مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية
ISSN: 2352-975X ELBAHITH for Academic Studies EISSN: 2588-2368
المجلد: 06 العدد: 01 السنة: 2019 ص ص: 672 - 688 رقم العدد التسلسلي: 15

أوجه النجاح والضعف لاتفاق باريس في الحماية الدولية للمناخ

The Successes And Weaknesses Of The Paris Agreement On International Protection Of Climate

تاريخ الإرسال: 2018/01/19 تاريخ القبول: 2018/02/07

رحموني محمد(باحث دكتوراه) (*)
جامعة الجيلالي اليابس- سيدي بلعباس
mohrah08@gmail.com

ملخص:

اتفاق باريس لعام 2015 هو أول اتفاق عالمي بشأن حماية المناخ يتضمن التزامات لجميع الدول، وهو هجين يكرس كل من المنهجين من أسفل إلى أعلى ومن أعلى إلى أسفل فيما يخص التعهدات والمراجعة. كما أنه اتفاق يترك مضمون حماية المناخ للسياسات الوطنية، ولكنه يخلق التزامات قانونية دولية؛ لتطوير وتنفيذ وتعزيز الإجراءات بشكل منتظم. وستخضع السياسات الوطنية لنظام شفافية دولي قوي. ومع ذلك، فإن الاتفاق يشمل أيضاً أحكام أضعف من حيث سياسات التخفيف لتحقيق الهدف العالمي الطويل الأجل، وسياسة التكيف، والتعويض عن الخسائر والأضرار، والمساءلة.

الكلمات المفتاحية: اتفاق باريس؛ حماية المناخ؛ المساهمات المحددة وطنياً؛ التكيف؛ الخسائر والأضرار .

Abstract:

The Paris Agreement of 2015 is the first global accord on climate protection that contains policy obligations for all countries. It is a hybrid that enshrines both bottom-up and top-down approaches With regard to commitments and review. The new climate deal is a laissez-faire accord among nations that leaves the content of domestic policy to governments but creates international legal obligations to develop, implement, and regularly strengthen actions. National policies are subject to a robust international transparency system and global reviews, however, it also includes weaker provisions in terms of mitigation policies to achieve the long-term global goal, adjustment policy, compensation for losses and damage, and accountability.

Keywords: Paris Agreement; Climate protection; Nationally determined contributions (NDCs); adaptation; Loss & damage.

(*)- المُؤَلِفْ المُرَاسِل: رحموني محمد،
mohrah08@gmail.com

مقدمة:

في الفترة من 30 نوفمبر إلى 11 ديسمبر 2015، استضافت مدينة باريس المؤتمر الحادي والعشرين للأطراف (COP21) في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشان تغير المناخ[1]. وكما كان متوقعاً فإن هذا المؤتمر شكّل مَعلماً حاسماً على خارطة الطريق للمفاوضات الدولية بشأن المناخ. وكان هدفه الرئيسي تمكين الأعضاء ال196 في الاتفاقية من التوافق على نص صك قانوني جديد لتحديد مستقبل عملهم المشترك لمكافحه تغير المناخ[2].

وقد حددت الدول هذا الاجتماع الكبير للدبلوماسية المناخية قبل أربع سنوات، وتحديداً في الدورة السابعة عشرة لمؤتمر الأطراف، عام 2011. وخلال هذا الاجتماع، فتحت جولة تفاوض "لوضع بروتوكول أو صك قانوني آخر له قيمة قانونية تنطبق على جميع الأطراف". وتوقعت الدول أيضاً أن يعتمد هذا "الصك القانوني" في الدورة الحادية والعشرين للأطراف (COP21) عام 2015، بحيث يمكن أن يدخل حيز النفاذ وأن ينفذ من 2020 فصاعداً.

لقد كان اختيار عام 2020 لتنفيذ الاتفاق موفقاً وليس من قبيل الصدفة. فهو يطابق التاريخ الذي ستنتهي فيه التزامات مكافحة تغير المناخ التي تعهدت بها الدول، من ناحية، كجزء من فترة الالتزام الثانية لبروتوكول كيوتو الممتدة من 2013 لغاية 2020. ومن جهة أخرى، بموجب اتفاق كوبنهاجن وكانكون. ومن ثم فإن الهدف هو إطالة العمل المتعدد الأطراف بعد سنة 2020 من خلال اعتماد صك قانوني جديد[3].

وبعد أربع سنوات من المفاوضات المكثفة، توجت بالفعل الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأطراف باعتماد اتفاق باريس بتوافق آراء الأطراف 196 يوم 12 ديسمبر 2015، وتُحدد هذه المعاهدة إطاراً قانونيا لتنظيم عمل المجتمع الدولي لحماية المناخ بعد العام 2020. وفي هذا السياق تتضح إشكالية هذه الدراسة، وهي: هل هذا النص التوفيقي منصف وشامل ومتوازن وطموح للغاية ويشكل خطوة ملحوظة إلى الأمام، أم أنه مجرد اتفاق ضعيف لا يغير مسار انبعاثات غازات الدفيئة في الأجلين المتوسط والطويل؟

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

وفي سبيل الإجابة على هذه الإشكالية، تم الاعتماد على المنهج التحليلي، وعلى تقسيم الدراسة إلى خطة مكونة من قسمين، الأول يوضح ويحلل أوجه النجاح الرئيسية التي حققها اتفاق باريس في حماية المناخ، والثاني يبحث أوجه الضعف الرئيسية لهذا الاتفاق، والتي ظلت تشكل عائقاً كبيراً في سبيل التوصل لاتفاق فعّال وشامل لحماية المناخ.

أولا: أوجه النجاح لاتفاق باريس في حماية المناخ

إنّ التداعيات المترتبة على اتفاق باريس بالنسبة لنظام المناخ عديدة وتفتح أفاقاً متنوعة لإدارة تغير المناخ، إلا أنه من الصعب تعدادها جميعاً. لذا سنقتصر على تحليل القضايا التي تبدو أنها الأهم، ومع وضع ذلك في الاعتبار، سيقتصر الأمر على التدليل على أن اتفاق باريس يعكس تطور منهج من "أسفل إلى أعلى" الذي يبدي احترام كبير للخيارات الوطنية في حماية المناخ، وأنه نجح في التمييز في المعاملة بين الدول المتقدمة والنامية بطريقة عادلة ولكنها مرنة، وأنه يمهد الطريق لتحقيق الاستقرار في نظام المناخ.

1- تطور منهج من أسفل إلى أعلى فيما يتعلق بالتعهدات والمراجعة:

الاستنتاج الأول الذي ينبثق عن استعراض اتفاق باريس هو أنه يترك للدول فسحة كبيرة لحماية المناخ[4]، فعلى سبيل المثال، يجوز لكل طرف أن يختار مستوى جهود التخفيف التي يبذلها، بل وأن يختار، على الأقل بالنسبة للبلدان النامية، طبيعة هدفه (خفض الانبعاثات أو الحد منها أو التخفيف من حدتها). وصحيح أنه، وفقا لمبدأ التقدم في الإجراءات المنصوص عليه في المادة 3/4 من اتفاق باريس[5]، سيتعين على الدول أن ترفع بانتظام مستوى الطموح في جهودها، غير أنه يمكن القول بأن فعّالية هذا المبدأ تتوقف في نهاية المطاف على طموح الهدف الأول الذي يتعين إحالته إلى الأمانة العامة وأن حجم التقدم الذي يتعين تحقيقه في كل دورة جديدة غير محدد. وعلاوة على ذلك، إذا كانت الدول ملزمة باتخاذ تدابير التخفيف المحلية، فمن المعروف أن "الهدف" الذي تبلغه، على المستوى الرسمي، ليس ملزما قانوناً. وفوق كل هذا فإن اتفاق باريس لا يحدد نوع التدابير التي ينبغي للأطراف أن تنفذها في المستوى الوطني للتخفيف من الانبعاثات، أو حتى المجالات التي ينبغي أن تعمل فيها أساساً لحماية المناخ[6].

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

وفي ضوء هذه العناصر، من الواضح أن تعريف أهداف التخفيف من تغير المناخ في مرحلة ما بعد العام 2020 تستند إلى نهج من أسفل إلى أعلى (bottom-up)[7]؛ أي أنها تعتمد على تحديد الدول بنفسها لما تعتبره مساهمة عادلة وطموحة من جانبها[8]. وبطبيعة الحال، في هذا المجال، يجب أن تكون كل دولة قادرة على الاستفادة من بعض المرونة لتكييف عملها مع ظروفها الوطنية. ولكن نظراً لخطورة وإلحاح أزمة المناخ، أكد الفقيه "Géraud" على أهمية زيادة الإشراف على سلوك الدول، خصوصا أن هناك بعض المعايير في السياسة المناخية (تجارة الكربون، ضريبة الكربون، ومنح الإعانات أو تخفيضها) التي يمكن تعديلها بسهولة وفقا للظروف الوطنية[9].

إلا أنه مع تطور النظام المناخي في السنوات الأخيرة، يبدو من غير المحتمل زيادة الإشراف على سلوك الدول. والواقع أنه باعتماد اتفاقات كوبنهاجن-كانكون، أكد أعضاء النظام المناخي بوضوح تفضيلهم الجماعي لنظام مرن للتعاون. وفي حين اتسم بروتوكول كيوتو بأهداف إلزامية للدول للتخفيف من آثار تغير المناخ، وآليات الجزاءات الصارمة، وإطار للتدابير المحلية، فإن اتفاقات كوبنهاجن-كانكون استندت إلى تعهدات التخفيف الطوعية والمحددة على الصعيد الوطني، وآليات الرصد المرنة وعدم وجود رقابة من العمل المحلي. وبهذا المعني، فإن الاحترام الذي أبداه اتفاق باريس للخيارات الوطنية لأطرافه لا يشكل ابتكاراً في إطار النظام المناخي، بل هو بالأحرى الحفاظ على نموذج معين للعمل الجماعي توجد أسسه بالفعل في الإطار القانوني لما بعد 2012[10].

إن اتفاق باريس يضع مجموعة من الالتزامات لتفادي أي تقاعس ممكن من جانب الأطراف، والتي هي غالباً هي التزامات إجرائية أهمها: إنشاء مساهمة محددة وطنياً والإبلاغ عنها[11]؛ تحديث هذه المساهمة كل خمس سنوات ورفع مستوي طموحها[12]؛ اتخاذ تدابير التخفيف[13]؛ الإبلاغ بانتظام عن التدابير المعتمدة[14]؛ إجراء استعراض لتنفيذ العمل الجماعي في السنوات الخمس[15]. وهذه الالتزامات لا تمنح سوى القليل من هامش المناورة للجهات التي توجه إليها وينبغي لها مع ذلك أن تجبرها على التصرف. ناهيك عن أن الفشل أو أوجه القصور هنا سيكون من السهل التحقق منها، ويمكن أن ييسر ذلك ممارسه عملية الرصد، وأن الانتظام الذي ستنفذ به الالتزامات قد "يخلق

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

نقاشا شبه دائم بشأن مدى كفاية مشاركة الجميع في تحقيق الهدف النهائي لاتفاق باريس"[16].

2- النجاح في التمييز بين التزامات الدول المتقدمة والنامية بطريقة عادلة ولكنها مرنة:

يتميز نظام المناخ دائما باختلاف واضح جداً في المعاملة بين ما يسمى بالأطراف من البلدان المتقدمة والبلدان النامية. وقد تم التأكيد على أهمية هذا التفريق بمجرد اعتماد الاتفاقية الإطارية والنص بوضوح على مبدأ "المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة والقدرات الخاصة بكل منها"، كما أقرت بأنه "ينبغي أن تأخذ الأطراف من البلدان المتقدمة مكان الصدارة في مكافحة تغير المناخ"[17].وقد تعهدت هذه البلدان المتقدمة، المدرجة في المرفق الأول للاتفاقية الإطارية، بالاضطلاع بالتزامات أكثر صرامة، بما في ذلك التخفيف والرصد، فضلا عن الالتزامات الإضافية المتصلة بنقل الموارد والتكنولوجيا. وفي وقت لاحق، تعززت هذه الازدواجية المعيارية إلى حد كبير ببروتوكول كيوتو، الذي فرض أهدافاً لخفض غازات الدفيئة على البلدان المتقدمة فقط. ومع ذلك، وعند الخروج من الدورة الحادية والعشرين لمؤتمر الأطراف، لم يعد هذا التفريق في المعاملة بين البلدان المتقدمة النمو والنامية على النحو الذي كان عليه في الماضي، ويشهد على ذلك ثلاثة عناصر على الأقل من اتفاق باريس[18].

أولا، تجدر الإشارة إلى أن المعاهدة الجديدة، تنص على أن الأطراف من البلدان المتقدمة "ينبغي لها أن تستمر في قيادة الطريق .. للحد من الانبعاثات"[19] بدل أن تأخذ هذه البلدان "مكان الصدارة في مكافحة تغير المناخ". وعلى الرغم من أنه من المحتمل أن يكون هناك القليل مما ينبغي عمله من أجل "قيادة الطريق" بدلا من "أن تكون في الصدارة"، فإنه يجب التأكيد أيضاً على أن اتفاق باريس قَصَر مسألة قيادة الطريق في مجالي التخفيف والتمويل في حين أن الالتزام "أن يكون في الطليعة"، الذي كان مبدأ في السابق، ينطبق علي جميع تدابير التنفيذ الواردة في الاتفاقية الإطارية[20].

وثانيا، فيما يتعلق بالتخفيف، فإن المادة 1/4 من اتفاق باريس لا تزال صامتة بشأن إمكانية التفريق في المعاملة بين البلدان المتقدمة والنامية فيما يتعلق بتخفيض غازات الدفيئة التي يتعين القيام بها بمجرد التوصل إلى الحد الأقصى للانبعاثات العالمية،

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

ويشير النص إلى أن هذه التخفيضات ستجرى "على أساس الإنصاف"، ولكن هذا لا يعني بالضرورة أن البلدان النامية ستعامل معاملة تفضيلية. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن هذه البلدان أصبحت الآن "تشجع على التحرك تدريجيا نحو أهداف التخفيض" في انبعاثات غازات الدفيئة؛ وبعبارة أخرى، اعتماد أهداف تخفيف ذات طابع مماثل للأهداف التي حددتها البلدان المتقدمة. وأخيراً، بينما يلزم اتفاق باريس البلدان المتقدمة بتوفير الموارد للبلدان النامية، فإنه يدعو أيضاً البلدان النامية إلى المشاركة في نقل الموارد. وهذه ليست سوى "دعوة" و"على أساس طوعي"، في حين أن البلدان المتقدمة ملزَمة، غير أن هذه الدعوة لم تقدم من قبل[21].

ومن خلال هذه الأمثلة، نرى أن الفجوة بين ما يدعو إليه النظام المناخي للبلدان المتقدمة والبلدان النامية لم تعد الآن واضحة كما كانت في الماضي. وبطبيعة الحال، لا تزال هناك فجوة. وحيثما تكون البلدان المتقدمة ملزَمة، فإنّ البلدان النامية لا تُشجّع إلا في بعض الأحيان. وفيما يتعلق بالرصد والتنفيذ، لا يزال التمييز في المعاملة واضحاً تماماً، غير أن البلدان المتقدمة لم تعد مسؤولة عن أنواع معينة من الالتزامات، ولذلك لم تتخل الدول عن استخدام المعاملة المتمايزة ولكنها تستخدم بطريقة تجعل التفريق أقل صرامة[22].

إن هذا التقريب للمعاملة المخصصة للبلدان المتقدمة والبلدان النامية في حد ذاته ليس ظاهرة غير مسبوقة في النظام المناخي، وقد ظهرت البوادر الأولى لهذا الاتجاه في وقت مبكر عام 2007، عندما وافقت البلدان النامية على الخروج من موقفها التقليدي "لا التزامات جديدة" "no new commitments" ومناقشة إمكانية اعتماد مشاريع جديدة لتخفيف لما بعد 2012. ولكن إذا كان اتفاق باريس يؤكد تآكل مفهوم التمييز الملحوظ جداً في المعاملة، فإنه يعطي أيضاً مجالاً أكبر لهذه النهج. وتدل الدعوة الموجهة إلى البلدان النامية لاعتماد أهداف للتخفيض والمشاركة في نقل الموارد تراجع التمييز الواضح جداً في النظام المناخي. وبذلك، فإن هذه التفرقة الثنائية بين البلدان المتقدمة والنامية التي كانت في السابق هيكلاً لتنظيم العمل الجماعي، يبدو أنها الآن قد فقدت أهميتها[23].

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

والعناصر الأخرى في اتفاق باريس تؤدي إلى نفس الملاحظة: أولا، يمتنع هذا النص عن تسمية أطرافه حسب التصنيف المحدد في المرفق الأول من الاتفاقية الإطارية، وبهذا الامتناع، فإن الحدود بين البلدان المتقدمة والنامية لم تعد بالتالي محددة قانوناً، الأمر الذي يعطي التمييز طابعاً أقل إطلاقاً. كما أن الاتفاق يحبذ في بعض الأحيان تقسيما ثلاثيا للدول، يجمع بين أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية في فئة منفصلة عن بقية البلدان النامية. ونتيجة لذلك، لم يعد التصنيف الكلاسيكي للأطراف ينفذ إلا في النظام الثنائي المحدد بالاتفاقية والبروتوكول. وبهذا المعني، يمكن اعتبار أن اتفاق باريس قد وضع حداً لهذا المفهوم الثنائي والمميز جداً للتفرقة في المعاملة التي وجدت في البداية في النظام المناخي. الآن هذا التمايز أكثر دقة، وهو بالتأكيد أفضل من بروتوكول كيوتو، من ناحية أن جميع البلدان النامية تشجع على العمل والمشاركة[24]، ومع ذلك، ليس من المؤكد أن المشاركة ستؤدي إلى تحسين كفاءة نظام حماية المناخ !

في الواقع، كل شيء يعتمد على الطموح الذي سوف تبديه الدول، بشكل فردي، خلال تنفيذ اتفاق باريس الذي يطلب من الأطراف أن يكون مستوى الطموح المختار دائما "عاليا قدر الإمكان"، بما يراعي "مسؤولياتها المشتركة وإن كانت متباينة وقدراتها، في ضوء الظروف الوطنية المختلفة"[25]، وهذا التقدير خاضع للحكم التقديري للحكومات خارج أي رقابة فوق وطنية[26].

إن هذا الموضوع بالغ التعقيد، واتفاق باريس بالتالي يعتمد على المسؤولية الفردية، على أمل أن مجموع المساهمات ستكون كافية لتلبية عتبة 2 درجة مئوية. ولعل أفضل طريقة هي تقاسم العبء بين جميع الدول في خفض الانبعاثات البشرية المصدر حسب التقديرات التي قدمتها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، ولكن من السهل تصور الصعوبات التي كان يتعين على أعضاء الاتفاقية الإطارية أن يتفقوا بشأنها مع هذا النهج. ولهذا فإن المنهج المختار في اتفاق باريس ليس مثاليا؛ ومع ذلك، فإن له ميزة التوصل إلى توافق في الآراء بالسماح لكل فرد بأن يقدر الإنصاف والطموح في عمله، مع الدعوة في الوقت نفسه إلى زيادة الجهود المبذولة على مر الزمن.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

وبالإضافة إلى ذلك، فإن اتفاق باريس قد يسمح بتجنب حاجة الدول إلى إعادة التفاوض بشأن قواعد جديدة لتقاسم عبء العمل في السنوات المقبلة. ولذلك، يبدو أن المعاهدة الجديدة تمهد الطريق لاستقرار معين في الإطار المعياري لنظام المناخ الذي ظل يتطور ويتغير منذ اعتماد الاتفاقية الإطارية[27].

3- الرؤية المشتركة للعمل الطويل الأجل وإمكانية تحقيق الاستقرار في النظام المناخي

إذا كان اتفاق باريس ثمرة أربع سنوات من المفاوضات، فإن اعتماده يمثل بالفعل تتويجاً لعشر سنوات من المناقشات بشأن مستقبل النظام المناخي. وتجدر الإشارة إلى أن نقطة الانطلاق لهذه المناقشات هي الشروع، في 2005، في العمل بشأن فترة التزام ثانية لبروتوكول كيوتو بعد 2012[28]. وفي حين أن بعض الدول لا تزال متمسكة جداً بتمديد الصك، فإن البعض الآخر يرغب في وضع إطار قانوني جديد أكثر شمولاً وأقل تمايزاً وأقل تقييداً. ونظراً لصعوبة وضع رؤية مشتركة للعمل الطويل الأجل، فإن هذه المفاوضات بشأن مستقبل النظام المناخي ظلت معقده ومتعثرة. وبما أنها تتطور سنوياً وفقاً لمؤتمر الأطراف، فإنها تشبه شكلاً من أشكال "الملاحة" "Navigation" التي تعتبر مصدراً لعدم استقرار كبير في الإطار المعياري المتعدد الأطراف[29].

وباعتماد اتفاق باريس، نجحت الدول في إنجاح هذه المناقشات، كما توصلت في توسيع نطاق تعاونها إلى ما بعد عام 2020، بطَي صفحة بروتوكول كيوتو بصوره نهائية، ولكن أيضاً بتأسيس نموذج لتنظيم العمل الجماعي، وبتحديد القواعد الجديدة التي تحقق توافق الآراء. والأهم من ذلك، يبدو أن الدول قد نجحت في بناء إطار قانوني سيعطي في المستقبل درجة معينة من الاستقرار لهذا النظام المناخي، الذي تطور باستمرار منذ بدايته. وعلى أية حال، فإن بعض عناصر اتفاق باريس تدعو إلى هذا التفكير[30].

ومن حيث التخفيف، على سبيل المثال، تُلزم هذه المعاهدة أطرافها ببذل الجهود "في النصف الثاني من القرن"[31]، وإذا لم تُشر العبارة إلى تاريخ محدد، فإنها تشير على الأقل إلى وقت بعد ال2050. وبالتالي، فإن اتفاق باريس، يحدد مساراً في أفق زمني مدته 35 سنة. بالمقارنة، مع برتوكول كيوتو، الذي لم تلتزم الدول إلا بفترة زمنية

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

مدتها 12 عاما لفترتي الالتزام الأولى والثانية[32]. وبالطبع، في هذه الحالة، كانت أهدافا فردية وإلزامية ومحددة كمياً، في حين أن الهدف المنصوص عليه في المادة 1/4 من اتفاق باريس جماعي ومصاغ بشكل مرن بأن "تسعى الأطراف إلى.."، ومع ذلك، فإن إطالة الفترة الزمنية التي تنظر فيها الدول الآن في لحماية المناخ تعني أن هذه المعاهدة يمكن، بصيغتها الحالية، أن تطبق لعدة عقود[33].

إن هذه الفرضية تتسم بقدر أكبر من المصداقية، لأن اتفاق باريس، خلافا للاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ وبروتوكول كيوتو، لا ينص على أي عملية جماعية لإعادة التفاوض بشأن العناصر التي قد تمهد السبيل للتطورات، أو حتى التحديات للإطار القانوني بعد 2020، ولا تنص المعاهدة في الواقع على أي تعيينات لاستعراض مدى كفاية بعض هذه الأحكام كما فعلت الاتفاقية الإطارية[34]، أو لتحديد التزامات التخفيف الجديدة على المستوى المتعدد الأطراف كما هو الشأن بالنسبة لبروتوكول كيوتو[35]. وبالتأكيد، مع إجراء الاستعراض الدوري للمادة 14 من اتفاق باريس، سيطلب من الدول أن تستعرض على أساس منتظم التقدم المحرز في تنفيذ اتفاق باريس، ولكن على الصعيد الوطني فقط من خلال تعديل السياسات المناخية، لا على المستوى المتعدد الأطراف، وذلك بالاضطرار إلى إعادة تحديد القواعد المتفق عليها جماعياً بالفّعل. وبالنظر لصعوبة التوصل إلى توافق في الآراء في مجال المناخ، ربما يكون من الحكمة في الكثير من الأحيان عدم الاعتماد على التشاور المتعدد الأطراف[36].

وعلى أية حال، فإن النظام الذي أنشأه اتفاق باريس، بهدفه الطويل الأجل، ومرونته، ونهجه التدريجي والتصاعدي، يبدو بشكل عام أفضل من الأطر القانونية السابقة التي أنشئت في إطار النظام المناخي على المدى الطويل لتَحمّل التغيّرات في الظروف (السياسية أو الاقتصادية أو العلمية) وضمان ألا تؤدي التطورات في المواقف الوطنية بشأن المناخ إلى إعادة التفاوض على القانون القائم. صحيح، أن اتفاق باريس أيضاً ينص على إمكانية إجراء تعديل، لتطور القواعد. ومع ذلك، فإن حقيقة كون جميع أعضاء الاتفاقية الإطارية قد أيدوا اتفاق باريس يجعل هذا الحدث غير محتمل في المستقبل القريب[37].

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

وبهذه العناصر، يمكن بصورة معقولة توقُّع أن يحقق اتفاق باريس مزيداً من الاتساق في نظام المناخ، لاسيما وأنه لا ينبغي لأي دولة أن تبقى خارج الدائرة التقليدية. الآن وبعد عشر سنوات من الاضطراب في المفاوضات المتعلقة بالمناخ، من الضروري تحقيق الاستقرار في الإطار المعياري لنظام المناخ لكي يتمكن هذا النظام التقليدي من استعادة مصداقيته وكفاءته[38].

ثانيا: أوجه الضعف الرئيسية لاتفاق باريس في حماية المناخ

رأى جانب من الفقه أن اتفاق باريس يتضمن أحكاماً أضعف من حيث سياسة التكيف، والتعويض عن الخسائر والأضرار، ونقل التكنولوجيا، ومن حيث الامتثال. والأهم من ذلك أن اتفاق باريس يفتقر إلى قواعد لتقسيم العمل الدولي من أجل خفض الانبعاثات وهو أمر يرتبط من ناحية أخرى بالفجوة بين الهدف العالمي الطويل الأجل وسياسات التخفيف من تغير المناخ[39]، وهو ما سنوضحه من خلال الآتي:

1- الفجوة بين الهدف العالمي الطويل الأجل وسياسات التخفيف من تغير المناخ

يهدف اتفاق باريس إلى جعل درجة الحرارة العالمية أقل بكثير من 2 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الصناعة، ومواصلة الجهود للحد من زيادة درجة الحرارة إلى 1,5 درجة مئوية[40]. وهذا يتجاوز ما تم الاتفاق عليه في كوبنهاجن وأُكّد في كانكون. ويعكس هذا الهدف الطموح الاعتراف بالرأي العلمي القائل بأن الزيادة في درجه الحرارة العالمية ينبغي أن تكون أقل من درجتين مئويتين، تسليماً بأن ذلك سوف يقلص بصورة كبيرة مخاطر تغير المناخ وآثاره[41].

وفي حين أن الأطراف لم تتمكن من الاتفاق على تاريخ محدد يتعين فيه على الدول تحقيق وقف عالمي لانبعاثات غازات الدفيئة لبلوغ الهدف الطويل الأجل، فإن الاتفاق ينص فقط على أنه يجب التوصل إلى ذلك "في أقرب وقت ممكن"، وأن التخفيضات السريعة في الانبعاثات يجب أن تُتبَع بعد ذلك "لتحقيق توازن بين انبعاثات غازات الدفيئة البشرية المنشأ بحسب مصادرها وعمليات إزالتها بواسطة البواليع في النصف الثاني من هذا القرن"[42].

ومن المعروف أنّه وفقا للسيناريوهات التي وضعتها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (IPCC)، فإنه يتعين على الدول أن تخفض انبعاثاتها العالمية من غازات

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

الاحتباس الحراري بنسبة 40-70 في المائة بالمقارنة مع 2010 بحلول عام 2050، والقضاء عليها تماماً تقريباً بحلول عام 2100[43]. ومن المعروف أيضاً أن الحد من ارتفاع درجة الحرارة إلى 1.5 درجة، فإنه ينبغي لاتفاق باريس أن يحدد أهدافاً عالمية أكثر طموحاً لخفض غازات الدفيئة، في نطاق 70-95 في المائة أقل من الانبعاثات من عام 2010، في عام 2050. وفي حين أن اتفاق باريس لن يدخل حيز النفاذ إلا في 2020، فان الهدف المنشود ينبغي تحقيقه، في غضون 30 عاما فقط. ومن الممكن التساؤل عن الواقعية التي يتسم بها لأنه لا توجد آثار لهذه الأهداف العددية والطموحة لتخفيض غازات الدفيئة في اتفاق باريس[44].

وعلى النقيض من بروتوكول كيوتو، الذي وضع أهدافا كمية للحد من الانبعاثات بالنسبة لفرادى الأطراف، فإن اتفاق باريس يضع التزام جماعي لتحقيق الهدف الطويل الأجل المحدد بالمادة 2، ويدعو الأطراف إلى "المساهمة" في تحقيق هذا الهدف. وعلى البلدان أن تقرر كيف وكم يمكنها أن تسهم في تحقيق ذلك الهدف وفقا ل "مبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتمايزة وقدرات كل منها، في ضوء الظروف الوطنية المختلفة"[45]. وهكذا فإن "المساهمات المحددة على الصعيد الوطني" تمثل جوهر أحكام التخفيف في اتفاق باريس[46].

ومن خلال حساب المساهمات المحددة وطنياً، والمقدمة قبل انعقاد باريس وأثناءه[47]، فإن النتيجة من حيث الطموح الكلي والمضمون كانت متفاوتة. وقد حسب فريق من الخبراء المستقلين أنّه إذا نُفذت جميع المساهمات المحددة على الصعيد الوطني تنفيذاً كاملاً، فإن النتيجة ستظل أقل من سيناريو درجتين مئويتين بهامش واسع. وفي عام 2100، سيكون الاحترار المتوسط المتوقع حوالي 2.7 درجه مئوية (بالمقارنة مع سيناريو 3.6 درجه مئوية، في غياب التدابير المستقبلية المتوخاة في إطار المساهمات المحددة وطنيا). وهذه الفجوة في مجال التخفيف تبعث على القلق[48].

وبالنظر للتقييم المتعمق ل32 مساهمة مقررة على الصعيد الوطني (التي تبلغ أكثر من 80 في المائة من الانبعاثات العالمية)، اعتبر فريق الخبراء خمس مساهمات فقط طموحة بما فيه الكفاية (اثيوبيا وبوتان وغامبيا وكوستاريكا والمغرب)، وقد صنفت 15 مساهمة مقررة على الصعيد الوطني (تمثل 19 في المائة من الانبعاثات العالمية) بأنها

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

"غير كافية". وهي تشمل عدداً من البلدان المرتفعة الدخل، بما فيها أستراليا وكندا ونيوزيلندا واليابان، وروسيا، المملكة العربية السعودية، سنغافورة، جنوب أفريقيا، كوريا الجنوبية، والإمارات العربية المتحدة. وصنفت 11 مساهمة أخرى محددة على الصعيد الوطني (تمثل 62 في المائة من الانبعاثات العالمية) ب"متوسطة الطموح"، وهي تشمل المساهمات المقدمة من البرازيل والصين والاتحاد الأوروبي والهند وكازاخستان والمكسيك والنرويج وبيرو والفلبين وسويسرا والولايات المتحدة، والتي تتسق مع الحفاظ على الحرارة العالمية عند 2 درجة مئوية[49].

إن الفجوة الكبيرة في الانبعاثات بين المساهمات المحددة وطنياً كما هو مقترح حالياً وما هو مطلوب لتجنب أكثر من درجتين من الاحترار هو دليل على هذه المشكلة. وسيلزم إبرام اتفاقات أخرى بين الجهات الرئيسية لسدها. ومن الناحية الإيجابية، فإن اتفاق باريس يتسم بالمرونة الكافية لأنه يهيئ المجال الذي يمكن من خلاله التفاوض بشأن اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف[50].

2- ضعف أحكام سياسات التكيف، والتعويض عن الخسائر والأضرار

احتل الهدف العالمي المتعلق بالتكيف مكاناً بارزاً في جدول أعمال البلدان الأفريقية منذ أن نوقش لأول مرة في كوبنهاجن في عام 2009، وأرادت البلدان النامية أن يقترن هذا الهدف بالالتزامات الكمية، في حين أرادت البلدان المتقدمة النمو أن تكون نوعية[51]. ويعكس اتفاق باريس وجهة نظر الدول المتقدمة إلى حد بعيد؛ فهو يركز على الجوانب الإجرائية لتخطيط التكيف، إلا أنه لم ينص على مجالات عمل محددة أو يقدم التزامات قابلة للقياس الكمي لدعم البلدان النامية. وكما هو الحال بالنسبة إلى آلية التنمية النظيفة لبروتوكول كيوتو، هناك التزام في اتفاق باريس - وإن كان مصاغاً بصيغة فضفاضة - باستخدام حصة من العائدات المتأتية من نقل تخفيضات الانبعاثات لتمويل البلدان النامية المعرضة بصفة خاصة للآثار الضارة لتغير المناخ بالوفاء بتكاليف التكيف[52]، إلا أن مستوى الخصم "levy" غير محدد، كما أنه ليس من الواضح ما إذا كان سيتم إدارة هذه الموارد من خلال صندوق التكيف التابع لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، كما كان الحال من قبل[53].

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

وكانت آلية الخسارة والأضرار من أكثر المسائل إثارة للجدل، وكانت مسألة كيفية تعويض البلدان الضعيفة التي تضررت من آثار المناخ قضية مثيرة للجدل لعدد من السنين[54]. وفي مفاوضات باريس، تم إدراج موضوع "الخسائر والأضرار" نتيجة مبادرة من البلدان المعرضة بصفه خاصة لهذه الآثار السلبية، التي كانت تأمل في إنشاء آلية للتعويض عن الأضرار الناجمة عن ظواهر الطقس القاسية، غير أن هذه الفكرة اصطدمت بمعارضة العديد من البلدان المتقدمة[55]، التي استطاعت أن تدرج في المقرر (1/CP.21) أن المادة 8 من اتفاق باريس لا يمكن أن "تنشأ أو تستخدم كأساس لأي مسؤولية أو تعويض"[56]. وقد دفع هذا الأمر نيكاراغوا "Nicaragua" إلى التنصل من اتفاق باريس في البيان الذي أدلي به مباشرة بعد اعتماد الاتفاق[57].

3- اتفاق دون جزاءات ودون مسؤولية

لا يتضمن اتفاق باريس آلية لإنفاذ القواعد، بل إنه يضع آلية لتعزيز الامتثال وتسهيل التنفيذ لأحكام الاتفاق، وخلافا لبروتوكول كيوتو، فإنه لا يتوقع سحب الامتيازات (مثل الحق في نقل نتائج التخفيف) أو التدابير العقابية (مثل معاقبة البلدان بحظر استخدام تخفيضات الانبعاثات لتحقيق الأهداف). وعلى الرغم من أن آلية الامتثال التابعة لاتفاق باريس لم تنشأ إلا في شكل موجز، فإنها صيغت على غرار فرع التيسير في لجنة الامتثال لبروتوكول كيوتو والمادة 13 من الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ التي تشير أيضاً إلى التصميم التيسيري، والعمليات الدولية للتقييم والاستعراض والمشاورات والتحليلات الدولية بموجب الاتفاقية، وهي نماذج أخرى لها أيضاً تصميم ضعيف إلى حد ما مع إمكانيات محدودة[58].

خاتمة:

احتفت الكثير من الدول باتفاق باريس ووصفته ب "التاريخي" و"غير المسبوق" بعد تبنيه في مؤتمر الأطراف، وترجع بعض جوانب هذا الاحتفاء إلى الصعوبات التي واجهتها الدول في التوصل إلى مثل هذا الاتفاق من قبل، وخصوصاً بعد مؤتمر كوبنهاجن في 2009 الذي ينظُر إليه الكثيرون بوصفه إخفاقاً في الإدارة متعددة الأطراف لتغير المناخ.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

وقد أسفر اتفاق باريس لعام 2015 عن نتائج مفيدة لنظام حماية المناخ فهو يتضمن التزامات لجميع البلدان، وهو هجين يكرس كل من المنهجين من القاعدة إلى القمة ومن القمة إلى القاعدة لإدارة المناخ العالمي، والاتفاق الجديد بشأن المناخ يترك مضمون حماية المناخ للسياسة الوطنية للحكومات، ولكنه يخلق التزامات قانونية دولية؛ لتطوير وتنفيذ وتعزيز الإجراءات بشكل منتظم. وتخضع السياسات الوطنية لنظام شفافية دولي قوي واستعراضات عالمية، ويجب أن تكون خطط السياسات المتعاقبة أقوى تدريجيا. ومع ذلك فهو يشمل أيضاً أحكام أضعف من حيث الهدف العالمي الطويل الأجل، وسياسة التكيف، والتعويض عن الخسائر والأضرار، والمساءلة.

وبغض النظر على أوجه الضعف التي وجهها الفقه لأحكام الاتفاق، فإنه بحسب العديد من المفاوضين في المؤتمر الحادي والعشرين للإطراف للاتفاقية الإطارية يظل اتفاق باريس "كحل وسط يعتبر جيداً" إلا أنّه ليس "كافياً" لأن نجاحه يتوقف على ما إذا كان سينجح في تحفيز الدول على زيادة الأهداف الطموحة التي تضعها وقدرتها على تحقيق هذه الأهداف[59].

ومع دخول هذا الاتفاق حيز النفاذ رسميا الجمعة 4 نوفمبر 2016 ستحدد السنوات الخمس أو العشر المقبلة المصير الذي سيؤول إليه الاتفاق، خاصة وأن وصول رئيس جديد إلى السلطة في الولايات المتحدة الأمريكية وإعلان انسحابه من اتفاق باريس خدمة لمصالح الشركات الأمريكية التي دعمت وصوله إلى السلطة، قد ينسف كل الجهود التي بذلت على المستوى الدولي للوصول إلى هذا الاتفاق[60]، ويرجع الأمور إلى نقطة الصفر ويكرر نموذج كيوتو الذي تم انسحبت منه الولايات المتحدة بعد التوقيع عليه !

الهوامش:

(1)- الموقع الرسمي لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، 2017/07/04، على الرابط:
http: //unfccc.int/meetings/paris_nov_5/meeting/6.php

(2)- Géraud de Lassus St- Geniès, L'Accord de paris sur le climat: Quelques éléments de décryptage, Revue québécoise de droit international (RQDI), Université du Québec à Montréal, NUMÉRO 28.2, 5, p 28.

(3)- Ibid, p 28 , 29.

(4)- Ibid, p 41.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

(5)- والتي تنص على أنه: "ستمثل المساهمة المحددة وطنياً لكل طرف تقدماً يتجاوز مساهمته الراهنة المحددة وطنياً وستجسد أعلى طموح ممكن له، بما يراعي مسؤوليته المشتركة وإن كانت متباينة وقدراته، في ضوء الظروف الوطنية المختلفة".

(6)- Géraud de Lassus St- Geniès, op. cit, p 41, 42.

(7)-Ibid, p 38.

(8)- ماري لومي، اتفاق باريس بشأن تغير المناخ "تداعيات الاتفاق على دولة الإمارات العربية المتحدة، أكاديمية الإمارات الدبلوماسية، ديسمبر 2015، ص 6.

(9)- Géraud de Lassus St- Geniès, op. cit, p 42, 43.

(10)- Ibid, p 43.

(11)- المادة 2/4 من اتفاق باريس.

(12)- المادة 9/4 من اتفاق باريس.

(13)- المادة 2/4 من اتفاق باريس.

(14)- المادة 7/13 من اتفاق باريس.

(15)- المادة 2/14 من اتفاق باريس.

(16)- Géraud de Lassus St- Geniès, op. cit, p 43. Voir aussi: Anne- Sophie Tabau, «Évaluation de l'Accord de Paris sur le climat à l'aune d'une norme globale de transparence », Revue Juridique de l'Environnement, Publiée avic le soutien de l'université de strasbourg, et de limoges, La Société Française pour le Droit de l'Environnement, Vol 41, 6, pp 56-69.

(17)- المادة 1/3 من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

(18)- Géraud de Lassus St- Geniès, op. cit, p 44, 45.

(19)- ورد النص الفرنسي للمادة 4/4 من اتفاق باريس، كالتالي:

"Les pays développés Parties devraient continuer de **montrer la voie** en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus à l'échelle de l'économie".

(20)- Géraud de Lassus St- Geniès, op. cit, p 45.

(21)- Ibid, p 45.

(22)- Ibid, p 45, 46.

(23)- Ibid, p 46.

(24)- Ibid, p 47.

(25)- المادة 3/4 من اتفاق باريس.

(26)- Géraud de Lassus St- Geniès, op. cit, p 47.

(27)- Ibid, p 47, 48.

(28)- لتفاصيل حول هذه المناقشات، انظر:

Sophie Lavallée, Sandrine Maljean- Dubois, « L'Accord de Paris: fin de la crise du multilatéralisme climatique ou évolution en clair- obscur ?», Revue juridique de l'environnement, Lavoisier, Volume 41, 6, p 20, 25.

(29)- Ibid, p 47, 48.

(30)- Ibid, p 47, 48.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

(31)- المادة 1/4 من اتفاق باريس.

(32)- فترة الالتزام الأولى لبروتوكول كيوتو امتدت أربع سنوات من 2008 لغاية 2012، وقد تم تمديد العمل بالبروتوكول لفترة التزام ثانية لمدة 8 سنوات بحيث يستمر نفاذه حتى العام 2020، اعتباراً من 1يناير 2013. راجع المادة 1/3 من بروتوكول كيوتو والمادة 1/3 مكرر من بروتوكول كيوتو المعدل بالدوحة.

(33)- Géraud de Lassus St- Geniès, op. cit, p 49.

(34)- المادة 2/4 (د) من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

(35)- المادة 9/3 من بروتوكول كيوتو.

(36)- Géraud de Lassus St- Geniès, op. cit, p 49.

(37)- Ibid, p 49, 50.

(38)- Ibid, p 50.

(39)- Radoslav S. Dimitrov, The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors, Global Environmental Politics, Published by The MIT Press, Volume 16, Number 3, August 6, p 8.

(40)- المادة 1/2 (أ) من اتفاق باريس.

(41)- Streck, Keenlyside and Unger, The Paris Agreement: A New Beginning, journal for european environmental & planning law 13, brill nvjhoff, leiden, 6, p 10.

(42)- Ibid, p 10.

(43)- Climate Change 4 Mitigation of Climate Change, Summary for Policymakers and Technical Summary, Intergovernmental Panel on Climate Change, 5, p 10.

(44)- Sophie Lavallée, Sandrine Maljean- Dubois, op. cit, p 29.

(45)- Streck, Keenlyside and Unger, op. cit, p 5.

(46)- Ibid, p 11.

(47)- قبل انعقاد مؤتمر باريس قدمت 156 مساهمة محددة وطنياً، والتي تمثل 183 بلدا (قدم الاتحاد الأوروبي مساهمات محدده على الصعيد الوطني لجميع الدول الأعضاء ال 28 في هذه البلدان وللاتحاد ككل) وقد تلت ذلك خلال دورة باريس أربع مساهمات أخرى مقررة على الصعيد الوطني (بروناي، تونغا، وسانت كيتس ونيفيس، فضلا عن فنزويلا). انظر:

Ibid, p 11.

(48)- لتفاصيل انظر:

Potsdam Institute for Climate Impact Research, Climate Analytics, New Climate Institute, and Ecofys, Climate Action Tracker, Briefing of 8 December 5, 22/07/7, Available at:

http:
//climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_Temp_Update_COP21.pdf

(49)-Ibid, p 2.

(50)- Streck, Keenlyside and Unger, op. cit, p 28.

(51)- Ibid, p 28.

(52)- المادة 6/6 من اتفاق باريس.

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X

(53)- Streck, Keenlyside and Unger, op. cit, p 28.
(54)- Ibid, p 28, 29.
(55)- Géraud de Lassus St- Geniès, op. cit, p 40.
(56)- الفقرة 51 من المقرر (1/CP.21).
(57)- Sophie Lavallée, Sandrine Maljean- Dubois, op. cit, p 34.
(58)- Streck, Keenlyside and Unger, op. cit, p 22.
(59)- نشرة مفاوضات الأرض، ملخص مؤتمر تغير المناخ المنعقد في باريس، المجلد 12، رقم 663، المجلد 12، المعهد الدولي للتنمية المستدامة (IISD)، 15 ديسمبر 2015، ص 41.
(60)- أعلن الرئيس ترامب الخميس 2017/06/01، انسحابه من اتفاق باريس، وسعى إلى وضع قراره كجزء من هذه الأجندة القومية. وجاء نص خطابه الأصلي كالآتي:

"The Paris agreement handicaps the United States economy in order to win praise from the very foreign capitals and global activists that have long sought to gain wealth at our country's expense". وأضاف

"They don't put America first. I do, and I always will."

انظر:

Donald Trump confirms US will quit Paris climate agreement, theguardian, 22/07/7, Available at:

https: //www.theguardian.com/environment/7/jun/01/donald- trump- confirms- us- will- quit- paris- climate- deal

EISSN: 2588-2368 _____ ISSN: 2352-975X