

النسق العالمي لضبط التغير المناخي: دراسة في عوامل النشوء

محمد بن عَصَام السبيعي(*)

ملخص: يمثل النسق العالمي لتغير المناخ مرحلة متقدمة من التعاون الدولي، تتجاوز الأطر التقليدية كالتعاون في ميادين السلام، والأمن، والتجارة الدولية. وبتناول المرحلة الجنينية "للسق" بالبحث كشف عن العديد من العوامل التي أسهمت جنباً إلى جنب في نشوء النسق. فهناك أجواء الانفراج في السياسة الدولية التي أفسحت المجال لنشاط الدبلوماسية الخضراء. وهناك من ناحية ثانية ما حدث في العالم الصناعي من فك للاشتباك بين النمو الاقتصادي من جهة واستهلاك الوقود الحفري من جهة أخرى؛ الأمر الذي جعل من تطبيق المعايير الخضراء أمراً ممكناً. كما أن مخاوف الاقتصاديات النامية - التي لم تستطع تحقيق ذلك - من تبعات قيام "نسق" يضع حدوداً على الانبعاثات، ويؤثر من ثم على أدائها الاقتصادي قد تم تجاوزها بتطعيم بناء "النسق" بضمانات تراعي المرحلة التنموية لهذه الاقتصاديات، من ذلك إعفاء هذه الأخيرة من الالتزام بالخفض. ومن ناحية ثالثة هناك الدور الرائد لبعض أطراف العالم الصناعي في دفع التعاون الدولي نحو إنشاء "النسق"، وإن كان البحث قد كشف النقاب عن منطلقات اقتصادية وتنافسية لمجهود الريادة. وهناك، أخيراً وليس آخراً دور المنظمات الدولية غير الحكومية في دفع التعاون الدولي في هذا المضمار إلى الأمام، سواء كان ذلك بالتوعية العلمية بظاهرة تغير المناخ وتبعاتها أو بالمشاركة السياسية المباشرة.

المصطلحات الأساسية: تغير المناخ، التنظيم الدولي، نظرية النسق، المنظمات الدولية غير الحكومية، الاحتباس الحراري، ثاني أكسيد الكربون.

(*) مؤسسة البترول الكويتية، دولة الكويت.

مقدمة:

تعود ظاهرة تغير المناخ الناجمة عن التحفيز المصطنع لعملية الاحتباس الحراري في أسبابها المباشرة إلى الزيادة في منسوب الغازات الدفيئة في الغلاف الجوي؛ الأمر الذي يكشف عن نفسه في ارتفاع درجة الحرارة على سطح الكرة الأرضية⁽¹⁾. وقد كان لصدور التقرير الأول للجنة الحكومية لتغير المناخ⁽²⁾ في 1990، المتضمن رسداً لنتائج تغير المناخ حتى ذلك الحين أثر كبير في إبراز حجم الظاهرة وتداعياتها على أوسع نطاق، ودفع المجتمع الدولي نحو وضع أول اتفاقية تعنى بتغير المناخ موضع التوقيع خلال عامين من تاريخ الصدور. ومما جاء في التقرير أن درجة حرارة الكرة الأرضية قد ارتفعت خلال القرن المنصرم بمقدار $0,3-0,6^{\circ}$ ، وأن انبعاثات الغازات الدفيئة الناتجة عن النشاط البشري قد أسهمت في هذه الظاهرة. إلى جانب ذلك فقد نص التقرير على أن غاز ثاني أكسيد الكربون (ث.أ.ك) مسؤول عن أكثر من نصف الزيادة في وظيفة الغازات الدفيئة. ولإبقاء أثر هذه الغازات في مستوى 1990 لابد من خفض انبعاثاتها بمقدار 60% ويستفيض التقرير أنه في ظل بقاء الأوضاع على ما هي عليه فإن درجة الحرارة ستواصل الارتفاع في القرن الحادي والعشرين بمعدل $0,3^{\circ}$ ($0,2 \sim 0,5^{\circ}$) في العقد الواحد، وهو بالمناسبة أعلى ما رصد خلال عشرة آلاف سنة الماضية. كما سيرتفع مستوى سطح البحر في الفترة الزمنية ذاتها بمقدار 6 سم ($3 \sim 10$ سم) خلال العقد الواحد (IPCC, 1990). وقد رصدت الأدبيات المتوافرة الآثار المترتبة على تغير مناخ العالم بسبب الاختلال في وظيفة الغازات الدفيئة من تبدل المظاهر الاعتيادية للمناخ، مثل ارتفاع درجة الحرارة، والهطول الشديد للأمطار، أو الفوضى في انتظام بعض المظاهر، كتزايد وتيرة الأعاصير والفيضانات وشدها. كما قد يتمثل ذلك في أسوأ صوره في خروج تلك المظاهر عن السيطرة الحسابية، أو في عطب دائم يصيب الأنظمة الحيوية؛ كانهيار بعض الكائنات، أو تبدل دائم للتكوينات التضاريسية مثل غمر بعض الجزر والسواحل المنخفضة بسبب ارتفاع منسوب

Greenhouse Gases (GHG).

(1)

يعد غاز ثاني أكسيد الكربون (CO_2) أشهرها، كما يغطي بروتوكول كيوتو المبرم منذ 1997 إلى جانب ذلك غازات الميثان (CH_4)، أكسيد النيتروز (N_2O)، سداس فلوريد الكبريت (SF_6)، مجموعتي مركبات الهيدروفلوروكربون (HFCs) ومركبات الفلوروكربون المشبعة (PFCs).

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

(2)

سطح البحر نتيجة تمدد المياه وذوبان التشكيلات الجليدية التي سيؤدي غيابها إلى تقليل انعكاس أشعة الشمس بعيداً عن الأرض؛ مما سيضعف بدوره من عملية تحفيز الاحتباس الحراري. كل ذلك يحمل معه نتائج وخيمة على حياة الإنسان وسلامة ممتلكاته، بالنظر إلى الآثار المترتبة من اتساع لنطاق أوبئة المناطق الحارة، وتهديد لمخزون المياه الصالحة للشرب، وإتلاف لأماكن الإعاشة أو إفناء لها كلية (Kahn, 1998: 178).⁽³⁾

وقد قاد وعي المجتمع الدولي بمشكلة تغير المناخ وتداعياتها - كما كشف عنها النقاب التقرير آنف الذكر - إلى المضي بخطاً متسارعة إلى وضع اتفاقية دولية تعنى بتأطير التعاون الدولي لمواجهة هذه الظاهرة. وكان انعقاد مؤتمر هيئة الأمم المتحدة للبيئة والتنمية، "قمة الأرض" (ريو دي جانيرو، 3-14 يونيو 1992) قد حُدد بداية لوضع تلك الاتفاقية موضع التوقيع. المؤتمر بدوره مثل منعطفاً تاريخياً في طريق تدويل السياسة الخضراء ووضع الأساس لنسق عالمي لتغير المناخ. ولا يقتصر ذلك على جدة الموضوعات التي تناولها المؤتمر وخطورتها على مستقبل الإنسان؛ الأمر الذي انعكس في كثافة الحضور وعلو مستوى التمثيل، بل يمتد إلى ما شهدته المؤتمر أيضاً من إبرام حزمة متكاملة من الاتفاقيات والإعلانات تغطي جوانب متفرقة من بيئة العالم بهذا القدر أو ذاك من التعميم والتخصيص، مثل اتفاقيات حماية التنوع الحيوي وصيانة الصحارى، وخطة عمل 21 وإعلان ريو.⁽⁴⁾

وقد مثلت الاتفاقية الإطارية لتغير المناخ⁽⁵⁾ بدخولها حيز النفاذ في 1994 مرتكزاً للنسق العالمي لتغير المناخ. ويحوم الهدف الأساسي للاتفاقية حول

(3) ومقابل اليقين فيما يخص دور الغازات الدفيئة في احترار المناخ فإن حصيلة علم تغير المناخ لا تزال غير كافية بخصوص دراسة العوامل الأخرى من تيارات المحيطات، وتكوين السحب والهباء الجوي. كما تؤدي السحب والجسيمات العالقة دوراً مزدوجاً سواء بامتصاص أشعة الشمس الأمر الذي يخلف أثراً حرارياً، أو بعكسها، أي تبريداً (George C. Marshall Institute, 2004: 9-11).

(4) أكثر هذه الوثائق تناولاً لجانب تغير المناخ - إلى جانب الاتفاقية الإطارية - هو خطة عمل أو أجندا 21؛ حيث يتناول الفصل التاسع حماية الغلاف الجوي بوساطة برامج متعددة، منها: معالجة حالات عدم اليقين التي تشوب علم تغير المناخ، التوسع في تطبيق التنمية المستدامة، معالجة طبقة الأوزون واستحداث الوسائل التقنية لقياس وضبط التلوث العابر للحدود (Agenda 21, 1992).

(5) United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

استهداف مستوى مستقر من الغازات الدفيئة يمكن من درء أي تدخل خطر لنشاط الإنسان في مناخ العالم. كما تورد الاتفاقية عدة مبادئ تحكم تحقيق هذا الهدف، وهي: مبدأ المسؤولية المتباينة للأطراف الدولية - أي بين الأطراف المتقدمة أو ما يسمى بدول المرفق الأول من ناحية والأطراف النامية من ناحية أخرى - في تحمل تبعات تحقيق هدف الاتفاقية، مراعاة الوضع الاستثنائي للأطراف النامية، إعمال مبدأ الوقاية في تجنب ما قد يسبب مضاعفة في الاحتباس الحراري، حق جميع الأطراف في إعمال الطريق التنموي المناسب، وضرورة قيام الأطراف بتحرير أنظمتها الاقتصادية ودعم انسيابية التجارة الدولية (UNFCCC, Art. 2, 3). وكذلك فالاتفاقية - بوصفها إطارية - تفتح الباب لمجهود متواصل لتطوير التعاون الدولي في هذا المضمار؛ فأسوة باتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون (1985)، وبروتوكول مونتريال المنبثق عنها (1987) فإن الاتفاقية تفتح الباب لأي ترتيبات إضافية لتحقيق هدفها النهائي، وقد انبثق عنها في مرحلة مبكرة بروتوكول كيوتو الذي أبرم في مؤتمر الأطراف الثالث 1997، ودخل حيز النفاذ في 2005، ويتضمن أدوات أكثر فاعلية في دفع الأطراف نحو تمكين هدف الاتفاقية في تحقيق الاستقرار بالتزامات بالخفض.

هذه الدراسة تتناول إرهاصات التعاون الدولي في سبيل الحد من تغير المناخ منذ ولج الشأن البيئي اهتمام المؤسسات الدولية، بداية السبعينيات حتى بداية توالي الأسانيد العلمية على حقيقة الظاهرة، وتواتر الأنباء عن الأضرار الناجمة عنها منذ منتصف الثمانينيات، ومثل تغير المناخ محوراً مستقلاً للتعاون الدولي منذ بداية التسعينيات. وتتوزع تلك الإرهاصات على أربعة عوامل؛ يمثل الأولان منها الجانب الموضوعي من ماضي التفاعل الدولي في هذا الصدد، من ذلك الوزن الاستراتيجي للمشكلات البيئية بالنسبة إلى الأطراف الدولية المتنفذة، حيث سيجري تسليط الضوء على التطور الذي أصابه اعتبار تلك المشكلات في سلم أولويات السياسة الخارجية بصفتها المحرك الرئيسي للأنساق الدولية. وكذلك الاقتصاد السياسي الدولي للمسألة البيئية؛ أي مدى ما أدت الاعتبارات الاقتصادية لظاهرة تغير المناخ أو مجهود الحد منها دوراً في التأثير على صنع القرار الدولي. أما العاملان التاليان فيتضمنان بعض المناحي الأخلاقية، وذلك نحو دور بعض الدول الرائدة والمنظمات

الدولية غير الحكومية في وضع الأساس للتعاون الدولي في سبيل الحد من ظاهرة تغير المناخ ودفعه نحو مزيد من الفاعلية.

ونود قبل الانتقال إلى متن هذه الدراسة إيراد الملاحظتين التاليتين: فمن ناحية ستكون مسألة الاهتمام بظاهرة تغير المناخ متداخلة مع السياسات البيئية من واقع أن مناخ العالم يمثل أحد عناصر المنظومة الإيكولوجية، ونود أن ننوه من ناحية أخرى باتساع النطاق الزمني لهذه الدراسة؛ أي منذ بداية السبعينيات حتى بداية التسعينيات، وما يعنيه ذلك من شح في قاعدة بيانات انبعاثات الأطراف الدولية من الغازات الدفيئة. فستقتصر الأرقام الواردة في النص والجدول الملحق بالدراسة على الانبعاثات من غاز (ث.أ.ك)، الناتجة عن عمليات حرق الوقود الأحفوري. والجدير بالذكر أن هذا النوع من الانبعاثات مسؤول في 1990 عن أكثر من 87% من إجمالي انبعاثات غاز (ث.أ.ك) في الغلاف الجوي، التي تمثل بدورها أكثر من 61% من انبعاثات العالم من الغازات الدفيئة للعام ذاته. كما أنه بحسب أدبيات اللجنة الحكومية لتغير المناخ فإن تقديرات (ث.أ.ك) تعد أكثر دقة من غيرها من الغازات الدفيئة الأخرى (IEA, 2005: xvii, xviii, III.24-25).

1 - الدبلوماسية الخضراء:

حتى مطلع سبعينيات القرن الماضي لم تكن السياسة الخضراء بما في ذلك من اعتبارات الحفاظ على البيئة، ومنها ظاهرة تغير المناخ، ذات أولوية في بنود السياسة الخارجية، وذلك على الرغم من أن نشاط الحركة البيئية غير الحكومية في العالم المتقدم قد سبق ذلك العقد بعقود، وأن احتمال حدوث ظاهرة الاحتباس الحراري كان معروفاً منذ ما يقارب قرناً من الزمان. وقد كان لتباطؤ التعاون الدولي في هذا المضمار أسباب موضوعية أملت قبل كل شيء حالة الاستقطاب في السياسة الدولية التي سادت حتى ذلك الحين. ففي عالم خيمت عليه ذبول الحرب الباردة وتحكمت في أولويات صنع القرار اعتبارات المدرسة الواقعية كان لا ريب أن لا تتجاوز السياسة الخضراء عداد السياسات الدنيا، وذلك خلافاً للسياسات العليا، شأن الأمن، الهيمنة الاستراتيجية وبناء القوة العسكرية، والنمو الاقتصادي وإن كان على نحو أقل، بحسب أدبيات تلك المدرسة. وتكشف هذه الحقيقة عن نفسها بجلاء بالنظر إلى ميثاق هيئة الأمم المتحدة الذي جاء وليداً

لحالة الاستقطاب تلك؛ إذ لم يأت نصه على ذكر البيئة.⁽⁶⁾ والحق أن هذا لم يكن شأن التعاون على صعيد البيئة فحسب، بل إن حدة الاستقطاب في تلك الحقبة قد ألفت بظلالها على التقدم في ميادين أخرى من التعاون الدولي، شأن الاتفاق على قواعد جديدة للنظام المالي العالمي والتجارة الدولية مثلاً. ومع أن تغير المناخ لم يطرح صراحة على الصعيد الدولي حتى منتصف الثمانينيات فإن ظاهرة الاستقطاب الثنائي حتى ذلك الحين لم تكن لتفسح المجال نظرياً لتعاون فعال على صعيد خفض انبعاثات الغازات الدفيئة، خاصة إذا علمنا أن القوتين العظميين كانتا آنذاك أكثر دول العالم إطلافاً لتلك الانبعاثات. ففي حين تدفع ضخامة الاقتصاد في الولايات المتحدة وتوسعه المستمر بشغله المنزلة الأولى على صعيد انبعاثات (ث.أ.ك)، فإن طموحات النمو القائمة على أكتاف تقنية متخلفة هي السبب في أن تتخذ انبعاثات الاتحاد السوفييتي السابق منحى مضاعفاً للمستوى العالمي خلال الفترة 1971-1990، حيث زادت بمقدار 70% (انظر الجدول). كما تكشف أرقام الاتحاد السوفييتي عن أعلى تكاليف الأداء الاقتصادي مقومة بانبعاثات (ث.أ.ك)، وهي حقيقة استمرت إلى ما بعد انهيار الاتحاد السوفييتي وإنشاء "النسق". أكثر من ذلك فإن أي خطوات لصيانة البيئة لن تكون على حساب النمو الاقتصادي فحسب، كما سيأتي لاحقاً، ولكن على حساب درجة الاستعداد العسكري أيضاً. فإذا علمنا أن قطاع النقل، والنقل الجوي خاصة، يعد أهم القطاعات المطلقة لغاز (ث.أ.ك) اتضح لنا حجم التأثير الذي يمكن أن يطرأ على الاستعداد اللوجستي حال اتخاذ خطوات لخفض انبعاثات هذا القطاع. أضف إلى ذلك أن هناك دلائل تشير إلى إمكانات استغلال عوامل البيئة في سياق المواجهة العسكرية بين المعسكرين (2: Grubb, 2004: 7).

(6) وإن كان هناك من يرى أن نص ميثاق الهيئة على مبادئ حسن الجوار، والسعي للنهوض بمستوى حياة الإنسان يغطي شأن البيئة وتداعياته (4: Mayer-Tasch, 1985).

(7) قامت القوات الأمريكية في حرب فيتنام بالتأثير على المناخ حول ميادين المعارك، واستمطار السحب العالقة بغزارة بغية إعاقة تحركات القوات الشيوعية، كما قامت باستثارة أمطار مشبعة بمواد حمضية لإرباك أجهزة الاستشعار لدى الخصم (182: Blake & Walters, 1976).

انبعاثات ثاني أكسيد الكربون ونصيب الفرد منها والنتائج المحلي الإجمالي (1971-1990)

نصيب الفرد من انبعاثات ث.أك.	التغير 1971-1990 (%)		1990		1985		1980		1975		1971		
	ن/م.ج. / طن / 1990	ث.أك. / 1971	ن/م.ج. / 1990	ث.أك. / 1990	ن/م.ج. / 1985	ث.أك. / 1985	ن/م.ج. / 1980	ث.أك. / 1980	ن/م.ج. / 1975	ث.أك. / 1975	ن/م.ج. / 1971	ث.أك. / 1971	
العالم	3,95	22,22-	46,9	0,63	20,73	0,66	18,69	0,73	18,07	0,77	15,71	0,81	14,11
التعاون الاقتصادي والتنمية	10,58	35,36-	17,96	0,53	11,03	0,59	10,42	0,69	10,67	0,75	9,79	0,82	9,35
الولايات المتحدة	19,35	38,4-	12,82	0,69	4,84	0,76	4,55	0,91	4,66	1,02	4,36	1,12	4,29
الاتحاد السوفيتي	11,57	17,5	67,83	1,41	3,34	1,14	3,2	1,21	3,06	1,24	2,56	1,2	1,99
الاتحاد الأوروبي (15)	8,53	37,87-	3,65	0,41	3,12	0,48	3,04	0,55	3,28	0,6	3,05	0,66	3,01
ألمانيا	12,18	38,04-	2,04-	0,57	0,96	0,71	1,02	0,78	1,06	0,85	0,98	0,92	0,98
اليابان	8,2	37,5-	36,48	0,35	1,01	0,38	0,87	0,45	0,86	0,54	0,84	0,56	0,74
الصين	1,99	31,6-	185	1,19	2,28	1,33	1,75	1,74	1,41	1,83	1,06	1,74	0,8
الهند	0,7	28,12	210	0,41	0,59	0,40	0,42	0,37	0,29	0,34	0,24	0,32	0,19
البرازيل	1,3	13,04-	111	0,2	0,19	0,19	0,16	0,22	0,17	0,23	0,13	0,23	0,09

المصدر: IEA, 2005: II.4-6, 46-48, 75, 93, 101, 109, 149, 161, 207, 227, 243, 371

بناء على مؤدى الفرضية السابقة فإن توجه الأطراف الحكومية للتعاون في مضمار البيئة يتطلب:

- التهدة من ضغوط الحرب الباردة.
- أو صعود المسألة البيئية إلى مستوى التهديد الاستراتيجي.
- أو هما معاً.

وعليه، فقد كان التقدم في أجواء الانفراج بين المعسكرين منذ مطلع السبعينيات سبباً في تمكين الاهتمام بمناحي السياسة الدنيا المشار إليها، ومنها السياسة الخضراء. فبعد توقيع اتفاقية سالت الأولى للعمل على استقرار ترسانة الصواريخ البالستية، في مايو 1972، بدا العالم منذ ذلك الحين أكثر أمناً عن ذي قبل. مثل هذه الظروف المواتية جعلت من فرضيات المدرسة الوظيفية في السياسة الدولية تنشط لتوثيق الروابط غير العلوية بين الأطراف المتنفذة. بل إن هناك من يرى أن اتجاهاً متعمداً لإنشاء روابط جديدة من التعاون كفيلة بوضع دول المعسكرين في إطار من الاعتماد المتبادل حتى تصبح العودة لأجواء الاستقطاب والتهديد المتبادل غير ممكنة. فمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، الذي وضع أساسه في نوفمبر 1972 وجمع أعضاء المعسكرين، رسخ في أول إعلان له الاعتراف المتبادل بسيادة الأطراف المشاركة واحترام حدودها الدولية وضرورة اللجوء إلى الوسائل السلمية لحل منازعاتها. أكثر من ذلك فإن المؤتمر قد فتح بين أعضاء المعسكرين المتناحرين آفاقاً للتعاون الواسع والثيق. ومن بين تلك الآفاق ما جاء في الحزمة الثانية من ميادين التعاون الاقتصادي والعلمي من نص على ضرورة التعاون في حقل البيئة المنصوص عليه صراحة؛ مما عمق من حالة الانفراج وقاد إلى وفاق وتبادل للمصالح في ميادين عديدة (Cline, 1980: 101; Cohn, 1970: 82ff).

ومع توطد الانفراج في علاقات المعسكرين فقد نال شأن البيئة اهتماماً مطرداً من كلا الجانبين. وكان كثير من الدول الغربية رواداً في الاهتمام بشأن البيئة لأسباب تتعلق بمستوى الرفاه العام وحساسية ذلك تجاه الضرر البيئي الذي لا يعرف حدوداً، وهو ما انعكس على المعدلات المتناقصة للزيادة في انبعاثات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، في حين دفع التحول الفكري الذي وجد طريقه إلى القيادة السوفييتية مع تولي ميخائيل غورباتشوف في منتصف الثمانينيات وتدشين سياسة البيروسترويكا نحو اهتمام مماثل لهموم البيئة التي كانت منذ عقود عديدة

وقوداً لبرامج النمو الاقتصادي ومواجهة القوى الرأسمالية.⁽⁸⁾ ولعل العلاقة بين السياسة الخارجية من ناحية والبيئية من ناحية أخرى قد اتسمت بقدر من التفاعل المتبادل. وقد أدت خطط الاتحاد السوفييتي للنمو ومجاراة العالم الغربي إلى التسبب في تدهور بيئي إذا ما قيس بتطور الانبعاثات من الغازات الدفيئة فسيكون بزيادة تصل إلى 68% للفترة 1971-1990 مقابل 18% لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (انظر الجدول)، في حين عانت الإدارة السوفييتية قصوراً في القاعدة التقنية اللازمة لإصلاح اختلالات البيئة وإعادة تأهيلها. ولذا فقد أصبح التعاون الدولي مع الدول الغربية لمواجهة مشكلات البيئة والأخطار التي تتهددها أحد بنود السياسة الخارجية السوفييتية في عهد غورباتشوف.⁽⁹⁾

على أنه مثلما مثل عام إبرام اتفاقيات "سالت" علامة فارقة في تاريخ الحرب الباردة وتدشين عهد الانفراج، فقد شهد أيضاً بداية الاهتمام الدولي الصريح بشأن البيئة. ففي يونيو 1972 عقد بناء على مبادرة من الحكومة السويدية مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية في ستوكهولم، بالسويد. وقد نص إعلان المؤتمر على قضايا لا تزال موضع اهتمام وجدل في مجالات التعاون الدولي بشأن حماية البيئة، ومن بينها تغير المناخ. من ذلك النص على أن الإنسان مسؤول عن التدهور الملحوظ للبيئة، وأن حماية البيئة واجب كل حكومة على حدة. ومع تأكيد الإعلان على سيادة الدول في استغلال مواردها بحسب خططها الوطنية فإنه يوجد رابطة بين حالة البيئة من ناحية، والمستوى التنموي من ناحية أخرى. فكثير من المتاعب التنموية للدول النامية تعود إلى الحالة المتردية للبيئة. فبيئة سليمة هي جزء من التنمية ذاتها وعنوان لرفاه الشعوب. ولذا يطالب الإعلان بمراعاة المرحلة التنموية للدول النامية والتعجيل بتوفير الدعم بشكليه المادي والتقني. ولم تجد ظاهرة تغير المناخ التي لم تكن قد استكملت السند العلمي الكافي بعد، ولم تمثل تداعياتها - كما هي بعد نحو عقد من الزمان - مكاناً في إعلان ستوكهولم. على الرغم من ذلك فإنه يمكن تلمس بعض نقاط الالتقاء بين إعلان المؤتمر وملامح ظاهرة تغير المناخ كما

(8) لم تستتب فداحة الخلل البيئي في دول المعسكر الشيوعي إلا بعد تساقط حكوماتها في نهاية الثمانينيات. فبحسب الأرقام التي كشفت الصحافة النقيب عنها فإن تلوث مدينة براغ بثاني أكسيد الكبريت يتجاوز معدل الجماعة الأوروبية بعشرين ضعفاً، وإن ثلث الشعب البولندي يعيش في مناطق موبوءة بيئياً (Nohlen, 1991: 720ff).

(9) يعزو بعضهم اهتمام غورباتشوف بالبيئة إلى اختصاصه في الزراعة (Thompson, 1989).

طُرحت لاحقاً. فإلى جانب النص على مسؤولية الإنسان عن اختلالات خطيرة في النظام البيئي يشير الإعلان إلى اختلالات يمكن أن تلحق بالأنظمة الإيكولوجية الكبرى أعطاباً لا يمكن إصلاحها، أو تعمل على تغييرها. والحق أن الإعلان يخطو إلى جانب ذلك خطوات جريئة نحو وضع أهداف متقدمة على صعيد التعاون الدولي بشأن ضبط التدهور البيئي؛ فهو يدعو الحكومات المؤتمرة إلى التعاون لتطوير لوائح تحدد المسؤولية عن الأضرار العابرة للحدود وتعويض المتضرر؛ الأمر الذي سيكون أساساً لمسألة الإلزام المثيرة للجدل، كما تجلّى في التطور اللاحق للنسق سواء في موقف الولايات المتحدة من بروتوكول كيوتو، أو موقف الدول النامية من النسق برمته، وذلك كما سيأتي لاحقاً. ولا يغفل الإعلان أيضاً الحضور الواسع للاعتبارات الواقعية في السياسة الدولية في ذلك الحين. ففي حين تؤكد مبادئ هيئة الأمم المتحدة احترام سيادة الأعضاء في تكييف شؤونهم الداخلية، يلامس الإعلان أيضاً إحدى أهم نقاط المواجهة في ظاهرة الاستقطاب الثنائي آنذاك بنصه على وجوب أن تكون البيئة بمنأى عن آثار الترسانة النووية وأسلحة الدمار الشامل. وعليه "ينبغي على الدول السعي لإحراز تقدم فوري لإزالة مثل هذه الأسلحة (UNCHE Declaration, Para 1-4, 6; Principle 7, 9, 21, 22, 26; UNCHE Brief Summary..., Para 37, 38, 40)

على أن أهم ما أحرزه مؤتمر ستوكهولم تمثل - بلا ريب - في تأسيس منظمة برنامج هيئة الأمم المتحدة للبيئة⁽¹⁰⁾ التي ستكون عيناً ساهرة على سلامة بيئة العالم بمجملها. فأهداف البرنامج تتلخص في تنسيق التدابير الدولية فيما يخص البيئة على النطاقين الإقليمي والعالمي. كما يتكلف البرنامج مراقبة البيئة والإبلاغ عن أي طارئ عليها إلى الحكومات والمجتمع الدولي لاتخاذ التدابير اللازمة. وكان لاختيار مقر المنظمة في إحدى الدول النامية (نيروبي، كينيا) رسالة واضحة بأن بيئة العالم وحدة واحدة. غير أن الدور الذي اضطلع به البرنامج بالتعاون مع المنظمة العالمية للأرصاد الجوية⁽¹¹⁾ في سياق إنشاء "النسق" قد كشف عن أن الدفع باتجاه تعاون دولي للحد من تغير المناخ لم يقتصر على مبادرات الحكومات فرادى أو مجتمعة فحسب، بل إن التنظيم الدولي ذاته قد أقصَح

United Nations Environment Program (UNEP).

(10)

World Meteorological Organization (WMO).

(11)

عن قدرة إضافية هائلة نحو تحقيق هذا التعاون. فإلى جانب رعاية العديد من المؤتمرات العلمية تمثل أخطر ما قامت به المنظمات في هذا السياق في إنشاء اللجنة الحكومية لتغير المناخ 1988، التي سيكون لتقريراتها الدورية شأن عظيم في الدفع باتجاه تطور "النسق". فقد كانت اللجنة المحرك الأكبر لتدويل ظاهرة تغير المناخ سواء على صعيد رصد التغيرات المناخية والآثار المترتبة عليها وجمع كل ما يدعم ذلك من معارف علمية، أو على صعيد تقديم ذلك في صورة مبسطة لصانعي القرار من السياسيين والوفود الرسمية. وهكذا تكون اللجنة قد وضعت حجر الأساس لتدويل مستمر للشأن المناخي، وحجز مكان دائم له على جداول أعمال المؤتمرات. وقد لقي التقرير الأول للجنة، الصادر في عام 1990 أصداء واسعة في المؤتمر الثاني لمناخ العالم المشار إليه، مما حدا بالمؤتمرين الدعوة إلى البدء الفوري بوضع ميثاق لمناخ العالم؛ الأمر الذي انعكس في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في اجتماعها ذلك العام، الداعي إلى بدء المفاوضات لوضع اتفاقية إطارية تعنى بتغير المناخ في أجل، أقصاه موعد انعقاد ريو في (Sprinz and Luterbacher, 1992 UN General Assembly, 45/212). 1996: 13, 63;

ومنذ مؤتمر ستوكهولم ومع الانفراج التدريجي في العلاقات الدولية حتى مؤتمر ريو والعالم يشهد - على الرغم من كثير من العراقيل الاقتصادية في المقام الأول - وعياً متزايداً بخطورة الإشكال البيئي وتوجهاً نحو إيلاء البيئة اهتماماً مطرداً، وذلك سواء في إطار سيادة الأطراف الدولية أو على مستوى التنظيم الدولي. فحتى نهاية عام 1972 لم تكن أكثر من عشر دول قد أنشأت وزارات مختصة بالبيئة، في حين كان هناك أكثر من سبعين غداة مؤتمر ريو. وعلى صعيد التعاون الدولي، توالى الاتفاقيات التي كفلت الحماية المتدرجة لبيئة العالم، منها اتفاقية لندن لحظر إغراق النفايات في أعالي البحار 1972، واتفاقية واشنطن لمنع الاتجار بالأنواع المهددة بالانقراض 1973، واتفاقية بون للمحافظة على الأنواع البرية 1979، وميثاق هيئة الأمم المتحدة حول قانون البحار 1982. ومع الانفراج النهائي في السياسة الدولية نتيجة ما أخذ موقعه في المعسكر الشيوعي من تحولات أيديولوجية ومد ديمقراطي مع نهاية الثمانينيات - تعاظمت فرص إحداث قفزات هائلة في هذا المضمار. وقد رأى إعلان ريو في مثل تلك التطورات فرصة مواتية لتحقيق تقدم على صعيد الحفاظ على البيئة، في عالم أضحي يتجه نحو السلام، على نحو ما جاء في المبدأ الخامس والعشرين من الإعلان من أن "السلام، التنمية وحماية البيئة

مهام يعتمد تحقيق بعضها على تحقيق البعض الآخر، ولا يمكن تجزئتها". وليس أدل على مثل هذا ما أسفرت عنه تلك التحولات من مرونة في مواقف الأعضاء السابقين لحلف وارسو واستقلالهم في اتخاذ القرار؛ الأمر الذي جعلها تتخذ مواقف أقرب لموقف الجماعة الأوروبية آنذاك، وتكرسه بعد ذلك بانضمامها تبعاً للاتحاد الأوروبي (Jänicke, 2006: 3).

لكن مثلما كان الانفراج في العلاقات الدولية قوة دافعة باتجاه أعمال منهج ليبرالي تعاوني على حساب النظرة الواقعية والتمهيد لنشوء النسق - لم تكن القوة الوحيدة. فقد بدأت أعراض إرهاب البيئة العالمية تكشف عن نفسها منذ مطلع الثمانينيات، وكان من تلك الأعراض ما يرتفع إلى مرتبة التهديد الاستراتيجي، من ذلك ظاهرة الجفاف وتآكل طبقة الأوزون بسبب تسرب مركبات الكلوروفلوروكربون إلى الغلاف الجوي. ومع تزايد رصد ظاهرة تغير المناخ منذ ذلك الحين بدأت الأدبيات الصادرة عن المنظمة الدولية في الحديث صراحة حول مشكلة تركيز الغازات الدفيئة وتداعياتها على منظومة مناخ العالم، وتأثير ذلك على حياة الإنسان ومعاشه، من ذلك تقرير "الإنقاذ للشمال والجنوب" الصادر 1980 عن اللجنة المستقلة لشؤون التنمية الدولية، برئاسة المستشار الألماني الراحل فيلي براندت، الذي نص صراحة على إمكانية حدوث تغير مناخي، وذلك في معرض حثه على التوسع في المحافظة على الغابات لما لهذه من دور كمستودعات طبيعية لغاز (ث.أ.ك). ونتيجة للطابع العابر للحدود لتلك المضار فإن مسؤولية مكافحتها تقع على عاتق المجتمع الدولي، وكذلك تقرير "مستقبلنا المشترك" الصادر 1987، عن اللجنة العالمية للبيئة والتنمية، برئاسة رئيسة وزراء النرويج السابقة غروهارلم برونتلاند، الذي يشير صراحة، وفي مواضع عديدة إلى دور تركيز غاز (ث.أ.ك) الناتج عن حرق الوقود الحفري في تحفيز عملية الاحتباس الحراري والتسبب في تغير المناخ؛ الأمر الذي يندرج بأن يكون مشكلة بحلول 2020 (ICIDI, 1980: 73, 172-177) WCED, 1987: 2,33, 114. ويكتسب التقدم الذي أحرزه التعاون الدولي على صعيد معالجة مشكلات مماثلة في تلك المرحلة - مثل رتق ثقب الأوزون؛ حيث جرى في عام 1985 توقيع اتفاقية فيينا، وفي 1987 بروتوكول مونتريال المنبثق عنها - أهمية خاصة بتمهيد السبيل لنشوء النسق ولتطوره اللاحق، وذلك من ناحيتين؛ فمن ناحية يسهم بروتوكول مونتريال بشكل أو بآخر في الحد من تغير المناخ، فغاز الأوزون هو أحد الغازات الدفيئة وأي تآكل في مقداره يسبب خللاً في

أدائه لوظيفته في حجب الأشعة فوق البنفسجية. كما أن من مركبات الغازات المغطاة في البروتوكول ما يساعد على تفاقم ظاهرة الاحتباس الحراري، مثل مركبات الكلوروفلوروكربون ذات المعامل الحراري العالي. ولذلك ولتجنب الازدواجية في الالتزامات، أشارت الاتفاقية الإطارية لتغير المناخ، التي أبرمت في عام 1992 إلى الغازات الدفيئة في مواضع عديدة إلى أنها غير المغطاة في بروتوكول مونتريال (UNFCCC, Art., 4.1, 4.2, 4.6). والبروتوكول كذلك سيقدم في مرحلة لاحقة من تطور "النسق" نموذجاً فاعلاً للتعاون الدولي لخفض انبعاثات الغازات الدفيئة، وذلك كما تمثل في بروتوكول كيوتو الموقع في 1997، سواء من ناحية شكله القانوني المنبثق عن الاتفاقية الإطارية، أو في توزيع المسؤوليات بين الدول المتقدمة والأطراف النامية، وكذلك في الجدولة الزمنية لوفاء الدول المتقدمة بالتزاماتها، وفي حقوق الأطراف النامية في الاستحواذ على المعونة التقنية اللازمة لتحقيق هدف الاتفاقية (Jänicke et al., 2003: 271).

وكذلك كان لصعود مشكلة تغير المناخ إلى مستوى التهديد الاستراتيجي آثاره على السلوك الدولي، خاصة بالنسبة إلى الدول الأكثر عرضة لتلك الأضرار، والأقل قدرة على التكيف، مثل مجموعة الدول الجزرية الصغيرة، وهي مجموعة تتسم بتواضع الإمكانيات مقابل تعرضها المباشر لتهديد محقق يتمثل في ارتفاع منسوب البحر؛ الأمر الذي جعلها تكشف في أثناء مفاوضات إنشاء "النسق" وتطوره عن أكثر المواقف تصلباً للحد من المشكلة. وعليه، فحين شهد موضوع تغير المناخ أول ظهور له على مسرح هيئة الأمم المتحدة في عام 1988 كان ذلك بطلب من جزيرة مالطة، وقد تضمن نص القرار الصادر عن الجمعية العامة أن ظاهرة تغير المناخ تمثل "مثار قلق للجنس البشري". ويشير القرار كذلك إلى طابع السلوك البشري الذي يقود إلى تلك المشكلة وتهديد الأجيال الحالية والمستقبلية، كما تشير الأدلة المشاهدة إلى أن تركيز الغازات الدفيئة قد يتسبب في احترار للمناخ وارتفاع في منسوب البحر، وإلى ما يمكن أن ينشأ عن ذلك من كوارث (UN General Assembly, 43/53). وكان أن أعقب ذلك مباشرة خطوات حثيثة للدفع باتجاه تكثيف التعاون الدولي في مضمار الحد من الظاهرة، من ذلك المؤتمر الوزاري المنعقد في 1989 في نورديك - هولندا - الذي عد في حينه أعلى تظاهرة عنيت بشأن تغير المناخ من حيث مستوى تمثيل المؤتمرين، كما ضمن بيانه الختامي أهمية العمل على استقرار انبعاثات (ث.أ.ك)، وغيره من

الغازات الدفيئة، وكذلك مؤتمر المناخ الثاني الذي عقد بجنيف من 29 أكتوبر - 7 نوفمبر 1990، والذي تفاعل مع تقرير اللجنة الحكومية داخياً لبدء المفاوضات لوضع ميثاق لمناخ العالم (14: 1996, Sprinz and Luterbacher).

ويسجل للتعاون الدولي - حتى مؤتمر ريو وإنجاز الاتفاقية الإطارية - الترابط والتراكمية في إرساء العديد من الأسس التي يقف عليها النسق الحالي لتغير المناخ، كما تجسدت في نص الاتفاقية الإطارية؛ فالاتفاقية تواصل البناء على لبنات سابقة للتعاون الدولي في مضمار البيئة والحد من تغير المناخ؛ إذ إن ديباجة الاتفاقية تستحضر إعلان مبادئ مؤتمر ستوكهولم للبيئة البشرية، 1972، وكذلك اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون 1985، وبروتوكول مونتريال المنبثق عنها في 1987، وكذلك الإعلان الوزاري للمؤتمر الثاني لمناخ العالم في 1990، كما تؤكد احترام العديد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، ومراعاتها، وهي القرارات التي تتناول جوانب متعددة من البيئة العالمية (14-11, 9-7, UNFCCC, Preamble Para.).

والاتفاقية من ناحية أخرى تراعي المبادئ المعمول بها في ميادين أخرى للتعاون الدولي، من هذه المبادئ حق السيادة المكفول لجميع الأعضاء من ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي في تحقيق مصالحهم، بحسب ما تمليه خططهم البيئية والتنموية. ففي إطار مجهود الحد من تغير المناخ يتمتع الأعضاء بحقوقهم في اختيار الطريق التنموي المناسب، وأن لا يؤدي مثل ذلك المجهود إلى التأثير السلبي على مصالح هذه الدول في التجارة الدولية أو الأمن الغذائي. كما تتبنى الاتفاقية من مبادئ التعاطي مع ظاهرة تغير المناخ ما جرى الاتفاق عليه في مراحل سابقة؛ فإلى جانب الدعوة إلى العمل على استقرار منسوب انبعاثات الغازات الدفيئة الذي ينبغي تحقيقه دون أية قيود أخرى، هناك مبدأ المسؤولية المتباينة للأطراف الدولية في مواجهة المشكلة، كما نص عليه في إعلان نورديك؛ أي أن أي توجه دولي للحد من المشكلة لا بد أن يراعي تباين مسؤوليات الأطراف الدولية في الإخلال بتوازن منسوب الغازات الدفيئة، ومن ثم واجباتها، خاصة بين الأطراف النامية من جهة والمتقدمة من جهة أخرى، وما ترجمته الاتفاقية بضرورة قيام الأطراف المتقدمة أو دول المرفق الأول، بقصب السبق في تحقيق هدف الاتفاقية، والنهوض بالعبء الأكبر في تحقيق الاستقرار في المطلوب. (3.1, 3.4, 3.5, UNFCCC, Preamble Para 3, 8-9, Art.).

كذلك يسجل لهذه التفاعلات بداية فرز المواقف التفاوضية للأطراف في إطار المجهود الدولي؛ الأمر الذي أدى دوراً مؤثراً في المسار الذي سيتخذه المجهود الدولي لسنوات قادمة والتطور اللاحق للنسق، وسنتعرف بعضها في سياق البنود القادمة، وهي مواقف عبرت الحدود التقليدية للخنادق السياسية التي سادت في حقبة متقدمة؛ ففي حين سعت الجماعة الأوروبية - مثلاً - إلى تضمين إعلان مؤتمر نورديك موعداً لتحقيق الاستقرار المشار إليه في عام 2000؛ الأمر الذي ينسجم مع موقفها الريادي في تدويل السياسة الخضراء، فقد عارضه كل من الولايات المتحدة، الاتحاد السوفييتي، ودول نامية مثل الصين، الهند، المكسيك. كما أن توجه المجموعة في مؤتمر المناخ الثاني، إلى تشديد التزامات الأطراف في الحد من انبعاثاتهم أخفق بسبب معارضة الولايات المتحدة، والاتحاد السوفييتي، والمملكة العربية السعودية (Lescher, 2000: 56-7).

2 - الاقتصاد السياسي:

إشكالية العلاقة بين أي مجهود للحفاظ على البيئة والحد من تغير المناخ من ناحية ومتغير النمو الاقتصادي من ناحية أخرى - رافقت مرحلة نشوء "النسق"، ولا تزال تثير الكثير من الجدل من جانب العديد من الأطراف، خاصة الدول النامية. فتغيرات المناخ ومجهود الحد منها ترتبط مباشرة بضبط أنظمة الإنتاج والاستهلاك في العالم، ولذا، فهي تمس سياسات النمو والتنمية للأطراف الدولية، ومنها إلى علاقات الشمال- الجنوب. وتعود جذور الإشكالية هنا إلى المسار الذي اتخذه تطور الاقتصاد العالمي منذ نهاية الحرب العالمية الثانية حتى أزمة الطاقة في السبعينيات. فقد وجد عالم ما بعد الحرب في الوقود الحفري، والنفط على وجه خاص، وقوداً مثالياً لهيكله الإنتاجية التي أنهكتها الحرب. أكثر من ذلك أن السعر المتدني لبرميل النفط الذي راح دون مستوى دولارين حتى التحولات الكبرى في صناعة النفط مع مستهل السبعينيات من ناحية، والغياب شبه الكامل لاعتبارات النضوب أو تكاليف البيئة في عملية التسعير من ناحية أخرى - عملاً على تأجيج توجهات شرهة لاستهلاك النفط في العالم الصناعي، وعطلاً أي تطوير حقيقي لموارد موازية؛ من متجددة وغير متجددة. ولذا فقد بدت العلاقة بين متغيري النمو الاقتصادي واستهلاك النفط في الربع الثالث من القرن المنصرم طردية. ففي حين حقق اقتصاد العالم في عقد الستينيات

نموً يفوق 70% واكب ذلك زيادة مضاعفة في الطلب العالمي على النفط بأكثر من 120%. وقد تمثل ذلك أكثر ما تمثل في أعضاء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من الدول المتقدمة؛ حيث استحوذ نصيبهم في عام 1970 على أكثر من 72% من استهلاك العالم، وهي أعلى نسبة بلغت حصة المنظمة في استهلاك النفط على الإطلاق (O'Brien and Williams, 2004: 287; Maddison, 2003: 233; AlSubay, 2004: 99).

ومثل هذه الهياكل الاقتصادية والطلب الشره؛ الرأسمالي منه والاستهلاكي، الذي يؤجج ذلك - جعل من العلاقة التي يمكن أن تربط قطبي البيئة والاقتصاد في نظر الكثيرين علاقة عكسية لا يستقيم تقدم أحدهما إلا على حساب الآخر، وذلك من واقع أن أخذ اعتبارات البيئة في الحسبان سيحمل الاقتصاد تكاليف إضافية تهدد مستوى التوظيف العام والرفاه، وتؤثر على تنافسيته على الصعيد الدولي. وقد ساد هذا الرأي - على الرغم من تضال وجهاته - حتى سنوات متأخرة من عمر السياسة الخضراء، على النطاق المحلي أو الدولي. غير أن هذه الآصرة شهدت في العالم الصناعي منذ مطلع سبعينيات القرن الماضي إعادة نظر جادة؛ وذلك بسبب القطيعة الناشئة بين متغيري النمو وحرق الوقود الحفري؛ الأمر الذي قاد في آخر الأمر إلى فك الاشتباك بين الطرفين، وتمكين المؤاخاة بين الاقتصاد والبيئة. ويعود ذلك التحول إلى مجموعتين من الأسباب:

- سوسيو - اقتصادية.

- استراتيجية.

ومع أن بداية إعادة النظر في هذا الشكل من النمو المتصاعد قامت على أساس نظري بحث؛ ذلك أن ما هو تحت التصرف من موارد غير متجددة لا يفي بالحاجات المتزايدة للمجتمع الصناعي، إلا أن الإشارة إلى الأهمية المتعاظمة للبيئة وحق الإنسان في أن ينعم بمحيط متوازن، وأن بيئة نظيفة هي جزء من رفاه الإنسان - بدأت منذ أوائل السبعينيات، وقادت إلى مراجعة المفهوم التقليدي للرفاه القائم على متن القاعدة الاقتصادية فحسب. فنشر الوعي البيئي الذي نهضت به الحركة البيئية العالمية - كما سيأتي لاحقاً - بأن النمو الاقتصادي البحث والنمط الاستهلاكي والشره في استغلال موارد البيئة الطبيعية لا يمكن أن يكفل لها الاستمرار - كان قد بدأ يثير أصداء متعالية في العالم. فتقرير نادي روما (1972) المثير للجدل في حينه رسم حدوداً للنمو الاقتصادي، ووصف تدهور البيئة كأحد التحديات الجوهرية

لمستقبل الإنسان، وأن التلوث البيئي سيضع - من ضمن عوامل أخرى - حدوداً للنمو في المائة عام التالية. وكان من ضمن النتائج التي حملها التقرير صعوبة استمرار الموارد الطبيعية الموجودة في تلبية الطلب الاقتصادي، وهو الأمر الذي أثار تساؤلات حول الفهم السائد في حينه للنمو القائم على أساس اقتصادي بحت، ودعا إلى التفكير في إمكانية تحييد النمو، أو في ما سمي في حينه بالنمو الصفري (Meadows et al., 1972: 17, 23-4; Blake and Walters, 1976: 163-7). وعلى الرغم من الترحيب الذي حظي به التقرير من جانب الحركة البيئية العالمية وبعض الأوساط الحكومية فإن قصور المعرفة العلمية لحسم هذه المسألة في ذلك الحين وتحديد الطريق الملائم للنمو، قد قاد إلى استجابات متباينة للأطراف الدولية تجاه مسألة البيئة، أو تجاه المدى الذي يمكن أن يذهب إليه امتطاء الاقتصاد للبيئة. واتضح هذا التباين من خلال وجهات النظر في مؤتمر ستوكهولم الذي عقد في العام نفسه، وكان من ضمن توصياته أن مبدأ النمو الصفري - وإن لم يمكن القبول به - هو فرصة لإعادة النظر في جدوى الغايات من وراء النمو، خاصة المتمثل في التصنيع المفرط، الذي رأى فيه إعلان المؤتمر سبباً مباشراً لتدهور البيئة (UNCHE Brief Summary..., 1972: Para. 37).

وفي حين لا يمكن إنكار تأثير تقرير نادي روما في توجيه مجهود البحث نحو أساليب أكثر كفاءة في استخدام الطاقة أو مصادر متجددة لتوليدها - فإن التبدلات التي طرأت على الصناعة النفطية ومعطيات السياسة الدولية وتداعياتها الاقتصادية - فيما تلا ذلك بوقت قصير - تبدو وقد حسمت الأمر نحو فك الاشتباك بين النمو والاقتصاد. فتأميم المصالح النفطية الغربية في الدول المصدرة للنفط والحظر النفطي في النصف الأول من السبعينيات جعل أكثر الأصوات تشككاً في أن تكون هناك حدود للنمو ترى أن مجرد وجود عماد البنى الصناعية الحديثة المتمثل في النفط خارج نطاق السيادة الإقليمية لهذه الدول، بل أن يوجد ذلك في إقليم الشرق الأوسط الذي يكشف عن أكثر من تناقض مع مصالحها، ويتسم بتواتر حالات عدم الاستقرار، حروب السويس 1956، الأيام الستة 1967، رمضان 1973 - مجرد ذلك يفرض نوعاً من الحدود السياسية على نمو العالم الصناعي، تتمثل في تجريد اقتصادياته من خصلة الاستقرار. أكثر من ذلك أن أثر هذه المعطيات على سعر النفط قد دفع به إلى مستويات غير مسبقة، حيث تضاعف سعر الخام العربي الخفيف في

الفترة من 1970-1974 بنحو 550%. ومثل هذا التحول في مورد النفط من مصدر طاقة زهيد الثمن إلى وقود مكلف كفيل بوضع حدود إضافية على نمو تلك الاقتصاديات (Salman and Ferroukhi, 1993: 10). ومنذ ذلك الوقت دشنت هذه الدول بدوافع خليطة مراعاة البعد البيئي الذي أضحى يحظى على نحو متزايد بالقبول في البرامج السياسية، وبرامغقتصادية تبحث عن هياكل إنتاج أكثر استقراراً، وأقل تلويثاً للبيئة، وأقل اعتماداً على النفط باهظ الثمن، أو تطعيم الهياكل الموجودة بتدابير ذات مردود بيئي، شأن الاقتصاد في الاستهلاك وتوظيف تقنيات العزل. وشأن هذا الخيار أن يحقق - إلى جانب مراعاة الاعتبارات البيئية المتبعة - الأهداف الاستراتيجية والسوسيو-اقتصادية لمجتمعات الرفاه. ففي الفترة التي أعقبت الحظر النفطي حتى نهاية السبعينيات صدر في الولايات المتحدة ما لا يقل عن خمسة قوانين لتحقيق أمن الطاقة سواء بتنويع مصادرها أو كفاءة استخدام هذه المصادر. وقد أسفرت هذه البرامج عن شكل من القطيعة النسبية بين النمو الاقتصادي واستهلاك النفط (Kahn, 1998: 234). ويمكن رصد هذه القطيعة بالنظر إلى حصة منظمة التعاون الاقتصادية والتنمية من الطلب العالمي على النفط في الفترة من 1970-1990 التي تدنت بنحو 21%. كما يبدو نجاح أعضاء المنظمة في تحقيق الكفاءة الاقتصادية من حقيقة انخفاض انبعاثاتها من (ث.أ.ك) للوحدة الواحدة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة من 1972-1990 بأكثر من 35% (انظر الجدول).

وقد لقي هذا التوجه نحو صيانة البيئة - فيما تلا ذلك من وقت - دفعات إضافية على النطاق الدولي، ونال هذا الرأي مزيداً من التأييد بعدما شهد النصف الثاني من ثمانينيات القرن الماضي من كوارث طبيعية، كموجة الجفاف والمجاعات، وتزايد الأدلة العلمية على تجاوز ظاهرة الاحتباس الحراري لحدودها الطبيعية؛ مما أثار موجة جديدة من التفاعل الدولي للجم الاقتصاد وإنقاذ البيئة. ففي تقرير برانت الصادر بعد نحو ثمانية أعوام تكرر لمقولات نادي روما حول دور النمط التنموي السائد في إرهاب البيئة (ICIDI, 1980: 33, 72). كما يراجع تقرير برونتلاند حصاد سياسات التنمية حتى منتصف الثمانينيات، ويوجه انتقادات لأسلوب التنمية المتبع الذي يهمل جوانب أخرى مثل الجانب الاجتماعي، وخاصة الجانب المعني باحتساب التكلفة البيئية. وقد طرح التقرير لدول العالم في حينه صيغة جديدة للتنمية، تتميز بالاستدامة نتيجة وضعها المردود الاقتصادي والرفاه الاجتماعي واعتبارات البيئة

في منظومة ثلاثية، تلبي احتياجات الأفراد دون إغفال لحقوق الأجيال القادمة. ومثلما جرى تبني مضمون التقرير ومفهوم التنمية المستدامة مباشرة من قبل العديد من منظمات دولية حكومية (برنامج الأمم المتحدة للبيئة، البنك الدولي...) وغير حكومية، فقد وجد الكثير مما ورد في التقرير من محاذير وتحديات ومنهجيات مقترحة طريقه إلى الوثائق المؤسسة للنسق العالمي لتغير المناخ، خاصة مفهوم التنمية المستدامة الذي ينشد جيلاً جديداً من التنمية لا يكتفي باستهداف العائد الاقتصادي بل يراعي صيانة الموارد البيئية إلى جانب تنمية المستوى الاجتماعي للمعنيين بمشروع التنمية. ففي إعلان ريو تتكرر صفة الاستدامة في جل مبادئ الإعلان السبعة والعشرين. بل إن المبدأ الثالث لا يكاد يترك مجالاً للبس حين يقدم اشتقاقاً لتعريف برونتلاند للتنمية المستدامة. كما يعتبر الحق في تدشين التنمية المستدامة أحد المبادئ الخمسة التي تحكم تطبيق الاتفاقية الإطارية لتغير المناخ (WCED, 1987: 43ff; UNFCCC, Art. 3.4; Rio Declaration... 1992).

غير أنه - على الرغم من كل هذا الدفع باتجاه تخفيف ضغط الاقتصاد على البيئة وتسببه في تحفيز الاحتباس الحراري وتغير المناخ - تفتقر الأطراف المتقدمة في المدى الذي سيذهب إليه تدويل هذا. فذلك يعكس - على الرغم من تماثل التوجه نحو تقليل الاعتماد على الوقود الحفري - تباينات في المعطيات الطبيعية والهيكل الاقتصادية لتلك الدول. ولعل ذلك قد اتضح أكثر ما اتضح في المفاوضات التي سبقت إنشاء "النسق"؛ ففي حين نهجت دول أوروبية طليعية في صيانة البيئة نحو تدويل فاعل للحد من تغير المناخ - كما سنرى لاحقاً - فإن اقتصاديات متقدمة أخرى كانت أقل استعداداً لتأييد هذه الخطوة إلا إذا واکب ذلك ضمانات عدم تهديد الأداء الاقتصادي. ويتجلى أنصع مثال على ذلك في موقف الولايات المتحدة، الذي رسم اتجاه "النسق" حتى مرحلة متأخرة. فعلى الرغم من أن الولايات المتحدة سباقة في تطبيق المعايير البيئية - كما سيأتي معنا - فإن اتخاذ سياسات ملزمة لخفض الغازات الدفيئة كان يحمل معه تهديدات مباشرة للرفاه الاقتصادي والاجتماعي للولايات المتحدة. فنظراً لترامي أطراف أقاليم الولايات المتحدة، وفي ظل غياب للبنية التحتية الكافية للنقل الجماعي فإن قطاع النقل يعد أحد القطاعات الحيوية ومسؤولاً عن حصة مؤثرة من انبعاثات (ث. أ. ك.)، تجاوزت 30%، وذلك حتى التوقيع على الاتفاقية الإطارية. وقد كان لطرز من الثقافة السياسية ساد منذ تولي الجمهوريين الحكم في بداية الثمانينيات، ينفر من التدخل

في آليات السوق، خاصة إذا تعلق الأمر - مثلاً - بفرض ضرائب أو خلافها على وسائل النقل، تلك التي تشغل مكانة متميزة في أولويات المواطن الأمريكي، ويتوجه نحو اتباع برامج تحرير قطاعات الاقتصاد - كان لكل ذلك أثر في خفض تكلفة الغازولين، كما لم يزد نصيب الضريبة من السعر أكثر من 33%، وهما الأقل على مستوى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حتى تدشين "النسق". وقد أسهم ذلك في دفع انبعاثات الولايات المتحدة من غاز (ث.أ.ك) نحو الزيادة بمقدار 12,8% للفترة من 1971-1990 مقابل مجموعة الخمسة عشر من الاتحاد الأوروبي التي لم تزد انبعاثاتها على 3,65%. وإذا استدعينا إلى جانب ذلك حقيقة وجود مخزون هائل من الفحم الرخيص يعول عليه منذ أزمة الطاقة في السبعينيات في تأمين انتقال الاقتصاد الأمريكي نحو مرحلة أكثر استقلالاً على صعيد سد احتياجاته من الطاقة، والمكانة التي تشغلها شركات الطاقة وصناعة السيارات في الاقتصاد وفي السياسة الأمريكية، وذلك بالنظر إلى إسهامها في الأداء الاقتصادي، وفي تشغيل الأيدي العاملة، التي ستكون أول المتضررين من أي التزامات بخفض الغازات الدفيئة فإنه تستبين مبررات الموقف الأمريكي تجاه مساعي الحد من تغير المناخ (Anderson et al., 1997: 128-31, 153-4; Sprinz and Luterbacher, 1996, 16; Kahn, 1998: 248, 253). لذا فقد تمحور الموقف الأمريكي حول رفض مبدأ خفض الملزم، وهو ما كشفت عنه جولة المفاوضات لوضع ميثاق الاتفاقية الإطارية، مثلما انعكس في نص الإطارية الذي يهمل أي نص ملزم للخفض. مقابل ذلك كان الموقف الأمريكي يرى البحث عن بدائل للخفض الملزم وتقييد الاقتصاد، وذلك من قبيل توجيه البحث العلمي والاستثمار في التقنيات النظيفة ومكافأة إجراءات خفض التي تتخذها الشركات طوعية⁽¹²⁾. وقد استمر هذا الموقف إلى ما بعد إنشاء النسق ونفاذ بروتوكول كيوتو في 2005، الذي برر الرئيس بوش الابن امتناعه عن التصديق عليه في 2001 بناء على قانون صدر عن الكونغرس بالاعتبارات ذاتها، التي يمكن أن تلحق أضراراً مباشرة بالاقتصاد الأمريكي، ولاستثنائه أيضاً لدول - وإن كانت نامية - تصنف من كبار ملوثي العالم؛ أي الصين والهند من دائرة الامتثال. وهو

(12) من ذلك دخول الحكومة الفيدرالية في شراكات مع الشركات التي تكشف عن كفاءة في استخدام الطاقة، كما يجري تمييز هذه الشركات في عطاءات الحكومة (Campbell, 1998: 162).

تحفظ لا يخفي خشية الإدارة الأمريكية من المزايا التنافسية التي ستظفر بها هذه الدول حال تقييد الاقتصاد الأمريكي بخفض ملزم (Danish, 2007: 11).

والاعتبار ذاته كان قد حكم الموقف السوفييتي ومن بعده الروسي في مسألة المجهود العالمي لتغير المناخ، حتى التصديق على بروتوكول كيوتو؛ إذ إن برامج تستهدف، فيما تستهدف، تحقيق خفض في انبعاثات الغازات الدفيئة كان لا بد أن تلقي بظلالها على رسوخ المركز الاقتصادي السوفييتي/الروسي. فمثل هذه البرامج ستمثل تهديداً لصادرات النفط، التي مثلت مصدراً حيوياً للعملة الصعبة وأداة لممارسة النفوذ على الدول المتلقية لتلك الشحنات. بل إن هناك من الدراسات في فترة متقدمة ما يكشف عن أن الاتحاد السوفييتي سيكون في عداد المستفيدين استفادة اقتصادية مباشرة من ظاهرة الاحتباس الحراري. فبحسب ذلك فإن ارتفاع درجة حرارة العالم سيقود إلى إذابة الغطاء الجليدي في سيبيريا وأنحاء شاسعة من الاتحاد السوفييتي⁽¹³⁾، وفي الفترة التي سبقت التصديق على بروتوكول كيوتو، فإن استغلال تصديق روسيا الحاسم لنفاذ البروتوكول لمزيد من المكاسب الاقتصادية كان حاضراً دون مواربة في قرار الرئيس بوتين، خاصة أن انبعاثات روسيا في حينها كانت دون مستوى 1990 بنحو 40%. ويأتي في عداد تلك المكاسب المساومة على قبول طلب روسيا العضوية في منظمة التجارة العالمية، الذي كان لا يزال معلقاً حتى ذلك الحين، وليس أقل من ذلك الإفادة من الآليات المرنة المتضمنة في البروتوكول، التي من شأنها جذب الاستثمار الأجنبي إلى الاقتصاد الروسي وكذلك الإثراء من الاتجار بالفائض من رخص الانبعاثات (Karas 2004: 6-9, 13; Avdeeva, 2005: 293-7).

على أنه إن أمكن التقدم في اتجاه سياسات الحفاظ على البيئة في الدول المتقدمة بسبب تضافر الوعي البيئي مع الاعتبارات الاستراتيجية في تأمين إمدادات الطاقة فإن الأمر بالنسبة إلى الدول النامية التي بدأت تؤدي دوراً متزايداً في الاقتصاد السياسي الدولي لم يكن موافقاً لاتخاذ خطوات مشابهة. ويمكن تلخيص أسباب ذلك في:

- خصوصية المرحلة السياسية والاقتصادية.
- توزيع المسؤولية الدولية عن الخلل البيئي.

(13) طرحت في الاتحاد السوفييتي في فترة متقدمة من سبعينيات القرن الماضي مشروعات للقيام بهذا التغير اصطناعياً (Blake & Walters, 1976: 152).

تكشف المرحلة حتى مطلع السبعينيات عن خصوصيتها السياسية بالنظر إلى استقلال العدد الأكبر من الدول النامية؛ مما يعني تحمل حكومات تلك الدول لمسؤوليتها في التنمية كاملة. أما خصوصية الاقتصاد فتتمثل في معطيات الفكر التنموي السائد منذ نهاية الحرب العالمية الثانية حتى حينه، الذي طابق بين إشكالية التخلف من ناحية والفقر في رؤوس الأموال اللازمة لتحريك عجلة التنمية من ناحية أخرى. وبما أن التنمية قد أصبحت - بحسب هذه المعادلة - مساوية للنمو الاقتصادي، فقد كان التوظيف الواسع لنظرية المزايا النسبية الوسيلة المثالية لتوفير رؤوس الأموال تلك. وعليه فلم يكن أمام حكومات الدول النامية سوى تفعيل دورها بحسب التقسيم الدولي للعمل السائد، والمركز على تصدير المواد الخام، ومنها الوقود الحفري. وقد مهد انتشار الاتجاهات الكينزية في السياسة الاقتصادية في تلك الفترة - الطريق لنهوض حكومات الدول النامية بدور مهيمن في إدارة اقتصادياتها. ولعل منظمة الدول المصدرة للنفط (أوبك) التي أسست في 1960، وانتظمت بضع دول نامية من كبار مصدري النفط تعكس تلك الخصوصية المرحلية لهذه الدول. فقد كان أغلب أعضاء المنظمة حتى مطلع السبعينيات حديثي الاستقلال، كما كان محور نشاط المنظمة يدور حول تركيز مجهود حكومات الدول الأعضاء للحصول على أفضل شروط استغلال للنفط، وضمان دوام استخدامه وقوداً لهياكل الاقتصاديات الغربية، على الرغم مما ثبت لاحقاً ما لحرق الوقود الحفري من أضرار بيئية وتأجيل لظاهرة الاحتباس الحراري (Ulrich Menzel, 1993: 144-5). وعليه، فقد كان رأي هذه الدول - منذ بدء الدول المتقدمة بإرساء المعايير البيئية وتوجهها نحو تدويلها - أن ذلك قمين بتحجيم فرص نموها، وبتجميد تلك الفجوة التنموية بين العالمين الصناعي والنامي، وهو ما عبرت عن مخاوفها بشأنه صراحة في مداولات مؤتمر ستوكهولم. وقد اتخذت مخاوف الدول النامية من آثار تلك السياسات على اقتصادياتها - خاصة ما يتعلق بجانب التجارة الخارجية - أكثر من وجه؛ فهناك من ناحية ارتفاع قيمة وارداتها من السلع الرأسمالية وغيرها، وذلك بعد إضافة التكلفة البيئية، كما أن من شأن ذلك من ناحية أخرى - وهو أكبر عامل قلق للدول النامية - أن تعتمد الدول المتقدمة إلى وضع عوائق غير تعريفية إضافية إلى ما هو موجود على وارداتها من السلع على شكل معايير بيئية؛ الأمر الذي سيؤثر حتماً على تنافسية صادرات العالم النامي، حيث يجري إهمال الكثير من الاعتبارات البيئية. وتكتسب هذه الحقائق بعداً محرجاً للدول النامية بالنظر إلى تقلص نصيبها في التجارة الدولية. فقد شهد نصيب الدول النامية في التجارة الدولية هبوطاً في الفترة 1955-1970 من 25% إلى 17,7%، كما سجل

نصيب المواد الخام في التجارة الدولية انخفاضاً مطرداً للفترة نفسها من 55% إلى 35% (Brown, 1972: 38-9)⁽¹⁴⁾.

السبب الآخر في صناعة موقف الدول النامية ينبثق عن مبدأ المسؤولية الدولية؛ أي ضرورة تحمل الدول المتسببة بالخلل البيئي لآثاره كما طرح في مؤتمر ستوكهولم. ولذا فقد كان موقف هذه الأطراف، منذ بداية تدويل السياسة الخضراء، هو أن تبعات التلوث في العالم الصناعي هي مسألة تخص - في المقام الأول - الأطراف المتقدمة، ولا شأن للعالم النامي بها. وحين بدأ طرح تعاون دولي للحد من انبعاثات الغازات الدفيئة كانت وجهة نظر العالم النامي هي أن السبب في تركيز تلك الغازات يعود أولاً إلى الثورة الصناعية التي بدأت قبل قرون، وهيأت للعالم الغربي ما يتمتع به حالياً من هياكل إنتاجية، ويعود ثانياً إلى الطابع الشره لنمط الحياة السائد منذ عقود في تلك المجتمعات. فحتى قبيل نشوء "النسق" بسنوات قليلة كان نصيب الفرد في العالم النامي من انبعاثات الغازات الدفيئة، لا يزال أقل بكثير من نظيره في العالم المتقدم. ففي عام 1990 كان نصيب الفرد في العالم النامي من انبعاثات (ث.أ.ك) 1,6 مقابل نحو 10,6 للفرد في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وفي حين لم يزد نصيب الفرد في الهند في العام ذاته عن 0,7 كان نصيب المواطن الأمريكي 19,35 (انظر الجدول). أما إن كان هناك من ضغوط على الموارد البيئية ناشئة عن أداء الاقتصاديات النامية كإزالة الأحراج والزراعة الكثيفة وغيرها، كما حدث في إفريقيا مع هبوط أسعار المواد الخام في منتصف الثمانينيات، فمرد ذلك إلى الفقر وغياب البدائل. ولذا فإن مجهود الدول المتقدمة في إسدال جزء من المسؤولية في صيانة البيئة والحد من تغير المناخ على كاهل الدول النامية يعد - في نظر هذه الأخيرة - أشبه بأداة جديدة من أدوات السياسة الحمائية، في حين هي صاحبة حق لا ينازع في مواصلة إرساء هياكلها الإنتاجية. بل إنه بالنظر إلى خطورة المضار البيئية على مجتمعات الدول النامية أكثر من غيرها، خاصة تداعيات تغير المناخ، لأسباب يعود بعضها إلى الفقر وتخلف بني التنمية، وذلك كما أكدته

(14) وجدت البرازيل في ذلك فرصاً سائحة لاستيراد الكثير من الصناعات من العام المتقدم؛ الأمر الذي مهد الطريق للتصنيع الحديث في البرازيل، كما عملت ماليزيا من جانبها على تصدير نفطها ذا المحتوى الكبريتي المنخفض إلى الدول المتقدمة، لتسد حاجتها من النفط عالي المحتوى من مصادر أخرى (Blake & Walters, 1976: 161-2).

تقارير دولية منذ فترة مبكرة - فإن واجباً أخلاقياً يترتب على الدول المتقدمة لتكثيف الدعم المالي والتقني للعالم النامي لاستكمال المشروع التنموي. وعليه، فقد انصب جانب كبير من تحفظات مسؤولي الدول النامية إزاء تدويل السياسة الخضراء على التداعيات المحتملة على مستقبل سياستها التنموية؛ إذ إن من شأن تكثيف السياسات الخضراء في العالم المتقدم أن يؤثر على حجم رؤوس الأموال المتدفقة إلى العالم النامي وعلى أوجه إنفاقها؛ أي أن يجري إملاء أوجه صرف هذه المساعدات إلى مشروعات تحقق في المقام الأول قيمة بيئية مضافة (Brock, 1993: 435, 455; WCED, 1987: 3, 6, 84; Krans and Mingst, 2004: 465; ICIDI, 1980: 47).

لهذه الأسباب وقفت الدول النامية منذ فترة مبكرة موقفاً متحفظاً على تدويل محتمل للسياسة الخضراء ومتشككاً في جدواها. غير أن هذه المواقف لكثير من الدول النامية كشفت - منذ منتصف الثمانينيات - عن مرونة متزايدة إزاء وضع أساس لتعاون دولي للحد من تغير المناخ؛ وذلك لأسباب عديدة، أو لأن "النسق" المزمع إنشاؤه يحمل ضمانات تجاه المحاذير التنموية للعالم النامي. فمع تزايد الدليل العلمي على حقيقة تغير المناخ وصعود آثاره إلى مستوى التهديد الاستراتيجي، خاصة للدول الجزرية الصغيرة المهددة بالغمر مع صعود منسوب مياه البحر - أصبحت المسألة التنموية تحتل في سياق أولويات مثل هذه الدول منزلة ثانوية. فحقيقة تضرر هذه الدول النامية أكثر من غيرها من آثار الظاهرة، وأنها أقل قدرة من غيرها في الاعتماد على قدرتها الذاتية على التكيف مع تلك الأضرار، قادت إلى تبدل تدريجي في مواقفها. وعليه، فإن المؤتمر الثاني لمناخ العالم 1990 الذي انعقد في أعقاب نشر التقرير الأول للجنة الحكومية لتغير المناخ ودعا إلى وضع ميثاق لمناخ العالم، قد شهد مشاركة كثيفة من قبل الدول النامية، فتحت آفاقاً جديدة في جدول المفاوضات، ولوحت بتدفق مالي وتقني يتجه من العالم الصناعي إلى أطراف العالم النامي دون نهوض هذه الأخيرة بالتزامات من أي نوع، وذلك على غرار بروتوكول مونتريال (Lescher, 2000: 57-8). والمرونة ذاتها انسحبت أيضاً على الرابطة التي طالبت هذه المجموعة من الدول بمراعاتها بين العمل من أجل البيئة والتنمية. فقد تفاقمت معاناة الدول النامية حتى منتصف الثمانينيات بسبب الكساد العالمي؛ ففي النصف الأول من الثمانينيات كانت هذه

الدول تحقق معدلات نمو متواضعة، لأسباب ليس أقلها ارتفاع أسعار النفط مقابل تدني أسعار المواد الخام الأخرى. فنمو الاقتصاديات النامية لم يزد على 2,5% في 1985 بعد أن انحدر إلى 0,2% في 1982، في حين سجل نصيب الفرد من الأداء الاقتصادي نمواً سالباً بلغ -2,1% في 1982. كما قاد انفجار أزمة الديون في منتصف الثمانينيات إلى قلب اتجاه تدفق رؤوس الأموال من الدول النامية إلى المتقدمة. فحتى عام 1985 كانت هذه الدول تصدر في المحصلة النهائية ما لا يقل عن 30 مليار دولار خدمة لديون العالم المتقدم.⁽¹⁵⁾

وكانت حصيلة مجهود هذه الدول في المفاوضات التي أرست أساس النسق أن وجدت تلك المخاوف والطموحات من جانب الدول النامية المشار إليها مكاناً في وثيقة الاتفاقية الإطارية التي تنص صراحة على مراعاة أوضاع الدول النامية، وضرورة توفير الدعم اللازم لها لمواجهة تغير المناخ والتكيف مع آثاره. فإلى جانب النص على حق الدول في اختيار الطريق التنموي الملائم فإن تباين مسؤولية الأطراف الدولية قد وجد له مكاناً كأحد المبادئ التي تحكم تنفيذ الاتفاقية. وبناء على ذلك فإن على كاهل الأطراف المتقدمة بصفتها صاحبة القسط الأكبر في تراكم الغازات الدفيئة بحسب نص الديباجة - واجب المبادرة في الحد من تغير المناخ، سواء بالعمل على استقرار انبعاثاتها أو إعانة الأطراف النامية برؤوس الأموال والتقنية اللازمة لتحقيق استقرار مماثل (UNFCCC, Preamble, Art. 3.1). أكثر من ذلك فإن الدول النامية قد جرى إعفاؤها من أي التزامات بالخفض سواء في الإطارية أو في البروتوكول المنبثق عنها. كما تتبدى مراعاة نص الاتفاقية للمرحلة التنموية للدول النامية التي قد تتأثر سلباً نتيجة تطبيق سياسات الحد من تغير المناخ، من أن تقدم الأطراف النامية في النهوض بأعبائها في تحقيق استقرار في منسوب انبعاثاتها مرهون بوفاء الدول المتقدمة بالتزاماتها في نقل التقنية والموارد المالية للعالم النامي. ويسرد نص الاتفاقية قائمة بظروف تضاريسية (الدول الجزرية...) وجيو-سياسية (دول دون منافذ بحرية...) واقتصادية (دول ذات اقتصاديات تعتمد على تصدير الوقود الحفري أي النفط) للدول النامية التي من شأنها أن تمنى بأضرار سواء بسبب الآثار الناجمة عن تغير المناخ أو الناتجة عن وفاء دول المرفق

(15) تكبدت الدول النامية في النصف الأول من الثمانينيات نتيجة انخفاض قيمة صادراتها من المواد الخام خسائر تقدر بـ 50 مليار دولار (WCED, 1987: 36, 69).

الأول بالالتزامات المنصوص عليها. ولذا تنص الاتفاقية على ضرورة توفير مراعاة خاصة لأوضاع مثل هذه الدول؛ حيث تلتفت الانتباه إلى الوضعية الاستثنائية للدول الأقل نمواً، وضرورة مراعاة مرحلتها التنموية المتأخرة في عملية نقل التقنية والموارد، كما تضيف ضمانة إضافية للدول ذات الاقتصاديات المعتمدة على تصدير الوقود الحفري؛ بحيث تراعى مخرجات "النسق" التكوين الاقتصادي لهذه الدول (UNFCCC, Art. 4.7, 4.8, 4.9, 4.10).

3 - الدور الرائد للدول الصناعية:

مقولة دور الدول الصناعية الرائد في الدفع باتجاه تشكيل النسق العالمي لتغير المناخ هي مثار جدل على الرغم من انتشارها في العديد من أدبيات سياسة البيئة وتغير المناخ. ومؤدى ذلك أن طليعة الدول الصناعية، وبخاصة الدول في غرب أوروبا، صاحبة فضل السبق في إنشاء "النسق"، سواء بإرساء أسس المؤسسات المعنية بالبيئة محلياً ووضع اللوائح اللازمة موضع التنفيذ منذ بداية السبعينيات، أو من خلال المساعي الحثيثة لتدويل السياسة الخضراء منذ منتصف الثمانينيات، أو بالنظر لتحمل هذه الدول لقدر أكبر من تكاليف إنشاء "النسق" وأعباء استمراره منذ مستهل التسعينيات (Andersen and Liefnerink, 1997; Jänicke et al., 2003: 138). والحق أن هذا القول لا يبدو - بالنظر إلى التطور الذي خبرته هذه السياسات منذ نصف قرن - مجاناً تماماً للصواب، على الرغم من جنوحه للمبالغة أحياناً. فتوجه الدول الصناعية نحو التوسع في السياسة الخضراء أملت إلى حد كبير العوامل السابقة من عدم استقرار في أسواق الطاقة في النصف الأول من السبعينيات والمد الإيديولوجي الأخضر الذي أدرك آلية صنع القرار في هاتيك الدول، خاصة في ألمانيا. أضف إلى ذلك، أن أبرز آثار المشكلة البيئية - ومنها ظاهرة تغير المناخ - يتمثل في عبورها للحدود، وهو ما يجعل من مستوى الرفاه الذي أمكن الارتقاء بجانبه البيئي بفضل السياسات الداخلية موضع تهديد. هذا التهديد ولد دوافع إضافية لدى هذه الدول نحو "خوضرة" سياستها الخارجية وتدويل شأن تغير المناخ. فإهمال هذا الجانب وإطلاق كميات متزايدة من الغازات الدفيئة في أماكن أخرى من العالم، من شأنه أن يهدد في المحصلة النهائية مستوى الرفاه في العالم المتقدم. ولذا، فليس بمستغرب أن يكون ضبط تلوث الهواء العابر للحدود أحد النماذج الرائدة للتعاون الدولي، خاصة في أوروبا، حيث الامتداد الصناعي الكثيف.

ومع ذلك فإنه يمكن مناقشة ريادة هذه الدول في "خوضرة" التعاون الدولي وتحويل شأن تغير المناخ في ضوء الملاحظتين التاليتين:

– اقتصار الريادة على بعض دول العالم الصناعي.

– دور الدوافع الاقتصادية في فرز المواقف الرائدة.

ما يمنح عامل الريادة هذا طابعاً خاصاً هو أن هذا التوجه لم يشمل جميع الدول المتقدمة على الرغم من تأثرها بهذا القدر أو ذاك بآثار عدم الاستقرار في أسواق الطاقة وانتشار الوعي البيئي. فاليابان والولايات المتحدة تعدان من الدول السباقة في تطبيق المعايير البيئية وإنشاء الهيئات المختصة؛ فقد وضعت اليابان في 1967 قانون حماية البيئة موضع التطبيق، وجرى في 1969 إنشاء وكالة حماية البيئة في الولايات المتحدة. على الرغم من ذلك لم يتعد ذلك التوجه – كما يبدو – حدود اقتصاد تلك الدول وصلاحياتها؛ فقد مكثت اليابان حتى قبيل إنشاء النسق رائدة في تطبيق معايير كفاءة استهلاك الطاقة وصيانة البيئة، وانشصر مجهود الإدارة الأمريكية حتى السنوات الأخيرة من عمل النسق في دعم البحث العلمي، وتفويض حكومات الولايات وضع نتائج ذلك في قوالب سياسية، دون التقليل مما أنجز في فترة مبكرة، مثل إنشاء أول سوق للاتجار بانبعاثات غاز ثاني أكسيد الكبريت المتسبب في المطر الحمضي، وذلك منذ مطلع السبعينيات، وحظر استخدام مركبات الكلوروفلوروكربون المهدة لطبقة الأوزون في حلب الرش منذ 1978. كما أن دول جنوب أوروبا لم يمكن تحفيزها للمشاركة في المجهود الدولي لخفض الغازات الدفيئة في إطار الاتحاد الأوروبي إلا نظير ضمانات خاصة، كما سيأتي لاحقاً (Andersen and Liefferink, 1997: 4; Jänicke et al., 2003: 139; Aulisi et al, 2005:

3; Kahn, 1998: 164)

مقابل ذلك كان لبعض الأطراف الأوروبية – مثل السويد وألمانيا – قصب السبق في الدعوة لتحويل السياسة الخضراء والحد من تغير المناخ. فبعد تأسيس السويد لوكالة حماية الطبيعة في 1969 قامت حكومتها بالدعوة في فترة مبكرة إلى عقد مؤتمر ستوكهولم في 1972 (Andersen and Liefferink, 1997: 4). في حين تقدم ألمانيا نموذجاً حياً ونشطاً في الدفع باتجاه تحويل السياسة البيئية من واقع التطورات التي شهدتها الرأي العام الألماني من ناحية، ودور الحكومة الألمانية من ناحية أخرى في توجيه ما عرف في حينه بالسوق الأوروبية المشتركة نحو مراعاة

الشأن البيئي، وهو ما سيجعل الاتحاد الأوروبي منذ إنطلاقه في 1992 القوة الدافعة "للسبق"، كما سيجعل هذا يعتمد على قدرة ألمانيا في خفض انبعاثاتها في توجيه التعاون الدولي نحو أهداف طموحة للحد من تغير المناخ. ففي عام 1971 شكل في ألمانيا مجلس خبراء البيئة، وتبعه بثلاثة أعوام إنشاء الوكالة الاتحادية للبيئة. على أن ما يوضح جدية توجه الحكومة الاتحادية في هذا السياق هو التعديل الذي لحق بالدستور الألماني في عام 1972، الذي يخول الحكومة الاتحادية صلاحيات واسعة في حقل السياسة الخضراء. وفي موازاة ذلك قاد مجهود الحركة البيئية لخلق وعي متزايد بمخاطر الإخلال بالتوازن البيئي إلى النشاط السياسي؛ مما دفع بعجلة السياسة البيئية إلى الأمام. فحتى منتصف السبعينيات كانت قد أسست في الولايات الألمانية أحزاب وتحالفات تدفع باتجاه المطالب البيئية، مستغلة بذلك سمة النظام الاتحادي الذي يفوض حكومات الولايات إقرار العديد من القوانين المعنية بالبيئة، ويمنحها احتكار تنفيذ القوانين الاتحادية. وقد تمثلت ذروة تأثير الحركة البيئية على توجهات الحكومة في وصول الكوادر الخضراء إلى مجالس الولايات منذ 1978، وتأسيس حزب الخضر في عام 1980، وشغله لعدد متزايد من مقاعد البرلمان منذ 1983. كما جاء تأسيس وزارة للبيئة في الحكومة الاتحادية لأول مرة في عام 1986 استجابة للضغوط التي أعقبت حادث انفجار مفاعل تشرنوبيل (Pehle, 1997: 162ff; Jänicke et al., 2003: 32) وقد كان محصلة عقدين من تطبيق السياسة الخضراء، 1970-1990، جليلة في الخفض الذي أحرزته ألمانيا في انبعاثات (ث. أ. ك) لغرض توليد الطاقة بمقدار 2,4%، مقابل ارتفاعها في جميع الاقتصاديات الكبرى في العالم. كما أبدى الاقتصاد الألماني كفاءة فائقة في استهلاك الطاقة؛ إذ حقق خفضاً في نصيب الوحدة من الناتج المحلي الإجمالي لغاز (ث. أ. ك) بمقدار 38% (انظر الجدول). ومنذ أن أصبحت صناعة السياسة الخضراء جزءاً من عمل الحكومة أضحت أحد بنود السياسة الخارجية للجمهورية الاتحادية. وعليه، فقد شهدت الفترة الممتدة منذ منتصف الثمانينيات توجهاً للحكومة الألمانية لتدويل هذا الشأن. وفي سبيل تحقيق هذا الهدف كانت الحكومة رائدة في إطلاق المبادرات الفردية بهدف حفز الأطراف الدولية الأخرى وتحديد مستوى المعايير البيئية المراد تدويلها. ففي 1971 قامت الحكومة الاتحادية بوضع حد أقصى لمقدار الرصاص في وقود المركبات، ودفعت في 1983 في اتجاه تبني معايير الانبعاثات في صناعة السيارات الأمريكية بقرار يصدر عن المفوضية الأوروبية. وفي 1990، في أعقاب صدور

التقرير الأول للجنة الحكومية لتغير المناخ وقبيل انعقاد مؤتمر المناخ العالمي الثاني الداعي إلى إطلاق المفاوضات لوضع ميثاق لمناخ العالم، أعلنت الحكومة الاتحادية في خطوة رائدة عن عزمها على خفض انبعاثات غاز (ث.أ.ك). بمقدار 25% من منسوب عام 1987، وذلك بحلول 2005، وهو الأمر الذي جرى رفع مقداره بعد الوحدة بين شطري ألمانيا في أكتوبر من العام ذاته إلى 25%-30% (Black and Walters, 1975: 159-60; Pehle, 1997: 167, 186, 199) (16).

على أن مجهود الجمهورية الاتحادية في هذا المضمار قد خبر دعماً إضافياً مع ترسخ العمل في مؤسسات المجموعة الأوروبية التي كشفت منذ منتصف الثمانينيات عن دور فاعل ومطرد في تدويل شأن البيئة وتغير المناخ. وعلى الرغم من هيمنة اعتبارات إعادة البناء والنمو وتدعيم شروط المنافسة على عمل المجموعة الأوروبية طوال عقدها الأول فإن فرضية الدور الطليعي لبعض الأعضاء في إطار المجموعة ذاتها تبرز من جديد لتفسر اندفاع المجموعة نحو تعميم المعايير البيئية منذ عقدها الثاني. فبسبب تضافر جهود ما يمكن تسميته بالجنح الأخضر المتمثل في ألمانيا، والدنمارك وهولندا جرى وضع الشأن البيئي كأحدى أولويات العمل في السوق الأوروبية. ومنذ وضع أول خطة عمل في 1973 حتى منتصف الثمانينيات جرى اعتماد الكثير من اللوائح التي تتناول أشكالاً عديدة من التلوث في ظل مبدأ مسؤولية المتسبب المنصوص عليه في مؤتمر ستوكهولم، ومن ذلك تقليل انبعاثات بعض الغازات الدفيئة وعوادم المركبات. كما جرى تضمين شؤون البيئة وتعظيم الدور الرقابي للبرلمان الأوروبي في خطة الوحدة الأوروبية 1986 التي مهدت لمعاهدة ماستريخت. وعلى صعيد حشد التعاون الدولي لمواجهة ظاهرة تغير المناخ كان مجهود الجماعة رائداً منذ شرعت الأوساط العلمية في طرح مشكلة الاحتباس الحراري. فممنذ ذلك الحين وإلى ما بعد إنشاء "النسق" قامت المجموعة باتخاذ خطوات متصاعدة في هذا السياق. ففي عام 1986 ناقش البرلمان الأوروبي مشكلة تغير المناخ، كما عبر المجلس الأوروبي - وهو أعلى هيئة سياسية في بناء المجموعة - في 1988 عن خطورة انبعاثات الغازات الدفيئة موصياً بأن تتقلد

(16) ومع تولي ائتلاف الحزب الديمقراطي الاجتماعي وحزب الخضر مقاليد الحكم في 1998 خبرت مثل هذه الاستراتيجية تأكيداً وتوسعاً. فإلى جانب تأكيد الالتزام ببروتوكول كيوتو جرى في 2001 إقرار ضريبة البيئة على وقود المركبات وعلى حركة الأكبات الثقيلة. كما وضع في العام ذاته العد التنازلي للخروج من النادي النووي في فترة لا تتجاوز اثنين وثلاثين عاماً (Jänicke et al., 2003, 33-4).

الجماعة الأوروبية دوراً قيادياً في تدويل هذا الشأن. وفي أعقاب مبادرات منفردة لدول الجناح الأخضر تبنى وزراء البيئة والطاقة لدول الجماعة في أكتوبر 1990 خطة واسعة للعمل على استقرار انبعاثات (ث.أ.ك) في عام 2000 في مستوى 1990، وهي بالمناسبة سنة الأساس المعتمدة في الاتفاقية الإطارية وبروتوكول كيوتو المنبثق عنها. ومع تحول السوق الأوروبية إلى اتحاد سياسي ذي صلاحيات واسعة في التأثير على صنع القرار في الدول الأعضاء والتنسيق المحكم لسياساتها الخارجية، وذلك بحسب اتفاقية ماسترخت 1992 - فقد خبر مجهود الاتحاد في تعميم المعايير الخضراء، داخلياً ودولياً، مزيداً من الفاعلية؛ إذ حظي جانب السياسة البيئية بتبن رسمي كأحد مناشط التعاون في الاتحاد، وكان لأهمية هذا المنشط أن يخضع تداول الشؤون البيئية في الاتحاد لمبدأ الأغلبية وليس الإجماع، ماعدا ضرائب البيئة. كما كان لمنح البرلمان الأوروبي الذي تتمثل فيه الأحزاب الخضراء حق المشاركة في صنع القرارات دور إضافي في دفع السياسة الخضراء للاتحاد إلى الأمام. أكثر من ذلك فإن الاتفاقية تمنح الأعضاء - كل على حدة - صلاحية تبني سياسات بيئية أكثر فاعلية مما هو معمول به على مستوى الاتحاد. على أن مواكبة إعلان إنشاء الاتحاد لفتح باب التوقيع على الاتفاقية الإطارية لتغير المناخ، حيث يتمتع الاتحاد بعضوية تامة - قد أكسبت الاتحاد مزيداً من عوامل الانضباط والقوة، ومكنته من المشاركة الفاعلة في رسم التطور اللاحق "لنسق"، كما أن توسعة عضوية الاتحاد في مرحلة لاحقة، 1995، ليشمل دولاً عرفت بسعيها الحثيث في تطبيق المعايير البيئية وتدويلها مثل السويد، فنلندا والنمسا - عملت على دعم مجهود الاتحاد للمضي في تدويل شأن البيئة والمناخ إلى أقصى مدى؛ فقد عرفت مطالب الاتحاد حتى وضع بروتوكول كيوتو بضرورة وضع نظام كفاء لاستقرار الانبعاثات من الغازات الدفيئة مزود بما يضمن الفاعلية. وكان اقتراح الاتحاد يقتضي تحقيق خفض يصل إلى 15% من مستوى عام 1990، وذلك بحلول عام 2000. وإمعاناً في رفع كفاءة النظام في تحقيق أهدافه فقد امتدت مطالبة الاتحاد إلى تحديد السياسات التي ينبغي لأطراف "النسق" اتباعها لتحقيق الخفض، وإلى وضع حدود على مرونة الأطراف في تحقيقه، مقابل ما هو مطروح - خاصة من الولايات المتحدة - من تعاون بين الأطراف في تحقيق خفض مشترك أو الاتجار

في الانبعاثات، أو ربط المرونة بتشديد في الالتزامات (Andersen and Liefnerink, 1997: 14-5; Karns and Mingst, 2004: 465; Lescher, 2000: 48, 56, 80ff)⁽¹⁷⁾

لكن على الرغم من التسليم ببواعث أخلاقية خلف مجهود الدول الرائدة، فرادى أو مجتمعة، للحفاظ على البيئة، فإنه من غير الممكن استبعاد بعض أوجه النقد التي تبين أن الدفع باتجاه الخوضرة والتدويل اللاحق لهذه السياسة من جانب هذه الدول يكشف عن خليط من النوايا الحسنة من ناحية والرغبة الموضوعية من ناحية أخرى في خلق شروط مواتية للأداء الاقتصادي والتجارة الخارجية؛ فتضمن الإنتاج الصناعي للتكاليف البيئية وتحقيق كفاءة الإنتاج الذي يتطلب تقنية متقدمة، كفيل برفع تكاليف الإنتاج وإضعاف شروط التبادل التجاري لغير صالح هذه الدول. وإذا وضعنا في الحسبان هروب المراكز الصناعية إلى دول أقل إعمالاً للمعايير البيئية فإن التكاليف تبدو مضاعفة. لذلك فإن تباين تهافت الدول المتقدمة في الدفع باتجاه السياسة الخضراء يعكس الفوارق التنموية بينها والمزايا النسبية لهياكلها الاقتصادية، وكذلك عرضتها لآثار الاختلال البيئي أو تأثير مثل تلك السياسات على أدائها الاقتصادي أو رفاهها الاجتماعي، وذلك على غرار التباين بين هذه الدول مجتمعة من ناحية، والدول النامية من ناحية أخرى. فقرار الحكومة الألمانية بوضع سقف لمحتوى وقود المركبات من الرصاص أخفق من جراء احتجاجات بدت من صانعي السيارات الأوروبيين نتيجة التكلفة العالية لتكييف محركاتهم مع هذا النوع من الوقود، بعكس الطرازات الألمانية، وجرى اعتبار ذلك شكلاً من أشكال العوائق التجارية غير المالية. هذا التباين في الاستحواذ على التقنية هو ما يراه بعض الدارسين سبباً يدفع الجناح الأخضر في إطار المجموعة الأوروبية باتجاه تعميم المعايير البيئية. فهذه الدول تكشف عن تفوق في تطوير التقنية الصديقة للبيئة؛ مما يمنحها ميزة تجارية نسبية. على أن المثال الأنصع على تضارب سياسات الحكومة الألمانية ومجانبتها للجانب البيئي وتداعيات ذلك على ظاهرة الاحتباس الحراري - يتمثل في الدعم الواسع لصناعة الفحم المحلية. فعلى الرغم مما للفحم من آثار بيئية أكثر ضرراً من أي مورد حفري آخر من واقع محتواه الكربوني الفائق، فإن الحكومة

(17) جرى منذ مطلع التسعينيات في المجموعة الأوروبية اعتماد برامج عديدة لتحقيق أهداف خفض الانبعاثات مثل: SAVE لتحسين كفاءة استخدام الطاقة، ALTENER لتطوير مصادر متجددة للطاقة، THERMIE لإيجاد تقنيات جديدة تتسم بالنظافة (OECD/ IEA, 1994: 184-5).

توالي دعم تلك الصناعة؛ وذلك لأسباب تتعلق بتحقيق التشغيل الكامل، وإن جرى ذلك على نحو اصطناعي. وهو بالمناسبة أمر لم يستطع الائتلاف الذي جمع الخضر مع الحزب الديمقراطي الاجتماعي في فترة متأخرة من عمر النسق، 1998-2005 - التغيير فيه شيئاً يذكر؛ فقد بلغ دعم الحكومة الألمانية لقطاع تنجيم الفحم في عام 2001 أكثر من 4 مليارات يورو؛ أي نحو ثلثي دعم الاتحاد الأوروبي للغرض ذاته. ولذا فإن فرضية شبرنز ولوترباخز بأن مجهود الحكومة الألمانية في الدفع باتجاه قيام "النسق" يستهدف، فيما يستهدف، تخلصها من أعباء الدعم - تبدو غير موفقة؛ ذلك لأن اعتمادات الدعم استمرت دون انقطاع منذ توقيع الاتفاقية الإطارية ونفاذها في 1994 (Blake and Walters, 1976: 159-60; EEA, 2004: 10, 14; 1996: 16) Harrop, 1999: 145, 158-9; Sprinz and Luterbacher, 1996: 16).

والتحفظات ذاتها - خاصة فيما يتعلق بجانب المنافسة - تسري أيضاً على المجموعة الأوروبية وغيرها من الدول المتقدمة ذات الريادة في السياسة الخضراء⁽¹⁸⁾؛ فقد قامت المجموعة أساساً على مبدأ دفع النمو الاقتصادي وتدعيم شروط المنافسة بين الأعضاء، وهو ما وسم خططها البيئية التي توالى منذ مستهل السبعينيات. فخطة العمل الأولى (1973-1976) تنص على عدم التعارض بين تجنب التلوث من ناحية والتقدم الاقتصادي من ناحية أخرى. كما كان أحد دوافع تبني المجموعة لجانب البيئة هو خشية أن تفقد السياسات الفردية للأعضاء تحت ذريعة حماية البيئة إلى الإخلال بأجواء المنافسة، كما يبدو من المثال الألماني السابق (Baker, 1997: 91, 94-6). على أن اللافت للانتباه حقاً هو أن تبلور السياسة البيئية للمجموعة ذاتها - بعد عقود من العمل الجماعي - لم تسلم من شبهة التأثير على الوضع التنافسي للأعضاء؛ الأمر الذي سيظل محل تجاذب حتى إلى ما بعد الإعلان الرسمي لولادة النسق. فاقترح المفوضية الأوروبية في 1992 بفرض ضريبة على مصادر الطاقة ذات المحتوى الكربوني بقصد تقليل استهلاك الوقود الحفري، وخفض انبعاثات الدول الأعضاء - آثار

(18) يورد هاروب عامل الجغرافيا في هذا السياق. فالرقعة الصغيرة نسبياً التي تكشف عن تركيز لعدد الوحدات السياسية، والمراكز الصناعية؛ مما يسمح بالأضرار العابرة للحدود تمثل - في نظره - أحد أهم أسباب اندفاع المجموعة منذ مؤتمر ستوكهولم لتدويل شأن البيئة وضبط الانبعاثات العابرة للحدود (Harrop, 1999: 155-7).

مخاوف اقتصاديات تعتمد أكثر من غيرها في توليد الطاقة على الوقود الحفري أو تفتقر إلى البدائل مثل المصادر النووية - شأن إيطاليا مثلاً - من تدهور يمكن أن يصيب القدرة التنافسية لتجارتها الخارجية، خاصة أن مشروع الضريبة سيصل بعد سبع سنوات من التطبيق إلى إرهاق البرميل المكافئ من النفط بـ 10 دولارات (OECD/ IEA, 1994: 95, 139, 145, 185-6; Libratore, 1997: 114). ولأسباب تتعلق بالتنافسية أقدم الاتحاد الأوروبي ذاته بعد نشوئه 1992، على تعليق ضريبة الكربون على الرغم من مزاياها البيئية. فقد جعل الاتحاد من قيام منافسيه التجاريين - الولايات المتحدة واليابان - بإجراءات مماثلة شرطاً لوضع الضريبة موضع التنفيذ؛ خشية تأثيرها على موقعه التنافسي، وذلك حتى مؤتمر قمة الاتحاد 1994، حيث جرى الاتفاق على تخويل كل دولة على حدة بفرض ضريبة الطاقة المناسبة. والاعتبار ذاته؛ أي التنافسية، كان سبباً في تعثر توافق أعضاء الاتحاد في مرحلة مبكرة من عمر "النسق" حول صيغة موحدة لاستقرار انبعاثاتها وخفضها فيما بعد؛ فاقتصاديات إيرلندا وجنوب أوروبا؛ إسبانيا، والبرتغال واليونان، التي تتأخر عن سواها من أعضاء الاتحاد لم يمكن استمالتها لمشروعات المجموعة لاستقرار انبعاثات (ث.أ.ك) إلا بعد مراعاة وضعها التنموي وضمان بعض الاستثناءات التي تسوغ لها إطلاق انبعاثات إضافية، مقارنة بمستوى عام 1990. وقد ترسخ ذلك في مرحلة لاحقة من تطور "النسق"، وذلك في إطار إعادة توزيع حصة الاتحاد الأوروبي بحسب بروتوكول كيوتو.⁽¹⁹⁾

4 - المنظمات الدولية غير الحكومية "الحركة البيئية العالمية":

تعد المنظمات الدولية غير الحكومية (م.د.غ.ح) في عداد أطراف السياسة الدولية، وذلك منذ فترة مبكرة من القرن المنصرم. كما كشف تطور هذا النوع من المنظمات في أعقاب الحرب العالمية الثانية، والانفراج في الحرب الباردة - عن نمو مطرد في أعدادها، وفي مدى تأثيرها في اتجاهات التفاعل الدولي. ومن بين ميادين عديدة كانت من صلب اختصاص الدول فقد خبر ميدان السياسة البيئية، إلى جانب

(19) بحسب خطة إعادة توزيع حصة الاتحاد الأوروبي على الأعضاء فإنه قد سمح لكل من إسبانيا، إيرلندا، البرتغال واليونان بزيادة انبعاثاتها عن مستوى 1990 بمقدار 15%، 13%، 27% و 25% على التوالي (Petrouta et al., 2004: 85).

ميادين حفظ السلام وحقوق الإنسان، الاهتمام الأكبر بين سائر اهتمامات هذا النوع من المنظمات. ولعل أسباب ذلك تعود إلى طبيعة المشكل البيئي وآثاره التي تتجاوز حدود السيادة الوطنية. فما ساد من اعتقاد من أن تفعيلاً للسياسة الخضراء يقود إلى التأثير سلباً على الأداء الاقتصادي وعلى المستوى العام للرفاه هو حقيقة ما دامت البيئة أخرجت من اهتمام الحكومات، وكانت مسؤولة عن تراجع مكانة السياسة البيئية في سلم أولويات السياسة: خارجية كانت أم داخلية، كما رأينا. وقد كان للطابع البطيء للتدهور البيئي والمعرفة العلمية المتقدمة التي تتطلبها معالجة الأعراض الناتجة عن مثل ذلك التدهور الأثر الإضافي لصرف الاهتمام الرسمي عن هذا النوع من المشكلات؛ ففي تقرير نادي روما المشار إليه يرد صراحة أنه "يكاد يكون نمطاً متكرراً في أسلوب تفعيل السياسة البيئية، أن لا يحدث ذلك إلا بعد استفحال أعراض التدهور البيئي" (Meadows et al., 1972: 68).

ويعود الزخم الحالي لـ (م. د. غ. ح) المعنية بالشأن البيئي من جانب آخر إلى الرصيد المتراكم لخبرات الحركة البيئية العالمية التي ولدت في فترة مبكرة من القرن العشرين. وبهذا تكون الحركة قد سبقت قيام النسق والعديد من أشكال التنظيم الدولي الأخرى كذلك. غير أن عوامل تعطيل الاهتمام بالبيئة ومحدودية اهتمام القائمين عليها قد قادت في فترة مبكرة إلى تقليص دوائر نشاطها. آدم الذي يؤرخ للحركة البيئية في ألمانيا - وهي حركة رائدة في العالم الصناعي - يصفها في الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية بأنها نتاج للظروف السائدة في حينها؛ الأمر الذي حكم على نشاطها بالمحدودية. فقد اتسمت نظرة القائمين عليها بالرومانسية التي اقتصررت في الغالب على صيانة النمط الجمالي للطبيعة، كما انحصر ذلك النشاط في النطاق الإقليمي لتلك الجماعات. على أنه منذ عقد السبعينيات من القرن الماضي والحركة تشهد ما هو أشبه بالتثوير الذاتي الذي قاد إلى مد اهتمامها إلى الأسباب غير المباشرة المضرّة بالبيئة وتوسعة نطاق طموحاتها لدور يتجاوز الاكتفاء بدور الجماعة الضاغطة، ومد أنظارها إلى آفاق تتخطى الحدود الوطنية (Adam, 1998: 24-27). وفي عام 1972 أصدر نادي روما - وهو منظمة بحثية دولية غير حكومية - تقريره الذي يضع حدوداً على نمو الاقتصاد العالمي، الذي أشير إليه قبلاً. ومن بين تلك الحدود يرد التدهور البيئي الذي يوصف بأحد عوامل التهديد لمستقبل الإنسان. ويعزو التقرير أسباب هذا التدهور صراحة إلى الزيادة الأسية في استهلاك الوقود الحفري لتوليد الطاقة؛ حيث

وصل اعتماد العالم على هذا النوع من الوقود حين صدور التقرير إلى نحو 97%. وعلى الرغم من أن شأن تغير المناخ لم يكن مطروحاً في ذلك الحين فإن التقرير حمل إشارات صريحة لظاهرة الاحتباس الحراري بسبب زيادة منسوب (ث.أ.ك) في الغلاف الجوي طوال عقد الستينيات بمقدار 7%. ومع اعتراف التقرير بقصور يعتور المعرفة العلمية حول شأن التلوث وقدرة الغلاف الجوي على التحمل؛ فقد حذر التقرير من أن التلوث الحراري الناتج عن (ث.أ.ك) قد يقود إلى آثار مناخية قد تظهر بعيداً عن مواقع أسباب التلوث. كما حث على التحول عن مصادر انبعاثات (ث.أ.ك) قبل حدوث تداعيات بيئية ومناخية (Meadows et al., 1972: 17, 25, 69, 71-4, 81). وفي خضم ما أثاره التقرير في الحركة البيئية في العالم المتقدم من تساؤلات حول وجهة الضرب التنموي الساعي أبداً إلى تحقيق معدلات نمو إيجابية، وحول الفنون الإنتاجية وإمكان استدامتها فقد انطلقت موجة انتقاد لآلية عمل المجتمع الصناعي، التي تتجاهل التكاليف البيئية الناشئة والدعوة للعمل على لجم التوسع الاقتصادي أو الحد من تبعاته، على البيئة على الأقل، عبر العديد من القنوات، ومنها نشاط جماعات الضغط غير الحكومية سواء على الصعيد المحلي أو الصعيد الدولي. ومع انتشار الوعي البيئي على نطاق واسع، كان لأحداث لاحقة - منذ منتصف الثمانينيات، من مثل انفجار بوبال في الهند 1984، ومن كوارث عابرة للحدود، من مثل حادث مفاعل تشيرنوبل في الاتحاد السوفييتي 1986، وما تسرب عنه من إشعاعات أعطبت الحياة في محيطه، وأدركت آثارها بقاعاً نائية من العالم - أن مهدت السبيل لارتقاء في دور تلك المنظمات نحو مستويات أعلى من النشاط، وتقبل الأطراف الدولية لمثل هذا الدور. فمثلما كان لتلك الكارثة نتائج مباشرة على سياسات بعض الدول كإنشاء حقبة للبيئة في الوزارة الألمانية، رسخت التداعيات الناتجة القناعة لدى الحركة البيئية العالمية بالطابع العابر للحدود الذي يسم كثيراً من الاختلالات البيئية، ومن بينها تغير المناخ، وأن أي تدبير فاعل لمواجهتها لا بد أن ينهض على أساس دولي. وقد تزامنت آثار هذه الكوارث العابرة للحدود في منتصف الثمانينيات مع تزايد الأدلة العملية على أن مناخ العالم في طور التغير؛ الأمر الذي ينذر بكوارث أعظم ضرراً وأبعد مدى، وكانت هذه المنظمات صاحبة فضل في لفت اهتمام المجتمع الدولي إليه والدعوة إلى تدويله. وفتحت العوامل آنفة الذكر الآفاق للنمو في عدد (م.د.غ.ح) ذات المنحى البيئي ولتكتيف نشاطها كأحد أطراف تدويل السياسة الخضراء؛ فخلال عقدين منذ مؤتمر ستوكهولم 1972 حتى انعقاد مؤتمر ريو

1992 شهد عدد المشاركين من (م. د. غ. ح) نمواً بمقدار يصل إلى خمسة أضعاف، من نحو 250 إلى أكثر من 1400 (Karns and Mingst, 2004: 226-7).

على أن قيمة عمل هذا النوع من المنظمات لا تكمن فقط في تطور أعدادها بل في فاعلية تأثيرها على مسار التعاون الدولي. ويمكن للمراقب أن يعيد هذه الفاعلية إلى تقنيات العمل التي توظفها تلك المنظمات لتحقيق أهدافها المتمثلة في الذود عن بيئة متوازنة. ومثل تلك التقنيات، التي ساعدت عليها - بلا ريب - عوامل مثل التأهيل المتفوق لأطقم العمل ومزايا حرية العمل في الأنظمة الديمقراطية الغربية، من واقع أن جل هذه المنظمات تنتمي لهذه الدول - تمثل قاسماً مشتركاً لنشاط تلك المنظمات، سواء على المستوى المحلي أو المستوى الدولي. ويمكن تلخيص تقنيات العمل تلك في مسارين على درجة عالية من التكامل والتداخل، وهما:

- التوعية العلمية.

- المشاركة السياسية.

يستند مسار التوعية العلمية في عمل (م. د. غ. ح) إلى حقيقة الحضور السائد للمتخصصين من بين أعضاء هذا النوع من المنظمات مقارنة بغيرها، وهو ما ضمن لها الفاعلية اللازمة في تحقيق أهدافها. فنادي روما - على سبيل المثال - الذي كان لتقريره الشهير الفضل في لفت الانتباه إلى الحدود البيئية لنشاط الإنسان المعاصر هو منظمة بحثية غير حكومية. كما كانت الدراية العلمية والكفاءة التي ميزت عمل هذه المنظمات هي ما حدا بمنظمات دولية حكومية مختصة إلى تكثيف التعاون معها في ميادين عمل مشابهة، وذلك منذ فترة مبكرة. فقد أسس برنامج الأمم المتحدة للبيئة في منتصف الثمانينيات شبكة لتبادل المعلومات مع أكثر من ستة آلاف (م. د. غ. ح) متخصصة في البيئة، كما جرى إشراك هذه المنظمات في المفاوضات التمهيدية لبروتوكول مونتريال لرتق ثقب الأوزون (Karns and Mingst, 2004: 234).

وتتمثل نواة الدور في النشاط التوعوي بالمشكلة البيئية على مستوى الأفراد والتثقيف بتبعاتها عبر شتى الفعاليات، وهو موجه عادة ضد سياسات الحكومة التي تستتبع إخلالاً بالتوازن البيئي. وقد تمخض هذا النشاط عن نتائج مذهلة سواء على صعيد شعبية هذه المنظمات والنمو المطرد في أعداد منتسبيها أو في المنزلة التي أصبح يشغلها الهاجس البيئي في أولويات الأفراد في العالم الصناعي. ففي استبانة نفذت في ألمانيا في بداية الثمانينيات أفصح أكثر من ثلاثة أرباع العينة - على

الرغم من الكساد الاقتصادي - أن تدهور البيئة وليس البطالة هو المشكلة الأهم التي ينبغي حلها. ولتحقيق مزيد من الفاعلية تطور عن ذلك أسلوب المشاركة السياسية؛ حيث امتد الهدف هنا إلى خلق رأي عام مضاد لتلك السياسات وتسييل الضغوط على الحكومة، بغية التبدل في أولوياتها لصالح بدائل تكفل صيانة البيئة أو - إن أمكن - التسبب في تغيير اتجاهات التصويت لتهيئة توازن حكم يراعي اعتبارات البيئة. وقد أسهم تحرر هذه المنظمات من الالتزامات السياسية التقليدية واعتمادها على موارد مالية ذاتية - في رفع كفاءة نشاطها. وقد لاحظنا في موضع آخر السياق المطرد الذي اتخذته تاريخ الحركة السياسية الخضراء في ألمانيا من بدايات تمثيل أعضائها في مجالس الولايات منذ 1978، مروراً بتأسيس حزب الخضر 1980، وفلاحه في الوصول إلى البرلمان الاتحادي منذ 1983؛ الأمر الذي أدرك ذروته في صعود الأحزاب الخضراء ومشاركتها الحكم في أوروبا الغربية، كما حدث أيضاً في ألمانيا في مرحلة لاحقة لاحقة 1998-2004 (Adam, 1998: 29-30, 38, 65; 2004-1998). (O'Brien and Williams, 2004: 302).

والحق أن هذا الدور الوسيط بين السياسة والمجتمع لا يتوقف على العمل من أسفل إلى أعلى؛ أي من المجتمع إلى مستوى صنع السياسة، إذ هو ذو طبيعة مزدوجة كما يرى كل من كوهوت وماير-تاش. فخلافاً الدور المضاد للعمل الحكومي هناك دور تؤديه هذه المنظمات يمكن وصفه بالمكمل لسياسات جهاز الحكم. يتجلى ذلك فيما توفره (م. د. غ. ح) ذات الاختصاص البحثي للعمل الحكومي من تكاليف باهظة للبحث العلمي، خاصة في شؤون المناخ وحصر التنوع الحيوي وغيرها. هنا يتجلى دور هذه المنظمات في تبرير السياسات الخضراء لجهاز الحكم حال التأثير على مستوى الرفاه. أضف إلى ذلك أن توصيات مثل هذه المنظمات عادة ما تسبغ عليها قيمة حيادية، وخلوها من خدمة أي مصالح حزبية معينة؛ الأمر الذي يهيئ لها مزيداً من القبول. وقد أثمر هذا الأسلوب المزدوج في العمل، حتى أمكن الحديث عن خوضرة لأولويات حكومات الدول الصناعية ولمخرجات المنظمات الدولية التي تنتظمها. فإلى جانب ريادة المجموعة الأوروبية في تطبيق معايير البيئة تلزم معاهدة ماسترخت لإنشاء الاتحاد الأوروبي المجلس والمفوضية الأوروبية استشارة اللجنة الاجتماعية والاقتصادية، الممثلة لشرائح غير حكومية، فيما يتعلق بالقرارات ذات الصلة بالبيئة. كما كان للحملات التي أطلقتها تلك المنظمات على الأنشطة الممولة من قبل البنك الدولي أثر كبير في خوضرة مشاريع البنك وإبعاد شبهة الاستنزاف البيئي عنها، بل إعلان البنك في

مرحلة لاحقة عن تبني مبدأ التنمية المستدامة (Jänicke et al., 2003: 142; Karns and Mingst, 2004: 235, 239, Kohout and Mayer-Tasch, 2002: 17-8; O'Brien and Williams, 2004: 305, 307)

وعلى الصعيد العالمي برز الدور التوعوي لـ (م. د. غ. ح) فيما يتعلق بظاهرة تغير المناخ منذ أن ثار الجدل حولها في منتصف الثمانينيات؛ حيث كشفت هذه المنظمات عن دور رائد في إبراز الأدلة العلمية على أن تغير المناخ حقيقة في طور الحدوث، واجتهدت في تقريب تلك النتائج وانعكاساتها على البنى الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك سبل الحد منها للمجتمع الدولي ولصناع القرار على حد سواء. فقد رجحت اجتماعات فيلاخ العلمية في النمسا في عامي 1985، 1987، التي نظمت تحت مظلة منظمتي البيئة والأرصاد العالميتين - حدوث تغير في المناخ إلى حد بعيد. وأوصت أكثر من ذلك أن تقوم دول العالم، بوضع ميثاق للمناخ يتضمن برامج للسيطرة على هذه المشكلة والأضرار الناتجة عنها، ومن تلك البرامج خفض انبعاثات الغازات المتسببة. وفي حين جدد المؤتمر العلمي المنعقد في تورنتو بكندا - يونيو 1988 - الدعوة لوضع ميثاق دولي لمناخ العالم، فقد خطا المؤتمر يومها خطوة أبعد من ذلك بالدعوة لخفض منسوب انبعاثات الغازات الدفيئة بمقدار 20% بحلول 2005. وهو - بالمناسبة - ما قام تحالف الدول الصغيرة الجزرية في مرحلة لاحقة بتبنيه في إطار بروتوكول مقترح، وذلك في الجولة العاشرة لعمل لجنة المفاوضات الحكومية قبيل عقد المؤتمر الأول للاتفاقية الإطارية في برلين 1995. بل كان من ضمن توصياته الربط بين مسببات تغير المناخ وإزالة آثاره، وذلك بالدعوة لتدشين صندوق خاص لهذا الغرض يمول جزئياً من ضرائب تفرض على استهلاك الوقود الحفري. وعند تأسيس اللجنة الحكومية لتغير المناخ، كان للعالم السويدي والناشط في الحد من تغير المناخ "برت بولن" الذي ترأس اللجنة - أثر كبير في قيام اللجنة بدورها التنويري بشأن تغير المناخ، وذلك في التمرير غير المحدود لحصيلة علم تغير المناخ إلى صانعي القرار في الدول الأعضاء. ولعل مثل هذا الدور الذي تميز بالكفاءة والدراية العلمية هو ما جعل قرارات هيئة الأمم المتحدة الممهدة لنشوء النسق، تنص صراحة على الاستفادة من المعرفة والخبرات العلمية لهذه المنظمات (19) (WCED, 1987: 176; UN General Assembly 43/53: Para. 6, 45/212 Para. 19).

(20) الأمر الذي حدا البرازيل المطالبة بالنص على أن المعارف المنشورة في إصدارات اللجنة تمثل الرأي العلمي للدوائر القائمة بالبحث فقط (Sprinz and Luterbacher, 1996: 13-5).

ومع بروز بؤار دخول موضوع تغير المناخ إطار المنظمات الدولية في أواخر الثمانينيات من القرن الماضي، كشفت تلك المنظمات عن مواكبة أنشطة لمسيرة التدويل، ومساهمة مؤثرة في رسم معالمه؛ فقد أفادت هذه المنظمات من التبدلات السياسية كما تلقى دورها مع مستهل التسعينيات دفعة إلى الأمام حين تواكب مع سياق التطور الليبرالي في السياسة الدولية وتضاؤل دور الدولة وظهور صيغة الحكم العالمي Global Governance، والتنمية المستدامة، وهي صيغة تتجاوز الأسلوب التقليدي في التعاون الدولي بإشراك الأفراد والمجتمعات المحلية والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، الخاصة في مناقشة كثير من الشؤون العالمية وتذليلها؛ الأمر الذي يلقي قبولاً متزايداً في الأوساط الدولية، ويسن بذلك أعرافاً دولية جديدة. فمنذ منتصف الثمانينيات يمكن رصد توجه في الوثائق الدولية، مثل تقرير برنتلاند وإعلان ريو، حول ضرورة إشراك المستوى غير الرسمي من جماعات غير حكومية. فظاهرة تغير المناخ سواء بالنظر إلى تداعياتها العابرة للحدود أو إلى ما يصيب حياة الأفراد أو المجتمع - على حد سواء - من أضرار، أو إلى التنوع في خصائص الأطراف المشاركة في صياغة النسق من دول ومنظمات، دولية وغير دولية، بيئية أو علمية أو تجارية وغيرها تمثل حالة مثالية لتوظيف صيغة الحكم العالمي. أضف إلى ذلك أن شح الدليل العلمي على وجود الظاهرة حين وضع أساس "النسق" من ناحية؛ الأمر الذي لم يحسم إلا مع توالي قرارات اللجنة الحكومية، والكفاءة العلمية لا (م. د. غ. ح) المختصة من ناحية أخرى قد قاد إلى ترسيخ دور هذه المنظمات في إطار "النسق". فالاتفاقية الإطارية تتضمن نصوصاً عديدة تحت الأطراف الدولية على فتح المجال لمشاركة الأطراف غير الحكومية، مثل (م. د. غ. ح)، والتعاون معها والاستعانة بخبراتها وخدماتها في سبيل تحقيق الهدف النهائي للاتفاقية، WCED, 1987: 63ff, 231; Rio Declaration, 1992: Principle 5, 10, 20, 21, 22; UNFCCC, Preamble Para. 15, 16; Art. 4.1.i, 7.2.i, 7.6, 21.2.)

على أن التحدي الجديد المتمثل في مواجهة العديد من الحكومات المتنافرة وليس كما هو الحال على المستوى المحلي في مواجهة حكومة واحدة، أو مجموعة محدودة من حكومات ذات أولويات متوائمة، كما هو في حال المجموعة الأوروبية، هذا التحدي قاد في عام 1989 إلى توحد نحو 340 منظمة من أكثر من ثمانين دولة في إطار ما سمي بشبكة العمل من أجل تغير المناخ⁽²¹⁾؛ بغرض تركيز الجهود

باتجاه مراعاة أكبر لموضوع تغير المناخ والعمل على إقناع السياسيين بجدوى ذلك. كما كان هذا النوع من المنظمات حاضراً خلال جولات لجنة المفاوضات الحكومية المكلفة وضع اتفاقية الإطارية لتغير المناخ. وقد تعددت وتنوعت تقنيات عمل الـ (م.د.غ.ح) في إطار النسق متجاوزة بذلك الأسلوب التقليدي في المشاركة الموازية على هامش المؤتمرات الدولية، كما هو الحال منذ عقد مؤتمر ستوكهولم. فهناك النشاط التقليدي لهذه المنظمات في التوعية، بالإضافة إلى أنها مصدر للمعلومات متعدد الأغراض، وقد تابعت نشاطها في تفسير النواحي العلمية لظاهرة تغير المناخ والنتائج المترتبة عليها لأعضاء الوفود، خاصة الدول النامية التي لا تمتلك الأجهزة اللازمة لتقييم الظاهرة وتداعياتها التقييم العلمي الرصين، وتتحمل في الوقت ذاته أكثر تكاليف الأضرار المترتبة عليها. وتقوم هذه المنظمات أيضاً بمتابعة مستوى الأداء الحكومي في تنفيذ السياسات المعلن عنها وتمحيصها والإعلام عنها، بل أكثر من ذلك، فإن مراقبة آخر مراحل النشاط الإيجابي لتلك المنظمات يكشف عن قرب مباشر لصناعة القرار في إطار النسق. من ذلك ما تقوم به من متابعة صحفية فورية في أثناء انعقاد المؤتمرات؛ حيث يُعلم المؤتمرين بال مسار العام لسير المفاوضات، كما يفعل المعهد الدولي للتنمية المستدامة.⁽²²⁾ ومن تلك الأنشطة المؤثرة في تحديد مسار "النسق" ما تقوم به تلك المنظمات من تقديم المشورة المباشرة إلى صانعي القرار في الدول النامية وإقناعهم باتباع سياسات أكثر درءاً لتغير المناخ في مواقفهم التفاوضية، وتفنيد أي علاقة ارتباط بين تطبيق مثل هذه السياسات وتدهور الأداء الاقتصادي. ولعل أخطر نشاط لهذه المنظمات تمثل في مشاركتها في وفود بعض الدول حتى درجة التمثيل التام لها. فنظراً لمحدودية الإمكانيات لمجموعة تحالف الدول الصغيرة والجزرية من ناحية وخطورة الأوضاع المناخية المحدقة بها من ناحية أخرى فإنها اعتادت تكليف خبراء من (م.د.غ.ح) - خاصة مؤسسة القانون الدولي للبيئة والتنمية⁽²³⁾ - تمثيلها رسمياً في المؤتمرات الدولية (Karns and Mingst, 2004: 238; Kohout and Mayer- Tasch, 2002: 16, 19; Sprinz and Luterbacher, 1996: 58-61).

International Institute for Sustainable Development (IISD). (22)

Foundation of International Environmental Law and Development (FIELD). (23)

خاتمة:

يمثل النسق العالمي لتغير المناخ أحد الأشكال الحديثة للتعاون الدولي، غير أن "النسق" يختلف عن نماذج عديدة سواء من حيث إن الهدف المتوخى يتطلب أجلاً طويلاً للتحقيق، أو إن تحقيق ذلك الهدف المتمثل في العمل على استقرار الغازات الدفيئة لا يعد بمزايا إضافية مباشرة لأطراف النسق بل بتجنيبهم العواقب المترتبة على الاحتباس الحراري وتغير المناخ. لذلك يكاد ينحصر المجهود الدولي الممهد لقيام "النسق" في الاتفاق على صيغة تقسيم لأحمال خفض الغازات الدفيئة بين الأطراف الدولية، بما يعنيه ذلك من تنازل عن مزايا اقتصادية واستراتيجية محققة. وعليه، فقد أدى الانفراج في العلاقات الدولية منذ بداية السبعينيات حتى الانقضاء الكلي للحرب الباردة مع بداية التسعينيات - دوراً حاسماً في الدفع باتجاه الاتفاق على صيغة للتعاون في إطار الحد من تغير المناخ.

كما أن تطور الهياكل الاقتصادية للدول المتقدمة نحو شكل من أشكال القطيعة المتزايدة مع استهلاك الوقود الحفري قد عزز من توجهات بعض الدول المتقدمة نحو تدويل لشأن تغير المناخ دون خشية تأثير ذلك سلباً على الأداء الاقتصادي. ولذلك فقد قبلت هذه الدول تحمل القسط الأكبر من مجهود العمل على استقرار الغازات الدفيئة بحسب نص الاتفاقية الإطارية، وإن كان ذلك دون معايير واضحة لضمان امتثالها، مثل تحديد مقدار الخفض والنطاق الزمني لتحقيقه؛ الأمر الذي يعكس تفاوتاً مزمناً وواسعاً في وجهات نظر تلك الدول في التحرك لمواجهة الظاهرة. لكن الاعتماد الحيوي للاقتصاديات النامية على تصدير المواد الخام، وعلى رأسها الوقود الحفري، هو ما يجعل أي تعاون للحد من الغازات الدفيئة عاملاً مؤثراً سلباً على الأداء الاقتصادي لهذه الدول. لذلك فقد جاءت مشاركة هذه الأطراف في "النسق" مقابل نص واضح يراعي مرحلتها التنموية والأضرار التي يمكن أن تلحق بها بسبب تغير المناخ، فضلاً عن توفير الدعم المالي والتقني اللازم لتكيفها.

إلى جانب العوامل الموضوعية التي أسهمت في ظهور "النسق" مثل الانفراج الدولي والقطيعة بين النمو الاقتصادي وحرق الوقود الحفري، فقد كان لعوامل أخلاقية أخرى دور في ظهور "النسق". من ذلك ريادة بعض الدول المتقدمة في تبني المعايير البيئية، ومنها ما يخص تغير المناخ، وتعميمها على المستوى الدولي. وتعد المجموعة الأوروبية المتحلقة حول ألمانيا، والاتحاد الأوروبي منذ إعلانه في 1992، أنصع مثل لمثل هذه الريادة. ودون إنكار لمجهود أعضاء الاتحاد في تدويل

شأن الظاهرة ووضع أسس "النسق"، فإنه يبدو أن لتلك الريادة اعتبارات اقتصادية يكشف عنها تفحص سياسة الاتحاد أو بعض أعضائه.

ومن جانب آخر للعامل الأخلاقي في ظهور "النسق"؛ فإنه لا يمكن بحال إنكار دور (م. د. غ. ح)، والحركة البيئية عموماً في نشر الوعي البيئي وإبراز الدليل العلمي على أن ظاهرة تغير المناخ في طور الحدوث، وتبصير صناع القرار والعامّة بأضرارها. لكن الدور الأخطر لهذه المنظمات في الدفع نحو تدويل تغير المناخ وما لحقه من نشوء "النسق" تمثل في التوظيف السياسي لمجهودها. وقد تمثل هذا المجهود من ناحية في المشاركة السياسية النشطة في دولها، وهي في مجملها متقدمة؛ بغية التأثير على آلية صنع القرار السياسي ولتوجيهه نحو مراعاة البيئة والحد من تغير المناخ. كما كشف ذلك المجهود عن نفسه من ناحية أخرى في تقديم الدعم الفني والاستشاري لصناع القرار في الدول النامية وإطلاعهم على ما يمكن أن يلحقه تغير المناخ باستقرار اقتصادياتهم الهشة ورفاه مجتمعاتهم، من تبعات.

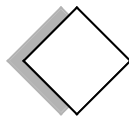
References:

- Adam, Th. (1998). Die Verteidigung des Vertrauten: Zur Geschichte der Natur- und Umweltschutzbewegung In Deutschland seit Ende des 19. Jahrhunderts, *Zeitschrift für Politik*. 45 (1): 20-48.
- Agenda 21. (1990) www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_09.shtml
- AlSubay, M. (2004). *Das Kollektive Handeln der OPEC-Staaten*. Münster: Lit Verlag.
- Andersen, M.S. & Liefferink, D. (Ed.). (1997) *European environmental policy: The pioneers*. Manchester: Manchester University Press.
- Anderson, D. Grubb, M. & DePledge, J. (1997). *Climate change and the energy sector: A Country-by-country Analysis of National Programmes*. Vol. 2 The Non-EU OECD Countries. London: Financial Times Energy.
- Aulisi, A. Farrell, A.E. Pershing, J. & Vandever, S. (2005). *Greenhouse Gas Emissions Trading in U.S. States*. Washington D.C.: World Resources Institute.
- Avdeeva, T.G. (2005). Russia and the Kyoto protocol: Challenges ahead, *Review of European Community & International Environmental Law*. 14 (3): 293-302.
- Baker, S (1997). The evolution of European Union Environmental policy: From growth to sustainable development. In: S. Baker *et al.* (Ed.). *The Politics of sustainable development: Theory, policy and practice within the European Union*: (91-106). London: Routledge.
- Blake, D.H. & Walters, R.S. (1976). *The politics of global economic relations*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Brock, L. (1993). *Die Dritte Welt im Internationalen System: Bedrohungsvorstellungen und Konfliktpotentiale im Nord-Süd-Verhältnis*. in: D. Nohlen & F. Nuschler (Ed.). *Handbuch der Dritten Welt: Grundprobleme, Theorien, Strategien*: (446-466). Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf.
- Brown, M.B. (1972). Struktur der Weltwirtschaft. in: E. Krippendorf (Ed.). *Probleme der Internationalen Beziehungen*: 34-75. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Campbell, K. (1998) From Rio to Kyoto: The use of voluntary agreements to implement the climate change convention, *Review of European Community & International Environmental Law*. 7 (2): 159-169.
- Cline, R.S. (1980). *World Power Trends and U.S. foreign policy for the 1980s*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Cohn, S.H. (1970). *Economic development in the Soviet Union*. Massachusetts: D.C. Heath and Company.
- Danish, K.W. (2007). An Overview of the international regime addressing climate change, *Sustainable Development Law & Policy*. VII (2): 10-15
- Europäische Union (EU). (1995). *Der Vertrag. Europäische Union, Europäische Gemeinschaft*. Bonn: Europa Union Verlag.
- European Environment Agency (EEA) (2004). *Energy subsidies in the European Union: A brief overview*. Copenhagen: EEA.
- George C. Marshall Institute. (2004). *Climate: Issues and Answers*. Washington D.C.: George C. Marshall Institute.

- Grubb, M. (2004). Russian energy and CO₂ emissions prospects: Evidence from domestic analyses and international comparisons. *Russia and Kyoto Protocol: Issues and challenges*. Royal institute of international affairs.
- Harrop, J. (1999). *The political economy of integration in the European Union*. Glos: Edward Elgar.
- Independent Commission on international development issues. (ICIDI). (1980). *North-South: A Program for survival*. Massachusetts: The MIT Press.
- International Energy Agency (IEA). (2005). *CO₂ Emissions from fuel combustion 1971-2003*. Paris: IEA.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (1990). IPCC First Assessment Report.
www.en.wikipedia.org/wiki/IPCC_First_Assessment_Report
- Jänicke, M. (2006). *The Rio Model of environmental governance: A general evaluation*. Environmental policy research Centre FFU-report 03. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Jänicke, M. Kunig, PH. & Stitzel M. (2003). *Umweltpolitik: politik, Recht und management des Umweltschutzes im Staat und Unternehmen*. Bonn: J.H.W.Dietz Nachf. GmbH.
- Kahn, J.R. (1998). *The economic approach to environmental and natural Resources*. Orlando: Dryden Press.
- Karas, J. (2004) Russia and the Kyoto protocol: Political challenges *Russia and the Kyoto Protocol: Issues and Challenges*. Royal institute of international affairs.
- Karns, M.P. & Mingst, K.A. (2004). *International organizations: The politics and processes of global governance*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Kohout, F. & Mayer-Tasch, P.C. (2002). Das ökologische Weltbewusstsein: Die Arbeit von NGOs im Rahmen der Internationalen Umweltpolitik *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 6/7: 15-22.
- Lescher, T.B. (2000). *Die EU als Eigenständiger Akteur in der Entstehung des Internationalen Klimaregimes*. Trier: Universität Trier.
- Libratoro, A. (1997) *The integration of sustainable development objectives into EU policy-making*. In: S. Baker et al. (Ed.). *The politics of sustainable development: Theory, Policy and Practice within the European Union*: 107-126. London: Routledge.
- Maddison, A. (2003). *The world economy: Historical statistics. Development centre studies. Paris: OECD*.
- Mayer-Tasch, P.C. (1985). Die Internationale Umweltpolitik als Herausforderung für die Nationalstaatlichkeit *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 20: 1-13.
- Meadows, D.H. Meadows, D.L. Randers, J. & Behrens III, W.W. (1972). *The limits to growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Books.
- Menzel, U. (1993) *40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie*. In: D. Nohlen & F. Nuschler (Ed.). *Handbuch der Dritten Welt: Grundprobleme, Theorien, Strategien*: (131-155). Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf.

- Nohlen, D. (Ed.). (1991). *Wörterbuch: Staat und Politik*. Bonn: Landeszentrale für Politische Bildung.
- OECD/ IEA. (1994). *Climate change policy initiatives: Vo. I OECD Countries*. Paris: OECD/ IEA.
- O'Brien, R. & Williams, M. (2004). *Global political economy: Evolution and dynamics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pehle, H. (1997). *Germany: Domestic obstacles to an international forerunner*. in: M.S. Andersen & D. Liefferink (Ed.). *European Environmental Policy: The Pioneers: (162-209)*. Manchester: Manchester University Press.
- Petroula, Th. Swart, R. Guegle, B. Strobel, B. & Taylor, P. (2004). Implementing the Kyoto protocol in the European community international, *Review for Environmental Strategies*. 5 (1): 83-107.
- Rio Declaration on Environment and Development (1992). www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm
- Salman, R. & Ferroukhi, R. (1993). Managing commodity markets: The case of OPEC *OPEC, Review*. 27 (1): 1-17.
- Sprinz, D. & Luterbacher, U. (Ed.). (1996). *International relations and global climate change*. PIK Report No. 21. Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact Research (PIK).
- Thompson, D. (1989). The greening of the U.S.S.R. TIME. Monday. January 2nd. 1989 <http://aolsvc.timeforkids.kol.aol.com/time/printout/0,8816,956656,00.html>
- United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE). Declaration (1972). www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503
- United Nations Conference on Human Environment. (UNCHE) Brief Summary of the General Debate (1972) www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=97&ArticleID=1496&l=en
- UN General Assembly. Resolution: 43/45 (1988), 43/53 (1988), 45/212 (1990).
- United Nations Convention on Climate Change (UNFCCC) (1992).
- World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

قدم في: فبراير 2010
أجيز في: سبتمبر 2010



Global Climate Change Regime: A Study in the Evolution Factors

Muhammad Al-Subay*

The Global Climate Change Regime represents an advanced stage of international co-operation against conventional spheres such as peace, security and trade. Having surveyed the embryonic stage of the regime, several factors have been explored. Firstly, the policy of détente in international relations paved the way for an active green diplomacy. The disengagement in the industrialized world between economic growth on the one hand, and the consumption of fossil fuel on the other - has secondly -lead to an extensive implementation and internationalization of green norms. Fears of developing economies, which were not able to achieve that disengagement, against any economic consequences of climate change regime that limits GHG emissions, were offset by the exceptional consideration to those economies. Thirdly, the pioneering role of some industrialized parties contributed considerably to the globalization of green policies and the emergence of the regime. Nevertheless, studying that pioneering role reveals economic and competitive motives. Last but not least, was the job done by NGO's in drawing the attention of the international community to the climate change phenomenon - and in taking the process forward, be it in the scientific clarification or in active political participation.

Keywords: Climate change, International organization, Regime theory, NGO, Global Warming, CO₂.

* Kuwait petroleum Corp, Kuwait