

Distr.
GENERAL

A/CN.4/447/Add.1

15 April 1993

ARABIC

ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH/SPANISH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الخامسة والأربعون

٣ أيار/مايو - ٢٣ تموز/يوليه ١٩٩٣

قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية

التعليقات والملاحظات الواردة من الدول

إضافة

المحتويات

الصفحة

التعليقات والملاحظات الواردة من الدول

٢	الأرجنتين
٤	بولندا
٨	تشاد
١٠	كندا

الأرجنتين

[الأصل : بالانكليزية]

[١٥ آذار/مارس ١٩٩٣]

١ - الأطراف في اتفاقات المجرى المائي

تنص الفقرة ٤ حسب صياغة لجنة القانون الدولي على ما يلي:

"١ - يحق لكل دولة من دول المجرى المائي أن تشارك في التفاوض على أي اتفاق مجرى مائي يسري على كامل المجرى المائي الدولي، وأن تصبح طرفاً في هذا الاتفاق...

"٢ - يحق لأي دولة من دول المجرى المائي يمكن أن يتأثر استخدامها للمجرى المائي الدولي، بدرجة ملموسة، نتيجة تنفيذ اتفاق مجرى مائي مقترح ولا يسري إلا على جزء من المجرى المائي أو على مشروع أو برنامج أو استخدام معين، أن تشارك في المشاورات التي تجري بشأن هذا الاتفاق وفي التفاوض عليه، بقدر تأثر استخدامها بهذا الاتفاق، وأن تصبح طرفاً فيه."

ففي كلتا الحالتين، أي في حالة الاتفاقات التي تؤثر على المجرى المائي برمته وفي حالة الاتفاقات التي لا تؤثر إلا على جزء منه، "يحق" لدولة مشاطئة ثالثة أن تشارك في المفاوضات وأن تصبح طرفاً في الاتفاق أو مشروع الاتفاق موضوع المفاوضات.

وترى حكومة الأرجنتين أن هذه المادة تحابي دون لزوم الدولة المشاطئة الثالثة. لذلك نعتبر أن من المستصوب الاستعاضة عن المادة ٤ بمادة تجعل الانضمام إلى الاتفاقية إمكانية لا حقاً، نظراً لأن حقوق الأطراف الأخرى محمية في مشاريع مواد أخرى، منها مثلاً، تلك المتعلقة بالانتفاع والمشاركة المنصفين والمعقولين في المجاري المائية (المادتان ٥ و ٦)، وتلك المتعلقة بالالتزام بعدم التسبب في ضرر ملموس (المادة ٧)، وبالتعاون (المادة ٨)، وبتبادل المعلومات المتعلقة بالتدابير المزمع اتخاذها (المادة ١١ وما يليها) وبالبيانات (المادة ٩).

وتقترح حكومة الأرجنتين الاستعاضة عن المادة ٤ بالنص التالي:

"١ - يجوز لكل دولة من دول المجرى المائي أن تصبح طرفاً في أي اتفاق مجرى مائي يسري على كامل المجرى المائي الدولي، رهناً بالأحكام والشروط التي تتفق عليها تلك الدولة والدول الأطراف في الاتفاق. ويتعين على هذه الأخيرة أن تتفاوض بحسن نية، مع الأولى بشأن أحكام وشروط انضمامها إلى الاتفاق.

"٢ - يجوز لأي دولة من دول المجرى المائي يمكن أن يتأثر استخدامها للمجرى المائي الدولي، بدرجة ملموسة، نتيجة تنفيذ اتفاق مجرى مائي مقترح ولا يسري إلا على جزء من المجرى المائي أو على مشروع أو برنامج أو استخدام معين، أن تصبح طرفاً في الاتفاق نفسه بالقدر الذي يتأثر به استخدامها للمياه نتيجة لذلك الاتفاق أو لذلك المشروع أو البرنامج أو الاستخدام المعين، رهناً بالأحكام والشروط التي تتفق عليها تلك الدولة والدول الأطراف في الاتفاق أو في البرنامج أو الاستخدام المعين. ويتعين على هذه الأخيرة أن تتفاوض مع الأولى بحسن نية بشأن أحكام وشروط انضمامها".

٢ - تبعية المواد المتعلقة باستخدام المجاري المائية في الأغراض غير الملاحية

بغية ضمان عدم تأثير مشروع المواد على الاتفاقات الموجودة سابقاً المتعلقة باستخدام المجاري المائية، يوصى بإدراج مادة تنص بما لا يدع مجالاً للشك، على أن المعاهدة المقبلة المتعلقة باستخدام المجاري المائية في الأغراض غير الملاحية ستكون ذات طابع تكميلي ولن تسري على المجاري المائية التي تنظمها اتفاقية ما، ما لم تتفق الدول الأطراف في الاتفاقية على خلاف ذلك.

بولندا

[الأصل: بالانكليزية]

[٢٩ آذار/مارس ١٩٩٣]

يتسم مشروع قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية بدرجة عالية جدا من التجرد. لذلك فإنه يعد "اتفاقا إطاريا" نموذجيا يراعي بصورة واضحة ما يمكن أن تبرمه بلدان المجاري المائية من اتفاقات مفصلة. وقد تضاءلت بصورة جدية الأهمية العملية للمراقبة المذكورة آنفا، بالنسبة لبولندا وأوروبا، عقب التغييرات التي جرت في هذا الجزء من العالم بعد ١٩٨٩. ففي هذه الحالة الجديدة السائدة في أوروبا نتيجة لمبادرات مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، وقّعت ثلاث اتفاقيات حيوية تحت إشراف الجماعة الاقتصادية الأوروبية والأمم المتحدة، وهي اتفاقيات تبين إلى حد أكبر موضوع مشروع قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، وهي: (١) اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي (١٩٩١) و (٢) الاتفاقية المتعلقة بالآثار عبر الحدودية للحوادث الصناعية (١٩٩٢)؛ والاتفاقية المتعلقة بحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية (١٩٩٢) وتضمنت الاتفاقية الجديدة المتعلقة بحماية البيئة البحرية لمنطقة بحر البلطيق (١٩٩٢) تعاوناً إقليمياً أكثر تفصيلاً، على نطاق إقليمي أقل اتساعاً.

ويتكون مشروع قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية من ٣٢ مادة مقسمة إلى ٦ أبواب. ويتكون الباب الأول من ٤ مواد. وتجمل المادة ١ موضوع المشروع الذي يهم فعلاً كل شيء عدا الملاحة، ما لم تكن هذه الأخيرة تؤثر على استخدام المياه في الأغراض غير الملاحية كما هو الأمر بالنسبة لعدد من الأنهار الصغيرة والمتوسطة الحجم والمستخدمة في أغراض النقل (مثل نهر أودير). وأبرز أجزاء هذا الباب، وأشدها إثارة للجدل أيضاً، المادة ٢ التي تعرف "المجرى المائي الدولي" و "المجرى المائي". والمفهوم أن هذه الأخيرة هي المياه السطحية والجوفية التي تربطها علاقات طبيعية وتتدفق صوب نقطة وصول مشتركة. وهذا النوع من مفهوم المجرى المائي في سياق دولي يعني أن أحواض فيستولا ("النهر الوطني فيستولا") وأحواض نهر أودير تشكل مجاري مائية دولية. وبصرف النظر عن الموضوع الرئيسي للمشروع، فإن ثمة صنفاً معيناً من المياه الجوفية - تلك التي لا ترتبط بعلاقة مع المياه السطحية. ويبدو أن اتباع لجنة القانون الدولي لنهج من هذا القبيل مدعاة للانتقاد لسببين على الأقل: (١) تزايد أهمية المياه الجوفية المجاورة للحدود تزايداً مستمراً؛ و (٢) تطابق أو تشابه المبادئ والإجراءات المتعلقة بهذا الصنف من المياه الجوفية مع المبادئ المعتمدة للمياه الخاضعة لأنظمة هذا المشروع، وإذا وضع في الاعتبار العنصر المثير - للنزاع وهو مشكلة المياه الجوفية الذي لم يتم حلها، وتباطؤ عمل لجنة القانون الدولي (وردت اقتراحات في التعليق بأن هذه المسألة يمكن أن تكون موضوع عمل مستقل للجنة). فإن الحل المقترح لا يرضي كثيراً.

وتشكل الأنظمة الواردة في الباب الثاني (مبادئ عامة) أساساً ارتكز عليه المشروع برمته. وتوجد عناصره الرئيسية في المادتين ٥ و ٧. ففي المادة ٥ نصّ على أن تستخدم بلدان المجرى المائي في

إقليمها المجرى المائي بطريقة منصفة ومعقولة. وينبغي أن تقتزن هذه السياسة بموقف فعال حيال اقتراحات التعاون التي تتقدم بها بلدان المجرى المائي الأخرى. وتمت في المادة ٦ محاولة إعطاء المزيد من التفاصيل عن مبدأ الاستخدام المنصف والمعقول. والواقع أن ما ينبغي النظر فيه أثناء تقييم سلوك معين "وموازنة" مصالح بلدان المجرى المائي هو قائمة مفتوحة من العناصر والملابسات. فهاتان المادتان تعكسان بأمانة إلى حد بعيد الجانب العملي الناشئ للمعاهدة والآراء الفقهية المستقرة نسبياً.

وتبدأ الصعوبات في المادة ٧ التي تحمل بلدان المجرى التزاما باستخدام المجرى المائي الدولي على وجه لا يسبب "ضرراً ملموساً" في إقليم بلدان المجرى المائي الأخرى. واستناداً إلى الجزء الغالب في النظرية، فإن قبول حد أدنى من "الضرر الملموس" يرجع بتطوير القانون الدولي خطوة إلى الوراء، ويحيد عن المبدأ الشهير القائل "باستعمال الملك الخاص دون مضارة الغير" المعبر عنه باللاتينية كالتالي: "Sic utero tuo ut alienum non laedas" وتتعدد المسألة لأن البلدان تتسامح في الممارسة حيال "الضرر الملموس" (تمييزاً له عن الضرر الجسيم) كأثر من آثار الجوار التي لا مناص منها، غير أن القبول به في وثيقة بهذه الأهمية وهي المشروع المعروض للمناقشة، يعني أكثر من مجرد التسامح السلبي حيال الضرر الذي يحدثه الجار. ليس هذا فقط، ولكن إنعدام المعايير الموضوعية "للضرر الملموس" يخلق، فيما يبدو، امكانيات "قانونية" لتجاهل مصالح البلدان الأخرى. ويبدو أيضاً أن تقييماً من هذا القبيل يقلل من القيمة الوقائية لمبدأ الاستخدام المنصف والمعقول. وبولندا، بوصفها دولة تقع في أسفل المجرى المائي في معظم الحالات، وتعرض لدرجة عالية من التلوث، ينبغي لها أن تسعى إلى تخفيض الحد الأدنى من "الضرر الملموس". ولا يفني مطلب "سلوك عدم التسبب بالضرر" بمقتضيات مفهوم الواقعية. لذا ينبغي العثور على الحل الوسط الأمثل. وليس لدى كاتب هذا الرأي أي حل جاهز. ولا ينبغي أن يغيب عن ذهن المرء، وهو يبحث عن الحل الوسط الأمثل، أمر واحد وهو أن المادة ٧ تشكل إلى حد ما شبكة سلامة للمادة ٥، أي في الحالات التي تخفق فيها المفاوضات.

وبالباب الثالث المتعلق بالتدابير المزمع اتخاذها هو ذو طابع إجرائي، ولذا فهو يثير شكوكاً أقل. ففي حالة بولندا وجيرانها، ستسوى هذه المسائل على نحو أفضل بموجب أحكام الاتفاقية السالفة الذكر المتعلقة بتقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي (لم تدخل الاتفاقية حيز النفاذ لأنه لم يصدق عليها الحد الأدنى من البلدان، ألا وهو ١٦ بلداً، ولم تصدق بولندا على الاتفاقية حتى الآن وإن كان من مصلحتها أن تفعل ذلك. فالاتفاقية صك أساسي لإقامة أمن إيكولوجي في المناطق المجاورة للحدود). ويمكن اتمام أحكام هذا الباب (المادة ٧ من المشروع) بالمشاركة العامة في المشاورات المتعلقة بالأنشطة المزمع القيام بها والتي تؤثر على مصالحها. ولا يبدو أن هذه المسألة يمكن أن تخضع للتنظيم الوارد في المادة ٣٢ (عدم التمييز). وأن الأخذ بالمشاركة العامة يعني تحقيق إنجاز كبير في ممارسة المعاهدات. ويدل على تحلي القانون الدولي بالديمقراطية. ومن المتوقع أن تحظى مبادرة من هذا القبيل في محفل الأمم المتحدة بمساعدة غالبية البلدان.

وينبغي استكمال الفقرة ٢ من المادة ١٨ المتعلقة بالإجراء الواجب اتخاذها في حالة عدم الاخطار، بإعطاء أجل محدد للرد (شهر واحد مثلاً)؛ وإلا فإن التوازن سينعدم من جانب الدولة التي تقوم باستثمارات

بدون مشاورات مسبقة لأن بإمكانها أن تؤخر كثيرا الرد والمشاورات.

وليس ثمة اعتراض على الباب الرابع (الحماية والحفظ البيئيان) والباب الخامس (الأحوال الضارة وحالات الطوارئ). ومن وجهة نظر مصالح بولندا، فإنه يمكن تسوية هذه المسائل بموجب الاتفاقيات المذكورة آنفا (والملاحظة التي تفيد بأن بولندا لم تصدق على اتفاقية تقييم الأثر البيئي تنسحب أيضا على الاتفاقية المتعلقة بالآثار عبر الحدودية للحوادث الصناعية).

وأضيف الباب السابع (أحكام مختلفة) في آخر لحظة واستقطب الاهتمام بسبب افتقاره لفكرة محورية، أو منطق داخلي، وذلك لا يعني أن القواعد التي يتضمنها عديمة المعنى. وهناك أهمية قصوى للمادة ٢٧ من المشروع التي تتعلق بالتعاون بين بلدان المجرى المائي في مجال ضبط التدفق. ولا سيما في مجال تشييد وصيانة الهياكل المائية، أو التقسيم الملائم للتكاليف. ومن الناحية العملية، قد تثير العبارة المستخدمة في الفقرة ٢ من هذه المادة مسألة ما إذا كان البلد الذي لم يشارك في الاستثمار في المجرى المائي غير أنه اتضح بأنه يستفيد منه، سيجبر على تغطية جزء من تكاليف الاستثمار. ولا يمكن أن تكون الإجابة على هذا السؤال إلا بالنفي، ما لم تكن البلدان قد اتفقت سلفا على تقسيم التكاليف. والظاهر أن الفقرة ٢ ينبغي أن تعاد صياغتها بطريقة تشير إلى أن الاتفاق هو الأساس لإجراء الحسابات.

ومن أهم أحكام المشروع المادة ٣٢ (عدم التمييز). وتعلق بمنح ضمانات للأشخاص القانونيين والطبيعيين الأجانب تكفل لهم فرص اللجوء إلى المحاكم أو إقامة دعاوى أمام مؤسسات أخرى بشأن الحصول على التعويض ومنع الضرر. وسيكون قبول هذا الحكم خطوة كبرى إلى الأمام في الممارسة الدولية. فهو نوع من المسؤولية القانونية المدنية للدولة والمسؤولية بالمعنى الدقيق محل المسؤولية الدولية. وثمة اعتراضات على عنوان المادة. ففكرة "عدم التمييز" في الممارسة الدولية لها مفهوم أوسع بكثير؛ فضلا عن أنها تقترب بقاعدة موضوعية. ويبدو أن عبارة "اللجوء إلى الإجراءات القضائية والإجراءات الأخرى" سيكون أكثر ملاءمة لمحتوى المادة.

ولا يتضمن المشروع أنظمة ولو عامة تتعلق بنقل المياه بين الأحواض. فالاستناد إلى المبادئ العامة للمشروع لا يكفي.

والخلاصة أنه يجدر القول بأن القانون المعروض للمناقشة سيكون ذا أهمية بصفة رئيسية في تلك المناطق من العالم التي تكون فيها درجة الضبط عن طريق المعاهدات ضئيلة أو منعدمة. ويتعلق الأمر أساسا بمناطق النزاعات الكبرى، حيث حصل نقص في المياه منذ سنوات كثيرة خلت. وهذه هي الحالة في الغالب في الشرق الأوسط (تركيا وسوريا والعراق وجمهورية إيران الإسلامية). بل أيضا في آسيا (بنغلاديش والهند) وفي إفريقيا (اثيوبيا والسودان ومصر). وأن اعتماد هذا القانون وتنفيذه في المناطق المذكورة من شأنه أن يحسن الحالة في العالم ويقلل عدد النزاعات المسلحة.

وبصفة عامة، فإن المشروع يستحق تأييد بولندا. ويشكل إلى حد ما إنعكاسا صادقا لحالة القانون الدولي الذي تشارك بولندا في تطويره مشاركة فعالة. ويبدو أن أحكام الاتفاقية تشكل إنطلاقة جيدة للتفاوض بشأن صكوك دولية أكثر تفصيلا، عند صياغة قواعد تعاهدية جديدة للتعاون بشأن مياه الحدود مع البلدان المجاورة الجديدة.

تشاد

[الأصل: بالفرنسية]

[١٠ آذار/مارس ١٩٩٣]

إن تشاد بلد غير ساحلي تماما، وله من الظروف الجغرافية - المناخية ما يجعل مجاريه المائية غير صالحة للملاحة طوال السنة. وأغلب مجاريه المائية مؤقتة باستثناء نهر شاري ورافده لوغون اللذين يعدان نهريْن دائمين وشبه صالحين للملاحة.

والمجري المائية لتشاد وتلك التي تشترك في استخدامها البلدان المجاورة والتي تسمى بالمجري المائية الدولية لا يمكن استخدامها في الغالب إلا لأغراض من قبيل الري وإمداد السكان بالماء وتهيئة سدود صغيرة وما إلى ذلك. غير أنه منذ الاستقلال للأسف أدى مختلف المشاكل الناجمة عن الحروب الأهلية إلى تأخير تنمية البلد الأمر الذي جعل من غير الممكن الاضطلاع بمشاريع الانتفاع الرشيد بالمجري المائية.

ومن المفروض أن تستأثر تدابير الصيانة التي يدور حولها المشروع بقدر أكبر من اهتمام الدولة نظرا لأن تشاد هي في عداد بلدان الساحل الأفريقي حيث قلة المياه مزمنة وحيث ينبغي الحفاظ على ما يتوفر من قدر ضئيل من المياه وحمايته.

ولم يبلغ البلد بعد مرحلة التلوث بالنفايات الصناعية، غير أنه ينبغي من الآن البدء بالتفكير في تنفيذ تدابير الوقاية من الملوثات المحتملة. ويمكن النظر أيضا في مسألة الوقاية من الملوثات الطبيعية. ويمكن لتشاد أن تتفق على عقد اتفاقية مع جارتها في الجنوب، جمهورية إفريقيا الوسطى، بغية تنظيم تدفق المجري المائية ومنع الفيضانات.

ومن المستصوب أن تأخذ الدولة في الاعتبار أحكام المواد ٣ و ٤ و ٥ من المقدمة فيما يتعلق بالاتفاقات المتعلقة بالمجري المائية الدولية، وخاصة في إطار لجنة حوض بحيرة تشاد. وأن تراعي أيضا التوصية ٥١ [من خطة العمل الخاصة بالبيئة البشرية] في الجزء الثاني من مشروع المواد المتعلقة بإنشاء لجان نهريّة دولية للإشراف على الاستخدامات المنصفة للمجري المائية الدولية والعمل على تطبيق الاتفاقات التي وقعتها الدول على ألا تتعلق هذه الاتفاقات إلا بالمجري المائية الممتدة عبر عدة دول على نحو ما تنص عليه المادة الأولى من هذه التوصية.

وينبغي أيضا مراعاة كون المجري المائية هبة من الطبيعة وأن هذه الأخيرة لم تراعى الإنصاف في التوزيع بين الدول، وبالتالي ليس من المنطق أن تخضع دولة تستأثر بالقسط الأكبر من المجري المائي لمبدأ الاستخدام المنصف مع الدول الأخرى التي ليس لها سوى جزء صغير من المجري المائي (انظر المادة ٥).

ولقد أحسن التفكير في مشروع المواد هذا، ويمكن استخدامه أساسا لتنظيم المجري المائية الدولية وكذلك للتعاون بين دول المجري المائي.

وأخذاً في الاعتبار الملاحظات التي أبدتها بلدنا بصورة منتظمة، فإن من المحبذ أن يضاف في إطار
الفقرة ٣ من المادة ٩ ما يلي:

"يجب على الدول المشاطئة أن تسمح في جميع الأوقات بإقامة منشآت مؤقتة مثل الأوتاد
والمعالم الطافية وما إلى ذلك، لإجراء قياسات على المجاري المائية الدولية".

كندا

[الأصل : بالانكليزية]

[٣٠ آذار/مارس ١٩٩٣]

مقدمة

تشني حكومة كندا على لجنة القانون الدولي بوضعها لمشروع المواد، وهو جهد استغرق عقدين من الزمن وتطلب قدرا كبيرا من التوفيق بين وجهات النظر. واستهدف هذا الجزء حل ما لا مناص منه من تباينات في الرأي بشأن الإطار القانوني الدولي للملائم للأدهار والبحيرات التي تعبر الحدود السياسية وتشكلها. غير أن لدينا من الأسئلة ما نود إثارته ومن التعاليق ما نود إبداءه بشأن مشروع المواد.

وكتعليق تمهيدي، تعترف حكومة كندا بأن مشروع المواد يتناول الشواغل التقليدية لقانون المياه الدولية المتمثلة في الاستخدامات والتلوث. غير أنه سيكون من الملائم أن تدرج في الوثيقة مفاهيم ما بعد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية فيما يتعلق بالتنمية المستدامة، حيثما تأتي ذلك.

الاتفاق الإطاري

نحن نحبد، بصفة عامة، إطار القواعد التكميلية الملزمة قانونا إن لم تتفق دول المجري المائي بطريقة أخرى على نظام يحكم تلك المجاري. والشاغل الذي يثور هو كيف يمكن أن تسري القواعد التكميلية على نظام ثنائي يمكن أن يخضع فيه جزء من المجري المائي لنظام ثنائي بينما يمكن ألا تخضع أجزاؤه الأخرى لهذا النظام. وبالمثل، قد تثار مسائل النظام القانوني المطبق عندما تكون الترتيبات الثنائية القائمة لا تغطي إلا بعض الأمور التي تحكمها المواد لا كلها.

وتقر كندا بأن الادارة الدولية للموارد المائية يجب أن تنطبق على مختلف الأوضاع الجغرافية القابلة لشتى الحلول. وهكذا فإن القواعد الواردة في مجموعة من المواد العامة قد لا تسفر، في بعض الحالات، عن النتيجة المطلوبة. وإننا، إذ نقر بأن أكثر الحلول دواما هي غالبا تلك الحلول التي تتوصل إليها الدول المعنية بالتفاوض الثنائي، وإذ نعي الالتزام العام في القانون الدولي القاضي بالسعي الى حل الخلافات بالتفاوض، نؤيد بكل قوة المادة ٣ التي تسمح للدول بمواءمة أحكام مشروع المواد. إلا أن ثمة مسألة تثار بشأن مركز الاتفاقات القائمة التي تتناول إدارة المياه أو جوانب منها.

وتشكل هذه المسألة شاغلا كبيرا لكندا إذ يتكون النظام القانوني الدولي للأدهار والبحيرات العابرة للحدود في كندا بصفة أساسية من عدد من المعاهدات والممارسات الثنائية بين كندا والولايات المتحدة. ونود أن نضمن إمكانية استمرار هذه الاتفاقات في إطار مشروع المواد دون أن يتخذ الطرفان في الاتفاق أي إجراء إضافي. لذلك فإن من المهم أن يَنْص صراحة على أن مشروع المواد ليست له الأسبقية على الاتفاقات القائمة.

المواد ٥ إلى ٧

وتود كندا أن تعرب عن تحفظات جديدة بخصوص صياغة المبادئ العامة الواردة في المواد ٥ إلى ٧. وإذنا نسلم بأن مبدأ الانتفاع المعقول والمنصف يحظى بقدر كبير من التأييد. غير أننا نود أن نؤكد، - كما رأينا في اتفاقيات دولية معينة أو على نحو ما تبلور من بعض الممارسات الإقليمية، بأن الانتفاع المنصف يمكن أن يكون هو الانتفاع المتكافئ بل أننا نلاحظ أن الممارسة في إدارة المياه بين كندا والولايات المتحدة قد ارتكزت عموماً على مبدأ التخصيص المتكافئ للمياه ووفرت قاعدة سليمة لإدارة مسائل المياه الثنائية.

وثمة شاغل آخر يتمثل في كون مشروع المواد لم يحل التضارب الضمني بين المادة ٥ والمادة ٧، على النحو الذي صيغ به. فبموجب المادة ٥، تحل الاستخدامات المتنافسة للمجري المائية بموازنة مصالح الأطراف المعنية على أساس تفهم كافة العوامل ذات الصلة تفهماً تاماً. غير أن المادة ٧ المقترحة تبدو وكأنها تستبعد تلك الموازنة في المصالح متى ثبت أن ضرراً ملموساً يحتمل حصوله. ويبدو أن موقف لجنة القانون الدولي المذكور في التعليق هو أن التعارض بين المادة ٥ والمادة ٧ يمكن رفعه باعتماد فرضية قاطعة بأن الانتفاع بمياه شبكة للمجري المائية الدولية الذي يحدث ضرراً ملموساً عابراً للحدود هو بحكم الواقع انتفاع غير معقول وغير منصف وهو بالتالي غير مشروع بموجب كل من المادة ٥ والمادة ٧. غير أننا نلاحظ أن اللجنة قد اقرت في تعليقها بأن تحقيق الانتفاع المنصف والمعقول في بعض الحالات يتوقف على سماح دولة أو أكثر من دول المجري المائي بقدر من الضرر. وفي هذه الحالات تقترح لجنة القانون الدولي بأنه يمكن التوصل إلى التوفيق الضروري بإبرام اتفاقات محددة. ومع ذلك، فإنه في هذه الأوضاع بالذات، يكون من شأن إدراج قاعدة "عدم التسبب بالضرر" أن يجعل التوصل إلى اتفاق أمراً صعباً. ويساور حكومة كندا قلق من ألا يسمح مبدأ الاستخدام المعقول والمنصف المنصوص عليه في المادتين ٥ و ٧ بموازنة مصالح الدول.

وعلاوة على ذلك، فإن اعتماد قاعدة عدم التسبب بالضرر الملموس سيحيي على ما يبدو مبدأ السبق في التملك (السابق أولى) إذ سيمنع دولة أعلى النهر من القيام بأي تطوير من شأنه أن يلحق ضرراً ملموساً بالمشاريع في دولة أسفل النهر.

ولعل التضارب بين المادة ٥ والمادة ٧ يمكن حله بشتى الطرق وبتساعل عما إذا كانت المادة ٧ ضرورية كمادة مستقلة ما دام التسبب في الضرر مشمولاً ضمناً، فيما يبدو، بقياس وموازنة العوامل المذكورين في المادة ٦، بخصوص أي انتفاع معين بمجري مائي دولي.

ومن جهة أخرى، نلاحظ أن صياغة سابقة لمبدأي الاستخدام المنصف وعدم التسبب بالضرر الملموس أعدتها لجنة القانون الدولي في التقرير الثالث للسيد ستيفن م. شوبيل قد وازنت بين المبدأين على النحو التالي:

١ - إن حق أية دولة من دول الشبكة في استخدام الموارد المائية لشبكة مجار مائية دولية محدود بواجبها بالألا تتسبب في ضرر ملموس لمصالح دولة أخرى من دول الشبكة، إلا في الحالات التي قد يُسمح فيها بذلك بمقتضى قرار بتحقيق المشاركة المنصفة فيما يتعلق بشبكة المجاري المائية الدولية المعنية^(١).

لذلك فإننا نرى بأنه ينبغي مواصلة استعراض الترابط بين هذين المبدأين.

أما بخصوص المادة ٦، فإن من المهم مراعاة الاعتبارات الملائمة للوصول الى تحديد معقول للاستخدام المنصف. فمن منظور ادارة المياه الدولية لكندا، من الأساسي الاعتراف بما سلف من استخدامات وممارسة في التخصيص، على النحو الذي تطورت به من خلال العلاقات الثنائية مع الولايات المتحدة، وأخذها في الاعتبار. ولئن كنا نقبل بأن المادة ٦ ليست قائمة من الاعتبارات جامعة مانعة، فإننا نقترح أن تنظر لجنة القانون الدولي في إضافة اعتبارات أخرى من شأنها أن تعبر عن شواغلنا. ولعل الصياغات الممكنة هي إضافة إشارات الى "الممارسة الإقليمية للدول" و "الاستخدامات التاريخية" و "المنفذ التقليدي".

التلوث

أما فيما يتعلق بالالتزام بعدم إحداث ضرر عن طريق التلوث على نحو ما ورد في الفقرة ٢ من المادة ٢١ من مشروع المواد، فإن حكومة كندا، على كل حال، تعتقد أن بالإمكان إقامة دليل قوي على أن التلوث الذي يتسبب في ضرر ملموس هو بديهي غير معقول وغير منصف. ولا يغيب عن ذهننا أن ليس كل ضرر محظورا، بل إن الحظر لا يكون إلا على الضرر الملموس. وفي ظل هذه الظروف، توافق كندا على أنه فيما يتعلق بالتلوث ينبغي منح الأولوية لمبدأ عدم إحداث ضرر ملموس.

الإخطار والتشاور

تؤيد كندا عملية الإخطار والتشاور فيما يتعلق باستخدام المجاري المائية. غير أننا نلاحظ أنه في حالة ما إذا بقيت الدول على خلاف بعد التشاور، فليس ثمة في المواد أحكام لحل المنازعات. ونتيجة لذلك، إذا أخفقت الدول في التوصل الى اتفاق، فإن المواد لا توفر أي مساعدة أخرى، بمجرد أن ينتهي أجل إجراء المشاورات. وسيكون إدراج حكم يتناول حل المنازعات إضافة يرحب بها في مشروع المواد.

وتنص المادة ١٦ حاليا على أن للدول المقدمة للإخطار، وهي تتصرف وفقا لالتزاماتها بموجب المواد، أن تشرع في التدابير المزمع اتخاذها، إذا لم تتلق أي رد من الدول التي تم إخطارها، مع مراعاة التزاماتها بموجب المادتين ٥ و ٧. وثمة إمكانية أن يكون بوسع الدولة التي يتم إخطارها والتي تختار عدم الرد على الإخطار أن تشير اعتراضاتها ولربما تطالب بالتعويض في مرحلة لاحقة. ونتيجة لذلك فإن دولة ممثلة

(١) الحولية ... ١٩٨٢، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الصفحة ١٠٣، الوثيقة A/CN.4/348، الفقرة ١٥٦

(المادة ٨، الفقرة ١).

للجزء المتعلق بالإخطار من المادة قد تجد نسها في وضع يدعى فيه بأنها انتهكت المبادئ الأساسية للمواد دون أن تكون قد أتيحت لها الفرصة للتشاور بشأن التدابير المقترحة. ومن المهم ألا يكون بوسع الدولة التي يتم إبلاغها الاستفادة من تدابير المماثلة المتعمدة. ومن الحلول الممكنة تفسير السكوت بأنه رضى بالتدابير المقترحة، الأمر الذي يمنع الدولة التي تم إخطارها التي تقاعست عن الرد من إثارة اعتراضات فيما بعد. ونعتقد بأنه ينبغي أن تعيد لجنة القانون الدولي النظر في هذه المسألة.

الإدارة والتنفيذ

تؤيد كندا استخدام آليات الإدارة المشتركة للمجاري المائية الدولية على النحو المنصوص عليه في المادة ٢٦. ولعل اللجنة الدولية المشتركة، التي أنشئت كهيئة شبه مستقلة لمعالجة عدد من مسائل المياه بين كندا والولايات المتحدة، توفر نموذجا جديرا بالاعتبار في أماكن أخرى. ويبدو نطاق مصطلح "الإدارة" على النحو المنصوص عليه في المادة ٢٦ محددا، ويمكن أن يستفيد من تنقيح إضافي، وتأسف كندا لعدم وجود تأكيد شديد في المواد على الجوانب التنظيمية لتنفيذ كافة المواد ذات الصلة لتحقيق الإدارة المتوخاة في المادة ٢٦.

وبصفة عامة، فإن المواد المتعلقة بالإدارة والتنفيذ لا تذهب بعيدا بالقدر الكافي في وضعها للقواعد القانونية المتعلقة بما يعد، في الممارسة اليومية، أهم جانب في الانتفاع من المجاري المائية الدولية. ورغم أن قواعد الحد الأدنى المقترحة في المواد لا تخلق أي مصاعب لكندا، فإن من المستصوب توفر قواعد واضحة بشأن إجراءات ووسائل الانتصاف في حالة النزاع المستعصي.

شواغل أخرى

تلتزم المادة ٢٢، المتعلقة بإدخال أنواع جديدة، الدول بأن تتخذ "جميع التدابير اللازمة لمنع إدخال أنواع جديدة". وبما أن هذا الواجب قد يفسر بطريقة واسعة دون ما لزوم، فقد يكون من الملائم أن يحدد.

وتنص المادة ٣١ على استثناء محدود (الدفاع والأمن القوميان) فيما يتعلق بالتزام الدولة بتقديم معلومات بموجب إجراءات الإخطار والتشاور والإجراءات المتعلقة بتبادل المعلومات. وكما هو الأمر في العديد من الدول، يشترط التشريع الداخلي لكندا وممارساتها القانونية ألا تكشف بعض الوثائق والأسرار، لذلك ينبغي أن تتضمن المادة ٣١ عبارة تنص على أن الالتزامات الواردة في مشروع المواد تخضع للقوانين الوطنية المتعلقة بحماية المعلومات.

وتعكس المادة ٣٢ المتعلقة باللجوء دون تمييز إلى النظم القضائية الداخلية إدراكا متزايدا لدى الدول بأن النظم القضائية، في كثير من الأحيان، لا تسمح للمتضررين من التلوث العابر للحدود بطلب الجبر لأن فرص لجوء غير المواطنين وغير المقيمين إلى النظم القضائية غير متكافئة. والواقع أنه اتفق على حكم مشابه وواسع النطاق في المبدأ ١٠ من إعلان ريو الذي ينص على أن توفر الدول فرص اللجوء، بفعالية، إلى النظم القضائية والإدارية، بما فيها الجبر والانتصاف. وفي كندا، فإن الاختصاص في المسائل المتعلقة بالمياه مقسم بين المستويين الإقليمي والاتحادي للحكومة. وهكذا، رغم أن الحكومة على المستوى الفيدرالي

يمكنها أن توفر فرص اللجوء الى المحاكم في بعض الأمور الاتحادية والمثول أمام بعض المحاكم الادارية الاتحادية، فإنه يتعين على الأقاليم أن تقوم بتغييرات على المستوى الاقليمي. وبإمكان لجنة القانون الدولي أن تنظر في تسوية هذه المسألة.

وثمة ثغرة في مشروع المواد تشغل بال كندا وتمثل في عدم وجود أي إشارة الى مبدأ تقاسم منافع أسفل المجرى. فالفقرة ٢ من المادة ٢٧ تنص على ما يلي:

"تشارك دول المجرى المائي على أساس منصف في تشييد وصيانة الأشغال الهندسية للضبط التي قد تكون اتفقت على الاضطلاع بها، أو في تحمل تكاليف هذه الأشغال الهندسية، ما لم تكن قد اتفقت على غير ذلك".

فليس هناك أي ذكر لتقاسم المنافع التي تنشأ أسفل المجرى من أعمال أنجزت في دولة أعلى المجرى. فهذه المسألة ينبغي النظر فيها.

واستخدم في مشروع المواد عدد من المصطلحات القابلة لتفسيرات متباينة. ونقترح أن تستعرض هذه المواد بغية ضمان تعريف تلك المصطلحات التي ستستفيد من التوضيح داخل المواد نفسها. ونقترح أن تعرف على الأقل المصطلحات التالية:

"الحاجات الحيوية للإنسان" في المادة ١٠، و "الأثر المعاكس الملموس" في المادة ١٢، و "الضرر" و "الضرر الملموس" في المادتين ٧ و ٢١. وبالمثل، نقترح استعراض هذه المصطلحات لضمان تساوقها مع الاصطلاح المستعمل في الاتفاقات البيئية الدولية.

الخلاصة

وفي الأخير، نظرا لما اكتنف مشروع المواد من نقاش، فإننا نحث لجنة القانون الدولي على النظر فيما إذا كان من المحبذ مواصلة تطوير مشروع المواد بوصفه مجموعة من المبادئ أو المبادئ التوجيهية، بدل السعي وراء هدف وضع اتفاقية متعددة الأطراف قد لا تحظى بالتأييد الواسع.

- - - - -