

أهمية القانون الدولي للأنهار الدولية(*) في استقرار العلاقات المائية الدولية

الدكتورة: دلال بحري

أستاذة محاضرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة باتنة

الملخص:

بدأ الاهتمام بالقانون الدولي للأنهار الدولية في السنوات الأولى من القرن العشرين عندما بدأت العلاقات الدولية المتعلقة باستخدام مياه الأنهار الدولية، كما تطور الاهتمام بهذا القانون باعتباره أحد الفروع الحديثة للقانون الدولي عندما زادت حاجة الشعوب إلى المياه العذبة وظهور صراعات بين الدول تطلبت تطبيق هذا القانون. فما هي أهميته في تحقيق الاستقرار بين الدول ؟

The interesting in the international law of rivers began in the earliest yearsof the twentieth20 century ‘ when the international relations to use the water of international rivers started .This new law developing‘ through a process of claim and counter claim between nations whichled to conflits‘ these needs the practise of this law .so what is its importance in achieving stability between countries ?

مقدمة

تقدر كمية المياه الموجودة على كوكب الأرض بحوالي 1400 مليون كيلوم³، الجزء الأعظم من هذه الكمية 97,5%⁽¹⁾ هو من المياه المالحة^(*) التي تملأ المحيطات والبحار بينما لا تمثل كمية المياه العذبة سوى نسبة 2,5%، إلا أن أغلب المياه العذبة محبوسة عن أن تكون من موارد الحياة في وقتنا الحاضر، فقسم مهم منها يقدر ب40% موجود في باطن الأرض على عمق يتجاوز مئات الأمتار، وقسم آخر متجمد يقدر أيضا ب40% في المناطق القطبية وفي أعالي الجبال الشاهقة.

أما الجزء المتاح من الماء العذب فهو محدود جدا لا يصل إلى 20% من إجمالي المياه العذبة وإلى 0.05% من إجمالي مياه الكرة الأرضية، وهنا تبرز إشكالية زيادة سكان المعمورة مع بقاء كمية المياه العذبة ثابتة. أصبح الماء العذب موردا لا يكفي الزيادة السكانية، وتحويل بذلك شأنه شأن الموارد الاقتصادية الإستراتيجية كالنفط والذهب إلى مادة صراع ونزاع بين الدول والجماعات البشرية.

لقد أصبحت قضايا المياه لاعتبارات كثيرة تحظى باهتمام عدة فروع علمية ويعكس تفرعها وتعددتها اتساع هذه القضايا من حيث توزيع الموارد المائية وإدارتها، وتحليل العلاقات الدولية الصراعية أو التعاونية التي تفرزها التفاعلات المائية الدولية. لذلك تتعدد وتتداخل أبعاد وجوانب المسألة المائية، ومن ثم تتنوع رؤى ومداخل ومستويات معالجة قضية الموارد المائية وتأثيراتها المختلفة.

أن التعاون طويل المدى بين دول حوض^(*) ذات السيادة خاصة حين تكون المياه نادرة، يكاد يكون مستحيلاً بغير وجود إطار قانوني يساند هذا التعاون⁽²⁾. فإلى أي مدى يستطيع القانون الدولي للأنهار حل الصراعات المائية بين الدول؟

1/ تعريف القانون الدولي للأنهار

بدأ الاهتمام بالقانون الدولي للأنهار الدولية في السنوات الأولى من القرن العشرين عندما بدأت العلاقات الدولية المتعلقة باستخدام مياه الأنهار الدولية، كما زاد الاهتمام بهذا القانون باعتباره أحد الفروع الحديثة للقانون الدولي عندما زادت حاجة الشعوب إلى المياه العذبة، وتنوع استخدامات مياه الأنهار الدولية، وانتظار المنازعات الدولية المتعلقة بالأنهار الدولية في النصف الثاني من القرن العشرين الأمر الذي أدى إلى تطوير الأحكام القانونية الدولية التي تنظم الأنهار الدولية.

تطور القانون الدولي للأنهار الدولية بتطور استخداماتها، فلم يعد ذلك القانون الذي يحكم استغلال الأنهار الدولية في المجالات التقليدية كالملاحة والزراعة ولكنه امتد ليحكم الاستخدامات المعاصرة لهذه الأنهار، باعتبارها أحد مكونات المجاري المائية الدولية، وما يستلزمه ذلك من إدخال مفاهيم وقواعد متطورة تساهم في تحديد حقوق وواجبات الدول والمحافظة على البيئة⁽³⁾.

وعليه فإن القانون الدولي للأنهار الدولية عبارة عن القواعد القانونية الدولية التي تحكم مختلف استخدامات مياه الأنهار الدولية والمجاري المائية الدولية. إن حجر الأساس في القانون الدولي للمياه العذبة هو الافتراض بأن توزيع حصص الموارد النادرة إذا أريد له أن يكون عادلاً بحيث يتجنب وقوع الصراعات يحتاج إلى وسائل قانونية وليس إلى الإكراه عن طريق القوة.

2/ النظريات القانونية التي تحكم إستغلال مياه الأنهار الدولية

إن القانون الدولي لأحواض الأنهار كان قاصراً، بحيث بذل فقهاء القانون جهوداً ترمي إلى تسوية أوجه التعقيد فيه، وإقناع الدول بإخضاع مطالبها المتعارضة لنظام معياري من المبادئ القانونية، ولكن هذه الجهود باءت بالفشل ورغم حدوث بعض التقدم في ظل الأمم المتحدة إلا أنه كان بطيئاً، حتى أن بعض المراقبين استنتجوا أنه من غير الممكن وضع نظام لقوانين الأنهار الدولية. ومع هذا فإن الخبرة والدراسة والفقهاء القانوني أفرزت أربع نظريات وهي: نظرية السيادة المطلقة، نظرية السيادة الإقليمية المقيدة، نظرية الملكية المشتركة ونظرية الانتفاع المنصف أو العادل ومنع الضرر الملموس⁽⁴⁾.

أولاً: نظرية السيادة المطلقة

وتسمى أحياناً نظرية هارمون^(*) وتقضي بأن كل دولة تطل على حوض نهر لها أن تستخدم المياه - أو أي مورد - حسب مشيئتها داخل حدودها دون قيود بمعنى أنها تستطيع أن تستنفذها أو أن تلوثها،

أو أن تضع أمامها سدا وترفض هذه النظرية حق دول المصب بتحديد أو تقييد حق دول المنبع في إنشاء أي مشروع أو إجراء أي تغيير في وضع الأنهار الجارية في إقليمها.

من بين أهم الانتقادات⁽⁵⁾ التي وجهت إلى هذه النظرية أنها تساوي بين العنصر الأرضي من الإقليم وهو عنصر ثابت وعنصر المياه وهو عنصر متنقل متحرك فتخضع العنصرين على اختلافهما إلى حكم قانوني واحد ولا تأخذ بالمبدأ العام في القانون الدولي المتعلق بضرورة عدم الإضرار بحقوق الدول الأخرى.

ثانياً: نظرية السيادة الإقليمية المقيدة^(**)

تقوم هذه النظرية على الإقرار بالحق الشرعي لإحدى دول الحوض في الولاية على المياه العابرة للحدود التي تتدفق عبر أراضيها ولكنها تفرض حدوداً على ممارستها لسيطرتها على تلك المياه، بحيث تكفل لدول الحوض الأدنى حصة كافية من المياه ذات النوعية المعقولة، كما تطالب باعتماد مبدأ التوزيع العادل والمتساوي لحصص المياه في المجرى المائي، وبمعنى آخر لكل دولة أن تنتفع بمياه النهر في الجزء الذي يمر في إقليمها بكل وسائل الانتفاع شريطة عدم الإضرار بحقوق الدول الأخرى المشتركة معها بمياه النهر⁽⁶⁾. ما يؤخذ على هذه النظرية - رغم معقوليتها مقارنة بنظرية هارمون - أنها لا تعالج مشاكل التعارض في الانتفاع بين دول المجرى المائي الدولي، كما أنها لا تشير إلى ضرورة الإدارة المشتركة للمشاريع التي قد تنشأ على الأنهار الدولية لضمان عدم تعرض بعض تلك الدول لأضرار بسبب هذه المشاريع⁽⁷⁾.

ثالثاً: نظرية الملكية المشتركة

يرى أصحاب هذه النظرية أن المجرى المائي الدولي يعد ملكاً مشتركاً لجميع الدول التي يجري في أقاليمها، وعليه لا يجوز لأي دولة أن تمارس عملاً أو تدعي حقها بحرمان الدول الأخرى من حق منحتها الطبيعة للجميع وبمقتضى هذه النظرية يمكن حل مشكلات التعارض في استخدام المجاري المائية الدولية من خلال القيام بعمل جماعي مشترك، وتتفق هذه النظرية مع المفهوم الإسلامي للمياه.

رابعاً: نظرية الانتفاع المنصف أو العادل ومنع الضرر الملموس

يتمثل لب هذه النظرية في المبادئ الأساسية للانتفاع المنصف أو العادل والامتناع عن إحداث الضرر الملموس أو الملاحظ⁽⁸⁾. وتقوم مبادئ الانتفاع المنصف أو العادل على أن الدول المشتركة في مجرى مائي دولي ملزمة باستخدامه وتطويره وحمايته بطريقة عادلة ومعقولة، وكل دولة من دول الحوض لها حق الانتفاع المتساوي لحق كل طرف من أطراف دول الحوض على نحو معقول ومفيد ولكن الحق هنا لا يعني المساواة في حصص المياه، فالعدالة هنا تنطوي على فكرة التناسب أي حصة واستعمال متناسبين مع احتياجاتهم الاجتماعية والاقتصادية بما يتماشى مع حقوق الأطراف الأخرى في حوض النهر⁽⁹⁾.

أما فيما يخص مفهوم منع الضرر الملموس، فلقد أكدت لجنة القانون الدولي ومعهد القانون الدولي التزامهما بهذا المفهوم باعتباره القاعدة الأسمى التي تحكم قضايا المياه العذبة والامتناع عن الضرر الملموس. يجيز لدولة ما استخدام مياه النهر العابر لأراضيها، على ألا تفعل ما من شأنه أن يلحق

ضررا ملموسا بالدولة الأخرى المشاركة في حوض النهر، ومثل هذا النص لا يحمل صراحة تحديد دقيق لمعنى "الضرر الملموس" إلا أنه من الواضح أن المعنى المقصود أكثر من مجرد أذى "مدرك بالحواس" بل هو بالضرورة ضرر موضوعي جوهري أي أنه لا بد أن يكون ضررا ذا خطورة أو أهمية تتجاوز حدود المضايقة البسيطة⁽¹⁰⁾.

قامت لجنة القانون الدولي في الاجتماعات التي أجرتها خلال جوان وجويلية 1993 واستجابة لمقترحات بعض الأعضاء في الأمم المتحدة بإبدال كلمة Appreciable ومعناها ملحوظ و ملموس بكلمة Significant أي "ذو شأن"⁽¹¹⁾.

يتضح من خلال هاتين القاعدتين "الانتفاع العادل" و"منع الضرر الملموس" أنهما مرتبطتان ببعضهما البعض ارتباطا وثيقا وغالبا ما يتم اللجوء إليهما في نفس الوقت في حل النزاعات المائية بين دول أعلى الحوض ودول أدنى الحوض، حيث أن الكثير من الدول وبالأخص دول أدنى الحوض تفضل القاعدة الثانية وتفسرها تفسيراً محدوداً ومنحازاً لمصالحها الوطنية، وهذا ما يتعارض مع مصالح دول أعلى الحوض.

لتوضيح ذلك أكثر نأخذ نهر النيل كنموذج، فمصر بصفتها دولة تقع أدنى النهر التزمت تفسيراً ضيقاً ومحدوداً لعبارة "دون ضرر ملموس" وأكدت على أن هذا المبدأ يجب أن يكون المرجع القانوني المعياري وليس مبدأ "الانتفاع العادل" فمثلا لو قامت إثيوبيا كدولة تقع أعلى النهر باستخدام حقها في الانتفاع من مياه النهر كبناء سد والذي من شأنه أن ينقص دفع المياه إلى مصر والذي ينتج نزاعاً بينهما إذا رفع إلى التحكيم لحله فمصر حتما ستتمسك بمبدأ "دون ضرر ملموس" وسوف ترفض الحجج الإثيوبية القائمة على الحقوق التي يمنحها لها "مبدأ الانتفاع العادل" ولو ساد مبدأ "دون ضرر ملموس" سوف ينتفي مبدأ "الانتفاع العادل"، وهذا ما يحرم إثيوبيا من حقها المشروع في التنمية الاقتصادية والعكس بالعكس.

مما سبق، يتضح أن القانون كي يكون فاعلا لا بد أن تتوفر للدعوى القضائية مؤسساتها القانونية اللازمة مثل المحاكم والمنظمات الدولية التي تتجاوز الحدود والمصالح القومية وتخول بفرض أحكامها عن طريق وسائل قانونية دولية معترف بها كالمعاهدات الدولية التي يجب أن تشتمل على ترتيبات للفصل في المنازعات وبقي ذلك إلى اليوم - ورغم كل المحاولات - صعبا في مجال الأنهار الدولية وخاصة في غياب آلية تنفيذ محايدة رغم تحقيق بعض النجاحات في حل العديد من النزاعات المائية بالرجوع إلى الممارسات العرفية والتقارب بين الدول.

3/ أهم القواعد القانونية الخاصة بتنظيم إستغلال مياه الأنهار الدولية

من خلال ما سبق يمكننا أن نجمل ما استقر عليه العرف الدولي والمعاهدات وأحكام المحاكم الدولية وما وافقت عليه الدول بخصوص المياه الدولية المشتركة بمجموعة من القواعد العامة من أهمها:

1- كل نظام للأنهار والبحيرات ينتمي لحوض صرف واحد يجب معاملته كوحدة متكاملة وليست منفصلة.

2- لكل دولة مطلية على الحوض المائي الواحد الحق في نصيب معقول ومتساو في الاستخدام المفيد للمياه ما لم يوجد بينهما اتفاقيات ثنائية أو عرف ملزم⁽¹²⁾.

3- قاعدة احترام الحقوق التاريخية التي تعرف بمصطلحات القانون الدولي بحق الاتفاق وعلى الرغم من أن هذه القاعدة عامة في القانون الدولي ولا تقتصر على الأنهار والأحواض المائية، إلا أنها برزت بشكل أكثر وضوحاً في قضايا المياه والحدود، ويشترط القانون الدولي لاكتساب هذا الحق ثلاثة شروط هي: وجود ممارسة ظاهرية ومستمرة، عدم الاعتراض من قبل الدول الأخرى على هذه الممارسة، واستمرار عدم الاعتراض لفترة طويلة يستخلص منها التسامح أو التسليم بما هو قائم.

4- قاعدة السيادة الإقليمية المقيدة وتحريم الضرر⁽¹³⁾ بمعنى أن لكل دولة من الدول المشاركة في حوض مائي الحق في ممارسة سيادتها على الجزء المار في أراضيها شريطة أن لا تتسبب هذه الممارسة في إحداث أضرار للدول الأخرى، كأن تقوم مثلاً إحدى الدول بإجراء تحويل في مجرى النهر لمنع تدفق المياه من الوصول إلى بقية الدول ويعرض مصالحها للخطر، أو تلويثها وتغيير طبيعتها الفيزيائية والكيميائية.

5- قاعدة الاستعمال المنصف والمعقول أو عدالة التوزيع في المادة الرابعة والخامسة من معاهدة هلسنكي الموقعة عام 1966، تم تحديد النصيب المعقول أو العادل لكل دولة متشاطئة في ضوء العناصر التالية⁽¹⁴⁾:

- ◆ جغرافية الحوض ومساحته: بمعنى امتداد حوض الصرف داخل كل الدول المتشاطئة.
- ◆ هيدرولوجية الحوض.
- ◆ الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة.
- ◆ حالة الطقس المؤثرة في الحوض.
- ◆ تعداد السكان الذين يعتمدون على مياه الحوض في كل دولة متشاطئة فيه.
- ◆ مدى توافر مصادر بديلة.
- ◆ مدى إمكان تعويض واحدة أو أكثر من دول الحوض كوسيلة لضبط النزاعات بين مستخدمي المياه⁽¹⁵⁾.
- ◆ المدى الذي يمكن تحقيقه في إشباع احتياجات إحدى دول الحوض.
- ◆ الاستخدامات السابقة والحالية لمياه الحوض.

وتؤخذ هذه العناصر كلها بعين الاعتبار بشكل نسبي مع الاعتراف بأن هذه العناصر ليست كلها متساوية في أهميتها.

6- واجب الإخطار: هذه القاعدة إجرائية تفرضها بالضرورة القواعد السابقة كالاستخدام المشترك والانتفاع المنصف والمعقول وعدم الإضرار بالدول المتشاطئة الأخرى حيث تبقى هذه القواعد بدون مفعول إذا لم يرافقها تطبيق مختلف القواعد الإجرائية الخاصة بالتعاون، ويمثل واجب الإخطار الحد الأدنى من التعاون الضروري بين الدول ذات الموارد المائية المشتركة. والهدف من الإخطار إعطاء فرصة للدول الأخرى للاعتراض وبذلك يمهّد للتفاوض الذي قد يؤدي إلى تعديل المشروع أو إلغائه أو إيجاد البديل عنه أو إشراك بقية دول الحوض.

7- واجب التفاوض: إن التفاوض بين الدول المشتركة في حوض واحد يكون في حالات عديدة أهمها:

- التفاوض من أجل استخدام المياه وتوزيعها بشكل منصف⁽¹⁶⁾.
- التفاوض حول المسائل التي يثيرها اعتراض أية دولة حوضية على التدابير المزمعة من أجل استخدام جديد للمياه من قبل دولة أخرى.
- التفاوض من أجل إنشاء إدارة مشتركة للموارد المائية⁽¹⁷⁾.

إن التفاوض هو أمر يفرضه العرف والقانون وهو تطبيق لقاعدة عدم الإضرار بالغير، كما أنه متمم لواجب الإخطار وللتفاوض شروط محددة فلا يعني فقط شروعاً شكلياً بالمفاوضات بل على الأطراف أن تتصرف بحيث يكون للتفاوض معنى، ولا يكون الأمر كذلك عندما يصر طرفاً على موقفه دون التفكير بإمكانية إجراء أي تعديل له. ويجب الاستمرار بالتفاوض إلى أبعد قدر ممكن دون أن يعني ذلك بالطبع أن هناك واجباً بالوصول إلى اتفاق⁽¹⁸⁾.

في حال عدم نجاح المفاوضات في التوصل إلى حل يرضي الأطراف المعنية حول المسائل الخلافية فإن ذلك يضع نهاية لواجبات الدول النهرية، إذ إن إخفاق المفاوضات واستمرار النزاع يستتبع اللجوء إلى طرف ثالث لحل الخلافات المائية.

8- واجب اللجوء إلى طرف ثالث: إذا حدث نزاع حول إحدى مسائل المياه الدولية المشتركة وأخفق التفاوض من أجل منع الضرر أو التعويض عنه، أو من أجل تشكيل لجنة مشتركة لإدارة المياه، فلا بد من اللجوء إلى طرف ثالث لتسوية النزاع عملاً بأحد مبادئ المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة التي ذكرت التحقيق والوساطة والتحكيم والقضاء كوسائل تلزم الدول باللجوء إليها من أجل الحل السلمي لمنازعاتها التي قد تهدد السلم - ومنازعات المياه هي من هذا النوع - بالإضافة إلى المفاوضات⁽¹⁹⁾. كما نصت المادة 32 من قواعد هلسنكي على أنه: "إذا رأت الدول أنه من غير المستطاع حل نزاع بالطرق المشار إليها كمفاوضات أو لجان مشتركة فلها أن تلتزم بالمساعي الحميدة لدولة ثالثة أو أن تطالب وساطتها أو وساطة منظمة دولية مختصة أو شخص مختص..."⁽²⁰⁾.

وقد تم حل العديد من المنازعات عن طريق وساطة الأمم المتحدة ووكالاتها، مثال: مياه السند (الهند وباكستان) سد إثيايبو (الأرجنتين والبرازيل) مياه الكانغ (الهند وبنغلاديش) أو عن طريق التحكيم، مثل قضية بحيرة لانو (فرنسا وإسبانيا)، ونهر ملماندو (أفغانستان وإيران). أما القضاء فصي مثل نهر الموز (بلجيكا وهولندا) ونهر الأودر (بولونيا وعدد من الدول الأوروبية)... الخ⁽²¹⁾.

4 / أهم تطورات القانون الدولي للأنهار الدولية وأهميته في حل النزاعات المائية

أولاً: الاتفاقية الدولية حول استخدام المجاري المائية^(*) للأغراض غير الملاحية 1997

تمثل هذه الاتفاقية حصيلة ما تم التوصل إليه في المعاهدات والاتفاقيات الثنائية والجماعية، والخبرات القانونية التي توفرت لدى لجان القانون الدولي وجمعياته وهي أهم تطور في القانون الدولي للأنهار الدولية منذ قواعد هلسنكي 1966، وترجع أهميتها إلى أنها تطمح لأن تكون اتفاقية شاملة وملزمة عندما يصادق عليها 35 عضواً من أعضاء الجمعية العامة للأمم المتحدة التي اعتمدها في 21 ماي 1997 بأغلبية 104 صوتاً، واعتراض ثلاث دول هي: الصين، تركيا، بروندي وامتناع 27 دولة عن التصويت من بينها مصر، فرنسا، إثيوبيا⁽²²⁾.

وجاء التوصل لهذه الاتفاقية بعد ثمرة جهود طويلة بذلتها اللجنة القانونية السادسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة على ما يزيد عن ربع قرن بين عامي 1970 - 1997 إلى أن انتهت تلك اللجنة من مشروع الاتفاقية الذي أقرته الجمعية العامة وفتحت باب التوقيع^(*) عليه أمام الدول لتحقيق النصاب القانوني لسريان مفعول هذه الاتفاقية.

1 أهم ملامح الاتفاقية الجديدة

أدركت لجنة القانون الدولي منذ البداية مدى الصعوبات التي تعترضها من أجل وضع مبادئ يمكن تطبيقها على جميع الأنهار الدولية الموجودة في العالم، وذلك بسبب الاختلاف الواضح فيما بينها، وقد تشكك بعض أعضاء اللجنة في البداية في إمكانية وضع مبادئ أو قواعد عامة يمكن أن تلتزم بها جميع الدول النهرية في وقت واحد، ويرجع سبب ذلك إلى الخصوصية التاريخية والاجتماعية والجغرافية والهيدروليكية المتعلقة بكل نهر.

وعليه فمن الأفضل هو إبرام اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف فيما بين الدول المعنية مباشرة بدلاً من إبرام اتفاق دولي عام⁽²³⁾، لهذا سعت اللجنة إلى البحث عن حل توفيقى فاقترح المقرر الخاص للموضوع ستيفن شويبل^(**) Stephen schwebel في عام 1979 إعداد مشروع اتفاق إطاري يتضمن مبادئ عامة في شأن استخدام المياه الدولية في الأغراض غير الملاحية، والذي يمكن استكماله باتفاقيات دولية أخرى ذات طابع محدود يمكن من خلالها مراعاة الجوانب الخاصة بالمجاري المائية الدولية التي تنظمها.

تكمّن أهم ملامح الاتفاقية الجديدة فيما يلي:

- أنها اتفاقية إطارية⁽²⁴⁾؛ أهم ما يميز هذه الاتفاقية أنها تضع إطاراً عاماً يتمثل في مجموعة المبادئ العامة الرئيسية والأحكام المتعلقة بموضوع استخدام مياه الأنهار في غير شؤون الملاحة ثم تأتي

بعد ذلك اتفاقية خاصة لكل نهر من الأنهار الدولية يتم إبرامها بين الدول النهرية التي تقتسم مياهه فيما بينها أي أن لجنة القانون الدولي في عملها قد أخذت بعين الاعتبار الأوضاع الخاصة بالنهر من تنوع الأوضاع الجغرافية والهيدرولوجية، والمناخية، والسكانية على أن تنطلق هذه الدول من القواعد العامة والأصول الكلية التي تتضمنها الاتفاقية الإطارية⁽²⁵⁾.

- **علاقة الاتفاقية الجديدة بالاتفاقيات السابقة أو اللاحقة:** كان نص المادة 3 من الاتفاقية الجديدة من أكثر النصوص إثارة للجدل، والذي يُعلي اعتبارات الثبات على الرغبة العارمة في القضاء على الاتفاقيات القائمة مع إعطاء الفرصة للدول الأطراف في اتفاقيات قائمة أن تنظر إذا ما رغبت وعلى أساس اختياري في إمكانية تحقيق اتساق بين الاتفاقيات القائمة مع القواعد العامة الواردة في الاتفاقية الجديدة⁽²⁶⁾.

وقد هدفت هذه المادة إلى أربعة أغراض رئيسية وهي.

♦ - إن الاتفاقية الإطارية لا تؤثر على حقوق والتزامات الأطراف في اتفاقيات موجودة مسبقا (فقرة 1).

♦ - إن أطراف الاتفاقية الإطارية يجوز لهم بكونهم دول مجرى مائي معين أن يدخلوا في اتفاق أو أكثر لتطبيق ومواءمة الأحكام الواردة في الاتفاقية ومبادئها العامة مع خصائص وأوجه استخدامات هذا المجرى أو جزء منه (فقرة 3).

♦ - إذا كان يجوز لدول مجرى مائي معين الدخول في اتفاق محدد يهتم على سبيل المثال بجزء من مجرى مائي فإنه لا يجوز لهذا الاتفاق أن يؤثر بضرر ذو شأن على الدول الأخرى دون الحصول على موافقة هذه الدول (فقرة 4).

♦ - يتطلب من الدول المتشاطئة عندما تجد أن تطبيق ومواءمة أحكام الاتفاقية ضروريان بسبب خصائص مجرى مائي دولي معين واستخداماته أن تتشاور بغرض التفاوض بحسن نية بقصد عقد اتفاق خاص بالمجرى المائي⁽²⁷⁾.

2 أهم مبادئ الاتفاقية الجديدة

تناول الباب الثاني من الاتفاقية المبادئ العامة التي تحكم تلك الاستخدامات، والتي قبلتها الدول وكشفت عنها الممارسة الدولية والعمل الدولي في هذا المجال، وسوف نتناولها كالاتي⁽²⁸⁾:

- **مبدأ الاقتسام العادل والمنصف:** يعتبر هذا المبدأ أحد الركائز الرئيسية للقانون الدولي العرفي في مجال المجاري المائية التي حاولت جماعة القانون الدولي تقنينه فيما يعرف بقواعد هلسنكي لعام 1966، وجاء مشروع لجنة القانون الدولي 1997 فأعلى مبدأ "الاقتسام العادل" للمياه على مبدأ "عدم التسبب في الضرر" بعد أن اشترط أن يكون الضرر جسيماً، بحيث لا يكون أي قدر من الضرر موجبا للتعويض أو للتأثير على مبدأ التناقص المنصف للمياه⁽²⁹⁾.

- **مبدأ الالتزام بعدم التسبب بضرر جسيم:** على رغم عدم إمكانية تجنب استخدام تعبير "الضرر الجسيم" أو ذي شأن فإن المادة 7 جاءت في صياغتها النهائية على أكبر قدر من التوازن عند تقرير مبدأ

التقاسم المنصف على وجوب مراعاة مصالح دول المجرى المائي المعنية والتركيز على التزام الدولة بالعمل على تخفيف الضرر وإزالته والتعويض عنه عند الضرورة.

- مبدأ الالتزام بالتعاون والإخطار عن الإجراءات المزمع اتخاذها: نصت الاتفاقية على ضرورة التعاون بين دول المجرى المائي وتبادل المعلومات على نحو منتظم وتضمن الجزء الثالث من الاتفاقية ضمانات وتفصيلات لصالح دول المصب والمجرى الأوسط في مواجهة دول المنبع، كذلك الالتزام بالإعلان عن التدابير التي تؤثر على حالة المجرى المائي والتشاور والاتفاق لمنع حدوث أي ضرر والالتزام بالإخطار في حالة حدوث مخاطر داخل إقليم أي دولة للحد من الآثار الضارة⁽³⁰⁾.

ما يمكننا ملاحظته هو أن الدول التي لم توقع على الاتفاقية عموماً هي دول المنبع، والتي تفضل عدم التقيد بأي قيود قانونية تحول دون استخدامها المطلق لمياه النهر الذي ينبع من أرضها، كما أن الجزء الثالث من الاتفاقية الجديدة تضمن ضمانات وتفصيلات مهمة لصالح دول المصب والمجرى الأوسط في مواجهة دول المنبع، ولهذا اعترضت عليها الدول الأخيرة مثل تركيا.

في الأخير تبقى هذه الاتفاقية - رغم الانتقادات التي وجهت إليها - محاولة للوصول إلى نقطة التوازن بين مصالح دول المنابع ودول المصاب.

ثانياً: أهمية الاتفاقيات الدولية في حل النزاعات المائية

يرى فقهاء القانون الدولي أن الندرة المائية هي مشكلة توزيع وليست مشكلة عرض، حتى ولو وجدت آليات لحل مشكلة الندرة كالسياسات التسعيرية فإن ذلك غير ممكن في ظل عدم وجود قوانين تضمن وتراقب تطبيق هذه السياسات.

تؤدي ندرة المياه إلى نوعين من النزاعات: النوع الأول نزاعات داخلية بين القطاع الزراعي، الصناعي والمنزلي من جهة، وبين جمهور كل قطاع من القطاعات الثلاثة أيضاً من جهة أخرى. أما النوع الثاني من النزاعات وهو المهم فيتمثل في النزاع الدولي الذي يحدث بين دول المنبع ودول المصب والدول المتشاطئة، وحل هذه النزاعات يتطلب قوانين داخلية وأخرى دولية.

يرى الباحث لاندكفيست⁽³¹⁾ Lundqvist أنه من أهم العوامل التي تتداخل لتكوين بيئة تشريعية خاصة من أجل بناء «حقوق مائية» سواء على المستوى الوطني أو الدولي، من بينها منظومة قانونية كشرط أساسي لتسيير أسواق المياه لأنه بدون وجود قوانين مائية خاصة وبدون معرفة من يستفيد من هذه الحقوق لا يمكن أن ننجح في العملية ككل.

ففي حالات وجود الحقوق المائية فإن ذلك يسمح بإعادة توزيع الماء وهذا ما يمنع قيام نزاعات داخلية حول المياه. تعتبر الوسائل التشريعية من أهم الوسائل والآليات التنفيذية التي ينبغي استخدامها لإدارة الموارد المائية، وتهدف هذه الوسائل إلى ما يلي:⁽³²⁾

- حماية الموارد المائية من خلال منح تراخيص مسبقة من أجل الانتفاع بالمياه.
- منح تراخيص استثمار المياه السطحية والجوفية ضمن شروط تضمن حماية الموارد المائية.

- وضعت التشريعات الحديثة شروطا وضوابط صارمة تهدف إلى الحد من التلوث والاستنزاف، وتجنب اختلاط المياه الطبقات التي تتميز بنوعيات متباينة.

كذلك على المستوى الدولي فإن غياب اتفاقيات دولية حول الحقوق المائية هو الذي يزيد من احتمال نشوب حروب، وهذا ما ذهب إليه المفكر كلارك⁽³³⁾ Clarke في أن كل الدول التي ترتبط طبيعيا بمصادر مائية خارج حدودها، معرضة للمشاكل المائية وخاصة في ظل غياب اتفاقيات تنظم مجرى هذه المياه، فمصيورها مرتبط بالدول مالكة المنبع التي تجد نفسها في موقع قوة والتي لا تتوانى في استغلال مصادر المياه لحسابها الخاص ولتضمن ما يكفيها وهذا ما يجعل الخلافات بين هذه الدول معرضة للاشتعال.

باحثون آخرون تحدثوا عن دور الاتفاقيات الدولية المائية في الاستقرار الدولي كالباحث روني ليبشيتز⁽³⁴⁾ Ronnie Lipschutz الذي أجرى مقارنة بين الدول الغنية مائيا والدول الفقيرة للماء، وتوصل إلى أن اقتسام دولة أو أكثر مصدر مائي واحد علاقته بالصراعات ضعيفة ويرجع الباحث ليبشيتز Lipschutz سبب ذلك إلى المستوى الاقتصادي لكلا الدولتين ويعني أن عدم الاستقرار المائي مرتبط أساسا بالمستوى الاقتصادي العام للدول.

نرى أنه رغم صحة هذا التحليل جزئيا من حيث أن الفقر الاقتصادي يؤدي إلى عدم قدرة الدول على بناء المنشآت القاعدية الأساسية للمياه وكذا ضعف إمكانيات هذه الدول في إيصال المياه للسكان قد يؤدي إلى مشاكل كبيرة رغم توفر المياه بنسب كافية، وهذا ما يتوافق مع المؤشر الاقتصادي الذي اعتمدناه كأحد مؤشرات الندرة المائية، لكنه غير كاف في التحليل، حيث أن كثيرا من الدول فقيرة اقتصاديا ولكنها لا تعاني مشاكل مائية مثل ما هو الحال في الكثير من الدول الأفريقية المطلة على النيل والعامل المهم الذي يؤثر على استقرار الدولة مائيا على المستوى الدولي هو وجود اتفاقيات قانونية بين الدول تنظم العلاقات المائية بينها

إن القانون الدولي ضروري للتوصل إلى حل الصراعات سلميا، لكن ورغم أهميته لم يشهد هذا القانون الدولي في مجال المياه الدولية تطور ويرجع العديد من الباحثين سبب ذلك إلى:

- عدم وجود تحديد واضح لمفهوم الحقوق المائية الخاصة لكل دولة، وهذا ما أدى إلى عدم تطور القوانين المنظمة للمجاري الدولية⁽³⁵⁾

- لم يستطع القانون الدولي في المياه إيجاد شروط ملائمة مؤدية للتعاون بين الدول، بينما في مجالات أخرى أنشأ شروط تعاونية بين أطرافه.

- كذلك حتى وإن وجدت اتفاقيات بين الدول المتشاطئة فإن تطبيقها يخضع لعوامل مثلا هل ما إذا كانت الدولة دولة مصب أو دولة منبع أم دولة يمر عليها النهر، قوة الدولة عسكريا واقتصاديا، وكذلك هل للدولة مصادر مائية بديلة أم مصدرها الأساسي كل ذلك يتحكم في مدى نجاح أو فشل المفاوضات المائية بين الدول المعنية⁽³⁶⁾.

خاتمة : من خلال دراستنا نصل إلى النتائج التالية:

- إن كل الدول التي ترتبط طبيعياً بمصادر مائية خارج حدودها، معرضة للمشاكل المائية وخاصة في ظل غياب اتفاقيات تنظم مجرى هذه المياه.
- إن القانون كي يكون فاعلاً لا بد أن تتوفر للدعوى القضائية مؤسساتها القانونية اللازمة مثل المحاكم والمنظمات الدولية التي تتجاوز الحدود والمصالح القومية وتخول بفرض أحكامها عن طريق وسائل قانونية دولية معترف بها كالمعاهدات الدولية التي يجب أن تشمل على ترتيبات للفصل في المنازعات.
- رغم كل المشاكل التي تعترض تطبيق القانون الدولي في مجال المياه الدولية، إلا أن هناك العديد من المبادئ التي تحاول تحديد الحقوق المائية للدول المشتركة في الأنهار الدولية مثل اتفاقية هلسنكي 1966 والاتفاقية الدولية الجديدة للاستخدامات غير الملاحية للمجاري الدولية عام 1997.
- بعد الدراسة السياسية القانونية للندرة المائية، يتضح لنا أن الماء عامل متعدد الوظائف يرتبط بالثقافة، الاقتصاد، البيئة، القانون والسياسة، ولهم علاقة هذا المورد بمختلف جوانب الحياة الإنسانية لا بد من دراسته في سياق علاقته مع محيطه ككل وليس بمعزل عن هذا المحيط. مما سبق يتضح أنه ولدراسة مشكلة الندرة المائية لا بد من اعتبارها قضية بيئية تدرس من خلال السياسات البيئية وليس من خلال سياسات القوة وهي الدراسات التقليدية التي يؤخذ عليها الكثير.

(1) محمد عبد الفتاح القصاص، "التصحّر"، عالم المعرفة، العدد 242، (فيفري 1999) ص. 68.

(*) الملح (بكسر الميم وسكون اللام)، والملح (بفتح الميم)، خلاف العذب من الماء ولا يقال: مالح إلا في لغة رديئة (اللسان ص. 600، ج 1، ط. صادر).

(*) الحوض هو منطقة جغرافية تمتد بين دولتين أو أكثر ويحدد النظام الهيدرولوجي في مجال تغذيتها بما في ذلك المياه السطحية والجوفية التي تصب في مجمع مشترك

(2) عبد العزيز شحادة المنصور، المسألة المائية في السياسة السورية اتجاه تركيا (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط 1، جانفي 2000) ص. 74.

(3) سعيد سالم جويلي، "قانون الأنهار الدولية" من كتاب المياه العربية وتحديات القرن الحادي والعشرين (القاهرة: مركز دراسات المستقبل بجامعة أسيوط، نوفمبر 1998) ص. 74.

(4) غازي حسن صبارين، الوحي في مبادئ القانون الدولي العام (الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005) ص. 187.

(*) يعد المدعي العام الأمريكي جادسون هارمون أول من نادى بهذه النظرية بمناسبة النزاع الأمريكي-المسيكي بشأن نهر ريو غراندي حيث أعطى الولايات المتحدة الأمريكية الحق في استغلال هذا النهر بشكل مطلق دون أي اعتبار لحقوق المكسيك، إلا أن الولايات المتحدة الأمريكية تخلت عن هذه النظرية بعد أن أقرت المحكمة العليا الأمريكية بالسيادة المشتركة مع المكسيك على نهر كولورادو عام 1922 ومع كندا على نهر كولومبيا وقناة شيكاغو عام 1929.

(5) حامد سلطان، صلاح الدين عامر وعائشة راتب، القانون الدولي العام (القاهرة: دار النهضة العربية، 1985) ص. 468.

(**) يتماثل مفهوم السيادة المقيدة المتعلقة بمصادر المياه العابرة للحدود، من حيث الجوهر مع قاعدة التحاوص العادل التي طبقتها المحكمة العليا للولايات الأمريكية المتحدة، على النزاعات بين ولايات الولايات المتحدة وتكاد تكون عديمة الفاعلية، لكنه فيما بعد وبوجود المحكمة العليا كملاذ أخير أرغمت الولايات المتحدة المتمردة على الانصياع والقبول بهذه القاعدة.

(6) زكرياء السباهي، المياه في القانون الدولي وأزمة المياه العربية (دمشق: دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، ط1، 1994) ص.93

(7) عبد العزيز سرحان، القانون الدولي العام (القاهرة: 1968) ص.314

(8) سامر مخيمر، خالد حجازي، المرجع السابق، ص.40

(9) «equitability» in this context does not mean an equal share of the water-rather, equitability implies the idea of proportionality a share and usage proportional to a riparian's population and its social and economic needs, consistent with the rights of its co- riparians). In :

Thomas Naff, Conflict And Water Use in the Middle East (Egypt: the American University in Cairo Press, 1996) P.264

(10) محمد عبد الله الدوري، "المركز القانوني لنهري دجلة والفرات في ضوء أحكام القانون الدولي"، (ورقة بحث

قدمت إلى ندوة المشكلات المائية في الوطن العربي، القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، أكتوبر 1994) ص.29

(11) Tomas Naff, Op.Cit, p.264

(12) وليد رضوان، مشكلة المياه بين سوريا وتركيا (دمشق: دار عالم المعرفة، ط1، 2004) ص.187

(13) شوكت حسن، "القواعد الدولية لتنظيم استغلال مياه الأنهار الدولية"، الباحث العربي، العدد 24، (سبتمبر

1990) ص.27

(14) سامر مخيمر و خالد حجازي، المرجع السابق، ص.40 - 41.

(15) Waltina Scheumann, Manuel Shiffler, Water in the Middleeast (Germany : Springer, 1998) P.16

(16) وزارة الخارجية السورية، المرجع السابق، ص.60

(17) منصور العادلي، قانون المياه: اتفاقية الأمم المتحدة لسنة 1997 بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في

الأغراض غير الملاحية (دار النهضة، 1999) ص.42

(18) محكمة العدل الدولية، مجموعة الأحكام لعام 1974، ص.32

(19) عبد العزيز شحادة المنصور، المرجع السابق، ص.140

(20) المرجع نفسه، ص.140

(21) الخيرو، "الفرات في ظل قواعد القانون الدولي"، المرجع السابق، ص.140

(*) مجاري المياه الدولية: International water courses استخدم هذا المصطلح في قرار محكمي المحكمة الخاصة ببحيرة لانو Lanoux سنة 1957، مجلة القانون الدولي، ص 101 حتى ص 130. ومن قبل الجمعية العامة العام 1970، عندما أحالت موضوع "قانون الاستخدامات اللاملاحية لمجاري المياه الدولية" للدراسة. ويشمل هذا المفهوم -كما طوخته اللجنة- "النهر الدولي"، وهو الاصطلاح الأكثر تقليدية، ومن المهم أن نلاحظ أن تعبير "النهر الدولي" ما يزال ولربما لأسباب مبررة قيد الاستعمال في الأدبيات القانونية.

(22) صلاح الدين عامر، "اتفاقية الأمم المتحدة لقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية"

السياسة الدولية العدد 158 (أكتوبر 2004) ص.102

(*) الدول الموقعة حتى الآن هي: ساحل العاج، فنلندا، المجر، الأردن، لوكسمبورغ، ناميبيا، هولندا، النرويج، بارغواي، البرتغال، جنوب إفريقيا، سوريا، تونس، فنزويلا، اليمن. أما الدول التي صادقت على الاتفاقية فهي: فنلندا، المجر، الأردن، النرويج، جنوب إفريقيا، سورية، ناميبيا.

(23) أنظر: "تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والعشرين"، حولية لجنة القانون الدولي، المجلد الثاني، الجزء 2، (1976) ص. 149.

(**) شوييل: يرى السيد شوييل أنه بالإمكان التأكيد على أن هنالك واجب يستدعيه القانون الدولي العام، هو المشاركة الايجابية لتفعيل تنمية عقلانية أكبر بالنسبة لاستخدام مصادر المياه المشتركة وحمايتها، وإذا لم تحدد أنظمة الدولة هذا الواجب... فعلى القانون الدولي المتطور أن يحدده.

(24) لمزيد من المعلومات حول هذا المفهوم أنظر: "مفهوم الاتفاق الإطاري"، حولية لجنة القانون الدولي، المجلد 2، الجزء الثاني، (1982) ص. 77.

(25) محمود أبو زيد، المرجع السابق، ص. 102.

(26) سعيد سالم الجويلي، المرجع السابق، ص. 26.

(27) منصور العادلي، المرجع السابق، ص. 14-15.

(28) المرجع نفسه، ص. 19.

(29) سعيد سالم جويلي، المرجع السابق، ص. 28.

(30) داليا إسماعيل محمد، المياه والعلاقات الدولية دراسة في أثر أزمة المياه على طبيعة ونمط العلاقات العربية

التركية (القاهرة: مكتبة مدبولي، ط1، 2006) ص. 54.

(31) Lundqvist Jan, The Triple Squeeze on Water, Rain Water, Provided Water and Waste Water in Socio-Economic and Environmental Systems (London: SOAS and Middlesex University, 1996) p.13

(32) حسن أبو سمور وحامد الخطيب، جغرافية الموارد المائية (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، 1991)

ص. 294.

(33) Robin Clarke, The International Crisis (London: Earth Scan, 1991) P.93

(34) Ronnie D. lipshutz , Water Resources Will Matter? Environmental degradation as a Security Issue. (Washington DC: American association for the advancement of science) PP.12-13

(35) Gerald H. Blake and others, The Peaceful Management of TransBoundary Resources (London : Graham & Trotman, 1995) P.18

(36) Peter Gleick, Reducing The Risks of Conflict over Fresh Water Resources in the Middle East, in Isaac, J and Shwal, H (eds). Water and Peace in the Middle East, (Amsterdam and London : Elsever) PP.41-54