

## مذكرات موقف اللجنة العلمية والتقنية للمياه الفلاحية العمل الهيكلي: العقارات المسقية في جنوب شرق آسيا. #9-2023

### العقارات المسقية في جنوب شرق آسيا: موضوع لا يحظى بالاهتمام الكافي؛ ومسألة رئيسية لاستدامة المناطق المسقية

سياسات التنمية الزراعية في جنوب شرق آسيا غالباً ما ترافقها تحولات عقارية تتجلى في التركيز العقاري واستبعاد بعض الفئات الأخرى. من خلال تعديل آفاق الاستغلال العقاري، تميل الاستثمارات في الري إلى تعزيز هذه الاتجاهات. ومع ذلك، فإن مسألة العقار في الدوائر السقوية لا تلقى اهتماماً كبيراً وأخذها في الاعتبار بشكل أفضل أمر بالغ الأهمية من أجل تحقيق تنمية اقتصادية والاجتماعية مستدامة للمجالات الترابية.

#### تحديات وأهداف العمل الهيكلي

تطوير الفلاحة المسقية يعد أولوية لحكومات جنوب شرق آسيا، بما في ذلك كمبوديا وميانمار. من خلال توفير آفاق تنمية فلاحية جديدة. تؤدي الاستثمارات في هذا القطاع إلى تغييرات جذرية في العلاقات بين المجتمعات وبيئتها، بما في ذلك ديناميات الوصول والاستخدام والتمكين للعقارات، والتي تتضمن تعديلات كبيرة في الجوانب الاجتماعية والبيئية. ومع ذلك، فإن الديناميات العقارية المرتبطة بتطوير الزراعة المسقية في جنوب شرق آسيا لم تحظ بالكثير من الاهتمام حتى الآن، على عكس المناطق الأخرى. لذا، كان هدف هذه الدراسة هو إدراج هذه المسألة في "جدول أعمال" الفاعلين في هذا القطاع، مثل الوزارات وجهات التمويل والمنظمات غير الحكومية، وغيرها. من خلال إجراء تشخيص للتحديات العقارية المختلفة التي تثيرها الزراعة المسقية في مختلف النظم الفلاحية في جنوب شرق آسيا، تهدف الدراسة إلى تحديد "نقاط الاهتمام" التي يجب مراعاتها في صياغة وتنفيذ المشاريع المستهدفة لتطوير زراعة مسقية مستدامة يمكن أن تساهم في تنمية عادلة ومرنة للمجالات الترابية.



#### رسائل رئيسية

1. تتمتع حقوق الوصول واستخدام الأراضي المروية عبر مجموعة متنوعة من النصوص، وعادة ما يعترف بها رسمياً من قبل المؤسسات.

2. يطرح تطوير الزراعة المسقية في مناطق الغابات والسهول المغمورة تحديات فيما يتعلق بطرق الوصول والاستغلال للموارد التي تسود في هذه المناطق. يجب تنفيذ تدابير مصاحبة للحد من التدهور البيئي ومخاطر التصادم بين الفاعلين وعدم المساواة.

3. على الرغم من أن حقوق المستغلين معترف بها من الناحية المؤسسية، إلا أن هناك عدم استقرار كبير في الأمن العقاري؛ ويرتبط هذا بديناميات التفاوت الزراعي التي تؤثر على زراعة الأرز المسقية المكثفة. سيساهم تعزيز الدعم الفني والمالي للمزارعين والمزارعات الأكثر ضعفاً في تقليل ظاهرة تركيز الأراضي التي تشهدها حالياً لصالح أقلية من رواد الأعمال.

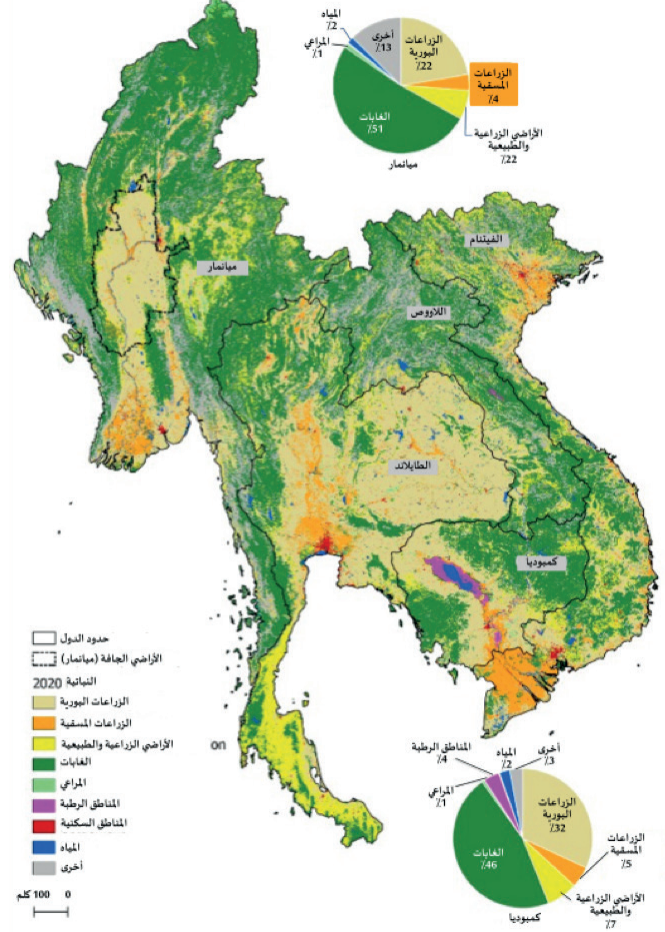
4. يجب أن تكون هناك اهتمام خاص من قبل الفاعلين في القطاع بالديناميات العقارية المتعلقة بالزراعة المسقية، ويمكن أن يتم ذلك عن طريق المقاربة الترابية والتعاون بين القطاعات.

#### تقديم المنهجية

تم تنفيذ ورش اللجنة العلمية والتقنية للمياه الفلاحية حول "العقارات المسقية" في جنوب شرق آسيا بشكل متقطع على مدار 3 سنوات ابتداءً من نوفمبر 2019 في دولتين هما كمبوديا وميانمار. تمت قيادة الورش من قبل باحثين مستقلين متخصصين في القضايا العقارية، بالتعاون الوثيق مع الأمانة التقنية والدائم للجنة العلمية والتقنية للمياه الفلاحية واللجنة التقنية لتطوير الأراضي (CTFD). تهدف الدراسة إلى (1) إجراء توصيف لقضايا العقار المتعلقة بمختلف الزراعات المسقية في جنوب شرق آسيا بهدف (2) تقديم توصيات لأخذها في الاعتبار في إطار مشاريع مستقبلية تهدف إلى تطوير الزراعة المسقية.

بدأت الدراسة بتصنيف نظم الري التي تتقاطع بين (أ) نوع البنية التحتية الهيدرولوجية ومستوى التحكم في المياه التي تسمح بها مع (ب) عرضتها للفيضانات. يتم تبرير هذا التصنيف المتقاطع بتحقيق أن الزراعة المسقية تتواجد في حد كبير في السهول الكبيرة للمنطقة التي تتعرض للفيضانات، كما توضح ذلك الخريطة التوضيحية لتغطية الأراضي جانبه.

تحايات استعراض، للاطلاقات السياسية والقانونية المؤسسة، تحايات مقالات



شكل 1: خريطة استخدام الأراضي في منطقة ميكونغ في جنوب شرق آسيا (المصدر: التغطية الأرض من خلال وكالة الفضاء الأوروبية - الخرائط بواسطة جان كلود ديبارت)

مع أشخاص ذوي خبرة (جهات التمويل، الوزارات القطاعية) لإعداد تقييم (نظري) لكيفية التعامل مع القضية العقارية في إطار المشاريع التي تهدف لتطوير الزراعة المسقية. في كمبوديا، تمت مواجهة هذا التقييم بالتحديات العقارية التي تواجهها في الممارسة على مستوى 5 دوائر سقوية تمثل تنوع النظم الموجودة في هذا البلد. للأسف، لم ينجح هذا العمل الميداني (استطلاعات مع الأشخاص ذوي الخبرة المحلية وجلسات نقاش مع الفلاحين) في ميانمار، ولكن النتائج التي تم الحصول عليها في كمبوديا تتوافق مع البحوث المنجزة حول هذا الموضوع في ميانمار.

## نتائج الدراسة، الرسائل الرئيسية وحدود النهج

تحليلات العمل حول العقار في جنوب شرق آسيا تسمح للجنة العلمية والتقنية للمياه الفلاحية بوضع استنتاجات ورسائل متوافقة. توفر هذه الرسائل عناصر تهدف إلى تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجالات الترابية المسقية من خلال تأمين حقوق المستثمرين في العقار وذلك في مواجهة ظاهرة تركيز الأراضي وتطور الزراعة في "الجبهات الرائدة". كما تسعى أيضا إلى تعزيز مقاربة مجالية ومتشاركة فيما يتعلق بديناميات الأراضي.

11 معظم حقوق الوصول واستخدام الأراضي المروية عبر مجموعة متنوعة من النصوص، وعادة ما معترف بها رسميا من قبل المؤسسات. لا يوجد إطار مؤسسي محدد لحكومة "العقارات المسقية"، وبالتالي يتم التنظيم من خلال مجموعة متنوعة من النصوص المتعلقة بتجديد نظم العقار (قانون الأراضي الزراعية في ميانمار،

قانون الأراضي في كمبوديا)، وإدارة العقار (الحصول على الأراضي، قانون إعادة التوطين وإعادة التأهيل في ميانمار، قانون الحجز في كمبوديا)، بالإضافة إلى إدارة المياه والري والصيد، وكذلك حماية البيئة. على الرغم من تعدد النصوص، والتي قد تسبب في بعض الحالات في الضبابية (انظر أدناه)، فإن معظم نظم الري المسقية توجد في السهول الكبرى المتعرضة للفيضانات حيث ينتمي السكان بشكل رئيسي إلى الأعراق السائدة (البجار أو الخمير). وعموما، يتم التعرف على حقوق الوصول والاستخدام للأراضي المسقية من الناحية المؤسسية. فعلى سبيل المثال، تعتبر معظم الأراضي المسقية مؤهلة للحصول على شهادات الملكية القابلة للنقل عن طريق الوراثة أو البيع (سواء كانت حقوق ملكية في كمبوديا أو حقوق الاستخدام في ميانمار). يفسر ذلك بشكل خاص من أنه اعتبارا من فترة الاستعمار (نهاية القرن التاسع عشر / بداية القرن العشرين) وحتى قبل ذلك، تم ربط تطوير الري بزراعة الأرز وتم القيام بها بالتوازي مع إنشاء سجلات عقارية تهدف إلى توليد دخل للسلطات، ولكنها أدت أيضا إلى تأسيس حقوق الوصول والاستخدام في المناطق التي يعتبر أن لديها إمكانات تنموية عالية. استمر هذا التوجه الذي بنت عليه الدولة شرعيتها على تطوير زراعة الأرز المسقية (مما يستند جزئيا إلى تأسيس الحقوق) بغض النظر عن النظم والأزمات السياسية التي مرت بها هاتين الدولتين منذ استقلالهما.

12 تطرح تنمية الزراعة المسقية في مناطق الغابات والسهول المتعرضة للفيضانات تساؤلات حول كيفية الوصول والاستخدام للموارد السائدة في هذه المناطق. يجب تنفيذ تدابير مصاحبة للحد من تدهور البيئة، وتقليل مخاطر الصراعات بين الأطراف المعنية، ومعالجة التفاوتات وعدم المساواة. إن عدم الاستقرار العقاري المرتبط بتنمية الزراعة في "الجبهات الرائدة" التي تشكلها مناطق الغابات والسهول المتعرضة للفيضانات ذو طابعين. الشكل الأول من عدم الاستقرار يتعلق بطبيعة الموارد وتعدد الاستخدامات - من حيث الزمان والمكان - التي تخضع لها. في مناطق الغابات، ينتمي جزء كبير من السكان إلى الأقليات العرقية التي كانت تمارس التخلص من الأشجار المحروقة تقليديا. إن تطوير الزراعة المستدامة التي ساهمت فيها الري، شارك في سياسات التسكين والسيطرة على هوامش الغابات، واستندت هذه السياسات بشكل كبير على عملية التخصيص وتفريد حقوق الملكية الأرضية دون اعتبار كبير للحقوق العرفية القائمة. في مناطق الغابات الرطبة (دلتا الميكونغ والأياروادي ومحيط تونلي ساب)، تميل الزراعة المروية إلى أن تعتبر "الأرض" كورد أساسي يجب استغلاله، حيث يعتبر الماء بشكل رئيسي مادة داخلية زراعية تماما مثل الأسمدة والبذور. ويرتبط على ذلك عدم الاعتراف ببعض استخدامات هذه المناطق والحقوق المرتبطة بها، بما في ذلك حقوق الوصول، بما في ذلك صيد الأسماك الصغيرة. تطوير الري يعد مسؤولا عن تدهور هذه البيئات ذات التوازن الهش، ويمكن أن يكون مصدرا للصراعات بين الفاعلين ذوي المصالح المتباينة فيما يتعلق بإنشاء وإدارة البنية التحتية المائية الزراعية. الشكل الثاني من عدم الأمان يتعلق بوضع الممتلكات العقارية في هذه المناطق الحدودية التي عادة ما لا يمكن تحويلها إلى ملكية خاصة بسبب وضعها القانوني (المناطق المحمية، أراضي المملكة، الأراضي المعتبرة "بكرًا" أو "مهجورة"). يجب أن نلاحظ أن تطوير الزراعة المروية في هذه المناطق الحدودية عادة ما يتعارض مع التشريعات البيئية المعمول بها، ولكن يمكن أن يتم ذلك عن طريق استخدام التمويل الحكومي (المشاريع) أو عن طريق الاستثمارات الخاصة من قبل المزارعين/ المزارعات و/أو رجال/ نساء الأعمال والمستثمرين/ المستثمرات. بغض النظر عن الحالة، فإن عدم إمكانية إصدار شهادات الملكية العقارية يعني أن مستوى تأمين حقوق الوصول والاستخدام هو نتيجة لمفاوضات بين الفاعلين المتعددين، ويتم هذه المفاوضات ضمن شبكات الرعاية والتأثير التي غالبا ما يكون الفلاحون الصغار غائبين عنها.

13 على الرغم من أن حقوق المستغلين معترف بها من الناحية المؤسسية، إلا أن هناك عدم استقرار قوي في الملكية العقارية. ويتعلق هذا بديناميات تفاوت الأراضي التي تؤثر على الزراعة المسقية المكثفة للأرز. تعزيز الدعم الفني والمالي للمزارعين والمزارعات الأكثر ضعفا يمكن أن يساهم في تقليل ظاهرة تركيز الأراضي التي تنهدها حاليا لصالح أقلية من رواد الأعمال. وقد تميز تطوير الزراعة المسقية للأرز دائما بالاعتماد على الائتمان (القروض الزراعية لتمويل المدخلات و/أو القروض على المدى المتوسط لتمويل المعدات الزراعية). تسبب تقلبات الأسعار وعدم الصيانة في أن تكون البنية التحتية المائية الزراعية قادرة فقط على تأمين جزئي جله لإمدادات المياه (خاصة في فصل الجفاف). في هذا السياق،



### حدود المنهجية

أظهرت الدراسة حول العقارات المسقية في جنوب شرق آسيا صعوبات رئيسية تتعلق بالآزمات الصحية والسياسية. تلك الآزمات جعلت عمل الميدان صعباً، خاصة فيما يتعلق بميانمار. بشكل عام، يبقى أحد التحديات الرئيسية هو إيجاد سبل لتقديم استجابات عملية للمسائل المحددة في هذه المذكرة والتي ترتبط بشدة بقرارات سياسية قوية فيما يتعلق بأولويات وطرق التنمية الزراعية. ومن شأن ذلك أن يتطلب تعزيز روابط اللجنة العلمية والتقنية للمياه الفلاحية مع الوزارات المسؤولة عن الإدارة وضمن إدراج (سياسي) مسألة العقارات المروية بشكل خاص في جدول الأعمال.

يؤدي الاعتماد العام على الائتمان غالباً إلى مستويات كبيرة من الديون. تؤدي الديون، مقترفاً بتحرير سوق العقار، إلى تراكم الأراضي في أيدي قلة من الأفراد المتمثلة في رجال الأعمال والمرايين و/أو المستثمرين، في حين يجد الفلاحون الصغار أنفسهم يعملون كعمال زراعيين و/أو مستأجرين على الأراضي التي تم إجبارهم على بيعها. في ميانمار، تسرع هذه الظاهرة المتعلقة بتراكم الأراضي بحقيقة أن الحكومة لم تردد في سحب حقوق استخدام الأراضي الممنوحة للمزارعين إذا لم يكن بإمكانهم الالتزام بالزراعة الأرزية لإعادة توزيعها على رجال الأعمال الذين يكونون غالباً مقربين من السلطة (سواء احترموها هذا الالتزام أم لا).

**14** تحتاج الديناميكيات العقارية المرتبطة بالزراعة المسقية إلى اهتمام خاص من قبل الفاعل في القطاع، وهذا الاهتمام يمكن أن يأخذ شكل مقارنة تربية والتعاون بين القطاعات. ولأن الأراضي تكون مسقية (أو أن هناك مشاريع لتطوير الزراعة المسقية مخطط لها و/أو في طور التنفيذ) ليست معياراً تأخذه سلطة السجل العقاري، المسؤول عن منح حقوق الملكية العقارية في جميع أنحاء البلاد، في الاعتبار عند تحديد برامجها للتسجيل العقاري. وتبع هذه البرامج منطقاً آخر، وهو بشكل رئيسي أهلية القطعة الأرضية للتسجيل العقاري، والذي لا يعتمد على الري. الممولين يهتمون بتحديد مالكي الأراضي في الدوائر السقوية التي يتم تمويل ترميمها و/أو بنائها، ولكن هذا العمل (أ) يهدف بشكل رئيسي إلى تحديد الأشخاص الملتزمين بالمساهمات المالية المستقبلية المخصصة لصيانة البنية التحتية و (ب) لا يسمح بمتابعة العديد من عمليات البيع والشراء العقارية التي تميز الزراعة المسقية (انظر أعلاه). قد يكون السبب في الاهتمام المحدود الموجه إلى هذا الموضوع من قبل الجهات المعنية في قطاع الري هو الاعتراف المؤسسي بحق الملكية على الأراضي المسقية بشكل عام. ومع ذلك، فإن هناك مصادر حقيقية لعدم الاستقرار ومخاطر الصراعات، ومن الضروري أن يولي اهتمام أكبر للديناميات العقارية التي ترافق تنمية الزراعة المسقية. تعتمد هذه الديناميات العقارية على إطار تحولات اجتماعية واقتصادية وبيئية موسعة، ومن ثم فمن الضروري اعتماد مقارنة تخطيط ومتابعة يكون ذو طابع تبادلي وبين قطاعات وشمل جميع الأطراف المعنية. يجب أن تولي هذه المقارنة اهتماماً خاصاً لعمليات البيع والشراء العقارية وللإعتماد على القرض بهدف تجنب تراكم الديون وبيع الأراضي من طرف الأسر الأكثر ضعفاً، بحيث لا يصاحب تنمية الزراعة المسقية نمواً في التفاوتات والاختلافات.

### منتجات اللجنة التقنية والعلمية للمياه الفلاحية فيما يتعلق بالدراسة، المتوفرة على موقع الأنترنت للجنة

- تقرير مرحلي لمشروع كمبوديا (بالإنجليزية) ([www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue](http://www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue))
- التقرير النهائي لورش كمبوديا (بالإنجليزية) ([www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue](http://www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue))
- التقرير النهائي لورش بورما (بالإنجليزية) ([www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue](http://www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue))
- تقرير الملخص "تملك الأراضي المروية في ميانمار وكمبوديا" ([www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue](http://www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue))
- تم نشر المقالات الأولى في العدد الخاص على مجلة "Cahiers Agricultures" عبر الأنترنت ([www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue](http://www.comite-costea.fr/actions/foncier-irrigue))
- قاعدة بيانات حول الوثائق الأنترنت ([www.comite-costea.fr/base-documentaire-eau-et-agriculture](http://www.comite-costea.fr/base-documentaire-eau-et-agriculture))