility, , Leiden, The Netherlands: Koninklijke Brill Nv.
- 59- Rosemary Lyster And Adrian Bradbrook,(2006), Energy Law And The Environment ,Cambridge ,UK: Cambridge University Press.
- 60- Sigrun I Skogly, (2001),The Human Rights Obligations Of The World Bank And The International Monetary Fund , United Kingdom ,Cavendish Publishing Limited.

61-Sophie Smyth,(2010), A Practical Guide To Creating A Collective Financing Effort To Save The World: The Global Environment Facility Experience , In: Gerd Droesse (Ed), Funds For Development Multilateral Channels Of Concessional Financing, Philippines ,Manila :Asian Development Bank.

62- Sumudu Atapattu,(2009), Climate Change, Differentiated Responsibilities And State Responsibility: Devising Novel Legal Strategies For Damage Caused By Climate Change, In; Benjamin J. Richardson And Others(Ed), Climate Law And Developing Countries Legal And Policy Challenges For The World Economy ,UK, Edward Elgar.

63- The Independent Evaluation Group ,World Bank,(2010), Phase II: The Challenge Of Low-Carbon Development Climate Change And The World Bank Group ,USA, Washington :The World Bank.

64- Thilo Rensmann,(2009), International Organizations Or Institutions, External Relations And Co-Operation , In :R. Wolfrum , Max Planck Encyclopedia Of Public International Law, Max Planck Institute For Comparative Public Law And International Law, Heidelberg And Oxford University Press.

65- The World Bank,(2010),Safeguards And Sustainability Policies In A Changing World An Independent Evaluation Of World Bank Group Experience, Washington, D.C.

66- Vicente Paolo B. Yu Iii,(2010) ,The UN Climate Change Convention And Developing Countries: Towards Effective Implementation ,In: Julio Faundez,Celine Tan(Ed), International Economic Law, Globalization And Developing Countries, UK, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

67- World Bank,(2005),The Role Of The World Bank In Carbon Finance :An Approach For Further Engagement.

B-Periodicals:

1-Alexa-Nder Orakhelashvili,(2005),The World Bank Inspection Panel In Context Institutional Aspects Of The Accountability Of International Organizations ,International Organizations Law Review,2.

2-Alix Gowlland Gualtieri ,(2001),The Environmental Accountability Of The World Bank To Non-State Actors: Insights From The Inspection Panel, British Yearbook Of International Law, Oxford University Press.

3-Daniel Bodansky,(1993), United Nations Framework Convention United Nations Framework Convention: A Commentary, Yale Journal International Law, Vol:18.

4-Daniel D. Bradlow And Sabine Schlemmer,Sculte,(1994),The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step In The Transformation Of The International Legal Order, Zeitschrift F'Ur Ausl'Andisches "Offentliches Recht Und V"olkerrecht.

5-David Freestone,(2003),The Instrument Establishing The World Bank Prototype Carbon Fund (PCF) And The First PCF Emission Reductions Purchase Agreement, The World Bank Legal Review: Law And Justice For Development ,Volume 1, Kluwer Law International.

6- David B. Hunter,(2008),Civil Society Networks And The Development Of Environmental Standards At International Financial Institutions, Chicago Journal Of International Law,8(2).

- 7-David Takacs ,(2009),Carbon Into Gold: Forest Carbon Offsets, Climate Change Adaptation, And International Law ,Hastings West-Northwest Journal Of Environmental Law And Policy
- 8-Dennis Tirpak¹,Helen Adams,(2008), Bilateral And Multilateral Financial Assistance For The Energy Sector Of Developing Countries, Climate Policy, Earthscan,8.
- 9- Dire Tladi,(2004),Sustainable Development, Integration And International Law And Policy: Sombre Reflections On World Bank Efforts, South African Yearbook Of International Law,(29).
- 10- Charlotte Streck,(2004),New Partnerships In Global Environmental Policy :The Clean Development Mechanism ,Journal Of Environment & Development, 13, (3).
- 11- Christopher Carr, Flavia Rosembuj ,(2007),World Bank Experiences In Contracting For Emission Reductions, Environmental Liability ,LAWTEXT Publishing Limited.
- 12- Gunther Handl,(1998),The Legal Mandate of Multilateral Development Banks as Agents for Change Toward Sustainable Development, The American Journal of International Law, Vol. 92, No. 4
- 13- Farhana Yamin,(1998), The Kyoto Protocol: Origins ,Assessment And Future Challenges Review Of European Community And International Environmental Law, 7 (2), UK: Blackwell Publishers Ltd.
- 14-Fiona Mucklow,(2000), The Integration Of Environmental Principles Into The World Bank , Review Of European Community And International Environmental Law , Blackwell Publishers Ltd ,9(2).
- 15-Ibrahim F.I. Shihata ,(2000). The Dynamic Evolution Of International Organizations: The Case Of The World Bank, Journal Of The History Of International Law,2, Netherlands: Kluwer Law International.
- 16-Ilias Bantekas,(2011),The Emergence Of The Intergovernmental Trust In International Law ,The British Year Book Of International Law, Oxford University Press.
- 17- John H. Knox ,Climate Change And Human Rights Law, Virginia Journal Of International Law, Vol. 50(1), 2009.
- 18- John W. Head,(1996), Evolution Of The Governing Law For Loan Agreements Of The World Bank And Other Multilateral Development Banks, American Journal Of International Law,90.
- 19- John W. Head,(2008), Law And Policy In International Financial Institutions: The Changing Role Of Law In The IMF And The Multilateral Development Banks ,Kansas Journal Of Law & Public Policy,(17)2.
- 20-Kirk Herbertson And David Hunter,(2007), Emerging Standards For Sustainable Finance Of The Energy Sector, Sustainable Development law & Policy ,Volume VII, (3).
- 21- Laurence Boisson De Chazournes ,(1999),The Global Environment Facility Galaxy: Linkages Among Institutions , Max Planck Yearbook Of United Nations Law,3
- 22- Laurence Boisson De Chazournes,(2005), The Global Environment Facility (GEF): A Unique And Crucial Institution, Review Of European Community And International Environmental Law, 14 (3).

23- Markus Ehrmann,(1997), Die Globale Umweltfazilität (GEF), Zaoerv, Max-Planck-Institut Für Ausländisches Öffentliches Recht Und Völkerrecht.

24- M Fitzmaurice,(2002), Third Parties And The Law Of Treaties ,Max Planck Yearbook Of United Nations Law,Volume:6.

25- M.J. Mace,(2005),Funding For Adaptation To Climate Change: UNFCCC And GEF Developments Since COP-7, Review Of European Community And International Environmental Law ,14 (3).

26- Mohammed Abdelwahab Bekhechil,(1999),Some Observations Regarding Environmental Covenants And Conditionalities In World Bank Lending Activities, Max Planck Yearbook Of United Nations Law,(3).

27- Nele Matz,(2005), Financial Institutions Between Effectiveness And Legitimacy – A Legal Analysis Of The World Bank, Global Environment Facility And Prototype Carbon Fund, International Environmental Agreements: Politics, Law And Economics, Springer,(5).

28- Roda Verheyen,(2002),Adaptation To The Impacts Of Anthropogenic Climate Change: The International Legal Framework, Review Of European Community And International Environmental Law, 11(2).

29- Sophie Smyth,(2005),The Prototype Carbon Fund: Anew Departure In International Trusts And Securities Law, Sustainable Development Law & Policy,5(1).

30- Stefanie Ricarda Roos ,(2001),The World Bank Inspection Panel In Its Seventh Year: An Analysis Of Its Process, Mandate, And Desirability With Special Reference To The China (Tibet) Case, Max Planck Yearbook Of United Nations Law (5).

31-Viljam Engström,(2003), Implied Powers Of International Organizations: On The Character Of A Legal Doctrine, Finnish Yearbook Of International Law,V14, The Netherlands: Koninklijke Brill NV.

32- Wen Chen Shih ,(2000),The World Bank And Climate Change, Journal Of International Economic Law, Oxford University Press.

C- Official Documents:

1- Global Environment Facility,(2011),Report Of The Global Environment Facility To The Seventeenth Session Of The Conference Of The Parties To The United Nations Framework Convention On Climate Change

2-Instrument Establishing The Prototype Carbon Fund.

فهرس المحتويات

ص ١	المقدمة
ص ٦	المبحث التمهيدي: أهمية التنمية المستدامة في القانون الدولي
ص ٦	المطلب الأول: مفهوم التنمية المستدامة
ص ٨	المطلب الثاني: نظرة القانون الدولي للتنمية المستدامة
ص ١١	المطلب الثالث: العلاقة بين تغير المناخ والتنمية المستدامة
ص ١٣	المطلب الرابع: العلاقة بين البنك الدولي والتنمية المستدامة
ص ١٦	الفصل الأول: مساهمة البنك الدولي في النظام الدولي المناخي
ص ١٦	المبحث الأول: مفهوم النظام الدولي المناخي
ص ١٧	المطلب الأول: الأساس العلمي للنظام الدولي المناخي
ص ٢١	المطلب الثاني: الاتفاقية الإطارية
ص ٣١	المطلب الثالث: بروتوكول كيوتو
ص ٣٩	المبحث الثاني: التزامات البنك الدولي بمعاهدات النظام الدولي المناخي
ص ٣٩	المطلب الأول: مدى أهلية البنك الدولي للانضمام لمعاهدات النظام المناخي
ص ٤٦	المطلب الثاني: البنك الدولي من الغير بالنسبة لمعاهدات النظام الدولي المناخي
ص ٥٣	المطلب الثالث: أثر مسألة تداخل العضوية في معاهدات النظام المناخي واتفاقية إنشاء البنك الدولي على التزامات البنك الدولي بحماية المناخ
ص ٥٦	المبحث الثالث: علاقة البنك مع مؤسسات النظام الدولي المناخي مرفق البيئة العالمية نموذجاً
ص ٥٦	المطلب الأول: النظام القانوني لمرفق البيئة العالمية
ص ٦٨	المطلب الثاني: المهام والمسؤوليات الجديدة المترتبة على البنك الدولي بموجب إنشاء مرفق البيئة العالمية
ص ٧٥	المطلب الثالث: نشاط مرفق البيئة في مجال حماية المناخ
ص ٩٤	الفصل الثاني: جهود البنك الدولي لحماية المناخ
ص ٩٤	المبحث الأول: مشاريع البنك لحماية المناخ
ص ٩٥	المطلب الأول: ماهية المشروع عند البنك الدولي
ص ١١٠	المطلب الثاني: أنواع مشاريع البنك لحماية المناخ
ص ١٢٦	المبحث الثاني: صناديق الكربون لدى البنك الدولي
ص ١٢٧	المطلب الأول: طبيعة صناديق الكربون

ص ١٣٥	المطلب الثاني: الأسس القانونية لإنشاء البنك لصناديق الكربون
ص ١٤١	المطلب الثالث: دراسة خاصة لصندوق الكربون النموذجي
ص ١٥٠	المبحث الثالث: دور سياسات البنك البيئية والاجتماعية الوقائية في تضمين اعتبارات حماية المناخ في عمليات البنك
ص ١٥١	المطلب الأول: ماهية سياسات وإجراءات البنك البيئية والاجتماعية الوقائية
ص ١٦٠	المطلب الثاني: أدوات سياسة البنك البيئية والاجتماعية لتضمين اعتبارات حماية المناخ في عمليات البنك
ص ١٧٠	المطلب الثالث: وظيفة هيئة تفتيش البنك في مراعاة اعتبارات حماية المناخ في عمل البنك من خلال الرقابة على تطبيق سياسات وإجراءات البنك
ص ١٨٧	الخاتمة
ص ١٩٠	قائمة المراجع والمصادر
ص ٢٠٥	فهرس المحتويات

Abstract

This study Addresses the role of the World Bank as a multilateral development institution In climate protection ,and the role of the World Bank in handling the dangers resulting from the climate change, so we initially search for the growing importance of sustainable development in international law, as the sustainable development on three basic pillars which economic growth ,and environmental protection (including climate protection) ,and human welfare.

Then, we start the first chapter of the thesis, examining the World Bank's contribution in the international system of climate, so we will talk about the bank's commitment to legal rules for the protection of the climate in both its treaty and customary law, then we Secondly focus on the relationship World Bank with institutions of the international system of climate and especially the Global Environment Facility.

In The second chapter of the thesis, we will look at the Bank's efforts to protect the climate, and will divide the Bank's efforts into three sections: First, project financing is friendly climate in developing countries, secondly, the establishment of carbon funds that finance a variety of projects is friendly climate, such as the Prototype Carbon Fund, and thirdly the integration of climate and environmental considerations in the activities of the bank through the adoption of Bank's safeguard environmental social policies and procedures.

We conclude this study with a set of findings and recommendations that represent the essence that we finished it.

University of Aleppo

Faculty of Law

Department Of International Law



**The Role Of International Bank In Handling The Climate
Change**

This thesis has been submitted in partial fulfillment of the requirements

For the degree of master in international law

Prepared by

OBIED AL- SALLOUM

Supervised by

DR.ALI MULHEM

professor

In the department of international law

University of Aleppo

1434/2013

University of Aleppo

Faculty of Law

Department Of International Law



**The Role Of International Bank In Handling The Climate
Change**

This thesis has been submitted in partial fulfillment of the requirements

For the degree of master in international law

Prepared by

OBIED AL- SALLOUM

Supervised by

DR.ALI MULHEM

1434/2013