قضايا

اتبعت مصر تجاه سد النهضة سياسة تفاوضية بنتها على عدم ممانعة إنشاء السد، لكن المفاوضات أخفقت. ترصد المقالة تحولات الخطاب المصري بعد تدويل القضية، لعلها توقف ملء السد الذي صار أمراً واقعاً

من حسن النية إلى الضرر الكارثي

مصر وسد النهضة

خيري عمر

جزء من سد النهضة (فرانس برس)

تحت تأثير تفاوت الفجوة التفاوضية، اتجهت مصر، منذ بداية العام الماضي، إلى اتخاذ خطوات لإعادة بناء الموقف السياسي بطريقة تدرّجية، وذلك على فرضية أن استمرار هذا الوضع يرتب أعباء استراتيجية يصعب تحملها في المستقبل. وشكلت المذكرات الموجهة إلى مجلس الأمن الصيغة المقترحة للتعبير عن الموقف المصري. في هذا السياق، صاغت أربع مذكرات أرسلتها إلى مجلس الأمن، بالإضافة إلى تفعيل جامعة الدول العربية . بدأت مراسلات مجلس الأمن برسالة في أول مايو/ أيار 2020، ثم تبعتها مذكرة أخرى في 19 يونيو/ حزيران 2020. وفي 13 أبريل/ نيسان 2021، أرسلت وزارة الخارجية خطاباً يوضح التداعيات الكارثية على النظام الإقليمي، ثم خطاباً آخر في 11 يونيو/ حزيران 2021، أشارت فيه إلى تهديد السلم والأمن بشكل ظاهر.

تقوم السياسة المصرية على تنمية المصالح المشتركة والمنفعة المتبادلة لتجاوز أزمة سد النهضة، وتعتبر إعلان المبادئ ملمحاً هاماً لبناء الثقة بين الدول الثلاث، السودان ومصر وإثيوبيا. وحسب الرؤية المصرية، لا تتعارض هذه المبادئ مع التمسك بفكرة الحقوق المكتسبة، والتوصل إلى اتفاق عادل ومنصف. وقد اتبعت مصر سياسة تفاوض تقوم على عدم الممانعة في تشييد سد النهضة وملئه وتشغيله أداة للتنمية الاقتصادية الإثيوبية، بشرط عدم الإضرار الجسيم. في هذا السياق، قدمت مصر مقترحاً في جلسة المباحثات في القاهرة، أكتوبر/ تشرين الأول 2019، يربط ما بين الملء والتشغيل ومعادلات التدفق المائي في مائة سنة سابقة، بهدف الموازنة بين التنمية الاقتصادية الإثيوبية وقدرة مصر على استيعاب الآثار السلبية لهذه التنمية، غير أن رفض إثيوبيا المقترح المصري، دفع مصر إلى الإعلان عن عدم جدوى التفاوض.

ومع إعلان فشل المفاوضات، بدأت مصر تتجه إلى بحث إدخال مشاركين في المفاوضات، بصفة مراقبين. بدأت هذه المحاولة بإدخال الولايات المتحدة والبنك الدولي فيما عُرف بمفاوضات واشنطن في يناير/ كانون الثاني . فبراير/ شباط 2020، وتوصلت إلى قاعدة تقوم على الموازنة ما بين إنتاج الكهرباء وحق إثيوبيا في إقامة مشروعات مستقبلية تحت مظلة القانون الدولي. وعلى الرغم من صدور مسودة الاتفاق وتوقيع مصر عليها، امتنعت السودان ورفضتها إثيوبيا، لتجنب أي إلتزامات تجاه الأطراف الأخرى، وكذلك لتجنب آثار تصرّفاتها على بحيرة توركانا ونهري جوبا وشبيلي في الصومال. وعلى إثر هذه النتائج، تقدمت مصر في مايو/ أيار ويونيو/ حزيران 2020 بخطابين إلى مجلس الأمن، لتوضيح مسار الأزمة، وطلب عقد جلسة عاجلة لمناقشة الأزمة. وعرضت فيهما توضيحاً للوضع القانوني لمياه النيل الأزرق، والرد على الورقة الإثيوبية. وتضمن خطاب الخارجية المصرية، الأول من مايو/ أيار 2020، توضيحاً لتوافق تصرفاتها مع القانون الدولي والتعامل المرن مع الأزمة عبر الدخول في مفاوضات، على الرغم من عدم الموافقة على بناء السد، ما يتطلب المعاملة بالمثل بانخراط إثيوبيا الإيجابي للتوصل إلى اتفاق متوازن. وبدأ الخطاب المصري بالتركيز على التعاون المشترك والحاجات الحيوية، كسياقات تترابط مع أفكار إعلان المبادئ، غير أنه، مع تباين تعريف المصالح، اتجهت إلى إعادة تعريف الاتفاق، في ضوء القانون الدولي، حيث عملت على توسيع المشاركين بإخبار مجلس الأمن بطبيعة الأزمة. وقد تناولت مذكرة يونيو 2020 الإشارة إلى مخاطر المراوغة الإثيوبية، وصنفتها في نطاق تهديد السلم والأمن. واعتبرت أن هدفها ليس رداً تفصيلياً على خطاب وزير خارجية إثيوبيا، 8 يونيو 2020، ولكنها تؤكد على عدم صلاحية مبدأ حسن النية، ليكون ضمن معايير التقدم في المفاوضات، لمحدودية نتائجها على مدى عشر سنوات، وحاولت تبرير دعوة أطراف أخرى، كمراقبين، بأنه يضمن إرادة التوصل إلى حل سلمي، على قاعدة المنفعة المتبادلة.

وكان الهدف الأساسي متمثلاً في منع الملء الأول بدون اتفاق، والتأكيد على السلطة المشتركة على موارد نهر النيل، وإضفاء الصفة الدولية عليه. وفي إطار تقييمها الوضع الراهن، تنظر مصر إلى «إعلان المبادئ» اتفاقاً إطارياً لعدة اتفاقيات مستقبلية، يتحدد مضمونها على الدراسات الفنية للمخاطر البيئية، ووضع مؤشرات للضرر والمسؤولية عنه. وبهذا المعنى، تعتبره غير كاف بذاته، لضبط كل التصرفات الحالية أو المستقبلية أو تعريفها. كما اعتبرت مصر أنه في ظل الاحتياجات الحيوية، تُعد الإجراءات الإثيوبية وضعاً لا يمكن احتماله، حسب خطاب وزارة الخارجية في يونيو/ حزيران 2020، وخصوصاً إذا ما اقترن بعد استكمال دراسات الآثار الهيدرولوجية والبيئية، وغموض سلامته الإنشائية. وقد بعثت مصر خطاباً إلى مجلس الأمن الدولي في 13 أبريل/ نيسان 2021، بعد تعثر محادثات كينشاسا في 6 أبريل/ نيسان 2021. ويركز استعراض مصر مسار التفاوض على الفروق ما بين مساعي مصر لطرح مقترحات ورفض إثيوبيا كل التصورات الممكنة. وهنا صنفت مصر تنفيذ المرحلة الثانية للملء بالأكثر إثارة للقلق لأضراره الكبيرة، ووجود احتمال بأن تكون كارثية مباشرة على السودان، وأن نقص معدل سريان المياه إلى مصر، يتسبّب بحدوث أضرار كارثية في فترات الجفاف الممتد. وتركزت مطالب مصر في الطلب إلى مجلس الأمن بإقناع إثيوبيا بالانخراط بحسن نية في المفاوضات، والامتناع عن اتخاذ أي إجراء أحادي.

وفي لغة تميل للتحذير من المخاطر، خلصت مصر، في أبريل الماضي، إلى أن بقاء الحال القائم يؤدي، فورياً، لأضرار كارثية تضع مصر تحت ضغط مستمر بسبب اللامسؤولية الإثيوبية. وتصعيد التوترات في جميع أنحاء شرق أفريقيا والقرن الأفريقي، كما يمثل تهديداً للسلم والأمن الدولي. وجاء خطاب 11 يونيو 2021 ليكمل سياق تحديد نطاق المسؤولية الدولية، إذ يركز على تحميل مجلس الأمن مهمة حفظ الأمن والسلم والتأكيد على اعتراض مصر على استمرار ملء السد. تبدو هذه الصياغات أكثر تحديداً في تعريف المشكلة والمخاطر المترتبة عليها، ويمكن ملاحظة أنها تتطوّر في اتجاه إضعاف قانونية التصرفات الإثيوبية، وفتح الطريق للتعامل السياسي مع الأزمة.

كما شكلت جامعة الدول العربية مساراً إضافياً للسياسة المصرية، حيث حاولت في اجتماع الدوحة، 15 يونيو/ حزيران 2021، الحصول على الدعم العربي. ودخلت كلمة مصر مباشرة في هدف الاجتماع، عندما أشارت إلى تعثر المفاوضات، ورفض إثيوبيا أي مبادرات وتقترحات، واعتبرت أن النزاع صار قضية تجاوزت الأزمة التقليدية. وعلى الرغم من أن جزءاً مهماً من الكلمة يندرج تحت نطاق الإحاطة، فقد تضمّنت ملاحظات تكشف عن أن استغراق المفاوضات في مسائل بدهية لأشواط تفاوض طويلة من دون عائد واضح، كان دافعاً إلى فتح نقاش دولي، في خطوة ضرورية تعيد الموازنة ما بين المطالب المختلفة. ولعل إشارة كلمة وزير الخارجية المصري، سامح شكري، إلى أنه على الرغم من تكرار تعرّض صبر بلاده لاختبارات عديدة، فإنها تصرفت بمسؤولية وإدراك لتبعات تصعيد التوتر على أمن المنطقة واستقرارها، حيث حاولت مصر تقديم المشكلة ضمن سياقات الأمن القومي العربي، وهو ما يستمد روافده من التساند العربي، ويقوم على ضرورة وضع إطار زمني للتوصل إلى اتفاق متوازن. وتترابط دعوة مصر إلى انعقاد اجتماع تحت مظلة جامعة الدول العربية لبحث تعثر المفاوضات مع مضي مصر في تدويل قضية سد النهضة، وهذا ما يثير النقاش بشأن اتجاهات مصر في تكوين موقفها السياسي. وفي وقت متقارب، صدرت تصريحات تقلل من أهمية مخاطر التصرّف المنفرد، وقدرة مصر على تعويض أي نقص في انسياب حجم المياه. صدرت تصريحات من وزيري الخارجية والري قامت على جانبين؛ الأول: الحديث عن سياسات تطوير الموارد المائية وإعادة استخدامها، لتعويض النقص المحتمل. الثاني، ارتبطت محاولة التقليل من مخاطر الملء الثاني بترويج خطاب محاولة لتهدئة المحاوف الاجتماعية. وهنا، يمكن الإشارة إلى أن تطوير استخدامات المياه تقع ضمن تطلعات خفض الفقر المائي، بغض النظر عن مسارات سد النهضة، كما أن وجود الوثائق الرسمية يسمح بتفسير التصريحات الصحفية صيغة ثانوية، مقارنة بالمحتوى الأكثر انضباطاً. قد يكون إعمال الأسلوب التراتبي مهماً في متابعة ملامح الخطاب السياسي، غير أنه يمكن فهم التأثير الواسع للتصريحات من دون الوثائق، على الرغم من واحدية وزارة الخارجية مصدراً للتعبير عن مرامي خطابها. ونظراً إلى حساسية أزمة المياه، لم يكن هناك ترف للتدقيق في القوة التعبيرية، بقدر ما ظهر تضامن جماهيري حول أولوية الحفاظ على الحقوق المائية، وليس مناقشة الضرر المحتمل.

> مع إعلان فشل المفاوضات، بدأت مصر تتجه إلى بحث إدخال مشاركين في المفاوضات، بصفة مراقبين

> ظهر توجهٌ في السودان يقترب من فكرة السيادة المشتركة على المياه، وبسط السيطرة على الأقاليم السودانية الحدودية

وفي «مؤتمر باريس لدعم المرحلة الانتقالية في السودان»، 16 مايو/ أيار 2021، لأجل تجاوز السودان مخاطر المرحلة الانتقالية، كانت إشارة لافتة، في كلمة الرئيس المصري، عبد الفتاح السيسي، إلى أهمية تطبيق اتفاقية 1902 واعتبر أن بسط السودان سلطته على كامل أراضيه يقع ضمن مقتضيات السلام والاستقرار الإقليمي. تتناسق هذه الملاحظة مع توسيع التعاون العسكري مع السودان وارتفاع مستوى التنسيق السياسي، فقد أكد بيان مصري سوداني، أن إثيوبيا لا تراعي مصالحهما المائية فيما يتعلق بمشروع سد النهضة، حيث أشار إلى «مخاطر جدية وآثار وخيمة جرّاء ملء إثيوبيا الأحادي لسد النهضة»، بجانب السعي إلى تكوين لجنة دولية لتقييم أضرار الملء الثاني والتحرّك المشترك دولياً وإقليمياً في إطار التصدي لسياسة الأمر الواقع.

ومنذ وقت قريب، ظهر توجهٍ في السودان يقترب من فكرة السيادة المشتركة على المياه، وبسط السيطرة على الأقاليم السودانية الحدودية. ويعد رفض السودان الطلب الإثيوبي، 8 إبريل/ نيسان 2021، ببدء تبادل المعلومات بشأن الملء الثاني، متوافقاً مع التوجهات المصرية، حيث اعتبر أنه يتطلب وجود اتفاق ملزم للتشغيل، ورأى العرض الإثيوبي انتقائيا ومريبا، ويمكن التراجع عنه. وحسب اتجاهات وزارة الري، 10 إبريل/ نيسان 2021، ينشغل السودان بترتيبات التصريف في سد النهضة، حيث تؤثر بشكل مباشر على سد الروصيرص، محدود السعة التخزينية مقارنة بسد النهضة.

ومع عدم التوصل إلى اتفاق شامل حول تشغيل سد النهضة تزداد أهمية تبادل المعلومات وتحولها إلى قضية أساسية، بشكل يدعم التنسيق مع مصر، فتشغيل سد الروصّيرص يؤثر مباشرة على أنظمة الري في مناطق كثيرة، واستقرار إنتاج الكهرباء ومياه الشرب. ويمكن ملاحظة أن هناك تغيرا في الموقف السوداني، فبينما كانت وزارة الري تميل إلى التقليل من مخاطر السد وتحفظت على بيان جامعة الدول العربية في مارس/ آذار 2020، فقد صارت المواقف السودانية أكثر تنسيقاً مع مصر.

بعد استعراض اتجاهات الخطاب المصري، يبدو السؤال مهماً بشأن مدى تأثير توجهات تدويل قضية سد النهضة وانعكاسها على السلوك الإثيوبي، فقد اقتصرت استجابة مجلس الأمن على نقل مهمة التفاوض للاتحاد الأفريقي كاختصاص إقليمي، لتبدأ سلسلة جلسات لم تؤدِ إلى نتائج على المستويين، الفني أو القانوني. وليس هناك توقع بتغيير موقفه، إزاء المذكرة المصرية أخيرا، فقد تم الملء الأول من دون اهتمام من المنظمات الدولية أو الإقليمية، وفي ظل هيمنة جدل حول تفسيرات متباينة للسيادة والحقوق المشتركة، لم يستطع الاتحاد الأفريقي تقديم مساهمة تؤطر النقاش حولها. وبغض النظر عن تكييف دوره، يمكن تصنيف دور الاتحاد الأفريقي في إطار القانون الدولي، بما يضعف مرجعية المادة 10 من إعلان المبادئ، بوصفه نصا أدنى من المعاهدات الشارعة، ما يفتح إمكانية تعدد الأطراف الدولية المحايدة، وإتاحة الفرصة للتفسير الواسع لأي نص قانوني يتعلق بسد النهضة، كان اتفاق ملء وتشغيل في 28 فبراير/ شباط 2020 من نتائج القراءة الانفتاحية لإعلان المبادئ لا يقلل منها تراجع إثيوبيا عن المضي في هذا المشوار من التزامها بالمبادئ القانونية.

وفي مستوى آخر، كانت استجابة جامعة الدول العربية أكثر تلاقياً مع التصور المصري . السوداني، حيث تبنّى البيان الختامي مرجعية دولية تقوم على رفض الإجراءات الإثيوبية المنفردة، واعتبرها مخالفةً لإعلان المبادئ، وتؤكد على التفاوض بحسن نية للوصول إلى اتفاق متوازن. وبشكل عام، كانت لغة البيان أكثر وضوحاً، وخصوصاً لدى الإشارة إلى أن الوضع الحالي قد يتسبب بإلحاق الضرر المباشر بسد الروصيرص مع توقع ضرر آخر على مصر. كان لافتاً ما تضمنه بيان المجلس الوزاري من إجراءات تخصّ دعوة مجلس الأمن إلى عقد جلسة تحت مظلة القيام بمهامه لحفظ السلم والأمن ومنع الصراع.

يمكن القول إن تطور الخطاب المصري ارتبط باتجاهين، الانتقال من مبدأ حسن النية إلى الحديث عن الأضرار الكارثية المحتملة، وهو ما يترافق مع تحسين الشروط الإقليمية للتحرك السياسي، وخصوصاً ما يتمثل في ترتيب العلاقة مع السودان والتغير الإيجابي للعلاقات مع بلدان أخرى. قد لا تسعف هذه التغيرات في تحقيق الأهداف المصرية في المدى المتوسط، غير أن استمرارها على نحو شبكي متساند سوف يعمل على تعزيز البدائل المستقلة البعيدة عن تأثير المنظمات الدولية، حيث يستند الخطاب المصري إلى حقها، حسب ميثاق الأمم المتحدة، في حماية مصالحها الحيوية وضمان بقائها على قيد الحياة. وعلى الرغم من تواضع المساهمة الدولية في تجنب الأزمة، يبدو تكرار المذكرات إلى مجلس الأمن إجراءً وقائياً، يعزز التدابير اللازمة لحماية المصالح المصرية.

(كاتب وباحث مصري)

مسار إضافي

شكلت جامعة الدول العربية مساراً إضافياً للسياسة المصرية، حيث حاولت في اجتماع الدوحة، 15 يونيو/ حزيران 2021، الحصول على الدعم العربي. ودخلت كلمة مصر مباشرة في هدف الاجتماع، عندما أشارت إلى تعثر المفاوضات، ورفض إثيوبيا أي مبادرات. وعلى الرغم من أن جزءاً مهماً من الكلمة يندرج تحت نطاق الإحاطة، فقد تضمّنت ملاحظات تكشف عن أن استغراق المفاوضات في مسائل بدهية لأشواط تفاوض طويلة من دون عائد واضح، كان دافعاً إلى فتح نقاش دولي، في خطوة ضرورية تعيد الموازنة ما بين المطالب المختلفة.