

اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية

بقلم ستيفن سي. ماكفري
أستاذ في كلية ماكجورج للحقوق
جامعة المحيط الهادئ

اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1997 بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية هي المعاهدة الوحيدة التي تغطي المياه العذبة المشتركة وتطبق بشكل عالمي. وهي اتفاقية إطارية، أي توفر إطاراً للمبادئ والقواعد التي يمكن أن تطبق وتعديل لتلائم السمات المميزة للمجاري المائية الدولية المعنية. وتقدم هذه الملاحظة التمهيدية وصفاً للخلفية التاريخية للاتفاقية والتطورات المهمة في تاريخ التفاوض بشأنها. وبعد ذلك، ستقدم ملخصاً للأحكام الرئيسية في الاتفاقية، وأخيراً سنتناول تأثيرها على التطورات القانونية اللاحقة، بما في ذلك المعاهدات والفقهاء.

معلومات تاريخية عامة

تم إبرام هذه الاتفاقية في 21 أيار/ مايو 1997، بوصفها ملحقاً بقرار الجمعية العامة 229/51. وقد أنهى اعتمادها عملية كانت الجمعية العامة قد بدأتها قبل ما يزيد على عقدين. ففي 8 كانون الأول/ ديسمبر 1970، اعتمدت الجمعية العامة القرار 2669 (د-25)، تحت عنوان "التطوير التدريجي لقواعد القانون الدولي المتعلقة بالمجاري المائية الدولية وتدوينها". وفي ذلك القرار، أوصت الجمعية العامة لجنة القانون الدولي بأن تقوم "بدراسة قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية بغية تطويره تدريجياً وتدوينه". وفي الحقيقة، أظهرت الجمعية العامة أنها أدركت أهمية هذا الميدان قبل أكثر من 10 أعوام، عندما اعتمدت القرار 1401 (د-14) في 21 تشرين الثاني/ نوفمبر 1959. فقد أشارت في ذلك القرار إلى أن "من المرغوب فيه الشروع في إجراء دراسات تمهيدية عن المشاكل القانونية المتعلقة باستخدام الأنهار الدولية والانتفاع بها، لمعرفة مدى ملائمة هذا الموضوع للتدوين".

وفي عام 1974، بدأت لجنة القانون الدولي العمل على موضوع المجاري المائية الدولية عملاً بالقرار الذي اعتمدهت الجمعية العامة في عام 1970. وعلى مدى السنوات العشرين التي تلت ذلك، تعاقب على توجيه أعمال اللجنة خمسة مقررين خاصين، هم: ريتشارد كيرني وستيفن شوبيل وجينس إيفنسن وستيفن ماكفري وروبرت روزنستوك. وفي عام 1974، قامت اللجنة، جرياً على ممارستها المعهودة، بتمرير استطلاع رأي على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة طالبة آراء هذه الدول بشأن شتى المسائل المتعلقة بموضوع المجاري المائية.

وفي عام 1976، قررت اللجنة أنه ليس من الضروري أن تحدد في بداية عملها نطاق المصطلح "مجرى مائي دولي"؛ وفي الحقيقة، لم تُعرّف اللجنة هذا المصطلح إلى أن اعتمدت في القراءة الأولى، في عام 1991، مجموعة كاملة من مشاريع المواد المتعلقة بالموضوع. والتعريف الذي تم اعتماده في ذلك العام بقي بصورة أساسية على حاله في الاتفاقية. وفي عام 1994، اختتمت اللجنة أعمالها بشأن المجاري المائية الدولية، واعتمدت في قراءة ثانية مجموعة كاملة من مشاريع المواد تتكون من 33 مشروع مادة. كما اعتمدت اللجنة أيضاً قراراً آخر بشأن المياه الجوفية المحصورة العابرة للحدود، أوصت فيه بأن تسترشد الدول في تنظيم هذا الشكل من

المياه الجوفية بالمبادئ الواردة في مشروع المواد. وقدمت اللجنة مشروع المواد النهائي والقرار مصحوبين بتوصية بإعداد اتفاقية على أساس مشروع المواد.

وبناءً على توصية اللجنة السادسة (القانونية)، قررت الجمعية العامة في عام 1994 "عقد فريق عمل جامع ... لإعداد اتفاقية إطارية بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية على أساس مشروع المواد التي اعتمدها لجنة القانون الدولي". وتم التفاوض على الاتفاقية في اللجنة السادسة، التي اجتمعت لهذا الغرض على هيئة "فريق عمل جامع" كما نص قرار الجمعية لعام 1994. واجتمع فريق العمل لمدة ثلاثة أسابيع في تشرين الأول/ أكتوبر 1996 ولمدة أسبوعين في آذار/ مارس ونيسان/ إبريل 1997. وكما ذكر سابقاً، تم اعتماد الاتفاقية في 21 أيار/ مايو 1997.

ملخص الأحكام الرئيسية في الاتفاقية

تضم الاتفاقية 37 مادة في سبعة أبواب: الباب الأول، مقدمة؛ الباب الثاني، مبادئ عامة؛ الباب الثالث، التدابير المزمع اتخاذها؛ الباب الرابع، الحماية والصون والإدارة؛ الباب الخامس، الأحوال الضارة وحالات الطوارئ؛ الباب السادس، أحكام متنوعة؛ الباب السابع، أحكام ختامية. وقد ألحق بالاتفاقية ملحق يحدد الإجراءات الواجب اتباعها في حالة موافقة الدول على إخضاع نزاع ما للتحكيم.

وفي حين أن من الصعب أن يخص المرء بالذكر أحكاماً معينة من أحكام الاتفاقية، فإنه استناداً إلى الأعمال التحضيرية للجنة القانون الدولي، والمفاوضات في الفريق العامل وأهمية المبادئ التي تنطوي عليها، يمكن القول إن الأحكام الرئيسية في الاتفاقية ترد في الأبواب الأول والثاني والثالث والرابع. فالباب الأول يتضمن تعريف مصطلح "مجرى مائي دولي"، الذي من الواضح أن له أهمية محورية. ويعرف المصطلح "مجرى مائي" في المادة 2 تعريفاً عاماً بوصفه "شبكة المياه السطحية والمياه الجوفية التي تشكل، بحكم علاقتها الطبيعية بعضها ببعض، كلاً واحداً وتندفق عادة صوب نقطة وصول مشتركة". وسيلاحظ أن من المهم أن هذا التعريف اشتمل على المياه الجوفية المتصلة هيدرولوجياً بالمياه السطحية، وهذا في الحقيقة هو الحال بالنسبة لمعظم المياه الجوفية في العالم. وبعد ذلك، يعرف المصطلح "مجرى مائي دولي" بأنه "أي مجرى مائي تقع أجزاؤه في دول مختلفة".

وتجسد المادة 5، الواردة في الباب الثاني، المبدأ الذي يعتبر على نطاق واسع حجر الزاوية في الاتفاقية، وفي الحقيقة يعتبر القانون في هذا الميدان: مبدأ الانتفاع والمشاركة المنصفين والمعقولين. ويقتضي هذا المبدأ أن تنتفع دولة ما في أراضيها بمجرى مائي دولي تنتشطره مع دول أخرى، على نحو معقول ومنصف للدول الأخرى التي تنتشطر معها نفس المجرى المائي. ولكي تتأكد الدول من أن انتفاعها بمجرى مائي دولي منصف ومعقول، يتعين عليها أن تراعي جميع العوامل والظروف ذات الصلة. وترد في المادة 6 قائمة استرشادية بهذه العوامل والظروف. وفي الفقرة 2، تحدد المادة 5 أيضاً مبدأ المشاركة المنصفة. ووفقاً لهذا المبدأ، "تشارك الدول في استخدام مجرى مائي دولي وتنميته وحمايته بطريقة منصفة ومعقولة". وبالتالي، فإن السلوك الإيجابي قد يكون مطلوباً بموجب هذا المبدأ، وهذا توضيح آخر لتأثيرات الانتفاع المنصف والمعقول.

ويرد في المادة 7 حكم رئيسي آخر من أحكام الاتفاقية (الالتزام بعدم التسبب في ضرر ذي شأن). وتقتضي أحكام هذه المادة أن تقوم الدول "باتخاذ كل التدابير المناسبة للحيلولة دون التسبب في ضرر ذي شأن" لدول أخرى تشاطرها مجرى مائياً دولياً. والتشديد على الوقاية مهم،

لأنه غالباً ما يكون من الصعب وقف أو تعديل نشاط ما بعد البدء به، وقد يكون إصلاح الضرر بعد وقوعه معقداً ومكلفاً جداً، إذا كان ممكناً فعلاً. وفي حين أنه دار حوار، في التفاوض على الاتفاقية وفيما كتب عن الموضوع، عن العلاقة بين المبادئ المحددة في المادتين 5 و 7، فإن أفضل طريقة للنظر إليهما هي اعتبارهما مكملتين إحداهما للأخرى. وتعمل هاتان المادتان معاً على النحو التالي: إذا اعتقدت دولة أنه لحق بها ضرر ذو شأن، نتيجة لقيام دولة تشترك معها في مجرى مائي ما باستخدام ذلك المجرى المائي، فإنها في العادة تثير المسألة مع الدولة الثانية. وفي المفاوضات التي تعقب ذلك، تنص المواد 5 و 6 و 7 على أن الهدف هو الوصول إلى حل منصف ومعقول بالنسبة لاستخدامات كلتا الدولتين للمجرى المائي والفوائد التي تحصلان عليها منه. ولا تستبعد إمكانية أن يتضمن الحل دفع تعويض لتحقيق توازن منصف للاستخدامات والفوائد.

ويحدد الباب الثالث من الاتفاقية مبدأ الإخطار المسبق فيما يتعلق بالتدابير المزمع اتخاذها، ويتناول بشيء من التفصيل مختلف جوانب هذا الالتزام. وخلاصة هذا المبدأ أنه إذا كانت دولة تخطط لمشروع ما أو لاتخاذ تدابير أخرى قد يكون لها تأثير ضار ذو شأن على دولة أخرى أو دول أخرى تتشاطر معها مجرى مائياً دولياً، فإن الدولة التي يُخطط لاتخاذ هذه التدابير على أراضيها يجب أن ترسل، بتوقيت جيد، إخطاراً إلى الدول الأخرى بهذه الخطط. وإذا اعتقدت الدول التي تم إخطارها بأن التدابير المزمع اتخاذها لا تتفق مع أحكام المادة 5 أو المادة 7، يتم اتباع عملية مشاورات ومفاوضات، إذا اقتضى الأمر، تؤدي إلى حل منصف للحالة.

ويتناول الباب الرابع من الاتفاقية حماية وصون وإدارة المجاري المائية الدولية. ويتضمن، من بين أحكام أخرى، أحكاماً تتعلق بحماية وصون النظم الإيكولوجية للمجاري المائية ومنع التلوث وتخفيضه والسيطرة عليه، وإجراء مشاورات تتعلق بإدارة المجاري المائية الدولية. وقد تكون أهمية هذه الأحكام واضحة: يجب حماية النظم الإيكولوجية للمجاري المائية والمجاري المائية في حد ذاتها وصونها وإدارتها على نحو سليم، لكي تدعم حياة الإنسان وأشكال الحياة الأخرى.

تأثير الاتفاقية على التطورات القانونية اللاحقة

لقد كان للاتفاقية والأعمال التحضيرية المتعلقة بها تأثيراً كبيراً. فبعد أربعة شهور من إبرام الاتفاقية، أشارت محكمة العدل الدولية إليها واقتبست منها في حكمها في قضية مشروع جابشيكوفو – ناجيماروس (أنظر الفقرة 85 من تقارير محكمة العدل الدولية لعام 1997). وينظر إلى الاتفاقية على نطاق واسع على أنها تدوين للقانون الدولي العرفي فيما يتعلق بثلاثة التزامات على الأقل من الالتزامات التي تجسدها الاتفاقية، وهي على وجه التحديد: الانتفاع المنصف والمعقول، والحيلولة دون حدوث ضرر ذي شأن، والإخطار المسبق بالتدابير المزمع اتخاذها، وتعزى هذه النظرة جزئياً إلى مصدر الاتفاقية. وقد أثرت هذه الأحكام والأحكام الأخرى الواردة في الاتفاقية على التفاوض بشأن المعاهدات المتعلقة بالمجاري المائية الدولية، وذلك كما يتضح بيسر بمجرد استعراض سريع للاتفاقات الحديثة، مثل البروتوكول المنقح بشأن المجاري المائية المشتركة بين بلدان الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، الموقع في 7 آب/ أغسطس 2000.

خاتمة

تمثل اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1997 بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية إسهاماً هاماً في تعزيز سيادة القانون في هذا الميدان من ميادين العلاقات

الدولية الذي يزداد أهمية، وفي حماية وصون المجاري المائية الدولية. وفي حقبة تنسم بنقص الماء بصورة متزايدة، يؤمل أن تستمر زيادة تأثير هذه الاتفاقية.