EP

UNEP/EA.4/23

Distr.: General
18 December 2018

Arabic
Original: English

الأمم المتحدة

جمعية الأمم المتحدة
للبيئة التابعة لبرنامج
الأمم المتحدة للبيئة

جمعية الأمم المتحدة للبيئة التابعة
لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة
الدورة الرابعة
نيروبي، ١١-١٥ كانون آذار/مارس ٢٠١٩
البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت*
برنامج العمل والميزانية وغير ذلك من المسائل
الإدارية والمتعلقة بالميزانية

التقدم المحرز في تنفيذ القرار ١٢/٢ بشأن الإدارة المستدامة للشعاب المرجانية

تقرير المدير التنفيذي

موجز

طلبت جمعية الأمم المتحدة للبيئة التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في قرارها ١٢/٢(١)، بشأن الإدارة المستدامة للشعاب المرجانية، إلى المدير التنفيذي لبرنامج البيئة أن يعدُ، بحلول عام ٢٠١٨، وبالتعاون مع المبادرة الدولية للشعاب المرجانية وغيرها من المنظمات والجهات الشريكة المعنية، تحليلاً للأدوات السياساتية وآليات الحوكمة العالمية والإقليمية المعنية بحماية الشعاب المرجانية وإدارتها المستدامة.

ويوجز هذا التقرير النتائج الرئيسية للتحليل المنجز (الوارد في الوثيقة UNEP/EA.4/INF/6) ويقدم توصيات للعمل.

* UNEP/EA.4/1/Rev.1.

(١) UNEP/EA.2/Res.12.

أولاً – تحليل الأدوات السياساتية وآليات الحوكمة ذات الصلة

١ – أجرى برنامج الأمم المتحدة للبيئة تحليلاً للأدوات السياساتية وآليات الحوكمة العالمية والإقليمية المعنية بحماية الشعاب المرجانية وإدارتها المستدامة[٢] بالتعاون مع جامعة ديوك والمبادرة الدولية للشعاب المرجانية وذلك بتوجيه ودعم من لجنة استشارية مؤلفة من ٢٣ خبيراً رشحتهم ١٤ دولة من الدول الأعضاء. واجتمعت اللجنة مرتين في العام ٢٠١٨ لاستعراض منهجية التحليل واستعراض مشروع التقرير وإعداد قائمة بإجراءات المتابعة الموصى بها. ثم جرى استعراض التقرير من ١٥ مراجعاً رشحتهم الدول الأعضاء وممثلو أمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف المعنية، وكيانات الأمم المتحدة والمؤسسات الأكاديمية ذات الصلة.

٢ – ويشمل التحليل ٢٣٢ من أدوات السياسة العامة الدولية التي تدعم بصورة مباشرة أو غير مباشرة حفظ الإدارة المستدامة للنظم الإيكولوجية للشعاب المرجانية و/أو تعالج دوافع التغيير البشرية المنشأ في هذه النظم الإيكولوجية. وتتضمن هذه الأدوات ١٥٠ صكاً عالمياً منها ٢٩ صكاً ملزماً، و٨٢ صكاً إقليمياً (منها ٣٢ صكاً إقليمياً يتعلق بالبحار) و٤٤ من هذه الأخيرة ملزم. وتتضمن جملة السياسات الدولية المتعلقة بالشعاب ما لا يقل عن ٥٩١ التزاماً مستقلاً بمعالجة الدوافع المتنوعة البشرية المنشأ للتغيرات في النظم الإيكولوجية للشعاب المرجانية. وتشمل الأدوات العديد من الأهداف المحددة زمنياً والقابلة للقياس المصممة من أجل تحقيق نتائج محددة متصلة بالنظم الإيكولوجية للشعاب المرجانية أو بدوافع التغيير البشرية المنشأ التي تؤثر فيها – ٧٩ هدفاً (منها ١١ هدفاً انقضى أجلها) و٥٩ هدفاً إقليمياً. وتوجه نسبة تفوق ٨٥ في المائة من التزامات السياسة العامة المتعلقة بالشعاب المرجانية نحو التخطيط والعمليات، وتتولى الدول المسؤولية الأساسية عن ٧٥ في المائة من الالتزامات. وتجسد هذه الحالة أن القانون الدولي يخضع معظم الشعاب المرجانية في العالم لولاية عدد قليل نسبياً من الدول. (فعلى سبيل المثال، يقدر أن نسبة ٨٥ في المائة من الشعاب المرجانية للمياه الدافئة تخضع لولاية ٢٥ دولة.)

٣ – وعلى الرغم من أن نطاق السياسات الدولية المتعلقة بالشعاب المرجانية يتسم بالاتساع الشاسع، فالعمق الذي تتسم به أقل: الالتزامات السياساتية عامة جداً وطوعية إلى حد كبير. ويركز الكثير منها على ''النظم الإيكولوجية البحرية والساحلية'' أو على الأنشطة البشرية التي قد تدفع التغيرات في النظم الإيكولوجية للشعاب المرجانية، بدلاً من التركيز على النظام الإيكولوجي للشعاب المرجانية نفسها.

٤ – وتعتمد كفاءة الأدوات الدولية للسياسات العامة اعتماداً جزئياً على الآليات التي تعمل من خلالها، بما في ذلك آليات التنسيق والتنفيذ والتمويل. ويمثل التنسيق على نطاق ٢٣٢ من الأدوات الدولية للسياسات العامة ذات الصلة بالشعاب الدولية تحدياً خاصاً. ويتطلب الطابع العابر للحدود للشعاب المرجانية والضغوط المترتبة عليها توخي الاتساق والتنسيق بين الجهود المبذولة على الصعد الوطنية والإقليمية والعالمية لكي تكون فعالة، تمشياً مع نهج النظام الإيكولوجي. ولا توجد سوى آليات قليلة أنشأتها أو حددتها الصكوك بشكل واضح من أجل تعزيز التنسيق. ولا ترتبط معظم أدوات السياسة العامة بآليات مالية للمساعدة في تمويل التكاليف المصاحبة، مما يمثل تحدياً للعديد من الدول ذات الدخل المنخفض التي تتولى مسؤولية تنفيذ التزامات تتعلق بالشعاب. ولا يذكر سوى نحو ٢٥ في المائة من الأدوات – معظمها يتعلق تغير المناخ – أحكاماً أو آليات للتمويل، والقليل من هذه النسبة يورد إشارات تصف وضع أو تعزيز الآليات المالية؛ ومعظم الإشارات يمكن وصفها بأنها تدعو بوجه عام إلى تقديم تمويل إضافي. ولا تظهر الإشارات إلى آليات الإنفاذ إلا في ١٣ في المائة من الالتزامات السياساتية ذات الصلة بالشعاب المرجانية. ويُعترَف بالقدرات المحدودة كعائق أساسي يحول دون تلبية الالتزامات الدولية المتعلقة بالشعاب المرجانية في العديد من البلدان، ويشمل ذلك بوجه خاص أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية وغيرها من البلدان النامية.

(٢) UNEP/EA.4/INF/6.

ثانياً – أوجه التقدم الأخرى في تنفيذ القرار ١٢/٢

٥ – يشترك برنامج الأمم المتحدة للبيئة والمبادرة الدولية للشعاب المرجانية في ريادة فريق عامل من أجل وضع وتنفيذ خطة حوكمة للشبكة العالمية لرصد الشعاب المرجانية. ويحدد في عمله هذا العمليات ومعايير نوعية البيانات التي تلزم لعمل الشبكة باعتبارها شبكة كاملة لمراقبة المحيطات. واعتُمدت الخطة بصفة مؤقتة في الدورة الثالثة والثلاثين للاجتماع العام للمبادرة الدولية للشعاب المرجانية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨[٣]، إلى جانب خريطة طريق من أجل إعداد تقرير عالمي عن حالة الشعاب المرجانية، من المقرر أن يصدر في العام ٢٠٢٠. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٨، صدر بالفعل تقرير عن حالة واتجاهات الشعاب المرجانية في المحيط الهادئ[٤].

٦ – وفي تحليل لمشهد التمويل الدولي للشعاب المرجانية أعده في العام ٢٠١٨ برنامج الأمم المتحدة للبيئة والمركز العالمي لرصد حفظ الطبيعة تُحدَّد الثغرات في التمويل الحالي لإدارة الشعاب المرجانية المقدم عن طريق المساعدة الإنمائية الخارجية والأعمال الخيرية[٥]. ويحلل تقرير عن اقتصاد الشعاب المرجانية أعده برنامج الأمم المتحدة للبيئة ووحدة أمير ويلز الدولية للاستدامة بالتعاون مع المبادرة الدولية للشعاب المرجانية كيف أن الاستثمار في تدابير محددة لتحسين صحة الشعاب يمكن أن يحقق عائدات كبيرة للاستثمار في القطاعين العام والخاص، مع تحقيقه لآثار إيجابية على المجتمعات المحلية والمجتمع بصورة أعم[٦]. واستناداً إلى هذه الجهود، قدم برنامج الأمم المتحدة للبيئة الدعم للمشاورات الرامية إلى استكشاف تعزيز وتنويع التمويل للشعاب المرجانية، عن طريق أنشطة منها حلقة عمل عقدت في موناكو في أيلول/سبتمبر ٢٠١٨، فضلاً عن مناسبات جانبية رفيعة المستوى في مؤتمر ''محيطنا''، الذي عقد في بالي، إندونيسيا، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، وفي الاجتماع الرابع عشر لمؤتمر الأطراف في اتفاقية التنوع البيولوجي، الذي عقد في مصر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨.

٧ – وانطلق الاحتفاء بالسنة الدولية للشعاب المرجانية ٢٠١٨ في حدث نُظِّم في فيجي[٧]، وستنطلق في أوائل العام ٢٠١٩ حملة لتوعية الجمهور بأهمية الشعاب المرجانية وهشاشتها، تنظم بالاشتراك مع المبادرة الدولية للشعاب المرجانية وغيرها من الشركاء.

٨ – ويقدَّم الدعم للأنشطة المضطلع بها من أجل تنفيذ القرار ١٢/٢ من خلال المساهمات الخارجة عن الميزانية التي تقدمها السويد وفرنسا وموناكو والنرويج والولايات المتحدة الأمريكية.

ثالثاً – التوصيات والإجراءات المقترح اتخاذها

ألف – المسارات المحتملة للسياسات

٩ – يحدد تحليل الأدوات السياساتية وآليات الحوكمة العالمية والإقليمية المعنية بحماية الشعاب المرجانية وإدارتها المستدامة أربعة مسارات محتملة تتمكن بها الاستجابات السياساتية الدولية من مساعدة الدول في معالجة الدوافع المتولدة محلياً لفقدان الشعاب (مثل الصيد المفرط والتلوث) مما يؤدي إلى تعزيز قدرة الشعاب المرجانية على الصمود في مواجهة تغير المناخ. وهذه المسارات المحتملة متباينة ولكنها ليست متعارضة. وتنطوي المسارات الأربعة كلها

(٣) https://www.icriforum.org/ICRIGM33.

(٤) https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26824/status-coral-reefs-pacific.pdf.

(٥) https://www.icriforum.org/sites/default/files/ICRI_Funding_landscape_coral_reef.pdf.

(٦) https://www.icriforum.org/icri-documents/icri-publications-reports-and-posters/coral-reef-economy.

(٧) https://www.iyor2018.org/news/fijis-great-sea-reef-nominated-ramsar-site-start-international-year-reef/.

على تسريع تلبية الالتزامات الدولية القائمة، التي يمكن مواصلة تعزيزها بتقوية الإطار الحالي للسياسات العامة والحوكمة و/أو بوضع صكوك جديدة أو آليات لدعم الدول التي لديها ولاية على الشعاب المرجانية.

'١' *الحفاظ على الوضع الراهن للسياسة الدولية المتعلقة بالشعاب المرجانية، مع تسريع التنفيذ.* سيستند هذا إلى الالتزام المتجدد من الدول بالتصدي للعوامل الدافعة لتدهور النظم الإيكولوجية للشعاب المرجانية، وقد يشمل تقييمات السياسات العامة على الصعيد الوطني، وتحديد الثغرات، ووضع خطط متكاملة لتنفيذ الالتزامات الدولية، مع تخصيص الموارد الكافية.

'٢' *تعزيز إطار السياسات الدولية وآليات الإدارة القائمة.* يمكن تنقيح إطار السياسات الحالي لتعزيز الالتزامات وتحسين الآليات والحوافز من أجل تنفيذ هذه الالتزامات. ويمكن أيضاً تعزيز ولاية المنظمات الدولية المعنية لتمكينها من تقديم المساعدة الفعالة للدول في هذا الصدد. ويمكن أن يشمل ذلك تشجيع التصديق على الصكوك السياساتية الملزمة ذات الصلة، وتعديل الصكوك السياساتية الإقليمية من قبيل اتفاقيات وخطط عمل البحار الإقليمية من أجل تعزيز السياسات المتعلقة بالشعاب المرجانية. ويمكن تعزيز التتبع والإبلاغ من خلال جمعية البيئة، وكذلك يمكن للكيانات المشاركة في المبادرة الدولية للشعاب المرجانية أن تمنحها دوراً أوسع في هذا الصدد. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لمؤسسات التمويل الإنمائي أن تعتمد ضمانات الشعاب المرجانية، التي يمكن إلحاقها بالإطار القائم للضمانات البيئية.

'٣' *استحداث أدوات سياساتية دولية جديدة و/أو آليات جديدة للحوكمة.* تعتبر الالتزامات القائمة ''ضعيفة'' بوجه عام من حيث المتطلبات التي تفرضها على الدول، وكثيراً ما تكون الآليات التي تدعم التنفيذ غير موجودة. ويمكن للدول أن تتفق على وضع أدوات سياساتية جديدة تتناول الشعاب المرجانية تحديداً، تقترن على سبيل المثال، بأهداف للدوافع المختلفة المتولدة محلياً التي تؤثر على الشعاب المرجانية (يحتمل أن تكون متداخلة ضمن أحد الصكوك القائمة أو الناشئة، مثل الهدف والخطة المصاحبة المتعلقين تحديداً بالشعاب المرجانية في إطار التنوع البيولوجي لما بعد العام ٢٠٢٠، والصكوك المحددة في سياق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ و/أو اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ) ويمكن للدول أيضاً أن تتفق على إنشاء آلية جديدة (مثل لجنة أو منتدى للأمم المتحدة) تضطلع بولاية التنسيق والتيسير والرصد والإبلاغ لدعم الأعمال بشأن الالتزامات القائمة.

'٤' *تقديم الدعم السريع لتنفيذ السياسات التي تستهدف مجموعة فرعية من البلدان.* يستأثر عدد قليل من البلدان بنسبة كبيرة من الشعاب المرجانية في العالم، بما في ذلك نسبة كبيرة من الملاذات المناخية للشعاب المرجانية. ويمكن التركيز على دعم هذه الدول، ولا سيما البلدان المنخفضة الدخل والشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل والدول الجزرية الصغيرة النامية منها، في تنفيذ الالتزامات الدولية القائمة للتصدي للدوافع المتولدة محلياً لتغيرات النظم الإيكولوجية للشعاب المرجانية. ويمكن أن يشمل هذا الدعم العناصر المحددة في المسارات المحتملة المذكورة أعلاه، بما في ذلك، على سبيل المثال، المراجعة الذاتية للسياسات الوطنية بهدف وضع خطط التنفيذ وتحديد أي احتياجات في مجال القدرات البشرية أو المالية؛ وإنشاء فريق للرصد الدولي (مثلاً ''مرصد سياسات الشعاب المرجانية'') أو تكليف المبادرة الدولية للشعاب المرجانية برصد التقدم المحرز في تنفيذ الالتزامات؛ وإنشاء آلية تمويل جديدة لدعم الإدارة المستدامة للشعاب المرجانية التي تستهدف هذه البلدان.

وبقاء الأمور على حالها، الذي يمكن اعتباره مساراً خامساً مختلفاً، ليس خياراً مجدياً للإدارة المستدامة للشعاب المرجانية.

١٠ - ومن المهم للغاية التصدي لتحديات القدرات البشرية والمالية من أجل تنفيذ الالتزامات الدولية على الصعيد الوطني، بغض النظر عن مسار السياسات الذي يتَّبع. ويلزم بذلك جهود أقوى لبناء القدرات التي تدعم الفعالية في وضع السياسات المتعلقة بالشعاب المرجانية وتنفيذها على الصعيدين الدولي والوطني. ويعترف على نطاق واسع بالضرورة الملحة لزيادة وتنويع التمويل المخصص للشعاب المرجانية. ويوصى بآلية تمويل جديدة أو موسعة لدعم التنفيذ الوطني للالتزامات الدولية القائمة فيما يتعلق بالشعاب المرجانية.

باء - الإجراءات المقترح اتخاذها

١١ - قد تود الدول الأعضاء أن تنشئ، من خلال جمعية البيئة، عملية لتحديد وتحليل الخيارات المتعلقة بالسياسات والإدارة. ويمكن القيام بذلك عن طريق فريق عامل يتألف من ممثلين للدول الأعضاء والمجموعات الرئيسية والجهات صاحبة المصلحة، يعهد إليه بولاية تحديد العوائق والخيارات المحتملة والنظر في جدوى وفعالية هذه الأخيرة. وتشجع الدول الأعضاء أيضاً على معالجة المسائل المحددة في التحليل من خلال العمليات الدولية ذات الصلة (مثل إطار التنوع البيولوجي لما بعد العام ٢٠٢٠) والعمل على الصعيد الوطني.

١٢ - ومن الممكن أن يؤدي وضع آلية تمويل جديدة تتناول بالتحديد النظم الإيكولوجية للشعاب المرجانية، مثل صندوق عالمي يقدم المنح، والتمويل بشروط ميسرة و/أو التمويل الاستثماري للتعجيل بالتقدم نحو تحقيق الأهداف والالتزامات الدولية الالتزامات، إلى تحقيق فوائد كبيرة اجتماعية - اقتصادية، وللتنوع البيولوجي البحري وكذلك منافع التكيف مع المناخ.

١٣ - وينبغي أن تؤدي المشاركة في الشبكة العالمية لرصد الشعاب المرجانية وتطبيق المؤشرات وأفضل الممارسات التي تحدد من خلال هذه العملية إلى تعزيز الرصد والإبلاغ في سياق الأدوات السياساتية وآليات الحوكمة المتعلقة بالشعاب المرجانية فضلاً عن الجهود الرامية إلى تعزيز وتنويع التمويل المخصص للشعاب المرجانية. ويمكن أن يشمل ذلك رصد حالة الشعاب المرجانية في سياق تتبع التقدم المحرز في خطة العام ٢٠٣٠، ويمكن متابعة إعداد تقرير عالمي بشأن هذه المسائل في العام ٢٠٢٠ بمزيد من التقارير في العامين ٢٠٢٥ و٢٠٣٠.