

الهيئة الإقليمية لمصايد الأسماك
الدورة الثانية عشر
جدة، المملكة العربية السعودية 27-29 نوفمبر 2023
اتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن دعم مصايد الأسماك

ملخص تنفيذي

تتناول هذه الورقة نتائج مفاوضات منظمة التجارة العالمية بشأن صك دولي جديد ملزم قانوناً لحظر الدوم الضارة لمصايد الأسماك، والتي تعد عاملاً رئيسياً في استنفاد الأرصد السمكية في العالم على نطاق واسع. تحظر اتفاقية دعم مصايد الأسماك تقديم الدعم الذي يساهم في (1) الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم، و(2) صيد الأرصد السمكية التي تعرضت للصيد الجائر بالفعل، و(3) صيد الأسماك والأنشطة ذات الصلة الواقعة خارج نطاق ولاية عضو أو منظمة إقليمية لإدارة مصايد الأسماك.

يُطلب من الهيئة ما يلي:

إن الهيئة مدعوة لمناقشة التبعات والآثار المحتملة لاتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن دعم مصايد الأسماك على الهيئة الإقليمية لمصايد الأسماك (RECOFI) وأعضائها.

مقدمة

1- يمكن تعريف الدعم على أنها مساهمة مالية تقدمها حكومة أو أي هيئة عامة تمنح منفعة، وتعتبر مشوهة للتجارة بشكل عام. فهي توفر مزايا من حيث التكلفة لمصايد الأسماك المدعومة وتضر بالمصايد غير المدعومة.

2- بدأت المفاوضات بشأن اتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن دعم مصايد الأسماك في المؤتمر الوزاري لعام 2001، وتم تجديد تفويض التفاوض في المؤتمر الوزاري الحادي عشر في عام 2017. وتحظر اتفاقية دعم مصايد الأسماك لعام 2022 تقديم الدعم لمصايد الأسماك العاملة في الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم، وصيد الأرصد السمكية التي تعرضت للصيد الجائر بالفعل. ومع ذلك، فهي لا تتناول القضايا الرئيسية الأخرى في التفويض الوزاري لعام 2017 (أي الدعم الذي يُساهم في الإفراط في قدرات الصيد، والمعاملة الخاصة والتفضيلية للأعضاء من البلدان النامية).

3- في التسعينيات، أثارت المنظمات المتعددة الأطراف، مثل منظمة الأغذية والزراعة، مخاوف بشأن التأثير الاقتصادي والبيئي لدعم مصايد الأسماك التي تساهم في امتلاك قدرات الصيد المفرطة والصيد الجائر. حيث يوفر الدعم رأس المال لمصايد الأسماك لتوسيع أساطيل الصيد وزيادة القدرة على صيد الأسماك. ولاحظت بعض الدراسات أن الدعم يؤدي إلى زيادة قدرات الصيد المفرطة في مصايد الأسماك، مما قد يسهم في الصيد الجائر.

4- في عام 2001، وافق أعضاء منظمة التجارة العالمية على "توضيح وتحسين ضوابط منظمة التجارة العالمية الحالية بشأن دعم مصايد الأسماك" بالإضافة إلى التفاوض حول توضيحات لاتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن الإعانات والتدابير التعويضية. وأوضح إعلان هونغ كونغ لعام 2005 أهداف المفاوضات، ودعا على وجه التحديد إلى حظر بعض الدعم وإنشاء معاملة خاصة وتفضيلية للأعضاء من البلدان النامية. وتُشير التقارير إلى أن عوامل مثل الافتقار إلى الإجماع حول قضايا مُعينة (على سبيل المثال، أحكام المعاملة الخاصة والتفضيلية)، والنطاق العام للدعم المحظور، والجمود الأوسع بين الأعضاء الذي أعاق التقدم في جولة المحادثات التجارية بالدوحة، قد أدت إلى تباطؤ المفاوضات في الفترة من 2010 إلى 2015.

5- اكتسبت المفاوضات زخمًا بعد أن اعتمدت البلدان أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في عام 2015. حيث يحدد الهدف 14، الغاية 14-6، من بين أمور أخرى، حظر الدعم التي تُساهم في امتلاك قدرات الصيد المفرطة، والصيد الجائر، والصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم. في 17 يونيو 2022، توصل أعضاء منظمة التجارة العالمية إلى اتفاق لحظر بعض إعانات دعم مصايد الأسماك واتفقوا على مواصلة المفاوضات بشأن القضايا المُعلقة، بما في ذلك الخلافات التي نوقشت منذ فترة طويلة حول مدى المرونة المقدمة في أحكام المعاملة الخاصة والتفضيلية ونطاق الاستثناءات لبعض الإعانات.

اتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن دعم مصايد الأسماك⁽¹⁾

6- تُمثل اتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن دعم مصايد الأسماك (ويُشار إليها هنا فيما يلي باسم "الاتفاقية")، التي اعتمدها المؤتمر الوزاري الثاني عشر في 17 يونيو 2022، خطوة كبيرة إلى الأمام لتحقيق استدامة المحيطات من خلال حظر الإعانات الضارة لمصايد الأسماك. سيكون للضوابط الجديدة تأثيرات مهمة وإيجابية على استدامة الأرصد السمكية البحرية ومصايد الأسماك من خلال: الحد من الإعانات المقدمة لصيد الأسماك غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم، حظر الإعانات المقدمة لصيد الأرصد السمكية التي تعرضت للصيد الجائر بالفعل، وحظر تقديم الدعم لصيد الأسماك في مناطق أعالي البحار غير الخاضعة للتنظيم. وبالتالي فإن الاتفاقية الجديدة تفي بالهدف 14، الغاية 14-6⁽²⁾ من أهداف التنمية المستدامة.

7- وفقًا للمدير العام لمنظمة التجارة العالمية، فإن الاتفاقية ستحد من الدعم العام العالمي السنوي المقدر بـ 22 مليار دولار⁽³⁾ والذي يساهم في استنزاف الموارد البحرية. كما سيساعد التنفيذ الناجح للاتفاقية من قبل جميع أعضاء منظمة التجارة العالمية في تأمين سُبل عيش 260 مليون شخص⁽⁴⁾ يعتمدون بشكل مباشر أو غير مباشر على مصايد الأسماك البحرية، وبالتالي تُشكل الاتفاقية مكسبًا ثلاثيًا للتجارة، والتنمية، والبيئة.

حظر الدعم التي يساهم في الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم

8- يمنع الحكم الموضوعي الأول إعانات الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم. وقد أُخذ تعريف الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم من اتفاقية دولية أخرى، في هذه الحالة: خطة العمل الدولية لمنظمة الأغذية والزراعة لمنع الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم وردعه والقضاء عليه⁽⁵⁾. بمجرد التوصل إلى نتيجة أو قرار نهائي ضد سفينة أو مُشغل يُمارس الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم أو الأنشطة المتعلقة بالصيد، مع مراعاة الكيان الذي اتخذ القرار باتباع قواعد إجرائية معينة، بما في ذلك إخطار منظمة التجارة العالمية بالقرار، فإنه يتعين على العضو الداعم وقف أي دعم هذه السفينة أو هذا المُشغل. وتشمل الكيانات التي يمكنها اتخاذ مثل هذا القرار: العضو الساحلي في المناطق الخاضع لولايتها (في جميع الحالات تقريبًا ستكون المنطقة الاقتصادية الخالصة للعضو، أو "المنطقة الاقتصادية الخالصة")، أو البلد العضو التي ترفع السفينة علمها، أو المنظمة أو الهيئة الإقليمية لإدارة مصايد الأسماك للمناطق والأنواع الخاضعة لاختصاصها.

9- تتضمن الاتفاقية خطوات إجرائية يجب أن يحترمها العضو الساحلي عند اتخاذ قرار بشأن الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم، مثل استناد القرار إلى المعلومات الواقعية ذات الصلة، وإبلاغ بلد العلم العضو، وإبلاغ العضو الداعم إذا كان معروفًا، وتوفير فرصة لتبادل المعلومات، وإخطار العضو (الأعضاء) الآخرين ومنظمة التجارة العالمية بالقرار النهائي. وبالمثل، تنص الاتفاقية على أن المنظمات/الهيئات الإقليمية لإدارة مصايد الأسماك يجب أن تتبع الإجراءات الخاصة بها والقانون الدولي، بما في ذلك تقديم الإخطار في الوقت المناسب والمعلومات ذات الصلة، عند اتخاذ قرارات محددة بشأن الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم.

10- تنص الاتفاقية على "بند سلام" مدته سنتان للبلدان النامية والبلدان الأقل نموًا أعضاء داخل مناطقها الاقتصادية الخالصة.

⁽¹⁾ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/33.pdf&Open=True>

⁽²⁾ "بحلول عام 2020، تحظر أشكال معينة من الإعانات المقدمة إلى مصائد الأسماك التي تسهم في الإفراط في قدرات الصيد وفي صيد الأسماك، وإلغاء الإعانات التي تساهم في صيد الأسماك غير المشروع وغير المبلغ عنه وغير المنظم، والإحجام عن استحداث إعانات جديدة من هذا القبيل، مع التسليم بضرورة أن تكون المعاملة الخاصة والتفضيلية الملائمة والفعالة، للبلدان النامية وأقل البلدان نموًا، جزءاً لا يتجزأ من مفاوضات منظمة التجارة العالمية بشأن الإعانات المقدمة لمصائد الأسماك".

⁽³⁾ Pauly D، Lam VWL، Grace Mallory T، Kim HS، Li Y، Skerritt D، Schuhbauer A، Ebrahim N، Sumaila UR (2019)، تقديرات مُحدثّة وتحليل إعانات مصايد الأسماك العالمية، السياسة البحرية (Marine Policy)، نوفمبر.

⁽⁴⁾ Sumaila UR، Teh LCL (2013) مساهمة مصايد الأسماك البحرية في التوظيف في جميع أنحاء العالم، (Fish and Fisheries) الأسماك والمصايد، الإصدار 14، 1 مارس.

⁽⁵⁾ خطة العمل الدولية لمنع الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم وردعه والقضاء عليه، منظمة الأغذية والزراعة، 2001.

حظر الدعم المتعلق بالأرصدة السمكية التي تعرضت للصيد الجائر بالفعل

11- الحكم الموضوعي الثاني هو حظر تقديم الدعم لصيد الأسماك أو الأنشطة المتعلقة بالصيد فيما يتعلق بالأرصدة السمكية التي تعرضت للصيد الجائر بالفعل. وتشير الاتفاقية إلى أن مسؤولية الاعتراف بأن رصيماً سمكياً ما قد تعرض للصيد الجائر تقع على عاتق البلد الساحلي في المناطق الخاضعة لولايتها، وعلى عاتق المنظمة/ الهيئة الإقليمية لإدارة مصائد الأسماك في المناطق والأنواع الواقعة ضمن اختصاصها. وتتوافق هذه المسؤوليات مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (UNCLOS)، واتفاقية الأمم المتحدة للأرصدة السمكية (UNFSA).

12- بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، يتمتع البلد الساحلي بما يلي: السيادة الكاملة على المياه البحرية الإقليمية، والحقوق السيادية لإدارة واستغلال الموارد البحرية في منطقته الاقتصادية الخالصة، وواجب التعاون مع البلدان الأخرى التي تتقاسم نفس الأرصدة السمكية. وتشرح اتفاقية الأمم المتحدة للأرصدة السمكية بالتفصيل الأحكام الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار بشأن الأرصدة المتداخلة والأرصدة كثيرة الارتحال، من خلال جملة أمور منها توفير الأساس القانوني لإنشاء المنظمات/ الهيئات الإقليمية لإدارة مصائد الأسماك.

13- تسمح الاتفاقية، في ظل ظروف معينة، بتقديم الإعانات لصيد الأسماك فيما يتعلق بالأرصدة السمكية التي تعرضت للصيد الجائر بالفعل. وعلى وجه الخصوص، يجب أن تكون هذه الإعانات لإعادة بناء الأرصدة السمكية، أو يجب أن يكون لدى الجهة الداعمة تدابير أخرى يتم تنفيذها لإعادة بناء الأرصدة السمكية إلى مستوى مستدام بيولوجياً.

14- على غرار حظر الدعم التي يساهم في صيد الأسماك غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم، تنص الاتفاقية على "بند سلام" مدته سنتان للبلدان النامية والبلدان الأقل نمواً الأعضاء داخل مناطقهم الاقتصادية الخالصة.

15- حظر الدعم المالي المتعلق بالصيد في مناطق أعالي البحار غير الخاضعة للتنظيم (أي صيد الأسماك والأنشطة ذات الصلة الواقعة خارج نطاق اختصاص عضو أو منظمة إقليمية لإدارة مصائد الأسماك)

16- الحكم الموضوعي الثالث هو الحظر المباشر على جميع الإعانات المقدمة لصيد الأسماك والأنشطة المتعلقة بصيد الأسماك في المناطق الواقعة خارج نطاق ولاية البلدان الساحلية الأعضاء وغير الأعضاء، وخارج نطاق اختصاص المنظمة/ الهيئة الإقليمية لإدارة مصائد الأسماك ذات الصلة، أي في مناطق أعالي البحار غير الخاضعة للتنظيم. وينطبق هذا البند من الاتفاقية بالتساوي على جميع الأعضاء من البلدان المتقدمة، والنامية، والأقل نمواً.

الإخطار والشفافية

17- يتعلق أحد العناصر الأساسية في اتفاقية دعم مصائد الأسماك بالإخطارات والشفافية. وبموجب الاتفاقية، يتعين على جميع الأعضاء الإخطار بالإعانات المقدمة منهم كل عامين. وكجزء من هذه الإخطارات، سيطلب من الأعضاء الإخطار بنوع أو طبيعة نشاط الصيد الذي يتم دعمه. علاوة على تقديم معلومات عن حالة الأرصدة السمكية، وتدابير الحفظ، والأساطيل، والسفن المدعومة، إلى جانب بيانات الصيد إلى أقصى حد ممكن. وفيما يتعلق بالمعلومات الإضافية بخلاف أنشطة صيد الأسماك، يمكن للأعضاء من البلدان النامية التي لا تزيد حصتها من حجم الصيد العالمي عن 0.8%، والأعضاء من البلدان الأقل نمواً، تقديم هذه المعلومات كل أربع أعوام، بدلاً من كل عامين.

18- تتعلق متطلبات الإخطار الأخرى بالتدابير المتعلقة بتنفيذ وإدارة الاتفاقية، بالإضافة إلى وصف أنظمة الصيد والمشاركة في المنظمات/ الهيئات الإقليمية لإدارة مصائد الأسماك.

الدخول في حيز التنفيذ

19- لكي تصبح الاتفاقية سارية المفعول، وتحقق بالتالي نتائج الاستدامة، يتعين على ثلثي أعضاء منظمة التجارة العالمية إيداع "صك القبول" الخاص بهم في منظمة التجارة العالمية. ويعني ذلك أنه يتعين عليهم استكمال إجراءات القبول المحلية.

20- تنص المادة الأخيرة من الاتفاقية على أنه إذا لم يتم اعتماد ضوابط شاملة خلال أربع سنوات من دخول الاتفاقية حيز التنفيذ، فسيتم إنهاء الاتفاقية ما لم يُقرر أعضاء منظمة التجارة العالمية خلاف ذلك. ويعتبر الهدف من هذا البند هو ضمان استكمال المفاوضات بشأن الضوابط المعززة، خاصة فيما يتعلق بالدعم التي يساهم في امتلاك قدرات الصيد المفرطة والصيد الجائر، خلال إطار زمني معقول بعد دخول الاتفاقية حيز التنفيذ.

المعاملة الخاصة والتفضيلية

21- لقد كانت المعاملة الخاصة والتفضيلية المناسبة والفعالة جزءاً لا يتجزأ من مفاوضات دعم مصايد الأسماك. بالإضافة إلى بنود السلام لتسوية المنازعات لمدة عامين بالنسبة لأعضاء من البلدان النامية والأعضاء من البلدان الأقل نمواً، حيث تطلب الاتفاقية من الأعضاء ممارسة ضبط النفس الواجب عند إثارة مسائل تتعلق بأحد أعضاء من البلدان الأقل نمواً، ومراعاة الوضع المحدد لهذا العضو عند استكشاف الحلول. وعلاوة على ذلك، كما هو مذكور أعلاه، يُمكن للأعضاء من البلدان النامية الذين لا تزيد حصتهم من حجم الصيد العالمي للأسماك عن 0.8%، والأعضاء من البلدان الأقل نمواً، تقديم إخطارات بمعظم المعلومات المطلوبة المتعلقة بمصايد الأسماك كل أربع أعوام، بدلاً من كل عامين.

إنجازات الاتفاقية

22- تمثل اتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن دعم مصايد الأسماك إنجازاً تاريخياً. إن أول هدف من أهداف التنمية المستدامة يتم تحقيقه بالكامل هو الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة، حيث سيتم تحقيقه من خلال اتفاق متعدد الأطراف لأول اتفاقية لمنظمة التجارة العالمية تُركز على البيئة؛ وهي الاتفاقية الثانية فقط التي يتم التوصل إليها في منظمة التجارة العالمية منذ إنشائها.

23- إن الاتفاقية شاملة ومبتكرة، وتخلق التزامات جديدة بما في ذلك في مجالات جديدة بالنسبة لمنظمة التجارة العالمية. وقد تجد البلدان النامية والبلدان الأقل نمواً أن من الصعب بشكل خاص دمج العناصر المتعلقة بمصايد الأسماك في سياسات الدعم الخاصة بها، ووضع معلومات مصايد الأسماك ونظم إدارتها، وتلبية متطلبات الإخطار الجديدة، لا سيما فيما يتعلق بالمعلومات المتعلقة بمصايد الأسماك. ولهذا الغرض، تنص الاتفاقية على إنشاء آلية تمويل طوعية لمنظمة التجارة العالمية، لتقديم المساعدة الفنية المستهدفة وبناء القدرات البلدان النامية الأعضاء، لغرض تنفيذ الضوابط الجديدة.

24- تم ذكر منظمة الأغذية والزراعة على وجه التحديد في جزأين من الاتفاقية، وفي كل منهما هناك وظيفة مميزة تؤديها المنظمة. أولاً، تم تعيين منظمة الأغذية والزراعة كوكالة دولية مرجعية للتعاون مع منظمة التجارة العالمية لتقديم المساعدة الفنية وبناء القدرات للبلدان النامية في تنفيذ متطلبات الاتفاقية. وسيكون لمنظمة الأغذية والزراعة أدوار واضحة ضمن آلية التمويل التي أعلنت عنها منظمة التجارة العالمية مؤخراً لتنفيذ الاتفاقية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لمنظمة التجارة العالمية أن تتشاور مع منظمة الأغذية والزراعة بشأن لجنة دعم مصايد الأسماك التي تم إنشاؤها مؤخراً، وهي المسؤولة عن توفير منتدى للتشاور بين الأعضاء، وتقييم المعلومات الواردة المتعلقة بالاتفاقية، والتوصية بالتغييرات النهائية في تنفيذ الاتفاقية.

25- تشمل الضوابط الجديدة لمنظمة التجارة العالمية بشأن دعم مصايد الأسماك وتنفيذها النظم الوطنية لإدارة مصايد الأسماك بأكملها، والقدرات المؤسسية والفنية ذات الصلة، بدءاً من تقييم حالة الرصيد السمكي لمصايد الأسماك إلى إدارة مصايد الأسماك، وردع الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم والقضاء عليه.

26- سيتطلب تنفيذ الاتفاقية اعتماد تدابير معينة من قبل كل بلد على حدة، بما في ذلك التشريعات المنقحة، ومهارات الرصد والإبلاغ عن المعلومات المحددة، وأنظمة قواعد البيانات. ويمكن لمنظمة الأغذية والزراعة، من خلال خبرتها الفنية وقدراتها المتعددة التخصصات، أن يكون لها دور فعال للغاية لدعم تنمية هذه القدرات المطلوبة.

27- بالإضافة إلى ذلك، سيكون للهيئات الإقليمية لمصايد الأسماك، ولا سيما المنظمات الإقليمية لإدارة مصايد الأسماك، دور تلعبه في تنفيذ الاتفاقية. ويُمكن للمنظمة أن تُساعد الهيئات الإقليمية لمصايد الأسماك على دعم تنفيذ الاتفاقية، وإنشاء أطر التعاون الإقليمي حسب الحاجة. على سبيل المثال، تعالج أنظمة معلومات منظمة الأغذية والزراعة التي تم تطويرها مع المنظمات الإقليمية لإدارة مصايد الأسماك إدارة ورصد موارد مصايد الأسماك في المناطق الواقعة خارج حدود الولاية الوطنية، بما في ذلك مكافحة الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم، وتتضمن قواعد بيانات للمعلومات والبيانات ذات الصلة بتقييمات الأثر البيئي.

28- يعد الاتفاق خطوة إيجابية إلى الأمام لتحقيق استدامة مصايد الأسماك، ولكن هناك الكثير من العمل الذي ينتظرنا، وسيؤدي التعاون والتآزر بين منظمة التجارة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة إلى تجنب ازدواجية الجهود، وتقليل عبء تقديم التقارير إلى الإدارات الوطنية، وتحسين استخدام الموارد البشرية والمالية.

29- أخيراً، وفقاً للمدير العام لمنظمة التجارة العالمية، فإن الاتفاقية ستحد من الدعم العام العالمي السنوي المقدر بـ 22 مليار دولار والذي يساهم في استنزاف الموارد البحرية. كما سيساعد التنفيذ الناجح للاتفاقية من قبل جميع أعضاء منظمة التجارة العالمية في تأمين سبل عيش 260 مليون شخص يعتمدون بشكل مباشر أو غير مباشر على مصايد الأسماك البحرية، وبالتالي تُشكل الاتفاقية مكسباً ثلاثياً للتجارة، والتنمية، والبيئة.