

أعد هذا الموجز في إطار اتفاق التعاون المبرم بين المركز اللبناني للدراسات والشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي/برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية. ويستند إلى مشروع بحثي أجرته كل من منى خشن (باحثة رئيسية) وبترا سماحة بين عامي 2020 و2021. وقد صدر التقرير البحثي الرئيسي بموجب اتفاق التعاون نفسه تحت عنوان 'حوكمة الأراضي والموارد الطبيعية وتغيّر المناخ في المنطقة العربية: تأمين حقوق الأراضي والملكية للجميع' وأطلق خلال المؤتمر السابع والعشرون للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ (COP27) الذي عقد في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2022 في مدينة شرم الشيخ في مصر.

مواجهة تحدي المناخ: دعوة إلى التنظيم المسؤول للأراضي في المنطقة العربية

منى خشن

المقدمة

من المتوقع أن يؤدي التداخل بين المخاطر البيئية المتعلقة بالمناخ وتلك التي يسببها الإنسان في المنطقة العربية إلى نزوح أعداد قياسية من الناس، وإلى زيادة النزاعات حول الحصول على الأراضي والموارد المائية والسيطرة عليها، وتهديد الأمن الغذائي، بالإضافة إلى نشوء مخاطر أمنية جديدة تهدد التنمية والسلام والاستقرار في المنطقة. تُشكل حالات الجفاف والفيضانات وارتفاع مستوى سطح البحر والظواهر المناخية الأخرى، تهديدات داهمة في العديد من البلدان، كما أنها تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على المناطق الريفية والحضرية وسكانها واقتصاداتها. ويُعدّ سوء تنظيم الأراضي، وخصخصة الأراضي العامة وأراضي المشاع، كما والاستغلال المفرط للموارد الطبيعية، بمثابة عوامل بشرية رئيسية من شأنها أن تؤدي إلى تسريع تدهور الأراضي، وزيادة تعرّض السكان والأراضي للمخاطر المناخية.

يطرح هذا الواقع القائم تساؤلاتٍ كبيرة حول ترشيد الأراضي في سياق تغيّر المناخ. ففي إطار التخفيف من آثار تغيّر المناخ والتكيف معه وتحييد أثر تدهور الأراضي، يُشدّد الخطاب الدولي حول هذا الموضوع بشكلٍ متزايد على أهمية التنظيم المستدام للأراضي والإشراف الجيد عليها. ونظرًا للفجوة الهائلة في قدرة الفئات الاجتماعية المختلفة على التكيف مع تداعيات تغيّر المناخ والتخفيف من حدتها، باتت الحاجة الملحة لإدراج الشواغل المتعلقة بضمان حياة الأراضي في الإجراءات المتعلقة بالمناخ تحظى باهتمامٍ دولي واسع.

أين تقف البلدان العربية من هذا النقاش العالمي؟ وكيف تستجيب لتأثير تغيّر المناخ على الأراضي وسبل العيش القائمة على الأراضي؟ ما هي الإجراءات ذات الأولوية التي يتعين على هذه البلدان اتّخاذها من أجل ضمان ألاّ يتكبّد أصحاب الحيازات الصغيرة والفئات المستضعفة اجتماعيًا الحصة الأكبر من الأضرار الناجمة عن العمليات والمخاطر الطبيعية المتعلقة بالمناخ؟ وكيف يمكن لهذه البلدان معالجة الفوارق المتزايدة في الوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية بسبب أنماط المناخ المتغيّرة بلا هوادة؟

عن الكاتبة

منى خشن، هي باحثة مستقلة في مجال التنمية وتخطيط المدن والمناطق، وباحثة أولى في المركز اللبناني للدراسات (2019-2021)، وعضو هيئة التدريس بدوام جزئي في قسم تصميم المساحات الخضراء وإدارة النظم البيئية في الجامعة الأميركية في بيروت. قدّمت منى خشن خدمات استشارية للعديد من المنظمات الدولية (الوكالة الفرنسية للتنمية، ومنظمة الإسكوا التابعة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، والبنك الدولي)، كما عملت مع القطاعين الخاص وغير الربحي في لبنان والخارج. نالت شهادة البكالوريوس في الهندسة المعمارية من الجامعة الأميركية في بيروت، بالإضافة إلى ماجستير العلوم في التنمية والتخطيط من كلية لندن الجامعية، ودرجة الدكتوراه في التصميم من جامعة هارفرد، في اختصاص التراث الحضري والتنمية.

تعريف المفاهيم الأساسية

يشكل تدهور الأراضي مشكلةً بيئية عالمية مُلِحَّة في المناطق القاحلة وشبه القاحلة، كما الجافة شبه الرطبة. تؤثر هذه الظاهرة على الأراضي الزراعية البعلية والمروية، والمراعي، والمروج، والغابات، والأحراج. ووفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، فإن تدهور الأراضي يأتي بالدرجة الأولى 'نتيجة للأعمال التي يُسببها الإنسان والتي تستغل الأرض، مما يؤدي إلى تدهور فائدتها، والتنوع البيولوجي، وخصوبة التربة، والصحة العامة' (الموقع الإلكتروني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، التاريخ غير مُحدّد). تُساهم الظواهر الطبيعية المرتبطة بتغيُّر المناخ (الجفاف والفيضانات) في تدهور الأراضي، مما يزيد بدوره من تعرُّضها للجفاف وغيره من الظواهر الجوية القسوى. ومن المُحتمل أن يتدهور حال الأراضي الجافة لدرجة التصحر نتيجة عوامل عديدة، بما في ذلك الأنشطة البشرية والتغيُّرات المناخية (الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغيُّر المناخ، 2020).

إن مفهوم تحييد أثر تدهور الأراضي (LDN) أساسي في معالجة الرابط المعقّد بين التنوع البيولوجي، وتغيُّر المناخ، وتدهور الأراضي. ويُعرّف بأنه 'حالة تكون فيها نسبة ونوعية موارد الأراضي اللازمة لدعم وظائف وخدمات النظام البيئي وتعزيز الأمن الغذائي، مستقرة أو آخذة في التزايد، ضمن نطاقات ونظم بيئية زمنية ومكانية محدّدة' (الموقع الإلكتروني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التاريخ غير مُحدّد). اكتسب هذا المفهوم اهتماماً كبيراً بعد أن اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة خطة التنمية المستدامة لعام 2030 في عام 2015، والتي ركّزت على مفاهيم التنظيم المستدام للأراضي (SLM)، وتحييد أثر تدهورها واستعادتها، بهدف ضمان ممارسات مسؤولة بيئياً في تنظيم الأراضي (الهدف 15 من أهداف التنمية المستدامة، الغاية 3-15).

يتعلق تنظيم الأراضي 'بالقواعد والعمليات والهياكل التي يجري من خلالها اتخاذ القرارات بشأن استخدام الأراضي والسيطرة عليها، والطريقة التي يتم بها تطبيق القرارات وإنفاذها، وكيفية إدارة المصالح المتنافسة حيال الأراضي. ويشمل المؤسّسات القانونية والعرفية والدينية [...] ويغطّي كلاً من الإطار القانوني والسياساتي للأراضي، فضلاً عن الممارسات التقليدية وغير الرسمية التي تتسم بالشرعية الاجتماعية' (بالمر وآخرون، 2009، ص. 1). أمّا التنظيم المسؤول للأراضي، فهو مفهوم أساسي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة SDG، ويرتبط بالممارسات المستدامة في استخدام الأراضي وتنظيمها، وضمان حيابة الأراضي، وحماية الحقوق المتعلقة بالأراضي، والمؤسّسات المعنية بالأراضي التي تخضع للمساءلة، والأطر والإجراءات التنظيمية الفعّالة والمرنة لشغل الأراضي وإدارتها (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية/الشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي، 2017).

تُشير **حيازة الأراضي** إلى 'العلاقة، المُحدّدة قانونياً أو عرفياً، القائمة بين الناس، كأفراد أو مجموعات، بشأن الأراضي' (منظمة الأغذية والزراعة، 2002). قد تكون هذه العلاقة معقّدة، وقد تنطوي على مستوياتٍ مختلفة من الضمانات، تبعاً لشروط الاتفاق (الشفهي أو الخطي) التي تسمح للأشخاص بشغل قطعة أرض و/أو حيازتها و/أو تنظيمها، ومدى احترام هذه الشروط والاعتراف بها من قبل الآخرين. نظراً للآثار السلبية لتقلّب المناخ على الحقوق المتعلقة بالأراضي والمياه، تُشدّد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحرّ على ضمان حيازة الأراضي باعتباره 'جانباً أساسياً من جوانب التنظيم المسؤول للأراضي، ومكوّناً ضرورياً للتنظيم المستدام للأراضي، وعنصراً بالغ الأهمية في معالجة التصحرّ/تدهور الأراضي والجفاف' (الموقع الإلكتروني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحرّ، التاريخ غير مُحدّد).

عرّفت الأمم المتحدة مصطلح **التنظيم المستدام للأراضي** خلال مؤتمر قمة الأرض المنعقد في ريو (1992) على النحو التالي: 'استخدام موارد الأرض، بما في ذلك التربة والمياه والحيوانات والنباتات، لإنتاج السلع بهدف تلبية الاحتياجات البشرية المتغيّرة، وفي الوقت نفسه ضمان الإمكانات الإنتاجية الطويلة الأمد لهذه الموارد والحفاظ على وظائفها البيئية'. وتوسّعت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في هذا التعريف وقدمت مفهوم التنظيم المستدام للأراضي ليشمل 'تدابير وممارسات تتكيّف مع الظروف البيوفيزيائية والاجتماعية-الاقتصادية التي تهدف إلى حماية الموارد وحفظها واستخدامها المستدام (التربة، والمياه، والتنوّع البيولوجي)، فضلاً عن استعادة الموارد الطبيعية المتدهورة ووظائف النظم الإيكولوجية الخاصّة بها' (الموقع الإلكتروني لمنظمة الأغذية والزراعة، التاريخ غير مُحدّد). من بين الفوائد الأخرى، تؤكّد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحرّ على أهمية ممارسات التنظيم المستدام للأراضي للحدّ من انبعاثات غازات الدفيئة (المُساهم الرئيسي في تغيّر المناخ) واحتجاز الكربون (أي عملية التقاط وتخزين ثاني أكسيد الكربون في الغلاف الجوّي بهدف الحدّ من تغيّر المناخ).

أبرز التحدّيات المرتبطة بتنظيم الأراضي والمناخ

في الوقت الذي ينشغل فيه كلّ بلد عربي بقضاياها واهتماماته، تبرز أربعة تحديّات إقليمية حاسمة تقع عند نقطة الالتقاء بين الخطابات العالمية حول تنظيم الأراضي وتغيّر المناخ في جميع أنحاء المنطقة العربية.

1) يُعدّ تدهور الأراضي تحديّاً رئيسياً في العديد من البلدان العربية جرّاء ندرة

المياه، وارتفاع مستويات القحولة، والتنظيم السيئ للأراضي والمياه.

بلغ مستوى تدهور الأراضي في البلدان العربية ما يقارب 73 في المئة، وترتفع هذه النسبة إلى 92 في المئة في المناطق الشديدة الجفاف التي تتّصف بشحّ الموارد المائية ومحدودية الأراضي الخصبة (الإسكوا، 2016). يُؤثر هذا التدهور

على الأراضي الصالحة للزراعة والمراعي والمروج في المنطقة، مما يقوّض سبّل العيش الريفية والبدوية. ثمة أنشطة بشرية عديدة تُسهم في القضاء على التنوّع البيولوجي واستنزاف الأراضي والموارد المائية في المنطقة، نذكر منها: الإفراط في الرعي في المراعي، والزراعة التجارية التي تشمل الزراعات الأحادية المحصول، والممارسات والتقنيات الزراعية غير الملائمة، واستغلال المياه الجوفية، وإزالة الغابات، والتحوّلات العشوائية في استخدام الأراضي، وتصلّب التربة، وتجزئة الأراضي (جزءاً قوانين الميراث وأسواق الأراضي).

يُعدّ زوال الأشكال المجتمعية لحيازة الأراضي سبباً رئيسياً لتدهور المراعي. تدعم البلدان العربية تحويل ملكية الأراضي من أراضي مشاع إلى أراضٍ خاصة لتسهيل التوسّع في المزارع التجارية والصناعات الاستخراجية (كالنفط، والغاز، والمحاجر، والمناجم)، و/أو فتح المجال أمام مناطق النمو العمراني الجديدة. يدفع هذا الواقع بالرعاة إلى الانتقال إلى مساحات رعي أصغر حجماً، ما يُسبّب تدهورها جزءاً الاستغلال المفرط. في المقابل، تُؤدّي خصخصة أراضي المشاع إلى زيادة الضغط على النظم الإيكولوجية للغابات لأنّ الرعاة وفقراء الأرياف غالباً ما يلجؤون إلى الغابات عندما تعجز الأراضي الزراعية والمراعي المتوفرة عن تلبية احتياجاتهم الغذائية والحفاظ على سبّل عيشهم.

تؤدّي العوامل المناخية (مثل انجراف الرمال، والأمطار الغزيرة، والأمطار المتفرقة)، إلى جانب العوامل الفيزيوجرافية المرتبطة بالخصائص الفيزيائية للمنطقة (الجيولوجيا، والارتفاع، والطوبوغرافيا، والغطاء النباتي)، إلى تفاقم الضغوطات التي يُسبّبها الإنسان على الأراضي والموارد الطبيعية، فضلاً عن تسريع عمليات عديدة متّصلة بتدهور الأراضي (مثل تعرية التربة وملوحتها، والانجراف بفعل المياه، والتعرية بفعل الرياح) (سراج الدين، 2007؛ الإسكوا، 2016). من بين البلدان المُهدّدة بشكل كبير نذكر جزر القمر وموريتانيا والصومال واليمن، حيث تُمثّل زراعة الكفاف القطاع الاقتصادي الرئيسي، كما أن المحصول الرديء يعني انعدام الأمن الغذائي (العشا، 2010).

يُساهم كلٌّ من سوء تنظيم الأراضي والمياه ورداءة نُظم الريّ (على سبيل المثال، النظم التي تعتمد على الإسراف في ضخّ المياه الجوفية والحفر العشوائي للآبار) في تدهور الأراضي. وتُستنزف خزّانات المياه الجوفية جزءاً اعتماد البلدان العربية، وتحديداً تلك التي تُعاني من شحّ في المياه، على الريّ بالمياه الجوفية بشكلٍ مفرط لتلبية الطلب على الغذاء. في ظلّ هذا الواقع، يضطرّ الرعاة وسكّان الأرياف في البلدان العربية التي تُعاني من ضائقة مائية إلى التخلّي عن أراضيهم والانتقال إلى مناطق أخرى. وتترتّب آثار سلبية على التخلّي عن الأراضي من ناحية إنتاجية الأراضي وعمل النظم الإيكولوجية، ممّا يُسرّع من تدهورها وقابلية تأثرها بالعوامل المناخية، لا سيّما في ظلّ نقص نُظم تنظيم الأراضي المنتظمة والمستدامة.

في دلتا النيل في مصر، تُساهم رداءة ممارسات الريّ في زيادة التعرية وتملح التربة الناجم عن ارتفاع مستوى سطح البحر والتسرب (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، 2018). وفي العراق، أدت العوامل المناخية وعدم وجود نُظُم ريّ مناسبة إلى تصحر مساحات زراعية واسعة في سهل نينوى، المعروف تاريخياً بزراعة الحبوب، وإلى تحويل المراعي والبساتين الخضراء إلى أراضي قاحلة (الحيالي، 2012). وفي لبنان، يبرز تهديدٌ خطير بسبب إلقاء القمامة في العراء، وتلوّث المياه الجوفية، ونقص شبكات صرف مياه الأمطار، حيث تتدفق مياه الصرف الصحيّ ومياه الأمطار في القنوات نفسها. وأثناء هطول الأمطار الغزيرة، تفيض القنوات وتُلحق أضراراً بالغة بالأراضي الزراعية المُجاورة، وتتسرب مياه الصرف الصحيّ إلى التربة، ممّا يتسبّب بتلوّث المنتجات الزراعية (برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، 2017).

2) شحّ المياه، والتغيّرات غير الملائمة في استخدام الأراضي في مواجهة الضغوطات المناخية، والغموض المتعلّق بحيازة الأراضي، كلّها عوامل تُؤدّي إلى تفاقم حالات النزاع المرتبطة بالموارد.

تكثر حالات النزاع على الوصول إلى الموارد المائية والأراضي في البلدان العربية حيث لا يزال الرعي مصدرًا رئيسيًا لسُبل العيش. كما وأنّ انخفاض معدّل هطول الأمطار والتغيّرات الموسمية الناجمة عن المناخ يؤثّران في الوقت نفسه على تقويمات الرعاة وطرق الرعي، ممّا يدفع المزارعين إلى توسيع استخدامات الأراضي الزراعية في المشاعات (بما في ذلك المناطق التي يلجأ إليها الرعاة تقليدياً، مثل ضفاف الأنهار)، فضلًا عن تسييح أراضيهم المزروعة، والتخلّي عن ممارسات الزراعة القديمة التي كانت تعتمد على التبادل مع الرعاة. وعلى الرغم من أنّ معظم النزاعات قائمةً بين المزارعين والرعاة، فإنّ عدم المساواة في الوصول إلى موارد المياه الجوفية يُؤدّي في بعض السياقات إلى نزاعات بين صغار المزارعين وكبار المزارعين (مثلًا: في حوض صعدة في اليمن).

ويعدّ الاستحواذ الخاصّ على الأراضي العامّة بغرض استخراج الموارد والتطوير جزافيًا، سببًا رئيسيًا وراء زيادة الضغط على الموارد، الأمر الذي قد يُؤدّي في نهاية المطاف إلى نشوب نزاعات مفتوحة متفاوتة الحجم والشدّة. في الواقع، تُقلّل خصخصة الموارد من حرّية تنقل الرعاة وقدراتهم الطبيعية على التكيف مع تغيّر المناخ. ونتيجةً لذلك، من المرجّح أن يصبح الكثيرون مُلزمين بالاستقرار كزراعة زراعيين في مناطق قريبة من أماكن استراحتهم التقليدية. فضلًا عن أنّ الاستيطان والجمع بين تربية الحيوانات والزراعة يزيدان من وتيرة النزاعات بين الرعاة والمزارعين على الموارد التي باتت محدودة (مراعي الماشية والمياه)، والتي تُستغلّ بشكلٍ مفرط جرّاء زيادة الطلب عليها واستخدامها (منظمة الأغذية والزراعة، 2010؛ الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغيّر المناخ، 2019). ومن أهمّ الأمثلة على ذلك: الصومال والسودان وجيبوتي (مرفق البيئة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2018).

إنَّ تفكُّك نظام الملكية المجتمعية يطرح علامات استفهام حول تنظيم الغابات والمراعي، مع عدم وضوح ملكية الأراضي والحقوق المتعلقة باستخدامها. كما أن أوجه الغموض المتعلقة بملكية الأراضي من شأنها أن تؤدي إلى تداخل المطالب والمنازعات على حقوق الوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية (منظمة الأغذية والزراعة، 2010). ونظرًا لوجود تشريعات موازية ومتناقضة في أغلب الأحيان (قانونية وعرفية) و/أو استبدال المؤسسات المحليّة العرفية من قِبل السلطات الحكومية، قد تتفاقم النزاعات حول حقوق حيازة الأراضي الفردية والمشاعات (مثلًا: الأردن والمغرب والسودان واليمن) (فرنبي، 2003).

في السودان، تؤثر التغييرات في تنظيم الأراضي على نظم الأراضي، وتزيد من اتّساع أوجه التفاوت الاجتماعي في الوصول إلى هذه الموارد، ممّا يرفع احتمالية نشوب نزاعات اجتماعية وسياسية. وأتت محاولات الحكومة السودانية لخصخصة الموارد العامة واستبدال القوانين العرفية المرنة بقوانين صارمة، على حساب حقوق حيازة المياه للفئات المستضعفة. وفي غرب كردفان، لم تنجح الهيئات الحكومية التي تولّت دور المؤسسات العرفية في كسب ثقة السكّان المحليين بسبب الافتقار إلى السياسات والاستراتيجيات الحكومية الفعّالة لضمان الاستخدام المستدام للموارد (جاد الله، 2019).

3 الاستيلاء الأخضر ونزع ملكية الأراضي وتهجير صغار ملاك الأراضي، هي عوامل تُهدّد سُبُل العيش الريفية المرتكزة على الرعي والزراعة في بلدان عربية عديدة. لا يُعتبر تعديّ المصالح الخارجية على المشاعات في المنطقة العربية أمرًا جديدًا. فالسياسات غير العادلة في ترشيده الأراضي وأنظمة تنظيم الأراضي في ظلّ الحُكم العثماني والاستعمار قد لعبت دورًا أساسيًا في تجريد الفلاحين المحليين من ملكية الأراضي ونشأة الطبقات الاجتماعية. كما أن ظهور السياسات النيوليبرالية في الثمانينات، والقوّة المتنامية للطبقة الرأسمالية العابرة للحدود الوطنية، وعمليات الاستحواذ على الأراضي على نطاق واسع، وزيادة بروز الجهات المالية الفاعلة في الاقتصاد (المصارف، أسواق الأسهم، والمؤسسات الاستثمارية)، هي عوامل ساهمت جميعها في اختلال سوق الأراضي إلى حدّ كبير وتسريع نزع ملكية أصحاب الحيازات الصغيرة، مما تسبّب بنزوحهم قسرًا.

واليوم، لا يقتصر الأمر على خصخصة المشاعات وتسيبها فحسب، لا بل إنّ حيازات الممتلكات الخاصّة على نطاق صغير في الكثير من البلدان (كالسودان ومصر وتونس وعمّان والأردن) آخذة بالزوال أيضًا مع توسّع الأراضي الزراعية التجارية ومشاريع البنى التحتية (كالطرق والسدود والطاقة المتجدّدة) والصناعات الاستخراجية (كالإسمنت والنفط والغاز). تفضي العديد من هذه المشاريع إلى نزوح أعداد كبيرة من السكّان لأنّها تترافق مع تحوّلٍ في استخدام الأراضي، ممّا يؤثّر على وصول مجموعات مختلفة من مستخدمي الأراضي ويتسبّب بفقدان الموائل والقضاء على التنوّع البيولوجي.

تتدرّج الحكومات العربية بإنتاج الوقود الحيوي والغذاء، والحفاظ على الطبيعة، والغايات البيئية الأخرى المرتبطة بالحدّ من آثار تغيّر المناخ والتكيّف معه لتبرير الاستيلاء على الأراضي والموارد الطبيعية، أو ما يُعرّف عالمياً بـ'الاستيلاء الأخضر'. وتُعدّ محمية 'المها' الطبيعية في سوريا ووادي 'ضانا' في الأردن من أبرز الامثلة على ظاهرة الاستيلاء الأخضر. فتصنيفهما كمحميات طبيعية منعّ الرعاة والفلاحين من الدخول إليهما وأثّر سلباً على سُبُل عيشهم. ويُعدّ الفقر والحيازات غير المستقرّة من العوامل الرئيسية التي تحدّ من قدرة المجموعات الأقلّ نفوذاً على الصمود أمام الاستيلاء على الأراضي والمياه وظاهرة الاستيلاء الأخضر. كما أنّ الحقوق غير الموثّقة وغياب الآليات الواضحة لتنظيم الأراضي من أجل حماية حقوق الفئات الهشّة اجتماعياً، تُساهم في تسهيل عمليات الاستحواذ العشوائية وغير العادلة على الأراضي، والتي غالباً ما تنطوي على اتّفاقات تواطئية ما بين الجهات الحكومية والشركات العقارية.

في مصر، سعت الحكومات المحليّة المتعاقبة إلى تحويل جزر النيل إلى مشاريع استثمارية فاخرة. وانطوّت عملية تمكين 'كبار المستثمرين' من إقامة مشاريعهم في الجزر على إجراءات 'قانونية' مشبوهة تجاهلت في البداية حقوق الحياة العرفية القائمة لسكّان الجزر (معظمهم من المزارعين والصيّادين الفقراء). وبدعم من الناشطين السياسيين، تمكّن سكّان جزيرة الوراق من إرغام الحكومة على تقديم خطط للتعويض وإعادة التوطين. غير أنّ أياً من هذه الخطط لا يكفي للسماح لهم بالبقاء على الجزيرة. فجميعهم مُجبرون على المغادرة.

4) يُوَدّي التوسّع العمراني المتسارع وسوء تخطيط استخدام الأراضي إلى الزحف العمراني على الأراضي العامّة، والأراضي الزراعية المحيطة بالمُدُن، والمراعي، والمناطق الحرجية، والمناطق التي تنطوي على مخاطر مناخية.

يُعَدّ النموّ السكّاني الحضري في المنطقة العربية من أعلى المعدّلات حول العالم (قدّره البنك الدولي عام 2018 بمعدّل 2.4 في المئة سنوياً مقابل 1.8 عالمياً). والجزء الأكبر من هذا النموّ غير مُخطّط وغير مُنظّم. فقد تعدّت المستوطنات الحضرية بشكلٍ غير نظامي على الأراضي المُنتجة، والمناطق المنخفضة، والمناطق التي تنطوي على مخاطر مناخية والتي لا تصلح عادةً للعيش. وفي حين أنّ المنطقة بأكملها عرضة لتأثيرات المناخ، إلّا أنّ المناطق الساحلية في المدن مُعرّضة بشكل خاصّ للدمار في حال وقوع كوارث طبيعية. فداءة نوعية الكثير من المنازل، إلى جانب عوامل أخرى لها علاقة بالموقع، تُعرّض سكّان هذه المناطق إلى مخاطر مثل ارتفاع مستوى سطح البحر والفيضانات والعواصف.

من المتوقع أن يُوَدّي ارتفاع مستوى سطح البحر في المنطقة العربية إلى إجبار الملايين من سكّان المُدُن على ترك منازلهم. تُشير التقديرات إلى أنّ أكثر من 43 مدينة ساحلية في المنطقة قد تتأثّر بهذه الظاهرة، وستكون المُدُن المصرية هي الأكثر تأثراً (وتحديدًا الإسكندرية وبورسعيد)

مرفق البيئة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2018). تقع المُدُن الأكثر عرضة للفيضانات والعواصف وموجات الجفاف في الصومال والسودان واليمن، وذلك نظرًا لافتقارها إلى الخدمات الحضرية الأساسية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2017). وتشمل الفئات الاجتماعية الأكثر عرضة للمخاطر المناخية، فقراء المُدُن واللاجئين والمهاجرين الريفيين الذين يعيشون في مناطق شديدة الخطورة ومُعَرَّضة لتأثيرات تغيُّر المناخ.

والجدير بالذكر أن بروز المستوطنات البشرية في المناطق الحضرية غير الآمنة وانتهاكها لاستخدامات الأراضي الأخرى ليس النتيجة الحتمية للنمو السكاني المتسارع في المدن، بل هو نتيجة سوء التخطيط لاستخدامات الأراضي و/أو ضعف تطبيق الأنظمة المتعلقة باستخدام الأراضي. مثلًا في جدّة، ثاني أكبر مدينة في المملكة العربية السعودية، تُعيق الطرقات والمستوطنات مسار تدفُّق سيول الوديان إلى البحر، إذ لم يتمّ بناؤها لتتحمّل جريان مياه الأمطار (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2017). وفي قضاء زحلة في لبنان، تمتدّ المخيمات العشوائية الخاصة باللاجئين السوريين على أراضٍ زراعية داخل المناطق الحضرية الرئيسية أو على أطرافها، بما في ذلك المناطق المُعَرَّضة لمخاطر الفيضانات. وهذا لا يُعَرِّض اللاجئين لتهديدات خطيرة فحسب، بل يُشكّل أيضًا مصدر تهديد للأراضي المُنتجة والتربة الخصبة (فواز، حرب، والحاج، 2021).

كذلك، استحوذت الفئات الميسورة على مواقع طبيعية وأراضٍ ساحلية مُعَرَّضة للمخاطر الطبيعية وحوّلتها إلى مساكن أو منتجعات خاصّة. بفضل نفوذهم وأموالهم، يتمتّع هؤلاء بالقدرة على الحدّ من وطأة الكوارث الطبيعية والتعافي منها، على عكس الفئات الاجتماعية الفقيرة والهشّة، وبالتالي يحظون بهامشٍ أوسع من الأمان والضمانات في حيازة الأراضي.

تمّ بناء مشروع 'منتجع إيدن باي' في بيروت على الأملاك البحرية العامّة، ما يُشكّل انتهاكًا للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء. وعلى الرغم من أن مجلس شوري الدولة - وهو القضاء الإداري الوحيد في لبنان - قد علّق أعمال بناء المنتجع، إلّا أنه عاد وتراجع عن قراره لاحقًا وسمح لمُطوّر المنتجع (وهو من أصحاب النفوذ الواسع) بمتابعة المشروع. وتمّ الادّعاء بأنّ المنظّمة البيئية التي أقامت الدعوى ضدّ المشروع ليس لديها أيّ صفة أو مصلحة للقيام بذلك (المفكّرة القانونية، 2020).

الأطر والاتفاقيات الدولية المعنية بالمناخ والأراضي

تمّ تناول المخاوف العالمية المرتبطة بتأثير تغيُّر المناخ على الأراضي والتنوع البيولوجي في عددٍ من الأطر المتفاوض عليها دوليًا والتي لها صلة باتفاقيات 'ريو' الثلاث التي أعقبت قمة الأرض في ريو عام 1992 - وهي اتفاقية التنوع البيولوجي، واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيُّر المناخ، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر. وتشمل الأطر الأساسية التي اعتمدها البلدان العربية: إطار سينداي للحدّ من مخاطر الكوارث 2015-2030، وبروتوكول كيوتو، واتفاق

باريس بشأن تغيُّر المناخ، وبرنامج خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها (REDD+)، واتفاقية رامسار بشأن الأراضي الرطبة، والبروتوكول بشأن الإدارة المتكاملة للمناطق الساحلية.

كما أنّ المخاوف العالمية المتعلقة بتنظيم الأراضي؛ وضمان حيّزة الأراضي؛ والحقوق المتعلقة بالسكن والأراضي والممتلكات - بما في ذلك حقوق اللاجئين والنازحين داخلياً، والسكان الأصليين، والفئات الاجتماعية المستضعفة الأخرى - قد تمّ تناولها أيضاً في عددٍ من الأطر المتفاوؤض عليها دولياً والمتصلة بسياق التغيُّر المناخي، والتي اعتمدها البلدان العربية، منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والعهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية؛ والعهد الدولي الخاصّ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ ومبادئ بنهيرو المتعلقة برؤ المساكين والممتلكات إلى اللاجئين والمشرّدين.

أمّا الأطر الرئيسية التي تتناول العلاقة بين تغيُّر المناخ وتنظيم الأراضي (بما في ذلك ضمان حيّزتها) فهي التالية: خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة السبعة عشر؛ والخطة الحضرية الجديدة؛ والخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الإدارة المسؤولة لحيّزة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني. ولقد اعتمدت الدول العربية كل هذه الأطر. بالإضافة إلى ذلك، اعتمدت البلدان العربية عدداً من الأطر المتفاوؤض عليها إقليمياً والتي تتناول قضايا مرتبطة بالأرض والمناخ، بما في ذلك الإطار الاستراتيجي العربي للتنمية المستدامة وإعلان الدوحة بشأن تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030. كما وضعت الكثير من البلدان أهدافاً متعلقة بتحديد أثر تدهور الأراضي من أجل وقف تدهور الأراضي وعكس مساره والحدّ من الآثار الضارة لتغيُّر المناخ

التقدُّم المُحرز في التصديّ لأزمة المناخ التي تلوح في الأفق

على الرغم من التقدُّم الذي تحقّقه البلدان العربية في مساعي تحييد أثر تدهور الأراضي، فهي لا تزال بعيدة عن بلوغ أهدافها والإيفاء بمسؤولياتها لناحية التنظيم المستدام للأراضي وحماية الموارد الطبيعية واستعادتها. إضافةً إلى ذلك، ثمة تناقضات واضحة ما بين الالتزامات التي تعهّدت بها الحكومات العربية بشأن حقوق الإنسان وطريقة تطبيقها على أرض الواقع. فنزع ملكية الأراضي والتهجير، والمظالم والتفاوتات الاجتماعية المتزايدة في الوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية، والتوسُّع العمراني العشوائي، والنموّ غير النظامي للمستوطنات البشرية، بما في ذلك داخل المناطق المُعرّضة للمخاطر المناخية، جميعها أمور تُشير إلى أنّ تعهّدت البلدان العربية بتنظيم الأراضي وضمان حيّزتها تبقى خارج إطار التطبيق والتنفيذ الفعّال.

والأهمّ من ذلك أنّ العمليات والأدوات العرفية لصنع القرار فيما يتعلّق بتنظيم الأراضي، تُواجه تحديّات وتهديدات متزايدة في الكثير من البلدان العربية بسبب سيطرة الدولة، وقوى العولمة، والظروف السياسية والاجتماعية-الاقتصادية

المتغيرة (نوري وآخرون، 2005). فمع تحوُّل المشاعات إلى ملكية خاصة، تسقط تدريجيًّا الحقوق العرفية لهذه الأراضي. ويؤدِّي ذلك إلى تسريع تدهور الأراضي والعمليات الطبيعية المرتبطة بتغيُّر المناخ، ناهيك عن تفاقم النزاعات القائمة بشأن الوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية المتوفرة والتحكُّم بها. وفي الوقت نفسه، يُساهم التهاافت العالمي على الأراضي وتسويق الأراضي العامة والمشاعات - سواء من خلال التأجير أو الامتيازات أو البيع إلى مؤسسات كبرى من القطاع الخاصّ لاستخدامات مرتبطة بالحدّ من آثار تغيُّر المناخ والتكيُّف معه - في توسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء وحرمان الفئات المستضعفة من حقّها في الأرض. وتُشكّل هذه التفاوتات وأوجه الضعف مصدرَ قلقٍ في سياق تغيُّر المناخ، إذ من شأنها أن تُعيق التنظيم المستدام للأراضي..

تعزيز التنظيم المسؤول للأراضي

يعدّ التنظيم المسؤول للأراضي على المستوى الإقليمي وداخل كلِّ بلد أمرًا ضروريًّا للتنظيم المستدام للأراضي ومواجهة تحديّ تغيُّر المناخ. لكلِّ بلد دور حاسم في تطوير السياسات الشاملة المعنية بالأراضي والتدابير التنظيمية وضمان تنفيذها على نحوٍ فعّال من أجل تجنُّب تدهور الأراضي والحدّ منه وإصلاح الأراضي المتدهورة، وكذلك الحفاظ على مختلف الخدمات والوظائف التي توفرّها الأرض للإنسان وتحسينها.

ومما لا شكّ فيه أنّ الحكومات لا تستطيع أن تقوم بكلِّ ما هو مطلوب بمفردها. فالتنظيم المستدام للأراضي للحدّ من آثار تغيُّر المناخ والتكيُّف معه يتطلب جهدًا مشتركًا وشراكات ملتزمة داخل البلد نفسه، وبين البلدان المختلفة، من أجل تبادل الخبرات والانخراط في عملية التعلُّم الجماعي وتشجيع الحوارات الشاملة حول السياسات وتنمية القدرات. كما يتطلب وجود مؤسسات متمكّنة لتنظيم الأراضي على كافّة المستويات (بما في ذلك المؤسسات العرفية التي تُعنى بالأراضي على مستوى المجتمع المحلي) من أجل تأمين الاستخدام الأمثل للأراضي والموارد الطبيعية المتوفرة، والتشجيع على اعتماد ممارسات مُحسّنة لتنظيم الأراضي، ومعالجة المطالب المتداخلة ما بين مختلف فئات مُستخدمي الأراضي، وخصوصًا عندما تكون الحقوق المتعلقة بالأراضي غير موثّقة.

استنادًا إلى أهداف التنظيم المسؤول للأراضي، وضمان حيّزة الأراضي، والتنظيم المستدام للأراضي، وتحديد أثر تدهور الأراضي، تسعى التوصيات اللاحقة عشرة التالية إلى دعم صانعي القرار في المنطقة العربية في مواجهة تحديّ المناخ:

- اتّباع مقاربات شاملة ومتعدّدة الأبعاد لتنظيم الأراضي، تتناول العلاقة الأساسية بين تدهور الأراضي والضغط المناخي المتزايدة على الأراضي (مثلًا: نهج إيكولوجيا الزراعة)، وحماية النظم الإيكولوجية المُنتجة والخدمات التي تُقدِّمها، واستعادة و/أو الحفاظ على إمكانية الوصول إلى الموارد الأساسية لسبُل عيش المجتمعات الريفية.

- وضع خطط متكاملة متعلّقة باستخدام الأراضي واعتماد تدابير قانونية لتوجيه التوسّع العمراني، والحفاظ على الأراضي والمواقع الطبيعية الهامة، وحماية

الأراضي المنتجة والتربة الخصبة، ووقف تدهور المراعي والغابات (على سبيل المثال، عن طريق تحديد المناطق والممرات الرعوية وتنظيم أنشطة الرعي في موازاة احترام شرعية النظم العرفية).

■ تحسين وتعزيز النهج التشاركية للإدارة المحلية، وتطوير قدرات السلطات المحلية والمؤسسات (بما في ذلك المؤسسات القبلية) والنقابات المدنية للمشاركة في التنظيم المستدام للأراضي مع الحفاظ على تفاعل سليم بين مختلف مستخدمي الأراضي.

■ إقرار وإرساء القوانين غير الموثقة التي أنشأتها المجتمعات والجماعات المحلية لتنظيم الأراضي وحل النزاعات وتأمين الوصول إلى الأراضي، من ضمنها العلاقات العرفية لحيازة الأراضي بين المزارعين والرعاة.

■ الإقرار بالمعارف المحلية وإشراك المجتمعات والجماعات المعنية في الحوارات حول سياسات الأراضي لتعزيز وحماية المعايير الموروثة للتنظيم المستدام للأراضي والممارسات العرفية لتنظيم الأراضي.

■ الاستثمار في برنامج لتنمية قدرات صغار المزارعين والعمل على السياسات الاجتماعية التي تمكن أصحاب الحيازات الصغيرة من الوصول إلى رأس المال والأسواق، من أجل مساعدتهم على منافسة كبار ملاك الأراضي والوصول إلى سبل العيش اللائقة.

■ تزويد مربي المواشي والرعاة بمجموعة من الخدمات (مثلًا: تصنيع الألبان والأجبان، وخدمات الصحة الحيوانية، والوصول إلى الأسواق الرسمية والمعلومات) لتعزيز إنتاجيتهم، والحد من تأثير الطابع الموسمي على سبل عيشهم، والحد من تعرضهم للمخاطر المناخية.

■ تنفيذ تحسينات في البنية التحتية والخدمات العامة، مثل توفير المياه في حالات الطوارئ، وتحسين شبكات النقل والاتصالات في المناطق الريفية، من أجل تعزيز القدرة المحلية على الاستجابة للصدمات البيئية.

■ وضع برامج لتوعية المواطنين في المناطق التي تتأثر بالمناخ، وتعويض وإعادة إسكان واستعادة و/أو استبدال سبل عيش السكان المتضررين من المناخ، ولا سيما الفئات الهشة اجتماعيًا.

■ وضع سياسات وقائية بيئية واجتماعية قابلة للتطبيق لمنع وخفض الضرر غير المبرر الذي يواجهه السكان جراء مساعي الحد من آثار تغير المناخ والتكيف معه، واعتماد إجراءات فعالة لمراقبة أداء مطوري الأراضي.

■ وضع وتنفيذ أطر تشريعية سليمة وآليات وإجراءات مناسبة لحل النزاعات ومعالجة المطالب والشكاوى المرتبطة بالأراضي.

■ وقف تسيب الأراضي العامة واستكشاف الترتيبات الحالية والمُتَمَلِّة لحيازة الأراضي المشاع من أجل حماية حقوق أصحاب الحيازات الصغيرة، بما في ذلك حقوق الملكية، وضمان الأمن البشري، والاستقرار، والقدرة على الصمود في ظل المخاطر والاضطرابات المتعلقة بتغير المناخ.

المراجع

الحيالي، أ. (2012). دعوة لإيجاد حلول لمشاكل الجفاف والتصحر في نينوى. *الحرّة*.

العشا، ب. ع. (2010). تحديد تهديدات تغيُّر المناخ وتداعياته على التنمية البشرية في المنطقة العربية
Mapping of Climate Change Threats and Human Development Impacts in the Arab Region.

تقرير التنمية البشرية العربية
Arab Human Development Report. سلسلة أوراق بحثية. برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية.

الإسكوا (2016). الحدّ من تدهور الأراضي في المنطقة العربية - الإعداد لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

منظمة الأغذية والزراعة (2002). حيازة الأراضي والتنمية الريفية. روما.

منظمة الأغذية والزراعة (2010). الغابات وتغيُّر المناخ في منطقة الشرق الأدنى.
Forests and Climate Change in the Near East Region. ورقة العمل 9.
روما.

منظمة الأغذية والزراعة (2016). ثمانية أشياء يُريدها رعاة المواشي في شمال أفريقيا وغرب آسيا.

فوّاز، م، حرب، م والحاج ك. (2021). مناشدة لعودة المخطّطين! أنماط التوسّع العمراني الناتجة عن النزوح واستجابات المَدُن. Bring the Planners Back!
Displacement-Triggered Patterns of Urbanization and City Responses. المركز اللبناني للدراسات.

فرنّي، ن. (2003). سياسات حيازة الأراضي في الشرق الأدنى Land tenure policies in the Near East. *إصلاح الأراضي وتسوية الأراضي والتعاونيات Land Reform Land Settlement and Cooperatives*. الإصدار 1.

فرويس، ر. وشيلينغ، ج.، (2019). العلاقة بين تغيُّر المناخ واستخدام الأراضي والنزاعات The Nexus of Climate Change, Land Use, and Conflicts. *في: التقارير الحالية حول تغيُّر المناخ Current Climate Change Reports* (5)، ص. 24 - 35.

مرفق البيئة العالمية وبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي (2018). التكيّف مع تغيُّر المناخ في الدول العربية: أفضل الممارسات والدروس المستفادة.

Climate Change Adaptation in the Arab States: Best practices and lessons learned. بانكوك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

جاد الله، ا. (2019). الجانب المظلم من نفط السودان. *The Dark Side of Sudan's Oil*. تابلو سوفتوير *Tableau Software*.

المنبر الحكومي الدولي للعلوم والسياسات المعني بالتنوع البيولوجي وخدمات النظم الإيكولوجية (2018). تقرير التقييم الصادر عن 'المنبر الحكومي الدولي للعلوم والسياسات المعني بالتنوع البيولوجي وخدمات النظم الإيكولوجية' حول تدهور الأراضي واستعادتها *The IPBES assessment report on land degradation and restoration* بون، ألمانيا: أمانة المنبر الحكومي الدولي للعلوم والسياسات المعني بالتنوع البيولوجي وخدمات النظم الإيكولوجية.

الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (2019). *تغير المناخ والأراضي* Climate Change and Land تقرير خاص للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ بشأن تغير المناخ، والتصحر، وتدهور الأراضي، والإدارة المستدامة للأراضي، والأمن الغذائي، وتدفقات غازات الدفيئة في النظم الإيكولوجية الأرضية *An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems.*

الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (2020). *تغير المناخ والأراضي*: تقرير خاص للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ بشأن تغير المناخ والتصحر وتدهور الأراضي والإدارة المستدامة للأراضي والأمن الغذائي وتدفقات غازات الدفيئة في النظم الإيكولوجية الأرضية. *Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems.*

نوري، م.، سويتزر، ج. وكروفورد، أ. (2005). *الرعي على حافة الهاوية: نحو مسح عالمي للمجتمعات الرعوية والنزاعات* *Herding on the Brink: Towards a Global Survey of Pastoral Communities and Conflict*. 33.

بالمر، د.، فريكسكا، ز.، وويرمان، ب. (2009). نحو إدارة مُحسَّنة للأراضي *Towards Improved Land Governance*. روما: منظمة الأغذية والزراعة.

سراج الدين، إ. (2007). التفاعل بين تغير المناخ وتدهور الأراضي: التجربة في المنطقة العربية. *Interaction of Climate Change and Land Degradation: The Experience in the Arab Region*. XLIV (2).

المفكرة القانونية. (2020, 5 تشرين الأول/أكتوبر). وتستمرّ معركة الصفة والمصلحة أمام مجلس شورى الدولة اللبناني. *المفكرة القانونية*.

Report from Egypt. تقرير من مصر. (2018). *تفافية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر*.
نظام مراجعة الأداء وتقييم التنفيذ - عملية الإبلاغ السابعة - Performance Review and Assessment of Implementation System Seventh reporting process (باريس).

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017). برنامج المَدُن العربية لمواجهة الكوارث
Arab Cities Disaster Resilience Program 2014-2017.

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية. (2017). *نبذة عن مدينة صور Tyre City Profile* (ص.136).
<https://unhabitat.org/tyre-city-profile>.

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي (2017). *إدارة الأراضي Land Governance*. مراجعة وتحليل للأطر الدولية الرئيسية
A Review and Analysis of Key International Frameworks.

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناعات القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في عام 1989. هو مركز للأبحاث مقره في بيروت، إدارته مستقلة ومحايطة سياسياً، مهمته إنتاج ومناصرة السياسات التي تسعى إلى تحسين الحكم الرشيد في مجالات مثل اللامركزية، والتنمية الاقتصادية، والمالية العامة والنفط والغاز.

للإتصال بنا

المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. 55-215، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: + 961 1 799301
ف: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org