

Distr.  
GENERAL

UNEP/FAO/PIC/INC.1/6  
22 December 1995  
ARABIC  
Original: ENGLISH

برنامج الأمم المتحدة للبيئة



UNEP



منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة

لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع صك دولي  
ملزم قانوناً لتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن  
علم على مواد كيميائية خطيرة معينة ومبيدات  
الآفات المتداولة في التجارة الدولية

الدورة الأولى

بروكسل، ١٥-١١ آذار/مارس ١٩٩٦

الخبرة المكتسبة في تنفيذ إجراء الموافقة المسبقة عن علم

#### مذكرة مقدمة من الأمانة

١- تعرض هذه الوثيقة الخبرة المكتسبة في تنفيذ الإجراء الطوعي للموافقة المسبقة عن علم الوارد في مبادئ لندن التوجيهية المعدلة لتبادل المعلومات بشأن المواد الكيميائية في التجارة الدولية ومدونة السلوك الدولية لمنظمة الأغذية والزراعة عن توزيع المبيدات واستخدامها.

أولاً - الاتصالات بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة  
للبيئة والسلطات الوطنية المعنية والحكومات المشاركة في  
إجراء الموافقة المسبقة عن علم

٢- منح مجلس إدارة منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة الولاية من خلال مدونة السلوك لمنظمة الأغذية والزراعة ومبادئ لندن التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، لتسهيل إجراء الموافقة المسبقة عن علم لمبيدات الآفات والمواد الكيميائية. ومن خلال عملها بشأن تنفيذ إجراء الموافقة المسبقة عن علم، قامت أمانة منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة باتصالات مكثفة مع البلدان المشاركة. ففي أيلول/سبتمبر ١٩٩١، بدأ إجراء الموافقة المسبقة عن علم من خلال توزيع أول ست وثائق توجيهية للمقرر الخاص بالموافقة المسبقة عن علم بشأن المبيدات على جميع الحكومات المشاركة. ويرد وصف لهذه الوثائق وأنشطة أخرى بالتفصيل في ورقة منفصلة تقدم مساحاً عاماً عن تنفيذ إجراءات الموافقة المسبقة عن علم وتبادل المعلومات.

060296

Na.95-5734

٣- عقد فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن الموافقة المسبقة عن علم ثماني اجتماعات منذ إنشائه في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩. وخلال هذه الاجتماعات، تم تحديد مشاكل كثيرة ونوقشت حيث تم اكتساب خبرة أكبر في تشغيل الإجراءات بالتدرج. وتوفرت تغذية مرتدة ذات قيمة من قبل منظمات الصناعة والمنظمات غير الحكومية التي لها شبكات اتصالات خاصة بها مع الصناعة الوطنية والحكومات.

٤- وخلال حلقات العمل التدريبية التي نظمت مع السلطات الوطنية المعنية والرسميين الحكوميين الآخرين، تلقت منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة معلومات تتعلق بخبرة البلدان وتوصيات في تنفيذ إجراء الموافقة المسبقة عن علم. وتتاح تقارير العديد من حلقات العمل هذه.

٥- إن إجراء الموافقة المسبقة عن علم جرى تشغيله على أساس طوعي منذ عام ١٩٩١. وحتى الآن، استخدم منهج وحيد في تشغيل الإجراء للتصدي لمجال واسع من المواد الكيميائية ومخلوطاتها ومستحضراتها التي تخضع لدرجات وأنواع مختلفة من الرقابة على المستوى الوطني. ومن المسلم به أن هناك حاجة الآن لمزيد من توضيح معايير إدراج مادة كيميائية في إجراء الموافقة المسبقة عن علم (مثل تفسير مصطلحي "المحظور" و"المقيد بشدة") وتعريف فئات الاستخدام الثلاث (المبيدات والمواد الكيميائية الصناعية ومنتجات المواد الكيميائية الاستهلاكية) وما يشكل استخدامات رئيسية وبسيطة وما إلى ذلك لضمان تنفيذ فعال أكثر. ونوقشت هذه القضايا في ورقة منفصلة تستعرض القضايا ذات العلاقة بتنفيذ الإجراء الطوعي الحالي للموافقة المسبقة عن علم (انظر الوثيقة UNEP/FAO/PIC/INC.1/5).

### ثانياً - خبرة البلدان في تنفيذ إجراء الموافقة المسبقة عن علم

٦- يرد فيما يلي عدد من القضايا التي أكدت عليها باستمرار السلطات الوطنية المعنية وممثلي الحكومات الأخرى خلال تنفيذ الإجراء الحالي للموافقة المسبقة عن علم.

#### السلطات الوطنية المعنية

٧- لقد صمم إجراء الموافقة المسبقة عن علم لمساعدة البلدان التي لديها موارد محدودة لاتخاذ قرارات تتعلق بواردات بعض المواد الكيميائية. وهناك صعوبات تواجه السلطات الوطنية المعنية في الإيفاء بمسؤولياتها كما عرفت في إجراء الموافقة المسبقة عن علم نظراً لأن حكوماتها ليس لديها قدرة مؤسسية ومالية ولا الوصول إلى المهارات التقنية والمعلومات التي في حاجة إليها لاتخاذ قرارات تتعلق بالموافقة المسبقة عن علم. وكان العمل الناتج عن المشاركة في إجراء الموافقة المسبقة عن علم غير مقبول لأنه يشكل عبئاً إضافياً على السلطات الوطنية المعنية المثقلة ببرنامج العمل العادي.

## الدعم المقدم من أمانة منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة

٨- كانت هناك توقعات طموحة من أمانة منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة والدور الذي يمكن أن تقوم به في نظام تبادل المعلومات، وباستطاعة الأمانة، على أفضل وجه، أن تكون حافزا وآليات لتنفيذ تقوم بتيسير تبادل المعلومات بين البلدان وبين البلدان والمنظمات الدولية ذات العلاقة. ومع التسليم بأن بلدان الواردات غالبا ما تحتاج إلى معلومات ومساعدة إضافية، ومع توافر الموارد المحدودة للأمانة، ينبغي وضع نظم تسمح لبلدان الاستيراد بالحصول على معلومات إضافية مباشرة من المصدر. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي تشجيع المساعدة الثنائية لاستكمال جهود الأمانة.

### اتخاذ القرارات على المستوى الوطني

٩- يوجد في بلدان كثيرة افتقار للبيانات المحلية الضرورية لاتخاذ القرارات ذات العلاقة بأوضاع الاستخدام الوطني. ويمكن أن يشمل هذا المعلومات عن الآثار الفعلية الصحية والبيئية في البلد، وأنواع المواد الكيميائية وكمياتها المستخدمة واحتمالات التعرض وما إلى ذلك.

١٠- وهناك حاجة لتنظيم وتعاون كافيين للأنشطة الحكومية والتي تشترك فيها وكالات أخرى. وينبغي إنشاء آليات فيما بين الوكالات لضمان التعاون والمتابعة.

١١- لقد صمم إجراء الموافقة المسبقة عن علم لمساعدة البلدان التي لديها موارد محدودة لاتخاذ القرارات المتعلقة باستيراد بعض المواد الكيميائية. ولم يكن إجراء الموافقة المسبقة عن علم في حد ذاته ليوفر إطار عمل قانوني لاتخاذ القرارات. إنها مسؤولية كل بلد لإقامة أساس قانوني/ناظم لاتخاذ وفرض أنواع من القرارات المطلوبة بمتضى إجراء الموافقة المسبقة عن علم. إن الهدف من الإجراء هو الدعم وليس البديل عن اتخاذ القرارات الوطنية. وبمتضى الإجراء تظل المسؤولية مع كل بلد لاتخاذ القرارات بشأن استخدام مواد كيميائية محددة، مع الأخذ في الاعتبار الآثار الصحية والبيئية المحتملة وكذلك العوامل الأخرى المتعلقة بالأوضاع على المستوى الوطني.

١٢- يعتبر اتخاذ القرارات بشأن الموافقة المسبقة عن علم كمنشآت منفصل يتعلق بالتجارة أكثر منه كجزء من مسؤولية الحكومة لحماية الصحة والسلامة والبيئة. ينبغي أن تتخذ قرارات الحكومات على أساس ما إذا كانت المادة الكيميائية، بعد تحليل المخاطر والفوائد، ينبغي السماح بتسويقها واستخدامها في البلد. أما الجوانب المتعلقة بالتجارة، مثل إخطار المصدرين المحتملين بقرارات بلدان الاستيراد والسعي للامتثال لتلك القرارات، فقد صممت لتنفيذ القرارات المتعلقة بالصحة والبيئة.

## الوثائق والاتصالات

١٣- هناك حاجة إلى مصادر معلومات يعتمد عليها في بلدان مشاركة كثيرة. وبالرغم من قائمة المراجع التي تتوفر في الوثائق التوجيهية أقرت بلدان نامية كثيرة أنه لا يتوفر لها نفس السهولة للوصول إلى البيانات المنشورة كما يتوفر للبلدان المتقدمة. وتعتبر الوثائق من المنظمات والبرامج الدولية مصادر معلومات مهمة جدا وينبغي تشجيع توفرها على نطاق واسع.

١٤- وتتاح وثائق دعم إجراء الموافقة المسبقة عن علم بثلاثة لغات فقط (الانكليزية والفرنسية والاسبانية) ومن ثم تقوم بلدان كثيرة بتشغيل الإجراء بلغات أجنبية.

١٥- تم التأكيد على الحاجة للاتصالات السريعة في مناسبات عديدة. ويساعد الكمبيوتر وآلات الفاكس وآلات الاستنساخ التشغيل الكفء للموافقة المسبقة عن علم. إلا أنها ليست دائما متاحة في بلدان كثيرة.

١٦- ساعدت السلطات الوطنية المعنية في البدء باتصالات مباشرة فيما بينها وتبادل المعلومات وكلما كان ممكنا مشاركة الخبرة إلى أقصى حد ممكن. وأحد طرق القيام بذلك هو إنشاء شبكات دون إقليمية أو إقليمية.

## ردود بلدان الاستيراد

١٧- حتى ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥، قدم ٧٣ بلدا، بالإضافة إلى بلدان الاتحاد الأوروبي، ردودا عن الواردات لأول مجموعة من مبيدات الآفات الستة ٦٨ بلدا بالإضافة إلى بلدان الاتحاد الأوروبي للمجموعة الثانية من مبيدات الآفات. وقدم ما مجموعه ٤٢ بلدا ردودا على المواد الكيميائية الصناعية. وقدمت أقلية من البلدان استمارات ردود بلدان التصدير مكتملة في إطار الزمن المحدد بـ ٩٠ يوما. وفي معظم الحالات، هناك حاجة لعملية طويلة من المراسلات للحصول على استمارة ردود بلدان الواردات المستكملة والموقعة والمؤرخة تمثل الموقف الرسمي لبلد الاستيراد.

١٨- ويبدو أن فترة ٩٠ يوما المنصوص عليها لتوفير رد بالواردات قصير جدا. فالقيود القانونية والإدارية والتقنية تجعلها صعبة، ما لم تكن مستحيلة، لاتخاذ القرارات الضرورية خلال الإطار الزمني القصير هذا. وبالرغم من إمكانية وجود "قرار مؤقت"، إذا استخدمت البلدان بشكل روتيني هذا الخيار، فسوف تؤدي إلى فشل الغرض من إجراء الموافقة المسبقة عن علم.

١٩- وفي حالة مبيدات الآفات، تتخذ قرارات الاستيراد بناء على الموافقة المسبقة عن علم مجالس رقابة المبيدات أو أي أجهزة اتخاذ قرارات ناظمة قد أنشئت بمقتضى توصيات مدونة السلوك. أما عملية اتخاذ القرارات بالنسبة للمواد الكيميائية من غير مبيدات الآفات فهي دائما غير محددة بدقة على المستوى

القطري وقد يكون أحد أسباب انخفاض مستوى الردود. وفي بعض الحالات، اتخذت بلدان إجراءات بحظر استخدام مادة كيميائية قبل البدء في إجراء الموافقة المسبقة عن علم ولم تخطر الأمانة بتلك الإجراءات.

### الرقابة على الواردات

٢٠- أنشئ إجراء الموافقة المسبقة عن علم بطريقة لتساعد في تنفيذ اتخاذ قرارات بلدان الاستيراد من خلال توفير آلية للحصول على القرارات ونشرها لبلدان الاستيراد بالنسبة لما إذا كانت تود أم لا أن تتلقى شحنات في المستقبل لبعض المواد الكيميائية. وهذا لا ينفي الحاجة إلى وجود رقابة على الواردات (مثلا الرقابة الجمركية وأنظمة الرصد والتثقيف والمعلومات). وينبغي أن تعي بلدان الاستيراد أن إجراء الموافقة المسبقة عن علم لا يمكن الاعتماد عليه للقضاء على مصادر المواد الكيميائية المحظورة لأن هناك بلدان مصدرة لا تشارك في الإجراء ولتحقيق أن المواد الكيميائية يجري إعادة شحنها.

٢١- هناك عدم تيقن بالنسبة لكيفية تفسير ردود الواردات. وغالبا ما يبدو أن المعلومات بشأن شروط الاستيراد تشير إلى النظم الوطنية أو شروط الاستخدام التي تطبق في البلد بعد أن يتم الاستيراد. إن التصد من الإجراء، هو إخطار المصدرين بما إذا كان من الممكن القيام بالتصدير، وإذا كانت هذه هي الحالة، فعلى أي شروط يمكن أن يمثل المصدر لها.

٢٢- ليست هناك آلية للحصول على معلومات عن المستورد في بلد الاستيراد. وقد تلقت بلدان كثيرة معلومات تتعلق بصادرات من بلدان أخرى، ولكنها لم تكن في وضع يمكنها من متابعة الواردات والاستخدامات المحلية للمادة الكيميائية بسبب الافتقار إلى معرفة نقطة الدخول وتسويق المادة الكيميائية وما إلى ذلك.

٢٣- إن عدم كفاية الرقابة أو، في بعض الحالات، الغياب التام للرقابة على الواردات من المواد الكيميائية السامة عن نقطة الدخول قد يحد بشدة من ميزة المشاركة في إجراء الموافقة المسبقة عن علم. إن دعم عمليات الرقابة هذه ضروري لنجاح الإجراء.

### البنية الأساسية

٢٤- في حالات كثيرة، يوجد لدى بعض البلدان شكل من إطار عمل ناظم للرقابة على مبيدات الآفات. بينما لا يوجد نظام مقارن بالنسبة للمواد الكيميائية الأخرى. وعندما يوجد إطار عمل كهذا، فإنه يوجد عادة متفرقا ويشمل نوعا محدودا من المادة الكيميائية أو النشاط المتعلق بالمادة الكيميائية. إن الافتقار إلى بنية أساسية ناظمة غالبا ما يتزامن معه عدم الكفاءة في الاتصالات بين الوزارات والتعاون. ونظرا لحقيقة أن إدارة المواد الكيميائية الفعالة تتطلب اشتراك عدد من الوزارات أو الوكالات في داخل البلد، تمثل هذه المشاكل عقبة حقيقية للتنفيذ الفعال للموافقة المسبقة عن علم في بلدان كثيرة.

٢٥- هناك أكثر من ١٤٠ بلدا يشارك في إجراء الموافقة المسبقة عن علم، لها قدرات مختلفة لاتخاذ قرارات تتعلق بالموافقة المسبقة عن علم وتنفيذها. لقد صمم إجراء الموافقة المسبقة عن علم ليأخذ في الاعتبار حقيقة أن البلدان المشاركة هي في مراحل مختلفة من التنمية على أساس حالتها الاقتصادية. وإطار عملها التشريعي الناظم. وتوافر متخذي القرارات المؤهلين، والوعي والوصول إلى المعلومات وما إلى ذلك. إلا أن إجراء الموافقة المسبقة عن علم لا يلغي الحاجة إلى نظم للرقابة على الواردات (مثل الرقابة الجمركية ونظم الرصد والتشقيف والمعلومات).

### المساعدة التقنية لتنفيذ الموافقة المسبقة عن علم

٢٦- لقد تمت مناقشة الحاجة إلى دعم البحوث في مجال الآثار البيئية لاستخدام المواد الكيميائية. في الأنظمة الأيكولوجية الاستوائية باستمرار وأكدت على ذلك السلطات الوطنية المعنية في بلدان نامية كثيرة.

٢٧- إن مسألة اختيار بدائل ذات مردودية للتكلفة وأقل خطورة ومتاحة بسهولة للمواد الكيميائية المحظورة أو المقيدة بشدة هو شاغل كبير لبلدان كثيرة وتجد معظم السلطات الوطنية المعنية صعوبات في حلها. ومن ثم، ينبغي تحديد بدائل للمواد الكيميائية الواردة في قائمة الموافقة المسبقة عن علم في الوثائق التوجيهية، مع التكاليف المتعلقة بها. إن وجود بديل مناسب يحتاج إلى النظر فيه بعناية.

٢٨- لقد أكدت بلدان كثيرة على الحاجة إلى التدريب على إجراء الموافقة المسبقة عن علم وعلى إدارة المواد الكيميائية بصورة عامة. وأكدت أيضا على ألا يقتصر التدريب على السلطات الوطنية المعنية فحسب. بل أيضا للممثلين عن القطاعات الأخرى ومتخذي القرارات.

### ثالثا- نتائج المسح بشأن تنفيذ مدونة السلوك ذات العلاقة بإجراء الموافقة المسبقة عن علم

٢٩- إن النتائج الأولية للمسح الذي قامت به منظمة الأغذية والزراعة في الفترة ١٩٩٢-١٩٩٤ لتقييم حالة تنفيذ مدونة السلوك يوفر رؤية واضحة في الحالة الراهنة لإجراء الموافقة المسبقة عن علم على المستوى القطري. على الأقل فيما يتعلق بإدارة مبيدات الآفات. وتؤكد الردود التالية على الصعوبات التي نتجت عن عدم كفاية تنمية البنية الأساسية والاتصالات فيما بين الوزارات:

- أبلغت أربعة وثلاثون في المائة من البلدان النامية التي ردت على استبيان منظمة الأغذية والزراعة بأن حكوماتها لم تخطر المنظمة بإجراءات حظر أو تقييد بشدة استخدام أو تناول مبيد لأسباب صحية أو بيئية.

- لم تنشئ سبعة وعشرين في المائة (١٦ من ٦٠ رد) من البلدان المستوردة للمبيدات المشاركة إجراءات داخلية لتلقي وتناول المعلومات عن الموافقة المسبقة عن علم.
- أجابت ستة وخمسون في المائة (٥ من ٩ ردود) من البلدان المتقدمة المصدرة للمبيدات بأنها لم تتمكن من استخدام إجراء الموافقة المسبقة عن علم بفاعلية أو أنها لم تتمكن من استخدامه إلا بفاعلية جزئية لإخطار مصدري المبيدات والصناعة بقرارات البلدان المستوردة المشاركة في الموافقة المسبقة عن علم.
- أشارت خمسون في المائة (٤ من ٨) من البلدان المتقدمة المصدرة للمبيدات أنه في الفترة ١٩٩٢-١٩٩٤، عندما تم استكمال الاستبيان، أن التدابير التي اتخذتها لمنع الصادرات إلى البلدان التي لا ترغب في استيراد بعض المبيدات لم تكن ناجحة أو كانت ناجحة جزئياً فقط.

#### رابعا - المشاكل العامة الأخرى المتعلقة بإدارة المواد الكيميائية

٣٠. أثّرت مشاكل أخرى كثيرة تتعلق بإدارة المواد الكيميائية ونوقشت مع السلطات الوطنية المعنية والحكومات. إن تنفيذ إجراء الموافقة المسبقة عن علم يمكن أن يكون أول خطوة قيّمة نحو إنشاء مخططات فعالة لإدارة مبيدات الآفات والمواد الكيميائية الأخرى. وكانت بعض المشاكل الهامة التي أثّرت هي:

(أ) الحاجة إلى تنسيق إقليمي للتشريعات الوطنية للمساعدة في وضع معايير ماثلة وإزالة العقبات أمام التجارة؛

(ب) لا يتوفر لبعض الحكومات قائمة بالمواد الكيميائية التي يجري تصنيعها أو استيرادها أو استخدامها في البلد. أما الحكومات التي لديها قوائم عديدة بالمواد الكيميائية ينبغي أن تنظر في توحيد هذه القوائم أو، كلما كان ممكناً، توضيح العلاقات المتبادلة بينها؛

(ج) افتقار السلطات الوطنية المعنية إلى التدريب في إجراء الموافقة المسبقة عن علم والحاجة إلى مزيد من الموارد للتنفيذ الناجح لإجراء الموافقة المسبقة عن علم، ولا سيما لاتخاذ القرارات المناسبة في وقتها الملائم؛

(د) ينبغي إنشاء مراكز للتدريب والمساعدة الإقليمية لتوفير خدمات عن الآثار البيئية والفاعلية الحيوية لأوضاع النظم الأيكولوجية/المرتضعات الاستوائية وتحديد البدائل وما إلى ذلك؛

(هـ) هناك حاجة لبرامج لتحديد المرافق الرئيسية المحتملة الخطورة والانبعاثات السامة للاستعداد للحوادث التي تتضمن مواد كيميائية ولمنعها والاستجابة لها:

(و) إن الصناعة ليست على وعي كاف بدورها المهم في التنفيذ الفعال لإجراء الموافقة المسبقة عن علم وفي الإدارة الفعالة للمواد الكيميائية:

(ز) تحتاج العلاقات مع الجمارك والنقل والتجارة لإجراء الموافقة المسبقة عن علم إلى تأكيد أكثر. وينبغي النظر في اتخاذ تدابير مناسبة للسماح بغزوق كافية ليتمكن موظفو الجمارك والتجارة في البلدان المستوردة من تحديد المواد الكيميائية الخاضعة للموافقة المسبقة عن علم. وينبغي أن تتعاون المنظمات الدولية في ضمان أن الأحكام ذات العلاقة بالجوانب التجارية للموافقة المسبقة عن علم (التصنيف والتعبئة ووضع البطاقات ووثائق الشحن وما إلى ذلك) قد تم إدراجها في الإجراءات الإدارية التي تتعلق بالأعراف الدولية والنقل والتجارة:

(ح) إن تعزيز التعاون والتنسيق أساسي فيما بين المنظمات ذات العلاقة الأخرى المعنية في مجالات إدارة المواد الكيميائية، بما في ذلك مجالات تقييم المخاطر وتدابير المنع والرقابة وكذلك خطط الاستجابة في حالات الطوارئ.

### خامساً- الاستنتاجات

٢١- إن الخبرة في تنفيذ إجراء الموافقة المسبقة عن علم قد أثبتت رؤية ذات قيمة في قوة وضعف الإجراء كما تم وصفه في مبادئ لندن التوجيهية ومدونة السلوك. وعند مناقشة شكل ومحتوى صك ملزم قانوناً، ينبغي إيلاء النظر إلى النقاط المثارة أعلاه. وتحتاج كثير من المشاكل المثارة إلى التصدي لها لتحقيق الأثر المتوخى من أجل صك ملزم قانوناً في المستقبل.