

AALCO/60/NEW DELHI (HEADQUARTERS)/2022/SD/S10

للاستخدام الرسمي فقط

المنظمة الاستشارية القانونية الآسيوية - الإفريقية



البيئة والتنمية المستدامة

الأمانة العامة لمنظمة آكو
29- سي، ريزال مارغ،
ديبلوماتيك انكليف، تشاناكياپوري،
نيودلهي - 110021
(الهند)

البيئة والتنمية المستدامة

المحتويات

رقم الصفحة	
1	أولاً. مقدمة
1	أ. تمهيد
2	ب. موضوعات للمداولات المركزة
5	أ. تلوث الهواء العابر للحدود مع إشارة محددة إلى العواصف الرملية والغبارية (SDS) والتلوث الضبابي
29	ب. حفظ التنوع البيولوجي واستخدامه المستدام في المناطق خارج الاختصاص الوطني
36	ج. ملاحظات وتعليقات الأمانة العامة لمنظمة أكو

أ. تمهيد

1. شكلت القضايا المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة منذ السبعينات عنصراً هاماً في برنامج عمل منظمة ألكو.¹ أدرجت حكومة الهند اقتراح النظر في موضوع تطوير القانون الدولي المتعلق بالبيئة البشرية في جدول أعمال المنظمة في الدورة السنوية الخامسة عشرة التي عقدت في عام 1974م في طوكيو.

2. جرت منذ ذلك الحين المداولات بشأنه تحت عناوين مثل القانون البيئي وحماية البيئة ونقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتحصير لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (UNCED) ومؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية: المتابعة والبيئة والتنمية المستدامة (2003م وما بعده). وجهت التطورات المعاصرة ذات الصلة مسار المداولات بشأن هذا الموضوع في مختلف الدورات السنوية.

3. تمثلت إحدى الخطوات الهامة في هذا السياق في اعتماد بيان المبادئ العامة للقانون الدولي في الدورة السنوية الحادية والثلاثين للمنظمة المنعقدة في عام 1992م في إسلام آباد، باكستان. اعترف هذا البيان في جملة أمور بأن "البيئة هي الشغل الشاغل للبشرية وأن البيئة والتنمية مرتبطان بشكل جوهري لا ينفصم". دعا علاوة على ذلك لمعالجة المخاوف البيئية إلى اعتماد مبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة (CBDR) من أجل معالجة المخاوف البيئية، وأعلن أن تطبيق وإنفاذ المعايير البيئية من جانب البلدان النامية يجب أن يكون وفقاً لقدرات ومسؤوليات كل منها.

4. روجت المنظمة، بعد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية لعام 1992م، أولاً للتصديق على اتفاقيات ريو الثلاث وهي: اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لعام 1992م (UNFCCC)؛ واتفاقية التنوع البيولوجي لعام 1992م (CBD)؛ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر وبخاصة في أفريقيا لعام 1994م (UNCCD). تركزت المداولات في منظمة ألكو بعد دخول هذه الاتفاقيات الثلاث حيز التنفيذ على التطورات القانونية ذات الصلة التي تحدث داخل مؤتمر الأطراف في تلك الأنظمة الدولية. بالإضافة إلى ذلك، نظرت المنظمة أيضاً في عمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة ولجنة التنمية المستدامة.

5. كما تم تناول الموضوع في ثلاث اجتماعات خاصة على الأقل وهي "الوسائل الفعالة للتنفيذ والإنفاذ وتسوية النزاعات" (أكرا، الدورة السنوية الثامنة والثلاثون، 1999م) و"البيئة والتنمية المستدامة" (نيروبي،

¹ للاطلاع على دراسة مفصلة، انظر: وفيق زاهر كامل، "حماية البيئة: مساهمة المنظمة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية في تطوير القانون البيئي الدولي"، نشرة منظمة ألكو الفصلية، المجلد الأول، 2005م، ص 1-26

الدورة السنوية الرابعة والأربعون، 2005م) و"البيئة والتنمية المستدامة" (دار السلام، الدورة السنوية التاسعة والأربعون، 2010م).

6. عقدت المداولات في الاجتماع الخاص حول "البيئة والتنمية المستدامة" بالتزامن مع الدورة السنوية التاسعة والأربعين لمنظمة ألكو في عام 2010 في دار السلام في جمهورية تنزانيا المتحدة. عُقد الاجتماع في جلستي عمل هما: بناء القوة الدافعة نحو مفاوضات كانون لتغير المناخ؛ والاتفاقية الإفريقية المنقحة بشأن الحفاظ على الطبيعة والموارد الطبيعية ومشروع العهد الدولي الخاص بالبيئة والتنمية. جرت مناقشات مستفيضة بين المشاركين في جلسات العمل وندوبي الدول الأعضاء. أبرمت المنظمة في ذلك الاجتماع أيضاً اتفاقية تعاون مع المجلس الدولي لقانون البيئة (ICEL) لتسهيل التعاون في المساعي المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة.

7. علاوةً على ذلك، نوقش الموضوع في الدورة السنوية الخمسين في عام 2011م (كولمبو) والدورة السنوية الحادية والخمسين في عام 2012م (أبوجا) والدورة السنوية الثانية والخمسين في عام 2013م (نيودلهي) (المقر الرئيسي) والدورة السنوية الثالثة والخمسين في عام 2014م (طهران) والدورة السنوية الرابعة والخمسين في عام 2015م (بكين). تم التأكيد خلال دورة بكين على أن الأدلة تشير إلى أن بعض الآثار الضارة لتغير المناخ ستكون في البلدان النامية، حيث يكون السكان أكثر عرضة للتأثر وأقل احتمالاً للتكيف بسهولة مع تغير المناخ، وأن تغير المناخ سيؤثر على إمكانات التنمية في هذه البلدان. توجد بالفعل بعض أوجه التآزر بين سياسات تغير المناخ وخطة التنمية المستدامة في البلدان النامية مثل سياسات كفاءة الطاقة والطاقة المتجددة والنقل والاستخدام المستدام للأراضي.

8. إن التفاعلات بين البيئة والتنمية معقدة ومن المهم البحث عن سبل ووسائل لتحقيق الاستدامة في جميع الأنشطة البشرية الرامية إلى تحقيق هذه التنمية. تم تحديد قضيتين من خلال هذا الفهم لهما أهمية معاصرة هائلة موصوفان فيما يلي للمداولات المركزة في الدورة السنوية الستين لمنظمة ألكو.

ب. موضوعات للمداولات المركزة

أ. تلوث الهواء العابر للحدود مع إشارة محددة إلى العواصف الرملية والغبارية (SDS) والتلوث الضبابي

ب. حفظ التنوع البيولوجي واستخدامه المستدام في المناطق خارج الاختصاص الوطني

9. تعد قضية التلوث الضبابي والعواصف الرملية والغبارية من أكثر التحديات إلحاحاً للتلوث العابر للحدود التي يواجهها المجتمع الدولي اليوم. العديد من الدول الأعضاء في منظمة ألكو على دراية بهذا الخطر البيئي

وكانت في طليعة معالجة هذه المشكلة من خلال الأدوات القانونية والدبلوماسية المناسبة. ترى الأمانة العامة أن الوقت مناسب لها لتوسيع بند جدول الأعمال "البيئة والتنمية المستدامة" لمعالجة المخاطر الجسيمة التي تشكلها هذه المشكلة في حين أن التلوث الضبابي والعواصف الرملية والغبارية (SDS) لم تظهر أبداً في موجز منظمة ألكو كموضوع للمناقشة في الماضي. يأتي إدراج هذه القضية في الوقت المناسب بسبب التحديات المتجددة التي تواجهها والحاجة إلى مشاركة وجهات النظر القانونية والسياسية المناسبة من قبل الدول الأعضاء في منظمة ألكو في ضوء تجربتها وممارساتها التي تتعامل مع مشكلة التلوث الضبابي والعواصف الرملية والغبارية.

10. تجدر الإشارة أيضاً إلى أن الأمم المتحدة كانت في طليعة الدول التي عالجت هذه القضية وأن الجهود الإقليمية لا سيما من قبل رابطة أمم جنوب شرق آسيا ما زالت جارية أيضاً. ترى الأمانة العامة في هذا الصدد أنه قد يتم التركيز على هذه القضية بشكل كافٍ من قبل منظمة ألكو بما يخدم المصلحة الفضلى في تسهيل مشاركة أعمق وقد تتاح للدول الأعضاء في منظمة ألكو فرصة للتعبير عن مواقفها بهدف التعامل الفعال مع التحديات المطروحة على هذه الجبهة.

11. تجدر الإشارة أيضاً إلى أن هذه المناقشة يمكن أن تخلق أيضاً موقفاً مشتركاً بشأن الحاجة إلى التصدي للتهديدات التي يشكلها التلوث العابر للحدود على مستوى أعم، ويمكن أن تبرز المنطقة الإفريقية الآسيوية كحافز إقليمي محتمل في تعزيز تطور المبادئ القانونية العالمية في هذا الصدد.

12. ظلت منظمة ألكو صامدة في جهودها الرامية لفك وتسهيل المداورات بشأن القضايا الناشئة المتعلقة بقانون البحار، والتمكين من دراسة الترابط بين قانون البحار والمخاوف الأخرى مثل تلك المتعلقة بالبيئة ومسألة التنمية المستدامة من أجل الاستجابة على نحو ملائم للتحديات سريعة التطور في القانون الدولي. تناولت منظمة ألكو في الآونة الأخيرة بشكل حصري تقريباً مسألة التنوع البيولوجي البحري في إحاطاتها حول بند جدول الأعمال قانون البحار. سعت منظمة ألكو إلى القيام بدور نشط في تشجيع دولها الأعضاء على المشاركة في المفاوضات حول صك دولي جديد ملزم قانوناً (ILBI) بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (UNCLOS) بشأن حفظ التنوع البيولوجي البحري واستخدامه المستدام في المناطق خارج الاختصاص الوطني (BBNJ). وستكون الاتفاقية الثالثة لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.²

13. كانت منظمة ألكو على دراية بأهمية التنوع البيولوجي البحري في المناطق خارج الاختصاص الوطني، ونجحت في تسهيل المداورات في اجتماع الخبراء القانونيين لمنظمة وUMT حول قانون البحار تحت موضوع "التنوع البيولوجي البحري داخل وخارج الاختصاص الوطني: القضايا والتحديات القانونية" في 24 آب/أغسطس 2015م، مما أضاف المزيد من الوضوح وعزز فهماً أكثر واقعية للقضايا الرئيسية بين الدول الأعضاء. أعدت

² دخلت الاتفاقيات التنفيذية لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار أي اتفاق عام 1994م المتعلق بتنفيذ الجزء الحادي عشر من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار واتفاق الأمم المتحدة للأرصدة السمكية لعام 1995م حيز التنفيذ في 28 تموز/يوليو 1996م و11 كانون الأول/ديسمبر 2001م على التوالي. تضع هذه الاتفاقيات إلى جانب اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار إطاراً قانونياً شاملاً لتنظيم طائفة واسعة من الأنشطة في المحيطات.

الأمانة العامة عملاً بالتفويض الوارد من القرار الذي اتخذ بشأن قانون البحار في الدورة السنوية الرابعة والخمسين دراسة خاصة بعنوان "التنوع البيولوجي البحري خارج نطاق الاختصاص الوطني: منظور آسيوي - أفريقي". شدد وفد مملكة تايلاند³ على ضرورة أن تواصل منظمة ألكو تسهيل المناقشة بشأن هذا الموضوع.

14. ينبع توقيت إدراج موضوع "حفظ التنوع البيولوجي البحري في المناطق الواقعة خارج الاختصاص الوطني واستخدامه المستدام" لمجموعة التهديدات التي تتعرض لها الموارد البحرية والتنوع البيولوجي من الاستخدامات البشرية الراسخة والناشئة⁴ في المناطق الشاسعة من المحيط خارج نطاق الاختصاص الوطني.⁵ تشمل التهديدات التلوث (بجميع أشكاله) والصيد الجائر والاستزراع المكثف والنقل البحري وتوسيع نطاق التجارة البحرية العالمية والتعدين في قاع البحار العميقة واحترار المحيطات وتحمض المحيطات والعديد من الاستخدامات الناشئة للمحيطات التي تشمل التنقيب البيولوجي والهندسة الجيولوجية وتنمية الطاقة وجهود التخفيف من آثار تغير المناخ مثل عزل ثاني أكسيد الكربون في قاع البحار وتغذية المحيطات من بين أمور أخرى.⁶ برز إدراك المجتمع الدولي أن هذه التهديدات تتطلب تحسين الحفاظ على المحيط واستخدامه المستدام من خلال القانون الدولي. يبدو أنه يمكن معالجة الموضوع بشكل أفضل في نطاق بند جدول الأعمال "البيئة والتنمية المستدامة" في ضوء التركيز الحصري على هذا الموضوع في التداول حول بند جدول أعمال قانون البحار خلال الدورات السنوية الأخيرة لمنظمة ألكو. هذا من شأنه أن يكفل إلقاء نظرة خاطفة على الموضوع من منظور التنمية المستدامة.

15. تم تأكيد أهمية الموضوع بالنسبة للدول الأعضاء في منظمة ألكو من خلال مشاركتها في دورات المؤتمر الحكومي الدولي حول صك دولي ملزم قانونياً بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار حول الحفاظ على التنوع البيولوجي البحري واستخدامه المستدام في المناطق خارج الاختصاص الوطني (اللجنة الحكومية الدولية). إن إدراج هذا الموضوع كبند للمداولات المركزة في إطار بند جدول الأعمال البيئة والتنمية المستدامة في الدورة السنوية الستين لمنظمة ألكو يتيح الفرصة لمنظمة ألكو/أولاً لتكون منتدى لإلهام للمناظرات والمناقشات حول عملية إبرام المعاهدات بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار من منظور آسيوي أفريقي من خلال دعوة الدول الأعضاء المكونة لها لتبادل آرائها القانونية والاجتماعية والسياسية حول الموضوع وثانياً لتسهيل المداولات حول العلاقة بين الموضوع وتحقيق أهداف التنمية المستدامة (SDGs) لا سيما هدف التنمية المستدامة 14.

³ المرجع نفسه، الصفحة 51

⁴ اتش. شيبير (2011)، "الاستخدامات الاقتصادية للمحيطات والتأثيرات على البيئات البحرية: الاتجاهات السابقة والتحديات المقبلة" في دي. فيداس وبي. جي. شاي (محرران)، المحيط العالمي في ظل العولمة: تغير المناخ ومصائد الأسماك المستدامة والتنوع البيولوجي والنقل البحري والقضايا الإقليمية، ليدن: مارتنوس نيجهوف، 65-97، 65-66.

⁵ تشير المناطق خارج الاختصاص الوطني هنا إلى جميع تلك المناطق في مياه أعالي البحار باتجاه البحر من الحدود الخارجية للمناطق الاقتصادية الخالصة للدول الساحلية وجميع تلك المناطق في قاع البحر وجميع تلك المناطق في قاع البحر خارج حدود الحواف القارية للدول الساحلية.

⁶ كريستين دالاكر كرابيل (2019م)، "اللجنة التحضيرية للمناطق خارج الاختصاص الوطني والترتيبات المؤسسية: الضجة حول النهج الهجين" في مايرون اتش. نورديكوست وجون نورتون مور (محرران)، البيئة البحرية وهدف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة 14، مركز قانون وسياسة المحيطات: بريل نيجهوف 137-172، 140-41.

تلوث الهواء العابر للحدود مع إشارة محددة إلى العواصف الرملية والغبارية (SDS) والتلوث الضبابي

أولاً. الأبعاد القانونية الدولية لتلوث الهواء العابر للحدود

أ. مقدمة

16. يشكل تلوث الهواء العابر للحدود أحد التحديات البيئية الأكثر إلحاحاً التي تواجه المجتمع الدولي اليوم. في حين أن أصولها قد تكون محلية أو صغيرة، إلا أن أثرها إقليمي وعالمي. إن تلوث الهواء وفقاً لمنظمة الصحة العالمية هو تلوث البيئة الداخلية أو الخارجية بأي عامل كيميائي أو فيزيائي أو بيولوجي يغير الخصائص الطبيعية للغلاف الجوي⁷. تشمل المصادر الرئيسية لتلوث الهواء حرائق الغابات والسيارات والمنشآت الصناعية وأجهزة الحرق المنزلية التي تؤدي بمجملها دوراً في تلويث البيئة⁸. تشمل الانبعاثات الضارة التي تشكل شواغل خطيرة في مجال الصحة العامة أول أكسيد الكربون وثاني أكسيد النيتروجين وثاني أكسيد الكبريت والجسيمات⁹. من المسلم به طبيياً أن هذه الأمراض تسبب أمراض خطيرة في الجهاز التنفسي وأمراض أخرى لدى البشر وغيرهم من الكائنات الحية، وهي من الأسباب الرئيسية للوفيات¹⁰. يلاحظ إضافةً إلى الصحة التأثير الضار لتلوث الهواء على المناخ والنظم الإيكولوجية عموماً بجدية تامة¹¹. غني عن الذكر أن تلوث الهواء يشكل خطراً صحياً كبيراً على جميع الكائنات الحية، وأن المجتمع الدولي يسلم على نحو متزايد بضرورة مكافحة هذه الأزمة بالأدوات الدبلوماسية والقانونية المناسبة نظراً لطبيعتها العابرة للحدود والعالمية وتأثيرها غير المتناسب على البلدان النامية¹².

ب. إطار القانون الدولي العرفي لمعالجة تلوث الهواء العابر للحدود

أولاً. التحكيم بشأن مصهر تريل (1941م) ومبدأ مسؤولية الدول

17. يعتبر التحكيم بشأن مصهر تريل أقدم وأكبر قضية دولية بشأن مسألة مسؤولية الدول عن التلوث العابر للحدود. تظل الحالة الوحيدة في القانون الدولي التي تتناول على وجه التحديد مسألة التلوث العابر للحدود من منظور موضوعي¹³. قام المصهر الموجود في كولومبيا البريطانية في كندا في هذه القضية بإطلاق ثاني أكسيد الكبريت مما أدى إلى إلحاق ضرر بولاية واشنطن الأمريكية بين عامي 1925م و1937م. يؤدي ذلك إلى قيام

⁷ تلوث الهواء، <https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1> تم الوصول إليه في 18 تموز/يوليو 2022م

⁸ أعلاه رقم 7

⁹ أعلاه رقم 7

¹⁰ أعلاه رقم 7

¹¹ أعلاه رقم 7

¹² أعلاه رقم 7

¹³ نوح د. هول، التلوث العابر للحدود: تنسيق القانون الدولي والمحلي، 40 مجلة جامعة ميشيغان لإصلاح القانون 681 (2007م) متوفر

على: <<https://repository.law.umich.edu/mjlr/vol40/iss4/2>>

<<https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1320&context=mjlr>> تم إليه الوصول 18

تموز/يوليو 2022م

الولايات المتحدة بمقاضاة كندا بإصدار أمر قضائي ضد المزيد من تلوث الهواء من قبل مصهر تريل. المسألة القانونية في هذه القضية هي ما إذا كانت الدولة (كندا في هذه القضية) تتحمل المسؤولية القانونية تجاه دولة أخرى (الولايات المتحدة الأمريكية في هذه القضية) للحماية من الأفعال الضارة التي يرتكبها أفراد داخل اختصاصها في جميع الأوقات؟

18. اعتبر أن الدولة مسؤولة عن حماية الدول الأخرى من الأفعال الضارة التي يرتكبها أفراد من داخل اختصاصها في جميع الأوقات. من الجدير بالملاحظة أنه لا يحق لأي دولة استخدام إقليمها أو السماح باستخدامه بطريقة تسبب ضرراً بطريقة تتنافى مع مبادئ القانون الدولي 14. أرست هذه القضية لأول مرة مبدأ مسؤولية الدول في مجال القانون البيئي الدولي العرفي وعلى وجه التحديد في حالة تلوث الهواء العابر للحدود وذلك بإرساء قاعدة "عدم الإضرار".

ثانياً. المبدأ 21 من إعلان استكهولم لعام 1972م

19. أُدرج الحكم الصادر عن التحكيم في مصهر تريل المعروف أيضاً بمبدأ المنع في وقت لاحق في العديد من الوثائق القانونية غير الملزمة مثل إعلان ستوكهولم لعام 1972م، وهو المبدأ الوحيد من نوعه بشأن تلوث الهواء العابر للحدود. ينص المبدأ 21 من إعلان استكهولم لعام 1972م على ما يلي:

"تتمتع الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي بالحق السيادي في استغلال مواردها وفقاً لسياساتها البيئية الخاصة بها، والمسؤولية عن ضمان أن الأنشطة التي تدخل في نطاق اختصاصها أو سيطرتها لا تسبب الضرر الذي يلحق ببيئة دول أخرى أو مناطق خارجة عن حدود اختصاصها الوطنية". (تم إضافة التأكيدات)

20. على الرغم من وجود جدل بشأن المسؤولية الدقيقة التي يفرضها المبدأ 21 على الدول، فمن الواضح والمقبول عالمياً أن على الدول التزاماً بتوخي الحرص والحذر الواجبين لضمان ألا يكون لأنشطتها التي تدخل في نطاق اختصاصها أثر ضار على المناطق الخارجة عن نطاق سيطرتها.

ثالثاً. المبدأ 2 من إعلان ريو لعام 1992م

21. ينص المبدأ 2 من إعلان ريو لعام 1992م على نفس المنوال على أن "الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي الحق السيادي في استغلال مواردها الخاصة وفقاً لسياساتها البيئية والإنمائية والمسؤولية عن ضمان أن الأنشطة التي تدخل ضمن اختصاصها أو سيطرتها لا تسبب ضرراً لبيئة دول أخرى أو مناطق خارجة عن حدود الاختصاص الوطني.

¹⁴ تقارير قرارات التحكيم الدولية، قضية مصهر تريل (الولايات المتحدة وكندا)، https://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905.pdf. تم الوصول إليه في 18 تموز/يوليو 2022م

22. يتمثل الجانب المثير للاهتمام في المبدأ 2 من إعلان ريو لعام 1992م وما يميزه عن المبدأ 21 من إعلان ستوكهولم في أنه يتضمن مفهوم "التنمية". إن مصالح الدول النامية مصنونة في هذا الصدد ويقترن حقها السيادي في استغلال الموارد مع أولوياتها الإنمائية.

23. يتألف المبدأ 21 من ثلاثة عناصر هي الحق السيادي للدول في استغلال مواردها الطبيعية لأغراضها الخاصة وواجب عدم التسبب في ضرر لبيئة دول أخرى ("عدم الإضرار") وواجب عدم التسبب في ضرر للبيئة خارج نطاق الاختصاص الوطني. يجب أن يتوافق كل جانب من هذه الجوانب الثلاثة مع ميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي. أكدت محكمة العدل الدولية بالمثل واجب منع الضرر العابر للحدود في فتاها بشأن مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها¹⁵ وأكدت ذلك الجمعية العامة للأمم المتحدة في القرار 2995¹⁶.

ج. الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف وتلوث الهواء العابر للحدود

أولاً. اتفاقية التلوث الجوي بعيد المدى العابر للحدود لعام 1979م

24. كانت اتفاقية التلوث الجوي بعيد المدى العابر للحدود لعام 1979م أول معاهدة إقليمية تبرم لأغراض معالجة تلوث الهواء العابر للحدود. دخلت الاتفاقية التي أرست المبادئ العامة للتعاون الدولي من أجل الحد من تلوث الهواء حيز التنفيذ في عام 1983م وأرست المبادئ العامة للتعاون من أجل الحد من تلوث الهواء. منذ دخول الاتفاقية حيز التنفيذ تم زيادة المسح ليشمل الأوزون على مستوى الأرض والمعادن الثقيلة والجسيمات والملوثات العضوية الثابتة¹⁷.

25. تُعرف الاتفاقية تلوث الهواء بأنه "إدخال الإنسان بصورة مباشرة أو غير مباشرة للمواد أو للطاقة في الهواء مما يسفر عن آثار ضارة من شأنها أن تعرض صحة الإنسان للخطر، وتضر بالموارد الحية والنظم البيئية والممتلكات المادية، وتضر بالمرافق والاستخدامات المشروعة الأخرى للبيئة أو تتدخل فيها..."¹⁸

¹⁵ مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها،

<legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_7_2001.pdf> تم الوصول إليه في 29 تموز/يوليو 2022

¹⁶ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2995، التعاون بين الدول في مجال البيئة، > (file:///C:/Users/abraham.AALCO/Downloads/A_RES_2995(XXVII) 29 تموز/يوليو 2022

¹⁷ اتفاقية لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا بشأن التلوث الجوي بعيد المدى العابر للحدود، <https://www.genevaenvironmentnetwork.org/environment-geneva/organizations/unece-convention-on-long-range-transboundary-air-pollution/>، تم الوصول إليه في 18 تموز/يوليو 2022م.

¹⁸ المادة 1 (أ) من اتفاقية التلوث الجوي بعيد المدى العابر للحدود لعام 1979م، <https://unece.org/sites/default/files/2021-05/05/1979%20CLRTAP.e.pdf>، تم الوصول إليها في 29 تموز/يوليو 2022م.

26. يُعرّف بالمثل تلوث الهواء بعيد المدى العابر للحدود بأنه "تلوث هواء يقع منشؤه المادي كلياً أو جزئياً داخل المنطقة الخاضعة للاختصاص الوطني لدولة ما وله آثار ضارة في المنطقة الخاضعة للاختصاص دولة أخرى على مسافة يتعذر معها عموماً التمييز بين مساهمة مصادر الانبعاثات الفردية أو مجموعات المصادر".¹⁹

27. لقيت الاتفاقية ترحيباً واسعاً بوصفها إسهاماً كبيراً في مكافحة التلوث العابر للحدود. يشكل إطارها المؤسسي الذي ينشئ إطاراً قوياً للتعاون الحكومي الدولي مثالاً سليماً للمبادرات الإقليمية المحتملة في هذا الصدد.²⁰

ثانياً. اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون لعام 1985م

28. إن اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون لعام 1985م هي اتفاقية هيكلية تحدد المبادئ المتعلقة بحماية طبقة الأوزون من جانب الدول الأعضاء.²¹ كانت اتفاقية فيينا باعتبارها شاغلاً بيئياً عابراً للحدود هي أول اتفاقية سعت إلى إنشاء إطار قانوني لمنع استنفاد طبقة الأوزون وبذلك أنشأت صرحاً لبروتوكول مونتريال الذي من شأنه أن يفوض الدول باتخاذ إجراءات لحماية طبقة الأوزون. الهدف من الاتفاقية هو تيسير التعاون بين الدول لحماية طبقة الأوزون من جميع أنواع الأضرار مع التأكيد على أهمية دعم التعاون عبر الحدود في الأمور المتعلقة بتلوث الهواء.

ثالثاً. بروتوكول مونتريال لعام 1987م

29. إن بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون لعام 1987م هو اتفاق بيئي متعدد الأطراف ينظم 100 مادة كيميائية من صنع الإنسان يشار إليها باسم المواد المستنفدة للأوزون (ODS).²² تنطوي المواد المستنفدة للأوزون على إمكانية الإضرار بطبقة الأوزون الستراتوسفيرية وهي الدرع الواقي الذي يحمي البشر من الأشعة فوق البنفسجية الضارة من الشمس.²³ اعتمد البروتوكول في 15 أيلول / سبتمبر 1987م ولا يزال المعاهدة الوحيدة للأمم المتحدة التي صدقت عليها جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والبالغ عددها 198 دولة.²⁴

¹⁹ المادة 1 (ب) من اتفاقية التلوث الجوي بعيد المدى العابر للحدود لعام 1979، <https://unece.org/sites/default/files/2021-05/05/1979%20CLRTAP.pdf> تم الوصول إليها في 29 تموز/يوليو 2022م.

²⁰ اعلاه رقم 19.

²¹ اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون، <https://ozone.unep.org/treaties/vienna-convention> تم الوصول إليه في 19 تموز/يوليو 2022م.

²² بروتوكول مونتريال، <https://www.unep.org/ozonaction/who-we-are/about-montreal-protocol> تم الوصول إليه في 19 تموز/يوليو 2022م.

²³ اعلاه رقم 22.

²⁴ اعلاه رقم 22.

30. أنشأ بروتوكول مونتريال نظام مسؤولية تفاضلية للبلدان المتقدمة والبلدان النامية وتقع على عاتق جميع الدول الأطراف مسؤوليات محددة تتعلق بالتخلص التدريجي من مختلف المواد المستنفدة للأوزون ومراقبة تجارة المواد المستنفدة للأوزون وأنظمة الترخيص الوطنية لمراقبة المواد المستنفدة للأوزون ومتطلبات الإبلاغ السنوي من جوانب أخرى²⁵. إن الأهداف ملزمة وقابلة للقياس وموجهة زمنياً في حين أن النظام فرض مسؤوليات متفاوتة على البلدان المتقدمة والبلدان النامية²⁶. ترد المواد المستنفدة للأوزون التي ينظمها بروتوكول مونتريال في المرفقات أ (مركبات الكربون الكلورية فلورية (CFCs) والهالونات) وب (مركبات الكربون الكلورية فلورية الأخرى كاملة اللجنة ورابع كلوريد الكربون وكلوروفورم الميثيل) وج (مركبات الكربون الهيدروكلورية الفلورية) وهـ (بروميد الميثيل) و و (مركبات الكربون الهيدروفلورية) من البروتوكول²⁷.

31. اجتمع الأطراف هو الإطار المنظم للبروتوكول الذي يجتمع سنوياً مع مجموعة العمل مفتوحة العضوية وأمانة الأوزون والتي يوجد مقرها في مقر برنامج الأمم المتحدة للبيئة في نيروبي في جمهورية كينيا وتساعد الأطراف في تنفيذ البروتوكول²⁸. يعتبر بروتوكول مونتريال واحداً من أنجح المعاهدات البيئية المبرمة بسبب قبوله عالمياً وهو بمثابة نموذج لمعاهدات أخرى نظراً إلى تفويضه المتمثل في العمل وحماية البيئة في مواجهة الشك العلمي.

رابعاً. اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (UNFCCC) لعام 1992م

32. اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لعام 1994م هي الاتفاقية الإطارية الدولية بشأن قضية تغير المناخ. دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في 21 آذار/مارس 1994م وتضم 197 دولة طرفاً²⁹. الهدف من الاتفاقية هو منع التدخل البشري الضار والخطير في النظام المناخي. من أهم جوانب المعاهدة أنها تلزم الدول الأعضاء بحماية سلامة البشر حتى في مواجهة الشك العلمي. تهدف الاتفاقية إلى تثبيت تراكيز غازات الدفيئة "عند مستوى يمنع التدخل البشري الخطير (من صنع الإنسان) في النظام المناخي"³⁰. تنص على أنه "ينبغي تحقيق هذا المستوى في إطار زمني كافٍ للسماح للنظم الإيكولوجية بالتكيف بشكل طبيعي مع تغير المناخ ولتضمن عدم تعرض إنتاج الأغذية للخطر ولتمكين التنمية الاقتصادية من المضي قدماً بطريقة مستدامة"³¹.

²⁵ /علاء رقم 22

²⁶ /علاء رقم 22

²⁷ /علاء رقم 22

²⁸ /علاء رقم 22

²⁹ تغير المناخ- الأمم المتحدة، <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change>> تم الوصول إليه في 19 تموز/يوليو 2022م.

³⁰ /دناه رقم 31

³¹ ما هي اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ؟ <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change>> تم الوصول إليه في 19 تموز/يوليو 2022م.

33. الغرض من الاتفاقية الإطارية هو الاعتراف أولاً بوجود مشكلة أو تهديد، وبناءً عليه الموافقة على الالتزام بعمل مشترك دون التعهد بالضرورة بالتزامات جوهرية. يتم استكمال الاتفاقية الإطارية ببروتوكولات وتعديلات تفرض التزامات جوهرية على الأطراف مع تنامي المعلومات العلمية وغيرها من المعلومات المتعلقة بالموضوع. كان هذا هو بالضبط هدف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

34. تشمل اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ مفهوم المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة في سياق تغير المناخ. ما يعنيه هذا هو أنه من المتوقع أن تأخذ البلدان المتقدمة زمام المبادرة في القيام بجهود التخفيف بالنظر إلى وصولها إلى التكنولوجيا الفائقة والانبعاثات التاريخية بينما يُطلب من البلدان النامية أيضاً بذل قصارى جهدها في هذا الصدد.

خامساً. بروتوكول كيوتو لعام 1997

35. كان بروتوكول كيوتو أول هيكل قائم على القواعد أنشئ لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. تم التفاوض على البروتوكول في كيوتو في اليابان حيث دخل حيز التنفيذ في شباط / فبراير 2005م عقب تصديق روسيا عليه. كانت غازات الدفيئة التالية مشمولة بالالتزام الأول لبروتوكول كيوتو وهي:

- أ. ثاني أكسيد الكربون (CO₂)
- ب. غاز الميثان (CH₄)
- ج. أكسيد النيتروس (N₂O)
- د. مركبات هيدروفلوروكربون (HFCs)
- هـ. الهيدروكربون المشبع بالفلور (PFCs)
- و. سداسي فلوريد الكبريت (SF₆)

36. إن تنظيم غازات الدفيئة هو الهدف الرئيسي لبروتوكول كيوتو في حين أن بروتوكول كيوتو لا يتناول مسألة السديم على وجه التحديد. يعترف البروتوكول بالاحتياجات المحددة للبلدان النامية ولا سيما أشدها ضعفاً من بينها مع تنظيم كمية انبعاثات غازات الدفيئة. يشكك النقاد أيضاً بينما تم الترحيب ببروتوكول كيوتو على نطاق واسع باعتباره انتصاراً كبيراً في مكافحة الاحتباس الحراري في نجاح البروتوكول على أساس أن انبعاثات غازات الدفيئة العالمية شهدت أيضاً زيادة منذ عام 1997م³². يوجد حالياً 192 طرفاً في بروتوكول كيوتو.

³² ناشيونال جيوغرافيك، <<https://education.nationalgeographic.org/resource/kyoto-protocol-signed>> تم الوصول إليها في 22 تموز/يوليو 2022م.

37. اعتمد في 8 كانون الأول / ديسمبر 2012 تعديل الدوحة لبروتوكول كيوتو لفترة التزام ثانية تبدأ من عام 2013 وتستمر حتى عام 2020. يتمثل أحد الجوانب الرئيسية لبروتوكول كيوتو في إنشاء آليات سوقية مرنة تقوم على تجارة تراخيص الانبعاثات. يتعين على الدول أن تحقق أهدافها من خلال تدابير محلية مختلفة بما في ذلك الآليات القائمة على السوق مثل التجارة الدولية في الانبعاثات وآلية التنمية النظيفة (CDM) والتنفيذ المشترك (JI)³³.

سادساً. اتفاقية باريس لعام 2015م

38. اعتمد 196 طرفاً اتفاق باريس وهو صك ملزم قانوناً لمكافحة الآثار الضارة لتغير المناخ في الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأطراف في باريس في 12 كانون الأول/ديسمبر 2015م. دخلت حيز التنفيذ في 4 تشرين الثاني / نوفمبر 2016م. يهدف الاتفاق إلى الحد من الاحتراس الحراري إلى أقل من درجتين مئويتين ويفضل 1.5 درجة مئوية عند مقارنته بمستويات ما قبل الصناعة. تسعى البلدان لتحقيق هذا الهدف إلى بلوغ ذروة انبعاثات غازات الدفيئة على الصعيد العالمي في أسرع وقت ممكن من أجل تحقيق هدف إقامة عالم محايد مناخياً بحلول منتصف القرن. تم الترحيب باتفاق باريس على نطاق واسع باعتباره اتفاقاً تاريخياً وهو صك متعدد الأطراف مهم يسعى إلى إلزام جميع الدول بالالتزام مشترك لتحديد تغير المناخ والتكيف مع عواقبه الضارة.

39. يعمل اتفاق باريس في دورة مدتها خمس سنوات من العمل المناخي الذي تقوم به الدول. كان من المتوقع بحلول عام 2020م أن تقدم البلدان مساهماتها المحددة وطنياً (NDCs) وهي تعهدات تتعهد فيها الدول بخفض انبعاثاتها من غازات الدفيئة لبلوغ أهداف اتفاق باريس. تُدعى الدول الأطراف بالإضافة إلى المساهمات المحددة وطنياً إلى تقديم استراتيجيات التنمية طويلة الأجل لانبعاثات غازات الدفيئة المنخفضة (LEDS-LT) لعام 2020م. لا يتم مع ذلك على عكس المساهمات المحددة وطنياً إنفاذ استراتيجيات التنمية طويلة الأجل لانبعاثات غازات الدفيئة المنخفضة إلزامياً وتلعب دوراً حاسماً في هيكلة استجابة مخططة ومنهجية لمسارات الانبعاثات المستقبلية للبلدان. يتضمن الاتفاق بالإضافة إلى ذلك إطاراً قوياً لتقديم الدعم المالي والتقني وبناء القدرات للبلدان التي قد تحتاج إليها.

³³ ما هو بروتوكول كيوتو؟ <https://unfccc.int/kyoto_protocol> تم الوصول إليه في 29 تموز / يوليو 2022م.

د. مبادئ القانون البيئي الدولي لمكافحة تلوث الهواء العابر للحدود

أولاً. مبدأ عدم الإضرار

40. قاعدة عدم الإضرار هي مبدأ معترف به على نطاق واسع في القانون الدولي العرفي حيث تلتزم الدولة بواجب منع وخفض ومراقبة خطر إلحاق ضرر بيئي بدول أخرى³⁴. وتسلط المادة 3 من اتفاقية التنوع البيولوجي لعام 1992م الضوء على أن "الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي الحق السيادي في استغلال مواردها وفقاً لسياساتها البيئية والمسؤولية عن ضمان أن الأنشطة التي تقع ضمن نطاق اختصاصها أو سيطرتها لا تسبب ضرراً لبيئة دول أخرى أو لمناطق تقع خارج حدود اختصاصها الوطني"³⁵.

41. تنص المادة 3 على وجه التحديد في سياق التلوث الضبابي من اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بالتلوث العابر للحدود على أن "الطرفين وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي حق السيادي في استغلال مواردها وفقاً لسياساتها البيئية والمسؤولية عن ضمان أن الأنشطة التي تقع ضمن نطاق اختصاصها أو سيطرتها لا تسبب ضرراً لبيئة دول أخرى أو لمناطق تقع خارج حدود اختصاصها الوطني"³⁶.

ثانياً. مبدأ حُسن الجوار

42. مبدأ حُسن الجوار هو أحد المبادئ الأساسية للقانون الدولي والعلاقات الدولية. يرى هانز كلسن أن "حُسن الجوار مبدأ من مبادئ القانون الدولي الذي كان ينبغي إدراجه في الفصل الأول من ميثاق الأمم المتحدة"³⁷. يُشير ميثاق الأمم المتحدة إلى ضرورة "ممارسة التسامح والعيش معاً في سلام وحُسن جوار". تتضمن المادة 74 من ميثاق الأمم المتحدة على وجه التحديد مبدأ حُسن الجوار على النحو التالي: "يوافق أعضاء الأمم المتحدة أيضاً على أن سياستهم فيما يتعلق بالأراضي التي ينطبق عليها هذا الفصل يجب ألا تختلف عما يتعلق بمناطقهم الحضرية حيث تستند إلى المبدأ العام لِحُسن الجوار مع إيلاء الاعتبار الواجب لمصالح ورفاهية بقية العالم في المسائل الاجتماعية والاقتصادية والتجارية" (تم إضافة التأكيدات). عزز أيضاً مؤتمر باندونغ الذي عقد في الفترة من 18 إلى 24 نيسان / أبريل 1955م والذي ضم بلداناً آسيوية وأفريقية مبدأ حُسن الجوار نصاً ومضموناً³⁸.

³⁴ يان براونلي في: مبادئ القانون الدولي العام، الطبعة السابعة، 2008م، ص ص 275-285، باتريشيا بيرني، آلان بويل وكاترين ريدجويل، في: القانون الدولي والبيئة، الطبعة الثالثة، أكسفورد 2009م، ص ص 143-152، >

³⁵ المادة 3 من اتفاقية الأمم المتحدة للتنوع البيولوجي، <<https://globalpact.informea.org/glossary/no-harm-rule>>، تم الوصول إليه في 29 تموز/يوليو 2022م.

³⁶ اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن التلوث الضبابي العابر للحدود، 2002، >

<<https://www.informea.org/en/treaties/asean-agreement-transboundary-haze-pollution/text>> تم الوصول إليه في 26 تموز/يوليو 2022م.

³⁷ ه. كلسن، قانون الأمم المتحدة: تحليلات نقدية لمشاكلها الأساسية، لندن 1951، ص ص 11-13.

³⁸ أدريانا كاليكاميكولا جيك، مبدأ حُسن الجوار في العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وجيرانه في أوروبا الشرقية، <http://ppuam.amu.edu.pl/uploads/PPUAM%20vol.%209/09_Kalicka-Miko%20C5%82ajczyk.pdf> تم الوصول إليه في 27 تموز/يوليو 2022م.

43. وبينما قد كان يتطور هذا المبدأ بمرور الوقت ليكون له تطبيق محدد في سياق القانون البيئي الدولي، فإن أصوله تكمن في المبادئ الأكثر عمومية المتمثلة في المجاملة الدولية والعلاقات الودية بين الدول والحاجة إلى الحفاظ على التعايش السلمي والمتناغم بين الدول. أصبح هذا المبدأ في القانون البيئي الدولي يعني على وجه التحديد التزام الدول بعدم الإضرار بالبيئة وضمان عدم استخدام أراضيها على نحو يتعارض مع حقوق الدول الأخرى وسكانها، ويعتبر الباحثون هذا المبدأ امتداداً لمبدأ "لتمتع بالحق دون مضارة الغير"³⁹.

ثالثاً. المبدأ الوقائي

44. المبدأ الوقائي هو مبدأ أساسي ومقبول عالمياً من مبادئ القانون البيئي الدولي يدعو إلى ضرورة اتخاذ خطوات حامية حتى في غياب اليقين العلمي المطلق. بعبارة أخرى لا ينبغي تأجيل الإجراءات البيئية حتى وإن لم تكن هناك أدلة علمية واضحة لا لبس فيها. وجد هذا المبدأ مكاناً له في العديد من الاتفاقات البيئية متعددة الأطراف وهو جزء لا يتجزأ من القانون البيئي الدولي.

45. المفهوم مهم في سياق الضرر العابر للحدود حيث تلزم كل دولة بضمان عدم ترك مصادر التلوث (الهواء والمياه وغيرها) دون تنظيم بحجة أن الصحة العلمية لضررها المزعوم لا يمكن التحقق منها بدقة. يرى العلماء الذين قيّموا أهمية المبدأ الوقائي في تنظيم التلوث الضبابي العابر للحدود أن منع حرائق الغابات (وهو من بين الأسباب الرئيسية للضباب) يتطلب تركيزاً قوياً على المبدأ الوقائي معتبرين المبدأ ذا أهمية كبيرة في معالجة مشكلة التلوث الضبابي⁴⁰.

رابعاً. واجب التعاون

46. واجب التعاون هو مبدأ أساسي في القانون البيئي الدولي يعود أصله إلى قانون الموارد الطبيعية المشتركة⁴¹. يُشير التعاون في جوهره الأساسي إلى العمل معاً أو الانخراط مع الآخرين من أجل متابعة مهمة أو غاية أو هدف مشترك. ينطوي واجب التعاون في هذا الصدد على وجود ظروف تقتضي من الدول أن تعمل معاً

³⁹ ماكس فالغيردي سوتو، المبادئ العامة للقانون البيئي الدولي،

<<https://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1069&context=ilsajournal>> تم الوصول إليه في 27 تموز/ يوليو 2022م.

⁴⁰ الفجري الفجري، هيري وحيودي I، أز هري سيطياوان، خارطة طريق 2020 لرابطة دول جنوب شرق آسيا الخالية من السديم وتطبيق المبدأ الوقائي في دبلوماسية إندونيسيا البيئية: منظور رباو، بيروميان، الجريدة العالمية للسياسة والنشاطات البشرية والاجتماعية، <hyudiAzhariSetiawan.ThePostAlfajriHerryWa.2021>

ASEANsHazeFreeRoadmap2020_ JurnalBERUMPUN.pdf تم الوصول إليه في 29 تموز/ يوليو 2022م.

⁴¹ نيل كريك، واجب التعاون في القانون البيئي الدولي: تقييد تقدير الدولة من خلال الاحترام الواجب، حولية القانون البيئي الدولي، (2020م)، 3

لتحقيق هدف مشترك. تم الاعتراف بهذا المبدأ في المبدأ 24 من إعلان ستوكهولم والمبدأين 7 و 27 من إعلان ريو.

47. ينص المبدأ 24 من إعلان ستوكهولم على ما يلي: "ينبغي لجميع البلدان، كبيرها وصغيرها أن تتعامل مع المسائل الدولية المتعلقة بحماية البيئة وتحسينها بروح من التعاون على قدم المساواة". يُعتبر التعاون من خلال الترتيبات المتعددة الأطراف أو الثنائية أو غيرها من الوسائل المناسبة أمراً ضرورياً للقيام بشكل فعال بمراقبة ومنع وتخفيض وإزالة الآثار البيئية الضارة الناجمة عن أنشطة تنفذ في جميع المجالات على نحو تولى فيه المراعاة الواجبة لسيادة ومصالح جميع الدول. "اعترفت لجنة القانون الدولي (ILC) إضافة إلى ذلك بواجب التعاون كمبدأ أساسي في مجال مسؤولية الدول مع المادة 41 من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً التي تنص على ما يلي: (تتعاون الدول على وضع حد بالوسائل المشروعة لأي إخلال خطير بالمعنى المقصود في المادة 40)". اعترفت المحاكم والهيئات القضائية الدولية بالإضافة إلى ذلك بواجب التعاون في عدد من القضايا⁴².

48. ينبغي قراءة واجب التعاون عن كثب مع واجب منع الضرر في سياق التلوث الضبابي العابر للحدود. يرتبط هذان الالتزامان ارتباطاً وثيقاً ببعضهما البعض. إن واجب التعاون يقوم بدرجة أكبر على فكرة الموازنة بين المصلحة الذاتية للدولة وما يقابلها من حقوق الآخرين في حين أن واجب منع الضرر يتعلق بتعريف منطقة السلامة الإقليمية من أجل رسم خط لا يجوز فيه لأنشطة دولة ما أن تنتهك حق دولة أخرى في خلوها من الضرر البيئي⁴³. إن واجب منع الضرر في هذا الصدد هو محاولة لرسم الخط الفاصل بين الأنشطة المسموح بها والأنشطة المحظورة في حين يسعى واجب التعاون مع قبول أنه من الصعب رسم هذا الخط إلى تحديد الالتزامات في الحالات التي يكون فيها لكل من الدولتين حيزها الحر المستقل للعمل رهنأ باحترام حقوق الدول الأخرى⁴⁴. إن اتفاق رابطة دول جنوب شرق آسيا (ASEAN) بشأن التلوث الضبابي العابر للحدود لعام 2002 هو أفضل مثال على واجب التعاون الذي يجري تطبيقه عملياً لمكافحة التلوث الضبابي العابر للحدود وتنظيمه على الصعيد الإقليمي ولا يزال الاتفاق مثلاً بارزاً للمجتمع العالمي.

⁴² مصنع موكس (إيرلندا ضد المملكة المتحدة)، إجراءات مؤقتة، 3 كانون الأول / ديسمبر 2001م، [2001م] المحكمة الدولية لقانون البحار تقرير رقم 95 (مصنع موكس)، انظر أيضاً الحكم في قضية بحيرة لانو (فرنسا ضد إسبانيا)، [1957] 24 تقارير القانون الدولي 101 (بحيرة لانو)، مصانع اللب على نهر أوروغواي (الأرجنتين ضد الأوروغواي)، الحكم، [2010] محكمة العدل الدولية التقرير رقم 14 في الفقرة 77 (مصانع اللب)، تنفيذ نشاطات معينة من قبل نيكاراغوا على المناطق الحدودية (نيكاراغوا ضد كوستاريكا) وإنشاء طريق في كوستاريكا على طول نهر سان خوان (نيكاراغوا ضد كوستاريكا)، وقائع، [2015] محكمة العدل الدولية التقرير رقم 665 في الفقرة 106 (نشاطات معينة/قضية الطريق).

⁴³ علاه رقم 41

⁴⁴ علاه رقم 41

ه. ارتباط لجان القانون الدولي بالضرر العابر للحدود وتلوث الغلاف الجوي

49. ظلّ موضوع الضرر العابر للحدود موضوعاً يحظى بمشاركة واسعة من جانب لجنة القانون الدولي لسنواتٍ عديدة. كما عمل المقررون الخاصون روبرت ك. كوينتين باكستر (1978م-1984م) وخوليو باربوزا (1985م-1996م) و ب. س. راو (1997م-2001م) على هذا الموضوع⁴⁵، وصبّ المقرر الخاص الأول اهتمامه على وضع أساس مفاهيمي منهجي وسليم للموضوع، واقترح في ذلك عدة مواد تسعى إلى حماية السلامة الإقليمية للدول للاضطلاع بأنشطة تقع في نطاق اختصاصها السيادي بطريقة لا تُخل بحقوق الدول الأخرى. سعى المقرر الخاص باكستر إلى التمييز بوضوح بين نظام مسؤولية الدول والنظام الذي ينظم الضرر العابر للحدود. تنظم هذه الأخيرة تلك الأنشطة التي تقع خارج نطاق إطار مسؤولية الدولة⁴⁶.

50. اقترح المقرر الخاص خوليو باربوزا في مشروع المادة 33 على اللجنة في عام 1990م تغطي: أحكام عامة (المواد 1-5) ومبادئ (المواد 6-10) والوقاية (المواد 11-20) ومسؤولية (دولة المنشأ) (المواد 21-27) والمسؤولية المدنية (المواد 28-33)⁴⁷. غير أنه على الرغم من الاختلافات نفسها القائمة في اللجنة بشأن طائفة من المسائل، اعتبر أن المشاركة المستمرة في هذا الموضوع ضرورية للتوصل إلى نتيجة مقبولة. قررت اللجنة في هذا الصدد في دورتها التاسعة والأربعين المعقودة في عام 1997م تقسيم الموضوع إلى جزأين هما منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة والمسؤولية الدولية في حالة الخسارة الناجمة عن الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة⁴⁸.

51. اعتمدت لجنة القانون الدولي مشروع 17 مادة في عام 1998م في القراءة الأولى، تلتها مجموعة منقحة من 19 مشروع مادة مع الديباجة والتعليقات. اعتمدت لجنة القانون الدولي النص المنقح في دورتها الثالثة والخمسين المنعقدة عام 2001م، وأوصت اللجنة بنفس الشيء لاعتماده كاتفاقية من قبل الجمعية العامة. يُركز فحوى المواد على المنع في ظل ترخيص الأنشطة الخطرة وتنظيمها، مما أمكن تسبب في مخاطر كبيرة بحدوث ضرر عابر للحدود. يُفسر المنع على أنه التزام يسبق الموقف الذي قد يحدث فيه ضرر جسيم أو أذية يتعين على الدول الاستناد إلى تدابير علاجية أو تعويضية. يتعلق نطاق المواد بأنشطة لا يحظرها القانون الدولي التي تنطوي على خطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود من خلال نتائجها المادية. لقي تركيز المواد على المنع بدلاً من التدابير العلاجية أو التعويضية ترحيباً واسعاً باعتباره يندرج بحدوث علامة بارزة في القانون المتعلق بالضرر العابر للحدود. يشمل نطاق المواد جميع الأنشطة التي تنطوي على خطر التسبب في ضرر عابر للحدود من خلال النتائج المادية، يدخل التلوث الضبابي العابر للحدود في نطاق المواد. تنص المادة 3 من مشاريع المواد على أن

⁴⁵ يوهان ج. لامرز، منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة مشاريع مواد لجنة القانون الدولي في حولية لاهاي للقانون الدولي المجلد 14 (2001م) أبريل 2002م.

⁴⁶ /علاه رقم 45، 1

⁴⁷ /علاه رقم 45، 2

⁴⁸ المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي <<https://legal.un.org/ilc/summaries/9.shtml>> تم الوصول إليه في 1 آب/أغسطس 2022م.

"تتخذ دولة المصدر جميع التدابير المناسبة لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو على أية حال لتقليل مخاطره إلى أدنى حد" يحدد بوضوح الالتزام الوقائي للدول في هذا الصدد⁴⁹.

52. يتعين على الدول "التعاون بحسن نية وطلب المساعدة من المنظمات الدولية وفقاً للمادة 4. يُطلب منها بالمثل" اتخاذ الإجراءات التشريعية أو الإدارية أو غيرها من الإجراءات اللازمة" مثل آليات الرصد المناسبة وفقاً للمادة 5. يُنص في المادة 7 الجوانب المتعلقة بتقييم الأثر وتقدير المخاطر في حين أن الحاجة إلى تزويد الدولة المتأثرة بإخطار في الوقت المناسب بالمخاطر والتقييم بجميع المعلومات التقنية ذات الصلة بموجب المادة 8. تشمل الالتزامات العرفية الأخرى تبادل المعلومات (المادة 12) وتقديم المعلومات إلى الجمهور (المادة 13)، الوصول غير التمييزي إلى "الإجراءات القضائية أو الإجراءات الأخرى للدولة التي تتسبب في الضرر لطلب الحماية أو أي تعويض مناسب آخر" (المادة 15) ووضع خطة للطوارئ (المادة 16) والإخطار بحالة الطوارئ (المادة 17) والوسائل السلمية لتسوية النزاعات مثل المفاوضات أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم أو التسوية القضائية (المادة 19) المنصوص عليها في مشاريع المواد.

53. أسفرت مشاركة لجنة القانون الدولي في قضية تلوث الغلاف الجوي عن اعتماد مشروع المبادئ التوجيهية بشأن حماية الغلاف الجوي في عام 2021م. لم يتضمن مشروع المبادئ التوجيهية مع ذلك أبعاداً للتلوث العابر للحدود وعلى الرغم من أنه يُسلط الضوء في الديباجة على أن تلوث الغلاف الجوي وتدهوره هما "شأغل مشترك للبشرية". تعترف المبادئ التوجيهية بأن الغلاف الجوي هو وسيلة يتم من خلالها نقل وانتشار المواد الملوثة والمهدورة التي تنطوي على حركة واسعة النطاق للهواء. يُعرف "تلوث الغلاف الجوي" إضافة إلى ذلك على أنه إدخال أو إطلاق البشر بشكل مباشر أو غير مباشر لمواد أو طاقة في الغلاف الجوي تساهم في حدوث آثار ضارة كبيرة من الممكن أن تمتد خارج حدود الدولة إلى الطبيعة وبالتالي تعريض حياة الإنسان وصحته والبيئة الطبيعية للأرض للخطر. كان تفويض المقرر الخاص على الرغم من ذلك يتمثل في توضيح المبدأ العام لتلوث الغلاف الجوي الذي لا ينطبق إلى مواضيع محددة في الآليات المعاهدات القائمة ودون المساس بمبادئ القانون البيئي الدولي المقبولة وتجنب أبعاد التلوث العابر للحدود⁵⁰. يُعتبر مع ذلك التزام الدول بحماية الغلاف الجوي وفقاً لمبادئ القانون الدولي مشروحاً بوضوح في المبدأ التوجيهي⁵¹. نستطيع بالتالي القول إن

⁴⁹ مشروع مواد لجنة القانون الدولي بشأن منع الضرر العابر للحدود الناجم عن الأنشطة الخطرة مع التعليقات عام 2001م.

⁵⁰ المبدأ التوجيهي 2

المجال

1. يتعلق مشروع المبادئ التوجيهية الحالي بحماية الغلاف الجوي من تلوته وتدهوره
2. لا يتعامل مشروع المبادئ التوجيهية الحالي مع الأسئلة المتعلقة بمبدأ الملوث يدفع، والمبدأ الاحترازي ومبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة.
3. لا يوجد في مشروع المبادئ التوجيهية الحالي ما يمس حالة الفضاء الجوي بموجب القانون الدولي ولا في المسائل المتعلقة بالفضاء الخارجي بما في ذلك تعيين حدوده.

⁵¹ المبدأ التوجيهي 3

الالتزام بحماية الغلاف الجوي

تلتزم الدول بحماية الغلاف الجوي من خلال بذل العناية الواجبة في اتخاذ التدابير المناسبة، وفقاً لقواعد القانون الدولي المعمول بها لمنع تلوث الغلاف الجوي وتدهوره أو الحد منه أو التحكم فيهما

الالتزام العام بمنع الضرر العابر للحدود الذي يتعارض مع حقوق الدول الأخرى قائم على أساس مشاريع المواد الصادرة عن لجنة القانون الدولي.

ثانياً. العواصف الرملية والغبارية (SDS) والتلوث الضبابي

أولاً. النظام القانوني والسياسي الدولي لمعالجة العواصف الرملية والغبارية (SDS)

54. تُعد ظاهرة العواصف الرملية والغبارية (SDS) من أكثر المشكلات البيئية العالمية إلحاحاً وتحدياً في الوقت الحاضر. تُعرف ظاهرة العواصف الرملية والغبارية بأسماء محلية مختلفة مثل سيروكو أو الهبوب أو الغبار الأصفر أو العواصف البيضاء أو الأراماتان، وهي ظاهرة موسمية وطبيعية تتفاقم بسبب سوء إدارة الأراضي والمياه والجفاف وتغير المناخ⁵². تمتلك العواصف الرملية والغبارية تأثيراً مباشراً على ما يصل إلى 151 دولة في العالم وفقاً لمنظمة الأغذية والزراعة (FAO)⁵³. يموت ما يقرب من سبعة ملايين شخص من سوء نوعية الهواء كل عام على مستوى العالم وفقاً لمنظمة الصحة العالمية (WHO) ويمكن أن يُعزى جزء كبير منها إلى العواصف الرملية والغبارية. تُشير التقديرات إلى أنه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يتم فقدان حوالي 13 مليار دولار من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) بسبب العواصف الرملية والغبارية. يُعتقد أن العواصف الرملية والغبارية في منطقة الصحراء مسؤولة عن انتشار جراثيم التهاب السحايا القاتلة في جميع أنحاء وسط إفريقيا ويقال إن ما يصل إلى 250000 شخص يصابون بالمرض كل عام بشكل أساسي بسبب العواصف الرملية والغبارية⁵⁴. أشارت دراسة مشتركة أجراها معهد جورجيا للتكنولوجيا في الولايات المتحدة الأمريكية والمعهد الهندي للتكنولوجيا في مدراس إلى أن تلوث الهواء الشديد يسبب زيادة في اضطرابات القلب والأوعية الدموية والاضطرابات التنفسية والعصبية⁵⁵.

55. يتزايد تسجيل أثر العواصف الرملية والغبارية الاقتصادي في مختلف البلدان مع حدوث اضطرابات في سلسلة الإمداد وإغلاق المطارات والمدارس وتدمير المحاصيل مما يلحق ضرراً جسيماً برفاهية الإنسان. تمتلك قضية العواصف الرملية والغبارية آثار عابرة للحدود حيث يمكن لجزيئات الغبار أن تسافر آلاف الأميال أثناء العواصف الشديدة وفي هذه العملية تحمل معها مواد ضارة مثل مسببات الأمراض. تشير التقديرات إلى أن ما

⁵² ملخص العواصف الرملية والغبارية، الرسائل الرئيسية، <https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-05/Book_SDS_%20Compendium_V1_0.pdf_1871/05> تم الوصول إليه في 1 آب/أغسطس 2022م.

⁵³ العواصف الرملية والغبارية، موقع منظمة الأغذية والزراعة (FAO)، الموقع <<https://www.fao.org/land-water/land/sds/en>> تم الوصول إليه في 1 آب / أغسطس 2022م.

⁵⁴ العواصف الرملية والغبارية، صحيفة وقائع 2-برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNAE)، صفحة 1، <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7608/sand.pdf?sequence=3&%3BisAllowe>>

<d> تم الوصول إليه في 1 آب / أغسطس 2022م.

⁵⁵ يُساعد اكتشاف كيمياء الغلاف الجوي المدن الهندية على إزالة السديم، ويمكن الوصول إليه من موقع الجمعية الملكية للكيمياء > <<https://www.chemistryworld.com/news/atmospheric-chemistry-discovery-could-help-indian-cities-clear-away-the-haze/4013149.article>> تم الوصول إليه في 1 آب / أغسطس 2022م.

يقرب من 25 في المائة من العواصف الرملية والغبارية على مستوى العالم تنشأ من الأنشطة البشرية⁵⁶. تُسبب هذه العواصف الجفاف وملوحة التربة مما يؤثر على إمدادات المياه ومصادر الطاقة المتجددة الأخرى. يُقال إن حرائق الغابات والتغيرات المناخية الشديدة وتدهور الأراضي والإدارة غير المستدامة للأراضي والمياه والجفاف هي بعض الأسباب الرئيسية للعواصف الرملية والغبارية. يُعتقد أن العواصف الرملية والغبارية بالإضافة إلى ذلك لها تأثير سلبي على النظم البيئية المائية عن طريق زيادة الطمي في الماء وتكاثر الطحالب السامة وحجب أشعة الشمس عن الشعاب المرجانية وكل منها يسبب ضرراً كبيراً للكائنات الحية وغير الحية في النظام البيئي المائي⁵⁷. تساهم العواصف الرملية والغبارية في موت الشعاب المرجانية ومن المعروف أيضاً أنها تؤدي إلى تكون الأعاصير⁵⁸.

56. تعمل بلدان العواصف الرملية والغبارية على حل المشكلة مع الإجماع العالمي المعزز على الحاجة إلى معالجة الآثار الضارة لها على الرغم من الطبيعة غير المتوقعة للظاهرة. كانت الصين على سبيل المثال تراقب العواصف الرملية والغبارية منذ خمسينيات القرن الماضي لتمكين تنبؤات أفضل حول هذه الظاهرة فيما يتعلق بتأثيرها على استخدام الأراضي⁵⁹. أدى مشروع الجدار الأخضر العظيم في البلاد إلى تقليل وتيرة وكثافة العواصف الرملية والغبارية⁶⁰. تقدم إدارة الأرصاد الجوية الكورية تحذيراً من العواصف الغبارية إلى بعض مقدمي خدمات الهواتف المحمولة والتي يتم إبلاغها بعد ذلك إلى المشتركين الأفراد عبر الرسائل النصية⁶¹. ساهمت السنغال مساهمة كبيرة في مكافحة العواصف الرملية والغبارية من خلال زراعة 12 مليون شجرة تغطي 40 ألف هكتار كجزء من مخطط لعموم أفريقيا لمكافحة التصحر في منطقة الساحل⁶². يُعد التعاون الإقليمي والدولي أمراً حتمياً للتعامل مع العواصف الرملية والغبارية وتأثيرها الضار نظراً للطبيعة العابرة للحدود الوطنية للمشكلة، كما أن الجهود المبذولة في هذا الاتجاه تحرز تقدماً سليماً.

ثانياً. تأثير العواصف الرملية والغبارية على الزراعة والأمن الغذائي

57. يتم تصنيف العواصف الرملية والغبارية كظاهرة طبيعية، ولكنها تعتبر أيضاً من المخاطر الطبيعية التي ينتج عنها عواقب سلبية تؤثر على الزراعة والأمن الغذائي. يعتبر قطاع الزراعة وفقاً لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة أحد المحركات الرئيسية بشرية المنشأ للعواصف الرملية والغبارية - من خلال سوء إدارة الأراضي والتصحر وتدهور الأراضي⁶³. وثق الخبراء العلميون العاملون في هذا المجال في الدرجة الأولى أن

⁵⁶ العواصف الرملية والغبارية، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، <<https://www.unccd.int/land-and-life/sand-dust-storm/overview>> تم الوصول إليه في 1 آب / أغسطس 2022م.

⁵⁷ /علاء رقم 55

⁵⁸ تحالف الأمم المتحدة لمكافحة العواصف الرملية والغبارية، <<https://unemg.org/our-work/emerging-issues/sand-and-dust-storms>> تم الوصول إليه في تموز / يوليو 2022م.

⁵⁹ /علاء رقم 58

⁶⁰ /علاء رقم 58

⁶¹ /علاء رقم 58

⁶² /علاء رقم 58

⁶³ /علاء رقم 58

العواصف الرملية والغبارية تسبب تآكل التربة والرياح وتدهور الأراضي⁶⁴. لوحظ في الواقع أن العواصف الرملية والغبارية هي مظهر واسع النطاق من مظاهر تآكل التربة والرياح. في ظل التأثيرات المختلفة التي تحدثها العواصف الرملية والغبارية على الزراعة والأمن الغذائي، فإن أشدها تأثيراً هو فقدان الثروة الحيوانية والمحاصيل⁶⁵. كما يعد فقدان الأنسجة النباتية بسبب السفع الرملي بواسطة الرمال وجسيمات التربة تأثيراً خطيراً⁶⁶. الأمر الذي يتسبب بفقدان أوراق النبات مما يؤدي إلى انخفاض نشاط التركيب الضوئي وبالتالي انخفاض السكريات لتكاثر النباتات ونموها وإنبات الفاكهة أو الحبوب أو الألياف⁶⁷. كما يمكن أن يؤدي فقدان السكر لعملية نمو النبات إلى إطالة أمد نموها وزيادة خطر الجفاف عن طريق نقل المدة الحساسة للرطوبة إلى ما بعد فترة المطر وانخفاض المحاصيل⁶⁸.

58. يعد فقدان التربة السطحية أثراً مباشراً آخر للعواصف الرملية والغبارية. يؤدي فقدان التربة السطحية إلى تآكل التربة مما يزيد من سرعة تدهور الأراضي والذي غالباً ما يكون سبباً للتصحّر. كما يعرف أن التربة السطحية هي مخزن لأهم العناصر الغذائية الحيوية مثل البوتاسيوم والفسفور التي تعتبر ضرورية لنمو النبات وأي ضرر يلحق بالتربة السطحية سيكون له عواقب سلبية مباشرة على النمو الزراعي وبالتالي على الأمن الغذائي.

ثالثاً. مواجهة العواصف الرملية والغبارية

أ. الإدارة المستدامة للأراضي (SLM) ودور منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (FAO)

59. اكتسبت مكافحة المشكلة أهمية دولية وفي ظل مخاطر العواصف الرملية والغبارية. تم في هذا الصدد اقتراح الإدارة المستدامة للأراضي بوصفها اقتراحاً علمياً مفيداً لمعالجة هذه المسألة. من أهم أساليب مكافحة العواصف الرملية والغبارية هي تركيب حواجز الرياح أو مصدات الرياح. تعمل حواجز الرياح على زيادة إنتاج المحاصيل عن طريق الحد من تآكل التربة وتقليل التبخر. كما تحد من شدة سرعة الرياح والتي بدورها تقلل من كمية التربة التي تحملها العواصف الرملية والغبارية. تُعرّف حواجز الرياح من الناحية العلمية على أنها هياكل تقلل من سرعة الرياح ومصدات الرياح مثل الأشجار المزروعة للحماية من الرياح. أما من الناحية النظرية يجب أن تكون حواجز الرياح مسامية وقريبة من الأرض ويجب أن تزداد كثافة الحاجز لوغاريتمياً مع الارتفاع وفقاً لسرعة الرياح. تعرّف الأمم المتحدة الإدارة المستدامة للأراضي بأنها "استخدام موارد الأراضي بما في ذلك التربة والمياه والحيوانات والنباتات لإنتاج السلع لتلبية الاحتياجات البشرية المتغيرة وفي الوقت نفسه ضمان الإمكانيات الإنتاجية طويلة الأمد لهذه الموارد والحفاظ على وظائفها البيئية".

⁶⁴ آر ستيفانكس وإم في كي سيفاكومار 2009، سلسلة مؤتمرات معهد الفيزياء، سلسلة: علوم الأرض والبيئة. 7 012016، > <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1307/7/1/012016>، تم الوصول إليه في 1 آب / أغسطس 2022م.

⁶⁵ /علاه رقم. 64

⁶⁶ /علاه رقم. 64

⁶⁷ /علاه رقم. 64

⁶⁸ /علاه رقم. 64

60. تستند الإدارة المستدامة للأراضي إلى أربعة مبادئ:

1. السياسات الهادفة والدعم المؤسسي بما في ذلك تطوير آليات التحفيز لاعتماد الإدارة المستدامة للأراضي وتوليد الدخل على المستوى المحلي
2. النهج التشاركية والموجهة لمستخدمي الأراضي
3. الاستخدام المتكامل للموارد الطبيعية في المزارع وعلى مستوى النظام الإيكولوجي
4. مشاركة أصحاب المصلحة المتعددين والشراكات على جميع المستويات – مستخدمو الأراضي والخبراء التقنيون وصانعو السياسات.⁶⁹

61. أقر المؤتمر الدولي لمكافحة العواصف الرملية والغبارية الذي عقد في طهران في جمهورية إيران الإسلامية خلال الفترة من 3 إلى 5 تموز / يوليو 2017م بأهمية الإدارة المستدامة للأراضي كوسيلة لمكافحة العواصف الرملية والغبارية. أقر المؤتمر بأن الإدارة غير المستدامة للأراضي تشكل عقبة رئيسية في مكافحة العواصف الرملية والغبارية ولا سيما في آسيا وأفريقيا. وأن العوامل الرئيسية لتصاعد العواصف الرملية والغبارية ولا سيما في المناطق القاحلة وشبه القاحلة هي التغيرات الجذرية في هطول الأمطار السنوي ودرجة الحرارة والجفاف كنتائج لتغير المناخ فضلاً عن الإدارة غير المستدامة للأراضي واستخدام المياه. قدم المؤتمر التوصيات التالية في مجال السياسة العامة فيما يتعلق بالتعاون العالمي والإقليمي لمواجهة التهديد الذي تشكله العواصف الرملية والغبارية:

أ. اتخاذ الإجراءات المناسبة اللازمة لمعالجة العوامل الرئيسية المسببة للعواصف الرملية والغبارية على جميع المستويات في سياق أهداف التنمية المستدامة مع مراعاة أوجه التآزر بين اتفاقيات ريو الثلاث (اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر واتفاقية التنوع البيولوجي).

ب. دعوة منظومة الأمم المتحدة إلى النظر في بدء عملية مشتركة بين الوكالات بشأن العواصف الرملية والغبارية على الصعيد العالمي.

ج. التشديد على الحاجة إلى مزيد من التعاون وبناء القدرات من خلال تبادل المعارف والتجارب والخبرات التقنية وتعزيز التعاون التقني وأفضل الممارسات والدروس المستفادة.⁷⁰

⁶⁹ الإدارة المستدامة للأراضي، منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (FAO)، على الموقع <https://www.fao.org/land-en/water/land/sustainable-land-management/>، تم الوصول إليه في 27 تموز / يوليو 2022م.
⁷⁰ المؤتمر الدولي لمكافحة العواصف الرملية والغبارية: التحديات والحلول العملية طهران، جمهورية إيران الإسلامية، 3-5 تموز / يوليو 2017م في 28 تموز / يوليو 2022م.

62. تلعب منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة دوراً رئيسياً في التعامل مع مشكلة العواصف الرملية والغبارية على المستوى العالمي. وقد كانت المنظمة من كبار المروجين للإدارة المستدامة للأراضي في هذا الصدد. وفقاً لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة: "تعمل الإدارة المستدامة للأراضي على تعزيز الغطاء النباتي لحماية التربة وتقليل سرعة الرياح المحلية وزيادة استقرار التربة. ستؤدي الإدارة المستدامة لموارد المياه مثل استخدام تقنيات الري بواسطة الأحواض المرتفعة / الأخاديد كبديل للري بالغمر إلى إبقاء التربة رطبة لفترة أطول مما يقلل من قابليتها للتآكل بفعل الرياح على المستوى الميداني. يمكن أن تحقق الأساليب المستدامة في قطاع الثروة الحيوانية لإدارة المراعي نفس الغايات. التي تشمل تشجيع التنقل لنشر ضغوط الرعي واستخدام العبوات لحماية بعض المراعي والأشجار النامية".⁷¹

63. ترى منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة فيما يتعلق بتحديد الحلول العملية للمشكلة أن تنفيذ خطط الطوارئ القطاعية وإجراءات التشغيل الموحدة أمر أساسي لمعالجة الآثار السلبية التي قد تخلفها العواصف الرملية والغبارية على القطاع الزراعي.⁷² تمت في هذا الصدد التوصية بأنظمة مراقبة الغبار والتنبؤ به والإنذار المبكر في الوقت المناسب وفي المواعيد المحددة. يتسم هذا الأمر بنفس القدر من الأهمية في مجال تربية الحيوانات، حيث سيكون لدى الرعاة الوقت الكافي لنقل الحيوانات إلى الملاجئ المناسبة إذا تم توجيه تحذيرات دقيقة بشأن العواصف الرملية والغبارية في الوقت المناسب.⁷³ كانت الأمم المتحدة الصوت الدولي الرائد في مكافحة العواصف الرملية والغبارية. يؤكد قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 237/73 المعتمد في 20 كانون الأول/ديسمبر 2018م بشأن "مكافحة العواصف الرملية والغبارية" على التأثير الخطير الذي قد تحدثه العواصف الرملية والغبارية على تحقيق أهداف التنمية المستدامة (SDGs)⁷⁴.

رابعاً. تحالف الأمم المتحدة لمكافحة العواصف الرملية والغبارية

64. تم إنشاء تحالف الأمم المتحدة المعني بمكافحة العواصف الرملية والترابية للتعامل مع قضية العواصف الرملية والغبارية من منظور الاستدامة وتم إطلاقه في مؤتمر الأطراف (COP) الرابع عشر⁷⁵. وفقاً للشروط المرجعية، من المفترض أن يعالج التحالف أربع مجالات عمل شاملة"

⁷¹ العواصف الرملية والغبارية (SDS): قضية عابرة للحدود تثير قلقاً متزايداً، منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (FAO)، <<https://www.fao.org/cc0109en/cc0109en.pdf/3>>، تم الوصول إليه في 1 آب / أغسطس 2022

⁷² أعلاه رقم 71

⁷³ أعلاه رقم 71

⁷⁴ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 237/73 المعتمد في 20 كانون الأول / ديسمبر 2018، <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/460/95/PDF/N1846095.pdf?OpenElement>>، تم الوصول إليه في 1 آب/أغسطس 2022م.

⁷⁵ دعت الجمعية العامة في قرارها 225/72 المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (يشار إليه فيما بعد ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة) إلى النظر في بدء عملية مشتركة بين الوكالات لإعداد استجابة عالمية للحد من العواصف الرملية والغبارية. تهدف هذه المبادرة إلى إنشاء شبكة من الكيانات ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة في حدود تفويض كل منها والموارد الحالية مع مراعاة قرار جمعية الأمم المتحدة للبيئة 21/2 في 27 أيار / مايو 2016م والقرارات والمقررات الأخرى ذات الصلة. رحبت الجمعية العامة في دورتها الثالثة والسبعين بعزم المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة على إنشاء مثل هذه الشبكة المشتركة بين الوكالات كإطار مشترك بين الوكالات للتعاون

- أ. تسهيل تبادل المعلومات
- ب. بناء القدرات والتدريب
- ج. حشد الموارد وجمع الأموال
- د. الدعم والتوعية

65. تتم معالجة مجالات العمل الأربعة من خلال خمس أفرقة عاملة شاملة، يرأس كل منها عضو من التحالف من ذوي الخبرة في هذا المجال⁷⁶.
الأفرقة العاملة الخمس هي:

الفريق العامل الأول: التكيف والتخفيف: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة

الفريق العامل الثاني: التنبؤ والإنذار المبكر: المنظمة العالمية للأرصاد الجوية

الفريق العامل الثالث: الصحة والسلامة: منظمة الصحة العالمية

الفريق العامل الرابع: السياسات والحوكمة: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر

الفريق العامل الخامس: الوساطة والتعاون الإقليمي: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.

66. يضم التحالف وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والكيانات البحثية التي توحدتها رغبة جماعية في تعزيز التعاون الدولي بشأن العواصف الرملية والغبارية. بالإضافة إلى وجود خبراء يمتلكون خبرة فنية لحل هذه المشكلة إلى جانب منظمات المجتمع المدني وأعضاء القطاع الخاص المعنيين بالموضوع. التحالف جمعية تطوعية وليس كياناً قانونياً. وعقد التحالف ثلاث اجتماعات حتى الآن. عُقد الاجتماع الأول عن طريق التداول عن بعد في 14 شباط / فبراير 2019م. وعُقد الاجتماع الثاني في الفترة من 5 إلى 6 أيلول/سبتمبر 2019م في نيودلهي. وعُقد الاجتماع الثالث كموتمر عبر الإنترنت في 2 تموز / يوليو 2020م. سبقت ورشة العمل الفنية حول منهجية تقييم مخاطر العواصف الرملية والغبارية الاجتماع الثالث في 14 تشرين الثاني/نوفمبر 2019م في مدينة هانغتشو بجمهورية الصين الشعبية⁷⁷.

المتوسط وطويل الأجل بشأن العواصف الرملية والغبارية. وافق الاجتماع الرابع والعشرون لكبار مسؤولي فريق الإدارة البيئية استجابةً لذلك في أيلول / سبتمبر 2018م على تشكيل "تحالف لمكافحة العواصف الرملية والغبارية" (يشار إليه فيما يلي باسم العواصف الرملية والغبارية)⁷⁶

⁷⁶ تحالف العواصف الرملية والغبارية، <<https://www.unccd.int/land-and-life/sand-and-dust-storms/coalition>> تم الوصول إليه في 28 تموز/يوليو 2022م.

⁷⁷ تحالف الأمم المتحدة لمكافحة العواصف الرملية والغبارية، فريق الأمم المتحدة لإدارة البيئة، <<https://unemg.org/our-storms-dust-and-issues/sand-work/emerging>>، تم الوصول إليه في 1 آب / أغسطس 2022

67. يتمثل تفويض التحالف فيما يلي:
- أ. تعزيز وتنسيق استجابة تعاونية لمنظومة الأمم المتحدة إزاء العواصف الرملية والغبارية على المستويات المحلية والإقليمية والعالمية بما يكفل اتخاذ إجراءات موحدة ومتسقة.
 - ب. تيسير تبادل المعارف والبيانات وأفضل الممارسات فيما بين أعضاء التحالف لتعزيز العمل الفعال والمتسق بشأن العواصف الرملية والغبارية على نطاق منظومة الأمم المتحدة.
 - ج. تشجيع وتعزيز التعاون بشأن المبادرات والإجراءات داخل أعضاء التحالف بشأن العواصف الرملية والغبارية بما في ذلك مبادرات الدعوة والتمويل.
 - د. تيسير الحوار والتعاون بين البلدان المتضررة ومنظومة الأمم المتحدة في معالجة قضايا العواصف الرملية والغبارية بصورة جماعية.
 - هـ. تيسير بناء قدرات الدول الأعضاء وزيادة وعيها وتعزيز تأهبها واستجابتها للعواصف الرملية والغبارية في المناطق الحرجة.

68. اتفق أعضاء التحالف على مجموعة من الوثائق الرئيسية لتوجيه عمل التحالف وهي: إطار للحوكمة واستراتيجية وخطة عمل. يتغير رئيس / مضيف التحالف كل عامين وتم نقل الرئيس رسمياً في اجتماع التحالف الثالث في تموز / يوليو 2020م من برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى منظمة الأغذية والزراعة للسنتين القادمتين. يخضع تحالف العواصف الرملية والغبارية حالياً لقيادة منظمة الأغذية والزراعة حتى تموز / يوليو 2022م⁷⁸.

خامساً. دور المنظمة العالمية للأرصاد الجوية (WMO)

69. تلعب المنظمة العالمية للأرصاد الجوية دوراً رئيسياً في تيسير فهم أعمق للعواصف الرملية والغبارية على الصعيد العالمي لأن هذه العواصف هي ظاهرة من ظواهر الأرصاد الجوية⁷⁹. التزم المؤتمر العالمي للأرصاد الجوية وهو الهيئة العليا لصنع القرار في المنظمة العالمية للأرصاد الجوية بتحسين الإنذار المبكر والتنبؤ بالعواصف الرملية والغبارية⁸⁰. شددت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية باستمرار على الحاجة إلى خطط عمل على جميع المستويات - الوطنية والإقليمية والعالمية لمكافحة العواصف الرملية والغبارية، ودعت إلى زيادة التعاون بين مختلف أصحاب المصلحة الدوليين.

⁷⁸ تحالف الأمم المتحدة لمكافحة العواصف الرملية والغبارية، < <https://www.fao.org/3/cc0116en/cc0116en.pdf> >، تم الوصول إليه في 1 آب / أغسطس 2022

⁷⁹ العواصف الرملية والغبارية، المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، < <https://public.wmo.int/en/our-mandate/focus-areas/environment/sand-and-dust%20storms#:~:text=Sand%20and%20dust%20storms%20usually,and%20many%20socio%20Decono>

⁸⁰ قوانين المنظمة العالمية للأرصاد الجوية بشأن العواصف الرملية والغبارية، < <https://www.preventionweb.net/news/wmo-acts-sand-and-dust-storms> > تم الوصول إليه في 1 آب / أغسطس 2022.

70. يتمثل الدور المحدد الذي تؤديه المنظمة العالمية للأرصاد الجوية فيما يتعلق بالعواصف الرملية والغبارية في البحث والرصد والتنبؤ بالعواصف الرملية والغبارية. أُطلق في عام 2007م النظام الاستشاري والتقييمي للإنذار بالعواصف الرملية والغبارية التابع للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية كمشروع مشترك بين البرنامج العالمي لبحوث الطقس وبرنامج الرصد العالمي للغلاف الجوي بهدف زيادة قدرة الدول على تقديم تنبؤات وملاحظات ومعلومات دقيقة وعالية الجودة في الوقت المناسب إلى جميع أصحاب المصلحة من خلال شراكة بحثية وتشغيلية دولية⁸¹. تقدم أكثر من 20 منظمة في الوقت الراهن تنبؤات يومية عالمية أو إقليمية بشأن العواصف الرملية والغبارية⁸². هناك 7 نماذج عالمية وأكثر من 15 نموذج إقليمي تساهم في النظام الاستشاري والتقييمي للإنذار بالعواصف الرملية والغبارية والتي تندمج جميعها وتجمع أصحاب المصلحة المعنيين في إطار منع وتخفيف العواصف الرملية والغبارية⁸³.

سادساً. الأثر الإقليمية لمكافحة التلوث الضبابي: حالة رابطة أمم جنوب شرق آسيا

71. السديم هو ظاهرة جوية حيث الدخان والغبار وغيرها من الجسيمات الجافة تحجب وضوح السماء المفتوحة⁸⁴. إنه شكل متطرف من تلوث الهواء يتكون من الدخان الكثيف⁸⁵. الكثير من السديم هو نتيجة للحرائق والتي عندما لا يمكن السيطرة عليها تظهر كدخان وترتفع إلى الغلاف الجوي. يشار إلى الدخان المعلق في الغلاف الجوي بالضباب. يساهم السديم بشكل كبير في الاحتباس الحراري وله تأثير سلبي على جميع الكائنات الحية بما في ذلك أشكال مختلفة من النباتات.

72. يحدث السديم غالباً في الأراضي الخثية وتقع 60% من الأراضي الخثية الاستوائية في العالم في جنوب شرق آسيا وتغطي ما يقرب من 22 مليون هكتار⁸⁶. أرض الخث هي أرض مستنقع مهجورة مع أرض حمضية تتكون من مادة نباتية متحللة جزئياً⁸⁷. يحتوي الخث في تكوينه على كميات هائلة من الكربون العضوي ومع كل حريق يحدث على الأرض الخث يتم إطلاق الكربون الذي تم احتجازه في الأرض لآلاف السنين في الغلاف الجوي.

73. ظلت مسألة التلوث الضبابي العابر للحدود مسألة متكررة بالنسبة لجنوب شرق آسيا لعقود عديدة ويرجع ذلك أساساً إلى إزالة الغابات في المنطقة⁸⁸. حظيت هذه المسألة بالاهتمام على الصعيدين الإقليمي والعالمي عقب

⁸¹ /علاء رقم 80

⁸² /علاء رقم 80

⁸³ /علاء رقم 80

⁸⁴ هنرييت ليتا، دراسة حالة واحدة: التلوث الضبابي العابر للحدود في الأنظمة في جنوب شرق آسيا، تحليل التعاون البيئي، 2012م، 90

⁸⁵ /علاء رقم 84، 90

⁸⁶ /علاء رقم 84، 90

⁸⁷ /علاء رقم 84، 90

⁸⁸ /علاء رقم 84، 90

"حريق بورنيو العظيم" في الفترة 1982م-1983م الذي أحرق ما يقدر بنحو 3.2 مليون هكتار من الأراضي معظمها في كاليمانتان الشرقية وأسفر عن سديم ضخم عابر للحدود⁸⁹. يقال إن التلوث الضبابي العابر للحدود الذي تشكل حرائق الغابات السبب الرئيسي له في جنوب شرق آسيا، يؤثر على نحو نصف جميع البلدان في جنوب شرق آسيا. تعرّف رابطة أمم جنوب شرق آسيا التلوث الضبابي العابر للحدود بأنه "التلوث الضبابي الذي يقع منشؤه المادي كلياً أو جزئياً داخل المنطقة الخاضعة للاختصاص الوطني لإحدى الدول الأعضاء".

74. تم بالنظر إلى هذه الحقيقة القبول بمعالجة هذه المسألة على النحو المناسب نظراً للأضرار التي تلحق بالصحة العامة والبيئة ببلدان المنطقة. من المعروف أن استنشاق الجسيمات وهو أحد المكونات الرئيسية للسديم وله عواقب تنفسية خطيرة على البشر. تم أيضاً توثيق التكاليف الاقتصادية الخطيرة للتلوث الضبابي العابر للحدود. تعاني إندونيسيا وسنغافورة وماليزيا على وجه الخصوص من العواقب الضارة للسديم كل عام. أبلغ عن واقعة خطيرة من السديم في حزيران / يونيو وتموز/ يوليو 2013م، أدت إلى إعلان الحكومات المتضررة عن حالات الطوارئ والدعوة إلى اتخاذ إجراءات للتصدي لهذا الخطر البيئي. ينبغي أن تركز الجهود الدولية الرامية إلى الحد من المشكلة بشكل مثالي على الجهود المبذولة على الصعيد الإقليمي لمعالجة المشكلة بما أن تلوث الهواء يعتبر مسألة عابرة للحدود. يوفر نموذج رابطة أمم جنوب شرق آسيا للتعامل مع السديم في هذا الصدد نقطة انطلاق جيدة لتحليل استجابة المجتمع الدولي لهذه المسألة.

75. تجسد رابطة أمم جنوب شرق آسيا بوصفها هيئة إقليمية بقوة مفهوم السيادة الوطنية⁹⁰. إن عدم التدخل كميّار له بالتالي أهمية كبيرة في سياق جنوب شرق آسيا. أضفى "إعلان سيبو بشأن التعجيل بإنشاء جماعة رابطة أمم جنوب شرق آسيا بحلول عام 2015" الطابع الرسمي على الهيكل القائم على الركائز لجماعة رابطة أمم جنوب شرق آسيا. الركائز الثلاث لجماعة رابطة أمم جنوب شرق آسيا هي: الجماعة الاقتصادية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (AEC) وجماعة الأمن السياسي لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (APSC) والجماعة الاجتماعية والثقافية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (ASCC)⁹¹.

76. يبرز الخبراء المعنيون بمنطقة رابطة أمم جنوب شرق آسيا أن مسار الرابطة يستند إلى الممارسات الثقافية الملاوية القائمة على التشاور وتوافق الآراء في التعامل مع المشاكل⁹². يتحقق توافق الآراء من خلال الإطار التشاوري الذي تحركه الحاجة إلى تهيئة بيئة مستقرة في المنطقة. تُفضّل نتيجةً لذلك النهج التصاعدي عموماً على النهج التنافسي وتتسود روح توافق الآراء الفلسفة التشغيلية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا في كل مرحلة من مراحل عملها. إن الأدب والانسجام والتكتم والطابع غير الرسمي والشمولية هي بعض السمات الهامة

⁸⁹ أدناه رقم 92، 57

⁹⁰ أدناه رقم 92، 29

⁹¹ هيلينا فاركي، الضباب العابر للحدود، رابطة أمم جنوب شرق آسيا، أهداف التنمية المستدامة: الاعتبارات المعيارية والهيكلية في أهداف التنمية المستدامة في جنوب شرق آسيا ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، النهج الوطنية والإقليمية، (بريل 2018)، 239.

⁹² بارويدي نغويزاغول، التعاون البيئي في جنوب شرق آسيا، نظام رابطة أمم جنوب شرق آسيا للتلوث الضبابي العابر للحدود (الإصدار الأول، سلسلة روتليدج المعاصرة لجنوب شرق آسيا 2011م) 29.

لمشاركة رابطة أمم جنوب شرق آسيا في المسائل ذات الأهمية الإقليمية⁹³. يعني هذا بشكل ملموس احترام مبدأ المساواة في السيادة وعدم استخدام القوة والتسوية السلمية للنزاعات وتفضيل الحلول الإقليمية للمشاكل الإقليمية والالتزام بمبدأ عدم التدخل.

77. تجدر الإشارة إلى أن رابطة أمم جنوب شرق آسيا لها تاريخ طويل في التعامل مع قضايا حماية البيئة⁹⁴. أنشئت مجموعة الخبراء المعنية بالبيئة التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا لتنفيذ البرنامج البيئي دون الإقليمي لرابطة أمم جنوب شرق آسيا في عام 1977م بدعم من برنامج الأمم المتحدة للبيئة⁹⁵. تم الاتفاق عملاً بذلك على سلسلة من الاتفاقات البيئية وتدابير القانون غير الملزمة على الصعيد الإقليمي. لقد شملت إعلاناً بشأن المتنزهات والمحميات التراثية (1984م) والإعلان الثاني بشأن بيئة رابطة أمم جنوب شرق آسيا (1984م) والاتفاق بشأن حفظ الطبيعة والموارد الطبيعية (1985م) وقرار التنمية المستدامة (1987م) واتفاق كوالالمبور بشأن البيئة والتنمية (1990م) من بين صكوك أخرى⁹⁶.

78. ينظر في هذا السياق إلى مشاركة رابطة دول جنوب شرق آسيا في مسألة التلوث الضبابي تطوراً طبيعياً ملحوظاً في اهتمامها التاريخي بحماية البيئة في جنوب شرق آسيا. من المبادرات الرئيسية في هذا الصدد خطة التعاون بشأن التلوث العابر للحدود وخطة العمل الإقليمية بشأن السديم (RHAP) واتفاق رابطة دول جنوب شرق آسيا لعام 2002 بشأن التلوث الضبابي العابر للحدود. تم الاعتراف لأول مرة في مؤتمر القمة الرابع لرابطة دول جنوب شرقي آسيا المعقود في سنغافورة في كانون الثاني / يناير 1992م بأن التلوث عبر الحدود وحرانق الغابات من الشواغل البيئية الرئيسية⁹⁷. يرد نفس الشيء في قرار سنغافورة بشأن البيئة والتنمية، كما أدرج كجزء من التعاون الوظيفي لرابطة دول جنوب شرق آسيا في إعلان سنغافورة لعام 1992م. تم التأكيد على شدة مشكلة السديم وتعقيدها في الاجتماع الوزاري غير الرسمي الأول المعني بالبيئة المنعقد في ساراواك في ماليزيا في تشرين الأول / أكتوبر 1994م. اتفق وزراء البيئة على وضع نظام إقليمي للإنذار المبكر والاستجابة من أجل تعزيز قدرة الدول الأعضاء على التعامل مع الضباب العابر للحدود.

79. أقرت رابطة دول جنوب شرقي آسيا خطة التعاون بشأن التلوث العابر للحدود في حزيران / يونيو 1995م التي تناولت ثلاث مجالات محددة تثير القلق بشأن التلوث العابر للحدود، وهي: التلوث الجوي العابر للحدود وحركة النفايات الخطرة عبر الحدود والتلوث الذي تحمله السفن عبر الحدود⁹⁸. التلوث الضبابي العابر للحدود هو المشكلة الرئيسية للتلوث الجوي عابر الحدود. أنشئت في أيلول/سبتمبر 1995م فرقة العمل التقنية

⁹³ /علاء رقم 92، 29

⁹⁴ /علاء رقم 92، 29

⁹⁵ /علاء رقم 92، 41

⁹⁶ /علاء رقم 92، 41

⁹⁷ /علاء رقم 92، 58

⁹⁸ /علاء رقم 92، 59

المعنية بالضباب (HTTF) في الاجتماع السادس لكبار المسؤولين المعنيين بالبيئة في رابطة دول جنوب شرقي آسيا (ASOEN)⁹⁹.

80. بدأ وزراء البيئة في رابطة دول جنوب شرق آسيا مفاوضات بشأن الاتفاق المتعلق بالتلوث الضبابي العابر للحدود في تشرين الأول / أكتوبر 2000م. وقّعت الدول العشر الأعضاء في رابطة دول جنوب شرق آسيا على الاتفاق بشأن التلوث الضبابي العابر للحدود في كوالالمبور في المؤتمر والمعرض العالمي بشأن أخطار حرائق الأراضي والغابات اللذين استضافتهما ماليزيا في حزيران / يونيو 2002م. تنص المادة 2 من الاتفاق على أن الهدف من الاتفاقية هو منع ورصد "التلوث الضبابي العابر للحدود نتيجة لحرائق الأراضي وأو الغابات التي ينبغي التخفيف من حدتها من خلال بذل جهود وطنية متضافرة وتكثيف التعاون الإقليمي والدولي"¹⁰⁰.

81. يغطي هذا الاتفاق الشامل مختلف جوانب التلوث الضبابي. إنشاء مركز تنسيق للتلوث الضبابي العابر للحدود تابع لرابطة دول جنوب شرق آسيا لتيسير التعاون والتنسيق في إدارة حرائق الغابات والأراضي التي تشكل سبباً رئيسياً للتلوث الضبابي¹⁰¹. يقوم مركز التنسيق المشابه للمركز الإقليمي لحفظ التنوع البيولوجي التابع لرابطة دول جنوب شرق آسيا بجمع البيانات والمعلومات وتحليلها ويشارك في بناء القدرات رغم افتقاره إلى سلطة الإنفاذ. هناك أحكام تتعلق بتقييم ورصد ومنع التلوث الضبابي العابر للحدود بالإضافة إلى التعاون العلمي والتقني. جرى تبسيط قواعد الهجرة والجمارك للإغاثة في حالات الكوارث¹⁰². يعزز التعاون التقني والاستجابة المشتركة في حالات الطوارئ الالتزام العام للاتفاق بالالتزام المحدد لرابطة دول جنوب شرق آسيا بمعالجة مسألة التلوث الضبابي العابر للحدود. والأطراف ملزمة باتخاذ التدابير التشريعية والتنفيذية وغيرها من التدابير ذات الصلة لإنفاذ الاتفاق¹⁰³. تتمتع كل دولة طرف بالاستقلال الذاتي في صياغة سياساتها الخاصة فيما يتعلق بالرصد والوقاية والاستجابة الوطنية في حالات الطوارئ لوضع السياسات والتدابير التشريعية والتنفيذية بما في ذلك إجراءات التشغيل الموحدة لمنع حرائق الغابات وحرائق الأراضي والتخفيف من حدتها¹⁰⁴.

82. يتضمن الاتفاق آلية قابلة للإنفاذ لتسوية النزاعات تماشياً مع الفلسفة العامة لرابطة دول جنوب شرق آسيا المتمثلة في احترام سيادة الدول الأعضاء وعدم التدخل في الشؤون الداخلية¹⁰⁵. تنص المادة 27 التي هي البند المتعلق بهذا الصدد على ما يلي: "يتم تسوية أي نزاع بين الأطراف فيما يتعلق بتفسير أو تطبيق أو الامتثال لهذا الاتفاق أو أي بروتوكول ملحق به ودياً عن طريق التشاور أو التفاوض"¹⁰⁶. بيد أنه نظراً لطبيعة التلوث الضبابي بوجه خاص والنزاعات البيئية بوجه أعم، فإن التسوية الودية للنزاعات على النحو المتوخى في المادة

⁹⁹ اعلاه رقم 92، 59

¹⁰⁰ اعلاه رقم 92، 70

¹⁰¹ اعلاه رقم 92، 71

¹⁰² اعلاه رقم 92، 70

¹⁰³ اعلاه رقم 92، 70

¹⁰⁴ اعلاه رقم 92، 71

¹⁰⁵ اعلاه رقم 92، 71

¹⁰⁶ اعلاه رقم 92، 71

27 هي الحل الأمثل من أجل مراعاة آراء ووجهات نظر الدول المعنية. تنشئ الاتفاقية مؤتمراً للأطراف يكون الآلية المركزية للاتفاق فيما يتعلق بهيكل المراجعة¹⁰⁷. يهدف مؤتمر الأطراف إلى تقييم ومراجعة عمل الاتفاقية وضمان تنفيذها بسلاسة مع السلطة والصلاحيات لاعتماد البروتوكولات والتعديلات المتعلقة بالمعاهدة حسب الضرورة بإجماع كافة الأطراف¹⁰⁸.

¹⁰⁷/علاء رقم 71، 92

¹⁰⁸/علاء رقم 71، 92

حفظ التنوع البيولوجي واستخدامه المستدام في المناطق خارج الاختصاص الوطني (BBNJ)

أ. التقدم المُحرز حتى الآن نحو صياغة صك دولي ملزم قانونياً (ILBI)

83. وفرت ضرورة مسألة الاستخدام المستدام للتنوع البيولوجي البحري في المناطق خارج الاختصاص الوطني والحفاظ عليه والفجوات الموجودة في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (UNCLOS) لمعالجة هذه المسألة معالجة شاملة حافظاً للتفاوض وصياغة صك دولي ملزم قانونياً بشأن الاستخدام المستدام للتنوع البيولوجي البحري في المناطق خارج الاختصاص الوطني والحفاظ عليه. كان تنفيذ هياكل الحوكمة لدعم نظام متكامل لحماية البيئة في المناطق خارج الاختصاص الوطني (ABNJ) بما في ذلك الحفاظ على التنوع البيولوجي البحري، يطرح دائماً تحديات كبيرة من حيث الحجم والاتساق بين المسارين المنفصلين لقانون البحار وقانون البيئة البحرية الدولي.¹⁰⁹ لا تعالج معايير الحفاظ الحديثة مثل تقييم الأثر البيئي (EIA) والمناطق البحرية المحمية (MPAs) والتخطيط الساحلي البحري وآليات التنمية مثل نقل التكنولوجيا وبناء القدرات علاوةً على ذلك معالجة كافية في الإطار القانوني والمؤسسي الموجود في المناطق خارج الاختصاص الوطني.¹¹⁰ يُعزى عدم كفاية معالجة قضايا النشوء أو الملاءمة أو الوعي إلى عدم القدرة على التنبؤ بأهميتها في وقت اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.¹¹¹ لم يتم على سبيل المثال تناول المشاكل التي نشأت منذ التصديق عليها مثل استغلال الموارد الجينية البحرية (MGRs) أو التي تفاقمت منذ إتمام المعاهدة في عام 1982م مثل التلوث البحري.¹¹² تُعزى هذه الثغرات أيضاً إلى حقيقة أن الأحكام والتعاريف لم تكن محددة بما يكفي للدول للتأكد من معنى المعاهدة في وقت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار مثل تطبيق التراث المشترك للبشرية.¹¹³

84. قررت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بعام 2017 بعد أكثر من عقد من المناقشات غير الرسمية عقد مؤتمر اللجنة الحكومية الدولية (IGC) للتفاوض على صك دولي ملزم قانونياً للاستخدام المستدام للتنوع البيولوجي البحري في المناطق خارج الاختصاص الوطني والحفاظ عليه. تستند المفاوضات المتعلقة بصك دولي ملزم قانونياً إلى مجموعة من المسائل المتفق عليها في عام 2011 وهي: الموارد الجينية البحرية (MGRs) بما في ذلك المسائل المتعلقة بتقاسم المنافع وتدبير من قبيل أدوات الإدارة المستندة إلى المناطق (ABMTs) بما في ذلك المناطق البحرية المحمية (MPAs) وتقييمات الأثر البيئي (EIAs) وبناء القدرات ونقل التكنولوجيا البحرية. نص قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة (UNGA) 72/249 على عقد أربع اجتماعات للجنة الحكومية الدولية.

¹⁰⁹ روبن وارنر (2018م)، "محيطات الفرص والتحديات: نحو إطار حوكمة أقوى للاستخدام المستدام للتنوع البيولوجي في المناطق البحرية خارج الاختصاص الوطني والحفاظ عليه"، مجلة *آسيا والمحيط الهادئ لقانون وسياسة المحيطات*، 3: 157، 159.

¹¹⁰ د. فريستون (2009م)، "المبادئ الحديثة لإدارة أعالي البحار: الأسس القانونية"، *السياسة البيئية الدولية والقانون*، 39:44.

¹¹¹ توليو سكوفازي (2016م)، "المفاوضات بشأن صك ملزم بشأن الاستخدام المستدام للتنوع البيولوجي البحري في المناطق خارج الاختصاص الوطني والحفاظ عليه"، *السياسة البحرية* 70: 188-191.

¹¹² راشيل تيلر و إ. نيمان (2018م)، "بلاستيك المحيطات ومعاهدة التنوع البيولوجي البحري في المناطق خارج الاختصاص الوطني-هل المخلفات البلاستيكية مخيفة بما يكفي لإدراج نفسها في معاهدة التنوع البيولوجي البحري في المناطق خارج الاختصاص الوطني، أو هل نحن بحاجة إلى انتظار معاهدة خاصة بها؟"، *مجلة الدراسات والعلوم البيئية*، 8 (4): 411-415.

¹¹³ راشيل تيلر وآخرون. (2019م)، "المعاهدة الأولى والمستقبلية: نحو نظام جديد للتنوع البيولوجي البحري في المناطق خارج الاختصاص الوطني"، *السياسة البحرية*، 99: 239-242، 239.

عُقدت الدورة الأولى في الفترة من 4 إلى 17 أيلول/سبتمبر 2018م والدورة الثانية من 25 آذار / مارس إلى 5 نيسان / أبريل 2019 والدورة الثالثة من 19 إلى 30 آب/أغسطس 2019م عُقدت الجلسة الرابعة التي تم تأجيلها بموجب القرارين 543/74 و 570/75 بسبب جائحة COVID-19 في الفترة من 7 إلى 18 آذار/مارس 2022م. من المقرر عقد دورة خامسة للمؤتمر في الفترة من 15 إلى 26 آب/أغسطس 2022م عملاً بمقرر الجمعية العامة 564/76.

ب. نص مشروع المعاهدة

85. صدرت آخر نسخة من نص مشروع المعاهدة في 30 أيار/مايو 2022م.¹¹⁴ يسعى هذا الجزء من الموجز إلى تقديم تحليل أولي لمشروع النص مع التركيز على الأحكام العامة والترتيبات المؤسسية والأحكام الموضوعية المتعلقة بعناصر الصفقة الشاملة مما يسלט الضوء على المجالات الرئيسية للتقدم أو الخلاف ويحدد بعض الخيارات الممكنة لتعزيز النص.

أولاً. الأحكام العامة والترتيبات المؤسسية

86. لا تشير الديباجة بشكل محدود إلى الصكوك والمبادئ والأهداف الرئيسية على الرغم من أنها تشير إلى تعزيز التنمية المستدامة. لا تنعكس أهمية صنع القرار القائم على العلم والإنفاذ الفعال في أي مكان. يتألف الجزء الأول من ست مواد تنطبق على المعاهدة ككل: استخدام المصطلحات والأهداف ونطاق التطبيق والعلاقة بالمعاهدات الأخرى والمبادئ والنهج العامة والتعاون الدولي.

87. يشترط مشروع المادة 4 "تفسير الصك وتطبيقه بطريقة [تحتزم اختصاصات و] لا تقلل من [فعالية] الصكوك والأطر القانونية ذات الصلة والهيئات العالمية والإقليمية وغير الإقليمية والقطاعية ذات الصلة..." أثبتت المناقشات التي جرت حتى الآن أن التفسيرات العلمية وراء هذا الشرط تختلف اختلافاً كبيراً¹¹⁵، وبالتالي سيكون من المفيد أن تتضمن هذه المادة حكماً تكميلياً يشترط تنفيذ الاتفاقات القائمة بما يتناسب مع هدف المعاهدة.

88. يُلزم مشروع المادة 6 (2) الدول الأطراف بتعزيز التعاون الدولي في "البحث العلمي البحري وتطوير التكنولوجيا البحرية". يمكن توسيع نطاق هذا الالتزام ليشمل التعاون في مجال جمع البيانات والإبلاغ عنها. يمكن لمشروع المادة 6 أيضاً أن يدعو بشكل خاص إلى التعاون بشأن الأمور المتعلقة بالتنفيذ.¹¹⁶ تم تصور هيكل

¹¹⁴ نسخة مسبقة غير محررة من نص مشروع المعاهدة، 30 أيار / مايو 2022، على الموقع <https://www.un.org/bbnj>

http://www.un.org/bbnj/files/igc_5_-_further_revised_draft_text_final.pdf

¹¹⁵ جي رايت وآخرون. (2018)، الطريق الطويل والمتعرج: التفاوض بشأن معاهدة لحفظ التنوع البيولوجي البحري واستخدامه المستدام في المناطق الواقعة خارج الاختصاص الوطني (رقم 08)، معهد التنمية المستدامة والعلاقات الدولية. معهد التنمية المستدامة والعلاقات الدولية، باريس.

¹¹⁶ كما هو الحال في اتفاقية الأمم المتحدة للأرصدة السمكية، المادة 21.

مؤسسي يتألف من مؤتمر الأطراف وهيئة علمية وتقنية وأمانة وآلية غرفة تبادل المعلومات. قد يكون من المناسب تقييم آلية غرفة تبادل المعلومات المنشأة بموجب اتفاقية التنوع البيولوجي من أجل تسليط الضوء على الدروس المستفادة والشروط الرئيسية للنجاح وإدماجها.

ثانياً. عناصر الصفقة الشاملة

أ. الموارد الجينية البحرية بما في ذلك المسائل المتعلقة بتقاسم المنافع

89. لم يتوقع مؤسسو اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار استخدام الموارد الجينية البحرية كما أن النظام المنطبق يفتقر إلى الوضوح. يتألف الجزء الثاني من ثمانية مشاريع مواد (7-13) تسعى إلى توفير الوضوح وتيسير تقاسم المنافع. كما يتبين أيضاً من خلال دراسة مشاريع المواد 1(8) و1(9) و8 عدم توافق الآراء بشأن مجموعة الأحكام التأسيسية.

90. لم يتم تضمين مبدأ التراث المشترك حالياً في هذا الجزء على الرغم من أنه يبدو أن هناك "اتفاق عام على أن الاعتراف بالموارد الجينية البحرية كتراث مشترك للبشرية ليس شرطاً أساسياً لإنشاء التزامات تقاسم المنافع ولا لإدراجها المحتمل من ضمن المبادئ التي يمكن أن تنطبق على المناطق الواقعة خارج نطاق الاختصاص الوطني بشكل عام".¹¹⁷ ومع ذلك كما هو معترف به أنه يجب تقاسم الفوائد بطريقة عادلة ومنصفة.¹¹⁸

ب. تدابير مثل أدوات الإدارة المستندة إلى المناطق بما في ذلك المناطق البحرية المحمية

91. تعهد المجتمع الدولي بالتزامات مختلفة لإنشاء شبكة من المناطق البحرية المحمية بما في ذلك أهداف لتغطية نسبة كبيرة من المحيطات ولكن لا توجد حالياً آلية عالمية لإنشاء مناطق محمية بحرية في مناطق خارج نطاق الاختصاص الوطني أو لتنسيق استخدام أدوات الإدارة المستندة إلى المناطق المتاحة حالياً لمؤسسات الإدارة.¹¹⁹ يتألف الجزء الثالث من ثمانية مشاريع مواد (14-21) تسعى إلى سد هذه الفجوة في الإدارة.

¹¹⁷ جي رايت وآخرون. (2018م)، الطريق الطويل والمتعرج: التفاوض بشأن معاهدة لحفظ التنوع البيولوجي البحري واستخدامه المستدام في المناطق الواقعة خارج الاختصاص الوطني (رقم 08)، معهد التنمية المستدامة والعلاقات الدولية. معهد التنمية المستدامة والعلاقات الدولية، باريس.

¹¹⁸ مشروعاً المادتين 11 و11/المكررة.

¹¹⁹ أنشأت العديد من المنظمات الدولية أدوات الإدارة المستندة إلى المناطق والمناطق البحرية المحمية في المناطق الواقعة خارج نطاق الاختصاص الوطني، ولكنها ملزمة فقط للأطراف أو للدول أو الهيئات الأخرى على أساس طوعي ولا تنطبق إلا على عدد محدود من الأنشطة. جي رايت وآخرون. (2018م)، الطريق الطويل والمتعرج: التفاوض بشأن معاهدة لحفظ التنوع البيولوجي البحري واستخدامه المستدام في المناطق الواقعة خارج الاختصاص الوطني (رقم 08)، معهد التنمية المستدامة والعلاقات الدولية ومعهد التنمية المستدامة والعلاقات الدولية، باريس.

92. ينص مشروع المادة 17 المكرر على قائمة بالمعايير الإرشادية (مشروع الملحق الأول) لتحديد المناطق التي تتطلب الحماية من خلال أدوات الإدارة المستندة إلى المناطق / المناطق البحرية المحمية مع التركيز على استخدام أفضل العلوم المتاحة والنهج / المبدأ الوقائي ونهج النظام الإيكولوجي. يبدو أن إدراج "الجدوى" في قائمة المعايير يتناقض مع هدف المادة حيث إن حاجة المنطقة للحماية غير مرتبطة من الناحية العملية بإمكانية تعيين أدوات الإدارة المستندة إلى المناطق / المناطق المحمية البحرية. يتطلب تطبيق النهج الوقائي ونهج النظام الإيكولوجي في الواقع حذراً خاصاً عند معرفة أن منطقة ما تتطلب الحماية، ولكن أدوات الإدارة المستندة إلى المناطق تعتبر غير قابلة للتنفيذ.

93. يشير مشروع المادة 18 إلى أن المشاورات بشأن المقترحات ينبغي أن تكون شاملة وشفافة ومفتوحة لجميع أصحاب المصلحة المعنيين. فترة التشاور محددة زمنياً ولكن من غير الواضح من هو صاحب القرار وما هو الإطار الزمني. لا يتضمن مشروع النص أي خيار من شأنه أن يسمح للدول الأطراف باعتماد تدابير مؤقتة أو طارئة أثناء تقييم الاقتراح. وبالنظر إلى أن اعتماد المقترحات قد يستغرق بعض الوقت، فمن المهم أن تنص المعاهدة على هذه التدابير.

94. فيما يتعلق بعملية صنع القرار يبدو أنه لا يوجد في الوقت الحاضر أي حكم من شأنه أن يمنح مؤتمر الأطراف بصورة واضحة سلطة اتخاذ التدابير في الحالات التي لا تعمل فيها الهيئات المختصة على تنفيذ توصياته. يمكن أن تظل المناطق المعينة دون هذا الحكم بموجب اتفاقية التنوع البيولوجي البحري في المناطق خارج نطاق الاختصاص الوطني غير المحمية أو غير الخاضعة للإدارة إذا لم يتفق أعضاء الهيئات المعنية على التدابير المناسبة. لذلك من المهم أن يكون لمؤتمر الأطراف الحق في اتخاذ قرارات ملزمة للدول الأطراف فيه.

95. تشير الخبرة المتعلقة بالتزامات الإبلاغ والرصد في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار وغيرها من الصكوك إلى أنه قد لا يتم تنفيذ الالتزامات بالكامل في غياب الأطر الزمنية والطرائق الواضحة. لا يتم مع ذلك تحديد عدد المرات التي يتعين على الدول الأطراف فيها إصدار هذه التقارير في حين أن المسودة الحالية بموجب مشروع المادة 21 (1) تتطلب من الدول الأطراف تقديم تقارير إلى مؤتمر الأطراف بشأن تنفيذ أدوات الإدارة المستندة إلى المناطق / المناطق المحمية البحرية، وتحدد أن هذه التقارير ينبغي أن تكون متاحة للجمهور من قبل الأمانة العامة. من المهم أن يتضمن مشروع النص حكماً يطلب إلى الصكوك والأطر والهيئات القانونية ذات الصلة أن تقدم إلى مؤتمر الأطراف تقريراً عن تنفيذ التدابير التي وضعتها.¹²⁰ من الضروري أن تضمن المعاهدة الحكم الذي من شأنه تحسين الشفافية من خلال جعل الدول الأطراف في المنظمات القطاعية والإقليمية مسؤولة عن تنفيذ هذه التدابير (وبالتالي تكون مسؤولة أمام الدول الأطراف في اتفاقية التنوع البيولوجي البحري في المناطق خارج الاختصاص الوطني التي ليست كذلك طرف في الهيئات الإدارية ذات الصلة). ومن شأن ذلك أن

¹²⁰ مشروع المادة 21 (5)

يمكّن مؤتمر الأطراف من العمل كمنصة مركزية لمناقشة تنفيذ أدوات الإدارة المستندة إلى المناطق / المناطق البحرية المحمية وبالتالي توفير بعض الإشراف العالمي.

ج. تقييم الأثر البيئي (EIA)

96. تتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار بموجب المواد 204-206 بالفعل أحكاماً معينة ذات صلة بتقييمات الأثر البيئي ولكنها لا تتضمن أي إرشادات أو معايير دنيا أو أحكاماً بشأن تقييمات الأثر التراكمي والتقييمات البيئية الاستراتيجية (SEAs). يهدف الجزء الرابع في مشاريع المواد 21 (21 المكررة - 41) إلى تفعيل الأحكام الحالية (من خلال إنشاء العمليات والحدود والمبادئ التوجيهية) والنظر في الآثار التراكمية والتقييمات البيئية الاستراتيجية، وبالتالي تحقيق إطار متماسك لتقييم الأثر البيئي للأنشطة في المناطق خارج نطاق الاختصاص الوطني.

97. إن مطلب إجراء تقييم الأثر البيئي يمكن أن ينطبق على جميع الأنشطة التي لها تأثير في مناطق خارج نطاق الاختصاص الوطني (بدلاً من أن يقتصر التطبيق على الأنشطة التي تحدث بالفعل في مناطق خارج الاختصاص الوطني) انطلاقاً من أهمية المحافظة على الطبيعية والاستخدام المستدام على الرغم من عدم موافقة جميع الأطراف على اتخاذ هذا الإجراء حتى الآن.¹²¹ يقدم نص المشروع بديلين لحدود ومعايير تقييمات الأثر البيئي. سيكون تقييم الأثر البيئي مطلوباً عندما يكون لدى الدول أو الدول الأطراف "أسباب معقولة للاعتقاد بأن الأنشطة المخطط لها" إما "قد تسبب تلوئاً كبيراً للبيئة البحرية أو تغييرات كبيرة وضارة" أو "يحتمل أن يكون لها أكثر من أثر طفيف أو عابر على" البيئة البحرية.¹²² في كلتا الحالتين من شأن الحكم بصيغته الحالية أن يضع المسؤولية عن تحديد ما إذا كانت هناك "أسباب معقولة" من هذا القبيل على عاتق الدول الأطراف خلافاً لمعظم التشريعات المحلية المتعلقة بتقييم الأثر البيئي التي تضع عموماً هذه القرارات في أيدي هيئة الإدارة).

98. يتضمن نص المشروع مواد ممكنة بشأن الآثار التراكمية والعبارة للحدود¹²³ ولكنه لا يحدد هذه الآثار ولا يوجد سوى قدر ضئيل من التقارب بشأن كيفية النظر في هذه الآثار في سياق عمليات تقييم الأثر البيئي.

99. لم يتم التوصل حالياً إلى اتفاق بشأن تأثير التقييم أي ما إذا سيكون التقييم استشارياً فقط. ستقوم الدول في نهاية المطاف بالبت فيما إذا كان النشاط قابل للتطبيق أو يجب الحصول على إذن من مؤتمر الأطراف. يمكن أن تتضمن المعاهدة التزاماً بإدارة هذه الأنشطة لتجنب آثار سلبية كبيرة أو عدم السماح بمباشرة النشاط تماشياً مع المحافظة على الطبيعة والاستخدام المستدام والنهج الوقائي. يمكن أن تتضمن المعاهدة أحكاماً تمكن الدول الأطراف الأخرى من استئناف القرار إذا بقي قرار التطبيق على عاتق الدولة الطرف.

¹²¹ مشروع المادة 22 (3)

¹²² مشروع المادة 24

¹²³ مشروع المادة 25

100. يوفر نص المسودة فيما يتعلق بالرصد والمراجعة خيارات لسيناريو تحدد فيه نتائج الأرصاد الآثار السلبية غير المتوقعة. لا يوجد مع ذلك اتفاق بشأن ما إذا كان ينبغي للدولة أو الهيئة العلمية والتقنية في هذه الحالة إخطار مؤتمر الأطراف/الدول الأخرى/الجمهور أو وقف النشاط أو مطالبة مقدم الاقتراح باقتراح تدابير للتخفيف من تلك الآثار و/أو منعها أو إجراء تقييم وتقرير ما إذا كان ينبغي مواصلة النشاط.

د. بناء القدرات ونقل التكنولوجيا البحرية

101. شرح مشروع المادة 44 بالتفصيل الطرائق المتعلقة ببناء القدرات ونقل التكنولوجيا البحرية ويميل الحكم إلى الالتزام الطوعي. ومن الجدير بالتقدير أن مشروع المادة ينص على أن بناء القدرات ونقل التكنولوجيا البحرية ينبغي أن يكونا عملية قطرية التوجه وشفافة وفعالة ومتكررة وقائمة على المشاركة وشاملة لعدة قطاعات ومراعية للفوارق بين الجنسين.

ثالثاً. الأثر المحتمل للصك الدولي الملزم قانوناً في دعم تنفيذ الهدف 14 من أهداف التنمية المستدامة: حفظ المحيطات والبحار والموارد البحرية واستخدامها على نحو مستدام لتحقيق التنمية المستدامة

102. يعترف المجتمع الدولي على نطاق واسع بأهمية المحيطات للتنمية المستدامة، وهي مجسدة في الفصل 17 من جدول أعمال القرن 21 وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ ومختلف القرارات التي اتخذتها لجنة التنمية المستدامة. يشدد تقييم الألفية للنظام الإيكولوجي على أن جميع البشر يعتمدون على النظم الإيكولوجية للأرض والخدمات التي تقدمها. دعت الدول الأعضاء في الوثيقة الختامية لمؤتمر ريو+20 المستقبل الذي نصبر إليه إلى "نهج شاملة ومتكاملة للتنمية المستدامة من شأنها أن توجه البشرية للعيش في ونام مع الطبيعة وتؤدي إلى الجهود المبذولة لاستعادة صحة وسلامة النظام البيئي للأرض". أكد في هذا السياق ضمن أمور أخرى على أهمية "الحفظ والاستخدام المستدام للمحيطات والبحار ومواردها من أجل التنمية المستدامة بما في ذلك من خلال مساهمتها في القضاء على الفقر والنمو الاقتصادي المستدام والأمن الغذائي وخلق سبل العيش المستدامة والعمل اللانق...".

103. تضمن اقتراح مجموعة العمل المفتوحة المعنية بأهداف التنمية المستدامة المقدم إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة في آب / أغسطس 2014م الهدف 14 من أهداف التنمية المستدامة الذي يهدف إلى "الحفاظ على المحيطات والبحار والموارد البحرية واستخدامها على نحو مستدام لتحقيق التنمية المستدامة". يتم تناول القضايا المتعلقة بالمحيطات والبحار في الغايات العشرة ضمن الهدف 14 من أهداف التنمية المستدامة، وكذلك العديد من أهداف التنمية المستدامة الأخرى ذات الصلة في إطار خطة التنمية المستدامة لعام 2030م والوثيقة الختامية لقمة الأمم المتحدة لاعتماد خطة التنمية لما بعد عام 2015م في عام 2015م. حظي الدور الذي يمكن أن يلعبه الصك

الرابعة 34 دولة عضو في منظمة آكو.¹²⁸ تلقت منظمة آكو كونها منظمة دعوة دائمة للمشاركة كمرآب في دورات وأعمال الجمعية العامة مُثلت من قبل الدكتور روي س. لي المراقب الدائم لمنظمة آكو لدى الأمم المتحدة في الدورات الموضوعية.

ثالثاً. ملاحظات وتعليقات الأمانة العامة لمنظمة آكو

ملاحظات وتعليقات الأمانة العامة لمنظمة آكو بشأن تلوث الهواء العابر للحدود مع إشارة محددة للعواصف الرملية والغبارية والتلوث الضبابي

108. تُشكل مسألة العواصف الرملية والغبارية والتلوث الضبابي مخاوف بيئية خطيرة ذات طبيعة عابرة للحدود تتطلب حلولاً إقليمية وعالمية. تشجع منظمة آكو الدول الأعضاء على تطوير مناهج قانونية وسياسية مناسبة للتعامل مع هذه المشكلة الصعبة. تُسجل منظمة آكو في هذا الصدد شعورها العميق بالتقدير لدولها الأعضاء على جهودهم المستمرة في الحفاظ على البيئة وتشجع الدول الأعضاء لمواجهة التحديات التي يشكلها تلوث الهواء عبر الحدود في أفضل تقاليد الصداقة والتضامن بين الأفريقيين والآسيويين.

109. تُلاحظ منظمة آكو على وجه الخصوص وتقدير المبادرات التي اتخذتها رابطة أمم جنوب شرق آسيا لمعالجة قضية التلوث الضبابي العابر للحدود. يُعتبر اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن التلوث الضبابي العابر للحدود لعام 2002م جزءاً رائداً من التشريعات الدولية التي تعكس الالتزام العميق لرابطة أمم جنوب شرق آسيا والدول الأعضاء فيها لمواجهة التحديات الحادة التي يشكلها هذا الخطر البيئي. تدعو منظمة آكو في هذا الصدد إلى دراسة السياسات والممارسات والآليات التشريعية التي اعتمدها الدول الأعضاء لرابطة أمم جنوب شرق آسيا والتفكير فيها ملياً في جهودها المبذولة لمواجهة التحديات التي يشكلها التلوث الضبابي العابر للحدود.

110. تدعم منظمة آكو المبادرات التي اعتمدها الأمم المتحدة في مواجهة التحديات التي تشكلها العواصف الرملية والغبارية. تتابع الأمانة العامة عمل الأمم المتحدة في هذا الصدد ولا سيما تحالف الأمم المتحدة لمكافحة العواصف الرملية والغبارية في محاولة لتعزيز المشاركة الأفريقية - الآسيوية في هذا الموضوع.

111. يُوصى أخيراً بأن تتبادل الدول الأعضاء ذات الصلة التي طورت مبادرات إقليمية في هذا الصدد تجاربها مع الدول الأعضاء الأخرى التي تتصدى للتحديات التي تشكلها العواصف الرملية والغبارية والتلوث الضبابي في آسيا وأفريقيا.

¹²⁷ كانت ليبيا والسنغال وأوغندا واليمن من المشاركين الجدد في الدورة الموضوعية للجنة الحكومية الدولية. لم تحضر بروني دار السلام وجمهورية غامبيا والهند وكينيا ولبنان ومنغوليا ودولة فلسطين الدورة الموضوعية الثالثة.
¹²⁸ باكستان مشارك جديد.

ملاحظات وتعليقات الأمانة العامة لمنظمة أكو بشأن حفظ التنوع البيولوجي البحري واستخدامه المستدام في المناطق خارج الاختصاص الوطني

112. اقترحت الدورة الخامسة للجنة الحكومية الدولية للتمكين من إجراء مزيد من المداولات بشأن مشروع الصك. تُشجع الدول الأعضاء في منظمة أكو على المشاركة في نفس الدورة وفي أي دورة أخرى في المستقبل مع الحماس لصياغة اتفاق طموح وقوي بشأن الحفظ والاستخدام المستدام للتنوع البيولوجي البحري خارج الاختصاص الوطني بغض النظر عن عدد الدورات الإضافية التي قد تكون مطلوبة. يُمكن أن تؤخذ الإشارات المناسبة من الأدوات القائمة مثل اتفاقية التنوع البيولوجي واتفاق الأرصد السمكية لضمان تنفيذ أفضل الأهداف للصك الدولي الملزم قانوناً.