السلطة الدولية لقاع البحار

ISBA/24/FC/4

اللجنة المالية

Distr.: General
18 May 2018
Arabic
Original: English

الدورة الرابعة والعشرون

كنغستون، ٢-٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٨

البند ١٢ من جدول الأعمال المؤقت*

القواعد والأنظمة والإجراءات المتعلقة بالتقاسم المنصف للفوائد المالية وغيرها من الفوائد الاقتصادية المستمدة من الأنشطة الممارسة في المنطقة عملا بالفقرة ٧ (و) من المادة ٩ من مرفق اتفاق عام ١٩٩٤

القواعد والأنظمة والإجراءات المتعلقة بالتقاسم المنصف للفوائد المالية وغيرها من الفوائد الاقتصادية المستمدة من الأنشطة الممارسة في المنطقة

تقرير الأمين العام

أولا - مقدمة

١ - في الدورة الثالثة والعشرين، ناقشت اللجنة المالية تأثير إعداد مشروع النظام المتعلق باستغلال الموارد المعدنية في المنطقة على خطة عملها. وحددت اللجنة عدة مجالات كانت تتطلب إسهامها، منها صياغة القواعد والأنظمة والإجراءات المتعلقة بالتقاسم المنصف للمنافع المالية وغيرها من المنافع الاقتصادية المستمدة من الأنشطة الممارسة في المنطقة، وطلبت من الأمين العام إعداد معلومات أساسية عن هذه المسألة للنظر فيها بصفة مبدئية في الدورة الرابعة والعشرين.

٢ - وقد أعدت هذه المذكرة لمساعدة اللجنة المالية في نظرها في هذه المسألة. ويحدد التقرير عددا من العناصر الرئيسية التي تتطلب التفسير والتفصيل ويتضمن مقترحات بشأن كيفية قيام اللجنة بإعداد القواعد والأنظمة والإجراءات بالتوازي مع قيام اللجنة القانونية والتقنية بإعداد نظام استغلال الموارد المعدنية في المنطقة.

* ISBA/24/FC/L.1.

310518 290518 18-08121 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

ثانيا – الأحكام القانونية الواجبة التطبيق

٣ – توجد الأحكام المتعلقة بالتقاسم المنصف للفوائد المستمدة من الأنشطة التي تجري في المنطقة في المواد ١٤٠ (٢) و ١٥٥ (١) (و) و ١٦٠ (٢) (و) ’١‘ و (ز) و ١٦٢ (٢) (س) ’١‘ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. وترد في المواد ٨٢ (٤) و ١٦٠ (٢) (و) ’١‘ و ١٦٢ (٢) (س) ’١‘ من الاتفاقية وفي الفقرة ٧ (و) من الفرع ٩ من مرفق الاتفاق المتعلق بتنفيذ الجزء الحادي عشر من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢ (اتفاق عام ١٩٩٤) الأحكامُ المتعلقة بالتقاسم المنصف للمدفوعات والمساهمات المستمدة من استغلال الموارد على الجرف القاري وراء ٢٠٠ ميل بحري.

٤ – وتنص المادة ١٤٠ من الاتفاقية، التي تندرج ضمن الفرع ٢ (المبادئ التي تحكم المنطقة) من الجزء الحادي عشر، على ما يلي:

صالح الإنسانية

١ – تجرى الأنشطة في المنطقة، كما هو منصوص عليه بصورة محددة في [الجزء الحادي عشر] لصالح الإنسانية جمعاء بصرف النظر عن الموقع الجغرافي للدول، ساحلية كانت أو غير ساحلية، مع إيلاء مراعاة خاصة لمصالح واحتياجات الدول النامية والشعوب التي لم تنل الاستقلال الكامل أو غيره من أوضاع الحكم الذاتي التي تعترف بها الأمم المتحدة وفقا لقرار الجمعية العامة ١٥١٤ (د – ١٥) وسائر قرارات الجمعية العامة ذات الصلة.

٢ – تهيئ السلطة لتقاسم الفوائد المالية وغيرها من الفوائد الاقتصادية المستمدة من المنظمة تقاسما منصفا عن طريق أية آلية مناسبة، ودون تمييز، وفقا للفقرة الفرعية (و) ’١‘ من الفقرة ٢ من المادة ١٦٠.

٥ – وتُستمد المادة ١٤٠ من إعلان المبادئ المنطبقة على قاع البحار والمحيطات وباطن أرضها الموجودين خارج حدود الولاية الوطنية (قرار الجمعية العامة ٢٧٤٩ (د–٢٥)). وتتناول الفقرتان الواردتان في تلك المادة بالتفصيل مبدأ التراث المشترك للبشرية. فيجب أن تنفذ الأنشطة في المنطقة لصالح البشرية جمعاء، ويتعين أن تهيئ السلطة الدولية لقاع البحار لتقاسم الفوائد المالية وغيرها من الفوائد الاقتصادية المستمدة من الأنشطة التي تجري في المنطقة تقاسما منصفا. وليس في أي من الفقرتين ما يجعلهما قابلتين للتنفيذ بذاتهما، كما تختلف آليات تنفيذهما. ولا توفر الاتفاقية سوى القليل من الإرشادات حول كيفية تنفيذ المادة ١٤٠، تاركة الأمر للجمعية لاعتماد القواعد والأنظمة والإجراءات، كما هو موضح أدناه.

٦ – والسبب في الإشارة إلى الفقرة ٢ (و) ’١‘ من المادة ١٦٠ هو تحديد أجهزة السلطة المنوط بها الوظائف المتعلقة بتنفيذ المادة ١٤٠. وتنص الفقرة ٢ (و) ’١‘ من المادة ١٦٠ على أن من سلطات الجمعية ووظائفها دراسة وإقرار القواعد والأنظمة والإجراءات المتعلقة بالتقاسم المنصف للفوائد المالية وغيرها من الفوائد الاقتصادية المستمدة من الأنشطة في المنطقة وبالمدفوعات والمساهمات المقدمة عملا بالمادة ٨٢، بناء على توصية المجلس، واضعة في الاعتبار الخاص مصالح واحتياجات الدول النامية والشعوب التي لم تنل الاستقلال الكامل أو وضعا آخر من أوضاع الحكم الذاتي. وإذا لم توافق الجمعية على توصيات المجلس، أعادتها إليه للنظر فيها من جديد في ضوء الآراء التي أعربت عنها الجمعية. وينص

اتفاق عام ١٩٩٤ أيضا على أن قرارات الجمعية والمجلس يجب أن تأخذ بعين الاعتبار توصيات اللجنة المالية بشأن مسألة القواعد والأنظمة والإجراءات المتعلقة بالاقتسام العادل للفوائد المالية وغيرها من الفوائد الاقتصادية المستمدة من الأنشطة في المنطقة والقرارات الواجب اتخاذها بشأنها (المرفق، الفرع ٩، الفقرة ٧ (و)). وبالتالي فإن هذه المسألة تدخل في نطاق ولاية اللجنة.

ثالثا – الأعمال السابقة للسلطة والمؤلفات المتاحة المتعلقة بوضع معايير التقاسم المنصف

٧ – بدأ العمل بالفعل في تنفيذ المادة ٨٢ من الاتفاقية، ولكن هذا التقرير هو الخطوة الأولى في وصف الإجراءات المتخذة لتنفيذ المادة ١٤٠.

٨ – وتشمل المؤلفات المحدودة الموجودة المتعلقة بالمسائل الناشئة في إطار المادة ١٤٠ تقريرا للأمين العام للأمم المتحدة عن الطرق والمعايير الممكنة لتقاسم المجتمع الدولي للعائدات والفوائد الأخرى المستمدة من استغلال موارد المنطقة الواقعة خارج حدود الولاية الوطنية (A/AC.138/38 و A/AC.138/38/Corr.1). وقد صدر التقرير في عام ١٩٧١ كي تستخدمه لجنة استخدام قاع البحار والمحيطات الموجود خارج حدود الولاية الوطنية في الأغراض السلمية. وتناول وضع معايير للتقاسم المنصف وكان هدفه هو توفير أساس لنهج مفاهيمي. وشمل التقرير القائمة التالية من الفوائد غير المالية: زيادة الموارد المعدنية العالمية، وتنمية الموارد بشكل منظم، وحماية البيئة البحرية، وزيادة عدد المواطنين ذوي الكفاءة التقنية في موضوع قاع البحار، وزيادة المعرفة بالبيئة البحرية ومنطقة قاع البحار، وتثبيت أسواق المواد الخام، ومنح البلدان الأقل نمواً معاملة تفضيلية في إمكانية الوصول إلى المواد الخام. ومن ناحية أخرى، تبين أن الفوائد المالية تتكون من الرصيد المتبقي بعد خصم النفقات من إيرادات الآلية الدولية (نفقات الموظفين، واللوازم، والتدريب، البحوث، وما إلى ذلك).

٩ – وتضمن التقرير أيضا قائمة بالمعايير البديلة لتوزيع الفوائد، وصنفت هذه المعايير في فئتين: التوزيع المباشر على الحكومات؛ والتخصيص للبرامج ذات الأهمية الخاصة للبلدان النامية. ووفقا للتقرير، قد يؤدي التوزيع المباشر على جميع الحكومات، قبل أن تصل العائدات الصافية إلى حجم كبير بما فيه الكفاية، إلى تجزؤ الموارد المالية، مما يؤدي إلى حصول البلدان المستلمة على فوائد ذات أهمية متواضعة. وخلال تلك الفترة الأولية، قد تكون هناك بعض المزايا لتركيز العائدات المتاحة في البرامج ذات الأولوية العالية، مثل تعزيز التنمية في أقل البلدان نموا (A/AC.138/38، الفقرة ٤٧).

١٠ – وقد قطعت السلطة شوطا أكثر تقدما في عملها الرامي إلى تنفيذ المادة ٨٢ من الاتفاقية. فمنذ عام ٢٠٠٩، عقدت السلطة حلقة دراسية وحلقة عمل لاستكشاف المسائل القانونية والتقنية الهامة ذات الصلة[(١)].وكانت مسألة وضع معايير للتقاسم المنصف إحدى المسائل التي عولجت في هاتين المناسبتين.

(١) نشرت السلطة نتائج هاتين المناسبتين في ثلاث دراسات تقنية هي: *Issues Associated with the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, ISA Technical Study No. 4؛ و *Non-Living Resources of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles: Speculations on the Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, ISA Technical Study: No. 5؛ و *Implementation of Article 82 of the United Nations Convention on the Law of the Sea, ISA Technical Study No. 12*.

وقد تساعد النتائج المنشورة للمناسبتين اللجنة المالية في النظر في وضع هذه المعايير عملا بالمادة ١٤٠، نظرا لوجود بعض أوجه التشابه بين المادتين ٨٢ و ١٤٠(انظر أدناه).

رابعا – المسائل التي يتعين معالجتها من أجل وضع معايير للتقاسم المنصف

١١ – المسألة الأولى التي يتعين معالجتها هي الحصول على فهم واضح لما سيجري تقاسمه من الفوائد المالية. وإلى أن تحصل السلطة على أموال كافية من مصادر أخرى (أي من الأنشطة التي تجري في المنطقة أو من التبرعات) للوفاء بمصروفاتها الإدارية، فإن تلك المصروفات ستظل تُستوفى من خلال الاشتراكات المقررة لأعضاء السلطة، وفقا للاتفاقية (المادتان ١٧١، الفقرة (أ) و ١٧٣) واتفاق عام ١٩٩٤ (المرفق، الفرع ١، الفقرة ١٤). ومتى استُلمت أموال من أنشطة الاستغلال، ستظل المصروفات الإدارية للسلطة أول ما سيجري تغطيته من أموال السلطة، امتثالا للمادة ١٧٣ من الاتفاقية والبند ٥–٧ من النظام المالي للسلطة. وتنص المادة ١٧٣ والبند ٥–٧ من النظام المالي أيضاً على أن الأموال التي تبقى بعد سداد المصروفات الإدارية يجوز، في جملة أمور:

(أ) تقاسمها وفقا للمادة ١٤٠ و الفقرة ٢ (ز) من المادة ١٦٠ من الاتفاقية؛

(ب) استخدامها في تزويد المؤسسة بالأموال وفقا للفقرة ٤ من المادة ١٧٠ من الاتفاقية؛

(ج) تجنيبها لأغراض صندوق المساعدة الاقتصادية المشار إليه في الفقرة ١ (أ) من الفرع ٧ من مرفق الاتفاق.

١٢ – وعملا بالفقرة ٢ من المادة ١٧٣ من الاتفاقية، لا يجوز للسلطة أن تستخدم الاشتراكات المقررة لأي من الأغراض المنصوص عليها في الفقرة ١١ (أ–ج) أعلاه، حتى في حالة وجود فائض في الميزانية الإدارية.

١٣ – وتتصل المسألة الأساسية الثانية التي يتعين معالجتها بمفهوم الإنصاف. فالمادة ١٤٠ تنص على أنه يجب تقاسم الفوائد بشكل منصف، ولكنها لا تعرف مصطلح ''الإنصاف''. وفي غير الجزء الحادي عشر، تستخدم لفظة ''منصف'' في عدة مواد في الاتفاقية، بما في ذلك فيما يتعلق بحق الدول غير الساحلية والمتضررة جغرافيا في المشاركة في استغلال الموارد الحية للمنطقة الاقتصادية الخالصة للدول الساحلية، وفي تكوين المؤسسات المنشأة بموجب الاتفاقية وفي عمليات تعيين الحدود البحرية، كما تستخدم اللفظة في المادة ٨٢، فيما يتعلق بمعايير توزيع المدفوعات والمساهمات على الدول الأطراف.

١٤ – وامتثالا للفقرة ٤ من المادة ٨٢، تقدم المدفوعات أو المساهمات عن طريق السلطة، التي يتعين عليها توزيعها على الدول الأطراف في الاتفاقية على أساس معايير التقاسم المنصف، آخذة في الاعتبار مصالح الدول النامية واحتياجاتها، ولا سيما الدول الأقل نموا وغير الساحلية بينها. وبينما تقضي المادتان ٨٢ و ١٤٠ بوضع معايير لتقاسم الفوائد، فإن هناك اختلافات بينهما فيما يتعلق بالمستفيدين، ودور السلطة، وتحديد المبلغ المتاح للتوزيع. ففي المادة ٨٢، توزع المدفوعات عن طريق السلطة (مع احتمال خضوع ذلك لرسم إداري عام)، التي لها دور الوسيط فقط، ولا يجوز أن يذهب أي مبلغ إلى صندوق المساعدة الاقتصادية (انظر اتفاق عام ١٩٩٤، المرفق، الفرع ٧)، والمستفيدون هم الدول الأطراف في الاتفاقية، مع الأخذ في الاعتبار مصالح الدول النامية واحتياجاتها، ولاسيما الدول الأقل نموا وغير الساحلية بينها. ومن ناحية أخرى، يجب أن تكون معايير التقاسم المنصف التي سيتم وضعها فيما يتعلق

بالأنشطة التي تجري في المنطقة لصالح البشرية، غير تمييزية[٢]، ولكن يجب أن تأخذ في الاعتبار مصالح واحتياجات الدول النامية والشعوب التي لم تنل الاستقلال الكامل أو وضعا آخر من أوضاع الحكم الذاتي (المادة ١٦٠ (٢) (و) '١' من الاتفاقية)[٣]. وثمة إشكالية تكتنف تفسير كيفية أخذ المصالح والاحتياجات في الاعتبار. وعلاوة على ذلك، ونتيجة للاختلافات بين المستفيدين في المادتين ٨٢ و ١٤٠، قد يلزم وضع معايير متسقة للتقاسم المنصف، ولكن مع التباينات والأحجام اللازمة.

١٥ - وفي ضوء المراعاة الأخص التي يجب إيلاؤها عند التنفيذ، قد يلزم ترتيب الدول والشعوب المستفيدة المحتملة. وفي هذا الصدد، لم تعالج بعدُ مسألة ما إذا كانت السلطة ستستخدم الأرقام القياسية الحالية التي تحتفظ بها منظمات دولية، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، أو تضع رقمها القياسي المركب الخاص بها بالرجوع إلى أهداف المادة ١٤٠ ومقاصدها. كما يلزم معالجة نفس المسألة لأغراض ترتيب المستفيدين بموجب المادة ٨٢ مع الرجوع إلى أهداف تلك المادة ومقاصدها. علاوة على ذلك، ونظراً للاختلاف بين المستفيدين في المادتين ٨٢ و ١٤٠ الموضح أعلاه، فقد تختلف الأرقام القياسية أيضاً.

١٦ - وآخر مسألة في هذا الاستعراض العام للمسائل التي يتعين معالجتها لتنفيذ المادة ١٤٠ هي الآلية المناسبة التي سيجري من خلالها توزيع الفوائد. فسلطة قاع البحار لها سلطة تقديرية في تحديد الآلية أو الآليات التي ستكون مناسبة لهذا الغرض، آخذة في الاعتبار، كما ذكر أعلاه، أن إنشاء صندوق هو أحد الخيارات.

خامسا - الخطوات المقبلة والتوصيات

١٧ - في ضوء تعقيد وعدد المسائل التي يتعين معالجتها من أجل وضع معايير التقاسم المنصف على النحو المبين بشكل عام في الفرع السابق، قد تكون الخطوات المقبلة هي استكشاف تلك المسائل في دراسة أكثر تفصيلاً تتضمن معايير مفصلة مقترحة، من أجل تعميق فهم المسائل التي يتعين معالجتها.

١٨ - وبالتالي، تُدعى اللجنة المالية إلى أن:

(أ) تُحيط علما بهذا التقرير؛

(ب) تطلب إلى الأمين العام إعداد دراسة تتضمن معايير تقاسم مقترحة للنظر فيها في الدورة الخامسة والعشرين للجنة؛

(ج) تبقي المسألة الحالية على جدول أعمالها لدورتها التي ستعقد في عام ٢٠١٩ وأن تتيح الوقت الكافي لمناقشة المسألة.

---

(٢) تضيف المادة ١٤١ دعما لهذا المبدأ بنصها على أن تكون المنطقة مفتوحة للاستخدام من قبل جميع الدول دون تمييز. والواقع أن المساواة في إمكانية الحصول على الفوائد والتقاسم المنصف لها جانبان من جوانب المسألة. وعلاوة على ذلك، تنص المادة ١٥٢ بعبارات واضحة على أن السلطة يجب أن تتحاشى التمييز في ممارستها لصلاحياتها ووظائفها. ويسمح بالمراعاة الخاصة للدول النامية، بما في ذلك المراعاة الأخص للدول غير الساحلية والدول المتضررة جغرافيا من بينها، ولا تعتبر تلك المراعاة تمييزا. كما ينطبق مبدأ عدم التمييز على معاملة مقدمي الطلبات والمتعاقدين.

(٣) توضح الفقرة ١ من المادة ١٤٠ أوضاع الحكم الذاتي بتحديدها أنها تلك التي تعترف بها الأمم المتحدة وفقا لقرار الجمعية العامة ١٥١٤ (د - ١٥) وسائر قرارات الجمعية العامة ذات الصلة.