

وقتی میانجی‌ها خود را به آب می‌اندازند

دستیابی به توافق برای تقسیم آب که منبعی حیاتی برای همگان است، هر روز مهم‌تر از پیش می‌شود

میشل فرنتز^۱ و لاورنس ای. سوسکانید^۲

هر دو عضو سرویس مشترک میانجی‌گری زیست‌محیطی در بیت‌المقدس هستند و دوره‌های کارآموزی این مرکز را اداره می‌کنند

بروس بابیت، وزیر کشور ایالات متحده ژانویه گذشته درباره یک قرارداد آبی که پس از پنج سال مذاکره بین هفت ایالت جنوب غربی آن کشور منعقد شده بود، گفت: «این قرارداد کاملاً نامحتمل و در مرز غیرممکن به نظر می‌رسید.» مستولان بلندپایه در سراسر دنیا با مشکل مشابهی مواجه‌اند. کمیابی فزاینده آب باعث تشدید اختلافات ملی و بین‌المللی و نتیجتاً مذاکرات مربوط به حل اختلاف شده است.

در جهان تشنه امروز، دیگر نمی‌توان آب را یک «امتیاز استراتژیک» پنداشت که می‌توان با زور اسلحه کسب و نگهداری کرد. درست مانند آلودگی هوا که عامل تحلیل رفتن اوزون و تغییرات اقلیمی است، یا کاهش منابع تجدیدشدنی مانند ذخایر ماهی و جنگل‌ها، مخاصمات مربوط به آب طیفی وسیع از مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و علمی را در برمی‌گیرد.

مسئله اصلی، یافتن و حفظ تعادل بین اولویت‌های سیاسی و فنی است. سازمان ملل برای رسیدن به این هدف، قراردادی اصولی تدوین کرده که تاکنون به تصویب ده کشور رسیده است. با تصویب سی و سه کشور اجرای قرارداد آغاز خواهد شد. اما دولت‌ها به مرور به نوعی دیگر از مذاکرات متمایل شده‌اند که با وساطت نهادهای بی‌طرف و نزدیک به سازمان‌های بین‌المللی از قبیل بانک‌های توسعه و گروه‌های گوناگون مرتبط با منابع آب صورت می‌گیرد.

بانک توسعه آسیایی در گزارش سال ۱۹۹۹ خود، پیشنهاد کرده است که در چارچوب اقداماتش برای بهسازی منابع آب در آسیا، به عنوان میانجی در مباحثات منطقه‌ای آب شرکت کند. فعالیت‌های کمیسیون جهانی سد را غالباً به عنوان الگو

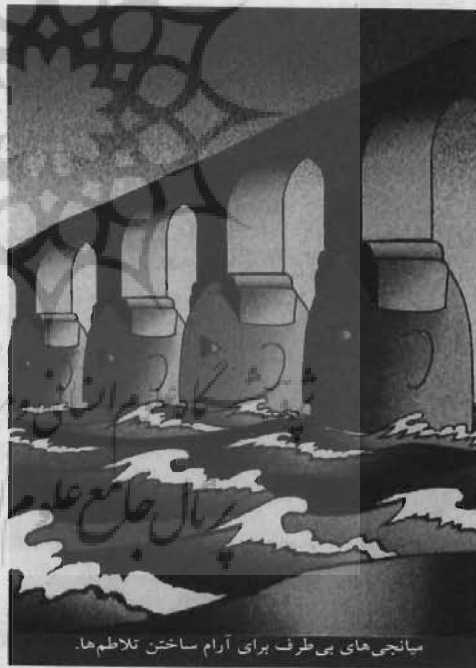
ذکر می‌کنند. این کمیسیون به کسب اجماع بین دیدگاه‌هایی بسیار متفاوت درخصوص مسائل بسیار مناقشه‌انگیز توسعه باری رسانده است. احتمالاً می‌توان از این تجربیات و دیگر مذاکرات مربوط به محیط‌زیست اصول و شیوه‌هایی استخراج کرد و درمورد مذاکرات مربوط به آب به کار برد. نخست آن که، همیشه نمی‌توان به روشنی گفت که چه

کسی صلاحیت شرکت در مباحث را دارد. دولت‌ها معمولاً تمایل دارند آب را جزو مسائل سیاست خارجی قلمداد کنند و دیپلمات‌هایشان را مأمور تهیه قراردادهای دو یا چندجانبه کنند. ولی برگزاری مذاکرات بدون یک مجموعه از عواملان غیردولتی (کشاورزان، صاحبان صنایع، زیست‌شناسان، زنان و غیره) که فعالیت‌هایشان مستقیماً بر آبخیزها تأثیر می‌گذارد و حیات‌شان بدان وابسته است، اشتباه است. این گروه‌ها همراه مقامات محلی یا مردم بومی می‌توانند اطلاعات فنی و سنتی گرانبهایی ارائه کنند.

این گروه‌ها برای مؤثر بودن باید قبلاً سازماندهی شده باشند تا از دیدگاهی واحد سخن بگویند. هر گروه

باید پس از مشورت‌های درون‌گروهی مشکلات خود را مشخص سازد و آنگاه در روند گفت‌وگوها شرکت کند. ادامه گفت‌وگوهای حاشیه‌ای در طول مذاکرات مانع می‌شود که مذاکره‌کنندگان پیش از آگاهی از مواضع دیگران، در موضع خود سنگر بگیرند. برای حصول اطمینان از مشارکت همه عواملان کلیدی، یک میانجی بی‌طرف باید یک رشته مصاحبه محرمانه با همه شرکای اصلی انجام دهد تا ضمن روشن ساختن نگرانی‌های آنان، عواملان احتمالی دیگری را که باید به روند مذاکرات اضافه شوند، شناسایی کند.

شناسایی عواملان کلیدی فقط یک مرحله است. سپس باید کارشناسانی را یافت که مورد پذیرش همه طرف‌ها باشند و حوزه تحقیق هر یک را تعیین کرد. فعالیت کارشناسان



میانجی‌های بی‌طرف برای آرام ساختن تلاطم‌ها.

«من می‌توانم درباره مسیر اجرام آسمانی سخن بگویم، اما درباره حرکت یک قمره آب هیچ نمی‌توانم گفت.»

کالیله، ستاره‌شناس ایتالیایی (۱۶۴۲-۱۵۶۴)

۱. دستیار ارشد مرکز اجماع‌سازی و عضو برنامه مربوط به مذاکره در دانشکده حقوق هاروارد.
۲. رئیس برنامه حل اختلاف در دانشکده حقوق هاروارد و رئیس مؤسسه غیرانتفاعی اجماع‌سازی.

رعایت می‌کنند. در عین حال، حتی خوشبین‌ترین‌ها اذعان می‌کنند که عوامل متعددی ممکن است مانع رعایت کامل قواعد شود. مثلاً، ابهام در متن بسیاری از قواعد مشکل‌آفرین می‌شود. به علاوه، برخی کشورها امکانات لازم - فنی یا مالی - را برای عمل به تعهداتشان در اختیار ندارند.

باید همه این موانع را هنگام انشا کردن معاهده به خاطر داشت و راه را برای انطباق آتی توافق‌نامه با تحولات و شرایط و نیازها باز گذاشت. مثلاً می‌توان با تعیین برنامه زمانی و الزام به کسب نتیجه، مانع طفره‌روی هر یک از طرفین شد. همچنین می‌توان مجازات‌هایی برای عدم رعایت تعهدات و پاداش‌هایی برای حصول نتایج در نظر گرفت.

و بالاخره آن که هر توافق مؤثری، مستلزم تعهد فعالانهٔ عاملان میدانی است. مذاکرات آب دیگر خاص حوزهٔ مسئولیت نمایندگان سیاسی تلقی نمی‌شود و دامنهٔ گفت‌وگو باید گسترش پیدا کند. شفافیت بیشتر در سطح تصمیم‌گیری

و دقت بیشتر در سطح داده‌های علمی مربوط به توافق‌ها نیز حائز اهمیت است. ■

- برای اطلاع بیشتر:
- لاورنس سوسکانید، پل لوی و جنیفر تامس - لارمر، مذاکرات در مورد توافق‌های زیست‌محیطی، نشر آیلند، واشینگتن دی سی ۱۹۹۹.
 - لاورنس سوسکانید، سارامک کرنان و جنیفر تامس - لارمر، توافق‌سازی، نشر سیج، تاوزند اوکس، کالیفرنیا، ۱۹۹۹.
 - لاورنس سوسکانید، ویلیام موماو و کوین گالاگر، مذاکرات زیست‌محیطی فرامرزی: دیدگاهی تازه به همکاری جهانی، که قرار است نشر جوسی - باس در سان فرانسیسکو منتشر کند.

امکان می‌دهد که با کاستن از ابهام‌ها و اختلاف‌ها، اولویت‌ها را (که احتمالاً برای هر کشوری متفاوت است) مشخص کرد. مرحلهٔ بعد، تدوین مجموعهٔ پیشنهادهاست. کارشناسان همچنین می‌توانند «خط قرمز» یا آستانهٔ نابودی منابع را تعیین کنند تا از آن مقطع تدابیری جدی‌تر به اجرا درآید.

باگرد آمدن عوامل و داده‌های اساسی، مذاکرات اصلی را می‌توان آغاز کرد. پیش از گشایش اجلاس، یک میانجی باید تحلیلی مکتوب از موضوع مناقشه تهیه کند که حاوی دیدگاهی کلی نسبت به منافع و اولویت‌های طرف‌های ذی‌ربط و موارد بالقوهٔ توافق و اختلاف آنها باشد. این مرحله معمولاً شامل تعیین دستور کار و خط‌مشی کلی برای گفت‌وگوهای ثمربخش است.

دادگاهی بین‌المللی برای

آب وجود ندارد و

گمان هم نمی‌رود که تقاضاهای

مربوط به تشکیل این دادگاه

در آیندهٔ نزدیک

برآورده گردد.

عدم امکان استقرار

«کلاه‌سبزه‌ها»

در یک میانجی‌گری مرتب و برنامه‌ریزی شده، هیچ یک از طرف‌ها تحت فشار قرار نمی‌گیرد تا

مجبور به پذیرش مصالحه‌ای شود. با نیل به سومین مرحله، زمان تصمیم‌گیری فرا می‌رسد. دشواری این مرحله، تداوم یافتن حسن‌نیت طرفین به‌رغم اختلاف مواضع آنهاست. به محض حصول توافق غیررسمی در مورد اصول، میانجی باید اطمینان یابد که خبر آن به‌طور دقیق به اطلاع تصمیم‌گیرندگان رسمی برسد.

غالباً انتقال توافق شفاهی به روی کاغذ به دشواری صورت می‌گیرد. وانگهی، اجرای مفاد این گونه اسناد در عرصهٔ بین‌المللی، سخت و گاه حتی غیرممکن است. دادگاهی بین‌المللی برای آب وجود ندارد و گمان هم نمی‌رود که تقاضاهای مربوط به تشکیل این دادگاه در آیندهٔ نزدیک برآورده گردد. از سوی دیگر، استقرار «کلاه سبزه‌ها» - معادل زیست‌محیطی برای مأموریت کلاه‌آبی‌های سازمان ملل - برای حفظ صلح نیز مطلقاً ممکن به نظر نمی‌رسد.

میزان پایبندی دولت‌ها به معاهداتی که امضا می‌کنند، همیشه موضوع بحث بوده است. به اعتقاد پیروان ماکیاوول، کشورها هرگاه معیارهای بین‌المللی را مغایر منافع خود بیابند، آنها را زیر پا می‌گذارند. برخی تحلیل‌گران دیگر پاسخ می‌دهند که اغلب کشورها، حداقل به خاطر اجتناب از نكوهش سازمان‌های غیردولتی، اغلب اوقات اغلب تعهداتشان را