الباب الثالث

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر

لجنة التفاوض الحكومية

استجابت الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر من نفس العام لنداء مؤتمر البيئة والتنمية، وأصدرت قرارها رقم١٨٨/٤٧ الذي يقضي بتشكيل لجنة تفاوض حكومية تتكون من الدول أعضاء الأمم المتحدة يشارك ممثلوها المعتمدين كأعضاء عاملين وممثلي المنظمات الدولية ذات الصلة بصفة مراقب. وأنيط باللجنة أن تكون وعاء يتم فيه إعداد اتفاقية دولية عن التصحر بتركيز على افريقيا بوجه خاص. وأتيح للجنة أن تعقد خمس دورات متعاقبة كل منها أسبوعين على أن تنتهي إلى الصيغة النهائية للاتفاقية في يونيو ١٩٩٤، وتعرض عندئذ على الدول للتوقيع والتصديق لتصبح ملزمة دوليا.

وقد عقدت لجنة التفاوض الحكومية اجتماعا تنظيميا قصيرا في مقر الأمم المتحدة في نيويورك في يناير ١٩٩٣. وجرت في الاجتماع مناقشات عامة تناولت الإطار العام لعمل ومسئوليات اللجنة وهيكلها التنظيمي وتشكيل سكرتاريتها. وتوافق ممثلو الدول المجتمعة حينئذ على تشكيل مكتب اللجنة برئاسة السفير السويدي بو جيلين Bo Kjellen وعضوية ثلاثة نواب من بنين والهند وبيرو ومقرر المكتب من روسيا الاتحادية.

واتفق ممثلو الدول أيضا على تشكيل لجنتين عاملتين الأولى برياسة الجزائر تتولى الجوانب الفنية والمؤسسية للاتفاقية المقترحة والثانية برياسة فرنسا تتولى

الجوانب القانونية والاقتصادية. وتكونت أيضا سكرتارية مؤقتة ندبا من سكرتارية الجمعية العامة للأمم المتحدة واستقرت بصفة مؤقتة في جنيف. وتقرر أيضا تضمين ميزانية اللجنة بابين أولهما لدعم حضور ومشاركة ممثلي الدول النامية الاجتماعات التالية، والثاني لدعم هيئة السكرتارية وما تصدره من تكليفات لخبراء متخصصين بإجراء أبحاث وإعداد تقارير تحتاجها اللجنة.

اجتماعات الدورة الأولى – نيروبي ١٩٩٣

عقدت اللجنة اجتماعات دورتها التفاوضية الأولى في مقر اليونيب في نيروبي بكينيا في مايو ١٩٩٣ بحضور ممثلي دول أعضاء في الأمم المتحدة، وممثلي مؤسسات مالية دولية وإقليمية منها البنك الدولي والبنك الأفريقي، ومنظمات متخصصة منها منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، ومنظمات غير حكومية وطنية وإقليمية ودولية. وقد قدمت بعض هذه الهيئات دراسات وتقارير مهمة منها الأطلس العالمي للتصحر الذي أعدته اليونيب.

وتناول المشاركون في اجتماعات نيروبي عدة موضوعات منها طبيعة المعلومات الفنية المتاحة للأطراف المختلفة، والروابط المحتملة والمؤكدة بين ظواهر التصحر والتغير المناخي والتنوع البيولوجي، ثم الدراسات الاجتماعية/ الاقتصادية. وبعد ذلك تركزت المناقشات على هيكل بنائي أساسي للاتفاقية المقترحة. وقدمت السكرتارية وثيقة هيكلية للاتفاقية تقوم على تجميع وثائق مقدمة من مصر والجزائر ومنظمة الوحدة الأفريقية. وانقسمت الآراء بين السعي لإنتاج اتفاقية إطارية مرنة تتشابه مع اتفاقية تغير المناخ أو اتفاقية نشطة تتضمن ترتيبات وتوجيهات على المستويات الوطنية وتحت الإقليمية والإقليمية.

وبناء على اقتراح رئيس اللجنة تم التوافق على إنتاج اتفاقية إطاريه يتممها ملحق أفريقي نشط، ثم توافق الجميع على بحث إضافة ملحقين لآسيا وأمريكا اللاتينية.

وقد طرأ في منتصف المفاوضات خلاف بين الدول النامية حول التميز ودرجة الاهتمام التي يمكن أن توليها الاتفاقية لأفريقيا. وكان رأي الدول الأفريقية أن قرارات قمة الأرض قد ميزت أفريقيا على وجه الخصوص في هذا المجال إضافة إلى أن فكرة الاتفاقية هي فكرة إفريقية أصيلة، بينما رأت الدول النامية غير الأفريقية أن التصحر والجفاف ظاهرتين عالميتين ويجب أن تستفيد كافة الدول بشكل متساو من الاتفاقية المقترحة. وفي النهاية اتفق الجميع على أن تقوم سكرتارية اللجنة بعرض مجمل آراء الأعضاء في صورة ورقة عمل تصلح للمناقشة في اجتماعات الدورة الثانية.

اجتماعات الدورة الثانية – جنيف ١٩٩٣

عقدت اجتماعات الدورة الثانية في مقر الأمم المتحدة في جنيف بسويسرا في ديسمبر ١٩٩٣ حيث تشكلت مع بداية الاجتماعات لجنتين للفصل في التقرير التجميعي لمداولات الدورة الأولى المقدم من سكرتارية اللجنة. اختصت اللجنة الأولى بمناقشة المبادئ العامة والأهداف وطبيعة الالتزامات وخطط العمل على المستويات الوطنية وتحت الإقليمية والإقليمية وبناء القدرات والهياكل المؤسسية والموارد الاقتصادية وآليات التعاون. واختصت اللجنة الثانية بمناقشة موضوعات نقل التكنولوجيا والبحوث العلمية وجمع وتبادل المعلومات وآليات العمل على الطبيعة. كما تم التوافق فيما بين المشاركين على أن تكون هناك ملاحق خاصة لتنفيذ الاتفاقية المنتظرة على أرض الواقع للمجموعات الجغرافية/السياسية من الدول وهى دول المجموعة الأفريقية والدول الآسيوية

ودول أمريكا اللاتينية في موازاة واضحة لتجمعات الدول في نظام الأمم المتحدة.

وأفرزت المناقشات تباينا كبيرا بين مواقف الدول النامية المتأثرة بالتصحر والدول المتقدمة من حيث الموارد المالية والفنية التي تخصص لمكافحة التصحر. فقد طالبت الدول النامية بآليات عملية لمكافحة التصحر تتضمن إنشاء معاهد إقليمية متخصصة للبحوث والتطوير، ومراكز دولية للإنذار المبكر، وهيئات دولية لتقديم الدعم المالي. وأصرت الدول المتقدمة على كفاية الآليات ومراكز البحوث الحالية ولا حاجة لإنشاء المزيد منها.

وفي ختام اجتماعات الدورة تم تكليف السكرتارية بكتابة صورة أولية للاتفاقية تتضمن العناصر التي تمت مناقشتها أثناء الاجتماعات بشكل يعكس الموقف المبدئي للدول المختلفة المشاركة فيها.

اجتماعات الدورة الثالثة – نيويورك ١٩٩٤

عقدت الدورة الثالثة للاجتماعات في المقر الرئيسي للأمم المتحدة في نيويورك في يناير ١٩٩٤، حيث تمت القراءة الأولى للمسودة التمهيدية المقدمة من السكرتارية بشكل يعكس وجهات النظر المختلفة. وكانت المجموعات الدولية الرئيسية تضم مجموعة الدول المتقدمة/الغنية/المانحة/دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي تعرف اختصارا باسم (OECD) التي تمثل أغنى الدول وأكثرها تقدما ويصل عددها حاليا إلى ثلاثين دولة، ومجموعة الـ ٧٧ والصين التي تمثل تاريخيا دول عدم الانحياز وتتكون من مجموعة الدول الأفريقية ومجموعة الدول الآسيوية ومجموعة دول أمريكا اللاتينية. ولتضييق فجوة الخلاف استقر الرأي على أن يتناول هيكل الاتفاقية مبادئ عامة والتزامات مالية

وفنية لمختلف الأطراف، أما التنفيذ فتترك تفصيلاته لملاحق تخص كل منها أحد المجموعات الجغرافية المعمول بها سياسيا في نظام الأمم المتحدة على أن تعطى الأولوية لأفريقيا.

والطريقة المتبعة للعمل في مثل هذه الاجتماعات هي إفساح المجال للحوار الحر المفتوح لمنطوق المواد المختلفة المقترحة لمسودة الاتفاقية حتى يتم الوصول إلى صياغة يتوافق عليها الجميع بالتراضي، إذ ليس هناك تصويت لأخذ القرار المناسب كما هو الحال في الاجتماعات السياسية. وإذا لم يتم التوافق على مادة معينة أو جزء منها بعد المناقشة المستفيضة واستنفاد كل محاولات الحوار الجماعي للتوفيق بين الآراء المتباينة، توضع المادة أو الجزء المختلف عليه منها بين قوسين انتظارا لدورة تفاوضية تالية وينتقل النقاش إلى المادة التالية. وتستطيع مجموعة من الدول بل تستطيع دولة واحدة أن تحول دون الاتفاق على مادة معينة فيستمر النقاش مطولا، غير أن أصول التفاوض في المحافل الدولية لا تسمح بالمعارضة غير الموضوعية.

اجتماعات الدورة الرابعة – جنيف ١٩٩٤

عقدت اجتماعات الدورة الرابعة في مقر الأمم المتحدة في جنيف بسويسرا في مارس ١٩٩٤، حيث دارت مناقشات حول القراءة الثانية لمسودة مشروع الاتفاقية، وتم التوافق على عدد من المواد المختلف عليها في الدورة السابقة فأزيلت من حولها الأقواس. غير أن الاختلافات كانت عميقة فيما يخص مواد الإجراءات المالية والترتيبات المؤسسية، ولذلك فقد اقترح تشكيل لجنة مختصة للنظر في هذه الموضوعات والتوفيق بين الآراء.

كما نوقشت مسودة الملحق التنفيذي الخاص بالدول الأفريقية في قراءة أولى، حيث أبدت الدول المتقدمة الكثير من الاعتراضات لاستغراقه في تفاصيل طويلة، ولذلك وضعت معظم مواده بين أقواس. أما ملاحق دول أمريكا اللاتينية والدول الآسيوية فلم تكن هناك اعتراضات حادة عليها. وتراضى الجميع في نهاية الدورة على تقسيم الدول طبقا لقدراتها الاقتصادية، وتصفية بعض الخلافات الجانبية في الوثيقة، كما تم التراضي على إعداد ملحق لدول شمال البحر المتوسط وهي الدول الواقعة بين تركيا شرقا والبرتغال غربا أسوة بالمجموعات الأخرى.

اجتماعات الدورة الخامسة – باريس ١٩٩٤

عقدت اجتماعات الدورة الخامسة للجنة التفاوض الحكومية في مقر اليونسكو في باريس في يونيو ١٩٩٤. وكان لهذه الدورة أهمية خاصة حيث يتم فيها توليد الاتفاقية طبقا لمعطيات قرار الأمم المتحدة بتشكيل اللجنة، ولذلك صدر قرار وزير الخارجية بتشكيل وفد مصري كبير للمشاركة في الدورة ترأسه بحكم منصبه السفير علي ماهر سفير مصر في فرنسا حينئذ، وشارك في عضويته كل من الدكتور عبد الفتاح القصاص خبير البيئة العالمي، والدكتور صلاح طاحون عن وزارة شئون البيئة، والدكتور عادل البلتاجي من وزارة الزراعة، والسيدة أمل مراد سكرتير ثاني (في ذلك الوقت) بوزارة الخارجية.

آليات التفاوض

جرت مناقشات ومفاوضات الدورة على عدة مستويات رسمية هي الجلسات العامة ويحضرها ممثلو جميع الدول والتجمعات الجغرافية طبقا لنظام الأمم

المتحدة. وجرت أيضا مناقشات على مستوى مجموعات سياسية تماثل مجموعات الأمم المتحدة منها مجموعة الدول الأفريقية ومجموعة الدول الآسيوية ودول غرب أوروبا، وكذلك مجموعات مركبة منها مجموعة الـ ٧٧ والصين التي تمثل تاريخيا دول عدم الانحياز، ومجموعة دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD).

وعلى الجانب الإجرائي شكل رئيس اللجنة السفير بو جيلين ثلاث مجموعات عمل مفتوحة العضوية أي يشارك فيها من يشاء، الأولى برئاسة فرنسا تختص بالتفاوض حول ملاحق آسيا وأمريكا اللاتينية وشمال البحر المتوسط، والثانية برئاسة بنين تختص بالتفاوض حول الملحق الأفريقي والأخيرة برئاسة مشتركة لكندا وجامبيا للتفاوض حول المسائل المالية. كما طلب رئيس اللجنة من الدكتور القصاص تنسيق التشاور حول المادة الخاصة بلجنة العلم والتكنولوجيا التي تقدم بها باسم مصر وكانت محل خلاف بين الدول المتقدمة والدول النامية.

وتشكلت أثناء الاجتماعات مجموعة عمل قانونية بالإضافة إلى مجموعات خاصة أطلق عليها مجموعات تلامس contact groups تتكون من أعضاء متطوعين من الدول المتقدمة والدول النامية تتكفل كالوسطاء بتقريب وجهات النظر في نقط اختلاف مجموعات الدول، وتمارس مجموعات التلامس عملها في المساء حتى منتصف الليل أحيانا كلما تطلب التفاوض، وهي في حقيقة الأمر المطبخ الرئيسي لمعظم الاتفاقيات الدولية.

وجرى العرف على أن تعقد دول المجموعات السياسية الإقليمية بنظام الأمم المتحدة جلسات عمل مغلقة لتنسيق الآراء وتوزيع الأدوار قبل مناقشة الموضوعات المختلفة في الجلسات العامة. وبعد عرض الموضوعات على

اللجنة العامة للنقاش ثم موافقة وفود الدول عليها وإقراراها ترسل إلى اللجنة القانونية لضبط صياغتها القانونية.

وقد تميزت الدورة بحضور أفريقي مكثف، وبعض الدول الأفريقية اشتركت بوفود كبيرة يترأس الكثير منها وزير الخارجية أو الزراعة أو البيئة، وتتكون من أفراد متمرسين عاصروا المفاوضات منذ بدايتها ويجيدون على الأقل إحدى اللغتين الإنجليزية أو الفرنسية بصورة كاملة تحدثا وفهما. وقد استفادت هذه الدول من المنظمات الدولية للحصول على تمويل سفر وفودها بصورة يجدر بنا أن نتدارسها. وكان من ضمن حضور المؤتمر بعض ممثلي الجمعيات غير الحكومية وهي ظاهرة جديرة أيضا بالدراسة. ويعطي تواجد هذه المنظمات في المؤتمرات الدولية صورة مشرفة تغري المنظمات غير الحكومية المصرية بالاهتمام بهذا المجال.

موضوعات التفاوض

تم خلال الأسبوع الأول القراءة الثالثة لمسودة الاتفاقية فأزيلت أقواس كثيرة من عدة أماكن، إلا أنه لم يحدث تقدم يذكر حول المسائل الاقتصادية من حيث التزامات الدول المتقدمة وكذلك الآليات التي تستخدم لتقديم المساعدات المالية والفنية حتى القراءة الرابعة. وظهر جليا منذ بداية المفاوضات أن الدول الأفريقية تنتظر من الدول المتقدمة قدراً كبيراً من المساعدات المالية والفنية من المتعذر أن يتم تلبيتها. وأعلنت الدول المتقدمة أنه سبق وقدمت مساعدات كبيرة لأفريقيا إلا أن العائد من هذه المساعدات كان منخفضا للغاية لأسباب كثيرة منها ما أشير إليه من باب التأدب في الحديث بغياب الشفافية والمحاسبية.

وتركزت نقاط الخلاف الرئيسية في عدم موافقة الدول الغنية على الإقرار بسابق التزامها بتقديم مساعدات سنوية في حدود ٠,٧% من دخلها القومي للدول

النامية على حين أصرت الدول النامية على تأكيد هذا الالتزام في صلب الاتفاقية. وفي المادتين ٢٠، ٢١ الخاصة بآليات الدعم المالي سعت الدول النامية إلى إلزام الدول المتقدمة بتعبئة موارد مالية جديدة وإضافية لمكافحة التصحر طبقا لما جاء في الأجندة ٢١. كما سعت للإشارة إلى وسائل مبتكرة للتمويل منها على سبيل المثال إلغاء ومبادلة الديون debt swap، كما طالبت بإنشاء آلية مالية دولية لتعبئة الموارد اللازمة لمكافحة التصحر، بينما رأت الدول الغنية كفاية أوجه الدعم الحالية.

وكانت المادة الثانية والعشرين الخاصة بمؤتمر الأطراف –وهو بمثابة مجلس إدارة الاتفاقية– موضعا للخلاف أيضا، حيث رأت الدول النامية أن يكون له سلطة إدارة عمليات مكافحة التصحر على مستوى العالم في وجود سكرتارية مؤثرة، على حين رأت الدول الغنية أن يكون منتدى لتبادل الرأي وأن تقوم أحد الهيئات الإدارية المتواجدة حاليا في الأمم المتحدة بأعمال السكرتارية.

ومع استمرار المناقشات أمكن التوصل إلى توافق على الملحق الخاص بدول شمال البحر المتوسط، كما تم إحراز تقدم كبير للموافقة على الملاحق الخاصة بدول آسيا وأمريكا اللاتينية، أما الملحق الخاص بدول أفريقيا فقد آثار الكثير من الاعتراضات حيث أنه يتعرض للكثير من التفصيلات الفنية كما أكد على أن تكون المساعدات في صورة مشروعات إقليمية ودولية.

وعقدت لجنة اقتصادية عدة اجتماعات مكثفة مع بداية الأسبوع الثاني للدورة وخرجت بعدة اقتراحات رفضت الدول المتقدمة بعضها ورفضت الدول النامية أيضا بعضها، فالدول النامية تريد التزاما قويا من الدول المتقدمة لتخصيص موارد إضافية للمعونة، وأن يتم تقديم المساعدات من خلال نظام مؤسسي، أما الدول المتقدمة فلا تريد أن تلزم نفسها بشيء من خلال الاتفاقية،

ولكنها ترى أن يتم عرض كل حالة على حدة، كما ترى بحث سبل رفع كفاءة المساعدات المتاحة حاليا.

وتمت الموافقة على ملحقي آسيا وأمريكا اللاتينية في منتصف الأسبوع الثاني، وانتهت اللجنة القانونية مع أواخر الأسبوع الثاني من مراجعة الملاحق من الناحية القانونية وأجرت تعديلات طفيفة في الصياغة اللغوية. واستمرت المناقشات العامة التي أسفرت عن تجنيب الخلافات المالية إلى مجموعات التلامس لتصفية الخلافات الفرعية، وأمكن التوصل إلى الطبعة الخامسة من مسودة الاتفاقية التى تتضمن صلبها الرئيسي وما يشمله من مبادئ عامة وملاحق.

الوصول إلى بر الأمان

عقدت مجموعات التلامس التي مارس فيها الدكتور القصاص دورا محوريا عدة اجتماعات مكثفة استمر بعضها لمدة ١٦ ساعة متواصلة للتقريب بين وجهات النظر المختلفة دون جدوى. وتعرض المؤتمر إلى أزمة حقيقية كادت تؤدي إلى فشله فتقدم رئيس المؤتمر باقتراحات محددة لتصفية الخلاف حول المسائل المالية في اليوم الأخير من المؤتمر (١٩٩٤/٦/١٧). وأثارت بعض الدول الأفريقية الاعتراض على هذه الاقتراحات لعدم إعطائها الأهمية الكافية لأفريقيا فقام بإجراء بعض التعديلات عليها. وتمكنت مجموعات التلامس من إعداد صياغة تفاوضية لنقط الاختلاف الرئيسية وتشمل المادة السادسة وهي تخص التزامات الدول المتقدمة، والمادة العشرين وهي تخص الموارد المالية، والمادة الحادية والعشرين وهي تخص الآليات المالية، وبعض البنود المالية في الملحق الأفريقي. وانتهت هذه الصياغات إلى اختراع مفهوم مالي جديد باسم

"الآلية العالمية" Global Mechanism، وترك تحديد مفهومه وطبيعة عمله إلى مفاوضات تالية.

كما أضيف اصطلاح "كما يتم الاتفاق عليه" وكذلك اصطلاح "كما هو مناسب" في عدة أماكن من الصيغة التفاوضية المقترحة بشكل يخفف من جدية التزامات الدول المتقدمة. ولما عرضت هذه الصيغة على مجموعة الدول الـ ٧٧ والصين كان هناك اتجاه غالب لرفض الاتفاقية والعودة دون اتفاق، إلا أن بعض الأصوات العاقلة ومنها صوت الدكتور القصاص نادت بقبول ما هو متاح على أن يتم التركيز على مؤتمر الأطراف ليكون متعاطفا مع الدول النامية لضمان تنفيذ نصوصها بطريقة مرضية للدول النامية.

واستند الدكتور القصاص في نصيحته على الجزء السابع من الفقرة الثانية للمادة الثانية والعشرين من الاتفاقية والتي اجتهد كثيرا أثناء المفاوضات لتثبيتها ضمن الاتفاقية. وينص هذا الجزء على أن مؤتمر الأطراف له أن يوافق على ميزانية وبرامج أنشطته بما فيها أجهزته المساعدة، ويتخذ كافة الإجراءات الضرورية لتمويلها. وقراءة النوايا الحسنة لهذا الجزء تؤهل تنفيذ الاتفاقية لأهدافها بنفس النمط الدولي المعمول به في اتفاقية إنشاء منظمة الأغذية والزراعة أو منظمة اليونسكو.

وفي خضم الاقتراحات والاقتراحات المضادة التي اتسمت جميعها بقدر كبير من عدم اليقين، كان من الضروري تمديد فترة الدورة يوما إضافيا استمرت فيه مشاورات جانبية ومفاوضات غرف مغلقة على امتداد عشرين ساعة متصلة حتى أمكن إقناع وفود الدول المختلفة بالتراضي والتوافق على مشروع الاتفاقية المعروض بملاحقها قبيل فجر اليوم التالي. وهكذا ولدت اتفاقية دولية جديدة بعد مفاوضات مضنية استمرت عامين وامتدت في دورة إعدادها

الأخيرة حتى بعد موعدها الرسمي بيوم طويل. والاسم الكامل للاتفاقية هو "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في الدول التى تعاني من الجفاف الشديد و/ أو التصحر خاصة في افريقيا"، ومن هنا ترسخ في قلوب وأذهان الأفارقة أن الاتفاقية هي اتفاقيتهم ولهم فيها وضع خاص يميزهم عن غيرهم.

ولم تكن جميع الوفود راضية بما تم التوصل إليه في صلب الاتفاقية، ولكن معظمها تمناها استشرافا لمستقبل أفضل لحوالي بليون من البشر يعيشون في المناطق الجافة من العالم وخصوصا في دول الجنوب. وفي هذا السياق تشدد الاتفاقية بشكل خاص على البيئة الاقتصادية، سواء على المستوى الدولي أو في داخل الدول، وتوضح وجوب ترتيب ذلك للتمكين من التصدي للتصحر بصورة فعالة. وتلتزم الأطراف بإيلاء الاهتمام الواجب لتأثيرات التجارة وترتيبات التسويق وديون الأطراف من البلدان النامية المتأثرة بغية توفير بيئة اقتصادية دولية تمكينية تفضي إلى تعزيز التنمية المستدامة. وهي ملتزمة بإدماج جهودها لمكافحة التصحر مع استراتيجيات تخفيف حدة الفقر.

وتؤكد الالتزامات العامة التي تقضي بها الاتفاقية أهمية التعاون داخل المنظمات الحكومية الدولية، وداخل الأقاليم والأقاليم الفرعية، وعلى المستوى الدولي. كما تقرر هذه الالتزامات أنه يتعين على الأطراف تعزيز التعاون فيما بين الأطراف من البلدان المتأثرة في ميادين حماية البيئة وصون الموارد من الأراضي والمياه من حيث صلتها بالتصحر والجفاف. وبهذه المشاعر الإنسانية النبيلة صار اليوم السابع عشر من يونيو كل عام يوما للاحتفال باعتباره اليوم العالمي للتصحر.