

Distr.
GENERAL

A/CN.4/487/Add.1
3 April 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الخمسون

جنيف، ٢٠ نيسان/أبريل - ١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٢

نيويورك، ٢٧ تموز/يوليه - ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٨

التقرير الأول بشأن منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة

أعدّه بميراجو سرينيفاسا راو، المقرر الخاص

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	١١٠-١	الباب الثاني - مفهوم المنع: المبادئ المتعلقة بالإجراءات والمبادئ المتعلقة بالمضمون . . .
٢	٢-٦٠	أولا - المبادئ المتعلقة بالإجراءات
٢	٢-٥	ألف - مبدأ الحصول على إذن سابق
٤	٦-٢١	باء - مبدأ تقييم الأثر البيئي
		جيم - مبادئ التعاون، وتبادل المعلومات، والإخطار، والتشاور، والتفاوض بحسن نية
١١	٢٢-٣٨	دال - مبدأ منع أو تلافي النزاع وتسوية المنازعات
١٧	٣٩-٥٣	هاء - مبدأ عدم التمييز
٢٢	٥٤-٦٠	ثانيا - المبادئ المتعلقة بالمضمون
٢٥	٦١-١١٠	ألف - مبدأ الوقاية
٢٩	٧٣-٨٦	باء - مبدأ الدفع على الملوث
٣٤	٨٧-١١٠	جيم - مبادئ الإنصاف، وبناء القدرات والحكم الجيد
٣٤	٨٨-٩٢	١ - الإنصاف بين أفراد الجيل الواحد
٣٧	٩٣-٩٨	٢ - الإنصاف بين الأجيال
٤١	٩٩-١٠٢	٣ - بناء القدرات
٤٤	١٠٣-١١٠	٤ - الحكم الجيد
٤٨	١١١-١٢٠	الباب الثالث - الاستنتاجات

الباب الثاني

مفهوم المنع: المبادئ المتعلقة بالإجراءات والمبادئ المتعلقة بالمضمون

١ - انطلاقاً من طبيعة مفهوم المنع والتوضيح المقدم في الباب الأول لنطاق الموضوع، يمكن وضع نظام لمنع الضرر الجسيم العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة حول عدة مبادئ بعضها يتعلق بالإجراءات وبعضها يتعلق بالمضمون. ويمكن أن تشمل المبادئ المتعلقة بالإجراءات: (أ) الحصول على إذن سابق، و (ب) تقييم الأثر البيئي؛ و (ج) والإخطار والتشاور والتفاوض؛ (د) ومبادئ منع حدوث المنازعات أو تجنبها والتوصل إلى تسوية؛ (هـ) وعدم التمييز. أما المبادئ المتعلقة بالمضمون فقد تشمل: (أ) الوقاية؛ و (ب) والدفع على الملوث؛ و (ج) والإنصاف وبناء القدرات والحكم الجيد.

أولاً - المبادئ المتعلقة بالإجراءات

ألف - مبدأ الحصول على إذن سابق

٢ - إن واجب عدم إلحاق ضرر جسيم عابر للحدود ومنع حدوث مثل هذا الضرر ينطوي على شرط ألا تسمح الدولة بالأنشطة التي تنطوي على مثل هذه المخاطر داخل إقليمها بدون إذن سابق منها. وعلى هذا فإن شرط الحصول على إذن سابق يعد ركناً هاماً من مبدأ المنع^(١).

(١) إن شرط الحصول على إذن سابق يختلف عن شرط الموافقة المسبقة عن بينة. وقد وضع الشرط الأخير في سياق تصدير النفايات الخطرة أو النفايات الكيماوية أو المواد الأخرى من بلد إلى آخر. وهو ينص على أنه يتعين على الدولة المستوردة أن تعطي موافقتها قبل تصدير المنتج الخطر من بلد المصدر. ويجب على الهيئات المعنية طلب هذه الموافقة والحصول عليها بتقديم معلومات كاملة إلى الدولة المستوردة عن المنتج بهدف حماية الصحة والبيئة في الدولة المستوردة. وفي حالة تصدير المواد الخطرة، فإنه ينص كذلك على أنه ينبغي لبلد المصدر، بقدر الإمكان، أن يتأكد قبل تصدير هذه المواد من أن لدى البلد المستورد الوسائل الضرورية والقدرة على معالجة وتداول المواد الخطرة المزمع تصديرها. وقد استخدم شرط الموافقة المسبقة عن بينة في الصكوك غير الملزمة التي وضعت في إطار برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، وتضمنته الترتيبات الملزمة قانوناً للتجار الدولي في النفايات الضارة، مثل اتفاقية بازل لعام ١٩٨٩ واتفاقية باماكو لعام ١٩٩١ وأنظمة الجماعة الأوروبية لعام ١٩٩٣. وللإطلاع على هذه الاعتبارات وغيرها، انظر، G.Handl, and R.E Lutz, Transferring Hazardous, Techmologies and Substances: International Legal Challenge (Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1989): P.Sands, Principles of International Environmental Law: Frameworks, Standards and Implementation انظر أيضا (Manchester University Press. 1995) pp. 464-467.

٣ - وقد حدد بربوزا هذا الشرط لدى عرضه المادة ١٦ في تقريره السادس الذي تناول التدابير الوقائية من جانب واحد. وتكرر في تقاريره اللاحقة. على أنه ابتداء من تقريره التاسع، تناول مبدأ الإذن السابق في مادة منفصلة ومستقلة لإبراز أهميته. وعلى هذا تنص المادة ١١ التي اعتمدها للجنة مؤقتا في عام ١٩٩٤ على أنه:

"يجب على الدول أن تتحقق من أن الأنشطة المشار إليها في المادة ١ لا يجري الاضطلاع بها في إقليمها أو في أي مكان آخر تحت ولايتها أو سيطرتها دون الحصول على إذن سابق منها. ويشترط الحصول على هذا الإذن أيضا في حالة ما إذا كان من المزمع إدخال تغيير جوهري على أحد الأنشطة يمكن أن يحوله إلى نشاط من الأنشطة المشار إليها في المادة ١"^(٣).

٤ - وقد اعتمد الفريق العامل في عام ١٩٩٦ النص نفسه باعتباره المادة ٩. وينطوي شرط الإذن السابق على أن منح هذا الإذن مرهون بتحقيق الشروط والمؤهلات اللازمة لضمان إجراء تقييم ملائم للمخاطر المعنية وإدارتها واحتوائها. وتركت لكل دولة حرية أن تختار وأن تحدد الطرائق والوسائل في اتخاذ هذا القرار قبل منح الإذن. بالإضافة إلى ذلك، فإن شرط الإذن السابق من شأنه كذلك أن يلزم الدول بوضع آلية رصد ملائمة لضمان أن النشاط المنطوي على المخاطر يضطلع به في حدود الشروط المحددة عند منح الإذن. ولهذا الغرض، يطلب من الدول اعتماد الشروط القانونية والإدارية الضرورية. وقد تشير هذه التشريعات إلى نمط الأنشطة التي تتطلب إذنا سابقا من الدولة^(٤).

(٢) الحولية ... ١٩٩٤، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٥٩.

(٣) انظر التعليق الخاص بالمادة ١١ بشأن شرط الإذن السابق في المرجع نفسه، صفحة ١٦٦. ويمكن الإشارة إلى أن الفريق العامل اقترح في تعليقه أن شرط الإذن السابق ينبغي اعتباره منشئا لافتراض مؤداه بأن الأنشطة التي يشملها مشروع المواد يضطلع بها في أراضي دولة أو في أماكن أخرى تقع تحت ولايتها أو سيطرتها بعلم تلك الدولة (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/51/10)، الصفحة ٢٤٧، الفقرة (٣) من التعليق على المادة ٩). وقد اقترح بربوزا في تقريره السادس مادة لتعيين الالتزامات (المادة ٣) التي نصت على أن دولة المصدر تتحمل مسؤولية الإصلاح إذا كانت تعلم أو كان في مقدورها أن تعلم أن نشاطا ذا صلة يحدث أو سيحدث في أراضيها أو في أماكن أخرى تقع تحت ولايتها أو سيطرتها. كما نصت على أنه ما لم يكن هناك دليل على عكس ذلك، فإنه يفترض أن الدولة المصدر تعلم أو بمقدورها أن تعلم بأن الأنشطة المذكورة كان يضطلع بها في أراضيها (الحولية ... ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الصفحة ١٠٦ من النص الانكليزي، الوثيقة A/CN.4/428 والإضافة ١). وقد أثار أعضاء اللجنة شكوكا تتعلق بالفكرة القائلة بأن مسؤولية الدولة تتوقف على علمها أو وسيلة إثبات علمها. وأشار إلى أن مفهوم المسؤولية هذا ينبغي أن يتناسب مع السيطرة الفعلية للدولة أو الكيانات الأخرى العاملة ضمن سيطرتها أو ولايتها، والأهم من ذلك، أن تتناسب مع ما لديها من وسائل لمنع الضرر أو التقليل منه أو إصلاحه. ومن أجل مراعاة هذه الاعتبارات، ولا سيما ظروف البلدان النامية التي تضم مساحات شاسعة وليس لديها وسائل إدارية ومالية كافية لرصد الأنشطة في أراضيها، فقد أدخل المقرر الخاص تعبير "الافتراض" المذكور أعلاه تحت المادة ٣. ويجب مراعاة اعتبار "الافتراض" هذا في حالة نظام يتعلق بالمسؤولية فقط. وحتى في ذلك السياق، فإنه يشير بعض الخلافات في الرأي بما يتعلق بمدى أهميته.

٥ - وشرط الإذن السابق وما يترتب عليه من شرط الحصول على بيان بتقييم الأثر البيئي ينطبقان كذلك في حالة أي تغيير جوهري متوخى في النشاط المقترح بعد منح الإذن قد يحول النشاط إلى نشاط يؤدي بشكل محسوس إلى خطر وقوع ضرر عابر للحدود. وقد نص على ذلك، بوجه خاص، في المادة ١ '٥' من اتفاقية تقييم الأثر البيئي العابر للحدود لعام ١٩٩١، على أن الاتفاقية لم تعرف مفهوم "التغيير الجوهري"، ولذلك فإن القرار المتعلق بتطبيق ذلك الصك سيعتمد بشكل جزئي على التقدير الخاص. وقد يكون المعيار الأساسي هو أن يكون النشاط القائم الخاضع للتغيير الجوهري وارد بالتذييل ١ للاتفاقية، وأن الإذن الممنوح من سلطة مطلوب لذلك التغيير^(٤). وفيما يلي بعض الأمثلة للتغييرات الجوهري: بناء قدرات إنتاج إضافية، واستخدام تكنولوجيا جديدة على نطاق واسع في نشاط قائم، وإعادة تخطيط الطرق أو الطرق السريعة أو تغيير اتجاه الإقلاع والهبوط في مدرجات المطارات. كما ينبغي إيلاء اعتبار للتغيير في الاستثمارات والإنتاج (حجما ونوعا)، وفي البنية المادية أو الابتعاثات. ويقترح كذلك أن من الحالات التي تستحق الدراسة الحالات التي يمثل فيها التغيير الجوهري زيادة بنفس مقدار العتبة المحددة في التذييل ١ للاتفاقية، أو عتبة تقترح حسبما يكون مناسباً، كما يمكن إيلاء اعتبار خاص للحالات التي يمكن فيها للتغييرات المقترحة أن توصل أنشطة قائمة إلى هذه العتبات^(٥).

باء - مبدأ تقييم الأثر البيئي

٦ - يشمل واجب منع إحداث ضرر عابر للحدود ضرورة تقييم ما إذا كان نشاط ما ينطوي فعلا على إمكانية إحداث هذا الضرر الجسيم. ولتقييم إمكانية حدوث هذا الضرر المحتمل أصبحت ممارسة اشتراط الحصول على بيان لتقييم الأثر البيئي ممارسة شائعة^(٦).

٧ - وتأسس الالتزام القانوني بإجراء تقييم للأثر البيئي بموجب القانون الوطني أولا في الولايات المتحدة الأمريكية في السبعينات وفيما بعد اتبعت كندا وأوروبا النهج نفسه فنظمته بوضع مبادئ توجيهية أساسا. وفي عام ١٩٨٥ طلب توجيه أصدره الاتحاد الأوروبي من الدول الأعضاء التقيّد بشرط أدنى من الشروط

(٤) انظر "السياسات الجارية، والاستراتيجيات وجوانب تقييم الأثر البيئي العابر للحدود. منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع P.48 (E.96.II, E.11)، ص ٤٨ من النص الانكليزي.

(٥) المرجع نفسه.

(٦) المرجع نفسه الصفحة '٧'. وقد تبين من دراسة، أجرتها الأمم المتحدة أن "تقييم الأثر البيئي" له أهميته بالنسبة لتنفيذ وتعزيز التنمية المستدامة، لأنه يجمع بين مبدأ الوقاية ومبدأ المنع.

اللازمة لتقييم الأثر البيئي. ومنذ ذلك الحين جعل كثير من البلدان الأخرى تقييم الأثر البيئي التزاما ضروريا في قوانينها الوطنية قبل منح الإذن لتنفيذ أنشطة إنمائية أو صناعية خطيرة^(٧).

٨ - ومن المستصوب إجراء تقييم للعواقب البيئية لأي اقتراح في أول مرحلة ملائمة من مراحل صنع القرار ومنحه نفس الاهتمام الذي يمنح للشواغل الاقتصادية والاجتماعية. وينطبق ذلك لا على المشاريع الخاصة فحسب وإنما على المشاريع الحكومية أيضا حتى يتم تضمين مبادئ الاستدامة الايكولوجية في القرارات الرئيسية للحكومة على جميع المستويات كلما تعذر الى حد معقول استبعاد حدوث أثر بيئي هام. وينبغي أن تعكس إجراءات التقييم البيئي فيما يتعلق بالسياسات والخطط والبرامج، وبأكبر قدر ممكن، مبادئ تقييم الأثر البيئي المطبقة على المشاريع. إلا أنه ينبغي ألا يحل التقييم المتعلق بسياسة أو خطة أو برنامج بعينه محل تقييم الأثر البيئي على مستوى المشروع.

٩ - ويتم بيان المبادئ المتعلقة بتقييم الأثر البيئي عادة في القانون الرئيسي. كما يمكن بيانها أيضا في تشريعات فرعية من خلال إجراءات تنظيمية أو إدارية. ويبدو أن عددا كبيرا من البلدان النامية يوافق على أن "البرنامج المتعلق بتقييم الأثر البيئي ينفذ على نحو أفضل في ظل سلطة تشريعية"^(٨) وإذا تم تضمين عملية التقييم البيئي في أنظمة اعتبر أي انتهاك لها عند ذلك انتهاكا للقانون. أما إذا تم تضمينها في إجراءات إدارية فلا يمكن إنفاذها كقانون إلا إذا تم النص على ذلك صراحة في التشريع الرئيسي. وتكون التشريعات الممنوحة مثل الأنظمة والقواعد والقوانين الفرعية مشمولة بالاختصاص. أما الإجراءات الإدارية فهي أشبه بالتعليمات ولا تؤسس التزاما قابلا للتنفيذ قانونيا^(٩).

(٧) للاطلاع على دراسة لمختلف النظم القانونية والإدارية في أوروبا وأمريكا الشمالية فيما يتعلق بسياسات وخطط وبرامج تقييم الأثر البيئي انظر "تطبيق المبادئ المتعلقة بتقييم الأثر البيئي على السياسات والخطط والبرامج" (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.92.II.E.28) الصفحتين ٤٢ و ٤٣؛ وأصدر ٧٠ بلدا ناميا تقريرا حتى الآن تشريعات من نوع ما لتقييم الأثر البيئي. كما أن البلدان الأخرى إما أنها بسبيل وضع تشريع جديد إضافي لتقييم الأثر البيئي أو تخطط لعمل ذلك. انظر M. Yeater and L. Kurukulasuriya, "Environmental Impact Assessment Legislation in Developing Countries, in Sun Lin and L. Kurukulasuriya, (es.), UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development للاطلاع على استمارة تقييم الأثر البيئي في معظم التشريعات، الصفحة ٢٥٩ (UNEP 1995) انظر المرجع نفسه صفحة ٢٦٠.

(٨) انظر المرجع نفسه ص ٢٥٩.

(٩) انظر C. Herbert, "Developing Environmental Legislation for Sustainable Development in Small Island States: Some Legal Considerations from the Commonwealth Caribbean", Commonwealth Law Bulletin, vol. 22 (July-October 1996), pp. 1229-1230

١٠ - وتتناول التشريعات الوطنية المتعلقة بتقييم الأثر البيئي بصفة خاصة النقاط التالية:

- (أ) الاقتراحات والأنشطة الداعية لإجراء تقييم للأثر البيئي؛
- (ب) إحالة تلك الاقتراحات والأنشطة الى الوكالة؛
- (ج) تقييم الوكالة للاقتراح لتحديد الآثار البيئية لذلك الاقتراح أو النشاط أو تحديد مجاله (انظر الفقرة ١١)، بما في ذلك الحاجة الى إصدار بيان بالأثر البيئي؛
- (د) الشكل الذي ينبغي أن يأخذه البيان المتعلق بالأثر البيئي إذا كان ذلك ضرورياً؛
- (هـ) تعليق عام على مشروع بيان الأثر البيئي؛
- (و) إعداد بيان ختامي بالأثر البيئي وبطريقة حل النزاع بشأن الأمور المختلف عليها التي تظهر أثناء العملية؛
- (ز) تقديم بيان الأثر البيئي مع تعليقات الهيئات المختلفة؛
- (ح) القرارات والقضايا مثل متطلبات الرصد والمراجعة التي ينبغي مراعاتها^(١٠).

١١ - يعرف تطويع الدراسة المتعلقة بتقييم الأثر البيئي لمتطلبات نشاط معين "بتحديد المجال". وينبغي أن يكون "تحديد المجال"، من الناحية المثالية نشاطاً مشتركاً بين مقدم الاقتراح والحكومة والجمهور والأطراف المهمة الأخرى. والأمر الأكثر شيوعاً، هو توقع قيام مقدمي الاقتراح بإعداد التقرير بأنفسهم أو بدفع تكلفة قيام طرف ثالث مختص ومستقل بإعداده. وبصورة عامة، يتحمل مقدم الاقتراح نفقات إعداد الوثائق المتعلقة بتقييم الأثر البيئي ويدرجها في ميزانية النشاط المقترح. وبالمثل تسجل تكاليف الإدارة البيئية للنشاط بعد الحصول على الإذن في الميزانية التشغيلية لمقدم الاقتراح. أما تكلفة استعراض الوثائق المتعلقة بتقييم الأثر البيئي ويدرجها في ميزانية النشاط المقترح. وبالمثل تسجل تكاليف الإدارة البيئية للنشاط بعد الحصول على الإذن في الميزانية التشغيلية لمقدم الاقتراح. أما تكلفة استعراض الوثائق المتعلقة بتقييم الأثر البيئي والإشراف على قيام مقدم الاقتراح بتنفيذ نتائج الأثر البيئي فتتحملها عادة الحكومة^(١١).

(١٠) المرجع نفسه، الصفحتان ١٢٢٩-١٢٣٠.

(١١) انظر M. Yeater and Kurukulasuriya، المرجع المذكور سابقاً (الحاشية ٧ أعلاه)، الصفحتين

١٢ - وقد اتسمت التشريعات المتعلقة بتقييم الأثر البيئي تقليدياً بالضعف في توفير المتابعة لدراسة عن تقييم الأثر البيئي. وكشفت دراسة للعديد من التشريعات الوطنية أنها تنص عادة في مثل حالات الفشل هذه على توقيع عقوبات. وتشمل المخالفات النموذجية التي تستتبع إجراءات: عدم إجراء تقييم للأثر البيئي قبل تنفيذ النشاط؛ والعمل بما يناقض عملية تقييم الأثر البيئي؛ وإخفاء المعلومات أو التلاعب بها أو تقديم معلومات زائفة؛ والتسبب في إحداث ضرر بيئي. ويمكن أن ينشأ عن انتهاكات الالتزامات القانونية بإجراء تقييم للأثر البيئي تعليق النشاط مؤقتاً أو بشكل دائم وتعديل أو وقف أو إلغاء ترخيص بيئي أو دفع غرامة، أو تقديم تعويض عن الضرر، أو التزامات بإعادة الأمور إلى ما كانت عليه (أو سداد تكاليف الإعادة للحكومة) أو السجن^(١٢).

١٣ - وبمجرد أن يجري تقييم لخطر كبير قد يتسبب في إحداث ضرر عابر للحدود، نتيجة تقييم الأثر البيئي أو خلافه، فإن ذلك يضع التزاماً على عاتق دولة المنشأ بإخطار الدول التي يحتمل أن تتأثر بذلك وتزويدها بجميع المعلومات المتاحة، بما في ذلك نتائج أي تقييم تم إجراؤه^(١٣). ومن شأن تقديم الإخطار في الوقت المناسب للدولة أو الدول المتأثرة أن يساعد في التعجيل بعملية اتخاذ القرار فيما يتعلق بالمشروع المعني. وفي جميع الأحوال يكون للدول التي يحتمل أن تتأثر الحق في: (أ) أن تعرف ماهية التحقيقات التي أجريت ونتائجها؛ (ب) أن تقترح إجراء تحقيقات إضافية أو مختلفة؛ (ج) وأن تتحقق بنفسها من نتائج تلك التحقيقات. وفضلاً عن ذلك، يجب أن يسبق هذا التقييم أي قرار يتعلق ببدء

(١٢) المرجع نفسه، ص. ٢٦٧.

(١٣) انظر الفرع ٤ من الجزء الثاني عشر من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ والذي يعالج الرصد والتقييم البيئي لأية مخاطر أو آثار لتلوث البيئة البحرية وتقاسم نتائجها مع الدول الأخرى التي يحتمل تأثرها بهذا التلوث بسبب أنشطة مخططة وتقع ضمن ولاية رقابة الدولة. وبالمثل فإن مشروع مبادئ مدونة السلوك في مجال البيئة الذي أعده برنامج الأمم المتحدة للبيئة في عام ١٩٧٨ لتوجيه الدول في مجال المحافظة والاستخدام المتناسق للموارد الطبيعية المشتركة بين دولتين أو أكثر واتفاق عام ١٩٨٥ لرابطة أمم جنوب شرقي آسيا للمحافظة على الطبيعة والموارد الطبيعية، والتوجيه التنفيذي للبنك الدولي لعام ١٩٨٩، واتفاقية عام ١٩٩١ لتقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي وبرتوكول عام ١٩٩١ للحماية البيئية لمعاهدة القطب الجنوبي المتجمد، واتفاقية التنوع البيولوجي لعام ١٩٩٢ والمبدأ ١٧ من مبادئ إعلان ريو لعام ١٩٩٢ يمكن أن تساق كأثلة تتوخى إجراء دراسة لتقييم الأثر البيئي. وللإطلاع على قائمة بهذه الاتفاقات انظر New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, New Zealand at the International Court of Justice; French Nuclear Testing in the Pacific, Nuclear Tests Case, New Zealand v. France 1995 (New Zealand 1996), p. 184. وانظر أيضاً المادتين ١٢ و ١٨ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية لعام ١٩٩٧.

الأنشطة المعنية. وهو يلزم أطراف بإجراء تحقيق مسبق للأخطار وليس بإجراء تقييم للأثار المترتبة على النشاط بعد حدوثه^(١٤).

١٤ - وفي حالة أحد الموارد المقتسمة أو حيثما يتطلب تقييم الأثر إجراء تحقيقات لا في أراضي دولة المنشأ فقط وإنما أيضا في أراضي الدول التي يحتمل أن تتأثر، فإن هناك فائدة في إشراك الدول المتأثرة حتى في المرحلة المبكرة من عملية وضع تقييم للأثر البيئي. وهذه المشاركة يمكن أن تساعد في جهد مشترك أو مستقل ولكنه متزامن لتأمين ما يلزم من مدخلات لإنجاز تقييم الأثر البيئي^(١٥).

١٥ - ولا يمكن دائما تحديد الحالات التي تتطلب تقييما للأثر البيئي تحديدا مسبقا بمعايير موضوعية. إذ سيكون هناك دوما عنصر من عناصر التقدير الذاتي. وعلى الصعيد الوطني، يمكن للتفاصيل المحددة للقوانين الوطنية المتعلقة بتقييم الأثر البيئي، والممارسات الإدارية والأوضاع البيئية أن توفر دليلا على الحالات التي تتطلب تقييما للأثر البيئي. ومن الممكن أيضا، كبديل لذلك، وضع قائمة بالأنشطة التي تخضع لتقييم الأثر البيئي وذلك باستعمال معايير محددة كالموقع، والمساحات وحجم النشاط، وطبيعة التأثير، ودرجة الخطر، والمصلحة العامة والقيم البيئية. ويمكن تحديث وتنقيح القائمة المعدة على هذا النحو أو المعايير المستخدمة وذلك بناء على الخبرة المكتسبة وما يتوافر لاحقا من معرفة أفضل بالمواد المستعملة وتأثيرها فضلا عن تكنولوجياتها. ذلك أن مواد معينة مدرجة في بعض الاتفاقيات بوصفها مواد خطيرة

(١٤) انظر New Zealand at the International Court of Justice، المرجع المذكور سابقا، الصفحتين

١٨٢ و ١٨٣. وفضلا عن ذلك فقد لاحظ أحد المعلقين:

"أن المرء يستطيع أن ينظر في وظيفة الإخطار والتشاور في هذا الصدد. فالهدف من هذا التعاون هو تمكين الدول الأخرى التي يحتمل تأثرها من إيضاح مصالحها وضمانها، فسوف تشمل هذه العملية بالضرورة على تبادل للآراء فيما يتعلق باستدامة الضرر المحتمل حدوثه. وبالتالي فإن مسألة ما إذا كانت قضية معينة هامة هي مسألة تتعلق بمنظور الدولة التي يحتمل تأثرها. وبما أنه من واجب تلك الدولة أن تدرس وتقرر ما إذا كانت مصالحها معرضة للخطر فإنه يبدو أن الإجابة على مسألة الأهمية هي أنه لا بد من الإبلاغ عن كل الأمور التي قد تعتبر، ضمن منظور معقول، هامة وذات صلة". Peter - Tobiz Stoll, "The Environmental Law of Cooperation" in Rudiger Wolfrum (ed.), Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means? (Springer Verlag, 1996), p. 47.

(١٥) انظر Current Policies ... مرجع سابق الذكر، (الحاشية ٤ أعلاه)، الصفحة ٦٩.

وقد يكون استعمالها بحد ذاته في أي نشاط دليلا على احتمال أن تتسبب الأنشطة بإحداث ضرر جسيم عابر للحدود ولهذا فإنها تتطلب تقييما للأثر البيئي^(١٦).

١٦ - وهناك أيضا اتفاقيات معينة تعدد الأنشطة التي يفترض أنها مؤذية، مما قد يدل على أن هذه الأنشطة قد تقع ضمن نطاق مشروع المواد وبالتالي فإنها تتطلب تقييما للأثر البيئي^(١٧).

١٧ - وعند تقييم أهمية التأثير المحتمل لأحد الأنشطة على البيئة، من الضروري ألا يغيب عن الأذهان مدى ذلك التأثير وحجمه على حد سواء. كما ينبغي النظر في إمكانية أن يؤدي أحد الأنشطة إلى التسبب بضرر عبر الحدود من خلال الإسهام في الأثر المتراكم لتأثيرات قائمة كل منها كبير^(١٨).

١٨ - وقد يتفاوت مضمون تقييم المخاطر من نشاط لآخر وما ينطوي عليه من عوامل أخرى. وتنص المبادئ التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة لعام ١٩٨٧ المتعلقة بـ "أهداف ومبادئ تقييم التأثير البيئي" على ما يلي: "حيثما يكون مدى نشاط مقترح أو طابعه أو موقعه على نحو يحتمل أن يؤثر تأثيرا كبيرا على البيئة، فإنه ينبغي الاضطلاع بتقييم شامل للتأثير البيئي" (المبدأ ١). وبموجب المبدأ ٤، ينبغي أن يشمل تقييم الأثر البيئي ما يلي كحد أدنى.

(أ) وصفا للنشاط المقترح؛

(ب) وصفا للبيئة التي يحتمل أن تتأثر، بما في ذلك ما يلزم من معلومات لتحديد الآثار البيئية للنشاط المقترح وتقييمها؛

(١٦) انظر مثلا اتفاقية منع التلوث البحري من مصادر برية لعام ١٩٧٤ (المادة ٤) واتفاقية حماية البيئة البحرية لمنطقة بحر البلطيق لعام ١٩٩٢.

(١٧) انظر المرفق الأول لاتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي لعام ١٩٩١ حيث تم تحديد عدد من الأنشطة، كمعامل تكرير النفط الخام، ومحطات الطاقة الحرارية، ومنشآت إنتاج الوقود النووي المخصب، وغيرها، بوصفها تشكل أخطارا محتملة على البيئة وتتطلب تقييما للأثر البيئي بموجب الاتفاقية؛ والمرفق الثاني لاتفاقية المسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن أنشطة تشكل خطرا على البيئة، حيث تم تحديد أنشطة من مثل منشآت أو مواقع التخلص الجزئي أو التام من النفايات الصلبة/السائلة بحرقها في البر أو البحر، ومنشآت أو مواقع الإتلاف الحراري للنفايات الصلبة أو الغازية أو السائلة بإمدادات مخفضة من الأكسجين، بوصفها أنشطة خطيرة. وترد في المرفق الأول للاتفاقية نفسها قائمة أيضا بالمواد الخطرة. انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/51/10)، الفقرة (٨) من التعليق على المادة ١٠، الحاشيتان ١٠٤ و ١٠٥، الصفحتان ٢٥١ و ٢٥٢.

(ج) وصفا للبدائل العملية، حسبما يقتضي الحال؛

(د) تقييما للتأثيرات البيئية المحتملة أو الممكنة للنشاط المقترح والبدائل، بما في ذلك الآثار المباشرة وغير المباشرة التراكمية في الأجلين القصير والطويل؛

(هـ) تحديدا ووصفا للتدابير المتاحة لتخفيف حدة التأثيرات البيئية الضارة للنشاط المقترح وبدائله، وتقييما لتلك التدابير؛

(و) بيانا للشغرات في المعرفة ولمواطن عدم اليقين التي يمكن أن تصادف في تجميع المعلومات المطلوبة؛

(ز) بيانا بما إذا كان من المحتمل أن تتأثر بيئة أي دولة أو مناطق أخرى تقع خارج نطاق الولاية الوطنية بالنشاط المقترح أو بدائله؛

(ح) موجزا قصيرا غير تقني بالمعلومات المقدمة تحت العناوين المذكورة أعلاه^(١٩).

١٩ - وبالمثل، فإن المادة ٤ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي لعام ١٩٩٤، قدمت أيضا في التذييل الثاني، على سبيل التوجيه للدول الأطراف، قائمة بتسعة بنود مشابهة للقائمة المذكورة أعلاه، ينبغي المطالبة بمعلومات بشأنها لأغراض تقييم الأثر البيئي^(٢٠).

٢٠ - ويثير تنفيذ متطلب تقييم الخطر من خلال تقديم بيان عن تقييم الأثر البيئي وواجب إشعار الدول المعنية بالخطر الكامن، عدة قضايا تتعلق بما يلي: الحدود الزمنية للإشعار وتقديم المعلومات؛ ومضمون

(١٨) Current Policies ... مرجع سابق الذكر (الحاشية ٤ أعلاه) الصفحة ٤٩.

(١٩) للاطلاع على النص الكامل، انظر P.W. Birnie and A. Boyle, Basic Documents on International Law and the Environment (Oxford, 1995), p. 29.

(٢٠) غير أن القائمة الواردة في اتفاقية عام ١٩٩١ لا تتضمن "إشارة تتطلب بيان ما إذا كان من المحتمل أن تتأثر بيئة أي دولة أو منطقة أخرى تقع خارج نطاق الولاية الوطنية بالنشاط المقترح أو بدائله، على النحو المبين في الفقرة الفرعية (ز) من المبادئ التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. غير أن الاتفاقية تقترح في الفقرة الفرعية (ح) من التذييل الثاني، أن يجري، حيث يقتضي الأمر ذلك، إيجاز برامج الرصد والإدارة وأي خطط لتحليل المشروع بعد انتهائه في تقييم الأثر البيئي، وهو مطلب لم يدرج في المبادئ التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

الإشعار؛ والمسؤولية عن الخطوات الإجرائية التي تستهدف مشاركة عامة الجمهور، ولا سيما مشاركة عامة الجمهور في الدول المتأثرة، في إجراءات تقييم الأثر البيئي لدولة المنشأ؛ والمسؤولية عن التكلفة التي ينطوي عليها ذلك. وهكذا فقد لوحظ في إطار فحص هذه المسائل بخصوص تنفيذ اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي لعام ١٩٩١ ما يلي:

"إن الممارسة الراهنة لا تعكس التنفيذ الكامل لأحكام الاتفاقية. وما يتوفر حالياً من الخبرات في مجال تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي متباين، ويمكن أن يستخلص منه أنه لم يتبع حتى الآن نهج موحد تجاه تبادل المعلومات عبر الحدود. وأما النهج المقترحة فيمكن أن تسترشد بها السلطات الوطنية المختصة في التطبيق العملي للأحكام ذات الصلة من الاتفاقية. ويمكن في الوقت المناسب فحص الخبرة المكتسبة في اتباع هذه النهج"^(٢١).

٢١ - ومن المناسب الإشارة أيضاً إلى أن أحد المعلقين لاحظ، أثناء استعراض نظام معاهدة أنتاركتيكا والقواعد العامة للقانون البيئي، أنه "لا يمكن اعتبار اعتماد التقييم البيئي في الوقت الحالي أكثر من مجرد اتجاه تقدمي للقانون الدولي؛ ويصعب أن نقول إن الدول تعتبر هذه الممارسة ملزمة قانونياً بموجب القانون الدولي العام"^(٢٢).

جيم - مبادئ التعاون، وتبادل المعلومات، والإخطار،
والتشاور، والتفاوض بحسن نية

٢٢ - يعتبر المبدأ العام للتعاون بين الدول مبدأ هاماً من حيث الوقاية. ومن المبادئ الأخرى ذات الصلة في هذا الصدد مبدأ حسن النية وحسن الجوار. وتم التشديد على مبدأ التعاون في المادة ٣ من ميثاق

(٢١) اللجنة الاقتصادية لأوروبا، المرجع السابق الذكر (الحاشية ٤ أعلاه)، الصفحة ٤٦.

(٢٢) L. Pineschi, "The Antarctic Treaty System and General Rules of International Environmental Law" in F. Francioni & T. Scovazzi (eds.), International Law of Antarctica (1987), p. 187 وفيما يتعلق بقوانين البلدان النامية بشأن تقييم الأثر البيئي، فقد لوحظ أن فعاليتها لا تزال غير واضحة. وتشمل المشاكل العامة التي لا تزال البلدان النامية تواجهها ما يلي: الدعم السياسي وغير السياسي القوي للتنمية الاجتماعية - الاقتصادية غير المقيدة؛ والترتيبات المؤسسية أو الإدارية المرهقة التي تتسبب في تأخيرات وتجعل عملية تقييم الأثر البيئي تبدو مناهضة للتنمية؛ وانعدام الخبرة الوطنية في مجال تقييم الأثر البيئي وانعدام الموارد المالية الوطنية لتنفيذ القوانين؛ وضعف مشاركة عامة الجمهور؛ وعجز تقييم الأثر البيئي عن التأثير على العملية الفعلية لصنع القرار؛ انظر Yeater and Kurukulasuriya، المرجع السابق الذكر، (الحاشية ٧ أعلاه)، الصفحة ٢٦٧.

حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية الصادر في ١٢ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٤ (قرار الجمعية العامة ٣٢٨١ (د - ٢٩)، وفي قرار الجمعية العامة ٢٩٩٥ (د - ٢٧) المؤرخ ١٥ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٢ بشأن التعاون بين الدول في ميدان البيئة، وفي قرار الجمعية العامة ٣١٢٩ (د - ٢٨) المؤرخ ١٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٣ بشأن التعاون في ميدان البيئة على صعيد الموارد الطبيعية التي تتقاسمها دولتان أو أكثر. وبالإضافة إلى ذلك، ينص المبدأ ٢٤ من إعلان استكهولم لسنة ١٩٧٢ بشأن البيئة البشرية على أن:

"المسائل الدولية المتعلقة بحماية البيئة وتحسينها ينبغي أن تعالج، بروح تعاونية، من قبل الدول كافة، كبيرها وصغيرها، على قدم المساواة. والتعاون من خلال اتفاقات متعددة الأطراف أو ثنائية أو من خلال أي وسائل أخرى مناسبة هو أمر ضروري من أجل القيام، بصورة فعالة بالسيطرة على الآثار البيئية الضارة الناجمة عن الأنشطة المضطلع بها في جميع المجالات والوقاية والحد منها والقضاء عليها، بما يراعي، على النحو الواجب، سيادة جميع الدول ومصالحها".

٢٣ - وبالمثل، تم التشديد على مبدأ التعاون في المادة ١٩٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢، التي تقضي بأن تتعاون الدول "على صياغة ووضع قواعد ومعايير دولية، وممارسات وإجراءات دولية موصى بها، تتماشى مع هذه الاتفاقية، لحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها، مع مراعاة الخصائص الإقليمية المميزة".

٢٤ - أما المادة ٨ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية (قرار الجمعية العامة ٢٢٩/٥١) فتقضي بأن على دول المجرى المائي التزاما عاما بأن "تتعاون ... على أساس المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية والفائدة المتبادلة وحسن النية من أجل تحقيق الانتفاع الأمثل من المجرى المائي الدولي وتوفير الحماية الكافية له".

٢٥ - وللتعويل الأكبر على مبدأ التعاون أهمية من حيث أنه يمثل خروجاً على النهج التقليدي القائم على مبدأ التعايش بين الدول، ويؤكد على ضرورة أن تتعامل فيما بينها بصورة أكثر إيجابية بل وبصورة أكثر تكاملاً لتحقيق غايات مشتركة، ويحملها في الوقت نفسه التزامات إيجابية هي التزامات بالعمل^(٢٣).

٢٦ - ومن الممكن أن ينطوي التعاون على وضع المعايير وبناء المؤسسات وكذلك العمل الذي يتم القيام به بروح المراعاة المعقولة لمصالح الآخرين ومن أجل تحقيق أهداف مشتركة. وبالتالي، فإن هناك معاهدات

(٢٣) تقرير الأمين العام المعنون "التطوير التدريجي لمبادئ وقواعد القانون الدولي المتصلة بالنظام الاقتصادي الدولي الجديد" (A/39/504/Add.1، المرفق الثالث، الدراسة التحليلية، الصفحة ١٨). وانظر أيضاً F. Francioni, "International Co-operation for the Protection of the Environment: The Procedural Dimension", in W. Lang, H. Neuhold and K. Zemanek (eds.), Environmental Protection and International Law (1991), p. 203.

عدة تنص على مبدأ التقاسم المنصف وتتيح نهجا تكامليا إزاء تنمية الموارد المتقاسمة، لا سيما في إطار حوض أحد الأنهار. ويمكن الإشارة في هذا الخصوص، إلى معاهدة سنة ١٩٦٥ المبرمة بين الولايات المتحدة وكندا بشأن التنمية التعاونية لحوض نهر كولومبيا؛ ومعاهدة سنة ١٩٦١ المبرمة بين الهند وباكستان بشأن مياه نهر الإندوس؛ واتفاق سنة ١٩٥٩ المبرم بين السودان والجمهورية العربية المتحدة بشأن الاستغلال التام لمياه النيل؛ واتفاق سنة ١٩٨٧ بشأن خطة العمل المتعلقة بالاستغلال السليم بيئيا لحوض نهر زامبيزي المشترك^(٢٤). وفي حالة الموارد النفطية، التي يكون فيها لأكثر من دولة حقوق استغلال على المستودعات الطبيعية المتداخلة أو المتلاصقة أو المتقاربة، فإن من الشائع أن تدخل الدول في اتفاقات تعاون مشترك لتنمية هذه الموارد. والترتيبات التعاقدية المبرمة في هذا الصدد، والتي يشار إليها أيضا باسم "اتفاقات التوحيد"، تحدد حقوق وواجبات الأطراف. وقد أبرمت اتفاقات توحيد من هذا القبيل بين السودان والمملكة العربية السعودية في عام ١٩٧٤، وبين المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والنرويج في عام ١٩٧٦، وبين استراليا وإندونيسيا في عام ١٩٨٩^(٢٥).

٢٧ - وعلى الصعيد الإجرائي، ينطوي التعاون على واجب إخطار الدولة (الدول) المجاورة التي يحتمل أن تتأثر، والدخول في مشاورات مع هذه الدولة (الدول). ويكون واجب الإخطار محددا في حالة القيام بنشاط مزع ينطوي على خطر إلحاق ضرر جسيم عبر الحدود بدول أو مناطق أخرى تقع خارج الولاية الوطنية. وقد ينطوي واجب التعاون هذا أيضا على التبادل المنتظم للبيانات والمعلومات، كما هو منصوص عليه في المادة ٩ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية لسنة ١٩٩٧.

٢٨ - وفي أي الحالتين، فإن واجب الدول هو تقديم مثل هذه المعلومات حالما تتوافر لديها. إلا أنه ينتظر من الدول أن تبذل قصارى جهدها لجمع، البيانات والمعلومات وتجهيزها، عند الاقتضاء، على نحو يسهل استخدامها من قبل الدول الأخرى التي تبلغ بها.

٢٩ - كما ينطوي واجب التعاون وواجب الإخطار على توفير أي معلومات إضافية تطلبها الدولة الأخرى^(٢٦).

(٢٤) انظر: A. Deng, "Peaceful Management of Natural Resources" in International Law as a Language for International Relations: Proceedings of the United Nations Congress on Public International Law (UN Publications, Sales No. T.96.V.4), pp. 186-188.

(٢٥) المرجع نفسه، الصفحات ١٩٤-١٩٧.

(٢٦) من المناسب، مع ذلك، أن نشير هنا إلى الملاحظة التي أبدتها محكمة التحكيم في قضية "بحيرة لانو"، والتي تنص على أن "الدولة التي ترغب [في القيام بأنشطة مزعومة] تؤثر في مجرى مائي دولي لا يمكنها أن تبت [بصورة انفرادية] فيما إذا كانت مصالح دولة أخرى ستتمس؛ فالدولة الأخرى هي الحكم الوحيد على ذلك، ولها الحق في طلب المعلومات عن المقترحات". تقارير القانون الدولي لسنة ١٩٥٧، الصفحة ١١٩. وانظر أيضا مرافعة نيوزيلندا أمام محكمة العدل الدولية (انظر الحاشية ١٣ أعلاه).

٣٠ - وحين تقدم معلومات إضافية إلى دول معنية أخرى بناء على طلبها، فإن هذه الخدمة يمكن أن تقدم نظير دفع تكاليف معقولة. كذلك، فإنه يصعب، عند النظر في توقيت الإخطار وحجم المعلومات الواجب تقديمها، القيام، بصورة مجردة، بتحديد أي نوع من المعايير بسبب عدم قطعيتها ما يشكل ضرراً في هذا الشأن، وكذلك بسبب احتمال تباين المعايير في هذا الصدد. وعلاوة على ذلك، فمن الجلي أن واجب إخطار الدول المعنية الأخرى وموافاتها بالمعلومات ذات الصلة يتصل بالسياسات والإجراءات والقوانين الوطنية^(٢٧).

٣١ - وفضلاً عن ذلك، فإن الواجب العام المتمثل في التعاون أصبح يفهم الآن على أنه يتجاوز واجب الدولة التي يزاول في أراضيها النشاط الذي ينطوي على مخاطر، ليشمل دولاً ثالثة، بل وحتى الدول التي يحتمل بالفعل أن تتأثر به. وكما سبق ولوحظ، فإن "هذا قد يبين وجود فكرة ما عن المصلحة المشتركة في الحد والتخفيف من الضرر الناجم أو (المحتمل أن ينجم)". كذلك، فإن "من الجلي أن هذه المصلحة المشتركة تجب ذات منطلق المسؤولية في الحالات التي لا يمكن فيها إثبات المسؤولية أو التي تكون فيها الدولة المسؤولة عن الضرر غير قادرة على الحد والتخفيف من الضرر الناجم"^(٢٨).

٣٢ - ومن الممكن أيضاً التعبير عن الواجب العام المتمثل في التعاون من خلال إنشاء لجان تخطيط مشتركة و/أو لجان مشتركة أخرى^(٢٩).

٣٣ - وعلى صعيد القواعد القانونية، يصعب الخلوص إلى أن هناك التزاماً، بموجب القانون الدولي العرفي، بالتعاون بصورة عامة. فالدول على استعداد للإقرار بوجود مصلحة مشتركة دولية وواجب عام بالتعاون، ولكن في مجالات محددة بعناية. وبالتالي، لوحظ أن "العدد الكبير من الأحكام المماثلة الواردة في المعاهدات القائمة بشأن كل من جوانب التعاون هذه لا يمكن أن تفهم على أنها تشكل قواعد دولية عرفية تعتبر منطبقة، بوجه عام، على المسائل البيئية"^(٣٠).

(٢٧) انظر Stoll، مرجع سابق الذكر (الحاشية ١٤ أعلاه)، الصفحة ٤٨.

(٢٨) المرجع نفسه، الصفحة ٥٤؛ وانظر أيضاً الحاشية ٤٣، الصفحة ٥٥. وانظر أيضاً المادة ٧ من قرار ستراسبورغ الصادر في عام ١٩٩٧ عن معهد القانون الدولي بشأن البيئة.

(٢٩) انظر القرار المتعلق بالقانون الدولي وتلوث الأنهار والبحيرات، الصادر عن معهد القانون الدولي في دورته المعقودة بأثينا في أيلول/سبتمبر ١٩٧٩، والذي يتضمن مواد عن تبادل المعلومات والإخطار المسبق، وإنشاء وكالات دولية لمكافحة التلوث: حولية معهد القانون الدولي (١٩٧٩)، الصفحة ١٩٦. وانظر أيضاً A.Deng، مرجع سبق ذكره (الحاشية ٢٤ أعلاه)، الصفحة ١٩٢.

(٣٠) Stoll، مرجع سابق الذكر (الحاشية ١٤ أعلاه)، الصفحة ٤٨.

٣٤ - وواجب الإخطار يفرض بنا إلى واجب التشاور مع الدول المعنية استناداً إلى المعلومات المقدمة أو اللازمة. والهدف من التشاور هو التوفيق بين المصالح المتعارضة والتوصل إلى حلول تكون مفيدة أو مرضية بصورة متبادلة. وتنص المادة ١٧ من المبادئ العامة التي أقرها فريق الخبراء المعني بالقانون البيئي والتابع للجنة العالمية للبيئة والتنمية^(٣١) على أن تعقد هذه المشاورات بحسن نية، بناءً على طلب الأطراف المعنية، في مرحلة مبكرة، بين الدولة (الدول) مقدمة الإخطار والدولة (الدول) التي تبلغ الإخطار وفي الحكم الصادر في عام ١٩٥٧ في قضية "بحيرة لانو"، ذكرت محكمة التحكيم أنه حيثما انطوى الأمر على تباين في المصالح بين دول نهر ما، فإنه "عملاً بقواعد حسن النية، تلتزم دولة منبع النهر بأن تراعي مختلف المصالح التي ينطوي عليها الأمر، وأن تسعى ما أمكنها إلى أن ترضيها كما لو كانت ترضي مصالحها هي، وأن تبدي، في هذا الصدد، أنها حريصة بحق على التوفيق بين مصالح سائر دول النهر وبين مصالحها هي"^(٣٢).

٣٥ - وفي هذا الصدد، يجدر ذكر قضية "الاختصاص الإقليمي للجنة الدولية لشبكة الأنهار"، التي نظرتها محكمة العدل الدولي الدائمة، التي رفضت فيها المحكمة ادعاء بولندا بأن اختصاص اللجنة ينتهي حيثما تعبر الشبكة إلى داخل بولندا، إذا قضت بأنه "من الجلي أنه تم السعي لإيجاد حل للمشكلة لا من منطلق فكرة حق المرور لصالح دول أعالي النهر، وإنما في إطار مجموعة دول النهر". ثم أضافت أن "هذه المجموعة من المصالح في نهر ملاحى تصبح أساس الحق القانوني المشترك الذي تتمثل سماته الرئيسية في المساواة التامة لجميع دول النهر في استخدام المجرى الكامل للنهر، واستبعاد أي ميزة تفضيلية لأي دولة نهريّة على الدول الأخرى"^(٣٣).

٣٦ - والاعتبارات المذكورة آنفاً فيما يتعلق بواجب التشاور تنطبق أيضاً على واجب التفاوض، الذي قد ينشأ فيما بعد. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ١٧ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية لسنة ١٩٩٧ على أن "تجرى المشاورات والمفاوضات على أساس وجوب قيام كل دولة، بحسن نية، بإيلاء قدر معقول من الاعتبار لحقوق الدولة الأخرى ومصالحها المشروعة". كما أنه في حالة الأنشطة المزمع القيام بها، تنص الفقرة ٣ من المادة ١٧ على أن "تمتنع الدولة التي وجهت الإخطار، أثناء المشاورات والمفاوضات، عن تنفيذ التدابير المزمع اتخاذها أو السماح بتنفيذها لفترة ستة أشهر، إذا طلبت إليها ذلك الدولة التي تم إخطارها وقت قيامها بالإبلاغ، ما لم يتفق على خلاف ذلك".

(٣١) Environmental Protection and Sustainable Development- Legal Principles and Recommendations,

adopted by the Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development (Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1986), pp. 104-105.

(٣٢) تقارير القانون الدولي، ١٩٥٧، الصفحة ١٣٩.

(٣٣) محكمة العدل الدولي الدائمة، المجموعة ألف، العدد رقم ٢٣، الصفحة ٢٦.

٣٧ - ومن المتعارف عليه تماماً أن واجب التفاوض، حيثما ينشأ، لا ينطوي على واجب التوصل إلى اتفاق^(٣٤). بيد أنه كما أوضحت محكمة العدل الدولية في قضية "الجرف القاري لبحر الشمال"، فإن المفاوضات، كيما تتماشى مع واجب التفاوض، يجب أن تكون مجددة وأن تكون بمثابة مسعى صادق للمساومة، لا مجرد تأكيد لمطالبات طرف دون التفكير في تلبية مطالبات الخصم^(٣٥).

٣٨ - وبالتالي، فإن واجب التشاور والتفاوض بحسن نية، حسب الاقتضاء، لا يرقى إلى مرتبة الموافقة المسبقة من الدول التي تعقد معها المشاورات، أو إلى مرتبة تمتعها بحق الاعتراض. وهذا ما أكدته اللجنة كذلك في مشاريع مواد قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية. ففي الوقت الذي اشترطت فيه التشاور بغية التفاوض بحسن نية بغرض إبرام اتفاق أو اتفاقات بشأن مجرى مائي ما، ذكرت اللجنة أنه:

"وفضلاً عن ذلك، ليست دول المجرى المائي ملزمة بإبرام اتفاق قبل استخدام مياه المجرى المائي الدولي. فطلب إبرام اتفاق كشرط مسبق للاستخدام إنما يعني منح دول ما من دول المجرى المائي سلطة الاعتراض على استخدام غيرها من دول المجرى المائي لمياه المجرى المائي الدولي، وذلك بمجرد رفضها إبرام اتفاق. ومثل هذه النتيجة لا يؤيدها نص المادة ٣ أو روحه. وهي أيضاً لا تجد ما يؤيدها في ممارسات الدول أو في الأحكام القضائية الدولية (بل هي نتيجة ينفيها قرار هيئة التحكيم في قضية "بحيرة لانو")^(٣٦).

(٣٤) B.S. Murthy, "Diplomacy and Resolution of International Disputes" in International Law as a Language ...

مرجع سبق ذكره، (الحاشية ٢٤ أعلاه)، الصفحة ١٦٣.

(٣٥) انظر الحكم الصادر في قضية "الجرف القاري لبحر الشمال"، تقارير محكمة العدل الدولية،

١٩٦٩، الصفحة ٣.

(٣٦) حولية لجنة القانون الدولي لسنة ١٩٩٤، المجلد الثاني (الجزء الثاني) الفقرة (١٧) من التعليق

على مشروع المادة ٣. وعلى حد قول أحد المؤلفين، فإن التشاور يعني شيئاً أكثر من الإخطار ولكنه أقل من الموافقة. انظر: F.L. Kirgis, Jr., Prior Consultation in International Law (University Press of Virginia, 1983), p.11 "التشاور لا يتطلب الاتفاق مع الدولة (الدول) المتأثرة، ولكنه يراعي آراء وتوصيات تلك الدولة (الدول)". انظر أيضاً، ILA Montreal Rules of International Law Applicable to Transformatier Pollution, ILA, (Report of the Sixtieth Conference (Montreal, 1982).

دال - مبدأ منع أو تلافي النزاع وتسوية المنازعات

٣٩ - مع أن مبدأ تلافي النزاع أو منع المنازعات لا يندرج بالضبط تحت عنوان منع الضرر، فهو مقترح أيضا بوصفه عنصرا من عناصر المنع. وهو يؤكد على ضرورة توقع المشاكل البيئية، ومنعها. وكجزء من مفهوم تلافي النزاع، تحث الدول على وضع "أساليب وإجراءات وآليات تعزز، جملة أمور منها، القرارات المدروسة، والتفاهم وبناء الثقة"^(٣٧). وعلاوة على ذلك، من شأن تلك الإجراءات والأساليب أن تتطلب - فضلا عن تبادل المعلومات المتاحة، والموافقة المسبقة المدروسة، وتقييم الأثر البيئي عبر الحدود - استخدام لجان لتقصي الحقائق تشمل خبراء وأفرقة علمية وتقنية مستقلة فضلا عن تقديم التقارير على الصعيد الوطني.

٤٠ - وللتشديد على تلافي النزاع له صفة لزومية لأن من الجلي أنه، خلافا للأعمال غير القانونية العادية، يلزم منع الضرر البيئي قدر الإمكان من البداية. ومتى وقع الضرر، فإنه يخشى بوجه أن تتعذر إزالة نتائجه السلبية تماما عن طريق الإصلاح وأن تتعذر بوجه عام إعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل وقوع الحدث أو الحادث. ومن ثم اقترح أن "الأساس المنطقي وراء التشديد على منع أو تلافي النزاع البيئي متأصل لذلك في التفضيل الواضح لسياسة التنبؤ بالضرر البيئي ومنعه على سياسة رد الفعل إزاء ذلك الضرر وتصحيحه، عندما يتبيّن أن التدابير التصحيحية ستكون ببساطة غير مجددة"^(٣٨).

٤١ - وتم النظر في مسألة تلافي النزاع أيضا خلال العملية التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية وفي مؤتمر ريو ذاته. وتضمن اقتراح قدمته النمسا وخمس دول أخرى إنشاء لجنة تحقيق إلزامية أعطي فيها المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة دورا هاما. وكان من المفترض إعطاء لجنة التحقيق الولاية لتوضيح إثبات القضايا الوقائية لأي حالة ناشئة في إحدى الدول وتثير قلق دول أخرى. وكان من المفترض أن يكون للجنة اختصاص الاطلاع على جميع الوثائق ذات الصلة والوصول إلى موقع النشاط الذي نشأت عنه الحالة. بيد أن الاقتراح لم يحظ بالتأييد في ريو بالنظر إلى إحجام الدول عن إخضاع سيادتها الوطنية وولايتها القضائية لصالحات تلك اللجان. وبناء عليه، أوصى المؤتمر في الفقرة ١٠، من الفصل ٣٩ من جدول أعمال القرن ٢١، بأنه في مجال تلافي المنازعات وتسويتها، ينبغي أن تمضي الدول في دراسة وبحث وسائل توسيع نطاق الأساليب المتاحة حاليا، والاستعانة بها بصورة أكثر فعالية.

(٣٧) المنطقة دال لبرنامج مونتفيدو الثاني لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، التقرير الختامي لحلقة عمل فريق الخبراء بشأن القانون البيئي الدولي الذي يستهدف التنمية المستدامة، UNEP/IEL/WS/3/2، الصفحة ٦.

(٣٨) نوقش مفهوم تلافي النزاع أيضا في اجتماع للخبراء عقدته مؤسسة روكفلر في بيلاجيو، إيطاليا، في عام ١٩٧٤. كما تردد هذا المفهوم بعد ذلك في مفاوضات مؤتمر الأمم المتحدة لقانون البحار؛ انظر A.O Adede, "Avoidance, Prevention and Settlement of International Environmental Disputes" In Lin and Kurukulasuriya, مرجع سابق الذكر (الحاشية ٧ أعلاه)، الصفحة ٥٤.

٤٢ - وتبذل المادة ٣٣ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية لعام ١٩٩٧، محاولة لايجاد دور لمهام إلزامية لتقصي الحقائق مع أنها تركت جميع الإجراءات الأخرى لتسوية المنازعات المذكورة فيها خيارية وتتطلب موافقة جميع الدول الأطراف المعنية^(٣٩).

٤٣ - وكان تقصي الحقائق أيضا مجال تركيز الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لتعزيز قدرتها بموجب ميثاق الأمم المتحدة على صون السلم والأمن الدوليين. وبناء عليه، اعتمدت الجمعية العامة، في قرارها ٥٩/٤٦ المؤرخ ٩ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩١، الإعلان المتعلق بتقصي الحقائق الذي تضطلع به الأمم المتحدة في ميدان صون السلم والأمن الدوليين، الذي كان غرضه الأساسي تعزيز قدرات الأمين العام ومجلس الأمن والجمعية العامة في مجال تقصي الحقائق لتمكينهم من ممارسة وظائفهم على نحو فعال بموجب الميثاق. وقد نص الإعلان، في جملة أمور، على أن ينظر الأمين العام، بمبادرة منه أو بناء على طلب الدول المعنية، في الاضطلاع ببعثات لتقصي الحقائق في المناطق التي توجد فيها حالة قد تهدد صون السلم والأمن الدوليين. ويجوز، عند الاقتضاء، أن يحيط مجلس الأمن علما بالمعلومات التي يحصل عليها^(٤٠).

٤٤ - وتلافي النزاع يشمل أيضا أساليب مثل التماس المساعي الحميدة، والوساطة والتوفيق، بالإضافة إلى بعثات تقصي الحقائق. وقد قام الأمين العام للأمم المتحدة، في مساهمته الهامة الواردة في تقريره المعنون "خطة للسلم"، بإعداد هذه العناصر بوصفها جزءا لاستراتيجية لتعزيز الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام. وتمثل الدبلوماسية الوقائية تدبيرا لتخفيف حدة التوترات قبل أن تؤدي إلى وقوع نزاع أو، إذا اندلع النزاع، للعمل بسرعة على احتوائه والتغلب على أسبابه الرئيسية. وتلك الدبلوماسية "تتطلب اتخاذ تدابير لبناء الثقة؛ وتحتاج إلى إنذار مبكر يقوم على جمع المعلومات وتقصي الحقائق بصورة رسمية أو غير رسمية؛ كما قد تتضمن انتشارا وقائيا لممثلي الأمم المتحدة وفي بعض الحالات، إنشاء مناطق منزوعة السلاح"^(٤١). وتقوم الأمم المتحدة أيضا بوضع عدة نظم للإنذار المبكر فيما يتعلق بالأخطار التي تهدد البيئة،

(٣٩) انظر Stephen Mc 'Caffrey and Robert Rosenstock, "The International Law Commission's Draft

Articles on International Watercourses: an Overview and Commentary", in Review of European Community and International Environmental Law, vol. 5 (1996), P. 93

(٤٠) للاطلاع على تحليل للاعلان، انظر Christiane Bourloyannis, "Fact-Finding by the Secretary

General of the United Nations", in New York University Journal of International Law and Politics, vol. 22 "The Fact[finding Mission of the UN Secretary- General، وانظر أيضا حسين البحارنة، (1990)، pp. 641-669 and the Settlement of the Bahrain-Iran Dispute, May 1970", International and Comparative Law Quarterly (١٩٧٣)، الصفحات ٥٥٢-٥٤١.

(٤١) A/47/277-S/24111، الفقرة ٢٣.

ومخاطر الحوادث النووية، والكوارث الطبيعية، والتحركات الجماعية للسكان، ومخاطر المجاعات وانتشار الأمراض. ويجري أيضا بذل المحاولات لتوليف المعلومات التي تجمع مع المؤشرات السياسية لتقييم ما إذا كان هناك خطر يهدد السلام وتحليل الإجراء الذي يمكن أن تتخذه الأمم المتحدة لتلافي المنازعات أو نزاع فتيل أي أزمة.

٤٥ - وقد لاحظ الأمين العام، في معرض شرح الخيارات المختلفة المتاحة لتعزيز صنع السلام؛ أن "الاضطلاع بالوساطة والتفاوض يمكن أن يقوم به فرد يعينه مجلس الأمن، أو الجمعية العامة، أو الأمين العام:

...

وفي أحيان كثيرة، يقوم الأمين العام نفسه بهذه المهمة. وإذا كانت فعالية الوسيط تتعزز بالدعم القوي والواضح من المجلس والجمعية العامة والدول الأعضاء المعنية متصرفة بصفاتها الوطنية، فإنه يمكن استخدام المساعي الحميدة للأمين العام في بعض الأحيان على نحو فعال للغاية عندما يضطلع بتلك المساعي بصورة مستقلة عن الهيئات التداولية"^(٤٧).

٤٦ - وجدير بالذكر أنه يمكن عرض المساعي الحميدة أو الوساطة كوسيلة لمنع زيادة تدهور النزاع وكطريقة لتسهيل الجهود المبذولة لتسوية النزاع بالوسائل السلمية. وفي حالة تقديم المساعي الحميدة بمبادرة من طرف ثالث أو بناء على طلب طرف أو أكثر من أطراف النزاع، فإنها تكون مرهونة بقبول جميع أطراف النزاع. ويسعى الطرف الثالث الذي يضطلع بالمساعي الحميدة إلى تشجيع أطراف النزاع على استئناف المفاوضات وبالتالي يوفر لها قناة اتصال. وبطبيعة الحال، يمكنه أيضا القيام بدور أنشط وتقديم مقترحات بالحلول بناء على طلب الأطراف. وفي الحالة الأخيرة ترقى العملية إلى درجة الوساطة تقريبا.

٤٧ - وهكذا تمثل الوساطة أساسا طريقة للتسوية السلمية للمنازعات وتلافيها حيث يتدخل طرف ثالث للتوفيق بين مطالب الأطراف المتنازعة وتقديم مقترحاته الرامية إلى التوصل إلى حل توافقي مقبول بشكل متبادل. وهي طريقة متميزة لتيسير الحوار بين أطراف نزاع دولي أو حالة بهدف تقليل الأعمال العدائية وتخفيف حدة التوترات وللتوصل، عن طريق عملية سياسية يسيطر عليها الأطراف، إلى حل ودي للمشكلة ذات الصلة. وتستخدم الوساطة على أفضل وجه عندما يرغب الطرفان في حل خلافتهما. بيد أنه لا يمكن أن تحدث وساطة ما لم يبدأها طرف ثالث وما لم يتفق الأطراف على قبول الوسيط أو تعيينه.

٤٨ - ومقابل الطرق المبينة أعلاه، يمثل التوفيق إجراء يجمع بين عنصري التحقيق والوساطة على حد سواء. فهو يوفر للأطراف، من ناحية، تحقيقا موضوعيا وتقييما لجميع جوانب النزاع، ومن ناحية أخرى،

(٤٢) المرجع نفسه، الفقرة ٣٧.

آلية طرف ثالث غير رسمية للتفاوض وللتقييم غير القضائي المطالبات القانونية وغيرها لكل طرف في النزاع، بما في ذلك إتاحة الفرصة لتحديد الشروط لحل يمكن أن يكون مقبولا لديهم^(٤٣).

٤٩ - والوساطة والتوفيق يتضمنان أساسا إجراء مفاوضات بين الطرفين باشتراك طرف ثالث. وفي حين أن للطرفين دورا يؤديانه في الحالتين وقدرًا من السيطرة على العملية، فإنهما لا يتمتعان بتأثير مباشر على الحل الذي يقترحه الوسيط أو الموفق.

٥٠ - وطرق تلافى النزاع لها دور ابتكاري ومؤثر تؤديه في الجمع بين الطرفين بتحديد مطالبتهما وتوضيح مصالحهما وحلها بطريقة مرنة من خلال عملية تفاوض وتنازلات متبادلة. وكما سبق وأشار، فإنه بهذه الطرق "يمكن أن يقدم الوسطاء خدمات مفيدة لمساعدة الأطراف كلها في بدء عملية حل النزاع بل أيضا في التغلب على الصعوبات الإجرائية والفنية والموضوعية الممكنة التي تصادف أثناء العملية". ويمكنهم أيضا تناول "ما للأطراف المعنية، من احتياجات ورغبات وشواغل ومخاوف" و "حث الأطراف وإقناعها بالوسيلة التي ينبغي حل النزاع بها"^(٤٤).

٥١ - ومما لا شك فيه أن كل الأساليب المشار إليها في المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة ستسهم على أفضل وجه في منع المنازعات أو حلها مبكرا عندما تستخدم بموافقة جميع الأطراف المعنية. كذلك، يزداد تلافى النزاع بتحسين الامتثال للالتزامات الدولية وآليات التنفيذ الأخرى. وستتوقف درجة الامتثال للالتزامات الدولية وتنفيذها دون شك على وجود وفعالية سياسة وطنية، وتشريع متفق معها ومؤسسات للرصد^(٤٥).

(٤٣) للاطلاع على تحليل لطريقة المساعي الحميدة، والوساطة والتوفيق وممارسات الدول فيما يتعلق بها، انظر دليل بشأن تسوية المنازعات بين الدول بالطرق السلمية "Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States"، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والأربعون، الملحق رقم ٣٣ (A/46/33)، المرفق، الفصل الثاني، الفروع جيم ودال وهاء.

(٤٤) انظر Roy S. Lee, "How Can States Be Enticed to Settle Disputes Peacefully?" in W. Kuhne (ed.), Friedenserhaltende und schaffende Massnahmen: Die Universale Option (Möglichkeiten, Erfordernisse und Probleme im Rahmen der Vereinten Nationen) Peacekeeping and Peacemaking measures: the universal option (possibilities, necessities and problems of the United Nations), Part C, vol. 6 (Ebenhausen, Germany), P. 292.

(٤٥) W. Long, "Compliance Control in international Environmental Law: Institutional Necessities," Heidelberg Journal of International Law, no. 3 (1996), pp. 685-695.

٥٢ - وتعتمد عدة اتفاقيات بيئية دولية على الإبلاغ الذاتي في طائفة واسعة من الأنشطة، منها مثلا محاولات الحد من التجارة بالأحياء البرية المهددة بالانقراض، وتقليل انبعاثات غاز الدفيئة، والقضاء على

انتاج المواد المدمرة لغللاف الأوزون، والحفاظ على التنوع البيولوجي. كما أن الإبلاغ الوطني عنصر هام في تعزيز التنفيذ.

٥٣ - وقد درس فريق من الخبراء هذه المسألة وقدم عدة توصيات بشأن تعزيز الامتثال للالتزامات الدولية وتنفيذها:

(أ) يتطلب الامتثال في أغلب الأحيان موارد منها التكنولوجيا أو الخبرة التقنية، وهذا ما لا يتوافر بسهولة، خصوصا في البلدان النامية. وكثيرا ما يبين عدم الامتثال نقص القدرة أكثر من نقص الإرادة. ولذلك فإن الاعتماد على الجزاءات ليس مناسبا دائما إلا عند الرد على انتهاكات صارخة للمعايير الدولية، بسبب عدم الإرادة وليس عدم القدرة؛

(ب) نظرا للطابع العالمي لبعض قضايا البيئة واحتمال فداحة تكاليف الامتثال، وخصوصا بالنسبة إلى البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال، فإن مسألتي الامتثال والتنفيذ يجب تناولهما بروح من الشراكة العالمية. ويمكن أن تشمل هذه الشراكة تقديم مزيد من الموارد المالية، والمساعدة التقنية، ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات. (ومن الأمثلة الحديثة التي تسعى إلى تحديد آليات مناسبة للتمكين، إجراء عدم الامتثال بمقتضى بروتوكول مونتريال الذي يسمح للبلدان بإبلاغ الصعوبات التي تصادفها في مجال الامتثال إلى لجنة التنفيذ وبذلك تجند الأطراف الأخرى في الصك لمساعدتها في تحقيق الامتثال)؛

(ج) ما زالت مسألة بناء القدرات اللازمة للبلدان النامية على تنفيذ التزاماتها الدولية من بين أهم التحديات التي تواجهها في تمكينها من الامتثال. وإلى جانب مختلف الجهود المبذولة لتشجيع بناء القدرات هذه من خلال أحكام خاصة موجودة في المعاهدات البيئية الدولية، فإن التعاون المتزايد في المستقبل وإيجاد شراكات جديدة مع مختلف الجهات الفاعلة، فيما بينها، كما هو الحال مثلا، في المؤسسات المالية، والصناعة، والبيئة والتنمية، والمنظمات غير الحكومية، سيكون حاسما في تحسين الامتثال والتنفيذ؛

(د) يمكن تعزيز الامتثال لشروط الإبلاغ بأمور منها زيادة القدرة على جمع المعلومات وتصنيف التقارير اللازمة؛ وتبسيط شروط الإبلاغ الحالية وتحقيق الانسجام والتكامل بينها؛ وزيادة الشفافية وإشراك الجمهور في عملية الإبلاغ؛ واتباع تكنولوجيات ومنهجيات جديدة في الإبلاغ. وينبغي أيضا استهداف التعاون والمساعدة الدوليين، لمساعدة البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال على تنفيذ نظم للإبلاغ بشكل متسق وفعال وموثوق؛

(هـ) باستطاعة المنظمات الدولية أيضا، رهنا بطبيعة صكوكها التأسيسية، أن تقوم بدور موسع في هذا الصدد. وينبغي لأمانات المعاهدات أن تساعد الأطراف في سن تشريعات محلية تمكن من تنفيذ الالتزامات الناشئة عن المعاهدات. وينبغي وضع خطط وطنية للامتثال تتضمن معايير محددة وقابلة للقياس وتقديمها إلى أمانات المعاهدات؛

(و) يمكن للنهج الإقليمية لتعزيز التنفيذ والامتثال أن تؤدي دورا هاما في المستقبل. ويمكن أن تساهم عمليات التكامل الاقتصادي والاقليمي - بقدر استهدافها للتنمية المستدامة - أن تساهم في رصد أو تعزيز الأداء البيئي. (ويمكننا التنويه هنا على سبيل المثال بالاستعراض المستقل الذي تجريه منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لأداء كل بلد عضو فيها في مجال البيئة، بما في ذلك تنفيذه للمعاهدات الدولية)؛

(ز) لدى كثير من الجهات الفاعلة غير الحكومية من الخبرة والموارد ما يمكنها من رصد ومساعدة جهود التنفيذ، وتوجيه الانتباه إلى حالات عدم الامتثال. وتستطيع الجهات الفاعلة غير الحكومية العاملة بتعاون مع الحكومات أن تساهم مساهمة كبيرة في بث ثقافة الامتثال، بالمساعدة على إيجاد القدرة على التنفيذ، وبالمساعدة في نقل ونشر التكنولوجيا والمعرفة، وبزيادة التوعية العامة بالقضايا البيئية؛

(ح) تعتبر زيادة التثقيف بشأن القضايا البيئية، وخصوصا على المستوى المحلي، هامة أيضا في تيسير تحسين الامتثال والتنفيذ.

هـ - مبدأ عدم التمييز

٥٤ - الهدف من مبدأ عدم التمييز أو حق تكافؤ الفرص الذي تعترف به منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هو أن يتيح "للضحايا" الفعلين أو المحتملين، نتيجة التلوث العابر للحدود والموجودين في بلد غير البلد منشأ التلوث، نفس الإجراءات الإدارية أو القانونية التي يتمتع بها الضحايا المحتملون أو الفعليون من جراء تلوث مشابه في بلد المنشأ. ورغم أن هذا المبدأ بتلك الصيغة أكثر صلة بالتماس وسائل الانتصاف من ضرر بليغ حدث فعلا، فإنه في تطبيقه ينص في الواقع على أن يكون لشخصين يوجدان على الجانبين المتقابلين من حدود مشتركة، في حالة وقوعهما ضحيتين لنفس التلوث العابر للحدود، نفس فرصة التعبير عن آرائهما أو الدفاع عن مصالحهما، سواء في المرحلة الوقائية قبل وقوع التلوث، أو في المرحلة العلاجية بعد وقوعه. ومن ثم، يستطيع "الضحايا" الوطنيون والأجانب أن يشتركوا على قدم المساواة في التحقيقات أو جلسات الاستماع العامة التي تنظم مثلا لدراسة الأثر البيئي الذي يسببه نشاط ملوث، كما يجوز لهم دون التعرض للتمييز أن يرفعوا دعاوى تتعلق بقرارات بيئية يريدون الطعن فيها لدى السلطات الإدارية أو القانونية المختصة في البلد الذي نشأ فيه التلوث. ويجوز لهم أيضا اللجوء إلى الإجراءات القانونية من أجل الحصول على تعويض عن الضرر أو من أجل وقفه^(٤٦).

(٤٦) انظر التوجيه البيئي لعام ١٩٨٦ في مجال الحق في تكافؤ الفرص وعدم التمييز فيما يتعلق بالتلوث العابر للحدود الذي أصدرته منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي، كما ورد في الدراسة الاستقصائية لنظم المسؤولية ذات الصلة بموضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي. A/CN.4/471، الفقرات ١١٨ - ١٢٩.

٥٥ - ويهدف مبدأ عدم التمييز أساساً إلى معالجة المشاكل البيئية التي تقع بين الدول المتجاورة، في مقابل التلوث بعيد المسافات. ويرمي المبدأ إلى مساواة الأجانب في المعاملة مع الوطنيين من حيث الحقوق القانونية ووسائل الانتصاف، وحق الوصول إلى الجهات القضائية والإدارية الذي يتمتعون به في دولتهم. ومن شأن الأعمال الناجح لهذا المبدأ أن يتطلب قدراً من التشابه بين النظم القانونية في الدول المتجاورة، وقدراً من التشابه في سياسة حماية حقوق الأفراد والممتلكات والبيئة الواقعة داخل أراضيها. وتكمن إحدى المشاكل المحتملة في تطبيق هذا المبدأ في وجود اختلافات شاسعة أحياناً بين وسائل الانتصاف الجوهرية المتوفرة في مختلف الدول. ويمكن الإشارة في هذا السياق إلى الفروق بين القوانين البيئية في الولايات المتحدة والمكسيك، أو بين بعض دول أوروبا الغربية ودول أوروبا الشرقية. بل إنه صودفت صعوبات في هذا الصدد حتى داخل بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتعلق إحدى هذه الصعوبات بتقليد عريق لدى بعض البلدان لا يجيز أن يكون للمحاكم الإدارية أي اختصاص للنظر في قضايا تتعلق بآثار تترتب على القرارات الإدارية خارج أراضيها. وهناك صعوبة ثانية، لدى قلة من البلدان، ناشئة عن منح المحاكم الموجودة في مكان وقوع الضرر وحدها باختصاص النظر فيه^(٤٧).

٥٦ - كما تتناول المادة ٢٢ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية لعام ١٩٩٧ مبدأ عدم التمييز. فقد نصت على أنه في حالة الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المصابين بضرر ذي شأن عابر للحدود أو المهددين تهديداً شديداً بالإصابة بهذا الضرر نتيجة لأنشطة تتصل بالمجرى المائي الدولي، لا يجوز لدولة المجرى المائي أن تحري أي تمييز بينهم على أساس الجنسية أو الإقامة أو المكان الذي وقع فيه الضرر عند منح هؤلاء الأشخاص وفقاً لنظامها القانوني، حق اللجوء إلى الإجراءات القضائية وغيرها من الإجراءات، أو حق المطالبة بالتعويض أو غيره من أشكال النصفة فيما يتعلق بضرر ذي شأن ناجم عن هذه الأنشطة المنفذة في أراضيها. وقد جرى اعتماد الاتفاقية بتصويت مسجل بأغلبية ١٠٤ دول مؤيدة و ٣ دول معارضة وامتناع ٢٦ دولة عن التصويت. وكانت لبعض الدول تحفظات على مدى ملائمة وانطباق مبدأ عدم التمييز على المستوى العالمي، خصوصاً فيما يتعلق بمجتمع من الدول غير المتكاملة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً^(٤٨).

٥٧ - وقد عرض مبدأ عدم التمييز بصياغات مختلفة على لجنة القانون الدولي للنظر فيه. وتناولت المادة ٢٩ من مشروع المواد التي قدمها باربوسا في تقريره السادس هذا المفهوم. ويقول هذا النص إنه عند حدوث ضرر عابر للحدود، يقع على الدولة التزام بأن تمنح من خلال تشريعاتها الوطنية، محاكمها اختصاص

(٤٧) دراسة استقصائية لنظم المسؤولية ذات الصلة، المرجع المذكور سابقاً (الحاشية ٤٦ أعلاه).

الفقرة ١٢٥.

(٤٨) كان للاتحاد الروسي وإثيوبيا وكولومبيا والهند تحفظات على هذه المادة. وكان لجمهورية تنزانيا المتحدة تحفظات على عبارة "أو المكان الذي وقع فيه الضرر"، لأنه قد يتعارض مع الحدود الإقليمية المفروضة على سبب إقامة الدعوى، انظر A/51/PV.99.

النظر في مطالبات التعويض المقدمة من المتضررين سواء كانوا دولاً أو أفراداً أو كيانات قانونية. وهكذا طرح هذا المبدأ باعتباره عنصراً من نظام المسؤولية المدنية^(٤٩). كما ناقش تقرير باربوسا العاشر مسألة إتاحة وسائل الانتصاف المناسبة عندما يسبب الضرر العابر للحدود ضرراً للأشخاص والممتلكات والبيئة الموجودة في الدولة المتأثرة في حدود القانون والإجراءات، ومن خلال المحافل القانونية وغيرها في الدولة المتأثرة، وأورد سبلاً بديلة مختلفة لوسائل الانتصاف هذه^(٥٠). وبقيت المسألة غير محسومة، لأن اللجنة اتخذت قراراً في ذلك الوقت لكي تقصر نطاق الممارسة مبدئياً على مسألة المنع وحدها. وهكذا لم تعتمد اللجنة أية مادة في هذه المسألة، بيد أن الفريق العامل اعتمد في عام ١٩٩٦ مادة بخصوص عدم التمييز في إطار الفصل الثالث الذي يتناول "التعويض أو أي جبر آخر"^(٥١).

٥٨ - والقصد من قاعدة عدم التمييز هو إتاحة فرص متساوية لجميع الضحايا المحتملين والفعالين عند حدوث نشاط يحمل خطر التسبب في ضرر بليغ دون تمييز قائم على الجنسية أو الإقامة أو مكان الإصابة. بيد أن وضع الضحايا المحتملين يختلف عن وضع الضحايا الفعالين من حيث وسائل الانتصاف المتاحة لهم. فالضحايا الأجانب المحتملين تحميهم أولاً دولتهم، أي الدولة المتأثرة التي تدين لها دولة المنشأ بواجب الإخطار، والتشاور، والتفاوض عند حدوث هذه الأنشطة. كما أن هناك التطلب المتطور بإجراء تقييم للأثر البيئي سعياً للحصول على إذن بموجب القانون الوطني بالقيام بالأنشطة الخطرة، والذي ينص بدوره على مشاركة الجمهور. ويمكن توسيع هذه المشاركة لتشمل الضحايا الأجانب المحتملين أسوة بالوطنيين منهم بمساواتهم أمام مختلف المحافل المعنية، أو حيثما تجري دولة المنشأ والدولة المتأثرة تقييماً مشتركاً بينهما من خلال مننديات موجودة في دولة الطرف المعني أو لدى محافل دولة المنشأ حسب أي نظام للمنع متفق عليه بين دولة المنشأ والدولة المتأثرة.

٥٩ - وما زال ممكناً استمرار إثارة مسائل تتعلق بالمشاركة العامة. وهنا تختلف الآراء، فالاستفتاءات قد لا تعبر عن الإرادة الحقيقية للشعب، وقد يتعذر التعبير عن رأي يستند إلى أدلة علمية ويمكن الدولة من إصدار قرارات معقولة وحكيمة. كذلك قد تثار مسائل تتعلق بحق الضحايا الأجانب المحتملين في الإعراب عن آرائهم والاشتراك في مرحلة التقييم المبدئي التي لا تخلص إلى نتيجة بشأن طبيعة وحجم الخطر المعني. ومع ذلك فإنه فور أن تتحدد جسامته الضرر، تصبح الحاجة ملحة إلى إعطاء الضحايا الأجانب المحتملين فرصة مناسبة للرجوع إلى المحافل المناسبة لتمكين دولة المنشأ من النظر في آرائهم ومصلحتهم. ويبدو في هذا الصدد أن هناك أكثر من خيار واحد محتمل.

(٤٩) انظر التقرير السادس، حولية... لعام ١٩٩٠، المجلد الثاني (الجزء الأول) الصفحات ١٠٠-٩٩

و ١٠٩، الوثيقة A/CN.4/428 و Add.1.

(٥٠) انظر التقرير العاشر، A/CN.4/459، الفقرات ٨٩-١٠٢ حيث طرحت أربعة بدائل هي: (أ) دولة إلى دولة؛ (ب) وأطراف خاصة ضد دولة المنشأ؛ (ج) ودولة متأثرة ضد أطراف خاصة؛ (د) وأطراف خاصة متضررة ضد أطراف خاصة مسؤولة عن الضرر.

(٥١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/51/10)، المرفق

الأول، الفصل الثالث، المادة ٢٠.

٦٠ - ومع ذلك، تختلف هنا حالة الأجانِب الذين يكونون ضحايا فعليين للضرر العابر للحدود. ولا بد من مناقشة هذه المسألة في إطار مختلف، لأن محور التركيز هنا هو المنع. ويمكن الرجوع إلى مشروع المادة التي اعتمدها الفريق العامل التابع للجنة القانون الدولي في عام ١٩٩٦، وإلى مختلف البدائل التي أشار إليها باربوسا في تقريره العاشر، عند الاقتضاء، في مرحلة لاحقة^(٥٢).

ثانيا - المبادئ المتعلقة بالمضمون

ألف - مبدأ الوقاية

٦١ - ينص مبدأ الوقاية على أنه في حال ظهور خطر حدوث ضرر جسيم أو لا سبيل لرده، لا يتخذ الافتقار إلى اليقين العلمي الكامل بشأن أسباب الضرر البيئي وآثاره سببا لتأجيل اتخاذ تدابير لمنع تدهور البيئة. ويشمل تنفيذ هذا المبدأ توقع الضرر البيئي واتخاذ التدابير لتجنبه أو اختيار النشاط الأخف ضررا من الناحية البيئية. ويستند هذا المبدأ إلى افتراض أن اليقين العلمي، في حدود إمكانية الحصول عليه، وفيما يتعلق بقضايا البيئة والتنمية قد يحصل بعد فوات الأوان، لتقديم الاستجابة الفعالة للخطر البيئي. ويشير المبدأ أيضا إلى أنه في حال وجود خطر معروف بحدوث ضرر بيئي جسيم أو لا سبيل إلى رده، بما في ذلك، على سبيل المثال، انقراض الأنواع، وانتشار التلوث السمي على نطاق واسع أو أخطار رئيسية تهدد العمليات الإيكولوجية الأساسية، قد يكون من الملائم جعل عبء الإثبات على عاتق الشخص أو الكيان الذي يقترح النشاط المحتمل أن يكون ضارا بالبيئة^(٥٣).

٦٢ - وحددت دراسة حللت بقدر من التعمق مبدأ الوقاية وحفظ الموارد التدابير الوقائية التالية:

(أ) ينبغي ألا تهدف الحماية البيئية إلى حماية صحة الإنسان، وممتلكاته ومصالحه الاقتصادية فقط، بل ينبغي أيضا أن تكون حماية البيئة ذاتها مقصدها؛

(ب) يجب ألا يطلق الواجبات الوقائية، الاشتباه في وجود خطر ملموس فحسب بل كذلك وجود قلق له ما يبرره أو احتمال وقوع مخاطر؛

(٥٢) للرجوع إلى بعض البدائل التي نوقشت انظر أيضا L.D. Guruswamy, Sir G.W.R. Palmer and

B.H. Weston, International Environmental Law and World Order: A Problem-Oriented Coursebook (West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1994). الصفحات ٣٢٥-٣٣٢.

(٥٣) التقرير الختامي لحلقة فريق الخبراء الدراسية، صفحة ١٤. مرجع سبق ذكره (حاشية ٣٧

أعلاه).

(ج) يجب ألا يتوقف واجبا المنع والتخفيف على شرط وجود دليل علمي كامل أو على علاقة دقيقة بين السبب والأثر أو بلوغ عتبة الضرر؛

(د) ان اشتراط الحصول على ترخيص من أجل مزاولة أنشطة تنطوي على خطر محتمل، والقيام بأعمال الرصد البيئي، ومكافحة التلوث، والقدر الأدنى من التخطيط هي أمور تتسم بأهمية بالغة بالنسبة إلى الموارد والإدارة الإيكولوجية؛

(هـ) ويتطلب ذلك تخطيطا طويل الأجل. ويستحسن اتباع نهج يحترم حقوق الإنسان (الحق في بيئة لائقة)؛

(و) ويجب أن تحل الإدارة الإيكولوجية على الصعيد الإقليمي، وبالنسبة لمناطق قليلة، التعاون على الصعيد العالمي، محل الإدارة الوطنية المحضة. ويعد تقديم المعلومات بانتظام، والإخطار في حينه والتشاور شروطا أساسية لتحقيق هذا الغرض. كما أن الرصد المشترك ونظم الطوارئ المشتركة، والتعاون العلمي المتبادل تساعد على ذلك أيضا؛

(ز) يجب ألا يكون هناك أي تمييز بين الضرر البيئي على الصعيد الداخلي وعلى الصعيد الدولي. ويجب أن يؤدي هذا التدويل والتضامن على الصعيدين الإقليمي والعالمي أيضا إلى نقل التكنولوجيا إلى البلدان النامية من أجل تمكينها من تنفيذ الإدارة الإيكولوجية؛

(ح) ويمكن تحقيق الإدارة الإيكولوجية الوقائية على أفضل نحو عن طريق التخطيط التقني والإقليمي الواسع، وتقييم الأثر البيئي، والحد من حالات الإطلاق من خلال وضع مقاييس للانبعاث والمعالجة باستخدام أفضل التكنولوجيات المتاحة. وينبغي ألا يعتمد اختيار التكنولوجيا على معايير اقتصادية؛ كما أن مقاييس الجودة النوعية ينبغي ألا تحل محل مقاييس الانبعاث؛

(ط) وتتطلب الإدارة الإيكولوجية الوقائية أيضا اتخاذ تدابير عصرية تتعلق بإنتاج النفايات (والتخلص منها) من خلال تعويض المنتجات، وخفض النفايات أو إعادة تدويرها. وينبغي أن تدعم الحوافز المالية هذه التدابير التخفيفية في عمليات الإنتاج. وسوف يلزم أيضا إيجاد حلول لمسائل التأمين والتمويل. وينبغي أن يتيح مبدأ التضامن أيضا التمويل للبلدان النامية لما فيه المصلحة المشتركة، وخاصة من أجل تمكينها من تنفيذ ما يلزم من استبدال للمنتجات^(٥٤).

(٥٤) انظر: Harold Hohmann, Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International

Environmental Law: The Precautionary Principle: International Environmental Law Between Exploitation and Protection (London, Graham and Trotman/Matrinus Nijhoff, 1994)

٦٣ - وأدمج المبدأ الوقائي في عدد من الصكوك القانونية الدولية، من بينها اتفاقية بحر البلطيق لعام ١٩٩٢، ومعاهدة ماستريخت لعام ١٩٩٢ التي تنص على أن تستند سياسة الجماعة الأوروبية في مجال البيئة إلى المبادئ الوقائية. كما جرى إدماجه في المبدأ ١٥ من إعلان ريو، القاضي بأنه "في حال ظهور خطر حدوث ضرر جسيم أو لا سبيل إلى رده، لا يستخدم الافتقار إلى اليقين العلمي الكامل سببا لتأجيل اتخاذ تدابير فعالة من حيث التكلفة لمنع تدهور البيئة". وينادي المبدأ ١٥ أيضا بأن "تأخذ الدول، على نطاق واسع، بالنهج الوقائي، حسب قدراتها".

٦٤ - وأدرج المبدأ الوقائي في بعض الاتفاقيات التي تنص على إلزام الدول الأطراف بمنع إطلاق مواد معينة في البيئة قد تسبب ضررا للإنسان أو للبيئة. فعلى سبيل المثال، تنص اتفاقية باماكو لعام ١٩٩١ المعقودة في إطار منظمة الوحدة الأفريقية بشأن حظر استيراد جميع أشكال النفايات الخطرة إلى أفريقيا ومراقبة حركتها داخل أفريقيا^(٥٥)، في الفقرة ٢ (و) من المادة ٤ على أن:

"يسعى كل طرف جاهدة إزاء مشاكل التلوث إلى اعتماد وتنفيذ النهج الوقائي الاحتراسي الذي يشمل، في جملة أمور، منع إطلاق مواد في البيئة قد تسبب ضررا للإنسان أو للبيئة دون انتظار الحصول على الدليل العلمي فيما يتعلق بهذا الضرر. وتتعاون الأطراف مع بعضها في اتخاذ التدابير الملائمة من أجل تنفيذ المبدأ الوقائي إزاء منع التلوث من خلال تطبيق طرق الإنتاج النظيفة بدلا من اتباع نهج الانبعاثات القائم على افتراضات وجود قدرات تحويلية"^(٥٦).

٦٥ - وذكرت الأطراف في اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون لعام ١٩٨٥ في الديباجة بأنها، بموافقتها على مختلف الالتزامات الواردة في الاتفاقية، تضع في اعتبارها أيضا التدابير الوقائية لحماية طبقة الأوزون التي اتخذت فعلا على الصعيدين الوطني والدولي".

٦٦ - وبينما يمكن العثور على إشارة للمبدأ أو النهج الوقائي في العديد من الاتفاقيات أو الاتفاقات الأخرى، تعد الصياغة المحددة مختلفة في كل صك. فالنهج التقليدي لا يستلزم اتخاذ إجراء إلا في حالة وجود دليل علمي يثبت احتمال حدوث خطر جسيم. وهذا يتطلب من الطرف الذي يرغب في اعتماد تدبير أن يثبت الحالة التي يجب اتخاذ إجراء فيها استنادا إلى وجود دليل علمي كاف قد يصعب الحصول عليه. أما النهج الأحدهم هذا فيعكس الحالة ويحث الدول على اتخاذ إجراء لمنع الضرر الخطير والوشيك أو تخفيفه أو إزالته آخذة في الاعتبار درجة الضرر الوشيك واحتمال وقوعه إذا لم يجر اتخاذ تلك التدابير^(٥٧).

(٥٥) International Legal Materials, vol. 30, p. 773 (1991)

(٥٦) الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٥١٢، صفحة ٢٩٣.

(٥٧) Sands, op. cit. (حاشية ١ أعلاه) صفحة ٢٠٩.

٦٧ - وقد يتطلب ذلك من الدول التي تضطلع بأنشطة ينشأ عنها خطر التسبب في ضرر عابر للحدود أو تجيز الاضطلاع بهذه الأنشطة أن تثبت أن أنشطتها أو تصريفها أو إطلاقها لمواد معينة لن يؤثر سلبيا أو بشكل ملموس في البيئة قبل البدء في النشاط المقترح. وهذا التفسير، قد يتطلب أيضا اتخاذ إجراء تنظيمي دولي حيث يشير الدليل العلمي إلى أن عدم اتخاذ إجراء قد ينجم عنه ضرر جسيم أو لا سبيل إلى رده.

٦٨ - إلا أن إعلان بيرغن الوزاري لعام ١٩٩٠ بشأن التنمية المستدامة في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا أول صك دولي يعالج هذا المبدأ باعتباره مبدأ للتطبيق العام ومرتبطا بالتنمية المستدامة. ونص هذا الإعلان على ما يلي:

"من أجل تحقيق التنمية المستدامة يجب أن تستند السياسات إلى المبدأ الوقائي. ويجب على التدابير البيئية أن تتنبأ بأسباب تدهور البيئة، وأن تمنعها وتصدى لها. وفي حال ظهور خطر حدوث ضرر جسيم أو لا سبيل إلى رده، لا يستخدم الافتقار إلى اليقين العلمي الكامل سببا لتأجيل اتخاذ تدابير لمنع تدهور البيئة"^(٥٨).

٦٩ - وأوصى مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة باتباع المبدأ الوقائي من أجل تعزيز منع التلوث البحري والقضاء عليه حيث أنه أصبح يشكل بصورة متزايدة خطرا على البيئة البحرية وسببا لمعاناة البشر^(٥٩). واعتمدت اتفاقية باماكو لعام ١٩٩١ هذا المبدأ من أجل تحقيق منع التلوث من خلال تطبيق طرق الإنتاج النظيفة (المادة ٤ (٣) (و)). وتخفص هذه الاتفاقية أيضا الحد الأدنى الذي قد يستلزم فيه الدليل العلمي اتخاذ إجراء وذلك من خلال عدم الإشارة إلى عبارة "جسيم" أو "لا سبيل إلى رده" كصفتين للضرر. وبينما لا تشير اتفاقية الأمم المتحدة بشأن التنوع البيولوجي إلى المبدأ مباشرة إلا في ديباجتها فقط، إلا أن اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لعام ١٩٩٢ وضعت حدودا بشأن تطبيق المبادئ الوقائية من خلال اشتراط وجود خطر حدوث "ضرر جسيم أو لا سبيل إلى رده" أو بربط الالتزام بالتشجيع على اتخاذ تدابير "فعالة من حيث التكلفة" (المادة ٣ (٣)).

٧٠ - ويمكن الاستنتاج مما سبق ذكره أنه ليس هناك أي فهم موحد لمدلول المبدأ الوقائي بين الدول وسائر أعضاء المجتمع الدولي. فتحديد المستوى الذي يكون فيه الدليل العلمي كافيا لتجاوز الحجج القائلة

(٥٨) "تقرير اللجنة الاقتصادية لأوروبا عن مؤتمر بيرغن (٨ - ١٦ أيار/ مايو ١٩٩٠)"

A/CONF.151/PC/10، المرفق الأول، الفقرة ٧.

(٥٩) مقرر مجلس الإدارة ٢٧/١٥ (١٩٨٩): الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والأربعون

الملحق رقم ٢٥ (A/44/25)، المرفق الأول، انظر أيضا Sands، المرجع نفسه صفحة ٢١٠.

بتأجيل اتخاذ التدابير أو المستوى الذي قد يلزم فيه اتخاذ تدابير بوصف ذلك مسألة من مسائل القانون الدولي لا يزال مسألة مفتوحة^(٦٠).

٧١ - وأوجز أحد المعلقين المركز القانوني للمبدأ الوقائى فوصفه بأنه "متطور". وأشار أيضا إلى أنه رغم إمكانية وجود حجة جيدة مفادها أن مبدأ حصل على تأكيد كاف في مختلف المعاهدات الدولية يجوز اعتباره اكتسب مركز المبدأ العرفي في القانون الدولي، "فإن نتائج تطبيقه في أية حالة محتملة سوف تتأثر بظروف كل قضية"^(٦١).

٧٢ - والمبدأ الوقائى أساسا سياسة جيدة ينبغي للدول اعتمادها. إنه سياسة معقولة وينبغي اللجوء إليها بوصفها تخدم المصالح الذاتية. على أنه من المفهوم ضمنا أنه حيث تكون فوائد نشاط معين يجري وفقا للممارسات الحالية، تفوق بشكل واضح العواقب التي يخشى منها أو، التي يشتهب فيها بأية طريقة أخرى بخلاف ذلك، يجري ترقبها فقط، يصبح من الصعب الرضوخ لمتطلبات المبدأ الوقائى عندما توجد قلة من البدائل السليمة لتلبية المتطلبات التنموية العاجلة لسكان سوادهم الأعظم فقير^(٦٢).

باء - مبدأ الدفع على الملوث

٧٣ - كان مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أول من وضع مبدأ الدفع على الملوث في عام ١٩٧٢^(٦٣). وقد وضع كمبدأ اقتصادي وبوصفه أنجع وسيلة لتوزيع تكاليف تدابير منع التلوث ومكافحته وذلك بغية تشجيع الاستعمال الرشيد للموارد البيئية النادرة. كما أنه يشجع، من باب السياسة الاقتصادية، اتخاذ الأسواق الحرة مجالات لتدويل تكاليف التدابير التقنية التي تقضي السلطات العامة بتطبيقها، تفضيلا، لذلك على الإعانات الحكومية بما يشوبها من وجوه انعدام الكفاءة وبما تسببه من تشويهات في مضمارة التنافس، وبالتالي، فإنه يحاول تفادي التشويهات في مجال التجارة والاستثمار الدوليين^(٦٤).

(٦٠) المرجع نفسه، صفحة ٢١٢.

(٦١) المرجع نفسه، الصفحتان ٢١٢-٢١٣.

(٦٢) P.S. Rao, "Environment as a Common Heritage of Mankind: A Policy Perspective" in International Law on the Eve of the Twenty First Century: Views from the International Law Commission (United Nations Publication, Sales No. E.97.V.4), p. 208.

(٦٣) انظر الدراسة الاستقصائية لنظم المسؤولية، مرجع سابق الذكر (الحاشية ٤٦ أعلاه)، الفقرة ١٠٢.

(٦٤) انظر Sandord E. Gaines, "The Polluter-Pays Principle: Free Market Equity to Environmental Ethos", Texas International Law Journal, vol. 26 (1991), p. 470.

٧٤ - وكان من المفروض أصلاً أن تقوم الدولة بتطبيق المبدأ فيما يتعلق بأنشطة تجري داخل إقليمها، وفيما بعد قامت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بتوسيع نطاقه في عام ١٩٨٩ بحيث يتجاوز التلوث المزمّن الناجم عن الأنشطة الجارية ليشمل التلوث العارض. ولوحظ وفقاً لذلك، أنه "في المسائل المتصلة بأخطار التلوث العارض، يعني مبدأ الدفع على الملوث ضمناً أن على مشغل المنشأة الخطرة أن يتحمل تكاليف اتخاذ أية تدابير معقولة لمنع ومكافحة التلوث العارض من تلك المنشأة تكون السلطات العامة في البلدان الأعضاء قد قررت تطبيقها وفقاً للقانون الداخلي في وقت يسبق وقوع أية حادثة لتكفل حماية الصحة البشرية والبيئة^(٦٥)."

٧٥ - والتزم أعضاء الجماعة الأوروبية بمبدأ الدفع على الملوث. ويظهر هذا الالتزام في القانون الأوروبي الوحيد لعام ١٩٨٧ الذي عدل معاهدة روما ومنح الجماعة الأوروبية لأول مرة صلاحيات واضحة لتنظيم الشؤون البيئية. ويشير القانون تحديداً إلى مبدأ الدفع على الملوث باعتباره مبدأ يحكم تلك اللوائح التنظيمية وينص على ما يلي: "تستند الإجراءات التي تتخذها 'الجماعة' فيما يتعلق بالبيئة إلى مبدأ ضرورة اتخاذ الإجراءات الوقائية، وإصلاح الضرر البيئي في المصدر على سبيل الأولوية، وهي توجب الدفع على الملوث." (المادة ١٠٠ ص ٢) (Art. 100 (r) 2). كذلك تطبق الجماعة الأوروبية مبدأ الدفع على الملوث على مصادر التلوث. على سبيل المثال، أقرت الجماعة توجيهها أو عزز إلى الدول الأعضاء صراحة أن تفرض على حائز النفايات و/أو حائزها السابقين أو مولد النفايات تكاليف مكافحة النفايات وفقاً لمبدأ الدفع على الملوث^(٦٦).

٧٦ - إن تطبيق مبدأ الدفع على الملوث (وتكاليفه) سينطوي على إجراءات وقائية وعلاجية على السواء. واستناداً إلى أحد المعلقين، ففي الولايات المتحدة، مثلاً، إذا كان مصدر التلوث العارض مسؤولاً عن استعادة وضع البيئة، فإن تلك المسؤولية تعتبر إجراءً للتعويض عما أنزل من ضرر، لا إجراءً وقائياً أو حمائياً. ونفس الحالة تنطبق أيضاً على التكاليف العلاجية لتنظيف النفايات الخطرة^(٦٧). ولا تعترف الولايات المتحدة بمبدأ الدفع على الملوث رغم أنها تطبق في الممارسة العملية عناصره الرئيسية^(٦٨).

(٦٥) انظر التذييل للتوصية جيم (١٩٨٩) (C (89)) لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بتاريخ ٧ تموز/يوليه ١٩٨٩، المقتبسة في "الدراسة الاستقصائية لنظم المسؤولية"، مرجع سبق ذكره (الحاشية ٤٦ أعلاه) الفقرة ١٠٧.

(٦٦) المرجع نفسه، الفقرة ١١٢.

(٦٧) انظر Gains، المرجع السابق الذكر (الحاشية ٦٤)، الصفحات ٤٨٠-٤٨٤.

(٦٨) الدراسة الاستقصائية لنظم المسؤولية، المرجع السابق الذكر (الحاشية ٤٦ أعلاه)، الفقرة ١١٤.

٧٧ - وأقر مبدأ الدفع على الملوث على الصعيد العالمي في عام ١٩٩٢ بوصفه المبدأ ١٦ من إعلان ريو. وينص المبدأ على ما يلي: "ينبغي أن تسعى السلطات الوطنية إلى تشجيع استيعاب التكاليف البيئية داخليا واستخدام الأدوات الاقتصادية، آخذة في الحسبان النهج القاضي بأن يكون المسؤول عن التلوث هو الذي يتحمل، من حيث المبدأ تكلفة التلوث، مع إيلاء المراعاة الواجبة للصالح العام ودون تشويه التجارة والاستثمار الدوليين".

٧٨ - ومنذ ذلك الحين اكتسب المبدأ أيضا قبولا متزايدا ولا يزال يستخدم كمفهوم إرشادي في تصميم القوانين والأنظمة البيئية الوطنية. وبينما نفذت البلدان المتقدمة النمو مختلف الأدوات الاقتصادية منذ عدة سنوات، بدأت البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية بإدماج الأدوات الاقتصادية في قوانينها الوطنية^(٦٩).

٧٩ - ويتناول مبدأ ريو تكاليف التلوث والتكاليف البيئية على السواء، أي مجموعة من التكاليف أوسع نطاقا من تكاليف تدابير منع التلوث ومراقبته وخفضه. ومن بين التكاليف الأخرى التي ينبغي النظر فيها في هذا الخصوص ما يلي: (أ) تكاليف الإجراءات العلاجية (تنظيف البيئة وإعادةها إلى حالتها السابقة إذا لم يكن هذا مشمولا بكلمتي "تدابير الخفض")؛ (ب) وتكاليف الإجراءات التعويضية (تعويض ضحايا الضرر)؛ (ج) وتكاليف الضرر "الإيكولوجي" (التعويض عن الأضرار التي تلحق بالبيئة بوجه عام، وبالنظام الإيكولوجي، وتعويض السلطات الحكومية عما تبقى من أضرار، واستيفاء غرامات لقاء التلويث المفرط وغير ذلك)؛ (د) وتكاليف رسوم التلويث أو ما يعادلها من أدوات اقتصادية (حقوق الانبعاثات القابلة للتداول، وضريبة التلوث، والضريبة الإيكولوجية وغيرها)^(٧٠).

٨٠ - ولم يكن تنفيذ مبدأ الدفع على الملوث سهلا. فبالرغم من التزام الدول التزاما قويا بتشجيع اعتماد المبدأ في السياسات الوطنية لمختلف البلدان، ولا سيما في أوروبا، فإنها وجدت شتى الطرق لتبرير خطط

(٦٩) تشمل الأدوات الاقتصادية المستخدمة في القوانين والأنظمة الوطنية خطط إيداع/رد أموال، وغرامات التلويث، ونظم الإدارة الإيكولوجية ونظم الوسم الإيكولوجي. وقد نفذ أيضا مبدأ الدفع على الملوث بوسائل مختلفة تتراوح بين رسوم التلويث، ومعايير للتجهيز والمنتجات ونظم الغرامات والمسؤوليات. انظر تقرير الأمين العام المعنون "إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية: التطبيق والتنفيذ"، E/CN.17/1997/8، الفقرات ٨٧-٩٠.

(٧٠) انظر Henri Smets, "Polluter-Pays Principle in the Early 1990s" in L. Campiglio et al.

.The Environment After Rio: International Law and Economics (Graham & Trotman, 1994) P. 134.

برامج الإعانات من خلال تفسير مبدأ الدفع على الملوث وفقاً لمصالحها^(٧١). وفي إطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، قدمت الإعانات خلال السنوات العشرين الماضية بغية تيسير تنفيذ السياسات البيئية بحيث تؤخذ في الحسبان العناصر الملوثة القائمة، وذلك لتفادي إجبار الشركات المسببة للتلوث على الإغلاق بسبب المتطلبات البيئية الصارمة. ولا يزال معظم البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يقدم عونا ماليا مباشرا أو غير مباشر للملوثين ولم يقرر سوى القليل منها أنه ينبغي للملوثين أن يتحملوا من الآن فصاعدا جميع التكاليف المتصلة بالتلوث. وفي جنوب أوروبا، تقوم الجماعة الأوروبية بتقديم مقدار كبير من الإعانات المالية لمساعدة البلدان في سياساتها البيئية، وأحيانا لغرض تنفيذ توجيهات قائمة اعتمدت دون أي ربط لها بتوافر الأموال من الجماعة الأوروبية.

٨١ - وبناء على ذلك، أصبحت مشكلة الإساءة في تطبيق مبدأ الدفع على الملوث مسألة تدعو لبعض القلق. وبغية التصدي لتلك الإساءات، تم وضع إجراءات منع داخل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وهكذا فإنه يجوز لأي حكومة ترتأي أن قيام أي بلد عضو آخر بتقديم إعانات لأغراض مكافحة التلوث قد يؤدي إلى إحداث تشويه ذي مغزى في مجال التجارة والاستثمار الدوليين أن تطلب الشروع في مشاورات لتحديد ما إذا كانت المساعدة المقدمة تتماشى مع المبادئ التوجيهية للمنظمة. وفي الجماعة الأوروبية، أصدرت اللجنة مبادئ توجيهية محددة تتيح عرض القضية على محكمة العدل الأوروبية لتتخذ فيما إذا كانت الإعانة المقترحة يمثل للمادة ٩٢ من معاهدة روما ولنصوص منطبقة أخرى. غير أنه لوحظ أنه لم تعرض على محكمة العدل الأوروبية ولا على منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أي قضية تتعلق بتقديم إعانات مفرطة في مجال مكافحة التلوث^(٧٢).

٨٢ - وهكذا فإن هناك حاجة إلى مزيد من الوضوح بشأن المسائل المختلفة التي ينطوي عليها تحديد وتطبيق مبدأ الدفع على الملوث: أي توضيح التكاليف التي يتعين أن يتحملها الملوث لمكافحة التلوث، والاستثناءات المشروعة من مبدأ الدفع على الملوث، واقتسام تكاليف التلوث بين الهيئات العامة والملوثين، وأنسب الخطط والطرق لتحقيق استيعاب التكاليف داخليا.

٨٣ - ويمكن أن يؤدي تطبيق المبدأ في سياق عبر حدودي إلى إثارة عدة مشاكل أيضا بين دولة المنشأ والدول المتأثرة. فرغم أنه قد يرى من حيث المبدأ أن دولة المنشأ يجب أن تتحمل تكاليف تدابير مكافحة

(٧١) انظر الدراسة الاستقصائية لنظم المسؤولية، المرجع السابق الذكر (الحاشية ٤٦ أعلاه).

الفقرة ١١٣. وانظر أيضا تقرير الأمين العام عن تطبيق إعلان ريو، المرجع السابق الذكر (الحاشية ٦٩ أعلاه).

(٧٢) Smets، المرجع السابق الذكر (الحاشية ٧٠ أعلاه) الصفحة ١٤٠.

التلوث، فإنه يمكن توقع استثناءات يمكن لمثل هذه الدول بموجبها أن تتلقى إعانات مالية من أجل الاضطلاع بتدابير مكافحة التلوث.

٨٤ - وعلى الصعيد الدولي تكشف ممارسات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن الدول قلما تدفع تعويضا عن الضرر عبر الحدود لأن أمر تعويض الضحايا متروك للملوث. ثانيا: أن الإعانات نادرة جدا، وأن الدول الأعضاء المسببة للتلوث تنفذ بصورة عامة تدابير مكافحة التلوث دون الحصول على أي دعم مالي من البلدان الأعضاء الأخرى. غير أنه قد توجد بعض الاستثناءات. فالبلدان المصنعة قد تقدم إعانات للبلدان النامية. وحتى ضمن الجماعة الأوروبية، تقوم الدول الأعضاء بتوفير آليات مالية لدعم دول أعضاء أخرى مثل اسبانيا وأيرلندا والبرتغال واليونان. وفي منطقة القطب الشمالي، تقدم البلدان الاسكندنافية مساعدة مالية للاتحاد الروسي. وبالمثل، تم أيضا تقديم مساعدة من هذا النوع إلى بلدان أوروبا الشرقية لتحسين سلامة المفاعلات النووية السوفياتية الصنع. وهكذا يمكن أيضا استعمال الإعانات المالية بين الدول للتغلب على حالة تاريخية تضر بالبيئة^(٧٣).

٨٥ - وهذه الممارسة آخذة في التطور. ووفقا لذلك لوحظ أنه "يصعب في الوقت الراهن معرفة ما إذا كان يجري الالتزام بمبدأ الدفع على الملوث لأنه من غير المعروف على وجه اليقين ما هو مباح وما هو غير مباح في مجال الإعانات أو غيرها من التدابير المالية التي يفيد منها الملوثون في البلدان المصنعة وكذلك فيما بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية"^(٧٤). ولهذه الأسباب وغيرها، لوحظ أيضا أن "مبدأ الدفع على الملوث اعتمد في اتفاقات دولية عديدة كمبدأ مرشد أو كمبدأ ملزم ولكن لم يتم بوجه عام تحديد معنى هذا المبدأ"^(٧٥).

(٧٣) المرجع السابق، الصفحات ١٤١-١٤٤؛ انظر أيضا Brownlie, State Responsibility and

International Pollution: A Practical Perspective, cited in Daniel Barstow Magraw, "Legal Treatment of Developing Countries: Differential, Contextual and Absolute Norms", Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, vol. 1 (1990), p. 83 (footnote 53).

(٧٤) Smets، شرحه، الصفحة ١٤٤.

(٧٥) المرجع نفسه، الصفحة ١٣٣. أحد الأمثلة على هذا هو الإشارة إلى مبدأ الدفع على الملوث في الاتفاقية الدولية للاستعداد والتصدي والتعاون في ميدان التلوث الزيتي لعام ١٩٩٠ بوصفه "أحد المبادئ العامة للقانون البيئي الدولي". انظر أيضا اتفاقية اللجنة الاقتصادية لأوروبا المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية لعام ١٩٩٢، التي تأخذ في الاعتبار أن مبدأ الدفع على الملوث هو أحد المبادئ العامة للقانون البيئي.

٨٦ - ووفقاً لذلك، يرتأي Kiss أن المبدأ هو مبدأ إرشاد فقط للاقتصاد وليس مبدأ قانونياً^(٧٦). ولاحظ Sands أن مبدأ الدفع على الملوث لم يحظ بالدعم الجغرافي والموضوعي الواسع الذي حظي به مبدأ الإجراء الوقائي. كما لاحظ أن المفاوضات المتعلقة بالمبدأ ١٦ في إعلان ريو دلت على أن عدداً من الدول المتقدمة النمو والتنمية على حد سواء تود أن ترى هذين المبدأين يعتمدان على الصعيد الداخلي فقط دون أن يسريا على العلاقات أو المسؤوليات بين الدول أو يحكماها على الصعيد الدولي^(٧٧). وشاطرت Edith Brown Weiss أيضاً هذا الرأي وقالت إن مبدأ الدفع على الملوث "لا يمكن أن يترجم بسهولة إلى مبدأ مسؤولية بين الدول"^(٧٨).

جيم - مبادئ الإنصاف، وبناء القدرات والحكم الجيد

٨٧ - في سياق وضع قانون بيئي دولي في ريو دي جانيرو عام ١٩٩٢، تم النظر بوجه خاص في مسألة إعطاء أولوية مناسبة لمصالح البلدان النامية وحدود قدراتها. وفي حين أن عدداً من المبادئ المدرجة في إعلان ريو أبدى تحسناً لطموحات البلدان النامية واحتياجاتها وحدود قدراتها، ظلت هناك صعوبات في التوفيق بين الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية وضرورة وضع نظام قانوني قابل للتطبيق على نطاق عالمي. ونوقشت في هذا السياق عدة أفكار تتعلق بالإنصاف بين أفراد الجيل الواحد وبين الأجيال وبناء القدرات والحكم الجيد.

١ - الإنصاف بين أفراد الجيل الواحد

٨٨ - بغية وضع الأمر في منظوره الصحيح، يلزم أن نستعرض بإيجاز أوضاع الظروف الخاصة للبلدان النامية. ووفقاً لما جاء في دراسة استقصائية نشرتها الأمم المتحدة مؤخراً، يتكهن بأن يصل عدد سكان العالم، بناءً على افتراضات معينة، إلى ٩,٤ بلايين نسمة بحلول عام ٢٠٥٠ وأن يستقر هذا العدد عند نحو

(٧٦) Alexander Kiss, "The Rio Declaration on Environment and Development", in L. Campiglio

et.al., مرجع سابق الذكر (الحاشية ٧٠ أعلاه)، الصفحة ٦١.

(٧٧) Phillippe Sands, "International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal

Principles", in Winfield Lang (ed.), Sustainable Development and International Law London, (Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1995), p. 66

(٧٨) Edith Brown Weiss, "Environmental Equity: The Imperative for the 21st Century" في المرجع

السابق، الصفحة ٢١.

١١ بليون نسمة بحلول عام ٢٠٢٠. وبالمقابل، وصل عدد سكان العالم الى ٥,٧ بلايين نسمة في عام ١٩٩٥^(٧٩). ورغم أن أوروبا ستشهد انخفاضا في النمو السكاني بنسبة ١٨ في المائة من ٧٢٨ مليون في عام ١٩٩٥ الى ٥٩٥ مليون بحلول عام ٢٠١٥، فإن عدد سكان الولايات المتحدة وكندا سيزداد من ٢٩٧ مليون في عام ١٩٩٥ الى ٤٢٤ مليون بحلول عام ٢٠١٥. وعلاوة على ذلك، سيسجل عدد سكان آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية أيضا زيادة كبيرة من عام ١٩٩٥ الى عام ٢٠١٥. ووفقا لذلك، سيزداد عدد سكان أفريقيا من ٠,٧ بليون الى ٢,٨ بليون نسمة، وسيزداد عدد سكان الصين من ١,٢ بليون الى ١,٦ بليون نسمة، والهند من ٠,٩ بليون الى ١,٧ بليون نسمة وسيزداد عدد سكان أمريكا اللاتينية وبلدان حوض البحر الكاريبي من ٤٧٧ مليون الى ٩١٦ مليون نسمة^(٨٠). ويجب أن ينظر الى الزيادة الهائلة في عدد سكان العالم النامي من منظور استمرار مستويات الفقر هناك^(٨١). وبعبارة أخرى، فإنه ما لم تحصل معجزات، فإن جزءا كبيرا من سكان العالم النامي سيعيش على حافة الفقر وسيستمر في مواجهة فجوة بين الفقراء والأغنياء من ناحية مستويات المعيشة. وستظل أولويات حكومات البلدان النامية تتمثل في توفير الغذاء والملبس والمأوى والحد الأدنى من مستويات التعليم والصحة من خلال توفير مياه الشرب المأمونة، والمرافق الصحية ومراكز الصحة الأولية لأعداد سكانها الكبيرة. ورغم ضرورة إيلاء بعض الاهتمام لتحرير سياسات التجارة الوطنية وعولمة التجارة، وجذب الاستثمارات وتحسين مرافق الهياكل الأساسية للصناعة، فإن هذه الحكومات ستحتاج الى تخصيص مواردها المحدودة على أساس الأولوية لتوفير العمالة وتلبية الاحتياجات الحيوية الأخرى لسكانها.

٨٩ - وإضافة الى ما سبق ذكره، فإن من المعروف جيدا كذلك أن وسائل الإنتاج والتكنولوجيات المتاحة للبلدان النامية غير كفؤة وغير مواتية للبيئة.

٩٠ - وفي هذه الظروف، فإن السؤال الأول الذي يطرح نفسه في سياق تشجيع التنمية المستدامة هو ما السبيل الى سد الفجوة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية من ناحية، وبين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة من الناحية الأخرى. والسؤال الثاني ينبغي أن يطرح بوجه عام في سياق الحكم الجيد، بينما ينبغي طرح السؤال الأول في سياق الإنصاف، ولا سيما الإنصاف بين أفراد الجيل الواحد.

(٧٩) انظر الإسقاط الذي توصلت إليه شعبة السكان في الأمم المتحدة بناء على معدل خصوبة متوسط مقداره طفلان للمرأة الواحدة. The Hindu (نيودلهي) ٨ شباط/فبراير ١٩٩٨، الصفحة ٧.

(٨٠) المرجع نفسه.

(٨١) رغم أنه من المفهوم أنه ستكون هناك اختلافات في الرأي بالنسبة لطرق قياس الفقر وتحديد مفاهيمه، فإنه قيل إنه استنادا الى معيار السعرات اليومية (استهلاك السعرات الحرارية) - وهو المقياس السائد للفقر في الهند فإن استهلاك عدد من السعرات الحرارية يقل عن ١٠٠ ٢ بين سكان المناطق الحضرية وأقل من ٤٠٠ ٢ في المناطق الريفية يشكل دليلا على الفقر. وهكذا ففي الهند وحدها، رغم انخفاض مستوى الفقر انخفاضا ضئيلا في المناطق الريفية من ٥٧,٧٩ في المائة في ١٩٧٧-١٩٧٨ الى نحو ٥٧,٤ في المائة في ١٩٩٣-١٩٩٤، فإن مستوى الفقر ارتفع في المناطق الحضرية من ٤٩,٢٨ في المائة في ١٩٧٧-١٩٧٨ الى ٦٥,٤ في المائة في ١٩٩٣-١٩٩٤. انظر S.P. Gupta "Poverty and Statistics", The Hindu, (نيودلهي)، ٢٨ شباط/فبراير ١٩٩٨، الصفحة ١٠.

٩١ - إن لمفهوم الإنصاف بين أفراد الجيل الواحد عدة آثار بالنسبة للجنوب^(٨٢). فهو يعني أولاً أن الاحتياجات الإنمائية لدول الجنوب ينبغي أن تظل تحظى بالأولوية في أي جهد يبذل للترويج لبيئة عالمية أفضل. ثانياً، أن أي نظام ينص على حماية للبيئة أن يتيح لبلدان الجنوب ما يكفي من الحيز البيئي لكي تحقق التنمية في المستقبل. وهكذا فإن هناك حاجة لتمكين البلدان النامية من مواصلة الاستفادة من التكنولوجيا المتاحة لها حتى تُصبح في مركز يُمكنها من اكتساب أو تطوير تكنولوجيا أكثر مواتاة للبيئة. وبعبارة أخرى، فإن من رأي بلدان الجنوب أنه لا ينبغي لبلدان الشمال التي تستهلك ٨٠ في المائة مما يستهلكه سكان العالم بينما لا يتجاوز عدد سكانها ٢٠ في المائة منه، أن تتأثر بمستويات عالية من الحيز البيئي العالمي القادر على امتصاص التلوث. ثالثاً، يجب أن تعطى البلدان النامية حيزاً كافياً ضمن القيود البيئية الحالية لتنمو بما يكفي من سرعة لتلبية احتياجات وطموحات الأعداد المتزايدة من سكانها من خلال تأمين ما يلزم من موارد وتكنولوجيا ووصول إلى أسواق العالم. وهذا يؤكد حقيقة أن بلدان الجنوب لا يمكن أن تحقق الحماية والتنمية وأسلوب الحياة السليمة من الناحية البيئية إلا من خلال تحقيق النمو والتنمية الاقتصادية.

٩٢ - ونظراً للشواغل التي تم الإعراب عنها على هذا النحو، فإن المبادئ ١ و ٣ و ٤ و ٥ و ٦ و ٧ و ١١ و ٢٥ من إعلان ريو تعكس مصالح البلدان النامية وجوانب الإنصاف المعنية^(٨٣) والنقطة الهامة في الإنصاف بين أفراد الجيل الواحد تتمثل في تفادي التنمية الاقتصادية التي تجري في جميع البلدان

(٨٢) بالنسبة لعموم مسألة دور الإنصاف، انظر Oscar Schachter, *International Law in Theory and Practice*, (London, Martinus Nijhoff, 1991), pp. 52-65. وانظر أيضاً Thomas M. Franck and Dennis M. Sughrie, "The international Role of Equity-as-Fairness", *The Georgetown Law Journal*, vol. 81 (1993), pp. 563-595. وللإطلاع على تحليل للمواقف التي اتخذتها دول الجنوب في مؤتمر ريو، انظر Chris K. Mensah, "The Role of the Developing Countries", in L. Campigilo et al., (الخاصية ٧٠ أعلاه)، الصفحة ٣٦.

(٨٣) أكد المبدأ ١ أن البشر يقعون في صميم الاهتمامات المتعلقة بالتنمية المستدامة. وأشار المبدأ ٣ إلى وجوب أعمال الحق في التنمية على نحو يكفل الوفاء بشكل منصف بالاحتياجات الإنمائية والبيئية للأجيال الحالية والمقبلة. ويستهدف المبدأ ٤ تحقيق التنمية المستدامة وجعل حماية البيئة جزءاً لا يتجزأ من عملية التنمية. وطالب المبدأ ٥ الدول بأن تتعاون في المهمة الأساسية المتمثلة في استئصال شأفة الفقر كشرط لا غنى عنه للتنمية المستدامة. ويُشترط المبدأ ٦ منح أولوية خاصة لحالة البلدان النامية واحتياجاتها الخاصة، ولا سيما أقل البلدان نمواً وأضعفها بيئياً. ويتناول المبدأ ٧ المسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة. وأشار المبدأ ١١ إلى أنه رغم ضرورة وضع معايير بيئية وأهداف وأولويات إدارية، فإن المعايير التي يطبقها بعض البلدان قد تكون غير ملائمة وتترتب عليها تكاليف اقتصادية واجتماعية لا مسوغ لها بالنسبة إلى بلدان أخرى، ولا سيما البلدان النامية. وأخيراً فإن المبدأ ٢٥ يؤكد أن السلم والتنمية وحماية البيئة مترابطة ولا تتجزأ. وللإطلاع على تحليل لهذه المبادئ، انظر تقرير الأمين العام عن تطبيق إعلان ريو، المرجع السابق الذكر (الخاصية ٦٩ أعلاه).

"على حساب بيئة المجتمعات الفقيرة"^(٨٤). ويمكن أن ينطوي تطبيق مبدأ الإنصاف على وضع معيار تفاضلي وقريني في المجالات المترابطة والمتطورة للتنمية الاقتصادية وحقوق الإنسان وقانون الحماية البيئية/إدارة الموارد. وذكر أحد المراقبين أنه عند وضع معايير بيئية دولية، يمكن القول بأن هناك استناداً إلى دراسة لبعض النظم التعاهدية ذات الصلة وغيرها من إعلانات وممارسات الدول، التزاماً قائماً وعماماً وعرفياً، نابع بالدرجة الأولى من ممارسات الدول في تلك المجالات الثلاثة، بأن يؤخذ في الحسبان الأثر المترتب على التنمية المستدامة في البلدان النامية وذلك من أجل تعزيز هذه التنمية أو على الأقل تبادلي التدخل فيها بإفراط وكفالة ألا يكون الامتثال للمعايير الناتجة عن ذلك مستحيلاً. وبالمثل، يمكن الاحتجاج بأن من واجب البلدان المتقدمة النمو بمقتضى القانون العرفي أن تُساعد البلدان النامية في الامتثال للمعايير البيئية الدولية المتصلة بالإعمال التدريجي لحقوق الإنسان الدولية^(٨٥).

٢ - الإنصاف بين الأجيال

٩٣ - أما مبدأ الإنصاف بين الأجيال فله منشأ أحدث عهداً. فقد أشار إعلان استكهولم لعام ١٩٧٢ إلى الإنصاف بين الأجيال في المبدأين ١ و ٢^(٨٦). وبعد ذلك أُشير إلى مبدأ الإنصاف بين الأجيال في اتفاقات عديدة متعددة الأطراف^(٨٧).

(٨٤) انظر Brown Weiss، مرجع سبق ذكره (الحاشية ٧٨ أعلاه)، الصفحة ١٧. ولوحظ أن الاقتراح الذي تقدمت به البروفسورة براون فايس بشأن العدالة البيئية تناول هيكل جذور النظام القانوني الدولي وأنه يتعين فهمه في سياق عملية التغيير أو التطوير الجوهرية، ولك أن تختار أيهما، للنظام القانون الدولي، بدءاً بإنهاء الاستعمار ومروراً بما يُدعى عملية النظام الاقتصادي الدولي الجديد "Konrad Ginther, "Comment on the Paper by Edith Brown Weiss", المرجع السابق، الصفحات ٢٩-٣٣.

(٨٥) انظر Magraw، مرجع سبق ذكره (الحاشية ٧٣ أعلاه)، الصفحة ٩٩.

(٨٦) فيما يلي نص المبدأ ١ من إعلان استكهولم:

"للإنسان حق أساسي في الحرية، والمساواة وفي ظروف معيشية ملائمة، في بيئة ذات نوعية تسمح بحياة تتسم بالكرامة والرفاه، وتقع على عاتقه مسؤولية مقدسة في حماية وتحسين البيئة للأجيال الحاضرة والمقبلة. وفي هذا الصدد، فإن السياسات التي تعمل على تعزيز أو إدامة الفصل العنصري، والعزل العنصري، والتمييز، والاضطهاد الاستعماري وغيره من أشكال الاضطهاد والسيطرة الأجنبية هي موضع إدانة ولا بد من إزالتها".

واستناداً إلى المبدأ ٢، فإن:

"الموارد الطبيعية للأرض، بما فيها الهواء، والمياه، والأرض، والنبات والحيوان، وبالأخص العينات الممثلة للنظم الأيكولوجية، يجب أن تصان لفائدة الأجيال الحالية والمقبلة، من خلال التخطيط الدقيق أو الإدارة المحكمة، حسب الاقتضاء".

(٨٧) بعض الاتفاقيات ذات الصلة هي: اتفاقية باريس لعام ١٩٧٢ المتعلقة بحماية التراث الحضاري والطبيعي العالمي؛ اتفاقية واشنطن لعام ١٩٧٣ المتعلقة بالاتجار الدولي بأنواع من الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض؛ اتفاقية برشلونة لعام ١٩٧٦ المتعلقة بالبحر الأبيض المتوسط؛ اتفاقية آبيا لعام ١٩٧٦ المتعلقة بحفظ الطبيعة في جنوب المحيط الهادئ؛ اتفاقية جنيف لعام ١٩٧٧ لحظر استخدام تقنيات التغيير في البيئة لأغراض عسكرية أو لأية أغراض عدائية أخرى؛ اتفاقية الكويت الإقليمية لعام ١٩٧٨؛ اتفاقية بيرن لعام ١٩٧٩ المتعلقة بحفظ الأحياء البرية الطبيعية في أوروبا؛ اتفاقية كارتاخينا دي اندياس لعام ١٩٨٣ لحماية وتنمية البيئة البحرية لمنطقة الكاريبي الكبرى؛ اتفاق رابطة أمم جنوب شرقي آسيا لعام ١٩٨٥، لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية. وقد أشارت أيضاً إلى مبدأ الإنصاف بين الأجيال المادة ٣٠ من ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية، وقرار الجمعية العامة ٧/٣٦ المؤرخ ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨١، بشأن المسؤولية التاريخية للدول عن حفظ الطبيعة للأجيال الحاضرة والمقبلة والميثاق العالمي للطبيعة.

٩٤ - وقد أوصى فريق الخبراء المعني بالقانون البيئي التابع للجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية، الذي استعرض المزايا الكامنة في تحمل نفقات مبدأ الإنصاف بين الأجيال، بأنه ينبغي للدول أن "تضمن حفظ البيئة والموارد الطبيعية لفائدة الأجيال الحاضرة والمقبلة"^(٨٨). وقد احتل هذا المبدأ مكانة فيما بعد في سياق التنمية المستدامة. وبناء عليه، فقد جاء نص المبدأ ٣ كما يلي: "يجب إعمال الحق في التنمية على نحو يكفل الوفاء بشكل منصف بالاحتياجات الإنمائية والبيئية للأجيال الحالية والمقبلة"^(٨٩).

٩٥ - وفي سياق الإنصاف بين الأجيال، يزداد اعتبار البيئة قاعدة موارد لبقاء الأجيال الحالية والمقبلة. وقد أشير إلى أن واجبا من شقين ينبع من هذا المبدأ^(٩٠). أولا، أن هناك واجبا أساسيا يقع على عاتق الدول في حفظ الخيارات للأجيال المقبلة كأمانة وذلك بالحفاظ، إلى أقصى قدر ممكن، على تنوع قاعدة الموارد الطبيعية (عنصر حمائي). ويتعلق الالتزام الثاني بمنع أو الحد من التلوث وسواه من أشكال تدهور الموارد الطبيعية أو البيئة مما قد يقلل من عدد الطرق التي يمكن أن تستخدم فيها الموارد الطبيعية أو البيئية أو التي من شأنها أن تحمل الأجيال المقبلة أعباء مالية ضخمة لتنظيف البيئة. وهذا الالتزام الثاني هو الالتزام الأوثق صلة بسياق نظرنا في مبدأ المنع.

٩٦ - وأشير أيضا إلى مبدأ الإنصاف بين الأجيال في إعلان اسطنبول لعام ١٩٩٦ بشأن المستوطنات البشرية وجدول أعمال الموئل الذي ينص على ما يلي: "ومن أجل إدامة بيئتنا العالمية ... نلتزم ... بحفظ الفرص المقامة من أجل الأجيال المقبلة ..."^(٩١). وعلاوة على ذلك، تشير اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ إلى هذا المبدأ في الفقرة ١ من المادة ٣، كما تشير إلى ذلك أيضا اتفاقية التنوع البيولوجي في الفقرة الأخيرة من ديباجتها^(٩٢). وعلى الرغم من هذه الإشارات إلى هذا المبدأ، في كثير من الاتفاقيات

(٨٨) المادة ٢ من المبادئ العامة المتعلقة بالموارد الطبيعية والتدخلات البيئية، الحماية البيئية والتنمية المستدامة، المرجع السالف الذكر (الحاشية ٣١ أعلاه)، الصفحات ٤٢-٤٥.

(٨٩) لاستعراض هذا المبدأ، انظر تقرير الأمين العام بشأن تطبيق إعلان ريو، المرجع السالف الذكر (الحاشية ٦٩ أعلاه)، الفقرات ٢٤-٢٨.

(٩٠) انظر حماية البيئة والتنمية المستدامة، المرجع السالف الذكر (الحاشية ٣١ أعلاه)، الصفحة ٤٣.

(٩١) A/CONF.165/14، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الأول، الفقرة ١٠.

(٩٢) تنص المادة ٣ من الاتفاقية الإطارية لتغير المناخ على ما يلي: "تحمي الأطراف النظام المناخي لمنفعة الأجيال البشرية الحاضرة والمقبلة، على أساس الإنصاف، ووفقا لمسؤولياتها المشتركة، وإن كانت متباينة، وقدرات كل منها. وبناء على ذلك، ينبغي أن تأخذ البلدان المتقدمة النمو الأطراف مكان الصدارة في مكافحة تغير المناخ والآثار الضارة المترتبة عليه". وتنص الفقرة الأخيرة من ديباجة اتفاقية التنوع البيولوجي على ما يلي: "وتصميما منها على صيانة التنوع البيولوجي واستخدامه على نحو قابل للاستمرار لما فيه فائدة للأجيال الحاضرة والمقبلة".

الدولية وغيرها من السياقات^(٩٣)، فإن المضمون المحدد له ليس واضحاً تماماً. وقد أشير إلى أن "طبيعة ومدى هذا الحق تركا مفتوحين للنقاش، وكذلك مسألة ما إذا كان هذا الحق يرتبط بالدول أو الشعوب أو الأفراد"^(٩٤). وإلى الحد الذي يتصل فيه هذا المبدأ بالحق في التنمية، فإن تنفيذه يشير صعوبات خاصة به.

(٩٣) غموض مضمون هذا المبدأ لم يمنع الاستشهاد به في الأحكام القضائية الدولية. انظر الرأي المستقل للقاضي ويراما نتري في قضية "تعيين الحدود البحرية في المنطقة الواقعة بين غرينلاند وجان ماين". وانظر أيضاً رأيه المخالف في قضية "التجارب النووية (نيوزيلندا ضد فرنسا)"، (تقارير محكمة العدل الدولية ١٩٩٥، الصفحة ٢٨٨) حيث أشار إلى أن مفهوم الحقوق بين الأجيال هو مبدأ هام آخذ في التطور بسرعة في القانون البيئي المعاصر (المرجع نفسه، الصفحة ٣٤١). ومنحت المحكمة العليا في الفلبين وضعا قانونياً لـ ٤٢ طفلاً كممثلين لأنفسهم بوصفهم جيلاً مقبلاً لحماية حقوقهم في بيئة صحية (قضية الأطفال) (انظر Judgement of 30 July 1993, Juan Antonio Oposa et al. v. the Honorable Fulgencio Factoran, Jr., Secretary of the Department of the Environment and Natural Resources et al., Supreme Court of Philippines, (G.R. No. 101083). وانظر أيضاً M.C. Mehta V. Union of India and others, AIR 1988 Supreme Court (دعوى المصلحة العامة لمنع المدايح، التي تلوث نهر غانغا، من العمل إلى أن تقيم تجهيزات أولية لمعالجة التدفق). وللإطلاع على هذه وغيرها من القضايا انظر Compendium of Summaries of Judicial Decisions in Environment Related Cases (with special reference to countries in South Asia) SACEP, UNEP NORAD Publication Series on Environmental Law and Policy, No 3, 1997.

(٩٤) تقرير الأمين العام بشأن تطبيق إعلان ريو، المرجع سالف الذكر، (الحاشية ٦٩ أعلاه)، الفقرة ٢٤. للإطلاع على رأي مماثل انظر Sands، المرجع سالف الذكر (الحاشية ٤٥ أعلاه)، الصفحة ٢٠٠. وقد أسف أحد المعلقين لأن الأجيال المقبلة ليست ممثلة بشكل فعال في عملية صنع القرار اليوم على الرغم من أن القرارات التي نتخذها اليوم سوف تحدد رفاههم. انظر: E. B. Weiss, "Intergenerational Equity: a legal Framework for Global Environmental Change in Edith Brown Weiss (ed.), Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions (1992), pp. 385 and 410-412. كذلك يتهم نفس المعلق الجيل الحالي بأنه متحيز لنفسه. انظر Brown Weiss, "Environmental Equity" المرجع سالف الذكر (الحاشية ٧٨ أعلاه)، الصفحة ٢٢.

فعلى الرغم من المشاكل المذهبية والمفاهيمية، يكتسب الحق في التنمية تأييداً وقبولاً باعتباره صفة لازمة لحقوق الإنسان والمبدأ العام للإنصاف^(٩٥).

٩٧ - وفي محاولة لتوضيح مضمون مبدأ الإنصاف بين الأجيال، اقترح اتخاذ الخطوات التالية^(٩٦):

(أ) مطالبة الأجيال الحالية بأن تستخدم مواردها بطريقة تحمي بها التنمية المستدامة للأجيال المقبلة؛

(ب) الالتزام بالحماية الطويلة الأجل للبيئة؛

(ج) ضمان أخذ مصالح الأجيال المقبلة في الاعتبار بالشكل الملائم عند وضع السياسات واتخاذ القرارات المتصلة بالتنمية؛

(٩٥) فيما يتعلق بالمسائل التي أثارها الحق في التنمية، انظر Bulajic, Principles of International Development Law (Martinus Nijhoff, 1986); David P. Forsythe (ed.), Human Rights and Development (London, Macmillan, 1989); Kamal Hossain and Subrata Roy Choudhury (ed.), Permanent Sovereignty over Natural Resources (London, Francis Pinter, 1984); Myres S. McDougal, Harold Lasswell and Lung Che-Chen, Human Rights and World Public Order: The Basic Policies of International Law of Human Dignity (New Haven, Yale University Press, 1980); A. Peter Mutharika, "The Principle of Entitlement of Developing Countries to Progressive Development Assistance", في منشور معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث "اليونيتار" Development of the Principles and Norms of International Law relating to the New International Economic Order, UNITAR/DS/6, pp. 154-236. وللإطلاع على تحليل لنص الصكوك المتصلة بهذا المبدأ، انظر المرجع نفسه، الصفحات ٢٣٧-٢٥١؛ M. Lachs, "The Right to Development", in 1979 Hague Colloquium 13 (1980). R. Rich, "The Right of Development as an Emerging Human Right", Virginia Journal of International Law, vol. 23 (1983), pp. 305-306; I. Haq, "From Charity to Obligation: A Third World Perspective on Confessional Resource Transfers", Texas International Law Journal, vol. 14 (1979), p. 389. وانظر أيضاً M. Gandhi, Right to Development in International Law: Prospects and Reality (1991) (رسالة مقدمة إلى جامعة مدراس لنيل درجة الدكتوراه في الفلسفة، متوفرة في الملف مع المقرر الخاص).

(٩٦) التقرير النهائي لفريق خبراء حلقة العمل، المرجع السالف الذكر، (الحاشية ٣٧ أعلاه)، المرفق الأول، الصفحة ١٣.

(د) تجنب الأضرار البيئية غير المتناسبة الناجمة عن الأنشطة الاقتصادية، وتعويضها إذا اقتضى الأمر؛

(هـ) ضمان توزيع الفوائد البيئية الحالية بدون تمييز.

٩٨ - وقد تقدم معلقون بمقترحات مبتكرة كثيرة بشأن استراتيجية التنفيذ. ووفقاً لأحد الآراء، يمكن استخدام حقوق الأجيال المقبلة لتعزيز المركز القانوني لأفراد الجيل الحالي في إقامة الدعاوى باسم تلك الأجيال، بالاستناد إلى الأحكام الموضوعية للمعاهدات البيئية حيث توجد شكوك بشأن قيام الأفراد بتنفيذ الحقوق المنشأة والالتزامات الواجبة التنفيذ^(٩٧). ورأت معلقة أخرى أن الاعتماد على نظرية المسؤولية لا يعالج الوقائع الخارجية، لذا طالبت، لضمان الاستخدام المنصف، بنهج وقائي لتنفيذ مبدأ الإنصاف بين الأجيال^(٩٨). ومن الواضح أن نهج الوقاية من التلوث يعبر عن رغبة متنامية في وصل الحاضر بالمستقبل لدى صياغة للقواعد القانونية. ومن شأن منع التلوث من المضاعلات النووية الذي يؤثر على قدرة الأجيال المقبلة على استخدام الموارد الطبيعية، ومنع تلوث الموارد البيولوجية والمياه والتربة أن يساعد على تعزيز الإنصاف بين الأجيال^(٩٩).

٣ - بناء القدرات

٩٩ - إن الامتثال للالتزامات البيئية الدولية بوجه عام، والالتزامات المتعلقة بالوقاية من الضرر العابر للحدود بصفة خاصة، يستلزم قدرة الدولة على وضع المعايير المناسبة وإدخال التكنولوجيات الأكثر ملاءمة من الناحية البيئية في عملية الإنتاج، فضلاً عن توفر الموارد المالية والمادية والبشرية اللازمة لإدارة عمليات وضع المعايير والإنتاج ومراقبة الأنشطة. كما أن من الضروري أن تجري الأنشطة التي تنطوي على

(٩٧) انظر Sands، المرجع سالف الذكر، (الحاشية ١ أعلاه)، الصفحات ١٥٨-١٦٣ والصفحة ٢٠٠. وتؤيد Brown Weiss أيضاً الاقتراح المتعلق بتعيين أمين مظالم للأجيال المقبلة أو تعيين مفوضين للأجيال المقبلة. "Intergenerational Equity"، Brown Weiss، المرجع سالف الذكر (الحاشية ٩٤ أعلاه)، الصفحات ٤١٠-٤١٢.

(٩٨) "Environmental Equity"، Brown Weiss، المرجع السالف الذكر (الحاشية ٧٨ أعلاه)، الصفحة ٢٢. وأشار كذلك إلى أن هذا المبدأ يمكن أن يشتمل على ثلاثة عناصر مكونة: خيارات مقارنة، تحدد بأنها تحافظ على تنوع الموارد الطبيعية والمضاربة؛ والنوعية المقارنة؛ الحصول المقارن أو غير المتمس بالتمييز على فوائد النظام البيئي. E. Brown Weiss، "Environmental Equity and International Law"، in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya، المرجع السالف الذكر، (الحاشية ٧ أعلاه)، الصفحة ١٥.

(٩٩) Brown Weiss، in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya، المرجع نفسه، الصفحة ١٤.

خطر وفقا للمعايير والقواعد والأنظمة السارية، وأن يكون من الممكن اللجوء إلى الولاية القضائية للمحاكم لالتماس الجبر القضائي أو غيره من أشكال الجبر اللازمة في حالات وقوع انتهاكات. ولم يبدأ كثير من البلدان النامية إلا مؤخرا في إدراك مخاطر التلوث والأنشطة الإنمائية غير المستدامة. ومن ثمة، يشار عن حق إلى أن الامتثال للالتزامات البيئية الدولية يتطلب موارد، تشمل التكنولوجيات والخبرة الفنية، لا تتوافر بسهولة، وبخاصة في البلدان النامية. ولذلك، يوصي بأن تتوفر "روح من الشراكة العالمية"^(١٠٠) لتمكين البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من الوفاء بالمسؤوليات الواجبة، بما يحقق مصلحتها الخاصة إلى جانب المصلحة المشتركة. ومثلما هو الحال في بعض المعاهدات البيئية الدولية المحددة، يمكن أن تنطوي هذه الشراكة العالمية على توفير الدعم المالي من خلال تنمية الصناديق المشتركة، وتيسير نقل التكنولوجيا الملائمة بشروط عادلة ومنصفة^(١٠١)، وتوفير ما يلزم من التدريب والمساعدة التقنية.

١٠٠ - إن نقل التكنولوجيا والمعرفة العلمية يقتضي التغلب على العديد من التعقيدات المعروفة التي تؤثر على هذا النقل، ألا وهي الممارسات التي يتبعها موردو التكنولوجيا، وجوانب القصور في عملية المساومة بين موردي التكنولوجيا والبلدان النامية، وإعادة تخصيص حصة أكبر من القدرة الانتاجية للبلدان النامية^(١٠٢). كما أنه يلزم نقل التكنولوجيا التي تأخذ في الحسبان الأوضاع السائدة في البلدان النامية. ونشر المعرفة العلمية ونقلها يؤديان إلى مشاكل يحكمها القانون المتصلة ببراءات الاختراع وحقوق النشر. ومن المسلم به أن نقل التكنولوجيا والمعرفة العلمية يجب أن يتم وفقا لترتيبات ونظم قانونية سليمة. كذلك، يجب أن يتم هذا النقل بتكلفة عادلة ومعقولة. غير أنه نظرا لمحدودية الموارد والأولويات العاجلة للتنمية، لا بد من أن يساعد المجتمع الدولي البلدان النامية في الحصول على التكنولوجيا والمعرفة العلمية الملائمة.

(١٠٠) انظر Final Report of the Expert Group Workshop، مرجع سبق ذكره (الحاشية ٣٧ أعلاه).

الفقرة ١٤.

(١٠١) كانت مشكلة نقل التكنولوجيا محل دراسة مستفيضة في مختلف المحافل. وللإطلاع على دراسة من هذا القبيل أعدت في سياق تطوير القانون المتصل بالنظام الاقتصادي الدولي الجديد، انظر "Augusto-Caesar Espiritu, "The Principle of the Right of Every State to Benefit from Science and Technology" في منشور معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، مرجع سبق ذكره (الحاشية ٩٥ أعلاه)، الصفحات ١٥٢-١٠١. وللإطلاع على استعراض للالتزام بنقل التكنولوجيا المدرج في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، انظر D. Yarn, "The Transfer of Technology and UNCLOS III", Georgia Journal of International and Comparative Law, vol. 14 (1984), p. 138.

(١٠٢) للإطلاع على مناقشة لهذه المسائل وغيرها من المسائل التي تتعلق باقتسام التكنولوجيا،

انظر Oscar Schachter Sharing the World's resources, (New Delhi, Allied Publishers, 1997), p. 107.

ويمكن، تحقيقاً لهذا الغرض، إنشاء آليات تمويل وبرامج تدريب تقني دولية. وستتفق هذه الجهود المبذولة لبناء قدرات البلدان النامية مع المصلحة المشتركة لجميع الدول، حيث أنها ستشجع على رفع مستوى الالتزام بواجبات الوقاية^(١٠٣).

١٠١ - وإلى جانب ضرورة النقل الدولي للموارد والتكنولوجيا والمهارات التقنية إلى البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، فإن من شأن بناء القدرات أن يتضمن تناول ومعالجة العديد من نقاط الضعف وأوجه القصور والصعوبات، من قبيل: ضعف التشريعات أو عدم كفايتها، وافتقار السلطات البيئية للنفوذ السياسي، وضعف الوعي العام، وعدم وجود تجمعات واسعة للمستهدفين تمثل مصالح محددة، وانعدام المهارات الإدارية، وعدم كفاية قواعد المعلومات. وينطوي تعزيز القدرات المؤسسية على اللامركزية وتحديد هيكل السلطة والصلاحيات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات وبين الدولة والسلطات المحلية أو البلديات؛ وإنشاء مراكز للبيانات، وهيئات استشارية للخبراء، وهيئات رصد لتحسين الإنفاذ والامتثال للتصاريح والتراخيص البيئية وشروط تقييم الأثر البيئي؛ ووقف الأنشطة التي تخالف القواعد البيئية؛ وضمان وجود تدابير تأهب لمواجهة حالات الطوارئ البيئية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي تعزيز البرامج البحثية المتكاملة المتعددة التخصصات لتحسين فهم آليات نقل التلوث، من أجل تطبيق نهج النظم الإيكولوجية على الإدارة البيئية، فضلاً عن تطوير تكنولوجيا تتميز بانخفاض أو انعدام النفايات الناجمة عنها. كما ينبغي تنظيم التدريب المستمر للمديرين البيئيين على كافة المستويات، مع الاهتمام بوجه خاص ببناء وتحسين المهارات والمعرفة بالقانون البيئي، والاقتصاديات البيئية، وتقييم الأثر والمخاطر البيئية، ومراجعة الحسابات، فضلاً عن أساليب حل المنازعات^(١٠٤).

(١٠٣) رغم وجود اختلافات عميقة بشأن تخصيص السلع والتكاليف، وهو ما يتضح في المفاوضات التي تجري بشأن المنافسة، والممارسات التقييدية، وبراءات الاختراع، وتسوية المنازعات، ومقتضيات النظام العام في العقود عبر الوطنية، فإن الدول تحركها دواعي العدالة وتوافق على مبادئ الإنصاف من خلال دوافع مثل: الضمير، وبخاصة عندما يكون الاحتكام قائماً على أساس البيانات الثابتة والمبادئ الأساسية للشرعية؛ والترابط؛ والالتزام المشترك بالعمليات الديمقراطية المفتوحة والاستطردادية، ليس داخل الدول فحسب، وإنما فيما بينها أيضاً. انظر T.M. Franck, "Fairness in the International Legal and Institutional System: General Course on Public Institutional Law", pp. 9-498, Recueil des cours ... 1993-III, vol. 240, pp. 440-441.

(١٠٤) للاطلاع على توضيح تفصيلي لهذه الاعتبارات وغيرها من الاعتبارات، انظر Guidelines on Integrated Environmental Management in Countries in Transition (United Nations Publications, Sales No. 94.II.E.31), pp. 3-7.

١٠٢ - ويتوخى جدول أعمال القرن ٢١ نهجا منسقا ومتماسكا يربط عددا من العناصر المذكورة أعلاه من أجل تعزيز بناء القدرات الذاتية. ويمكن أن تسهم التشريعات البيئية التي تمس مختلف جوانب الأنشطة المتصلة بالتنمية إسهاما هاما في تعزيز قدرة الدولة على منع ضرر عابر للحدود^(١٠٥). ولكي يصبح القانون البيئي سليما وفعالاً، لا بد من تنفيذه من خلال ممارسات إدارية وتشريعية ملائمة، ومن خلال إنشاء محاكم متخصصة للنظر في مسائل أو قضايا القانون البيئي^(١٠٦).

٤ - الحكم الجيد

١٠٣ - إن العديد من الشروط المذكورة أعلاه لتعزيز قدرة الدول على الوفاء بما عليها من واجبات المنع تنتهي إلى ضرورة قيام حكم جيد من أجل استدامة استيعاب المدخلات المبذولة والاستفادة منها بما يزيد من تحسين تلك الحكم. ويقال إن الحكم الجيد يشمل سيادة القانون، ووجود مؤسسات حكومية فعالية، والشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة، واحترام حقوق الإنسان، ومشاركة جميع المواطنين مشاركة حقيقية في العمليات السياسية التي في بلدانهم وفي القرارات التي تؤثر على حياتهم^(١٠٧). وذكر أيضا أن تحسين وتعزيز أساليب الحكم شرط جوهري لنجاح أي خطة أو استراتيجية للتنمية. فتحسين أساليب

(١٠٥) سعياً وراء تحقيق هذه الأهداف المتنوعة، تستند برامج بناء القدرات التي يقوم بها برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى عدة اعتبارات أساسية، وتم تنظيمها في مجالات التشريعات والمؤسسات الوطنية، والمشاركة في العملية التشريعية الدولية، وكذلك في المجالات التي تتعلق بجماعات مستهدفة محددة. وينفذ برنامج الأمم المتحدة للبيئة برامجه في مجال بناء القدرات بالاشتراك والتعاون مع العديد من وكالات وهيئات منظومة الأمم المتحدة، فضلا عن المنظمات الدولية والجامعات والهيئات المهنية. وللإطلاع على توضيح تفصيلي لهذه المواضيع، انظر Donald Kaniaru and Lal Kurukulasuriya, Capacity-building in Environmental Law", in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya (الخاصة ٧ أعلاه)، الصفحات ١٨٣-١٧١.

(١٠٦) تعليقا على حالة المشاكل البيئية في الهند، وبخاصة تلك التي تؤثر على المدن العملاقة مثل دلهي، أشار كريشنا لاير، وهو قاض سابق مرموق من قضاة المحكمة العليا في الهند إلى أن "السمعة السيئة التي تتمتع بها دلهي باعتبارها رابع أكثر المدن تلوثا في العالم لا ترجع إلى الفقر القانوني، وإنما ترجع إلى التراخي في إنفاذ القوانين". واستعرض في هذا الصدد قانون المحكمة البيئية الوطنية، الذي يتوخى إنشاء محاكم بيئية متخصصة في الهند؛ انظر V.R. Krishna Iyer, Environmental Tribunal-I, II, The Hindu (New Delhi), 5 and 6 Feb. 1998.

(١٠٧) انظر: "تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة"، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ١ (A/52/1)، الفقرة ٢٢.

الحكم يمكن أن يعني ضمان قدرات المؤسسات الأساسية للدولة الحديثة وإمكان الاعتماد عليها وسلامتها. كما يمكن أن يعني تحسين قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات والمهام الحكومية، بما في ذلك إدارة نظم التنفيذ^(١٠٨).

١٠٤ - ويتضمن الحكم الجيد في الواقع ضرورة قيام الدولة باتخاذ الإجراءات التشريعية أو الإدارية أو غيرها من الإجراءات اللازمة لتنفيذ واجب الوقاية، على النحو المشار إليه في المادة ٧ من المشروع الذي أقره الفريق العامل التابع للجنة في عام ١٩٩٦^(١٠٩). وما يفرضه الحكم الجيد على الدولة من اتخاذ التدابير اللازمة لا يستلزم منها أن تستغرق في التفاصيل التنفيذية للنشاط الخطر، التي يحسن تركها إلى القائمين عليه أنفسهم. ومن ثم، فعندما يقوم أفراد خاصون أو مشروعات خاصة بهذا النشاط، يقتصر التزام الدولة على إنشاء إطار أو جهاز تنظيمي ملائم يكفل فاعلية تنفيذ النظام القانوني الذي أنشأته الدولة نفسها وفقا لتشريعاتها الوطنية. ويمكن أن يخضع هذا الإطار للإدارة العادية في معظم الحالات؛ وينبغي عند حدوث منازعات إنشاء محاكم متخصصة لتوفير سبل الانتصاف القانوني التي تتسم بالسرعة والكفاءة^(١١٠).

١٠٥ - ووجد من الملائم، عند وضع تشريع وطني، أن يصمم أولاً قانون بيئي عام أو إطار يرسى المبادئ القانونية الأساسية دون أن يحاول تدوين جميع الأحكام القانونية ذات الصلة. ويتضمن هذا التشريع بياناً يعلن الأهداف البيئية الوطنية، وينشئ مؤسسات للإدارة البيئية، ويضع أحكاماً بشأن إجراءات صنع القرار، وإصدار التراخيص والإنفاذ والتخطيط والتنسيق فيما بين آليات الإدارة البيئية الأخرى وحل المنازعات بينها^(١١١). وتتطلب التشريعات الإطارية، في العادة، إصدار تشريعات وقواعد وأنظمة مكملة لها.

(١٠٨) انظر تقرير الأمين العام المعنون "خطة للتنمية"، A/48/935، الفقرتان ١٢٥ و ١٢٦.

(١٠٩) انظر: الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/51/10).

الصفحة ٢٠٤.

(١١٠) Sreenivasa Rao Pemmaraju, "International Liability Arising Out of Acts not Prohibited by

International Law: Review of the Current Status of the Work of the International Law Commission", in Asian African Legal Consultative Committee, Essays on International Law, Fortieth Anniversary Commemorative

Volume, 1997, p. 102.

(١١١) انظر UNEP's Donald kaniaru, Manjit Iqbal, Elizabeth Mrema and Siraj Chowdhury, "UNEP's

Programme of Assistance on National Legislation and Institutions" in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya

سبق ذكره (الحاشية ٧ أعلاه)، الصفحة ١٦١.

وعلاوة على ذلك، فإن الهدف من إصدار تشريع بيئي ينبغي أن يتمثل في تطوير الإدارة الطويلة الأجل للموارد المهددة، وحفظ الموارد النادرة، ومنع تدهور الموارد المتجددة. وفي سياق الوقاية من الضرر العابر للحدود، ينبغي أن يتضمن هذا التشريع أيضا أحكاما توفر ضمانات ملائمة تأخذ في الحسبان الاحتياجات البيئية للدول المجاورة في تنظيم أي نشاط يمكن أن يشكل ضررا بالغا بتلك المصالح أو يتضح فيه مثل هذا الضرر.

١٠٦ - إن فحص الشرط المتعلق باعتماد تدابير ملائمة ووضع تشريعات مناسبة يبين أن الحكم الجيد يقتضي من الدول القيام بما يلي: السعي لتجنب إيجاد وتشغيل مجموعة متعددة من القوانين والمؤسسات؛ وتوفير التنسيق فيما بين المؤسسات على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو المحلي؛ وضمان الإنفاذ الصارم للقوانين والسياسات الوطنية بدعم الهياكل الأساسية والموارد اللازمة؛ والقضاء على الفساد والمؤثرات الدخيلة؛ وإدراك المصلحة العامة؛ واعتماد تشريعات وسياسات عامة متكاملة وكلية؛ وتجنب القرارات الإدارية التي تقوم على أساس حالات منفردة^(١١٢). كما يوصي بإنشاء سلطة رسمية كوكالة مركزية تخول بصلاحيات الإنفاذ والتنظيم والتدخل لمعالجة مسائل الوقاية من الضرر وحماية البيئة. وينبغي توفير الاستقلال المالي لهذه الوكالة لتعزيز استقلاليتها القانونية. وينبغي أن تصمم بحيث تكون مؤسسة تمكينية، بمعنى أن تركز صلاحياتها لتعزيز المؤسسات القائمة، على أن تكون في الوقت ذاته بمثابة مركز تنسيق لقيام تحالف استراتيجي على الصعيد المحلي^(١١٣).

١٠٧ - وبالإضافة إلى ذلك، وفي سياق منع الضرر العابر للحدود، ينبغي أن تسعى الدول المجاورة ودول المنطقة إلى تحقيق المواءمة بين القوانين والمعايير الوطنية وغيرها من الإجراءات المتعلقة بتشغيل الأنشطة الخطرة. فذلك أمر ضروري للغاية للتنفيذ الطوعي والأكثر اتساقا لواجبات المنع المطلوبة، ولتلافي ما قد ينشأ لولا ذلك من اختلافات في الرأي أو منازعات^(١١٤).

(١١٢) انظر Franck، مرجع سبق ذكره (الحاشية ٩ أعلاه)، الصفحة ١٢١٤.

(١١٣) المرجع السابق، الصفحات ١٢١٥-١٢١٧.

(١١٤) من أجل المساعدة في التوصل إلى فهم مشترك والقيام، حيثما أمكن، بوضع وحدات ومعايير مقبولة دوليا في عمليات تقييم الأثر البيئي العابر للحدود، تركز المنظمة الدولية للتوحيد القياسي واللجنة الأوروبية للتوحيد القياسي على مسائل من قبيل: أساليب جمع العينات والرصد، والوحدات الوصفية (مثل ميكروغرام/ متر مكعب بالنسبة لنوعية الهواء)، وجداول المراقبة المكانية والزمانية (مثل حجم عينات التربة)، ومعايير لمراقبة نوعية البيانات. ويبدو من الضروري توسيع نطاق أنشطة التوحيد الجارية. انظر ... Current Policies، مرجع سبق ذكره (الحاشية ٤ أعلاه)، الصفحة ٥٠.

١٠٨ - وتعد المشاركة العامة شرطا جوهريا من شروط الحكم الجيد. وتنص المادة ١٥ من المشروع الذي أقره الفريق العامل في عام ١٩٩٦، واضعة هذه الحقيقة نصب الأعين، على أنه يجب على الدول، كلما أمكن ذلك وبالوسائل الملائمة، أن تقدم إلى جمهورها الذي يحتمل أن يتأثر بأحد الأنشطة الخطرة المعلومات المتعلقة بهذا النشاط وبالمخاطر التي ينطوي عليها وبالضرر الذي قد ينجم عنه، كما يجب عليها أن تتحقق من آرائه. وتأخذ هذه التوصية في الاعتبار المبدأ ١٠ من مبادئ إعلان ريو، الذي يكفل المشاركة العامة في عمليات صنع القرار هذه. كما أشار الفريق العامل إلى عدد من الأمثلة الأخرى التي تكون فيها هذه المشاركة العامة موضع تشجيع^(١١٥).

١٠٩ - ويشمل "الجمهور" الأفراد وجماعات المصالح (بما في ذلك المنظمات غير الحكومية) والخبراء المستقلين. ويقصد بعبارة "الجمهور العام" الأفراد غير المنظمين في جماعات أو غير المنتمين إلى جماعات بعينها. ويمكن تشجيع المشاركة العامة بعقد الاجتماعات أو جلسات الاستماع العامة التي يعلن عنها في الصحف والإذاعة والتلفزيون. وينبغي أن تتاح للجمهور فرص التشاور، وينبغي تيسير مشاركته بتزويده بالمعلومات اللازمة عن السياسات أو الخطط أو البرامج المقترحة التي يحتمل أن تترتب عليها آثار هامة عبر الحدود. غير أن مقتضيات السرية قد تؤثر على مدى المشاركة العامة خلال عملية التقييم. وعلاوة على ذلك، كثيرا ما لا يجري إشراك الجمهور، أو إشراكه بدرجة بسيطة فحسب، في الجهود المبذولة لتحديد نطاق سياسة أو خطة أو برنامج ما، أو في تقييم الأثر البيئي، أو في استعراض مشروع وثيقة ما. غير أن مشاركة الجمهور تكون مفيدة في الحصول على المعلومات المتعلقة بالشواغل المتصلة بالإجراء المقترح والبدائل الإضافية والأثر البيئي المحتمل^(١١٦).

(١١٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/51/10).

الصفحات ٢٦٠-٢٦٢.

(١١٦) Application of Environmental Impact Assessment Principles ...

(الحاشية ٧ أعلاه)، الصفحتان ٤ و ٨. ويسلم البنك الدولي بأنه عند معالجة المشاكل البيئية لبلد ما، تكون فرص النجاح أقوى بكثير إذا ما تم إشراك المواطنين المحليين في جهود إدارة التلوث والنفايات. ويؤسس البنك رأيه على أربعة مقدمات منطقية: أولا، أنه كثيرا ما يكون المواطنون المحليون مؤهلين بصورة أفضل من الموظفين الحكوميين في تحديد أولويات العمل. وثانيا، أن أفراد المجتمعات المحلية كثيرا ما يمتلكون معرفة بالحلول التي تتميز بفعالية التكلفة مما لا يتوفر للحكومة. وثالثا، أن دوافع والتزام المجتمعات المحلية هي التي كثيرا ما تصل بالمشاريع البيئية إلى الاكتمال. ورابعا، أن مشاركة المواطنين يمكن أن تساعد في بناء القاعدة الشعبية من أجل التغيير. انظر K. John Mammen, "A New Wave in Environmentalism", The Hindu (open page), 17 March, 1998, p. 21.

١١٠ - وإلى جانب استصواب تشجيع المشاركة العامة في صنع القرار الوطني بشأن القضايا الحيوية المتعلقة بالتنمية ومستويات تحمل الضرر من أجل تعزيز شرعية القرارات المتخذة ومدى الامتثال لها، وفي ضوء تطور قانون حقوق الإنسان، يشار إلى أنه يمكن أيضا النظر إلى المشاركة العامة باعتبارها حقا متناميا بموجب القانون الوطني فضلا عن القانون الدولي. غير أنه قد أشير إلى أنه "في حين يرجح أن يستمر تحديد القواعد في هذا المجال، مثلما هو الحال في معظم مجالات القانون الدولي، فإنه يلزم أن ينصب التشديد مستقبلا على عملية الرصد، ولا سيما فيما يتعلق بالمشكلة التي لم تحسم بعد المتمثلة في فرض الامتثال للقواعد الموجودة بالفعل"^(١١٧).

الباب الثالث

الاستنتاجات

١١١ - ظلت لجنة القانون الدولي، حتى عام ١٩٩٢، تطور مفهوم الوقاية كجزء من عملها المتعلق بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحرمها القانون الدولي. ويوضح المفهوم الذي تطور على هذا النحو بعض الواجبات التي تطرح أساسا باعتبارها التزامات للسلوك. وبناء على ذلك، فإن واجبات المنع تلزم الدول بتحديد الأنشطة التي يحتمل أن تتسبب في إحداث ضرر كبير عبر الحدود، وإبلاغ الدول المعنية بتلك الأنشطة. ومن الطبيعي أن تترتب على واجب الإبلاغ واجبات أخرى تتعلق بالتشاور والتفاوض. غير أن هذه الواجبات لا تتضمن تمتع الدول الأخرى بأي حق للنقض فيما يتعلق بالأنشطة التي تجري داخل إقليم دولة ما. وعلاوة على ذلك، فإن هذه الواجبات لا تلزم الدول بالموافقة على نظام ما بشكل ثابت في كل حالة من الحالات التي تنطوي على هذا الخطر الكبير العابر للحدود.

١١٢ - غير أن واجب المنع يلزم الدولة التي يجري في إقليمها نشاط ينطوي على خطر بأن تضطلع بتدابير لمنع من تلقاء نفسها، أي تدابير منع من جانب واحد، إذا لم يكن هناك اتفاق بين تلك الدولة والدول التي يحتمل أن تتأثر بذلك. وتشمل تدابير المنع هذه واجب توخي اليقظة الواجبة واتباع معايير الحرص التي تتناسب مع الخطر الوارد ومع الوسائل المتاحة للدولة المعنية. ومعيار اليقظة الواجبة يمكن أن يتفاوت من دولة إلى أخرى، ومن منطقة إلى أخرى، ومن وقت معين إلى وقت آخر.

(١١٧) انظر Franck، مرجع سبق ذكره (الحاشية ١٠٠ أعلاه)، الصفحة ١١٠. وانظر أيضا Donna

Craig and Diana Ponce Nava، "Indigenous Peoples' Rights and Environmental Law"، in Sun Lin and Lal Kurukulasuriya، مرجع سبق ذكره (الحاشية ٧ أعلاه)، الصفحات ١١٥-١٤٦.

١١٣ - وبموجب الخطة الموضوعة، فإنه في حالة عدم وجود ضرر، لا تترتب أية نتائج قانونية على عدم القيام بواجبات المنع على النحو المقترح، أو على عدم الامتثال للالتزامات السلوك. غير أن عدم القيام بالواجبات على هذا النحو يمكن أن يؤدي إلى بعض الاستنتاجات المعاكسة فيما يتعلق بدولة المنشأ أو بالكيانات الأخرى المشتركة في الأمر، عندما يجري النظر في المطالبة بتعويض كجزء من المسؤولية.

١١٤ - وقد حظي مفهوم المنع الذي تم تطويره على هذا النحو بالتأييد عموماً. غير أنه جرى الإعراب عن بعض التحفظات التي شددت على ضرورة وضع ضمانات أفضل لتنفيذ واجبات المنع.

١١٥ - إن الجهد الذي تقوم به اللجنة حالياً لفصل نظام المنع عن نظام المسؤولية يتيح لها فرصة لأن تلقي نظرة جديدة على مسألة الآثار التي تترتب على عدم الامتثال لواجبات المنع. ولهذا الغرض، يلزم التمييز بين واجبات المنع الواقعة على الدولة والواجبات الواقعة على القائمين على الأنشطة التي تنطوي على خطر.

١١٦ - إن عدم الوفاء بواجبات المنع الواقعة على الدولة يمكن أن يعالج على مستوى مسؤولية الدول، أو حتى كمسألة تتعلق بالمسؤولية دون حظر النشاط نفسه أو تحميله أي شبهة خطأ. وكان الخيار الأخير هو الخيار الذي اعتمده للجنة حتى الآن. ويمكن تأييد هذا الخيار، نظراً لاستصواب احترام حرية الدولة وسيادتها على إقليمها ومواردها فيما تضطلع به من أنشطة إنمائية لازمة وغيرها من الأنشطة المفيدة لها، بغض النظر عما يترتب عليها من آثار جانبية معاكسة، إذا لم تتوفر لها بدائل مناسبة. غير أن اللجنة تستطيع أن تنقل مسألة النتائج المترتبة إلى مجال مسؤولية الدول إذا ما حظى ذلك بتأييد قوي.

١١٧ - وعلى العكس من ذلك، فإن عدم امتثال القائمين على النشاط المعني بواجبات المنع تترتب عليه، وينبغي أن تترتب عليه، النتائج اللازمة المنصوص عليها في التشريعات الوطنية التي تنظم طلب الإذن ومنحه. وتأخذ هذه النتائج في معظمها شكل العقوبات المدنية، ويمكن أن تصل في الحالات القصوى، إلى إلغاء التصريح الممنوح بمزاولة النشاط المعني.

١١٨ - إن مختلف واجبات المنع المحددة كمبادئ متعلقة بالإجراءات وبالمضمون هي واجبات ينتظر من الدول أن تضطلع بها عن طيب خاطر وبصورة طوعية، حيث أن تطبيقها يحقق مصلحتها الخاصة. ويظهر استعراض المبادئ بجلاء أن ممارسات الدول في التنفيذ آخذة في التطور فضلاً عن اتسامها بالمرونة. كذلك، فإن الدول تبدي درجة كبيرة من الروح العملية بعدم إصرارها في أحيان كثيرة على حقوقها، بل وبتشجيع الدول الأخرى والقائمين على الأنشطة ومساعدتهم على الوفاء بالتزاماتهم من خلال الحوافز وتطبيق الأدوات الاقتصادية. ورغم أنه لا يزال هناك حتى الآن قدراً من التراخي من جانب الدول في الوفاء بالتزاماتها بالمساهمة في الصناديق الدولية المنشأة لتعزيز قدرات الدول النامية لتمكينها من الوفاء بالتزاماتها على نحو أفضل، فإن طبيعة الالتزام نفسها ليست محل شك.

١١٩ - إن ضرورة إيلاء الاعتبار الواجب لاحتياجات البلدان النامية وظروفها الخاصة ومصالحها في تطوير نظام للمنح هي ضرورة ثابتة تماما. ويعد هذا الاعتبار أمرا لازما عند وضع معايير توخي الحرص، وعند تمكين هذه الدول من تطبيق تلك المعايير وإنفاذها. ومن المسلم به أن حالة الدول التي لا تراعي الالتزامات الموضوعية أو المتعهد بها، وإن كانت قادرة على ذلك، هي حالة تختلف عن حالة الدول الراغبة في تنفيذها ولكنها غير قادرة على ذلك لأسباب معقولة أو لأسباب تخرج عن نطاق سيطرتها. ولا شك في أن تطبيق مختلف المبادئ المتعلقة بالإجراءات والمضمون المشار إليها كجزء من مفهوم الوقاية إنما يستلزم قدرا كبيرا من التعاون الدولي، فضلا عن الوقت والجهد، لكي تكتسب شكلا ملموسا وقاعدة راسخة على النحو اللازم لتنفيذها بصورة عالمية.

١٢٠ - إن التوصيات المقدمة في عام ١٩٩٦ من الفريق العامل التابع للجنة تغطي كثيرا من المبادئ التي تشكل جزءا من مفهوم المنع. وما أن تقرر اللجنة التوجه العام لمفهوم المنع وتحليل مضمونه، سيكون بمقدورها أن تستعرض مضمون تلك المبادئ وأن تتخذ قرارا بشأن إدراجها في نظام المنع الذي ترغب في الموافقة عليه.
