الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDPD/2011/IG.1/5(Part I)
17 December 2010
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة الموارد المائية
الدورة التاسعة
بيروت، ٢٣-٢٥ آذار/مارس ٢٠١١

البند ٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

الإدارة المتكاملة للموارد المائية المشتركة

تطوير إطار قانوني إقليمي للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية

موجز

لإدارة الموارد المائية المشتركة آثار مباشرة على التنمية المستدامة في المنطقة العربية. ولا بدّ من تحديد الحقوق العائدة لكل جهة من الموارد المائية المشتركة بهدف دعم تخطيط الموارد وإدارتها واستخدامها وتحقيق استدامتها. وتحقيق ذلك ليس بالمهمة السهلة في ظروف المنطقة العربيّة، إذ تعاني من ندرة الموارد المائيّة. ورغم المبادرات الثنائيّة والمتعدّدة الأطرف في بعض الأحيان للتعاون في مجال الموارد المائيّة المشتركة وإدارتها وتخصيصها داخل المنطقة، تبقى المنطقة بحاجة إلى رؤية موحّدة حول هذه القضية. ويُعتبرُ تشكيل المجلس الوزاري العربي للمياه مؤخّراً تحت مظلة جامعة الدول العربيّة، إضافة إلى مبادرة هذا المجلس بإعداد استراتيجيّة إقليميّة للأمن المائي في المنطقة العربيّة خطوة باتجاه هذه الرؤية. ويقرُّ المجلس بأنّ الأمن المائي في المنطقة لا يعتمدُ حصراً على تسوية مسائل متعلقة بتخصيص الموارد المائية المشتركة مع البلدان غير العربيّة، بل يشمل أيضاً وضع القواعد والمعايير اللازمة لإدارة الموارد المائية المشتركة داخل المنطقة بين البلدان العربيّة نفسها. ومن الضروري أن تشمل هذه القواعد والمعايير تأمين العائدات الاجتماعيّة والاقتصاديّة الناتجة من استخدام هذه الموارد المشتركة من خلال تطبيق أدوات الإدارة المتكاملة للموارد المائية.

وفي سبيل بناء ركيزة قويّة للتعاون بين البلدان العربيّة، اعتمد المجلس قراراً طلب فيه من مركز الدراسات المائيّة والأمن المائي العربي في جامعة الدول العربيّة ومن الإسكوا، بالتنسيق مع المركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة (أكساد) ومعهد ستوكهولم الدولي للمياه، وإعداد إطار قانوني للمياه المشتركة في المنطقة العربية. ويهدف هذا الإطار القانوني إلى: (أ) التعامل مع جميع الموارد المائيّة المشتركة السطحيّة والجوفيّة (المتجدّدة وغير المتجدّدة) في المنطقة؛ (ب) أخذ خصائص المنطقة في الاعتبار؛ (ج) العمل بمبدأي العدالة والإنصاف لصالح البلدان المتشاركة.

ويتناول هذا التقرير العمل الذي أنجزته الإسكوا لتحديد المبادئ التوجيهيّة التي ينبغي أن تشكّل أساساً للإطار القانوني للمياه المشتركة في المنطقة العربيّة، بهدف تشجيع المناقشات حول الخطوات التالية التي يجب اتخاذها والعمل المطلوب لدعم إدارة الموارد المائية المشتركة في المنطقة.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة.....	١-٦	٣
الفصل		
أولاً- التطور المؤسسي على المستوى الإقليمي لإدارة الموارد المائية.....	٧-١٤	٤
ألف- إنشاء المجلس الوزاري العربي للمياه.....	٧-١٣	٤
باء- استراتيجية الأمن المائي في المنطقة العربية	١٤	٧
ثانياً- الأدوات القانونيّة الدولية حول الموارد المائية المشتركة.....	١٥-٢٣	٧
ألف- المبادئ التوجيهيّة للأدوات القانونيّة القائمة.....	١٥	٧
باء- السيادة مقابل السلامة الإقليميّة.....	١٦-١٧	٨
جيم- مبادئ الاستخدام المنصف وعدم إلحاق الضرر البالغ.....	١٨-١٩	٨
دال- التخصيص والتعاون.....	٢٠	٩
هاء- تعزيز الموقف القانوني للبلدان العربية	٢١-٢٣	١٠
ثالثاً- نحو تطوير إطار قانوني للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية	٢٤-٣٤	١١
ألف- الخصائص الإقليميّة	٢٤-٢٧	١١
باء- القيمة المُضافة للصكوك القانونيّة الإقليميّة	٢٨-٢٩	١٣
جيم- إعداد إطار قانوني إقليمي للموارد المائية المشتركة	٣٠-٣٤	١٤
رابعاً- الخلاصة	٣٥-٣٧	١٥

مقدمـــة

١- تكاد المنطقة العربية تكون من أشد المناطق في العالم افتقاراً إلى المياه. فحسب آخر التقديرات، تتجاوز حصة الفرد من الموارد المائية المتجددة الحد الأدنى للفقر المائي البالغ ١٠٠٠ متر مكعب في السنة، في ستة بلدان فقط من مجموع البلدان العربية الأعضاء في جامعة الدول العربيّة. وهذه البلدان هي جزر القُمُر والسودان والصومال والعراق ولبنان وموريتانيا، وتضمّ فقط حوالى ١٨ في المائة من سكّان المنطقة. وتسجل حصة الفرد في ١٢ بلداً عربياً معدلاً أقلّ من مستوى الندرة المائية الحادّة، أي أقل من ٥٠٠ متر مكعب سنوياً. وعند حساب الموارد المائية المتجدّدة الداخليّة فقط، ينخفض عدد البلدان التي تتجاوز فيها حصة الفرد الواحد خط الفقر المائي إلى ثلاثة بلدان (هي جزر القمر والعراق ولبنان)، التي تمثل ٧ في المائة فقط من مجموع سكّان المنطقة، ويرتفع عدد البلدان التي تنخفض فيها حصة الفرد إلى ما دون مستوى الندرة المائية الحادة إلى ١٥ بلداً[١]، [٢]، [٣]. وفي ظل النمو السكاني المتزايد، وارتفاع الطلب على المياه لتلبية حاجات الاستخدام المنزلي والإنتاج الغذائي والصناعة، من المتوقع أن ينخفض نصيب الفرد من المياه المتوفرة في المنطقة، ليصبح عائقاً رئيسياً أمام النمو الاقتصادي المستدام. وفي أنحاء بعض البلدان، لا تتوفر المياه بكميات كافية لتلبية الطلب على مياه الشرب والنظافة الشخصية، الأمر الذي ساهم في النزوح من الأرياف إلى المدن.

٢- وقد أدى تناقص الموارد المائيّة في معظم بلدان المنطقة إلى المزيد من الاعتماد على الموارد المائية السطحيّة المتجدّدة التي تنبع من خارج حدودها، وعلى الاحتياطي من المياه الجوفيّة غير المتجدّدة، ممّا أدّى إلى الاعتماد على العديد من خزانات المياه الجوفيّة، وعلى الموارد المائية غير التقليديّة، أي مياه البحر المحلاة والمياه المتوسطة الملوحة ومياه الصرف الصحي المعالجة.

٣- وحسب التقديرات، ينبع نحو ٦٦ في المائة من الموارد المائية السطحيّة المتوفرة في منطقة الإسكوا، وهي مياه مصدرها أنهار دوليّة رئيسيّة (بما فيها النيل ودجلة والفرات)، من خارج حدود المنطقة، وهي في بعض الأحيان مصدر توتر سياسي مع بلدان المنبع[٤]. وعلى الرغم من أنّ هذه الأنهار الرئيسيّة تؤمن نسبة مئويّة كبيرة من الموارد المائية المتجدّدة في المنطقة، تحتوي المنطقة على العديد من الموارد المائية الصغرى (بما فيها الأنهار ومجاري المياه والفيضانات الموسميّة والمياه الجوفيّة) التي تعبر الحدود فيما بين بلدان المنطقة، وبالتالي لا بدّ من إدارة مشتركة ومتكاملة لهذه الموارد بهدف زيادة عائداتها الاجتماعية والاقتصادية إلى أقصى حد ممكن.

---

(١) من بين البلدان الأعضاء الأربعة عشر في الإسكوا، تتجاوز حصة الفرد في السودان والعراق ولبنان فقط ١٠٠٠ متر مكعب في السنة من اجمالي الموارد المائية المتجدّدة، في حين تسجّل الجمهورية العربية السورية ومصر فقط حصة تفوق مستوى الندرة المائية الحادّة، أي ٥٠٠ متر مكعب في السنة. وعند إحتساب الموارد المائية المتجددة النابعة من الداخل فقط، تسجّل حصة الفرد في العراق ولبنان فقط مستوى أعلى بقليل من مستوى الفقر المائي الذي يبلغ ١٠٠٠ متر مكعب في السنة، في حين أنّ البلدان الباقية الأخرى في منطقة الإسكوا، باستثناء السودان، لديها حصة فرد أدنى من مستوى الندرة المائية الحادّة، أي أقل من ٥٠٠ متر مكعب في السنة. وفي الحالتين، تبلغ حصّة الفرد من الموارد المائية المتجدّدة في عُمان ٥٠٣ م^3 في السنة.

(٢) http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html.

(٣) الإسكوا، ٢٠٠٧، تقرير عن المياه والتنمية، العدد ٢: حالة الموارد المائية في منطقة الإسكوا (E/ESCWA/SDPD/2007/6).

(٤) المرجع نفسه.

٤- ونتيجة لتطور تقنيات الحفر والضخ طيلة العقود الأربعة الماضية، يلجأ العديد من بلدان المنطقة إلى استغلال خزانات المياه الجوفيّة، بهدف الاعتماد عليها في تأمين الإمدادات المنزليّة وفي تلبية حاجات الريّ. وبما أنّ الخزانات الضحلة قد استُغلت في معظمها، تبحث البلدان حالياً في إمكانيّة استغلال الخزانات العميقة، علما بأنّ هذه الخزانات هي، في الكثير من الحالات، جزء من طبقات مائية جوفيّة إقليميّة عابرة للحدود وممتدة على نطاق واسع، وتغطي مساحات واسعة في المنطقة شبكات كبيرة من خزانات المياه الجوفية المتجدّدة وغير المتجدّدة. وإذا كانت المياه الجوفيّة المتجدّدة ترتبط بمجاري المياه السطحيّة بحيث يمكن إدارتهما معاً، تتطلب موارد المياه الجوفيّة غير المتجدّدة ترتيبات خاصة لإدارتها.

٥- وللموارد المائيّة غير التقليديّة أهميّة كبيرة في بعض أنحاء المنطقة، خاصة في بلدان مجلس التعاون الخليجي. وتشير الأرقام إلى أن قدرات تحلية المياه لبلدان مجلس التعاون الخليجي تناهز نصف مجموع قدرات تحلية المياه في العالم. ويشهد هذا القطاع صعوبات، من حيث توطين صناعة التحلية وعدم كفاية التمويل لمشاريع البحوث والتطوير في التكنولوجيا اللازمة لتحلية المياه[٥].

٦- والجدير بالذكر أنّ تدهور نوعيّة المياه سواء أكان في المصدر أم في المصب يبقى مصدر خطر على الصحة العامة والبيئة. ومن التحديات التي تواجهها بلدان المنطقة أيضاً استيفاء شروط الكفاءة الاقتصادية في توزيع الموارد المائية النادرة واستخدامها. وهذا يتطلب وضع خطط متكاملة للموارد المائيّة وتنفيذها لضمان توزيع الموارد المائية واستخدامها بالشكل الأمثل لزيادة إيراداتها الماليّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة إلى أقصى حد ممكن.

أولاً- التطور المؤسسي على المستوى الإقليمي لإدارة الموارد المائية

ألف- إنشاء المجلس الوزاري العربي للمياه

٧- لقد أنشأت جامعة الدول العربيّة، إدراكاً منها للدور المحوري للمياه في التنمية المستدامة والتأثير المُضاعَف لندرة المياه على المستويات المحليّة والوطنيّة والإقليميّة المجلس الوزاري العربي للمياه. وصحيح أنّ قرار إنشاء المجلس جاء متأخراً نسبيّاً مقارنة بسائر المجالس في الجامعة[٦]، [٧]، إلا أنّه تعبير عن إرادة سياسيّة للنهوض بمعالجة قضايا المياه من المستوى الفني التقليدي إلى المستوى السياسي. كما إن قرار إنشاء المجلس هو تعبير عن الاهتمام بمعالجة قضايا المياه ذات الطبيعة الإقليميّة مثل إدارة الموارد المائية المشتركة.

١- أنشطة المجلس الوزاري العربي للمياه وقراراته

٨- ينصّ النظام الأساسي للمجلس على عقد اجتماعات عاديّة سنوياً واجتماعات استثنائيّة عندما تدعو الحاجة إلى ذلك. وتُعقد الاجتماعات العاديّة للمجلس سنوياً في منتصف العام (في حزيران/يونيو أو

---

(٥) http://www.Desaldata.com.

(٦) In addition to the main Ministerial Council of Foreign Affairs, the League of Arab States has ministerial Councils for media, interior, justice, housing, environment, telecommunications, electricity, tourism, social affairs, youth and health.

(٧) http://www.arableagueonline.org/las/arabic/categoryList.jsp?level_id=85. (Only available in Arabic).

تمّوز/يوليو) في مقر جامعة الدول العربيّة في القاهرة، إلا إذا أبدى أحد البلدان الأعضاء في المجلس رغبة في استضافة الاجتماع. وقد عقد المجلس منذ تأسيسه اجتماعين عاديّين، استضافت الاجتماع الأول وزارة الموارد المائية في الجزائر (الجزائر، ٢٩-٣٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٩)، وعُقد الاجتماع الثاني في مقر جامعة الدول العربيّة (القاهرة، ١-٢ تموز/يوليو ٢٠١٠).

٩- واتخذ المجلس منذ تأسيسه مجموعة من القرارات، يتعلق اثنان منها على الأقل مباشرةً بموضوع التعاون في مجال الموارد المائية المشتركة وإدارتها، في حين أنّ أربعة قرارات أخرى تتناول هذا الموضوع بشكل غير مباشر[٨]. ومن المتوقع التركيز على المياه المشتركة كون التعاون في مجال الموارد المائيّة المشتركة هو شأن إقليمي. وفيما يتعلق بقرارات المجلس المتعلقة بالموارد المائية المشتركة، تتناول هذه الوثيقة ثلاثة مواضيع بالتفصيل، كون الإسكوا مشاركة بشكل مباشرة في تنفيذها، اثنان في الفقرتين ١٠ و١١، والثالث في القسم جيم من الفصل الثالث.

١٠- ففي البند الأول من القرار الخامس الذي اتخذه المجلس في الاجتماع الأول في الجزائر، يدعو المجلس مركز الدراسات المائية والأمن المائي العربي (وهي مؤسسة تابعة لجامعة الدول العربيّة ومقرُّها في دمشق) إلى إجراء استعراض شامل لمواد القانون المتعلق بطبقات المياه الجوفيّة العابرة للحدود، وهو موضوع القرار الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٨ والذي يحمل العنوان نفسه[٩]. وعملاً بقرار المجلس، نظم المركز اجتماعا لخبراء وممثلين من البلدان العربيّة والمنظمات الإقليميّة (دمشق، ٢١-٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩) لاستعراض مواد القانون المتعلق بخزانات المياه الجوفيّة العابرة للحدود ومناقشتها بهدف: (أ) تقييم مدى إفادة هذا القانون وحمايته لحقوق المياه في المنطقة العربيّة، (ب) التوصل إلى موقف إقليمي موحّد بشأن هذه المواد. ونظراً إلى الربط المباشر بين مواضيع هذا الاجتماع وأهدافه واجتماع فريق الخبراء الذي نظمته الإسكوا في الشهر نفسه حول تطبيق مبادئ الإدارة المتكاملة للموارد المائية في إدارة الموارد المائية المشتركة: نحو تحقيق رؤية إقليميّة (بيروت، ١-٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩)، وبناء على طلب من المركز، وافقت الإسكوا على التعاقد مع مستشار ليقوم باستعراض المواد، وتوضيح تأثيرها على حقوق المياه في المنطقة العربيّة، لكي يُقدَّم هذا العرض كورقة رئيسيّة في الاجتماع الذي نظمه المركز والذي قدمت فيه الإسكوا أيضاً حصيلة اجتماع فريق الخبراء. وخلُصَ هذا الاجتماع إلى مجموعة من التعليقات والتغييرات المقترحة على مواد القانون. ورغم عدم إمكانية تعديل مواد القانون حالياً، يدعو قرار الجمعيّة العامة إلى إدراج قانون خزانات المياه الجوفيّة العابرة للحدود في جدول الأعمال المؤقت لدورتها السادسة والستّين (نيويورك، ١٣ أيلول/سبتمبر - ٢٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١) بهدف النظر في الشكل الذي قد تتخذه مواد القانون. وهذا سيمنح المنطقة فرصة للمشاركة في المناقشات وإدخال التغييرات المقترحة في اجتماع المجلس.

١١- يتضمن البند الأول من القرار السادس الذي اعتُمده المجلس في اجتماعه الأول، دعوة إلى استعراض اتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحيّة[١٠]. وفي قرار

---

(٨) League of Arab States, 2009, *Report and Resolutions of the Arab Ministerial Water Council First Session (Algiers, 27-28 June 2009)* (Only available in Arabic). and League of Arab States, 2010, *Report and Resolutions of the Arab Ministerial Water Council Second Session (League of Arab States, 1-2 July 2010).* (Only available in Arabic).

(٩) A/RES/63/439.

(١٠) League of Arab States, 2009, op. cit.

المتابعة الصادر عن المكتب التنفيذي للمجلس في اجتماعه الأول (القاهرة، ٢٧-٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠)، دعا المكتب الأمانة الفنيّة للمجلس ومركز الدراسات المائية والأمن المائي العربي إلى تنظيم اجتماع للخبراء الإقليميّين وممثلي البلدان، لتبادل الآراء والمواقف بشأن الاتفاقية[١١]. واستجابة لهذه الدعوة، نظم المركز اجتماعاً (دمشق، ٢٤-٢٥ أيار/مايو ٢٠١٠) طُلبَ فيه من الإسكوا تقديم عرض رئيسي حول المفاعيل الإقليميّة للاتفاقية، بناء على علاقات العمل والتعاون بين الإسكوا والمركز. ونظراً لاختلاف المواقف بين البلدان الأعضاء بشأن الاتفاقية، لم يتوصل المجتمعون إلى تحقيق الهدف من الاجتماع، وهو تقريب وجهات النظر والمواقف، إلا أنّه كان بمثابة عرض لوجهات النظر والمواقف المختلفة. وخلص الاجتماع إلى موقفين واضحين، الأول يدعو إلى المصادقة الفورية على الاتفاقية من قبل كافة بلدان المنطقة[١٢]، والثاني يدعو إلى ضرورة تعديل الاتفاقية لتضمينها مفهوم الإدارة المتكاملة والشاملة على مستوى الحوض المائي وتعزيز شرعية وقانونية الاتفاقات السابقة.

١٢- وتبيّن الأنشطة المذكورة بوضوح قيمة الترتيبات المؤسسية الإقليميّة الجديدة، التي يمثلها المجلس الوزاري العربي للمياه، الذي استطاع أن يستعمل امتداده الإقليمي ونفوذه السياسي لجمع مختلف الأطراف (البلدان والمنظمات المعنيّة) بهدف صياغة مواقف إقليميّة موحدة. وقياس نجاح المجلس لا يكون بحصيلة الاجتماعات بل بقدرته على إطلاق المبادرات التي تسمح بمناقشة المواضيع المعقدة، كالمياه المشتركة، على المستوى الإقليمي. وبهذه الهيكليّة المؤسسيّة والسلطة السياسيّة، يستطيع المجلس التحلي بالزخم اللازم لمعالجة قضايا صعبة وشائكة من الناحية السياسيّة. وستبقى القضايا الصعبة مثل إدارة الموارد المائية المشتركة على جدول أعماله لعدة سنوات مقبلة.

٢- المؤسسات الداعمة

١٣- تقديراً لواقع أنّ المجلس ومكتبه التنفيذي[١٣] هما كيانان سياسيّان مؤلفان من ممثلي الدول الأعضاء، تقوم جامعة الدول العربية بدور الأمانة الفنيّة للمجلس، وتقدم الدعم اللوجستي والإداري إلى المجلس وإلى لجنته الفنيّة العلميّة الاستشارية[١٤]. وتتولى اللجنة الفنيّة مناقشة المواضيع والمسائل التي يُحددها المجلس من خلال اجتماعاتها التي تعقد مرتين في السنة، واقتراح مسار العمل المناسب وتقديم التوصيات إلى المكتب التنفيذي. وقد يتطلب ذلك تفويض عضو واحد أو أكثر من أعضاء اللجنة بإجراء بحوث إضافية[١٥]. ويتداول المكتب التنفيذي في توصيات اللجنة الفنيّة ويتخذ القرارات على أساسها. وتخضع قرارات المكتب التنفيذي، التي تتعلق أساساً بالتقدّم المُحرَز في تنفيذ قرارات المجلس، إلى المتابعة والمناقشة أثناء الاجتماع السنوي للمجلس.

---

(١١) League of Arab States, 2010, op. cit.

(١٢) The Arab countries that have ratified the United Nations Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses are Iraq, Jordan, Lebanon, the Libyan Arab Jamahiriya, Qatar, the Syrian Arab Republic and Tunisia.

(١٣) The Executive Bureau has a two year term and comprise representatives of nine countries: three chairing the Summit (current, previous and forthcoming), three elected and three on the basis of alphabetic rotation.

(١٤) Members of the committee include technical representatives drawn from the member States of the League of Arab States, expert representatives of regional organizations, and expert representatives of a number of non-governmental organizations (NGOs). ESCWA is also represented on the Committee.

(١٥) Meetings of the Technical Committee are scheduled to precede those of the Executive Bureau, which also meets on a biannual basis.

باء- استراتيجية الأمن المائي في المنطقة العربية

١٤- فوّضت القمّة العربية الاقتصادية والتنموية والاجتماعية الأولى (الكويت، ١٩-٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩) المجلس الوزاري العربي للمياه بإعداد استراتيجيّة إقليميّة للأمن المائي العربي. وخلافاً لما يشير إليه العنوان تتضمن هذه الاستراتيجيّة، التي أعد مسودتها الأولية المركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة (أكساد)، مجموعة واسعة من المسائل المتعلقة بالمياه، وتتناول معظم عناصر الإدارة المتكاملة للموارد المائيّة ومبادئها. ومن المتوقع أن يعتمد المجلس الصيغة النهائية للاستراتيجية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ وأن يقدّمها إلى القمة العربية الاقتصادية والتنموية والاجتماعية المقبلة (المقرّر عقدها في شرم الشيخ في مصر، في ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١١). وفيما يتعلق بالموارد المائية المشتركة، تسلط الاستراتيجية الضوء على التوتر السياسي الذي ينتج من غياب المعاهدات والاتفاقات الواضحة التي تنظم تحصيص هذه الموارد، وهذا التوتر سيظل يهدّد الاستقرار في المنطقة ما لم تعتمد الأدوات القانونية اللازمة. وتركز الاستراتيجية على الوضع في الأراضي العربيّة المحتلة[١٦] حيث تستغل اسرائيل الموارد المائية بطريقة غير قانونيّة، في حين أنّ السكان العرب محرومون من حقهم في هذه الموارد. وتقر الاستراتيجية أيضاً بالحاجة إلى ركيزة صلبة لإدارة الموارد المائية المشتركة بين البلدان في المنطقة، وتشدّد على ضرورة إيجاد أدوات واضحة لتسهيل الاتفاقات بين البلدان على أساس آليات تحصيص عادلة لضمان الإنصاف في توزيع الموارد المائية الدوليّة والعابرة للحدود، وإفادة الجميع منها[١٧].

ثانياً- الأدوات القانونية الدولية حول الموارد المائية المشتركة

ألف- المبادئ التوجيهيّة للأدوات القانونية القائمة

١٥- اعتمدت الجمعية العامّة للأمم المتحدة اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية في عام ١٩٩٧، والقرار المتعلق بقانون طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود في عام ٢٠٠٨. كما اقترحت بعض المنظمات غير الحكومية المتخصصة في القانون الدولي عدداً من الصكوك القانونية غير الملزمة و"المرنة" (ومنها القواعد الاسترشادية والإعلانات والبيانات) والمتعلقة بالمياه المشتركة المستخدمة في الأغراض غير الملاحيّة. ومن هذه المنظمات: معهد القانون الدولي ورابطة القانون الدولي. ومن هذه الصكوك القانونية المرنة، لعل قواعد هلسنكي لعام ١٩٦٦ المتعلقة باستخدامات مياه الأنهار الدولية الأكثر توسّعاً، حيث شكلت أساساً لاتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية[١٨]، [١٩]. ويمكن تلخيص المبادئ التوجيهيّة الواردة في الصكوك القانونية الدولية المذكورة بالنقاط التالية:

---

(١٦) According to the strategy the Arab occupied territories include the Palestinian occupied territories, the Syrian Golan, and certain areas in southern Lebanon.

(١٧) Ibid, p. 4.

(١٨) Salman, S., 2007, "The United Nations Watercourse Convention Ten Years Later: Why has its Entry Into Force Proven Difficult?", *Water International*, 32 (1): 1-15.

(١٩) Seligman, D. et al., 2008, *World's Major Rivers: An Introduction to International Water Law with Case Studies*, (Las Vegas, Nevada: Colorado River Commission of Nevada).

(أ) الالتزام العام بالتعاون؛
(ب) إدارة البيانات (رصد البيانات والمعلومات وتبادلها)؛
(ج) الإبلاغ عن التدابير المقررة في الوقت المناسب؛
(د) المفاوضات والاتفاقات؛
(هـ) إدارة الموارد المشتركة وحمايتها؛
(و) منع النزاعات وتسويتها؛
(ز) حماية البيئة؛
(ح) السيادة على الموارد المشتركة؛
(ط) الاستخدام المنصف والمعقول؛
(ي) الالتزام بعدم إلحاق الضرر.

باء- السيادة مقابل السلامة الإقليميّة

١٦- من المبادئ العامّة المذكورة، يبدو أنّ الالتزام العام بالتعاون هو الأكثر قبولاً لدى كافة البلدان. وبالرغم من ذلك فإنه يبقى لبعض البلدان وجهات نظر متحفظة بشأن التفاصيل التي ينبغي إدراجها في أي صك قانوني على المستوى الدولي، كالاتفاقية الإطارية. أما المبادئ العامة الثلاثة الأخيرة فقد كانت محل خلاف، ومن الأسباب التي أدت إلى الوضع الحالي الذي تشهده اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٩٧ بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحيّة، التي صادقت عليها ٢٠ دولة، بعد ١٣ عاماً من اتخاذ القرار في الجمعيّة العامّة. ويتطلب دخول الاتفاقية حيّز التنفيذ مصادقة ٣٥ دولة عضواً في الأمم المتحدة على الأقل.

١٧- ويُحدّد موقف البلدان المتشاركة بشأن هذه المبادئ من خلال موقعها الجغرافي أولاً، إذ تفضل بلدان المنبع إدراج مبدأ السيادة الذي يمنحها المزيد من السيطرة على الموارد المشتركة[٢٠]. وصحيح أنّ مبدأ السيادة يتوافق مع ميثاق الأمم المتحدة، إلا أن طبيعة المياه تختلف عن طبيعة الأراضي والحدود الثابتة، إذ تتسم الموارد المائية بطابع متنقل وتتوزع منافعها عبر الحدود. ولذلك يتعذر تطبيق مبدأ السيادة التامة عليها. وفي السياق نفسه، تعارض بلدان المصبّ عموماً إدراج مبدأ السيادة في الصكوك القانونية[٢١]، إذ تركّز على مبدأ السلامة الإقليميّة المطلقة باعتباره المبدأ الأساسي الذي يحدّد تحصيص الموارد المائية بين البلدان المتشاركة. وتعارضُ بلدان المنبع عادة هذا التفسير، وتتمسك بمبدأ السيادة، أو تركّز على مبدأ الاستخدام المنصف والمعقول، إيماناً منها بأنّ هذا يمنحها أفضليّة على بلدان المصب[٢٢].

جيم- مبادئ الاستخدام المنصف وعدم إلحاق الضرر البالغ

١٨- انطلاقاً من قراءة عامة لمواقف البلدان بشأن مبدأ الاستخدام المنصف والمعقول، يبدو أنّ جميع البلدان توافق على مفهومي الإنصاف والعدالة، ولكنها تختلف في الأهمّية التي توليها لمختلف العوامل التي

---

(٢٠) Ibid. p. 6.

(٢١) McCaffrey, S. 2009, "Current Developments: The International Law Commission Adopts Draft Articles on Transboundary Aquifers", *The American Journal of International Law*, 103 (2): 272.

(٢٢) Ibid. p. 6.

تحدّد تعريف الاستخدام المنصف والمعقول للموارد المائية المشتركة. وما يزيد من هذه الاختلافات أنّ الصكوك القانونية القائمة للأمم المتحدة تحدّد مجموعة واسعة من العوامل التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند تحديد الاستخدام المنصف والمعقول للموارد المائية المشتركة[٢٣]، [٢٤]. ومن المفهوم أنّ بناء توافق الآراء أثناء المداولات المتعلقة بالاتفاقية على المستوى الدولي (في اللجنة (القانونية) السادسة للأمم المتحدة وفي الجمعية العامة) يؤدّي إلى التوصل إلى اتفاق يراعي هواجس كافة البلدان المعارضة عبر زيادة قائمة العوامل التي تحدّد الاستخدام "المنصف" و"المعقول"، والتي تحدّد توزيع الموارد المائية لكل من البلدان المتشاركة. وما إن تتمّ صياغة العوامل التي تحدّد الاستخدام المنصف والمعقول بطريقة توضّح عملية التوزيع، وتحدّد حصّة كل بلد من البلدان المتشاركة، يصبح النقاش الحالي حول تفوق أي من المبدأين الرئيسيّين على الآخر، أي الاستخدام المنصف والمعقول وعدم إلحاق الضرر، في غير محله.

١٩- والمستغرب أنّ معظم الجهود المبذولة بهدف دخول اتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحيّة حيز التنفيذ تركز على الحملات لتشجيع البلدان على المصادقة عليها، بدلاً من بحث الطرق العمليّة التي تؤدي إلى نوع من التقارب بين الموقفين المتعارضين. ويُعتقد أنّ تطوير منهجيّة لدمج مختلف العوامل التي تحدّد الاستخدام المنصف والمعقول وتسهيل مقارنة هذه العوامل ببعضها يمكن أن يحقق هذا الهدف، ممّا يؤدي إلى نهج منصف وعادل لتحصيص المياه. وحتى ولو دخلت الاتفاقية حيّز التنفيذ، ستبقى محدودة من حيث نطاق تطبيقها وتأثيرها إن لم تترافق مع منهجيّة واضحة وبسيطة لتحديد الاستخدام المنصف والمعقول للموارد المائية المشتركة. ولكن، هذا لا ينفي ضرورة توخي المرونة على الصعيد العالمي، مع السعي إلى دمج العوامل وتصنيفها على المستوى الإقليمي ومستوى الحوض المائي الواحد.

دال- التحصيص والتعاون

٢٠- يعتبر البعض أنّ النهج الذي يركّز على تخصيص الموارد المائية المشتركة غير مناسب في الوقت الذي تشكل فيه الإدارة المتكاملة على مستوى الحوض ومفهوم مشاركة الأطراف المعنيّة وبالتالي التعاون، حجر الزاوية في منطق الإدارة المتكاملة للموارد المائية. وردّاً على ذلك، رغم أنّ مبادئ الإدارة المتكاملة للموارد المائيّة هي إطار منطقي لإدارة المياه، ولكن نظراً للخصائص الإقليميّة (التي تشمل انعدام أمن الحقوق المائية، وهشاشة وضع بلدان المصبّ المتشاركة، والندرة المتزايدة للمياه [التي تتفاقم بفعل آثار تغيّر المناخ]، واختلال توازن القوى لصالح بلدان المنبع غير العربيّة، والاقتصادات المرتكزة تقليديّاً على الزراعة، وسياسات الأمن الغذائي الوطنية والإقليميّة غير الواضحة، والتوتر السياسي وانعدام الاستقرار في بعض بلدان المنطقة العربية، وغياب الثقة لدى بلدان المنطقة في ما بينها ومع بلدان المنبع غير العربيّة)، من الواضح أنّ بلدان المنطقة تحبّذ الحصول على حقوق مائية أكثر أمناً في الموارد المشتركة من خلال صيغة واضحة للتحصيص. وكمثال عن هذه المخاوف والهواجس، التصريح الذي أدلى به في عام ١٩٩٢ الرئيس التركي السابق، سليمان دميريل الذي قال: "لا سوريا ولا العراق يمكنهما المطالبة بأنهار تركيا بقدر ما لا يمكن لتركيا أن تطالب بنفطهما... إنّ الموارد المائية هي لتركيا، والموارد النفطيّة هي لهم [أي العرب].

---

(٢٣) United Nations Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses.

(٢٤) United Nations General Assembly resolution 63/124 on the law of transboundary aquifers.

نحن لا نقول إننا نُشاركهم مواردهم النفطيّة، ولا يمكنهم كذلك أن يشاركونا مواردنا المائيّة"[٢٥]. والمثال الآخر هو الموقف الحالي للبلدان المتشاطئة في حوض النيل الأعلى التي تدعو إلى اتفاقية على مستوى الحوض من دون أن تأخذ قابليّة نفاذ الاتفاقيات السابقة في الاعتبار. إنّ فكرة السلطة التي تعتقدُ بلدان المنبع أنّها تملكها هي التي تفسّر تحديداً لماذا تركّز المنطقة العربيّة عموماً وبعض البلدان في منطقة الإسكوا خصوصاً على آلية تحصيص واضحة وعادلة ومنصفة، بدلاً من اعتماد أسلوب التملص تحت شعار التعاون. ولا يهدف هذا التحليل إلى مقارنة مفهومي التحصيص والتعاون أو إلى تفضيل واحد على الآخر، بل يُظهر أنّه، في ظل خصائص المنطقة، ينبغي أن ترتكز آليات التحصيص الواضحة على تعاون أوسع في التنمية الاجتماعيّة والاقتصاديّة عموماً، وفي الإدارة المتكاملة للموارد المائية المشتركة بين البلدان المتشاركة على وجه الخصوص.

هاء- تعزيز الموقف القانوني للبلدان العربيّة

٢١- مع أنّ مبدأي الاستخدام المنصف والمعقول وعدم إلحاق الضرر مدرجان في صكّين قانونيّين للأمم المتحدة، هما اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحيّة وقانون طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود، يظهر التعمّق في هذين المبدأين أنهما لا يتساويان في الأهميّة ويمكن أن يتقدّم أحدهما على الآخر في حال المقارنة. وقيل إنّ مبدأ الاستخدام المنصف والرشيد يتفوّق على جميع المبادئ الأخرى، ممّا يجعله المحدد لعمليّة التحصيص. وأكّدت محكمة العدل الدولية هذه القراءة في حكمها الصادر حول قضيّة نهر الدانوب (بين هنغاريا وسلوفاكيا) في عام ١٩٩٧[٢٦]. وأشار الرأي الذي قدّمته المحكمة إلى قاعدة الاستخدام المنصف مرّتين، ولكن من دون التطرُّق إلى قاعدة عدم إلحاق الضرر، رغم اعتماد الدفاع عليه. وهذا يؤكّد أنّ مبدأ الاستخدام المنصف لديه الأسبقيّة، وأنّ مبدأ عدم إلحاق الضرر يُبحث عند تحليل ما إذا كان استخدام معيّن أو نمط معيّن من أنماط الاستخدام منصفاً ومعقولاً. وهكذا، خلقت محكمة العدل الدولية سابقة قانونيّة في ما يتعلق بأهميّة كل من المبدأين مقارنة بالآخر.

٢٢- ولكي تعزّز المنطقة العربيّة موقفها، عليها أن تحاول تعزيز موقف بلدان المصبّ. ولتحقيق ذلك، يجب أن تتوصّل المنطقة بأسرها إلى موقف مشترك حول عدد من المسائل، منها موقفها حيال اتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحيّة. رغم أنّ بعض البلدان يعتبر أنّ الاتفاقية لا تلبّي توقعاتها (خاصة في إهمالها لمفهوم الإدارة المتكاملة للحوض وتركيزها فقط على حصة الموارد المائية التي تتدفق في المجاري المائية)، ولكن في حال دخلت الاتفاقية حيّز التنفيذ، سيكتسب مبدأ عدم إلحاق الضرر مركزاً قانونياً أعلى، ممّا سيزوّد بلدان المنطقة بموقف أقوى في التفاوض على الاتفاقات التنفيذية الثنائيّة.

٢٣- أما النهج الاستراتيجي الآخر الذي يمكن أن تعتمده المنطقة لتعزيز موقفها، أي موقف بلدان المصب هو أن تطوّر رؤية مشتركة لتوحيد المواقف الوطنيّة في المنطقة بطريقة واضحة ومُلزمة قانوناً، يُستند إليها في البداية لترسيخ الطابع المؤسسي للتعاون في مجال الموارد المائية المشتركة وإدارتها وتخصيصها بين

---

(٢٥) Quoted in Dolatyar, M. and Gray, T.S., 2000, *Water Politics in the Middle East: A Context for Conflict or Cooperation?*, London: Macmillan Press, p.148. Available at: www.thecornerhouse.org.uk/sites/thecornerhouse.org.uk/files/IraqSyri.pdf.

(٢٦) .GabCikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, 1. C. J. Reports 1997, p. 7

البلدان في المنطقة، بحيث يصبح ممكناً تحديد القواعد القانونيّة الأساسيّة لإشراك البلدان غير العربيّة في المستقبل. والمبادرة التي اتخذها المجلس الوزاري العربي للمياه بإعداد إطار قانوني إقليمي للمياه المشتركة في المنطقة العربيّة هي خطوة في هذا الاتجاه. ولكي يكتسب الإطار القانوني الإقليمي المصداقيّة اللازمة، عليه أن يجسّد ليس فقط المظهر الخارجي لمفهومي العدالة والإنصاف بل أيضاً الروحيّة الضمنية لهذين المفهومين وجوهرهما. ولكي تطوّر المنطقة مثل هذا الإطار، لا بدّ من أن تعمل بعض البلدان على مطابقة سياساتها مع المبادئ التوجيهيّة التي يتألف منها الإطار. وبهذه الطريقة، سيكون على المنطقة أن تتقبّل حصّتها المعقولة من الموارد المائية الدولية المتوفرة وأن تطوّر سياساتها وخططها المتعلقة بإمدادات المياه وفقاً لذلك. ونظراً للنمو المتسارع في الطلب على المياه حالياً، سيكون على العديد من البلدان العمل على تحقيق الاستخدام الأمثل لجميع الموارد المائية المتوفرة من النواحي الفنيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة، بما في ذلك حصّتها من الموارد المشتركة، مع التخطيط في الوقت نفسه لاستغلال الموارد المائيّة غير التقليديّة مع ما يترتب عليها من كلفة.

ثالثاً- نحو تطوير إطار قانوني للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية

ألف- الخصائص الإقليميّة

٢٤- تدرج الإسكوا، منذ أعوام عديدة، قضية إدارة الموارد المائية المشتركة ضمن برنامج عملها في مجال الموارد المائيّة. وفي إطار هذا البرنامج، تناولت الإسكوا إدارة الموارد المائية في المنطقة العربية من مختلف جوانبها، أي تحديد الجوانب القانونيّة التي تؤثر على إدارة الموارد المائية المشتركة، وإعداد آليّة إقليميّة للتعاون في مجال طبقات المياه الجوفيّة المشتركة واعتماد هذه الآليّة. وسعت الإسكوا كذلك إلى بناء قدرات بلدان المنطقة في مجال الموارد المائية المشتركة مثل مهارات التفاوض وإدارة المعرفة[٢٧]، [٢٨]. وخلال فترة السنتين ٢٠٠٩-٢٠١٠، تناول قسم الموارد المائيّة القدرات القانونيّة والمؤسسيّة اللازمة لإدارة الموارد المائية المشتركة في المنطقة، وإطلاق مناقشات إقليمية حول احتمال إعداد إطار قانوني إقليمي لتسهيل التعاون في مجال الموارد المائية المشتركة. ونُفذت هذه الأنشطة في المرحلة الأولى من خلال اجتماعات فرق الخبراء والورشات التدريبيّة وإصدار الدراسات والمنشورات، وتقديم الخدمات الاستشارية، وإطلاق المشاريع الميدانيّة التجريبيّة التي تهدف إلى تعزيز قدرة رصد الموارد المائية المشتركة في بعض البلدان الأعضاء[٢٩].

٢٥- وفي سياق ربط مبادئ الإدارة المتكاملة للموارد المائية بإدارة الموارد المائية المشتركة، نظمت الإسكوا اجتماع فريق الخبراء حول تطبيق مبادئ الإدارة المتكاملة للموارد المائية في إدارة الموارد المائية المشتركة، بهدف التوصل إلى توافق آراء حول رؤية مشتركة يمكن أن تؤدي إلى اعتماد إطار تعاون إقليمي لإدارة الموارد المائية المشتركة. وركز هذا الاجتماع الذي عُقد بالتنسيق مع المعهد الفدرالي الألماني لعلوم الأرض والموارد الطبيعية على المبادئ القانونية الدولية التي يمكن الارتكاز عليها لدعم إدارة الموارد المائية

---

(٢٧) ESCWA, 2001, *Report of the Expert Group Meeting on Legal Aspects of the Management of Shared Water Resources* (E/ESCWA/ENR/2000/1).

(٢٨) ESCWA, 2003, *Report of the Workshop on Legal Framework for Shared Groundwater Development and Management in the ESCWA Region* (E/ESCWA/SDPD/2003/WG.4/L.1).

(٢٩) These field projects are conducted through the ESCWA-BGR collaborative water project.

المشتركة، وخلص الاجتماع إلى تسليط الضوء على ضرورة تطوير رؤية استراتيجيّة إقليميّة ووضع الآليات التنفيذية المناسبة.

٢٦- ولا بدّ من تعزيز التفاهم وتوضيح وجهات النظر الإقليميّة حول مبادئ القانون الدولي للمياه التي وُضعت في الأعوام الثلاثين الماضية. فتوافق الآراء حول هذه المبادئ يمكن أن يساعد في توحيد الرؤية بشأن إدارة الموارد المائية المشتركة، وقد يؤدي إلى إعداد أنظمة تنفيذية جديدة أو إضفاء الصفة الرسمية على الاتفاقات القائمة. ومن الواضح أنّ صياغة رؤية مشتركة حول إدارة الموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية سيدعم هذا الهدف، ولكن من الأهميّة بمكان أيضاً تعزيز الوعي والتعمّق في فهم مبادئ القانون الدولي للمياه استناداً إلى الخصائص الإقليميّة. وينبغي أن تشارك في هذه العمليّة جميع الجهات المعنيّة، وأن تكون جزءاً من حوار حول الأساليب التي تسمح لمبادئ القانون الدولي بتوجيه إدارة الموارد المائية المشتركة في سياق إقليمي مع مراعاة مبادئ الإدارة المتكاملة للموارد المائيّة، ولا سيما إيجاد أطر قانونيّة ومؤسسيّة فعّالة.

٢٧- والخصائص الإقليميّة هي الظروف والقضايا التي تنفرد بها كل منطقة فيما يتعلق بإدارة المياه. ومن خصائص منطقة الإسكوا الشح الشديد في المياه، والتفاوت الكبير بين اقتصادات بلدان المنطقة، وحالة التوتر السياسي وعدم الاستقرار، وسرعة التأثر بالمخاطر، وكثرة الأيدي العاملة في الزراعة (زراعة الكفاف)، وسيطرة الإنتاج الزراعي المحلي على السياسات الوطنية للأمن الغذائي. وتحدّدُ هذه الخصائص وغيرها الطريقة التي تعتمدها بلدان المنطقة العربيّة عموماً والبلدان الأعضاء في الإسكوا خصوصاً في معالجة قضايا الموارد المائية الداخلية والمشتركة وفي إدارتها. ففي اليمن مثلاً، أدّت سياسة تشجيع الزراعة المرويّة، باعتبارها وسيلة للنمو الاقتصادي وعنصراً من عناصر استراتيجية الأمن الغذائي في الثمانينات إلى إلحاق أضرار بمعظم خزانات المياه الجوفيّة غير المتجدّدة. وفي العقود الثلاثة الماضية من القرن العشرين، اعتمدت المملكة العربية السعودية سياسة للأمن الغذائي، قدّمت فيها حوافز ماليّة هامة لإنتاج القمح محلياً. فأدّت بذلك إلى انخفاض مخزون المياه الجوفية. ومع أنّ الزراعة ليست من القطاعات الرئيسية في اقتصادات منطقة الإسكوا، إذ لا تتجاوز حصتها ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في معظم البلدان الأعضاء (باستثناء الجمهورية العربية السورية والسودان حيثُ تصل حصة الزراعة إلى ٢٠ و٢٥ في المائة على الترتيب)، يُعتبر قطاع الزراعة قطاعاً رئيسياً في الحدّ من الفقر لأنه يضم ربع مجموع القوى العاملة في المنطقة. وفي البلدان ذات الكثافة السكانية المرتفعة والدخل المنخفض في منطقة الإسكوا (الجمهورية العربية السورية والسودان ومصر واليمن)، يستوعب قطاع الزراعة حوالى ٩٢ في المائة من مجموع القوى العاملة في الزراعة في البلدان الأعضاء الأربعة عشر[٣٠]. ومن خصائص الزراعة المرويّة في المنطقة انخفاض الكفاءة في استخدام المياه، إذ يتراوح معدّلها بين ٤٠ و٥٠ في المائة، ويؤدي إلى تدهور التربة والمياه. وبما أنّ الزراعة تستهلك كميّات من المياه تفوق ما يستهلكه أي قطاع آخر، وتتراوح نسبتها بين ٤٥ و٩٠ في المائة من كميات المياه العذبة المستخرجة، يمكن أن يساعد تحسين كفاءة استخدام المياه إلى ٦٠ أو ٧٠ في المائة، من خلال اعتماد تقنيات الري الحديث، في تحويل نسبة ١٠ إلى ٣٠ في المائة من المياه المستخدمة في الزراعة حالياً إلى قطاعات أخرى من دون التأثير سلباً على الإنتاجيّة الزراعيّة، وفي تجنّب تكاليف تنمية المزيد من الموارد المائية.

---

(٣٠) استخرجت البيانات المتعلقة بالعمالة في القطاع الزراعي من موقع نظام المعلومات المتعلقة بالمياه والزراعة (AQUASTAT) التابع لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو): www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html.

باء- القيمة المُضافة للصكوك القانونية الإقليمية

٢٨- تقدّم الصكوك القانونيّة الدوليّة المتعلقة بالمياه مثل اتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحيّة، ومشاريع مواد القانون المتعلق بطبقات المياه الجوفية العابرة للحدود، والقانون العرفي الدولي للمياه إطاراً توجيهيّاً شاملاً على المستوى الدولي. إلا أن الصكوك القانونية الإقليمية تقدم تدابير عمليّة على المستوى الإقليمي وتوجيهات حول كيفيّة تحقيق الأهداف الإقليميّة. وفي العديد من الأمثلة ما يدل على القيمة المُضافة التي قدّمتها الأطر والاتفاقات الإقليميّة المتعلقة بالموارد المائية المشتركة في سبيل زيادة فعاليّة إدارة المياه. وتشمل هذه الصكوك القانونية الإقليميّة اتفاقية لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا بشأن حماية واستخدام المجاري المائية والبحيرات الدولية العابرة للحدود[٣١]، وتوجيهات الاتحاد الأوروبي الإطاريّة بشأن المياه، وبروتوكول المياه للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي[٣٢] واتفاقية نهر السنغال[٣٣]. وجميع هذه الصكوك القانونية الإقليميّة تهدفُ عموماً إلى تحسين إدارة المياه، وتخضعُ بمعظمها لتوجيه الصكوك القانونية الدولية والقانون العرفي الدولي للمياه، ولكن كلاً منها يشدّد على خصائص المنطقة التي أعدّت بشأنها. وخيرُ مثال على ذلك اتفاقية المياه الصادرة عن اللجنة الاقتصادية لأوروبا التي تركز على حماية البيئة ومراقبة التلوث ومسائل متعلقة بنوعية المياه، وبقدر أقل على تحصيص وتوزيع المياه، وهي تعبّر بذلك عن الظروف الطبيعيّة والاجتماعيّة والسياسيّة للمنطقة.

٢٩- وتدلّ مراجعة بروتوكول المياه للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي[٣٤] على أنّ هذا البروتوكول يعتمد إطاراً للاتفاقات التنفيذية التي أبرمت لاحقاً على مستوى الأحواض في المنطقة منذ عام ٢٠٠٠. ومن الدروس التي تستخلص من مراجعة البروتوكول: (أ) إمكانية نجاح دول الجنوب الأفريقي في إبرام اتفاقات على مستوى الحوض تنشأ بموجبها منظمات ولجان لأحواض الأنهار[٣٥]، وهذه الاتفاقات تسهم في تحسين الاتصال بين البلدان المتشاركة وتنسيق الدراسات والمشاريع المشتركة وفي دمج سياسات إدارة الموارد المائية المشتركة؛ (ب) فعالية الإطار المؤسسي للجماعة الإنمائيّة للجنوب الأفريقي في تنفيذ البروتوكول، وفي تشجيع البلدان الأعضاء على تنسيق السياسات والبرامج، فالهيكليّة المؤسسيّة (على المستوى الوزاري وعلى مستوى لجنة كبار المسؤولين وأمانة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي) هي عامل رئيسي لضمان النجاح في تنفيذ البروتوكول؛ (ج) فعالية البروتوكول، إلى جانب محكمة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، في تقديم آليّة لمنع النزاعات وتسويتها. وتسمح المحكمة للدول الأعضاء في الجماعة الإنمائية للجنوب

---

(٣١) يمكن إيجادها في الموقع التالي: http://www.unece.org/env/water/.

(٣٢) الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (SADC)، ٢٠٠٠: البروتوكول المنقح المتعلق بالمجاري المائية المشتركة. يمكن إيجاده في الموقع التالي: www.sadc.int/index/browse/page/159.

(٣٣) منظمة تنمية نهر السنغال، ١٩٧٢، الاتفاقية المتعلقة بالوضع القانوني لنهر السنغال. يمكن إيجادها في الموقع التالي: http://www.tematea.org/?q=node/6588&PHPSESSID=3a984331a4ffd7d97b9208da6991b10f.

(٣٤) في خلال اجتماع فريق الخبراء التابع للإسكوا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ بعنوان "تطبيق مبادئ الإدارة المتكاملة للموارد المائية في إدارة الموارد المائية المشتركة: نحو تحقيق رؤية إقليمية"، طلب بعض أعضاء لجنة الموارد المائية من الإسكوا استعراض بروتوكول المياه الصادر عن الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. يمكن إيجاد المزيد من التفاصيل حول العرض الصادر استجابة لهذا الطلب، في وثيقة منفصلة رُفعت إلى اللجنة للنظر فيها.

(٣٥) من بين الأمثلة عن منظمات حوض النهر: لجنة نهر أورانج – سينكو (بوتسوانا وليسوتو وناميبيا وجنوب أفريقيا، ٢٠٠٠)، ولجنة المجاري المائية في ليمبوبو (بوتسوانا وموزمبيق وجنوب أفريقيا وزيمبابوي، ٢٠٠٣) ولجنة المجاري المائية في زمبيزي (أنغولا وبوتسوانا وملاوي وموزمبيق وناميبيا وتنزانيا وزامبيا وزيمبابوي، ٢٠٠٤).

الأفريقي بتطوير سلسلة من الإجراءات المُلزمة قانوناً، ويدل وجود المحكمة نفسها على مستوى متقدّم من التكامل الإقليمي؛ (د) دور البروتوكول في تشجيع الدول الأعضاء على إصلاح تشريعاتها الداخليّة المتعلقة بالمياه، فقد كانت قوانين المياه في العديد من البلدان الأعضاء قديمة ولا تعترف بضرورة التعاون الدولي وبالإلتزامات الدولية التي نشأت عن البروتوكول. وهذا التحسين في التشريعات المحليّة المتعلقة بالمياه في البلدان الأعضاء في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي قد عزّز بدوره تنفيذ البروتوكول؛ (ه) تتضمن بعض الاتفاقات المستندة إلى البروتوكول قواعد واضحة بشأن تخصيص المياه، ففي حين أن البروتوكول ينصّ على مبادئ عامة متعلقة بتخصيص الموارد المائية، ويدل تطوير قواعد التخصيص الفعليّة وتنفيذها على مستوى عالٍ من التكامل في إدارة الموارد المائية المشتركة في منطقة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي؛ (و) نجاح الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في إدارة المجاري المائيّة المشتركة ما كان ممكناً لولا المشاركة الفاعلة للدول في المنطقة. صحيح أنّ الإرادة السياسيّة للدول الأعضاء والاعتراف الواضح بضرورة التعاون الإقليمي هما أمران مهمّان، لكن يبقى من المهم الحفاظ على توازن القوى بين البلدان الأعضاء، لكي تتمكّن البلدان الصغرى والأضعف من التعبير عن موقفها في إدارة الموارد المائية المشتركة. ومن خلال اعتماد نظام تصويت بالإجماع، قامت الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بحماية مصالح الدول الصغرى وبترسيخ نهج للتفاوض السلمي لتسوية الخلافات

جيم- إعداد إطار قانوني إقليمي للموارد المائية المشتركة

٣٠- نظراً للجهود التي يبذلها المجلس الوزاري العربي للمياه لتعزيز التعاون في مجال الموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية، وبهدف إنشاء أساس قانوني ثابت لتنظيم طبيعة هذا التعاون وشكله، اتخذ المجلس في اجتماعه الثاني قراراً ورد فيه:

> *"دعوة مركز الدراسات المائيّة والأمن المائي العربي ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، بالتنسيق مع المركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة (أكساد) ومعهد ستوكهولم الدولي للمياه، إلى إعداد مشروع إطار قانوني حول المياه المشتركة في المنطقة العربية بهدف مناقشته أثناء انعقاد الاجتماع التالي للجنة الفنيّة العلميّة الاستشاريّة للمجلس الوزاري في كانون الثاني/يناير ٢٠١١"*(٣٦).

المجلس الوزاري العربي للمياه، القرار ٤، البند ٣.

٣١- يجوز اعتبار هذه المبادرة التي قام بها المجلس خطوة مهمّة باتجاه تحسين الترتيبات القانونيّة بين البلدان الأعضاء في جامعة الدول العربيّة. وهكذا، سيتسنّى للمنطقة الفرصة لتحديد موقفها بوضوح بشأن إدارة الموارد المائية المشتركة، ليس فقط على المستوى الإقليمي الأوسع (أي بين المنطقة والبلدان غير العربيّة المحاذية لها)، بل أيضاً بين بلدان المنطقة نفسها. ويتضح من مناقشات أعضاء اللجنة ومضمون القرار المذكور، أنّ الهدف النهائي للإطار القانوني المُقترح هو أن يُستعمَل كدليل يحدّد المبادئ الرئيسيّة التي ينبغي أن يستند إليها التعاون في مجال الموارد المائية المشتركة وإدارتها وتحصيصها بين البلدان المتشاركة والبلدان التي تشترك في خزانات المياه الجوفيّة، مع الاعتراف بأنّ الموارد المائية المشتركة تشمل المياه

---

(٣٦) جامعة الدول العربية، ٢٠١٠، المرجع المذكور.

السطحيّة والجوفيّة، المتجدّدة منها وغير المتجدّدة، التي توجد أو تتدفق عبر الحدود الوطنيّة المشتركة لبلدين أو أكثر أو على طول هذه الحدود.

٣٢- وقرار المجلس يدعو إلى إعداد إطار قانوني، ويتضمن دعوة إلى المنظمات المكلفة للشروع في صياغة مواد صك قانوني ملزم على شكل اتفاقية أو معاهدة. ويبقى من الضروري مراعاة بعض الاعتبارات الأساسيّة قبل مرحلة صياغة إطار قانوني من هذا النوع. ولذلك، اقترحت الإسكوا نهجاً أولياً مؤلفاً من مرحلتين لتنفيذ القرار.

١- المرحلة الأولى (تموز/يوليو ٢٠١٠ - كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠)

٣٣- في هذه المرحلة، ستُجرى مراجعة تحليليّة شاملة للتوجهات والمنطق الأساسي الكامن وراء الهدف من المبادئ التوجيهيّة للتعاون في مجال الموارد المائية المشتركة وإدارتها وتحصيصها في مختلف الصكوك القانونية الثنائية والإقليمية والدولية القائمة (أي المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات). وتهدف هذه المراجعة إلى تحديد مجموعة من المبادئ التوجيهيّة وتسليط الضوء عليها واقتراحها لكي تكون أساسا للإطار القانوني الإقليمي حول الموارد المائية المشتركة في المنطقة العربيّة. ولتحقيق هدف الدراسة، ينبغي تحديد الخصائص الإقليميّة وإدراجها في التحليل. وقبل المرحلة الثانية، من المهم أن تتوصّل اللجنة الفنيّة في اجتماعها التالي المقرّر عقده في شباط/فبراير ٢٠١١، إلى توافق آراء حول المبادئ التوجيهية المقترحة إضافة إلى شكل الإطار القانوني (أي إعلان أو اتفاقية أو معاهدة أو غير ذلك)، لأنّ هذا الأمر سيؤثر على بعض المسائل منها الهيكليّة ومستوى التفصيل والمتطلبات المؤسسيّة التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند صياغة المواد. ومن المقرّر أن يناقش المكتب التنفيذي توصيات اللجنة الفنيّة ويقرّها في اجتماعة المقرّر عقده في شباط/فبراير ٢٠١١.

٢- المرحلة الثانية (كانون الثاني/يناير ٢٠١١ - تموز/يوليو ٢٠١١)

٣٤- بناءً على توصيات اللجنة الفنيّة العلميّة الاستشاريّة وتوجيهات المكتب التنفيذي، في المرحلة الثانية، ستسعى الإسكوا، بالتشاور مع سائر المنظمات التي يشملها قرار المجلس، إلى بناء توافق آراء حول مجموعة المبادئ التوجيهيّة المُقترحة في اجتماع ممثلي البلدان، كخطوة باتجاه صياغة الإطار القانوني قبل عرضه على المجلس لإقراره والمصادقة عليه.

رابعاً- الخلاصة

٣٥- لا شك في أهمية الدور الذي تضطلعُ به المياه في التنمية الاجتماعيّة والاقتصاديّة لأي بلد. وفي البلدان التي تتركز فيها معظم فرص العمل النظامية وغير النظامية في الزراعة والتي تعاني من محدودية إمكانية توقع هطول الأمطار السنويّة القليلة نتيجة لتقلب أنماط الطقس بسبب تغيّر المناخ، وتشهد نمواً سكانياً، بمعدل يفوق المتوسط العالمي، من المتوقع أن تحاول حكومات هذه البلدان تثبيت حقوقها في الموارد المائية المشتركة وحمايتها بجميع الوسائل المُتاحة. والاعتراف بأن معظم الموارد المائية المتجدّدة، في المنطقة العربية عموماً وفي بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا خصوصاً، تنبع من خارج الحدود الوطنيّة يضع هذه البلدان في وضع حرج، كما يخلق حاجة إلى وضع آليّة مؤسسية تضمنُ حصّة عادلة لها من هذه الموارد المائية المشتركة. وتدرك هذه البلدان أنّ الوقت ليس لصالحها، ليس فقط نتيجة للطلب المتزايد على المياه

الناجم عن النمو السكاني، بل أيضاً لأن بعض بلدان المنبع قد وضعت خططاً لتنفيذ أنشطة اقتصاديّة تتطلب كميات كبيرة من المياه مثل مشروع التنمية الزراعية لجنوب شرق الأناضول (الغاب) في تركيا. وكلما أسرعت هذه البلدان في الاتفاق على آلية تحصيص ملزمة للموارد المائية المشتركة، ازدادت فرصها في تحسين وضعها وترسيخ أمنها المائي.

٣٦- وغنيّ عن القول إنّ المياه، وخاصة المياه المشتركة، هي بجزء كبير منها قضية سياسيّة تتطلب نهجا متعدّد الأبعاد لتسوية مختلف تفرّعاتها. وقد أُطلقت على هذا النهج عبارة "الدبلوماسيّة المائيّة"، وهو يتطلب إرادة سياسيّة قويّة، ويستلزم تخطيطاً متكاملاً وواضحاً يشمل مختلف القطاعات، لأنّ حلّ معظم المسائل المتعلقة بالمياه هو خارج قطاع المياه. وتفتقرُ بعض المبادرات الإقليميّة، على المستويين الثنائي والجماعي، إلى رؤية إقليميّة موحّدة حول المسائل المتعلقة بالمياه، وخاصة تلك المرتبطة بتحصيص الموارد المائية المشتركة وإدارتها والتعاون بشأنها. وينبغي اعتبار مبادرة المجلس الوزاري العربي للمياه المُنشأ حديثاً، بإعداد استراتيجية عربيّة للمياه خطوة في الاتجاه الصحيح. فمن وجهة نظر مؤسسية، يُعتبر تشكيل المجلس بحدّ ذاته تطوّراً إيجابياً شرط أن يستفيد المجلس من هذه الفرصة ليستعمل سلطته السياسية وامتداد نفوذه لتحقيق تقدّم قطاع المياه من خلال خطط وأهداف محدّدة بوضوح على المدى القصير والمتوسط والبعيد. ومبادرة المجلس بإعداد إطار قانوني إقليمي يوضّح المعايير والقواعد التي تنظم تحصيص الموارد المائية المشتركة وإدارتها والتعاون بشأنها بين بلدان المنطقة، هي أيضاً خطوة في الاتجاه الصحيح. ويجدر بالإطار القانوني أن يأخذ خصائص المنطقة في الاعتبار وأن يجسّد ليس فقط المظهر الخارجي لمفهومي العدالة والإنصاف لصالح جميع البلدان المتشاركة بل أيضاً الروحيّة الضمنية لهذين المفهومين وجوهرهما. ففي ظلّ توفر هذه الشروط الأساسيّة، من شأن إطار من هذا النوع أن يعزّز موقف المنطقة عالمياً وأن يمنحها المزيد من المصداقيّة على الساحة الدوليّة.

٣٧- وعلى ضوء ما تقدّم وإزاء أهمية المياه المشتركة في وضع المنطقة، على أعضاء لجنة الموارد المائية التابعة للإسكوا أن يضطلعوا بدور أكبر على الصعيدين الفردي والجماعي لدعم عملية صياغة الإطار القانوني، عملاً بقرار المجلس الوزاري العربي للمياه الذي فوض مركز الدراسات المائيّة والأمن المائي العربي والإسكوا بتولي إعداد الإطار القانوني.