

\*Ahmed Haj Asaad | أحمد حج أسعد

## الأمن المائي العربي بين الإدارة المؤسساتية والإرادة السياسية: دراسة حالة سورية

### Arab Water Security: Balancing Institutional Management and Political Will – A Case Study of Syria

**ملخص:** تتناول هذه الدراسة بالتحليل العلاقة بين الإدارة المؤسساتية والإرادة السياسية في عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها بشأن إدارة الموارد المائية، وتحديد أثر ذلك في تدهور الأمن المائي بأخذ سورية دراسة حالة. وتهدف فهم الآليات والعلاقات التي ساهمت، ولا تزال، في إضعاف الأمن المائي، والتي على صناع القرار تجنبها عند وضع السياسات المائية في المستقبل من أجل وقف استنزاف الموارد المائية. تخلص الدراسة إلى أن تدخل السياسيين من خلال إجراء التغييرات المؤسساتية والسيطرة على السلطة القضائية وتجاوز القوانين الناظمة لاستثمار الموارد المائية، من أجل تكوين قاعدة شعبية لهم و/أو إثرائهم وأفراد شبكاتهم عن طريق الفساد، ساهم في انخفاض كفاءة استخدام الموارد المائية واستنزافها، وتهديد الأمن المائي، وتنامي ما يمكن وصفه برأسمالية المحاسيب في استثمار الموارد المائية. وتوصي الدراسة بضرورة وضع آلية مؤسساتية تضمن استقلالية إدارة الموارد المائية عن الإرادة السياسية وقرارات السلطة السياسية، فضلاً عن تعزيز دور المجتمعات المحلية في حمايتها.

**كلمات مفتاحية:** إدارة الموارد المائية، الأمن المائي العربي، الإرادة السياسية، المؤسسات الحكومية، رأسمالية المحاسيب، سورية.

**Abstract:** This study examines the relationship between institutional management and political will in decision-making processes related to water resource management, with a focus on Syria as a case study. It aims to identify the mechanisms and dynamics that have undermined—and continue to threaten—water security. The study highlights the need for policymakers to mitigate these harmful factors when formulating future water policies aimed at preventing resource depletion. The study reveals that the primary motivation for political interference in water resource management—including institutional reforms, the centralization of political control over the judiciary, and the circumvention of water management laws—has been the pursuit of political support and/or personal enrichment through corruption. This interference has led to decreased efficiency in water resource utilization, accelerating depletion, and posing a significant threat to water security. Additionally, it has encouraged the rise of "crony capitalism" within water resource management. To address these issues, the study advocates for establishing an institutional framework that safeguards the autonomy of water management from political influence while strengthening the role of local communities in protecting water resources.

**Keywords:** Water Resource Management, Arab Water Security, Political Will, Governmental Institutions, Crony Capitalism, Syria.

\* باحث أول ومستشار في مجال الدراسات التنموية ودراسات النزاع وبناء السلام.

Senior Advisor and Researcher in Development Studies and Peacebuilding.

ahmed.haj.asaad@geoexpertise.org

## مقدمة

شكّل استثمار الموارد المائية لأغراض الشرب والصناعة والري محورًا رئيسًا في السياسات التنموية للبلدان العربية في منتصف القرن العشرين، حيث ساهم في تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه الاجتماعي من خلال زيادة الإنتاج الزراعي والصناعي التي كانت تستهدفها استراتيجيات التنمية. ومع ذلك، أدى الاستثمار غير العقلاني في الموارد المائية إلى استنزافها، وتهديد الأمن المائي لهذه البلدان الذي يتزايد تعرضه للمخاطر بسبب تكثيف دول المنابع المجاورة للبلدان العربية استثمارها في الأنهار وخزانات المياه الجوفية المشتركة، من دون مراعاة حقوق الدول العربية الواقعة في المصبّ.

يعكس الوضع المائي في سورية وتطورات استثماره وعلاقتها بجارتها تركيا في مسألة تقاسم المياه المشتركة صورة قريبة للمشكلة المائية التي تواجهها العديد من الدول العربية. وكانت سورية من بين أهم الدول العربية التي استثمرت في الموارد المائية خلال تلك الحقبة، بإنشائها السدود ومشاريع تزويد مياه الشرب للمدن والأرياف، وتطويرها شبكات الري وتجفيف المستنقعات. ولم تقتصر السياسات على استثمار المياه السطحية، بل شجعت الحكومة أيضًا المزارعين على حفر الآبار واستثمار المياه الجوفية للتحويل من الزراعة البعلية إلى الزراعة المرورية، وذلك من خلال تسهيل الحصول على القروض من المصرف الزراعي التعاوني. وفي القطاع الصناعي، أنشئت مصانع عديدة قرب مصادر المياه، مثل معامل الأسمدة ومصافي تكرير النفط. ومثلت هذه الأعمال والإجراءات وسائل فعّالة لتحقيق التنمية، وتحققت فعلاً بعض أهدافها مثل زيادة الإنتاج، وتشغيل الأيدي العاملة، وتحسين المستوى المعيشي. ومع ذلك، كان لهذا الاستثمار ثمنه، حيث أدى إلى تدهور الموارد المائية؛ فانخفض منسوب المياه الجوفية، وجفّت العديد من الينابيع والجدول والأنهار، وتلوّث المياه السطحية والجوفية في كثير من المناطق السورية، فزاد هذا الوضع من هشاشة الأمن المائي في البلاد، الذي يواجه تحديات إضافية ناجمة عن استثمار دول الجوار المكثّف للموارد المائية المشتركة.

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل ديناميكية العلاقات بين الإدارة المؤسسية الرسمية والإرادة السياسية فيما يتعلق بعملية تصميم القرارات وصنعها بشأن استثمار الموارد المائية وتنفيذها؛ من أجل تحديد أثر ذلك في تدهور الأمن المائي. وتتبع الدراسة منهجية تقوم على التحليل الوصفي للمشكلة ومعرفة مكوناتها وتطوراتها، وتحليل القوانين والقرارات التي أُخذت في إدارة المياه، فضلاً عن التحليل النقدي للهيكل المؤسسية والاجتماعية الأوسع، وديناميكيات عمل المؤسسات واتخاذ القرار. وتتضمن مصادر البحث التقارير والإحصائيات المنشورة، والدراسات التي صدرت من مؤسسات رسمية عن القطاعات المائية والجيوسياسية، والاجتماعية - الاقتصادية، والبيئية، والسياسية، ولم تُنشر، إلى جانب العديد من الدراسات والبحوث الأخرى ذات الصلة. وإضافة إلى ذلك، أجريت مقابلات عبر أسلوب الأسئلة المفتوحة مع عدد من أصحاب القرار والفنيين والمستفيدين في القطاع الصناعي والزراعي ممن عاصروا تلك الحقبة، للتعرف إلى آلية اتخاذ القرار في استثمار الموارد المائية، وتحديد دور المؤسسات في ذلك، وقد طلب جميع من جرت مقابلتهم عدم الإفصاح عن أسمائهم، ولهذا سيشار إليها بالرموز.

ويهمّنا هنا الإشارة إلى بعض المفاهيم ذات الصلة بموضوع الدراسة. ففي سورية، كما هو الحال في العديد من الدول العربية، تتعدد العوامل المؤثرة في الأمن المائي، الذي يُعرّف بحسب لجنة الأمم المتحدة للمياه بأنه "قدرة السكان على ضمان الوصول المستدام إلى كميات كافية من المياه الجيدة والمقبولة للحفاظ على

سبل العيش ورفاهية الإنسان والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وضمان حماية المياه من التلوث والكوارث المرتبطة بالمياه (مثل الجفاف والفيضانات)، والحفاظ على النظم البيئية في مناخ من السلام والاستقرار السياسي"<sup>(1)</sup>.

وفي هذا الإطار، يعتبر المناخ الجاف وشبه الجاف أحد أهم المعوقات التي تحول دون ضمان وصول السكان إلى المياه؛ إذ يكون معدل هطول الأمطار أقل من 200 ملم لمساحات شاسعة من المنطقة، فضلاً عن التغيرات الموسمية والسنية في كمية الأمطار. وتتعرض المنطقة لتقلبات في الهطول المطري خلال الموسم نفسه، إضافة إلى دورات جفاف تحدث دورياً، تراوح مدتها بين سنتين وخمس سنوات لكل عشر سنوات. وتزيد اللاتأكدية في نمط الهطول المطري من تذبذب الإنتاج الزراعي والاستقرار الاجتماعي. ومع ذلك، طوّر سكان المنطقة، على مدى القرون الماضية، أنظمة إنتاجية زراعية ورعوية تكيف، إلى حد بعيد، مع ندرة الموارد المائية والتقلبات المناخية؛ ما ساعدهم على ترسيخ نظام اجتماعي واقتصادي صمّن لهم العيش والبقاء في ظل تلك الظروف. ولكن في النصف الثاني من القرن العشرين، بدأت المنطقة في استثمار مكثف للموارد المائية، فأدى ذلك إلى استنزافها وتلوّثها، وهو الأمر الذي زاد الأمن المائي هشاشةً.

وتعتمد مسألة الأمن المائي في سورية، في تلبية جزء كبير من احتياجاتها المائية، على الأنهار الدولية التي تنبع من دول الجوار. فمع انطلاق أعمال مشروع تطوير شمال شرق الأناضول GAP في تركيا، ظهرت جلياً سلبات غياب اتفاقية تقسّم المياه بين تركيا وجيرانها. وتمنع السياسات التركية الرامية إلى استثمار الموارد المائية في أراضيها من أن تأتي على حساب حقوق دولتي المصبّ: سورية والعراق. فقد فشلت المفاوضات بين الدول الثلاث في التوصل إلى مثل هذه الاتفاقية، وذلك باستثناء تعهّد برتوكولي من تركيا ينص على تأمين تدفق مياه نهر الفرات، بمعدّل 500م<sup>3</sup> في الثانية إلى الأراضي السورية، على أن تكون حصة العراق 58 في المئة منها<sup>(2)</sup>، ولا يرتّب هذا التعهّد أيّ التزامات قانونية. ويعود تعثّر المفاوضات إلى إصرار تركيا على تبني مبدأ السيادة الإقليمية المطلقة Absolute Territorial Sovereignty على المياه ضمن أراضيها الذي يركز على فكرة أن الدولة يمكنها التصرف بحرية في المياه المتدفقة على أراضيها دونما قلق على مصالح الدولة المجاورة (المصبّ)<sup>(3)</sup>. وفي المقابل، تتمسك سورية والعراق<sup>(4)</sup> بمبدأ الحقوق التاريخية Historic Rights؛ أي الحقوق المكتسبة بالنظر إلى استمرار الحياة من غير انقطاع للدول الواقعة في المجرى الأسفل للنهر<sup>(5)</sup>. وتظل عقبة أساسية أخرى؛ هي عدم توقيع تركيا<sup>(6)</sup> على اتفاقية استخدام المجاري

1 "What is Water Security? Infographic," UN-Water, 8/5/2013, accessed on 29/9/2024, at: <https://acr.ps/1L9zOiO>

2 United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (UNESCWA) & Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), *Inventory of Shared Water Resources in Western Asia* (New York: United Nations, 2013), p. 70.

3 Mutoy Mubilala, *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaine notamment dans le bassin du Congo/ Zaïre* (Paris: PUF, 1999), p. 19

4 Frédéric Lasserre & Boutet Annabelle, "Le droit international réglerait-il les litiges du partage de l'eau? Le bassin du Nil et quelques autres cas (Note)," *Études internationales*, vol. 33, no. 3 (2002), pp. 501-502.

5 United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (UNESCWA) & Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), *Glossary of Shared Water Resources Technical, Socioeconomic and Legal Terminology* (New York: United Nations, 2012), p. 80.

6 Maurice Kamto, "L'entrée en vigueur de la Convention sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation," *Revue juridique de l'environnement*, vol. 42, no. 1 (2017), p. 18.

المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية الصادرة عن الأمم المتحدة عام 1997، والتي دخلت حيز التنفيذ في 17 آب/ أغسطس 2014.

ومع هذا، نجحت سورية في الحصول على موافقة العراق في عام 2002، وتركيا في عام 2009، على بناء محطة ضخ مياه عند عين ديوار على نهر دجلة، بهدف تأمين مياه شرب لـ 450 ألف نسمة، وريّ 150 ألف هكتار وهو ما يعادل تقريباً 1250 مليون م<sup>3</sup> في سنة (وهي الكمية التي كانت سورية تطالب بها في مفاوضاتها مع تركيا)<sup>(7)</sup>. وجاءت الموافقة التركية في سياق معينٍ ومهاشياً مع السياسة التي كانت تتبعها في تلك الفترة والتي تقوم على مبدأ "صفر مشكلات مع الجيران". لكنّ مشروع المحطة توقّف قبل الشروع في عملية البناء، ويبقى التخوف السوري قائماً من أيّ تغييرٍ في السياسة التركية نظراً إلى أن المشروع لم يأخذ شكل اتفاقية دولية ملزمة<sup>(8)</sup>. ويُذكر هنا أن سورية كانت قد نجحت في توقيع اتفاقية لتقاسم مياه نهر العاصي مع لبنان في عام 1997<sup>(9)</sup>.

ولفهم الوضع الحرج الذي وصلت إليه الموارد المائية، يتطلب الأمر تحليل هيكل العلاقات بين إدارة المؤسسات الحكومية ذات الصلة، والإرادة السياسية لصناع القرار في عمليات صنع القرار واتخاذ وتنفيذه. فضلاً عن فهم السياقات الاجتماعية والسياسية التي تؤثر في استثمار الموارد المائية وإدارتها. تُعتبر المؤسسات الحكومية مكونات تُنشئها الدولة لتحقيق أهداف محددة تخدم المصلحة العامة وتوفر الخدمات للمواطنين، وتتمتع بسلطة قانونية وصلاحيات تنفيذية تُمكنها من تنفيذ السياسات الحكومية<sup>(10)</sup>. لكنّ الباحثين يختلفون في الرأي حول نطاق الخدمات التي يجب أن تقدّمها هذه المؤسسات؛ ففي حين يرى بعضهم أنه يجب حصر دورها في إنجاز المهمات الأساسية مثل الشرطة، يدافع آخرون عن فكرة الدولة الشاملة التي يجب أن تضمن رفاهية الناس حتى لو كان ذلك رغماً عنهم إذا لزم الأمر<sup>(11)</sup>. وفي كثير من الأحيان، يُولد داخل مؤسسات الدولة نوع من "البيروقراطية المجهولة"، التي تصبح بمنزلة "مؤسسة داخل مؤسسة". وفي هذه الحالة، قد يصبح من الشائع أن يكون بعض موظفي المؤسسات خارج نطاق السيطرة، ويستغلون مناصبهم لخلق مناطق نفوذ خاصة بهم، ويسعون إلى تحسين دخلهم المالي بطرائق غير مشروعة<sup>(12)</sup>.

من ناحية أخرى، تتأثر المؤسسات الحكومية في إنجاز مهماتها بالإرادة السياسية للمسؤولين، خاصة بالنسبة إلى من كانوا في الصف الأول من صناع القرار. ويُعرّف بعض الباحثين الإرادة السياسية، من منظور

7 UNESCWA & BGR, *Glossary*, p. 120.

8 Ahmed Haj Asaad, "Water Issue of the Tigris and Euphrates: Turkish-Arab Relations from Zero-sum Negotiations to an Economic, Environmental and Supra-sovereign Model," in: *Arabs and Turks in Transnational Context* (Baden-Baden: Ergon, Forthcoming).

9 François Zwahlen et al., "Groundwater Flow in the Orontes River Basin and the Syria-Lebanon Water Sharing Agreement," in: Zoran Stevanović, Neven Krešić & Neno Kukurić (eds.), *Karst without Boundaries* (London: CRC Press, 2016), p. 53.

10 "تعزيز فعالية الحكومات وشفافيتها: مكافحة الفساد: ملخص واف"، البنك الدولي، 2020، ص 3، شوهد في 2024/9/10، في: <https://acr.ps/1L9zOHn>

11 Thomas Fleiner-Gerster, *Théorie générale de l'état* (Geneva: Graduate Institute Publications, 1986), p. 435.

12 Ibid., p. 50

معياري، بأنها السعي نحو رفع الدولة والمجتمع من مرحلة الضعف إلى مرحلة القوة، ومواجهة التحديات الدولية<sup>(13)</sup>. وتبقى هذه الرغبة محدودة بتوافر القدرة<sup>(14)</sup>. وفي المقابل، يتناولها آخرون من زاوية أكثر واقعية، باعتبارها تصميم الفاعل السياسي الفردي على القيام بأعمال واتخاذ مواقف قد تؤدي إلى النتائج المرجوة<sup>(15)</sup>، التي قد لا تكون بالضرورة في مصلحة المجتمع. وهنا يبرز التساؤل عن الغرض الحقيقي الذي تخدمه هذه الإرادة السياسية<sup>(16)</sup>، التي تميل في بعض الأحيان إلى تحقيق رغباتها عن طريق الفساد أو في ظل نظام رأسمالية المحاسيب. وتُعرف الأخيرة بأنها امتداد للمفهوم العام للمحسوبية؛ إذ يعتمد نجاح الأعمال على العلاقة المتبادلة بين طبقة رجال السياسة وطبقة رجال الأعمال، بدلاً من الاعتماد على السوق الحرة والمنافسة وسيادة القانون. ويؤدي ذلك إلى عدم المساواة وغياب الشفافية، وإحلال المصلحة الخاصة محل المصلحة العامة، مع تركيز الثروة في أيدي عدد قليل من الأغنياء؛ ما يزيد من ثروتهم من جهة، وحاجة الفقراء من جهة أخرى<sup>(17)</sup>.

واستناداً إلى ما تقدم، تركز الدراسة على تحليل التغيير المؤسسي، والبحث عن المنافع التي يتطلع إليها أصحاب القرار السياسي من سياسة استثمار الموارد المائية. ونوضح، عبر أمثلة تطبيقية، الآليات التي يوظفها السياسيون لتحقيق رغباتهم الاقتصادية والسياسية، ويتم بموجبها تجاوز القرارات التي تتخذها المؤسسات الحكومية والتي كانت مبنية على أسس ودراسات علمية وضعتها هذه المؤسسات ذاتها. وتتضمن الدراسة ثلاثة مباحث؛ يعرض أولها للتغيير المؤسسي الذي خضع له قطاع إدارة الموارد المائية في سورية منذ الاستقلال، ويهتم ثانيها بالقوانين والتشريعات التي تنظم هذا القطاع، في حين يهتم ثالثها بحالات تطبيقية، هي: سهل الغاب، وسبخة الموح، والبادية السورية.

## أولاً: التغيير المؤسسي في قطاع إدارة الموارد المائية

يأتي تناولنا لدراسة التغيرات المؤسسية التي طرأت على المؤسسات ذات الصلة في استخدام الموارد المائية وإدارتها لأهمية الدور الذي يؤديه الاستقرار الإداري في تحقيق التنمية المستدامة<sup>(18)</sup>. ففي سورية، ترتبط إدارة الموارد المائية بالعديد من الوزارات والمؤسسات، هي وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي<sup>(19)</sup>، ووزارة الإدارة المحلية والبيئة، ووزارة الصناعة، ووزارة الداخلية، ووزارة الخارجية. وعلى الرغم من أن الوزارة المعنية بالثروة المائية وإدارتها هي وزارة الموارد المائية (وزارة الري سابقاً)، فإن اتخاذ القرارات في إدارة الموارد المائية واستثمارها تشترك فيه مؤسسات ووزارات بحسب التوجهات السياسية لأصحاب القرار السياسي، وفي كثير من الأحيان يكون ذلك من دون أخذ في الاعتبار استراتيجيات وخطط استثمار

13 محمد بلعسل، "دور الإرادة السياسية في تنمية المجتمع الجزائري: دراسة تحليلية نقدية"، مجلة الإناسة وعلوم المجتمع، العدد 8 (كانون الأول/ ديسمبر 2020)، ص 99.

14 رياض مهدي الزبيدي وآلاء طالب العمري، دور الإرادة السياسية ودعم المنظمات الدولية في مكافحة الفساد: العراق نموذجاً (بغداد: آراء للطباعة والنشر والتوزيع، 2021)، ص 25.

15 "Understanding 'Political Will'," *Assets Publishing Service Gov UK*, accessed on 12/9/2024, at: <https://acr.ps/1L9zODj>

16 Ibid.

17 "رأسمالية المحسوبية"، هارفارد بزنس ريفيو، شوهده في 2024/9/12، في: <https://acr.ps/1L9zOjA>

18 Michel Rocard, "Le développement de l'Afrique, affaire de volonté politique," *Etudes*, vol. 398, no. 1 (2003), p. 21.

19 لم تقتصر المنشآت المائية في القطاع الزراعي على تأمين المياه للري، بل شملت أيضاً سياسة تنمية الثروة الحيوانية، فقد جرى إنشاء العديد من السدود وحفر الآبار، وغير ذلك.

المياه والقواعد الناظمة لاستخدامها التي بُنيت على الدراسات والنمذجة الرياضية للموارد المائية<sup>(20)</sup> والتي قامت بها الوزارة المعنية المتمثلة في وزارة الموارد المائية حالياً، وبالتعاون مع باحثين من مختلف المؤسسات البحثية والأكاديمية الإقليمية والعالمية.

قبل تسمية وزارة الموارد المائية، شهدت المؤسسات المسؤولة، جزئياً أو كلياً، عن إدارة الموارد المائية، تحولات عديدة لمواكبة التغيرات السياسية التي عصفت بسورية، راوحت ما بين الشكلية، مثل تغيير أسماء المؤسسات، إلى الجوهرية التي تغيرت المهام الموكلة إليها وتعيد توزيعها. وفي بعض الأحيان، كان هذا التغيير ضرورياً لاستيعاب المهام الجديدة الناجمة عن توسعة الأعمال المائية، لكن في كثير من الحالات كان التغيير خاضعاً للتحولات السياسية التي شهدتها سورية وما أفرزته من تبدل في الإرادة السياسية للسياسيين الجدد. فقد سعى هؤلاء من خلال التغيير المؤسساتي - سواء من خلال تغيير أسماء المؤسسات، أو تأسيس مؤسسات جديدة - لوضع بصماتهم على المياه التي تشكل العامل الأساسي للتنمية في المناطق الجافة وشبه الجافة، وإدراج أيّ تطوير في هذا المجال في سجل إنجازاتهم.

بعد الوحدة بين سورية ومصر في 22 شباط/ فبراير 1958، أُحدثت مؤسسة المشاريع الكبرى التابعة لوزارة الأشغال العامة والثروة المائية، في عام 1959، التي أنجزت بعض المشاريع المائية ذات الأهمية الاقتصادية، ومنها تطوير مشاريع حوض العاصي الأوسط. وتولّت المؤسسة مهمات إدارة جميع مشاريع الري في البلاد، وخاصة المشاريع المقامة على نهر العاصي والغاب والروح والخابور، في حين أن مهمة تخطيط استغلال الموارد المائية من أجل تطوير القطاع الزراعي تقع ضمن مهمات وزارة الأشغال العامة والثروة المائية. ويأتي هذا التغيير ضمن سلسلة من القرارات التي اتخذتها حكومة الوحدة، والتي تعكس رغبتها في تعزيز قاعدتها الشعبية في الوسط الريفي. وبعد الانفصال الذي حدث في 28 أيلول/ سبتمبر 1961، أُحدثت المؤسسة العامة لسد الفرات بالمرسوم رقم 92 لعام 1961 في 14 تشرين الثاني/ نوفمبر 1961، وذلك للاستجابة لاحتياجات هذا "المشروع العملاق" في حوض الفرات. وكانت أهدافه تركز على زيادة المساحة المروية وإنتاج الكهرباء والحد من مخاطر الفيضانات. وكانت المهام الموكلة إلى هذه المؤسسة إدارة كل مشاريع استثمار المياه في نهر الفرات، إلى جانب مسؤوليتها عن ترحيل المزارعين من المناطق المتعرضة للغرق.

بعد وصول حزب البعث إلى السلطة في 8 آذار/ مارس 1963، ومع قرب البدء في أعمال إنشاء سد الفرات، صدر المرسوم رقم 115 لعام 1966<sup>(21)</sup>، وقد شكّلت بموجبه الهيئة العليا لمشروع الفرات التي تولت المهام التي كانت تشغلها المؤسسة العامة لسد الفرات، وكُلّفت بتوقيع البرتوكولات مع الاتحاد السوفياتي وتنفيذها. ومع بدء أعمال بناء السد في عام 1968، حلّت المؤسسة العامة لاستثمار حوض الفرات محل الهيئة العليا لمشروع الفرات بالمرسوم رقم 14 لعام 1968، فتوزعت المهام ضمن مؤسستين تابعتين لها، هما المؤسسة العامة لاستصلاح الأراضي، والمؤسسة العامة لاستثمار وتنمية حوض الفرات. تولت الأولى مسؤولية البحث والنمذجة ومراقبة التنفيذ وصيانة المشاريع والصرف وإعادة تأهيل التربة والمنشآت، في حين كانت مسؤولية الثانية استثمار التربة المستصلحة

20 معظم هذه الدراسات لم تنشر.

21 مرسوم تشريعي رقم 115 للعام 1966 المتضمن إحداث الهيئة العامة لمشروع سد الفرات (دمشق: 1966/9/3).

وتطوير الاستثمار الزراعي وفق التخطيط الزراعي المعتمد وتقديم الخدمات التقنية والاجتماعية اللازمة للمناطق المعنية.

وفي إثر انقلاب 16 تشرين الثاني/ نوفمبر 1970، شكّلت وزارة سد الفرات بالمرسوم التشريعي رقم 208 لعام 1970، تمثلت مهمتها الأساسية في اقتراح الخطة العامة لمشروع الفرات بما يتوافق و"سياسة الدولة في برنامجها التنموي الاقتصادي والاجتماعي"؛ وبذلك أضيفت صورة المُنجز، والمُولي الاهتمام، للأعمال الكبيرة لحافظ الأسد (1930-2000، رئيس الجمهورية العربية السورية في الفترة 1971-2000)، علماً أن الأعمال المتعلقة بسد الفرات بدأت قبل الانقلاب. وقد وُصف السد في خطاب تدينه، في 18 آذار/ مارس 1978، بأنه "عمل كبير ومفخرة للوطن [...] ومثالاً لقدرة الإنسان العربي السوري على التقدم والتطور"<sup>(22)</sup>. وسُميت بحيرة سد الفرات "بحيرة الأسد"، تماماً كما سُميت بحيرة سد أسوان في مصر "بحيرة ناصر". وقد أشار العديد من المتخصصين والفنيين والخبراء إلى أن هذا التاريخ كان بداية للتأثير الكبير للقرار السياسي في القرار الفني فيما يتعلق بإدارة الموارد المائية في سورية<sup>(23)</sup>.

وفي أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات من القرن العشرين، برزت قضية تحقيق الاكتفاء الذاتي الغذائي أولويةً في أدبيات السياسيين وشعاراتهم، خاصة بعد المجاعة التي ضربت جنوب غرب أفريقيا. وبدأ النظر إلى زيادة الإنتاج الزراعي التي تظهرها مجموعات الإحصاء والتقارير المحلية وتقارير المنظمات الدولية ومنظمات الأمم المتحدة بوصفها مؤشراً إيجابياً لأداء الحكومات، وتعطي صورة إيجابية عن التنمية والنمو في تلك الدول. ولاكتساب هذه "الصورة الإيجابية"، لجأت بعض الأنظمة السياسية إلى تبني قرارات وخطابات تواكب هذا التوجه من دون اعتبارات للمخزون المائي. ففي سورية، أحدث رئيس الجمهورية وزارة الري في عام 1982<sup>(24)</sup> التي حلت محل وزارة سد الفرات، وألحق بالوزارة الجديدة كل ما يتعلق بالثروة المائية وإدارتها، الذي كان من مهمات وزارة الأشغال العامة والثروة المائية. وسُميت الوزارة المسؤولة عن "إدارة الموارد المائية" بجزء من مهماتها وهو الري "وزارة الري"<sup>(25)</sup>، لأن الري يمثل إحدى أهم وسائل زيادة الإنتاج من وحدة المساحة. كما اتُخذت خطوات لتسهيل حصول المزارعين على قروض للتحويل من الزراعة البعلية إلى الزراعة المرورية، مع التغاضي عن الحفر العشوائي للآبار. وإضافة إلى ذلك، جرى تسريع وتيرة إنشاء السدود التجميعية وشبكات الري لأغراض زراعية، ولتوفير المياه في البادية لدعم الثروة الحيوانية. ويمكن النظر إلى تنفيذ هذه السياسات على أنه يستهدف تحسين صورة النظام من خلال زيادة الإنتاج الزراعي، في أغلب الأحيان، من دون مراعاة التوصيات والاستراتيجيات التي كانت أصدرتها المؤسسات الرسمية المعنية بإدارة الموارد المائية عن التهديدات والأخطار التي تُلحقها هذه السياسة بالمخزون المائي.

22 Natasha Beschorner, "Le rôle de l'eau dans la politique régionale de la Turquie," *Monde Arabe*, vol. 138, no. 4 (1992), p. 52.

23 نذكر هنا بعضهم: أ.م. "شغل عدة مراكز إدارية في المؤسسات المائية خلال فترة عمله، وهو الآن مقيم في غازي عنتاب." مقابلة عبر زووم، 2023/11/14؛ ع.أ. "أحد خبراء المياه في سورية، عمل في المؤسسات المحلية ومستشاراً مع المنظمات الدولية"، مقابلة عبر زووم، 2023/11/16؛ م.د. "شغل عدة مراكز إدارية في وزارة الري وساهم في معظم أبحاث المياه التي تم إجراؤها في سورية، وهو الآن مقيم في جنيف"، مقابلة عبر زووم، 2023/11/17.

24 قانون رقم 16 لعام 1982 بشأن إحداث وزارة الري (دمشق: 1982/7/3).

25 لم يكن هذا التغيير مرضياً لكبار الخبراء والعاملين في قطاع المياه، واقتصر احتجاجهم على القرار بوصفه قراراً "غير موفق".

وفي عام 1986، صدر القانون رقم 17 المتضمن إحداث مديريات الري العامة للأحواض المائية. وهكذا، انبثقت سبع مديريات، هي: بردى والأعوج، والعاصي، والساحل، ودجلة والخابور، والفرات وحلب، واليرموك، البادية. ومن ثم، أصبح عمل بعض هذه الأحواض المائية يغطي أكثر من محافظة. فعلى سبيل المثال، تشمل أعمال مديرية الري لحوض العاصي أجزاءً من المحافظات التالية: حمص، وحماة، وإدلب، وحلب، وريف دمشق (الخريطة 1).

وقد درست هذه الأحواض وزارة الري ومديرياتها المتخصصة بالتعاون مع مؤسسات متخصصة من الاتحاد السوفياتي السابق وألمانيا واليابان وفرنسا وهولندا. وتضمنت هذه الدراسات - التي لم تُنشر - كل ما يتعلق بالموارد المائية السطحية والجوفية وكيفية تشكّلها وخصائصها الهيدرولوجية، ووضع خطط لاستثمارها والحفاظ عليها من التلوث والاستنزاف، وذلك باستخدام كل الطرائق والأساليب الدولية المتبعة في إنجاز مثل هذه المهمات. وواكبت وزارة الري، مع مؤسستها ومديريتها المتخصصة، إدخال التكنولوجيا الحديثة وإعداد قواعد البيانات المرجعة مكانياً باستخدام نظام المعلومات الجغرافي وإعداد نماذج رياضية لمعظم الأحواض المائية السورية. وبذلك، قُدرت الميزانية الإجمالية للمياه الجوفية والسطحية في كل حوض على نحو مستقل، بهدف التخطيط ورسم إدارة للموارد المائية متكاملة ومستدامة، لتحسين كفاءة استخدام الموارد المائية، ورفع كفاءتها الاقتصادية، وإعداد نظام للري الحديث وتصميمه.

وتضمنت الخطة الخمسية العاشرة (2005-2010) تحويل 50 في المئة من المساحة المروية بالطرائق التقليدية في عام 2005 إلى الري الحديث؛ لزيادة كفاءة استخدام الموارد المائية. ولذلك، جرى إحداث المشروع الوطني للتحويل إلى الري الحديث التابع لوزارة الزراعة والإصلاح الزراعي بالمرسوم التشريعي رقم 91 لعام 2005<sup>(26)</sup>، ورُصد له 485 مليون دولار. وأنشئ بموجبه صندوق لتمويل المشروع، إلا أن المشروع واجه صعوبات بالغة في التنفيذ لأسباب معظمها إدارية وفنية؛ إذ إن نسبة التحويل إلى الري الحديث وصلت إلى 15-20 في المئة حتى عام 2011، في الحدّ المتوسط، على كامل المساحة في سورية من المساحات المروية بالري التقليدي عام 2005<sup>(27)</sup>.

وفي عام 2005، أُحدثت الهيئة العامة للموارد المائية التابعة لوزارة الري وفقاً للمرسوم التشريعي رقم 90<sup>(28)</sup>، وقد ضُمَّت 13 مديرية للموارد المائية موزعة على محافظات سورية. وفي هذه الحالة، أصبح بعض هذه المديرية يشمل عملها أكثر من حوض مائي؛ فعلى سبيل المثال، تشمل أعمال مديرية الموارد المائية في حمص كلاً من حوض العاصي وحوض البادية وحوض الساحل (الخريطة 1).

وشكّلت التغييرات في المؤسسات المسؤولة عن إدارة الموارد المائية والمواكبة للتغيرات السياسية وما لحقها من إعادة هيكلة الميزانيات المالية والموارد البشرية، وخاصة الفنية منها، تحدياً إضافياً يواجه الاستخدام المستدام للموارد المائية لصالح تحقيق رغبات السياسيين.

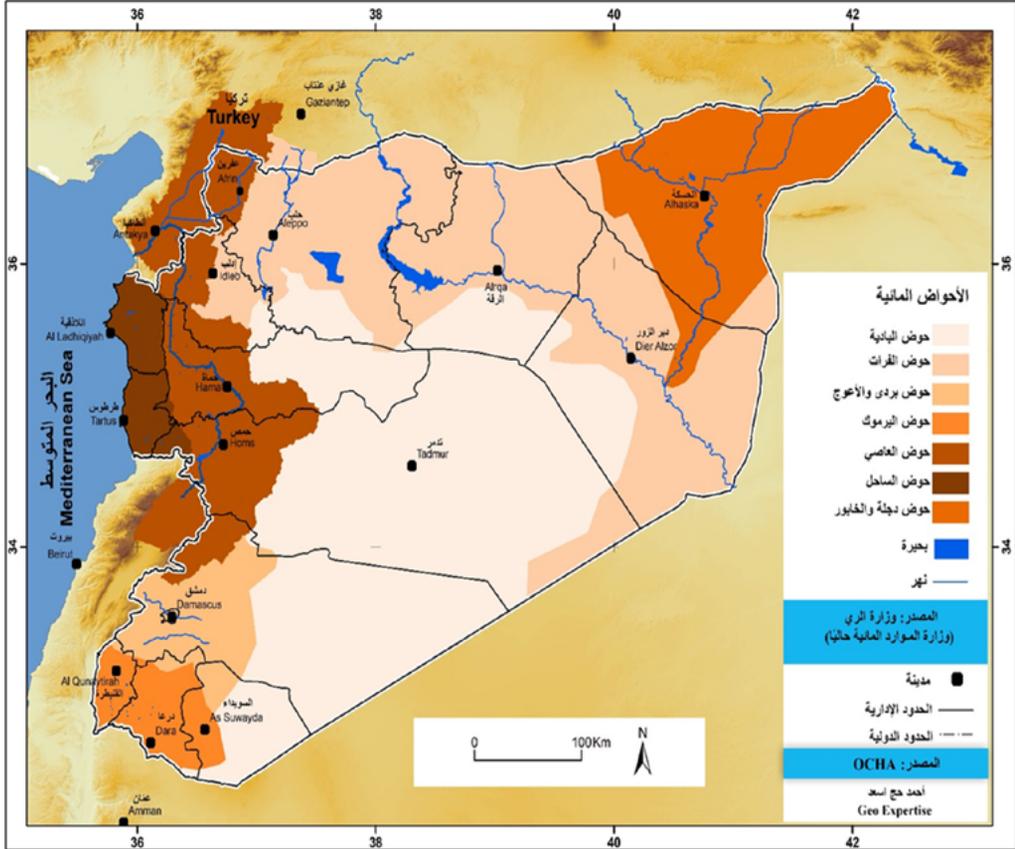
26 مرسوم تشريعي رقم 91 لعام 2005 بشأن إحداث لدى وزارة الزراعة صندوق يسمى صندوق تمويل المشروع الوطني للتحويل إلى الري الحديث (دمشق: 2005/9/29).

27 "ع.ح." (خبير في الشؤون المائية في سورية، شغل عدة مراكز إدارية في المؤسسات المائية، وشارك في قسم كبير في الأبحاث التي أنجزتها وزارة الري، مقيم حالياً في فيينا)، مقابلة عبر غوغل ميتمنغ، 2023/11/20.

28 مرسوم تشريعي رقم 90 لعام 2005 بشأن إحداث هيئة عامة تسمى الهيئة العامة للموارد المائية (دمشق: 2005/9/29).

## الخريطة (1)

## إدارة الموارد المائية: الأحواض المائية والحدود الإدارية



المصدر: من إعداد الباحث استنادًا إلى:

"Syrian Arab Republic: Subnational Administrative Boundaries," United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), accessed on 1/2/2024, at: <https://acr.ps/1L9zPbi>

نتيجةً لتعدد الجهات المرتبطة بإدارة المياه واستخداماتها، تشكّلت اللجنة العليا للمياه برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية: وزارة الري (وزارة الموارد المائية لاحقًا)، ووزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، ووزارة الإدارة المحلية والبيئة، ووزارة الخارجية، ووزارة الداخلية، ووزارة الصناعة، ووزارة الإسكان والتعمير، وهيئة تخطيط الدولة، إضافةً إلى الاتحاد العام للفلاحين والاتحاد العام النسائي. وتتولى هذه اللجنة إقرار استراتيجية على المدى القريب والمتوسط والبعيد وفق السياسة المائية، ورسم سياسة مائية وطنية تنسجم مع مضمون التشريع المائي والإدارة المتكاملة والتخطيط العام، ومتابعة مسألة المياه الدولية المشاركة مع دول الجوار وفق اتفاقية استخدام المجاري الدولية للأغراض غير الملاحية لعام 1997 والقانون الدولي.

يضع الخطة الزراعية، بما فيها المساحة المرورية على مستوى المحافظات، المجلس الزراعي الفرعي برئاسة المحافظ وعضوية مديرية الزراعة والإصلاح الزراعي ومديرية الموارد المائية والاتحاد العام للفلاحين في

المحافظة. لكن كانت مشاركة المزارعين في اتخاذ القرارات شبه معدومة في الواقع؛ إذ إنهم مُمثلون بالاتحاد العام للفلاحين الذي يكون دوره في أغلب الأحيان موافقاً للإرادة السياسية أكثر من موافقته لمصالحهم، ثم إنه يندرج ضمن المنظمات الرديفة للسياسة القائمة؛ أي حزب البعث الذي يمتد من المركز إلى المجتمع عن طريق مكوناته من المجالس والمكاتب وسلسلة من المنظمات<sup>(29)</sup>. وقد ضمّ الاتحاد العام للفلاحين 5670 جمعية تعاونية<sup>(30)</sup> في عام 2010، تغطي أعمالها الأنشطة الزراعية بجميع قطاعاتها والتجمعات بمختلف أمطها (قرية، وبلدة، ومدينة، والبدو الرحل ... إلخ)، ويعيّن ممثلوه من طرف حزب البعث، وذلك على الرغم من تأكيد إعلان دبلن لعام 1992 في مبادئه، وخاصة المبدأ 22، على دمج المستخدمين والمخططين وصناع القرار على جميع المستويات في عملية إدارة الموارد المائية وتنميتها. ويشدد الإعلان على أهمية الدور الذي يجب أن يضطلع به أصحاب المصلحة المحليون في الإدارة البيئية: "يلعب السكان والمجتمعات الأصلية والسلطات المحلية الأخرى دوراً حيوياً في الإدارة البيئية والتنمية بسبب معرفتهم بالبيئة وممارساتهم التقليدية". ويطلب من الدولة تعزيز هذا الدور: "ينبغي للدول أن تعترف بهويتها وثقافتها ومصالحها، وأن تمنحها كل الدعم اللازم وتسمح لها بالمشاركة بفعالية في تحقيق التنمية المستدامة"<sup>(31)</sup>.

وعلى الرغم من أهمية التنسيق بين الوزارات، فإن الكلفة في تخصيص المياه كانت تميل إلى صالح الاقتراحات والقرارات التي تنال دعم السياسيين الراغبين في تحقيق أهدافهم. ففي العديد من الحالات، كانت اقتراحات المتخصصين الواقعية والعلمية والمبنية على القواعد الناظمة لاستخدام الموارد المائية والهادفة إلى رفع كفاءة استخدام المياه تواجه بالتجاهل لمعارضتها الإرادة السياسية، وتستخدم عبارة "أنت من فوق" للتعبير عن أن هذا الاستخدام ينضوي ضمن أولويات السياسيين. كما هو الحال في مسألة زراعة القطن، فقد ساند القرار السياسي رغبة وزارة الاقتصاد ووزارة الصناعة ووزارة الزراعة والإصلاح الزراعي في الترويج لزراعة القطن على أنه الذهب الأبيض وتأمين استمرار زراعته، على الرغم من مناداته الباحثين والفنيين السوريين العاملين في وزارة الري ووزارة الزراعة والإصلاح الزراعي نفسها بوقف زراعته استناداً إلى دراساتهم ومعطياتهم التي كانت تشير بوضوح إلى دوره في استنزاف الموارد المائية؛ إذ إنه لا يمثل زراعة ذات ميزة نسبية عالية لاستخدام المياه في سورية.

ويستلزم تعدد المستفيدين من المياه وتنوعهم نوعاً من الإدارة لا تقوم بها جهة واحدة، وإنما عدة وزارات ومؤسسات ضمن سياسة واحدة ومتسقة؛ فآليات صنع القرار تتطلب مشاركة كل وزارة أو مؤسسة وفقاً اختصاصها. ويتسق هذا النهج المتعدد الوظائف والمتعدد الجهات الفاعلة مع نهج الإدارة المستدامة، خاصة مع وجود آليات التشاور والتفاوض<sup>(32)</sup> بعيداً عن الضغوط السياسية.

29 Raymond A. Hinnebusch, *Authoritarian Power and State Formation in Ba'thist Syria: Army, Party and Peasant* (Boulder, CO: Westview Press, 1990), p. 186.

30 الجمهورية العربية السورية، المكتب المركزي للإحصاء، الكتاب الإحصائي السنوي (دمشق: المكتب المركزي للإحصاء، 2011)، شوهدي في <https://acr.ps/1L9zONt>، في: 2024/9/12

31 الأمم المتحدة، تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، 13-14 حزيران/يونيه 1992 (نيويورك: 1993) ص 6، شوهدي في 2024/2/10، في: <https://acr.ps/1L9zOzK>

32 Charlotte Putz, *La gestion de l'eau potable sur le haut plateau: Conception, élaboration et mise en oeuvre d'un SIG prototype pour atteindre une gestion durable de la ressource* (Lausanne: IGUL; EPFL, 2003), p. 17.

## ثانياً: التشريعات والقوانين المنظمة لإدارة الموارد المائية

ظلت المياه السطحية تدار وفق أنظمة متفق عليها بين المستفيدين (العُرف)، وكانت تتباين من مصدر مائي إلى آخر بحسب وفرة المياه وتوزع ملكية الأراضي القابلة للري منها. أما التشريع المائي الرسمي فقد بدأ مع بداية تشكيل الحكومات الوطنية؛ إذ اعتبر الدستور السوري الصادر في عام 1949، في المادة (14)، أن الموارد المائية منفعة عامة للشعب. وبناءً على ذلك، بدأ المشرع السوري بالتعاون مع المتخصصين لإصدار القوانين الناظمة والمراسيم لإدارة الموارد المائية مع مراعاة الحقوق المكتسبة على المياه العامة<sup>(33)</sup>.

حددت المواد (731-735) من قانون العقوبات العام رقم 184 لعام 1949 التدابير العقابية في حالة استخدام المياه الجوفية من دون ترخيص، والتعدي على ضفاف الأنهار. وكذلك نص القانون في حالة الإضرار بالأراضي والموارد المائية (التلوث، تدمير البنية التحتية المقامة على مجاري المياه، تحويل التدفق الطبيعي للمياه، البناء أو الحفر في حرم المجاري المائية) على أن تكون العقوبة بالسجن أو بالغرامات المالية. وبعد ذلك صدر قانون رقم 165 لعام 1958 الذي يهدف إلى حماية المياه الجوفية والمياه السطحية وتنظيم استغلالها، وأدرج في مواده العقوبات الواردة في قانون العقوبات، واشترطت المادة (1) منه على أن على مستخدمي المياه العامة للأغراض الزراعية (سواء السطحية أو الجوفية) الحصول على ترخيص. ويحدد هذا القانون الحد الأقصى للكمية المصْرَح باستغلالها في الحوض المائي، بحيث لا تتجاوز كمية المياه المتجددة في هذا الحوض المقدرة من وزارة الأشغال العامة والثروة المائية.

وقد شهدت سورية في بداية الألفية الثالثة إصدار مجموعة من القرارات الناظمة التي تُقيد حفر الآبار الجوفية والحد منه والتحكم في استخدام المياه. فعلى سبيل المثال، نذكر تحديد الحد الأقصى للمياه المرخصة للري والمساحات التي يمكن تغطيتها<sup>(34)</sup>، وإلزام أصحاب الآبار المرخصة بتركيب عدادات على مضخات المياه<sup>(35)</sup>، وتسوية وضع الآبار المخالفة والمستثمرة فعلياً للأراضي الزراعية قبل تاريخ 1 آب/ أغسطس 2000<sup>(36)</sup>. وصدرت قرارات أخرى تتعلق بلجان فنية في المحافظات لإحصاء الآبار المخالفة المحفورة لمعالجتها.

وفي عام 2005، صدر قانون التشريع المائي رقم 31<sup>(37)</sup> الذي لا يختلف في جوهره عن قانون رقم 165 لعام 1958 وما ورد في قانون العقوبات 184 لعام 1949. إلا أن العقوبات في قانون التشريع المائي كانت أكثر صرامة. وعزز القانون الضابطة المائية التي تؤدي اليمين أمام رئيس المحكمة البداية المدنية في المحافظة؛ ما أكسب ضبطها للمخالفات صفة الضبوط العدلية<sup>(38)</sup> التي "ترفع للنيابة العامة لإجراء ما يلزم". وأقر القانون أيضاً إلزامية إحداث جمعيات مستخدمي المياه للمستفيدين من مصادر مائية ذات الاستخدام الجماعي وتشجيعهم على ذلك من خلال منحهم القروض.

33 نشير في هذا السياق إلى صدور المرسوم رقم 144 لعام 1925، وهو يتضمّن قانون نقابات مستخدمي المياه.

34 القرار رقم 2165 للعام 2000 (دمشق: 2000/8/16).

35 القرار رقم 2166 للعام 2000 (دمشق: 2000/8/16).

36 القرار رقم 12 للعام 2002 (دمشق: 2002/4/6).

37 التعليمات التنفيذية للتشريع المائي السوري الصادر بالقانون رقم 31 (دمشق: 2005/11/16).

38 ينظمها موظف حكومي متخصص، ويأخذ بها القضاء.

يُظهر تحليل القوانين والقرارات المتعلقة بحماية الموارد المائية منذ صدور قانون العقوبات لعام 1949، وقانون رقم 165 لعام 1958، وحتى قانون التشريع المائي رقم 31 لعام 2005، أنها قوانين جيدة في حد ذاتها وموضوعية؛ بناءً على دراسات علمية معتمدة على معطيات واقعية، مع الأخذ في الاعتبار الأبعاد الاجتماعية والحقوق المكتسبة لمستخدمي المياه. إلا أنها في الواقع لم تتمكن من الحد من تجاوزات استثمار الموارد المائية، الجوفية والسطحية على السواء، وحمايتها. ففي القطاع الزراعي، ارتفعت المساحات المروية من المياه الجوفية والسطحية في الفترة 1990-2006 بنسبة 235 في المئة في 196 في المئة، على التوالي<sup>(39)</sup>. أما في القطاع الصناعي، فما زالت المصانع - وفي مقدمتها المصانع - التابعة للدولة تتخلص من مياهها العادمة مباشرة في المجاري المائية؛ إذ تشير دراسة أجرتها مؤسسة التعاون الدولي الياباني إلى أن 57 في المئة من الصناعات الخاضعة للقطاع العام تتخلص من النفايات السائلة في المسطحات المائية العامة من دون معالجة (كما في ذلك نظام الصرف الصحي من دون محطة معالجة)، و43 في المئة لديها مرافق معالجة لكن ليس من الواضح إن كانت مناسبة أم لم تكن كذلك<sup>(40)</sup>.

يعود التناقض بين واقعية القوانين والتشريعات الصادرة وعجزها عن المحافظة على الموارد المائية إلى تفوق إرادة السياسيين وقراراتهم على القوانين والقرارات النازمة لاستخدام المياه وإلى عدم استقلالية السلطة القضائية والقضاة أيضاً<sup>(41)</sup>. فالسلطة القضائية تتماهى مع الإرادة السياسية، وكذلك القضاة، وذلك رغبة في الحصول على المنافع المعنوية (الترفيه والترقية والمحسوبية ضمن الجسد السياسي للنظام)، و/ أو المادية (الرشاوى). وقد يكون سبب عدم استقلالية القضاة، أحياناً، هو تجنّب العقاب التي تلحق بهم في حال عدم مراعاة رغبة السياسيين<sup>(42)</sup>.

كما شجّع غياب تطبيق القانون والمحاسبة القضائية المستثمرين على الاستخدام المكثف للمياه، فأصبح عدد الآبار المحفورة المخالفة نحو 50 في المئة<sup>(43)</sup> من إجمالي الآبار المحفورة، وبات من السائد تصريف المياه العادمة في المسطحات والمجاري المائية، وأحياناً في المياه الجوفية، الأمر الذي سبّب كارثة في الثروة المائية وزاد الأمن المائي السوري هشاشةً. فقد انخفض منسوب المياه الجوفية وجفت المئات من الينابيع (ينابيع الغاب الشرقية، وينابيع رأس العين ... إلخ)، وتوقّف العديد من الأنهار (نهر البليخ، ونهر الخابور ... إلخ) عن الجريان نتيجة الاستثمار المكثف في أحواضها التجميعية في سورية وتركيا ما أدى إلى توقف الينابيع التي تغذيها، كما أصاب التلوث المياه السطحية والجوفية، وتعرّض العديد من الأراضي للتملح وخرج قسم منها من العملية الإنتاجية<sup>(44)</sup>.

39 Housney Al-Azmeh, *Mediterranean Strategy for Sustainable Development: Water Efficiency Index Calculation* (Sophia-Antipolis: Plan Bleu, Regional Activities Centre, 2008), p. 35.

40 *Study of the Development of the Sewage System in the Syrian Arab Republic: Volume II, Main Report* (Damascus: Ministry of Housing and Construction; Tokyo: Japan International Cooperation Agency (JICA); Tokyo Engineering Consultants CO., 2008), p. M8.37.

41 "أ.م."

42 القاضي "خ.ش." (عمل في السلك القضائي في إدلب)، مقابلة شخصية، مدينة الرحمانية، 2023/12/15.

43 The World Bank, *Syrian Arab Republic Irrigation Sector Report*, Report no. 22602 (2001). p. 18.

44 Zwahlen et al., p. 51;

جورج ملكي صومي ومعن دانيال داود، "أزمة الموارد المائية في المنطقة الشرقية من الجمهورية العربية السورية"، ورقة مقدمة لندوة الثلاثاء الاقتصادي، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2010/1/19، ص 8.

مما سبق، يمكن اعتبار منطق السياسيين من إصدارهم القوانين والقرارات المتعلقة بالمياه ومن ثم تجاوزها أنهم لا يهتمون بالحفاظ على الموارد المائية وتحقيق الأمن المائي، بل يسعون لإعطاء صورة "الحامي المثالي" للثروة المائية بتبني وصايا الجهات الداخلية من باحثين وفنيين، والخارجية المتمثلة في منظمات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية المانحة والمهتمة بالبيئة، لكنهم في الوقت نفسه يتجاوزون هذه القوانين أو يغضون النظر عن تجاوزها؛ لتحقيق رغباتهم في تعزيز قاعدتهم الشعبية، فهم بمنزلة "الأب الراعي" والساعي لتحسين المستوى المعيشي للشعب من خلال سعيه للوصول إلى الاكتفاء الغذائي الذاتي والنهوض بالقطاع الصناعي العام والخاص.

من ناحية أخرى، يمثل المال الناجم عن الفساد المرتبط بتجاوز القانون مصدر تمويل ووسيلة لتنمية الثروة للنظام السياسي وتابعيه، وفي الوقت نفسه يسهم هذا الفساد في وضع أكبر عدد ممكن من العاملين في المؤسسات الحكومية والمستفيدين من مزارعين وصناعيين ضمن وضعية غير قانونية وتحت الطلب<sup>(45)</sup>. ويتطلب تجاوز ذلك استقلالية السلطة القضائية عن السلطة السياسية، وكذلك استقلالية القضاة عن كل ما يؤثر في قراراتهم من سلطات أخرى (مثل سلطات المال والإعلام والجاه) وكذلك مؤثرات الانتماء الثقافي والهوياتي وحتى النزوات<sup>(46)</sup>.

## ثالثاً: استثمار الموارد المائية وحمايتها

تبرز ضرورة الاستثمار في إنشاء البنية التحتية المائية للحد من أثر التغيرات الموسمية والسنوية في كمية الهطول المطري وتوزيعها الإقليمي، حيث إن 50 في المئة من الأراضي السورية يكون الهطول المطري السنوي فيها أقل من 250 ملم (الخريطة 2؛ جدول نسب الأراضي المستفيدة من الهطولات المطرية). ثم إن هذا الاستثمار مهم في التخفيف من التفاوت في التوزيع الإقليمي للمياه من أنهار ومياه جوفية وبحيرات بين المناطق المختلفة في سورية لتحقيق الأمن المائي وتأمين الاحتياجات البشرية والأنشطة الاقتصادية.

في القرن العشرين، استجاب السوريون<sup>(47)</sup> مبكراً لهذه الضرورة من خلال تكثيف العمل في الإنشاءات المائية لتأمين مياه الشرب للسكان وأنشطتهم الاقتصادية: الصناعة والزراعة. وتبنت الدولة بناء السدود، ونقلت مياه الأنهار إلى مناطق العجز المائي لأغراض الشرب والصناعة والري، وسهلت حصول المزارعين على قروض لحفر الآبار لتحويل الزراعة البعلية إلى الزراعة المرورية من المياه الجوفية ضمن استراتيجية الاكتفاء الذاتي التي تبنتها سورية في منتصف الثمانينيات. وفي عام 2010، بلغ عدد السدود المنشأة 160 سدًا متعددة الأهداف: ري، وكهرباء، ومياه الشرب، وتغذية المياه الجوفية، ومياه شرب للماشية. وبلغت طاقتها التخزينية 18 مليار م<sup>(48)</sup> 3. وحُفرت أيضاً آبار وصل عددها إلى نحو 230 ألف بئر حتى عام 2010 منها قرابة 50 في المئة من دون ترخيص<sup>(49)</sup>.

45 هذا ما أكده العميد نبيل الدندل، وهو عميد منشق عن الأمن السياسي ومقيم حالياً في زيورخ في سويسرا، مقابلة عبر واتساب، 2023/11/22.

46 أحمد مفيد، "استقلال السلطة القضائية في المغرب: الضمانات الدستورية وواقع الممارسة وآفاقها"، حكاية، مج 3، العدد 6 (2023)، ص 48.

47 الإنشاءات المائية في سورية تعود إلى العصر البرونزي. وهنا نتحدث عن القرن العشرين وبداية القرن الحالي.

48 الجمهورية العربية السورية، وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، "المجموعة الإحصائية السنوية الزراعية"، 2011.

49 المرجع نفسه.

جدول نسب الأراضي المستفيدة من الهطولات المطرية بحسب معدل الهطول المطري السنوي

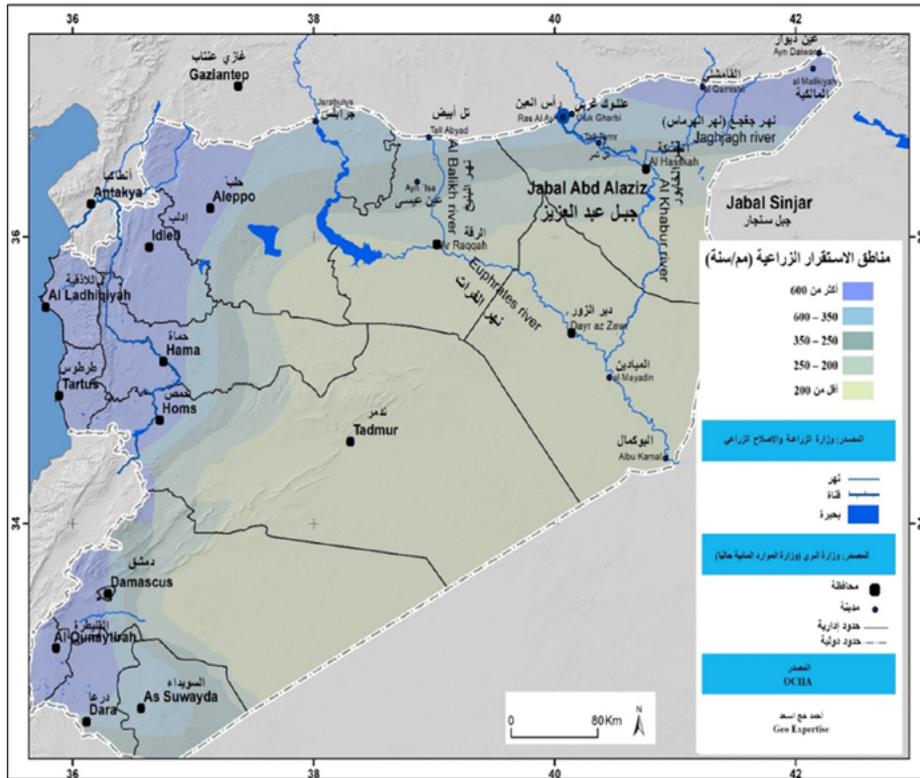
النسبة المئوية لمساحة المنطقة المستفيدة من المساحة الإجمالية	مساحة الأراضي المستفيدة (كلم <sup>2</sup> )	معدل الهطول المطري
5	9250	أكثر من 1000 ملم
20	37000	1000-500
25	46000	500-250
40	74000	250-100
10	18500	أقل من 100

المصدر:

George Somme et al., *Rainfed Wheat Productivity with Supplemental Irrigation in Al-Hasakeh, Northern Syria* (Damascus: General Commission for Scientific Agricultural Research (GCSAR); Beirut: International Center for Agricultural Research in the Dry Areas (ICARDA), 2005), p. 6.

الخريطة (2)

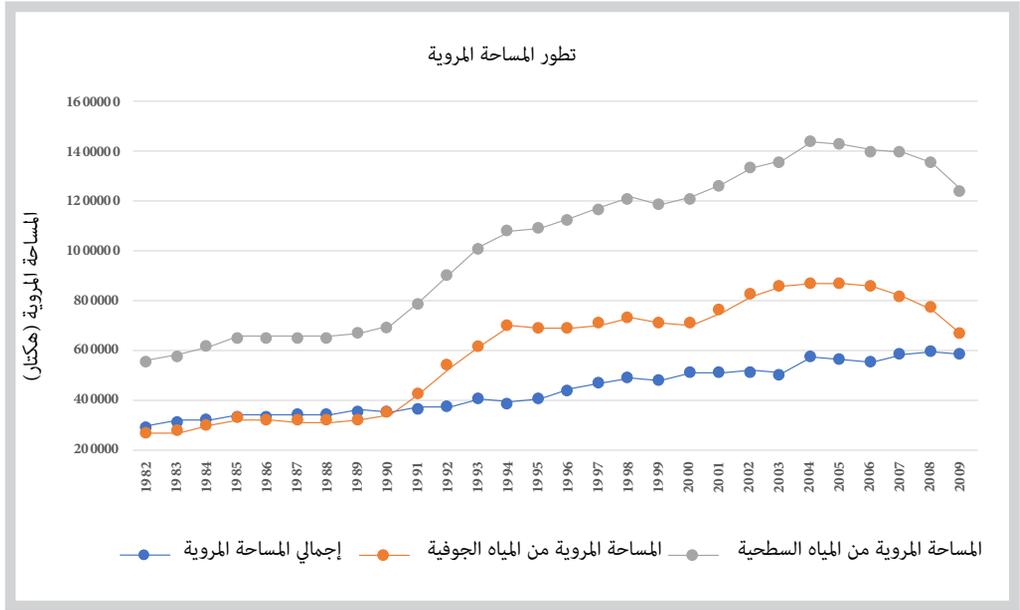
مناطق الاستقرار الزراعي



المصدر: من إعداد الباحث استناداً إلى: Ibid.

تؤمن هذه السدود والآبار المياه لري ما يفوق 1200000 هكتار. ويوضح شكل تطور استخدام الموارد المائية المساحة المروية من المياه السطحية والجوفية، ويبين تراجع المساحة المروية من المياه الجوفية بعد العام الزراعي 2007/2008 بسبب إزالة الدعم عن أسعار المازوت في سورية<sup>(50)</sup>.

### شكل تطور استخدام الموارد المائية بحسب المصدر (مياه سطحية وجوفية)



المصدر: من إعداد الباحث استناداً إلى: الجمهورية العربية السورية، وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، "المجموعة الإحصائية السنوية الزراعية" (1992، 1999، 2009).

استطاعت هذه السياسة تحقيق بعض أهدافها، مثل زيادة الإنتاج الزراعي وزيادة عدد السكان المستفيدين من مياه الشبكات العامة؛ إذ بلغت نسبة السكان الحاصلين على مياه الشرب من الشبكات العامة نحو 95 في المئة و89 في المئة من سكان المدن والريف على التوالي، بمعدل من 50 إلى 75 لترًا يوميًا للشخص<sup>(51)</sup> بالنسبة إلى البلدات والقرى. أما بالنسبة إلى المدن الكبيرة، فكانت الخطط تعتمد وسطياً 125 لترًا/ شخص/ اليوم. إلا أن تزويد السكان بمياه الشرب في بعض المناطق ركّز على الكمية دون النوعية<sup>(52)</sup>. بمعنى آخر، جرى تزويد المنازل بمياه لا تتطابق مع المواصفات السورية لمياه الشرب، واستخدمها السكان للأعمال المنزلية. وبالنسبة إلى الإنتاج الزراعي، فقد زاد إنتاج القمح بنسبة 250 في المئة، والقطن 163 في المئة، والزيتون 252 في المئة، واللحوم الحمراء 183 في المئة في الفترة 1985-2006<sup>(53)</sup>.

50 Ahmed Haj Asaad et al., "Geostrategic Stakes and the Impact of the Conflict in the Orontes River Basin," *Confluences Méditerranée*, vol. 89, no. 2 (2014), p. 176.

51 Ibid., p. 179.

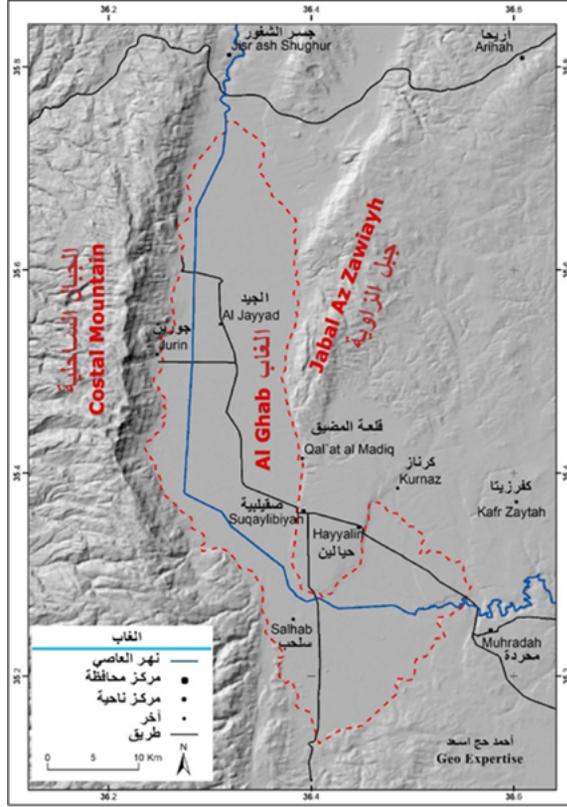
52 المكتب المركزي للإحصاء، اليونيسف، "الفقر متعدّد الأبعاد في سورية: بحث مقارنة بين العامين 2001 و2009 ضمن دراسة مستويات المعيشة وقياس رفاهية الأطفال"، 2014، ص 19.

53 الجمهورية العربية السورية، وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، "المجموعة الإحصائية السنوية الزراعية" (1990، 2000، 2010).



## الخريطة (3)

## موقع الغاب



المصدر: من إعداد الباحث.

فكّر الانتداب الفرنسي في تجفيف الغاب لتوطين الآشوريين الفارّين من العراق، لكنه تخلى عن هذه الفكرة لاحقاً<sup>(58)</sup>. ثم عادت فكرة تجفيفه مجدداً في الخمسينيات، حين أسست الحكومة السورية في عام 1951 مكتب الغاب وأوكلت الأعمال إلى عدة شركات أجنبية وعربية: هولندية وبلغارية ويوغسلافية وسوفييتية وإيطالية وألمانية ومصرية، بالتعاون والتنسيق مع منظمة الأغذية والزراعة<sup>(59)</sup>. وأتى تقسيم الأعمال بين هذا العدد من الدول من رغبة السوريين في الحفاظ على توازن العلاقات في النظام العالمي آنذاك، مع ضمان السيادة الوطنية على المشروع. ومع مرور الزمن، شهدت سورية تغييرات جذرية في النظام السياسي. ففي عام 1958، حدثت الوحدة مع مصر، وفي عام 1961 وقع الانفصال. وبعد الانقلاب العسكري في عام 1963، استلم حزب البعث السلطة في سورية، وسرعان ما شهد انقلاباً آخر في عام 1970. وعلى الرغم من كل هذه الأحداث السياسية، فإن الأعمال المائية في الغاب لم تتأثر. بل على العكس من ذلك، فقد اعتُبر المشروع أولوية في الخطة الخمسية الأولى 1965-1961<sup>(60)</sup>. لكن أهدافه ومخرجاته تغيرت مع تغير الأنظمة السياسية والسياسيين.

58 Jaques Weulersse, *L'Oronte: Étude de fleuve* (Tours: Arrault et Cie, 1940).

59 Métral & Métral, p. 308.

60 Ibid., p. 309.

فبعد أن كانت أهداف المشروع ذات الأولوية تأخذ منحى إنتاجياً - اقتصادياً، أصبحت اجتماعية ذات أبعاد سياسية ودعائية مع تولي حزب البعث للسلطة، ثم عادت الأولوية من جديد للهدف الإنتاجي الاقتصادي في صالح رأسمالية المحاسب. فخلال الفترة 1957-1963، أُجرت الحكومة الأراضي المجففة في الغاب والعشارنة سنوياً، وفق بُعد اقتصادي - إنتاجي ومن دون حدود عليا للمساحة المؤجرة للشخص بمبلغ يراوح بين 50 و100 ليرة سورية للهكتار لمن يطلبها من الفلاحين الذين لا يمتلكون الأرض، وصغار الملاك، وكبار المزارعين، وأصحاب الآلات، والمزارعين، والبدو. ومع وصول حزب البعث إلى السلطة، طفا البعد الاجتماعي - الدعائي على المشروع، فاستُبعد كبار الملاك ومتوسطهم من استئجار أراضي الغاب، وقسمت وزارة الإصلاح الزراعي في عام 1965 الأراضي إلى قطع تراوح مساحتها بين 2.5 و4 هكتارات، وجرى تأجيرها للفلاحين الذين لا يمتلكون أرضاً ولصغار الملاك، وفقاً لأحكام قوانين الإصلاح الزراعي للأعوام 1958 و1963 و1966. وفي عام 1969، وُزعت أراضي الغاب على الفلاحين الذين لا يمتلكون أرضاً<sup>(61)</sup> بمساحة تراوح بين 2.4 و2.7 هكتار لكل أسرة بحسب حجمها. وفي عام 1970، وُزع ما يقرب من 12 ألف قطعة أرض<sup>(62)</sup>.

أثرت الأبعاد السياسية والدعائية لطريقة التوزيع هذه في مخرجات المشروع؛ فلم يستطع تحقيق نظام زراعي إنتاجي - اقتصادي جديد يُحدث نقلة نوعية في الإنتاج الزراعي على المستوى الوطني، واقتصرت مخرجاته على تحقيق الدعاية السياسية بتكوين مجتمع ريفي جديد "اشتراكي عادل". وأصبح الغاب منطقة جاذبة للسكان، فارتفع عددهم فيه خلال عشرين سنة إلى أكثر من خمسة أضعاف؛ من 30 ألف نسمة في عام 1952 إلى 150 ألف نسمة في نهاية السبعينيات<sup>(63)</sup>. وانتقل إليه البدو وسكان جبال الزاوية والجبال الساحلية لتكوين مجتمع من مكونات اجتماعية مختلفة يوحدتها عقد اجتماعي متين أقامته مع السلطة السياسية، ليصبح الغاب قاعدة شعبية للنظام الحاكم في سورية. ولكن سرعان ما تراجع المستوى المعيشي للمتفعين وورثتهم، وتفتتت الحيازات ووصل متوسطها إلى أقل من 0.4 هكتار للأسرة<sup>(64)</sup>. وأصبح "سهل الغاب الغني بالموارد الزراعية أحد أكثر المناطق فقراً في سورية"<sup>(65)</sup>.

أظهر الجيل الثاني من سياسيي النظام السياسي المتنامي دورهم مع إرادة سياسية تختلف عن سابقهم وساعية لتكوين الثروة المالية. فقد رُوج لمشروع أغروبوليس في عام 2001، الذي يغطي مشروع الغاب والمناطق المجاورة بمساحة قدرها 140 ألف هكتار، وأجريت فيه العديد من الدراسات التحضيرية. وفي عام 2007، وُقّع اتفاق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP لتقديم مساعدة تقنية للمشروع الذي يهدف إلى "تنمية الموارد من خلال تطوير الصناعات الغذائية الزراعية الخاصة وإنتاج محاصيل ذات قيمة مضافة عالية مخصصة لهذه الصناعات"<sup>(66)</sup>. وقد هدف المشروع إلى تنشيط السياحة وتطويرها بفضل انتشار المواقع الأثرية في المنطقة (أفاميا مثلاً).

61 تشكلت 52 جمعية تعاونية، ضمت 90 في المئة من المستفيدين. ينظر: Ibid., p. 317.

62 Ibid., pp. 316-317.

63 Ibid., p. 320.

64 Myriam Saadé-Sbeih et al., "Groundwater Balance Politics: Aquifer Overexploitation in the Orontes River Basin," *Water Alternatives*, vol. 11, no. 3 (2018), p. 678.

65 Ahmed Haj Asaad, Myriam Saadé-Sbeih & Ronald Jaubert, "La crise agraire du bassin de l'Oronte: De la planification centralisée aux projets agro-industriels," *Confluence Méditerranéenne*, no. 108 (2019), p. 96

66 Ibid.

طُرحت آلية تنفيذ المشروع<sup>(67)</sup>، ووُقعت الاتفاقية في عام 2010 بين الحكومة السورية ومختلف وكالات الأمم المتحدة المرتبطة به، وذلك في إطار هيكل "منطقة اقتصادية خاصة"<sup>(68)</sup>، وهو أمرٌ أثار مخاوف جدية ومعارضة قوية من جانب بعض الممثلين المحليين للاتحاد العام للفلاحين الذين شعروا بخطر إنشاء شركات أعمال تجارية زراعية كبيرة على حساب المزارع العائلية التقليدية التي تملكها الأسر المنتفعة من الإصلاح الزراعي، التي ستضطر إلى بيع أراضيها أو تأجيرها<sup>(69)</sup>. وهذه المخاوف لم تأت من فراغ، فالمناطق الاقتصادية الخاصة التي جرى تطويرها في قطاعات أخرى كانت في الواقع أداة لتطوير ما يمكن وصفه بـ "رأسمالية المحاسيب" لمصلحة السلطة السياسية و/ أو المقربين منها<sup>(70)</sup>. وكان هناك تخوف آخر هو استخدام المخزون المائي الجوي الموجود في غرب الغاب للأغراض الزراعية ضمن مشروع أغروبوليس، في حين أن هذا المخزون يجب أن يبقى مخزوناً مائياً استراتيجياً للشرب لسكان المنطقة بحسب توصيات خبراء المنظمة الهولندية للبحوث العلمية التطبيقية TNO<sup>(71)</sup>.

وإجمالاً، تعكس التحولات في التخطيط لاستثمار الموارد المائية والأرضية في سهل الغاب الرغبات التي أراد السياسيون تحصيلها منه. ففي الخمسينيات، كانوا يرغبون في تعظيم دخولهم المالية، ولهذا جاءت خطتهم باستثمار سهول الغاب وفق بُعد اقتصادي - إنتاجي، حيث خطط لبيع الأراضي أو تأجيرها بالنسبة إلى الذين يرغبون في ذلك من دون أي سقف. أما سياسيو حزب البعث، فقد كانت خطتهم استثمار سهول الغاب في بعدها الاجتماعي في الاستراتيجيات الدعائية، من أجل تعزيز القاعدة الشعبية للنظام في الوسط الريفي ضمن هدف تأمين استمراريته. وعندما اعتقد السياسيون الجدد من حزب البعث أنهم تمكّنوا من فرض سيطرتهم ولم يعودوا في حاجة إلى القاعدة الشعبية، تبّنوا البعد الاقتصادي - الإنتاجي لكن ذلك قد كان بطابع "رأسمالية المحاسيب" لتعظيم ثروات قلة من المستفيدين الموالين للنظام. ويمثّل هذا الاستغناء عن القاعدة الشعبية أحد دوافع احتجاج الوسط الريفي ضد النظام الحاكم في عام 2011<sup>(72)</sup>.

## 2. سبخة الموح

تبلغ مساحة سبخة الموح (تدمر، في حمص) نحو 30 كيلومتراً مربعاً، وتبعد 20 كيلومتراً عن جنوب شرق مدينة تدمر، وكان يستثمرها السكان المحليون البالغ عددهم ستة آلاف أسرة وفقاً لأحد الخبراء<sup>(73)</sup>، وتشكّل

67 Syrian Arab Republic & United Nations, "Al Ghab Development Program," Project no. SYR/010/002, 2010.

68 يعد مشروع أغروبوليس Agropolice أول مشروع في القطاع الزراعي يستفيد من هذا الوضع، وهو مشروع تجريبي يُنبئ "بإصلاح أوسع للمناطق المروية". هذا الهيكل التنظيمي "منطقة اقتصادية خاصة" المحدد في خطة الإصلاح الاقتصادي لعام 2001 يقلل، إلى حد بعيد، من سيطرة الدولة على الشركات المستثمرة فيه، بما فيها مسألة الضرائب بهدف معلن يتمثل في "تشجيع الاستثمار الخاص" و"إخراج سهل الغاب من الإطار الصارم للتخطيط الزراعي.

69 Haj Asaad, Saadé-Sbeih & Jaubert, p. 97.

70 Raymond A. Hinnebusch, "Syria: The Politics of Economic Liberalisation," *Third World Quarterly*, vol. 18, no. 2 (1997), pp. 249-265; Melani Cammett, *A Political Economy of the Middle East* (Boulder, CO: Westview Press, 2018).

71 Netherlands Organisation for Applied Scientific Research (TNO), *Development of a Numerical Groundwater Flow Model for the Larger Orontes Basin: Final Report* (Utrecht, The Netherlands: Dutch-Syrian Water Cooperation, 2008), p. 61.

72 Haj Asaad, Saadé-Sbeih & Jaubert, p. 88.

73 "ك. د." (جيولوجي)، عمل في حوض البادية، مقيم حالياً في غازي عنتاب، مقابلة عبر واتساب، 2023/12/14.

لهم مصدرًا أساسيًا من خلال العمل في استخراج الملح وتسويقه على مدى سنوات طوال، حيث كان العمل فيها يتوارثه الأبناء عن الآباء والأجداد<sup>(74)</sup>.

تبين تقارير الدراسات المائية التي أنجزتها وزارة الري (وزارة الموارد المائية حاليًا)<sup>(75)</sup> أن استثمار الأهالي في الملح لا يؤثر في المياه في منطقة السبخة؛ فحركة المياه السطحية والسيول تنتهي مجتمعة في سبخة الموح، وبعد تبخرها في الصيف تتشكل طبقة ملح على وجه التربة يجنيها السكان ويسوّقونها. وأثبتت التقارير كذلك أنه لا يمكن استخدام هذه المياه لأيّ نشاط آخر بسبب ارتفاع الملوحة فيها؛ إذ تصل إلى 300 غ/ لتر. ومع كل ذلك، ففي النصف الثاني من التسعينيات، مُنع الأهالي من استثمار الملح بحجة المحافظة على الموارد المائية، وقد كان هذا المنع تحت تأثير تجار الملح المعالج باليود، لأن الملح الناتج من ممالح الموح منافس له. وبعد إيقاف الأهالي عن العمل، وزّعت المؤسسة العامة للجيولوجيا، التي وضعت يدها على السبخة على اعتبارها منجمًا، تراخيص لاستثمار الملح، وقد تحوّل أهالي المنطقة إلى عمال لدى المستثمرين الجدد<sup>(76)</sup>.

وضمن هذا السياق، ذكر أحد الخبراء الذين التقيتهم أنه جرى ردم العديد من آبار واحدة تدمر في نهاية عام 1999 بحجة الحفاظ على الموارد المائية لسبخة الموح وللواحة ذاتها، لكن سبب ذلك تمثّل في تأمين المياه لفندق بالميرا الشام، وقد أدى ذلك إلى أضرارًا بيئية وسياحية وتراثية جمة. ثمّ تراجعت وزارة الزراعة عن هذا القرار، وجرت إعادة تأهيل الآبار وتأمين مياه الري للبتاتين المتضررة مدة ثلاث سنوات<sup>(77)</sup>.

### 3. البادية السورية

يستعرض هذا الجزء من الدراسة السياسات التي أتبعها الأنظمة السياسية المتعاقبة في إدارة البادية السورية التي تشكّل أكثر من 55.2 في المئة من الأراضي السورية<sup>(78)</sup>، وتمثّل منظومة بيئية متكاملة حيث طوّر قاطنوها نظامًا اقتصاديًا واجتماعيًا يعتمد على تربية الأغنام؛ وهي المنظومة التي كانت متأقلمة مع ندرة المياه، حيث معدل الهطول المطري فيها أقل من 200 ملم سنويًا<sup>(79)</sup>. وتمتلك عشائر البادية ومشايخها حيازات زراعية واسعة بعليّة ومروية في الفيضات<sup>(80)</sup> وعلى أطراف الأنهار العابرة للبادية مثل نهر الفرات، أو حول الفجارات أو الآبار القديمة فيها. ويزرع سكان البادية وشركاؤهم من تجار ومزارعين، مُسلمين لنظام العشرية<sup>(81)</sup>، بعض بطون الأودية شعيرًا زراعةً بعليّة. ويتم ذلك وفق حقوق استخدام منظمة بين العشائر، فلكل عشيرة حياها. كما أصبح للمشايخ نفوذ سياسي قوي بسبب كسب أفراد عشائرهم توجهات سياسية.

74 "سبخة الموح تنتج 100 ألف طن من الملح"، الوكالة العربية السورية للأنباء "سانا"، 2019/5/16، شوهد في 2014/9/12، في: <https://acr.ps/1L9zOWz>

75 غير منشورة.

76 "ك. د."

77 المرجع نفسه؛ "م.ع." (خبير في الشؤون المائية في سورية)، ملاحظة مكتوبة، 2024/9/12.

78 الجمهورية العربية السورية، مجلس الشعب، "تحليل وتقييم الموارد الزراعية للبادية السورية ومسار خط البادية، الموارد المائية واستخداماتها، التجمعات السكانية والقوانين الناظمة لاستثمارها"، إشراف مستشار مجلس الشعب جورج ملكي صومي (2006)، ص 2.

79 المرجع نفسه، ص 1.

80 Jonathan Rae, "Les politiques foncières dans la steppe d'Alep: L'interface entre les tribus et l'état," in: Ronald Jaubert & Bernard Geyer (dir.), *Les marges arides du croissant fertile, peuplement, exploitation et contrôle des ressources en Syrie du nord*, vol. 43 (Lyon: Maison de l'Orient et de la Méditerranée, 2006), p. 111.

81 يعتمد سكان البادية على زراعة الشعير البعلية بأقل التكاليف في بطون بعض الأودية، حيث يتوقعون سنة خصبة في كل عشر سنوات

اتبع حزب البعث النهج الذي تبناه جمال عبد الناصر في تجريد مشايخ العشائر من قوتهم الاقتصادية، والذي تبلور في مصادرة أراضيهم وفقاً لقانون الإصلاح الزراعي، والحد من دورهم السياسي من خلال إلغاء قانون العشائر رقم 31 لعام 1956<sup>(82)</sup> بالقانون رقم 166 لعام 1958<sup>(83)</sup>. وكان هذا ضمن سياق إدارة السلطة المركزية للموارد الطبيعية وحمايتها. وقد صدر المرسوم التشريعي رقم 140 لعام 1970<sup>(84)</sup>، ومن أهم ما ورد فيه اعتباره أراضي البادية أملاك دولة، ومنع واضعي اليد<sup>(85)</sup> عليها من أفراد العشائر وشيوخها من بيعها وزراعتها، وأقر إنشاء جمعيات فلاحية لتربية الحيوان وتحسين المراعي. وإضافة إلى ذلك، تدخلت الدولة في البادية من خلال المحميات وإنشاء عدة سدود وحفائر وآبار لتأمين المياه للثروة الحيوانية.

توقفت عملية بيع الأراضي في البادية منذ صدور هذا المرسوم، وذلك لتوقف المحاكم المختصة عن قبول دعاوى البيع. إلا أن منع الزراعة شهد تساهلاً في تطبيقه، ولم يجرّ التشديد في تنفيذه إلا في النصف الثاني من التسعينيات. وعلى الرغم من أهمية منع بيع الأراضي وزراعتها، فإن تشكيل الجمعيات الذي بدأ بعد صدور المرسوم<sup>(86)</sup> يمثل الخطوة الأهم في تغيير بنية العلاقات الاقتصادية والاجتماعية في البادية. فقد تحولت إدارة البادية من نظام الحمى العشائري إلى النظام المشاع، وكان لكل عشيرة مواقعها المحددة بنقاط مكانية (بئر، أو وادٍ، أو تلة، أو قرية)<sup>(87)</sup>؛ بحيث لا يمكن أن ترعى عشيرة ما مواشيتها في أراضي عشيرة أخرى إلا بإذنها. لكن المرسوم جعل الجمعيات تستلم إدارة المراعي من دون تخصص جغرافي<sup>(88)</sup>، وبذلك تحول نظام الرعي فيها إلى نظام مشاعي.

وأدى تشكيل الجمعيات إلى نقل مسؤولية إدارة المراعي من شيخ العشيرة - الوارث لنهج إدارة المراعي عبر أجيال متعاقبة والملمّ بأدق التفاصيل في حِمَاه وطبائع أفراد عشيرته - إلى المشرف التعاوني الذي غالباً ما تكون معرفته محدودة عن البادية وطبيعتها والبدو وطبائعهم، ويكون دوره الأكبر بوصفه ممثل الاتحاد العام للفلاحين "أحد مكونات السلطة السياسية" في البادية. لقد أخذ هذا المشرف دور مشايخ العشائر أو مجالسها في توزيع المراعي من خلال جمعيتها التي أصبحت مكونة من مجموعة من العشائر. فعلى سبيل المثال، تضمّ جمعية المنبطح حوالي 21 فخذاً ينتمون إلى أكثر من سبع عشائر<sup>(89)</sup>. ولم تعد هناك ضوابط

82 قانون العشائر الصادر بقرار رئيس مجلس النواب السوري رقم 31 للعام 1956 (دمشق: 1956/6/13).

83 قانون رقم 166 للعام 1958 بشأن إلغاء قانون العشائر في الإقليم السوري (الجمهورية العربية المتحدة: 1958/9/28).

84 مرسوم تشريعي رقم 140 للعام 1970 يتضمن عدم جواز تسجيل أراضي البادية غير المروية بحق القرار أو التعويض ببدل المثل ومنع اكتساب الحقوق العينية عليها وقواعده (دمشق: 1970/7/20)، ثم عدّل بالقانون رقم 13 للعام 1973 (1973/3/26)، ثم ألغيا بالقانون رقم 62 للعام 2006.

85 يقصد بواضعي اليد هنا تملك الأرض بحسب الأعراف المحلية.

86 كانت الجمعيات الفلاحية لتربية الحيوان وتحسين المراعي تابعة لوزارة الزراعة، ثم ألحقت بالاتحاد العام للفلاحين، وقد بلغ عددها نحو 400 جمعية، منها العديد من الجمعيات الوهمية من أجل الحصول على الأعلاف وإعادة بيعها. فمة تعارض في جوهر المرسوم، إذ يعتبر أن أراضي البادية هي أملاك دولة ويطلب من الجمعيات الفلاحية تحسين المراعي فيها من دون إعطائها حق الاستخدام الحصري للمراعي التي قامت بتحسينها.

87 على سبيل المثال لا الحصر، في البريكات، والنميط، وجباب الكاشي، يعود حق الاستخدام لبني خالد. وفي جبل أبو رجمين للعمور، والطار للعقيدات، وشناعة للموالي.

88 يقصد بذلك أن يكون لكل جمعية تعاونية حدود جغرافية تمارس عليها نشاطها وتكون مسؤولة عن حماية الموارد الطبيعية فيها وتحسينها.

89 أ. ي. (أستاذ جامعي، له عدة أبحاث عن البادية السورية، مقيم حالياً في غينيس في ألمانيا)، مقابلة عبر زووم، 2023/11/27.

عشائرية تنظم الرعي من طرف أفراد العشائر المنضوية في جميعة فلاحية<sup>(90)</sup>. وفي هذا السياق، يمكن القول إن جميع العناصر التي أشار إليها غاريت هاردين في مفهوم "مأساة المشاعات" تنطبق على البادية. فهي تحدث عندما يتنافس الأفراد على استخدام مورد نادر ومحدود (خلق صراع بين المصلحة الفردية والصالح العام). وهنا تؤدي الاستراتيجية الاقتصادية العقلانية لكل فرد من خلال استخدام المورد استخدامًا مفرطًا إلى نتيجة خاسرة للجميع<sup>(91)</sup>. وفي هذا، يقول الدرزا والمصري إنه لا توجد في البادية مشكلة إلا المشاع، فالمشاع خراب والتخصّص عمار<sup>(92)</sup>.

وفيما يتعلق بإجراء منع الزراعة، فإن درجة تطبيقه كانت تتفاوت بحسب إرادة السياسيين. ففي السنة الزراعية 1987/1988، سُمح بالزراعة في البادية استنادًا إلى القرار رقم 96 الصادر عن وزير الزراعة<sup>(93)</sup>؛ إذ كانت الأمطار الخريفية غزيرة على نحو استثنائي. شهدت تلك السنة تضاعف إنتاجية الهكتار المزروع في البادية على المتوسط. وحصل ذلك عندما كانت إرادة السياسيين تتمثل في زيادة الإنتاج للوصول إلى كميات إنتاجية عالية في سبيل تحقيق الأمن الغذائي؛ ما دفعهم إلى رفع القيود عن الزراعة وتشجيعها في البادية. وفي السنة الزراعية التالية 1988/1989، ارتفعت المساحة المزروعة بالشعير إلى أكثر من أربعة أضعاف مقارنةً بما كانت عليه في السنة الزراعية السابقة التي أعقبها ثلاث سنوات شديدة الجفاف، قلّت خلالها إنتاجية المحاصيل كثيرًا، ولم يتمّ حصاد القسم الأكبر منها. وأدت تلك الزراعات على مساحات واسعة إلى تدهور كبير في المراعي. وبحسب شيوخ العشائر وأفرادها الذين أجرينا مقابلات معهم، فإن أغلب من قام بالزراعة في البادية هم من القادة السياسيين بالتعاون مع مزارعين أو مع بعض سكان البادية.

استعمل هذا التعدي الكبير على البادية، حيث كان السياسيون شركاء فيه، لتبرير المنع الصارم للزراعة في النصف الثاني من التسعينيات والانتقال إلى حماية البادية. فقد صدر حظر صارم على الزراعة لجميع المحاصيل البعلية والمروية. واعتمد هذا الحظر على نظام مناطق الاستقرار الزراعي الذي يستند إلى معدلات الهطول المطري (شكل تطور استخدام الموارد المائية). وعلى أساس هذه المناطق، توضع الخطة الزراعية السنوية، بحسب منطقة الاستقرار الزراعي، ويجري تحديد المحاصيل التي يمكن زراعتها ونسبة زراعتها في كل منطقة. ووفقًا لذلك، مُنعت الزراعة المروية في المنطقة الرابعة، والزراعة بكل أشكالها في المنطقة الخامسة والبادية.

أثار قرار منع الزراعة تخوّف مستخدمي الأراضي ووفقًا للعرف من فقدان حقهم في استخدام الأراضي وتحولها إلى أملاك عامة، ومثّل ذلك مصدرًا كامنًا للصراع بين السكان والحكومة. فتوجه سكان البادية في عدة أماكن إلى زراعة الزيتون لحماية أحقيتهم في ملكية هذه الأراضي واستخدامها، مستفيدين من العرف الشعبي والرسمي الذي يمنح قطع الأشجار ويعطي الأشجار المثمرة حقّ تملك الأرض لمن يغرسها<sup>(94)</sup>. ففي القانون رقم 13 لسنة 1973 الناظم للملكية في البادية، أشار في الفقرة ج من المادة (1) إلى استثناء الأراضي البعلية بحد

90 الشيخ محمود المر (شيخ من مشايخ قبيلة الموالي، مقيم حاليًا في مدينة مرسين في تركيا)، مقابلة عبر واتساب، 2023/11/27.

91 Gurret Hardin, "The Tragedy of the Commons," *Science*, vol. 162, no. 3859 (1968), pp. 1243-1248.

92 عمر عبد المجيد الدرزا وعبد الله توفيق المصري، *المراعي في الوطن العربي: دراسات اقتصادية* (دمشق: الهيئة العامة السورية للكتاب؛ وزارة الثقافة، 2011)، ص 84.

93 قرار وزاري رقم 96 للعام 1989 (دمشق: 1989/11/19).

94 Ahmed Haj Asaad, *Potentialité et contrainte liée au développement de l'olivier en milieu aride syrien: Cas des zones (4-5) à Salamieh* (Genève: IUED, 2003), p. 9.

أدنى قدره عشر شجرات بعمر خمس سنوات في الدونم الواحد على الأقل من ضمها إلى أملاك الدولة. ومع هذا، لكون زراعة الزيتون في المناطق الجافة تتطلب الري، فإن القانون لم يستطع الحد من استخدام المياه، بل زاد من استخدامها لأن العديد من تلك الأراضي كانت تُزرع زراعة بعلية.

ساهم ذلك الحظر في تأمين تمويل لمشروع إعادة تأهيل البادية، طوره الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وموله بقرض منه ومن الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية. وكان أثر الحظر في الزراعة، إلى جانب تدهور البادية، المبررين الرئيسيين للبرنامج. وتمحور المشروع حول خمسة مكونات: 1. تنمية المراعي من خلال إعادة تأهيل الغطاء النباتي الطبيعي وإدخال خطط إدارة المراعي المجتمعية، 2. تنمية الثروة الحيوانية من خلال تحسين السلالات وإدارة القطعان وصحة الحيوان، 3. البنية التحتية الريفية، بما في ذلك إمدادات المياه وطرائق الوصول إلى المناطق الريفية، 4. التنمية المجتمعية، بما في ذلك التدخلات المصممة على نحو خاص لتحسين المستويات التعليمية (محو الأمية) والوضع الاجتماعي والاقتصادي للمرأة، 5. إدارة المشروع<sup>(95)</sup>. لم يرض سكان البادية بهذا المشروع؛ إذ هو في نظرهم امتداد لتدخل الحكومة لزيادة عدد المحميات وتشديد المراقبة على الزراعة في البادية التي تزامنت مع تنفيذ المشروع، ثم إن إنشاء السدود في البادية له وجهان؛ فمن جهة ساهمت في تأمين مياه كافية لشرب المواشي، ومن جهة أخرى أدت إلى تدهور الغطاء النباتي في القسم الأدنى من الوادي<sup>(96)</sup>.

لقد ساهم تدخل السلطة السياسية في إدارة الموارد الطبيعية في البادية ضمن استراتيجية الهدف السياسي الكامن المتمثل في تعزيز سلطتها على حساب النظام العشائري إلى تدهور المراعي، مع عجزها عن إضعاف الدور العشائري. وتبين أن كمنون الدور العشائري خلال العقود السابقة كان جزءاً من استراتيجية السياسيين في الحفاظ على وجودهم، فـ "سلوك هذه المجتمعات مرآة تعكس شخصية الحاكم أو السلطان [...] أما إذا كان السلطان جائراً دبّ الأمن واستقرت الأوضاع ولو لفترة، إذ تتحول إلى مجتمعات مسالمة، ولكنها تخفي التحدي وتنتظر فترة الانتقام"<sup>(97)</sup>. وخلال النزاع في سورية<sup>(98)</sup>، استعادت العشائر دورها، وقد يكون سماحها لتحركات عناصر تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام "داعش" ضمن أراض كانت تحت سيطرتها سابقاً نوعاً من الانتقام من سياسة النظام السياسي والمؤسسات الدولية التي حرمت السكان من حقهم في استخدام البادية وإدارتها خلال العقود السابقة.

## خاتمة

سعت الأنظمة السياسية المتعاقبة لإجراء تغييرات في المؤسسات من أجل تحجيم عملها وتوجيهه بما يتماشى مع إرادة السياسيين التي انحصرت في تعظيم المنافع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي يحقونها، بما في ذلك تعزيز قاعدتهم الشعبية وتعظيم أرباحهم المالية. وقد هيأت السلطة السياسية سياقات يسود فيها

95 Syrian Arab Republic, The International Fund for Agricultural Development, "Integrated Livestock Development Project," 2012, p. 8.

96 الدراز والمصري، ص 179.

97 المرجع نفسه، ص 135.

98 تحوّل جزء من الحراك الشعبي وثورته ضد النظام الحاكم الذي بدأ في النصف الأول من عام 2011 إلى نزاع مسلح مع بدايات عام 2012، واستمر بوتيرة أقل مما كان عليه حتى عام 2020.

القرار السياسي في إدارة الموارد المائية واستثمارها على حساب القرار الفني للمؤسسات المتخصصة التي تمتلك البيانات والمعطيات والأدوات اللازمة للتخطيط واتخاذ القرارات لحماية الموارد المائية. وعملت السلطة على تحييد دور المجتمع المحلي في إدارة الموارد المائية وتحجيم دور الضابطة المائية من خلال السيطرة على السلطة القضائية. وفي ظل هذه الظروف، ونظرًا إلى غياب أيّ محاسبة فعلية، لم يتردد السياسيون والشبكات التابعة لهم في تجاوز الخطط الاستراتيجية والتشريعات المائية، وفي تجاهل الاحتياجات المائية المتجددة سنويًا، وتلوث المياه أيضًا، وهو أمر أدى إلى استنزاف كمّي ونوعي للموارد المائية وتهديد للأمن المائي والاستقرار الاجتماعي. ويتفاقم هذا الخطر مع تنامي سيطرة رأسمالية المحاسيب على استثمار الموارد المائية ويستلزم تعدد المستفيدين من المياه وتنوعهم نوعًا من الإدارة تقوم بها الوزارات والمؤسسات ضمن سياسة واحدة ومتسقة؛ إذ تشارك كل مؤسسة بحسب اختصاصها في رسم استراتيجيات إدارة مستدامة للموارد المائية وتنفيذها ضمن آليات التشاور والتفاوض. ويتطلب هذا أيضًا وضع آلية مؤسساتية تضمن استقلالية عمل هذه المؤسسات في صنع قراراتها واتخاذها، وذلك لضمان إدارة مستدامة للموارد المائية، فضلًا عن حمايتها من رغبات السياسيين في استغلالها، ومن سيطرة رأسمالية المحاسيب على استثمارها. ومن المهم تحديد نهج يقلل من هيمنة القرار السياسي، ويدعم القرار الفني في عملية اتخاذ التشريعات والمعايير والضوابط اللازمة وتنفيذها؛ لضمان استخدام مستدام وكفاء للمياه وحمايتها من الاستغلال غير المستدام، فضلًا عن ضرورة تعزيز تعاون المؤسسات المسؤولة مع المجتمعات المحلية.

## المراجع

### العربية

- بلعسل، محمد. "دور الإرادة السياسية في تنمية المجتمع الجزائري: دراسة تحليلية نقدية". *مجلة الإناسة وعلوم المجتمع*. العدد 8 (كانون الأول/ ديسمبر 2020).
- "تعزيز فعالية الحكومات وشفافيتها: مكافحة الفساد: ملخص واف"، البنك الدولي (2020). في <https://acr.ps/1L9zOHn>
- تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، 13-14 حزيران/ يونيو 1992. نيويورك: الأمم المتحدة، 1993. في: <https://acr.ps/1L9zOzK>
- الجمهورية العربية السورية. المكتب المركزي للإحصاء. *الكتاب الإحصائي السنوي*. دمشق: المكتب المركزي للإحصاء، 2011. في: <https://acr.ps/1L9zONt>
- الجمهورية العربية السورية. مجلس الشعب. "تحليل وتقييم الموارد الزراعية للبادية السورية ومسار خط البادية، الموارد المائية واستخداماتها، التجمعات السكانية والقوانين الناظمة لاستثمارها". إشراف مستشار مجلس الشعب جورج ملكي صومي. 2006.
- الجمهورية العربية السورية. وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي. "المجموعة الإحصائية السنوية الزراعية" (1982، 1990، 1992، 2000، 2009، 2010، 2011).
- الدراز، عمر عبد المجيد وعبد الله توفيق المصري. *المراعي في الوطن العربي: دراسات اقتصادية*. دمشق: الهيئة العامة السورية للكتاب؛ وزارة الثقافة، 2011.
- "رأسمالية المحسوبية". هارفارد بنس ريفيو. في: <https://acr.ps/1L9zOjA>
- الزبيدي، رياض مهدي وآلاء طالب العمري. *دور الإرادة السياسية ودعم المنظمات الدولية في مكافحة الفساد: العراق نموذجًا*. بغداد: آراء للطباعة والنشر والتوزيع، 2021.
- صومي، جورج ملكي ومعن دانيال داود. "أزمة الموارد المائية في المنطقة الشرقية من الجمهورية العربية السورية". ورقة مقدمة لندوة الثلاثاء الاقتصادي. جمعية العلوم الاقتصادية. دمشق. 2010/1/19.
- مفيد، أحمد. "استقلال السلطة القضائية في المغرب: الضمانات الدستورية وواقع الممارسة وآفاقها". *حكمة*. مج 3، العدد 6 (2023).
- المكتب المركزي للإحصاء، اليونيسف. "الفقر متعدد الأبعاد في سورية: بحث مقارنة بين العامين 2001 و2009 ضمن دراسة مستويات المعيشة وقياس رفاهية الأطفال". 2014.

### الأجنبية

- Al-Azmeh, Housney. *Mediterranean Strategy for Sustainable Development: Water Efficiency Index Calculatio*. Sophia-Antipolis: Plan Bleu, Regional Activities Centre, 2008.

- Arabs and Turks in Transnational Context*. Baden-Baden: Ergon, Forthcoming.
- Beschorner, Natasha. "Le rôle de l'eau dans la politique régionale de la Turquie." *Monde Arabe*. vol. 138, no. 4 (1992).
- Cammett, Melani. *A Political Economy of the Middle East*. Boulder, CO: Westview Press, 2018.
- Fleiner-Gerster, Thomas. *Théorie générale de l'état*. Geneve: Graduate Institute Publications, 1986.
- Haj Asaad, Ahmed et al. "Geostrategic Stakes and the Impact of the Conflict in the Orontes River Basin." *Confluences Méditerranée*. vol. 89, no. 2 (2014).
- Haj Asaad, Ahmed, Myriam Saadé-Sbeih & Ronald Jaubert. "La crise agraire du bassin de l'Oronte: De la planification centralisée aux projets agro-industriels." *Confluence Méditerranéenne*. no. 108 (2019).
- Haj Asaad, Ahmed. *Potentialité et contrainte liée au développement de l'olivier en milieu aride syrien: Cas des zones (4-5) à Salamieh*. Genève: IUED, 2003.
- Hardin, Gurret. "The Tragedy of the Commons." *Science*. vol. 162, no. 3859 (1968).
- Hinnebusch, Raymond A. *Authoritarian Power and State Formation in Ba'thist Syria: Army, Party and Peasant*. Boulder, CO: Westview Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. "Syria: The Politics of Economic Liberalisation." *Third World Quarterly*. vol. 18, no. 2 (1997).
- Jaubert, Ronald & Bernard Geyer (dir.). *Les marges arides du croissant fertile, peuplement, exploitation et contrôle des ressources en Syrie du nord*. vol. 43. Lyon: Maison de l'Orient et de la Méditerranée, 2006.
- Kamto, Maurice. "L'entrée en vigueur de la Convention sur le droit relatif à l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation." *Revue juridique de l'environnement*. vol. 42, no. 1 (2017).
- Lasserre, Frédéric & Boutet Annabelle. "Le droit international réglera-t-il les litiges du partage de l'eau? Le bassin du Nil et quelques autres cas (Note)." *Études internationales*. vol. 33, no. 3 (2002).
- Métral, Françoise & Jean Métral. "Maîtrise de l'eau et société dans la plaine du Ghab." *Revue de géographie de Lyon*. vol. 54, no. 3, (1979).
- Mubilala, Mutoy. *L'évolution du droit des cours d'eau internationaux à la lumière de l'expérience africaines notamment dans le bassin du Congo/ Zaïre*. Paris: PUF, 1999.
- Netherlands Organisation for Applied Scientific Research (TNO). *Development of a Numerical Groundwater Flow Model for the Larger Orontes Basin: Final Report*. Utrecht, The Netherlands: Dutch-Syrian Water Cooperation, 2008.

- Putz, Charlotte. *La gestion de l'eau potable sur le haut plateau: Conception, élaboration et mise en oeuvre d'un SIG prototype pour atteindre une gestion durable de la ressource*. Lausanne: IGUL; EPFL, 2003.
- Rocard, Michel. "Le développement de l'Afrique, affaire de volonté politique." *Études*. vol. 398, no. 1 (2003).
- Saadé-Sbeih, Myriam et al. "Groundwater Balance Politics: Aquifer Overexploitation in the Orontes River Basin." *Water Alternatives*. vol. 11, no. 3 (2018).
- Somme, George et al. *Rainfed Wheat Productivity with Supplemental Irrigation in Al-Hasakeh, Northern Syria*. Damascus: General Commission for Scientific Agricultural Research (GCSAR); Beirut: International Center for Agricultural Research in the Dry Areas (ICARDA), 2005.
- Stevanović, Zoran, Neven Krešić & Neno Kukurić (eds.). *Karst without Boundaries*. London: CRC Press, 2016.
- Study of the Development of the Sewage System in the Syrian Arab Republic: Volume II, Main Report*. Damascus: Ministry of Housing and Construction; Tokyo: Japan International Cooperation Agency (JICA); Tokyo Engineering Consultants CO., 2008.
- Syrian Arab Republic & United Nations. "Al Ghab Development Program." Project no. SYR/010/002. 2010.
- Syrian Arab Republic. The International Fund for Agricultural Development. "Integrated Livestock Development Project" (2012).
- "Syrian Arab Republic: Subnational Administrative Boundaries." United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). at: <https://acr.ps/1L9zPbi>
- The World Bank, *Syrian Arab Republic Irrigation Sector Report*. Report no. 22602 (2001).
- "Understanding 'Political Will'." *Assets Publishing Service Gov UK*. at: <https://acr.ps/1L9zODj>
- United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (UNESCWA) & Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR). *Glossary of Shared Water Resources Technical, Socioeconomic and Legal Terminology*. New York: United Nations, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Inventory of Shared Water Resources in Western Asia*. New York: United Nations, 2013.
- Weulersse, Jaques. *L'oronte: Etude de fleuve*. Tours: Arrault et Cie, 1940.