E

الأمم المتحدة

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDPD/2013/IG.1/5(Part I)
6 March 2013
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة الموارد المائية
الدورة العاشرة
بيروت، 20-22 آذار/مارس 2013

البند 6 (أ) من جدول الأعمال المؤقت

التعاون الإقليمي بشأن الموارد المائية المشتركة

التقدم في تطوير إطار قانوني للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية

موجـز

تثير قضية إدارة الموارد المائية المشتركة القلق في المنطقة العربية. فالطلب على موارد المياه العذبة يزداد في هذه المنطقة التي تعاني نُدرة المياه وحيث الكثير من موارد المياه السطحية والجوفية مشتركة بين بلدين أو أكثر. والجهود المبذولة لتحسين إدارة الموارد المائية المشتركة إنما تنبع من التسليم بأن هذه الإجراءات ستولّد آثاراً قريبة وبعيدة المدى على النمو الاقتصادي، والرعاية الصحية والاجتماعية، والأمن الغذائي، والدخل والعمالة، وإدارة استخدام الأراضي، والسلام والأمن، والتنمية المستدامة في المنطقة العربية.

وتوفر الصكوك القانونية العالمية التوجيهات والمبادئ العامة لإدارة الموارد المائية المشتركة. ولكن يبقى من الضروري إعداد صكوك قانونية إقليمية تسد الثغرات القائمة في الصكوك القانونية العالمية لمراعاة الخصائص الإقليمية ومعالجة الشواغل المطروحة. ومن هذا المنطلق، أصدر المجلس الوزاري العربي للمياه قرارات عدة تدعو إلى تطوير إطار قانوني إقليمي لتسهيل التعاون وتخصيص الموارد المائية المشتركة بين البلدان العربية.

وبموجب هذه القرارات الوزارية عقدت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) ومركز الدراسات المائية والأمن المائي العربي التابع لجامعة الدول العربية بالتعاون مع المعهد الاتحادي لعلوم الأرض والموارد الطبيعية في ألمانيا ثلاثة اجتماعات تشاورية على مستوى الحكومات بين أيار/مايو 2011 وكانون الأول/ديسمبر 2012. وأدّت هذه الاجتماعات إلى اعتماد نهج قائم على المشاركة لإعداد مجموعة من مشاريع المواد واستعراضها وصولاً إلى التوافق بشأن مشروع إطار قانوني ينظر فيه المجلس الوزاري العربي للمياه في عام 2013.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	3-1	3
الفصل		
أولاً- المعلومات الأساسية والتكليف	10-4	3
ألف- التنمية المؤسسية لقطاع المياه على الصعيدين الدولي والإقليمي	7-4	3
باء- المواقف الوطنية بشأن الصكوك القانونية للموارد المائية المشتركة	10-8	5
ثانياً- عملية تطوير الإطار القانوني للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية	24-11	6
ألف- قرار المجلس الوزاري العربي للمياه رقم 20	16-12	6
باء- قرار المجلس الوزاري العربي للمياه رقم 37	21-17	7
جيم- قرار المجلس الوزاري العربي للمياه رقم 56	24-22	9
ثالثاً- توجه مسودة الإطار القانوني للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية ومحتواها	27-25	10
رابعاً- التوقعات والإجراءات المستقبلية	29-28	11

مقدمة

1- تُعتبر البلدان العربية منطقة متجانسة ويمكن تصنيفها كإحدى أكثر المناطق فقراً في المياه ولكن من الممكن أيضاً إضافة تصنيفات فرعية بين بلدانها حسب مستوى النمو الاقتصادي وحدّة ندرة المياه. فبلدان مجلس التعاون الخليجي هي الأكثر فقراً في المياه لكنها تتمتع بقدرات اقتصادية كبيرة تسمح لها بمواجهة ندرة المياه من خلال التحلية وبتسجيل أحد أعلى معدلات استهلاك المياه في العالم. وفي أربعة بلدان عربية من أقل البلدان نمواً وهي جزر القمر، والسودان، والصومال، وموريتانيا يفوق نصيب الفرد من المياه في السنة خط الفقر في المياه البالغ 000 1 م^3. أما في البلدان العربية الأخرى باستثناء العراق ولبنان، فإن نصيب الفرد من الموارد المائية المتجددة في السنة يقع تحت خط الفقر في المياه.

2- وتعتمد البلدان العربية غالباً على المياه السطحية التي تنبع من خارج حدودها الوطنية. وتمثل هذه الموارد المائية العذبة أكثر من 50 في المائة من الموارد المائية المتجددة في المنطقة. ولكن الأنهار الدولية المشتركة ليست من خصائص كل البلدان في المنطقة، فمن بين البلدان الأعضاء في جامعة الدول العربية البالغ عددها 22 بلداً، تعتمد 9 بلدان فقط على مياه الأنهار التي تنبع من خارج المنطقة العربية. وفي حين تحظى هذه الأنهار بالاهتمام الأكبر، في المنطقة أيضاً مياه جوفية مشتركة تتدفق عابرةً حدود الدول. ويتصل الكثير من هذه الخزّانات الجوفية مباشرةً بشبكات هيدرولوجية من المياه السطحية ولا بد من معالجتها وإدارتها كوحدات هيدرولوجية أو "أحواض" مدمجة. ولكن بعض الخزّانات الجوفية تحتوي على مياه جوفية أحفورية غير متجددة. وفي السنوات الأخيرة عمدت بلدان عدة، بطريقة مباشرة وغير مباشرة، إلى تشجيع تنمية المياه الجوفية لتوفير إمدادات المياه للاستخدام المنزلي والري، مما أدى إلى تراجع خطير في احتياطي المياه الجوفية الأحفورية.

3- ولم يجر تناول الموارد المائية المشتركة في المنطقة ولا سيما الخزانات الجوفية المشتركة بطريقة هيكلية تبيّن خصائصها ومساهمتها في ميزانية المياه للبلدان المشاطئة. ومع أن هذه الأنهار والخزّانات لا تساهم كثيراً في ميزانية المياه الإجمالية لمختلف البلدان، فهي تشكل في الكثير من الحالات مصدر المياه الوحيد للمناطق الحدودية التي هي بمعظمها مناطق ريفية وتعتمد على الأنشطة الزراعية التي تتطلب كميات كبيرة من المياه.

أولاً- المعلومات الأساسية والتكليف

ألف- التنمية المؤسسية لقطاع المياه على الصعيدين الدولي والإقليمي

4- لطالما أولت البلدان العربية اهتماماً سياسياً كبيراً لقضية الموارد المائية المشتركة، الأمر الذي أثمر مستوى عالياً من التضامن في إطار جامعة الدول العربية التي تدعم حقوق البلدان في الحصول على حصة منصفة وعادلة من المجاري المائية الدولية والطبقات الجوفية العابرة للحدود. وتخصيص الموارد المائية المشتركة عملية حساسة ومعقدّة لم تحددها حتى الآن قواعد ملزمة دولياً. وبالاستناد إلى قواعد هلسنكي وبعد 23 عاماً من المداولات، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1997 اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية (اتفاقية الأمم المتحدة بشأن المجاري المائية) ولكنها لم تدخل بعد حيز التنفيذ. وبما أن هذه الاتفاقية لم تشمل المياه الجوفية غير المتجددة، طلبت الجمعية العامة إلى لجنة القانون الدولي إعداد صك قانوني يتناول التعاون في إدارة كل أنواع موارد المياه الجوفية العابرة للحدود وتخصيصها

وحمايتها. واعتمدت الجمعية العامة في 11 كانون الأول/ديسمبر 2008 القرار 124/63 المتعلق بمشاريع مواد قانون طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود. وكانت مشاريع مواد القانون غير ملزمة وأعادت الجمعية العامة النظر فيها خلال دورتها السادسة والستين في عام 2011 فاعتمدت القرار 104/66 الذي شجعت فيه البلدان على وضع ترتيبات ثنائية أو إقليمية مناسبة لإدارة طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود بصورة سليمة وقررت أن تدرج في جدول أعمال دورتها الثامنة والستين بنداً بعنوان "قانون طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود" لاستكمال مناقشتها على ضوء الملاحظات الخطية لمختلف البلدان ومواصلة دراسة مسألة الشكل القانوني النهائي الذي يمكن أن توضع فيه مشاريع المواد.

5- وعقد الكثير من البلدان المشاطئة التي تضم مجاري مائية دولية اتفاقات ثنائية رسمية أو غير رسمية لتوضيح حقوقها وواجباتها في مجال إدارة الموارد المائية المشتركة باعتبار المياه سبيلاً لتحقيق التعاون لا سبباً لنشوء النزاعات. وتركز هذه الاتفاقات بشكل أساسي على قضايا محددة كتخصيص المياه وحماية جودتها. ولم يكن إلا عدد محدود من هذه الاتفاقات شاملاً بما يكفي ليشكل أساساً متيناً للإدارة المتكاملة لأحواض الأنهار المشتركة. ويقضي النهج الحالي القائم على مبادئ الإدارة المتكاملة للموارد المائية بعقد اتفاقات شاملة ومتكاملة تشمل كل البلدان المشاطئة وتركز على تعزيز أواصر التعاون المبني على مجموعة من أصحاب المصالح المشتركة. ولكن لا يمكن للاتفاقيات العالمية التعامل مع شواغل مختلف المناطق وخصائصها بطريقة ملائمة والصكوك القانونية العالمية توفر عادةً التوجيهات والمبادئ العامة لعمليات التفاوض بشأن الاتفاقات التنفيذية الثنائية أو على مستوى الأحواض. وبالتالي من الضروري وضع صكوك قانونية إقليمية مكمّلة للصكوك القانونية الدولية لأنها قادرة على التعامل بفعالية أكبر مع الخصائص والمصالح الإقليمية للأطراف الفاعلة. ومن الأمثلة الواضحة على الأطر القانونية الإقليمية، اتفاقية لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا بشأن حماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية. وتتناول هذه الاتفاقية أوجهاً متعددة من إدارة المياه لكنها تركّز على نوعية المياه، ومكافحة التلوّث، وحماية البيئة فتعكس بذلك الشواغل والأولويات في المنطقة ولا تشمل بالتفصيل مواضيع أخرى كتوفر المياه وإمكانية الحصول عليها لأنها ليست قضايا ملحّة في أوروبا.

6- وقام المجلس الوزاري العربي للمياه الذي أنشأه المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجامعة الدول العربية في عام 2008 باعتماد نهج مماثل مدركاً بذلك أنه من شأن الإطار القانوني الإقليمي للموارد المائية أن يلبي أولويات بلدان المنطقة وخصائصها أفضل من الصكوك الدولية. وخلال العامين المنصرمين عمل المجلس الوزاري العربي للمياه على تعزيز عملية تعاونية بين الحكومات لاتخاذ موقف موحّد بشأن المبادئ القانونية للإدارة والتعاون في مجال الموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية.

7- وإنشاء المجلس الوزاري العربي للمياه في حد ذاته تعبير عن إرادة سياسية للنهوض بمعالجة قضايا المياه من المستوى الفني التقليدي إلى المستوى السياسي الأكثر تأثيراً وتعزيز التعاون الإقليمي بشأن هذه الموارد الحيوية. وفي هذا الصدد، أعد المجلس في عام 2011 استراتيجية الأمن المائي في المنطقة العربية بالاستناد إلى القرار الصادر عن مؤتمر القمة العربية التنموية الاقتصادية والاجتماعية الذي عقد في الكويت في كانون الثاني/يناير 2009 والذي دعا المجلس الوزاري العربي للمياه إلى إعداد استراتيجية إقليمية للأمن المائي لمواجهة التحديات وتلبية المتطلبات المستقبلية للتنمية المستدامة في المنطقة العربية. وبالرغم من أن الاستراتيجية تشمل الكثير من القضايا المتعلقة بالمياه، فهي تركز على الموارد المائية المشتركة والحاجة إلى الأدوات اللازمة لتشجيع التعاون في مجال إدارتها وضمان تخصيص المياه بطريقة عادلة. وتهدف استراتيجية الأمن المائي في المنطقة العربية إلى التركيز على تطوير الترتيبات المؤسسية والصكوك القانونية اللازمة

لتسهيل وتعزيز التعاون بين البلدان التي تتشارك الموارد المائية. واعتمد المجلس الوزاري العربي للمياه أيضاً قرارات عدة كلّف بموجبها مركز الدراسات المائية والأمن المائي العربي (التابع لجامعة الدول العربية) واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بإعداد إطار قانوني لإدارة الموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية وذلك من أجل تطبيق هذه السياسة عملياً.

باء- المواقف الوطنية بشأن الصكوك القانونية للموارد المائية المشتركة

8- لم تبرم البلدان العربية فيما بينها سوى عدد قليل من الاتفاقات بشأن الموارد المائية المشتركة، ومنها الاتفاقات بين الجمهورية العربية السورية ولبنان بشأن نهر الكبير ونهر العاصي. وغالباً ما يتم التعاون في مجال موارد المياه السطحية والجوفية من خلال لجان فنية مشتركة تتخذ عادةً طابعاً مؤسسياً إمّا ضمن إطار اتفاقات سياسية متعددة القطاعات أو بالاستناد إلى اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف كمذكرات التفاهم. ومن الأمثلة على الترتيبات المؤسسية وأدوات الإدارة الإقليمية لقطاع المياه: الهيئة المشتركة لدراسة وتنمية خزان الحجر الرملي النوبي التي أنشأتها ليبيا ومصر في عام 1989 ثم انضمت إليها تشاد والسودان في أواخر التسعينات؛ ومذكرة التفاهم بين الأردن والمملكة العربية السعودية المتعلقة باستخدام المياه الجوفية لخزان الديسي الذي يمتد على الحدود المشتركة بين البلدين، واللجنة الفنية الثلاثية بين تركيا والجمهورية العربية السورية والعراق، التي أنشئت ضمن إطار بروتوكول اللجنة الاقتصادية المشتركة. وبالرغم من مرور 30 عاماً على إنشائها، لم تتمكن اللجنة الفنية الثلاثية حتى الآن من التوصل إلى اتفاق دائم وشامل بين البلدان الثلاثة ولكنها أتاحت الفرصة للتواصل ووضع بعض الترتيبات المؤقتة. وحتى تاريخه، ما من اتفاقات رسمية ملزمة حول المياه المشتركة في المنطقة العربية، ولكن تتوفر مجموعة كبيرة من أساليب التعاون التي يمكن أن تشكل الأساس لعقد اتفاقات تنفيذية ورفع مستوى التعاون الرسمي ذي الطابع المؤسسي في المستقبل.

9- والجدير بالذكر أنه في الكثير من الأحيان تكون ترتيبات التعاون المذكورة آنفاً نتيجة مفاوضات سياسية مباشرة وغير مباشرة على المستويين الثنائي والثلاثي، وذلك من دون الاستناد كثيراً إلى المبادئ القانونية المتفق عليها دولياً والمتعلقة بإدارة الموارد المائية. وقد يؤدي ذلك إلى اعتماد مبادئ لا تنطوي على العدل والإنصاف في تخصيص حصص البلدان من المياه المشتركة. وتؤدي الهيمنة على المياه واختلال ميزان القوة الناجمة عن موقع البلدان المشاطئة الواقعة أعلى النهر أو تفوقها على الصعيد العسكري أو الاقتصادي، إلى تخصيص غير عادل للموارد المائية. وإذ تدرك بلدان عربية عدة هذا الواقع، فهي تعتبر أن إعداد قانون دولي للمياه يساهم في دعم مواقفها التفاوضية وتوَخّي العدالة في تخصيص الموارد المائية المشتركة. ويتجلى إدراك البلدان العربية لهذا الواقع في تشكيلها نحو ثلث البلدان التي صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة للمجاري المائية. وبالرغم من توافق الآراء بين البلدان العربية بشأن هذا النهج العام، تتباين الآراء حول بعض الأحكام المفصّلة في الاتفاقية، ومنها تجاهل الاتفاقية للحقوق والاستخدامات التاريخية التي تشكل عاملاً هاماً في اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد المائية. ويرى البعض ضرورة أن تؤكد الاتفاقية شرعية الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف القائمة.

10- وفي إطار الجهود المبذولة لتوحيد مواقف البلدان العربية المختلفة حيال المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتعاون والتي ترسي أسس الإدارة المشتركة للموارد المائية المشتركة، أوصت اللجنة الفنية العلمية الاستشارية التابعة للمجلس الوزاري العربي للمياه بتطوير إطار قانوني إقليمي للموارد المائية المشتركة. واعتمد المجلس هذه التوصية وأوردها بالتفصيل في قرار يدعو فيه الإسكوا ومركز الدراسات المائية والأمن المائي العربي إلى تقديم الدعم في مجال إعداد هذا الإطار القانوني. ومن شأن الإطار القانوني الإقليمي إضافة قيمة على ثلاثة

أصعدة: أولاً، يحقق مصداقية بلدان المنطقة في المجتمع الدولي من خلال امتثالها لإطار قانوني ملزم تتماشى أحكامه مع المبادئ المتفق عليها دولياً فيتعزز القانون الدولي في هذا المجال؛ ثانياً، يوحّد مواقف البلدان العربية ويدعم مواقف كل بلد في المفاوضات مع البلدان غير العربية؛ ثالثاً، يساهم في مواءمة وتنسيق السياسات المتعلقة بإدارة الموارد المائية على مستوى المنطقة وتحقيق التكامل فيما بينها.

ثانياً- عملية تطوير الإطار القانوني للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية

11- تُعرض في الأقسام التالية القرارات التي اعتمدها المجلس الوزاري العربي للمياه لمعالجة قضية تطوير إطار قانوني إقليمي لإدارة الموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية.

ألف- قرار المجلس الوزاري العربي للمياه رقم 20

12- اعتمد المجلس الوزاري العربي للمياه خلال دورته الثانية (القاهرة، 1-2 تموز/يوليو 2010) قراراً دعا فيه الإسكوا ومركز الدراسات المائية والأمن المائي العربي إلى إعداد إطار قانوني للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية بالتعاون مع المنظمات الشريكة. ويتجه المجلس في قراراته نحو اعتماد نهج قائم على المشاركة في عملية إعداد الإطار. ويهدف هذا النهج إلى بناء توافق في الآراء وتخفيف الحساسية السياسية في مجال إدارة الموارد المائية المشتركة التي تواجه التحديات بسبب طبيعتها العابرة للحدود. وفيما يلي نص القرار:

> *"دعوة مركز الدراسات المائيّة والأمن المائي العربي والإسكوا، بالتنسيق مع المركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة (أكساد) ومعهد ستوكهولم الدولي للمياه (SIWI) إلى إعداد مشروع إطار قانوني حول المياه المشتركة في المنطقة العربية بهدف مناقشته في الاجتماع الرابع للجنة الفنية العلمية الاستشارية".*
>
> *المجلس الوزاري العربي للمياه، الدورة الثانية، القرار رقم 20، البند 3*

13- وعقدت الإسكوا ومركز الدراسات المائية حلقة نقاش للخبراء (بيروت، كانون الأول/ديسمبر 2010) بدعم من المعهد الاتحادي لعلوم الأرض والموارد الطبيعية في ألمانيا (BGR) عبر مشروع التعاون بين الإسكوا وBGR كخطوة أولى نحو تطبيق القرار. وركّزت نتائج حلقة النقاش على ضرورة النظر في بعض الاعتبارات الأساسية قبل إعداد مشروع الإطار القانوني بما فيها تعريف المصطلحات واستخدامها. وأوضح المجتمعون أيضاً النهج المعتمد وحددوا التوجيهات التي يجب أن تقود عملية إعداد الإطار.

14- ساهمت المناقشات والنتائج التي توصل إليها الخبراء في حلقة النقاش إلى صياغة وثيقة أساسية أدت بدورها إلى وضع صيغة أولية للإطار القانوني. واتفقت الإسكوا ومركز الدراسات المائية على اقتراح عقد اجتماع حكومي تشاوري يناقش فيه ممثلو البلدان والخبراء الإقليميون الصيغة الأولية للإطار القانوني. وفي نيسان/أبريل 2011، قام مركز الدراسات المائية بإبلاغ اللجنة الفنية العلمية الاستشارية التابعة للمجلس الوزاري العربي للمياه عن التقدم المحرز في مجال تنفيذ القرار الوزاري. ثم كرر المكتب التنفيذي للمجلس

الوزاري العربي للمياه في اجتماعه الثالث الذي عقد في 27 و28 نيسان/أبريل 2011 دعمه للعملية واعتمد القرار التالي:

"دعوة الجهات المعنية بالمياه في الدول العربية والمنظمات العربية المتخصصة إلى المشاركة الفعالة في الاجتماع التشاوري الذي ينظمه مركز الدراسات المائية والأمن المائي العربي والإسكوا بالتعاون مع BGR والمقرر عقده في بيروت في الفترة من 24 إلى 26 أيار/مايو 2011 لمناقشة مسودة مشروع الإطار القانوني للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية".

المكتب التنفيذي للمجلس الوزاري العربي للمياه، الاجتماع الثالث، القرار رقم 20، البند 4

15- تطبيقاً للقرار أعلاه نظم مركز الدراسات المائية والإسكوا بدعم من BGR الاجتماع التشاوري الأول على مستوى الحكومات لمناقشة مسودة الإطار القانوني للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية (بيروت، 24-26 أيار/مايو 2011). ودعي الخبراء من مختلف البلدان العربية والمنظمات العربية المتخصصة إلى دراسة مسودة الإطار القانوني ومناقشته. وهدف الاجتماع إلى بناء توافق في الآراء بشأن هذه المسودة لينظر فيها المكتب التنفيذي للمجلس الوزاري العربي للمياه في الاجتماع الذي يعقده في حزيران/يونيو 2011 ثم في الدورة الثالثة للمجلس. وركز الاجتماع التشاوري على القضايا التالية:

- الأساس المنطقي والخصائص الإقليمية التي تسوّغ إعداد إطار قانوني للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية؛
- نطاق الإطار القانوني والتعريفات والمصطلحات ذات الصلة؛
- المبادئ العامة المعتمدة في الإطار القانوني؛
- شكل الإطار القانوني ووظيفته تحت مظلة جامعة الدول العربية، بما في ذلك مختلف أنواع النماذج القانونية والترتيبات المؤسسية.

16- وخلص الاجتماع إلى مشروع إطار قانوني يتخذ شكل اتفاقية ملزمة وأوصى بعرضها على المكتب التنفيذي للمجلس ليطلق المكتب بعدئذٍ جولة مشاورات ثانية من خلال عرض مشروع الاتفاقية على الحكومات العربية لإبداء ملاحظاتها الرسمية. كما أوصى الاجتماع بأن تأخذ الإسكوا ومركز الدراسات المائية بملاحظات البلدان وتعيد صياغة مشروع الاتفاقية ثم عرض النسخة المعدلة على المكتب التنفيذي للمجلس ليوافق عليها. واستعرض المجلس في دورته الثالثة نتائج الاجتماع التشاوري.

باء- قرار المجلس الوزاري العربي للمياه رقم 37

17- خلصت مناقشات الاجتماع اللاحق للمكتب التنفيذي للمجلس الوزاري العربي للمياه والدورة الثالثة للمجلس في حزيران/يونيو 2012 إلى اتفاق يقضي بتغيير محور الإطار القانوني إذ قرر الوزراء حصر نطاقه بالخزانات الجوفية المشتركة وبالتالي استبعاد المياه السطحية المشتركة. وبالرغم من الجهود التي بذلها الخبراء لتأكيد الارتباط الوثيق بين موارد المياه الجوفية والسطحية والقيمة المضافة الناتجة عن دمج السياسات التي تحكم إدارة هذه الموارد واستخدامها، عدّل المجلس الوزاري قراره السابق وقرر ما يلي:

*"تكليف الأمانة الفنية للمجلس الوزاري العربي للمياه بتعميم مشروع الإطار القانوني الخاص **بالمياه الجوفية** المشتركة في المنطقة العربية على الجهات المعنية بالمياه في الدول العربية والمنظمات العربية المتخصصة لإبداء ملاحظاتها عليه وإرسالها إلى مركز الدراسات المائية والأمن المائي العربي، وذلك في موعد أقصاه 30 تشرين الأول/أكتوبر 2011".*

*"يعقد مركز الدراسات المائية والأمن المائي العربي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا اجتماعاً تشاورياً يضم الدول العربية بشأن مناقشة الإطار القانوني الخاص **بالمياه الجوفية** المشتركة في المنطقة العربية".*

المجلس الوزاري العربي للمياه، الدورة الثالثة، القرار رقم 37، البندان 4 و5

18- وبناءً على هذا القرار الوزاري، عدّلت الإسكوا ومركز الدراسات المائية مسودة الإطار القانوني فحصرت نطاقه بخزّانات المياه الجوفية المشتركة وتم تعميم المسودة على البلدان لإبداء ملاحظاتها، وذلك وفقاً لما جاء في البند 4 من القرار الوارد أعلاه. ووفقاً لما جاء في البند 5 من القرار، نظّمت الإسكوا ومركز الدراسات المائية، بدعم من BGR، الاجتماع التشاوري الثاني على مستوى الحكومات لمناقشة مسودة مشروع الإطار القانوني (بيروت، 13-14 كانون الأول/ديسمبر 2011).

19- ضم الاجتماع التشاوري الثاني ممثلين عن الحكومات العربية وخبراء من المنظمات العربية المتخصصة، وممثلين عن المؤسستين المنظِمتين. واستعرض المجتمعون النسخة المعدّلة من مشروع الإطار القانوني لموارد المياه الجوفية المشتركة في المنطقة العربية، وملاحظات البلدان من أجل بناء توافق في الآراء بين المشاركين والتوصل إلى نسخة منقحة من المشروع.

20- وقبل أقل من أسبوع على انعقاد الاجتماع التشاوري الثاني كانت الجمعية العامة للأمم المتحدة قد ناقشت في جلستها المنعقدة في 9 كانون الأول/ديسمبر 2011، مشاريع المواد المتعلقة بقانون طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود. فاطلع المشاركون في الاجتماع التشاوري الثاني على هذه التعديلات، وعلى الدور الفعّال الذي أدته البلدان العربية في المناقشات الدولية التي أجريت بين عامي 2008 و2011، وعلى قرار الجمعية العامة 104/66. وأولى المشاركون اهتماماً خاصاً لتداخل قانون طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود وأحكام اتفاقية الأمم المتحدة بشأن المجاري المائية، من حيث أهميتها المتصلة بقرار المجلس الوزاري العربي للمياه بشأن حصر نطاق الإطار القانوني.

21- ومع أن قرار المجلس الوزاري العربي للمياه لم يدعُ إلى مناقشة مسألة حصر نطاق الإطار القانوني، عبّر المجتمعون عن قلقهم حيال هذا الموضوع وأبدوا تحفظاتهم عليه واتفقوا على إدراج موقفهم هذا في توصياتهم التي ستقدم إلى المكتب التنفيذي للمجلس الوزاري العربي للمياه للنظر فيها. وبالرغم من تحفظهم، أجمعوا على استكمال المهمة التي كلّفوا بها وفقاً لقرار المجلس الوزاري العربي للمياه فاقتصرت مناقشاتهم على استعراض الملاحظات المتعلقة بالمياه الجوفية. وخلص الاجتماع إلى التوصيات التالية:

- الموافقة على تغيير عنوان الإطار القانوني "الإطار القانوني الخاص بالمياه الجوفية المشتركة في المنطقة العربية" ليصبح "الاتفاقية الخاصة بموارد المياه الجوفية المشتركة في المنطقة العربية"؛

- دعوة المكتب التنفيذي للمجلس الوزاري العربي للمياه إلى النظر في تعديل الإطار القانوني خلال دورته الخامسة (كانون الثاني/يناير 2012) ليشمل كل موارد المياه السطحية والجوفية المشتركة في المنطقة العربية؛

- دعوة مركز الدراسات المائية والأمن المائي العربي إلى عرض مشروع اتفاقية موارد المياه الجوفية المشتركة في المنطقة العربية على المكتب التنفيذي للمجلس الوزاري العربي للمياه في اجتماعه القادم لإجراء مداولات بشأن التعديل المقترح؛

- دعوة مركز الدراسات المائية إلى عرض مشروع الاتفاقية على المجلس الوزاري العربي للمياه للموافقة عليه؛

- دعوة مركز الدراسات المائية والإسكوا إلى متابعة قضية الإطار القانوني؛

- توجيه الشكر إلى مركز الدراسات المائية والإسكوا وBGR على الدعم الذي تقدمه والتأكيد على أهمية استمرار التعاون فيما بينهما.

جيم- قرار المجلس الوزاري العربي للمياه رقم 56

22- خلال الدورة الرابعة للمجلس الوزاري العربي للمياه (بغداد، 29 أيار/مايو 2012) استعرض المشاركون التقدم المحرز في مجال إعداد الإطار القانوني فأثار هذا الاستعراض مناقشات حول ضرورة إيجاد صك قانوني موحد يشمل كل الموارد المائية المشتركة وفق ما ورد في التوصيات التي خلص إليها الاجتماع التشاوري الثاني على مستوى الحكومات. فقرر الوزراء العودة إلى موقفهم السابق واعتمدوا القرار التالي:

"تعديل مشروع الاتفاقية الخاصة بالمياه الجوفية المشتركة بين الدول العربية لتشمل المياه المشتركة الجوفية والسطحية".

"تكليف مركز الدراسات المائية والأمن المائي العربي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا بالدعوة إلى عقد الاجتماع الثالث للخبراء بمشاركة المنظمات العربية والإقليمية الراغبة لمناقشة مشروع الاتفاقية الخاصة بالموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية وإدخال التعديلات والمقترحات التي سترد من الدول العربية، مع التأكيد على أهمية المشاركة في هذا الاجتماع الذي يعقد خلال شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2012".

المجلس الوزاري العربي للمياه، الدورة الرابعة، القرار رقم 56، البندان 2 و3

23- استند مركز الدراسات المائية والإسكوا إلى القرار أعلاه لاستعراض المشروع الأخير للاتفاقية وتعديله من أجل وضع صك قانوني واحد يشمل كل المياه المشتركة. وتجدر الإشارة إلى أن التعديلات التي أجريت تتسق مع التوجيهات والمبادئ المتفق عليها في المراحل الأولية من عملية إعداد الإطار القانوني. وأرسل المشروع المعدل إلى البلدان لالتماس ملاحظاتها بناءً على البند 3 من القرار 56.

24- ودعا المركز والإسكوا بموجب القرار 56 إلى عقد الاجتماع التشاوري الثالث على مستوى الحكومات لمناقشة مشروع الإطار القانوني للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية، (القاهرة، 10-11 كانون الأول/ديسمبر 2012) وذلك بدعم من BGR. وبعد دورة المجلس الوزاري العربي للمياه التي عقدت في

أيار/مايو 2012، عدّلت الإسكوا ومركز الدراسات المائية النسخة السابقة من مشروع الاتفاقية لتشمل كل الموارد المائية المشتركة وأرسلاها إلى البلدان لالتماس ملاحظاتها على البند 2 من القرار 56. وكانت تونس وعُمان والمركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة الجهات الوحيدة التي أرسلت ملاحظات طفيفة على المشروع. واستعرض ممثلو البلدان والخبراء من المنظمات الإقليمية مشروع الاتفاقية وتوافقوا على مشروع معدل يأخذ في الاعتبار كل الشواغل المعلنة والملاحظات المقدمة. وأجمعوا على عرض المشروع المعدل على المكتب التنفيذي في اجتماعه الذي سيعقد في كانون الثاني/يناير 2013، على أن يتخذ المكتب التنفيذي قراراً بعرض مشروع الاتفاقية على المجلس الوزاري العربي للمياه في دورته الخامسة المقرر عقدها في حزيران/يونيو 2013 للموافقة عليه.

ثالثاً- توجه مسودة الإطار القانوني للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية ومحتواها

25- لا تنص قرارات المجلس الوزاري العربي للمياه على أي توجيهات بشأن شكل الإطار القانوني أو بنيته، ولذلك خاض مركز الدراسات المائية والإسكوا مناقشات معمقة أفضت إلى اتفاق بشأن النهج الذي سيُعتمد في إعداد الإطار، وذلك خلال حلقة النقاش التي عقدت في كانون الأول/ديسمبر 2010. وخلص النقاش إلى مجموعة من التوجيهات التي تراعي الخصائص الإقليمية وتستند إلى المبادئ العامة التي شكلت الأساس للكثير من الصكوك القانونية القائمة حالياً، وذلك للاسترشاد بها في إعداد الإطار القانوني. وأهم هذه التوجيهات:

- أن يكون الإطار القانوني صكاً لتعزيز التعاون لا أداة لتحصيص الموارد؛
- أن يشجع على التعاون بأقل قدر ممكن من الإجراءات المحددة والتفصيلية، التي ينبغي تركها للاتفاقات التنفيذية الثنائية أو الاتفاقات على مستوى الأحواض. ومن شأن اعتماد هذا النهج الحد من الاعتراضات السياسية وبالتالي تسهيل الموافقة على الإطار القانوني؛
- أن يشمل نطاقه كل أنواع الموارد المائية المشتركة (المياه السطحية والمياه الجوفية المتجددة وغير المتجددة)؛
- أن يراعي شواغل مختلف البلدان العربية خاصةً تلك المتعلقة بشرعية الاتفاقات القائمة وباعتماد نهج إدارة الأحواض؛
- ألا يخرج عن المبادئ التوجيهية المتفق عليها عالمياً كمبدأ عدم التسبب بضرر ذي شأن ومبدأ الاستخدام المنصف والمعقول للموارد؛
- أن يتم تلافي الرجوع إلى السيادة المطلقة كمبدأ توجيهي؛
- أن يستفيد من الهيكل المؤسسي للمجلس الوزاري العربي للمياه والترتيبات المؤسسية المرتبطة به؛
- أن يضم أحكاماً تسمح بتعديله وإضافة الملحقات والبروتوكولات وذلك نظراً إلى طابعه العام؛
- أن يأخذ شكلاً قانونياً ملزماً كشكل الاتفاقية مثلاً، ليكون له تأثير فعال على الإدارة المتكاملة للموارد المائية المشتركة بين البلدان العربية.

26- وقد حُدد الهيكل العام للإطار القانوني خلال حلقة النقاش. أمّا محتوى كل قسم من أقسامه فسيجري تناوله بشكل مفصل مع مركز الدراسات المائية والإسكوا ومناقشته خلال الاجتماعات التشاورية مع ممثلي الحكومات والخبراء الإقليميين. ويتألف الهيكل العام الأولي للإطار القانوني الذي اتفق عليه المشاركون في حلقة النقاش، من ديباجة وأربعة أقسام:

- القسم الأول: نطاق الإطار القانوني؛
- القسم الثاني: المبادئ العامة؛
- القسم الثالث: الترتيبات المؤسسية؛
- القسم الرابع: الأحكام العامة.

27- وبالاستناد إلى هذا الهيكل، أطلق مركز الدراسات المائية والإسكوا سلسلة من المناقشات الداخلية لإعداد مسودة أولية تتبع المبادئ التوجيهية أعلاه. ثم نوقشت المسودة وعدلت وفقاً للملاحظات الخطية التي قدمتها الحكومات العربية ونتائج الاجتماعات التشاورية والقرارات المتتالية الصادرة عن المجلس الوزاري العربي للمياه. وبما أن الهدف الأساسي للإطار الإقليمي هو اعتماد مبادئ توجيهية تعزز أواصر التعاون وتؤدي إلى عقد اتفاقات تفصيلية تنفيذية، ثنائية وعلى مستوى الأحواض بين البلدان المشاطئة، تمّ الاتفاق على عدم دمج الإجراءات التفصيلية في أحكام الإطار القانوني الذي سيصدر على المستوى الإقليمي.

رابعاً- التوقعات والإجراءات المستقبلية

28- إن تعريف الأمن المائي على المستوى الوطني ليس بالمهمة السهلة فهي تتطلب الجمع بين قضايا عدة منها الأمن الغذائي، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والنظم الهيدرولوجية، والأطر القانونية والمؤسسية السائدة. وفي البلدان التي تتفاقم فيها نُدرة المياه العذبة بسبب الضغوطات الناجمة عن ارتفاع عدد السكان وتغيّر نمط تساقط الأمطار، والتي تؤثر فيها هذه العوامل على العمالة النظامية وغير النظامية وعلى عائدات قطاع الزراعة، يزداد اعتماد الحكومات على الموارد المائية المشتركة. وبما أن الموارد المائية مشتركة ليس فقط بين البلدان العربية إنما أيضاً بينها وبين بلدان غير عربية، يسود شعور بعدم اليقين وبالعرضة للمخاطر. ومن شأن وضع صكوك قانونية للموارد المائية المشتركة تقوم على فهم مشترك للتوزيع العادل والمنصف، أن يساعد على تحسين التخطيط واتخاذ القرارات المستقبلية لتخصيص الموارد. وبالتالي من شأن تطوير إطار قانوني للموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية أن يعزز الفهم المشترك للمبادئ الدولية وأن يوحد مواقف البلدان العربية حيال هذه الموارد الثمينة. وعلى الصعيد السياسي، يقوي هذا النهج المشترك المواقف التفاوضية لفرادى البلدان العربية عند التفاوض مع الدول غير العربية ويساهم في توفير بيئة مؤاتية لزيادة فعالية التعاون الإقليمي.

29- وتبين أن النهج القائم على المشاركة الذي اعتُمد عند إعداد الإطار القانوني قد أثبت حقاً فعاليته في صياغة هذا الإطار في صك أجمع عليه الخبراء الفنيون والقانونيون من مختلف البلدان. ويمكن القول إن القرارات التي اعتمدها المجلس الوزاري العربي للمياه تدل على الإرادة السياسية من أجل تطوير صك قانوني ينظم إدارة الموارد المائية المشتركة في المنطقة العربية ويعزز التعاون في هذا المجال. ولكن المناقشات المرتقبة لمشروع الاتفاقية على الصعيد السياسي ستشكل اختباراً لهذه الإرادة ولقرارات المجلس.