الأمم المتحدة

A/HRC/16/49/Add.2

الجمعية العامة

Distr.: General
27 January 2011
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة السادسة عشرة
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، السيد أوليفييه دي شوتير

إضافة

البعثة إلى الجمهورية العربية السورية* **

موجز

يقدم هذا التقرير استنتاجات وتوصيات المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء بعد الزيارة القطرية التي قام بها إلى الجمهورية العربية السورية في الفترة من ٢٩ آب/أغسطس إلى ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

وقد تمت الزيارة في ظروف بالغة الصعوبة، اتسمت بجفاف استمر للعام الرابع على التوالي في المنطقة الشمالية الشرقية، ووجود عدد كبير من اللاجئين العراقيين والانتقال من اقتصاد قائم على التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق الاجتماعي. وفي هذا التقرير، يُجري المقرر الخاص تقييماً عاماً للتمتع بالحق في الغذاء في الجمهورية العربية السورية، ويُلقي نظرة عامة على التحديات الناجمة عن الجفاف وتغير المناخ وعلى تمتع فئات محددة بالحق في الغذاء، ويُحلِّل التحديات التي تواجهها الحكومة في عملية انتقالها إلى اقتصاد السوق الاجتماعي من منظور الحق في الغذاء. ويختتم المقرر التقرير بتوصيات موجَّهة إلى الحكومة والمجتمع الدولي.

* يُعمَّم موجز هذا التقرير بجميع اللغات الرسمية. ويُعمَّم التقرير نفسه، الوارد في المرفق، باللغة التي قُدم بها وبالعربية فقط.

** تأخر تقديم هذه الوثيقة.

الرجاء إعادة الاستعمال

المرفق

تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء عن بعثته إلى سورية (٢٩ آب/أغسطس – ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠)

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٦	٣
ثانياً –	لمحة عامة عن الحق في الغذاء في الجمهورية العربية السورية	٧-٢٠	٤
	ألف – حالة انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية	٨-١٤	٤
	باء – الحصول على الغذاء، والسلع الأساسية الغذائية المدعَّمة ونظم الحماية الاجتماعية	١٥-٢٠	٧
ثالثاً –	الجفاف وتغير المناخ: الحاجة إلى استجابة مستندة إلى حقوق الإنسان	٢١-٣٩	٩
	ألف – استجابة الحكومة	٢٢-٣٧	١٠
	باء – استجابة المجتمع الدولي	٣٨-٣٩	١٥
رابعاً –	تمتع فئات محددة بالحق في الغذاء	٤٠-٥٠	١٦
	ألف – اللاجئون العراقيون	٤٠-٤٣	١٦
	باء – الرُعاة في منطقة البادية	٤٤-٤٦	١٨
	جيم – الأكراد عديمو الجنسية	٤٧-٥٠	١٩
خامساً –	الانتقال من الاقتصاد المخطط مركزياً إلى اقتصاد السوق الاجتماعي: التحديات من منظور الحق في الغذاء	٥١-٦٠	٢٠
	ألف – السياسات الزراعية الرامية إلى دعم المزارعين	٥١-٥٧	٢٠
	باء – تدخل الدولة في المحاصيل الاستراتيجية	٥٨-٦٠	٢٣
سادساً –	الجولان السوري المحتل	٦١-٦٤	٢٥
سابعاً –	التوصيات	٦٥-٦٧	٢٦

أولاً – مقدمة

١- قام المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء بزيارة إلى الجمهورية العربية السورية، بناءً على دعوة الحكومة، في الفترة من ٢٩ آب/أغسطس إلى ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠. وكان الغرض من الزيارة هو التوصل، بروح من التعاون والحوار، إلى فهم التحديات التي تواجهها الدولة في إعمال الحق في الغذاء. وشملت البعثة زيارات إلى محافظات الحسكة (بما في ذلك منطقة الشدادي)، ودير الزور، وحلب.

٢- ويُثني المقرر الخاص على حكومة الجمهورية العربية السورية لتعاونها في أثناء البعثة، وهي أول بعثة إلى البلد يقوم بها مكلف بولاية في إطار مجلس حقوق الإنسان. واجتمع المقرر الخاص مع رئيس هيئة تخطيط الدولة، السيد عامر لطفي؛ ووزيرة الاقتصاد والتجارة، السيدة لمياء عاصي؛ ووزيرة الدولة لشؤون البيئة، السيدة كوكب الصباح داية؛ ووزير الري، السيد نادر البني؛ ومعاون وزيرة الشؤون الاجتماعية والعمل، الدكتور عيسى ملدعون؛ ووزير الزراعة والإصلاح الزراعي، السيد عادل سفر؛ ونائب وزير الخارجية، السيد فيصل مقداد؛ ومسؤولين من لجنة البادية.

٣- وأتيحت للمقرر الخاص أيضاً فرصة الاجتماع مع ممثلي مختلف الوكالات الدولية، بما فيها الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، والهلال الأحمر العربي السوري. وأجرى المقرر الخاص أيضاً اتصالات مع المركز الوطني للسياسات الزراعية، والمركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة، والمركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة. وأخيراً، اجتمع المقرر الخاص مع أعضاء مجتمع المانحين، بمن فيهم ممثلو المفوضية الأوروبية، ووكالة التنمية الفرنسية، ووكالة التعاون الإيطالية.

٤- ويُعرب المقرر الخاص عن امتنانه البالغ للمنسق المقيم، السيد إسماعيل ولد الشيخ أحمد، ولمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بما في ذلك مكتبها الإقليمي في بيروت، لدورهم في التحضير للبعثة.

٥- وجرت الزيارة في ظروف بالغة الصعوبة اتسمت باستمرار الجفاف للعام الرابع على التوالي في المنطقة الشمالية الشرقية، ووجود عدد كبير من اللاجئين العراقيين، والانتقال من الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق الاجتماعي.

٦- وفي ٤ أيار/مايو ٢٠١٠، بدأت منظمة التجارة العالمية دراسة طلب سورية الانضمام لعضوية المنظمة، بعد مرور تسعة أعوام على تقديم الطلب. أما اتفاق الشراكة بين الاتحاد الأوروبي وسورية، الذي وُقِّع بالأحرف الأولى في عام ٢٠٠٤ ولكن أُعيد توقيعه بالأحرف الأولى في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ بعد تجميده من جانب الاتحاد الأوروبي لأسباب

سياسية، فهو مطروح الآن لنظر الجمهورية العربية السورية فيه. وإبرام اتفاقات تجارية من هذا النوع يثير تحديات محددة، وبخاصة فيما يتعلق بضمان الاتساق مع التزامات حقوق الإنسان، مثل الحق في الغذاء. وسيُقدم المقرر الخاص توصياته إلى حكومة الجمهورية العربية السورية في رسالة مستقلة.

ثانياً – لمحة عامة عن الحق في الغذاء في الجمهورية العربية السورية

٧- أُطلع المقرر الخاص، في أثناء الزيارة، على مختلف السياسات والبرامج الهامة الرامية إلى تحقيق الأمن الغذائي في البلد، بما في ذلك البرنامج الوطني للأمن الغذائي[(١)]. ويُثني المقرر الخاص على الحكومة للجهود المبذولة لكنه يشير إلى أن اعتماد نهج لحقوق الإنسان وقانون إطاري للحق في الغذاء يستند إلى المضمون المعياري للحق في الغذاء[(٢)] يمكن أن يزيد تأثير هذه الجهود زيادة كبيرة.

ألف – حالة انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية

٨- يبلغ العدد الإجمالي لسكان الجمهورية العربية السورية ٢٢ مليون نسمة، تعيش نسبة ٤٧ في المائة منهم في المناطق الريفية. ومعظم أراضي البلد شبه قاحلة أو قاحلة، إذ يقل معدل هطول الأمطار السنوي عن ٣٥٠ ملم في مساحة تزيد على ٩٠ في المائة من اليابسة. ومع ذلك، يبلغ مجموع المساحة المزروعة نحو ٤,٩ ملايين هكتار، أي ربع المساحة الإجمالية للأراضي. وفي السنوات الأخيرة، ساهم القطاع الزراعي بأكثر من ٢٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي واستخدم ١٩ في المائة من مجموع السكان (أرقام عام ٢٠٠٨). وبالرغم من أن معدل الزيادة السكانية السنوية مرتفع، إذ يُقدر بنسبة ٢,٤٥ في المائة، تمكَّن البلد في الماضي من دعم قطاعه الزراعي، محققاً الاكتفاء الذاتي في بعض المحاصيل الاستراتيجية. وهذا الأمر، مقترناً بنظام تقوم فيه الدولة بتوفير السلع الغذائية الأساسية المدعّمة، ضَمَن درجة من الأمن الغذائي لمعظم الناس. غير أن فعالية النظام تفاوتت بين منطقة وأخرى: إذ تشير تقديرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أنه في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤، بلغ عدد الذين يعانون من الفقر المدقع ٢,٠٢ مليون نسمة، أي ١١,٤ في المائة من مجموع السكان، مع تباينات ملحوظة بين المناطق. وطال الفقر المدقع ١٧,٤ في المائة من مجموع السكان في عام ٢٠٠٨، بدلاً من التقدم نحو

(١) البرنامج الوطني للأمن الغذائي في الجمهورية العربية السورية، المركز الوطني للسياسات الزراعية، دمشق، شباط/فبراير ٢٠١٠.

(٢) انظر E/C.12/1999/5.

هدف عام ٢٠١٠ البالغ ٨,٧ في المائة[٣]. وفيما يتعلق بالحالة التغذوية للأطفال دون سن الخامسة، انخفضت نسبة الأطفال الذين يعانون من نقص حاد أو معتدل في الوزن من ١٢ في المائة في عام ١٩٩٣ إلى ٩,٧ في المائة في عام ٢٠٠٧، لكنه ارتفع من جديد إلى ١٠,٣ في المائة في عام ٢٠٠٩[٤]. ونظراً لحدة الجفاف، ليس من المتوقع أن تحقق الدولة هدف الألفية الإنمائي المتمثل في تخفيض حالات نقص الوزن لدى الأطفال دون سن الخامسة بمقدار النصف بحلول نهاية عام ٢٠١٠.

٩- وقد تكون أرقام انعدام الأمن الغذائي أعلى كثيراً الآن، نتيجة لموجات الجفاف المتتالية التي شهدتها المنطقة الشمالية الشرقية وكذلك لعوامل بشرية ساهمت في تفاقم الحالة، مثل تغييرات السياسة العامة الأخيرة في قطاع الزراعة، بما في ذلك زيادة تكلفة الوقود (انظر الفقرات من ٥٢ إلى ٦٢ أدناه). ويُقدر المقرر الخاص عدد الناس الذين قد يعانون من انعدام الأمن الغذائي الآن بنحو ٣,٧ ملايين نسمة. ويشمل هذا الرقم أولئك الذين كانوا يعانون من الفقر المدقع قبل أن يصيب الجفاف البلد، بالإضافة إلى من فقدوا دخولهم - وفي كثير من الحالات، أصولهم الإنتاجية الرئيسية - بسبب الجفاف.

١٠- ومن المؤسف أن الأرقام المذكورة آنفاً لا تعدو أن تكون أرقاماً مؤقتة، نظراً لأن رسم خرائط انعدام الأمن الغذائي والقابلية للتأثر به ما زال غير كافٍ في الجمهورية العربية السورية، ما يجعل من الصعب تقدير النطاق الفعلي للجوع وسوء التغذية في البلد الآن. وهذا الأمر لا يسبب مشكلة في فهم الحالة التي تواجهها السلطات فحسب، بل يقف أيضاً عائقاً أمام توجيه السياسات توجيهاً ملائماً.

١١- ومنذ عام ٢٠٠٦، عانى البلد أربع سنوات جفاف متتالية. وكان جفاف ٢٠٠٨/٢٠٠٧ مدمراً بصورة خاصة، ما ألقى أعباء إضافية على كاهل البلد. وبالرغم من أن هطول الأمطار في عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠ زاد عما كان عليه في الأعوام الثلاثة السابقة، فإن توزيعه كان سيئاً؛ وبينما كان التأثير على المراعي إيجابياً، فشلت المحاصيل في المساحات المروية بالأمطار في المناطق المناخية الزراعية الأشد ضعفاً. وتسببت موجات الجفاف المتكررة هذه في خسائر كبيرة لسكان المنطقة الشمالية الشرقية، وبخاصة في محافظات الحسكة ودير الزور والرقة. وبلغ مجموع المتضررين ١,٣ مليون شخص، يعيش ٩٥ في المائة منهم في هذه المحافظات؛ وكان التأثير شديداً على ٨٠٠ ٠٠٠ شخص. وخلصت بعثة مشتركة لتقييم الاحتياجات أوفدتها الأمم المتحدة في حزيران/يونيه - تموز/يوليه ٢٠٠٩ إلى أن التأثير كان

---

(٣) State Planning Commission, Mid-term evaluation report of the tenth 5-year plan, UNDP, March 2009 (لم يُنشر بالعربية)، وأُشير إليه في Samir Aita, "Labour markets policies and institutions, with a focus on inclusion, equal opportunity and the informal economy: the case of Syria", national background paper, International Labour Organization (unpublished), 2009, p. 74.

(٤) النتائج الأولية لمسح صحة الأُسر السورية، ٢٠٠٩-٢٠١٠.

بالغ الشدة فيما يتعلق بعدد يقُدر بـ ٦٤١ ٧٥ مزارع كفاف صغيراً يعتمد على مياه الأمطار في ري القمح والشعير؛ ومنهم ٩٥٦ ٣٦ مزارعاً (يعيش ٨٠ في المائة منهم في محافظة الحسكة) اعتُبروا أشد ضعفاً. وعانى عدد كبير من المزارعين مرة أخرى من فشل المحاصيل في عام ٢٠١٠ نتيجة لمرور ٥٥ يوماً متصلاً بلا أمطار، بعد هطول جيد في بداية موسم الأمطار؛ وبالإضافة إلى ذلك، تأثر مزارعو القمح اللين بشدة بمرض الصدأ الأصفر الذي انتشر انتشاراً سريعاً بسبب قسوة الظروف المناخية.

١٢- وأدت حالات فشل المحاصيل في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٩ إلى انخفاض مخلفات المحاصيل المستخدَمة عَلفاً للحيوانات. وبالإضافة إلى ذلك، أثّر تناقص المساحة المتاحة من المراعي بسبب الجفاف تأثيراً شديداً على نحو ٦٠٠ ٣٨ شخص من صغار الرُعاة الذين يعتمدون في معيشتهم على الحيوانات المجترة الصغيرة (الماعز أو الأغنام) إذ فقدوا معظم مواشيهم أو اضطُروا إلى ذبحها، أو قاموا ببيعها بأسعار مخفَّضة. وفي منطقة مراعي البادية التي تغطي نحو ١٠ ملايين هكتار (باستبعاد شريط الري بمحاذاة نهر الفرات)، فقد كثير من الرُعاة البدو نسبة تتراوح ما بين ٨٠ و٩٠ في المائة من مواشيهم. ولم تتحسن الحالة تحسناً طفيفاً إلا بعد موسم أمطار ٢٠١٠/٢٠٠٩ مع عودة نمو الغطاء النباتي للمراعي في منطقة البادية إلى طبيعته، ما وفَّر مراعي طبيعية للحيوانات. وأتاح هطول الأمطار مؤخراً لبعض الرُعاة الذين تأثروا بسنوات الجفاف السابقة استعادة وضعهم بالاقتراض أو ببيع الأصول لاستئناف أنشطة الرعي. غير أن نسبة لا تقل عن ١٠ في المائة من الرُعاة – الأشد ضعفاً – لم تتمكن من ذلك، وتحديداً أولئك المدينون فعلاً والعاجزون عن الحصول على قروض إضافية، أو الذين لم يتبقَ لديهم سوى عدد ضئيل للغاية من الحيوانات التي يمكن بيعها.

١٣- وقد أثرت سنوات الجفاف المتعاقبة تأثيراً عنيفاً على صغار المزارعين والرُعاة على حد سواء. ففي المناطق المتضررة، انخفض دخل هاتين الفئتين بنسبة تصل إلى ٩٠ في المائة. واضطُرت أُسر كثيرة إلى تقليل المتحصل الغذائي: ويُذكر أن ٨٠ في المائة من تلك الأُسر المتضررة تعيش على الخبز والشاي المُحلى بالسكر. وباعت الأُسر أصولها الإنتاجية، ما حدّ من قدرتها على استعادة أسباب معيشتها في المستقبل. وسُحب الأطفال من المدارس بعد أن تجاوز التعليم القدرة المالية واحتاجت الأُسر إلى عملهم كمصدر للدخل. ولجأ البعض إلى العمل الموسمي، مثل العمل بأجر في حقول القطن أو في صناعة النسيج في منطقة دمشق. وهاجر آخرون هجرة أكثر دواماً إلى القطاع الغربي للبلد أملاً في العثور على عمل على الرغم من تدني مستوى مؤهلاتهم بصورة عامة ودون الحصول على أي نوع من أنواع المساعدة. ووفقاً للتقديرات المتداولة لعام ٢٠٠٩، كان عدد الأسر المهاجرة يتراوح ما بين ٠٠٠ ٢٩ و٠٠٠ ٣٠ أسرة. وتشير التقديرات في الواقع إلى أنه في عام ٢٠١٠ هاجر عدد

يصل إلى ٥٠ ٠٠٠ أسرة، معظمها من صِغار المزارعين من محافظة الحسكة[٥]. وكثيراً ما تؤدي عمليات الهجرة هذه إلى ترك الأراضي المملوكة للأُسر المهاجرة مهملة وإلى زيادة في معدلات التسرب من المدرسة: ففي بعض مدارس المنطقة الشمالية الشرقية، انخفض عدد التلاميذ المقيدين بالمدارس بنسبة ٨٠ في المائة[٦].

١٤- وثمة عبء آخر يعاني منه البلد ألا وهو وجود أعداد ضخمة من اللاجئين من العراق. فاستناداً إلى الأرقام الواردة من موظفي مراقبة الحدود، تُقدر الحكومة عدد اللاجئين العراقيين في الجمهورية العربية السورية بأكثر من مليون لاجئ. غير أن نسبة ضئيلة فقط منهم مسجلة لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التي يمكنها تقديم المساعدة؛ فحتى آب/أغسطس ٢٠١٠، كان عدد المسجلين يناهز ١٥٠ ٠٠٠ لاجئ. واستقرت الغالبية العظمى من اللاجئين العراقيين في المراكز الحضرية التي يسكنها السوريون في دمشق وحولها مع وجود أعداد صغيرة في حلب وحمص وحماة ودير الزور واللاذقية وطرطوس والحسكة. وهذا الوضع يجعل كشف وتحديد العراقيين الضعفاء بالغ الصعوبة.

باء - الحصول على الغذاء، والسلع الأساسية الغذائية المدعَّمة، ونظم الحماية الاجتماعية

١٥- كان للزيادات السعرية في الأسواق العالمية للسلع الأساسية الغذائية تأثير على المستهلكين السوريين. ويشير الرقم القياسي العام لأسعار المستهلك الصادر عن المكتب المركزي للإحصاء إلى حدوث زيادة كبيرة في عام ٢٠٠٨: إذ بلغ الرقم القياسي للأغذية ١٤٨,٣٨، مقابل ١٢٢,٩٣ في عام ٢٠٠٧ و١٠٠ في عام ٢٠٠٥[٧].

١٦- وقد وضعت الحكومة مجموعة من السياسات لتوفير الغذاء بأسعار معقولة لجميع المواطنين السوريين، وبخاصة عن طريق دعم السلع الغذائية الأساسية. ففروع المؤسسة العامة لخزن وتسويق المنتجات الزراعية والحيوانية، المملوكة للدولة والتابعة لوزارة الاقتصاد والتجارة تبيع بعض السلع الأساسية (مثل الخبز وزيت الطهي والسمن والشاي وبعض الفواكه والخضراوات) بهامش ربحي منخفض أو بأسعار مدعَّمة: فالخبز على سبيل المثال يُباع بسعر لا يتجاوز ٥٠ في المائة من تكلفة إنتاجه. ويُطبق أيضاً نظام للقسائم لضمان حصول كل أسرة معيشية مسجلة على نصف كيلو غرام من الأرز وحصول كل شخص على كيلو

---

(٥) لا توجد حالياً أرقام دقيقة. وفي استعراض منتصف المدة لخطة الاستجابة للجفاف في سورية للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠، المنشور في شباط/فبراير ٢٠١٠، قدَّرت الأمم المتحدة عدد الأسر التي غادرت فعلاً قراها في عام ٢٠٠٩ بنحو ٦٥ ٠٠٠ أسرة، منها ٣٥ ٠٠٠ أسرة من الحسكة و٣٠ ٠٠٠ أسرة من دير الزور والرقة وحلب.

(٦) بعثة التقييم المشتركة للأمم المتحدة، حزيران/يونيه - تموز/يوليه ٢٠٠٩.

(٧) متاحة بالموقع الشبكي التالي للمكتب المركزي للإحصاء www.cbssyr.org/index-EN.htm (تم الاطلاع عليه في ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠).

غرام من السكر شهرياً. وفي المجموع، يمثل نظام توزيع السلع الغذائية الأساسية المدعَّمة هذا نسبة تتراوح ما بين ١٠ و١٥ في المائة من الطلب الإجمالي على السلع الغذائية الأساسية. وهو نظام شامل النطاق. ولذلك يضمن، من حيث المبدأ، توفر الغذاء بأسعار معقولة لأفقر شرائح السكان. ويُحسب للنظام أيضاً أنه حث تجار القطاع الخاص على تخفيض هوامش أرباحهم على هذه السلع الأساسية. ومع ذلك، هناك مجال لتحسين النظام بعدد من الطرق.

١٧- أولاً، هناك أُسر معيشية فقيرة غير مسجَّلة. فبعض الأُسر التي قابلها المقرر الخاص في منطقة البادية بمحافظة دير الزور تعيش في مناطق نائية ولم تتمكن من تسجيل نفسها بسبب العقبات التي واجهتها، بما في ذلك تكاليف الانتقال. ويمكن إزالة هذه العقبات بالسماح للشاحنات المتنقلة التابعة للمؤسسة العامة لخزن وتسويق المنتجات الزراعية والحيوانية التي تذهب إلى المناطق النائية بتسجيل الأُسر المعيشية أو بالسماح لممثلي لجنة البادية بالقيام بذلك. ومن الحالات الأكثر شيوعاً حالة الأُسر المعيشية التي لم تُسجَّل لأن أحد أفرادها من الذكور لم يؤدِ واجب الخدمة العسكرية الإلزامية. غير أن استبعاد أسرة معيشية لهذا السبب من نظام يسعى لتلبية الاحتياجات الأساسية ولأن يكون شاملاً في نطاقه لا يتسق مع غرض النظام نفسه، ألا وهو توفير شبكة أمان لجميع السكان. وهو بالإضافة إلى ذلك يعاقب ظلماً الأطفال والنساء، وهم عادةً أشد الناس تأثراً على نحو مباشر بسوء التغذية.

١٨- وثانياً، يمنح النظام، بتنظيمه الحالي، جميع السوريين، من حيث المبدأ، القدرة على شراء غذاء أساسي مكوَّن من الخبز والشاي المُحلى بالسكر. غير أنه لتحسين التأثير التغذوي للبرنامج، ينبغي توسيع نطاقه ليشمل العدس والحمص والبيض ومجموعة أوسع من الفواكه والخضراوات، بالإضافة إلى منتجات الألبان للأطفال والنساء المُرضعات أو الحوامل. وإذا ما رُئي أنه لا يمكن تحمّل التكلفة المالية لتوسيع النظام الحالي، فيمكن قصره على من هم دون خط فقر محدد.

١٩- وثالثاً، تستعد الحكومة حالياً لتطبيق برنامج للتحويلات النقدية المشروطة. ووفقاً لدراسة استقصائية أُجريت للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حُددت نحو ٠٠٠ ٥٤٨ أسرة معيشية كمستفيدة محتملة من هذا البرنامج الذي سيتولى إدارته صندوق وطني جديد للمعونة الاجتماعية، على أن تلبي هذه الأُسر شرطي القيد بالمدارس وتحصين الأطفال. وهذا البرنامج سيشكل تقدماً كبيراً: إذ سيستفيد منه في نهاية الأمر متوسط يتراوح ما بين خمسة وستة أشخاص لكل أسرة، أي ما يزيد على ٣ ملايين شخص (سُبع العدد الإجمالي لسكان سورية). وإنشاء نظام للحماية الاجتماعية مسألة حاسمة الأهمية بشكل خاص في وقت تتصدى فيه الجمهورية العربية السورية لعدد من التحديات التي تزيد هشاشة فئات معينة وهي: الإسراع في الانتقال من الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق الاجتماعي؛ وآثار تغير المناخ؛ والانخفاض المحتمل في التحويلات

المالية (التي تمثل وفقاً للتقديرات نسبة تصل إلى ٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) للعمال السوريين المهاجرين في دول الخليج التي تأثرت بالأزمة الاقتصادية[٨].

٢٠- وفيما يتعلق بالبرنامج المذكور آنفاً، يشير المقرر الخاص إلى أن الاستناد إلى مبادئ حقوق الإنسان يمكن أن يُعزز فعاليته إلى حد بعيد[٩]. ووضع برامج تستهدف المستفيدين استناداً إلى رسم مسبق لخرائط انعدام الأمن الغذائي يمكن أن يزيد تأثيرها إلى الحد الأقصى. كما أن وضع تعريف واضح للمستفيدين في التشريعات، وجعل الحصول على المساعدة الاجتماعية حقاً للمستفيدين من شأنهما الحد من احتمال تحويل الموارد عن مجراها الطبيعي نتيجة للفساد أو المحسوبية، ويمكن أن يُحسِّنا مساءلة الإدارة المكلفة بالتنفيذ، وبخاصة إذا ما مُنحت المحاكم سلطة مراقبة التنفيذ. وفضلاً عن ذلك، فإن جعل المرأة بدلاً من الرجل المستفيد المباشر من نظام التحويلات النقدية، باعتبارها ربة الأسرة المعيشية، يزيد احتمالات استخدام الموارد على نحو يخدم المصلحة الفضلى للأطفال وللأسرة المعيشية ككل ويُسهم في إعادة توازن علاقات القوى داخل الأسرة. وسيكون هذا الأمر متسقاً أيضاً مع الحقائق على أرض الواقع: فنظراً لهجرة الرجال إلى لبنان وهجرتهم الداخلية الموسمية، يتولى عدد كبير من نساء الريف مسؤولية رب الأسرة المعيشية لفترة من السنة على الأقل.

ثالثاً - الجفاف وتغير المناخ: الحاجة إلى استجابة مستندة إلى حقوق الإنسان

٢١- يُتوقع أن تصبح المنطقة الشمالية الشرقية من الجمهورية العربية السورية "بؤرة ساخنة" للتأثر بتغير المناخ[١٠]، الأمر الذي ستكون له آثار متزايدة في المنطقة، مثل الانخفاض في تصريف نهر الفرات وغيره من الأنهار[١١] وتناقص المعدل السنوي لهطول الأمطار (انخفاض يتراوح بين ٥ و١٠ في المائة في المنطقة الشمالية الشرقية وبين ١٠ و٢٥ في المائة في منطقة البادية)[١٢]. وتتجلى آثار تغير المناخ في البلد في دورات الجفاف التي انخفضت مدتها من دورة كانت تحين كل ٥٥ عاماً في الماضي إلى دورة تحين كل سبعة أعوام أو ثمانية أعوام في الوقت

---

(٨) سمير عيطة، مركز سبق ذكره، الصفحة ٦١.

(٩) A/HRC/12/31، الفقرة ٢٨.

(١٠) E. De Pauw, “Hot spots of vulnerability to climate change” in Caravan (magazine of the International Centre for Agricultural Research in the Dry Areas), issue no. 25, December 2008, p. 44.

(١١) Khan, “Identifying adaptation interventions to climate change: WFP’s role in Egypt, Syria, oPt and Tajikistan”, preliminary study, WFP ODC Regional Bureau, June 2010, pp. 10 – 11.

(١٢) W. Göbel and E. De Pauw, Climate Change and Drought Atlas for parts of the Near East: a baseline dataset for planning adaptation strategies to climate change, International Centre for Agricultural Research in the Dry Areas, Aleppo, 2010, map 34.

الراهن[١٣]. وفي هذا السياق، يلاحظ المقرر الخاص أهمية معايير ومبادئ حقوق الإنسان عند التصدي للتحديات التي يفرضها تغير المناخ، وبخاصة تمكين الأفراد، ومشاركة المجتمعات المحلية في عمليات اتخاذ القرارات، والمساواة وعدم التمييز، وآليات المساءلة[١٤].

ألف – استجابة الحكومة

٢٢- اتخذت الحكومة عدداً من التدابير في مواجهة موجات الجفاف المتعاقبة التي أثّرت في المنطقتين المناخيتين – الزراعيتين ٤ و٥، اللتين تمثلان على التوالي ١٠ في المائة و٥٥ في المائة من الأراضي الوطنية، واللتين يبلغ المعدل السنوي لهطول الأمطار فيهما على التوالي قدراً يتراوح بين ٢٠٠ و٢٥٠ ملم وأقل من ٢٠٠ ملم. فعقب جفاف عام ٢٠٠٩ على سبيل المثال، قُدمت مساعدات غذائية إلى ٣٠ ٠٠٠ أسرة متضررة في الحسكة؛ وقُدمت بذور مدعَّمة إلى المزارعين وأعلاف مدعَّمة إلى صغار الرُعاة؛ وأُرجئ سداد ديون المزارعين ومُنح المزارعون والرُعاة قروضاً جديدة؛ ومُنحت تراخيص بشأن ١٣ ٠٠٠ بئر لم يكن مُصرَّحاً بها قبل ذلك، ما جعل المزارعين المعتمدين على الآبار مؤهلين للاستفادة من بعض نظم الدعم؛ واتُخذت التدابير لدعم الاستثمار في المناطق المتضررة.

٢٣- والتدابير المذكورة آنفاً تدابير مهمة وجديرة بالترحيب. غير أن هناك عاملين حدا من قدرة الحكومة على الاستجابة بفعالية. فأولاً، كان هناك بطء في إدراك نطاق المشكلة، ومن ثمّ في اتخاذ التدابير اللازمة وطلب المساعدة الخارجية. فبينما اتُخذت قرارات خاصة في هذا الشأن، كانت درجة الاستعداد ضعيفة؛ ورغم أن الاستراتيجية الوطنية للجفاف قد بدأ إعدادها منذ عام ٢٠٠٠ وأُقرت رسمياً في عام ٢٠٠٦، فإن تدابير التنفيذ لم تُتخذ بعد، باستثناء بعض المشاريع النموذجية وإنشاء لجنة وطنية توجيهية للجفاف مشتركة بين الوزارات ويرأسها ممثل لرئيس الوزراء. وثانياً، هناك نقص في القدرات؛ فنظراً لحجم التحدي، قامت الدوائر الحكومية بعمل يفوق طاقتها بوضوح وكانت استجابة مجتمع المانحين ضعيفة.

٢٤- وتتطلب أي إدارة لخطر الجفاف أربعة عناصر متكاملة، هي: (أ) إطار للمؤسسات والسياسة العامة واحتياطيات مالية لتحسين التأهب للجفاف؛ و(ب) سياسات للحد من القابلية للتأثر بالجفاف (التخفيف من وطأة الجفاف)؛ و(ج) عمليات تدخّل في أثناء الجفاف لمواجهة الأزمة (الاستجابة للجفاف)؛ و(د) تدابير تُتخذ بعد الجفاف لاستعادة أسباب العيش

(١٣) التقرير الوطني الثالث للأهداف التنموية للألفية في الجمهورية العربية السورية، ٢٠١٠.

(١٤) A/HRC/10/61، الفقرات من ٨٠ إلى ٨٣.

والقدرة الإنتاجية للأسر المعيشية المتضررة (التعافي من آثار الجفاف)[١٥]. وينبغي أن تكفل مجموعة التدابير المُتخذة على كل مستوى من هذه المستويات منح أشد الناس ضعفاً الأولوية في إدارة الجفاف وينبغي أن تُستوحى التدابير المُتخذة من رأي المتضررين وأن يُحدَّد المستفيدون من هذه التدابير بوضوح، وفقاً لشروط تتسق مع مبدأ عدم التمييز وتحدد المستفيدين باعتبارهم أصحاب حقوق تكون الوكالات الحكومية المكلفة بالتنفيذ مسؤولة أمامهم. وهذا نابع من الحاجة إلى أخذ الحق في الغذاء الكافي في الحسبان. كما أنه يمكن أن يُعزز بشكل كبير فعالية الاستراتيجية، وبخاصة بتحسين تدفق المعلومات من الأشخاص المتضررين إلى السلطات، وبضمان زيادة تأثير التدابير إلى الحد الأقصى عن طريق تحسين تحديد الفئات المستهدَفة. وأخيراً، قد يقنع ذلك مجتمع المانحين بتوفير مزيد من الدعم للاستراتيجية، وخصوصاً إذا ما تميزت إدارة الأموال المُخصصة للاستراتيجية بالشفافية التامة.

١- التأهب للجفاف

٢٥- ينبغي أن تنص الاستراتيجية الوطنية للجفاف على إطار للمؤسسات والسياسة العامة يكفل تدفق المعلومات بسهولة من ممثلي المجتمعات المحلية إلى السلطات. ويمكن تحقيق ذلك بإنشاء لجان معنية بالجفاف على مستوى المناطق، برئاسة ممثل لوزير الزراعة والإصلاح الزراعي أو للجنة البادية، وضمان تمثيل ملائم للمزارعين والرُعاة عن طريق اتحاد الفلاحين. ويمكن أن تضع كل لجنة معنية بالجفاف على مستوى المنطقة خطط عمل لمختلف مراحل الجفاف، بدءاً بالتخفيف من وطأة الجفاف (بتحسين أساليب حصاد المياه على سبيل المثال) وانتهاءً بالاستجابة للجفاف (وعلى سبيل المثال بتشجيع بيع الحيوانات في مرحلة مبكرة من الجفاف قبل هبوط الأسعار لتمكين الرُعاة من شراء الأعلاف وتحقيق وفورات في تكلفة إعادة تكوين قطعان الماشية بعد الجفاف، أو بتحديد برامج الغذاء مقابل العمل أو النقد مقابل العمل المفيدة للمجتمع المحلي في أثناء الجفاف) أو التعافي من آثار الجفاف (وعلى سبيل المثال، بتحديد الدعم الملائم الذي ينبغي تقديمه إلى المتضررين، مثل توفير البذور المدعَّمة للمزارعين أو إعادة تزويد الرُعاة بالمواشي). ومشاركة المجتمعات المحلية المتضررة في اللجان المعنية بالجفاف على مستوى المناطق أمر بالغ الأهمية لكي تؤخذ احتياجاتها الحقيقية بعين الاعتبار ولكي تُدرك حقوقها ودورها في مواجهة الجفاف.

٢٦- ومع تحول خطر الجفاف إلى حقيقة، فإن فوات كل أسبوع دون مواجهته يمكن أن يضاعف تأثيره بشكل خطير. ولذا فإن من العناصر الهامة للتأهب للجفاف توافر الأموال التي يمكن تعبئتها بشكل سريع وبحد أدنى من الإجراءات، لتلبية الاحتياجات عند ظهورها. والحل

---

(١٥) Implementation guidelines for the national drought strategy (TCP/SYR/3102), Ministry of Agriculture and Agrarian Reform and the Food and Agriculture Organization of the United Nations, July 2009.

المثالي هو أن يموَّل الصندوق الوطني للجفاف الذي تعتزم الحكومة إنشاءه[١٦] من الحكومة ومن مساهمات المانحين على السواء وأن يُخصص لهذا الغرض. ويمكن الجمع بين إنشاء هذا الصندوق وإنشاء آلية لإعادة التأمين على النحو التالي: يُستخدم جزء من الصندوق في دفع علاوة لشركات إعادة التأمين الخاصة مقابل وعود بالدفع لتغطية جزء على الأقل من التكلفة المالية المتكبَّدة نتيجة للجفاف إذا ما قل معدل هطول الأمطار عن مستوى معين. ويمكن أن يتدخَّل الصندوق أيضاً في مرحلة التعافي التي تشملها استراتيجية الجفاف: فحتى إذا كان التنفيذ السليم لاستراتيجيات التخفيف من وطأة الجفاف، على النحو الوارد وصفه أدناه، يمكن أن يُقلل تأثير موجات الجفاف في المستقبل، فإنه يمكن التفكير في إنشاء آلية تأمين لتعويض المزارعين في حالة فشل المحاصيل، على نحو ما قامت به شركة تأمين AXA RE في إثيوبيا.

٢- التخفيف من وطأة الجفاف

٢٧- إن بناء نُظم زراعية ورعوية ملائمة لمواجهة موجات الجفاف في المستقبل يجب أن يشكل أولوية للتخفيف من تأثير موجات الجفاف على أشد المزارعين والرُعاة ضعفاً. وينبغي أن تشجع سياسات المياه الشاملة المحافظة على المياه لضمان استدامة الكميات المتاحة من المياه الجوفية. فالهبوط في منسوب المياه الجوفية في الجمهورية العربية السورية يبعث على القلق البالغ؛ وقد أبلغ السيد محمد كارو المقرر الخاص، في أثناء زيارته للمركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة في ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، أن منسوب المياه الجوفية في تل حديا انخفض من ٧٠ متراً تحت سطح الأرض في عام ١٩٨٣ إلى ١٠٥ أمتار في عام ٢٠٠٦.

٢٨- وتُنفق حالياً موارد مالية كبيرة لتوسيع نطاق المساحة الزراعية المروية التي زادت بنسبة ١٥ في المائة في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٧[١٧]، وللتحول نحو تقنيات الري الحديثة التي تستخدم مياهاً أقل (مثل الري التكميلي، والري بالتنقيط، والري بالرش). وخُصص لصندوق تمويل المشروع الوطني للتحويل إلى الري الحديث المُنشأ بموجب المرسوم التشريعي رقم ٩١ لعام ٢٠٠٥ مبلغ ٥٢ مليار ليرة سورية لفترة عشرة أعوام[١٨]. غير أن زيادة المساحات المروية قد تزيد سرعة نضوب الموارد المائية وتملّح الأراضي؛ وبالإضافة إلى ذلك، لا يستطيع كثير من صغار المزارعين الاستفادة من الصندوق بسبب ارتفاع مديونيتهم (وهذا أمر طبيعي بعد جفاف استمر أربعة أعوام).

---

(١٦) بناءً على تقييم ميداني وزاري أُجري في حزيران/يونيه ٢٠٠٩، قرر مكتب رئيس الوزراء أن ينشئ صندوقاً للمتضررين بالجفاف بمبلغ يعادل ١ في المائة من قيمة الإنتاج الزراعي للبلد.

(١٧) National Agricultural Policy Centre, "The impact of increasing food prices on farming communities and changes in their livelihoods", July 2009, annex II.

(١٨) البرنامج الوطني للأمن الغذائي في الجمهورية العربية السورية، مرجع سبق ذكره، الصفحة ٨. وتُناهز مساحة الأراضي الزراعية البعلية حالياً ٣,٧ ملايين هكتار (٧٦ في المائة) بينما تصل المساحات المروية إلى ١,٢ مليون هكتار (٢٤ في المائة).

٢٩- ويرى المقرر الخاص أنه في إطار استراتيجية مياه أعم يُفترض أن تخطط لإتاحة المياه وتوزيعها بين مختلف الاستخدامات، ينبغي زيادة الاهتمام بتحسين جمع مياه الأمطار في مناطق الزراعة البعلية (٧٦ في المائة من الأراضي الزراعية). فتحقيق أقصى زيادة ممكنة في الاستخدام المباشر لمياه الأمطار في إنتاج الأغذية سيساعد في سدّ النقص في مناسيب المياه الجوفية ومن ثمّ يضمن استدامة الري ككل. كما أن ذلك سيزيد قدرة المجتمعات الزراعية على مقاومة آثار تغير المناخ.

٣٠- ولا تقتصر أساليب حصاد مياه الأمطار على السدود البسيطة. فسدود الصخور المسامية، والأخاديد الكونتورية، وشرائط الجريان السطحي، والسدود نصف الدائرية تحد من سرعة مياه الجريان السطحي وتحسّن رطوبة التربة وتجعل زراعة أشجار الفاكهة (مثل أشجار اللوز أو الزيتون) ممكنة في المناطق شبه القاحلة وتوفّر مساحات للرعي في المناطق القاحلة. وتزيد هذه النُظم كمية المياه التي تصرف فعلياً في التربة بمقدار يتراوح ما بين ضعف وأربعة أمثال كميتها بدون هذه النُظم. ولا تتطلب هذه النُظم سوى الاستثمار مرة واحدة في السنة الأولى مع توفير قدر من الصيانة بعد ذلك وهي، وفقاً لبعض التقديرات التي وُضعت في الأردن[١٩]، تحقق معدلات عائد اقتصادي داخلي أعلى من ١٥ في المائة. وعلاوة على ذلك فإن هذه النُظم توقف تدهور الأراضي وتصحرها، وتحسّن استقرار الحياة في القرى. وتستطيع الأسيجة ومصدّات الرياح أيضاً تثبيت التربة وتوفير الأعلاف مع الحد من التبخر بما تُحدثه من تخفيض لسرعة الرياح.

٣١- وتشكل أساليب حصاد مياه الأمطار أفضل وسيلة لتلبية احتياجات أشد المزارعين ضعفاً وتؤدي إلى استخدام أكثر استدامة لموارد المياه؛ ولذا تستحق منحها الأولوية في الأجلين القصير والطويل على حد سواء. ويمكن توسيع نطاقها في كل من منطقة البادية والمنطقة الشمالية الشرقية لمنح الأولوية للمساحات المُحددة كمساحات مناسبة بدرجة كبيرة[٢٠]. ويمكن أن تكون برامج الغذاء مقابل العمل أو النقد مقابل العمل التي تساهم فيها المجتمعات المحلية بأسلوب قائم على المشاركة خياراً عملياً وممكناً لزيادتها بشكل سريع، بمساعدة تقنية من المركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة والمركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة اللذين حددا معايير لأفضل النُظم في الشرق الأوسط والعالم بأسره[٢١].

---

(١٩) Akroush et al., Assessing the Adoption, Economic Analysis and Environmental Impact of Water Harvesting Techniques. Badia Benchmark Site – Jordan, National Centre for Agricultural Research and Extension, p. 2.

(٢٠) E. De Pauw, "Harvesting the rain" in Caravan (op. cit.), issue no. 26, December 2009, p 29.

(٢١) Oweis et al., Water Harvesting: *Indigenous Knowledge for the Future of the Drier Environments*, ICARDA, Aleppo, 2001.

٣٢- وينبغي أيضاً الاستمرار في توفير الأصناف القادرة على تحمّل الجفاف والملوحة وتكملة ذلك بتقنيات الزراعة التي تحفظ التربة (مثل عدم الحراثة) والتي تخفِّض تكاليف الوقود إلى الحد الأدنى، وهي مسألة هامة نظراً لارتفاع أسعار الوقود. وأخيراً، ينبغي منح مزيد من الحوافز لتنويع المحاصيل والأصناف.

٣٣- وستلعب خدمات الإرشاد دوراً رئيسياً في تقديم المشورة إلى المزارعين بشأن أفضل خيارات المحاصيل، والتدريب على الأساليب الحديثة ونشر أفضل الممارسات. والانتقال إلى الممارسات الزراعية المستدامة هو عملية كثيفة الاعتماد على المعرفة، وينبغي أن يحصل صِغار المزارعين والرُعاة على اهتمام خاص في هذا الشأن. ويشكِّل توافر خدمات الإرشاد جيدة التمويل مسألة هامة نظراً لما يتعرض له المزارعون من تأثير مركَّب لتغير المناخ وتناقص الدعم المقدَّم إلى الزراعة. وينبغي أن يصبح المزارعون شركاء وفاعلين في هذه العملية الانتقالية، وليس مجرد متلقين للمعلومات.

٣٤- ويُثني المقرر الخاص على الجهود المبذولة لدعم الأنشطة الاقتصادية للإنتاج الزراعي الغذائي التي تحقق قيمة مضافة (مثل صناعة الجبن) وفرص العمل غير الزراعي في المنطقة الشمالية الشرقية. فهذه الجهود أساسية لتنويع الاقتصاد وتوفير خيارات إضافية لكسب العيش أمام المتضررين بالجفاف. وينبغي أن تركز هذه الجهود على الأنشطة الكثيفة العمالة لتخفيض معدل البطالة المرتفع (٢٦,٥ في المائة في محافظة الحسكة في عام ٢٠٠٤[٢٢]، وهو أعلى معدل في البلد)، وينبغي أن تهدف إلى توفير فرص العمل للنساء.

٣- التصدي للجفاف

٣٥- تمثل برامج الغذاء مقابل العمل أو النقد مقابل العمل، وبرامج توفير المعونة الغذائية أو العلف والتغذية المدرسية بعض التدابير التي يمكن اتخاذها أثناء الجفاف للحد من نطاق الهجرة إلى مناطق أخرى لا توجد فيها للمهاجرين أي روابط اجتماعية ويشكل وجودهم ضغوطاً إضافية على السلطات العامة. ومع ذلك، فإن حدوث بعض الهجرات بات على الأرجح مسألة حتمية. وفي الوقت الذي قد تكون فيه بعض هذه الهجرات فصلية قد يكون بعضها الآخر أكثر دواماً. والأشخاص الذين هاجروا هم مشردون داخلياً وفقاً للتعريف المحدد في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشريد الداخلي[٢٣]. وبناء على ذلك يحق لهم تلقي الدعم من الدولة عند سعيهم للعودة وحتى تحين عودتهم أينما وجدوا.

---

(٢٢) المركز الوطني للسياسات الزراعية، البرنامج الوطني للأمن الغذائي في الجمهورية العربية السورية، دمشق، شباط/فبراير ٢٠١٠، الصفحة ١١.

(٢٣) E/CN.4/1998/53/Add.2، الفقرة ٢ من المرفق.

٣٦- وعلى وجه التحديد، يشير المبدأ ٩ من تلك المبادئ التوجيهية إلى أن على الدول التزاماً خاصاً بالحماية من تشريد الجماعات التي تعتمد اعتماداً خاصاً على أراضيها ولها تعلق وجداني بها، بمن فيها الفلاحون. ولذلك يُشجع على اتخاذ هذه التدابير المشار إليها أعلاه التي ترمي إلى الحد من الهجرة من المناطق المتأثرة عن طريق تقديم الدعم إلى المجتمعات المحلية. ومع ذلك عندما تخفق هذه التدابير في تحقيق ذلك، فإن المبدأ ١٨ يشير إلى أنه ينبغي احترام حقوق الإنسان للمشردين، بما في ذلك الحق في التمتع بمستوى معيشة لائق، وكفالة المشاركة الكاملة للمرأة. وفي حين أن مسألة تقييم مدى الامتثال لهذه المبادئ تعود للسلطات السورية، أولاً وقبل كل شيء، فإن المقرر الخاص يرى أنه يمكن الوفاء بهذا الالتزام على نحو أفضل بتطبيق برنامج التحويلات النقدية لجميع الأفراد الذين هم تحت خط فقر محدد (انظر الفقرة ١٩ أعلاه).

٤- التعافي من آثار الجفاف

٣٧- عندما تتخذ التدابير لتمكين الأسر المعيشية المتضررة من إعادة بناء حياتها المعيشية، ينبغي توجيه الاهتمام مرة أخرى إلى احتياجات أشد الفئات ضعفاً. وعلى سبيل المثال، لن يفيد تقديم القروض حتى بأسعار فائدة منخفضة إلى صغار الرعاة والمزارعين المثقلين فعلاً بالديون الذين لا يحق لهم بالتالي طلب قروض بموجب السياسة الحالية للمصرف الزراعي التعاوني أو يفتقرون إلى الضمانات أو قد لا يرغبون تحمل أعباء ديون إضافية. والحل الأفضل لهؤلاء الأشخاص هو نظم تحديد الأرصدة عن طريق الإعانات الحكومية أو توفير المدخلات مباشرة .

باء - استجابة المجتمع الدولي

٣٨- كانت استجابة المجتمع الدولي لمسألة الجفاف ضعيفة بدرجة غير مقبولة. فالنداء العاجل الأول الذي وجهه فريق الأمم المتحدة القطري في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ لم يحقق نجاحاً واسعاً، على الرغم من أنه أتاح لبرنامج الأغذية العالمي إمكانية تقديم المساعدة الغذائية إلى ما مجموعه ٤٠ ٠٠٠ شخص من صغار الرعاة الذين يعيشون في منطقة البادية حتى تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. وفي آب/أغسطس ٢٠٠٩، في أعقاب بعثة تقييم مشتركة أوفدتها الأمم المتحدة، اعتُمدت خطة مواجهة الجفاف في سورية من أجل تلبية الاحتياجات الإنسانية الملحة والحد من تأثير الجفاف على أشد الفئات ضعفاً حتى موسم الحصاد في حزيران/يونيه ٢٠١٠. وركزت الخطة على منطقة الشدادي في محافظة الحسكة، وهي المنطقة الأشد تضرراً من الجفاف. وحتى نهاية عام ٢٠٠٩، لم يمول سوى نسبة ١٤ في المائة من الاحتياجات موضع النداء. وتوجه الفريق القطري إلى الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ الذي أصبح أكبر مانح للخطة على الإطلاق، فقد أسهم بنسبة ٣٨ في المائة من إجمالي التمويل المقدم حتى ٢٢ شباط/فبراير ٢٠١٠. بيد أن هناك تسعة مشاريع مشمولة بالخطة لم

تتلق تمويلاً على الإطلاق وهي تشكل نسبة ٢٢ في المائة من الخطة الأصلية، وفي تاريخ البعثة، لم يكن التمويل قد أتيح لنسبة ٣٣,٤ في المائة من خطة المواجهة (انخفضت تكلفتها الكلية من ٥٣ مليون دولار إلى قرابة ٤٣ مليون دولار في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩)[٢٤].

٣٩- وإن عدم قيام المجتمع الدولي بدعم خطة مواجهة الجفاف في سورية يطرح عدداً من التساؤلات. أولها، أنه عندما يضع الفريق القطري هذه الخطة، فإن الوكالات المعنية تذهب إلى أبعد مدى لضمان التنسيق الملائم في مجموعة الإجراءات التي تعتزم اتخاذها، والسماح للجهات المانحة بتحديد أولوياتها، عن طريق تمويل بعض المشاريع وإهمال مشاريع أخرى، يقوض الغرض ذاته من جهود التنسيق. وعلى سبيل المثال، إن من القصور الاستراتيجي أن تبدأ منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) تنفيذ عملية توزيع البذور (التي كان عليها القيام بها في موسم البذر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩) قبل أن يتمكن برنامج الأغذية العالمي من تقديم المساعدة الغذائية إلى المتلقين أنفسهم: فأنت لا يمكنك البذر بينما أطفالك يتضورون جوعاً. وثانياً، في أوقات الطوارئ، عندما تتعرض الحياة للانهيار الذي لا علاج له فلا يمكن إضاعة الأسابيع في التماس مساعدة الجهات المانحة، وينبغي وضع المزيد من الأموال تحت تصرف الوكالات التي تجابه احتياجات إنسانية عاجلة، ما يتيح لها سرعة الإنفاق لمواجهة هذه الأزمات. وينطبق ذلك بصفة خاصة على الحالات التي يفتقر فيها السكان إلى فرص الحصول على الغذاء. ويؤكد المقرر الخاص مجدداً في هذا الخصوص اقتراحاته المتعلقة بتعديل اتفاقية المعونة الغذائية، التي ينبغي، في نظره، أن تجعل المعونة الغذائية تقوم على أساس الاحتياجات بدلاً من أن تتحكم فيها الجهات المانحة[٢٥].

رابعاً - تمتع فئات محددة بالحق في الغذاء

ألف - اللاجئون العراقيون

٤٠- بالاتفاق مع حكومة الجمهورية العربية السورية، استجاب المجتمع الدولي، بما فيه الوكالات الإنسانية للأمم المتحدة، لتدفق الأعداد الكبيرة من العراقيين بمد اللاجئين المسجلين بالمعونة الغذائية والمواد غير الغذائية والدعم النفسي والاجتماعي، والخدمات الصحية والتعليمية. وحظي ما مجموعه ٠٠٠ ٣٠ لاجئ يمثلون خُمس العدد الإجمالي للمسجلين ببعض المساعدات النقدية التي حددت مبالغها تبعاً لتركيبة الأسرة المعيشية. ومع ذلك، كان معظم الدعم يقدم في شكل معونة غذائية يوزعها برنامج الأغذية العالمي الذي يعمل مع

(٢٤) ينبغي تنقيح هذا الرقم تنقيحاً طفيفاً بعد تبرع عمان بما قدره ٠٠٠ ٤٠ طن من الأرز، من بينها ٠٠٠ ١٢ طن تبرعت بها استجابة لنداء وجهه برنامج الأغذية العالمي.

(٢٥) انظر A/HRC/10/5.

منظمة الهلال الأحمر العربي السوري. ومن بين عمليات التدخل الابتكارية في هذا الخصوص، يُشار إلى نظام القسائم الإلكترونية القائم على الهاتف النقال، وهو مشروع نموذجي وضعه برنامج الأغذية العالمي بالتعاون مع المؤسسة العامة لخزن وتسويق المنتجات الزراعية والحيوانية (انظر الفقرة ١٧ أعلاه). ويصدر النظام قسيمة إلكترونية تظهر المستحقات المتاحة لكل أسرة، وتخطر المستفيدين عبر رسالة نصية قصيرة ترسل إلى هواتفهم النقالة. وبالنظر إلى أن نسبة ٩٧ في المائة من العراقيين الذين يعيشون في المناطق الحضرية يملكون هواتف نقالة، وأن شريحة الهاتف تقدم مجاناً من شركة الاتصالات الخليوية MTN، فيمكن التوسع بالنظام دون عقبة رئيسية. وتتاح للمستفيدين من القسائم الإلكترونية فرص الوصول إلى فروع المؤسسة العامة لخزن وتسويق المنتجات الزراعية والحيوانية، وبالتالي إلى مجموعة أكبر من السلع الغذائية الأساسية. وعليه، يستطيع المستفيدون اختيار المواد الغذائية التي تناسب احتياجات نظامهم الغذائي على عكس الحالة التي يتلقون فيها المعونة الغذائية مباشرة. ويحد نظام القسائم أيضاً من خطر إعادة بيع المواد الغذائية في السوق السوداء ويلغي الحاجة إلى أخذ حزم ضخمة من المعونات الغذائية.

٤١- وتستحق الجمهورية العربية السورية الثناء لاستضافتها الكريمة للعراقيين الذين يلتمسون اللجوء داخل حدودها. فمن بين بلدان المنطقة، تستضيف الجمهورية العربية السورية أكبر عدد من اللاجئين العراقيين على الرغم من أن ذلك يضع ضغوطاً شديدة على الاقتصاد السوري وكذلك على الخدمات العامة التعليمية والصحية المتاحة مجاناً وبلا قيد لجميع اللاجئين العراقيين. ومع ذلك، يعرب المقرر الخاص عن قلقه لأن اللاجئين العراقيين يواجهون عقبات في السعي إلى دخول سوق العمل الرسمي التي لا يمكن دخولها إلا بإذن إداري، ولذلك فإن الكثير من اللاجئين العراقيين الذين ليس لديهم مصدر دخل آخر يضطرون إلى اللجوء إلى القطاع غير الرسمي. والنساء والأطفال والأشخاص ذوو الإعاقة والمسنون والأسر المعيشية التي تعيلها النساء هم الأشد تأثراً بهذه الحالة، لعدم تمكنهم عموماً من الوصول إلى قطاع العمل غير الرسمي.

٤٢- ولا تزال مسألة عدم منح اللاجئين العراقيين وضعاً قانونياً تثير القلق. وعلى الرغم من أن الجمهورية العربية السورية ليست طرفاً في اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، فإن عليها التزامات بموجب صكوك حقوق الإنسان التي صدَّقت عليها، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي يغطي جميع الأشخاص الخاضعين للولاية السورية، بمن فيهم اللاجئون العراقيون. وتشمل الحقوق الخاضعة للحماية بموجب هذه الصكوك، الحق في الغذاء والحق في العمل وهما حقان مترابطان. ورأت كلٌ من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة القضاء على التمييز أنه ينبغي أن تتاح لغير المواطنين الخاضعين لولاية دولة طرف في الصكوك بغض النظر عن وضعهم

وعن وثائق هويتهم الحماية من التمييز في الحصول على العمل ومن مختلف أشكال إساءة المعاملة الصادرة عن أرباب العمل التي عادة ما يواجهها العمال من غير المواطنين[٢٦].

٤٣- ويمكن تحسين استجابة المجتمع الدولي لحالة اللاجئين العراقيين. فهناك عدة هيئات تابعة للأمم المتحدة تتولى تقديم المساعدة الإنسانية، وقد وجَّهت نداءات إلى الجهات المانحة الدولية دون أن تلقى نجاحاً كبيراً. وعلى سبيل المثال في آب/أغسطس ٢٠١٠ لم يتمكن برنامج الأغذية العالمي من تأمين سوى ٣٥ في المائة من التمويل المطلوب لبرامجه المتعلقة بالمساعدة الغذائية. ويُعلن عجزاً قدره ٢١ مليون دولار من أصل ٣٥ مليون دولار وهو المبلغ الضروري لبرنامجه الهادف إلى دعم اللاجئين العراقيين.

باء - الرُعاة في منطقة البادية

٤٤- إن الرُعاة الذين يعيشون في منطقة البادية هم من أشد الفئات ضعفاً وتعرضاً لانعدام الأمن الغذائي في الجمهورية العربية السورية. وقد كان لموجات الجفاف المتكررة تأثير شديد على سبل معيشة هؤلاء الرعاة، فقد أدت إلى تفاهم عواقب الإفراط في الرعي وقطع الأغصان على نحو لا يمكن استمراره للحصول على حطب الوقود. وعلى سبيل المثال، في محافظة دير الزور اضطر أكثر من نصف الرُعاة إلى الهجرة، أما الرعاة الباقون فهم يعتمدون على المساعدة الغذائية بعد أن فقدوا نسبة تتراوح بين ٥٠ و٨٠ في المائة من قطعانهم. بل إن كثيراً من صغار الرُعاة الذين اجتمع بهم المقرر الخاص ذكروا أنهم فقدوا نسبة أكبر من ماشيتهم.

٤٥- وكان لإنشاء لجنة البادية في عام ٢٠٠٦ تأثيرات إيجابية كبيرة فقد أعادت تركيز جهود الدولة في المنطقة ٥، وقدمت دعماً حيوياً إلى الرُعاة المعنيين. بيد أن الموارد البشرية والمالية المخصصة للمنطقة ٥ ينبغي زيادتها لتعزيز مشاريع إدارة المراعي واستصلاح الأراضي (مثل محميات الرعي) والاستثمار في أساليب حصاد المياه (انظر الفقرات ٢٩-٣٣ أعلاه) وفي سبل معيشة الرُعاة. وإن توسيع نطاق محميات الرعي باستخدام نظام أقل تكلفة للبذر المباشر لخليط من الأنواع الأصلية يمكن أن يتيح الرعي طوال العام ما يؤدي إلى خفض الحاجة إلى التنقلات الموسمية. كما أن التصريح بالزراعة في مناطق معينة، مثل منخفضات الأراضي التي يمكن التفكير بزراعة الأشجار فيها على أساس تضاريس التربة المناسبة، يمكن أن يؤدي أيضاً إلى تنويع سبل معيشة الرُعاة ويضمن في الوقت نفسه استدامة منطقة البادية.

---

(٢٦) انظر الفقرة ٣٠ من الوثيقة E/C.12/GC/20، والفقرة ١٢ من الوثيقة E/C.12/GC/18 والفقرة ٢٩ والفقرات من ٣٣ إلى ٣٥ من التوصية العامة ٣٠ من الوثيقة HRI/GEN/1/Rev.9 (المجلد الثاني).

٤٦- ويشجع المقرر الخاص برنامج الأغذية العالمي على تنفيذ مشروعه الخاص بالغذاء مقابل العمل (حالياً في مرحلة الإعداد) لتقديم الغذاء إلى الذين يُسهمون في المشاريع المجتمعية المتعلقة بالتكيف مع تغير المناخ. ويمكن أن يكون المشروع عنصراً مكمِّلاً مفيداً للجهود التي تبذلها السلطات الحكومية.

جيم - الأكراد عديمو الجنسية

٤٧- يمثل الأكراد أكبر الفئات الإثنية غير العربية، ويشكلون نسبة تتراوح بين ١٠ و١٥ في المائة من السكان. وبعض أفراد الأكراد السوريين لا يحملون الجنسية السورية، فالأجانب منهم يحملون بطاقات هوية سورية حمراء ولا يحملون أي جنسية أخرى، والآخرون المكتومون (غير المسجلين) هم غير مسجلين كلياً لدى الحكومة على الرغم من أن بعضهم يحمل ورقة تتضمن معلومات تفصيلية عن الأسرة صادرة عن مختار القرية. ويعيش معظم الأكراد عديمي الجنسية في المنطقة الشمالية الشرقية المتاخمة للحدود العراقية والتركية على السواء، حيث يشارك أكثريتهم في الأعمال الزراعية أو الصناعات المتصلة بها. وعلى الرغم من أن الخطة الخمسية العاشرة (للفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠) التي اعتمدتها الحكومة تعترف بالحاجة إلى تركيز المزيد من الجهود على المنطقة الشمالية الشرقية المتخلفة نسبياً، فإن الحالة الاجتماعية والاقتصادية للأكراد عديمي الجنسية قد تفاقمت بسبب موجات الجفاف المتعاقبة، فمعظم الأكراد عديمي الجنسية يتركزون في الواقع في محافظة الحسكة وهي أشد المناطق تضرراً.

٤٨- ولا تزال مسألة الجنسية تشكل مصدر قلق لكثير من الأكراد عديمي الجنسية في الجمهورية العربية السورية. وهناك نحو ١٢٠ ٠٠٠ كردي مولود في سورية يدعون أنهم أصبحوا عديمي الجنسية في عام ١٩٦٢ عندما أُجري تعداد للسكان في محافظة الحسكة. ووفقاً لما ذكرته الحكومة، فإن التعداد كان يرمي إلى التفرقة بين الأكراد المولودين في الدولة وأولئك الذين دخلوا إلى أراضيها بصورة غير قانونية قادمين من تركيا أو من العراق بعد عام ١٩٤٥. وقد ازداد عدد الأكراد عديمي الجنسية سواء أكانوا من الأجانب أم من المكتومين زيادة كبيرة وتشير التقديرات إلى أن عددهم يتراوح في الوقت الحاضر ما بين ٢٥٠ ٠٠٠ و٣٠٠ ٠٠٠ شخص. وعلى الرغم من أن هذه الأرقام موضوع نقاش فإن المسألة هي مسألة مبدأ. ويواجه الأكراد عديمو الجنسية عقبات شتى في إعمال مجموعة كاملة من حقوقهم الإنسانية، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تشمل الحق في الغذاء. ولا يزال الأكراد الأجانب مُسجلين لدى الحكومة كأجانب ولا يحق لهم الحصول على إعانات حكومية أو دخول المستشفيات الحكومية. ولا يستطيعون أيضاً الحصول على عمل حكومي، وقد يتعرضون للتمييز عندما يحاولون الحصول على الخدمات الصحية أو الالتحاق بالتعليم العالي. بل إن الأكراد المكتومين يواجهون عوائق أكبر. ونظراً إلى أن هؤلاء الأفراد، بوصفهم أكراداً عديمي الجنسية، لا يحملون أي هوية قانونية أو إدارية أو أي هوية أخرى ويُعتبرون أجانب، فإنهم لا يستفيدون من البرامج الاجتماعية الحكومية الرامية إلى ضمان

الأمن الغذائي ولا من العمل بأجر في القطاع الرسمي الذي من شأنه أن يتيح لهم الموارد الاقتصادية اللازمة لشراء أغذيتهم. وبصرف النظر عن الجنسية و/أو الوضع الإداري، فإن على الحكومة التزاماً بضمان تمتع كل فرد يخضع لولايتها بالحق في الغذاء.

٤٩- ويُحسب للحكومة أنها تقر بضرورة اتخاذ إجراء لحل مسألة الأكراد عديمي الجنسية. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، أعلن الرئيس بشار الأسد عزمه إيجاد حل لمسائل الجنسية في منطقة الحسكة، ومع ذلك لم يحرز أي تقدم يذكر إلى اليوم. ويرى المقرر الخاص أن المطلوب ليس أقل من منح حقوق المواطنة الكاملة. فلكل فرد بمقتضى القانون الدولي العرفي الحق في التمتع بجنسية والحق في عدم حرمانه من جنسيته تعسفاً[٢٧].

٥٠- وهناك مسألة أخرى تشكل مصدر قلق هي الحصول على الأراضي. فقد أثرت مصادرة الدولة للأراضي على الأكراد، ولا سيما هؤلاء الذين فقدوا جنسيتهم السورية بعد تعداد عام ١٩٦٢ في محافظة الحسكة. وأُعيد توزيع الأراضي التي صودرت على العرب الذين نقلوا إلى المنطقة كجزء من مشروع الحزام العربي (١٩٧٣-١٩٧٦). وكان الغرض من المشروع الذي نُفذ في منطقة الحسكة، وأغلبيتها من الأكراد، هو إنشاء طوق مأهول بالسكان العرب عمقه من ١٠ إلى ١٥ كيلومتراً وطوله ٣٧٥ كيلومتراً على طول الحدود مع تركيا والعراق. وفي منطقة الحزام كما في المناطق الحدودية الأخرى من البلد، تخضع المعاملات المتعلقة بالأراضي للرقابة الإدارية. وقد أُفيد أنه وفقاً للمرسوم رقم ٤٩(٢٠٠٩) المتعلق بملكية الأراضي يتعين على الأفراد في الوقت الحاضر أن يحصلوا على رخصة من وزارة الداخلية لتسجيل جميع الأراضي سواء أكانت زراعية أم حضرية وذلك باسم مقدم الطلب. ويعرب المقرر الخاص عن قلقه لوجود احتمال كبير للتمييز ضد الأكراد في تنفيذ هذا القانون لأن الذين يُرفض منحهم رخصة للأراضي لا يحصلون على أي تفسير لذلك ولا يتاح لهم أي سبيل انتصاف قانوني للطعن في القرار.

خامساً - الانتقال من الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق الاجتماعي: التحديات من منظور الحق في الغذاء

ألف - السياسات الزراعية الرامية إلى دعم المزارعين

٥١- يكمن أحد الأهداف الرئيسية للسياسات الزراعية التي كانت تنتهجها سورية في الماضي في تعزيز الاكتفاء الذاتي من المنتجات الغذائية الرئيسية لتحقيق الأمن الغذائي. وتحدد

(٢٧) انظر المادة ١٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وقضية *Yean and Bosico v. Dominican Republic*, Inter-American Court of Human Rights, judgement of 8 September 2005, Series C, No. 130.

الخطة الخمسية وخطة الإنتاج السنوي المساحات المخصصة لإنتاج المحاصيل، ونوع المحاصيل التي ستزرع، ودورة المحاصيل وتحدد هذه العناصر جميعها في نظام توجهه الدولة. وكانت الإعانات المتاحة لمدخلات الإنتاج الزراعي والوقود تؤدي دوراً رئيسياً في السياسات الزراعية، ولا سيما فيما يخص المحاصيل الاستراتيجية كالقمح والقطن والشعير.

٥٢- بيد أنه منذ عام ١٩٨٦ شهد القطاع الزراعي تحولاً من نظام التخطيط المركزي إلى نظام التخطيط الإرشادي (الخطة الخمسية السادسة) ثم إلى اقتصاد السوق الاجتماعي (الخطة الخمسية العاشرة للفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠)[٢٨]. وقد أفضى تحرير القطاع الزراعي إلى التخلي تدريجياً عن بعض أشكال الدعم المقدم إلى المزارعين. واعتباراً من عام ١٩٨٧ أدت مجموعة من المراسيم إلى الإلغاء التدريجي للإعانات الخاصة بمبيدات الآفات والأسمدة والآلات الزراعية[٢٩]. وتخلت الدولة أيضاً عن سياساتها المتعلقة بتسليم المحاصيل الإلزامي لمؤسسات الدولة، باستثناء المحاصيل الاستراتيجية، وأوقفت مراقبتها لأسعار البذور المنتجة محلياً. وقد اكتسب بعض المزارعين أيضاً قدراً من الاستقلالية في اتخاذ القرار عند اختيار نظم الزراعة[٣٠] ويُسمح للقطاع الخاص في الوقت الحاضر بالتصدير.

٥٣- وقد أدى نهج الخطة الخمسية العاشرة الذي يرمي إلى زيادة إدماج البلد في الاقتصاد العالمي وتأهيله للانضمام إلى عضوية منظمة التجارة العالمية إلى تسريع عملية تحرير القطاع الزراعي. وأُلغيت إعانات الوقود في أيار/مايو ٢٠٠٨ وهو ما أدى إلى ارتفاع كبير في أسعار الوقود بنسبة ٣٤٢ في المائة[٣١]. وألغيت أيضاً إعانات الأسمدة في أيار/مايو ٢٠٠٩ وهو ما أفضى إلى زيادة كبيرة في أسعار الأسمدة (٢٩٣ في المائة للسوبر فوسفات، و٢٠٢ في المائة للنترات، و٤٥٨ في المائة للبوتاسيوم)[٣٢]. ولإلغاء الإعانات ما يبرره تماماً من وجهة نظر بيئية لأنها تشجع على الاستخدام المفرط للمبيدات والإسراف في استهلاك مياه الآبار بصورة لا يمكن تحملها. وإضافة إلى ذلك، أفادت الإعانات بصفة رئيسية المزارعين الأكثر ثراءً لأن

---

(٢٨) المركز الوطني للسياسات الزراعية: "The impact of increasing food prices on farming communities and changes in their livelihoods", July 2009, annex II, p. 1.

(٢٩) البرنامج الوطني للأمن الغذائي في الجمهورية العربية السورية، دمشق، شباط/فبراير ٢٠١٠، الصفحات ٢٥-٢٩.

(٣٠) يقتصر التدخل الحكومي على المحاصيل الاستراتيجية والمساحات المزروعة. وتتاح لجميع المزارعين في الوقت الحاضر حرية اختيار المحاصيل الثانوية التي سيزرعونها فيما يتمتع صغار المزارعين (الذين لديهم أقل من ٠,٥ هكتار) بكامل الحرية في اختيار المحاصيل التي ينوون زرعها.

(٣١) ارتفع سعر لتر الديزل من ٧,٣ ليرة سورية إلى ٢٥ ليرة سورية. وقد انخفض هذا السعر إلى ٢٠ ليرة سورية في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ ليرتفع بعد ذلك إلى ٢٧ ليرة سورية.

(٣٢) لا توزع الأسمدة إلا عن طريق المصرف الزراعي التعاوني انظر the Study on the impact of subsidization of agricultural production on development, poverty and social impact analysis, UNDP country study, UNDP Syria Country Office, Damascus, 2008, p. 20.

درجة تركز الأراضي المروية عالية بالمقارنة بالأراضي البعلية[٣٣]، ولأن غالبية كبار المنتجين يستخدمون النفط بكميات كبيرة جداً في إنتاجهم[٣٤]. وفي الوقت نفسه فإن أكبر المنتجين وأكثرهم ثراءً هم الأكثر قدرة على تحمل الصدمات المباشرة وغير المباشرة لتحرير الزراعة والاستفادة من الفرص التي يتيحها نظراً لسهولة حصولهم على القروض لتمويل المدخلات الزراعية والري والآلات الزراعية فضلاً عن سهولة وصولهم إلى المعارف.

٥٤- وتشكل سرعة تدفقات الهجرة من المناطق الريفية إلى المدن مصدر قلق لأنها تضع ضغوطاً كبيرة على البلد ولأن جزءاً من هذه الهجرة الوافدة من المناطق الريفية قد يعزى إلى التغييرات في سياسات القطاع الزراعي. وتشير التقديرات المستندة إلى الدراسات الاستقصائية للقوة العاملة السورية إلى أنه نتيجة للتغييرات في السياسات وزيادة الإنتاجية على السواء، فقد خرج ما مجموعه ٤٦٠ ٠٠٠ شخص من الشريحة النشطة للسكان من القوة العاملة الزراعية في الفترة ما بين عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٧ وهو ما يمثل انخفاضاً نسبته ٣٣ في المائة في فرص العمل في هذا القطاع (و١٠ في المائة من مجموع القوة العاملة)[٣٥]، في حين ارتفع الناتج المحلي الإجمالي في القطاع الزراعي بنسبة ٩ في المائة[٣٦]. وقد فُقدت معظم فرص العمل في عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٤ وهما عامان لم يؤثر فيهما الجفاف[٣٧]. وتأثرت المرأة بصفة خاصة حيث بلغت نسبة فرص العمل التي فقدتها النساء من مجموع الفرص المفقودة ٥٧ في المائة (٤٩٧ ٢٦٥ فرصة عمل)؛ ويُذكر أن معظمها في الرقة وحماة واللاذقية[٣٨]. ولم تعوض المكاسب المحققة في القطاعات الاقتصادية الأخرى بالكامل بعد عن الخسائر في القطاع الزراعي، فهي قطاعات تتطلب مؤهلات أعلى من مؤهلات الأشخاص الذين فقدوا سبل معيشتهم في الزراعة[٣٩].

٥٥- ووضعت سياسات تعويضية لأشد المحاصيل تأثراً من أجل تخفيف تأثير الزيادات في أسعار الوقود والأسمدة. ومُنح المزارعون الذين يقومون بزراعة القطن تعويضاً لكل هكتار، ورفعت أسعار شراء القمح. بيد أن بعض الفئات قد تأثرت تأثراً شديداً، ولا سيما المزارعون الذين يعتمدون على المياه التي يضخونها من الآبار. وكثيراً ما كانت الزيادات في أسعار المحاصيل

---

(٣٣) تشير التقديرات إلى أن نسبة ٢٨ في المائة من المزارعين يزرعون ٧٥ في المائة من الأراضي المروية في الوقت الذي تزرع فيه نسبة ٤٩ في المائة من المزارعين ١٠ في المائة فقط من الأراضي المروية. انظر الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، الجمهورية العربية السورية، Country Strategic Opportunities Programme, 2009.

(٣٤) انظر الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، المرجع نفسه.

(٣٥) عيطة، مرجع سبق ذكره، الصفحات ٢ و١٩ و٢١.

(٣٦) المرجع نفسه، ص ٧٦.

(٣٧) المرجع نفسه، ص ٢١.

(٣٨) المرجع نفسه، ص ٨١.

(٣٩) المرجع نفسه، الصفحتان ١٩ و٢١.

غير كافية للتعويض عن الزيادات في تكلفة الإنتاج ويُعزى ذلك جزئياً إلى استيلاء الوسطاء على نسبة من الزيادة في الأسعار. ونتيجة لذلك هجر عدد كبير من الأشخاص الزراعة[٤٠].

٥٦- ومن التطورات الهامة التي حدثت منذ عام ٢٠٠٠ حل مزارع الدولة نتيجة للقرار ٨٣ الصادر عن القيادة القطرية لحزب البعث[٤١]. وتشير بحوث مستقلة إلى أن من المحتمل أن تكون إعادة توزيع الأراضي قد أفادت في المقام الأول الأشخاص المرتبطين بهياكل السلطة المركزية والتقليدية[٤٢] وإلى أنه بالنظر إلى أن المستفيدين قد قاموا بتأجير أراضيهم أو ببيعها فإن أصحاب المشاريع الحرة تمكنوا من إنشاء ملكيات خاصة واسعة وهو ما أدى عموماً إلى زيادة في تركز الأراضي[٤٣].

٥٧- ويتمثل التحدي الذي تواجهه الجمهورية العربية السورية حالياً في التحول عن القطاع الزراعي الذي توجهه الدولة بإعاناته المرتفعة التي تعزز الاعتماد على الحزم التكنولوجية، مع عدم الإجحاف في الوقت نفسه بصغار المزارعين الذين يعملون في التربة الحدية[٤٤]. وربما أثبت نموذج الثورة الخضراء للتنمية الزراعية أنه غير قابل للاستدامة. ولا يعني ذلك أن الحل هو انسحاب الدولة من الزراعة بل إن عليها عوضاً عن ذلك دعم الإنتاج الزراعي بسبل أكثر استدامة من الناحية البيئية وتزيد دخل المزارعين الفقراء، وتسهم بالتالي في التخفيف من حدة الفقر في المناطق الريفية.

باء - تدخل الدولة في المحاصيل الاستراتيجية

٥٨- على الرغم من تحرير قطاع الزراعة فإن الدولة لا تزال تتدخل في حالة عدد من المحاصيل الاستراتيجية التي يمكن تصنيفها في ثلاث فئات وفقاً لدرجة التدخل الحكومي في سياسات التسعير والتسويق وتقديم الإعانات. وتشمل الفئة الأولى المحاصيل التي يُلزم فيها المزارعون ببيعها إلى شركات حكومية بأسعار محددة (القمح والقطن والشمندر السكري

---

(٤٠) *سورية اليوم*، أيار/مايو ٢٠٠٩، الصفحات ٢٩-٤٥.

(٤١) في عام ١٩٨٦ كانت مزارع الدولة تزرع ما مجموعه ١٨٨ ٦٢ هكتاراً وتستخدم ما يزيد على ٠٠٠ ١٦ عامل زراعي، وكان أداؤها الاقتصادي سيئاً بوجه عام. انظر Myriam Ababsa, "Contre-réforme agraire et conflits fonciers en Jazîra syrienne (2000-2005)", *Revue d'études des mondes musulmans et mediterranéens*, vol. 115-116 (2007), pp. 211 – 230.

(٤٢) انظر Myriam Ababsa, "Privatisation in Syria: State farms and the case of the Euphrates project", European University Institute working paper, RSCAS N° 2005/2, p. 9.

(٤٣) المرجع نفسه، الصفحة ١٦.

(٤٤) يعتبر الحصول على الموارد الطبيعية عاملاً هاماً من عوامل الدخل الزراعي، انظر Szonnyi et al., *Mapping Agricultural Income Distribution in Rural Syria: a Case Study in Linking Poverty to Resource Endowment*, International Centre for Agricultural Research in the Dry Areas, Aleppo, 2005.

والتبغ). وفي حالة الفئة الثانية (الشعير والعدس والحمص)، يجوز للمزارعين أن يختاروا إما بيع منتجاتهم إلى الحكومة بأسعار محددة أو بيعها في السوق بأسعار حرة. وتشمل الفئة الثالثة ما يمكن تسميته بالمحاصيل المدعمة الجديدة، مثل الحمضيات والتفاح والزيتون والبندورة والبطاطا والذرة الحلوة وتدعم هذه المحاصيل عن طريق الإعانات المخصصة لكل هكتار لكن دون تدخل من الحكومة في التسعير والتسويق.

٥٩- وتتولى لجنة خاصة تحديد أسعار المحاصيل الاستراتيجية ساعة زرعها، وهي تعقد اجتماعاً سنوياً تحسب فيه تكاليف الإنتاج مضيفة إليها هامش الربح (القاعدة هي ٢٥ في المائة، لكن هامش الربح يعكس الأهمية الاستراتيجية للمحصول في التوقعات الحكومية، وقد بلغ ٥٠ في المائة فيما يخص الشعير في سنوات معينة)، وذلك بعد التشاور مع الاتحاد العام للفلاحين. وقد يكون هذا السعر أعلى بكثير من أسعار السوق العالمية في ذاك الوقت. وكانت تغيرات الأسعار طفيفة في الفترة ما بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٨ عندما دفعت الطفرة العالمية التي شهدتها الأسعار الدولية الحكومة إلى رفع سعر القمح، وغيره من المحاصيل. وتشير التقديرات إلى أن تكلفة التدخل الحكومي في المحاصيل الاستراتيجية الرئيسية الثلاثة بلغت ٤,٤٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠١ (٣,٢٤ في المائة للقمح و٠,٧٩ في المائة للقطن و٠,٤٦ في المائة للسكر)[٤٥]. وحسبما ذكره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠٠٤ فإن نسبة ٥٨ في المائة من مجموع الإعانات المخصصة للمحاصيل الاستراتيجية كانت توجه إلى إنتاج الوقود (يمثل ٨٧٧ ١١ مليون ليرة سورية من بين ما مجموعه ٢٥٥ ٢٠ مليون ليرة سورية)، ولا سيما القمح (٥٧ في المائة من مجموع إعانات الوقود) والقطن (٣٥ في المائة)[٤٦]، تتبعها الإعانات المخصصة لدعم أسعار السوق (٣٥ في المائة من مجموع الإعانات)[٤٧].

٦٠- وتدعم السياسات المشار إليها أعلاه دخول المزارعين وتشكل حافزاً للحفاظ على مستويات الإنتاج عندما تنخفض أسعار السوق، وفي الفترتين ١٩٨٥-١٩٨٧ و٢٠٠٥-٢٠٠٧ زادت الأراضي المخصصة لإنتاج القمح بنسبة ٥٠ في المائة وارتفعت العائدات بنحو ٧٠ في المائة. بيد أن لهذا النظام عيوبه أيضاً بالإضافة إلى تكلفته المالية، وعلى سبيل المثال يترع المزارعون إلى التحول من الزراعة البعلية إلى الزراعة المروية لزيادة إنتاجية المحاصيل وهو ما يؤدي إلى الإفراط في استخدام موارد المياه[٤٨]. وقد أفضى التركيز على

---

(٤٥) UNDP **p**roject **d**escription : Study on impact of subsidization of agricultural production on development: poverty and social impact analysis, State Planning Commission of the Government of the Syrian Arab Republic and UNDP, October 2006.

(٤٦) Study on the impact of subsidization of agricultural production on development, poverty and social impact analysis. UNDP Country Study, UNDP Syria Country Office, Damascus, 2008, p. 71.

(٤٧) UNDP project description، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦.

(٤٨) البرنامج الوطني للأمن الغذائي في الجمهورية العربية السورية، مرجع سبق ذكره، ص ٧.

المحاصيل الاستراتيجية إلى أنظمة غذائية أقل تنوعاً لأن أسعار الفواكه والخضراوات لا تحصل على مستوى الدعم نفسه ولأن المزارعين يركزون بشكل حصري على إنتاج المحاصيل النقدية المدعمة.

سادساً - الجولان السوري المحتل

٦١- تخضع مرتفعات الجولان للاحتلال الإسرائيلي منذ عام ١٩٦٧ فقد ضمتها إسرائيل بصورة غير مشروعة في عام ١٩٨١ وهو فعل أدانه مجلس الأمن في قراريه ٢٤٢(١٩٦٧) و٤٩٧(١٩٨١). وعلى إسرائيل بوصفها سلطة الاحتلال التزامات تجاه السكان في الجولان السوري المحتل ليس بموجب القانون الإنساني الدولي فحسب وإنما أيضاً بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وعلى وجه التحديد تعرف اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ أفعال تدمير ومصادرة الممتلكات على نطاق واسع دون مبرر تقتضيه الضرورات العسكرية والقيام بذلك على نحو غير مشروع وعن استهتار على أنها انتهاكات جسيمة عندما ترتكب ضد الأشخاص أو الممتلكات التي تتمتع بالحماية بموجب أحكام الاتفاقية.

٦٢- وقد انتهكت إسرائيل بشكل صارخ الالتزامات بموجب القانون الدولي المشار إليه أعلاه. وفي الوقت الحاضر هناك ٤٥ مستوطنة إسرائيلية في الجولان السوري المحتل (مع استمرار التوسع في هذه المستوطنات) مقابل خمس قرى عربية (مجدل شمس ومسعدة وبقعاتا وعين قنية والغجر)[٤٩]. وتشير التقديرات إلى أن نحو ٢٠ ٠٠٠ سوري (أغلبيتهم من الدروز مع أقلية علوية) يعيشون في الجولان السوري المحتل، وتؤوي مستوطنة كاتسرين وهي أكبر مستوطنة إسرائيلية زهاء ٢٠ ٠٠٠ مستوطن. وتستخدم الغالبية العظمى للأراضي في الجولان السوري المحتل (٩٦ في المائة) لزراعة الكروم والبساتين وتربية الماشية. وتقليدياً كان السوريون في الجولان يعتمدون على الأنشطة الزراعية لكسب عيشهم. وتشير التقديرات إلى أن الأراضي التي يزرعها المستوطنون الإسرائيليون تغطي مساحة ٨٠ كيلومتراً مربعاً وأن الأراضي التي يزرعها السوريون تغطي نحو ٢٠ كيلومتراً مربعاً على الرغم من أن حجم السكان مماثل من كلا الجانبين. ولما كان الجولان السوري المحتل موقعاً مناسباً لممارسة الأنشطة الزراعية فإن عدة شركات إسرائيلية قد استغلت الأراضي لإنتاج لحوم البقر والفواكه والخضراوات والنبيذ[٥٠]. وتشكل أية مصادرة للأراضي المحتلة لأغراض غير عسكرية انتهاكاً لاتفاقية جنيف الرابعة.

---

(٤٩) A/64/339، الفقرة ٨٩. انظر أيضاً الفقرة ٧٣ من الوثيقة A/65/72-E/2010/13.

(٥٠) A/64/339، الفقرة ٩٠.

٦٣- والمنافسة بين المستوطنين الإسرائيليين والسكان السوريين تبلغ أشدها في مجال الحصول على موارد المياه. وبحيرة طبرية (المعروفة أيضاً ببحر الجليل) هي البحيرة الوحيدة في إسرائيل، وهي مصدرها الرئيسي للمياه العذبة (فهي توفر ما يقدر بثلث احتياجاتها من المياه) وتأتيها المياه من الجولان السوري المحتل. أما فيما يخص العرب الذين يعيشون في الجولان السوري المحتل فإن المياه تخضع لعمليات رقابة صارمة على استخدامها وهو ما يؤثر تأثيراً شديداً على سبل معيشتهم التي تعتمد على الزراعة(٥١). وهناك ادعاءات تفيد بوجود تفاوت كبير بين استخدام المياه المخصصة للمستوطنين الإسرائيليين وتلك المخصصة للمقيمين السوريين(٥٢). وحسبما ذكرته الجمعية العربية لتنمية الجولان فمن مجموع ٣١ مليون متر مكعب من المياه المستخرجة سنوياً يخصص للمستوطنين ٢٨ مليون متر مكعب. وإضافة إلى ذلك يذكر أن تحويل موارد المياه إلى المستوطنات الإسرائيلية أدى إلى تجفيف الينابيع التي تزود القرى العربية بالمياه وهو ما يؤثر سلباً على المحاصيل وسبل المعيشة. ويُمنع السكان السوريون من حفر آبار ارتوازية أو بناء خزانات لتخزين مياه الأمطار أو مياه الثلوج في حين أن السلطات الإسرائيلية قد حفرت آباراً عديدة من أجل المستوطنات المجاورة ما خفّض في حالات كثيرة منسوب المياه الجوفية في القرى العربية.

٦٤- ولا تزال حقول الألغام تشكل خطراً يهدد سكان الجولان السوري المحتل. وتشير تقديرات الأمم المتحدة إلى أن هناك نحو مليوني لغم و٧٦ حقل ألغام في الجولان. وبمقتضى القانون الدولي، فإن سلطة الاحتلال هي المسؤولة عن إزالة الألغام الأرضية التي تعرض حياة السكان للخطر.

سابعاً - التوصيات

٦٥- يوصي المقرر الخاص حكومة الجمهورية العربية السورية بما يلي:

(أ) أن تعتمد استراتيجية وطنية شاملة لإعمال الحق في الغذاء الكافي وفقاً لما أوصت به اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وللمبادئ التوجيهية الطوعية لدعم الإعمال التدريجي للحق في غذاء كافٍ في سياق الأمن الغذائي الوطني التي اعتمدتها منظمة الأغذية والزراعة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، وينبغي أن تحدد هذه الاستراتيجية مجموعة من التدابير التي يتعين اتخاذها لإزالة العقبات أمام إعمال الحق في الغذاء فيما يخص أشد الفئات ضعفاً على أساس تحديد مسبق لهذه العقبات وأن تحدد مواعيد نهائية واضحة لاعتماد هذه التدابير من قِبل مختلف أجهزة الحكومة،

(٥١) المرجع نفسه، الفقرة ٩٣.

(٥٢) المرجع نفسه، الفقرة ٩١. انظر أيضاً الفقرة ٧٦ من الوثيقة E/2010/13-**A/65/72**.

وقد يكون لاعتماد استراتيجية وطنية فائدة إضافية تتمثل في تحسين التنسيق الضروري جداً داخل الحكومة، ويمكن إدراج هذه الاستراتيجية في الخطة الخمسية الحادية عشرة (٢٠١١-٢٠١٥)؛

(ب) أن تحسن عملية وضع خرائط الجوع وانعدام الأمن الغذائي من أجل أن تسترشد بها في جملة أمور، منها الاستراتيجية الوطنية لتحقيق الأمن الغذائي؛

(ج) أن توقّع وتصدّق على اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وأن تعتمد تشريعاً وطنياً شاملاً بشأن اللاجئين، بما في ذلك منح اللاجئين الحق في العمل؛

(د) أن تقوم بتسوية حالة الأكراد عديمي الجنسية بمنحهم الجنسية السورية؛

(هـ) أن ترصد مسبقاً تأثير الإصلاحات على توزيع دخول صغار المزارعين والفئات الضعيفة، مثل الفقراء في المناطق الحضرية، ولا سيما تأثير آليات التسعير والتسويق الخاصة بالمحاصيل الاستراتيجية بالنظر إلى أن الأسر المعيشية الفقيرة تتأثر بأسعار المواد الزراعية باعتبارها منتجة ومستهلكة على حد سواء[٥٣]؛

(و) أن تولي أولوية لدعم المزارعين والرعاة الضعفاء في المنطقتين المناخيتين الزراعيتين ٤ و٥ وأن تضمن ألا يؤدي استخدام الموارد العامة فقط إلى زيادة إجمالي الإنتاج أو الدخل الزراعي الوطني بل يفيد أيضاً أشد الفئات ضعفاً، بما يتسق مع مبدأ الاستفادة من الحد الأقصى من الموارد العامة المتاحة لإعمال الحق في الغذاء تدريجياً؛

(ز) أن تواصل تنويع القطاع الزراعي، بما في ذلك دراسة ما إذا كانت زيادة الأسعار الرسمية للمنتجين فيما يخص العدس والحمص (تقل حالياً عن أسعار السوق) ستكون حافزاً للمزارعين لتنويع دورة محاصيلهم وهو شرط ضروري للإنتاج الزراعي المستدام في المنطقة الشمالية الشرقية (يمكن أن تقترن هذه الاستراتيجية بتوسيع مكافئ لنطاق السلع الأساسية الغذائية المتاحة بأسعار مدعمة في فروع المؤسسة العامة لخزن وتسويق المنتجات الزراعية والحيوانية)؛

(ح) أن تضمن تخصيص موارد كافية للخدمات الإرشادية وبناء القدرات من أجل تمكين المزارعين والرعاة الضعفاء من التكيف مع تحرير القطاع الزراعي؛

(ط) أن تقّيم التحولات في ملكية الأراضي وتركز الأراضي منذ عام ١٩٩٤ وأن تحول دون زيادة عدم المساواة فيما يتعلق بالأراضي.

٦٦- ويوصي المقرر الخاص المجتمع الدولي ولا سيما البلدان المانحة بما يلي:

---

(٥٣) يمكن للدراسة القطرية المتعلقة بتأثير إعانات الإنتاج الزراعي على التنمية والفقر وتحليلات التأثير الاجتماعي التي أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠٠٨ أن تكون نقطة انطلاق لهذا النوع من الرصد.

(أ) أن توسع نطاق التعاون الدولي بما في ذلك الدعم المالي والتقني، مع حكومة الجمهورية العربية السورية، أثناء التصدي لآثار الجفاف وتغير المناخ، بما يتلاءم مع الخطط والأولويات الوطنية؛

(ب) أن تضمن توفير التمويل التام لإدارات الأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها التي تقدم المساعدة إلى الضحايا المتضررين من الجفاف وإلى المتأثرين بانعدام الأمن الغذائي واللاجئين العراقيين والفئات الضعيفة الأخرى.

٦٧- ويوصي المقرر الخاص إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها بما يلي:

(أ) أن تدرج حقوق الإنسان، بما في ذلك نهج الحق في الغذاء، في برامج المعونة الغذائية وغيرها من برامج المساعدة الإنسانية؛

(ب) أن تدعم المبادرات الوطنية الرامية إلى تعزيز الشفافية والمساءلة والمشاركة وعدم التمييز في السياسات والبرامج الغذائية الوطنية.