

Distr.: Limited
22 July 2022
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الثالثة والسبعون

جنيف، 18 نيسان/أبريل - 3 حزيران/يونيه

و 4 تموز/يوليه - 5 آب/أغسطس 2022

الفريق الدراسي المعني بارتفاع مستوى سطح البحر من منظور القانون الدولي

التقرير

أولاً - مقدمة

1- قررت لجنة القانون الدولي، في دورتها الحادية والسبعين (2019)، إدراج موضوع "ارتفاع مستوى سطح البحر من منظور القانون الدولي" في برنامج عملها. وقررت اللجنة أيضاً إنشاء فريق دراسي مفتوح باب العضوية يُعنى بهذا الموضوع ويشترك في رئاسته، على أساس التناوب، السيد بوغدان أوريسكو، والسيد يعقوب سيسه، والسيدة باتريسيا غالفاو تيليس، والسيدة نيلوفر أورال، والسيد خوان خوسيه رودا سانتولاريا. وناقش الفريق الدراسي بعدئذ تكوينه، وجدوله الزمني وبرنامج عمله المقترحين، وأساليب عمله. وأحاطت اللجنة علماً، في جلستها 3480، المعقودة في 15 تموز/يوليه 2019، بالتقرير الشفوي المشترك للرئيسين المشاركين للفريق الدراسي⁽¹⁾.

2- ووفقاً لبرنامج العمل وأساليب العمل المتفق عليها، أعدت السيدة غالفاو تيليس والسيد رودا سانتولاريا، بوصفهما الرئيسين المشاركين المعنيين بالمسائل المتصلة بكيان الدولة وحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى البحر، ورقة المسائل الثانية عن الموضوع (A/CN.4/752)، التي صدرت في عام 2022، ومعها ثبت بعدد من المراجع المختارة (A/CN.4/752/Add.1).

ثانياً - النظر في الموضوع في الدورة الحالية

3- عقد الفريق الدراسي، الذي يضم في الدورة الحالية 28 عضواً، تسع جلسات، في الفترة من 20 إلى 31 أيار/مايو، ويومي 6 و 7 تموز/يوليه، وفي 21 تموز/يوليه 2022.

(1) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والسبعون، الملحق رقم 10 (A/74/10)، الفقرات 267-273.



ألف - عرض الرئيسيين المشاركين لورقة المسائل الثانية

1- الإجراء الذي اتبعه الفريق الدراسي

4- أشارت الرئيسة المشاركة (السيدة غالفاو تيليس)، في الجلسة الأولى للفريق الدراسي المعقودة في 20 أيار/مايو 2022، إلى أن الغرض من الجلسات الست المقرر عقدها في الجزء الأول من الدورة هو السماح بتبادل الآراء بشأن ورقة المسائل الثانية وأي مسائل ذات صلة قد يرغب الأعضاء في تناولها بشأن الموضوع، ما دامت تتصل بالموضوعين الفرعيين قيد النظر، وهما كيان الدولة وحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر. ودعت الرئيسة المشاركة الأعضاء أيضاً إلى الخوض في مناقشة منظمة وتفاعلية، استناداً إلى محتويات ورقة المسائل الثانية، وتقديم مدخلات بشأن مشروع ثبت مراجع للموضوعين الفرعيين من المقرر إصداره كإضافة لورقة المسائل الثانية. وستكون نتيجة الجزء الأول من الدورة تقريراً مؤقتاً للفريق الدراسي يُنظر فيه ويُستكمل خلال الجزء الثاني من الدورة لكي يعكس مناقشة تفاعلية إضافية بشأن برنامج العمل المقبل. وسيُتفق عليه في الفريق الدراسي ثم يعرضه لاحقاً للرئيسان المشاركين على اللجنة بهدف إدراجه في تقرير اللجنة السنوي. واستند هذا الإجراء، الذي اتفق عليه الفريق الدراسي، إلى تقرير اللجنة لعام 2019⁽²⁾.

5- وأشارت الرئيسة المشاركة أيضاً إلى أن الفريق الدراسي، مثلما هو مبين في الجزء الرابع من ورقة المسائل الثانية، الذي يتناول الفرع الثاني منه برنامج العمل المقبل للفريق الدراسي، سيعود في فترة الخمس سنوات المقبلة إلى كل من المواضيع الفرعية - قانون البحار، وكيان الدولة، وحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر - وسيسعى بعد ذلك إلى إعداد تقرير عن الموضوع ككل عن طريق تجميع نتائج العمل المنجز.

2- عرض ورقة المسائل الثانية

(أ) المقدمة والتعليقات العامة وأساليب العمل

6- شدد الرئيسان المشاركون (السيدة غالفاو تيليس والسيد رودا سانتولاريا)، في مقدمة عامة، على الطابع الأولي لورقة المسائل الثانية، فأبرزوا أن الغرض منها هو أن تكون أساساً لمناقشة الفريق الدراسي ويمكن استكمالها بمساهمات يعلها أعضاءه.

7- وبالإضافة إلى بيان الغرض من ورقة المسائل وهيكلها (الفصل الأول)، تتناول المقدمة إدراج الموضوع في برنامج عمل اللجنة ومدى النظر فيه حتى الآن (الفصل الثاني). وتتضمن أيضاً لمحة عامة عن عبارات دعم الدول للموضوع أو اهتمامها به، أو غير ذلك، خلال المناقشات التي دارت في اللجنة السادسة منذ عام 2018، وملخصاً لمبادرات التوعية التي اتخذها الرئيسان المشاركون (الفصل الثالث). ويتضمن الفصل الرابع من المقدمة تحديثاً للنتائج العلمية وأفاق ارتفاع مستوى سطح البحر ذات الصلة بالمواضيع الفرعية، جرى استكمالها شفوياً لمراعاة كون تقريرين جديدين للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ قد صدرتا منذ تقديم ورقة المسائل الثانية، ولتقاسم النتائج الرئيسية الواردة في تقرير الهيئة عن آثار تغير المناخ والتكيف معه وقابلية التأثر به⁽³⁾. ويتضمن الفصل الخامس من المقدمة موجزاً للنتائج ذات

(2) المرجع نفسه، الفقرتان 270 و271.

(3) الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. مساهمة الفريق العامل الثاني في تقرير التقييم السادس للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (يصدر لاحقاً)؛ والهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. مساهمة الفريق العامل الثالث في تقرير التقييم السادس للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (يصدر لاحقاً).

الصلة من عمل رابطة القانون الدولي. وفي هذا الصدد، أشار الرئيس المشارك إلى أن الرابطة قررت منذ ذلك الحين تمديد ولاية اللجنة المعنية بالقانون الدولي وارتفاع مستوى سطح البحر حتى عام 2024.

8- والغرض من الجزء الأول (المعنون "مسائل عامة") هو التذكير بنطاق الموضوع ونتائجه، مع مراعاة الحدود المنصوص عليها في المخطط الذي أُعد في عام 2018⁽⁴⁾. وبذلك، يتضمن الجزء الأول، في الفصل الأول منه، فصلاً للمسائل التي ستتناولها اللجنة بقدر ما تتعلق بكيان الدولة⁽⁵⁾ وحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر⁽⁶⁾، والحصيلة النهائية⁽⁷⁾. ويذكر الفصل الثاني بأن المسائل المنهجية والتنظيمية عولجت في مخطط عام 2018⁽⁸⁾، وفي الفصل العاشر من تقرير اللجنة السنوي لعام 2019⁽⁹⁾، وفي الفصل التاسع من تقريرها السنوي لعام 2021⁽¹⁰⁾. وفي هذا الصدد، شدد الرئيس المشارك على أن ممارسة الدول ضرورة لعمل اللجنة وشجعا الدول والمنظمات الدولية والكيانات الأخرى المعنية على مواصلة العمل مع الفريق الدراسي واللجنة من أجل تقاسم ممارساتها وخبراتها المتعلقة بالموضوع.

(ب) كيان الدولة وما يتصل بذلك من ملاحظات وأسئلة توجيهية

9- عرض الرئيس المشارك للفريق الدراسي (السيد رودا سانتولاريا)، في الجلسة الثانية للفريق الدراسي، الجزء الثاني من ورقة المسائل الثانية المعنونة "تأملات بشأن كيان الدولة".

10- وأشار الرئيس المشارك إلى أن ارتفاع مستوى سطح البحر ظاهرة عالمية غير موحدة وتطرح تهديدات خطيرة لجميع الدول. والتهديد فيما يخص الدول المنخفضة والدول الجزرية الصغيرة النامية تهديد وجودي، ويتعلق في حالة الدول الجزرية الصغيرة النامية ببقائها ذاته. ولاحظ أن ثمة حالات إجلاء للسكان من جزيرة إلى أخرى ضمن الدولة نفسها⁽¹¹⁾، ولكن لم تُسجّل أي حالات عُمر فيها إقليم دولة ما كاملاً بالمياه أو ما عاد صالحاً للسكن. وفي ضوء الطابع التدريجي لهذه الظاهرة، لا يمكن مع ذلك اعتبار حالة من هذا القبيل شاغلاً نظرياً بعيداً. وأشار الرئيس المشارك أيضاً إلى أن التأملات الأولية بشأن كيان الدولة لا تهدف إلى الحكم مسبقاً على هذه المسائل الحساسة التي تستوجب قدراً كبيراً من الحذر أو إلى صياغة استنتاجات بشأنها. بل إن الغرض من الورقة هو استكشاف بعض التجارب أو الحالات السابقة أو الراهنة بغية وضع قائمة بمسائل القانون الدولي ذات الصلة التي يتعين تحليلها من منظور القانون النافذ المفعول والقانون المنشود على السواء.

11- وانتقل الرئيس المشارك إلى الفصل الثاني من الجزء الثاني من ورقة المسائل، الذي يركز على معايير إنشاء الدولة، فأشار إلى أنه لا يوجد مفهوم لـ "الدولة" يحظى بقبول عام. غير أنه لاحظ أن الدولة، لكي تُعتبر "شخصاً" من أشخاص القانون الدولي، يتعين أن تستوفي أربعة معايير وفقاً للمادة 1 من الاتفاقية

(4) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والسبعون، الملحق رقم 10 (A/73/10)، المرفق بـ، الفقرات 12-14.

(5) المرجع نفسه، الفقرة 16.

(6) المرجع نفسه، الفقرة 17.

(7) المرجع نفسه، الفقرتان 18 و26.

(8) المرجع نفسه، الفقرة 18.

(9) A/74/10، الفقرات 263-273.

(10) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والسبعون، الملحق رقم 10 (A/76/10)، الفقرتان 245 و246.

(11) على سبيل المثال، سكان جزر كارتريت في بابوا غينيا الجديدة أُعيد توطينهم بسبب ارتفاع مستوى سطح البحر.

المتعلقة بحقوق الدول وواجباتها لعام 1933⁽¹²⁾: (أ) سكان دائمون؛ و(ب) إقليم محدد؛ و(ج) حكومة؛ و(د) القدرة على إقامة علاقات مع الدول الأخرى. وأشار الرئيس المشارك إلى أن النقطة الأخيرة تنطبق أيضاً على أشخاص القانون الدولي الآخرين. ويتضمن الفصل الثاني لمحة عامة عن هذه المعايير. وكما مادة مرجعية إضافية، يستكشف الفصل الثاني أيضاً خصائص الدولة الواردة في أحكام نصوص توضيحية أخرى، هي: قرار معهد القانون الدولي لعام 1936 بشأن الاعتراف بدول جديدة وحكومات جديدة⁽¹³⁾؛ ومشروع الإعلان المتعلق بحقوق الدول وواجباتها لعام 1949⁽¹⁴⁾؛ ومشاريع المواد المتعلقة بقانون المعاهدات لعام 1956 الصادرة عن لجنة القانون الدولي⁽¹⁵⁾؛ وآراء لجنة التحكيم التابعة للمؤتمر الدولي المعني بيوغوسلافيا السابقة لعام 1991⁽¹⁶⁾، التي يتسق فيها تعريف خصائص الدولة مع متطلبات الاتفاقية المتعلقة بحقوق الدول وواجباتها.

12- ويتضمن الفصل الثالث بعض الأمثلة النموذجية للإجراءات التي اتخذتها الدول وغيرها من أشخاص القانون الدولي، بدءاً بالكرسي الرسولي ونظام مالطة ذي السيادة المستقلة. وفي هذا الصدد، لوحظ أن هذه الكيانات، على الرغم من كونها حُرمت من أراضيها في مرحلة من مراحل التاريخ، احتفظت بشخصيتها القانونية واستمرت في ممارسة بعض حقوقها بموجب القانون الدولي، ولا سيما حق إيفاد واستقبال المفوضين وسلطة إبرام المعاهدات (الفرعان ألف وباء). وينظر الفصل الثالث (الفرع جيم) أيضاً في مثال الحكومات المجبرة على العيش في المنفى بسبب الاحتلال العسكري الأجنبي أو غيره من الظروف. وفي هذا الصدد، لوحظ أن الدول المتضررة، وإن فقدت السيطرة على كل أراضيها أو جزء كبير منها، تحتفظ بمركزها كدولة وتُنقل أجهزتها التمثيلية إلى أقاليم خاضعة لولاية الدول الثالثة التي تستضيفها، ما يُعتبر دليلاً على افتراض استمرار كيان الدولة. وعلى نفس المنوال، أشار الرئيس المشارك، استناداً إلى بعض الصكوك الدولية المشار إليها في الفرع دال من الفصل الثالث، بما في ذلك الاتفاقية المتعلقة بحقوق الدول وواجباتها، إلى أن الدولة، ما أن تُنشأ بهذه الصفة بموجب القانون الدولي، كان لها حق غير قابل للتصرف في اتخاذ تدابير لتبقى دولة.

13- وفيما يخص الفصل الرابع، الذي يتناول الشواغل المتصلة بظاهرة ارتفاع مستوى سطح البحر والتدابير المتخذة في هذا الصدد، أُدرجت الجوانب التالية للنظر فيها فيما يتعلق بمسألة كيان الدولة:

(أ) إمكانية أن تصبح مساحة أراضي الدولة مغمورة تماماً بالبحر أو غير صالحة للسكن، وألا تكون هناك إمدادات كافية من مياه الشرب للسكان؛

(ب) التشريد التدريجي للأشخاص إلى أراضي دول أخرى، الأمر الذي يثير بدوره أسئلة تتعلق بالجنسية والحماية الدبلوماسية وصفة اللاجئ؛

(12) الاتفاقية المتعلقة بحقوق الدول وواجباتها (مونتيڤيديو، 26 كانون الأول/ديسمبر 1933)، *League of Nations, Treaty Series*, vol. CLXV, No. 3802, p. 19.

(13) Institut de Droit International, "Resolutions concerning the recognition of new States and new Governments" (Brussels, April 1936), *The American Journal of International Law*, vol. 30, No. 4, Supplement: Official Documents (October 1936), pp. 185–187.

(14) *Yearbook of the International Law Commission 1949*, p. 287.

(15) *Yearbook of the International Law Commission, 1956*, vol. II, document A/CN.4/101, para. 10, at pp. 107–108.

(16) Maurizio Ragazzi, "Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: opinions on questions arising from the dissolution of Yugoslavia", *International Legal Materials*, vol. 31, No. 6 (November 1992), pp. 1488–1526, at p. 1495.

(ج) المركز القانوني لحكومة دولة متضررة من ارتفاع مستوى سطح البحر كانت قد اتخذت من إقليم دولة أخرى مكان إقامة لها؛

(د) الحفاظ على حقوق الدول المتضررة من ظاهرة ارتفاع مستوى سطح البحر فيما يتعلق بالمناطق البحرية؛

(هـ) حق سكان الدول المتضررة في تقرير المصير.

14- وشدد الرئيس المشارك كذلك على ضرورة دراسة التدابير الرامية من ناحية إلى التخفيف من آثار ارتفاع مستوى سطح البحر - مثل تدابير تعزيز السواحل وبناء الجزر الاصطناعية - ومن ناحية أخرى البدائل الممكنة مستقبلاً فيما يتعلق بكيان الدولة في حال أصبح إقليم دولة ما مغموراً بالكامل. وفيما يتعلق بالحالة الأولى، أبرزت التكلفة العالية لتدابير الحفظ والحاجة إلى تقييم أثرها البيئي، بسبب منها التعاون لصالح الدول الأكثر تضرراً. وفيما يتعلق بالحالة الثانية، جرى التشديد أيضاً على الضرورة الملحة لمراعاة منظور الدول الجزرية الصغيرة النامية.

15- وعلى خلفية ما ورد أعلاه، يقدم الفصل الخامس عدة بدائل أولية لا هي قاطعة ولا تقييدية. وأول البدائل المقترحة هو افتراض استمرار كيان الدولة. ويتماشى هذا المقترح مع النهج الذي اعتمده رابطة القانون الدولي ومع الآراء التي أعربت عنها بعض الدول ومفادها أن الاتفاقية المتعلقة بحقوق الدول وواجباتها لا تنطبق إلا على تحديد نشأة دولة ما وليس على استمرار وجودها. وفي الوقت نفسه، لوحظ أن استمرار كيان الدولة من غير إقليم يمكن أن تنطوي على بعض المشاكل العملية، مثل انعدام جنسية سكانه أو الصعوبات في ممارسة الحقوق على المناطق البحرية. ويتمثل بديل آخر يمكن استكشافه في الإبقاء على شكل من أشكال الشخصية القانونية الدولية بدون إقليم، على غرار مثالي الكرسي الرسولي ونظام مالطة ذي السيادة المستقلة، اللذين أوجز الرئيس المشارك بشأنهما طرائق مختلفة: (أ) التنازل عن قطع أو أجزاء من الأراضي أو إحالتها إلى دول أخرى، مع نقل السيادة أو بدونها؛ (ب) الارتباط بدولة (دول) أخرى؛ (ج) إنشاء اتحادات كونفيدرالية أو فيدرالية؛ (د) التوحيد مع دولة أخرى، بما في ذلك إمكانية الاندماج؛ (هـ) المخططات الهجينة الممكنة التي تجمع عناصر أكثر من طريقة واحدة، والتي قد تكون تجاربها المحددة توضيحية أو تقدم أفكاراً لصياغة بدائل أو تصميم هذه المخططات.

16- وفي الجلسة الثالثة للفريق الدراسي، عرض الرئيس المشارك الأسئلة التوجيهية المتعلقة بكيان الدولة، الواردة في الفقرة 423 من الورقة. وشدد على أن القصد من هذه الأسئلة هو أن تكون أساساً للمناقشات المقبلة داخل الفريق الدراسي.

(ج) حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر وما يتصل بذلك من ملاحظات وأسئلة توجيهية

17- في الجلسة الرابعة للفريق الدراسي، أشارت الرئيسة المشاركة (السيدة غالفو تيليس) إلى بعض الملاحظات الأولية القائمة على الجزأين الثالث والرابع من ورقة المسائل الثانية، بشأن الموضوع الفرعي "حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر".

18- وأشارت الرئيسة المشاركة إلى أن الأطر القانونية الدولية القائمة التي يحتمل أن تنطبق على حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر مجزأة وعمامة في طبيعتها، ورأت أن من الممكن مواصلة تطويرها لتلبية الاحتياجات المحددة للأشخاص المتضررين. وعلى وجه الخصوص، يمكن مواصلة استكمال الإطار القائم ليعكس خصوصيات العواقب الطويلة الأجل أو الدائمة لارتفاع مستوى سطح البحر، ومراعاة إمكانية بقاء الأشخاص المتضررين في مكانهم الأصلي، أو تشردهم داخل إقليمهم، أو هجرتهم إلى

دولة أخرى من أجل مواجهة آثار ارتفاع مستوى سطح البحر أو تجنبها. وفي هذا الصدد، اعتُبر عمل اللجنة السابق، أي مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالة الكوارث لعام 2016⁽¹⁷⁾، أساساً لتلك العملية.

19- وأشارت الرئيسة المشاركة أيضاً إلى أن الممارسة ذات الصلة للدول أكثر تطوراً بين الدول المتضررة بالفعل من ارتفاع مستوى سطح البحر على الرغم من أنها لا تزال قليلة على الصعيد العالمي. ولاحظت الرئيسة المشاركة أن بعض الممارسة المحددة ليست خاصة بارتفاع مستوى سطح البحر، ولكنها تتعلق عموماً بظواهر الكوارث وتغير المناخ. ومع ذلك، تكشف الممارسة المحددة عدداً من المبادئ التي قد تكون مفيدة لبحث الفريق الدراسي للموضوع. ولوحظ أيضاً أن المنظمات الدولية وغيرها من الكيانات التي لديها ولايات ذات صلة تتخذ نهجاً أكثر استباقية من أجل تعزيز أدوات عملية لتمكين الدول من أن تكون أفضل استعداداً لمعالجة المسائل المتصلة بحقوق الإنسان وتنقل الإنسان في مواجهة التشرذم الناتج عن تغير المناخ. وجرى التشديد أيضاً على الجهود التي يبذلها الرئيسان المشاركان لتيسير تبادل المعلومات مع الدول والمنظمات الدولية وأصحاب المصلحة الآخرين، بسبل منها عقد اجتماعات الخبراء.

20- وأشارت الرئيسة المشاركة إلى عدد من الصكوك الدولية ذات الصلة التي بُحثت في الجزء الثالث من ورقة المسائل الثانية، بما في ذلك المبادئ التوجيهية بشأن التشرذم الداخلي⁽¹⁸⁾، واتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا)⁽¹⁹⁾، وإعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين⁽²⁰⁾، والاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية⁽²¹⁾، وإطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث 2015-2030⁽²²⁾، وخطة مبادرة نانسن لحماية المشردين عبر الحدود في سياق الكوارث وتغير المناخ⁽²³⁾، وإعلان مبادئ سيدني لرابطة القانون الدولي بشأن حماية المشردين في سياق ارتفاع مستوى سطح البحر⁽²⁴⁾. وأشار أيضاً إلى أهمية الآراء الأخيرة التي اعتمدها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في قضية تينيوتا ضد نيوزيلندا⁽²⁵⁾، التي تتعلق بانطباق مبدأ عدم الإعادة القسرية في سياق تغير المناخ وارتفاع مستوى سطح البحر على السواء. وأشارت الرئيسة المشاركة كذلك إلى أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان خلصت، في هذه القضية، إلى أن آثار تغير المناخ، وتحديدًا ارتفاع مستوى سطح البحر، في الدول المستقبلية يمكن أن تعرض الأفراد لانتهاك حقوقهم بموجب المادة 6 (الحق في الحياة) أو المادة 7 (حظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁽²⁶⁾، بما يؤدي إلى تفعيل التزامات الدول المرسلة بعدم الإعادة القسرية.

(17) *Yearbook of the International Law Commission, 2016, vol. II (Part Two), para. 48*

(18) [E/CN.4/1998/53/Add.2](#)، المرفق.

(19) اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا (كمبالا، 23 تشرين الأول/أكتوبر 2009)، United Nations, *Treaty Series*, vol. 3014, No. 52375, p. 3

(20) قرار الجمعية العامة 1/71، المؤرخ 19 أيلول/سبتمبر 2016.

(21) قرار الجمعية العامة 195/73 المؤرخ 19 كانون الأول/ديسمبر 2018، المرفق. انظر أيضاً [A/CONF.231/7](#).

(22) قرار الجمعية العامة 283/69 المؤرخ 3 حزيران/يونيه 2015، المرفق الثاني.

(23) Nansen Initiative, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of (Disasters and Climate Change, vol. 1* (December 2015)

(24) Final report of the Committee on International Law and Sea-Level Rise, in International Law Association, *Report of the Seventy-eighth Conference, Held in Sydney, 19-24 August 2018*, vol. 78 (2019), pp. 897 ff., and resolution 6/2018, annex, *ibid.*, p. 33

(25) [CCPR/C/127/D/2728/2016](#)

(26) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (نيويورك، 16 كانون الأول/ديسمبر 1966)، United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, No. 14668, p. 171

21- وانتقلت الرئيسة المشاركة إلى الجزء الرابع من ورقة المسائل الثانية، فأشارت إلى الفقرة 435 التي تتضمن قائمة بأسئلة توجيهية متعلقة بحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر. وقُيِّمت الأسئلة إلى ثلاث مجموعات فرعية تتعلق بما يلي: (أ) المبادئ المنطبقة على حماية حقوق الإنسان للأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر؛ و(ب) المبادئ المنطبقة على الحالات التي تنطوي على إجلاء الأشخاص أو نقلهم أو تشردهم أو هجرتهم، بمن فيهم الضعفاء من الأشخاص والجماعات، بسبب عواقب ارتفاع مستوى سطح البحر أو كتدبير للتكيف مع ارتفاع مستوى سطح البحر؛ و(ج) انطباق مبدأ التعاون الدولي ونطاقه لمساعدة الدول فيما يتعلق بحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر. وشددت الرئيسة المشاركة على أن هذه الأسئلة التوجيهية اقترحت من أجل تنظيم عمل الفريق الدراسي المقبل في هذا الموضوع، ورحبت بالمقترحات أو المساهمات المقدمة من أعضائه بشأن أي من المسائل المثارة فيه، وبشأن جوانب ممارسة الدول وممارسة المنظمات وغيرها من الكيانات الدولية المعنية فيما يتعلق بالمسائل المثارة في الأسئلة التوجيهية.

باء - موجز المناقشة

1- تعليقات عامة

(أ) الموضوع بشكل عام

22- تعليقا على الموضوع بعبارات عامة، أكد أعضاء الفريق الدراسي من جديد وجهة الموضوع والأهمية الحاسمة لما تجرّه اللجنة من نقاش بالنسبة لعدد من الدول المتضررة من ارتفاع مستوى سطح البحر، بما في ذلك لبعض الدول التي قد يكون بقاؤها مهدداً. وأعرب بعض الأعضاء أيضاً عن شعورهم بالطبيعة الملحة للوضع بالنظر إلى المسائل المطروحة وخطورتها، مشيرين إلى أن لارتفاع مستوى سطح البحر عواقب تؤثر في العديد من فروع القانون الدولي. ولوحظ أيضاً أن الدول التي يُحتمل أن تكون معرضة لخطر فقدان كيانها كدولة هي دول جزرية صغيرة نامية تساهم بأقل قدر في انبعاثات التلوث في الغلاف الجوي ولكنها مع ذلك الأكثر تضرراً من تغير المناخ بسبب ارتفاع مستوى سطح البحر.

23- بيد أنه لوحظ أيضاً أنه، في حين ينبغي أن تؤخذ في الحسبان بعناية حاجة الدول الجزرية الصغيرة النامية باعتبارها دولاً متضررة بصفة خاصة، تماشياً مع موقف اللجنة في دراستها بشأن تحديد القانون الدولي العرفي⁽²⁷⁾، ينبغي للجنة ألا تغفل تعليقات واحتياجات الدول الأخرى بالنظر إلى أن الآثار القانونية المترتبة عن ارتفاع مستوى سطح البحر لن تمس الدول الجزرية الصغيرة النامية والدول الساحلية فحسب، بل جميع الدول. ولوحظ أيضاً أنه لا بد من إيجاد طريق وسط بين البعدين الإنساني والقانوني للموضوع للتأكد من أن الأول مرتبط بالثاني. وأبرز علاوة على ذلك أن بعض جوانب الموضوع تتناول أموراً صعبة وحساسة في طبيعة مسائل السياسة العامة، ينبغي للجنة أن تتوخى الحذر بشأنها، وأنه ينبغي للجنة أن تركز على الجوانب القانونية للموضوع، وفقاً لولايتها المتمثلة في التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه.

(ب) ورقة المسائل الثانية

24- أعرب أعضاء الفريق الدراسي إلى حد كبير عن امتنانهم للرئيسين المشاركين (السيدة غالفاو تيليس والسيد رودا سانتولاريا) على ورقة المسائل الثانية الموثقة والمنظمة بشكل جيد للغاية، مشيرين إلى

(27) A/73/10، الفصل الخامس (ال فقرات 53-66).

أنها تقدم معلومات وجيهة مستفيضة بطريقة ممنهجة، وذات جودة عالية وتوفر أساساً ممتازاً للفريق الدراسي للتداول في الموضوعين الفرعيين قيد النظر. بيد أنه لوحظ أن أهمية بعض التطورات في الورقة - مثل التعليقات على مسألتَي الجنسية والحماية الدبلوماسية فيما يتعلق بكيان الدولة - ليست واضحة. وأشار أيضاً إلى أن مضمون ورقة المسائل يتعلق بالرئيسيين المشاركين، وليس باللجنة ككل.

25- ورحب الأعضاء كذلك بجهود التوعية التي يبذلها الرئيسان المشاركان في هذا الموضوع، سواء من حيث جمع الأدلة على ممارسة الدول والمنظمات الدولية وغيرها من الكيانات المعنية أو من أجل إثارة اهتمام أكبر بالموضوع ومساهمات بشأنه في الميادين الحكومية الدولية والأكاديمية.

(ج) نطاق عمل الفريق الدراسي وأساليب عمله

26- فيما يتعلق بنطاق عمل الفريق الدراسي، أعرب عن آراء متباينة فيما يخص النطاقين المادي والزمني للموضوع: ففي حين رأى بعض أعضاء الفريق الدراسي أنها طموحة أكثر مما ينبغي وينبغي تضيقها، رأى آخرون أن القيود المفروضة على الموضوع تمنع الفريق الدراسي من التوصل إلى استنتاجات بشأن ما إذا كان القانون الدولي القائم سيكفي لمعالجة التحديات المطروحة أو ما إذا كان يلزم وضع قواعد أو مبادئ جديدة لسد الثغرات المحتملة.

27- وجرى التشديد أيضاً على ضرورة التركيز على البعد القانوني للموضوع وتجنب سيناريوهات التخمين مع التحقق من الدور التنفيذي للجنة والتمييز بين أمور السياسة العامة وأمور القانون الدولي. وفي هذا الصدد الأخير، اقترح أن يقتصر دور اللجنة في الموضوع على استعراض أو تحديد المشاكل القانونية ذات الصلة الناشئة عن حالات ارتفاع مستوى سطح البحر. وعلى العكس، اقترح أيضاً أن تنظر اللجنة في المسائل المتصلة بالسياسة العامة وأن تتيح إمكانية تطوير القانون القائم أو، على الأقل، تقديم مقترحات غير ملزمة في السياسة العامة.

28- وجرى التشديد أيضاً على الحاجة إلى تحديد الصلة بين الموضوع الفرعي المتعلق بالمسائل المتصلة بقانون البحار، الذي نظرت فيه اللجنة خلال دورتها الثانية والسبعين، والمواضيع الفرعية التي يجري بحثها في هذه الدورة. وفي هذا الصدد، جرى التشديد على العلاقة المتبادلة بين آثار ارتفاع مستوى سطح البحر وقانون البحار - ولا سيما مبدأ "الأرض تهيمن على البحر" ومبدأ حرية البحار.

29- وفيما يتعلق بأساليب العمل، لوحظ أنه سيكون من المفيد توضيح الكيفية التي سيعكس بها نتائج الفريق الدراسي وقرارات المساهمة التي قدمها أعضاؤه. واقترح كذلك أن تنظر اللجنة، في تشكيلتها المقبلة، في تحويل الموضوع إلى موضوع تقليدي، مع تعيين مقرر خاص أو مقررين خاصين وإجراء مناقشات عامة بحضور اللجنة بكامل هيئتها.

(د) النتائج العلمية

30- فيما يتعلق بالنتائج العلمية، في حين أُشير إلى أن اللجنة قد تحتاج إلى تقييم النتائج العلمية التي اعتمدت عليها لكي تكون في وضع يمكنها من تقديم تقييم موحد للمخاطر، أشار الأعضاء إلى حد كبير إلى أن عمل الفريق الدراسي يستند إلى أرضية مشتركة مفادها أن ارتفاع مستوى سطح البحر حقيقة أثبتتها العلم بالفعل ولها آثار كبيرة على عدد من الدول وأنها ظاهرة عالمية. ولوحظ أيضاً أن الفقرات من 45 إلى 51 من ورقة المسائل الثانية تتضمن موجزاً ممتازاً للبيانات العلمية المتاحة، وأن من الحكمة الاعتماد - كما فعلت ورقتنا المسائل الأولى والثانية - على عمل أفرقة الخبراء التي تحظى بتقدير كبير مثل الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ.

31- وأُعرب عن آراء مختلفة في مدى الحاجة إلى عقد اجتماعات مع العلماء في المستقبل. غير أن أعضاء الفريق الدراسي رحبوا باقتراح الرئيسين المشاركين الداعي إلى تنظيم اجتماعات مركزية لإخبارهم وتثقيفهم بشأن الجوانب الأوثق صلة بدراساتهم للمسائل القانونية.

(هـ) ممارسة الدول

32- أكد أعضاء الفريق الدراسي من جديد أن ممارسة الدول ضرورية لعمل الفريق الدراسي في هذا الموضوع وأن ممارسة الدول المحدودة المتاحة تقيد عملية المسح الموكلة إليه. وجرى التشديد أيضاً على أنه لا توجد حتى الآن أي دولة في طور التحول إلى دولة مغمورة بالكامل أو غير صالحة للسكن.

33- وفيما يتعلق بالنطاق والتمثيلية، بينما أُشير إلى أن ممارسة إقليمية من الدول الجزرية الصغيرة - وتحديداً في منطقة المحيط الهادئ - أخذت في الظهور باطراد، لوحظت ندرة التعليقات الواردة من أمريكا اللاتينية والكاريبي وآسيا وأفريقيا، بالاقتران مع حاجة اللجنة إلى متابعة مبادرات التوعية الحكومية وإلى قيام أعضاء الفريق الدراسي بإعداد ورقات مساهمات عن الممارسة الإقليمية.

34- وأشير أيضاً إلى أنه في الظروف الخاصة بظاهرة بالغة التعقيد ووجودية وحتمية مثل ارتفاع مستوى سطح البحر، حيث تتسم ممارسة الدول بطابع محدود نظراً لعدم وجود أي دولة عُمرت بالكامل بعد، يمكن للجنة بدلاً من ذلك أن تلجأ إلى الاستدلال بالقياس والمعايير التفسيرية، بما يتسق مع ولايتها المتمثلة في التطوير التدريجي للقانون الدولي. وبهذا المعنى، أُشير إلى أن الممارسة القانونية الدولية تشمل مبادئ القانون الدولي الأساسية والتفسير المستمر للقواعد القانونية في ضوء الأحداث، بغية التمكن من مواجهة التحديات الجديدة عند الاقتضاء. وجرى التشديد أيضاً على ضرورة أن تفكر اللجنة في أساس القانون الدولي وأن تولد حواراً بشأن الخيارات والبدائل الممكنة، كما فعل الرئيسان المشاركون لتحديد أنسب الخيارات والبدائل التي يمكن استعمالها.

(و) مصادر القانون

35- فيما يتعلق بمصادر القانون، أُعيد التأكيد على أن اللجنة ينبغي لها أن تأخذ في الحسبان المعاهدات والأعراف وكذلك المبادئ العامة للقانون التي قد تكون واجبة التطبيق، بما في ذلك، على سبيل المثال، مبدأ الإنصاف ومبدأ حسن النية ومبدأ التعاون الدولي، حسب صلتها بالموضوع. وتم التشديد أيضاً على الدور المركزي لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار وضرورة الحفاظ على سلامتها⁽²⁸⁾.

36- وذكر بعض أعضاء الفريق الدراسي أن مبدأ التعاون الدولي يبدو على نفس القدر من الأهمية بالنسبة للموضوعين الفرعيين قيد النظر. ولوحظ أيضاً أن المبدأ يمكن أن يؤدي دوراً هاماً في الحفاظ الدول على بقائها، كما ذكر الرئيسان المشاركون في ورقة المسائل الثانية. وبالنظر إلى التكلفة العالية بشكل خاص لتدابير الحفظ مثل إقامة الحواجز أو التحصينات الساحلية والمصدات أو تعزيزها، تم التشديد على أهمية التعاون الدولي من خلال نقل التكنولوجيا وتبادل أفضل الممارسات. واعتُبر أيضاً أن التعاون الدولي لا يقل أهمية فيما يتعلق ببناء جزر اصطناعية لإيواء الأشخاص المتضررين من ظاهرة ارتفاع مستوى سطح البحر، بالنظر إلى تكلفة هذه المبادرات وتأثيرها البيئي المحتمل، بحيث يمكن إيجاد صيغ دائمة ومستدامة بيئياً. وجرى التشديد على الحاجة إلى سبل ووسائل عملية لتحقيق هذا التعاون الدولي.

(28) اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (مونتيغو باي، 10 كانون الأول/ديسمبر 1982)، United Nations, *Treaty Series*, vol. 1833, No. 31363, p. 3.

- 37- ولوحظ أيضاً أن أي تفكير في كيان الدولة وارتفاع مستوى سطح البحر ينبغي أن يشمل مبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة بقدر ما ينبغي توزيع تكلفة معالجة هذه المشكلة البيئية العالمية الحادة بين مختلف الدول وفقاً لمسؤوليتها التاريخية وقدرات كل منها. وتحقيقاً لهذه الغاية، يمكن أن يستند الفريق الدراسي إلى الأطر القانونية القائمة أصلاً والمصممة للتصدي للتحديات العالمية المتصلة بالمناخ، بما في ذلك، في جملة أمور، المادة 2 من اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون⁽²⁹⁾، والمبدأ 7 من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية⁽³⁰⁾، والمادة 3 من اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ⁽³¹⁾، وبروتوكول كيوتو الملحق بها⁽³²⁾، والمادة 20 من اتفاقية التنوع البيولوجي⁽³³⁾ واتفاق باريس⁽³⁴⁾.
- 38- وأعرب أيضاً، فيما يخص كيان الدولة، عن آراء متباينة تتراوح بين التأييد والتشكيك بشأن أهمية مبدأ "الأرض تهيمن على البحر".

2- التعليقات على كيان الدولة وما يتصل بذلك من ملاحظات وأسئلة توجيهية

(أ) معايير الاتفاقية المتعلقة بحقوق الدول وواجباتها

- 39- خلال تبادل الآراء بشأن كيان الدولة، لوحظ أن مسألة كيان الدولة مسألة معقدة تستوجب الحذر وشُدد، مثلما هو مبين في ورقة المسائل الثانية، على أنه لا يوجد تعريف للدولة يحظى بقبول عام، ولا معايير محددة بوضوح لاندثار الدول. ولوحظ أن اللجنة نفسها واجهت صعوبات في تعريف كيان الدولة في سياق عملها بشأن مشروع إعلان حقوق الدول وواجباتها لعام 1949. وفي هذا الصدد، لوحظ أن لمصطلح "الدولة" معاني عديدة، وأنه يتعين تفسيره في سياق معاهدة معينة، وأن هناك سوابق قضائية دولية مثيرة للجدل في هذا الشأن. ولوحظ أيضاً أن مسألة كيان الدولة لا أهمية لها إلا بالنسبة للدول التي يمكن أن يختفي إقليمها تماماً أو لا يعود مناسباً للحفاظ على السكن البشري أو الحياة الاقتصادية، ما يوحي بأن أثر ارتفاع مستوى سطح البحر يمكن أن يقتصر على عدد قليل جداً من الدول.
- 40- وأعرب عن آراء متنوعة في أهمية المعايير الأربعة لإنشاء دولة على النحو المبين في المادة 1 من الاتفاقية المتعلقة بحقوق الدول وواجباتها، وهي أن يكون للدولة سكان دائمون، وإقليم محدد، وحكومة ذات سيادة، والقدرة على إقامة علاقات مع الدول الأخرى وغيرها من أشخاص القانون الدولي.

- 41- وفي هذا الصدد، لوحظ أن كلاً من هذه المعايير متعدد الأوجه، مع العديد من الاستثناءات والإمكانيات والتعاريف المتغيرة. وفي حين اعتُبرت هذه المعايير نقطة ارتكاز أو نقطة انطلاق مفيدة للمناقشة المتعلقة بكيان الدولة وارتفاع مستوى سطح البحر، لوحظ أنها كانت نتاج سياق تاريخي مختلف في وقت لم يكن يمكن فيه تصور اختفاء إقليم ما بسبب التغيرات البيئية إلا على سبيل الخيال. وعلى هذا

(29) اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون (فيينا، 22 آذار/مارس 1985)، United Nations, *Treaty Series*, vol. 1513, No. 26164, p. 293.

(30) [A/CONF.151/26/Rev.1 \(Vol. I\)](https://treaties.un.org/doc/Convention/1972/197201_197201_197201_197201_197201.pdf).

(31) اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (نيويورك، 9 أيار/مايو 1992)، United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822, p. 107.

(32) بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (كيوتو، 11 كانون الأول/ديسمبر 1997)، United Nations, *Treaty Series*, vol. 2303, No. 30822, p. 162.

(33) اتفاقية التنوع البيولوجي (ريو دي جانيرو، 5 حزيران/يونيه 1992)، United Nations, *Treaty Series*, vol. 1760, No. 30619, p. 79.

(34) اتفاق باريس (باريس، 12 كانون الأول/ديسمبر 2015)، United Nations, *Treaty Series*, No. 54113 (يحدّد رقم المجلد لاحقاً)، متاح في: <https://treaties.un.org>.

النحو، فإنها قد تحد دون داع من الخيارات المتبقية للدول المتضررة فيما يخص كيان الدولة. ولوحظ أيضاً أن هذه المعايير ليست متطلبات غير محددة، وأن الدولة لا يمكن أن تختفي تلقائياً لأنها لم تعد تستوفي أحد هذه المعايير، لا سيما من خلال فقدان الإقليم أو السكان بسبب الصلاحية للسكن.

42- وفيما يتعلق بمعيار الإقليم، تم التأكيد على أن الإقليم شرط مسبق لإقامة الدولة، وأن وجود إقليم بري جانب متجذر بعمق من جوانب كيان الدولة. وعلى عكس ذلك، لوحظ أن السيادة تشير إلى كامل الإقليم الخاضع لسيطرة الدولة وليس إلى الإقليم البري وحده. وبالتالي، فإن الإقليم الذي يصبح مغموراً بالكامل بسبب ارتفاع مستوى سطح البحر لا ينبغي أن يُعتبر إقليماً غير موجود.

43- وجرى التشديد أيضاً على أن القدرة على إقامة علاقات مع دول أخرى، وهي المعيار الرابع، تُعتبر في بعض التقاليد القانونية نتيجة نابعة من كيان الدولة، ما يعني أنه توجد في الواقع ثلاثة عناصر حقيقية مكوّنة للدولة: إقليم، وسكان، وحكومة فعلية.

44- ولوحظ كذلك أن الدول، في ممارستها العملية، طورت مجموعة كاملة من المعايير الحديثة التي تكمل معايير الاتفاقية المتعلقة بحقوق الدول وواجباتها، لذا يتعين على اللجنة توخي الحذر في استنتاجاتها في هذا الصدد. وعليه، قد يكون إجراء دراسة عن ممارسة الدول فيما يتعلق بتفسير معايير الاتفاقية المتعلقة بحقوق الدول وواجباتها مفيداً، بما في ذلك مراعاة مقررات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة نظراً لأهميتها في بعض حالات كيان الدولة. وأشار أيضاً إلى أنه، وفقاً لممارسة الدول، لا يؤدي عدم استيفاء أي من معايير الاتفاقية المتعلقة بحقوق الدول وواجباتها بالضرورة إلى إنهاء كيان الدولة.

(ب) كيان الدولة وتقرير المصير

45- لوحظ أثناء المناقشة أنه بغية فهم خيارات كيان الدولة التي يمكن إتاحتها للدول المتضررة من ارتفاع مستوى سطح البحر، ينبغي أن تكون مصالح السكان المتضررين واحتياجاتهم اعتباراً أساسياً. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يكون حفظ السكان المتضررين كشعب لأغراض ممارسة حق تقرير المصير أحد الركائز الرئيسية لعمل اللجنة في هذه المسألة. وفي الوقت نفسه، لوحظ أن اللجنة ينبغي أن تضع في اعتبارها السياقات التاريخية والقانونية الخاصة للحق في تقرير المصير وأن تتوخى الحذر في تطبيق هذا المبدأ فيما يتعلق بارتفاع مستوى سطح البحر.

(ج) كيان الدولة وافترض الاستمرارية

46- انتقل أعضاء الفريق الدراسي إلى التعليقات على افتراض استمرارية الدول المغمورة بالمياه أو غير الصالحة للسكن والحفاظ على شخصيتها القانونية الدولية، على النحو المبين في ورقة المسائل الثانية، وأعربوا عن آراء شتى.

47- وأشار إلى أن افتراض استمرارية كيان الدولة حل وجيه لمعالجة عواقب ارتفاع مستوى سطح البحر، وأعرب عن تأييد الافتراض العرفي الذي يعتبره الفريق الدراسي نقطة انطلاق، بالنظر، على وجه الخصوص، إلى أنه لا يوجد في القانون الدولي العرفي معيار واضح لانهاء الدولة. وفي هذا الصدد، لوحظ أن هذا النهج سيكون متماشياً أيضاً مع الاستنتاجات الأولية التي توصلت إليها رابطة القانون الدولي خلال مؤتمر سيدني لعام 2018. وجرى التأكيد كذلك على أن حق الحفاظ حق متأصل في كيان الدولة.

48- وطُرح رأي آخر مفاده أن هذا الافتراض الأولي لاستمرار كيان الدولة يخضع لمزيد من النظر من جانب الدول، التي كان بعضها قد أيد هذا الخيار من قبل، رافضةً بذلك اندثار الدول المتضررة من ارتفاع مستوى سطح البحر. وأشار أيضاً إلى أنه ليس مسألة يمكن أن تخلص اللجنة بشأنها إلى استنتاج

محدد لأن دورها ينبغي أن يقتصر على تحديد المشاكل القانونية ذات الصلة الناشئة عن حالة ارتفاع مستوى سطح البحر، بدلاً من اتخاذ مزيد من الخطوات لتوفير حلول محددة.

49- وفي هذا الصدد، أُشير إلى أنه، تماشياً مع مخطط عام 2018 المشار إليه في الفقرة 64 من ورقة المسائل الثانية، كان على اللجنة، في جملة أمور، أن تجري "تحليل الآثار القانونية المحتملة فيما يتصل باستمرار كيان الدولة أو فقدانه في الحالات التي يكون فيها البحر قد غمر تماماً أراضي الدول الجزرية، أو باتت غير صالحة للعيش"⁽³⁵⁾. وبناءً على ذلك، اقترح أن تنتظر اللجنة في (أ) المسائل القانونية الناشئة عن استمرار كيان الدولة من غير إقليم، مثلاً الحماية الدبلوماسية الفعلية لعديمي الجنسية، التي نوقشت جزئياً في ورقة المسائل؛ و(ب) المسائل القانونية الناشئة عن انقطاع الدولة، أي اندثار الدولة، التي لم يُنظر فيها حتى الآن.

50- ولوحظ أيضاً أن مبدأ استمرار كيان الدولة مبدأ مؤقت يهدف إلى السماح للدولة أن تستفيد من الحماية في غياب حالة طبيعية، كما هو الحال مثلاً في حالة الاحتلال العسكري لإقليم ما أو العنف الداخلي، المشار إليه في الفقرتين 192 و193 من ورقة المسائل الثانية. وعلاوةً على ذلك، لوحظ أن غمر إقليم ما أو غيابه التام لا يمكن مقارنته بتغيير في إقليم ما، وأنه لا يمكن تصور افتراض الاستمرارية إلا في حالة وجود إقليم وسكان. وفي هذا الصدد، بينما أُشير إلى أن الإقليم عنصر لا غنى عنه من عناصر الدولة، جرى التشديد أيضاً على أن افتراض استمرار الدولة لا يتوقف على إقليمها وسكانها بل يرتبط بشخصيتها القانونية.

51- وجرى التشديد أيضاً على المخاطر المرتبطة باستمرار كيان الدولة من غير إقليم، أو عندما تكون دولة بلا جسد، أي بلا إقليم، خاضعة لسيادة دولة أخرى. وجرى التساؤل أيضاً عن قدرة هذه الدولة على الوفاء بالتزاماتها الدولية والمحلية، سواء مثلاً فيما يتعلق بمناطقها البحرية أو في ميدان حقوق الإنسان وقانون الهجرة واللجوء. وجرى التشديد كذلك على ضرورة أن يحدد الفريق الدراسي وسائل وأساليب للحفاظ على هوية الشعوب الثقافية والتقليدية، سواء عن طريق كيان الدولة أو غير ذلك، في الأراضي الساحلية المنخفضة وكذلك في الأقاليم المغمورة بالكامل.

(د) بدائل أخرى ممكنة للمستقبل فيما يتعلق بكيان الدولة

52- على خلفية التبادل المذكور أعلاه، بحث الفريق الدراسي أيضاً البدائل الممكنة الأخرى للمستقبل فيما يتعلق بكيان الدولة، على النحو المبين في الفصل الخامس من الجزء الثاني من ورقة المسائل، مثل الحفاظ على شخصية قانونية دولية بدون إقليم واستخدام مختلف الطرائق، على النحو الوارد في الفقرة 15 أعلاه، للحفاظ على كيان الدولة.

53- وعند القيام بذلك، رحب الفريق الدراسي عموماً بالتحليل المتعمق والأمثلة التوضيحية العديدة التي استكشفتها الرئيس المشارك، بما في ذلك أمثلة الكرسي الرسولي، ونظام مالطة ذو السيادة المستقلة، والحكومات في المنفى. وعلى الرغم مما ذُكر من أن هذه الأمثلة قد تكون مفيدة للفريق الدراسي في مواصلة تقييم فقدان كيان الدولة لدى الدول المغمورة بالمياه أو غير الصالحة للسكن، فإنها اعتُبرت ذات أهمية تاريخية وليس قياسات مفيدة في بحث الخيارات الرامية إلى الحفاظ على وجود الدول المتضررة من ارتفاع مستوى سطح البحر. وفي هذا الصدد، جرى التشديد بوجه خاص على أن السياق المحيط بالأمثلة التي قدمها الرئيس المشارك، والتي يبدو فيها أن هذه الكيانات المعنية لا يُنظر إليها حقاً كدول، سياق مختلف اختلافاً جوهرياً عن سياق إقليم لا يعود متاحاً، مثلما هو الحال عند ارتفاع مستوى سطح البحر.

(35) A/73/10، المرفق باء، الفقرة 16.

54- ومع مراعاة هذه الخيارات المختلفة التي جرى بحثها في ورقة المسائل الثانية، اقترح إجراء تحليل متأن وحذر للبدائل الممكنة وعدم استبعاد إنشاء نُظم قانونية من نوع خاص إما على أساس اتفاقات بين الدول أو قرارات يتخذها المجتمع الدولي. وفي هذا الصدد، أُشير إلى بعض الحالات التي سمحت فيها مختلف اتفاقات الشراكة بحرية تنقل الأشخاص من دول جزرية صغيرة إلى دولة أكبر، في حين لا يوجد أي اتفاق من هذا النوع في حالات أخرى، مع تقديم مثال عن إجراء قائم بالنسبة لدول جزرية صغيرة أخرى لم يُسمح بموجبه إلا لـ 75 شخصاً يتم اختيارهم بالاقتراع بالانتقال إلى الدولة الأكبر كل عام.

55- وعلى عكس ذلك، أُعرب عن رأي مفاده أن اللجنة ليس من دورها التوصية بترتيبات معينة على حساب ترتيبات أخرى، وأن هذه مهمة ينبغي أن تُترك للمجال السياسي. وأشير أيضاً إلى الاختلال المحتمل في توازن القوى بين دولة آخذة في الاختفاء والدولة الأخرى (ربما المستقبلية) التي ستفاوض معها على حل: في سياق كهذا، يمكن نقل الاستحقاقات البحرية للدولة الآخذة في الاختفاء إلى حد كبير أو كلياً إلى الدولة الأخرى (المستقبلية) كجزء من الترتيب.

(هـ) كيان الدولة وجهود الاستصلاح

56- بالنظر إلى الأهمية التي تحظى بها حياة إقليم ما في الممارسة العملية، ولو كان صغير الحجم، أُشير إلى أن أحد الحلول المحتملة قد يكمن في الحفاظ على جزء ما من أجزاء الدولة الآخذة في الاختفاء، مثلاً من خلال جهود الاستصلاح. ومن شأن هذه الجهود أن تأخذ خاصية موجودة بالفعل، في حالتها الطبيعية - مثلاً جزيرة - وتوسيع حجم هذه الخاصية من أجل زيادة الكتلة البرية.

(و) كيان الدولة والتعويض

57- ذُكر أنه، بدلاً من تحليل مختلف مفاهيم كيان الدولة ومحاولة إيجاد سوابق حيث لا توجد، سيكون من المفيد النظر في مسألة تقليدية هي مسألة التعويض عن الضرر الناجم، مع مراعاة أن اعتبارات استمرار السيادة لن تحل التحديات التي تواجهها أكثر الدول تضرراً، التي ساهمت بأقل قدر في ظاهرة ناجمة إلى حد كبير عن الصناعة البشرية غير المنضبطة. وأفيد كذلك أن تناول التعويض كجزء من الموضوع يمكن أن يؤدي إلى نتائج عكسية وأنه لم يُذكر صراحة في مخطط عام 2018.

58- ولوحظ أيضاً أن بعض الدول أعربت عن قلقها إزاء الموضوع الفرعي لكيان الدولة وأنه قد يكون من الضروري التأكيد من مدى ارتفاع مستوى سطح البحر العالمي الذي يعزى إلى تغيرات في الخطوط الساحلية، بالنظر إلى أن أنشطة بشرية أخرى من هذا النوع يمكن أن تفسر هذه الظاهرة.

(ز) التعليقات على الأسئلة التوجيهية

59- أبدى أعضاء الفريق الدراسي الملاحظات التالية فيما يتعلق بالأسئلة التوجيهية الواردة في الفقرة 423 من ورقة المسائل الثانية:

(أ) ذُكر أنه ينبغي أن تتاح للدولة، في ظروف استثنائية، مواصلة وجودها على الرغم من كونها لم تعد تستوفي بعض أو كل المعايير المنصوص عليها في الاتفاقية المتعلقة بحقوق الدول وواجباتها. ومع ذلك، دُعي إلى توخي الحذر، لأن المواقف العملية ستكون دائماً مفتوحة للتأويلات. وفي الوقت نفسه، لوحظ أن معياري السكان والإقليم يظلان حاسمين، وأن فقدان الإقليم فترة طويلة أو بصفة دائمة سيكون له عن غير قصد تأثير على كيان الدولة؛

(ب) لوحظ أن حالتي الكرسي الرسولي ونظام مالطة ذي السيادة المستقلة ليستا مفيدتين في دراسة الموضوع الفرعي، وإن لوحظ أيضاً أن من الممكن النظر فيهما بالقياس وإن لم تكن لهما صلة

مباشرة بالموضوع الفرعي. وفي سياق متصل، لم تُعتبر حالات الحكومات في المنفى، التي هي بحكم تعريفها مؤقتة ولا تنطوي على اختفاء إقليم، ذات صلة مباشرة بالموضوع الفرعي. ووفقاً لرأي آخر، يمكن استخلاص بعض الاستنتاجات القيمة من حالات إجبار الحكومات على العيش في المنفى، على الأقل مباشرة في أعقاب اختفاء الإقليم البري للدولة بسبب ارتفاع مستوى سطح البحر أو عندما لا يعود الإقليم البري لدولة ما صالحاً للسكن على الرغم من عدم تغطيته بالبحر كاملاً؛

(ج) أُعرب عن عدم اليقين من وجود ومضمون حق الدولة في العمل على استمرار بقائها، واقتُرح تجنب تناول تدابير الحفظ من منظور الحقوق والالتزامات؛

(د) و(هـ) لوحظ أن الحفاظ على افتراض استمرار كيان الدولة يمكن أن يؤدي إلى صعوبات عملية معقدة. واعتُبر من غير المؤكد ما إذا كانت المسائل المذكورة في الفقرتين (د) و(هـ) عملية أو ضرورية ليستكشفها الفريق الدراسي. وفي الوقت نفسه، اقتُرح أن يضع الفريق الدراسي مجموعة من الأدوات الوقائية لتستخدمها الدول؛

(و) لوحظ أن أي طرائق عملية ستتوقف على الاتفاقات المبرمة بين الدول المعنية. وأُعرب بعض الأعضاء عن شكوكهم في إمكانية توسيع نطاق الحق في تقرير المصير في ذلك السياق؛

(ز) أُعرب عن رأي مفاده أنه لا يوجد أي افتراض لاستمرار كيان الدولة. ولوحظ أيضاً أنه لا ينبغي للفريق الدراسي أن يقرر وجود هذا الافتراض، بل عليه أن يتحرى ما إذا كان مناسباً؛

(ح) لوحظ أنه، بافتراض أن الدولة لا تزال قادرة على الاحتفاظ بولايتها على المناطق البحرية رغم فقدان إقليمها البري، ستتسبب صعوبات عملية، بما في ذلك من حيث وفاء الدولة بالتزاماتها داخل تلك المناطق. غير أن تلك الحالة اعتُبرت سبيل انتصاف محتمل للدول المتضررة. وتم التشديد على ضرورة التمييز بين حالات الغمر الكامل والجزئي، والحالات التي لا يعود فيها الإقليم البري لدولة ما صالحاً للسكن على الرغم من عدم تغطيته بالبحر كاملاً؛

(ط) وفقاً لأحد الآراء، ليس السؤال (ط) مفيداً أو ذا صلة بالموضوع. ولوحظ أيضاً أن اقتراح طرائق محددة، مثل إنشاء منطقة متمتعة بالحكم الذاتي داخل أراضي دول ثالثة، يتجاوز نطاق الموضوع؛

(ي) لوحظ أن انتقاء خيارات كيان الدولة مسألة تتعلق بالسياسة العامة وسيتوقف على الاتفاقات المبرمة بين الدول المعنية في كل حالة على حدة.

3- التعليقات على حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر وما يتصل بذلك من أسئلة توجيهية

(أ) الأطر القانونية القائمة

60- خلال المناقشات التي تناولت الموضوع الفرعي في جلستي الفريق الدراسي الرابعة والخامسة، لوحظ أنه لا يوجد إطار قانوني ينص على مركز قانوني متميز للأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر وأن الأطر المنطبقة القائمة مجزأة إلى حد كبير. وأُعرب عن تأييد الاقتراح الداعي إلى تحديد وتقييم فعالية المبادئ القائمة المنطبقة على حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر. وتم التشديد على الحاجة إلى النظر في الخصائص المختلفة لارتفاع مستوى سطح البحر في أثناء تلك العملية. ووفقاً لرأي آخر، من المشكوك فيه ما إذا كانت الطبيعة المجزأة للقواعد المنطبقة تسبب أي مشاكل عملية. ومن ثم، اعتُبر من غير الضروري وضع إطار قانوني محدد للغاية لحماية المجموعة القليلة من الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر.

61- وعند التعليق على مسألة انطباق الأطر القانونية القائمة، لاحظ بعض الأعضاء أن أحكام القانون الدولي للاجئين وقانون تغيير المناخ والقانون الدولي الإنساني غير مهيأة للتعامل مع مسألة حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر. وعلى عكس ذلك، أُشير إلى عدة صكوك قانونية دولية ذات صلة، مثل اتفاقية كمبالا، وإعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، والاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، بوصفها أمثلة على التعاون الناجح بين الدول. وأشار الأعضاء أيضاً إلى الاجتهادات الحديثة ذات الصلة لهيئات معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة⁽³⁶⁾.

62- وفيما يتعلق بمسألة ممارسة الدول المتاحة، أُعرب عن الأسف لأن عدداً قليلاً فقط من الدول زود اللجنة بمعلومات وجيهة عن الموضوع. واقترح إعادة تقديم طلب المعلومات والممارسات إلى الدول والمنظمات الدولية وغيرها من الكيانات المعنية. وقُدمت أمثلة على السياسات الإدارية التي اعتمدتها الدول رداً على التشريد عبر الحدود الناجم عن ارتفاع مستوى سطح البحر. ورئي أن ممارسات إصدار التأشيرات الإنسانية ومنح الحماية الفرعية للأشخاص غير المؤهلين كلاجئين تتطلب مزيداً من الدراسة.

(ب) انطباق قانون حقوق الإنسان

63- أقر بأن تغيير المناخ وارتفاع مستوى سطح البحر يمكن أن يؤثر سلباً على التمتع بحقوق الإنسان، وأن من الضروري النظر إلى جميع حقوق الإنسان - المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية - من حيث إنها حقوق مترابطة ومتشابكة وغير قابلة للتجزئة. ولوحظ أيضاً أن بعض الصكوك الإقليمية، مثل إعلان قرطاجنة بشأن اللاجئين⁽³⁷⁾ وإعلان البرازيل⁽³⁸⁾ في أمريكا اللاتينية أو اتفاقية كمبالا في أفريقيا⁽³⁹⁾، لا تتصدى مباشرة لمسألة ارتفاع مستوى سطح البحر، ولكنها تأخذ في الحسبان أن تغيير المناخ والكوارث هي من أسباب تنقل الأشخاص الذين يحتاجون إلى حماية. وشُدّد كذلك على أن الدول يجب أن تحترم التزاماتها في مجال حقوق الإنسان لدى التصدي لظاهرة ارتفاع مستوى سطح البحر. وفي سياق متصل، أُشير إلى أن مجلس حقوق الإنسان اعترف مؤخراً بالحق في بيئة نظيفة وصحية ومستدامة⁽⁴⁰⁾.

64- وفي الوقت نفسه، تساءل بعض أعضاء الفريق الدراسي عما إذا كان إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان يمكن أن يكون ذا صلة كاملة بحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر. ولوحظ أن الدول على الرغم من أن لديها التزامات في مجال حقوق الإنسان نحو الأفراد، فإن ظاهرة ارتفاع مستوى سطح البحر لا يمكن أن تعزى مباشرة إلى أي دولة بعينها. وبناءً على ذلك، ليس من الواضح كيف ستعمل قواعد حقوق الإنسان في هذا السياق، وعلى وجه التحديد كيف يمكن تقديم المطالبات المتعلقة بارتفاع مستوى سطح البحر وضد من يمكن تقديمها. واعتُبرت تلك الأسئلة أكثر أهمية في الحالة التي يكون فيها إقليم الدولة مغوراً تماماً أو غير صالح للسكن. ورداً على ذلك، ذُكر أيضاً أن

(36) على سبيل المثال، تيبوتو ضد نيوزيلندا (CCPR/C/127/D/2728/2016) وباكاتو - بيا ضد السويد (CAT/C/46/D/379/2009).

(37) إعلان قرطاجنة بشأن اللاجئين المعتمد في الندوة المتعلقة بالحماية الدولية للاجئين في أمريكا الوسطى والمكسيك وبنيما: المسائل القانونية والإنسانية، التي عُقدت في قرطاجنة، كولومبيا، في الفترة من 19 إلى 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1984. متاح في: www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf.

(38) Brazil Declaration: "A Framework for Cooperation and Regional Solidarity to Strengthen the International Protection of Refugees, Displaced and Stateless Persons in Latin America and the Caribbean", 3 December 2014. متاح في: <https://www.unhcr.org/brazil-declaration.html>.

(39) انظر الحاشية 19 أعلاه.

(40) انظر قرار مجلس حقوق الإنسان 13/48 المؤرخ 8 تشرين الأول/أكتوبر 2021.

قانون حقوق الإنسان عدسة هامة يُنظر من خلالها إلى ظاهرة ارتفاع مستوى سطح البحر، وتُشدّد على أن حقوق الإنسان للأفراد تبقى غير قابلة للتصرف حتى لو انتهى وجود دولتهم بسبب ارتفاع مستوى سطح البحر. غير أنه اعتُبر أن من الضروري دراسة مدى انطباق قواعد حقوق الإنسان في هذا السياق. وقُدّم اقتراح لتقييم كيفية تحسين إدماج التزامات حقوق الإنسان في الإطار القانوني لتغير المناخ. واقترح إجراء دراسة إضافية لمبدأ عدم الإعادة القسرية في سياق ارتفاع مستوى سطح البحر.

65- وأثيرت حجة مفادها أن من الصعب دراسة انطباق قانون حقوق الإنسان في سياق ارتفاع مستوى سطح البحر دون معالجة مسألة العلاقة السببية، لأن تقرير كيفية تطبيق قانون حقوق الإنسان يستدعي تحديد الدولة أو الدول المسؤولة في أي حالة بعينها عن حماية حقوق الإنسان المنطبقة. ولوحظ رداً على ذلك أن الفريق الدراسي تعمد استبعاد العلاقة السببية من نطاق الموضوع⁽⁴¹⁾، وأن معالجتها لن تساعد على إنجاز عمل الفريق الدراسي.

(ج) التعليقات على الأسئلة التوجيهية

66- أبدى أعضاء الفريق الدراسي الملاحظات التالية فيما يتعلق بالأسئلة التوجيهية الواردة في الفقرة 435 من ورقة المسائل:

(أ) اقترح تناول حقوق الإنسان المذكورة بحسب الفئة، أي الحقوق المدنية والسياسية من جهة، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من جهة أخرى. وعلاوة على ذلك، لوحظ أن مبادئ عدم التمييز والمساواة والتمتع بحماية القانون على قدم المساواة ينبغي أن تُدرج ضمن المبادئ المنطبقة على حماية حقوق الإنسان للأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر؛

(ب) أُعرب عن القلق من أن التدابير المشار إليها فيما يتعلق بالتشرد والتنقل البشري محددة إلى درجة يتعذر معها التوصية بها كقاعدة عامة، لأن الاختيار في كل حالة بعينها سيتوقف إلى حد كبير على الأطر القانونية والإدارية المحلية. ولوحظ أيضاً أن منح نظام تفضيلي للأفراد المشردين بسبب ارتفاع مستوى سطح البحر يمكن أن يُعتبر تمييزياً ضد الأشخاص الفارين من عواقب أخرى لتغير المناخ. وجرى التشديد على أهمية منع وحظر التشريد التعسفي في الحالات التي تنطوي على إجلاء الأشخاص أو إعادة توطينهم أو تشريدهم أو تهجيرهم بسبب عواقب ارتفاع مستوى سطح البحر؛

(ج) جرى التشديد على أهمية مبدأ التعاون الدولي. ويذهب رأي آخر إلى أن هذا المبدأ مفهوم سياسي، ومن المشكوك فيه ما إذا كان يمكن استخلاص أي آثار قانونية منه. وللحصول على إرشادات بشأن انطباق مبدأ التعاون الدولي ونطاقه، اقترح بالتالي أن يرجع الفريق الدراسي إلى مشاريع مواد اللجنة المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث وإلى المبدأ 4 من إعلان مبادئ سيدني لحماية الأشخاص المشردين في سياق ارتفاع مستوى سطح البحر الصادر عن رابطة القانون الدولي⁽⁴²⁾.

4- أعمال الفريق الدراسي المقبلة

67- فيما يتصل بالمقترحات المقدمة بشأن نطاق عمل الفريق الدراسي وأساليبه عمله (ال فقرات 26-29 أعلاه)، أُعرب عن القلق من أن نطاق المواضيع الفرعية أوسع مما يلزم واقترح تقليل عدد المسائل المدروسة.

(41) A/73/10، المرفق بء، الفقرة 14.

(42) Final report of the Committee on International Law and Sea-Level Rise, in International Law Association, Report of the Seventy-eighth Conference (انظر الحاشية 24 أعلاه)، p. 904, and resolution 6/2018, annex, *ibid.*, p. 33.

وقدّم أيضاً اقتراح بالتركيز أساساً على المجالات التي تطورت فيها الممارسة تطوراً كافياً. وفي سياق متصل، اقترح أن يترك الفريق الدراسي المسائل المتصلة بكيان الدولة جانباً وأن يركز في عمله المقبل على المسائل المتصلة بقانون البحار وحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر.

68- وفيما يتعلق بالموضوع الفرعي الخاص بكيان الدولة، لوحظ أن مسألة اندثار كيان الدولة تستوجب مزيداً من الدراسة، لأنها لم تُستكشف بما فيه الكفاية في ورقة المسائل الثانية. وبالمثل، لوحظ أن على الفريق الدراسي أن يواصل دراسة حالات الغمر الجزئي للأراضي، والحالات التي لا يعود فيها الإقليم البري صالحاً للسكن على الرغم من عدم غمره بالبحر كاملاً، والتحصينات الساحلية، وبناء الجزر الاصطناعية. وفيما يتعلق بالموضوع الفرعي الخاص بحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر، اقترح النظر بصورة منفصلة في مسائل حماية الأشخاص الموجودين في مكانهم الأصلي والمشردين. وعلاوة على ذلك، طُرحت ثلاثة مواضيع عامة لمزيد من الدراسة: (أ) الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان؛ و(ب) المسائل الخاصة بتقل الأشخاص، بما في ذلك التشريد؛ و(ج) الالتزام بالتعاون.

69- ولوحظ أن عمل الفريق الدراسي يجب أن يستند إلى الأعمال السابقة للجنة، ولا سيما إلى مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث. وفي الوقت نفسه، جرى التشديد على الحاجة إلى دراسة جوانب محددة من ارتفاع مستوى سطح البحر، وبالتحديد استحالة العودة به إلى الورا وطبيعته الطويلة الأجل. واقترح أيضاً أن ينظر الفريق الدراسي في إقامة حوار مع هيئات خبراء حقوق الإنسان داخل منظومة الأمم المتحدة حول الموضوع الفرعي الخاص بحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر. وفيما يتعلق بهذا الموضوع الفرعي، اقترح كذلك العمل على أساس نهج مركب قائم على الحقوق وعلى الاحتياجات.

70- وفيما يتعلق بنتائج عمل الفريق الدراسي، قُدمت مقترحات مختلفة، بما في ذلك صياغة اتفاقية إطارية في المسائل المتصلة بارتفاع مستوى سطح البحر، يمكن استخدامها كأساس لإجراء مزيد من المفاوضات داخل منظومة الأمم المتحدة، على غرار اتفاقية مكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر، وبخاصة في أفريقيا⁽⁴³⁾. وقُدّم مقترح آخر يدعو إلى تركيز عمل الفريق الدراسي على نتائج ملموسة ومحدودة بدرجة أكبر، مثل مشروع معاهدة بشأن شكل جديد من أشكال الحماية الفرعية للأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر، أو إجراء تحليل مفصل، لأغراض توضيحية، لبعض حقوق الإنسان بعينها للوقوف على مدى تأثيرها على وجه التحديد وكيفية حمايتها عند تأثرها بارتفاع مستوى سطح البحر. وأُعرب عن التأييد لوضع مبادئ توجيهية لإبرام اتفاقات ثنائية بين الدول ولإعداد قائمة بالمسائل القانونية التي يتعين معالجتها على الصعيد السياسي داخل الأمم المتحدة. ولوحظ أن نتائج عمل الفريق الدراسي في الأجل القصير هو تقريره النهائي، عن جميع المواضيع الفرعية، ومع ذلك يمكن أن تواصل اللجنة عملها بما يتجاوز هذا الناتج في شكل مختلف. وفي هذا الصدد، قُدّم مقترح بأن يُدرج في التقرير النهائي للفريق الدراسي مشروع قرار يتناول جميع المسائل السياسية غير المحسومة لكي تنظر فيه الجمعية العامة.

(43) اتفاقية مكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر، وبخاصة في أفريقيا (باريس، 14 تشرين الأول/أكتوبر 1994)، 3، p. 33480, vol. 1954, No. 33480, p. 3. United Nations, Treaty Series.

جيم - ملاحظات ختامية أدلى بها الرئيس المشاركون

1- ملاحظات ختامية عامة

- 71- أدلى الرئيس المشاركون (السيدة غالفو تيليس والسيد رودا سانتولاريا) أثناء الجلسة السادسة للفريق الدراسي بملاحظات ختامية في ضوء التعليقات التي أعرب عنها أعضاؤه خلال الجلسات السابقة.
- 72- وأعرب الرئيس المشاركون لأعضاء الفريق الدراسي عن امتنانهما على مساهماتهم وتعليقاتهم على ورقة المسائل الثانية. وعلى الرغم من أن الورقة اعتُبرت أساساً جيداً للمناقشات المقبلة، يلزم الحصول على بعض المعلومات الإضافية عن ممارسة الدول والمنظمات الدولية، ولا سيما في مناطق أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية والكاريبي. وأشار الرئيس المشاركون إلى أنهما سيسعيان إلى تنظيم اجتماعات غير رسمية مع علماء من الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ بشأن مسائل محددة ذات أهمية، على الرغم من أن النتائج العلمية المتعلقة بارتفاع مستوى سطح البحر وتغير المناخ لا تدخل ضمن نطاق عمل الفريق الدراسي.
- 73- ولاحظ الرئيس المشاركون كذلك أن عمل الفريق الدراسي سيستمر دون المساس بنتائج عمله، التي ستتخذ وفقاً للمخطط شكل تقرير نهائي موحد. وستُدْرَس في مرحلة لاحقة بمزيد من التفصيل أي مقترحات يقدمها أعضاء الفريق الدراسي فيما يتعلق بالشكل المقبل لعمله ونتاج عمله.

2- كيان الدولة

- 74- أشار الرئيس المشارك (السيد رودا سانتولاريا) إلى أن ارتفاع مستوى سطح البحر ظاهرة تدريجية يمكن أن تؤدي إلى فقدان جزئي أو كلي لإقليم الدولة. وعلى الرغم من أنه لم تحدث حالة غمر كامل لأراضي أي دولة، فمن المرجح ألا تعود دول جزرية صغيرة نامية معينة صالحة للسكن في المستقبل.
- 75- وأشار الرئيس المشارك إلى أن الافتقار إلى ممارسة الدول استدعى تحري الأمثلة التاريخية والمبادئ العامة للقانون ذات الصلة. وفيما يتعلق بالمسألة الأخيرة، أشار إلى مبدأ المساواة في السيادة بين الدول؛ ومبدأ تقرير مصير الشعوب؛ ومبدأ التعاون الدولي؛ ومبدأ حسن النية. وعلى الرغم من التسليم بأن المقارنات التاريخية للكرسي الرسولي ونظام مالطة لا ترتبط ارتباطاً مباشراً بارتفاع مستوى سطح البحر، فإنها يمكن مع ذلك أن تكون مفيدة لمزيد من العمل في هذا الموضوع فيما يتعلق بإمكانية الحفاظ على الشخصية القانونية الدولية رغم فقدان الأراضي. وبالمثل، يمكن استخلاص بعض الاستنتاجات القيمة من حالات إجبار الحكومات على العيش في المنفى، على الأقل مباشرة في أعقاب اختفاء الإقليم البري للدولة بسبب ارتفاع مستوى سطح البحر أو عندما لا يعود الإقليم البري للدولة صالحاً للسكن على الرغم من عدم غمره بالبحر كاملاً.
- 76- وانتقل الرئيس المشارك إلى معايير كيان الدولة، فأكد مجدداً أنه، على الرغم من عدم وجود إجماع على مفهوم "الدولة"، يمكن أن تشكل معايير الاتفاقية المتعلقة بحقوق الدول وواجباتها نقطة انطلاق لعمل الفريق الدراسي. وأحاط علماء بالموقف الذي أعرب عنه أعضاء في الفريق الدراسي ومفاده أن هناك فرقاً بين معايير إنشاء الدولة ومعايير استمرار وجودها. وقُدِّمت بعض الأفكار بشأن معايير الإقليم والسكان الدائمين.
- 77- ولاحظ الرئيس المشارك أن افتراض استمرار الدولة هو أيضاً نقطة انطلاق لمزيد من العمل. وفي الوقت نفسه، شدد على ضرورة النظر في الآثار العملية المترتبة على إبقاء ذلك الافتراض على الرغم من

حدوث تغييرات خطيرة على إقليم ما وسكانه. وفي سياق متصل، رُئي أن حق الدولة في ضمان حفظها يتطلب مزيداً من التفكير. وسُلِّط الضوء على أهمية حفظ حق السكان المتضررين في تقرير المصير.

3- حماية المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر

78- أشارت الرئيسة المشاركة (السيدة غالفاو تيليس) إلى أنه لا يوجد إطار قانوني محدد ينص على وضع قانوني منفصل للأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر. والأطر القانونية العالمية والإقليمية القائمة، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان، وقانون اللاجئين والهجرة، وقانون الكوارث وتغير المناخ تتطلب دراسة إضافية من أجل تقييم إمكانية تطبيقها في سياق ارتفاع مستوى سطح البحر. وأحاطت الرئيسة المشاركة علماً بالممارسة الناشئة ذات الصلة للدول والمنظمات الدولية وغيرها من الكيانات المعنية، المباشرة وغير المباشرة على السواء، وبالحاجة إلى مواصلة دراسة تطورها بغرض تحديد المبادئ المنطبقة على حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر.

79- ولاحظت الرئيسة المشاركة أنه، تماشياً مع المقترحات التي قدمها بعض الأعضاء، ينبغي للفريق الدراسي أن يشير في عمله إلى النتائج السابقة لعمل اللجنة، ولا سيما، على سبيل المثال لا الحصر، مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالة الكوارث. وأشارت الرئيسة المشاركة أيضاً إلى أن أعضاء الفريق الدراسي مدعوون لتقديم مساهمات خطية فردية بشأن أي من الأسئلة التوجيهية.

دال- مسائل تحتاج إلى مزيد من العمل فيما يخص الموضوعين الفرعيين المتمثلين في كيان الدولة وحماية المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر

80- استناداً إلى المناقشات التي دارت في الفريق الدراسي خلال الجزء الأول من الدورة، قدم الرئيسان المشاركون المقترحات التالية بشأن مواصلة عمله المتعلق بالموضوعين الفرعيين، دون المساس بإمكانية مواصلة دراسة مسائل أخرى، حسب الاقتضاء.

1- كيان الدولة

81- اقترح الرئيس المشارك (السيد رودا سانتولاريا) أن يطلب الفريق الدراسي إلى الأمانة إجراء دراسة للأعمال السابقة ذات الصلة التي أنجزتها اللجنة بغية تقييم أهميتها للموضوع الفرعي. وشدد على الحاجة إلى التعاون مع كيانات ومؤسسات من مختلف مناطق العالم لضمان التنوع والتمثيل، ولا سيما فيما يتعلق بالممارسة المتبعة في المناطق التي تتوافر عنها معلومات أقل، مثل أمريكا اللاتينية والكاريبي، وآسيا والمحيط الهادئ، وأفريقيا. واقترح المهام التالية لاستكمال ورقة المسائل الثانية فيما يتعلق بالموضوع الفرعي الخاص بكيان الدولة، مع مراعاة تبادل الآراء بين أعضاء الفريق الدراسي، في سياق تحليل ارتفاع مستوى سطح البحر فيما يتعلق بكيان الدولة:

(أ) تقييم الطريقة التي فُسرَت بها متطلبات تشكيل الدولة كشخص من أشخاص القانون الدولي، مع اتخاذ الاتفاقية المتعلقة بحقوق الدول وواجباتها نقطة انطلاق، وإدراج إشارات إلى ممارسة الجمعية العامة ومجلس الأمن التابعين للأمم المتحدة؛ وتحليل أي اختلافات بين معايير إنشاء الدولة ومعايير استمرار وجودها؛

(ب) إجراء تحليل للإقليم، بما في ذلك المساحات المختلفة الخاضعة لسيادة الدولة والمناطق البحرية الخاضعة لولايتها، وطبيعة سطح الأرض التي يمكن أن تغمرها المياه نتيجة ارتفاع مستوى سطح البحر؛

(ج) عرض للأثار القانونية المحتملة للإبقاء على كيان الدولة أو فقدانه في نهاية المطاف، وللحفاظ في نهاية المطاف على شكل من أشكال الشخصية القانونية الدولية، في سياق السيناريوهات المختلفة الناجمة عن ارتفاع مستوى سطح البحر؛ وتحليل لأهمية افتراض كيان الدولة في حالة الدول المتضررة من ارتفاع مستوى سطح البحر، وللطرق التي يمكن بها للسكان المتضررين ممارسة تقرير المصير، وما إذا كان يمكن تطبيق بعض مبادئ القواعد العامة للقانون الدولي في مثل هذه الحالات. وبالنظر إلى الطابع التدريجي لارتفاع مستوى سطح البحر، سيكون من المهم التمييز بين حالتين وآثارهما المحتملة: الحالة الأولى أقرب زماناً ويكون فيها سطح أراضي الدولة غير مغمور بالبحر بأكمله، ولكن قد لا يعود صالحاً للسكن؛ والحالة الأخرى قد يصبح فيها سطح أراضي الدولة مغموراً بالبحر بأكمله. ودون المساس بخصوصيات كل موضوع فرعي في التحليل، ينبغي تعزيز التفاعل بين مختلف الافتراضات أو السيناريوهات المتعلقة بكيان الدولة وآثارها المحتملة على حماية الأشخاص وحقوقهم؛

(د) التفكير في حق الدولة المتضررة من ارتفاع مستوى سطح البحر في السعي إلى الحفاظ على نفسها، والطرائق التي يتعين استخدامها لهذا الغرض، وأهمية التعاون الدولي في هذا الصدد؛

(هـ) تحليل متأن وحذر لمختلف الخيارات المبينة في ورقة المسائل الثانية، مع مراعاة إمكانية إنشاء نظم قانونية من نوع خاص أو اقتراح بدائل عملية تستند إلى اتفاقات مبرمة بين الدول أو صكوك فيما يتعلق بظاهرة ارتفاع مستوى سطح البحر يمكن اعتمادها في إطار المنظمات الدولية، ولا سيما في سياق منظومة الأمم المتحدة.

2- حماية المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر

82- اقترحت الرئيسة المشاركة (السيدة غالفاو تيليس) أن يطلب الفريق الدراسي إلى الأمانة إجراء دراسة للأعمال السابقة ذات الصلة التي أنجزتها اللجنة بغية تقييم أهميتها للموضوع الفرعي. وشجعت أعضاء الفريق الدراسي على إعداد ورقات عن الممارسة الدولية والإقليمية ذات الصلة، وعن الأسئلة التوجيهية الواردة في الفقرة 435 من ورقة المسائل الثانية. وشددت على ضرورة إقامة اتصالات مع هيئات الخبراء والمنظمات الدولية ذات الصلة والحفاظ عليها. وأخيراً، سردت الرئيسة المشاركة النقاط التالية التي تنوي مواصلة دراستها لاستكمال ورقة المسائل الثانية فيما يتعلق بالموضوع الفرعي الخاص بحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر، مع مراعاة تبادل الآراء بين أعضاء الفريق الدراسي:

(أ) حماية الكرامة الإنسانية كمبدأ شامل في سياق حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر؛

(ب) الجمع بين النهج القائمة على الاحتياجات والنهج القائمة على الحقوق كأساس للتحليل القانوني لحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر؛

(ج) الآثار المترتبة في حقوق الإنسان - بما في ذلك ما يتعلق بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية - في سياق حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر؛

(د) تحديد نطاق التزامات الجهات المسؤولة عن حقوق الإنسان في سياق ارتفاع مستوى سطح البحر؛

(هـ) حماية الأشخاص الضعفاء في سياق ارتفاع مستوى سطح البحر؛

(و) أهمية مبدأ عدم الإعادة القسرية في سياق حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع

مستوى سطح البحر؛

- (ز) آثار الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية وغيره من صكوك القانون غير الملزم من حيث حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر؛
- (ح) تطبيق الحماية الفرعية والمؤقتة على الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر؛
- (ط) أهمية التأشيرات الإنسانية والسياسات الإدارية المماثلة لحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر؛
- (ي) أدوات تجنب انعدام الجنسية في سياق ارتفاع مستوى سطح البحر؛
- (ك) مضمون مبدأ التعاون الدولي، بما في ذلك المسارات المؤسسية للتعاون بين الدول والتعاون الإقليمي والدولي فيما يتعلق بحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر.

ثالثاً - أعمال الفريق الدراسي المقبلة

83- في فترة السنوات الخمس المقبلة، سيعود الفريق الدراسي إلى الموضوع الفرعي المتمثل في قانون البحار في عام 2023 وإلى الموضوعين الفرعيين المتمثلين في كيان الدولة وحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر في عام 2024. وفي عام 2025، سيسعى الفريق الدراسي حينذاك إلى وضع الصيغة النهائية لتقرير عن الموضوع بأكمله من خلال تجميع نتائج العمل المضطلع به.