

الدروس المستفادة من تطبيق والامتثال لاتفاقية التجارة الدولية لأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض (CITES)

يواجه العالم كارثة في التنوع البيولوجي. معدل انقراض أنواع الكائنات الحية بفعل الإنسان يزيد بمائة إلى ألف مرة عن معدل الانقراض الناتج عن أسباب لا دخل للإنسان بها. السبب الرئيسي للانقراض يتمثل في فقدان الموطن البيئي، في حين أن الاستغلال الجائر، والذي يشمل الصيد غير المشروع والمتاجرة الدولية الغير قانونية في الحياة البرية، يمثل ثاني الأسباب. الوسيلة الرئيسية للتحكم في تجارة الحياة البرية هي اتفاقية التجارة الدولية لأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض (CITES).

أهداف البحث

- لمعرفة طبيعة ومدى تطبيق والامتثال لتشريعات اتفاقية CITES في جميع الدول الأعضاء في الاتفاقية من أجل دراسة تأثير المتاجرة الشرعية والغير شرعية في فصائل الحياة البرية على فرص نجاة تلك الفصائل، مما سوف يساعد أيضا على توضيح واكتشاف ثغرات بحثية أكثر شمولاً فيما يتعلق بالإدارة البيئية.
- تحديد الدروس المستفادة فيما يتعلق بتشريعات CITES وتطبيقها والامتثال بها من أجل إعطاء الدول الأعضاء في الاتفاقية معلومات عن كيفية تحسين أسلوب تطبيقهم للاتفاقية وكذلك إطلاع الاتفاقيات البيئية الأخرى على أساليب التطبيق والامتثال.
- لنشر الدروس المستفادة من الحالات الدراسية الثلاثة على نطاق واسع مع أصحاب المصالح وواضعو السياسات المتعلقة بالموضوع لاطلاعهم على التطبيق والامتثال والتغيرات في تشريعات CITES وفي الإدارة البيئية الأكثر شمولاً.

خلفية عن اتفاقية CITES ومشروع التشريع القومي (NLP)

- مشروع التشريع القومي (NLP) يقيم تطبيق الدول الأعضاء لاتفاقية CITES من خلال أربع أجزاء: تخصيص سلطة إدارية وسلطة علمية واحدة على الأقل، منع المتاجرة في فصائل الحياة البرية المدرجة في CITES بشكل يخرق بنود الاتفاقية، معاقبة كل عملية متاجرة مخالفة، ومصادرة الحياة البرية المتاجر فيها أو المملوكة بطريقة غير قانونية. بعد ٤٥ سنة، يمكن تقسيم الدول الأعضاء من حيث تطبيقها للاتفاقية كالآتي:
- دول الفئة الأولى - يتم تطبيق الاتفاقية بشكل يحقق جميع المتطلبات - ٩٢ عضو (أكثر من ٥٠٪ من الدول الأعضاء)
 - دول الفئة الثانية - يتم تطبيق الاتفاقية بشكل لا يحقق جميع المتطلبات - ٤٦ عضو (٢٥,٣٪ من الدول الأعضاء)
 - دول الفئة الثالثة - تطبيق الاتفاقية لا يحقق المتطلبات - ٣٦ عضو (١٩,٨٪ من الأعضاء)
 - لم يتم تقييم ٨ دول (٤,٣٪ من الأعضاء)

- الأمانة العامة واللجنة الدائمة لاتفاقية CITES تراقبان كذلك امتثال الدول الأعضاء للاتفاقية فيما يتعلق بالتقارير السنوية والتقارير المقدمة كل سنتين.
- ١٨ دولة في حاجة لاتخاذ اجراءات فورية
 - ٣١ دولة لديها شكل ما من تعليق التجارة
 - ٩ من تلك الدول لديها كلاً مما سبق.

منهجية البحث

- تحليل محتوى لتشريعات ١٨٣ دولة من الدول الأعضاء
- تشريعات CITES، أو ملخص لها، متوفر باللغة الإنجليزية ل ١١٢ دولة من الدول الأعضاء. لدي معرفة باللغة الإسبانية والروسية والتي تم استخدامها لتحليل تشريعات ٢٠ دولة إضافية. تم الاعتماد على ترجمة جوجل في ٤٧ حالة، وفي أربع حالات منها لم يتم الترجمة او كانت الترجمة غير مفهومة (ثلاث حالات باللغة العربية وحالة واحدة باللغة الصومالية).
- تم عمل استقصاء تكراري بطريقة Delphi في هذا البحث طبقاً لنتيجة تحليل المحتوى التشريعي، وقد تم عمل الاستقصاء على جولتين، شارك ٣٢ خبيراً في الجولة الأولى، و ٢٣ خبيراً في الثانية.

- تم تحديد ثلاث حالات دراسية للممارسة المثلى والدروس المستفادة (كندا، إندونيسيا وجنوب افريقيا - لمزيد من المعلومات، برجاء الرجوع الى ملخص كل حالة من الحالات الدراسية)، متبوعاً بمقابلات متعمقة عن الثلاث دول المذكورة، وقد تراوحت مدة كل مقابلة بين ٣٠ و ٦٥ دقيقة (عشرون مقابلة).

النتائج

تحليل المحتوى التشريعي

جدول ١ - تفصيل سلطات CITES			
١٤	سلطة تطبيق القانون والسلطة الإدارية سويا	٤١	السلطات العلمية والإدارية وسلطة تطبيق القانون منفصلين
٥	لا يوجد سلطة علمية	١٧	السلطات العلمية والإدارية وسلطة تطبيق القانون سويا
٩	تداخل بين السلطات العلمية والإدارية وسلطة تطبيق القانون	٨٥	لا يوجد سلطة لتطبيق القانون
٤	غير ما سبق	٥٨	السلطة العلمية والإدارية منفصلتين
		٢٩	السلطة العلمية والإدارية سويا

جدول ١ - خمس دول ليس لديها سلطة علمية، مما يعني أنهم لن يستطيعوا تطبيق اتفاقية CITES بشكل صحيح. خمسة وثمانون دولة ليس لديهم سلطة لتطبيق القانون، وعلى الرغم من ان وجود تلك السلطة ليس من متطلبات اتفاقية CITES، فإن غيابها يعكس مشكلة في مستوى الاهتمام المعطى لاكتشاف المخالفات وما يترتب عليها من اعتقالات وتقاضي عندما تحدث المخالفات فعلياً.

جدول ٢ - الدول التي تمتع انتهاك الاتفاقية	
١٠٣	نعم
٨٠	لا

جدول ٢ - من تحليل المحتوى التشريعي يبدو أن ١٠٣ دولة تمتع التجارة التي تخالف بنود اتفاقية CITES. على النقيض من ذلك، هناك ٨٠ دولة لديها تشريعات لا تمتع تلك الأنواع من التجارة. مازال هناك احتياج لمزيد من البحث من اجل تبين طبيعة ذلك المنع.

جدول ٣ - العقوبات	
١٦	غرامات مالية
٩٩	غرامات مالية / حبس
٣	حبس
١٣	غير واضح
٥٢	لا يوجد

جدول ٣ - العقوبات بند يصعب تحليله ودراسته حيث أنه من الممكن أن تكون العقوبات الخاصة بانتهاك القانون العام المتعلق بتطبيق اتفاقية CITES واقعة ضمن تشريعات إدارية او مدنية او إجرامية أخرى. ولذلك، فعلى الرغم من أن اغلب الدول تبدو بأن لديها أحكام متعلقة بمعاينة المخالفات الخاصة باتفاقية CITES، لم يكن من الممكن تحديد تلك العقوبات في تشريعات ٦٥ دولة. هناك حاجة ضرورية لتحليل إضافي من أجل الوصول الى مستوى وطبيعة تلك العقوبات، وكذلك لتجميع بيانات إضافية لاكتشاف إذا ما كانت تلك العقوبات يتم تطبيقها فعلياً.

جدول ٤ - مصادرة الحياة البرية المتاجر فيها أو المملوكة بطريقة غير قانونية وكذلك المعدات			
١	الأدلة	٧١	الحياة البرية فقط
١	لا شيء	٤٧	الحياة البرية والمعدات
٥٥	غير محدد	٨	المعدات

جدول ٤ - أغلب الدول يبدو أن لديها نصوص أحكام لمصادرة الحياة البرية والبعض منها يذكر كذلك مصادرة المعدات التي تم استخدامها في الحصول على الحياة البرية بطريقة غير قانونية، مثل الأدوات والمركبات وغيرها. من ناحية أخرى، لم يكن من الممكن تحديد طبيعة قواعد المصادرة المطبقة في ٥٥ دولة.

جدول ٥ - امتثال الدول بالتقارير المقدمة كل سنتين من ٢٠٠٣ الى الان			
عدد التقارير	عدد الدول	عدد التقارير	عدد الدول
٠	٦٧	٤	١٠
١	٢٧	٥	١٧
٢	١٣	٦	٢٦
٣	٩	٧	١٥

كما سبق ذكره، المتاجرة في الحياة البرية معلقة في ٣١ دولة حالياً بسبب طريقة تقديمها للتقارير. عدد الدول التي فشلت في تقديم التقارير كل سنتين يتجاوز ذلك بكثير، حيث أن ٦٧ دولة لم يسبق لها على الإطلاق أن قدمت تقرير كل سنتين. تلك التقارير تعتبر في غاية الأهمية من أجل تقييم تطبيق الاتفاقية وكذلك الوقوف على التحديات والقيود الموجودة. من المهم أيضاً التأكيد على نقطة هامة ذكرها المشاركون في الاستقصاء، ألا وهي أن حتى الدول التي تواظب على تقديم التقارير، تكون جودة التقارير في بعض الأحيان رديئة، وهي مشكلة أخرى يجب حلها.

نتائج الاستقصاء التكراري بطريقة Delphi

بصفة عامة، اتفق المشاركون في الاستقصاء على ان الدول الأعضاء في اتفاقية CITES يجب أن يكون لديها سلطة لتطبيق القانون. كان هناك شبه اجماع أيضاً على أن السلطات يجب أن تكون منفصلة، وعلى أن العنصر الأكثر أهمية هو استقلالية اتخاذ القرار من السلطتين أو الثلاثة بدون ضغوط، وكذلك أن يكون لدى تلك السلطات أدوار واضحة ومحددة. بالنسبة لمنع المتاجرة ومعاينة المخالفين، اتفق المشاركون في الاستقصاء على مجموعة من الاقتراحات التي تهدف الى تحسين تطبيق الدول الأعضاء للاتفاقية، وكانت تلك الاقتراحات داعمة أكثر منها تأديبية. على وجه المثال، الاقتراحات التي شملت تطبيق عقوبات تجارية أو اتخاذ تدابير لتقييد التجارة مع الدول التي فشلت في تطبيق عناصر الاتفاقية قد لاقت بعض التأييد. على الصعيد الآخر، الاقتراحات التي شملت تكوين مجموعات عمل ومخطط ارشادي بين الدول لاقت قبولاً أكثر.

ذلك انطبق أيضاً على اقتراحات تحسين تطبيق إجراءات المصادرة. المشاركون في الاستقصاء اقترحوا أن تحاول الدول الأعضاء استخدام أو تشريع قوانين تسمح بآليات استرداد التكلفة المتعلقة بإيواء الحياة البرية الحية وتخزين الأدلة وغيرها، بالإضافة الى مصادرة الأصول.

فيما يتعلق بالامتنال بالاتفاقية، المشاركون في الاستقصاء أيدوا مرة أخرى تطبيق إجراءات غير عقوبية لتحسين الامتنال، مثل مجموعات العمل. بالإضافة لذلك، كان هناك تأييد الى حد ما (٢٥ من ٣٢ مشارك في الاستقصاء) للتوضيح على موقع CITES على شبكة الانترنت ما إذا كانت الدول تقوم أو لا تقوم بتقديم التقارير السنوية وتقارير كل سنتين.

ال الجولة الثانية من الاستقصاء التكراري بطريقة Delphi وضحت بشكل أكبر إجابات الاثني والثلاثين مشاركاً في الجولة الأولى من الاستقصاء. الاقتباس التالي المأخوذ عن أحد المشاركين في الاستقصاء يلخص أجماع الآراء فيما يتعلق بالسلطات:

"عناصر التطبيق الناجح تكمن في: استقلالية اتخاذ القرار فيما يتعلق بإدارة المخاطر، التواصل الجيد مع السلطة الإدارية (بغض النظر عن كون وكالة التطبيق ضمنية أو خارجية)، وفهم للمتاجرة ولتطبيق القانون مبني على تقدير القيم."

بالنسبة للمنع، تم النظر بشكل أعمق في غياب الحماية الممنوحة من بعض الدول لفصائل الحياة البرية الغير محلية. لم يجمع المشاركون في الاستقصاء على اعتبار ذلك مشكلة. الأغلبية اعتبروا "أن تطبيق تدابير محلية أكثر صرامة هو آلية جيدة لمنع المتاجرة في أنواع الحياة البرية المعرضة للانقراض على المستوى القومي". على الرغم من ذلك، أحد المشاركين اعتبر أن ذلك يقوّض روح الاتفاقية وقد ينتج عنه عدم مشاركة الأطراف في CITES. تم اقتراح أن "الدول المستوردة يجب أن تكون أكثر حزماً عن طريق منع الدول التي لديها تطبيق وامثال سء لاتفاقية CITES من استيراد الأنواع المدرجة في الاتفاقية"، وقد وافقت الأغلبية على ذلك الاقتراح. بالنسبة للمصادرة، فقد تم تأييد آليات استرداد التكلفة والتجريد من الأصول أكثر من الاقتراحات بتوقيع عقوبات. في النهاية، المشاركون في الجولة الثانية من الاستقصاء أيدوا بشكل كبير الاقتراحات المتعلقة بإضافة معايير جديدة لقانون التشريع القومي NLP، خصوصاً فيما يتعلق بالمقاضاة الناجحة والأنواع المحددة من العقوبات المسموح بها.

التوصيات

السلطات

- تركيز الجهود من أجل تواجد سلطة علمية في جميع الدول المشاركة في الاتفاقية.
- الأخذ بعين الاعتبار جعل تواجد سلطة تطبيق القانون اجباري ضمن الاتفاقية.

المنع

- التأكد من أن جميع الدول المشاركة في الاتفاقية تمنع حرق بنود الاتفاقية فيما يتعلق بأنواع الحياة البرية المحلية والغير محلية.

العقوبات

- الأخذ بعين الاعتبار إقرار عقوبات، والتي من الممكن ان تتوافق مع إرشادات الأمم المتحدة باعتبار أي جريمة تتجاوز الأربع سنوات هي جريمة فادحة.
- التحقق من توقيع العقوبات، وعلى أي مستوى ولأي درجة يتم ذلك التوقيع.

المصادرة

- دعم الدول المشاركة في الاتفاقية لتوسيع نطاق المصادرات ليشمل أصول وعائدات الجريمة.
- تعميم ونشر إرشادات الصندوق الدولي للرفق بالحيوان (IFAW) والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية (IUCN) فيما يخص مصادرة الحياة البرية الحية.

توصيات عامة

- التركيز على الدقة العلمية.
- عرض أكثر وضوحاً لما يتعلق بعدم تطبيق وعدم الامتثال لاتفاقية CITES على موقع الاتفاقية على شبكة الانترنت.
- الأخذ بعين الاعتبار تطبيق إجراءات تأديبية على الأعضاء الذين يخالفون للاتفاقية بشكل متكرر ومستمر.
- جعل مشروع التشريع القومي (NLP) أكثر قوة وملائمة للغرض المرجو منه (إضافة الفصائل البحرية).
- جعل نتائج عدم الضرر (non-detriment findings) متوفرة على موقع CITES على شبكة الانترنت من أجل تحقيق درجة أعلى من الشفافية.
- تشجيع المستوردين على زيادة التدقيق في الحياة البرية الواردة ونتائج عدم الضرر المتعلقة بها.

اتجاهات مستقبلية

- النظر في الطرق المطبقة في أمريكا الجنوبية.
- تحليل استقلالية السلطات على المدى البعيد.
- هل نجحت اتفاقية CITES في تحقيق الغرض منها فيما يتعلق بالحد من المتاجرة الغير شرعية في الحياة البرية؟
- النظر الى بروتوكولات ناغويا أو غيرها من حيث كيفية التعامل مع سرقة الموارد الطبيعية.