



برنامج الأمم المتحدة للبيئة



اجتماع مشترك بين الحكومات
بشأن حماية البحر الأبيض المتوسط

برشلونة من ٢٨ يناير (كانون الثاني) الى ٤ فبراير (شباط) عام ١٩٧٥
(البند ٤) - ٣ - من جدول الأعمال المؤقت

خطة العمل الخاصة بالبحر الأبيض المتوسط الاتفاقية الاطار والبروتوكولات الخاصة بحماية بيئة البحر الأبيض المتوسط وملحقاتها التقنية

١ - ان اعداد اتفاق اقليمي بشأن مكافحة التلوث في البحر الأبيض المتوسط قد تقدم تقدما ملموسا .
فعلى أثر الاستشارة الدولية الحكومية التي انعقدت في (روما) تحت رعاية منظمة الأمم المتحدة
للغذية والزراعة ، في الفترة ما بين ١٩ و ٢٣ فبراير (شباط) وما بين ٢٧ و ٣١ مايو (أيار)
عام ١٩٧٤ ، تم اقرار مجموعة من الخطوط الرئيسية يمكن الأخذ بها كأساس لصياغة اتفاقية اطار خاصة
بحماية البيئة البحرية للبحر الأبيض المتوسط من التلوث . (١) وقد أقر هذه المبادرة مجلس البحر
المتوسط العام لصيد الأسماك خلال دورته الثانية عشرة ، المنعقدة ما بين ١١ و ١٥ مارس (آذار)
عام ١٩٧٤ ، في (فرنسا) ، وكذلك المؤتمر الدولي النيابي للبلدان الساحلية لمكافحة التلوث
في البحر الأبيض المتوسط الذي انعقد ، تحت رعاية الاتحاد الدولي النيابي ، في الفترة ما بين
٢٩ مارس (آذار) و ٣ أبريل (نيسان) عام ١٩٧٤ ، في (روما) .

٢ - تتمتع لهذا العمل التمهيدي ، ينظر في اعداد مشروع اتفاقية اطار ، تحت رعاية منظمة التغذية
والزراعة ، تقوم بدراسته أول الأمر دول البحر الأبيض المتوسط التي دعاها برنامج الأمم المتحدة للبيئة
الى الاجتماع في الفترة ما بين ٢٨ يناير (كانون الثاني) و ٤ فبراير (شباط) عام ١٩٧٥ ، في
برشلونة . ومن ثم سيطرح رسميا على الحكومات في نطاق الأعمال التمهيدي لمؤتمر المفوضين
الذي ينتظر انعقاده فيما بين سبتمبر (أيلول) و أكتوبر (تشرين الأول) عام ١٩٧٥ .

(١) منظمة التغذية والزراعة - التقارير الخاصة بصيد الأسماك ، رقم ١٤٨ (١٩٧٤)

وسيستند المشروع الى الخطوط الرئيسية التي وافقت عليها الاستشارة الدولية الحكومية عام ١٩٧٤ في (روما) ، مع الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات التي استلمتها منظمة التغذية والزراعة من الحكومات ردا على كتابها الشفهي المؤرخ في أول أغسطس (آب) عام ١٩٧٤ ومذكرات التذكير المرسلة في نوفمبر (تشرين الثاني) عام ١٩٧٤ .

٣ - بالإضافة الى مشروع الاتفاقية الاطار التي ينتظر أن تشكل القاعدة العامة للتعاون الاقليمي في هذا المجال ، سيتم اعداد اتفاقات تمهيدية منفصلة وخاصة بموضوعات محددة (مثل التعاون في حالات التلوث الطارئة وغمر النفايات في المحيط و التلوث الأرضي و التلوث بالسفن و التلوث نتيجة استكشاف واستغلال قاع البحار) . ومن المعتقد أن يعتمد مؤتمر المفوضين المنتظر انعقاده عام ١٩٧٥ احدى هذه البروتوكولات أو أكثر وملحقاتها التقنية ، وفي نفس الوقت الاتفاقية الاطار ، على أن يتم اقرار الاتفاقات الأخرى فيما بعد .

العلاقة بين المعاهدات الدولية المعمول بها

٤ - عند اعداد مشروع الاتفاقية الاطار والبروتوكولات والملحقات المرتبطة بها ، يجب الأخذ بعين الاعتبار وبصفة خاصة المستندات الدولية السارية ، وذلك تلافيا لمخاطر استعمالها استعمالا مزدوجا ووقوع أى تناقض بينها ولاستخدام النماذج المناسبة المعمول بها في مناطق أخرى على الوجه الأكمل .

٥ - قام المكتب القانوني التابع لمنظمة التغذية والزراعة ، لصالح الاستشارية الدولية الحكومية ، المنعقدة عام ١٩٧٤ في (روما) ، باجراء جرد شامل للاتفاقيات الدولية التي سبق أو ينتظر اقرارها بغية مكافحة تلوث البحار ، ومدى أهميتها بالنسبة الى البحر الأبيض المتوسط (١) ، مع بيان الوضع الراهن للتدابير القانونية للأنظمة الدولية على الصعيد العالمي والاقليمي والمحلي ، ومشاركة الدول الساحلية للبحر الأبيض المتوسط الفعلية في الاتفاقات الخاصة بها . وينبغي لذلك دعوة منظمة التغذية والزراعة الى نشر نسخة جديدة ومكاملة من الوثيقة المذكورة وطرحها على مؤتمر المفوضين المزمع انعقاده ما بين سبتمبر (أيلول) و أكتوبر (تشرين الأول) عام ١٩٧٥ .

٦ - يتضح من الدراسة المذكورة أعلاه أن سبب النقص في أنظمة الحماية الحاضرة لا يرجع الى مداها النظرى ، بل الى تطبيقاتها العملية على وجه أصح . ويمكن تلافى ذلك اذا شاركت دول البحر المتوسط الساحلية مشاركة متزايدة في الاتفاقيات العالمية الوثيقة الصلة بها من جهة ، ومن جهة أخرى اذا تحققت التعاون الاقليمي ، مما يضمن تنفيذ نصوص الاتفاقيات بصورة فعالة . وتبعاً لذلك قامت كل من

(١) وثيقة منظمة التغذية والزراعة (FID:PPM/74/5) فبراير (شباط) عام ١٩٧٤

الاستشارة الدولية الحكومية التي أشرفت على تنظيمها منظمة التغذية والزراعة في (روما) والمؤتمر الدولي النيابي الذي سبق ذكره بدعوة دول البحر الأبيض المتوسط الى تصديق وتطبيق الاتفاقيات العالمية المعمول بها .

٧ - بالرغم من أن زيادة المشاركة في الأجهزة الدولية المعمول بها تشكل عنصرا مهما في العمل المطلوب انجازه مستقبلا ، فانها لا تكفي في حد ذاتها لضمان حماية البيئة في البحر الأبيض المتوسط حماية مناسبة . فالاتفاقيات الحالية تكشف عن ثغرات خطيرة من حيث مداها النظري ، لا يمكن بيدها الأعران طريق عقد اتفاق اقليمي يعمل على تكملة التدابير الاجمالية لأنظمة الحماية ويهيئ قيام الجهاز المركزي للتنسيق ، الضروري لمباشرة العمل على الصعيد الاقليمي .

٨ - بهذا الصدد ، يمكن لدول البحر الأبيض المتوسط أن تستفيد من تجارب المناطق الأخرى التي اعتادت أجهزة اقليمية (في البلطيق وشمال شرقي الأطلسي خاصة) ، سواء لتأمين حماية البيئة البحرية حماية شاملة أو لتنظيم أشكال محددة من الحماية من تلوث البحار .

تدابير خاصة بالسياسة العامة والتسويات التنظيمية

٩ - تعتبر الخطوط الرئيسية التي وافقت عليها الاستشارة الدولية النيابية في (روما) بمثابة اجماع الرأي على بعض المواضيع التي يتطلب الأمر فحسب اعدادها وصياغتها في لغة قانونية واستخدامها كأساس لاعداد مشروع النص . هذا وبفضل تبادل الآراء وملاحظات الحكومات عليها ، أمكن التعرف على مجموعة من المواضيع التي تتطلب اتخاذ قرارات ذات طابع سياسي . ويتلخص بذلك مهمة المحررين في اعداد أكبر عدد ممكن من النصوص المختلفة ، مثل ما تم بالفعل في بعض أجزاء الاتفاقية الاطار ، البروتوكولات .

١٠ - فيما يتعلق بمجال تطبيق الاتفاقية ، تم الاتفاق على الأخذ كنقطة انطلاق بالتعريف الخاص بتقدير وحماية البيئة البحرية من التلوث ، طبقا لما صاغته جماعة مختلطة من الخبراء كلفت بدراسة الأوجه العلمية لتلوث البحار . (١) أما بالنسبة الى مجال التطبيق ، فانه يحدد في كل بروتوكول تبعا لنوع ومصدر التلوث . وتم الاتفاق أيضا ، بالنسبة الى منطقة التطبيق ، على أن تغطي أعالي البحار في البحر الأبيض المتوسط ومياهه الاقليمية في الوقت ذاته ، وينظر في تحديد الحدود الجغرافية الاجمالية للمنطقة في الاتفاقية الاطار والبروتوكولات ، خاصة وأن بعض الأحكام قد تتعلق بالمناطق المجاورة للمحيط . هذا ويرتبط تحديد الحدود جزئيا بمسألة المشاركة حيث أنه قد تم

يطابق هذا التعريف التعريف الموحد الذي تستخدمه الأمم المتحدة . أنظر تقرير مؤتمر الأمم المتحدة

للبيئة الانسانية ، ستوكهلم ، ١٩٧٢ ، (A/CONF.48/14/Rev.1, p.73)

الاتفاق على أن " جميع الدول الساحلية للبحر الأبيض المتوسط " يجوز لها أن تصبح طرفا في الاتفاقية الاطار و/ أو الاتفاقات التمهيدية ، كما يجوز للدول الأخرى الانضمام اليها بعد الموافقة المبدئية لأغلبية معينة النسبة للدول التي تكون أطرافا متعاقدة في هذا الوقت .

١١ - اتفق المشتركون في استشارة (روما) على تعريف الالتزامات العامة للأطراف المتعاقدة والالتزامات الخاصة فيما يتعلق ببعض أوجه مكافحة التلوث (بما في ذلك التلوث نتيجة عمليات الغمر التي تقوم بسها السفن والمراكب الجوية ، والتلوث بالسفن ، والتلوث من جراء استكشاف واستغلال أعماق البحار ، والتلوثات الأرضية ، والتعاون في حالة وقوع أى حادث بسبب تلوث البيئة البحرية ، الخ ...) . وعلى أى حال ، فإن الاتفاقية الاطار تحدد أساسا هذه الالتزامات ، سواء كانت في نفس الوقت أو أصبحت في المستقبل موضع بروتوكولات . وفي مثل هذه الحالة ، يجب أن تحدد الالتزامات تفصيلا في الملاحق التقنية . ويستنتج من ذلك كله أنه ، حتى ولو كانت البروتوكولات ذات طابع اختياري ، إلا أنها ستتطرق الى كل المواضيع الخاصة وستتناولها بصورة قانونية .

١٢ - في التوصيات الخاصة بالتسويات ذات الطابع التنظيمي ، دعى المشتركون في استشارة (روما) الى تعيين منظمة دولية من المنظمات القائمة حاليا للاضطلاع بمهام الأمانة فيما يتعلق بالاتفاقية الاطار والبروتوكولات . وعلاوة على الاجتماعات العامة التي تعقدها الأطراف المتعاقدة ، تمت التوصية باجتماع للخبراء ، للتداول في المسائل التقنية أو العلمية الخاصة بالاتفاقية الاطار و/ أو البروتوكولات . وجرى التفكير كذلك في انشاء صندوق خاص لحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث أثناء انعقاد أعمال الاستشارة ، كما تم الاقتراح بذلك في المؤتمر الدولي النيابي ولو أن الخطوط الرئيسية للتوصيات اكتفت بالنص على تمويل مصاريف الأمانة . وبالنسبة الى التنظيم والتمويل ، فنظرا لردود الفعل التي يمكن أن تترتب من التعاون التقني والعلمي المنتظر ، بما في ذلك تبادل المعلومات ، والبرامج المنسقة للمراقبة والبحوث ، والمعونة الفنية (١) ، لربما يتطلب الأمر الى التفكير في اعداد أحكام جديدة وملحقات تقنية اضافية ، وذلك تبعا لنتيجة المناقشات التي ستدور خلال اجتماع (برشلونه) ولا سيما من فريق العمل المسؤول عن التنمية الشاملة والمسائل العلمية .

أحكام خاصة بالمسائل القانونية والاجرائية

١٣ - تتعرض أكثر من نصف الخطوط الرئيسية التي تم اقرارها في استشارة (روما) ، وحسب ما كان متوقعا ، نصف أحكام الاتفاقية الاطار المنتظر اعدادها ، وكذلك الجزء الأكبر من البروتوكولات ، لمعالجة مسائل خاصة بالشكل القانوني والاجراءات . ومهما كانت أهمية هذه الأحكام ، فإن اعدادها ما هو إلا مجرد مسألة فنية من مسائل القانون الدولي أكثر مما هو مسألة قرار سياسي حيث أنها تستند الى مفردات موحدة للغاية ونصوص دارجة محددة . هذا ويستلزم الأمر رفع هذا الجزء من المشروع الى فريق العمل المسؤول عن

(١) أنظر وثيقة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP/WG.2/5)

المسائل القانونية الذي سيتم تكوينه خلال اجتماع (برشلونه) ، ومن بعد الى فريق عمل خاص يضم خبراء قانونيين حكوميين يدعون الى الاجتماع قبل البدء في مؤتمر المفوضين .

١٤ - من بين المسائل التي يستلزم أن تكون محل نقاش واتفاق في هذا المضمون ، تجدر الإشارة الى :

- شروط التنازل فيما يتعلق بالقانون الدولي العام (عن الادعاءات القومية فيما يتعلق بالاحتمالات القضائية الاقليمية والحصانة المطلقة مثلا) .

- المسائل الخاصة بالمسؤولية الدولية والتعويض من الأضرار المترتبة من أي خرق لأحكام الاتفاقية أو البروتوكولات .

- الاعفاء من الالتزامات الخاصة في حالات القوة القاهرة .

- اجراءات نقل التقارير والاحطارات .

- اجراءات التسجيل الدولي لبعض النشاطات المحددة .

- الاجراءات الكفيلة بضمان احترام الاتفاقية وفحص الشكاوي الخاصة بنقضها .

- تسوية المنازعات المتعلقة بتفسير الاتفاقية أو البروتوكولات .

- الاجراءات الخاصة باعداد وتعديل الملحقات التقنية .

- التصديق وسريان المفعول والشروط الختامية المرتبطة .

١٥ - يتطلب اتباع المرفق الدولي المقرر في هذا الشأن انشاء أقسام للإدارة القانونية ، ليس في المرحلة الاعدادية فحسب ، بل في المراحل اللاحقة للتصديق والتطبيق أيضا . ويلزم الأخذ بهذه الناحية بعين الاعتبار عند تعيين الجهاز المختص بمهام أمانة الاتفاقية الاطار والبروتوكولات .

البروتوكولات و التدابير المرتبطة

١٦ - استنادا الى المناقشات التي دارت خلال استشارة (روما) واجتماع الفريق الخاص لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة المنعقد في ١٤ و ١٥ أكتوبر (تشرين الأول) عام ١٩٧٤ في (مدريد) ، يدور التفكير في اعداد البروتوكولات المنفصلة الخاصة بالمسائل المذكورة أدناه سواء أثناء اعداد مشروع الاتفاقية

الاصار أو في فترة لاحقة ، مع الأخذ بعين الاعتبار الوثائق السارية المفعول ومشاريع الوثائق المرتبطة بهذه المواضيع .

(١) التعاون في حالة التلوث الطارئ . يتم اعداد مشروع بروتوكول وملحق تقني في نفس الوقت الذي تعد فيه الاتفاقية الاطار . ويعمل على فحصها لأول مرة في اجتماع (برشلونه) ، وطرحها رسميا على الحكومات في نطاق الأعمال التحضيرية لمؤتمر المفوضين المقترح انعقاده خلال شهرى سبتمبر (أيلول) و أكتوبر (تشرين الأول) عام ١٩٧٥ . واستنادا الى المشروع الأصلي الذي يعده خبير استشارى وعلى ضوء مناقشات اجتماع (برشلونه) ينتظر أن ينعقد اجتماع قبل حلول شهر مايو (آيار) عام ١٩٧٥ لفريق عمل يتشكل من خبراء حكوميين وممثلين عن الهيئات المعنية (بما في ذلك المنظمة الدولية الحكومية للاستشارات البحرية والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة التغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية ومكتب الأمم المتحدة المنسق للانفاشة في حالة الكوارث) ، وذلك لفحص الموضوع فحما شاملا .

(٢) عمليات الغمر عن طريق السفن والمراكب الجوية . يتم اعداد مشروع البروتوكول والملحق التقني في نفس الوقت الذي تعد فيه الاتفاقية الاطار ، بغية فحصها فحما تمهيديا في اجتماع (برشلونه) على أن تطرح بعدئذ رسميا على الحكومات في نطاق الأعمال التحضيرية لمؤتمر المفوضين المنتظر انعقاده .

واستنادا الى المشروع الأصلي المقدم من طرف الوفد الاسباني وعلى ضوء مناقشات اجتماع (برشلونه) ، يتطلب الأمر أن يجتمع قبل شهر أبريل (نيسان) عام ١٩٧٥ فريق عمل يتشكل من خبراء حكوميين وممثلين عن الوكالات المعنية (بما في ذلك المنظمة الدولية الحكومية للاستشارات البحرية ومنظمة الصحة العالمية والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة التغذية والزراعة) ، وذلك لتناول الموضوع بالفحص فحما شاملا .

(٣) التلوث الأرضي . يتم اعداد مشروع بروتوكول والملحقات التقنية المرتبطة بقصد اقرارها بعد انعقاد مؤتمر المفوضين المنتظر انعقاده .

واستنادا الى التدابير التي تقرر في اجتماع (برشلونه) ، يجب اعداد مشروع - من طرف فريق من المستشارين بالأحرى - . ويجب كذلك أن يتم انعقاد اجتماع في مواعيد تحدد فيما بعد لفريق عمل مشكل من خبراء حكوميين (بما فيه خبراء الدول غير الساحلية المعنية) وممثلين عن الوكالات المعنية (بما في ذلك منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأرصاد الجوية العالمية ومنظمة التغذية والزراعة والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية) ، وذلك لتناول الموضوع بالفحص فحما شاملا .

(٤) التلوث المترتب من استكشاف واستغلال أعماق البحار . يتم اعداد مشروع بروتوكول (وربما الملحقات التقنية) لاقراءه بعد انعقاد مؤتمر المفوضين المقترح . واستنادا الى التدابير التي تقرر في اجتماع (برشلونه) وتبعا لنتائج دورة عام ١٩٧٥ لمؤتمر الأمم المتحدة لقانون البحار ، يستلزم الأمر اعداد مشروع وانعقاد اجتماع يحدد ميعاده فيما بعد لفريق عمل يتشكل من خبراء حكوميين وممثلين عن الوكالات المعنية (يضم عند الاقتضاء المنظمة الدولية الحكومية للاستشارات البحرية ومنظمة الصحة العالمية والوكالة الدولية للطاقة الذرية) ، وذلك لتناول الموضوع بالبحث بحثا شاملا .

(٥) التلوث عن طريق السفن . يتطلب الأمر ، بدلا من التفكير في اعداد بروتوكول اقليمي منفصل ، بذل الجهود والتشاور للعمل على تشجيع المشاركة في الاتفاقية المبرمة عام ١٩٧٣ تحت رعاية المنظمة الدولية الحكومية للاستشارات البحرية (بما في ذلك تحسين المنشآت الساحلية المنصوص عليها في المادة ١٠ من النظام في أقرب فرصة) و اعلان البحر الأبيض المتوسط منطقة خاصة من ناحية التلوث المترتب من الكميات الضخمة من المواد السائلة المضرة . ولهذا الغرض تم اقرار توصيات من طرف المشتركين في استشارة روما (التوصية رقم ٤) ؛ ومن مجلس البحر المتوسط العام لصيد الأسماك في دورته الثانية عشرة (القرار ١٢ / ٧٤ / ٧) ، ومن المؤتمر الدولي النيابي في روما (التوصية رقم ٥) . هذا وقد جرى التفكير في الأخذ بمبادرات اقليمية اتفق عليها في هذا المجال عند اعداد مشروع الاتفاقية الاطار ، وفقا لتوجيهات استشارة روما رقم ٣ التي تنص على أنه " يجب على الأطراف المتعاقدة أن تتعهد ، في نطاق الوكالات المتخصصة المختصة وغيرها من الهيئات الدولية ، بالعمل على تحقيق التدابير الخاصة بحماية البيئة البحرية من كافة أشكال التلوث " .