IJDJL المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع

المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠٢٥

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول في مجال مكافحة تغير المناخ

معرف الوثيقة الرقمى (DOI) : 10.21608/IJDJL.2025.374372.1275

الصفحات ٣٥٤ - ٤١١

محمد عبد اللطيف

كلية الحقوق ، جامعة المنصورة

المراسلة: محمد عبد اللطيف، كلية الحقوق ، جامعة المنصورة

البريد الإلكتروني: mohabdelatif@yahoo.com

تاريخ الإرسال: ١٠ إبريل ٢٠٢٥، **تاريخ القبول:** ١٠ إبريل ٢٠٢٥

نسق توثيق المقالة: محمد عبد اللطيف، مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول في مجال مكافحة تغير المناخ، المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠٢٥، صفحات (٣٥٤ - ٤١١).

IJDJL International Journal of Doctrine, Judiciary, and Legislation

Volume 6, Issue 2, 2025

The principle of Common but Differentiated Responsibilities of States in combating climate change

DOI:10.21608/IJDJL.2025.374372.1275

Pages 354 - 411

Mohamed Abdul Latif

Faculty of Law, University of Mansoura

Correspondance: Mohamed Abdul Latif, Faculty of Law, University of Mansoura.

E-mail: mohabdelatif@yahoo.com

Received Date: 10 April 2025, **Accept Date :** 10 April 2025

Citation: Mohamed Abdul Latif, The principle of Common but Differentiated Responsibilities of States in combating climate change, International Journal of Doctrine Judiciary and Legislation, Volume 6, Issue 2, 2025 (354-411).

الملخص

واجه المجتمع الدولي ظاهرة تغير المناخ من خلال إقرار عدد من الاتفاقيات الدولية التي تأتي في مقدمتها الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن التغيرات المناخية في ١٩٩٢، وبروتوكول كيوتو في ١٩٩٧، وأخيراً اتفاق باريس في ٢٠١٥.

وأجمعت هذه الاتفاقيات على عدد من المبادئ التي يأتي في مقدمتها مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول الأطراف.وهذه المسئولية هى نوع جديد من المسئولية التي وجدت مجالاً خصباً في القانون الدولي للبيئة ومن ثم القانون الدولي للمناخ،وهى تقوم على أن المخاطر المرتبطة بالتغيرات المناخية هى مخاطر مشتركة تهم دول العالم كافة، ومن ثم تكون مسئوليات الدول عن مواجهتها أيضاً مشتركة.

وعلى الرغم من صحة هذا المنطق إلا أنه لم يسلم من النقد؛ لأن مشكلة تغير المناخ تسببت فيها الدول الصناعية، ومن ثم يفترض أن تكون مسئولة وحدها عن مكافحتها ، بيد أن هذه الدول ترفض الإقراربمسئولياتها التاريخية ، وترى بدلاً من ذلك أن تكون المسئولية مشتركة ولكن متفاوتة حسب قدرات الدول على مواجهتها وليس وفقاً لمساهمتها في هذه الانبعاثات.

وفكرة المسئولية المشتركة والمتباينة تثير نقاطاً عديدة على درجة كبيرة من الأهمية لا سيما طبيعتها: هل هى مسئولية قانونية أم أخلاقية، ومدى تأثيرها : هل أسهمت بالفعل في التغلب على مشكلة مكافحة تغير المناخ، وهل أثمرت عن نتائج إيجابية للبلدان النامية؟

هذه هى أهم النقاط التي سوف نتناولها في هذه البحث.

الكلمات المفتاحية: مسئولية مشتركة ومتباينة - تغير المناخ - الاتفاقية الإطارية - صندوق الخسائر والأضرار.

Abstract

The international community has confronted the phenomenon of climate change by adopting a number of international agreements, most notably the United Nations Framework Convention on Climate Change in 1992, the Kyoto Protocol in 1997, and finally the Paris Agreement 2015.

These agreements agreed on a number of principles, foremost of which is the principle of joint and differentiated responsibility of the States Parties. This responsibility is a new type of responsibility that has found fertile ground in international environmental law and then international climate law. It is based on the fact that the risks associated with climate change are common risks that concern the countries of the world, and therefore their responsibilities are also common.

Although this logic is correct, it has not been immune to criticism, because the problem of climate change was caused by industrialized countries, and therefore they alone are responsible for combating it. However, these countries refuse to acknowledge their historical responsibilities and that responsibility should be shared and differentiated according to the countries' capabilities.

The idea of common but differentiated responsibility raises many very important points, especially its nature: is it a legal or moral responsibility, and the extent of its impact: has it actually contributed to overcoming the problem of climate change, and has it led to positive results for developing countries?

These are the most important points that we will discuss in this research.

key Words: Common responsibility - differentiated responsibility - climate change - Framework Convention - Loss and Damage Fund.

المقدمة

موضوع البحث

انبعاثات غازات الاحتباس الحراري كانت في الماضي وكما هى في الحاضرغير موزعة بالتساوي بين الدول. ويضاف إلى ذلك أن الدول ليس لديها نفس القدرات ولا الموارد الاقتصادية لمواجهتها، وأخيراً فإن الدول لا تتساوى أيضا في النتائج التي تتحملها بسبب التغيرات المناخية.

من هنا فإن واحداً من أهم المبادئ التي وردت في الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن تغير المناخ في ١٩٩٢ هو مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول في مواجهة مكافحة تغير المناخ. وينظر إلى هذا المبدأ على أنه المساهمة الكبرى التي قدمتها الاتفاقية الإطارية للقانون الدولي للبيئة. كما ورد النص على هذا المبدأ في الوثائق الدولية اللاحقة على الاتفاقية الإطارية لاسيما اتفاق باريس في ٢٠١٥.

وهذا المبدأ يعني أنه ولو أن المسئولية عن تغير المناخ تقع على جميع الدول،وليس على مجموعة منها، إلا أن مدى هذه المسئولية يتفاوت ليس وفقاً لمساهمة الدول في الانبعاثات وإنما وفقاً لمستوى تنمية هذه الدول وقدراتها الاقتصادية والتقنية والمالية على مواجهة هذه التغيرات.

أصبح ينظر إلى مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة على أنه أحد المبادئ الأساسية في قانون البيئة بصفة عامة، وقانون تغير المناخ بصفة خاصة. ومن ثم فإن دراسته تبدو ضرورية للغاية؛ لأن المبدأ أصبح أحد الأعمدة الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني العالمي للمناخ.

خطة البحث

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة أصبح مبدأ مستقراً في القانون الدولي للبيئة لاسيما في المعاهدات المتعلقة بالمناخ. ومع ذلك فإن المبدأ لا يخلو من تأثير على القانون الداخلي.

إن دراسة المبدأ تفترض إجراء بحث يتناول السياق العام له في القانون الدولي أى موقف المعاهدات الدولية ذات الصلة بالبيئة منه، والتطورات التي طرأت عليه بالإضافة إلى علاقته بالأنواع الأخرى للمسئولية في القانون الوطني.

وبالإضافة إلى ذلك تثار بالضرورة مسألة تحديد تأثير المبدأ وبيان فعاليته؛لأنه على الرغم من كونه مبدأً مستقراً إلا أنه لا يحتفظ بقيمة قانونية ملزمة، ومن ثم يكون مشروعاً التساؤل عن مظاهر التأثير الذي يمكن أن يحدثه المبدأ في مواجهة ظاهرة تغير المناخ.

وبناءً على ذلك سوف نعرض هذا البحث في فصلين متتابعين على الوجه الآتي :

- **الفصل الأول:** السياق العام لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول
- **الفصل الثاني:** التأثير العام لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول

الفصل الأول: السياق العام لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول

الحديث عن المسئولية المشتركة والمتباينة يرتبط جوهرياً بالقانون الدولي العام. ومع ذلك فإن دراسة هذا الموضوع تفترض وضعه في السياق العام لموضوع المسئولية سواءً في القانون الوطني أو القانون الدولي.

وعلى ذلك نعرض تباعاً مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة في سياق البنيان العام للمسئولية وفقاً للخطة الآتية:

- **المبحث الأول:** المسئولية المشتركة والمتباينة ومسئولية الدول على مستوى القانون الوطني.
- **المبحث الثاني:** المسئولية المشتركة ومسئولية الدول على مستوى قانون الاتحاد الأوروبي.
- **المبحث الثالث:** فكرة مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول في القانون الدولي.
- **المبحث الرابع:** تطور مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول في القانون الدولي.

المبحث الأول: المسئولية المشتركة والمتباينة ومسئولية الدول على مستوى القانون الوطني

أصبح وجود منازعات خاصة بالمناخ في ساحات القضاء أمراً عادياً. وأصبح موضوع هذه المنازعات يتناول عادة مسئولية الدولة أو الأشخاص العامة أو الخاصة.وسنقتصر هنا على إبراز الخطوط العامة التي تحكم المنازعات التي تثير مسئولية الدولة بسبب تغير المناخ وهى التي يمكن أن نطلق عليها بالمسئولية المناخية.

إن مسئولية الدولة المناخية قد تكون مدنية (المطلب الأول) ، أو مسئولية أخرى يمكن أن نطلق عليها المسئولية الوقائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المسئولية المدنية المناخية للدولة ومبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة

المسئولية المدنية المناخية للدولة

إن تطبيق المسئولية المدنية المعروفة في نطاق دعاوى المناخ أمر تعترضه صعوبات جمة لاسيما ما يتعلق بإثبات قيام علاقة السببية وهى شرط أساسي لتقرير مسئولية شخص عن خطأ ما.

فمن الصعب إثبات علاقة السببية المباشرة والمؤكدة بين كثير من الأنشطة البشرية المنتجة لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري وبين ضرر محدد مثل نزوح السكان بسبب ارتفاع منسوب البحر، أو تدمير أموال بسبب إعصار. ويتناول بعض الكتاب صعوبة إثبات علاقة السببية بالحديث عن تمييع السببية Dilution de causalité[1].

وترجع صعوبة قيام مسئولية مدنية مناخية إلى صعوبة إثبات علاقة السببية للأساب الآتية:

١. فالمصدر البشري للحوادث الضارة المعنية ليس حصرياً أو مانعاً؛ لأنه يمكن أن توجد أسباب أخرى طبيعية دون أى إمكانية لمعرفة التأثير النسبي لكل طائفة من هاتين الطائفتين أى: العوامل الطبيعية والبشرية في وقوع الضرر.وهنا ستؤدي العوامل الطبيعية إلى عدم الاعتراف بمسئولية الدولة أو الأشخاص العامة بل والخاصة الذين أسهم سلوكهم مع ذلك في إحداث الضرر.

٢. وعنصر المدة يلعب دوراً في منع المسئولية؛ لأنه حتى يحدث الضرر ينبغي مضي مدة طويلة نسبياً من إطلاق نشاط بشري لغازات الاحتباس الحراري ووقوع الضرر.وهنا أيضاً يقف العنصر الزمني سبباً في عدم تطبيق المسئولية المناخية.

٣. وعنصر المسافة التي تفصل بين مكان الانبعاثات ومكان وقوع الضرر يشكل بدوره عقبة في الاعتراف بقيام المسئولية؛ لأن هذه المسافة قد تكون آلاف الكيلومترات الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف علاقة السببية، وهو ما يجعل بالتبعية صعباً إسناد الضرر إلى الشخص المسئول عنه.

٤. وأخيراً يلعب تعدد المسئولين عن الضرردوراً مؤثراً في صعوبة إثبات علاقة السببية.ويرجع ذلك إلى صعوبة التعرف على الأشخاص الذين يمكن تقرير مسئوليتهم.صحيح أن الأنشطة البشرية المسببة لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري معروفة مثل الأنشطة المرتبطة بالطاقة الأحفورية، والصناعات الكيماوية، والمباني والنقل. لكن السؤال هنا: من المسئول الذي تدخل تحديداً في هذه السلسلة وتسبب في الضرر؟. وفي نفس الوقت من الصعب جداً تقرير مسئولية هؤلاء جميعاً عن كل ضرر يحدث.

مما تقدم يتضح أن تطبيق قواعد المسئولية المدنية المعروفة في القانون المدني لن تسفرعن نتائج إيجابية. ماتزال الدعوى الشهيرة التي رفعها المزارع البيروفي .L.Lliuya ضد شركة الكهرباء الألمانية RWEنموذجاً. فقد قررت محكمة الاستئناف في مدينة Hamm في شمال ألمانيا قبول دعواه تمهيداً للفصل في الموضوع بعد أن صدر حكم برفض الدعوى؛ لعدم ثبوت علاقة السببية. وموضوع الدعوى إلزام الشركة بالتعويض عن الأضرار التي تسبب فيها ذوبان الجليد التي تتمثل في تدمير جزء من أشغال التأمين ضد مخاطر الفيضان، ويطلب من ثم استرداد قيمة المبالغ التي أنفقها لحماية منزله من مخاطر صعود المياه.وفي ٢٠٢٢ انتقل وفد من الخبراء والقضاة إلى شمال بيرو للمعاينة. ولا تتوافر لدينا أى تطورات لاحقة في هذه القضية حتى الآن[2].

[1]L.Nyret, La reconnaissance de la responsabilité climatique, D.2015, p.2278.

[2]https://www.lexpress.fr/monde/responsabilite-dans-la-fonte-des-glaciers-peruviens-la-justice-allemande-sur-place_2174260.html

وبالإضافة إلى صعوبة إثبات قيام عنصر السببية قد يصعب أيضاً إثبات تحقق الضرر، فما تزال الأضرار المرتبطة بالتغيرات المناخية غير محقق وقوعها في منطقة محددة في تاريخ معين بمعنى أنها يمكن أن تحدث أو لا تحدث في هذا التاريخ.

وقد لا تتوافر أيضاً مصلحة للمدعي في طلب التعويض. وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة في فرنسا بعدم توافر شرط المصلحة في عمدة مقاطعة Grande -Synthe ، بصفته مواطناً، الذي اقتصر في دعوى التعويض على الاستناد إلى أن مقر سكنه الحالي يقع في منطقة يمكن أن تتعرض للفيضان في مطلع ٢٠٤٠؛ لأن المصلحة غير مباشرة وغير محققة بقدر كبير[٣]. وقد رفضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان طعن المدعي أمامها في حكم مجلس الدولة استناداً لنفس الأسباب التي بنى عليها الحكم، بالإضافة إلى أن المدعي لم يعد يرتبط برابطة ما بالمقاطعة بعد أن تم انتخابه عضواً بالبرلمان الأوروبي وإقامته بمدينة بروكسل[٤].

المطلب الثاني: المسئولية الوقائية للدولة والمسئولية المشتركة والمتباينة

المسئولية الإدارية الوقائية للدولة في مجال مكافحة تغير المناخ

تتقرر المسئولية الوقائية للدول أو الأشخاص العامة الأخرى بقصد إلزامها باتخاذ التدابير اللازمة والفعالة في مواجهة تغير المناخ ، سواءً من أجل تخفيف الحرارة أو التكيف مع الظاهرة.

والدعاوى التي تستهدف إلزام الدولة أو الأشخاص العامة باتخاذ مثل هذه التدابير تفترض بدورها إثبات الخطأ من جانب الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى.وهذا الخطأ يتمثل في التقصير لعدم اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة تغير المناخ لاسيما تدابير التخفيف.

وقد انتهت هذه الدعاوى بتحقيق نتائج إيجابية لمصلحة المدعين بل والسكان عموماً بينما الدعاوى الخاصة بالمسئولية المدنية لم تثمر عن أى نتائج إيجابية وقضى فيها في غير مصلحة المدعين.

وأبرز القضايا التي صدرت فيها أحكام ضد الدولة هى تباعاً في هولندا، وبلجيكا، وفرنسا.

قضية Urgenda في هولندا

ففي هولندا وفي القضية الأشهر في العالم Urgenda لم يستند قاضي مقاطعة لاهاى في حكمه الصادر في ٢٤ من يونيو ٢٠١٥ لإدانة الدولة باتخاذ تدابير مكافحة تغير المناخ إلى مخالفة الالتزامات الدولية التي تكون هولندا طرفاً فيها؛ لأنها بالفعل نفذت التزاماتها الواردة في الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بتغير المناخ تنفيذاً كاملاً.فالقاضي أدان سلطات بلاده؛ لأنها لم تتخذ المزيد من التدابير؛ بسبب موقع بلده من منسوب البحار، وهذه التدابير الإضافية كان يجب عليها اتخاذها استناداً إلى واجب اليقظة Devoir de vigilance . وهنا قام القاضي بجهد خلاق لاستخلاص هذا الواجب من قواعد المسئولية وفقاً للقانون المدني وتطبيقه في القضية المنظورة.

[3]CE 19 nov. 2020, n° 427301, Grande-Synthe (Cne), ; AJDA 2021. 217 ; D. 2020. 2292, et les obs. ; CE 1er juill. 2021, n° 427301, Grande-Synthe (Cne) ; AJDA 2021. 1413 ; ibid. 2115, note H. Delzangles ; D. 2021. 1287, et les obs. ; ibid. 2022. 963, obs. V. Monteillet et G. Leray ; RFDA,2021, p.777, concl.S.Hoynck.

[4]CEDH,9 avril 2024, n.7819 / 21, AJDA, 2024, p.1720.

وفي قضية Urgenda رفض القاضي اعتبار الصفة العالمية لمشكلة التغيرات المناخية مسوغاً لعدم مسئولية الدولة. وهنا أقام القاضي ربطا وثيقاً وخلاقاً بين إدانة الدولة باتخاذ التدابير ومسئوليتها وفقاً للمسئولية المشتركة والمتباينة، وهو تحليل لم يكن مسبوقاً. فقد رأى أنه لا يهم أن بلده ليس هو الوحيد الذي ينتج انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، لأن هولندا بوصفها بلداً متقدماً فإن وضعها يدعوها أن تكون بلداً نموذجياً في مجال مكافحة تغير المناخ بالمقارنة بالدول الأخرى التي ليس لديها الوسائل للتصرف، وذلك تطبيقاً لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة المنصوص عليه في الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن تغير المناخ في ١٩٩٢.

القاضي في حكمه الأشهر وجه الأمر إلى سلطات الدولة باتخاذ تدابير محددة رقمياً ؛ لمواجهة ظاهرة تغير المناخ[٥]، وهو منهج يخالف منهج القضاء الفرنسي كما سنرى بعد قليل.

قضية Klimaatzaak في بلجكيا

وفي بلجيكا أيضاً استحوذت قضية Klimaatzaak على اهتمام فقهي واسع، فقد رفعتها جمعية أهلية أمام محكمة أول درجة في بروكسل العاصمة في ٢٠١٥ ضد كل من الدولة الاتحادية،وإقليم Wallonne، وإقليم Bruxelles-Capitale ، وأخيراً إقليم Flamande . وتطلب الدعوى من القاضي على غرار قضية Urgenda توجيه الأمر إلى المدعى عليهم بتخفيض الحجم الشامل لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري السنوية بحيث ينخفض في ٢٠٢٠ بنسبة ٤٠ ٪ أو على الأقل بنسبة ٢٥ ٪ بالمقارنة بمستوى عام ٠١٩٩٠

وفي حكم المحكمة الابتدائية ببروكسل العاصمة في ١٧ من فبراير ٢٠٢١ قضت المحكمة بأن السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم الثلاثة لم تتدخل بالحرص والعناية اللازمين لمواجهة تغير المناخ رغم ثبوت علم هذه السلطات بخطورة الموقف في بلجيكا؛ بسبب التحذيرات المتكررة لسلطات الاتحاد الأوروبي، لعدم اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة ظاهرة تغير المناخ على الرغم من خطورتها على النحو الذي أفصحت عنه تقارير المجموعة الدولية لخبراء تغير المناخ.

بيد أن المحكمة رفضت توجيه الأوامر إلى سلطات الدولة وسلطات الأقاليم بالنسب التي طلبتها الجمعية؛ لأنه لا يدخل في اختصاصها فرض أى تحديد رقمي،لاسيما أن النسب المطلوبة تتجاوز تعهدات بلجيكا الدولية[٦].

أما محكمة استئناف بروكسل العاصمة فقد أكدت بدورها في حكمها الصادر في ٣٠ من ديسمبر ٢٠٢٣ ارتكاب السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم فيما عدا سلطة إقليم Wallon خطأ فيما يتعلق بالسياسة المناخية التي قاموا باتباعها وتنفيذها في الفترة من ٢٠١٣ إلى ٢٠٢٠ والفترة اللاحقة أيضاً.

وفيما يتعلق بتوجيه الأوامر إلى السلطات الاتحادية فإن محكمة الاستئناف تتبنى موقفاً مخالفاً لحكم محكمة أول درجة وتقرر أن القضاء لا يخالف مبدأ الفصل بين السلطات حين يقوم بتوجيه هذه الأوامر بصفته

(5)A.-S.Tabau et Ch.Cournil, Nouvelles perspectives pour la justice climatique, Cour de district de La Haye, 24 juin 2015, Fondation de Urgenda C.Pays -Bas, RJE, n.4, 2015, p.674 et s. ; Urgenda C.Pays , in Les grandes affaires climatiques (ss direc. Ch.Cornil), DIC édition, 2020, p.75-90

(6)D.Misonne, Affaire Klimaatzaak. , in Les grandes affaires climatiques (ss direc. Ch.Cournil), DIC édition , 2020 ,p.91107. انظربشكل خاص بحثنا:التزام الدولة والمشروعات بمكافحة تغير المناخ وفقاً لأحكام القضاء الدستوري والقضاء المدني في أوربا في ٢٠٢١، مجلة الدستورية ، السنة ٢٠، إبريل ٢٢٢، ص ٤٠.

الحارس الطبيعي لحماية جميع الحقوق الشخصية، وأن السلطة التأسيسية قد عهدت إليه بمهمة الأمر بتعويض الاعتداءات غير المشروعة على هذه الحقوق، ومن ثم فإن المحاكم لا تنتهك مبدأ الفصل بين السلطات حين تقوم بالأمر بالتعويض العيني والأمر باتخاذ التدابير اللازمة لوضع نهاية لهذه الاعتداءات.

وتخلص محكمة الاستئناف إلى أن الأمر باتخاذ تدابير كافية ومناسبة؛ لتحقيق هدف تخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري الصادرة من الأراضي البلجيكية يتناسب تماماً مع الإخلال بالمادتين ٢ و٨ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وأن الحد الأدنى لتخفيض الانبعاثات لا يقل عن ٥٥ ٪ بالمقارنة بعام ١٩٩٠ حتى عام ٢٠٣٠وإلا فإن بلجيكا تكون قد وقعت في مخالفة المادتين ٢ و٨ من الاتفاقية،وكذلك مخالفة الواجب العام بشأن العناية وفقا للمادتين ١٣٨٢ و١٣٨٣ من التقنين المدني.

من الواضح من سياق حكمي Urgenda في هولندا وKlimaatzaak في بلجيكا وجود تشابه بينهما لاسيما الاستناد إلى نصوص التقنين المدني لفرض واجب اليقظة أو العناية وهو أمر لم يلجأ إليه مجلس الدولة في فرنسا.

قضية Cmmune de Grande-Synthe في فرنسا

إن هدف تخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري الوارد في التنظيم القانوني للمناخ في القانون الداخلي ملزم قانوناً. ومن ثم يجب اتخاذ التدابير اللازمة لتحقيق هذا الهدف.

وقد أصدر مجلس الدولة حكمين في إطار قضية Commune de Grand-Synthe . قضى بموجب الأول منهما بإلغاء الرفض الضمني لاتحاذ جميع التدابير اللازمة لتغيير منحنى انبعاثات غازات الاحتباس الحراري المنتجة من داخل الأراضي الوطنية؛من أجل ضمان مطابقتها مع أهداف التخفيض المحددة في المادة ٤.L من تقنين الطاقة والملحق الأول من لائحة الاتحاد الأوروبي رقم ٨٤ في ٣٠ من مايو ٢٠١٨، وتوجيه الأمر إلى رئيس مجلس الوزراء باتخاذ هذه التدابير قبل ٢١ من مارس ٢٠٢١ [٧].

وموقف القاضي الإداري من الأمر باتخاذ التدابير ثابت ، ويتمثل في عدم التحديد الدقيق للتدابير الواجب اتخاذها اكتفاء بتحديد الهدف منها تاركاً للسلطة المختصة تحديد هذه التدابير بنفسها دون تدخل منه؛ وذلك للتوفيق بين سلطة القاضي في الأمر باتخاذ التدابير ومبدأ الفصل بين السلطات وهو منهج يختلف عن منهج القضاء في هولندا وبلجيكا.

وأما الحكم الثاني فقد قضى فيه المجلس بأنه يتعين على الحكومة من أجل إثبات التنفيذ الكامل للحكم السابق إقامة البرهان على أن التدابير التي اتخذتها وتلك التي ستتخذها بمعقولية تؤدي إلى أن يكون منحنى الانبعاثات من الأراضي الوطنية مطابقاً للأهداف المحددة على النحو الذي أشار إليه الحكم الأول.

والقاضي من أجل بيان ما إذا كان هذا الأمر قد تحقق يأخذ في الاعتبار جميع العناصر التي تسمح بالتأكد من أن الأهداف المحددة في القانون يمكن تحقيقها، مع الأخذ في الاعتبار هامش كاف من الأمن، وعوارض التوقعات والتنفيذ.

[7]CE, 1er juill.21, n.427301, Cne de Grande-Synthe. v.A.Van Long et autres, Le contentieux climatique devant le juge administratif, RFDA 2021, p.747 ; R.Radiguet et M.Hauriou, Grande -Synthe 3 et Affaire de siècle 3 : exécution climatique en vue, AJDA 2024, p.731 ; M. Torre-Schaub, Le contentieux climatique : du passé vers l'avenir, RFDA, 2022, p.75.

ومن هنا أصدر المجلس إلى رئيس مجلس الوزراء الأمر باتخاذ جميع التدابير الإضافية اللازمة لضمان تناسق تخفيض معدل الانبعاثات مع مسار تخفيض هذه الانبعاثات المقرر في مرسوم ٢١ من إبريل ٢٠٢٠؛ من أجل الوصول إلى أهداف التخفيض المحددة في تقنين الطاقة ولائحة الاتحاد الأوروبي في ٢٠١٨. وبالإضافة إلى ذلك فإن المجلس يوجه الأمر للحكومة أيضاً بأن تقدم في موعد أقصاه ٣٠ من يونيو ٢٠٢٤ جميع العناصر التي تفيد اتخاذ هذه التدابير بما يسمح بتقييم انعكاساتها على أهداف تخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري[٨].

المبحث الثاني: المسئولية المشتركة والمتباينة ومسئولية الدول على مستوى قانون الاتحاد الأوروبي

قبل ان ننتقل إلى دراسة المسئولية المناخية للدول على مستوى القانون الدولي فإنه سوف يكون ضرورياً دراسة مسئولية الدولة على مستوى قانون الاتحاد الأوروبي. ويرجع ذلك إلى أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد أصدرت حكماً حديثاً في ٩ من إبريل ٢٠٢٤ بشأن مسئولية سويسرا عن عدم اتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة ظاهرة تغير المناخ.

حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في ٩ من إبريل ٢٠٢٤

رفعت الدعوى أمام المحكمة بواسطة خمس سيدات مسنات من سويسرا وإحدى الجمعيات الأهلية . واستندت الدعوى إلى تقصير الدولة السويسرية في التخفيض بما فيه الكفاية لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري، مما يمثل انتهاكاً لحقوقهن الإنسانية لاسيما الحق في المحاكمة العادلة المنصوص عليه في المادة ٦، والحق في احترام الحياة الخاصة والعائلية المنصوص عليه في المادة ٨ من الاتفاقية.

قررت الدائرة الكبرى بالمحكمة عدم قبول الدعوى لعدم توافر المصلحة في السيدات الخمس، وقبولها لرفعها من الجمعية.

وقضت المحكمة بأن سويسرا قد انتهكت أحكام المادتين ٦ و٨ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وبيانا لذلك فإن المحكمة ترى أن الاتفاقية تؤكد وجود التزام عام على كل دولة لتحمل نصيبها من المسئولية، وتطبيق جميع التدابير المعقولة حتى تتوافر لها الفرصة لمنع تفاقم الاحتباس الحراري.

وهذا الالتزام العام يفرض على كل دولة إقرار التنظيم القانوني الملائم للمساهمة في هدف الدرجة والنصف المحدد في اتفاق باريس؛ بالنظر إلى التوافق العلمي والقانوني الواضح فيما يتعلق بالمخاطر البشرية والبيئية المرتبطة بتجاوز هذا الحد[٩].

بيد أن المحكمة تحرص أيضاً في نفس الوقت على الربط بين مسئولية الدولة وفقاً للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ومسئوليتها وفقاً لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة.

---

[8] CE,10 mai 2023, n.467982, Cne de Grand-Synthe et autres, concl. St. Honynick. St. Honynick, Contentieux climatique :de l'écueil de la causalité au contrôle de la trajectoire, Justice et cassation, 2024, p.91 ; J.-M. Pastor, Grande -Synthe 3 : l'action climatique reste insuffisante, Dalloz actualité 17 mai 2023.,

[9] M. Torre-Schaub, La CEDH et le changement climatique, une « approche sur mesure », AJDA 2024. 1720 ; M. Torre-Schaub, Le changement climatique dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : entre continuité et innovation, JCP Adm. 2024, n° 23, 2170 ; A. Stevignon et M. Torre-Schaub, Epilogue dans l'affaire des aînées pour le climat : la Cour européenne des droits de l'homme rend une décision remarquable, D. actu., 29 avr. 2024 ; C. Lepage, Première analyse sur les trois arrêts rendus par la CEDH le 9 avril 2024, EEI 2024, n° 4, étude 1.

فالمحكمة تقرر بوضوح أن كل دولة تتحمل على عاتقها نصيبا من المسئولية باتخاذ التدابير؛ لمواجهة تغير المناخ، وأن اتخاذ هذه التدابير محدد بالقدرات الخاصة للدولة المعنية وليس بعمل أو تجاهل معين من دولة أخرى، وأنه لا يحق لدولة مدعى عليها التخلص من مسئوليتها بالتمسك بمسئوليات الدول الأخرى سواءً كانت أطرافاً في الاتفاقية أم لا. فما يكون مهماً وكافياً لتقرير مسئولية الدولة هو أن التدابير التي كان يقع على الدولة اتخاذها في القانون الداخلي وامتنعت عن اتخاذها أن يكون لها فرصة حقيقية في تغيير منحنى الحوادث أو تخفيف الضرر الذي وقع.وفي مجال تغير المناخ فإنه يجب تفسير هذه المبدأ مع المادة ٣/ ٣ من الاتفاقية الإطارية ووفقاً لها فإن الدول يجب أن تتخذ التدابير لتوقع ومنع وتخفيف أسباب هذه الظاهرة والحد من عواقبها الوخيمة[١٠].

مضمون مسئولية سويسرا بسبب تقصيرها في مواجهة تغير المناخ

تقرر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في حكمها أن أحكامها من حيث المبدأ مقررة بطبيعتها، وأنه يقع على الدولة المعنية أن تختار الوسائل التي تستخدمها في قانونها الداخلي للوفاء بالتزاماتها في ضوء المادة ٤٦ من الاتفاقية الأوروبية مادامت هذه الوسائل متفقة مع منطوق وروح الحكم الصادر من المحكمة.

وفيما يتعلق بإدانة سويسرا في القضية التي نحن بصددها فإن المحكمة تقرر أنه بالنظر إلى تعقيد وطبيعة المسائل المطروحة في القضية فلا يمكن للمحكمة أن تكون دقيقة أو وصفية فيما يتعلق بالتدابير الواجب اتخاذها للامتثال بطريقة فعالة لهذا الحكم، وأنه مع مراعاة هامش التقدير الممنوح للدولة في المجال المعني فإن المحكمة تقدر أن الدولة المدعى عليها بمساعدة من لجنة الوزراء هى الأقدر على التحديد الدقيق للتدابير الواجب اتخاذها.ومن ثم يقع على لجنة الوزراء التحقق، استناداً إلى المعلومات المقدمة من الدولة المدعية، من أن التدابير التي يقع عليها اتخاذها لضمان قيام السلطات الداخلية بالامتثال لمتطلبات الاتفاقية الأوروبية وعلى النحو الموضح في الحكم قد تم اتخاذها[١١].

وهكذا فإن مسئولية الدولة في حالة تقصيرها في اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة تغير المناخ تتحلل إذن إلى اتخاذ هذه التدابير.وهذه المسئولية من طبيعة قانونية ملزمة.

المبحث الثالث: فكرة مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول في القانون الدولي

يفترض هذا المبحث دراسة بضع نقاط: مفهوم مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة(المطلب الأول)، ومبررات مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة (المطلب الثاني)، وعلاقة هذا المبدأ بالمبادئ الأخرى للقانون الدولي (المطلب الثالث)، وتطور المبدأ في غير مجال مكافحة تغير المناخ(المطلب الرابع)، وتطوره في مجال تغير المناخ(المطلب الخامس).

---

[10]CEDH, 9 avr. 2024, n° 53600/2, Verein KlimaSeniorinnen c/ Suisse, AJDA 2024. 1720, note M. Torre-Schaub ; ibid. 1794, chron. L. Burgorgue-Larse ; D. 2024. 729, et les obs ; ibid. 990, obs. G. Leray et V. Monteille ; JA 2024, n° 698, p. 3, édito. B. Clavagnier; ibid., n° 702, p. 11, obs. X. Delpech ; RTD civ. 2024. 354, obs. J.-P. Marguénaud

[11]لجنة الوزراء Comité des Ministres هى التنظيم المكلف بالتمثيل الوطني للدول أعضاء المجلس الأوروبي، وتتكون من وزراء الخارجية في الدول الأعضاء، وهى مكلفة بالتدخل باسم المجلس الأوروبي. واللجنة لها أهمية كبرى ، فهى التي تقوم بإعداد مشروعات المعاهدات بين الدول، وتعتبر الحارسة على القيم الأساسية. ووفقاً للمادة ٤٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بعد تعديلها بالبروتوكول الحادي عشر فإن اللجنة تراقب أيضاً تنفيذ أحكام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وتعقد اللجنة لأداء هذه المهمة أربع اجتماعات في السنة، وتصدر قراراً نهائياً في كل قضية لإغلاقها.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة

يتكون مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة من ثلاث كلمات يتعين معرفة المقصود من كل منها.وهذه الكلمات الثلاث هى: مسئولية، ومشتركة، ومتباينة.

المقصود بكلمة المسئولية: Responsabilités

تستخدم الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن التغيرات المناخية، والاتفاقيات اللاحقة عليها، كلمة المسئوليات بصيغة الجمع وليس المفرد.وقد رأينا استخدام كلمة المسئولية بصيغة المفرد؛ لأنه لا يوجد ما يحول دون هذا الاستخدام لاسيما أن صيغة المفرد يستخدمها عدد من الباحثين في هذا الموضوع.

وعلينا أن نحدد المقصود باصطلاح المسئولية الوارد في المادة الثالثة من الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن تغير المناخ.هذا الاصطلاح يعني في القانون الدولي أن دولة ارتكبت فعلاً غير مشروع، وأن هذا الفعل ارتكبته في مجال تغير المناخ.

ومن المسلم به أن الفعل أو عدم الفعل لا يشكل إخلالاً بالتزام يفرضه القانون الدولي، وأن التعهدات التي تتخذها الدول استناداً إلى مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة لا تصلح سبباً للتعويض عن الأفعال المرتكبة بالمخالفة للقانون الدولي.

واصطلاح المسئولية في الاتفاقية الإطارية لايؤخذ إذن بالمعنى القانوني الذي يتصف بالإلزام، فالمسئولية هنا تدخل في إطار القواعد غير الملزمة أى ما بات يعرف بالقانون الناعم[١٢]. البعض يصف هذه المسئولية بأنها مسئولية أخلاقية[١٣]. وهذا التكييف ليس دقيقاً؛ فالمبدأ وارد في أدوات قانونية دولية كما سنرى بل تستند عليه المحاكم ، ومن ثم فهو ينتمي إلى عالم القانون غير الملزم.

وفي إطار تغير المناخ فالأمر يتعلق بالمسئولية في المستقبل وليس عن الماضي كما ذكرنا من قبل، ومن ثم فهى ليست جزاءً عن مخالفة التزام خلافاً للمسئولية القانونية التي تتقرر بعد ارتكاب المخالفة لهذا الالتزام.

ويختلف مضمون المسئولية المشتركة وفقاً للدول الأطراف، فالمسئولية التي تقع على عاتق الدول المتقدمة غير تلك التي تقع على عاتق الدول النامية. ومن هنا كان استخدام تعبير المسئوليات بصيغة الجمع في الاتفاقيات الدولية المعنية بالمناخ.

المقصود بكلمة المشتركة: Communes

بالطبع المسئولية في مجال مكافحة تغير المناخ هى مسئولية مشتركة؛ لأنها تتعلق بجميع الدول دون استثناء. ومفاد ذلك أن مسئولية حماية البيئة أو مكافحة تغير المناخ تقع على جميع الدول سواءً كانت غنية أو فقيرة؛ لأن المصلحة المشتركة للبشرية تتطلب ذلك.

---

(12)« Soft Law, Droit souple » v.S. Lavallée, Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto Cophenhague. Essai sur la responsabilité de protéger le climat, Etudes Internationales, vol.41, nov.2010, p.57

(13)M.-O. Hamrouni, Les responsabilités communes mais différenciées. Contribution à l'étude de la structuration d'un principe général du droit international de l'environnement, thèse, Paris Descartes, 2016, p.12.

ويرجع ذلك إلى أن المسئولية في مجال مكافحة تغير المناخ هى مسئولية تحمل قدراً من التضامن لاسيما التضامن البيئي؛ لأن تغير المناخ وفقاً للمجموعة الدولية لخبراء تغير المناخ يشكل تحدياً عالمياً حاسماً من شأنه ، مالم يرتفع إلى مستوى الطوارئ ،أن يمثل تهديداً خطيراً ليس فقط على البيئة ولكن أيضاً على الرفاهية الاقتصادية، والحد من الفقر، والتنمية المستدامة، وكذلك وبصفة عامة، على السلام والاستقرار والأمن على مستوى كوكب الأرض[١٤].

ومن الناحية القانونية فقد ترجمت مقدمتا قرار مؤتمر الأطراف Cop ٢١ واتفاق باريس هذه الفكرة. فالفقرة السابعة من قرار مؤتمرالأطراف تعتبر التغيرات المناخية مسألة تهم البشرية جمعاء.كما سبق أن ظهرت هذه الصياغة في الفقرة الأولى من مقدمة الاتفاقية الإطارية[١٥].

وأخيراً فقد ظهر هذا المعنى مبكراً في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ ١٩٨٨ حيث أكدت على أن تغير المناخ يؤثر على البشرية جمعاء، وأن المشكلة يجب أن تطرح في إطار عالمي مع مراعاة المصالح الحيوية للبشرية جمعاء.

المقصود بكلمة المتباينة: Différenciées

مسئولية الدول على الرغم من كونها مشتركة أى تقع على جميع الدول إلا أنها ليست واحدة بالنسبة لجميع الدول، إنها مختلفة أو متباينة. ومن الملاحظ أن صياغة المبدأ باللغتين الفرنسية والإنجليزية تستخدم أسلوب الاستدراك من خلال كلمة»لكن «.بيد أن هذه الصياغة باللغة العربية لاتبدو سائغة لاسيما إذا ورد المبأ في عناوين البحث.

وتباين المسئولية بين الدول في مجال مكافحة تغير المناخ يرجع إلى ارتباطها بالعدالة.فالعدالة تأبى معاملة الدول معاملة واحدة دون تمييز، كما أن المساواة في إطار العدالة لا تعني عدم التمييز بين الدول.فالدول التي تتفاوت أوضاعها ينبغي أن تتم معاملتها معاملة مختلفة. بيد أن الولايات المتحدة الأمريكية تزعمت وجهة النظر الأخرى التي مفادها أن أى نظام متعدد الأطراف بشأن تغير المناخ لا يعامل الدول الأطراف في الاتفاقية الإطارية معاملة واحدة هو نظام غير عادل أى أنها ترى على العكس أن المعاملة الواحدة لجميع الدول هى المعاملة الوحيدة العادلة.

والمسئولية فى مجال مكافحة تغير المناخ تحيل إلى سياقات داخلية مختلفة ،وأوضاع اقتصادية متفاوتة،ومن ثم فيجب أن تعامل الدول معاملة مختلفة.وعلى ذلك فالتزامات الدول تختلف.وهذا هو المقصود بفكرة التباين وهو جوهر المسئولية المشتركة.

وإذا كانت البلدان المتقدمة وفقاً لمقدمة الاتفاقية يجب أن تكون في مقدمة لمكافحة تغير المناخ فإن البلدان النامية عليها مسئولية تحقيق تنميتها باستمرار مع مراعاة البيئة، والتحكم في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري

(14) Y. Petit, Le changement climatique et la sécurité internationale », in R. Kherad (dir.), La sécurité humaine. Théorie(s) et pratique(s), Pedone, 2010, pp. 193-209.

(15) « Conscientes que les changements du climat de la planète et leurs effets néfastes sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière

بشكل عام مع تطبيق تكنولوجيا جديدة في ظل أوضاع تفضيلية من زاوية اقتصادية ، ومن زاوية اجتماعية. ومعنى ذلك أن مسئوليات الدول تأخذ في الاعتبار التباين الاقتصادي لها.

لقد أشارت الجمعية العمومية للأمم المتحدة في قرارها في ٢٠ من ديسمبر ١٩٧١ إلى فكرة تباين المسئولية بإعلانها أن التلوث يسبب انعاكاسات عالمية ترجع بصفة أساسية إلى بعض الدول؛ بالنظر إلى المستوى المرتفع لأنشطتها الصناعية وغير المخطط لها على نحو جيد، ومن ثم يقع على هذه البلدان عبء تمويل التدابير اللازمة.

بيد أن إلقاء هذه المسئولية على الدول الصناعية الكبرى وحدها لم يجد دعماً من إعلان مؤتمر ريو في ١٩٩٢ ولا من الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن التغيرات المناخية في ١٩٩٢.فالمسئولية التي تقع على هذه البلدان لم يعد يُنظر إليها على كونها تاريخية تسأل عنها وحدها بل أصبحت مسئولية تتناول الحاضر والمستقبل، ومن ثم ليست من طبيعة قانونية آمرة، وإنما على العكس من طبيعة غير ملزمة، وبالإضافة إلى ذلك فالمسئولية مشتركة أى تقع على جميع الدول حتى ولو كانت متباينة.

التمييز بين العدالة المناخية والمسئولية المشركة والمتباينة

من مزايا اتفاق باريس أنه يعد الاتفاقية الدولية متعددة الأطراف الأولى التي تضمنت الإشارة إلى فكرة العدالة المناخية La justice climatique.وأصبحت فكرة العدالة المناخية بالإضافة إلى ذلك تستخدم كثيراً من جانب السياسيين، والمنظمات غير الحكومية ، وكذلك بوجه خاص من جانب البلدان النامية.ومع ذلك فإن الفكرة ليس لها معنى عالمي متفق عليه.

وقد ورد تعبير العدالة المناخية لأول مرة في اتفاق باريس في الفقرة ١٣، وليس في صلب الاتفاق.والإشارة في المقدمة تعني مجرد توجيه في تفسير نص الاتفاق.

ومن الملاحظ أن فكرة العدالة المناخية ظهرت في المقدمة عقب عدة أولويات منها القضاء على الفقر، والأمن الغذائي، ومتطلبات التحول العادل للشعب المنتج، وإنشاء وظائف ملائمة وجيدة.ولم تسبق المقدمة تعبير العدالة المناخية بكلمة تعترف (الأطراف) ، وإنما بتعبير تلاحظ (الأطراف) العدالة المناخية.

وتظهر العدالة المناخية في النص مرتبطة بفكرة سلامة النظم الأيكولوجية[١٦]. ومن الملاحظ أيضاً أن صياغة الفكرة كما وردت في الفقرة ١٣ قد ربطت بينها وبين أهميتها لدى البعض فيما يتعلق بالإجراءات التي تتخذ لمواجهة تغير المناخ[١٧]. وفي المقابل كان التركيز واضحاً على فكرة سلامة جميع النظم الأيكولوجية[١٨]. وأخيراً فإن نص المقدمة يظهر فكرة العدالة المناخية معترف بها من بعض الثقافات وليس من جانب الدول. وعلى ذلك فالأهمية التي يمنحها اتفاق باريس للعدالة المناخية تبدو محدودة جداً[١٩].

والعدالة البيئية تفهم على وجود رابطة بينها وبين فكرة أخرى هى سلامة النظم الأيكولوجية بينما ليس

(16)« Les écosystèmes »

(17)« et notons l'importance pour certains de la notion de « justice climatique » dans l'action menée face aux changements climatiques »

(18)« L'intégrité de tous les écosystèmes »

(19)A. Michelon, La justice climatique et l'accord de Paris sur le climat, RJE, 2016, p.71 et s.

لها علاقة بفكرة أخرى هى مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة. وهذ التوضيح يعني استبعاد أى مفهوم توزيعي للعدالة المناخية يكون على علاقة بتوزيع المسئوليات وخصوصا عدم توجيه أى اتهام ضد البلدان المتقدمة؛ لأن هذه البلدان ترفض الاعتراف بمسئوليتها التاريخية.

وهذا المفهوم المحدود لفكرة العدالة المناخية تأكد مع نص الاتفاق على صندوق الخسائر والأضرار في المادة الثامنة، وفي الفقرات من ٤٨ إلى ٥٢ من قرار مؤتمر الأطراف بباريس.فالفقرة ٥٢ تقرر أن المادة ٨ من الاتفاق لا يمكن أن تقدم أو تكون أساساً لأى مسئولية أو تعويض[٢٠].

أما مؤتمر الأطراف في شارم الشيخ Cop ٢٧ فقد أشار بدوره إلى العدالة المناخية في المقدمة، ولم يربط بدوره بين العدالة المناخية ومبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة بل جاءت الإشارة إليها بعد تناول سلامة النظم الأيكولوجية ، كما أن إشارة الإعلان إلى العدالة الاجتماعية جاءت من منطلق «ملاحظته أهمية العدالة المناخية» عند اتخاذ إجراءات معالجة تغير المناخ.

المطلب الثاني: مبررات مبدأ المسئولية المشتركة والمتبادلة

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة على النحو الذي نعرض له في هذا البحث ظاهرة حديثة في تطور القانون الدولي.وفكرة التباين تجد مبرراتها في فكرة العدالة.

فكرة العدالة المبرر الأساسي لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة

تعاني الدول النامية من عدم مساواة عميقة مع الدول المتقدمة ، فقد خرجت الدول الأولى من سنوات الاستعمار مثقلة بمشكلات تنموية تحتاج إلى جهود ضخمة لمواجهتها، ووجدت نفسها تعاني من عدم المساواة مع الدول المتقدمة التي سبقتها في مضمار التنمية منذ سنوات طويلة. فالتباين لا يمكن كما يقول البعض أن ينفصل عن الحقائق السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية التي يشهدها العالم اليوم[٢١].

والمعاملة المختلفة للدول كما يقول البعض يمكن تفسيرها بتبريرين

أما التبرير الأول فهو أن التمييز أو الاختلاف هو نوع من العدالة الضرورية؛ من أجل ضمان شرعية النظام القانوني الدولي الحالي. وقد أقرت الاتفاقية الإطارية بأهمية فكرة العدالة كأساس لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة. فالمادة الثالثة تنطق صراحة بأنه يقع على الأطراف الحفاظ على النظام المناخي لمصلحة الأجيال الحالية والقادمة «على أساس العدالة»، ووفقاً لمسئولياتها المشتركة والمتباينة، وقدراتها المتبادلة.فالعدالة هى أساس مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة.

وأما التبرير الثاني فهو أن الاعتراف بالتباين يشكل في نفس الوقت تعبيراً عن مصالح مشتركة بين مجموعات

[20]Y. Petit, La lutte contre le réchauffement climatique après l'accord de Paris : quelles perspectives ? VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement. http://journals.openedition.org/vertigo/19645 ; DOI : https://doi.org/10.4000/vertigo.19645

[21]Ph. Cullet, Le principe des responsabilités communes mais différenciées en droit international de l'environnement : enjeux et perspectives, Les Chiers de droit, vol.55, n.1, 2014, p.11

الدول، ويكمن في القانون الدولي للبيئة اعتبارات العدالة، والحاجة بالنسبة لبلدان الشمال لتقديم شروط مناسبة لبلدان الجنوب للانضمام إلى المعاهدات التي تقترحها في بعض الموضوعات البيئية التي ينظر إليها على أنها ذات أهمية عالمية.

التباين في القانون الدولي لاسيما في مجال البيئة يواجه القيود التي يفرضها النظام الدولي الذي يقوم على المساواة القانونية بين الدول؛ لأن هذه المساواة في حقيقتها هى مجرد وهم أو افتراض لا يطابق الواقع؛ لأن المساواة القانونية تفترض المعاملة بالمثل في الالتزامات التي تتخذها الأطراف المتعاقدة في أى معاهدة[٢٢].

وفكرة العدالة معروفة في القانون الدولي.فالقاضي حينما يواجه حالة من حالات التطبيق الخاص لقواعد متبادلة فقد يكون ضرورياً أن يترك له إمكانية اتخاذ حكم يحترم بالضرورة القواعد النافذة، ولكنه يسمح في نفس الوقت بالوصول إلى نتيجة عادلة.

وتطبيق العدالة قبل القانون أو وفقاً للقانون أو بخلاف القانون هو أحد الأساليب التي يمكن للقاضي استخدامها حتى لا يعرف الحكم الصادر في الدعوى تطبيقاً خاصاً غير مشروع.ومن جانبها فإن محكمة العدل الدولية رأت أن العدالة بوصفها فكرة قانونية تنبع مباشرة من فكرة العدل. وفي بعض الأحيان أخذت المحكمة في اعتبارها العوامل الجغرفية[٢٣].

والتباين فيما يتعلق بتطبيق القواعد القانونية يسمح بالابتعاد عن التطبيق الصارم عن مبدأ المعاملة بالمثل. فالمعاملة المختلفة تسمح بالحصول على الحد من التفاوت، ومنع تفاقمه.

ويوجد تبرير آخر لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة مستمد من اعتبارات خاصة بالتنمية المستدامة.

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة يقوم على اعتبارات التنمية المستدامة

إذا كانت وجهة النظر المعارضة للمبدأ تستند إلى مبدأ المساوة القانونية في صورته الكاملة؛ فإن المؤيدين للمبدأ يستندون بدورهم إلى مبدأ العدالة وهو مبدأ أصبح في قلب التعاون الدولي؛ للمحافظة على التنمية المستدامة.

وظهر الربط بين البيئة والتنمية واضحاً في وقت مبكر لاسيما في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٠ من ديسمبر ١٩٧١؛ لأن هذا الربط هو الذي يبرر التباين في المسئولية. وهذا التباين يفسر بالتفاوت في الأساليب التكنولوجية والإمكانات المالية بين الدول المتقدمة والدول النامية، والتفاوت أيضاً في الأهداف التي تتابعها هذه الدول وتلك.ومن اللافت أيضاً ماورد في القرار من أن معظم المشكلات البيئية التي تواجه الدول النامية ترجع إلى أن هذه الدول لا تملك الموارد الاقتصادية المطلوبة لحل هذه المشكلات. ومن هنا فإن فكرة التباين ارتبطت بمستوى التنمية وليس بأى معيار آخر.

وظهر الربط بين البيئة والتنمية واضحاً أيضاً في الوثائق الدولية اللاحقة.فالمبدأ التاسع من إعلان ستوكهولم في ١٩٧٢ ينص على أن القصور البيئي الراجع إلى أوضاع ضعف التنمية والكوارث الطبيعية تطرح مشكلات

[22] Ph. Cullet, p.12.

[23] Ph. Cullet, p.13.

خطيرة،وأن أفضل طريقة لمواجهتها هو الإسراع في التنمية من خلال نقل مساعدات مالية وتقنية واسعة؛ من أجل استكمال الجهود الوطنية في البلدان النامية ، والمساعدة المقدمة إليها عند الاقتضاء.

لقد أخذ المجتمع الدولي في مؤتمر ستوكهولم بعداً جديداً هو أن المعاملة المتباينة التي تم تطبيقها بالفعل في المجال الاقتصادي لإنشاء نظام عالمي جديد بدأ يبزغ ويرى النور، ويصحح الفجوة التي تفصل البلدان النامية عن البلدان المتقدمة ، وأنها ستؤدي إلى تعزيز حماية البيئة على مستوى الكوكب.

لقد عكس تقرير المبدأ في إعلان ستوكهولم تغييراً فكرياً مهماً تطرحه التنمية المسدامة وهو أنه لا يمكن أن تتجسد إلا إذا كانت التزامات البلدان النامية والتزامات البلدان المتقدمة متفاوتة بشكل كبير في الاتفاقات متعددة الأطراف للبيئة.

وإذا كان مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة لم يحظ بنص صريح في إعلان ستوكهولم فإن الأمر أصبح على غير ذلك في إعلان ريو ١٩٩٢، وأصبحت اعتبارات العدالة حاضرة بوضوح.وظهر الربط أيضاً واضحاً بين مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة وبين اعتبارى العدالة والتنمية المستدامة في الإعلان النهائي لمؤتمر الأطراف بشارم الشيخ Cop ٢٧ في الفقرة ١٢ بعد المقدمة.

أصبحت توجد طائفة متنوعة من الالتزامات التي تقررت مرتبطة باعتبارات التنمية المستدامة وهى تكامل البيئة والتنمية الاقتصادية، والعدالة بين الأجيال والدول، والعدالة بين الأجيال الحاضرة والقادمة، وعدم استنفاد الموارد الطبيعية.

وضم الإعلان مجموعة من المبادئ مستمدة من مبادئ القانون الدولي وهى مبادئ من شأنها تسهيل تطبيق التنمية المستدامة.وهذه المبادئ هى مبدأ السيادة الدائمة على الموارد ، ومبدأ الوقاية، ومبدأ حسن الجوار، ومبدأ التعاون الدولي، ومبدأ الحيطة، ومبدأ الملوث يدفع ، ومبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة.

وكرس إعلان ريو في المبدأ السابع مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول؛ لأنها قد أسهمت بدرجات متفاوتة في تدهور البيئة. وطوال المناقشات التي أفضت إلى إعلان ريو كانت وجهة نظر البلدان النامية واضحة ومؤداها أن المجتمع الدولي يجب عليه الاعتراف دون إبطاء بأن الفقر يشكل في آن واحد سبباً ونتيجة لتدهور البيئة المحلية، وأن تقدم البلدان الصناعية قام على الإفراط في استهلاك الموارد الطبيعية وإزالة الغابات.

وبدا واضحاً في مؤتمر ريو أن موضوعات الحماية الدولية للبيئة قد طرحت من منظور علاقتها بالحق في التنمية لجميع الدول لاسيما البلدان الأقل نمواً، وأن المعاهدات التي تم إقرارها وفقاً لأسلوب» عدم التماثل التقليدي» L’asymétrie conventionnelle ، ووفقاً له يتم تنويع التزامات وحقوق الأطراف التي تتحمل بمسئوليات متباينة وفقاً لدرجات تنميتها الاقتصادية والاجتماعية المتبادلة.

ويطبق أسلوب عدم التماثل التقليدي خصوصاً على المعاهدات التي تهدف إلى حماية المناخ مثل الاتفاقية الإطارية التي تقيم تمييزاً منذ مادتها الأولى بين الالتزامات العامة المطبقة على جميع الدول الأطراف وهى الالتزامات المشتركة، والالتزامات الخاصة التي لا تطبق إلا على البلدان المتقدمة.

ومن هنا يكون القانون الدولي للبيئة قد أدخل اعتبارات بعيدة عن مواقف القانون الدولي العام التقليدي، وهو مايشهد في نظر البعض على دمقرطة هذا الفرع القانوني وصفته الاجتماعية[٢٤].

المطلب الثالث: علاقة مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة بالمبادئ الأخرى للقانون الدولي

من المفيد ونحن نبحث السياق الدولي لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة أن نتناول ولو بإيجاز علاقة هذه المبدأ بالمبادئ الأخرى للقانون الدولي. ومن أهم هذه المبادئ مبدأ سيادة الدول، ومبدأ احترام حقوق الإنسان.

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة ومبدأ سيادة الدول

يقوم القانون الدولي على احترام سيادة الدول ، أو كما عبر عن ذلك ميثاق الأمم المتحدة في المادة الثانية، بالمساواة في السيادة . وتطبيقاً لذلك لايقيد القانون الدولي للبيئة أى دولة في استخدام مواردها الخاصة مالم تنص معاهدة على عكس ذلك بشكل خاص.

ولا يقيد الدولة في استخدام مواردها إلا المبدأ العرفي وهو مبدأ الوقاية ، وهو المبدأ الذي ورد النص عليه في المبدأ رقم ٢١ من إعلان ستوكهولم في ١٩٧٢ثم تكرر النص عليه في المبدأ الثاني من إعلان ريو في ١٩٩٢.

ووفقاً لمبدأ الوقاية تلتزم الدولة بعدم التسبب في ضرر عابر للحدود أو إلى مناطق غير خاضعة لأى ولاية وإلا التزمت بتقديم تعويض،وهو ما يحدث نادراً في التطبيق العملي.

وفي المقابل فإن مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة لحماية البيئة ومواجهة تغير المناخ لمصلحة البشرية لا يمكنه وحده أن يؤدي إلى هذه النتيجة مباشرة[٢٥].

وفي ظل عالمية مشكلات البيئة والمناخ فإن مواجهة هذه المشكلات لا تكون إلا عالمية أى مشتركة الدول كافة.فالنظم الأيكولوجية لا تعرف الحدود[٢٦]. كما أن تغير المناخ خصوصاً يمكن أن يشكل تهديداً للدولة في عناصر وجودها وتهديد سيادة الدولة.

وعلى الرغم من ذلك فإن هذه المقدمات المنطقية تصطدم بعقبة كأداء وهى سيادة الدولة من ناحية، ومن ناحية أخرى بمبدأ تقرير المسئولية المشتركة والمتباينة التي لا تنطلق من أى التزام قانوني على الدول ولا تنطوي على أى اعتراف منها بأى مسئولية قانونية، ومن ثم فإن هذا النوع من المسئولية يتساند مع مبدأ السيادة على نحو وثيق ولا يتعارض معه.

وبالإضافة إلى ذلك فالاتفاقيات الدولية للبيئة والمناخ ليست ملزمة بذاتها بل تفترض تدخلاً من الدول الأطراف وفقاً لما تقرره من مساهمات وطنية. والاتفاقيات الدولية في مجال تغير المناخ هى ترجمة لسيادة

[24]T. Garcia, Responsabilité commune mais différenciée. A la lumière de droit international de l'environnement, Ecologie & politique, 2003, n.27, p.143 et s.

[25]S.Lavallée, Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague. Essai sur la responsabilité de protéger le climat, Rev. Etudes Internationales,2010, vol.XLI, n.1, p.53 et 57.

[26]Y.Petit, Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale ,RJE, 2011, n.1, p.31 et s

الدول، وتتوقف فعاليتها على قدرات الدول على التعاون الدولي لاسيما في إطار متعدد الأطراف.واتفاق باريس يترجم كل هذه المظاهر المرتبطة بسيادة الدول، أو كما يقول بعض الكتاب إن اتفاق باريس شاهد على احترام سيادة الدول مع الاهتمام بتأسيس التزامات على إرادة الدول من خلال المسئولية المشتركة والمتباينة[٢٧].

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة وحقوق الإنسان

حماية البيئة أصبحت تشكل عنصراً أساسياً في النظرية العامة لحقوق الإنسان؛لأنها شرط لاغنى عنه للتمتع بهذه الحقوق مثل الحق في الصحة والحق في الحياة.ويرجع ذلك إلى أن الأضرار التي تنشأ للبيئة يمكن بطبيعة الحال أن تهدد جميع حقوق الإنسان التي تحدثت عنها الوثائق ذات الصلة لاسيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في ١٩٤٨.

والمسئولية المشتركة والمتباينة تعمل على تحقيق الهدف الأخير من الاتفاقية الإطارية وهو ثبات تركزات غازات الاحتباس الحراري في الجو عند مستوى يمنع أى اضطراب بشري خطِر على النظام المناخي.فالمسئولية المشتركة تعمل على الحفاظ على الفرد وتمتعه بحقوق الإنسان.

ومن الملاحظ أن إعلان مؤتمر ستوكهولهم قد أشار في المبدأ الأول منه إلى الربط بين حقوق الإنسان والحفاظ على البيئة من خلال التأكيد على أن الإنسان له حق أساسي في في الحرية والمساواة وأوضاع مُرضية للحياة في بيئة تسمح له جودتها بالحياة في كرامة ورفاهية.

ومن دون شك فإن ما ينطبق على العلاقة بين الحفاظ على البيئة وحقوق الإنسان ينطبق أيضاً على العلاقة بين مكافحة تغير المناخ والاستفادة من حقوق الإنسان، فعدم اتخاذ التدابير لمكافحة هذه الظاهرة من شأنه تهديد هذه الحقوق لاسيما الحق في الصحة والحق في الحياة والحق في الحياة العائلية والخاصة.

وقد كرست المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وجود علاقة وثيقة بين مكافحة تغير المناخ وممارسة حقوق الإنسان في حكمها الصادر بإدانة سويسرا لعدم اتخاذها التدابير الكافية منهية بذلك اتجاهاً قضائياً ذهب إلى اعتناق موقف مخالف وهو الموقف الذي تبناه ضمناً مجلس الدولة الفرنسي ، وكذلك المحكمة العليا في بلجيكا. وفي المقابل فإن محكمة مقاطعة لاهاى في حكمها ذائع الصيت كانت أول من ربط بين تدابير الحد من تغير المناخ والحفاظ على حقوق الإنسان.

المطلب الرابع: تطور مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة في القانون الدولي في غير مجال مكافحة تغير المناخ

ظهور مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول في غير مجال البيئة

إن تتبع نشأة مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة يقودنا بالضرورة إلى معرفة متى بدأت فكرة التباين أو التفاوت Différenciation ، وأخذها في الاعتبار في القانون الدولي.

[27] A. Michelot, Protection internationale du climat et souveraineté étatique, Rev. Électronique en sciences de l'environnement, vol.18

وقد استخدمت فكرة التباين أولا في القانون الدولي الاقتصادي من أجل إعادة التوازن في العلاقات الاقتصادية بين الدول.فقد ظهرت الفكرة أولاً في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في ١٩٦٤ [٢٨]، فقد طلبت البلدان النامية أثناء انعقاده أن تكون القواعد الجديدة الخارجة عن القواعد العامة للقانون الدولي متلائمة؛ من أجل تسهيل تجارتها وتمويل تنميتها.

وقد أعادت البلدان النامية هذا الطلب مرة أخرى في الأمم المتحدة في السبعينيات من القرن الماضي من جانب المؤيدين لنظام اقتصادي دولي جديد((NOEI، وهو نظام يمكن من وجهة نظرهم أن ينشئ نظاماً اقتصادياً واجتماعياً يصحح عدم المساواة والظلم ، ويسمح بالقضاء على الفجوة الموجودة التي تفصل بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية.

ومع أن النظام الجديد لم يترجم في الواقع إلا أن مطالبات البلدان الفقيرة بالاعتراف بتباين أو اختلاف التزاماتها قد دخلت في النظام التجاري متعدد الأطراف تحت اسم «المعاملة المتباينة والأكثر تفضيلاً»[٢٩].

وهذه المعاملة تشكل خروجاً على شرط الأمة الأكثر رعاية[٣٠]، وتأخذ في الاعتبار احتياجات البلدان النامية في الجزء الرابع من اتفاق التجارة والتنمية (GATT)[٣١] في ١٩٤٧ التي أضيفت إلى الاتفاق العام في ١٩٦٥ والتي يمكنها الاستفادة منه اليوم في إطار منظمة التجارة العالمية.

وأصبح شرط التصريح «[٣٢] هو الأساس القانوني للمعاملة الخاصة التي يمكن أن تستفيد منها البلدان النامية في إطار الاتفاق العام للتجارة والتنمية.

بيد أنه من المؤكد كما يقول بعض الكتاب أن المعاملة التفضيلية وإن لم تكبح التفاوت الاقتصادي إلا أنها جعلت من الممكن تكييف التزامات البلدان النامية[٣٣].

ظهور مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول في مجال البيئة

لم تكن النشأة الأولى لمبدأ المسئولية المشتركة والمتفاوتة ترجع إلى إعلان ريو ولا إلى الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن التغيرات المناخية في ١٩٩٢. فالمبدأ ظهر من قبل في عدة اتفاقيات دولية متعلقة بالبيئة.

يرجع مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة في أصل نشأته في مجال البيئة إلى إعلان مؤتمر ستوكهولم على الرغم من عدم لجوئه إلى استخدام هذا الاصطلاح صراحة.ففكرة المبدأ كانت موجودة وإن كانت مضمرة غير واضحة من خلال فكرة التباين بين موقف الدول.

ففي مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الذي انعقد في ستوكهولم في ١٩٧٢ كان الهدف هو تطوير بنيان متناسق؛ لتنظيم رد من المجتمع الدولي بشأن مشكلات البيئة لاسيما بالنسبة للمسائل التي لا يمكن أن تحل إلا بالتعاون

(28)« Conférence des Nation Unies sur le commerce et développement (CNUCED) »

(29)« Clause d'habilitation ou Clause permissive »

(30)« Clause de la Nation la plus favorisée »

(31)« General Agreement on Tarifs and Trade ou Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce »

(32)« Traitement différencié et plus favorable »

(33)S. Lavallée, Précité, p.53 et 54.

الدولي. وفي هذا المؤتمر تمسكت البلدان النامية بفكرة المسئولية التاريخية للبلدان الصناعية عن تدهور البيئة والهدر في استغلال الموارد.وعلى الرغم من نجاح جهودها الرامية إلى إقرار هذه الفكرة إلا أن بداية الاعتراف بأوضاعها المختلفة ظهرت في إعلان المؤتمر.

فالفقرة الرابعة من المقدمة تؤكد أنه في البلدان النامية فإن معظم المشكلات المرتبطة بالبيئة ترجع إلى التخلف.ومن ثم يقع على هذه الدول توجيه جهودها إلى نحو التنمية مع الأخذ في الاعتبار أولويتها مع ضرورة الحفاظ على البيئة وتحسينها، بينما في الدول الصناعية فإن مشكلات البيئة ترجع بصفة عامة إلى التصنيع والتطور التقني.ومن ثم يقع على الدول الصناعية الحد من الفارق بينها وبين الدول النامية.

فقد تناولت المبادئ ٩و١٠و١١و١٢و٢٣ بصفة خاصة الظروف الخاصة بهذه البلدان، وركزت على نقل التكنولوجيا إليها؛ حتى تتمكن من تحقيق التنمية.

فالإعلان يتعرض لمسألة دعم البلدان الأقل نمواً من الناحية الاقتصادية في جهودها لحماية الأوساط الطبيعية، وضرورة تقديم مساعدة دولية مالية وتقنية متزايدة لهذا الغرض(المبدأ ١٢).

ومع ذلك فإنه لا يمكن القول إن هذه الفكرة كانت تنطلق من فكرة المسئولية المشتركة والمتباينة؛ لأن المبدأ ٢٤ من الإعلان كان يتناول مسألة أخرى تتعارض مع المسئولية المتباينة. فقد انطلق هذا المبدأ من المساواة بين جميع الدول ليؤكد أن جميع الدول بما فيها الكبيرة والصغيرة يجب عليها تحمل المسئولية بروح المساواة وعلى قدم المساواة في القضايا الدولية المتعلقة بالحماية وتحسين البيئة. فالمبدأ ٢٤ ينص صراحة على أنه في المسائل الدولية المتعلقة بحماية البيئة وتحسينها يجب على جميع البلدان، كبيرة أو صغيرة، أن تتحمل مسئوليتها بروح من التعاون، وعلى قدم المساواة[٣٤].

باختصار فإن أسس مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة لم تكن صريحة في إعلان ستوكهولم لكنها كانت ضمنية في عدد من مبادئ الإعلان.

إن مبدأ المساواة القانونية بين البلاد المختلفة الذي أكده إعلان ستوكهولم كان حتى هذه اللحظة يشكل أساس تطور كل القانون الدولي التقليدي، ومن ثم كان أساس الفكرة الصاعدة بشأن الحماية الدولية للموارد الطبيعية. والمساعدة التي تقدمها الدول المتقدمة للدول النامية كانت انطلاقاً من التعبير عن حسن النية، أو أنها مجرد صدقة من البلدان المتقدمة،ولتأكيد الرغبة في التعاون لتحقيق المصلحة المشتركة[٣٥].

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة في اتفاقية فيينا بشأن حماية طبقة الأوزون

فقد ظهر المبدأ في البداية في اتفاقية فيينا بشأن حماية طبقة الأوزون في ١٩٨٥ [٣٦]. وهذه الاتفاقية هى اتفاقية إطارية Convention-cadre بمعنى أنها تضع إطاراً مؤسسياً وقاعدياً للتعاون. وشأن الاتفاقيات

(34)« Les questions internationales se rapportant à la protection et l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands ou petits sur un pied d'égalité »

(35)T. Garcia, Le principe de responsabilités commune mais différenciées. A la lumière de droit international de l'environnement, Ecologie et politique, 2003, n.27, p.141 et s.

(36)« La Convention de Vienne pour la protection de de la couche d'ozone »

الإطارية لا تفرض اتفاقية فيينا أى التزامات محددة بالخفض أو القضاء على المواد التي تؤدي إلى تآكل طبقة الأوزون، وإنما تتخذ الدولة تعهدات عامة باتخاذ التدابير الملائمة؛ لحماية الصحة البشرية، والبيئة ضد النتائج الوخيمة الناتجة من الأنشطة التي تعدل أو يمكن أن تعدل طبقة الأوزون(المادة الثانية).ويقع على الدول، لهذا الغرض، اتخاذ التدابير التشريعية والملائمة،والتعاون؛ من أجل تنسيق السياسات العامة التي تهدف إلى تنظيم أو الحد أو منع الأنشطة البشرية الخاضعة لولايتها أو لرقابتها إذا ظهر أن هذه الأنشطة لها أو يمكن أن يكون لها نتائج وخيمة نتيجة تعديل أو تعديل محتمل على طبقة الأوزون(المادة ٢٦٢).

والاتفاقية تركز على الرقابة والرصد المستمرين لطبقة الأوزون بما يسمح للاطراف باتخاذ القرارات.وتنشئ الاتفاقية مؤتمراً للاطراف يختص بإقرار البروتوكولات اللاحقة وسكرتارية خاصة بالاتفاقية. والاتفاقية لها صفة عالمية ، وتضم حتى الآن ١٩٨ طرفاً بما فيها الاتحاد الأوروبي[٣٧].

وقد ظهرت فكرة المعاملة المتباينة في الاتفاقية مرتين : فقد ظهرت في المرة الأولى في المقدمة التي خصصت الفقرة الثالثة منها للنص على التأكيد على أخذ الاتفاقية في الاعتبار الوضع والاحتياجات الخاصة للبلدان النامية[٣٨]. وظهرت في المرة الثانية في المادة الثانية التي تحدثت عن التزام الدول باتخاذ التدابير الملائمة لحماية صحة الإنسان والبيئة من الآثار الوخيمة التي تنشأ أو يمكن أن تنشأ من الأنشطة البشرية التي تعدل أو يمكن أن تعدل من طبقة الأوزون» وفقاً للوسائل المتاحة لديها، ووفقاً لإمكاناتها».

وأخيراً استمر المبدأ في الظهور في الاتفاقيات اللاحقة على الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن التغيرات المناخية.

وتعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان المتأثرة بشكل خطير بالجفاف و/ أو التصحر لاسيما في إفريقيا في ١٤ من أكتوبر ١٩٦٦ من أول الاتفاقيات التالية للاتفاقية الإطارية التي تضمنت النص في المادة الثالثة على أنه «من أجل تحقيق أهداف الاتفاقية، وتطبيق أحكامها فإن الأطراف تسترشد بالمبادئ الآتية: .. . (د) الأخذ في الاعتبار بشكل كامل الوضع والاحتياجات الخاصة للدول الأطراف المتضررة لاسيما الأقل نمواً فيما بينها»[٣٩].

ونشير على سبيل المثال إلى اتفاقية ستوكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة في ٢٠٠١ [٤٠] التي وإن لم تصرح بالمبدأ إلا أنها تذكر في مقدمتها أنه أخذاً في الاعتبار الحالة والاحتياجات الخاصة للبلدان النامية لاسيما البلدان الأقل نمواً منها، والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال ولاسيما الحاجة إلى تدعيم وسائلها الوطنية في إدارة المواد الكيمائية لاسيما من خلال نقل التكنولوجيا، وتوفير المساعدات التقنية، وتعزيز التعاون بين الأطراف[٤١].

(37) S. Maljean-Dubois, Environnement : air , Répertoire de droit international, 2022, n.7-8.

(38)« Tenant compte de la situation et des besoins particuliers des pays en développement, »

(39)« Pour atteindre les objectifs de la présente Convention et pour en appliquer les dispositions, les Parties sont guidées, entre autres, par les principes suivants. (d) les Parties devraient prendre pleinement en considération la situation et les besoins particuliers des pays en développement touchés Parties, tout spécialement des moins avancés d'entre eux. »

(40)« Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants (POP) »

(41)« Tenant compte de la situation et des besoins particuliers des pays en développement, notamment les moins avancés parmi eux, et des pays à économie en transition, en particulier de la nécessité de renforcer leurs moyens nationaux de gestion des substances chimiques, grâce notamment au transfert de technologie, à la fourniture d'une aide fi nancière et

واتفاقية «ميناماتا» بشأن الكبريت في ٢٠١٣ التي نصت في المقدمة صراحة على مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة والتي أقامت فضلاً عن ذلك علاقة مباشرة مع إعلان ريو[٤٢].

المطلب الخامس: تطور مبدأ المسئولية المشركة والمتباينة في مجال مكافحة تغير المناخ في القانون الدولي

ظهور مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة في مجال تغير المناخ

كانت البداية الحقيقية لنشأة مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة هو ما أقدمت عليه الجمعية العامة ضمن استعدادها لأعمال مؤتمر «ريو» في ١٩٩٢.فقد اعترفت الجمعية في قرارها في ١٩٨٩ بأن التدابير التي يجب إقرارها على الصعيد الدولي لحماية وتحسين البيئة يجب أن تأخذ في الاعتبار عدم التوازن القائم في الطرق العالمية للإنتاج والاستهلاك، وأن مسئولية التحكم في الأضرار على البيئة، أو الحد منها، أو استبعادها يجب أن تقع على الدول التي تسببها على نحو تظل المسئولية مرتبطة بالأضرار الناجمة، وأن تكون وفقاً لقدراتها ومسئولياتها المتبادلة[٤٣].

موقف الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن التغيرات المناخية من مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة

من المعروف أن انبعاثات غازات الاحتباس الحراري التي حدثت وما تزال تحدث لا تتوزع بطريقة متعادلة بين الدول أطراف الاتفاقية التي لا تملك نفس القدرات ولا نفس الموارد؛ لمواجهة أسباب ونتائج التغيرات المناخية.

وقد ظهرت الحاجة إلى إبرام اتفاقية دولية حول المناخ منذ عام ١٩٨٥ وهو العام الذي تم فيه إقرار الاتفاقية الإطارية لحماية طبقة الأوزون. وأعطى ظهور التقرير الأول للمجموعة الدولية لخبراء تغير المناخ GIEC في ١٩٩٠ دفعة قوية للمفاوضات الدولية حول الاتفاقية.ومن المعلوم أن هذا التقريرقد أبرز احتمال أن يكون تغير المناخ راجعاً إلى انبعاثات الاحتباس الحراري من مصدر بشري.

ومن جانبها فقد أطلقت الجمعية العامة للأمم المتحدة المفاوضات الدولية بشأن الاتفاقية بموجب قرارها في ٢١ من ديسمبر ١٩٩٠.

وتم إقرارالاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن تغير المناخ[٤٤] في نيويورك في ٩ من مايو ١٩٩٢. وفتحت للتوقيع بمناسبة قمة الأرض في ريو. وقد تم التصديق عليها بسرعة وعلى نطاق واسع، ودخلت حيز النفاذ في ٢١ من مارس ١٩٩٤.وتضم الاتفاقية الآن ١٩٨ طرفاً عبارة عن ١٩٧دولة بالإضافة إلى الاتحاد الأوروبي. والاتفاقية واحدة من الاتفاقيات التي تحظى بأوسع مشاركة على المستوى الدولي.

technique et à la promotion de la coopération entre les Partie »

(42)« Rappelant la réaffirmation par la Conférence des Nations Unies sur le développement durable des principes de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement incluant, entre autres, les responsabilités communes mais différenciées, et reconnaissant les situations et capacités respectives des États ainsi que la nécessité d'agir au niveau mondial » (Convention de Minamata sur le mercure)

(43)T. Garcia, Le principe de responsabilité commune mais différenciée, Rev. Ecologie et politique,2003, n.27, p.141 et s

(44) « Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) »

ولهذا السبب إذا كانت جميع الأطراف قد أخذت على عاتقها بعض الالتزامات بموجب الاتفاقية إلا أن البلدان المتقدمة وتلك التي يكون اقتصادها في مرحلة انتقال يجب أن تتحمل بالتزامات خاصة؛من أجل أن تثبت أنها في الطليعة لمكافحة التغيرات المناخية وعواقبها الوخيمة.

وأما فيما يتعلق بمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول[٤٥] فقد ظهر في مجال مكافحة تغير المناخ في الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة حول التغيرات المناخية في ١٩٩٢ [٤٦]. وتطلب المبدأ تقسيم الأطراف المتعاقدة إلى مجموعات مختلفة.

ولم يظهر المبدأ في الاتفاقية مرة واحدة وإنما مرتين

ففي المرة الأولى ظهر المبدأ في مقدمة الاتفاقية التي تتضمن أن»الصفة الكوكبية للتغيرات المناخية تتطلب من جميع البلدان أن تتعاون بأكبر قدر ممكن، وتسهم في العمل الدولي الفعال والملائم،وفقاً لمسئولياتها المشتركة والمتباينة، وقدراتها المتبادلة، وأوضاعها الاجتماعية والاقتصادية»[٤٧].

وفي المرة الثانية فقد ورد النص على المبدأ في مبادئ الاتفاقية التي تضمنتها المادة الثالثة من الاتفاقية والتي جعلته يأتي في مقدمة هذه المبادئ. ونصت هذه المادة على أنه: «تسترشد الأطراف في التدابير التي تتخذها لتحقيق هدف الاتفاقية، وتطبيق أحكامها بمجموعة من الأمور منها:

١-يقع على عاتق الأطراف الحفاظ على النظام المناخي لمصلحة الأجيال الحالية والقادمة على أساس العدالة،ووفقاً لمسئولياتها المشتركة ولكن المتباينة ، وقدراتها المتبادلة.ونتيجة لذلك يقع على الدول الأطراف المتقدمة أن تكون في طليعة الكفاح ضد التغيرات المناخية وآثارها الوخيمة»[٤٨].

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة في إعلان ريو

ومن الواضح أن الاتفاقية الإطارية في هذا النص، كما لاحظ بعض الكتاب ، لم تشر على عكس إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية إلى المسئولية التاريخية للبلدان الصناعية في تدهور المناخ، واقتصرت فقط على أن النص على أن تكون هذه البلدان في المقدمة لمكافحة تغير المناخ وآثاره الوخيمة.

ومنذ مؤتمر ستوكهولم في ١٩٧٢ لم تتوقف الدول النامية عن التعبير عن تحفظاتها في مواجهة الاهتمامات

(45)« Principe des Responsabilités communes mais différenciées (PRCD)»

(46)« Convention-cadre des Nations Unis sur les changements climatiques (CCNUCC-UNFCCC) »

أبرمت الاتفاقية بمناسبة مؤتمر الأمم المتحدة بشأن البيئة في ريو في ١٩٩٢ .

(47)« Le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participe à une action internationale, efficace et appropriée, selon leurs responsabilités communes mais différenciées, leur capacités respectives et leur situation sociale et économique »

(48)« Dans les mesures qu'elles prendront pour atteindre l'objectif de la Convention et en appliquer les dispositions, les Parties se laisseront guider, entre autres, par ce qui suit:

1. Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l 'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfaste »

البيئية للبلدان الصناعية؛ بسبب التكاليف الاقتصادية الإضافية المترتبة عليها بالنسبة لسياستها التنموية.ومن هنا كانت الاختلافات بشأن لبحث عن قانون مشترك للبشرية تدعم فكرة أن قانون البيئة هو قانون الأغنياء[٤٩].

وتبلورت عدة مبادئ في إعلان ريو متعلقة بضرورة مراعاة التباين بين الدول. وهذه الفكرة ظهرت في المبادئ ٦ و٧ و٨ و١١ من الإعلان.

فالمبدأ السادس يعترف بالوضع والاحتياجات الخاصة للبلدان النامية لاسيما البلدان الأقل نمواً في المسائل البيئية؛ بسبب ضعفها البيئي.

وفي المقابل فإن المبدأ السابع من الإعلان بعد أن وضع مبدأ ضرورة تعاون الدول بروح المشاركة العالمية ؛ من أجل الحفاظ على الصحة وسلامة النظام البيئي للأرض وحمايتهما واستعادتهما يقرر بوضوح مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة مع التركيز على مسئولية الدول المتقدمة.

ويقرر المبدأ بوضوح أنه نظراً لتنوع الأدوار المسببة في تدهور البيئة العالمية فإن الدول تتحمل المسئوليات المشتركة والمتباينة. ويصل المبدأ السابع إلى مبتغاه بالتصريح بأن الدول المتقدمة تدرك مسئوليتها التي تقع عليها في الجهود الدولية الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة وهى تأخذ في الاعتبار الضغوط التي تمارسها مجتمعاتها على البيئة العالمية والتكنولوجيا والموارد المالية المتاحة لها.

وأما المبدأ الثامن من إعلان ريو فينطلق من أن الدول الصناعية تستخدم نماذج إنتاج واستهلاك غير مستدامة بينما تسهم الدول النامية أكثر في النمو العالمي لسكان العالم.

وأخيراً فإن المبدأ الحادي عشر من الإعلان يؤكد أن المعايير البيئية وأهداف وأولويات إدارة البيئة تكون نتيجة للسياق البيئي والتنموي الذي تطبق فيه. والمعايير التي تطبقها بعض الدول قد لا تكون ملائمة لدول أخرى وخاصة الدول النامية، وتفرض عليها تكلفة اقتصادية واجتماعية غير مبررة.

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة في بروتوكول كيوتو ١٩٩٧

نصت المادة ١٧ من الاتفاقية الإطارية على أن يكون لمؤتمر الأطراف في أى دورة من دورات الانعقاد العادية إقرار بروتوكولا للاتفاقية. وقد أقر مؤتمر الأطراف الثالث Cop ٣ باليابان بروتوكول كيوتو في ديسمبر ١٩٩٧. وكان يشترط لنفاذه تصديق ٥٥ بلداً تشكل انبعاثاتها ما نسبته ٥٥ ٪ من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري .ولم يصبح نافذاً إلا في ١٦ من فبراير ٢٠٠٥.وقد وقفت الولايات المتحدة من البروتوكول موقفاً معارضاً، ورفض مجلس الشيوخ التصديق عليه بعد وصول الرئيس جورج بوش للحكم ؛ لأنه من وجهة نظره يعرض الاقتصاد الأمريكي للخطر،وأن بعض الدول النامية مثل الصين والهند والبرازيل وإندونيسيا وهى أطراف في الاتفاق لا تلتزم بواجب تخفيض الانبعاثات على الرغم من أنها دول تنبعث منها انبعاثات قوية.

ومن الملاحظ أيضاً أن بروتوكول كيوتو قد تميز حتى على إعلان ريو فنص في المادة العاشرة على أنه : يجب على الأطراف في تنفيذ التزاماتها أن تأخذ في الاعتبار مسئولياتها المشتركة والمتباينة وخصوصية أولويتها الوطنية

[49] F. Ewald, Le droit de l'environnement : un droit de riches, Rev. Pouvoirs, 2008, n.127, p.13.

والإقليمية في التنمية، وأهدافها، وأوضاعها دون تقديم تعهدات جديدة للأطراف غير المدرجة في الملحق الأول ولكن من خلال إعادة التأكيد على الالتزامات المحددة الواردة في الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الاتفاقية. بيد أن البروتوكول ترجم فكر التباين بين الدول الأطراف بتباين الالتزامات التي تقع عليها. وإعمالاً لهذه الفكرة فقد تعهدت دول الشمال وحدها في المادة الثالثة من البروتوكول بتخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري.

وعلى ذلك فإن عدم التركيز على المسئولية التاريخية والسببية للدول المتقدمة عن تدهور المناخ كان حلاً توافقياً؛ لتمكينها من المشاركة في مكافحة تغير المناخ، فالتركيز ليس على المسئولية عن الماضي وإنما عن المستقبل[٥٠].

وفيما يتعلق تحديداً بمضمون بروتوكول كيوتو فقد بلور الاتفاق على ما كان يبدو عادلاً في هذا الوقت. فمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة والتعهدات المتبادلة لعبت دوراً مهماً في تبرير أن تقتصر تعهدات انبعاثات غازات الاحتباس الحراري على الدول الصناعية باسم مسئوليتها التاريخية عن تغير المناخ.وهذه الدول تحددت في الملحق (B). وفي خلال المدة الأولى من تنفيذ البروتوكول كانت هذه البلدان بالفعل في طليعة الدول في مكافحة تغير المناخ ونتائجه الوخيمة وفقاً لتعبير الاتفاقية الإطارية.وبالإضافة إلى ذلك فإن مؤتمر الأطراف يجب أن يأخذ هذه المبدأ في الاعتبار في قراراته.

ومن ثم فإن بنيان بروتوكول كيوتو قد بني حول فكرة مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة.

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة في اتفاق كوبنهاجن ٢٠٠٩

كان اتفاق كوبنهاجن اقتراحاً قدمته الولايات المتحدة الأمريكية والبرازيل وشيلي والهند وجنوب أفريقيا، وتم التفاوض عليه في مؤتمر الأطراف.

ولا يعتبر الاتفاق على عكس اتفاق باريس مجرد تنفيذ للاتفاقية الإطارية؛ لأنه لم يتم إقراره بواسطة مؤتمر الأطراف. وقانوناً لا توجد علاقة بين الاتفاق وبين الاتفاقية الإطارية لاسيما المبادئ التي نصت عليها المادتان الثالثة والرابعة .وأخيراً لا يرتبط الاتفاق بالمؤسسات التي أنشأتها الاتفاقية مثل الصندوق العالمي للبيئة (FEM)، وصندوق التكيف، والصندوق الخاص للبلدان الأقل نمواً.

واتفاق كوبنهاجن وإن كان يفرض التزامات على الدول الأطراف إلا أن الأمر يتعلق بوعود من جانب واحد وغير ملزمة قانوناً بالتخفيض من جانب جميع البلدان الصناعية وعدد من البلدان غير الصناعية. وهذه الوعود وإن كانت محلاً للرقابة إلا أنها رقابة خفيفة بالمقارنة بتلك التي أنشأها بروتوكول كيوتو.وفي حال المخالفة لا يوجد أى جزاء مقرر في البروتوكول[٥١].

وتضمن الاتفاق نصاً خاصا بشأن المسئولية المشتركة والمتباينة.فالاتفاق يعلن في بدايته أن الأطراف تسترشد بمبادئ وأحكام الاتفاقية الإطارية، والحرص على تحقيق الهدف النهائي الوارد في المادة الثانية لهذه الاتفاقية.

[50]M-O. Hamrouni, Les responsabilités communes mais différenciées. Contribution à l'étude de la structuration d'un principe général du droit international de l'environnement, thèse, Paris Descartes, 2016, p.9

[51]S. Maljean-Dubois, Quel droit international face au changement climatiques ? D.2015, p.2263

والمادة الأولى بعد أن تقر بأن التغيرات المناخية تشكل واحداً من أكبر التحديات في عصرنا تتناول المبدأ بقولها: نؤكد على إرادتنا السياسية القوية في مكافحة هذه التغيرات دون إبطاء وفقاً لمبادئ المسئولية المشتركة والمتباينة،والقدرات المتبادلة.

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة في اتفاق باريس ٢٠١٥

لم يكن من شأن الإتفاقية الإطارية ولا بروتوكول كيوتو وضع حد لارتفاع انبعاثات غازات الاحتباس الاحتباس الحراري التي تزايدت نسبتها سنوياً لأكثر من ٤٥ ٪ ، بالإضافة إلى أن الدول لا يقع عليها أى التزام بالحد من هذه الالتزامات فيما يجاوز ٢٠٢٠.

وكان وضع إطار للنظام الدولي للمناخ فيما بعد ٢٠٢٠ يشكل الرهان الذي تصدت له مفاوضات ديربان بجنوب أفريقيا في الفترة من ٢٨ من نوفمبر إلى ٩ من ديسمبر ٢٠١١.فقد اتفق أطراف الاتفاقية الإطارية على إعداد بروتوكول، بموجب الاتفاقية، أو أى أداة قانونية أخرى أو نص يتم الاتفاق عليه ، وتكون له قيمة قانونية ملزمة، ويطبق على جميع الأطراف بحيث يتم رفع مستوى طموح الجهود المبذولة للتخفيف من تغير المناخ.

وكانت إحدى مهام مؤتمر الأطراف Cop ٢١ الذي عقد في باريس في الفترة من ٣٠ من نوفمبر إلى ١٣ من ديسمبر ٢٠١٥ إقرار هذا الاتفاق.وقد أنجز المؤتمر هذه المهمة بعد أسبوعين من المفاوضات الشاقة،ويفرض الاتفاق التزامات تفصيلية على الدول في مجال التخفيف من التغيرات المناخية، ويقيم نظاماً صارماً وملزماً للرقابة[٥٢].

وقد أعطى اتفاق باريس مضموناً مغايراً لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة.فالاتفاقية الإطارية تعرضت لما وصفته بالمسئوليات المشتركة والمتباينة والقدرات المتبادلة. أما اتفاق باريس في ١٢ من ديسمبر ٢٠١٥ فقد أحال في مقدمته وفي المواد ٢/٢، و٣/٤ ، و١٩ إلى المسئوليات المشتركة والمتباينة؛ بالنظر إلى «الأوضاع الوطنية المختلفة»[٥٣].

وأخيراً وفي مجال مكافحة تغير المناخ فقد أعاد اتفاق باريس في ٢٠١٥ التأكيد على مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول بالنص في المقدمة على حرص الأطراف على تحقيق هدف الاتفاقية الإطارية والاسترشاد بمبادئها بما في ذلك مبدأ العدالة والمسئولية المشتركة والمتباينة وقدرات كل طرف ومع مراعاة الأوضاع الوطنية المختلفة[٥٤]. ويؤكد الاتفاق في المادة ٢/٢ فضلاً عن ذلك تطبيقه أى الاتفاق وفقاً للعدالة، ومبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة والقدرات المتبادلة مع مراعاة الأوضاع الوطنية المختلفة.

علاقة اتفاق باريس بالاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن التغيرات المناخية

ينظر إلى اتفاق باريس على أنه معاهدة تضع أسس إطار قانوني دولي في مجال مكافحة تغير المناخ[٥٥].

(52)S.Maljean-Dubois et L.Rajamani, L'accord de Paris sur les changements climatiques du 12 décembre 2015, Annuaire français de droit international, 2015, p.615 et s.

(53)« Soucieuses d'atteindre l'objectif de la Convention, et guidées par ses principes, y compris le principe de l'équité et des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales,»

(54)« Convention des Nations Unis sur la lutte la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et / ou la désertification, en particulier en Afrique. »

(55)S.Lavallée et S.Maljean-Dubois, L'accord de Paris : fin de la crise du multilatéralisme climatique ou évolution en claire-obscure, RJE, 2016, p.26

وهذا الإطار يغطي ستة موضوعات كبرى وهى تخفيف التغيرات المناخية، وإدارة العواقب الوخيمة للتغيرات المناخية، ونقل الموارد والتكنولوجيا،وتعزيز قدرات البلدان النامية، والتعليم والوصول إلى المعلومات ومساهمة الأفراد في مجال تغيرات المناخ، والمتابعة ورقابة التنفيذ. ويتكون الاتفاق من مقدمة من ١٦ فقرة، و٢٩ مادة.

والاتفاق على الرغم من أنه يأخذ شكل معاهدة إلا أنه يرتبط بالاتفاقية الإطارية بوضوح.فالأطراف في الاتفاقية الإطارية مصرح لهم وحدهم بالتصديق على الاتفاق.والاتفاق وفقاً للمادة الثانية يُسهم في تطبيق الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن التغيرات المناخية لاسيما فيما يتعلق بالهدف منها.وأخيراً يعتمد الاتفاق في بنيانه المؤسسي على نفس بنيان الاتفاقية الإطارية.وعلى سبيل المثال فإن مؤتمر أطراف الاتفاقية الإطارية يعمل أيضاً بصفته اجتماعاً لأطراف اتفاق باريس لتقييم الوضع، واتخاذ القرارات اللازمة لتعزيز تنفيذه الفعال[٥٦].

الفصل الثاني: التأثير العام لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول

بعد أن عرضنا للسياق العام لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول علينا الآن أن نبحث في تأثير هذا المبدأ. وهذه الدراسة تبدو على درجة كبيرة من الأهمية؛ لأنه كيف يكون هذه المبدأ فعالاً ويحقق الهدف منه بينما هو مبدأ غير ملزم من الناحية القانونية، وهل حقق بالفعل نتائج إيجابية في الواقع أم لا.

تلك هى بعض التساؤلات التي يثيرها المبدأ،وعلينا إذن أن نتعرض بالبحث عن إجابات لها في هذا الفصل.

وقد رأينا معالجة هذا الفصل وفقاً للخطة الآتية:

- **المبحث الأول:** طبيعة مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول.
- **المبحث الثاني:** التباين أساس فكرة المسئولية المشتركة والمتباينة للدول
- **المبحث الثالث:** مضمون مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول

المبحث الأول: طبيعة مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول

نعرض تباعاً في هذا المبحث موقف الفقه من طبيعة المسئولية المشتركة والمتباينة للدول في مكافحة تغير المناخ(المطلب الأول)، وموقفه أيضاً من قيمة هذا المبدأ (المطلب الثاني)، وموقف القضاء الدولي من مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: موقف الفقه من طبيعة مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول

طبيعة المسئولية المشتركة والمتباينة

يسود رأى في الفقه مؤداه أن المسئولية المشتركة والمتباينة لمواجهة المناخ المنصوص عليها في المادة الثالثة من الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة هى نوع من المسئولية الأخلاقية أو المسئولية غير الملزمة.إن هذه المسئولية

[56]G.de Lassus St-Geniès, L'accord de Paris sur le climat : quelques éléments de décryptage, Rev. Québécoise de droit international, vol.28-2, 2015, p.31 et s.

تتفق مع واجب أخلاقي مشترك وليست مسئولية بالمعنى القانوني[٥٧]. وكما سبق أن ذكرنا فإن هذا الرأى لا يصمد في مواجهة رأى آخر يعترف للمبدأ بالصفة القانونية ولكن غير الملزمة.

وفيما عدا الحالة التي تنص فيها أى اتفاقية صراحة على عكس ذلك فإن القانون الدولي للبيئة لا يقيد الدولة في استخدام مواردها مالم يكن ذلك استناداً إلى مبدأ الوقاية وهو مبدأ له قيمة المبادئ العرفية، وقد ورد النص عليه في المبدأ ٢١ من إعلان ستوكهولم، وأعيد النص عليه في المبدأ الثاني من إعلان ريو. ووفقا لمبدأ الوقاية تلتزم الدولة بعدم التسبب في أضرار عابرة للحدود أو إلى مناطق غير تابعة لولاياتها.

وفي المقابل فإن المسئولية المشتركة والمتباينة لحماية البيئة ولمصلحة البشرية لا تؤدي إلى ترتيب هذه النتائج على الأقل بطريقة مباشر.

أسانيد اعتبار المسئولية المشتركة والمتباينة مسئولية من طبيعة أخلاقية

يستند مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة إلى عدة أسانيد. ويأتي في مقدمة هذه الأسانيد الظروف التي أحاطت بإقراره. فقد كان المبدأ هو الثمن الذي يجب أن تدفعه الدول المتقدمة من أجل أن تساهم الدول النامية في مجال تكامل الاعتبارات البيئية والتنمية الاقتصادية.

ويرى بعض الكتاب أن المبدأ كان الوسيلة التي وجدها المجتمع الدولي للتوفيق بين متطلبين:

أما المتطلب الأول فهو التوفيق بين المسئوليات في مجال تدهور البيئة والقدرات التكنولوجية والمالية لمختلف الدول؛ لمواجهة هذا التدهور.ويلحق بهذين الاعتبارين أيضاً أن احتياجات التنمية للبلدان النامية تتمتع بأولوية في مجال حماية البيئة. وهذه الاعتبارات الثلاثة تشكل ما يطلق عليه هؤلاء الكتاب « القيمة الذاتية أو الأخلاقية».

وأما المتطلب الثاني فهو الطبيعة الذاتية للمبدأ، فاستخدامه يمكن أن يشجع عدداً أكبر من الدول النامية ؛ من أجل العمل على تحقيق نظام بيئي ما[٥٨].

بيد أن أسانيد مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة بصفته مبدأ غير ملزم لا تقف عند البحث عن الاعتبارات الكامنة وراءه وإنما تؤيد صياغة المادة الثالثة من الاتفاقية الإطارية هذا الرأى بوضوح.

فقد تخوفت الولايات المتحدة الأمريكية من أن المبادئ الواردة في المادة الثالثة يمكن أن تؤدي إلى نتائج قانونية ، ومن ثم فقد حرصت على إدخال إضافة مؤثرة لنص هذه المادة وهى أنه في «إطار التدابير التي تتخذها(الأطراف) لتحقيق هدف الاتفاقية ، ومع تطبيق أحكامها فإن الأطراف» تسترشد ، من بين أمور أخرى، بما يأتي:..». إذن مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة هو مبدأ غير ملزم أو أنه مجرد مبدأ ليس له إلا قيمة إرشادية.

ومن الملاحظ أيضاً أن مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة المنصوص عليه في اتفاقيات أخرى قد تمت صياغته

(57)S.Lavallée, Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague. Essai sur la responsabilité du climat, Etudes internationales, 1 mars 2010, vol. XLIn.1, p.57 et s.

(58)S.Lavallée, Précité, p.58

على نحو لا يجعل منه التزاماً قانونياً مفروضاً على الدول الأطراف. فاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في ١٩٩٦ نصت بدورها في المادة الثالثة على أن الدول الأطراف تسترشد من أجل تحقيق أهداف الاتفاقية وتطبيق أحكامها بالأخذ في الاعتبار الكامل وضع واحتياجات الدول المتأثرة بشكل خطير بالتصحر لاسيما البلدان الأقل نمواً فيما بينها. فالمبدأ إذن هو مبدأ ذو قيمة أرشادية وليس إلزامية.

المقصود بالقيمة الذاتية أو الأخلاقية لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول في مجال مكافحة تغير المناخ

في نظر الكتاب فإن مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة له قيمة ذاتية أو أخلاقية حينما يهدف إلى الاعتراف بأن مسئولية بعض الدول أكبر من غيرها في خلق مشكلة تتعلق بالمجتمع الدولي في مجموعه، بينما القدرات الحالية للبلدان النامية لا تسمح لها بالحد من التأثيرات البيئية لنموها الاقتصادي، وفي نفس الوقت أيضاً فإن هذه الدول لديها أولويات في مجالات أخرى مثل التنمية الاقتصادية والصحة والتعليم .

وهذه الصفة الذاتية للمبدأ ترتبط أيضاً بفكرة العدالة بين الأجيال.وفكرة العدالة تقع في قلب مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة.ومع ذلك يوجد تباين شاسع بين موقف الدول النامية التي تركز دوماً على المسئولية التاريخية للدول المتقدمة، وتستند من ثم إلى مبدأ الملوث يدفع المنصوص عليه في المبدأ رقم (١٦) من إعلان ريو. وفي المقابل فإن الدول المتقدمة تركز على مبدأ الحيطة الوارد في المبدأ رقم (١٥)، وعلى العوامل المرتبطة بالمسئولية الحالية والمستقبلية، والقدرات المتزايدة لبعض البلدان النامية التي يطلق عليها البلدان الناشئة في مواجهة التحديات التي تطرحها في أثناء الاتفاق على المعاهدات.

القيمة القانونية غير الملزمة للوثائق الدولية ذات الصلة بمكافحة تغير المناخ

بالإضافة إلى الأسانيد المتقدمة التي تؤيد عدم إضفاء قيمة قانونية ملزمة لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول فإن هناك اعتبار آخر يؤيد هذه الرأى. وهذه الرأى مؤداه أن الوثائق الدولية ذات الصلة بمكافحة تغير المناخ ليس لها قيمة قانونية ملزمة، ومن ثم فإن المبادئ التي تنص عليها هذه الوثائق لا تكتسب صفة الإلزام.

فالفقه يرى أن الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن التغيرات المناخية غير ملزمة، وهو ما يفسر سرعة اعتمادها وإقرارها[٥٩]. ولا تتضمن الاتفاقية الإطارية إلا نوعين من الالتزامات القانونية «الملزمة» لأطراف الاتفاقية.فالالتزام الأول هو إجراء جرد وطني لمصادر انبعاثات غازات الاحتباس الحراري،وآبار الكربون التي تسمح بامتصاصها،وإقامة برنامج وطني لتخفيف التغيرات المناخية. وأما الالتزام الثاني فهو الذي يفرض على الأطراف إبلاغ هذا الجرد الوطني ومضمون برامجها الوطنية[٦٠].

ويرى بعض الفقه أيضاً أن اتفاق باريس لاتتوافر له الصفة القاعدية؛ لأنه لا يفرض التزامات رقمية محددة بالحد من انبعاثات غازات الانبعاث الحراري على غرار تلك التعهدات التي وردت في اتفاق كيوتو وجعلته غير مقبول من جانب اللاعبين الرئيسيين[٦١].

(59)S,MaljeanpDubois, Environnement : air, op.cit., n. 18

(60)S.Lavallée, Le principe des responsabilités…, précité, p.63

(61)P.Thieffry, L'accord de Paris sur le changement climatique : quelles contraintes ?,D.,2016, p.304.

بينما يرى آخرون أن واضعي الاتفاق لم يفصلوا في هذه النقطة، وأنهم فضلوا حلاً وسطاً يقوم على إقرار شكل قانوني مهجن ومتنوع بدقة بحيث يتجنب الاختيار بين أحد حلين يصعب الفصل بينهما، ومن ثم تم الاتفاق على مجموعة عناصر يتكون منها اتفاق ملزم ، ومعاهدة مختصرة وعامة وتستكمل بحزمة من قرارات مؤتمر الأطراف. فإذا كان يفرض على الدول المتقدمة التزامات في المادة التاسعة في تقديم موارد مالية لمساعدة البلدان النامية إلا أن صياغة التزامات هذه الدول تظل عامة مبهمة[٦٢].

ومع ذلك يرى بعض الكتاب أن اتفاق باريس بوصفه معاهدة يكون من الناحية القانونية ملزماً[٦٣]. وعلى الرغم من ذلك يعترف هؤلاء بأن الاتفاق مبهم حول كثير من النقاط التي يجب تحديدها بقرارات من مؤتمرات الأطراف أو بإجرءات من الدول[٦٤].

ففيما يتعلق بالاتفاقية الإطارية واتفاق باريس فإن القضاء الوطني في بعض الدول لاسيما في فرنسا اعتبر أن النصوص الواردة في الوثيقتين تتطلب تدخل أعمال مكملة حتى تنتج آثاراً في مواجهة الأفراد، ومن ثم تتجرد من أى أثر مباشر، وأنه مع ذلك ينبغي أن تؤخذ هذه النصوص في الاعتبار عند تفسير أحكام القانون الوطني[٦٥].

ولا يختلف الوضع أيضاً ومن باب أولى بالنسبة لاتفاق كوبنهاجن. فالفقه يرى أنه اتفاق سياسي وغير ملزم قانوناً. ويؤيد هذا التفسير أن أمانة الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ قد اضطرت إلى الاعتراف قبل افتتاح المؤتمر بشهرإلى أن نتيجته يمكن أن تؤدي على الأكثر إلى إبرام التزام سياسي[٦٦].

رفض الدول المتقدمة فكرة المسئولية التاريخية

كان الاقتراح الذي قدمته مجموعة دول ٧٧ (G٧٧) صريح في توزيع المسئوليات التاريخية إلى البلدان الصناعية، وهو ما يبرر للبلدان النامية مطالبتها بتحمل تكاليف حماية البيئة وفقاً لمبدأ الملوث يدفع.

وترفض الدول المتقدمة دائماً الحجة التي تستند إليها الدول النامية بشأن المسئولية التاريخية لها عن مشكلة تغير المناخ بل ونجحت في تنحية أي إشارة إلى أعمالها الماضية، وترى أنه من الأفضل التركيز على المسئوليات الحالية والمستقبلية؛ بالنظر إلى الضغوط التي تمارسها مجتمعاتها على البيئة العالمية والتقنيات والموارد المالية المتاحة لديها، هذا من ناحية[٦٧].

(62)S,MaljeanpDubois et L.Rajamani, L'accord de Paris sur les changements climatiques du 12 décembre 2015, Annuaire français de droit international 2015, ,p.626

(63)S,MaljeanpDubois et L.Rajamani, L'accord de Paris sur les changements climatiques du 12 décembre 2015, Annuaire français de droit international 2015, ,p.626 ;Y.Petit, La lutte contre le réchauffement climatique après l'accord de Paris :quelles perspectives ? VertigO - la revue électronique en sciences de l‹environnemet http://journals.openedition.org/vertigo/19645 ; DOI : https://doi.org/10.4000/vertigo.19645

(64)S.Lavallée et S.Maljean-Dubois, L'accord de Paris…., précité , p.26-28

(65)« Si les stipulations de la CCNUCC et de l'accord de Paris citées au point 9 requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers et sont, par suite, dépourvues d'effet direct, elles doivent néanmoins être prises en considération dans l'interprétation des dispositions de droit national, notamment celles citées au point 11, qui, se référant aux objectifs qu'elles fixent, ont précisément pour objet de les mettre en oeuvre.»CE, 19 nov.2020, n.427301.

(66)S.Lavallée, Précité, p.68-69

(٦٧)وأيد فكرة المسئولية التاريخية بالإضافة إلى البلدان النامية بعض الكتاب في الدول المتقدمة. انظر:

C.et R.Larrère, Philosophie de la nature , p.282.

ومن ناحية أخرى تزعمت الولايات المتحدة وغالبية كبيرة من الدول المتقدمة تياراً يركزالمسئولية الحالية لبعض البلدان النامية التي تطلق معاً ما يقرب من ٥٠ ٪ من الانبعاثات العالمية لغازات الاحتباس الحراري بل وتستمر في زيادتها.

وترجمت الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن التغيرات المناخية فكرة المسئولية المشتركة والمتباينة للدول الأطراف دون أى إشارة إلى المسئولية التاريخية للبلدان المتقدمة ولكن الإشارة كانت للعدالة والمسئولية والقدرات.

فالمادة الثالثة تنص على أنه يقع على الأطراف الحفاظ على النظام المناخي لمصلحة الأجيال الحالية والقادمة على أساس العدالة ووفقاً لمسئولياتها المشتركة ، وقدراتها المتبادلة.وعلى الدول المتقدمة الأطراف بالتبعية أن تكون في الطليعة لمكافحة التغيرات المناخية وعواقبها الوخيمة.

ومن جانبه أيضاً فإن اتفاق باريس قد طرح جانباً فكرة المسئولية التاريخية حين نص في المادة الثانية على تطبيقه وفقاً لمقتضيات العدالة،ومبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة «والقدرات المتبادلة»،وفي ضوء «الأوضاع الداخلية المختلفة»، وليس وفقاً للمسئولية التاريخية.

الاتفاق على احترام مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة

في خلال مؤتمرات الأطراف مايزال الاتفاق على أن النظام المناخي الجديد يجب أن يبنى في ضوء احترام أحكام الاتفاقية الإطارية لعام ١٩٩٢ لاسيما مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة.بيد أن البلدان لاسيما النامية تضع أيضاً تفسيرات مختلفة لهذا المبدأ.

ففي إطار مجموعة العمل الخاصة بمنصة مؤتمر ديربانDurban لتعزيز العمل في ٢٠١١ [٦٨] أعلنت الدول النامية دون استثناء عن دعمها لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة، والقدرات المتباينة باعتباره عنصراً أساسياً في النظام الدولي للمناخ. وأعادت بعض الدول في هذا الإطار التأكيد على ضرورة الاحترام الكامل لمبادئ الاتفاقية الإطارية لاسيما مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة، ومبدأ العدالة.

كما أعدت الدول الأقل نمواً تأكيدها على دعمها الكامل لمبادئ الاتفاقية الإطارية لاسيما مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة والقدرات المتبادلة والعدالة وهى مبادئ يجب أن توجه الأطراف في تنفيذ الهدف النهائي للاتفاقية للاستقرار.

وبالنسبة للمجموعة الأفريقية فإن الاتفاق حتى يكون مطبقا على جميع الأطراف يجب أن يكون موجهاً بالعلم،والعدالة، والمسئولية المشتركة والمتباينة،والقدرات المتباينة،والمسئولية التاريخية مع الأخذ في الاعتبار الظروف الوطنية،والتنمية التي تشكل أولوية للبلدان النامية.

وقد خلصت بعض الدول مما تقدم إلى وجوب احترام مبادئ الاتفاقية الإطارية على الرغم من غياب التأكيد الصريح بهذا الالتزام.

[68]« Groupe de travail spécial de la Plate-forme de Durban pour une action renforcée (ADP) »

وبالإضافة إلى ما تقدم فإن إعلان مؤتمر Durban في ٢٠١١ وإن لم يتضمن إحالة صريحة إلى هذه المبادي إلا أنه أعاد التأكيد ضمناً عليها ومعترفاً بجميع مبادئ وأحكام الاتفاقية بما فيها مبدأ العدالة ، ومبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة، وذلك من خلال تعبير» بموجب الاتفاقية» Au titre de la Convention.وأكدت دول أخرى أن مجموعة العمل لمنصة العمل الخاصة للمؤتمر يجب أن توجه أعمالها في ضوء مبادئ الاتفاقية الإطارية بل يجب أيضاً أن تكون هذه المبادئ دعائم النظام الدولي الجديد للمناخ لاسيما مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة والقدرات المتبادلة[٦٩].

ومايزال التمسك بمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة يشكل أحد دعائم النظام العالمي للمناخ كما ينص على ذلك اتفاق كوبنهاجن واتفاق باريس.

فقد أكد اتفاق كوبنهاجن التمسك بمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة .فالمادة الأولى تربط مكافحة تغير المناخ بمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة والقدرات المتبادلة.

ومن جانبه أيضاً فقد أعاد اتفاق باريس التأكيد على أنه يتم تطبيقه وفقاً للعدالة،ومبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة، والقدرات المتبادلة، وبالنظر إلى مختلف الأوضاع الوطنية.

ولم يجد مؤتمر الأطراف Cop٢٧الذي عقد في شارم الشيخ إلا التأكيد من جديد على مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة في الفقرة ١٢ بعد المقدمة بقوله:ويقررأيضاً بأن ذلك أى التخفيف إلى درجة ونصف يتطلب اتخاذ تدابير سريعة في هذا العقد الحاسم على أساس العدالة وأفضل المعارف العلمية المتاحة والمسئوليات المشتركة ولكن المتباينة والقدرات المختلفة في ضوء الظروف الوطنية ، وفي سياق التنمية المستدامة ، والجهود الرامية إلى القضاء على الفقر.

المطلب الثاني: موقف الفقه من قيمة مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة ليس له قيمة المبادئ العرفية في القانون الدولي

تلعب المبادئ العرفية دوراً في القانون الدولي للبيئة أكثر وضوحاً من أى فرع آخر تابع للقانون الدولي.ومن الملاحظ أن عدداً من المبادئ الواردة في إعلاني ستوكهولم وريو أصبح لها وضع المبادئ العرفية.وهذا هو الأمر بالنسبة لمبدأ السيادة الدائمة للدول على مواردها الطبيعية، ومبدأ الاستخدام غير الضار للإقليم الذي يطلق عليه مبدأ الوقاية، ومبدأ حسن الجوار، ومبدأ التعاون.

وهذه المبادئ العرفية تفرض على الدول حتى ولو لم يرد النص عليها في معاهدة تكون هذه الدول أطرافاً فيها. والمبادئ العرفية مبادئ نشأت من الرضاء الضمني وهو مصدر القانون العرفي في مقابل الرضاء الصريح وهو منشئ المعاهدة.

والعرف هو الدليل على ممارسة عامة تم قبولها، وتحترمها الدول باعتبار أنها قانوناً وساد لديها الاقتناع

(69)S.Maljean-Dubois et P.Morga-Sariego, Le principe des responsabilités communes mais différenciées dans le régime international du climat, Les Cahiers de Droit, ,vol.55,n.1, p.102 et s. .

بالامتثال لهذه القاعدة القانونية.ومن المعلوم أن المادة ٨١ من نظام محكمة العدل الدولية تصنف هذا المصدر من ضمن المصادر الأساسية للقانون الدولي إلى جانب المعاهدات.ومن المعلوم أن المعاهدة يمكن أن تقنن مبدأ عرفياً قائماً، وقد تنشئ المبدأ القانوني من البداية.

وكان مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة الذي ورد النص عليه في إعلان ريو محلاً للتقنين في عدد من الاتفاقيات الدولية مثل الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة حول التغيرات المناخية في ١٩٩٢،وبروتوكول كيوتو في ١٩٩٧.

ومن هنا يمكن أن يثار التساؤل الآتي: هل قننت المعاهدات الدولية مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة القائم من قبل بوصفه مبدأ عرفياً، أم أنها جعلت منه مبدأ جديداً في القانون الوضعي؟

بطبيعة الحال تتطلع الدول النامية إلى الاعتراف بمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة بوصفه مبدأ عرفياً دولياً. بيد أن الفقه لا يعتنق هذه الأمنية ويرى على العكس أن المبدأ بالنظر إلى صفته الذاتية لا يمكن أن يصبح مبدأ عرفياً دوليا. ويفسر الفقه هذا الرفض بأن الأمر لا يتعلق بغياب الاعتقاد القانوني وإنما غياب الصفة القاعدية في ذاته منذ البداية.

ويستند الفقه في هذه النتيجة على تحليل محكمة العدل الدولية في قضية الهضبة القارية لبحر الشمال الذي مؤداه أنه يجب للاعتراف بالمبدأ العرفي أن يكون للحكم المعني في البداية وبصفة أساسية الصفة القاعدية، ومن ثم يمكن أن يشكل أساساً لقاعدة قانونية[٧٠].

وفي نظر الفقه لا يبدو مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة تتوافر فيه بصفة أساسية الصفة القاعدية على عكس مبدئ الحيطة والملوث يدفع اللذين يمكن أن يكونا من المبادئ العرفية؛ لأنهما يتضمنان قاعدة سلوك بينما مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة ليس مبدأ آمراً[٧١]. وفي المقابل إذا ما ورد المبدأ في معاهدة فحينئذ يمكن أن يعطي الحياة لقاعدة حينما يتضمن الأمر بسلوك ما.

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة ليس من المبادئ القانونية العامة للقانون الدولي

المبادئ القانونية العامة في القانون الدولي تشكل طائفة من القواعد التي تتميز بالعمومية، وتعتبر جزءاً من القانون الوضعي. وقد استخلصتها محكمة العدل الدولية من تفسير منهجي لقواعد القانون الدولي.ومن ثم فإن المبادئ القانونية العامة في القانون الدولي العام ذات نشأة قضائية. ويلجأ إليها القضاء على الرغم من أن المادة ٣٨ من نظام محكمة العدل الدولي لم تشر إليها بوصفها من مصادر القانون الدولي[٧٢].

إن مبدأ المسئولية العامة والمتباينة كما سبق أن أوضحنا يقتصر نطاق تطبيقه على فرع واحد من فروع القانون الدولي وهو القانون الدولي للبيئة. ومن الملاحظ أن محكمة العدل الدولية لم ترجع إليه إلا مرة واحدة حتى الآن.ولا يبدو حتى الآن أن الدول على استعداد للتوسع في تطبيقه بحيث يشمل فروعاً أخرى على الرغم من تشابه بعض الأوضاع في الحالات التي تكون فيها الحياة الإنسانية عرضة للخطر كما في الهجرة المناخية؛إذ

(70) CIJ,20 fev.1969, Affaire du Plateau continental de la mer du Nord.

(71) « Caractère fondamentalement normatif » S. Lavallée, Précité, p.62.

(72) M.O. Hamrouni, Les responsabilités communes mais différenciées, op.cit, n.280 et s.

يمكن في نظر البعض أن تنظر الدول في إمكانية إقامة نظام ملزم يفرض حصصاً على الدول لاستقبال اللاجئين[٧٣].

بيد أن ذلك لا يعني أن مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة يخلو من الفائدة. فالحقيقة أيضاً أنه يوجه القانون البيئي، ويعزز تفسيره على نحو منهجي. كما يصلح دائماً أداة في يد البلدان النامية لتوزيع المسئولية بما يحقق العدالة.وسوف نرى في الصفحات القادمة مدى التأثير الذي أحدثه هذا المبدأ.

المطلب الثالث: موقف القضاء الدولي والوطني من مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول

قدم القضاء الدولي دعماً قوياً لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة من خلال الإشارة إليه في آرائه وأحكامه.

الرأى الاستشاري للمحكمة الدولية لقانون البحار في ٢١ من مايو ٢٠٢٤ ومبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول في مكافحة تغير المناخ:

في هذا الرأى الذي يتعلق بطلب لجنة الدول الجزرية الصغيرة بشأن تغير المناخ والقانون الدولي ومدى اعتبار هذا التغير تلوثاً للبحار قدمت المحكمة دعماً لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة، وجعلت منه سنداً قوياً لرأيها الاستشاري الذي انتهت فيه إلى أن انبعاثات غازات الاحتباس الحراري من مصدر بشري تشكل تلوثاً للوسط البحري بالمعنى الوارد في المادة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

فالدول وفقاً للمادة ١/١٩٤ من هذه الاتفاقية يقع عليها التزامات محددة هى اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمنع والحد والتحكم في التلوث البحري الناجم جراء انبعاثات غازات الاحتباس الحراري،وأن تسعي لتنسيق سياستها في هذا الشأن.وهذه التدابير تحدد أخذاً في الاعتبار، من بين أمور أخرى، أفضل المعارف العلمية المتاحة والقواعد والمعايير الدولية ذات الصلة والمبينة في اتفاقيات تغير المناخ وهى الاتفاقية الإطارية واتفاق باريس .

وتضيف المحكمة بشكل خاص إلى ما تقدم أن نطاق ومضمون التدابير اللازمة يمكن أن يتفاوت وفقاً لوسائل المتاحة لدى الأطراف وقدراتها المتبادلة لاسيما قدراتها العلمية والتقنية والاقتصادية والمالية. وتؤكد المحكمة أن الإحالة إلى الوسائل المتاحة والقدرات لا يجب ان تستخدم تكئة لإرجاء تنفيذ تلك الالتزامات على نحو غير مشروع.

وتحرص المحكمة بالإضافة إلى ما تقدم على إبراز أن الاتفاقية الإطارية واتفاق باريس يعترفان معاً بمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة والقدرات المتباينة.

ولكن هل تعني هذا الإشارة إلى أن مبدأ المسئولية المشتركة والمتبادلة أصبح في ضوء هذا الرأى مبدأ قانونياً ملزماً؟

لا يبدو ذلك صحيحاً؛ لأن المحكمة الدولية لقانون البحار نفسها تحرص على الاستناد إلى نص المادة الثالثة من الاتفاقية الإطارية التي تنص على المبدأ من بين مبادئ أخرى « وتسترشد الأطراف في التدابير التي تتخذها لتحقيق هدف الاتفاقية ، وتطبيق أحكامها».

[73] M.O.Hamrouni, op.cit, n.284.

وأخيراً فإن المحكمة الدولية لقانون البحار تقدم إضافة قوية في رأيها. فاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لا تنص على مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة والقدرات المتبادلة كما هو بهذا الوصف بيد أنها واتفاق باريس يتقاسمان عناصر مشتركة. فنطاق التدابير الخاضعة لحكم المادة ١٩٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لاسيما التدابير التي تستهدف الحد من انبعاثات غازات البشرية من غازات الاحتباس الحراري المسببة للتلوث البحري يمكن أن تتفاوت وفقاً لما إذا كان الأمر متعلقاً بالدول المتقدمة أو الدول النامية.وفي المقابل لا يقع فقط على الدول المتقدمة اتخاذ التدابير؛ حتى ولو كان يجب عليها أن تكون في طليعة الطريق؛ لأن جميع الدول يجب عليها بذل الجهود للتخفيف.

القضاء الوطني يجعل المسئولية المشتركة والمتباينة أساساً لتحديد التزامات الدول لمكافحة تغير المناخ

استناد القضاء إلى مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة لا يقتصر على القضاء الدولي، وإنما تدخل القضاء الوطني في وقت سابق في بعض الدول؛ من أجل أن يحدد السند القانوني لالتزامات الدول المعنية بمكافحة تغير المناخ.

فمجلس الدولة الفرنسي يقرر في حكمه الشهير في قضية Commune de Grande-Synthe بأنه وفقاً لنصوص وأحكام الاتفاقية الإطارية واتفاق باريس تعهد الاتحاد الأوروبي وفرنسا بمكافحة العواقب الضارة للتغيرات المناخية الناتجة بشكل خاص من التزايد في عصر الصناعة لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري التي ترجع إلى الأنشطة البشرية من خلال إقرار سياسات تهدف إلى الحد بخطوات متتالية من مستوى هذه الانبعاثات ؛ وحتى يمكن لها أن تضطلع بمسئولياتها المشتركة والمتباينة وفقاً لمساهمتها في الانبعاثات المتحققة ، وقدراتها ووسائلها في الحد منها في المستقبل في ضوء مستوى تنميتها الاقتصادية والاجتماعية، ووفقاً لمبدأ المساهمة العادلة لجميع الدول الأطراف في هدف تخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري[٧٤].

وقد سبق أن رأينا أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان استندت بدورها إلى مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة بالإضافة إلى النصوص الواردة في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لإدانة سويسرا. كما أن القضاء في هولندا سبق وأن اعتمد أيضاً على المبدأ من ضمن أسانيد أخرى لاسيما أحكام التقنين المدني لإلزام سلطات بلاده باتخاذ تدابير لإجراء مزيد من تخفيف الحرارة.

مما سبق يتضح أن المبدأ وإن كان في أساسه غير ملزم إلا أنه أصبح مع أسانيد أخرى سنداً قوياً يعتمد عليه القضاء، وهو ما يبرهن على الدور المهم الذي يقوم به في التقاضي المناخي.

المبحث الثاني: التباين بين الدول أساس فكرة مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول

إذا كان مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة يفترض التباين أى الاختلاف بين الدول حتى تتباين مسئولياتها فإن السؤال الآن يتعلق ببيان أهمية هذا التباين(المطلب الأول)، وكيفية إجرائه (المطلب الثاني)، وأخيراً مستقبل فكرة التباين بين الدول(المطلب الثالث).

[74]CE, 19 nov.2020, n.427301.

المطلب الأول: أهمية التباين بين الدول

التباين بين الدول أحد مبادئ القانون الدولي للبيئة

يشكل التباين بين مختلف مجموعات الدول أحد أسس القانون الدولي للبيئة .وتقوم فكرة التباين على التمييز بين البلدان المتقدمة الصناعية والبلدان النامية، وهذا التمييز هو الذي قامت على أساسه في معظم الحالات المعاهدات منذ الثمانينيات من القرن الماضي.

ويرجع ذلك إلى أن القانون الدولي للبيئة أصبح مرتبطاً بمسائل التنمية، وأصبحت التنمية الاقتصادية أساس التمييز بين البلدان.وظهر هذا التمييز واضحاً في الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة في ١٩٩٢ في المادة الثالثة.

والتمييز في المعاملة استناداً إلى معيار اقتصادي أصبح محلاً للنزاع؛ نظراً للنمو الذي حققته بعض دول الجنوب. وحتى الآن فإن الدول تبذل جهوداً للتعرف على الشكل الذي تتخذه المعاملة التمييزية في الأدوات القانونية في المستقبل .

ويرى بعض الكتاب أن التباين في المعاملة في قلب قانون البيئة المعاصر، وأنه لا مفر من أن يظل عنصراً مركزياً في قانون البيئة حتى الآن؛ بالنظر إلى بقاء الفجوة الهيكلية التي تفصل بلدان الشمال وبلدان الجنوب ولم تتغير بشكل كبير على مدى العقدين الأخيرين[٧٥].

التباين تعبير عن فكرة العدالة وترجمة للواقعية

يرتبط التباين مباشرة بوجود عدم مساواة عميقة بين مختلف الدول، ولا ينفصل أيضاً عن الحقائق السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تظهر في العالم اليوم.

وعدم المساواة بين الدول على هذا النحو هى التي تفسر أن المعاملة المختلفة لها مصدرين: أما المصدر الأول فهو أن التباين تعبير عن شكل من الأشكال الضرورية للعدالة وهى أيضاً لاغنى عنها؛لضمان شرعية النظام القانوني العالمي الحالي.

وأما المصدر الثاني فهو أن التباين أيضاً تعبير عن المصالح المتقاربة بين مجموعات البلدان المختلفة.وفي القانون الدولي للبيئة فإن التباين يعكس في آن واحد اعتبارات العدالة والضرورات بالنسبة لدول الشمال في تقديم شروط ملائمة؛ لتشجيعها على الانضمام إلى المعاهدات المقترحة حول موضوعات البيئة التي تعتبر ذات أهمية عالمية.

وبالإضافة إلى ذلك تتميز المسئولية المتباينة بأنها اعتراف بالحدود التي ترد على النظام الدولي القائم ولو نظرياً على مبدأ المساواة القانونية والتامة بين الدول التي تفرض المعاملة بالمثل في الالتزامات التي تتحملها الأطراف المتعاقدة.

---

[75]Ph.Cullet, Le principe des responsabilités communes mais différenciées en droit international de l'environnement : enjeux et perspectives, Les Cahiers de droit, 1er mars 2014, vol.55 ,n.1, p.101.

تفاوت القدرات المالية والتكنولوجية للدول لمكافحة تغير المناخ

يستند مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول إلى حجة أخرى وهى القدرات المالية والتكنولوجيا العالية التي تتوافر للبلدان المتقدمة التي حققتها نتيجة تنمية اقتصادية أقل احتراماً للقيود على كوكب لأرض. أما في البلدان النامية فمن الصعب أن تقوم بحماية فعالة للبيئة بينما ينتشر فيها الفقر.

وقد ربط مؤتمر الأطراف Cop ٢٧ الذي عقد في شارم الشيخ بين مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة وبين الجهود الرامية للقضاء على الفقر.

فكرة التباين في خارج المسئولية المشتركة والمتباينة

إن فكرة التباين لا تنحصر فقط في مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة التي قننها قانون البيئة ولا سيما في مجال مكافحة تغير المناخ.فالمبدأ الأخير هو مجرد تطبيق قد يكون الأكثر أهمية لكنه ليس التطبيق الوحيد لهذه الفكرة.

فالالتزامات الناشئة عن معاهدة يمكن أن تختلف، ويمكن أن تكون مرتبطة بالظروف.ويمكن أن تقرر المعاهدات نظماً تسمح بالمساعدة في تطبيق الالتزامات المتبادلة بالنسبة لبعض مجموعات البلدان مثل المساعدة المالية أو نقل التكنولوجيا.وأخيراً فإن بعض النظم التي لا ينطبق عليها وصف نظم متباينة لها آثار إعادة توزيع مثل إجراءات عدم الامتثال التي تعمل إلى حد كبير بوصفها تدابير لتشجيع التنفيذ من جانب البلدان التي تواجه صعوبات.

وإذا كانت فكرة التباين قد ظهرت في إعلان ريو في المبدأ السابع إلا أنه كما لاحظ بعض الكتاب لا توجد أى إحالة محددة في الإعلان بشأن ضرورة تباين الالتزامات القانونية الواردة في المبادئ المؤسسة للإعلان.فالمبدأ يعترف بوضوح بأن أساس الالتزامات الواجب اتخاذها في سياق التغيرات المناخية هو التباين بيد أنه لا يذهب إلى حد فرض التزامات قانونية على بلدان الشمال[٧٦].

وتبدو فكرة التباين في الالتزامات التي تفرضها المعاهدات المتعلقة بالبيئة.ومن أهم التطبيقات أن عدداً كبيراً من النصوص تقدم الإمكانية لمجموعة من الدول لتنفيذ التزاماتها في خلال مدة معينة واردة في المعاهدة، ومن أهم تطبيقات هذه المعاهدات بروتوكول مونتريال حول طبقة الأوزون الذي عرض على الدول النامية التي يكون معدل استهلاكها من المواد المنظمة منخفض جداً مدة عشر سنوات لتنفيذ التزاماتها المطلوبة في المعاهدة.

وبالإضافة إلى ذلك فالصورة الأكثر انتشاراً لفكرة التباين هى أخذ الظروف الخاصة بالدول في الاعتبار contextualisation . وفي هذه الحالة فإن التزاماً متبادلاً وملزماً يتم تنفيذه وفقاً للأوضاع والإمكانات الخاصة بكل طرف في المعاهد[٧٧]، أو بقدر المستطاع والملائم[٧٨]. ومن أهم تطبيقات هذا النوع من المعاهدات اتفاقية

[76]Ph.Cullet, précité, p.18.

[77]« Chacune des Parties contractantes, en fonction des conditions et moyens qui lui sont propres... »

[78]« Chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra... »

التنوع الحيوي في ١٩٩٢.وهذا يعني أن الدول الأطراف ليست جميعاً قادرة على اتخاذ تدابير متماثلة.ومن شأن هذه النصوص أن تخفف كثيراً من الصفة الإلزامية للالتزامات التي تفرضها المعاهدة.

وأخيراً فإن التباين يمكن أن يصل إلى فرض التزامات مختلفة على عدد من الدول.والمثال النموذجي لهذه الحالة هو بروتوكول كيوتو الذي تعهدت بموجبه دول الشمال بتخفيض انبعاثاتها من غازات الاحتباس الحراري.

المطلب الثاني: تقسيم الدول إلى طوائف

أساس تقسيم الدول إلى طوائف في مجال البيئة: La catégorisation

يستند التباين في القانون الدولي منذ مدة طويلة على تقسيم الدول إلى طوائف.وهذا التقسيم يعكس بشكل خاص مستوى التنمية الاقتصادية للدول.

وهذا الأساس تطور بمضى الوقت وتبلورفي هيئة تدابير معاملة تفضيلية في القانون الدولي الاقتصادي كما سبق أن أشرنا.كما حافظ القانون الدولي للبيئة أيضاً على هذا الأساس.

بيد أن هذا التقسيم يثير بدوره عدداً من المشكلات، ورأى بعض الكتاب أنه ينبغي العدول عنه إلى أساس آخر يأخذ في الاعتبار موضوع المعاهدة.

والمشكلة الأولى هى أن التباين بين الدول كان دائماً لمصلحة البلدان النامية.ونظراً لعدم وجود أى تحديد ملزم فإنه يجب اللجوء إلى التحديد الذاتي وهو من الناحية السياسية يبدو حلاً فعالاً لكنه لا يسمح في نفس الوقت حتى بالتفكير في تقسيم الدول وفقاً لمستوى التنمية الاقتصادية وإنما أيضاً وفقاً لمستوى التنمية البشرية في هذه البلدان أو وفقاً لمدى ضعفها البيئي.

إذن لا يوجد تحديد بصفة عامة للبلدان التي يمكن أن تستفيد من التباين. وبالإضافة إلى ذلك توجد مشكلتان مهمتان يجب أن تؤخذا في الاعتبار.

فالمشكلة الأولى هى أن الفصل بين مجموعتين من الدول بدا حلاً معقولاً من الناحية السياسية بين دول كانت في وقت مضى دولاً مستعمِرة ودولاً أخرى مستعمَرة. وفي وقت ما كان خط التمييز مقبولاً لكنه الآن أصبح في حاجة إلى إعادة النظر؛ نظراً لأن تحولات كثيرة قد حدثت.ففي الوقت الحالي توجد أسباب ضد وضع الصين ومالاوي على سبيل المثال في مجموعة واحدة للبلدان النامية.ومن ثم فالأمر في حاجة إلى مراجعة ضرورية لبنيان التباين.

والمشكلة الثانية هى أن التباين يتعلق أساساً بمشكلات بيئية عامة أو عالمية وليس بمشكلات اقتصادية. ومن هنا يوجد في نظر بعض الكتاب عدم ارتباط بين أساس التباين والموضوعات المطروحة في الاتفاقية.

ومن ثم يرى هؤلاء الكتاب أن العبرة في التباين ليست في التقسيم وفقا لاعتبارات اقتصادية وإنما في المعايير البيئية التي يمكن أن تكون أساس التباين. ويضرب هؤلاء مثالاً بالمعايير المستمدة من موضوع الاتفاقيات،

فعلى سبيل المثال هناك في مجال نظام تغير المناخ معيار القابلية للـتأثر أو الدول الأكثر ضعفاً في مواجهة تغير المناخ[٧٩]، وهو فكرة اعترف بها من قبل. ويذهب هؤلاء الكتاب أيضاً إلى أنه من المناسب الذهاب أبعد من ذلك، واعتبار التباين مبنياً أساساً أو حصرياً على اساس المسائل التي تشكل موضوع المعاهدة.

وعلى سبيل المثال وفي سياق التغيرات المناخية وبدلاً من اعتبار وجود الحق في التباين يعني عملاً الحق في التلوث فإن المعاهدة يمكن أن تستند إلى الالتزام المتباين باتخاذ تدابير الحيطة. ويتميز هذا الرأى من وجهة نظر هؤلاء الكتاب بإقامة التزامات الدول على أساس ضرورة الحد من تأثير كل بلد على البيئة العالمية أكثر من الاعتماد على فكرة الحقوق المكتسبة.

وإيضاحاً لهذه الفكرة يرى هؤلاء الكتاب أن الموضوع من وجهة نظر بيئية ليس معرفة ما إذا كانت الولايات المتحدة الأمريكية لها حق مكتسب في حصة من التلوث، ولا معرفة ماإذا كانت الصين أيضاً لها الحق في تلوث أكبر في المستقبل بقصد تدارك تأخرها في التنمية الاقتصادية. الموضوع كله في الحقيقة هو مشكلة بيئية يجب بحثها[٨٠].

أساس تقسيم الدول إلى طوائف في مجال مكافحة تغير المناخ

تحرص مؤتمرات الأطراف على التأكيد على مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة.وعلى سبيل المثال فقد حرص مؤتمر الدوحة على النص عليه ثلاث مرات،ومن ثم فمن المتوقع أن يقود المبدأ العمل العالمي في مواجهة تغير المناخ في الفترات القادمة.ودائماً يثير تطبيق هذا المبدأ العديد من المسائل التي يأتي في مقدمتها كيفية تقسيم الدول إلى طوائف.

أساس تقسيم الدول إلى طوائف

أثيرت مسألة تقسيم الدول إلى طوائف في أثناء المفاوضات التي سبقت مؤتمر الأطراف بكوبنهاجن. ورفضت الدول النامية أى تقسيم لها، وتمسكت بالتقسيم الثنائي الوارد في الاتفاقية الإطارية فيما عدا البلدان التي تنتمي للطوائف الأكثر تأثراً بتغير المناخ لاسيما البلدان الجزرية الصغيرة، والبلدان الأقل نمواً.

وهذا التقسيم هو تقسيم ثنائي للبلدان إلى مجموعتين: الدول الواردة في الملحق الأول، والدول غير الواردة في الملحق الأول.والملحق الأول يضم الدول التي تتخذ تعهدات خاصة.وهذه الدول هى الدول الصناعية، والدول التي تمر بفترة انتقال نحو الاقتصاد الحر، وروسيا الاتحادية، ودول البلطيق، وبعض بلدان أوروبا الوسطى والشرقية وهى التي أصبحت أعضاءً في الاتحاد الأوروبي. وهذه الدول هى الدول الوارد في الملحق الأول[٨١]، ويبلغ عددها أربعين دولة.

ومن جانب آخر توجد الدول الأخرى التي يطلق عليها الأطراف غير الواردة في الملحق الأول[٨٢].

(79)« La vulnérabilité »

(80)Ph. Cullet, op.cit, p.22 et s.

(81)«Parties visées à l'annexe I »

(82) «Parties non visées à l'annexe I »

وفي داخل كل من هاتين المجموعتين توجد أيضاً تقسيمات أخرى.وعلى سبيل المثال فإن بعض البلدان الواردة في الملحق الأول واردة أيضاً في الملحق الثاني من الاتفاقية. كذلك فإن بعض البلدان مصنفة في مرحلة انتقال من الناحية الاقتصادية ،وتتمتع من ثم بقدر من الحرية في تنفيذ التزاماتها مثل تحديد السنة المرجعية لمستوى الانبعاثات؛للأخذ في الاعتبار التحولات الاقتصادية والسياسية التي عاشتها هذه البلدان في الوقت الحديث لإبرام الاتفاقية.

وفي مجموعة الأطراف غير الواردة في الملحق الأول في الاتفاقية تميز بين عدة مجموعات من البلدان النامية التي تتميز بكونها الأكثر ضعفاً في مواجهة عواقب التغيرات المناخية، أو في تنفيذ تدابير للرد؛ بسبب السياق الجغرافي المناخي أو الاقتصادي الخاص بها.ومن هذه الدول على سبيل المثال البلدان الجزرية الصغيرة[٨٣].

وهذا التقسيم لا يبدو قاطعاً.ومما يدل على ذلك حالة تركيا على سبيل المثال ، أو حالة بلدان أوروبا الوسطى أو الشرقية،وهذه البلدان تظهر من ضمن الأطراف الواردة في الملحق الأول، بينما الاقتصاديات الناشئة في آسيا أو أمريكا اللاتينية لا تظهر من ضمن هذه الأطراف.

ومن جانبه فقد فتح مؤتمر الأطراف في «بالي Bali « في أندونيسيا أفقاً في هذه النقطة.فقد استخدمت خطة العمل Plan d'action لأول مرة مصطلحات جديدة مثل البدان المتقدمةPays développés ،والبلدان النامية Pays en développement بدلا من بلدان واردة في الملحق الأول، وبلدان غير واردة في الملحق الأول.

ورفضت البلدان الناشئة تكوين طائفة وسطى من البلدان أو تدخل الملحق الأول ؛ حتى تلحق بالبلدان النامية الأخرى في مجال التخفيف بمعنى عدم فرض أى التزم عليها بتخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري يذهب أبعد مما نصت عليه المادة الرابعة من الاتفاقية الإطارية.

وفي المقابل فإن الولايات المتحدة الأمريكية كانت تريد تقسيم البلدان غير الواردة في الملحق الأول حتى يلحق بعضها بهذا الملحق.كما أيدت استراليا هذا الموقف.

وهكذا فقد أبقى مؤتمر كوبنهاجن على تقسيم الدول إلى بلدان واردة في الملحق الأول، وبلدان غير واردة في الملحق الأول، وإن كان يحيل أحيانا إلى طوائف البلدان المتقدمة والبلدان النامية كما قدمنا.

ويمنح المؤتمر اهتماماً خاصاً بالدول الأكثر ضعفاً من بين البلدان النامية التي تتمثل في البلدان الأقل نمواً [٨٤]، والدول الجزرية الصغيرة[٨٥]، والبلدان الأفريقية.وهذه الدول تتمتع بأولوية في التمويل.

موقف اتفاق باريس من فكرة تباين الدول

كان نظام المناخ حتى اتفاق باريس يقوم على فكرة التمييز الثنائي بين البلدان: بلدان متقدمة وبلدان نامية. واستناداً إلى مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة والقدرات المتبادلة فإن الاتفاقية الإطارية تعترف بأنه يقع على البلدان المتقدمة الأطراف أن تكون في الطليعة في مكافحة تغير المناخ.وهذه الدول كانت في هذا الوقت واردة

(83)S.Maljean-Dubois, Environnement : air, Répertoire de droit international,2022, n.22.

(84)« Pays les moins avancés »

(85)« Petits Etats insulaires »

في الملحق الأول كانت تقع عليها التزامات أكثر إكراها في مجال التخفيف والمتابعة، وكذلك التزامات إضافية خاصة بنقل الموارد والتكنولوجيا.

والتقسيم الثنائي على هذا النحو استقر في بروتوكول كيوتو بل ووجد منه تدعيماً من حيث أنه لم يفرض أهدافاً بتخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري إلا على الدول المتقدمة.

ومن جانبه فقد احتفظ بروتوكول باريس بفكرة «التباين» ولكن ليس على أساس ثنائي بالكامل،ووفقاً لمفهوم متطور وغير جامد. ووصل الاتفاق إلى حل وسط للتوفيق بين فكرة التباين وفكرة الطموح، وأصبح أداة حازت على قبول جميع الدول[٨٦].

فالتقسيم الرئيسي للبلدان وفقاً لاتفاق باريس هو البلدان المتقدمة Pays développés والبلدان النامية Pays en développement .وقد حدد الاتفاق التزامات كل طائفة في المادة ٤ فقرة ٤و٥.

بيد أن الاتفاق قد راعي خصوصية بعض البلدان النامية وهى البلدان الأقل نمواً Pays les moins avancés ، والدول الجزرية الصغرى النامية Petits Etats insulaires en develppement في المادة ٤ فقرة ٦. لكن هذا التقسيم لم يعد تقسيماً له صفة مطلقة كما كان الأمر من قبل.

بيد أن التقسيم الثنائي للبلدان المتقدمة والبلدان النامية لم يعد يظهر في اتفاق باريس على هذا النحو بل يدخل الاتفاق ثلاثة عناصر جديدة تؤخذ في الاعتبار[٨٧].

أما العنصر الأول فهو أن البلدان المتقدمة لم يعد يقع عليها أن تكون في الطليعة لمكافحة تغير المناخ، وإنما وفقاً للاتفاق فإنه يقع عليها الاستمرار في إظهار الطريق.فالفارق بين الاتفاقية الإطارية والاتفاق واضح لاسيما أن الصياغة تترك مجالاً لصيغة الاحتمال، وأن التحفيز يقتصر على مجالات التخفيف والتمويل بينما التحفيز وفقاً للاتفاقية الإطارية كان يتناول جميع التدابير المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية.

وأما العنصر الثاني فهو أنه في مجال التخفيف يظل الاتفاق صامتاً فيما يتعلق باحتمالية اختلاف المعاملة بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية فيما يتعلق بإجراء تخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري بمجرد الوصول إلى تحقيق الحد الأقصى العالمي للانبعاثات. ويشير الاتفاق في المادة الرابعة إلى أن هذا التخفيض يتم وفقاً لاعتبارات العدالة.بيد أن ذلك لا يعني أن البلدان النامية تعامل معاملة تفضيلية بل إن هذه الدول أصبح تشجيعها وارداً للانتقال التدريجي إلى مرحلة أهداف تخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري. وبعبارة أخرى يمكن أن تكون هذه البلدان في وقت ما ترى نفسها مثل البلدان المتقدمة مطالبة بتحديد أهداف للتخفيف .

وأما العنصر الثالث، والأخير، فإنه إذا كان اتفاق باريس يلزم البلدان المتقدمة بتقديم موارد للبلدان النامية إلا أنه يدعو هذه البلدان أيضاً إلى المشاركة في نقل الموارد بينما لم يتم توجيه هذه الدعوة في أى اتفاق أو اتفاقية من قبل.

---

(86)S.Maljean-Dubois et Y.Petit, L'environnement : généralités, Répertoire de droit international, 2022, n.107.

(87)G.de Lassus St-Genies, L'accord de Paris sur le climat : quelques éléments de décryptage, Rev. Québécoise de droit international,2015, vol.28-2, p.44 et s.

وهكذا فإن الفجوة بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة لم تعد كما كانت واسعة من من قبل.

وأخيراً فإن اتفاق باريس لا يشير إلى البلدان وفقاً لانتمائها إلى الملحق الأول في الاتفاقية الإطارية.ومن ثم لم تعد الحدود بين الطائفتين من الدول محددة قانوناً، وبالتبعية أيضاً لم يعد التمييز بين الطائفتين مطلقا كما كان من قبل.

ويقوم اتفاق باريس أحيانا بإجراء تقسيم ثلاثي للدول فأوجد الدول الجزرية الصغيرة والدول الأقل نموا ًوجعل منهما طائفة مستقلة عن غيرها من البلدان النامية.ومن ثم لم يعد التقسيم بين البلدان يقوم على أساس تقسيم ثنائي.

ومن اللافت أن اتفاق باريس قد أجرى تعديلاً على مضمون مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة وفقاً للقدرات المتبادلة بحيث يطبق « بالنظر إلى اختلاف الأوضاع الوطنية المتباينة»[٨٨].

واستوحيت هذه الصياغة من الاتفاق الصيني الأمريكي في ١٢ من نوفمبر ٢٠١٤ ، ثم أدرجت في قرار «ليما Lima « في ٢٠١٤ ، وهى نتيجة حل وسط تحقق رضاء دول الجنوب بالإشارة إلى مبدأ المسئولية المشتركة، وتحقق رضاء دول الشمال التي تعتبر أن هذه الإضافة تفتح الطريق في المستقبل لتطوير فكرة التباين بمرور الوقت وتاركة تفسيره الديناميكي مع تطور الظروف الوطنية للدول.ونجد هذا الاصطلاح خمس مرات في اتفاق باريس[٨٩].

المطلب الثالث: مستقبل فكرة التباين بين الدول في إطار القانون الدولي للمناخ

الدعوة إلى إعادة النظر في فكرة التباين بين دول العالم

كان تطور القانون الدولي للبيئة مرتبطاً بشكل أساسي على أساس فكرة التباين.وظهرت هذه الفكرة في أشكال متعددة في الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالبيئة. وبالإضافة إلى ذلك كانت فكرة التباين تبدو شرطاً ضرورياً للمفاوضات حول المعاهدات الكبرى في مجال البيئة.وكما يقول البعض من المستحيل تصور وجود القانون الدولي للبيئة من دون وجود فكرة التباين[٩٠].

بيد أن الماضي القريب يؤشر على أننا نقترب من فكرة التباين كما نعرفها حالياً منذ سنوات.والأمر يتعلق بشكل خاص بالتطورات التي حدثت في إطار مكافحة التغيرات المناخية الذي يبدو أنه يشير إلى نهاية فكرة التباين بين الشمال والجنوب.وهكذا يشير البعض إلى التأكل التدريجي للمعاملة المتباينة بين إقرار خطة بالي Bali في إندونيسيا في ٢٠٠٧،وإقرار منصة ديربان Durban في جنوب أفريقيا في ٢٠١١.

ومع ذلك فإن هذا التراجع في فكرة التباين لايعني أبداً نهايتها في القانون الدولي للبيئة، وذلك لعدة اعتبارات.

(88)« eu égard aux situations ou contextes nationaux différentes »

(89)S.Maljean_Dubois et L.Rajamani, L'accord de Paris sur les changements climatiques du 12 décembre 2015,Annuaire français de droit international, ,LXI 2015, p.643

(90)Ph. Cullet, précité, p.27 et s.

أما الاعتبار الأول فهو أنه لايمكن الوقوف عند فترة محددة شهدت توافقاً عالمياً حول فكرة التباين وإسقاطها دون اعتبار للفترات الأخرى.فقد وقفت بعض الدول معارضة بقوة لفكرة التباين كما عبر عنها بروتوكول كيوتو. وتأتي الولايات المتحدة الأمريكية في مقدمة الدول المعارضة التي لم تقر المعاملة المتباينة، ورفضت لهذا السبب إقرار البروتوكول.

وأما الاعتبار الثاني فهو أن هذا التآكل يجب أن يوضع في منظوره الصحيح . فاتفاق باريس في ٢٠١٥ أعاد التاكيد على مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة بين الدول في مجال مكافحة تغير المناخ.

وأما الاعتبار الثالث والأخير فهو أن الضغوط التي توجه إلى النظام الحالي توجه في حقيقة الأمر إلى بعض بلدان الجنوب وهى البلدان الأكثر سكاناً (الهند) ، والبلدان التي تقدم اقتصادها في خلال العقود الثلاثة الأخيرة(الصين).

وفي رأى البعض من الكتاب فإن هذه الاعتبارات يمكن أن تجعلنا نعيد النظر في كيفية تطبيق فكرة التباين وليس إعادة النظر في فكرة التباين ذاتها، وأنه في السياق الحالي فإن التباين يظل ضرورياً كما كان من قبل عشرين أو ثلاثين عاماً. ولا يزال ضرورياً الحفاظ على تدابير العدالة التوزيعية التي تسمح لغالبية البلدان الصغيرة في الجنوب، والأقل نمواً بالتقدم بسرعة اكبر نحو التنمية البشرية؛ لأن هذه البلدان تشكل أغلبية بلدان العالم.

باختصار يخلص هؤلاء الكتاب إلى أن فكرة التباين قد لعبت دوراً، ويجب أن تظل تلعب هذا الدور الرئيسي في بناء القانون الدولي للبيئة حتى ولو كانت ماتزال توجد بعض الهزات في سياق المفاوضات الخاصة بالتغيرات المناخية ، وهو أمر يجب ان يؤخذ في الاعتبار من مختلف الأطراف.وأخيراً فإن القانون الدولي للبيئة لا يمكن له الحفاظ على شرعيته إلا إذا ظلت المعاملة المتباينة تحتفظ بمكانتها المركزية[٩١].

الاختلاف في تفسير مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة

مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة رغم إقراره كما سبق أن اوضحنا إلا أنه أحدث انقساماً بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية بل أحدث انقساماً أيضاً بين الدول النامية ذاتها .

فقد استندت بعض البلدان النامية إلى المضمون الأصلي للمبدأ الذي يرتبط بالمسئولية التاريخية، كما قدمنا، إلا أن البعض الآخر منها يقدمون له تفسيراً يجعله متفقاً مع ماهو منتظر من النظام الجديد للمناخ[٩٢].

الطائفة الأولى من البلدان النامية تعتبر أنه في الحالة الراهنة من المفاوضات وفي إطار مجموعة العمل ADP لا توجد مطلقاً حاجة لإعادة تفسير وإعادة كتابة المبدأ.فالهند على سبيل المثال تصر على أن قرارات مؤتمر الأطراف بشأن منصة ديربان يجب أن تؤخذ بموجب الاتفاقية الإطارية، وهذا يعني المطابقة والامتثال لجميع مبادئ الاتفاقية وأحكامها دون إعادة تفسير الاتفاقية ولا مبادئها ولا ملاحقها.واعتبرت سنغافورة أيضاً أن مفاوضات ADP ليست مناسبة لإعادة كتابة مبادئ وأحكام الاتفاقية الإطارية.

(91) Ph. Cullet, précité, p.28 et s.

(92) S.Maljean -Dubois et P.Morage Sariego, précité, p.103 et s.

وأما الطائفة الثانية من البلدان النامية فترى على العكس أنه من المناسب العمل على إحراز درجة عالية من الطموح تترجم بالضرورة بإعادة تفسير مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة. وفي ظل هذه الرؤية فإن الاتفاقية الإطارية أداة حيّة يجب تفسيرها بطريقة ديناميكية بمعنى أن المبادئ التي تكرسها يجب أن تفسربطريقة تؤدي إلى التطبيق الفعال لها. وهذا التفسير هو الحل الوحيد الذي يسمح وفقاً لهذه البلدان بتحقيق الهدف النهائي من الاتفاقية الإطارية الوارد في المادة الثانية وهو استقرار تركزات غازات الاحتباس الحراري في الهواء في مستوى يمنع من أى اضطراب بشري خطِر للنظام المناخي.

بيد أن هذه الرؤية تتطلب عمل قطيعة مع النموذج الذي يبرر أن البلدان النامية لا تتحمل بالتزامات الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى تسمح هذه الرؤية أيضاً بإقامة نظام دولي جديد يعترف بتعدد طوائف الدول التي يلقى عليها بالتزامات متباينة تحدد وفقاً لقدراتها، وتأثرها أو بضعفها، وبمسئوليتها. وقد رأينا من قبل أن التمييز بين البلدان المدرجة في الملحق الأول من الاتفاقية الإطارية وتلك التي لا تظهر فيه قد تم تقليصه تدريجياً منذ مؤتمر كوبنهاجن؛ حتى تلتزم البلدان التي لا تظهر فيه بتخفيف انبعاثاتها من غازات الاحتباس الحراري، وتخضع لرقابة احترام وعودها[٩٣].

وتدافع عن هذه الرؤية مجموعة جديدة من المفاوضات تتكون من بلدان نامية تنتمي إلى مجموعة ٧٧ - G٧٧ التي أنشئت في مؤتمر الأطراف في الدوحة .وهذه هى الرابطة المستقلة لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي[٩٤] التي تضم شيلي وكولومبيا وبيرو وكوستاريكا وبنما وجواتيمالا. وتقترح هذه المجموعة تجاوز المواقف التقليدية التي تدافع عنها مجموعة٧٧ - G٧٧ .

ويفسر بعض الكتاب موقف هذه الدول جزئياً بالخصائص المميزة لهذه البلدان فيما يتعلق بسياستها الاقتصادية، ونموها الاقتصادي، وسياستها المتعلقة بتغير المناخ،وبتأثرها بنتائج التغيرات المناخية وكلها عوامل أبعدتها عن المواقف التقليدية لمجموعة ٧٧ - G٧٧ . ومن المعلوم أن دولة شيلي عضو في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية منذ ٢٠١٠ ولا يفرض عليها بهذه الصفة أى التزام بالتخفيف[٩٥].

مفهوم جديد لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة

كان بناء مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة من البداية يتكون من عنصرين: العنصر الأول هو عنصر مشترك .وأما العنصر الثاني فهو العنصر المتباين أو المتغير ويرتبط بالعدالة والقدرات المتبادلة للدول.

وتقدم بعض الدول النامية رؤية جديدة مؤداها إعادة تفسير مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة بحيث تضاءل المسافة بين مواقف البلدان النامية ومواقف البلدان المتقدمة وفي سياق جديد بحيث تبذل جميع الدول جهوداً في مجال التخفيف والتكيف وفقاً لقدراتها ، ووفقاً لتأثرها، ووفقاً لمسئوليتها. ويهدف موقف هذه الدول إلى زيادة طموح البلدان؛ من أجل تحقيق الهدف النهائي ، وذلك من خلال إعادة تفسير كل عنصر من عنصريه.

(93)S.Maljean -Dubois et P.Morage Sariego, précité, p.103105 -.

(94)« Asociación Independiente de Latinoamerica y el Caribe (AILAC) »

(95)S.Maljean -Dubois et P.Morage Sariego, précité, p.105.

فقد عرض في أثناء مفاوضات منصة ديربان مسألة توسيع التزامات تخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري بحيث تشمل جميع الدول ، بيد أن هذا الاقتراح رفضته البلدان النامية لاسيما البلدان الناشئة.فالبعض من الدول مثل سنغافورة أكدت أن المسئولية المشتركة والمتباينة في قلب الاتفاقية الإطارية ، وأنه وفقاً لهذا المبدأ فإن جميع الأطراف لها دور تضطلع به في مكافحة تغير المناخ ، ومن هنا تبرز مسئوليتها المشتركة.

ونظراً لرفض هذا الاقتراح تبلور اقتراح آخر مؤداه أن مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة أداة للعمل، ويسمح بإنشاء الأوضاع الضرورية لتحقيق هدف الاتفاقية، وتجنب أن تستخدم ملاذاً لعدم التنفيذ. ووفقاً لهذا الاقتراح فإن جميع البلدان تتحمل بالتزامات بالتخفيف،وهذه الالتزامات المشتركة تترجم بإقرار تعهدات ملزمة قانوناً لجميع الأطراف في ضوء حالات الضعف، والمسئولية وقدرات الدول.

بيد أن هذا الاقتراح لم يجد بدوره قبولاً، بل أثار تحفظات واعتراضات عديدة مثل أى نوع من الالتزامات تتحملها كل دولة وفي أى شكل؟، وكيف يمكن للدولة أن تحدد نوع الالتزام الذي يجب أن تقوم به سواءً بطريقة فردية أو مشتركة؟، وكيف يمكن تنسيق التزامات الدول ومسئولياتها وقدراتها؟[٩٦].

المبحث الثالث: مضمون مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة للدول

لا يعني مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة إلقاء المسئولية كاملة على عاتق الدول المتقدمة وإلا فإن المسئولية لا تكون مشتركة. فالمسئولية أصبحت تقع على عاتق جميع البلدان.ومع ذلك فالمسئولية تتفاوت بينها وفقاً لقدراتها ومراعاة العدالة.

وبالإضافة إلى ذلك فإن المسئولية المشتركة والمتباينة تضم عنصراً آخر لمصلحة البلدان النامية وهو تقديم المساعدات المالية والتقنية لها للمعاونة في مكافحة تغير المناخ.

نبحث إذن الالتزامات المتبادلة للبلدان المتقدمة والبلدان النامية (المطلب الأول) ، ثم المساعات المالية لهذه البلدان وفقاً لاتفاق باريس(المطلب الثاني)، ونقل التكنولوجيا وتعزيز قدراتها التقنية لمواجهة تغير المناخ (المطلب الثالث)، وأخيراً نظام وصندوق الخسائر والأضرار(المطلب الرابع).

المطلب الأول: الالتزامات المتبادلة للدول المتقدمة والدول النامية لمكافحة تغير المناخ

أحكام الاتفاقية الإطارية أو الاتفاق تجب قراءتها في مجموعها، وتباين التزامات البلدان المتقدمة والبلدان النامية يجب تقويمها وفقاً لجوانبها الرئيسية وهى المساهمات الوطنية للتخفيف،وإبلاغها،ومتابعتها باستمرار،وتمويل التخفيف والتكيف.

الالتزامات المتبادلة للدول وفقاً للاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن التغيرات المناخية

وفقاً للاتفاقية فإن جميع الأطراف تتحمل بالتزامات نصت عليها المادة الرابعة في الفقرة الأولى.

أما البلدان المتقدمة والبلدان التي يمر اقتصادها بفترة تحول فيقع عليها الوفاء بالتزامات خاصة؛ لإظهار أنها في الطليعة لمكافحة تغير المناخ ونتائجها الوخيمة.

[96] S.Maljean -Dubois et P.Morage Sariego, précité, p.107..

وبالإضافة إلى ذلك يقتضي مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة أن البلدان التي تظهر في الملحق الثاني يقع عليها التزام خاص بتقديم موارد مالية إضافية وجديدة للبلدان النامية؛ لمساعدتها لمكافحة التغيرات المناخية.

وفي البلدان غير الواردة في الملحق الأول تميز الاتفاقية بين البلدان الأقل نمواً PMA) (والبلدان الأخرى النامية.

الالتزمات المشتركة للدول أطراف الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة للتغيرات المناخية

تفرض الاتفاقية الإطارية على جميع الأطراف التزامات مشتركة. وهذه الالتزامات تتحدد أخذاً في الاعتبار مسئوليات هذه الدول المشتركة والمتباينة وخصوصية أولويتها الوطنية والإقليمية للتنمية وأهدافها وأوضاعها.

ومن هذه الالتزامات بإيجاز ما يأتي: ١-إنشاء وتحديث بصفة دورية ونشر ووضع تحت تصرف مؤتمر الأطراف الجرد الوطني للانبعاثات من مصادر بشرية.٢-إنشاء وتنفيذ ونشر وتحديث بصفة دورية البرامج الوطنية ، والإقليمية ، كذلك عند الاقتضاء، المتضمنة التدابير المتعلقة بتخفيف تغير المناخ أخذاً في الاعتبار الانبعاثات من مصادر بشرية.٣-تشجيع وتدعيم من خلال التعاون بينها تطوير وتطبيق ونشر التكنولوجيا والممارسات والوسائل التي تسمح بالتحكم أوتخفيض أو منع الانبعاثات من مصادر بشرية.٤-تشجيع الإدارة الرشيدة ، وتشجيع ودعم، من خلال تعاونها، الحفاظ أوعند الاقتضاء، تعزيز الآبار وخزانات جميع انبعاثات غازات الاحتباس الحراري.٥- تشجيع وتدعيم من خلال تعاونها التعليم والتدريب وتوعية الأفراد في مجال التغيرات المناخية ، وتشجيع المشاركة الواسعة في هذه العملية لاسيما فيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية.٦-إبلاغ مؤتمر الأطراف تطبيقاً للمادة ١٢ من الاتفاقية بالمعلومات المتعلقة بالتطبيق.

الالتزامات المتبادلة بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة وفقاً لاتفاق باريس

في البداية يقر اتفاق باريس بأن الوصول إلى الحد الأقصى للانبعاثات سيأخذ مزيداً من الوقت بالنسبة للبلدان النامية، وهو أمر يتميز تماماً بالعدالة أخذاً في الاعتبار تاريخ الانبعاثات العالمي، ومبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة الذي نص عليه اتفاق باريس صراحة.

ومع أن مبدأ المسئولية المشتركة والمتبادلة واعتبارات العدالة المناخية كانتا في قلب مفاوضات الاتفاق إلا أن مضمون الاتفاق ابتعد بشكل كبير عن البنيان الثنائي الذي قام عليه المبدأ على النحو الذي كان وارداً في بروتوكول كيوتو الذي لم يكن يتطلب التزامات بتخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري إلا من البلدامن المتقدمة[٩٧].

أصبحت المساهمات الوطنية لتخفيف التغيرات المناخية ، والإبلاغ الشفاف عنها،وتقدمها الدوري هى تعهدات متباينة بين البلدان الصناعية،والبلدان النامية، والبلدان الأقل تقدماً، والبلدان الجزرية النامية (المادة ٣و٤).

[97] S.Lavallee et S.Maljean-Dubois, L'accord de Paris : fin de la crise de multilatéralisme climatique ou évolution en clair -obscure ? , RJE. 2016, n.1, p.31 et s.

أما الطائفة الأولى وهى البلدان الصناعية فإنه مايزال يقع عليها الاستمرار في إظهار الطريق من خلال الاطلاع بأهداف رقمية مطلقة لتخفيض الانبعاثات على المستوى الاقتصادي .

وأما الطائفة الثانية وهى البلدان النامية فإنها تُشجَّع من أجل الانتقال التدريجي إلى أهداف التخفيض أو تقييد الانبعاثات على المستوى الاقتصادي في ضوء السياقات الوطنية المختلفة(المادة ٤).

وأما الطائفة الثالثة وهى البدان الأقل نمواً والبلدان الجزرية الصغيرة فلايقع عليها أى التزام يتعلق بالإبلاغ. وينص الاتفاق فيما يتعلق بهذه البلدان على أن يقدم لها دعم مالي قوي يسمح لها باتخاذ التدابير الأكثر طموحاً في المستقبل(المادة ٥/٤).وهذه البلدان لا يمكنها القيام بجهود تتمثل في مساهمات وطنية في التخفيض مالم يتم دعمها مالياً بطريقة متوقعة وكافية.

وكانت البلدان الأفريقية تصر على الإشارة إليها وإلى احتياجاتها في الاتفاق بيد أن هذا الطلب لم يحظ بالموافقة إلا في مقدمة القرار.ومع ذلك فإن ٧٥ ٪ من البلدان الأفريقية تدخل في طائفة البلدان الأقل نمواً.وعلى ذلك فإن البلدان الأفريقية يقع عليها الاقتصار على الوضع الخاص الذي يتمثل في البلدان الأقل نمواً.

أحكام اتفاق باريس فيما يتعلق بتدابير التكيف

يخصص اتفاق باريس جزءاً من أحكامه لتدابير التكيف Mesures d'adaptation؛ نظراً لأن الاتفاقية الإطارية كانت في هذا الأمر موجزة جداً.فالمفاوضات الخاصة بالاتفاقية تمت في وقت كان نصيب العامل البشري في التغيرات المناخية محل نزاع بل ولم تكن التغيرات المناخية ذاتها حقيقة ملموسة.وكانت الاتفاقية موجهة بالأساس نحو تحقيق هدف رئيسي هو التخفيف من هذه التغيرات المناخية.

بيد أنه بعد عشرين عاماً ظهر أن تدابير التخفيف ليست وحدها كافة في وقت أصبحت التغيرات أيضاً حقيقة ملموسة، بينما تبدو تكاليف التكيف في تصاعد كبير.وأصبح موضوع التكيف مهيمناً على المفاوضات المناخية. ووضعت اتفاقات Cancún إطاراً مرنا لهذا الموضوع.

أما في اتفاق باريس فقد اعترفت دول الشمال أن قلب الاتفاق يكمن في التخفيف والمساهمات الوطنية بينما يدخل التكيف في إطار السياسات الوطنية فإن بلدان الجنوب في المقابل تركز على التكيف؛ لأنها تعاني من عقبات كبيرة في هذا الشأن ودون أن تتوافر لديها الوسائل وقدرات التكيف.

وكالعادة فإن اتفاق باريس تضمن حلاً وسطاً.ووفقاً له فالتخفيف والتكيف والحاجة إلى جعل التدفقات المالية متوافقة مع مسار التطور نحو انخفاض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري والقدرة على مواجهة التغيرات المناخية أصبحت مدرجة بالتساوي في المادة الثانية من الاتفاق التي تحدد الهدف من الاتفاق بالنص على تعزيز قدرات التكيف مع العواقب الوخيمة للتغيرات المناخية، ودعم القدرة على مواجهة هذه التغيرات. كما نص الاتفاق أيضاً على اعتراف الأطراف على أهمية المساندة والتعاون الدولي لجهود التكيف وضرورة الأخذ في الاعتبار احتياجات البلدان النامية الأطراف لاسيما منها تلك الدول الأكثر ضعفاً في مواجهة عواقب التغيرات المناخية(المادة ٧/ ٦).

وبالإضافة إلى ما تقدم وضع أطراف الاتفاق هدفاً عالمياً في مجال التكيف ويتمثل في تعزيز قدرات التكيف وزيادة القدرة على مواجهة التغيرات المناخية ، والحد من الضعف في مواجهتها؛ من أجل المساهمة في التنمية المستدامة، وضمان استجابة تكيف مناسبة في سياق هدف درجة الحرارة المنصوص عليه في المادة الثانية من الاتفاقية (المادة ٧ من الاتفاق).

ووضع الاتفاق بعض تفاصيل خاصة بتدابير التكيف. فالأطراف يجب عليها بالإضافة إلى تكثيف تعاونها بمختلف الوسائل تقديم وتحديث بصفة دورية بيان حول التكيف بحيث يتضمن أولويتها واحتياجات التنفيذ والدعم ومشروعاتها وتدابيرها دون أن تفرض أى تكاليف إضافية على البلدان النامية الأطراف.

وكما سبق أن أشرنا فإن مساعدات البلدان المتقدمة أصبحت تتناول بالإضافة إلى تدابير التخفيف تدابير التكيف أيضاً(المادة ٩/ ١).

وأخيراً فإن المادة ٩ من الاتفاق تشير إلى ضرورة الوصول إلى توازن بين التخفيف والتكيف.

المطلب الثاني: الأحكام الخاصة بتمويل البلدان النامية في اتفاق باريس

وضع المساعدات المالية والتقنية في اتفاق كوبنهاجن

طالبت البلدان النامية لاسيما البلدان الأفريقية في أثناء مؤتمر كوبنهاجن البلدان المتقدمة بتقديم تمويل لها يكون مرتفع جداً يتجاوز ما تقترحه البلدان المتقدمة.

وقد كرس اتفاق كوبنهاجن التعهد الجماعي أو المشترك للبلدان المتقدمة لتقديم موارد جديدة وإضافية.

فالمادة الثامنة تعلن

١. ضرورة تقديم التمويل الجديد والإضافي والمتوقع والكافي عملاً بموجب بالأحكام ذات الصلة في الاتفاقية الإطارية لتمكين وتدعيم العمل المعزز الذي يتعلق في آن واحد بالتخفيف،بما في ذلك الوسائل المالية المهمة للحد من الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها، والتكيف، وتطوير التكنولوجيا ونقلها، وبناء القدرات اللازمة لتطبيق الاتفاقية.

٢. أن التعهد الجماعي للبلدان المتقدمة يتمثل في تقديم موارد جديدة وإضافية بما في ذلك الغابات والاستثمارات من خلال المؤسسات المالية بما يقارب ٣٩ مليار دولاراً امريكياً في الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٢ مع تخصيص متوازن للتحفيف والتكيف.

٣. يتم إعطاء الأولوية لتمويل التكيف للدول النامية الأكثر ضعفاً مثل البلدان الأقل نمواً،والدول الجزرية الصغيرة، والبلدان الأفريقية.

٤. تلتزم الدول المتقدمة في سياق التدابير الملموسة للتخفيف، وتطبيق الشفافية، بهدف تعبئة ١٠٠ مليار دولاراً أمريكياً سنوياً بحلول عام ٢٠٢٠؛ لتلبية احتياجات البلدان النامية.

٥. سيأتي هذا التمويل من مجموعة واسعة من المصادر العامة والخاصة، والثنائية والمتعددة الأطراف بما في ذلك مصادر التمويل البديلة.

وأما المادة التاسعة فتقرر إنشاء مجموعة رفيعة المستوى تحت إشراف مؤتمر الأطراف، وتكون مسئولة أمامه؛ لدراسة مساهمة المصادر المتاحة للتمويل ، بما في ذلك المصادر الأخرى للتمويل؛ من أجل تحقيق هذا الهدف.

وتقرر المادة العاشرة إنشاء صندوق أطلقت عليه «صندوق كوبنهاجن الأخضر للمناخ «[٩٨] باعتباره كياناً مكلفاً بضمان تشغيل النظام المالي للاتفاقية ؛ بقصد تدعيم المشروعات والبرامج والسياسات والأنشطة الأخرى في البلدان النامية،والمتعلقة بالتخفيف،والتكيف،وتعزيز القدرات،وتطوير ونقل التكنولوجيا .

وأخيراً، ومن أجل تعزيز العمل في مجال تطوير ونقل التكنولوجيا، تقرر المادة الحادية عشر إنشاء نظام تكنولوجي مكلف بالإسراع في تطوير ونقل التكنولوجيا لمساندة تدابير التكيف التخفيف، ويسترشد بنهج تحدده الدولة، ويستند إلى الظروف والأولويات الوطنية.

الإبقاء على المساعدة المالية في حدود مبلغ مئة مليار دولا راً أمريكياً

أيدت الدول الأوروبية والاتحاد الأوروبي ومعظم البدان الصناعية وجهة نظر النرويج التي مؤداها أنه من أجل عدم الإضرار بالطموح في تعبئة الموارد فيما يجاوز مبلغاً معيناً، فإنه لا يمكنها قبول التجديد بالالزام بمبلغ مئة مليار دولاراً أمريكياً الذي تعهدت به البلدان المتقدمة في مؤتمر كوبنهاجن ، ولا أن يحدد رقمياً التزام مالي من البدان المتقدمة في الاتفاق نفسه.

وهذه الحجة بدت غير مقبولة؛ لأن البلدان المتقدمة قد نجحت في جمع ما بين خمسين إلى ستين ملياراً من مختلف الصناديق التي أنشئت قبل مؤتمر كوبنهاجن، وهو مبلغ أقل بكثير من المبلغ الذي قدره مؤتمر كوبنهاجن بمئة مليار دولاراً أمريكياً سنوياً.

ولم يظهر في الاتفاق رقم التمويل مئة مليار سنوياً لكنه كان حاضراً في القرار الذي سبقه في الفقرتين ٥٤ و١١٥، والذي قرر أيضاً مبدأ الزيادة ابتداءً من عام ٢٠٢٥. ومع ذلك فإن هذا القرار ليس ملزماً للبلدان التي قامت بالتصديق على الاتفاق. ومع ذلك فالإشارة لا تتجرد من أى قيمة سياسية ، ويمكن بالاستناد إليها تفسير التعهدات المالية الواردة في الاتفاق[٩٩].

وفيما يتعلق بالتعهدات المالية للبلدان المتقدمة في دعم البلدان النامية فإن اتفاق باريس لم يتناولها إلا بطريقة مبهمة(المادة ١/٩). فقد أرادت البلدان المتقدمة في أثناء المفاوضات اقتسام عبء تمويل المساعدات مع عدد من الدول الأخرى مثل الصين وكوريا الجنوبية والبلدان البترولية الكبرى غير الواردة في الملحق الأول من الاتفاقية الإطارية.

[98]« Fond vert de Copenhague pour le climat, Copenhagen Green Climate Fund »

[99]S.Lavallee et S.Maljean-Dubois, op.cit, p.32 et s.

بيد أنه في النهاية تم الوصول إلى حل وسط .فالمادة التاسعة جاءت بحيث تنص على أن تقدم البلدان المتقدمة الأطراف موارد مالية لمساعدة البلدان النامية الأطراف سواءً من أجل التخفيف أو التكيف من أجل استمرارها في التزاماتها بموجب الاتفاقية الإطارية.

فالمادة التاسعة تكتفي بالنص على أن البلدان التقدمة تقدم موارد مالية لمساعدة البلدان النامية الأطراف من أجل سواءً التخفيف أو التكيف للاستمرار في التزاماتها بموجب الاتفاقية.فالتمويل يكون بالأولوية لتخفيف عواقب التغيرات المناخية، وفي حالة تزايد الموارد، يكون التمويل من أجل التخفيف والتكيف بطريقة متوازنة(المادة٤/٩).ولا يضيف هذا النص في حقيقته أى جديد للمادة ٤/ ٣ من الاتفاقية الإطارية لكنه تضمن دعوة فقط للأطراف الأخرى مثل البلدان الناشئة الكبرى وبعض البلدان الأخرى مثل المكسيك ومنغوليا إلى تقديم مساندة ولكن بصفة طوعية.

ويرجع عدم تحديد التعهدات المالية إلى إجراءات التصديق على المعاهدات في الولايات المتحدة الأمريكية بحيث يمكن للرئيس الأمريكي التصديق على الاتفاق دون تطلب اشتراط موافقة مجلس الشيوخ.

وأما فيما يتعلق بالمساعدات المالية التي يمكن أن تقدمها البلدان الناشئة مثل الصين وكوريا الجنوبية والهند فقد كان صوتها مسموعاً في الاتفاق بمعنى أن الاتفاق لم يفعل إلا مجرد دعوتها بصفة طوعية لتقديم هذا النوع من المساندة(المادة ٢/٩).

عدم الربط بين المساعدات المالية والإبلاغ عن تدابير التخفيف

المساعدة المالية التي تقدمها البلدان المتقدمة للبلدان النامية غير مشروطة بضرورة احترام الأخيرة لإطار من الشفافية يتعلق بالإبلاغ عن مساهمتها الوطنية وتدابير التكيف على الرغم من أن المادتين ٧ و ١٣من الاتفاق لا تستبعدان تماماً هذا الربط.

وفي المقابل فإن البلدان المتقدمة وفقاً للمادة ٨/٩ تقوم كل سنتين بتقديم معلومات شفافة ومتماسكة بشأن المساندة المقدمة للبلدان النامية الأطراف.

وقد عبرت البلدان الأقل نمواً والبلدان الجزرية الصغيرة عن تخوفها من فرض شروط على المساعدات المالية مثل احترام حقوق الإنسان طوال مفاوضات مؤتمر الأطراف في باريس.والإشارة إلى حقوق الإنسان لم ترد في الاتفاق نفسه وإنما في مقدمته.

الالتزام بالإبلاغ عن تنفيذ التعهدات بالمساعدات المالية

تلتزم البلدان المتقدمة كل عامين بتقديم معلومات لها صفة إرشادية بشأن الموارد العامة التي خصصتها لتأييد البلدان النامية النامية الأطراف.أما البلدان الناشئة التي تقدم موارد فإنها مدعوة إلى تقديم هذه المعلومات كل سنتين بشكل طوعي.وعلى ذلك فالتزام الدول الناشئة بالإبلاغ طوعي، أما التزام الدول المتقدمة فهو وجوبي. ومع ذلك فكما يقول البعض فإن هذا الاختلاف لا يبدو كبيراً؛ نظراً لأن الاتفاق لم يفرض تقديم حد أدنى من الموارد.

المطلب الثالث: التزام الدول المتقدمة بنقل التكنولوجيا وتعزيز قدرات الدول النامية للمكافحة الفعالة لتغير المناخ

من أهم مظاهر المسئولية المشتركة والمتبادلة التزام الدول المتقدمة بنقل التكنولوجيا، وتعزيز قدرات الدول النامية على المكافحة الفعالة لتغير المناخ. ووردت الأحكام الخاصة بهذين الالتزامين في المادتين ١٠و ١١ من الاتفاق.

التزام البلدان المتقدمة بالمساعدة من أجل نقل التكنولوجيا للبلدان النامية

موضوع تطويرنقل التكنولوجيا أحد الموضوعات الرئيسية التي تسهم في مكافحة تغير المناخ من خلال تدعيم القدرة، والحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري.ومن ثم يعلن الاتفاق عن أهمية دور البلدان الأطراف في تعزيز العمل للتعاون على تطوير ونقل التكنولوجيا.

ويحيل الاتفاق إلى الآلية التكنولوجية التي أنشأتها الاتفاقية الإطارية باعتبارها تسهم في تنفذ الاتفاق.ونص الاتفاق على وضع إطار تكنولوجي تكون مهمته إعطاء توجيهات عامة لإعمال الآلية التكنولوجية، ويستهدف تعزيز وتسهيل العمل القوي في مجال تطوير ونقل التكنولوجيا على نحو يؤدي إلى تنفيذ الاتفاق.

ومن المهم كما ينص الاتفاق العمل على تسريع وتشجيع والتحكيم للإبلاغ من أجل رد عالمي فعال على المدى الطويل؛ لمواجهة التغيرات المناخية، ولخدمة النمو الاقتصادي والتنمية الفعالة.

وأخيراً تقدم البلدان المتقدمة للبلدان النامية مساندة لاسيما المساندة المالية؛ من أجل تطبيق أحكام تطوير ونقل التكنولوجيا، وتعزيز العمل من أجل التعاون في مجال تطوير ونقل التكنولوجيا على مراحل متعددة ، من أجل الوصول إلى توازن بين المساندة المخصصة للتخفيف والمساندة الخاصة بالتكيف.

تعزيز قدرات البلدان النامية لمواجهة تغير المناخ

يخصص الاتفاق المادة ١١ منه لتعزيز قدرات البلدان النامية لاسيما البلدان التي لديها قدرات ضعيفة مثل البلدان الأقل نمواً ، والبلدان الأكثر ضعفاً للعواقب الوخيمة للتغيرات المناخية مثل الدول النامية الجزرية الصغيرة ؛ لتمكينها من المكافحة بفعالية ضد التغيرات المناخية لاسيما من خلال وضع تدابير التكيف والتخفيف.

كما ينبغي علي البلدان المتقدمة تسهيل تطوير ونشر وتوزيع التكنولوجيا، والاستفادة من وسائل تمويل العمل المناخي، والجوانب ذات الصلة في التعليم والتدريب وتوعية السكان،والإبلاغ الشفاف والمحدَّد للمعلومات في وقت مناسب.

المطلب الرابع: نظام وصندوق الخسائر والأضرار

يجب علينا حين نبحث نظام وصندوق الخسائر والأضرار التمييز بين نظامين: النظام الدولي للخسائر والأضرار الذي قرر مؤتمر الإطراف إنشاؤه في ٢٠١٣ وهو النظام المعروف باسم نظام وارسو؛ نظراً لأن المؤتمر عقد في مدينة وارسو (فارسوفيا) في بولندا، وصندوق الخسائر والأضرار الذي أنشأه مؤتمر الأطراف في دبي في ٢٠٢٣.

نشاة النظام الدولي للخسائر والأضرار في مؤتمر الأطراف في وارسو

نشأت فكرة إنشاء النظام الدولي للخسائر والأضرار في مؤتمر الأطراف في وارسو في ٢٠١٣، فقد قرر المؤتمر إنشاء نظام وارسو الدولي للخسائر والأضرار[١٠٠] الذي يرتبط بآثار التغيرات المناخية ؛لمعالجة الخسائر والأضرار المرتبطة بآثار تغير المناخ لاسيما الظواهر الجوية المتطرفة والظواهر المناخية المتطرفة،والظواهر التي تظهر ببطء في البلدان النامية المعرضة بشكل خاص للآثار الضارة لهذه التغيرات.

وإنشاء هذا النظام يمثل استجابة لمطلب قوي لبلدان الجنوب التي رأت أن هذا النظام يشكل تجسيداً للعدالة المناخية، وكانت تطلب باستمرار توزيع الأضرارالتي نشأت بسبب الانبعاثات التاريخية أى من دول الشمال واصابت دول الجنوب.

ومما تجب ملاحظته أن وظائف نظام وارسو العالمي للخسائر والأضرار متعددة وليست مالية بصفة أساسية، كما أنه ليس نظاماً للمسئولية بوجه خاص.ويهدف نظام وارسو في المستقبل إلى تطوير نظام للتعاون وتبادل المعلومات ؛ بقصد تحسين التفاهم، والعمل، والمساندة لاسيما من خلال إضفاء الصفة التعاونية للمخاطر والتأمين[١٠١].

وهذه الوظائف هى

١. تحسين المعرفة وفهم الإجراءات الشاملة في مجال إدارة المخاطر؛من أجل معالجة الخسائر والأضرار المرتبطة بالعواقب الوخيمة لتغير المناخ بما في ذلك الظواهر التي تظهر ببطء.

٢. تعزيز الحواروالتنسيق والتماسك والتآزر بين الفاعلين المعنيين.

٣. تعزيز الإجراءات التي يتعين اتخاذها، والدعم الذي يقدم لاسيما في المسائل المتعلقة بالتمويل ونقل التكنولوجيا، وبناء القدرات؛ من أجل معالجة الخسائر والأضرار المرتبطة بالعواقب الوخيمة للتغيرات المناخية.

ووفقاً لاتفاق باريس يوضع نظام وارسو العالمي للخسائر والأضرار المرتبط بآثار التغيرات المناخية تحت سلطة مؤتمر الأطراف بوصفه اجتماعاً لأطراف الاتفاق الذي يتبع توجيهاته، ويمكن أن يتم تحسينه وتدعيمه وفقاً لمؤتمر الأطراف بوصفه اجتماعاً لأطراف الاتفاق (المادة ٨).

وبالإضافة إلى ذلك فقد حدد اتفاق باريس مجالات التعاون والتسهيل التي تستهدف تحسين الفهم والعمل والمساندة وهى أنظمة الإنذار المبكر، والاستعداد للأوضاع الطارئة، والظواهر التي تظهر ببطء، والظواهر التي يمكن أن تسبب خسائر وأضرار دائمة ولارجعة فيها، والتقويم الإدارة الكاملة للمخاطر، وأنظمة تأمين الأضرار، وتجميع المخاطر المناخية، والحلول الأخرى في مجال التأمين، والخسائر غير الاقتصادية، وأخيراً تكيف المجتمعات وسبل العيش والنظم الأيكولوجية(المادة ٨).

(100)« Mécanisme international de Varsovie relative aux pertes et préjudices »

(101)S.Lavallée et S.Maljean-Dubois, op.cit, p.34

موقف اتفاق باريس من إنشاء صندوق الخسائر والأضرار

لقد تناول اتفاق باريس الخسائر والأضرار في المادة الثامنة منه، بيد أنه لم يقدم تعريفاً لها، كما لم ينص إلا على نظام لتبادل المعلومات بشأنها.

واكتفى اتفاق باريس على النص على أن يعترف الأطراف بضرورة تجنب الخسائر والأضرارالمتعلقة بالعواقب الوخيمة للتغيرات المناخية لاسيما الظواهر الجوية القصوى، والظواهر التي تحدث ببطء، والحد منها إلى أدنى حد ممكن، وعلاجها،وكذلك بالدور الذي تلعبه التنمية المستدامة في الحد من مخاطر الخسائر والأضرار[١٠٢].

وحرص قرار اعتماد اتفاق باريس على النص على أن المادة الثامنة من الاتفاق لا يمكن أن تشكل أساساً لأى مسئولية أو تعويض. ومع ذلك فإن عدداً من الدول الجزرية الصغيرة ربطت إقرارها لاتفاق باريس بإعلان مؤداه أنها لن تتنازل لأى سبب كان عن الحقوق المعترف لها في القانون الدولي فيما يتعلق بمسئولية الدول عن النتائج الضارة للتغيرات المناخية ، وأنه لايوجد أى حكم في اتفاق باريس يمكن تفسيره على أنه يشكل خروجاً على مبادئ القانون الدولي ، أو لأى طلب يتعلق بتعويض النتائج الوخيمة للتغيرات المناخية .

بالإضافة إلى ذلك فإن محكمة العدل الدولية بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٧ من نوفمبر ٢٠٢٢ ستقوم بتوضيح المقصود بالنتائج القانونية لأفعال أو إغفالات الدول التي تسببت في أضرار جسيمة للنظام المناخي فيما يتعلق بالدول والشعوب والأفراد المتأثرين بالعواقب الضارة للتغيرات المناخية[١٠٣].

وهذا النقص يترجم الخلافات الكبيرة بين البلدان الصناعية والبلدان النامية حول هذا الموضوع الذي يتم تأجيله بشكل منهجي حتى المؤتمر السابع والعشرين الذي عقد بشارم الشيخ[١٠٤].

الموافقة على مبدأ إنشاء صندوق الخسائر والأضرار في مؤتمر الأطراف بشارم الشيخ في ٢٠٢٢

قرر مؤتمر الأطراف الذي عقد في شارم الشيخ بمصرCop٢٧ في ٢٠٢٢ الموافقة على مبدأ إنشاء صندوق الخسائر والأضرار لتمويل البلدان الأكثر ضعفاً التي تأثرت بشدة من الكوارث المناخية.وفي هذا المؤتمر تم الاتفاق على تأسيس «لجنة انتقالية» مكونة من أعضاء ينتمون في أغلبيتهم للبلدان النامية؛ لتقديم التوصيات بشأن تحديد كيفية تشغيل آلية التمويل المقترحة.

ويقصد بالخسائر والأضرار نتائج الآثار المناخية التي تخرج من نطاق تدابير التكيف والتخفيف ، فنظام صندوق الخسائر والأضرار يطبق ويكون مفيداً فقط في الحالة التي لم تتمكن فيها تدابير التخفيف والتكيف من تجنب وقوع الخسائر أو الأضرار.

---

(102)"Les Parties reconnaissent la nécessité d'éviter les pertes et préjudices liés aux effets néfastes des changements climatiques, notamment les phénomènes météorologiques extrêmes et les phénomènes qui se manifestent lentement, de les réduire au minimum et d'y remédier, ainsi que le rôle joué par le développement durable dans la réduction risque de pertes et du préjudices »

(103)A.S.Tabau, La création d'un fonds pour faire face aux pertes et préjudices liées aux effets néfastes des changements climatiques ,D., 2023, p.288

(104)Ibidem.

فما هى إذن الخسائر والأضرار التي تدخل في نظام صندوق الخاسائر والأضرار؟

فأما الخسائر Pertes فهى خسائر لا يمكن استردادها، أو لا رجعة فيهاIrréversibles بما في ذلك الأرواح، والأضرار التي تلحق بالتنوع الحيوي، وخدماته الأيكولوجية،والاضطرار إلى مغادرة أراضي الأجداد، أو فقدان تراث ثقافي,

وأما الأضرار Dommages فهى خسائر يمكن تقييمها ، وإصلاحها ، واستردادها، أوإعادة بنائها أو إصلاحها سواءً البنية التحتية أو المساكن، أو الأراضي الزراعية،أو المحاصيل، أو الماشية.

ويثير هذا الاتفاق تساؤلات عديدة تتعلق بالدول التي يمكن أن تستفيد من الصندوق، وتلك التي تساهم فيه، وشروط الحصول على المساعدات. ومن المتوقع أن يقتصر تمويل الصندوق على البلدان الأكثر ضعفاً.

وبالفعل أدرج موضوع إنشاء صندوق الخسائر والأضرار في جدول أعمال مؤتمر الأطراف Cop ٢٧ الذي وافق على إنشاء الصندوق من حيث المبدأ، وإنشاء لجنة انتقالية لبيان كيفية تنفيذه.

الموافقة على إنشاء صندوق الخسائر والأضرار في مؤتمر الأطراف في دبي ٢٠٢٣

أعلن مؤتمر الأطراف Cop ٢٨ عن إنشاء صندوق الخسائر والأضرار[١٠٥]. ووفقاً لهذا النظام يكون البنك الدولي هو الجهة التي تستضيف الصندوق لمدة مؤقتة بأربع سنوات.

ويتكون مجلس الإدارة من ٢٦ عضواً يمثلون توازناً بين مختلف دول العالم : ١٢ يمثلون البلدان المتقدمة،و ٣ لكل منطقة من مناطق آسيا والمحيط الهادي ، وافريقيا، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، و٢ لكل من الدول الجزرية الصغيرة والدول الأقل نمواً، وواحد عن دولة نامية أخرى لا تنتمي إلى هذه الفئات.

وقد اجتمع مجلس إدارة الصندوق في أبو ظبي في ما يو ٢٠٢٤ وانتحب بالإجماع الجنوب أفريقي Sherman R. رئيساً،والفرنسي Donnellie .J.-Ch مساعداً للرئيس.

وانتخب المجلس بالإجماع السنغالي Ibrahima Sheikh Diong مديراً تنفيذياً للصندوق في الاجتماع الثالث للمجلس في باكو بأذربيجان في سبتمبر ٢٠٢٤.

البنك الدولي يوافق على استضافة صندوق الخسائر والأضرار

وافق مجلس مديري البنك الدولي في ١٩ من يونيو ٢٠١٤ على استضافة صندوق الخسائر والأضرار بوصفه مديراً للصندوق. وهذه الخطوة مهمة من أجل إنشاء الصندوق الذي حصل على ٦٦١ مليون دولاراً في نهاية مؤتمر الأطراف في دبي في ٢٠٢٣.

واقترح البنك الدولي إطاراً مبتكراً لم يكن موجوداً من قبل بموجبه يسمح للمؤسسة الدولية بالتوقيع مباشرة على التعهدات المالية نيابة عن الصندوق. ويتميز هذا الحل بإمكانية الوصول المباشر دون المرور بعدة بنوك

[105] « Fonds des pertes et dommages (préjudices), Fund for loss and damage »

متعددة الأطراف للتنمية.وهذا هو بالضبط ما وافق عليه مجلس مديري البنك.

الدولة المضيفة للصندوق

الخطوة التالية هى اختيار الدولة المضيفة للصندوق.وغالبا ستكون إحدى الدول النامية مثل الفلبين أو بروموديا أو غيرهما.وتعقد بها اجتماعات البنك.ويجب إذن أن تكون قادرة على تنظيم هذه الاجتماعات.

الدول المساهمة والمستفيدة من الصندوق

ويكتفي نظام الصندوق بحث الدول المتقدمة على المساهمة في الصندوق، وتشجيع الدول الأخرى على المساهمة. فالمساهمة في الصندوق طوعية من خلال مساعدات أو قروض.

ومن الملاحظ أن بعض الدول الصناعية رفضت النص على التزام هذه الدول بالمساهمة في تمويل الصندوق؛حتى لا يفسر ذلك على أنه اعتراف بمسئوليتها التاريخية، وحتى لا يكون الصندوق مجرد صندوق للتعويضات.

وقد شاركت الإمارات من جانبها بأول مساهمة في الصندوق وتقدر بمئة مليون دولاراً أمريكياً ، ويليها الاتحاد الأوروبي بمساهمة تقدر ب٢٢٥ مليون يورو، وأخيراً ألمانيا بمساهمة تقدر بمئة مليون دولاراً أمريكياً، والولايات المتحدة الأمريكية بمساهمة متواضعة ب١٧ مليون دولاراً أمريكياً، وأخيراً اليابان بمساهمة أقل تقدر بمبلغ ١٠ مليون دولاراً أمريكياً.

أما عن الدول التي يمكن أن تستفيد من الصندوق فلم يتم الفصل فيه حتى الآن فيما عدا القرار الصادر من مؤتمر الأطراف ٢٨ بشأن منح مساعدة ذات حد أدنى للبلدان الأكثر ضعفاً.وفيما عدا هذه الدول فإن القدرة على مواجهة الكوارث يجب أن تؤخذ في الاعتبار. ولم يتم حسم هذه المسائل حتى الآن. ويرى مساعد مدير الصندوق J.-Ch.Donnellier أنه حتى يستحق بلد تمويلاً من الصندوق فينبغي أن يكون ذلك في إطار رؤية برامجية تتوقف على تحديد المخاطر، والتقييم، والحلول اللازمة للمواجهة.وهذه الرؤية تكون متوافقة مع الكوارث التي تطور ببطء مثل الجفاف والتآكل، وبشكل أقل بالنسبة للظواهر التي تطور بسرعة مثل العواصف والانهيارات الأرضية.

ويضيف مساعد مدير الصندوق أن الهدف من الصندوق هو الاستجابة للخسائر والأضرار التي لا تغطيها المنظمات الأخرى أو لا تغطيها بشكل جيد .ومن الحسائر التي يمكن للصندوق تغطيتها الخسائر غير الاقتصادية مثل الخسائر الاجتماعية والثقافية والترحيل القسري وفقدان التراث.ويتوقع البدء في منح المساعدات في ٢٠٢٥[١٠٦].

الخلاصة

على الرغم من أن مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة والقدرات المتبادلة يشكل أحد المبادئ الرئيسية للنظام القانوني العالمي للمناخ إلا أنه حتى الآن يبدو أنه لا يقوم بدور فعال في هذا المجال.

[106] https://www.novethic.fr/environnement/climat/pertes-et-dommages-un-premier-versement-pourrait-intervenir-des-2025

والمساهمة الكبرى لمبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة جاءت على مستويين:

أما المستوى الأول فهو المستوى القانوني عندما جعلته المحاكم كما قدمنا واحداً من الأسانيد القانونية؛ لتقرير مسئولية الدولة المعنية بإلزامها باتخاذ تدابير التخفيف.وهذا ما يؤشر إلى ان دور المبدأ يحظى بأهمية كبيرة في نظر القضاء.

وأما المستوى الثاني فهو المستوى المالي، فقد أسهم المبدأ في إنشاء صندوق الخسائر والأضرار على النحو الذي اوضحناه حالاً.

وبالإضافة إلى ذلك فإن مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة أحدث نتائج إيحابية من خلال بعض المساعدات التي قدمتها البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية، وقيام الأولى بتخاذ خطوات نحو التخفيف والتكيف بيد أن هذه الخطوات لا تزال محدودة.وعلى سبيل المثال فإن برتوكول كيوتو نجح فقط في إحداث تخفيض لانبعاثات بواقع ٤ ٪ في خلال المدة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٣ ، وهو جهد اشتركت فيه ست وثلاثون دولة بالمقارنة بعام ١٩٩٠. والصحيح أيضاً أن الانبعاثات العالمية قد زادت بشكل كبير من هذا الوقت بنسبة ٣٤ ٪ منذ عام ١٩٩٠.ومنذ ٢٠١٣ لم يعد للبروتوكول أى دور في التخفيف أو التكيف.

بيد أن مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة لم يحقق نتائج فعالة للحد من ظاهرة تغير المناخ التي هى في تفاقم مستمر.

وليس من الصعب تفسير عدم فعالية المبدأ في مواجهة عواقب التغيرات المناخية.ويرجع ذلك لاعتبارين.

أما الاعتبار الأول فهو أن الوثائق المتعلقة بتغير المناخ التي تأتي في مقدمتها الاتفاقية الإطارية هى اتفاقات مرنة لا تتضمن التزامات صارمة على الدول، ومن ثم فهى لا تلزم إلا بقدراتخاذ تدابير تشريعية أو لائحية.أما عن اتفاق كوبنهاجن فهو كما يرى الفقه ليس سوى وعود من جانب واحد، وهو اتفاق بدوره غير ملزم.

وأما الاعتبار الثاني فهو موقف بعض الدول المتقدمة من الاتفاقيات ذات الصلة بتغير المناخ.فالولايات المتحدة أعلنت مؤخراً انسحابها من اتفاق باريس بل وأعلنت مجموعة من التدابير التي تؤدي إلى زيادة الاحتباس الحراري. بالإضافة إلى أن بعض الدول الناشئة لاسيما الصين والهند تسهم بدرجة كبيرة في ظاهرة الاحتباس الحراري ولا تتحمل بأى التزام بالتخفيف.

وأخيراً فإن مبدأ المسئولية المشتركة والمتباينة كما اوضحنا في هذه الدراسة ليست له أى قيمة قانونية ملزمة على الرغم من وضوح إرادة الدول الأطراف في الاتفاقية الإطارية واتفاق باريس على احترامه، بل لقد أصبح المبدأ عرضة للتعديل كما حدث في اتفاق باريس؛ فالدول الصناعية ترفض الاعتراف بأى مسئولية قانونية عن تغير المناخ، بل إنها تقوم تدريجياً بإلقاء عبء كبير على البلدان النامية؛ في مكافحة تغير المناخ تمهيداً لإلزامها بالتقيد بأهداف رقمية للتخفيف من ظاهرة تغير المناخ.

حتى الآن يبدو النظام العالمي للمناخ غير قادر على كبح ظاهرة الاحتباس الحراري؛ بسبب إصرار البلدان الصناعية وبعض البلدان الناشئة على عدم اتخاذ خطوات حقيقة تؤدي إلى الحد من الظاهرة التي بدأ الجميع

يدرك تفاقمها بمضى الوقت، وهو تفاقم سيكون المجتمع الدولي بأثره ضحية له.

ليست هناك حتى الآن بوادر حقيقية نحو إقامة نظام عالمي تتحمل فيه دول العالم بالتزامات قانونية محددة لمواجهة خطر حقيقي يهدد البشرية كافة.