

Distr.: General  
11 August 2010  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت\*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق  
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع  
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

الحق في الغذاء

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير المؤقت لأوليقيته  
دو شاتر، المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ١٥٩/٦٤.

\* A/65/150.



## تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء

موجز

الحصول على الأراضي وأمن الحيازة ضروريان للتمتع بالحق في الغذاء. ويدرس هذا التقرير التهديدات التي تفرضها الضغوط المتزايدة على الأراضي وعلى ثلاث فئات من مستخدمي الأراضي هي: الشعوب الأصلية، وأصحاب الحيازات الصغيرة، وجماعات خاصة من قبيل مربي الماشية والرعاة والصيادين. وهو يدرس الكيفية التي يمكن بها للدول والمجتمع الدولي احترام الحق في الغذاء وحمايته وإعماله على نحو أفضل، وذلك بزيادة الاعتراف بالحق في الأرض كحق من حقوق الإنسان.

ويبين التقرير أن أمن الحيازة ذو أهمية حاسمة فعلاً، ولكن التمليك الفردي وإنشاء سوق لتداول الحقوق في الأراضي قد لا يكونان الوسيلة الأنسب لتحقيقه. وبدلاً من ذلك، يشير التقرير، إلى أن تعزيز النظم العرفية لحيازة الأراضي وتقوية قوانين الإيجار يمكن أن يحسّن بشكل ملحوظ من حماية مستخدمي الأراضي. واستناداً إلى الدروس المستفادة من عقود من الإصلاح الزراعي، يؤكد التقرير أهمية إعادة توزيع الأراضي من أجل إعمال الحق في الغذاء. ويبيّن أيضاً أنه ينبغي إعطاء الأولوية لنماذج التنمية التي لا تترتب عليها عمليات إخلاء، وإجراء تحولات محلة بالحقوق في الأراضي، وزيادة في تركيز ملكية الأراضي في يد قلة من الناس.

## المحتويات

الصفحة	الفصل
٤	أولاً - مقدمة .....
٧	ثانياً - الضغوط الحالية على الأراضي .....
١٠	ثالثاً - حماية مستخدمي الأراضي .....
١٠	ألف - الشعوب الأصلية .....
١٢	باء - صغار الملاك وزراعة الأرض
١٨	جيم - مربو الماشية، والرعاة، وصيادو الأسماك .....
٢٠	رابعاً - الإصلاح الزراعي .....
٢٠	ألف - لماذا الإصلاح الزراعي؟ .....
٢٤	باء - إسهام إصلاح الأراضي في إعمال الحق في غذاء كاف .....
٢٧	خامساً - التوصيات .....

## أولاً - مقدمة

١ - يعاني بليون شخص من الجوع في الوقت الحاضر<sup>(١)</sup>. وبالنسبة للغالبية العظمى -- أصحاب الحيازات الصغيرة أو عمال الزراعة، والرعاة والصيادون الحرفيون، وأفراد مجتمعات الشعوب الأصلية -- فإن الحصول على الأراضي شرط لتحقيق مستوى معيشي لائق<sup>(٢)</sup>. والسبب في وجود ما يقرب من ٥٠٠ مليون شخص ممن يعتمدون على الزراعة على نطاق صغير يعانون من الجوع ليس فقط لأن ما يحصلون عليه من أسعار لمخاصلهم منخفض أكثر مما ينبغي، ولأنهم أقل قدرة على المنافسة من وحدات الإنتاج الأكبر حجماً، بل أيضاً لأنهم يزرعون مساحات غالباً ما تكون صغيرة جداً - مما يجعل أغليتهم الساحقة مشترين صافين للأغذية - وكثيراً ما ينحصرن في تربة قاحلة أو جبلية أو بدون ري، حيث إنهم يتنافسون مع وحدات منتجة أكبر في الحصول على الأراضي والمياه. وسواء كان السبب أن الزراعة على نطاق صغير أصبحت غير مجدية أو أن هؤولاء المزارعين طُردوا من الأرض في غياب الأمن الفعال للحيازة، فإن الكثير منهم يصبحون عمالاً زراعيين في مزارع واسعة النطاق، حيث تُدفع لهم في كثير من الأحيان أجور أقل من الحد الأدنى للكفاف، ويُتركون دون أي حماية اجتماعية أو قانونية. ويواجه الصيادون الحرفيون والرعاة والمزارعون الرعاة في الوقت الحالي تهديدات مماثلة: فمع زيادة ندرة الأراضي، يتعرضون هم أيضاً على نحو متزايد لخطر استبعادهم من مناطق صيد الأسماك والرعي التي كان باستطاعتهم الاعتماد عليها لأجيال. وقد يعزى الوضع الحرج للشعوب الأصلية ولجماعات السكان التي تسكن الغابات بوجه خاص إلى زيادة الضغوط الواقعة على الغابات التي يعتمدون عليها في أسباب معيشتهم.

٢ - وهكذا يرتبط الحصول على الأراضي ارتباطاً وثيقاً بالحق في غذاء كاف، على النحو المعترف به في المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان<sup>(٣)</sup> والمادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(٤)</sup>. ويقتضي الحق في الغذاء أن تتاح لكل فرد، بمفرده أو مع غيره من الأشخاص، في كافة الأوقات، الإمكانية المادية والاقتصادية

(١) منظمة الأغذية والزراعة، حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم: الأزمات الاقتصادية - التأثيرات والدروس المستفادة، (٢٠٠٩)، صفحة ١١.

(٢) مشروع الأمم المتحدة للألفية، *Halving Hunger: It can Be Done: Summary Version* (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٥)، صفحة ٦.

(٣) قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د-٣).

(٤) انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، المرفق.

للحصول على الغذاء الكافي أو وسائل شراؤه<sup>(٥)</sup>. وقد يقع على عاتق الدول واجب توفير الغذاء كلما ”عجز فرد أو جماعة، لأسباب خارجة عن نطاق إرادة هذه وذاك، عن التمتع بالحق في الغذاء المناسب بالوسائل المتاحة للفرد أو الجماعة“<sup>(٦)</sup>. بيد أن الحق في الغذاء في المقام الأول يتطلب أن تمتنع الدول عن اتخاذ تدابير قد تحرم الأفراد من الحصول على الموارد المنتجة التي يعتمدون عليها في إنتاج الغذاء لأنفسهم (الالتزام بالاحترام)، وأن تحمي هذه الإمكانية من التعدي عليها من جانب أطراف أخرى من القطاع الخاص (الالتزام بالحماية)، وأن تسعى إلى تعزيز وصول الناس إلى الموارد والوسائل اللازمة لضمان مقومات عيشهم، بما في ذلك الأمن الغذائي، واستخدام تلك الموارد والوسائل (الالتزام بالوفاء)<sup>(٧)</sup>.

٣ - وبالنسبة للبعض من أضعف الجماعات حالاً في الوقت الحاضر، يعني هذا حماية الإمكانية المتوافرة لديها للحصول على الأراضي أو المياه أو المرعى أو مناطق صيد الأسماك أو الغابات، والتي قد تكون جميعهاً موارد منتجة ضرورية لإيجاد سبل العيش الكريم. وفي هذه الحالات، على النحو الوارد بالتفصيل أدناه، يمكن للحق في الغذاء أن يكمل جهود حماية الحق في الملكية<sup>(٨)</sup>، أو علاقة الشعوب الأصلية بأراضيها وأقاليمها ومواردها. وفي حالات أخرى، ولأن عدم امتلاك الأراضي هو سبب للضعف بوجه خاص<sup>(٩)</sup>، يذهب واجب الدولة إلى أبعد من ذلك: فيلزمها أن تعزز إمكانية الحصول هذه، أو أن تجعلها ممكنة -- على سبيل المثال، من خلال برامج إعادة التوزيع التي قد ينشأ عنها بدورها فرض قيود على حق الآخرين في الملكية. ويظهر هذا الالتزام الواقع على الدول جلياً بصفة خاصة في الحالات التي لا يكون فيها لدى أفراد هذه الجماعات وسائل بديلة كافية ومناسبة ومقبولة ثقافياً لإنتاج الغذاء أو لكسب دخل كافٍ لشراؤه<sup>(١٠)</sup>.

(٥) E/C.12/1995/5، الفقرة ٦.

(٦) المرجع نفسه، الفقرة ١٥.

(٧) المرجع نفسه، الفقرة ١٥.

(٨) Christophe Golay and Ioana Cismas, *Legal Opinion on the Right to Property from a Human Rights Perspective* (Rights & Democracy and Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2010)

(٩) E/C.12/1995/5، الفقرة ١٣.

(١٠) Lorenzo Cotula et al., *The Right to Food and Access to Natural Resources: Using Human Rights Arguments and Mechanisms to Improve Resource Access for the Rural Poor* (FAO, 2008), pp. 23 and 59.

٤ - والحصول على الأراضي وأمن الحيازة ضروريان لضمان التمتع ليس بالحق في الغذاء فحسب، بل أيضاً بحقوق الإنسان الأخرى، بما فيها الحق في العمل (للفلاحين الذين لا يملكون أرضاً)، والحق في السكن. وهذا الأمر حداً بالمقرر الخاص السابق المعني بالحق في السكن اللائق أن يستنتج أنه ينبغي لمجلس حقوق الإنسان "أن يضمن الاعتراف في القانون الدولي لحقوق الإنسان بالحق في الأرض كحق من حقوق الإنسان"<sup>(١١)</sup>. ويؤكد هذا التقرير ذلك الاستنتاج، بينما يركز على الحق في الغذاء كنقطة انطلاق له. فهو يصف الضغوط المتزايدة على الأرض. ثم يناقش حق مستخدمي الأراضي في الحماية من حيث قدرتهم الحالية على الحصول على الموارد الطبيعية، وبخاصة الأراضي. ويدعو التقرير أيضاً إلى ضمان زيادة الإنصاف في الحصول على الأراضي.

٥ - وتستند الاستنتاجات الواردة في هذا التقرير إلى مشاورات المجتمع المدني المعقودة في باماكو في الفترة من ٨ إلى ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، وفي كوالالمبور يومي ٢٣ و ٢٤ آذار/مارس ٢٠١٠، وفي شيناى، الهند، يومي ٢٨ و ٢٩ آذار/مارس ٢٠١٠. وهي قائمة أيضاً على التحليل الذي أجري للحالات الـ ١١٧ التي أرسلتها منظمات غير حكومية للمقرر الخاص في أعقاب مناشدة عامة أطلقها المقرر الخاص في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه العميق للحكومات التي أجابت على استبيان أرسل في ٤ آذار/مارس ٢٠١٠، ومن بينها الأردن وألبانيا وألمانيا وأوروغواي والبرازيل والبوسنة والهرسك وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) وبيرو وبيلاروس وتركمانيستان والجزيل الأسود والجمهورية العربية السورية وجمهورية مولدوفا وجورجيا وسويسرا وعمان وغيانا وكازاخستان والكاميرون وكندا وكولومبيا والمكسيك وملاوي والمملكة العربية السعودية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والنرويج. واستفاد المقرر الخاص أيضاً من مذكرات أعدها خبراء بناء على طلبه<sup>(١٢)</sup>. وأخيراً، يأخذ التقرير في الاعتبار درساً يمكن استخلاصه من الرسائل التي أرسلها المقرر الخاص وسلفه إلى حكومات أو هيئات غير حكومية: ففي الفترة من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٩، وفي إشارة إلى أهمية مسألة الأرض فيما يتعلق بالحق في الغذاء، كانت ١١٥ رسالة من الرسائل الـ ١٨٣ التي أرسلها المكلفان بالولاية المعنيان تتعلق باستخدام الأراضي والحق في الغذاء.

(١١) A/HRC/4/18، الفقرة ٣١.

(١٢) يعترف المقرر الخاص ممتناً بمساهمات مركز لايتنر للقانون والقضاء الدوليين بكلية الحقوق، جامعة فورد هام؛ وقسم الدراسة العملية لحقوق الإنسان بكلية الحقوق، جامعة كولومبيا؛ وقسم الدراسة العملية لحقوق الإنسان الدولية بكلية الحقوق، جامعة نيويورك؛ وقسم الدراسة العملية للقانون البيئي بكلية الحقوق، جامعة كولومبيا.

## ثانيا - الضغوط الحالية على الأراضي

٦ - تتزايد الضغوط على الأراضي تزايدا كبيرا. ومع ازدياد عدد السكان في المناطق الريفية، تصبح مساحات الأراضي المزروعة أصغر لكل فرد ولكل أسرة معيشية: ففي الهند، انخفض متوسط حجم حيازة الأرض من ٢,٦ هكتار في عام ١٩٦٠ إلى ١,٤ هكتار في عام ٢٠٠٠، ولا يزال آخذا في الانخفاض؛ وتم توثيق تطورات مماثلة في بنغلاديش والفلبين وتايلند، حيث يقترن انخفاض متوسط حجم المزرعة بازدياد عدم ملكية الأراضي<sup>(١٣)</sup>. ولا يقتصر هذا الاتجاه على المنطقة الآسيوية. ففي شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، انخفض مقدار الأراضي المزروعة بالنسبة للفرد الواحد إلى النصف على مدى الجيل الماضي؛ وفي عدد من البلدان، يشكل متوسط المساحة المزروعة حاليا أقل من ٠,٣ هكتار للفرد الواحد<sup>(١٤)</sup>. وتتفاقم هذه الظاهرة بسبب تآكل وحت التربة: إذ يتم فقدان من ٥ ملايين إلى ١٠ ملايين هكتار من الأراضي الزراعية سنويا في جميع أنحاء العالم، لتصبح أراضي شديدة التدهور<sup>(١٥)</sup>. وسيكون من الصعب التوسع في المساحات المزروعة إلى الدرجة المطلوبة لتلبية الاحتياجات المتزايدة لسكان المناطق الريفية، ونظرا للدور الرئيسي الذي تؤديه الغابات في تخزين الكربون، فإن إزالة الغابات تشكل فعلا أحد العوامل الرئيسية المساهمة في انبعاثات غازات الدفيئة<sup>(١٦)</sup>.

٧ - ومما فاقم هذه الاتجاهات الطويلة الأجل في السنوات الأخيرة، السياسات التي أدت إلى زيادة الضغوط على الأراضي الزراعية. ففي العديد من المناطق، وبدافع من السياسات الرامية إلى تصدير المنتجات الزراعية، تم تطوير مزارع واسعة النطاق لإنتاج محاصيل غذائية، أو محاصيل للطاقة أو محاصيل نقدية. وفي حين أن الاتجاه نحو تركيز ملكية الأراضي في يد قلة من الناس نتج بشكل رئيسي عن نشوء نموذج سائد للتنمية الزراعية يكافئ المزارع التي تستخدم المعدات الآلية وذات رأس المال الكثيف، فقد شجّع أيضا التوسع في سلاسل التوريد الطويلة. وبشكل عام، أدى ذلك إلى تفضيل المنتجين الزراعيين الكبار، الذين لديهم ارتباطات أفضل بالأسواق، وبممكنهم أن ينتجوا بسهولة أكبر الكميات المطلوبة للتصدير

(١٣) البنك الدولي، "تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠٠٨: الزراعة من أجل التنمية" (٢٠٠٧). الصفحتان ١١٨ و ١١٩.

(١٤) الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، "تحسين إمكانية الحصول على الأراضي وأمن الحيازة"، الوثيقة EB 2008/94/R.2، (٢٠٠٨) الصفحة ٧.

(١٥) المرجع نفسه.

(١٦) الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، تغير المناخ ٢٠٠٧: تقرير تجميعي. يُقدر أن الغابات تخزن ٤٥ في المائة من الكربون الموجود على سطح الكرة الأرضية.

ووفق معاييرها. وفي الآونة الأخيرة، ازدادت المنافسة بين مختلف استخدامات الأراضي الزراعية نتيجة السياسات التي تفضّل التحول إلى الوقود الأحفوري في قطاع النقل، الأمر الذي يؤدي إلى التنافس على المطالبة بالموارد من جانب مستخدمي الموارد المحلية والحكومات ومنتجي الوقود الزراعي الجدد، مما يؤدي إلى خطر أن تفقد الجماعات الأكثر فقراً إمكانية حصولها على الأراضي التي تعتمد عليها<sup>(١٧)</sup>. ويبين جرد أجراه البنك الدولي مؤخرًا يضم ٣٨٩ حيازة واسعة النطاق أو عقود إيجار طويلة الأجل للأراضي في ٨٠ بلداً، أن ٣٧ في المائة مما يدعى مشاريع استثمارية تهدف إلى إنتاج الأغذية (المحاصيل والثروة الحيوانية)، ولكن الوقود الزراعي يمثل ٣٥ في المائة من هذه المشاريع<sup>(١٨)</sup>. ولكل هذه الأسباب، أصر المقرر الخاص أنه ينبغي معاملة الاستثمارات التي تنطوي على تحول في الحقوق في الأراضي بحذر شديد<sup>(١٩)</sup>. وفي الدورة السادسة والثلاثين للجنة الأمن الغذائي العالمي، سيبين بالتفصيل جميع مخاطر الاستثمارات الواسعة النطاق في الأراضي والنماذج البديلة المحتملة.

٨ - إن التدابير المتخذة للتخفيف من حدة تغير المناخ أو الحفاظ على البيئة، التي منحت أفضلية للحلول التكنولوجية والقائمة على السوق على حلول لامركزية الأراضي بغية تشجيع المزيد من الاستخدامات المستدامة للأراضي، أدت إلى نشوء مزيد من التزايدات على حقوق مستخدمي الأراضي. وفي إطار آلية التنمية النظيفة المنصوص عليها في المادة ١٢ من بروتوكول كيوتو الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ<sup>(٢٠)</sup>، المرفق الأول، تحصل البلدان (الصناعية) التي التزمت بتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة على اعتمادات إضافية إذا ما ساعدت على تنفيذ مشاريع الحد من الانبعاثات في البلدان النامية. إلا أن زراعة الغابات بغية الاستفادة من الآلية قد تؤدي إلى عمليات إخلاء قد لا يكون السكان المحليون المعنيون يحظون بحماية كافية إزاءها. إن مخطط خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية، الذي أُطلق في عام ٢٠٠٥ والذي تم تعزيزه في المؤتمر الثالث عشر لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ الذي عقد في بالي في كانون

(١٧) انظر A/HRC/9/23، الفقرات ٢٥-٣٤ والمرفق الثاني.

(١٨) عند كتابة هذا التقرير، لم تكن هذه الدراسة قد نُشرت. واستُمدت هذه الأرقام من العروض التي قدمها البنك الدولي، وكان آخرها في اجتماعات مع صندوق النقد الدولي المعقودة في الربيع في واشنطن العاصمة، في ٢٤ و ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠١٠.

(١٩) A/HRC/13/33/Add.2.

(٢٠) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٣٠٣، الرقم ٣٠٨٢٢.



الأول/ديسمبر ٢٠٠٧<sup>(٢١)</sup>، يمكن أن يمثل خطراً على قاطني الغابات الذين يعتمدون على الغابات في معيشتهم والذين لا يتم الاعتراف بحقوقهم العرفية على نطاق واسع، إذا أحست الدولة أو الجهات الفاعلة الأخرى بالرغبة في الاستيلاء على الفوائد المستمدة من عزل الكربون. وتعمل الحكومات أيضاً من أجل حماية البيئات الطبيعية عن طريق إنشاء محميات للحياة البرية، وحدائق وطنية، ومناطق محمية أخرى. وتقدم النظم الإيكولوجية خدمات حيوية من أجل الزراعة، تشمل دعم بنية التربة والاحتفاظ بالتربة، وتدوير المغذيات، ودفن الروث، ومكافحة الآفات، والتلقيح، وتوفير المياه وتنقيتها، والتنوع البيولوجي، وتنظيم الغلاف الجوي<sup>(٢٢)</sup>. إلا أن تنفيذ تدابير الحفظ، بما في ذلك التخطيط لاستخدام الأراضي، ينبغي أن يأخذ في الاعتبار الحق في الغذاء للسكان الذين يعتمدون على الأرض لكسب عيشهم.

٩ - كما ازدادت استخدامات الأراضي للأغراض الصناعية والتحضر في السنوات الأخيرة، مما أدى إلى ازدياد المنافسة إلى درجة كبيرة: إذ يتم تحويل ١٩,٥ مليون هكتار من الأراضي الزراعية سنوياً إلى أراضٍ من أجل التنمية الصناعية والعقارية<sup>(٢٣)</sup>. وقد وثق باحثون حالات صودرت فيها ملكية المزارعين من أجل مشاريع التعدين أو من أجل بناء منشآت صناعية، في ظروف تعد بمثابة إخلاء قسري من دون تقديم تعويض، أو قدم فيها تعويض غير كاف<sup>(٢٤)</sup>. وفي بعض المناطق، اتخذ التوسع في المناطق الصناعية شكل إنشاء مناطق اقتصادية خاصة، تهدف إلى هئية ظروف مواتية لقدم مستثمرين أجانب<sup>(٢٥)</sup>. كما كان لمشاريع البنية التحتية الكبيرة مثل السدود أو الطرق السريعة تأثير هام، وأجرى المقرر الخاص

(٢١) انظر، generally David J. Kelly, 'The Case for Social Safeguards in a Post-2012 Agreement on REDD', 6/1 Law, Environment and Development Journal (2010), p. 61 ; Tom Griffiths, Seeing RED: Avoided Deforestation and the Rights of Indigenous Peoples and Local Communities, Forest Peoples Program, United Kingdom, 2007 ; Simone Lovera, The Hottest REDD Issues: Rights, Equity, Development, Deforestation and Governance by Indigenous Peoples and Local Communities, The Global Forest Coalition, Amsterdam, 2008

(٢٢) Wei Zhang et al., "Ecosystem Services and Dis-services to Agriculture", Ecological Economics, Vol.1, 64, No.2 (2007), pp. 253-260.

(٢٣) .FAO, Land Policy and Planning, WebPages, <http://www.fao.org/nr/land/land-policy-and-planning/en/>.

(٢٤) انظر Malcolm Langford and Ujjaini Halim, 'Expropriation and eviction: Grassroots and human rights perspectives on compulsory acquisition', Global Land Tool Network working paper, (2007).

(٢٥) انظر Wei Ge, "Special economic zones and the opening of the Chinese economy: some lessons for economic liberalization"; *World Development*, vol. 27, No. 7 (1999), pp. 1267-1285.

قدرا كبيرا من الاتصالات مع الحكومات خلال الفترة من عام ٢٠٠٣ إلى عام ٢٠٠٩ تتعلق بعمليات الإخلاء من أجل هذه المشاريع.

### ثالثا - حماية مستخدمي الأراضي

١٠ - إن الضغوط المشار إليها أعلاه تفاقم من التزايدات على الأراضي، وتؤدي إلى تجريم مثير للقلق للحركات الاجتماعية التي تهدف إلى إجراء إصلاحات زراعية "من القاعدة"، بما في ذلك عن طريق الإدعاء بأن الأراضي غير مستخدمة، وبالتالي، يجب توزيعها على نحو أكثر إنصافا. ونتيجة لذلك، تحدث انتهاكات خطيرة لمجموعة من حقوق الإنسان، بما في ذلك قتل فلاحين بسبب هذه الأنشطة التي وثقتها المقرر الخاص في عدد من الرسائل التي وجهها إلى الدول. إلا أن الضغوط المتزايدة على الأراضي هي أيضا مصدر قلق بسبب ضعف حماية أولئك الذين يعتمدون على الأرض إلى درجة كبيرة من أجل بقائهم: أصحاب الحيازات الصغيرة، والصيادون التقليديون، والرعاة، والسكان (بمن فيهم السكان الأصليون أو أفراد القبائل) الذين يعتمدون على منتجات الغابات. ويتناول هذا التقرير أولا حالة السكان الأصليين، التي تعد حالة خاصة من حيث أن القانون الدولي يعترف بحق هؤلاء السكان في أن يتم ترسيم أراضيهم وحمايتهم. ثم ينظر في موقف أصحاب الحيازات الصغيرة، الذين يزرعون الأرض في ظروف غالبا ما تكون غير آمنة بالقدر الكافي، ومستخدمي الأراضي الآخرين، مثل صيادي السمك والرعاة ومربي الماشية الذين يعتمدون كثيرا على الأراضي المشاع. وتتمثل الرسالة الأساسية في أن أمن الحيازة أمر في غاية الأهمية من أجل إعمال الحق في الغذاء، ولكن منح الأفراد صك الملكية وإنشاء سوق لحقوق الأراضي قد لا يكونان أنسب السبل لتحقيقها.

### ألف - الشعوب الأصلية

١١ - تتعرض الشعوب الأصلية على نحو متزايد للحدود الذي يسببه استغلال الموارد الطبيعية الواقعة في أراضيها التي تعتبر في كثير من الأحيان ملكا للدولة. ويُعد تعليم حدود أراضي هذه الشعوب وأقاليمها عملية طويلة تعترضها عقبات كثيرة. ومشاركة تلك الشعوب معدومة على وجه العموم، مع أن اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة، التي دخلت حيز النفاذ عام ١٩٩١، تنص على عدد من الضمانات المتصلة بالأراضي. وبالرغم من أن الاتفاقية لم تحظ بعدد كاف من التصديقات<sup>(٢٦)</sup>، فقد عُوض عن ذلك جزئيا من خلال اعتماد الجمعية العامة في

(٢٦) صدقت ٢٠ دولة فقط على الاتفاقية حتى وقت إعداد هذا التقرير.

١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ في قرارها ٢٩٥/٦١ الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية، مما يسهم في تشكيل القانون العرفي الدولي بشأن هذه المسألة<sup>(٢٧)</sup>. وينص الإعلان في مادته ٨ (ب) على أنه ينبغي للدول أن تمنع "أي عمل يهدف أو يؤدي إلى نزع ملكية أراضي [الشعوب الأصلية] أو أقاليمها أو مواردها"، وهذا بند يطابق مضمونه ما جاء في المادة ١٨ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩. ويمنع الإعلان أيضا في مادته ١٠ أي ترحيل قسري للشعوب الأصلية من أراضيها أو أقاليمها، واشترط (لنقلها إلى مكان جديد) إغرابها عن موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة، والاتفاق على تعويض منصف وعادل، حيثما أمكن، على خيار العودة.

١٢ - وبالإضافة إلى ذلك، يترتب على حق جميع الشعوب في التصرف الحر في ثرواتها ومواردها الطبيعية - على النحو المنصوص عليه في المادة ١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، وفي المادة ١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦<sup>(٢٨)</sup> - وجوب حماية الشعوب الأصلية من أشكال معينة من نزع ملكيتها لأقاليمها أو للموارد التي تعتمد عليها. وتحمي المادة ٥ (د) '٥' من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري حق الجماعات الأصلية في أراضيها<sup>(٢٩)</sup>. وتؤكد صكوك حقوق الإنسان الإقليمية ذات الصلة حق الشعوب الأصلية في الاعتراف الرسمي بأقاليمها وتسجيلها. وتعتبر محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب أن حيازة الشعوب الأصلية لأراضيها بالطرق التقليدية لها آثار مماثلة لآثار سند الملكية الكاملة الذي تمنحه الدولة: ولذلك فمتى فقد أفراد من الشعوب الأصلية بالإكراه حيازة أراضيهم بعد نقلها بصورة قانونية لأطراف ثالثة بريئة، يحق لهم استردادها أو الحصول على أراض أخرى بنفس المساحة والنوعية<sup>(٣٠)</sup>. ويشمل حق الجماعات الأصلية في أراضيها الحق في

(٢٧) قرار الجمعية العامة ٢٩٥/٦١، المرفق.

(٢٨) انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، المرفق. انظر أيضا: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، أيرانا ماهويكا ومن معه ضد نيوزيلندا، (البلاغ رقم ١٩٩٣/٥٤٧، ١٩٩٣، ٢٠٠٠، CCPR/C/70/D/547/1993)، الفقرة ٩-٧.

(٢٩) انظر: CERD/C/GUY/CO/14 (غيانا) و CERD/C/KHM/CO/8-13 (كمبوديا).

(٣٠) محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، جماعة ساوهوياماخا الأصلية ضد باراغواي، (الحكم الصادر في ٢٩ آذار/مارس ٢٠٠٦)، الفقرة ١٢٨، واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب، مركز تنمية حقوق الأقليات (كينيا) والمنظمة الدولية لفريق حقوق الأقليات، باسم مجلس رعاية الإندورين، ضد كينيا (البلاغ رقم ٢٧٦/٢٠٠٣، ٢٠٠٩، ٢٠٠٩)، الفقرة ٢٠٩؛ ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، جماعة أواس تينغي التابعة لشعب ماياغنا (سومو) الأصلي ضد نيكاراغوا (الحكم الصادر في ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠١)، الفقرتان ١٥١ و ١٦٤.

الموارد الطبيعية الموجودة في تلك الأراضي<sup>(٣١)</sup>. ويُنظر إلى الملكية، كما هي محمية بموجب المادة ٢١ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، باعتبارها تشكل حقًا جماعيًا للشعوب الأصلية، ما دام أن ملكية الأرض لا تُورث في كثير من الأحيان إلى الفرد، بل إلى الجماعة والمجتمع الذي تعيش فيه<sup>(٣٢)</sup>. ولذلك فلربما كان من المتعين على الدول أن تعترف بالنظم العرفية لحيازة الأراضي التي تحمي حقوق الملكية الجماعية - وذلك بإعطاء الجماعة الحق في أن تعترض على قيام عضو من أعضائها بنقل ملكية أرضها إلى الغير، سواء كان ذلك العضو فردًا أو عشيرة أو قرية أو قبيلة.

١٣ - ويحمي القانون الدولي لحقوق الإنسان علاقة المجتمعات الأصلية بأراضيها وأقاليمها ومواردها. بمطالبتة الدول بتعليم حدود هذه الأراضي وحمايتها من التعدي، واحترام حق المجتمعات المعنية في إدارة أراضيها وفقا لطرائق تنظيمها الداخلية. ومع أن هذه الضمانات قُدر لها الانتهاك أكثر مما كُتب لها الاحترام فيما يبدو، فإن الاجتهاد القضائي يذهب إلى أن حقوق الاستغلال المستمدة من الحيازة العرفية يجوز أن تحظى باعتراف النظام القانوني وحمايته؛ ويُستشف من الاجتهاد القضائي أيضا أن الحق في الملكية الجماعية - وهو حق للجماعة بدل الفرد - بديل لحقوق الملكية الفردية. وفي كلتا الحالتين، يكون الاجتهاد القضائي نيراسا تُعزز على نوره حماية حقوق الغير ممن ينتفعون من الموارد الطبيعية.

## باء - صغار الملاك وزراعة الأرض

١٤ - من بين ما يستند إليه صغار الملاك لاكتساب القدرة على تحقيق مستوى معيشي لائق فرص الحصول على الأراضي وأمن الحيازة. وحسب ما ذكر أعلاه، يفرض الحق في الغذاء على الدول التزاما بعدم حرمان الأفراد من فرص الوصول إلى الموارد الإنتاجية التي يتوقف عليها قوتهم. ومتى استقرت جماعة في أرض وكان اعتمادها في عيشها على تلك الأرض، إلا وفرض الالتزام باحترام الحق في الغذاء أن يُحظر إخلاء الجماعة من تلك الأرض،

(٣١) اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب، مركز العمل في مجال الحقوق الاجتماعية والاقتصادية ومركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ضد نيجيريا، (البلاغ رقم ٩٦/١٥٥، ٢٠٠١) الفقرات ٤٢ و ٥٤ و ٥٥.

(٣٢) محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، جماعة أواس تينغي التابعة لشعب ماياغنا (سومو) الأصلي ضد نيكاراغوا (الحكم الصادر في ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠١)، الفقرة ١٤٨؛ وجماعة ساوهوياماخا الأصلية ضد باراغواي (الحكم الصادر في ٢٩ آذار/مارس ٢٠٠٦)، الفقرة ١٢٠. وتشاطر المحاكم المحلية هذا الرأي: انظر المحكمة العليا في كندا، ديلغاموكو ضد كولومبيا البريطانية (الحكم الصادر في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧)، الفقرات ١٩٤ و ١٩٩ و ٢٠١؛ والمحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا، شركة أليكسكور المحدودة ومن معها ضد جماعة ريكتسفيلد ومن معها (الحكم الصادر في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣)، الفقرة ٦٢.

إلا أن تجتمع شروط معينة. ولا يكون الإخلاء إلا بعد استيفاء المعايير التي وضعتها لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٧ بشأن الحق في السكن اللائق: الإخلاء القسري<sup>(٣٣)</sup>، والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية<sup>(٣٤)</sup>. وتوفر هذه المبادئ التوجيهية أداة عملية لمساعدة الدول والوكالات في وضع السياسات والتشريعات والإجراءات والتدابير الوقائية لضمان عدم وقوع عمليات إخلاء قسري، أو لتوفير وسائل انتصاف فعالة لمن تنتهك حقوقهم الإنسانية، في حال فشل الوقاية.

١٥ - وبموجب حق التملك، يحظى مستخدمو الأراضي بالحماية من عمليات الإخلاء في ظروف معينة، على النحو المنصوص عليه في المادة ١٧ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة ١٤ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب، والمادة ١ من البروتوكول الأول المرفق بالاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والمادة ٢١ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. وإذا كانت الشروط التي يمكن في ظلها القيام بالإخلاء تختلف من صك إلى آخر، فإن الاشتراطات الأكثر شيوعاً هي ما يلي: يجب أن يكون الإخلاء لهدف عام مقبول (أو شرعي) (وهذا شرط يستبعد الإخلاء لمجرد خدمة مصالح خاصة)؛ ويجب ألا يكون الإخلاء تمييزياً؛ ويجب أن يلي متطلبات الإجراءات القانونية العادلة؛ ويجب أن يكون مصحوباً بتعويض منصف. ومع أن هذه الحماية من نزع الملكية بطرق تعسفية لا تنسحب من حيث المبدأ على جميع أشكال الاحتلال غير القانوني<sup>(٣٥)</sup>، فهي تنسحب بوجه عام على أشكال احتلال الأرض التي لم يُعترف بها رسمياً من خلال سند قانوني ("خارج نطاق القانون") أو التي تستند إلى الحيازة العرفية فقط.

١٦ - وهناك من يرى أن تحسين أمن الحيازة يشجع صغار الملاك على الاستثمار في الأرض<sup>(٣٦)</sup>، ويمكن من حيث المبدأ من خفض تكلفة القروض عن طريق زيادة استخدام

(٣٣) انظر: E/1998/22-E/C.12/1997/10، المرفق الرابع.

(٣٤) انظر: A/HRC/4/18، المرفق الأول.

(٣٥) حتى عندما يستوطن شخص أرضاً ما بصورة غير قانونية، يجوز تمتعه بالحماية من الترحيل القسري، بحسب السياق، وبحسب البدائل المتاحة على وجه الخصوص: انظر حكومة جمهورية جنوب أفريقيا ومن معها ضد غروتبوم ومن معها، (الحكم الصادر في ٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠)، وأوميلديز ضد تركيا، (الحكم الصادر في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤).

(٣٦) انظر: Klaus Deininger, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction* (World Bank, 2003); pp. 115 and 116; Klaus Deininger and Songqing Jin, "Tenure security and land-related investment: evidence from Ethiopia", *European Economic Review*, vol. 50(5) (2006), pp. 1245-1277 الدولي، تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠٠٨، الصفحة ١٣٨.

الأرض لكفالتها. ومن شأنه أيضا أن يشجع على زيادة الاستدامة في النشاط الزراعي، ولا سيما من خلال غرس الأشجار والتحلي بالمسؤولية في استغلال موارد التربة والمياه. بيد أن السؤال عما إذا كان ينبغي تحسين أمن الحيازة ليس هو السؤال الحقيقي الذي ينبغي طرحه، ولكن السؤال الحقيقي هو كيف يكون ذلك. فالنهج التقليدي يقوم على التمليك الفردي، مع ما يرافق ذلك من إقامة لمصالح المسح العقاري أو السجلات العقارية، لتسهيل المعاملات ذات الصلة بالأراضي وتأمينها. ويرتبط هذا النهج بفكرة أن أمن الحيازة هو في المقام الأول وسيلة لتعزيز الاندماج في السوق: فحين يُعترف بالملكية بصورة قانونية، يمكن نقلها أو رهنها بحيث يكون بوسع المستفيدين ترك الزراعة أو الحصول على مبالغ مالية للقيام بالاستثمارات الضرورية في الأرض. ففي أواخر السبعينات وعلى مدى الثمانينات من القرن العشرين، وإلى عهد أقرب، وتأثير من كتابات هيرناندو دي سوتو<sup>(٣٧)</sup>، نادى المؤسسات المالية الدولية بتسجيل الأراضي وتمليكها في إطار برامج التكيف الهيكلي، على أمل أن يؤدي نجاح أسواق الأراضي إلى تحقيق الكفاءة في توزيع الأراضي وحفز النمو الاقتصادي، الأمر الذي كان يُنظر إليه باعتباره الحل لمعالجة ما في الأرياف من فقر وانعدام للأمن الغذائي<sup>(٣٨)</sup>.

١٧ - إلا أن محاولة تعميم المفهوم الغربي لحقوق الملكية أثارت عددا من المشاكل. فعملية التمليك نفسها عرضة ليستأثر بها أعيان المجتمعات المحلية أو المستثمرون الأجانب، بتواطؤ من المسؤولين الفاسدين، إن هي لم تُحط بما يلزم من الشفافية والمراقبة الدقيقة. وإضافة إلى ذلك، إذا قامت عملية التمليك على الاعتراف بالملكية الرسمية، بدلا من الاستناد إلى حقوق مستخدمي الأراضي، فقد تؤدي العملية إلى ترسيخ التوزيع غير المتكافئ للأراضي، مما يؤول في نهاية المطاف إلى نقيض ما يُرجى من الإصلاح الزراعي. وينطبق هذا على وجه الخصوص على البلدان التي تملك فيها نخبة صغيرة معظم الأراضي المتوفرة، مستفيدة من الهيكل الزراعي غير المتكافئ الموروث عن الحقبة الاستعمارية. ويُحتمل أيضا أن يميل التمليك إلى محاباة الرجال. وبدلا من ذلك، ينبغي لأي تدابير ترمي إلى تحسين أمن الحيازة أن تعمل على تصحيح الاختلالات القائمة، على النحو الذي يقوم به مشروع تنظيم الأراضي وإدارتها في كمبوديا.

١٨ - وقد يصبح التمليك الفردي مصدرا للتزاع وانعدام الأمن القانوني إذا كان يتعارض مع القواعد العرفية فيما يتعلق بالحيازة، على سبيل المثال، بشأن الملكية الجماعية للأراضي.

(٣٧) انظر: Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (Basic Books, 2000).

(٣٨) انظر: Manpreet Sethi, "Land reform in India: issues and challenges" in *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform* (Food First Books, 2006), p. 77.

والواقع أن التملك الفردي، مقرونا بقابلية الأراضي للتسويق، قد لا يتوافق والاعتراف بأشكال الحيازة العرفية فيما يتعلق بالأراضي الجماعية وموارد الملكية المشتركة، مما يضع الجماعات التي لا تستغل الأرض بكثافة أو لا تستوطنها بشكل دائم في موقف شديد الضعف.

١٩ - وأخيراً، قد ينجم على إنشاء سوق لتداول الحقوق في الأراضي سلسلة من العواقب غير المرغوب فيها. والمبرر الرئيسي لإنشاء هذه السوق هو أنها تسهل إعادة توزيع الأراضي لوضعها في يد من يستغلها بكفاءة أكثر، مما يتيح لسكان الأرياف ممن لا يجنون من الزراعة أرباحاً كافية سبيلاً لمغادرة النشاط الزراعي. ولذلك يلاحظ البنك الدولي "أن حقوق الملكية المتسمة بالأمان والوضوح تسمح ... بنقل الأراضي إلى مستغلين وأنشطة أكثر إنتاجية"<sup>(٣٩)</sup>. بيد أن أثر التملك على الإنتاجية الزراعية كثيراً ما لا يكون واضحاً عندما لا يكون مشفوعاً بما يكمله من خطط لتزويد المنتجين بالقدر الملائم من الدعم<sup>(٤٠)</sup>. فمبيعات الأراضي لا ترجح عادة كفة من هم أكثر كفاءة في استغلال الأرض، بل ترجح كفة من يوجد رأس المال في متناولهم ومن هم الأقدر على شراء الأرض<sup>(٤١)</sup>. والحقيقة أن إنشاء سوق لتداول الحقوق في الأراضي قد يُخرج الأرض من مجال الإنتاج ويدخلها فيما يمسكه المضاربون من استثمارات، الأمر الذي ينجم عنه انخفاض في الإنتاجية وزيادة أعداد من لا يملكون أرضاً في صفوف الفقراء من سكان الأرياف<sup>(٤٢)</sup>. إذ من السهل دفع أكثر المزارعين فقراً إلى بيع أراضيهم، ثم يعجزون عن شراء أخرى، ولا سيما إذا وقعوا بين مخالب الديون بعد موسم زراعي سيئ أو لظروف أخرى. فحين النظر إذن إلى التملك بمعزل عن السياسات الأخرى، يتضح أنه قد يؤدي إلى نتائج عكسية ويفاقم من ضعف الفقراء<sup>(٤٣)</sup>. والواقع أن الفكرة القائلة بأن التملك الفردي يسهم في الحد من الفقر بتحويل الأرض إلى رأس مال<sup>(٤٤)</sup> تفترض أن الملكية تتحول

(٣٩) انظر: البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠٠٨، الصفحة ١٣٨.

(٤٠) انظر: Frank Place and S.E. Migot-Adholla, "The economic effects of land registration on smallholder farms in Kenya: evidence from Nyeri and Kakamega districts", *Land Economics*, vol. 74, No. 3 (1998), pp. 360-373.

(٤١) انظر: Celestine Nyamu Musembi, "De Soto and land relations in Africa: breathing life into dead theories about property rights", in *Market-Led Agrarian Reform: Critical Perspectives on Neoliberal Land Policies and the Rural Poor*, Saturnino M. Borras Jr. et al., eds. (Routledge, 2008).

(٤٢) انظر: Rebeca Leonard and Kingkorn Narintarakul Na Ayutthaya, "Thailand's land titling programme: securing land for the poor?", pp. 139-141.

(٤٣) انظر: Ana Palacio, *Legal Empowerment of the Poor: An Action Agenda for the World Bank* (2006), p. 18.

(٤٤) انظر: De Soto, *The Mystery of Capital*.

الى كفالة، والكفالة إلى قروض، والقروض إلى دخل<sup>(٤٥)</sup>. غير أن الفقراء الذين تشكل لهم الأرض شبكة أمان اجتماعي أساسية، حيث لا ضمان لهم سواها، قد لا يكونون على استعداد لرهن أراضيهم من أجل الحصول على القروض. ثم إن التمليك لا يؤدي بالضرورة إلى زيادة ذات بال لفرص الحصول على القروض التي تقدمها المؤسسات المالية الخاصة.

٢٠ - والتمليك الفردي أقل أهمية للفقراء فيما يبدو من أمن الحيازة، ذلك أن "الأرض تمثل شبكة أمان اجتماعي للفقراء من سكان الأرياف ووسيلة عيشهم الأساسية، لانخفاض مستويات دخلهم وعدم وجود آليات أخرى للضمان الاجتماعي"<sup>(٤٦)</sup>. وبعبارة أخرى، إذا كان الطلب كبيرا على أمن حيازة الأراضي والاعتراف بالحقوق في الأراضي، وفق ما يتضح من عدد من التجارب القطرية، فإن تلك ليست هي حالة التمليك الفردي وإضفاء قابلية التداول على ملكية الأرض. وعلى النقيض من ذلك، فإن الحد من بيع الأراضي يمكن أن يحمي صغار الملاك من التعرض لضغوط ترغمهم على التخلي عن أرضهم؛ ويمكنه أيضا أن يحمي حقوق استغلال الأراضي الجماعية ويحفظ الأشكال الجماعية لإدارة الأراضي<sup>(٤٧)</sup>. ويتزايد اللجوء إلى استخدام أدوات منخفضة التكلفة وميسرة لتسجيل الحقوق في الأراضي المحلية، أو المعاملات العقارية على الأقل، لتأمين ضمانات الحيازة من خلال الاعتراف بحقوق الاستغلال بدلا من الملكية الكاملة. ومن الأمثلة على ذلك "الخطة العقارية الريفية" التي نُفذت في بنن وتُجرَّب في بوركينا فاسو، وعملية التسجيل التي تكلف دولارا واحدا في بعض المقاطعات الإثيوبية وتكفل بإصدار شهادات. ومن الأمثلة الهامة للإدارة اللامركزية للحقوق في الأراضي القانون ٢٠٠٥-٠١٩ الذي يحدّد بموجبه في مدغشقر وضع الأرض<sup>(٤٨)</sup>.

٢١ - وهذا يشير إلى وجود تعارض أساسي بين مفهومين لأمن الحيازة: مفهوم يسعى إلى تشجيع قابلية تداول الأرض في السوق من خلال التمليك، وآخر يسعى إلى توسيع دائرة استحقاقات الجماعات المعنية بهدف ضمان سبل عيش أكثر أمنا.

(٤٥) انظر: Christopher Woodruff, "Review of De Soto's *The Mystery of Capital*", *Journal of Economic Literature*, vol. 39 (2001), p. 1218.

(٤٦) انظر: Palacio, *Legal Empowerment of the Poor*, p. 16.

(٤٧) انظر: John W. Bruce et al., *Land Law Reform: Achieving Development Policy Objectives* (World Bank, 2008), pp. 126-128.

(٤٨) انظر: André Teyssier, *Perspective No. 4 – Decentralising Land Management: The Experience of Madagascar* (CIRAD, 2010).



٢٢ - وقد قام عدد من البلدان، ولا سيما في أفريقيا، بتوسيع نطاق الاعتراف القانوني الرسمي ليشمل الحقوق العرفية القائمة، بما في ذلك الحقوق الجماعية، كبديل عن التمليك الفردي. ولا يجوز عادة لأفراد الأسر أو للجماعات من خلال ممثليها أن ينقلوا ملكية أراضيهم عن طريق بيعها، على سبيل المثال. ومع ذلك، فإن الاعتراف القانوني الرسمي بالحقوق العرفية يوفر ضماناً فعلياً. وهذا ما يشجع على القيام باستثمارات في الأرض على المدى البعيد. وربما سهل ذلك الأمر أيضاً الحصول على القروض، حيث يكون بإمكان الدائنين الاطمئنان إلى أن الاستثمارات التي يساعدون في تمويلها قادرة على الاستمرار على المدى الطويل (وإن لم يكن بوسعهم الاستيلاء على الأرض في حال التخلف عن الأداء). ويسمح الاعتراف القانوني الرسمي بالحقوق العرفية بنشوء أسواق التأجير التي يمكن أن تحسّن فرص الحصول على الأراضي، وخاصة بالنسبة للأسر التي تعاني من ندرة الأرض ولديها وفرة في الأيدي العاملة ومستواها التعليمي ضئيل<sup>(٤٩)</sup>. وفي الوقت ذاته، هناك احتمال كبير بالمضي في إضفاء الشرعية على الأشكال الأبوية التقليدية لتوزيع الأراضي من خلال الاعتراف بأشكال الحيابة العرفية، الأمر الذي يشكل انتهاكا لحقوق المرأة. وينبغي معالجة هذا الاحتمال من خلال إدراج ضمانات صارمة في عملية الاعتراف بأشكال الحيابة العرفية.

٢٣ - وبعد الاعتراف بأشكال الحيابة العرفية، قد تختلف العلاقة بين الحقوق الفردية والحقوق الجماعية. إذ تتخذ الحقوق الجماعية في الأراضي، على سبيل المثال، شكل تجميع للحقوق الفردية. ففي كمبوديا، حتى وإن كان من الجائز أن تبقى الأرض في الحيابة الجماعية للجماعات الأصلية، فإن قانون الأراضي لعام ٢٠٠١ يسمح لأعضاء الجماعة من الأفراد بالخروج من الجماعة آخذين نصيبهم من الأراضي الجماعية شريطة موافقة الجماعة بأكملها على ذلك<sup>(٥٠)</sup>. ويمكن اتباع نهج آخر يسمح لسلطات الجماعات المحلية بإدارة الحقوق<sup>(٥١)</sup>. ففي دول أمريكا اللاتينية حيث منحت جماعات السكان الأصليين حقوقها

(٤٩) انظر: Klaus Deininger et al., "Efficiency and equity impacts of rural land market restrictions: evidence from India", *World Bank Policy Research Working Paper Series* 3013 (2006).

(٥٠) انظر: Centre on Housing Rights and Evictions, "Untitled: Tenure insecurity and inequality in the Cambodian land sector" (2009).

(٥١) انظر: Klaus Deininger, "Land policies for growth and poverty reduction: key issues and challenges ahead" (2004).

السياسية والحقوق في الأراضي، أصبحت هذه الجماعات قادرة على تحقيق قدر من الاستقلالية في إدارة الأراضي، مع الحصول على أمن الحيازة في نفس الوقت<sup>(٥٢)</sup>.

٢٤ - ومؤدى الأمر أن التمكين القانوني للفقراء تمكينا حقيقيا ينبغي أن يُنظر إليه باعتباره يشمل ما يلي: (أ) الحماية من الإخلاء؛ (ب) وتوفير الأدوات التي تكفل إمكانية الدفاع بفعالية عن الحقوق المعترف بها رسميا (المساعدة القانونية، التثقيف القانوني، توفير المساعدين القانونيين)<sup>(٥٣)</sup>؛ (ج) وتقديم الدعم لمستخدمي الأراضي في استغلالهم للأرض؛ (د) وتعزيز قدرات الإدارات المعنية بالأراضي والجهود المبذولة لمكافحة الفساد في تلك الإدارات. وينبغي حصر التشجيع على تنفيذ خطط التمليك الفردي في الحالات التي يمكن فيها الجمع بين التمليك الفردي وتدوين حقوق المستخدمين على أساس عرفي، وتنهياً فيها الظروف التي تحول دون زيادة تركيز الأراضي بين أيدي قليلة بسبب إنشاء سوق للحقوق في الأراضي. وينبغي الاعتراف بالأشكال العرفية للحيازة التي غالبا ما يُنظر إليها باعتبارها تحظى بكامل الشرعية<sup>(٥٤)</sup>، حتى وإن كان من الضروري التدقيق بعناية في أنظمة الحيازة هذه، وإدخال تعديلات عليها، إذا لزم الأمر، كي تراعي حقوق المرأة، وحقوق الاستغلال التي تعود لمن يعتمدون على المشاعات، وحقوق أضعف أفراد المجتمع.

### جيم - مربو الماشية، والرعاة، وصيادو الأسماك

٢٥ - ينبغي ألا تقتصر حماية حقوق مستخدمي الأراضي على تحسين أمن الحيازة للمزارعين الذين يقومون بزراعة المحاصيل. فصيادو الأسماك في حاجة إلى الوصول إلى مناطق الصيد، ويمكن أن يتأثروا بشدة بتسييح الأراضي المفضية إلى البحار أو الأنهار. كما يحتاج الرعاة إلى مراعي لحيواناتهم التي يربونها. بالنسبة لهذه المجموعات، وكذلك بالنسبة للمشتغلين بأنماط الزراعة المتنقلة، قد يُشكل وضع حقوق الملكية في صيغة رسمية وإنشاء سجلات عقارية للأراضي المشكلة وليس الحل: فقد يؤدي هذا إلى عزلهم عن الموارد التي يعتمدون عليها، مما يجعلهم ضحية حركة تحويط مساحات كبيرة من الأرض التي تُسفر عنها عملية

(٥٢) انظر: Ruth Meinzen-Dick et al., "Decentralization, pro-poor land policies and democratic governance", CAPRI Working Paper No. 80 (2008), p. 20.

(٥٣) انظر: Lorenzo Cotula and Paul Mathieu, eds, *Legal Empowerment in Practice: Using Legal Tools to Secure Land Rights in Africa* (FAO and International Institute for Environment and Development, 2008).

(٥٤) انظر: African Union, Economic Commission for Africa and African Development Bank, *Land Policy in Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure Livelihoods* (2009), para. 3.1.3.

تسجيل ملكية الأرض<sup>(٥٥)</sup>. وفي كينيا، ذكرت التقارير أن الرعاة الذين تم تجاهل حقوقهم في عملية إضفاء الصيغة الرسمية راحوا ضحية انتزاع الأراضي بالعنف من قبل أصحاب مزارع تربية المواشي وغيرهم من الباحثين عن الموارد النادرة: مما أنهم لا يستطيعون المطالبة قانونياً بالأرض، فهم لا يستطيعون الانتصاف<sup>(٥٦)</sup>. وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، وبعد بدء جهود كبيرة لتسجيل ملكية الأراضي بخمس سنوات، أبلغ الرعاة عن إخلالهم عن العديد من مناطق الرعي المشتركة، كما تعرضوا للتهديد بفقدان أراضي الرعي الأخرى بسبب تصنيفها على أنها "غير مستعملة"<sup>(٥٧)</sup>.

٢٦ - ووجود المشاعات أمراً حيوياً بالنسبة لهذه المجموعات. وكما لاحظت اللجنة المعنية بتمكين الفقراء قانونياً، ففي بعض الثقافات القانونية تُعد الملكية المشتركة للموارد الطبيعية كأراضي للرعي، والغابات والمياه، ومصائد الأسماك، والمعادن السطحية، طريقة تقليدية وفعالة لمنح حقوق الملكية والسيطرة للأشخاص الذين يعوزهم أو يكاد أي شكل آخر من الملكية. فهذه النظم ينبغي الاعتراف بها وحمايتها تماماً من عمليات الاستيلاء التعسفية<sup>(٥٨)</sup>، والواقع أنه بموجب القانون الدولي القائم، قد يتعين توسيع الشروط المطبقة على الشعوب الأصلية كي تشمل على الأقل بعض المجتمعات التقليدية التي لها علاقة مماثلة بأراضي أسلافها تتمحور حول الجماعة وليس حول الفرد<sup>(٥٩)</sup>. وهذا ما سيُشجع على إدارة مجموع الموارد المشتركة على المستوى المحلي، من قبل المجتمعات المحلية المعنية مباشرة، وليس من خلال إملاءات السلطة العليا أو من خلال خصخصة الأراضي المشتركة. إذا تم ترسيخ هذه الترتيبات مؤسسياً<sup>(٦٠)</sup>، يُعترف بأن الإدارة اللامركزية لمجموعة الموارد المشتركة، التي تدرك وظيفتها كسلع جماعية، هي فعالة إلى حد كبير. فالذين يتفاوضون بشأن أشكال استخدام

(٥٥) البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠٠٨، الصفحة ١٣٩.

(٥٦) بيان مركز تنمية حقوق الأقليات أمام الدورة الحادية والأربعين للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: النظر في تقرير الدولة الطرف عن كينيا، ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨.

(٥٧) Chambi Chachage, *Prospects and Pitfalls of Legal Empowerment of the Poor in Tanzania: Some Key Observations* (2006), p. 10

(٥٨) اللجنة المعنية بتمكين الفقراء قانونياً، *Report of the Commission on "Making the law work for everyone": Legal Empowerment of the Poor* (2008); vol. I

(٥٩) محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، قضية قرية موانا ضد سورينام (الحكم الصادر في ١٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٥)، الفقرتان ١٣٢ و ١٣٣؛ وقضية شعب ساراماكا ضد سورينام (الحكم الصادر في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧)، الفقرة ٨٦.

(٦٠) Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (٦٠) (Cambridge University Press, 1990); Chap. 5

الأراضي المشاعة لديهم أفضل المعلومات عن قدرتها على التحمل، وبالتالي عن الاستعمالات المستدامة؛ كما أنه لدى المستخدمين حوافز قوية لرصد استخدام المشاعات والإبلاغ عن المخالفات المرتكبة<sup>(٦١)</sup>.

## رابعاً - الإصلاح الزراعي<sup>(٦٢)</sup>

٢٧ - في ظل توزيع للأراضي في المناطق الريفية غير متكافئ إلى درجة كبيرة، قد لا يكون تعزيز أمن الحيازة كافياً؛ وإعادة توزيع الأراضي قد تكون ضرورية. فالفقرة ٢ (أ) من المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعترف بالصلة القائمة بين الحق في الغذاء واستغلال الموارد الطبيعية، وتُلزم الدول بأن تعمل على "استحداث أو إصلاح نظام توزيع الأراضي الزراعية بطريقة تكفل أفضل إنماء للموارد الطبيعية وانتفاع بها". وينبغي فهم هذا على أنه تشجيع للإصلاح الزراعي الذي يؤدي إلى توزيع الأراضي بشكل أكثر إنصافاً لصالح صغار الملاك، وذلك بسبب العلاقة العكسية بين حجم المزرعة وإنتاجيتها ولأن الزراعة الصغيرة النطاق التي تجعل صلة المزارع بالأرض أوثق، قد تؤدي إلى استخدام التربة بشكل يتجلى فيه قدر أكبر من المسؤولية<sup>(٦٣)</sup>. والمبادئ التوجيهية الطوعية الداعمة للتحقيق التدريجي للحق في الغذاء الكافي في سياق الأمن الغذائي الوطني التي اعتمدها في عام ٢٠٠٤ الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) تشجع أيضاً على القيام بالإصلاح الزراعي (المبدأ التوجيهي ٨-١).

## ألف - لماذا الإصلاح الزراعي؟

٢٨ - الإصلاح الزراعي الذي يؤدي إلى مزارع الأسر التي يديرها أصحابها هو أمر مرغوب فيه لعدة أسباب. فعند تحويل الأراضي إلى مزارع عائلية، تدخل الأراضي البور في الإقطاعات الكبيرة عجلة الإنتاج، مما يزيد مستويات الإنتاجية<sup>(٦٤)</sup>. ويبين تحليل أجراه البنك

(٦١) انظر مثلاً Ashwini Chhatre and Arun Agrawal, "Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons", *Proceedings of the National Academy of Science*, vol. 106 (2009), pp. 17667-17670

(٦٢) تُستعمل العبارة "إصلاح الأراضي" و "الإصلاح الزراعي" كعبارتين مترادفتين في الكتابات ذات الصلة بالموضوع. وفي هذا التقرير، يشير "الإصلاح الزراعي" إلى سياسات إعادة توزيع الأراضي (التغيير المنهجي في توزيع الحقوق في الأراضي) وسياسات التنمية الريفية الضرورية التي هي حاسمة بالنسبة لنجاح إعادة التوزيع هذه.

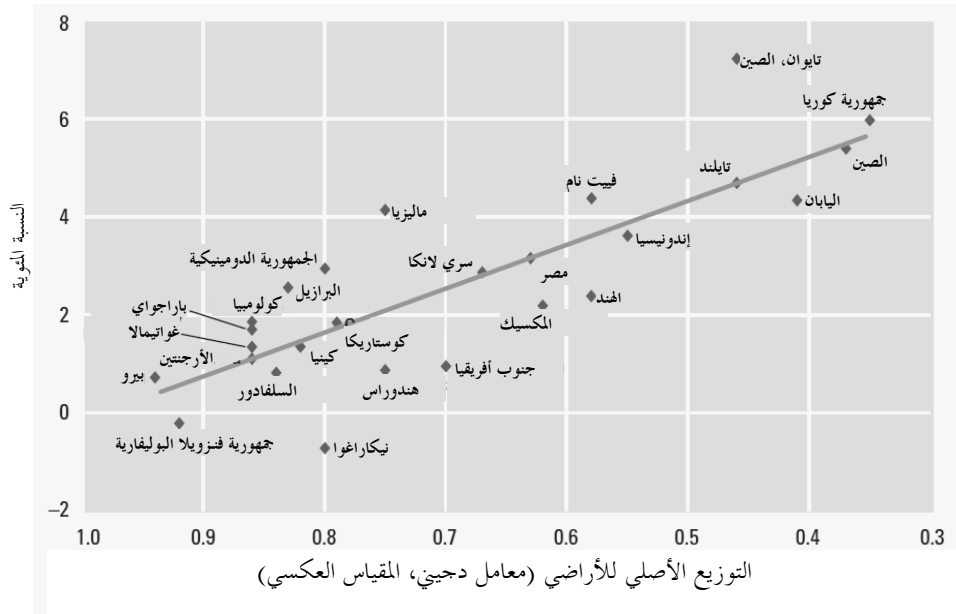
(٦٣) A/57/356، الفقرة ٣٠.

(٦٤) David Palmer et al., "Towards improved land governance", Land Tenure Working Paper 11 (FAO and United Nations Human Settlements Programme, 2009), p. 31. On the inverse farm-size productivity

الدولي في عام ٢٠٠٣، للسياسات المتعلقة بالأراضي في ٧٣ بلدا بين عامي ١٩٦٠ و ٢٠٠٠، إن البلدان التي كانت فيها توزيع الأراضي أكثر إنصافا في الأصل قد حققت معدلات نمو أعلى بمرتين أو ثلاث مرات من معدلات نمو البلدان التي كان فيها توزيع الأراضي أقل إنصافا في الأصل<sup>(٦٥)</sup>. ويُبرز الشكل الأول العلاقة القائمة بين معامل دجيني بالنسبة للأراضي ونمو متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، مما يوضح الصلة بين التفاوت الأصلي في توزيع الأراضي وببطء النمو الاقتصادي.

### الشكل الأول

#### نمو متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ١٩٦٠-٢٠٠٠



المصدر: البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠٠٦: الإنصاف والتنمية، (٢٠٠٥).  
ملاحظة: توزيع الأراضي يقاس باستخدام معامل دجيني.

relationship and scale effects in agriculture, see Abhijit Banerjee, "Land reforms: prospects and strategies" (Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics Working Paper Series, Working Paper 99-24, 1999), pp. 1-5; Saturnino Borrás, Jr. et al., "Agrarian reform and rural development: historical overview and current issues", Institute of Social Studies/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy paper No. 1 (2007), p. 1.

Deininger, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, 2003; Keith Griffin et al., "Poverty and the (٦٥) distribution of land", *Journal of Agrarian Change*, 2(3), 2002, p. 315.

٢٩ - واحتمال أن يؤدي توزيع الأراضي الأكثر إنصافاً إلى الحد من الفقر توضحه أيضاً تحليلات إحصائية تبين أن "انخفاضاً بمقدار الثلث في مؤشر عدم المساواة في توزيع الأراضي يسفر عن انخفاض في مستوى الفقر بمقدار النصف خلال حوالي ١٢ إلى ١٤ عاماً ويمكن تحقيق نفس مستوى الحد من الفقر خلال ٦٠ عاماً عن طريق النمو الزراعي المستدام. بمعدل سنوي متوسطه ٣ في المائة بدون أي تغيير في عدم المساواة في توزيع الأراضي"<sup>(٦٦)</sup>. فقد أسفرت عمليات إصلاح الأراضي في آسيا عقب الحرب العالمية الثانية، عن زيادة مقدارها ٣٠ في المائة في دخل ٨٠ في المائة من الأسر المعيشية في أسفل السلم في حين أدت إلى هبوط في دخل الأسر التي تشكل ٤ في المائة في أعلى السلم بمقدار ٨٠ في المائة<sup>(٦٧)</sup>.

٣٠ - وبالإضافة إلى الوظيفة الاقتصادية في حفز النمو والحد من الفقر في الأرياف، فإن حصول فقراء الريف على الأراضي بشكل أكثر إنصافاً يسهم في الإدماج الاجتماعي والتمكين الاقتصادي<sup>(٦٨)</sup>. كما أن الحصول على الأراضي يحسن الأمن الغذائي، بالنظر إلى أنه يجعل الغذاء أرخص وأيسر منالاً، ويوفر منطقة عازلة ضد الصدمات الخارجية<sup>(٦٩)</sup>. وتوحي الأدلة الواردة من عمليات إعادة توزيع الأراضي في الصين إلى أنه "حتى لو كان الحصول على الأرض لا يضمن الدخل للأسر المعيشية إزاء الصدمات إلا بصورة معتدلة فقط، فإنه يوفر ضماناً كاملاً تقريباً ضد سوء التغذية"<sup>(٧٠)</sup>. ولذا فإن توزيع الأراضي بشكل أكثر إنصافاً وإنشاء مزارع الأسر التي يديرها أصحابها هو أمر مرغوب فيه لأسباب تتعلق بالكفاءة والإنصاف في آن واحد<sup>(٧١)</sup>. فالمزارع الصغيرة التي تملكها عائلات تستطيع أن تستخدم الأراضي بطريقة أكثر استدامة، بالنظر إلى أن الزراعة المستدامة هي غالباً ما تكون أكثر استخداماً لليد العاملة وتتطلب أن تكون للمزارعين صلة وثيقة بالأرض. وفضلاً عن ذلك، في الحالات التي تواجه فيها المناطق الريفية نسبة عالية من البطالة والعمالة الناقصة،

(٦٦) M. R. El-Ghonemy, "Land reform development challenges of 1963-2003 continue into the twenty-first century", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2003/2, p. 40.

(٦٧) Veronika Penciakova, "Market-led agrarian reform: a beneficiary perspective of Cédula da Terra", London School of Economics Working Paper Series No. 10-100 (2010), p. 8.

(٦٨) Julian Quan, "Land access in the 21st century: issues, trends, linkages and policy options", *Livelihood Support Programme Working Paper 24* (FAO, 2006), p. 3.

(٦٩) M. R. Carter, "Designing land and property rights reform for poverty alleviation and food security", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, FAO, 2003/2.

(٧٠) Klaus Deininger and Hans Binswanger, "The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience and future challenges", *World Bank Research Observer* 14(2) (1999), p. 256.

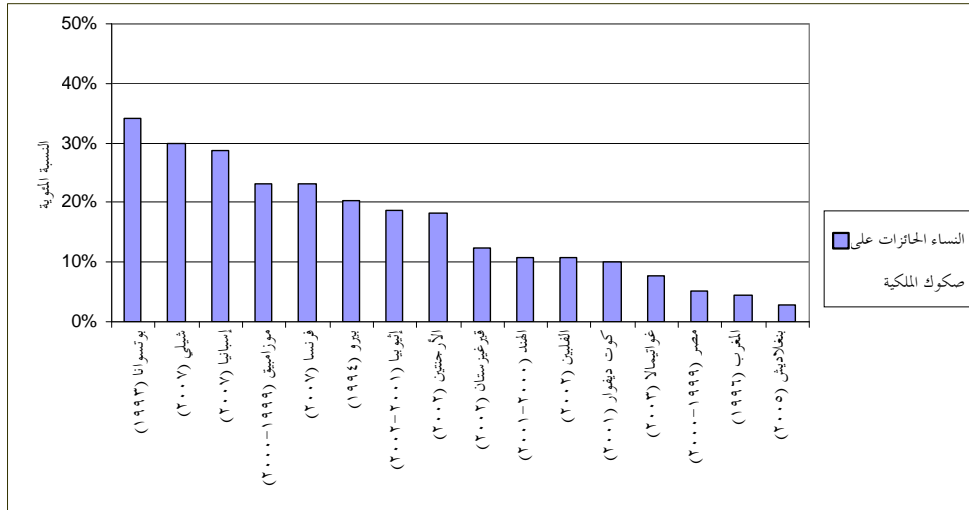
(٧١) المرجع ذاته، الصفحة ٢٤٨.

وندرية نسبية في الأراضي، فإنه من المعقول، من منظور اقتصادي ومن منظور العدالة الاجتماعية كليهما، رفع إنتاجية الأرض بدلا من محاولة زيادة إنتاجية العمال.

٣١ - وأخيرا، يمكن النظر إلى إصلاح الأراضي على أنه فرصة لتعزيز حصول النساء على الأراضي، ولا سيما العزباوات والأرامل. فالفقرة ٢ (ز) من المادة ١٤ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة تضمن حق المرأة في المساواة في المعاملة في مجال إصلاح الأراضي والإصلاح الزراعي وكذلك في مشاريع التوطين الريفي بيد أنه لا تزال توجد قوانين وأعراف اجتماعية، كالقوانين والأعراف التي تنص على أن الأرض التي يملكها الزوج المتوفى تقول إلى أبنائه وليس إلى أرملته رغم الانتهاك الفاضح لحقوق المرأة الناجم عن ذلك. ونتيجة لهذا، ما برحت النساء يمثلن أقلية قليلة في العدد الإجمالي للحائزين على صكوك الملكية على النحو الذي تبينه الإحصاءات الواردة في الشكل الثاني<sup>(٧٢)</sup>.

الشكل الثاني

نسبة النساء من العدد الإجمالي للحائزين على صكوك الملكية



٣٢ - ويمكن النظر إلى إصلاح الأراضي على أنه فرصة لتدارك هذا الخلل، إما عن طريق إعطاء الأولوية لاحتياجات الأسر المعيشية التي ترأسها عزباوات أو الأرامل، أم عن طريق اللجوء بشكل منهجي إلى منح صكوك الملكية المشتركة في عملية الإصلاح.

(٧٢) أعدها كاتب التقرير بالرجوع إلى قاعدة بيانات المسائل الجنسانية وحقوق الأرض التابعة لمنظمة الأغذية والزراعة: <http://www.fao.org/gender/landrights> (المتاحة على الإنترنت في ١٩ أيار/مايو ٢٠١٠).

## باء - إسهام إصلاح الأراضي في أعمال الحق في غذاء كاف

٣٣ - إن آخر التعهدات بالسعي إلى تحقيق إصلاح الأراضي عُقدت في المؤتمر الدولي المعني بالإصلاح الزراعي والتنمية الريفية الذي عقدته الفاو في بورتو أليغري بالبرازيل في آذار/مارس ٢٠٠٦. وشجع الإعلان الختامي الذي اعتمد في المؤتمر على إجراء حوار وطني وشامل لضمان إحراز تقدم كبير في مجال الإصلاح الزراعي والتنمية الريفية وإقامة إصلاح زراعي "بصفة رئيسية في المناطق التي تسود فيها التفاوتات الاجتماعية القوية، والفقر وانعدام الأمن الغذائي، كوسيلة لتوسيع نطاق الوصول المستدام إلى الأراضي والموارد ذات الصلة والسيطرة عليها"<sup>(٧٣)</sup>. كما أوصت الحكومات الممثلة في المؤتمر بأن تعتمد لجنة الأمن الغذائي العالمي التابعة للفاو مجموعة من المبادئ التوجيهية لإعداد التقارير من أجل رصد عملية تنفيذ الإعلان<sup>(٧٤)</sup>.

٣٤ - ويشكل إعداد المبادئ التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى، الذي تقوده الفاو، المحاولة الوحيدة الأكثر أهمية لمتابعة الالتزامات المقطوعة في المؤتمر<sup>(٧٥)</sup>، وقد أكد إعلان مؤتمر القمة العالمي بشأن الأمن الغذائي المعقود في عام ٢٠٠٩ تلك الصلة<sup>(٧٦)</sup>. ومن السابق لأوانه تقييم المبادئ التوجيهية في ضوء ما وعدت بتحقيقه. ومع ذلك، على الصعيد الإقليمي، يشكل إطار الاتحاد الأفريقي ومبادئه التوجيهية للسياسات المتعلقة بالأراضي في أفريقيا خطوة هامة في ذلك الاتجاه، ومشروع أمريكا اللاتينية المعني بمتابعة المؤتمر والذي بدأ في آب/أغسطس ٢٠٠٩ يُشرك عددا كبيرا من البلدان في أعمال الالتزامات الواردة في الإعلان. ولكن الصورة العامة لا تزال متفاوتة بين المناطق.

٣٥ - ويمكن القول بأن هذه النتيجة المختلطة تعود جزئيا إلى الأبعاد الإيديولوجية القوية للنقاش بشأن كيفية تطبيق الإصلاح الزراعي. فعلى مدى الجليل السابق، كان الانقسام الرئيسي هو بين الإصلاح الزراعي المركزي، أو بمبادرة من الدولة، الذي يُنفذ عن طريق استيلاء الدولة على الأراضي مقابل تعويضات تقل عن سعر السوق، و الإصلاح الزراعي غير المركزي، أو الذي تقوده مبادئ السوق، القائم على مبدأ حرية إرادة البائع والمشتري. وعلى الرغم من أن الإصلاح الزراعي بمبادرة من الدولة قد أصبح أقل شيوعا، فإن الفاو

(٧٣) الإعلان الختامي للمؤتمر الدولي المعني بالإصلاح الزراعي والتنمية الريفية (ICARRD 2006/3)، الفقرة ٢٩.

(٧٤) المرجع نفسه، الفقرة ٣٠.

(٧٥) الفاو، نحو مبادئ توجيهية طوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى.

(٧٦) إعلان مؤتمر القمة العالمي بشأن الأمن الغذائي (WSFS 2009/2).



لا تزال تتلقى طلبات للمساعدة فيما يتعلق بهذا الإصلاح<sup>(٧٧)</sup>، كما أن بعض البلدان لا تزال تقوم بإعادة توزيع الأراضي أو أنها قد التزمت بالقيام بذلك. ومع ذلك، فمنذ تسعينات القرن الماضي، برز اتجاه نحو الإصلاح الزراعي الذي تقوده مبادئ السوق، كما تدل على ذلك برامج من قبيل مشروع سيدولا دا تيررا (Cédula da Terra) الذي بدأ في البرازيل خلال الفترة ١٩٩٦-٢٠٠١ وجرى تجديده فيما بعد، والبرنامج الكولومبي الذي أُعد في إطار القانون الزراعي رقم ١٦٠ لعام ١٩٩٤؛ وبرنامج الجنوب الأفريقي لإعادة التعمير والتنمية الذي بدأ في عام ١٩٩٤؛ ومشروع تنمية الأراضي الريفية على صعيد المجتمع المحلي في ملاوي؛ ومشروع النقل الطوعي للملكية الأراضي في الفلبين.

٣٦ - وعلى الرغم من سعي عدد من الحركات الاجتماعية لممارسة المزيد من الضغط على الحكومات لمعالجة هذه المسألة، بوسائل منها اللجوء إلى احتلال الأراضي، فمما يؤسف له أن الشعور بالإلحاح فيما يتعلق بإعادة توزيع الأراضي قد تقلص، بسبب انتهاء الحرب الباردة وبسبب اقتناع كثير من واضعي السياسات بأن تحسين الإنتاجية القائم على التكنولوجيا قد يكون بديلاً أقل إثارة للجدل من الإصلاح الزراعي<sup>(٧٨)</sup>.

٣٧ - ومع ذلك، فثمة حجج قوية تدعم إصلاح الأراضي بوصفه يساهم في الأعمال التدريجي في الحق الإنساني في الغذاء، على الأقل في السياقات التي تتسم بـ (أ) درجة عالية من تركيز ملكية الأراضي في يد قلة من الناس (على سبيل المثال، بمستوى من عدم المساواة يزيد عن معامل دجيني البالغ قدره ٠,٦٥)، بالاقتران مع (ب) مستوى كبير للفقر في المناطق الريفية الذي يعزى إلى عدم ملكية الأراضي أو إلى قيام أصحاب الحيازات الصغيرة بزراعة قطع أرض بالغة الصغر. وهذا يعني أنه ينبغي على الدول أن ترصد التفاوتات فيما يتعلق بالحصول على الأراضي، وعند تحقق كلتا الحالتين، ينبغي عليها تخصيص الحد الأقصى من الموارد المتاحة لخطط الإصلاح الزراعي وتنفيذ تلك البرامج وفقاً لمبادئ المشاركة، والشفافية والمساءلة، لحمايتها من أن يستأثر بها أعيان المجتمع المحلي. وحيثما تتخلف الدول عن وضع خطط لإعادة توزيع الأراضي، ينبغي عليها أن تقدم تبريراً لعدم قيامها بذلك.

٣٨ - وعلى الرغم من أن عمليات الإصلاح الزراعي بمبادرة من الدولة يمكن أن تكون فعالة بصفة عامة في معالجة التفاوتات المتجذرة في الحصول على الأراضي، على أن توافر

Maximiliano Cox et al., "FAO in agrarian reform", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, (٧٧) 2003/2, p. 25.

Borras et al., "Agrarian reform and rural development", p.2 و Cox et al "FAO in agrarian reform", p. 11 .development", p. 11

بعض الشروط، فإن عمليات الإصلاح الزراعي القائمة على مبادئ السوق كانت أقل نجاحاً في ذلك الصدد، بل أدت أحياناً إلى إعادة تركيز ملكية الأراضي<sup>(٧٩)</sup> ويعود ذلك إلى أسباب مماثلة لتلك التي توضح حدود التمليك كوسيلة لضمان الحيابة. ويمكن استقاء دروس هامة من التجارب السابقة: فنجاح برامج الإصلاح الزراعي بمبادرة من الدولة يعتمد ليس فقط على وجود قانون فعال يحدد الحد الأقصى لملكية الأراضي وغير ذلك من الضمانات الملائمة، مثل الأطر القانونية التي تعرف بجلاء المستفيدين والأراضي المعفاة بل وأيضاً على التعبئة الاجتماعية المستمرة التي تقوم بها منظمات المزارعين، التي يمكن أن تكون شريكاً هاماً في تنفيذ السياسات الرامية إلى تقديم الدعم إلى المستفيدين الجدد<sup>(٨٠)</sup>. ومع ذلك، لكي تصبح إعادة توزيع الأراضي مستدامة، يجب أن يُقدم الدعم أيضاً إلى المستفيدين من خلال سياسات شاملة للتنمية الريفية. وتفيد التقديرات بأن تحسين الحصول على الائتمانات والوصول إلى الأسواق والإرشاد الريفي، يمكن أن تشكل نسبة تتراوح بين ٦٠ و ٧٠ في المائة من مجموع تكاليف إصلاح الأراضي مما يتجاوز تكاليف اقتناء الأراضي ونقل ملكيتها<sup>(٨١)</sup>. ويعزى فشل الإصلاحات في أمريكا اللاتينية عند مقارنتها بالإصلاحات في آسيا إلى كون الإصلاحات في أمريكا اللاتينية كانت تركز عادة على الحصول على الأراضي فقط مع إهمال سياسات التنمية الريفية<sup>(٨٢)</sup>. ومن أجل تحقيق النجاح، يجب أن تكون إعادة التوزيع مصحوبة بسياسات واسعة النطاق للإصلاح الزراعي تدعم أصحاب الحيازات الصغيرة وتُحسن قدرتهم على منافسة المزارع الأكبر حجماً؛ ومن دون ذلك، ستكون هناك دوافع قوية للمستفيدين من الإصلاح الزراعي لبيع أراضيهم لمن يمتلكون مساحات شاسعة

(٧٩) هذه النتيجة مستمدة من التحليل الدقيق للمجموعة الواسعة النطاق من الكتابات بشأن مزايا وعيوب كل من نموذجي الإصلاح الزراعي بمبادرة من الدولة وذلك الذي يتم وفقاً لمبادئ السوق التي أُجريت خلال العقود الثلاثة الأخيرة، والتي لا يمكن إيجازها هنا. ومن المراجع الهامة: Saturnino Borrás, Jr. and Terry McKinley, "The unresolved land reform debate: beyond State-led or market-led models", Policy Research Brief No. 2 (UNDP, 2006); Palmer et al., "Towards improved land governance", p. 31; Quan, "Land access in the 21st century", p. 12; P. Rosset et al., *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*; Borrás et al., "Agrarian reform and rural development", pp. 4-8; and Cox et al., "FAO in agrarian reform", p. 13

(٨٠) Borrás and McKinley, "The unresolved land reform debate", p. 3; Cox et al., "FAO in agrarian reform", p. 21

(٨١) Palmer et al., "Towards improved land governance", p. 31

(٨٢) البنك الدولي، *Land Policies for Growth and Poverty Reduction* (World Bank and Oxford University Press, 2003), p. 146

من الأراضي<sup>(٨٣)</sup>. وينبغي منح النساء الأولوية في هذه البرامج، كما هو الحال في برنامج تدريب المزارعات الشابات في مقاطعة مانيتوبا الكندية، أو الاستراتيجية المعتمدة حالياً في النرويج من قبل القطاع الزراعي ووزارة الزراعة والأغذية والرامية إلى جعل مشاركة المرأة في الزراعة تبلغ نسبة ٤٠ في المائة<sup>(٨٤)</sup>. ويمكن لقوانين تحديد الحد الأقصى للملكية الأراضي أن تساعد على ذلك أيضاً. وعلى الرغم من قوانين تحديد الحد الأقصى للملكية الأراضي كثيراً ما يتحايل عليها كبار ملاك الأراضي - على سبيل المثال بتسجيل الأراضي تحت اسم أشخاص آخرين - فإنها يمكن أن تزيد من مساحة الأراضي المتاحة لأغراض إعادة التوزيع وتحد من مخاطر إعادة تركيز ملكية الأراضي عقب عملية الإصلاح الزراعي<sup>(٨٥)</sup>. ومن الممكن تحقيق نتيجة مماثلة بإحضاع المعاملات في الأراضي إلى شرط الحصول على إذن السلطات الإدارية مما يمكن الإدارة من الاعتراض على المعاملات التي من شأنها أن تؤدي إلى التركيز غير المقبول للملكية الأراضي، كما هو الحال في ألمانيا. بموجب المادة ٩ (١) من قانون المعاملات المتعلقة بالأراضي.

## خامساً - التوصيات

٣٩ - في سياق يتسم بتزايد الضغوط التجارية على الأراضي، من الأهمية بمكان أن تقوم الدول بتحسين حماية مستخدمي الأراضي. وتهدف التوصيات التالية إلى إضفاء معنى فعلي على جوانب الحق في الغذاء المتصلة بالأراضي.

٤٠ - من أجل احترام الحق في الغذاء يتعين على الدول القيام بما يلي:

(أ) كفالة أمن الحيازة. ينبغي أن تتخذ الدول تدابير لتوفير أمن الحيازة القانوني للذين تعوزهم حالياً هذه الحماية، من أشخاص وأسر معيشية ومجتمعات محلية، بمن في ذلك جميع الذين ليست لديهم سندات رسمية تثبت ملكية البيت والأرض<sup>(٨٦)</sup>. وينبغي أن يُعتبر من الأولويات اعتماد قوانين لحظر

(٨٣) التوصيات الـ ٢٢ الواردة بشأن التقييم الدولي للمعارف والعلم والتكنولوجيا الزراعية من أجل التنمية لعام ٢٠٠٨ تقدم نظرة عامة لما يمكن أن تتضمنه هذه السياسات العامة؛ يمكن الاطلاع عليها في الموقع الشبكي <http://www.agassessment.org/>.

(٨٤) في النرويج، على الرغم من أن التمييز ضد المرأة في مجال الحصول على الأراضي قد أُلغى الآن، فإن نسبة ١٤,٣ في المائة فقط من المزارعين نساء.

(٨٥) El-Ghonemy, "Land reform development challenges of 1963-2003 continue into the twenty-first century", p. 37.

(٨٦) A/HRC/4/18، المرفق الأول، الفقرة ٢٥.

الإخلاء، تفرض شروطاً صارمة على الإخلال بحقوق مستخدمي الأرض. وينبغي أن يكون هذا إجراءً مكملاً لأي عملية لتعزيز الإطار التنظيمي الخاص بترع الملكية الذي يتعين أن يوفر بدوره ضمانات إجرائية للمالكي الأراضي، وأن يتيح في الوقت ذاته إمكانية الإصلاح الزراعي حيثما كان تركيز ملكية الأرض في يد قلة من الأشخاص مفرطاً؛

(ب) عدم تجريم الاحتجاج الاجتماعي المشروع. في الحالات التي لم يتحقق فيها تقدم كافٍ في تنفيذ الالتزامات الواردة في الإعلان الختامي الصادر عن المؤتمر الدولي المعني بالإصلاح الزراعي والتنمية الريفية، وحيث لا تزال توجد تفاوتات صارخة فيما يتعلق بملكية الأرض، ينبغي عدم تجريم الاستيلاء غير العنيف على الأرض من جانب حركات غير الملاك. وينبغي حماية المدافعين عن حقوق الإنسان الذين يحتجون ضد عمليات الإخلاء ويدافعون على الحقوق في الأراضي أو يروجون لها؛

(ج) احترام احتياجات الفئات الخاصة. ينبغي أن تُعمل الدول الحقوق الخاصة بالشعوب الأصلية عن طريق تعيين حدود أراضي تلك الشعوب وأقاليمها وتزويدها بحماية خاصة. ويتعين على الدول أيضاً أن تحمي الوصول إلى مناطق صيد الأسماك والمراعي ومراكز توزيع المياه، وذلك لصيادي الأسماك والرعاة ومربي الماشية الذين تُعد حماية هذه المشاعات أمراً حاسماً بالنسبة لهم. وينبغي أن يتجاوز الاعتراف بالحقوق المشتركة جماعات الشعوب الأصلية ليشمل على الأقل بعض الجماعات التي لها علاقة مماثلة بالأرض محورها هو الجماعة وليس الأفراد؛

(د) إعطاء الأولوية للنماذج الإنمائية التي لا تفضي إلى الإخلاء، وإلى تحولات مخلة بالحقوق في الأراضي وإلى زيادة تركيز الملكية. ينبغي للدول أن تنظر بعناية في النماذج الإنمائية التي تتبعها، ذلك أن النموذج السائد الذي تحركه الصادرات الزراعية ينطوي على آثار ضارة بالنسبة لحصول الفئات المستضعفة على الأراضي، وهو يخدم بشكل مفرط مصالح كبار المنتجين وملاك الأراضي. وينبغي أن تكون الاستثمارات التي تنطوي على تحول كبير في الحقوق في الأراضي هي آخر خيار وأقل خيار مرغوب فيه، ولا تُقبل إلا إذا لم يكن هناك أي نموذج استثماري آخر يمكن أن يحقق إسهاماً مماثلاً في التنمية المحلية ويحسن سبل كسب العيش داخل المجتمعات المحلية المعنية.

## ٤١ - ولحماية الحق في الغذاء، ينبغي للدول القيام بما يلي:

(أ) إجراء مسح لامركزي للحقوق في الأراضي التي يتمتع بها مختلف المستخدمين، وتعزيز نظم الحيازة العرفية. وينبغي أن يتم المسح على صعيد المجتمع المحلي وبطريقة تشاركية. ولئن كانت النظم العرفية يمكن أن تحظى بالاعتراف القانوني، فإن على السلطات العامة أن تكفل توافر الضمانات المناسبة لكفالة عدم ممارسة سيطرة المجتمع المحلي بطريقة تعسفية أو بأشكال تؤدي إلى التمييز أو إلى نتائج غير متساوية من حيث الامتثال للقواعد والمعايير الدولية. ويتعين على الدول أن تُنشئ آليات مناسبة لتسوية المنازعات بين مؤجري الأراضي ومستأجريها أو بين مستخدمي الأراضي والدولة أو فيما بين كيانات القطاع الخاص المشتركة في المشاريع الإنمائية؛

(ب) اعتماد قوانين الإيجار، والتنفيذ الفعلي للقوانين القائمة التي تكافح الضغط من أجل إتاحة الأراضي لفائدة مستثمري القطاع الخاص. إن اعتماد قوانين الإيجار يمكن أن يحمي المستأجرين من الإخلاء ومن الإيجارات المفرطة. وهذه القوانين يمكن أيضا أن تمكن ورثة المستأجر من الاحتفاظ بالأرض في حالة وفاته، وتمنح المستأجر حق الشفعة إذا قرر مالك الأرض بيعها (وذلك في أحسن الحالات بسعر دون السائد في السوق)؛ ويمكن أن تتيح إمكانية إبرام عقد إيجار باسم الزوج والزوجة لحماية النساء الأرمال من خطر الإخلاء؛ كما يمكن أن تكفل السماح للمستأجر بمواصلة استغلال الأرض إذا نُقلت ملكيتها إلى شخص آخر؛

(ج) كفالة امتثال جميع مشاريع الاستثمار في الأرض للالتزامات ذات الصلة المعقودة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، على نحو ما تم تأكيده مجددا في التقرير السابق الذي قدمه المقرر الخاص<sup>(٨٧)</sup>.

## ٤٢ - ولكفالة التمتع بالحق في الغذاء، يتعين على الدول القيام بما يلي:

(أ) تنفيذ الاستنتاجات الواردة في الإعلان الختامي الصادر عن المؤتمر الدولي المعني بالإصلاح الزراعي والتنمية الريفية، وإعطاء الأولوية لبرامج إعادة التوزيع "المحسنة" التي تجري بمبادرة من الدولة. وينبغي أن تنفذ الدول برامج إعادة توزيع الأراضي حيثما كان تركيز الملكية في يد قلة من الناس شديدا (يمكن

.A/HRC/13/33/Add.2 (٨٧)

تعريف ذلك بأنه مستوى من التفاوت أعلى من معامل دجيني البالغ ٦٥,٠) مقترنا بفقر في الأرياف يعزى إلى عدم ملكية الأراضي أو إلى أن ما يُفْلَح من الأرض هو قطع مفرطة الصغر يزرعها صغار الملاك. والإصلاحات الزراعية القائمة على إعادة التوزيع ينبغي أن: (أ) تتضمن سياسات شاملة لتحقيق التنمية الريفية (تتبع التوصيات الناتجة عن التقييم الدولي للعلوم والتكنولوجيا الزراعية من أجل التنمية، وتشمل نظم الإرشاد الزراعي، وإمكانية الحصول على القروض، والبحوث الزراعية) ودعم المستفيدين الذين تتوافر لديهم ميزانيات كافية؛ (ب) تستفيد من القوانين التي تنص على الحد الأقصى من مساحة الأراضي المملوكة، وتستند إلى الأطر القانونية التي تحدد بوضوح المستفيدين والأراضي المعفاة؛ (ج) تشجع نظم الملكية المشتركة بدلا من التركيز على فرادى المستفيدين فقط؛ (د) تنفَّذ وفقا لمبادئ المشاركة والشفافية والمساءلة حتى لا يستأثر بها أعيان المجتمع المحلي؛ (هـ) تكون دعائمها الأحكام الدستورية المتصلة بالوظائف الاجتماعية التي تؤديها الأراضي، حيثما وجدت تلك الأحكام. ويتعين على جميع الدول رصد التفاوتات المتصلة بملكية الأراضي قبل تنفيذ هذه البرامج وبعد تنفيذها؛

(ب) كفالة توافر إصلاحات الأراضي التي توجهها قوى السوق مع حقوق الإنسان. إذا قررت الدول، بالرغم من التحفظات المعرب عنها في هذا التقرير، أن تسعى إلى تحسين أمن الحيازة عن طريق برامج التمليك وإنشاء سوق لتداول الحقوق في الأراضي، فإنه ينبغي لها القيام بما يلي:

١' تنظيم تلك الأسواق باتخاذ التدابير الملائمة للحيلولة دون زيادة المضاربة على الأراضي، وزيادة تركيز الملكية في يد قلة من الناس، وإساءة استخدام مالكي الأرض الجدد لأشكال الحيازة العرفية، وعمليات البيع الاضطراري من جانب المزارعين المدينين؛

٢' ضمان أن يستفيد الرجال والنساء على قدم المساواة من خطط التمليك، مع تلافي أوجه عدم التوازن القائمة، حسب الاقتضاء؛

٣' تشجيع نظم الملكية المشتركة (بدلا من التمليك الفردي) حيثما كانت المجتمعات المحلية بحاجة إلى هذه النظم؛

٤' إعطاء الأولوية لتمليك الأرض للذين يتوقف رزقهم عليها والذين هم أكثر عرضة ليجري الاستيلاء على أراضيهم، بدلا من الذين يدعون أنهم المالكون الرسميون؛

(ج) إنشاء آليات انتصاف متخصصة على الصعيد المحلي يسهل الوصول إليها وتعمل بطريقة شفافة وتنطوي على ضمانات ضد الفساد.

٤٣ - ويقدم المقرر الخاص أيضا التوصيات التالية إلى المجتمع الدولي:

(أ) ينبغي إنشاء أدوات ملائمة للحوكمة قصد تفعيل الالتزامات الواردة في الإعلان الختامي الصادر عن المؤتمر الدولي المعني بالإصلاح الزراعي والتنمية الريفية. ويمكن أن توفر المبادئ التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي و الموارد الطبيعية الأخرى إسهاما مهما بشرط أن:

١' تشمل مسائل إعادة توزيع الأراضي إضافة إلى مسائل إدارة الأراضي، تمشيا مع الالتزامات المعقودة في المؤتمر؛

٢' توفر إمكانية التفسير المنهجي والشامل لما هو قائم من أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون البيئي الدولي التي تحمي حقوق مستخدمي الأراضي من جميع الفئات سواء من الشعوب الأصلية أو الجماعات الريفية الأخرى مثل القرويين والرعاة وصيادي السمك. والاعتراف الدولي بحقوق هذه الفئات موزع على عدة صكوك ويحتاج إلى التفسير المنهجي. ويمكن للجنة الأمن الغذائي العالمي التابعة للفاو أن تؤدي أيضا دورا هاما عن طريق ما يلي:

أ - إنشاء آلية لمراقبة الالتزامات المعقودة في المؤتمر؛

ب - تكليف فريق الخبراء الرفيع المستوى التابع للجنة بإعداد استعراض مستقل لأفضل الممارسات في مجال الإصلاح الزراعي؛

(ب) يتعين على الجهات المانحة أن تزيد دعمها لتنفيذ برامج إعادة توزيع الأراضي وتعزيز إدارات الأراضي. فأهمية إدارات الأراضي الحالية من الفساد والمزودة بالموارد الكافية والمسؤولين ذوي التدريب الجيد كانت ولا تزال

تُقدَّر بأقل من قدرها في عمليات إعادة الاستثمار في الزراعة منذ اندلاع أزمة الغذاء العالمية في عام ٢٠٠٨؛

(ج) يتعين على الحكومات التي تستثمر في الأراضي الزراعية بالخارج أن تكفل القيام بذلك وفقا لالتزاماتها في ميدان حقوق الإنسان. وينبغي لها أن تنظم سلوك العناصر الفاعلة الخاصة التي يمكن أن تمارس عليها تأثيرا، فتساعد بذلك على حماية حقوق الإنسان للمجتمعات المحلية المعنية. وهناك التزامات مماثلة بالنسبة للمصارف الإئتمانية التي تمول مشاريع لها أثر على الحقوق في الأراضي (انظر A/HRC/13/33/Add.2، الفقرة ٥)؛

(د) ينبغي للهيئات الدولية لحقوق الإنسان أن تعزز الحق في الأراضي وأن تأخذ في الاعتبار بالكامل مسائل الأراضي عند قيامها بكفالة احترام الحق في غذاء كاف. ويمكن للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن تؤدي دورا معياريا رائدا في تسليط الضوء على مسألة الأراضي بوصفها من حقوق الإنسان، وذلك عن طريق إصدار توصية عامة في هذا الخصوص. ويمكن للهيئات حقوق الإنسان أن تقوم، متصرفة كهيئات رصد، بدراسة المبررات التي تسوقها الحكومات التي تتخلف عن وضع برامج لإعادة التوزيع أو سياسات لها أهداف مماثلة بالرغم من شدة تركيز ملكية الأراضي في يد قلة من الناس إلى جانب الفقر الشديد في الأرياف الذي مرده الافتقار إلى الأراضي أو توزيعها غير العادل.