

الفصل التاسع

تقاسم الموارد الطبيعية

ألف - مقدمة

الموضوع؛ ورغم ذلك ارتقي أيضاً في حينه وجود مبرر لإجراء دراسة مستقلة بالنظر إلى الأهمية التي تولي للمياه الجوفية المحصورة في أجزاء عديدة من العالم. ولوحظ أن القانون المتصل بالمياه الجوفية أقرب إلى القانون الذي يحكم استغلال النفط والغاز.

٣٧٧- وفي إطار هذا الموضوع، اقترح المقرر الخاص شمول المياه الجوفية المحصورة العابرة للحدود والنفط والغاز، والبدء بالمياه الجوفية المحصورة. وبغية التأكد من مدى إمكانية انطباق المبادئ الواردة في اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، رأى أن من الضروري معرفة هذه المياه الجوفية على وجه الدقة. وأشار أيضاً إلى ما للأعمال التي جرى الاضطلاع بها في موضوع المسؤولية الدولية من صلة بهذا الموضوع، لا سيما فيما يتعلق بالجانب الوقائي.

٣٧٨- وكان الجزء الثاني من التقرير تقيماً في طابعه ومحاولة لطرح فهم أفضل لما يشكل المياه الجوفية المحصورة العابرة للحدود. وأشار إلى أن هناك جهوداً دولية تبذل في محافل مختلفة بهدف إدارة المياه الجوفية.

٣٧٩- وقال المقرر الخاص إن المياه الجوفية المحصورة تتميز عن المياه السطحية في عدة جوانب بالرغم من أن الغلاف الجوي يشكل مصدراً مشتركاً بينهما. فخلافاً للمياه السطحية تعتبر إدارة المياه الجوفية حديثة جداً مثلها في ذلك مثل علم جيولوجيا المياه؛ وبعض مصادر المياه الجوفية يمكن أن تنفذ بسرعة إذا ما استخراجت؛ كما أن من الممكن لأنشطة تجري على سطح التربة ولا صلة لها بتلك المصادر أن تؤثر تأثيراً ضاراً في المياه الجوفية. ومن ثم قد يقتضي الأمر النظر في تنظيم أنشطة أخرى بخلاف أوجه استخدام المياه الجوفية.

٣٨٠- وقال إنه على الرغم من أن عبارة "المياه الجوفية المحصورة العابرة للحدود" مفهوم على مستوى التجريد، فمن غير الواضح ما إذا كان هذا المفهوم مفهوماً عملياً في تنفيذ إدارة المياه الجوفية. وحتى في المناطق التي تُدار مياها الجوفية إدارة أكثر تقدماً لا يوجد تقسيم إلى فئة المياه الجوفية ذات الصلة وفئة المياه الجوفية التي ليست ذات صلة. وإضافة إلى ذلك، ذكر أن جيولوجيي المياه يستخدمون لفظ "المحصورة" بمعنى مجامع المياه الجوفية المضغوطة. ونظراً إلى أن الخبراء لا يعتبرون مجمع المياه الضحلة محصوراً ولا يدرجون في هذه الفئة إلا المجمع الأحفوري، بدا ضرورياً إيجاد مصطلحات يمكن أن يفهمها الجميع بسهولة.

٣٦٩- قررت اللجنة، في دورتها الرابعة والخمسين المعقودة عام ٢٠٠٢، إدراج موضوع "تقاسم الموارد الطبيعية" في برنامج عملها^(٤٩٦).

٣٧٠- وقررت اللجنة كذلك تعيين السيد شوسي يامادا مقرراً خاصاً^(٤٩٧).

٣٧١- وأحاطت الجمعية العامة علماً، في الفقرة ٢ من قرارها ٢١/٥٧، بقرار اللجنة إدراج موضوع "تقاسم الموارد الطبيعية" في برنامج عملها.

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية

٣٧٢- كان معروضاً على اللجنة في دورتها الحالية التقرير الأول للمقرر الخاص (Add.I و A/CN.4/533).

٣٧٣- ونظرت اللجنة في التقرير الأول للمقرر الخاص في جلستها ٢٧٧٨ و ٢٧٧٩ المعقودتين في ٢٢ و ٢٣ تموز/يوليه ٢٠٠٣ على التوالي. وفي ٣٠ تموز/يوليه ٢٠٠٣ استمعت اللجنة أيضاً إلى عرض وجيز غير رسمي أدلى به خبراء في المياه الجوفية من منظمة الأغذية والزراعة والرابطة الدولية للهيدروجيولوجيين رتبت حضورهم منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة.

١ - عرض المقرر الخاص لتقريره الأول

٣٧٤- أشار المقرر الخاص إلى أن التقرير المعروض على اللجنة هو تقرير أولي؛ فهو محاولة لوضع خلفية للموضوع، وطلب توجيهات عامة من اللجنة بشأن مسار الدراسة المقبلة، ووضع جدول زمني أولي للمسعى.

٣٧٥- وفيما يتعلق بالعنوان، رأى المقرر الخاص وجوب الإبقاء عليه كما هو لأن الجمعية العامة أقرته رسمياً.

٣٧٦- وذكر بأن اللجنة قد تناولت مشكلة تقاسم الموارد الطبيعية لأول مرة في أثناء تدوينها لقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية. وقررت اللجنة في ذلك الحين استبعاد المياه الجوفية المحصورة غير المتصلة بالمياه السطحية من

(٤٩٦) حولى ٢٠٠٢، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢٢، الفقرة ٥١٨.

(٤٩٧) المرجع نفسه، ص ٥، الفقرة ٢٠.

٣٨٨- وأبدى بعض الأعضاء شكوكاً في المساهمة التي قد تستطيع اللجنة أن تقدمها فيما يتعلق بالموضوعين الفرعيين المقترحين وهما الغاز والنفط اللذين يمثلان مشاكل تختلف في طبيعتها ويجري تناولها عادةً من خلال عمليات دبلوماسية وقانونية.

٣٨٩- واقترح إيلاء أولوية لموضوع المياه الجوفية المحصورة، وبالذات مسألة تلوث المياه الجوفية غير المتصلة. وأعرب عن رأي مفاده أن أي نظر في موضوع النفط والغاز ينبغي أن يركز على أن تنتهي اللجنة من عملها بشأن المياه الجوفية.

٣٩٠- وبالنظر إلى خصائص المياه الجوفية، أُثير أيضاً سؤال عما إذا كان ينطبق على المياه الجوفية في بعض الحالات نظام إداري. وجرى التأكيد أيضاً على أن مبدأ السيادة مهم في مجال المياه الجوفية، تماماً كالبتروال والغاز، ولذلك فإن أية إشارة إلى مفهوم التراث المشترك للإنسانية تثير القلق.

٣٩١- وذكُر أن من المطلوب النظر بمزيد من التفصيل في نطاق دراسة المياه الجوفية المحصورة العابرة للحدود. وقيل إنه ينبغي للبحوث ألا تشمل الممارسة المتعلقة بحماية نوعية مجامع المياه الجوفية فحسب، بل استغلال هذه المجامع أيضاً. وفي هذا الصدد، من المهم إلقاء نظرة على معايير تقاسم الموارد وهي: حاجات الدولة أو التناسب أو الانتصاف.

٣٩٢- ووفقاً لأحد الآراء، يوجد ما يبرر توضيح مصطلح "المياه الجوفية" توجيهاً للدقة في معناه، وطلب المساعدة من الخبراء لأن من شأنها أن تكون بالغة الفائدة في هذا المجال. وذكُرت أيضاً الحاجة إلى فهم الفوارق بين المياه الجوفية المحصورة والمياه السطحية على النحو المقترح في التقرير، وإلى توضيح معنى "المحصورة"، لأنه ليس على ما يبدو مصطلحاً يستخدمه الهيدروجيولوجيون.

٣٩٣- وذكُر أيضاً أن من الضروري أن تضع اللجنة تعريفاً للمياه الجوفية العابرة للحدود التي لا تتصل بالمياه السطحية، وأن تحدد أهمية تلك المياه للدول، لا سيما النامية منها. وإضافة إلى ذلك، اعتُبر من المستصوب تضمين التقارير المقبلة إحصاءات إضافية من البلدان النامية التي تعتمد على المياه الجوفية أكثر من اعتماد البلدان المتقدمة عليها.

٣٩٤- وأعرب أيضاً عن التأييد لفكرة أن يحصل المقرر الخاص على جرد للمياه الجوفية المحصورة العابرة للحدود على المستوى العالمي، على أن يتضمن هذا الجرد تحليلاً للخصائص الإقليمية للموارد.

٣٩٥- واقترح بعض الأعضاء أن من المهم أهمية حاسمة توحي الحذر البالغ عند اختيار نهج التطرق لهذا الموضوع، إذ يجب تجنب جعل المدخل إليه عالمياً أكثر مما ينبغي، ويجب وضع

٣٨١- وانتهى المقرر الخاص إلى القول إنه يعتزم إجراء دراسات ممارسات الدول في مجال الاستخدامات والإدارة، بما في ذلك منع التلوث، وحالات النزاع، والقواعد المحلية والدولية. وإضافة إلى ذلك، سيجادل استخلاص بعض المعايير القانونية من النظم القائمة وربما أعد بعض مشاريع المواد.

٢- ملخص النقاش

٣٨٢- رحّب المتحدثون بالتقرير الأول الذي عرض خلفيته للموضوع وأورد القضايا الرئيسية التي يمكن معالجتها. وكما جاء في التقرير، فإن لهذا الموضوع آثاراً طويلة الأجل على السلم والأمن الدوليين بالنظر إلى دور المياه الرئيسي في سد حاجات إنسانية أساسية. أما النهج المتبصر الذي اعتمده المقرر الخاص فحظي بالتأييد لأنه يؤكد ضرورة إجراء مزيد من الدراسة للجوانب التقنية والقانونية قبل اتخاذ قرار نهائي بشأن طريقة مواصلة اللجنة لعملها في هذا المجال.

٣٨٣- ولقت بعض الأعضاء الانتباه إلى صلة هذا الموضوع بموضوع المسؤولية الدولية، ورأوا أن من المجدي إجراء تنسيق بين الأعمال المتعلقة بمذين الموضوعين.

٣٨٤- واعتبر بعض الأعضاء أن هذا العنوان واسع أكثر مما ينبغي ويحتاج إلى توضيح، وذلك مثلاً بإضافة عنوان فرعي يحدد الموضوعات الفرعية الثلاثة التي يعتزم المقرر الخاص معالجتها، أو بالاقصاء على الإشارة إلى العنوان الفرعي وهو المياه الجوفية المحصورة العابرة للحدود. وهذا العنوان بحاجة أيضاً إلى مزيد من الدقة من حيث معنى لفظ "تقاسم": من يتقاسم ومتى؟ فهل يشمل أيضاً النفط والغاز؟ وفي هذا المجال، قيل إن لفظ التقاسم يكاد لا ينطبق بالنظر إلى التنوع الشديد في مجامع المياه الجوفية من حيث طبيعتها.

٣٨٥- وفيما يتعلق بالتغييرات المقترحة إدخالها على عنوان الموضوع، ذُكر أن الجمعية العامة قد أقرته رسمياً وأنه رغم ذلك يمكن عند الضرورة تعديله في مرحلة لاحقة.

٣٨٦- وأعرب عن بعض الشكوك إزاء استبعاد الموارد المشتركة من التقرير الأول مثل المعادن والحيوانات المهاجرة. ورغم ذلك، قيل إن المشاكل التي تثيرها مسألة المعادن هي ذات طبيعة مختلفة، وإن المسائل التي تثيرها مسألة الحيوانات المهاجرة يمكن معالجتها على أفضل وجه من خلال الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف.

٣٨٧- وأعرب عن رأي مفاده أن تقريراً عاماً واحداً يشمل النفط والغاز، إضافة إلى المياه الجوفية، من شأنه أن يرسم صورة أفضل للموضوع، لا سيما فيما يتعلق بالمبادئ التي تنطبق على الموارد الثلاثة والفروق بينها.

٤٠١- ووفقاً لأحد الآراء أيضاً، لا يوجد أي "حل" قانوني للمشاكل التي أثّرت، ولكن معالجة هذه المسائل تستتبع مجموعة معقدة من العمليات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ووفقاً لذلك، لن تشرع اللجنة في وضع مجموعة قواعد توجيهية، بل في وضع نظام يساعد الدول على التعاون فيما بينها، وعلى تحديد التكنولوجيات الملائمة لتسوية الخلافات التي قد تنشأ عند الحصول على الموارد المشار إليها وإدارتها.

٤٠٢- وبموجب رأي آخر، يمكن للجنة أن تضع مبادئ عامة بشأن هذا الموضوع، آخذة الآليات الإقليمية في الاعتبار الواجب. وذكر أيضاً أنه يمكن في مرحلة لاحقة اتخاذ قرار بشأن شكل المعايير التي يمكن أن تضعها اللجنة.

٣- الملاحظات الختامية للمقرر الخاص

٤٠٣- فيما يتعلق بالشواغل التي أعرب عنها إزاء لفظة "تقاسم"، قال المقرر الخاص إن مفهوم "التقاسم" عنده لا يشير إلى الملكية، ولكن إلى المسؤولية عن إدارة الموارد، قائلاً إن الخلاف بشأنه يمكن تذييله بتحديد نطاق الموضوع تحديداً ملموساً.

٤٠٤- وفضّل التركيز أولاً على موضوع المياه الجوفية المحصورة العابرة للحدود، وتأجيل اتخاذ قرار نهائي بشأن النطاق إلى مرحلة لاحقة. وقال إن المناقشة أبرزت أيضاً ضرورة إعادة النظر في تعريف المياه الجوفية المطلوب تناولها في الدراسة.

٤٠٥- وفيما يتعلق بالمشاكل التي تثيرها المياه الجوفية المحصورة العابرة للحدود، قال إنه يتفق مع الرأي القائل إن الحل القانوني لا يشكل علاجاً لكل المشاكل، وقد يُفضّل بالتالي وضع مبادئ وتُظم تعاون معينة، بما فيها تسوية المنازعات. وسلم أيضاً بأن من المطلوب إجراء مزيد من التحليل قبل التمكن من التثبيت من مدى انطباق المبادئ الواردة في اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية على المياه الجوفية المحصورة العابرة للحدود؛ وهذا القول نفسه يمكن أن يسري على وضع عتبات أكثر تشدداً منها في حالة الضرر العابر للحدود.

٤٠٦- وإضافة إلى ذلك، قال المقرر الخاص إن النظم الإقليمية قد تكون أكثر فعالية من نظام عالمي، ولذلك رأى أنه يمكن الاعتراف في صياغة القواعد اعترافاً كافياً بالدور الهام لتلك النظم.

التطورات الإقليمية ذات الصلة في الاعتبار. وفي هذا المجال، جرى التأكيد على أن الاتفاقات الدولية القائمة لا تشير إلا إلى إدارة الموارد الطبيعية وليس إلى ملكيتها أو استغلالها.

٣٩٦- وأعرب بعض الأعضاء عن رأي مفاده أن سبل معالجة الأزمة المائية العالمية المذكورة في التقرير هي مسألة تقع في إطار مسؤولية الدول التي توجد الموارد تحت سطحها؛ وهذا هو حال الموارد من النفط والغاز، ولا يوجد مبرر لاتباع نهج مختلف إزاء موارد المياه الجوفية. وذكر أيضاً أنه ينبغي أن توضع في الاعتبار المبادئ التي تحكم السيادة الدائمة للدول على مواردها الطبيعية والتي وردت في قرار الجمعية العامة ١٨٠٣ (د-١٧) المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٢.

٣٩٧- وأعرب بعض الأعضاء الآخرين عن شكوكهم فيما إذا كان يمكن أن تنطبق على هذا الموضوع المبادئ الواردة في اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية؛ فطرح رأي يفيد بأنه لا يمكن نقل هذه المبادئ تلقائياً إلى إدارة مورد محدود وغير متجدد في الأساس مثل المياه الجوفية. وهذه هي مثلاً حال المادة ٥ من الاتفاقية المذكورة التي تتناول مبدأ الاستخدام المنصف والمعقول. غير أن أحكام هذه الاتفاقية كانت في حالات أخرى ضعيفة للغاية أو تطلبت تعديلاً؛ ونظراً إلى تعرض مجامع المياه الأحفورية للتلوث، فإن المادة ٧ من الاتفاقية بشأن تدابير منع إلحاق ضرر جسيم بالدول الأخرى لا تعتبر كافية. كذلك أعرب بعض الأعضاء عن القلق بشأن نطاق الدراسة الحالية في مقابل الاتفاقية المذكورة.

٣٩٨- ورأى أعضاء آخرون أن السمات المحددة للمياه الجوفية تتطلب تحليلاً في الوقت الحاضر، وأن البحث عن أوجه شبه في اتفاقيات أخرى يمكن إجراؤه في مرحلة لاحقة.

٣٩٩- وقيل إنه في ضوء الطابع المعقد للموضوع، قد تتطلب دراسة المياه الجوفية وقتاً أطول مما توقعه المقرر الخاص.

٤٠٠- واستناداً إلى المعلومات الواردة في التقرير، من المرجح على ما يبدو أن يقتضي الأمر وضع معايير للاستعمال ومنع التلوث أكثر تشدداً من المعايير المطبقة في حالة المياه السطحية؛ وذكر أيضاً أن من المناسب وضع معايير أكثر تشدداً من تلك التي تقع في نطاق موضوع المسؤولية ومفهوم "الضرر الجسيم". وذكرت أيضاً الحاجة إلى آلية لتسوية المنازعات.