

Distr.
GENERAL

E/C.7/1996/3
29 March 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الموارد الطبيعية

الدورة الثالثة

٦ - ١٧ أيار/مايو ١٩٩٦

البند ٤ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض التقدم المحرز في القضايا المتصلة بالمياه: النظر في المسائل المؤسسية والقانونية لإدارة الموارد المائية

المسائل المؤسسية والقانونية المتصلة بتشغيل أسواق المياه

تقرير الأمين العام

موجز

تهتم التشريعات الحديثة المتعلقة بالمياه بتحسين توزيع المياه التي يعتبر تسويق المياه أداة هامة لتحقيقه. وفي عدد من البلدان، أدت الأحكام التشريعية التي لا تسمح بقيام الأسواق بدور في توزيع المياه إلى حدوث جمود اقتصادي وعدم فعالية عمليات توزيع المياه.

وقد أشارت بعض السلطات إلى أنه قد يكون من الضروري تنظيم عملية تسويق المياه حتى يتتسنى الحد من الآثار البيئية والاجتماعية غير المرغوبة. ونتيجة لذلك، وضعت النظم المتطرفة لتسويق المياه مبادئ وأنظمة ترمي إلى إيجاد توازن بين قوى السوق والشواغل الاجتماعية والبيئية.

وتنص أهم هذه المبادئ على أن وجود حقوق للمياه وسلامة نقل هذه الحقوق يجب أن يكون رهنًا باستخدام المياه التي ستنقل استخداماً فعالاً ومفيداً. والغرض من هذا المبدأ - وهو أمر لا بد منه لوجود حق صحيح في المياه ومن ثم مصلحة عامة - هو منع الاحتكارات والمضاربات القائمة على اكتناز استحقاقات المياه غير المستخدمة وتراكمها وهو معروف بوجه عام بأنه مبدأ استخدم أو أخسر.

وبنقل خدمات عامة كبيرة الى القطاع الخاص، تتضح على الفور أهمية مبدأ استخدم أو أخسر: فبدونه، يمكن أن تسفل حقوق المياه لإعاقة الدخول الى أسواق الخدمات، وبالتالي، تقييد التنافس وإفساح المجال أمام الموردين للحصول على ريع احتكاري. ومن ثم ربما أصبحت المياه - والحقوق المتصلة بها - جزءاً من سياسات واستراتيجيات السوق الفعالة التي تنتهي بها فرادى الشركات. ويقدم هذا التقرير عدداً من الأمثلة المتعلقة بهذه الظاهرة.

وهذه شروط وأنظمة أخرى تطبق على تسويق المياه للحيلولة دون وقوع آثار تعاملية سلبية على المستعملين الآخرين، والمجموعات الخاصة، والمجتمعات المحلية، والمجتمع بأسره، والبيئة. وهكذا، فقد وضعت النظم المتطورة لتسويق المياه قواعد تتعلق، على سبيل المثال، بكميات المياه التي ستنتقل؛ وحماية منطقة المنشأ؛ والأثار البيئية؛ ومصالح المجتمع المحلي وأولوياته وأفضلياته؛ وحقوق المياه للسكان الأصليين.

وتتسويق حقوق المياه يتأثر أيضاً بغير ذلك من العوامل التشريعية والإدارية والاقتصادية والعوامل المتصلة بالاستثمار، بما في ذلك طبيعة الحق في المياه التي سيجري تسويتها؛ وحجم المعاملة؛ وهوية الأطراف المشتركين؛ وموثوقية المدونات والسجلات؛ وتوافر الهياكل الأساسية الملائمة؛ وموقع موارد المياه.

وهكذا، فعلى الرغم من أن أسواق المياه تعمل على تحسين الكفاءة في عمليات توزيع المياه، يتعين أن تسمح التشريعات المتعلقة بالمياه بإعادة توزيعها رهنا بالشواغل البيئية والاجتماعية، حيالما كانت حالات السوق شائعة. ويستعرض هذا التقرير النظم القانونية التي تسمح بتسويق المياه ويضرب أمثلة على الأنظمة التي يقصد بها مواجهة العوامل الخارجية وغيرها من الشواغل في عدد من البلدان وهذا التقرير تقييم فني، ولا يصدر أي أحكام تقييمية.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٤	٧ - ١	مقدمة
٥	١٠ - ٨	أولاً - التشريعات الحديثة المتعلقة بالمياه
٥	٤٥ - ٤١	ثانياً - المبادئ الهيكلية والتنظيمية في التشريعات المتعلقة بالمياه
٦	٣٨ - ١٤	ألف - العناصر الهيكلية الرئيسية
١٠	٤٥ - ٣٩	باء - العناصر التنظيمية الأساسية
١١	٧٦ - ٤٦	ثالثاً - أسواق المياه
١٢	٥١ - ٤٧	ألف - خبرة الولايات المتحدة
١٣	٥٦ - ٥٢	باء - تنظيم أسواق المياه في النظام الأمريكي
١٥	٧٦ - ٥٧	جيم - أمريكا اللاتينية: شيلي ومشروع قانون المياه لبيرو
١٨	٧٧	رابعاً - الاستنتاجات

مقدمة

١ - في التقارير السابقة المقدمة الى لجنة الموارد الطبيعية، عولجت مجموعة كبيرة من المسائل المتعلقة بتسيير مياه والترتيبات المؤسسية لإدارة المياه. وفي هذا التقرير ينصب الاهتمام على هيكل واحتياطات حقوق المياه وأسواق المياه.

٢ - وقد اختيرت المواضيع وفقاً لأهميتها في إطار التشريعات الحالية للمياه. وتقريراً في كل منطقة تعمل فيها الأمم المتحدة، تنشأ علاقات جديدة بين هيكل حقوق المياه والاستثمار في مجال المياه وحفظها. وفي الوقت ذاته، هناك ميل متزايد نحو تسهيل عمليات إعادة توزيع المياه والتعجيل بها حسب الكفاءة والطلب، وهي عملية كثيرة ما يعتبر أن تنفيذها يتم على أفضل وجه من خلال أسواق المياه التي يجري فيها التعامل في حقوق المياه وتدالوها بحرية.

٣ - ويتمثل أحد المبادئ التوجيهية الواردة في بيان دبلن المعتمد في المؤتمر الدولي المعنى بالمياه والبيئة (دبلن، ٢٦ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢) في أن المياه العذبة مورد محدود ومعرض للخطر، وضروري لاستمرار الحياة، والتنمية والبيئة (A/CONF.151/PC/112)، المرفق، المبدأ رقم ١). وما دامت المياه هي التي تقيم أود الحياة، فإن الإدارة الفعالة للموارد المائية تتطلب اتباع نهج شامل يربط التنمية الاجتماعية والاقتصادية بحماية النظم الإيكولوجية الطبيعية. ويسلم مبدأ آخر اعتمدته المؤتمر بأن للماء قيمة اقتصادية في جميع استخداماته المتنافسة وبينها التسلیم بأنه سلعة اقتصادية (A/CONF.151/PC/112)، المرفق، المبدأ رقم ٤). ووفقاً لهذا المبدأ من الأمور الحيوية التسلیم أولاً بالحق الأساسي لجميع البشر في الحصول على المياه النقية والمرافق الصحية بأسعار ميسورة. والحصول على المياه في واقع الأمر مرتبط بصورة وثيقة بحقوق الإنسان الأساسية بحيث يعطى معظم التشريعات المتعلقة بالمياه أعلى أولوية للإمداد بالمياه لأغراض الشرب والمرافق الصحية. وعدم التسلیم بالقيمة الاقتصادية للمياه أدى في الماضي إلى استخدامها بإهدار وإضرار بالبيئة. فإذاً المياه على أنها سلعة اقتصادية أسلوب هام لتحقيق الاستخدام الكفء والمنصف ولتشجيع على صون الموارد المائية وحمايتها.

٤ - ومن الواضح أن المياه، باعتبارها سلعة اجتماعية واقتصادية على السواء، تتأثر تأثيراً شديداً بالعمليات البيئية والاقتصادية والاجتماعية. وبالتالي، فإن الأخذ بنظم لحقوق المياه وأسواق المياه ليس عملية محايدة بالنسبة لاحتياجات المجتمع والاحتكارات، والإدارة السليمة للمياه.

٥ - ويستعرض هذا التقرير التطورات في مجال التشريعات المتعلقة بالمياه بما في ذلك أمثلة من عدد من البلدان، مع التركيز بوجه خاص على الموضوعين قيد الدراسة وهما: هيكل واحتياطات حقوق المياه، وأسواق المياه. ويدرس التقرير النتائج المترتبة على اتباع نظم بديلة خاصة بالحقوق المتعلقة بالمياه ويقدم توصيات مؤقتة كي تنظر فيها اللجنة.

٦ - ويود محررو هذا التقرير الإعراب عن شكرهم للبلدان والممثليين الذين قدموا معلومات للنظر فيها لأغراض التقرير؛ وأمام اللجنة أمثلة من استراليا، وباكستان، وبنن، وزمبابوي، والصين، والهند.

٧ - وفي حين شمل التقرير أمثلة من عدة بلدان أخرى، فإن حالات بيرو، والصين، والولايات المتحدة الأمريكية، تدرس بقدر من التفصيل. وينظر في حالة الولايات المتحدة بالتفصيل لأنه ربما كان لها أطول وأفضل خبرة مسجلة في مجال تسويق المياه؛ وتطوراتها ونتائجها وبحوثها لتحقيق توازن بين مصالح القطاعين العام والخاص، وما وضعته من أنظمة، جديرة بأن تؤخذ في الاعتبار لفرض صياغة تشريعات بشأن هذا الموضوع. وأما حالتا بيرو وشيلي، فتناقشان بشيء من التفصيل لأنهما تجسدا فلسفة حرية العمل في مجال إدارة المياه؛ وتجربتها جديرتان بالنظر أيضاً.

أولاً - التشريعات الحديثة المتعلقة بالمياه

٨ - وسعت التشريعات الحديثة إلى حد بعيد نوع ونطاق المسائل التي يُنْتَظِرُ فيها في مجال تنظيم موارد المياه.

٩ - وثمة اهتمام بتحسين عملية توزيع المياه من خلال تسويقها. على أن بعض السلطات أشارت إلى أن التسويق يجب أن ينظم للحيلولة دون وقوع آثار بيئية واجتماعية غير مرغوبة. ولوحظ أيضاً أن أداء أسواق المياه يتوقف على الظروف غير المتوقعة.

١٠ - وعلى الرغم من أن التشريعات المتعلقة بالمياه وإدارة المياه تتأثر بالحاجة إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية لتوزيع المياه واستخدامها، فإن العمليات المتعلقة بتحسين توزيع المياه تحدث في الأطر البيئية والاجتماعية التي تكون فيها حالات عجز السوق والعوامل الخارجية شائعة. وأفضل مثل يساق على ذلك اتجاهان معاصران في إدارة المياه وهما: تطوير أسواق المياه وال الحاجة المقابلة لتخفيط المياه والحد من العوامل الخارجية. ولما كان الاتجاهان يؤديان وظائف هامة، فإن المرونة الاقتصادية قد تقتضي التكيف مع الاحتياجات البيئية وال Shawq الشواغل الاجتماعية التي تملّيها التنمية المستدامة، على حد سواء.

ثانياً - المبادئ الهيكلية والتنظيمية في التشريعات المتعلقة بالمياه

١١ - نظراً إلى أن المياه مورد زائل وشحيح الوجود، وإلى أنه أيضاً معرض لعوامل خارجية سلبية، فإن الإدارة السليمة للمياه وللأنشطة المتصلة بالمياه أمر بالغ الأهمية لتنفيذ عمليتي تنمية المياه وصونها على نحو ناجح ومستدام^(٤).

١٢ - بيد أن دور الترتيبات المؤسسية والقانونية لا يقتصر على مجرد إدارة المياه وتنظيم الأنشطة المتصلة بالمياه. فالتصميم المؤسسي - القانوني يحدد الإطار الذي يجري داخله حث القطاع الخاص على الاستثمار في تنمية المياه وصونها؛ ويؤدي من ثم وظيفة هيكلية من وظائف التنمية الاجتماعية - الاقتصادية، إذ يحدد الأسلوب الذي ترتبط به العناصر الفاعلة الاقتصادية بالموارد الاقتصادية (انظر .(E/C.7/1993/2).

١٣ - وهذه الوظيفة التي يؤديها القانون لها أهمية كبيرة بالنسبة له في الصون والتنمية: رهنا بعمل هذه الوظيفة، تُحث العناصر الفاعلة الاقتصادية على الاستثمار في تنمية المياه وصونها، انطلاقاً من الإرادة الحرة لهذه العناصر وعلى أساس منتظم، إذا كان هذا مفيداً من الناحية الاقتصادية^(٢). ويشكل تأمين الحقوق ومرونتها سمتين هيكليتين رئيسيتين من سمات التشريعات بوجه عام وقوانين المياه بوجه خاص.

ألف - العناصر الهيكلية الرئيسية

١٤ - تتعلق العناصر الهيكلية لتشريعات المياه أساساً بملكية موارد المياه، والطبيعة القانونية لحقوق المياه ومدى استقرارها، والاستخدام الفعال والمفید للمياه؛ وقابلية حقوق المياه للنقل؛ وكفالة الاعتراف والاحترام للاستخدامات والاستحقاقات العرفية القائمة لدى البدء في تطبيق أي تشريعات رسمية للمياه أو أي تغييرات قانونية أخرى.

١ - ملكية موارد المياه

١٥ - يغلب في معظم النظم القانونية المتعلقة بالمياه إدراج المياه صراحة في إطار الملكية العامة للدولة أو الشعب أو الأمة. وجرت العادة تقليدياً على التعبير عن هذا المفهوم بواسطة تشريعات تنص على أن المياه داخلة في إطار الملكية العامة، وهي صيغة قائمة على فكرة مؤداها أن طبيعة موارد المياه ومدى أهميتها للاقتصاد ولرفاه الاجتماعي لا تجيز السماح بملكية خاصة للمياه باعتبارها مورداً^(٣).

١٦ - بيد أن هذه الصيغة غير مستخدمة دائماً. فهناك مشروع قانون للمياه في بيرو يستعيض عن مصطلح "الملكية العامة" التقليدي بعبارة "التراث الوطني". وفيما يتعلق بمعنى هذا المصطلح، في سياق قانون المياه الفرنسي لعام ١٩٩٢، يقول غازانيغا إن استعمال مصطلح "التراث المشترك الوطني" لا يغير تغييراً فعلياً النظام القانوني لموارد البلد المائية. أما سلطات بيرو فتدفع بأن مشروع القانون المقترن لبيرو سوف ينزع المياه في واقع الأمر من إطار الملكية العامة^(٤).

١٧ - ومن الواضح أن مصطلح "التراث الوطني" ليس له مدلول قانوني يكافئ في دقتها مصطلح "الملكية العامة". فإذا كان المقصود هو إدراج المياه في الملكية العامة لأي بلد بعينه، فإن من المستصوب استعمال المصطلح التقليدي؛ وأي شيء خلاف ذلك يثبت قدرة من عدم التيقن في التشريع الجديد. وفي حالة الهند، تعتبر المياه أصلاً من "الأصول الوطنية"^(٥).

٢ - حقوق المياه

- ١٨ - تكتسب مسألة عدم التيقن المثاررة أعلاه أهمية خاصة لدى إنشاء نظام لحقوق المياه.
- ١٩ - وبالرغم من أن المياه في معظم البلدان، أو على الأقل أهم مصادر المياه، تدخل في إطار الملكية العامة، فإن حقوق المياه الممنوحة للأفراد العاديين أو للشركات تتمتع بالحماية بموجب أحكام الملكية المنصوص عليها في الدساتير الوطنية، (في حالة البلدان الاتحادية) في دساتير الولايات والمقاطعات.
- ٢٠ - ومن ثم فإن استقرار حقوق المياه يشكل مبدأً مهماً في قانون المياه، الذي ترجع بعض السلطات نسبته إلى القانون الروماني^(١). وفرض القيود على منح حقوق مستقرة في المياه يؤثر تأثيراً سلبياً على التنمية. ومثال ذلك أن الصعوبات التي تحول دون الحصول على حقوق موثوقة في المياه في زامبيا تشكل قيادة رئيسياً يحد من الاستثمارات الجديدة والقابلة للاستمرار في حقل الزراعة^(٢).
- ٢١ - ووجود نظام تتسم فيه حقوق المياه بالاستقرار يشكل حافزاً على الاستثمار في تنمية الموارد المائية وصونها. وتتمثل حقوق المياه المستقرة ضمادات اضافية أو أصولاً أو حقوقاً تابعة مفيدة لأغراض الائتمان، كما أنها تعتبر أصولاً مهمة لدى تقييم الممتلكات لأغراض الضرائب. وبإضافة إلى ذلك، فإن تمنع حقوق المياه والاستخدامات المترتبة عليها بالاستقرار والتيقن يوفر الاعتراف للنظم الاقتصادية القائمة ويحول دون حدوث اضطراب الاجتماعي الذي يمكن أن ينجم عن إغفال الاستخدامات التي تكون موجودة لدى سن تغييرات في تشريعات المياه^(٣).
- ٢٢ - والحق في المياه عادة ما يكون حق استعمال، وملكية الحق في المياه تعني في المعتاد سلطة انتفاع، لا ملكية جرم المياه نفسه. وتجيز بعض التشريعات التداول التجاري لسلطة الانتفاع.
- ٢٣ - وقد أقر مجلس الحكومات الاسترالية على وجه التحديد بالحاجة إلى إنشاء نظام شاملة لتوزيع المياه، تفصل بين صكوك ملكية الأرضي والمياه، وتتضمن إشارات محددة إلى خصائص الاستحقاقات ذات الصلة^(٤).

٣ - الاستخدام الفعال والمفيد

- ٢٤ - تتصل أهمية حقوق المياه بصفتها أصلاً مملوكاً بدرجة توافر هذا المورد؛ فأشد الموارد ندرة هو أعظمها قيمة. ولذلك، فإن أغلبية قوانين المياه تتضمن أحكاماً تجعل الاستخدام الفعال للاستحقاقات المائية شرطاً إما للحصول على الحق والاحتفاظ به أو للبقاء على حق صحيح في المياه.

- ٢٥ - ومبادأ الاستخدام الفعال والمفيد مبدأً واسع الانتشار. وعلى الرغم من أن المصطلحات المستخدمة ليست موحدة في جميع الحالات، فإن فكرة تعرّض حقوق المياه للمصادرة إذا لم تستخدم، أو إذا لم تستخدم.../. .

وفقاً لـأحكام الترخيص أو الإذن ذي الصلة، توجد في القانون الألماني، بصفته المعدلة في ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٨٦، وفي القانون الإسباني لعام ١٩٨٥، وفي قانون المياه المكسيكي الجديد، وفي تشريعات معظم المقاطعات الأرجنتينية، وفي قوانين الولايات الغربية في الولايات المتحدة الأمريكية. أما التشريع المعمول به في زيمبابوي، فيأخذ في اعتباره على وجه التحديد الجوانب الاقتصادية للطلبات المقدمة للحصول على حقوق المياه^(٧).

٢٦ - والأساس المنطقي الذي يستند إليه هذا المبدأ صيغ بكل دقة ووضوح على أيدي سلطات الولايات المتحدة وقضاتها وتشريعاتها. ومن الصياغات النموذجية لقاعدة الاستخدام المفید الصيغة القائلة بأن الاستخدام المفید هو الأساس والمقياس والحد لجميع حقوق استخدام المياه في ولاية معينة، بما يتفق وصالح الجمهور في الاستخدام الأمثل للإمدادات المائية^(٨).

٢٧ - والمقومات التي يترکب منها مبدأ الاستخدام الفعال والمفید هي كما يلي: (أ) لا يجوز الحصول على المياه لأغراض المضاربة أو لتركها تتبدد (حقيقة الاستخدام); و (ب) يجب أن يكون الاستخدام النهائي استخداماً معترفاً به عموماً ومحبلاً اجتماعياً؛ و (ج) لا يجوز إساءة استخدام المياه (الكافأة المعقولة)؛ و (د) يجب أن يكون الاستخدام معقولاً بالمقارنة بالاستخدامات الأخرى؛

٢٨ - وهناك فكرة شائعة مؤداها أن كمية المياه المستخدمة يجب ألا تتجاوز الكمية اللازمة. وموضع الانشغال هنا هو احتمال تحويل احتكار مطلق لفرد واحد^(٩). ولا يزال هذا الاهتمام بمكافحة الاحتكار ومكافحة المضاربة يوجد حالياً. حيثما لا يكون في أذهان المطالبين بالحقوق استخدام محدد.

٢٩ - وقد ظل من الصعب لوقت طويل تقييم ما حدث على صعيد الممارسة العملية حينما لم يتضمن تشريع معين للمياه شرطاً بشأن الاستخدام، بالنظر إلى أن النظم الوطنية لتشريعات المياه درجت في المعتمد على ألا تمنح حقوقاً في المياه تكون خالصة وغير مؤسسة على المشاطأة، دون إضافة شرط الاستخدام الفعال والمفید.

٣٠ - وقد دفعت حالة التغير المستمر التي تعترى حالياً تشريعات المياه بوجه عام، والتشريعات المتصلة بالخدمات العامة المعتمدة على المياه بوجه خاص، إلى إجراء بحوث محددة بشأن موضوع حقوق المياه وبشأن النتائج المترتبة على إيجاد حقوق في المياه مجرد من شرط الاستخدام الفعال والمفید. ولحسن الحظ، فإن تقييمات التجربة الشيلية، التي ليست حقوق المياه فيها مشروطة بالاستخدام الفعال والمفید، أخذت تصبح متاحة على نطاق واسع.

٣١ - ويؤكد الاقتصاديون المتخصصون في الموارد الطبيعية أن عدم الاستخدام، إذا لم يعاقب بالمصادر، يمكن أن تكون نتائجه ما يطلق عليه "حقوق خامدة" تزيد من درجة عدم التيقن فيما يتعلق بكميات المياه المتاحة^(١٠).

٣٢ - وتجربة شيلي في منح حقوق غير مشروطة في المياه تثبت ضرورة اشتراط الاستخدام الفعال والمفید. وقد خلصت دراسة بشأن تأثير النظام القانوني على توزيع المياه في شيلي الى ما يلي:

من الشائع أن الاحتكارات المملوكة للدولة التي تستفيد من الحقوق الخالصة تحول هي الأخرى إلى القطاع الخاص، مما يوجد حواجز قانونية تحول دون الدخول إلى ميدانها وتبقى على الخصائص الاحتكارية لهذا القطاع. ويقوم الإطار التنظيمي لقطاع الكهرباء على أساس أن المنافسة موجودة في مجال توليد الكهرباء. غير أن المنافسة معندها عمليا في شيلي. فحقوق المياه المشمولة في المشاريع الهامة للطاقة الكهرومائية تملكتها أساسا شركة واحدة، وبالتالي فإن الجهة الكبرى لتوليد الكهرباء يصبح لديها حافز لتقييم المشاريع بالنسبة لتأثير تلك المشاريع على ربحية طاقتها الانتاجية داخل الهاشم. ويمكن لتلك الجهة أن تحقق الازдан الاحتكاري بمرور الوقت عن طريق إرجاء الاستثمارات. وفي هذه الحالة، سيكون المستثمرون الجدد عاززين عن الدخول إلى سوق توليد الكهرباء لأنهم غير حائزين لحقوق المياه لتنفيذ مشاريعهم الأكثر كفاءة. وكان ينبغي أن تعود حقوق المياه إلى الدولة قبل تحويلها إلى القطاع الخاص، فتستطيع الدولة بدورها منع هذه الحقوق مرهونة بشرط تنميتها في التوقيت السليم عن طريق مشاريع جديدة يضطلع بها المنتجون الحاليون أو القادمون الجدد^(١).

٣٣ - ومن ذلك يتضح أن الأداء الفعلي للنظام الشيلي يؤكد الأساس المنطقي المستند إليه في اشتراط الاستخدام الفعال والمفید.

٣٤ - وخلق الاحتكار عن طريق إيجاد الحواجز المانعة للدخول والناجمة عن التحكم في مدخلات الانتاج الأساسية والموارد الطبيعية مشكلة شائعة التداول في علم الاقتصاد^(١٢). وجود أسواق للمياه لا يخفف من وطأة هذه الحالة، حيث أن واقع الأمر هو أن المدخلات البالغة الأهمية التي تكون من هذا القبيل لا تتداول عادة في الأسواق التنافسية^(١٣).

٣٥ - وعلاوة على ذلك، فإنه بدون عقوبة المصادر على عدم الاستخدام، تكون الحواجز الدافعة إلى بيع حقوق المياه هي حواجز ضئيلة نسبياً للمستعملين المؤسسيين الكبار إذا ما قورنت بالمزايا الاستراتيجية التي تمثلها السيطرة على مدخل رئيسي من مدخلات الانتاج في إطار سياسات قوى السوق المنتهجة في ممارسات الشركات.

٣٦ - وإنما، يبدو أن انعدام شرط الاستخدام الفعال والمفید يؤثر تأثيراً سلبياً على معاملات المياه وعلى أسواق المياه، وعلى كفاءة توزيع المياه. والأدلة الاستقرائية المستمدّة من الأداء الحالي لأسواق المياه في شيلي تبين، باستثناءات محلية قليلة، أن التعاملات السوقية في حقوق المياه في شيلي كانت محدودة^(١٤).

٤ - تدابير نقل ملكية المياه

٣٧ - يتزايد الاهتمام حالياً بتدابير نقل ملكية حقوق المياه بوصفها بدلاً من بدائل سياسات تشجيع الاستخدام الأمثل لموارد المياه الشحيحة عن طريق إعادة التوزيع في إطار القطاع الخاص. وهي تشكل أيضاً وسيلة تتيح إرجاء عمليات استحداث إمدادات جديدة عالية الكلفة. وتمثل أسواق المياه سمة متميزة في مجال استخدام المياه في الولايات الغربية في الولايات المتحدة الأمريكية. أما المناطق الأخرى، فأأسواق المياه فيها تجربة جديدة نسبياً.

٥ - الاعتراف بالاستخدامات القائمة

٣٨ - يسبب التغيير التشريعي نوعاً من الإجهاد لاستخدامات المياه وحقوقها القائمة. وتتضمن معظم التشريعات أحکاماً تقضي بالاعتراف بالاستخدامات والحقوق التي تكون قائمة بالفعل وقت إجراء تغييرات في الإطار القانوني لتوزيع المياه وإدارتها. وهذه الأحكام تعترف بالاقتصادات القائمة وتحول دون نشوء معارضة للتغيير القانوني. ومن الأهمية بوجه خاص ضمان أن يراعى في الجوانب الإجرائية لعملية الإقرار والاعتراف بالاستخدامات القائمة الحرص على ألا تؤثر هذه الإجراءات على استحقاقات سكان المناطق الرئيسية وفئات السكان الأصليين عن طريق صعوبة الشكليات الرسمية وقصر المدد المحددة لمهلة المصادر.

باء - العناصر التنظيمية الأساسية

٣٩ - يتضمن تشريع المياه عدداً من القواعد التنظيمية، تتناول عادةً مسائل توزيع المياه على الاحتياجات البيئية؛ وصون المياه؛ وحماية إمدادات المياه؛ وتحديد الأفضليات والأولويات؛ وحماية نوعية المياه؛ والمتطلبات التكنولوجية ومتطلبات الكفاءة؛ وتحديد مجالات الإدارة؛ ومبادئ إدارة الأحواض؛ ورصد الاستعمال؛ وال الحاجة إلى المعلومات؛ والحقوق الإدارية المتصلة بالدخول والتفتیش؛ وإقرار الحقوق العامة ووضعها موضع التنفيذ؛ وتدابير حالات الطوارئ؛ وقيد وتسجيل أوجه الاستخدام والإمدادات والتدابير التنظيمية الأخرى.

٤٠ - وأحد الأمثلة على التطورات التي حدثت مؤخراً في مجال التنظيم هو سياسة مجلس الحكومات الاسترالية لتوزيع المياه على البيئة، بوصفها مستخدماً شرعاً للمياه. ولا يجب توزيع المياه على أوجه استخدام أخرى بخلاف الاحتياجات البيئية إلا بعد التأكد من تلبية الاحتياجات البيئية بصورة ملائمة. ومع أن المجلس يؤيد تداول حقوق أو استحقاقات المياه، يجب إجراء هذا التداول من منظور إدارة الموارد الطبيعية، ويجب مراعاة الاستدامة الاجتماعية والمادية والإيكولوجية.

٤١ - وتنظم بناءً وترافقاً استخدام المياه الجوفية فضلاً عن مياه وموارد أحواض الأنهر^(١٥).

٤٢ - وتح الخطط باكستان حاليا لتنفيذ تدابير تنظيمية صارمة للحيلولة دون تسرب المياه المالحة إلى المياه الجوفية العذبة^(١٦).

٤٣ - وفي مسار مماثل، تقضي سياسة المياه التي تتبعها حكومة الهند بضرورة تنظيم استغلال المياه الجوفية لكي تضاهي التغذية، وتケفل الإنفاق الاجتماعي، وتحول دون الإفراط في الاستغلال وتحقق التكامل في مجال إدارة المياه السطحية والمياه الجوفية^(١٧). وفي المواد ١٣ إلى ١٨، توفر السياسة أيضا حماية نوعية المياه، والتقسيم إلى مناطق، وصون المياه، ومكافحة الفيضانات وإدارتها، وإدارة الجفاف والحماية من تحت التربة. ومن الواضح أن الاستخدام المشترك للمياه هو أيضا جزءاً من سياسة الري^(١٨).

٤٤ - ووضعت الهند أيضا مبادئ منفصلة لبحث المسائل الإيكولوجية فيما يتصل بتطوير مشاريع وديان الأنهر^(١٩). وقررت في المادة ٨ من سياستها المتعلقة بالمياه أن لمياه الشرب أولوية وطنية فيما يتصل بتوزيع المياه. وتشمل التدابير التنظيمية فرض ضريبة على تلوث المياه؛ ولكن وجد أن تلك الضرائب كانت منخفضة جداً في الماضي ولذلك فهي غير كافية^(٢٠).

٤٥ - وتزمع حكومة زمبابوي تعديل تشريعها الوطني للمياه، لكي يتضمن إيلاء الأولوية لإمدادات المياه في الحضر. فالنظام الحالي للأفضليات الزمنية يؤثر بصورة سلبية على رفاه سكان الحضر، لأنّه لا يسلم بالأولوية لأي استخدام محدد. كما تケفل زمبابوي مكافحة تلوث المياه وتケفل أيضاً إنشاء مناطق مراقبة للمياه العامة. وتهدف السياسة الشاملة للبلد إلى إدارة وتنظيم موارد المياه وفقاً لمبادئ الإنفاق الاجتماعي، وتحقيق التكامل التام بين المياه السطحية والمياه الجوفية، واستدامة الموارد^(٢١). وإضافة إلى ذلك، فإنه في عام ١٩٩٤، وضعت الهند سياسة لتقييم الآثار البيئية، بهدف ضمان إدارة البيئة على النحو السليم.

ثالثاً - أسواق المياه

٤٦ - يجتذب تسويق حقوق المياه اهتماماً متزايداً بوصفه بدلاً مفيداً ويتسم بكفاءة اقتصادية من أجل تحسين عمليات توزيع المياه. ومع تناقص الإمدادات بالنسبة للطلب، تصبح الأسواق ليس فقط بدلاً فعالاً، بل أيضاً حلاً ضرورياً لمشاكل ندرة المياه. بيد أن بلداناً مثل الصين، بالرغم من أنها تسلم بضرورة تطوير أسواق المياه، تؤكد على الحاجة إلى إدارة موارد المياه على الصعيد الكلي، بغية تجنب الآثار الضارة على البيئة والتنمية الاجتماعية^(٢٢).

ألف - خبرة الولايات المتحدة

٤٧ - تمثل أسواق المياه سمة هامة من سمات النظام القانوني في الولايات الغربية بالولايات المتحدة الأمريكية. واستعراض خبرة هذه الولايات يتسم بالأهمية لفهم الموضوع وتعقيداته.

٤٨ - ففي كلورادو، ونيفادا، ويوتا، يمكن شراء حقوق المياه وبيعها بصورة منفصلة عن الأراضي. وفي ولايات أخرى، وعلى سبيل المثال أريزونا، تتحقق حيازة المياه بوصفيها حقاً تابعاً للأرض. وربما تكون إعادة توزيع حقوق المياه - مع استثناء محتمل لنوعية المياه - أهم مشكلة ملحة تواجه أراضي الغرب القاحلة^(٤).

٤٩ - ولكي تكون إعادة التوزيع صحيحة قانوناً، لا بد من استيفاء الشروط التالية:

(أ) لا بد من استخدام المياه استخداماً نافعاً، ولا بد من مواصلة استخدامها استخداماً نافعاً بعد إعادة التوزيع;

(ب) لا بد ألا تؤثر إعادة التوزيع على المستعملين الآخرين، ولا بد أن تكون من أجل المصلحة العامة;

(ج) لا يمكن، بموجب ولايات قضائية كثيرة، نقل المياه فيما بين الأحواض أو نقلها خارج منطقة المنشأ إلا بعد مراعاة المصالح المحلية على النحو الواجب;

(د) في بعض الولايات القضائية، تحول التشريعات البرلمانية المتعلقة بحقوق التبعية دون إعادة توزيع المياه^(٤).

٥٠ - وتسويق حقوق المياه عملية معقدة، تتأثر بعدها عوامل وتحضع لتأثيرها بما في ذلك:

(أ) أولوية الحق الذي جرى التعامل بشأنه؛

(ب) هوية الأطراف؛

(ج) المرونة الجغرافية؛

(د) حجم المعاملة وقيمتها الاقتصادية؛

(هـ) موثوقية حق المياه المُسوق؛

(و) السمات الشخصية للمشتري؛

(ز) حجم المياه المنقوله؛

(ح) التغيرات في الاقتصادات الإقليمية؛

(ط)نظم إدارة المياه؛

(ي) توفر الهياكل الأساسية لإحداث التغيير؛

(ك) الآثار البيئية^(٢١).

٥١ - ومع أن أسواق حقوق المياه يدعى لها بشدة خبراء يتمتعون بسمعة حسنة، تحدث منازعات بشأن عمليات نقل المياه في الولايات الغربية بالولايات المتحدة الأمريكية، حيث تسعى مناطق متروبولية كبيرة من أجل الحصول على إمدادات المياه الخاصة بالمناطق الريفية. وتشمل القيم العامة المعرضة للخطر التنمية الاقتصادية للمناطق الحضرية، والثقافة، ونمط الحياة، والبيئة ومستقبل المجتمعات المحلية الريفية القائمة على أساس استخدام المياه في الأغراض الزراعية. ولقد أصبح من الواضح بصورة متزايدة عدم قدرة السلوك الحالي الذي يدور حول قانون المياه وسوق المياه على حل هذا النزاع بطريقه منصفة. ولذلك، ووفقا لما يراه بعض السلطات، تقتضي الضرورة الإشراف على عمليات نقل المياه وأسواق المياه واعتماد قواعد تنظيمية لها^(٢٢).

باء - تنظيم أسواق المياه في النظام الأمريكي^(٢٣)

٥٢ - تتمثل إحدى نتائج تعقيدات تسويق المياه في أن هذا النشاط قد خضع لأنظمة حرصا على مصلحة الغير وعامة الجمهور. وبصورة عامة، تشمل الأنظمة التي تؤثر في عملية التسويق ما يلي:

(أ) مبدأ تبعية الحق، الذي يمنع نقل حقوق المياه إلا كحق تابع للأرض التي تستخدم فيها. والغرض من ذلك هو الحيلولة دون المضاربة على الأراضي؛

(ب) اعتماد السلطات القضائية أو التشريعية أو الإدارية لنقل الحق (تنوع السلطة المعتمدة وفقاً لقانون كل ولاية)؛

(ج) إصدار إعلان عام عن نية النقل، مع توفير إمكانية تقديم طلبات الاحتجاج لأي شخص يهمه الأمر أو فقط للحائزين على حقوق المياه (مرة أخرى يتتنوع تقديم طلبات المعارضة وفقاً لتشريع كل ولاية)؛

(د) التسجيل الإداري للنقل وتقديم طلبات لدى السلطة المسؤولة عن إدارة المياه؛

(ه) إصدار تراخيص بإعادة التوزيع والاستخدام رهنا بالشروط القائمة أو الجديدة، بما في ذلك تقديم ما يثبت استكمال العمل والاستخدام النافع؛

(و) مصادرة حقوق المياه (وفي بعض الولايات، يوجه اتهام بارتكاب جنحة) إذا لم يتم الحصول على موافقة مسبقة؛

(ز) قصر الاستحقاقات القابلة للنقل على الاستخدام الاستهلاكي التاريخي؛

(ح) اشتراط ألا يؤدي النقل إلى إلحاق الضرر بواصعي اليد الآخرين، الذين - حتى وإن كانوا قُصّرًا - يتمتعون بالحق في المحافظة إلى حد كبير على الأوضاع القائمة في مجرى المياه وقت وضع يدهم. وقد ينجم هذا الضرر عن التغييرات في الحجم، أو التوقيت، أو التخزين، أو وسائل التحويل، أو النوعية، أو الحرمان من التدفقات المرتجعة، أو مكان التحويل، أو مجموعة من هذه العوامل؛

(ط) مواءمة أوجه الاستخدام من خلال شروط ترمي إلى تخفيف الأضرار أو منعها؛

(ي) تقديم تعويض ودفع المصارييف.

٥٣ - وإضافة إلى الأمثلة التنظيمية المذكورة أعلاه، هناك أيضًا اعتبارات للمصلحة العامة تنطبق على استعراض طلبات نقل حقوق المياه. وهي تنطبق على استعراض العوامل الخارجية لقيمة العامة وقد تشمل آثار النشاط الاقتصادي الناجمة عن الطلب؛ والآثار المترتبة في موارد الأسماك والطراش وفي المتربّرات العامة؛ والآثار على الصحة العامة؛ وتكلفة الفرصة البديلة للاستخدام؛ والضرر الذي يصيب أشخاصاً آخرين؛ والنية والقدرة على استخدام حقوق المياه؛ والآثار التي تمس إمكانية الوصول إلى المياه العامة والمياه الصالحة للملاحة؛ وضرورة صون المياه؛ وعوامل ذات صلة بأهمية المحلية.

٥٤ - ووفقاً لذلك، لا يسمح بإعادة التوزيع إذا أسفرت عن انتهاك المعايير الدنيا في مجالات الصحة أو البيئة أو السلامة. بيد أن المستطاع مواءمة عنصر المصلحة العامة وذلك بالنص على شرط لإعادة التوزيع لإدراك تدابير لتهيئة شواغل المصلحة العامة.

٥٥ - ومع أنه ليس ثمة تساؤل عن الشرعية الموضوعية لشواغل المصلحة العامة، هناك بعض التساؤلات عن المنتديات والسبل الملائمة من أجل النظر فيها. ومع أنه يوجد دائمًا دور إداري وقضائي، يرى بعض السلطات أنه ينبغي أن تشمل تلك السبل والمنتديات تحفيظ المياه ومشاركة الجمهور.

٥٦ - وقد تشمل الاعتبارات الإضافية تقييم الآثار التي قد يرتبها النقل في البيئة أو الوعاء الضريبي أو الاقتصاد المحلي في منطقة منشأ توزيع المياه التي ستُنقل.

جيم - أمريكا اللاتينية: شيلي ومشروع قانون المياه لبيرو

٥٧ - إن تسويق المياه في بلدان أمريكا اللاتينية لم يتعد بعد طور النشوء. وفي حالات عديدة لا يزال يجري التمسك بمبدأ التبعية الموروث عن القانون الإسباني والتقليل الراسخ المتمثل في الضوابط الإدارية الصارمة. وفي بعض المناطق مثل غربي الأرجنتين، فإن مبدأ التبعية، إلى جانب عوامل أخرى كإعاثات/..

المالية غير المتصلة بطلب فعلي على منتج ما والاستحواذ على بعض الأنشطة من القطاع الخاص، أسمهم بصورة ملحوظة في ركود اقتصادات بلدان المنطقة، بل وانكماشها.

٥٨ - إلا أنه توجد في المنطقة بعض تجارب لتسويق المياه جديرة بالمناقشة.

٥٩ - هناك بعض القوانين كالقانون الشيلي لعام ١٩٨١ (المادتان ٦ و ٢١) تجيز عمليات نقل المياه وحقوق تسويق المياه. وتسويق حقوق المياه أقرته أيضاً المواد ٢٦ إلى ٢٩ من مشروع قانون المياه في بيرو.

٦٠ - ولا يراعي قانون المياه في شيلي أو مشروع قانون المياه في بيرو اعتبارات المصلحة العامة ولا يتضمنان نصوصاً مفصلة لقواعد تحول دون إلحاق الخضر بالغير وهو ما يميز قانون المياه الأميركي. وكما ذُكرت من قبل، لا يشترط أي منهما استخدام المياه على نحو فعال ومفيد، مما فسح المجال في شيلي لقيام احتكارات حقوق المياه وأنشطة توليد الطاقة الكهرومائية.

٦١ - وهناك، بالإضافة إلى ذلك، بعض المفاهيم كمفهوم الاستهلاكي التاريخي للمياه، لم يتناولها باسهاب لا القانون الشيلي ولا المشروع المقترن ببيرو. فحقوق استهلاك المياه قد تجيز تحويل وجهتها وفي نهاية المطاف نقل جميع الاستحقاقات الأسمية المترتبة عن حق في مياه وليس مجرد القدر المستهلك تاريخياً كما هو الشأن في النظام المتبع في غرب الولايات المتحدة.

٦٢ - وكانت هناك بالفعل حالة في شيلي حولت فيها إلى قطاع التعدين حقوق مياه كانت تستخدم أصلاً للزراعة، وكان من البدئي أن تؤدي إلى زيادة إجهاد مصادر المياه. فالتعدين نشاط متواصل، في حين أن الزراعة نشاط موسمي في الغالب. ونتيجة لذلك، ازدادت الكميات المسحوبة من المياه دون أن يعتبر تغيير وجه استخدامها وملكيتها عامل أو شرط من العوامل أو الشروط الهامة لنقل المياه^(٤).

٦٣ - ولا يفسح كل من القانون الشيلي ومشروع قانون بيرو، عند معالجة مسألة نقل المياه، سوى حيز ضيق جداً للدور المنوط بإدارة المياه وتحطيمها في تقديم عناصر المصلحة العامة. فالافتراض المسلم به هو أن قوى السوق ستعالج العوامل الخارجية ومسائل المصلحة العامة بأفضل مما تعالجها به منظمات الحكومة، التي ينبغي أن يكون دورها محدوداً قدر الإمكان. ويقوم بالترويج لنظام شيلي لتسويق المياه خبراء يدافعون عن مزاياه بالمقارنة بالنظام الأميركي^(٥).

٦٤ - ودراسات الحالات الأفرادية والتقييمات القائمة على التجارب لأداء عملية تسويق حقوق المياه في شيلي، تشير فيما يبدو إلى أن عدم وجود شروط تتعلق بالمصلحة العامة في نظام حقوق المياه وقلة مبالغه بالعوامل الخارجية قد يؤثران سلباً في أداء أسواق حقوق المياه. والحقيقة الثالثة إن للأسوق دوراً هاماً لا يدعمها لا عدد المعاملات ولا حجمها. وعلاوة على ذلك، فإن الأسواق ليست قادرة فيما يبدو على تسوية المنازعات في سياق الإطار العام للتشريعات الشيلية الحالية الخاصة بالمياه. ويبدو أن هذه

المنازعات إما تظل دون حل وإما تتولى تسويتها أطراف ثالثة على أساس اعتبارات قانونية أو سياسية أو اقتصادية وليس بالتفاوض والاتفاق بشأنها وفقاً لقواعد السوق. ويبدو أن عدم قدرة السوق هذه على تسوية المنازعات تتجلى بوجه خاص في حالات تعدد الاستخدامات والمستخدمين وفي المسائل الاقتصادية الواسعة النطاق وإدارة الأحواض ونقل المياه بين الأحواض.

٦٥ - ومن العوامل التي تعرقل أو تُعطل سير عمل الأسواق انعدام الحواجز المشجعة على التفاوض. فالمعلومات والبيانات العامة مثلاً لا تتوفر على نطاق واسع لجميع الأطراف المعنية والإدارة^(٢١). كذلك، ونظراً لمكانية حقوق المياه وعدم سقوطها بسبب عدم استخدامها، ليس هناك أي حافز يُشجع على التفريط فيها. فهي حتى وإن كانت لا تستخدَم حالياً، تمثل ذخيرة من الأرباح المقبولة، بدون أية مجازفة أو تكاليف.

٦٦ - والعوامل الإضافية المؤثرة في أداء آليات السوق هي:

- (أ) انعدام الهيكل الأساسية الملائمة:
- (ب) نقص الوثائق والسجلات الموثوق بها:
- (ج) النهج التقليدية المشددة على تأمين المياه الإضافية بدلاً من ربحية المعاملات كل على حدة:
- (د) تقييم حقوق المياه بأقل من قيمتها.

٦٧ - ويبدو أن بعض المنازعات الكبيرة المتعلقة بالمياه في شيلي تؤكِّد الرأي القائل بأن الحلول التعاقدية كالتسويق، لا تنجح عندما يتعلق الأمر بأطراف عديدة، وكميّات كبيرة من المياه وبالخدمات العامة الهامة القائمة على المياه^(٢٢).

٦٨ - ففي حالة نهر مولي، يتكرر التصادم بين الاستخدامات القائمة على الطاقة الكهرومائية والاستخدامات لأغراض الري. فلم تكن شركات توليد الكهرباء سهلة الانقياد لسلطة لجنة مراقبة نهر مولي. وليس ثمة ما يرتب على نحو واضح أولويات استخدام المياه. وظل عدد من المشاكل دون حل منذ عام ١٩٩٠.

٦٩ - وفي حالة نهر ببيو - ببيو، اتضح عدم كفاءة آليات إنفاذ قانون المياه فيما يتعلق بتنسيق أوجه استخدامها المتعددة. وتشير هذه النتائج إلى ضرورة إصلاح نهج حرية العمل الذي يقوم عليه هذا القانون^(٤). وتشمل المشاكل مسائل تحويل مياه الأحواض والحد من التلوث، والإمداد بمياه الشرب والمراافق الصحية، والري. وهذه الحالة، أشارت المديرية العامة للمياه إلى أنها لم تخلص الصالحيات الكافية لمراقبة تلوث مياه النهر. وبإضافة إلى ذلك، فهي لا تستطيع أن تنظر في مسائل تلوث المياه عندما تبت فيما إذا كان يتعين أم لا بيع حقوق المياه بالمزاد، على نحو ما يشترطه قانون المياه. وقد أيدت المحاكم موقف المديرية.

٧٠ - ولا تزال تُبذل محاولات لإنشاء منظمات خاصة بدون صلاحيات تنفيذ أو إنفاذ لتسوية الخلافات عن طريق التفاوض، بيد أنه لم تنشأ بعد أي هيكل رسمي^(١٤).

٧١ - وفي حالة بحيرة لا - لاجا وقناة لاجا ديفيلن، تشمل المنازعات تحويل المياه وتلوثها وقلة البيانات المتعلقة بالمياه والزراعة المدعومة. وقد اتخذ قرار على أساس اتفاقيات يعود تاريخها إلى الخمسينيات، بيد أنه جرى الاحتجاج بأن المسائل المتعلقة بالأحواض لم تعالج جميعها على النحو المناسب^(١٤).

٧٢ - وفي حالة باخ، نقضت المحكمة العليا قرارا سابقا أصدرته محكمة كونسيبسيون الاستئنافية وقضت فيه ضد مشروع لتوليد الطاقة الكهرومائية بحجة أن ذلك سيغير تدفقات النهر، مما سيتسبب في حالات يرتفع فيها مستوى المياه فجأة. ومن شأن هذا القرار، الذي لو كانت المحكمة العليا قد أقرته، لتأل من مشاريع توليد الطاقة في كامل أنحاء البلد. وقد أرتأت المحكمة أن الأضرار الناجمة في المستقبل، لو حدثت، يمكن التعويض عنها في وقت لاحق^(١٤).

٧٣ - ولم يكن لأسواق المياه دور في أي من الحالات المذكورة آنفا. وإلى حد ما، فإن نظام حقوق المياه غير المحدودة أو غير المشروطة في إطار تنظيمي وإداري ضعيف ينتقد بوصفه الحافز الرئيسي لعدم التفاوض بشأن تلك الحقوق. فالحلول - أو بالأحرى إزالة القيود - إما تنشأ عن اتفاقيات عامة جرى التوصل إليها قبل سن القانون الحالي أو عن أحكام أصدرتها المحاكم. وفي بعض الحالات، تركت المنازعات دون حل. واستنادا للمديرية العامة، يُشكل نظام حقوق المياه عقبة كبيرة تحول دون البحث عن حلول متكاملة. فقد ظلت الخطط التقنية الرامية إلى الاستفادة إلى أقصى قدر ممكن من مختلف مصادر المياه لصالح جميع الأطراف المعنية يُعرقلها بانتظام أصحاب حقوق المياه. ونظرًا لأنعدام كل قيد يراعي في نظام حقوق المياه عنصر المصلحة العامة، فإن أصحاب تلك الحقوق لا يرغبون في التفاوض بشأنها، حيث أن هناك دائمًا بدائل قانونية متاحة يقتضي لصالح كل صاحب حق منهم بالحماية القانونية الكاملة.

٧٤ - ويتبين من هذا التقييم أن آليات السوق ربما لم تؤد دورها بالكامل في الحالات المشار إليها أعلاه بسبب صعوبة تحديد قيمة حقوق المياه وكذلك بسبب المعوقات القائمة على مستوى المؤسسات.

٧٥ - وكانت معاملات المياه غير المعاملات المبرمة في إطار تسوية المنازعات الكبيرة محدودة أيضًا. ويُعزى عجز آليات السوق عن أداء دورها بفعالية إلى وجود معوقات أو إلى تكاليف المعاملات. وبإضافة إلى ذلك، فإن السوق والنظام القانوني ليس فيما ما ينص على فرض عقوبات استخدام حقوق المياه على نحو غير كفء أو غير كاف أو غير فعال: حقوق المياه مجانية وليس ثمة ما يعاقب على عدم استخدامها. وفي غرب الولايات المتحدة، يُشترط استخدامها على نحو فعال ومفيد، وهذا الشرط هو حجر الزاوية في النظام.

٧٦ - وهكذا، قد لا تشجع حواجز السوق المتعلقة بمعاملات المياه، في الواقع، على كفاءة استخدام المياه. وقد تكون الاستثمارات التي وظفت قد حثت عليها الأرباح المتوقعة الناشئة عن عائدات استخدام المياه. وقد لوحظ أن زيادة الاستثمارات الموظفة في أعمال الري قد يكون مصدرها الإعاثات المالية المقدمة لمشاريع الري بموجب القانون ١٨.١٩٨٥/٤٥٠. ويحيى القانون ١٨ منح إعاثات مالية بنسبة تصل إلى ٧٥ في المائة من قيمة الاستثمارات، لفترة ثمان سنوات (المادة ١). وقد جرى النظر أيضاً في الجوانب المتعلقة بعلاقة النظام. واتضح أن الأثر ربما كان سلبياً حيث أنه لا توفر لصغار المزارعين والمزارعين المتوسطين المعلومات أو الموارد للاستفادة من النظام على نحو كافٍ. وفي الواقع لم يستند المزارعون ذوو الدخل المنخفض من النظام: إذا كانت لهم حقوق، فكثيراً ما كانت تضيع لجهل المزارعين بكيفية حمايتها، وإذا لم تكن لهم حقوق مياه، فإنهم لا يحصلون على حقوق جديدة لجهلهم بكيفية الحصول عليها^(٤). وقد استعرض البنك الدولي مسألة التوزيع أيضاً في تقريره السنوي الأول عن البيئة، الذي ورد فيه أنه فيما يتعلق بالأرض فإن مساحاتها الشاسعة بما يفيض عن الحاجة وسوء توزيعها تمثل أسباباً لتدحرج البيئة أكثر خطورة من سوء توزيعها^(٢٨).

رابعاً - الاستنتاجات

٧٧ - قد تود اللجنة، وهي تقدم توصياتها، أن تنظر في الاستنتاجات التالية التي استخلصها الكاتب من المادة المقدمة:

- (أ) أسواق المياه وسيلة صحيحة لزيادة كفاءة استخدام المياه وإعادة توزيعها؛
- (ب) النظم التي لا توجد فيها أسواق مياه توفر دليلاً على نواحي الجمود الهيكلي التي تؤثر سلباً في كفاءة توزيع المياه، وكذلك في توزيع الموارد الأخرى؛
- (ج) المناطق التي توجد فيها تقاليد وتجارب راسخة في مجال تسويق المياه، وضعت شروطاً لمنع الاحتكار وحماية المصلحة العامة والخاصة؛
- (د) لهذه المناطق نظم قوية نسبياً لإدارة المياه، تتدخل فيها السلطات العامة بنشاط في استخدام المياه وتقييم معاملات المياه سواء بالموافقة عليها إدارياً أو قضائياً أو تشريعياً؛
- (ه) في المناطق التي لا تراعي فيها المصلحة العامة، ولا يُشترط استخدام المياه على نحو فعال ومفيد، ولا يعتد فيها بالأنظمة والتخطيط ولا تحظى بالتشجيع، تبين التجربة أن دور الأسواق لم يكن هاماً بالقدر الذي افترضه التبرير النظري لهذا النموذج؛

(و) هذه المناطق تشهد بالفعل مشاكل تُعزى إلى احتكار حقوق المياه والخدمات العامة المتصلة بها: فالمناطق لم تسوهها الأسواق، وإدارة المياه عاجزة، إلى حد بعيد، عن معالجتها؛

(ز) ينبغي أن تشمل تشريعات المياه مبادئ لتسويق المياه، توضع في إطار هيكل متوازن تكون فيه حقوق المياه المشمولة بالملكية متوازنة مع المصلحة العامة بما في ذلك مبدأ استخدام المياه على نحو فعال ومفيد وحماية البيئة.

الحواشی

1/ See Livingston, M. L., "Designing water institutions: market failures and institutional responses (Greeley, Colorado). Originally prepared as background to the World Bank Water Policy Paper, 1993.

2/ See Siegfried V. Ciriacy-Wantrup, "Dollars and sense in conservation", Circular 402 (Berkeley: University of California, 1951).

3/ See Código Civil Argentino, art. 2340; Código Civil y Ley de Aguas de Chile, arts. 589 y 590; Ley de Aguas de Ecuador, art. 2; Ley de aguas de España; and state water laws in the United States of America.

4/ See Jean-Louis Gazzaniga, "Loi Sur L'Eau du 3 Janvier 1992", in Environment, fascicule 610 (Editions Techniques-Juris Classeurs-1993, August 1993); García Montúfar, "Ley de tierras y aguas: fomentando la inversión privada", El Peruano (Lima, 21 June 1995).

5/ Government of India, National Water Policy (New Delhi: Ministry of Water Resources, September 1987).

6/ Under the Lex Coloniae Genetivae Iulæ, of 43 A.D., waters in public lands open to colonization were subjected to the same uses and charges existing under previous ownership. See Costa, Le Acque nel Diritto Romano (Bologna, 1918), quoted in Dente Caponera, Principles of Water Law and Administration (Balkema, the Netherlands, 1992).

7/ Thomas P.Z. Mpofu, communication to Ms. Beatrice Labonne (1 August 1995).

8/ See United States Supreme Court, Syllabus and Opinions, No. 80 (1984); Argentinean Supreme Court, La Pampa Vs Mendoza, 1987, L-195-XVIII; Francoise Conac, "Land and water rights issues in irrigated schemes in sub-Saharan Africa: conflicts to be avoided", DVWK Bulletin, No. 16 (Hamburg and Berlin: Verlag Paul Parcy, 1989); and Robert Beck and C. Peter Goplérud III, Waters and Water Rights (Charlottesville, Virginia: The Michie Company, 1991), vol. 1.

9/ See "Detailed decisions of the Council of Australian Governments in relation to water resources policy", document made available by C. G. Gorrie, First Assistant Secretary, Land Resources Division, Commonwealth Department of Primary Industries and Energy, Government of Australia, in a letter of 10 August 1995.

10/ See Robert Beck and C. Peter Goplerud III, op. cit., vol. 2.

11/ See Eduardo Bitran and Raúl Saez, "Privatization and regulation in Chile". Paper presented at a conference on the Chilean economy, 22 and 23 April 1993 (Washington, D.C.: Brookings Institution).

12/ See Lawrence Anthony Sullivan, Antitrust (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1977).

13/ See Mark Armstrong and others, Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1994).

14/ See Carl Bauer, Against the Current: Privatization, Markets, and the State in Water Rights, Chile, 1979-1993 (Berkeley: 1995).

15/ See Barthelemy Otchoun, Cadre Institutionnel and Juridique de Gestion des Ressources en Eau (Government of Benin, 1995).

16/ Pakistan, Five Year Plan, chap. 8 (1993-1998), entitled "Water resources development", document made available by the Ministry of Petroleum and Natural Resources of the Government of Pakistan.

17/ Central Water Commission of the Government of India, "Draft irrigation water management policy" (April 1992).

18/ Government of India, Guidelines for Environmental Impact Assessment of River Valley Projects. New Delhi: Ministry of Environment and Forests, January 1985).

19/ Government of India, Bill No. 39, 1995: The Water (Prevention and Control of Pollution) Cess (Amendment) Bill, 1995.

20/ See Government of China, "Capacity-building on law and institutions for water management", note submitted to the Department for Development Support and Management Services of the United Nations Secretariat on 23 August 1995.

21/ Bonnie G. Colby and others, "Water rights transactions: market values and price dispersion", in Water Resources Research, vol. 29, No. 6 (June 1993).

22/ See Helen M. Ingram and others, "The trust doctrine and community values in water", paper presented at the World Conference on Water Law and Administration, Alicante, Spain, 1989.

23/ See L. Owen Anderson and others, "Reallocation", in Beck and Goplerud, op. cit.

24/ Verbal information provided by mr. Andrés Benitez, Subdirector de Aguas de Chile.

25/ See Mateen Thobani, in The Economist (2 September 1995); World Bank, "Viewpoint", FDP Note, No. 34 (February 1995); and Mateen Thobani, Tradeable Property Rights to Water.

26/ In fact, a substantial amount of data, as well as much of the information network, has been privatized within the hydroelectrical sector and is no longer available for public consultation (according to verbal information submitted by Mr. Andrés Benitez, Vice-Director, Dirección de Aguas de Chile). Lack of good quality public information is a strong deterrent to agreement on permanent solutions.

27/ Roger Findley and others, Environment Law (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1992).

28/ World Bank, The World Bank and the Environment: First Annual Report, 1990 (Washington, D.C.).

- - - - -