تقييم إدارة أراضي دارفور:
تحليل وتوصيات

موجز

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

GLTN
GLOBAL LAND TOOL NETWORK

تقييم إدارة أراضي دارفور: تحليل وتوصيات – موجز

للاطلاع على الصـيغة الكاملة للتقرير، قم بزيارة www.gltn.net [1] أو اتصـل بالمكتب القطري لموئل الأمم المتحدة في السودان

حقوق الطبع والنشر © برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، موئل الأمم المتحدة، 2020

اخلاء المسؤولية:

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا عرض المواد فيه على التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطاتها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها، أو بشـأن نظامها الاقتصـادي أو درجة تنميتها. ولا يعكس تحليل هذا المنشـور واسـتنتاجاته وتوصـياته بالضرورة آراء برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية أو مجلس إدارته.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)
P.O. Box 30030, Nairobi 00100, Kenya
Tel: +254 20 762 3120
Fax: +254 20 762 3477
www.unhabitat.org

مديرا المهام: ماسايوكي يوكوتا، وأومبريتا تمبرا

المؤلفون الرئيسيون: صلاح أبوكاشوا، كلاريسا أوغسطانوس، عبد الرحمن مصطفى، أومبريتا تمبرا

المساهمون: ولاء عبد المعطي، الحبيب بنمختار، ناتسـوكي ماتسـوموتو، سـينا شـلمير، إليونورا فرانشـيسـكا سيربي

التحرير: فيكي كوينلان

جدول المحتويات

الصفحة

مسرد المصطلحات 4
الأسماء المختصرة والاختصارات 6
ألف – معلومات أساسية 8
هدف التقرير وخلفيته 8
المنهجية 9
لمحة عامة عن دارفور 9
التحديات المتعلقة بالأراضي 10
تعيين أصحاب المصلحة 10
باء – نُظم حيازة الأراضي في دارفور 11
حيازة الأراضي في النظام القانوني 11
الحيازة العرفية للأراضي 11
الحيازات غير الرسمية للأراضي في المناطق الحضرية 13
جيم – الأطر والعمليات القانونية والمؤسسية في دارفور 13
الأطر القانونية 13
الإطار المؤسسي 14
العملية القانونية والبُعد الاقتصادي 14
العمليات العرفية والبُعد الاقتصادي 14
التحديات والفرص والتوصيات الأولية 15
دال – تقييم قدرات إدارة الأراضي في دارفور 16
قدرة النظام القانوني لإدارة الأراضي على مستوى الولاية 16
قدرة النظام العرفي لإدارة الأراضي 17
التحديات والفرص والتوصيات الأولية 17
هاء – عمليات الأمم المتحدة 17
واو – توصيات لتحسين إدارة الأراضي في دارفور 18
توصيات لمناقشة الاستراتيجيات والمبادئ الرفيعة المستوى ذات الصلة بالأراضي 18
توصيات تقنية لتحسين نظام حوكمة الأراضي 20
توصيات من أجل اتخاذ إجراءات ملموسة 22

مسرد المصطلحات

Ada:	العرف أو التقاليد أو العادة
Amir (emir)	الأمير: زعيم قبيلة يحكم عدّة أمّداس. في بعض الحالات، الأمير هو نفس مستوى الناظر
Ashwaey	عشوائية
Clinkab	كلينكاب. كيان مادي لترسيم الحدود بين مزرعتين
Damra	دمرة. قرية رعوية صغيرة
Dar	دار. أراضي قبيلة أو عشيرة معينة
Diwan	ديوان. بيت ضيافة مع غرفة للضيوف الذكور منفصلة عن المنزل الرئيسي
Fareeq	فريق. مجموعة من الرعاة تسافر معاً. كما تستخدم هذه التسمية للإشارة إلى المنازل المؤقتة لمجموعة محددة من الرعاة عندما يتوقفون للراحة أثناء سفرهم
Feddan	فدان. مقياس الأرض الذي يماثل حوالي 4200 متر مربع
Fur	شعب كانت له سلطنة قبل الاستعمار البريطاني
Hakuma	الحكومة أو الدولة، مِنْ حَكَم، يحكم
Hakura or Hakora	الحكورة. حوزة من الأراضي في دارفور، تدار تاريخيا نيابة عن رئيس القبيلة
Housh	حوش. منزل عائلة ممتدة تضم أكثر من عائلة صغيرة. كما تستخدم للإشارة إلى منطقة الفناء في منزل واحد
Idaraahliya	إدارة أهلية. نظام الحكم من خلال السلطات المحلية، الذي أنشئ تحت الإدارة البريطانية
Jobraka (or najjadh)	حديقة صغيرة ملحقة بالمنزل
Judiyya	الجودية. النظام العرفي للوساطة في السودان على أساس وسطاء من طرف ثالث
Khotta iskanya	خطة إسكانية. خطة تسوية الموقع والخدمة
Mahaliya	محلية. وحدة إدارية بين الولاية والوحدة الإدارية
Mahar	مهر
Mahkam Ahlyya	مقام أهلية. مستوى النظام القضائي حيث يكون القاضي هو السلطان / الناظر أو العمدة
Majlis	مجلس، الجمعية التشريعية
Manzila	منزلة. مساحة أكبر داخل ممر طريق الماشية حيث تبقى الماشية لفترة زمنية طويلة
Masarat (Masar)	مسارات (مفردها مسار). مسار الماشية التقليدي
Mewat	أرض موات. أرض تركت متخلفة حيث لا أحد يدعي ملكيتها
Mirath	ميراث
Mutamad	المعتمد. مفوض المنطقة
Nazarah	نظارة. وحدة إقليمية في الإدارة الأهلية
Nazir	ناظر. أعلى رتبة في الإدارة الأهلية
Omda	العمدة. زعيم محلي، عادة من بلدة، أو قرية كبيرة، أو مجموعة من القرى
Rakoba	الرقابة. الآلية التقليدية لحل النزاعات بين القبائل في دارفور

Sharia الشريعة الإسلامية، أو مصادر الشريعة الإسلامية (حرفياً 'الطريق'، 'الصراط')

Shartay رئيس وراثي مسؤول عن دار (لغة داغور كانوري)

Sheikh شيخ القبيلة. زعيم القبيلة المحلية على مستوى القرية أو المجموعة الرعوية

Sinyya منطقة داخل ممر طريق الماشية حيث يتوقف الرعاة لإعطاء حيواناتهم راحة قصيرة

Sultan السلطان. أعلى رتبة في الإدارة الأهلية

Wadi الوادي. جسم مائي موسمي

Wali الوالي. حاكم الولاية

Wilaya ولاية اتحادية

Zakat الزكاة. أحد أركان الإسلام الخمسة، وهي شكل ديني إلزامي من العطاء بالنسبة لجميع المسلمين، يحدده فرض الضرائب على الثروة والدخل

الأسماء المختصرة والاختصارات

CCA	تقييم قطري مشترك
CEDAW	اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة
CERF	الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ
CoFLAS	تكاليف وتمويل خدمات إدارة الأراضي
DLC	مفوضية أراضي دارفور
FAO	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
GIS	نظام المعلومات الجغرافية
GLTN	الشبكة العالمية لأدوات استغلال الأراضي
GPS	النظام العالمي لتحديد المواقع
HAC	مفوضية العون الإنساني
HLP	الإسكان والأراضي والممتلكات
IASC	اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات
IDP	المشردون داخليا
IFAD	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية
IOM	المنظمة الدولية للهجرة
ISF	الإطار الاستراتيجي المتكامل
JIPS	الدائرة المشتركة المعنية بتحديد سمات المشردين داخلياً
MoENPD	وزارة البيئة والموارد الطبيعية والتنمية العمرانية
MoTPD	وزارة العمل والتنمية الاجتماعية
MPPI	وزارة التخطيط العمراني والبنية التحتية
NCPD	المجلس القومي للتنمية العمرانية
NELGA	شبكة الامتياز في إدارة الأراضي في أفريقيا
NFI	مادة غير غذائية
NGO	منظمة غير حكومية
NUP	السياسة الحضرية الوطنية
OCHA	مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية
OHCHR	مفوّضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان
Pinheiro Principles	مبادئ بينهيرو
RSPSD	الاستراتيجية الإقليمية للتخطيط المكاني لدارفور
STDM	نموذج مجال الحيازة الاجتماعية
UN	الأمم المتحدة
UNAMID	العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور
UNCT	فريق الأمم المتحدة القطري
UNDAF	إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية
UNDP	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

UN-Habitat	برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)
UNHCR	مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين
UDHR	الإعلان العالمي لحقوق الإنسان
US	الولايات المتحدة
USD	دولار الولايات المتحدة
VGGT	الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني

موجز

تقييم إدارة أراضي دارفور: تحليل وتوصيات

هذا هو ملخص تقرير "تقييم إدارة أراضي دارفور: تحليل وتوصيات"، المتاح لدى المكتب القطري لموئل الأمم المتحدة في السودان أو على الموقع الشبكي www.gltn.net.[1]

ألف – معلومات أساسية

هدف التقرير وخلفيته

تتمثل أهداف هذا التقرير في تقييم قدرات وعمليات النظم القانونية والعرفية لإدارة الأراضي في ولايات دارفور الخمس في السودان، وتقديم توجيهات بشأن كيفية حماية حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات وتوفير أمن حيازة الأراضي للأشخاص العائدين طوعا إلى دارفور، وغيرهم من الفئات الضعيفة، مثل المشردين داخليا، واللاجئين، والنساء، والشباب.

ويعرض التقرير ويناقش نظم حيازة الأراضي، والأطر والعمليات القانونية والمؤسسية، وآليات تسوية المنازعات، والقدرات وثغرات القدرات لدى أصحاب المصلحة الرئيسيين، وعمليات الأمم المتحدة. كما يقدم مجموعة توصيات واستراتيجيات وأولويات للعمل ميسورة ويمكن توسيع نطاقها لمعالجة قضايا الأراضي المتصلة بالعودة الطوعية وانعدام أمن حيازة الفئات الضعيفة.

ورغم أن التركيز الرئيسي للتقرير ينصب على ضمان حقوق العائدين والضعفاء والمشردين في الأرض، فإن النتائج والتوصيات ذات صلة بسكان دارفور عموما. ويشكل وجود نظام ملائم وفعال لإدارة الأراضي أحد الشروط المسبقة لنجاح جهود السلام وتحقيق الاستقرار في دارفور، وهو أمر أساسي لدعم انتقال دارفور من مرحلة العمل الإنساني إلى مرحلة التنمية، وضمان التنمية الاجتماعية والاقتصادية في البلد.

ويستهدف التقرير أصحاب المصلحة الرئيسيين في قطاع الأراضي – ولا سيما الجهات الفاعلة على المستوى الوطني ومستوى الولايات، والأمم المتحدة وشركائها. وقد استُمد التحليل والتوصيات من المشاورات التي أجريت مع العديد من أصحاب المصلحة في دارفور والخرطوم، وكذلك من الدروس المستفادة في بلدان أخرى. وينبغي تقديم التوصيات إلى مختلف الجهات الفاعلة في قطاع الأراضي في السودان للمناقشة وتحديد الأولويات والتكيف.

ويتضمن التقرير النتائج التي توصل إليها مؤتمران بشأن الأراضي عقدا في السودان في عام 2018. وكان أول مؤتمر، وقد تشارك في استضافته موئل الأمم المتحدة ولجنة أراضي دارفور في نيسان/أبريل 2018، هو أول مؤتمر يُعقد بشأن أراضي السودان. وقد عُقد هذا الحدث بدعم من وزارة النقل والتنمية العمرانية، ووزارة التنمية المحلية، وصندوق قطر للتنمية، وصندوق الأمم المتحدة لدارفور، وموئل الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأغذية والزراعة، والشبكة العالمية لأدوات استغلال الأراضي. وناقش المشاركون تحديات وفرص دعم السلام والاستقرار في دارفور، وحددوا، على وجه الخصوص، عدة تحديات تتعلق بإدارة الأراضي تواجهها مفوضية أراضي دارفور والإدارات الأهلية في ولايات دارفور الخمس. أما المؤتمر الثاني المعني بالأراضي فقد عُقد في كانون الأول/ديسمبر 2018، بوصفه حلقة عمل لأصحاب المصلحة المتعددين في إطار برنامج تعزيز إدارة الأراضي من أجل التعايش السلمي في دارفور[2].

وقد تم الانتهاء من التقييم والتحليل الميداني في الربع الأول من عام 2019، في حين أن الطبعة الأولى من التقرير – التي تعتبر وثيقة حية – مؤرخة في تموز/يوليه 2020.

المنهجية

يستند محتوى التقرير إلى أساليب مختلفة لجمع المعلومات. وتشمل المنهجية استعراضاً مستفيضاً للمؤلفات والمستندات، ومشاورات مع أصحاب المصلحة المتعددين، ومقابلات مع المجيبين ين الرئيسيين، وتقييماً للقدرات يستند إلى نماذج ونهج محددة.

استعراض المؤلفات. وهو يتضمن استعراض المؤلفات الرئيسية المتاحة عن دارفور والسودان والوثائق الأخرى (انظر المراجع)، وتحليل الأعمال الرئيسية التي تم الاضطلاع بها بشأن إدارة الأراضي في أفريقيا.

المشاورات مع أصحاب المصلحة المتعددين. وهي تشمل عملية أصحاب المصلحة المتعددين والنتائج التي توصل إليها المؤتمران المعنيان بالأراضي في عام 2018 والدروس المستفادة من تنفيذ برنامج تعزيز إدارة الأراضي من أجل التعايش السلمي في دارفور.

المقابلات مع المجيبين الرئيسيين. وهي تشمل مقابلات شبه منظمة مصممة خصيصا لأنواع مختلفة من أصحاب المصلحة والمجيبين الرئيسيين في شمال دارفور وجنوب دارفور وغرب دارفور والخرطوم. واستُخدمت الاستبيانات من أجل: تحديد أصحاب المصلحة الرئيسيين على مستوى الدولة؛ وفهم دور الإدارة الأهلية من وجهة نظر المواطنين؛ وتحليل الموارد الرئيسية المتاحة في الإدارات ذات الصلة بالأراضي (المسح والتخطيط والأراضي)؛ ومناقشة إمكانية استخدام نموذج مجال الحيازة الاجتماعية وغيرها من البرامج المفتوحة المصدر على مستوى الدولة.

نموذج تقييم القدرات. يستند نموذج تقييم القدرات المستخدم في الجوانب القانونية لإدارة الأراضي إلى "منظور عالمي لإدارة الأراضي"[3]، و "نموذج إدارة الأراضي"[4] ومنهجية التقييم القائمة على مجموعة أدوات إدارة الأراضي[5]. وقد ركزت المقابلات التي أجريت لتقييم النظم القانونية والعرفية على القدرات في مجال إدارة الأراضي، وحيازة الأراضي، واستخدام الأراضي، وتنمية الأراضي، والبنى التحتية للمعلومات المتعلقة بالأراضي. وركزت المقابلات المتعلقة بالعودة الطوعية والفئات الضعيفة من السكان على التحديات/المشاكل والشواغل الرئيسية، والأداء الحالي، والفجوات في القدرات، ومن/ما يمكن أن يسد تلك الفجوة، ومدى السرعة التي يمكن أن تسد بها.

لمحة عامة عن دارفور

دارفور هي منطقة في السودان تتألف من خمس ولايات شهدت نزاعا مسلحا ونزاعا قبليا وطوارئ إنسانية منذ عام 2003. وفي عام 2019، أحصت دارفور 1.64 مليون شخص على الأقل من النازحين[6] وأكثر من 7.5 ملايين نسمة[7]. وقد تم الاعتراف بأن انعدام الأمن في حيازة الأراضي والنزاعات على الأراضي والموارد القائمة على الأراضي من الأسباب الجذرية الرئيسية لعدم الاستقرار. وسيكون تحسين إدارة الأراضي وحماية حقوق الناس في الأرض أمراً حاسماً لضمان استدامة السلام والاستقرار والتنمية الاجتماعية والاقتصادية والحد من النزاعات المتصلة بالأراضي.

وقد وقعت معظم النزاعات على الأراضي بين مجموعتين – الرعاة والمزارعين – تتنافسان على الأراضي والموارد الطبيعية. وفي حين أن المنازعات بدت كتنافس على استخدام الأراضي، فإن هناك مجموعة من الأسباب الجذرية للنزاعات المتصلة بالحوكمة العرفية والقانونية للأراضي، والتحديات البيئية مثل الجفاف والتصحر، والفقر، والهوية، وسياسات الإقصاء. وتشمل الأطراف الرئيسية وأنواع النزاع على الأراضي في دارفور ما يلي: النزاعات بين المزارعين والرعاة على طرق التنقّل/الماشية؛ والنزاعات بين المستثمرين والمجتمعات المحلية؛ والنزاعات بين العائدين والمشردين داخليا والمجتمعات المضيفة؛ والنزاعات حول احتلال الأراضي المملوكة لمالكين غائبين؛ والنزاعات الناجمة عن التنازع بين الأشخاص الذين يملكون حقوق ملكية الأرض (سندات ملكية الأراضي) والحقوق العرفية أو غير الرسمية

للأراضـــي؛ والتنافس على الأراضـــي الخصـــبة بين المســـتثمرين والعائدين والمجتمعات المحلية؛ وميراث الأرض؛ وعمليات حيازة الأراضي المتنازع عليها (المؤسسة العسكرية، والنخبة، والسياسيين، والجماعات المسلحة)؛ والحقوق الثانوية المتنازع عليها (عقود الإيجار الموســمية، والإيجارات، واقتســام المحاصــيل)، والنزاعات بين كبار أصـــحاب الأراضي وصغار أصحاب الأراضي. وعموما، فإن النزاعات المتصلة بالأراضي هي السبب الرئيسي لعدم الاستقرار في المنطقة.

التحديات المتعلقة بالأراضي

إن قصـور إدارة الأراضـــي ونظام تسـجيل الأراضـــي في دارفور يؤدي إلى نشـوء النزاعات المتعلقة بالأراضـــي أو إلى تفاقمها. وتمثل حقوق الأراضي المسجلة أقل من 1 في المائة من الأراضي، ومعظم الحقوق المسجلة في دارفور تقع في المدن الرئيسـية. وإذا اسـتمر تسـجيل الأراضـــي بالمعدل الحالي ومع اتباع نهج إدارة الأراضـــي القائم في الوقت الحاضـر، فإن العملية قد تسـتغرق وقتا طويلا جدا وتتطلب مبلغا من المال لا يمكن لإدارات دارفور أن تتحمله. ومن ناحية أخرى ، فإن من المرجح أن تجري عمليات العودة الطوعية بطريقة عشـوائية، مع إدارة أقل من مُثلى للأراضـــي، مما قد يؤدي إلى مزيد من النزاعات المتصلة بالأراضي في المستقبل.

وعلاوة على ذلك، من غير المرجح أن يعود العديد من المشـردين داخلياً إلى مناطقهم الأصـلية، حتى موسـمياً. فهم بالأحرى إما ينتقلون إلى المناطق الحضـرية من أجل الحصـول على أمن وخدمات أفضـل أو إلى مناطق ريفية أكثر خصوبة. وسيواصل بعض المشردين داخلياً الانتقال إلى المناطق الحضرية ولكن إلى مزارع في أماكن أخرى موسمياً. وقد بدأت عمليات العودة بالفعل، ولكن في كثير من الأحيان كانت أراضـــي العائدين تســتولي عليها بالفعل جماعات أخرى أثناء غيابهم عنها. واسـتجابة لذلك، بدأت الحكومة في توفير الأراضـــي حتى يتمكن العائدون من الاسـتقرار، وتخلق إعادة التوطين هذه مجالات جديدة للمصالح المتضاربة والمنافسات مع المجتمعات المضيفة. ففي حين يحتاج العائدون إلى الأرض والمنازل والخدمات، فإن المجتمعات المضـيفة بحاجة إلى أن تكون مرتاحة للوافدين الجدد. وهذا التعقيد في القضايا يتطلب مجموعة شاملة من التدخلات في قطاع الأراضي.

تعيين أصحاب المصلحة

تشمل الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة في قطاع الأراضي في دارفور مؤسسات الحكومة الاتحادية، ووزارات ولايات دارفور، والإدارات الأهلية، والمشـــردين داخليا، ومنظمات المجتمع المدني، و أصـــحاب مشـــاريع البناء من القطاع الخاص، والجهات الفاعلة الأخرى المشاركة في مختلف جوانب الإدارة الرسمية أو التقليدية أو غير الرسمية للأراضـي، بما في ذلك تسوية المنازعات. ويبين تعيين أصـحاب المصـلحة أن هناك حاجة في دارفور إلى مزيد من التنسيق بين المؤسسـات على مسـتوى الولايات؛ والقدرات على مسـتوى الولاية محدودة؛ وينبغي الاعتراف القانوني بدور الإدارات الأهلية في إدارة الأراضـي وإعادة النظر في دورها من حيث تحسين الدعم والمواءمة مع نظام الأراضـي الرسـمي؛ ولا تعمل منظمات المجتمع المدني في قطاع الأراضـــي، أو لا يعمل في قطاع الأراضـــي إلا عدد قليل جدا من هذه المنظمات؛ ولا ينظم اقتناء الأراضـــي الخاصـــة؛ ولا يمكن لآليات المنازعات التقليدية مثل الجودية أن تســـتوعب النزاعات على الأراضي لأن هذه الآلية العرفية غير معترف بها من قبل جميع الأطراف.

باء – نُظم حيازة الأراضي في دارفور

يقدم هذا التقرير تقييما عاماً لنظام الأراضـــي في دارفور، يشـمل اسـتعراضـا لأنواع حيازة الأراضـــي القائمة في النظم القانونية والعرفية وغير الرسمية لحيازة الأراضـي. ويشمل ذلك: التملك الحر المسـجل؛ والحيازة المستأجرة المسـجلة؛

والحيازة من الدرجة الرابعة؛ والحيازة العرفية المختلفة مثل *الدار والحكورة والحوش*؛ والممارسات العرفية لاستخدام الأراضي مثل الاستخدام الموسمي، والاستخدام المؤقت (تاكول غوم)، والممرات الرعوية (المسار، والسنيا، والمنزلة، والدمرة)؛ والحيازات غير الرسمية المختلفة في المناطق الحضرية (العشوائية)؛ وحيازة الأراضي التي يسيطر عليها المشردون داخليا داخل المخيمات؛ وحقوق المرأة في الأراضي في ظل الحيازة العرفية (*jobraka* – أرض الحديقة الملحقة بالمنزل).

حيازة الأراضي في النظام القانوني

للمنظومة القانونية لحيازة الأراضي نوعان رئيسيان من الحيازة – التملك الحر المسجل، والحيازة المستأجرة المسجلة – فضلاً عن نوع بسيط هو الحيازة من الدرجة الرابعة.

التملك الحر المسجل – حقوق التملك الحر المسجل هي أكثر أشكال حقوق الأرض أماناً ولا تنطوي على أي دفع لإيجار للحكومة. وتظل الأراضي المتملكة تملكاً حراً هكذا حتى عندما تقسّم بشرط ألا تمدد الحدود الأصلية. وليس هناك ما يقيد المرأة في امتلاك هذه الحقوق، ولكن حصولها على الأرض محدود جداً بحكم الأمر الواقع. وكانت حيازة التملك الحر قانونية في السودان قبل قانون الأراضي غير المسجلة لعام 1970. وجميع الأراضي التي تم تسجيلها قبل عام 1970 لا تزال مسجلة ولا يدفع عنها إيجار للحكومة. ولم تسجل أي أراض جديدة للتملك الحر منذ عام 1970.

الحيازة المستأجرة المسجلة – تعتبر الأراضي المستأجرة الشكل الأكثر شيوعاً للأراضي المسجلة في جميع أنحاء السودان وهي النوع الوحيد من الأراضي المسجلة المتاح اليوم. والحكومة هي مالكة الأرض المستأجرة وتجعلها متاحة للمستأجر مقابل إيجار سنوي أو عند تجديد عقد الإيجار. وتتراوح مدة عقود الإيجار بين 20 و50 سنة حسب تقسيم الأراضي إلى مناطق. ويُحتفظ بسجلات جميع عقود الإيجار المسجلة في عواصم ولايات دارفور لدى مكاتب السجل العام التابعة للحكومة الاتحادية. ولا توجد سجلات على الإنترنت.

الحيازة من الدرجة الرابعة – في دارفور، هناك ثلاث درجات (الدرجة الأولى والدرجة الثانية والدرجة الثالثة) من عقود إيجار الأراضي المسجلة للعقارات السكنية. وهناك أيضا نوع إضافي بسيط من أنواع حيازة الأراضي – هو الدرجة الرابعة – كثيرا ما يعتبر من فئة أدنى حيث أنه لا يمكن تسجيله إلا بعد رفع مستواه إلى الدرجة الثالثة. وتوجد الحيازة من الدرجة الرابعة في القرى وتستخدمها الحكومات المحلية لتوفير الأراضي المزودة بالخدمات في المناطق الريفية. وبما أن هذه الأراضي غير مسجلة، لا توجد سجلات يُحتفظ بها في قلم السجل للأراضي من الدرجة الرابعة، ولكن الحكومات المحلية تحتفظ بوثائق تصف الحقوق. ومن شأن تغيير السياسة العامة أن يسمح باستخدامها كشكل ابتدائي من أشكال سند ملكية أو سند ملكية بدئي دون الحاجة إلى تغيير الإجراءات. ويمكن أن يكون هذا النوع من الحق في الأراضي مهما بالنسبة للنساء، ولا سيما الأرامل، اللائي يتطلبن تسجيلاً ميسوراً للحقوق في الأراضي.

الحيازة العرفية للأراضي

معظم الأراضي الريفية، بما في ذلك في قرى العائدين، تخضع لحيازة عرفية. وهناك أنواع مختلفة من ملاك الأراضي العرفيين: القبائل (الدار)، والمجموعات الصغيرة (الحكورة)، والأسرة (الحوش)، والأفراد على النحو المبين أدناه. وعلى الرغم من أن الحكومة لا تعترف قانوناً بالملكية العرفية للأراضي، فإن ملاك الأراضي العرفيين يعتبرون أراضيهم مملوكة بالكامل. وتستخدم الإدارة الأهلية، التي تؤدي دورا رئيسيا في الإدارة العرفية للأراضي، التاريخ الشفوي والشهود للاحتفاظ بسجلات عن قرارات إدارة الأراضي مع الاحتفاظ بعدد قليل جدا من السجلات الورقية.

حقوق "الملكية" العرفية للأراضـــي – يمكن التمييز بين الأنواع المختلفة من "الملكية" العرفية للأراضـــي أو الحقوق المشروعة في الأراضي.

- **الأرض التابعة للقبائل (الدار).** تشير الدار إلى إقليم قبيلة أو عشيرة معينة حيث تضطلع الإدارة الأهلية للقبيلة بعدد من الأدوار الهامة في إدارة الأراضي مثل: توقيع شهادات "عدم التنازع" التي تسمح لأصحاب الأراضي بالانتقال من النظام العرفي إلى النظام القانوني؛ والموافقة على الاستثمارات الكبيرة القائمة على الأراضي؛ وتسوية المنازعات، وما إلى ذلك.
- **الأرض التابعة لمجموعات صغيرة من الناس (الحكورة).** الحكورة هي قطعة أرض (دار) يخصصها رئيس قبيلة لمجموعة من الناس أو عائلة صغيرة أو فرد من أجل استخدام محدد للأرض. وفي بعض الحالات، يُستخدم مصطلحا الحكورة والدار بالتبادل. ويمكن لكل الناس المرتبطين بالحكورة أن يستخدموا الأرض استخداماً مشتركاً.
- **الأرض المخصصة لعائلة واحدة ممتدة (الحوش).** الحوش هو أرض عرفية بما في ذلك المناطق المملوكة في إطار الحيازة العرفية كمنطقة سكنية لأسرة ممتدة محددة. ويمكن للأسرة الممتدة أن تشترك في منطقة سكنية مسيجة تتألف من عدة منازل، كل منها يخص أسراً أصغر في الأسرة الممتدة. وأراضي الحوش هي ملكية مشتركة ويمكن أن ترثها الأجيال المقبلة بشكل غير رسمي.
- **الأراضي التي تخص أفرادا.** يمكن أن تكون للأفراد ملكية عُرفية لمنزل أو مزرعة. ويمكن أن يكون هذا في قرية أو بلدة أو يمكن أن يكون جزءًا من منطقة زراعية. وهناك الكثير من النزاعات حول هذا النوع من الحيازة بسبب عدم وجود دليل موثق على الملكية.

الحقوق العرفية لاستخدام الأراضي – توجد مجموعة من الحقوق الثانوية على الأراضي التي تُملك في إطار الحيازة العرفية:

- **الاستخدام الموسمي.** يقبل النظام القبلي الأجانب والمهاجرين في الدار والحكورة. ويمكن لقبيلة كمجموعة، وكذلك أفراد من القبيلة، أن يمنحوا الغرباء أو الأجانب الحق في استخدام الأرض. ويمكن للإدارة الأهلية أن تخصص أراضي للأشخاص الذين ليسوا من القبيلة باستخدام اتفاق مؤقت لاستخدام الأراضي يعرف باسم "تاكول غوم" الذي يعني "الاستخدام والرحيل". كما يمكن للمالك العرفي أن يستأجر مزارعاً آخر لزراعة الأرض.
- **الممرات الرعوية** (الاستخدام الموسمي المتحرك). وقد وفرت الترتيبات العرفية لاستخدام الأراضي في الممرات الرعوية، تقليدياً، مستوى جيداً من أمن حيازة الأراضي وحقوق استخدام الأراضي لجميع الأطراف المعنية. وهناك اتفاق بين المزارعين والرعاة بشأن توقيت حركة الماشية. ولا يمكن للماشية والرعاة أن يمروا بالأراضي الزراعية إلا عندما تكون المحاصيل قد تم حصادها بالفعل ونقلها إلى القرى، ولكن ليس أثناء نمو المحاصيل.

حقوق المرأة في الأراضي في ظل الحيازة العرفية – يمثل حصول المرأة على الأرض في دارفور مشكلة وتعوقه أوجه عدم المساواة بين الجنسين، ولا سيما فيما يتعلق بملكية الأراضي في الأراضي التي تدار بصورة عرفية، والسيطرة المحدودة للمرأة على عمليات صنع القرار. وحقوق الحيازة العرفية الوحيدة التي تملكها المرأة هي حدائق المطبخ والمزارع الصغيرة الملحقة بالمنزل التي تسورها الأشجار وترتبط بالمنزل، وتسمى jobraka أو najjadh. وأثناء إعداد هذا التقرير، لم تكن المعلومات التي جُمعت بشأن هذا الموضوع كافية لوصف مدى تعقيد قضايا الأراضي الخاصة

بالمرأة وصفاً شاملاً. ويلزم إجراء مزيد من البحوث بشأن هذا الموضوع لتمكين صانعي القرار من معالجة الفجوات بين الجنسين في قطاع الأراضي في دارفور.

الحيازات غير الرسمية للأراضي في المناطق الحضرية

هناك أنواع مختلفة من المستوطنات العشوائية في المناطق الحضرية تسمى عشوائيات. وتشمل العشوائيات مستوطنات عشوائية ومستوطنات رسمية مثل الأحياء الفقيرة والمناطق المتدهورة والمناطق التي تفتقر إلى الخدمات الأساسية. وفي دارفور، تنتشر المستوطنات العشوائية على نطاق واسع وتتعامل معها الحكومة باستخدام نُهُج مختلفة. وهي تقع إما في المركز الحضري أو على هامش المناطق الحضرية، أما الأرض المشغولة فهي إما غير مخططة وتملكها الحكومة بحيازة عرفية؛ أو مخططة ومملوكة من قبَل الحكومة، مثل المحتجزات الحكومية، أو مناطق الخدمات، والأسواق، وما إلى ذلك؛ أو مملوكة ملكية خاصة من قبل الأفراد.

الأراضي الموجودة بحوزة المشردين داخلياً داخل المخيمات وخارجها – الأراضي الموجودة بحوزة المشردين داخلياً داخل المخيمات أو خارجها هي في معظمها مملوكة بصورة غير رسمية، وتستند مخيمات المشردين داخلياً إلى تخطيط الموقع والخدمات لاستيعاب المشردين داخلياً المؤقتين. وتُخطط بعض المخيمات على شكل كتل وساحات تضم 25 منزلاً، وبعض المراحيض والحمامات المشتركة لكل ساحة، بمتوسط 100 متر مربع لكل قطعة أرض/أسرة. ومتوسط قطعة الأرض أصغر ثلاث مرات تقريباً من قطع الأراضي السكنية من الدرجة الثالثة المسموح بها بموجب قانون التخطيط السوداني. وقد سمحت الحكومة بقطع صغيرة للمشردين داخلياً لأنه من المفترض أن تكون تخصيصاً مؤقتاً للأراضي. وبعض المخيمات الأخرى لديها تخطيط أساسي بدرجة أكبر، وقام المشردون داخلياً ببناء منازلهم الخاصة المزودة بمرافق مجتمعية مشتركة. ومن أجل تحسين مخيمات المشردين داخلياً وتوسيع كل قطعة أرض، يلزم قدر كبير من إعادة التوطين وإعادة التخطيط، ولكن لن يتمكن سوى عدد قليل من المشردين داخلياً من العيش في المنطقة التي تم تحسينها حديثاً[8]، ومن ثم يلزم توفير مجموعة أوسع من الخيارات لهم. ويظل تحسين مستوطنات المشردين داخلياً وتسوية أوضاعها، عندما يكون ذلك ممكناً، خياراً بالغ الأهمية في دارفور.

جيم – الأطر والعمليات القانونية والمؤسسية في دارفور

هناك مجموعة من الأطر القانونية والمؤسسية القائمة ذات الصلة بإدارة الأراضي في ولايات دارفور الخمس. وهي ذات صلة بتوفير ضمان الحيازة للعائدين (طوعاً) وغيرهم من الضعفاء، وستكون بمثابة الأساس لتدخلات أوسع نطاقاً في مجال إدارة الأراضي.

الأطر القانونية

يشمل التقييم استعراضا للأطر القانونية على المستوى الاتحادي وعلى مستوى الولايات، التي تؤثر على إدارة الأراضي في دارفور. وهو يشمل دستور عام 1998 واللجنة الوطنية للأراضي؛ واتفاق سلام دارفور لعام 2006 واتفاق الدوحة لعام 2011؛ ومؤتمر الحوار الوطني لعام 2016؛ واستعراض القوانين الرئيسية للأراضي والتخطيط (قانون الأراضي غير المسجلة لعام 1970، وقانون المعاملات المدنية لعام 1984، وقانون التخطيط العمراني والتصرف في الأراضي لعام 1994، وقانون الاستثمار لعام 1999) والإطار القانوني للمناطق الحضرية، بما في ذلك الاستراتيجية الوطنية لربع القرن (2007–2023)، واستراتيجية التخطيط المكاني الإقليمي لدارفور؛ وخيارات رفع مستوى المستوطنات العشوائية؛ والتأطير القانوني للمصلحة العامة، وشهادة "عدم التنازع"؛ وأخيراً التأطير القانوني لحقوق الأسرة والمرأة في الأرض.

الإطار المؤسسي

يقدِّم هذا التقييم استعراضاً للإطار المؤسسي، بما في ذلك الوزارات واللجان الرئيسية المسؤولة عن تخطيط الأراضي وإدارتها. ويركز هذا الإطار بوجه خاص على: وزارة التخطيط والبنى التحتية، مع تحليل الروابط بين الأعمال المؤسسية على مستوى الولايات وعلى المستوى الاتحادي؛ ودور ومهام مسجل الأراضي؛ وإدارة البيانات والمعلومات عن الأراضي؛ ودور مفوضية أراضي دارفور؛ ولجان التخطيط في الولاية؛ ومهام الإدارات الأهلية؛ وآليات تسوية المنازعات المتعلقة بالأراضي التابعة للإدارات الأهلية، بما في ذلك التحكيم، ومحاكم الإدارات الأهلية، ومجلس القضاء؛ وأخيراً، دور الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني والمهنيين الخاصين في مجال حوكمة الأراضي.

العملية القانونية والبعد الاقتصادي

في أعقاب الأطر القانونية والمؤسسية، يعرض التقرير الإجراءات الرئيسية الخاصة بإدارة الأراضي في السودان، مثل إنشاء وتسجيل أراضٍ جديدة ومساكن مستأجرة، وعمليات تخطيط القرى، وإنشاء وتسجيل عقود إيجار زراعية جديدة. وعملية تسجيل الأراضي في دارفور عملية طويلة ومرهقة. فعلى سبيل المثال، قد تستغرق عملية التسجيل الكاملة لقرية واحدة عدة سنوات، بما في ذلك التخطيط والمسح وترسيم الحدود. وفيما يتعلق باستئجار المساكن في المناطق الحضرية، تجري الحكومة مسحاً وتضع خططاً للعديد من قطع الأراضي بالجملة ثم تؤجرها للناس. بيد أن المواقع لا توجد فيها خدمات وغالباً ما تكون بعيدة عن فرص كسب الرزق. وتنطوي عملية تخطيط القرى على إعادة تخطيط قرية قائمة مأهولة منذ عدة سنوات، حيث يملك المجتمع المحلي بالفعل حقوقا في الأراضي، ومعظمها حقوق في الأراضي الزراعية. وتستحدث إعادة التخطيط معايير للتخطيط لتنظيم أحجام الأراضي؛ وتحسين الوصول إلى الطرق؛ وتوفير حيز للخدمات العامة مثل التعليم والصحة وغيرها من البنى التحتية. وأخيرا، يناقش التقرير عملية تحويل جزء من الأراضي الزراعية من النظام العرفي إلى النظام القانوني، مما يؤدي إلى تسجيلها كحيازة مستأجرة.

العمليات العرفية والبُعد الاقتصادي

في دارفور، تبلغ نسبة الأراضي الريفية 99 في المائة، وتديرها الإدارة الأهلية من خلال الممارسات العرفية. وهذا يتطلب زيادة الاهتمام بالدور الذي تقوم به الإدارة الأهلية وكيفية ضمان تحديد هذا الدور بشكل أفضل، ومواءمته وإدماجه في النظام الرسمي لإدارة الأراضي.

ويحصل السكان الذين يعيشون في المناطق الريفية على الأراضي من خلال نظام الأراضي العرفي. ولا تُخصص الأراضي في هذه المناطق من خلال سجلات الأراضي المكتوبة وإنما من خلال المعارف المحلية والسجلات الشفوية. ويمكن لأفراد القبيلة الحصول على الأراضي العرفية بحكم علاقتهم بالنظام القبلي، في حين يمكن لغير أفراد القبيلة الحصول على الأراضي من شيخ القرية. ويجب على الأشخاص الذين يحصلون على الأرض أن يتنازلوا عن حوالي 10 في المائة من محاصيلهم للشيخ – ممثل نظام الإدارة الأهلية – لرعاية القضايا الإدارية في القرية وإرسال جزء منها إلى أعلى التسلسل الهرمي للإدارة الأهلية. وتستخدم المعارف المحلية أيضا لحل النزاعات المحلية على الأراضي، بدعم من شهود العيان. ويمكن تطبيق النظام العرفي على التغييرات المحلية في استخدام الأراضي، مثل تحويل المزرعة إلى منطقة سكنية أو إلى بئر.

ويمكن إصدار شهادة "عدم التنازع" للتحول من الأراضي العرفية إلى الأراضي المستأجرة المسجلة في النظام القانوني. وقد بدأت الحكومة هذه العملية للسماح للمزارعين العرفيين بالحصول على قروض متناهية الصغر ومدخلات زراعية، بشرط أن يمتلكوا الأراضي الزراعية ويمارسوا الأنشطة الزراعية. وتسترد الإدارة الأهلية الدليل على حقوق المزارع في

الأرض وفقا لنظام الحيازة العرفي، وبعد التفتيش، تقبل وزارة الزراعة هذا الدليل الذي يسمح بالمضي قدما في عملية تسجيل الحيازة المستأجرة، وذلك باستخدام المادة 54 من قانون الأراضي لعام 1994.

التحديات والفرص والتوصيات الأولية

تتمثل التحديات الرئيسية ومجالات التحسن فيما يتعلق بالأطر القانونية والمؤسسية لنظام الأراضي في دارفور في تعقد تشريعات الأراضي، وانعدام أمن حيازة الأراضي بالنسبة للضعفاء، وصعوبة التنسيق بين النظامين القانوني والعرفي لحيازة الأراضي، ودور النظام العرفي والإدارات الأهلية ذات الصلة، فضلا عن إدارة الأراضي داخل مخيمات المشردين داخليا.

وعلاوة على ذلك، لا يمكن أن تدعم الأطر المؤسسية والنظام القانوني لحيازة الأراضي عمليات العودة الطوعية الواسعة النطاق أو ضمان الحيازة بالنسبة للضعفاء. كما أن معظم الحقوق المسجلة في دارفور والبالغة 1 في المائة موجودة في العواصم.

تعقيد تشريعات الأراضي – إن التحدي الرئيسي الذي يواجهه كل من ملاك الأراضي وطالبي الأراضي في جميع أنحاء السودان هو عدم الوضوح بشأن القوانين والمراسيم المختلفة بشأن الأراضي. وهناك عدة تفسيرات لمدى محدودية شمول وشفافية قوانين الأراضي هذه: فهي معدة بمشاركة عامة غير كافية كما أنها موجهة إلى الحضر فقط بصفة رئيسية؛ وتؤكد على الحقوق الفردية المنشأة حديثاً بدلاً من الحقوق المجتمعية القائمة؛ وتفتقر إلى الأدوات العملية والتقنية لتنفيذ القوانين. كما أن تسجيل الحقوق في الأراضي وعقود الإيجار الجديدة، فضلا عن تحويل الحقوق العرفية إلى حقوق قانونية، أمر معقد ويتطلب مزيدا من القدرات. وكان لعدم وضوح قوانين الأراضي وعدم التنسيق بين الكيانات الحكومية ذات الصلة بالأراضي أثر مباشر على بعض النزاعات في دارفور، حيث أن وصول الجمهور إلى المعلومات المتعلقة بالأراضي محدود: وعدا عن عقود الإيجار المسجلة، فإن سجلات النظام لا تستند إلا إلى الورق.

أمن حيازة الأراضي بالنسبة للضعفاء – من أجل بناء السلام في دارفور وتلبية احتياجات العائدين طوعاً والضعفاء بسرعة وعلى نطاق واسع، يلزم إيجاد سبل لزيادة قبول الحيازة العرفية للأراضي ودور إدارة الأراضي في نظام الإدارات الأهلية وتكييف ذلك مع الإدارة الاتحادية وإدارة الأراضي في الولايات. غير أن الحيازة المستأجرة المسجلة مرغوبة إلى حد كبير، ويثير تخصيص حقوق مسجلة للعودة الطوعية والأشخاص الضعفاء مشاكل بسبب عدم وجود حقوق مسجلة في الأراضي، والإطار القانوني الحالي، وعدم كفاية القدرة في نظام إدارة الأراضي.

وينبغي تنظيم الدور الرسمي المقترح للإدارة الأهلية على الأرض، المرتبط بدور الولاية، بطريقة شفافة حتى يتسنى لها رصد الاستيلاء المحتمل على الأراضي وحماية حقوق الأراضي للضعفاء. ويتعين توضيح حقوق الأراضي للضعفاء والعائدين طوعاً على مستوى الولايات، والاتفاق على اللوائح والإجراءات الإدارية.

النظام العرفي ودور الإدارة الأهلية – يمكن للنظام العرفي أن يدعم بعض عمليات العودة الطوعية إلى المناطق الريفية في ظل ظروف معينة، ولكنه غير كاف لدعم العودة الطوعية للكثيرين. ويرجع ذلك إلى أن التشريعات الوطنية لا تعترف بدور الإدارة الأهلية في إدارة الأراضي، وتفتقر تلك الإدارة إلى القدرات اللازمة. وسيكون من المفيد وضع إطار قانوني عملي يدعم عملية إدارة الأراضي التي تقوم بها الإدارات الأهلية لتيسير العودة الطوعية على نطاق واسع، كما أن هناك حاجة إلى آليات بديلة لإدارة الأراضي بالنسبة للعائدين. ويمكن الإشارة إلى الإدارة الأهلية إلى حد ما كمؤسسة لتسوية المنازعات من خلال القضائية، ولكن لا يمكن استخدامها لحل المنازعات الواسعة النطاق أو عندما لا تقبل بعض الأطراف أحكامها. وعلاوة على ذلك، فإن حقوق المرأة في الأراضي والأسر المعيشية التي

تعولها المرأة لا تحظى بالدعم الكافي في النظام العرفي. ولذلك، هناك حاجة إلى سياسة تعزز حقوق المرأة في الأراضي.

مخيمات المشردين داخلياً – تستضيف معظم مدن دارفور نسبة كبيرة من السكان في المستوطنات العشوائية، بما يشمل النازحين في مخيمات المشردين داخلياً. ولا يمكن أن تستوعب الأطر السياساتية والقانونية الحالية تحسين مخيمات المشردين داخلياً في المناطق الحضرية. وتشارك الوزارات ذات الصلة بالأراضي والمسؤولة عن إدارة الأراضي الحضرية مشاركة تدريجية في القضايا المتعلقة "بالإسكان والأراضي والممتلكات" في مخيمات المشردين داخلياً بدعم من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. ومع ذلك، لا توجد سياسة أو خطة لقطع أرض سكنية ميسورة التكلفة مرتبطة بالإسكان المتزايد للمشردين داخلياً. وقد وافقت الحكومة على الأرض لاستضافة مخيمات المشردين داخلياً، وبعضها أرض خاصة، استناداً إلى الفهم المشترك الذي مفاده أن ذلك ترتيب مؤقت ولا يتعين فيه اتباع إطار الأرض والتخطيط. ولذلك، فإن تحسين مخيمات المشردين داخلياً سيتطلب إعادة توطين وإعادة تخطيط كبيرين. وعلاوة على ذلك، إذا تم تطبيق حجم قطعة الأرض القياسية الوطنية على المخيمات المطورة، فإن الطاقة الاستيعابية ستنخفض انخفاضاً كبيراً، وبالتالي فإن الحكومة تقدم أراضي في ضواحي المناطق الحضرية لتشجيع إعادة توطين المشردين داخلياً خارج المخيمات، ولكن هذه المناطق لا تتوافر فيها خدمات، كما أن فرص الرزق فيها محدودة للغاية.

دال – تقييم قدرات إدارة الأراضي في دارفور

يقيّم التقرير أيضاً قدرة حوكمة الأراضي في دارفور. ويشمل ذلك تحليلا للقدرة الحالية للإدارة الأهلية للأراضي – القانونية والعرفية – في ولايات دارفور الخمس على دعم الجوانب المتصلة بالإسكان والأراضي والممتلكات من عمليات العودة الطوعية وضمان حيازة الضعفاء. وتُحدد التحديات والفرص، واستناداً إلى هذه النتائج، تصاغ توصيات أولية بشأن كيفية تطوير القدرة الشاملة لنظام إدارة الأراضي على أداء وظائفه وتوفير أمن حيازة الأراضي بالنسبة للعائدين والمشردين داخلياً وغيرهم من الضعفاء. ولئن كانت الملاحظات المقدمة تسري على جميع ولايات دارفور الخمس، فإن ثمة اختلافات كبيرة بين الولايات بسبب عدة عوامل:

قدرة النظام القانوني لإدارة الأراضي على مستوى الولاية

تفتقر نظم المسح والتخطيط والتسجيل على مستوى الولاية إلى القدرات، وكان من الضروري أن يقوم المسجلون العامون بتسجيل الأرض للعائدين والضعفاء. ولا توجد في دارفور سوى نسبة تقل عن 10 في المائة من المسجلين العامين اللازمين. وهناك نقص عام في التمويل في الحكومة لإدارة الأراضي، وبدلاً من ذلك، تستخدم الحكومة الأراضي كمصدر للإيرادات لدفع رواتب الموظفين وتكاليف التشغيل الحكومية. ولم يتم بعد تنظيم القيادة والتخطيط الاستراتيجي والشراكات والعمليات اللازمة لتحقيق العودة الطوعية. وهناك نقص في الأشخاص المؤهلين والمدربين تدريباً كافياً، وافتقار إلى خطط مكانية ورئيسية وخاصة باستخدام الأراضي، تتسم بأهمية حاسمة لتتبع عمليات العودة الطوعية الواسعة النطاق وإدارة النزاعات. وحتى البيانات المحدودة الموجودة عن الأراضي لا يمكن تقاسمها بسبب الشواغل الأمنية. وهناك إدارة قانونية أساسية للأراضي لدعم عمليات العودة الطوعية في شمال دارفور وجنوب دارفور، ولكن من المستحيل تقريبا الحصول على الدعم في غرب دارفور وشرق دارفور ووسط دارفور.

قدرة النظام العرفي لإدارة الأراضي

يُضطلع النظام العرفي لإدارة الأراضي بمعظم مسؤوليات إدارة الأراضي في دارفور بموارد وقدرات محدودة للاستجابة لاحتياجات الأقليات والغرباء والفئات الضعيفة. وينبغي تعزيز قدرة النظام العرفي بالتنسيق مع المؤسسات القانونية، حيث يجب توفير أمن حيازة الأراضي بالنسبة للعديد من العائدين والضعفاء. وفي ظل النظام الحالي، لن يتمكن النظام العرفي وحده من توفير أمن حيازة الأراضي بالنسبة للعائدين وغيرهم من الضعفاء لأسباب عديدة:

- لا تعترف الأطر القانونية والمؤسسية القائمة بالنظام العرفي ولا يوجد تنسيق مع النظام القانوني.
- لئن كانت الجودية نهجاً شائع الاستخدام لتسوية النزاعات المتعلقة بالأراضي، فمن اللازم أن تكون أكثر مراعاة للقضايا الجنسانية ومسائل حقوق الإنسان الدولية للحد من انعدام الثقة المتزايد في النظام، ولا سيما بين المشردين داخلياً والعائدين.
- لا تحظى حقوق المرأة في الأراضي بدعم كاف في المجالات العرفية ولا يعامل الرجال والنساء على قدم المساواة. وإضافة إلى ذلك، ليس هناك وضوح في كيفية حصول النساء العائدات الضعيفات، بمن فيهن الأرامل اللواتي فقدن أزواجهن في النزاع أو النساء اللواتي فقدن الاتصال بأسرهن، على الأرض في قرى العودة.
- لا تملك الإدارات الأهلية سوى قدرة ضئيلة على إنتاج وصيانة واستخدام سجلات الأراضي أو الخرائط أو التسجيل والمعلومات المساحية.
- تفتقر الإدارات الأهلية إلى القدرة البشرية الكافية لتيسير تنمية القرى من أجل العودة، ولدعم سوق الأراضي ومبيعات الأراضي، وتشجيع مزارعي الكفاف على المدى الطويل أو الاستثمار من جانب أطراف خارجية من بينها الأجانب.
- النظام العرفي لتخصيص الأراضي غير موحد وإجراءاته غير شفافة.

التحديات والفرص والتوصيات الأولية

ثمة حاجة إلى رؤية سياسية وتقنية لحوكمة الأراضي وإدارتها، بما في ذلك تيسير عودة المشردين داخليا والأشخاص الضعفاء وتأمين حيازتهم للأراضي من أجل تحديد استراتيجية لتنمية القدرات في ولايات دارفور، وينبغي إعطاء الأولوية للتدخلات الرئيسية. ومن المهم ضمان أن تعمل النظم القانونية والعرفية لإدارة الأراضي معاً وأن يدعم بعضها بعضاً في السياق السائد للتعددية القانونية لتحقيق الأهداف المشتركة لإدارة الأراضي، بدلاً من التنافس فيما بينها وتقويض كل منها مساهمات الأخرى. وتتعين زيادة القدرات المؤسسية والمالية والبشرية المتصلة بالموارد في الأجلين المتوسط والطويل وكذلك في الأجل القصير، وذلك بالنسبة لكل من الجهات الفاعلة القانونية والعرفية في مجال إدارة الأراضي التي تحتاج إلى العمل معا بطريقة أكثر اتساقا واستدامة وكفاءة.

هاء – عمليات الأمم المتحدة

في دارفور، يُعترف بأن المنازعات على الأراضي هي السبب الجذري للنزاع. وهناك عدة وكالات تابعة للأمم المتحدة تعمل في مجال بناء السلام المتصل بالأراضي في دارفور، ويناقش هذا التقرير الأطر الدولية المتصلة بالأراضي التي تحدد معايير حقوق الإنسان، فضلا عن مختلف المبادرات العالمية والإقليمية والقطرية والمحلية التي تتخذها الأمم المتحدة لإدارة الأراضي في دارفور. وتشمل هذه منسق الأمم المتحدة المقيم، وموئل الأمم المتحدة، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأغذية والزراعة، وموئل الأمم

المتحدة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية. وتعمل هذه الهيئات في إطار أطر حقوق الإنسان التي يمكن تطبيقها على المسائل المتعلقة بالأراضي، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والمبادئ التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ ومبادئ الأمم المتحدة بشأن الإسكان ورد الممتلكات للاجئين والأشخاص المشردين (مبادئ بينهرو)؛ والخطة الحضرية الجديدة؛ واتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخليا في أفريقيا (اتفاقية كمبالا)؛ ومذكرة الأمين العام للأمم المتحدة التوجيهية "الأمم المتحدة والأرض والنزاعات". وتُستخدم معايير حقوق الإنسان هذه في بعض القضايا الرئيسية المتصلة بالإسكان والأراضي والممتلكات مثل عمليات الإخلاء القسري، والتشريد، وعدم المساواة بين الجنسين، والوصول إلى الموارد الطبيعية.

ويمكن للأمم المتحدة، تحت قيادة منسقها المقيم/منسق الشؤون الإنسانية في السودان، أن تنظر في تنفيذ مجموعة من الاستراتيجيات لحماية الحقوق المتعلقة بالإسكان والأراضي والممتلكات أثناء العودة الطوعية. ومن المهم أيضا تحديد تقسيم المسؤوليات بين مختلف كيانات الأمم المتحدة ووضع استراتيجية لبناء الاتساق بين الركائز الثلاث للأمم المتحدة من خلال عملية تسليم منسقة من العملية المختلطة إلى فريق الأمم المتحدة القطري. وقد أنشئت بعثة متكاملة للأمم المتحدة لتقديم المساعدة خلال الفترة الانتقالية في السودان (البعثة المتكاملة) في حزيران/يونيه 2020 لفترة أولية مدتها 12 شهرا. ومن شأن ذلك أن يسهل انتقالاً سلساً من الإغاثة الإنسانية إلى الإنعاش المبكر والتعمير المستدام والتنمية الاقتصادية في دارفور.

واو – توصيات لتحسين إدارة الأراضي في دارفور

ينتهي التقرير بمجموعة من التوصيات المبكرة بشأن الخيارات المتاحة لتحسين إدارة الأراضي في دارفور مع التركيز بشكل خاص على توفير أمن حيازة الأراضي وحماية حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات للعائدين والمشردين داخلياً والنساء وغيرهم من الضعفاء. ويشمل الجمهور المستهدف لهذه التوصيات أصحاب المصلحة في قطاع الأراضي في دارفور، ولا سيما ممثلو الحكومة، ولجنة أراضي دارفور، والأمم المتحدة، والجهات الفاعلة الأخرى في مجال الشؤون الإنسانية والإنمائية. وتتضمن التوصيات خيارات لكل من الاستراتيجيات والمبادئ الرفيعة المستوى، والنقاط ذات الطابع التقني بدرجة أكبر للبدء في تحسين حوكمة الأراضي.

توصيات لمناقشة الاستراتيجيات والمبادئ الرفيعة المستوى ذات الصلة بالأراضي

تهدف المجموعة الأولى من التوصيات إلى الاسترشاد بها في صياغة السياسات واتخاذ القرارات على الصعيد الوطني وصعيد الولايات من أجل تحسين تنظيم الأراضي وإدارتها. وتتناول التوصيات الصلة بين الأراضي والنزاعات، ومختلف خيارات حيازة الأراضي، والاعتراف الرسمي بالجهات الفاعلة العرفية في إدارة الأراضي، وتحسين آليات تسوية المنازعات المتعلقة بالأراضي، والحاجة إلى التحول نحو نهج ملائمة لإدارة الأراضي، وحقوق المرأة في الأراضي، وتحديد أدوار ومسؤوليات مؤسسات الولايات والمؤسسات الاتحادية، وكذلك أهمية الشراكات داخل أطر الحلول الدائمة وخارجها.

النظر في الأسباب الجذرية الرئيسية المتصلة بالأراضي للنزاعات. يمكن أن يشكل تحليل الأسباب الجذرية المتصلة بالأراضي للنزاع العنيف مدخلاً مناسباً للنقاش بشأن الصلة بين الأراضي والنزاع في دارفور. ويمكن أن تضطلع منظمات الأمم المتحدة بهذا التحليل بصورة مشتركة أو بتكليف من جهات فاعلة غير تابعة للأمم المتحدة بهدف طرح الأسباب الجذرية الرئيسية للنزاعات على بساط البحث. وقد وضع موئل الأمم المتحدة أداة تحليلية تسمى "كيفية القيام

بتحليل الأسباب الجذرية للنزاعات المتصلة بالأراضي من أجل بناء السلام"[9] لوضع إطار لهذا التحليل. وقد استخدمت هذه الأداة بالفعل في سياقات أخرى لتقييم دوافع النزاع المتصلة بالدولة الأم ولاقتراح توصيات.

توسيع نطاق خيارات حيازة الأراضي المتاحة قانوناً. في الوقت الراهن، نجد أن خيارات حيازة الأراضي بحكم الأمر الواقع/العرفية/غير الرسمية محدودة في دارفور بسبب أوجه القصور في عمليات إدارة الأراضي وعدم كفاية القدرة المؤسسية على الوصول إلى عدد كاف من الناس بحلول مناسبة. ولذلك، من الأهمية بمكان توسيع نطاق خيارات الحيازة وتعزيز دور الإدارات الأهلية في حقوق الحيازة العرفية، فضلا عن تشجيع استخدام الحيازة من الدرجة الرابعة في المناطق الحضرية بجانب عقود الإيجار المسجلة.

استكشاف الخيارات المتاحة لإضفاء الشرعية على الإدارات الأهلية والحيازة العرفية للأراضي. يمكن إعادة تنظيم العلاقة بين السلطة القانونية والإدارات الأهلية ودورها في إدارة الأراضي وايصال الحقوق في الأراضي إلى سكان دارفور وفقا للدستور واتفاقي دارفور والدوحة للسلام. ويمكن أن يشمل ذلك الاعتراف القانوني بمختلف خيارات الحيازة العرفية وإدماج النظام العرفي في النظام القانوني (كنظام هجين مثلاً) وتحديد أدوار المؤسسات المختلفة في توفير حقوق الأرض لسكان دارفور. وسيكون من المفيد وضع إطار قانوني عملي يدعم تنظيم الأراضي في الإدارات الأهلية لدعم العودة الطوعية على نطاق واسع وتعزيز أمن حيازة الأراضي.

تعزيز آليات تسوية المنازعات المتعلقة بالأراضي وإدارة النزاعات. ينبغي إدماج آليات إدارة النزاعات وحل المنازعات – باستخدام طائفة من المنتديات المختلفة، القانونية منها والعرفية، بما في ذلك محاكم الإدارات الأهلية والقضائية – في جميع جوانب نظام إدارة الأراضي من أجل العودة الطوعية لضمان إيجاد حلول دائمة.

النظر في نُهُج إدارة الأراضي المناسبة للغرض. نظرا لنطاق المسائل المتصلة بالإسكان والأراضي والممتلكات، ومدى اتساع رقعة دارفور، وسرعة حركة الناس وعودتهم، والضعف المؤسسي، فإن التغطية الكاملة لإدارة الأراضي في ولايات دارفور الخمس لا يمكن أن تحدث إلا تدريجياً وعلى مر الزمن. وينص اتفاق الدوحة على أنه "يجوز للأفراد في المجتمعات المحلية تسجيل أراضيهم المملوكة عادة كأرض خاصة بهم"، مما يؤدي إلى ارتفاع توقعات العائدين بشأن الحصول على عقود إيجار مسجلة. غير أن نظام التسجيل الحالي يبدو غير كاف لاستيعاب هذا الطلب من جانب العائدين إما لتسجيل عقود الإيجار أو الأراضي التي يملكونها. وتتيح النُهج المناسبة للغرض والأخذ بنهج تدريجي نهجاً مناسباً لتوفير وثائق قانونية للأراضي، بدءاً بسندات الدخول أو البدء والانتقال فيما بعد إلى التسجيل الكامل.

المشاركة من خلال إطار الحلول الدائمة. ينبغي أن يكون إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الحلول الدائمة للمشردين داخلياً والتطبيق الخاص به المتعلق بالإسكان والأراضي والممتلكات في دارفور نقطة انطلاق رئيسية. وينص الإطار على أن يتم التوصل إلى حل دائم عندما لا تكون للمشردين داخليا احتياجات للحماية وتكون هناك حماية لحقوقهم الإنسانية. ويشمل ذلك العودة وإعادة التوطين والإدماج المحلي.

حقوق المرأة في الأراضي. إن وضع حقوق المرأة في الأراضي في دارفور يتطلب اهتماما إضافيا، وتقييمات واستراتيجيات مكرسة. وتعزيز حقوق المرأة في الأراضي ومشاركتها في هيئات إدارة الأراضي والموارد، ومفاوضات السلام، وآليات حل النزاعات المتعلقة بالأراضي أمر بالغ الأهمية لتحقيق الاستقرار في المجتمعات التي تمر بأزمات ونزاعات. ومن أجل ضمان حقوق المرأة في الأراضي في دارفور، من الضروري تحديد خيارات الحيازة المتاحة للوصول إلى أكبر عدد من النساء في أقصر وقت ممكن. وينبغي، من أجل القيام بذلك، تبسيط القواعد والإجراءات وتحديد التكاليف. وينبغي أن تعزز السياسات حقوق الاستخدام الجماعية والفردية على السواء، كما ينبغي أن تحمي

حقوق المشردات في الإسكان والأراضي والممتلكات من خلال إزالة أي عراقيل قانونية أو إدارية تمنعهن من الحصول على الأرض أو السكن. وينبغي أيضاً دعم استرجاع وثائق الإسكان والأراضي والممتلكات وإعادة بناء حقوق المرأة في ذلك المجال في مناطق المنشأ دون أي نوع من التمييز القائم على نوع الجنس.

مسؤوليات حكومات الولايات والحكومة الاتحادية. على الرغم من الاضطلاع بتدخلات في مجال الإسكان والأراضي والممتلكات وتفعيلها على مستوى الولايات، فإن الاستراتيجيات والسياسات المتعلقة بتنظيم الأراضي وإدارتها في دارفور يلزم وضعها بالتعاون مع الحكومة الاتحادية وأصحاب المصلحة الآخرين. وينبغي أن تتولى الحكومة على مستوى الولاية، ولا سيما وزارات التخطيط، إلى جانب مفوضية أراضي دارفور، قيادة الأنشطة المتصلة بالإسكان والأراضي والممتلكات فيما يتعلق بعمليات العودة الطوعية وتعزيز أمن الحيازة بالنسبة للضعفاء، ولا سيما النساء. وينبغي للحكومات على مستوى الولايات أن تقوم، بدعم من مفوضية أراضي دارفور والمجتمع الدولي، بتقييم وتخطيط وبناء القدرات وتنفيذ خطة عمل استراتيجية شاملة للعمليات المتصلة "بالإسكان والأراضي والممتلكات" فيما يتعلق بالعودة الطوعية والأشخاص الضعفاء، ولا سيما النساء. ويمكن أن يشمل ذلك تنمية القدرات على الإشراف على الخطط والخرائط والمعلومات المتصلة بالأراضي على الصعيد الإقليمي وتطويرها وإدارتها. وأخيراً، ينبغي تبسيط إجراءات إدارة الأراضي على مستوى الولاية وتحقيق لامركزيتها باستخدام مجموعة من خيارات الحيازة المناسبة التي لا تحتاج إلى تسجيل، والتي ستكون أبسط وميسورة وتستغرق معالجتها وقتاً أقل.

شراكات لمعالجة مسألة ضمان الحيازة على نحو أفضل للعائدين طوعاً. تعد الشراكات بين أصحاب المصلحة المتعددين عنصرا أساسيا في قطاع الأراضي من أجل التوصل إلى حلول دائمة. وقد أثبتت الشراكات أهميتها الحاسمة في سياقات النزاع لمعالجة التعقيد المرتبط بالعودة الطوعية وضمان الحيازة بالنسبة للضعفاء، ولا سيما النساء. وينبغي لحكومات الولايات وقيادة مفوضية أراضي دارفور أن تقودا عملية تشمل جميع أصحاب المصلحة مثل الأمم المتحدة والمجتمع المدني والمنظمات المجتمعية والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص. ومن الضروري، بالتوازي مع ذلك، إجراء تقييم للاحتياجات من القدرات؛ ووضع خطة تمويل؛ وتطوير قدرات مختلف الجهات الفاعلة؛ ووضع برنامج مشترك. وينبغي استخدام الفريق العامل المعني بالحلول الدائمة الذي يقوده فريق الأمم المتحدة القطري كقاعدة، كما ينبغي اعتبار المجتمعات المدنية والمحلية شركاء رئيسيين في هذه العملية.

توصيات تقنية لتحسين نظام حوكمة الأراضي

بناء على هذه الإرشادات العامة، ينبغي عندئذ التخطيط لإجراءات تقنية وملموسة وتنفيذها لنشر أطر التنسيق هذه على أرض الواقع. وسيعتمد اختيار الأنشطة على الأولويات والاستراتيجيات التي تصوغها وتعتمدها الحكومة وأصحاب المصلحة الآخرون.

توضيح وتعزيز وظائف حكومات الولايات. ينبغي النظر في استعراض مهام إدارة الأراضي على مستوى الولايات وتوفير مزيد من الوضوح بشأنها، بما في ذلك تقييم وتحديد المستوى الذي ينبغي أن تؤدى به مهام إدارة الأراضي. ويمكن تحقيق تنسيق أقوى داخل الوزارات وفيما بينها ومع الإدارة الأهلية وغيرها من أصحاب المصلحة. وعلاوة على ذلك، فإن نظام الأراضي العرفي في النظام القانوني المزدوج في السودان – القانوني والعرفي – لا يرتبط بما فيه الكفاية بالعملية الاتحادية وحكومات الولايات وسجلات الأراضي وليس منسقاً معها. وينبغي مناقشة هذا التحدي ومعالجته.

الإدارة القانونية والعرفية للأراضي. مع قلة التغطية المتعلقة بتسجيل الأراضي وتخطيطها، ينبغي أن تكون التوصيات المتعلقة بإدارة الأراضي واقعية وأساسية للغاية مع التركيز على دعم العودة الطوعية وضمان حيازة الأراضي للفئات

الضـــعيفة ذات الأولوية. وبما أن النظام القانوني هو النظام الوحيد الذي يمكنه أن يأذن بإصـــدار الوثائق القانونية المتعلقة بالأراضـي، فإن قدرة العائدين على الحصـول على الوثائق القانونية للأراضـي تكون محدودة عند عودتهم إلى المناطق العرفية التي لا تتاح لهم فيها إمكانية الوصـول إلى النظام القانوني. ولتيسير العودة الطوعية، يلزم وجود آلية جديدة لمواءمة وإعادة تعريف الإدارة العرفية للأراضـي كجزءٍ من النظام القانوني. وعلى سـبيل المثال، يمكن اسـتخدام الدرجة الرابعة، التي لا تتطلب تعقيدات الحقوق المســجلة، كســند ملكية يمثل مدخلاً أو بداية لبعض عمليات العودة الطوعية في المناطق الحضـــرية التي يوجد مخطط لتقديم الخدمات فيها. وينبغي الاعتراف بدور الإدارة الأهلية في إدارة الحيازة العرفية للأراضي وتعزيزه.

النظام القانوني لإدارة الأراضـــي من الضـــروري إجراء اســـتعراض لقوانين الأراضـــي القائمة، التي تؤثر على العودة الطوعية وتحسين أمن حيازة الأراضي بالنسبة للضعفاء. وتشمل العملية الحالية لإضفاء الشرعية على مزرعة صغيرة جميع النظم الثلاثة: النظام العرفي، والإدارة المحلية للأراضـــي على المســتوى المحلي، والنظام القانوني على مســتوى الولاية. ويحتاج الأفراد في المجتمعات الأهلية إلى آلية قوية لإدارة الأراضـي على مستوى الإدارة الأهلية والمستويات المحلية ليتمكنوا من تســجيل أراضـــيهم المملوكة عادة. وينبغي للآلية الجديدة أن تلبي الطلب على العودة الطوعية السريعة وضـمان حيازة الأراضـي بالنسـبة للضـعفاء. فعلى سـبيل المثال، يتضـمن النظام القانوني شـكلاً من أشـكال الحيازة – الدرجة الرابعة – لا يتطلب تعقيدات الحقوق المســجلة. ويمكن اســتخدام ذلك كســند ملكية يمثل مدخلاً أو بداية لبعض العائدين طوعاً في المناطق الحضرية حيث يوجد مخطط لتقديم الخدمات.

مهام الإدارات الأهلية المتعلقة بالأراضـي والحيازة العرفية للأراضـي. لكي يتسـنى توفير أمن الحيازة للضـعفاء بسـرعة وعلى النطاق اللازم، يلزم توضـــيح دور الإدارات الأهلية في إدارة الأراضـــي والأراضـــي الريفية وتنظيمه فيما يتعلق بتخصـــيص الأراضـــي، واســـتخدام الأراضـــي وإدارتها، وحل المنازعات، والموافقة على التخطيط، والموافقة على المخصـصـات للمسـتثمرين. وفي ظل ظروف معينة، يمكن اسـتخدام الإدارات الأهلية لتلقي العودة الطوعية بالنسـبة للمناطق الريفية والقروية. وتشـمل هذه الشـروط ما يلي: موافقة السـلطات القانونية على دور إدارة الأراضـي الخاص بالإدارات الأهلية؛ وتعزيز قدرة الإدارة الأهلية على إعادة توطين العائدين بطريقة تتفادى النزاع وتعزز قدرتها على حل المنازعات إلى جانب القضـائية؛ وكذلك تحسـين القدرة على حفظ السـجلات. وينبغي وضـع أحكام خاصـة للنسـاء، ولا سيما الأرامل والأسر التي ترأسـها النسـاء العائدات، اللائي يواجهن صـعوبات في النظام العرفي لحيازة الأراضـي. وهذا أمر هام بوجه خاص إذا أصبح النظام العرفي المورد الرئيسي للأراضي لأغراض العودة الطوعية.

التخطيط والمسـح وتنظيم الأراضـي ونزع الملكية. ينبغي تحسـين قدرة الحكومة على الاضـطلاع بخدمات التخطيط والإمداد لأغراض العودة الطوعية. وتُنقل وظائف التخطيط المكاني ومعايير البناء بالكامل في ولايات دارفور الخمس، غير أن أي تعديل لمعايير التخطيط والبناء يجب أن يرتبط بأشـكال مناسـبة للحيازة وليس بالحقوق المسـجلة وحدها. وينبغي وضــع وتنفيذ خطط العمل في ولايات دارفور الخمس والاسـتراتيجية الإقليمية للتخطيط المكاني لدارفور كإطار لتيسير إعادة الإدماج السلس والمستدام للمشردين داخليا في المناطق الحضرية والقرى من أجل تعزيز الانتعاش المبكر وبناء السلام وتحقيق الاستقرار. كما يلزم التركيز بشكل خاص على ترتيب إجراءات تنظيم الأراضـي وإدارة الأراضـي في الإدارات الأهلية فيما يتعلق بالتوسـيع الحضـري في المناطق العرفية، بما في ذلك تحسـين المسـتوطنات العشـوائية ومخيمات المشردين داخلياً. ولذلك، ينبغي تعزيز قدرات إدارة الأراضي والتخطيط لدى الإدارات الأهلية.

تنظيم مسـتوطنات المشـردين داخلياً. سـتكون التوسـعات الحضـرية وتحسـينات المسـتوطنات العشـوائية في مخيمات المشـردين داخلياً القائمة من أكثر الطرق سـرعة ويسـراً من حيث التكلفة لتوفير وثائق الأراضـي لكثير من المشـردين داخلياً والعائدين وغيرهم من الفئات ذات الأولوية. غير أن هذا يتطلب بعض الإصـــلاح للإطار القانوني والتنظيمي

الحالي. وينبغي النظر في تنقيح معايير التخطيط الوطنية لإيجاد أرضية وسط مقبولة لتسوية أوضاع المستوطنات القائمة وتخطيط مناطق جديدة ذات كثافة عالية.

إدارة المعلومات المتعلقة بالأراضي. لا تتوافر في دارفور سوى معلومات قليلة عن الأراضي، وهي معلومات أساسية لاتخاذ القرارات المتعلقة بالعائدين وإدارة الأراضي على نطاق أوسع. وهي ضرورية للتخطيط الإقليمي العام، والتخطيط الحضري، ووضع استراتيجية إقليمية للاستثمار، وإدارة النزاعات، وتحديد ممرات الماشية، والمناطق التي تغذيها الأمطار، والمناطق ذات الإمكانات الزراعية العالية، وما إلى ذلك. وهذه ثغرة بالنسبة للسلطات القانونية والعرفية على حد سواء. وإدارة البيانات والمعلومات بكفاءة تتسم بأهمية حاسمة في أي إدارة سريعة وواسعة النطاق للأراضي من أجل العودة الطوعية.

سجلات الأراضي. ينبغي بذل الجهود من أجل إنتاج قاعدة (قواعد) بيانات سجلات الأراضي وتوحيدها. ويلزم استحداث أساليب إضافية وميسورة التكلفة وقابلة للتوسع لتوفير وثائق الأراضي. ويجب أن تكون هذه الأساليب قادرة على الوصول إلى النطاق الصحيح ودعم مسار إلى الحقوق المسجلة مع مرور الوقت. وينبغي أن يركز تسجيل الحقوق على النهج المجتمعية في قرى العائدين، وربما في مزارع الكفاف الصغيرة فقط في مناطق النزاع الرئيسية التي تمثل "بؤراً ساخنة". وينبغي اختبار النهج الجديدة لإدارة الأراضي لتحسين سجلات الأراضي وذلك من خلال مشاريع تجريبية يجري تقييمها وتوثيقها في وقت لاحق.

التمويل. سيتطلب تمويل البعد المتعلق بالإسكان والأراضي والممتلكات من أبعاد عمليات العودة الطوعية، وبوجه أعم، جهود تأمين حيازة الأراضي بالنسبة لسكان دارفور، إجراء تحليل ومناقشة دقيقين بشأن الخيارات والحلول الممكنة. وعلى المدى القصير، ينبغي أن تغطي الحكومة تكاليف إدارة الأراضي بدعم من الجهات المانحة على الصعيد الثنائي وبمساعدة تقنية من المجتمع الدولي. ومع ذلك، على المدى الطويل، يجب على الحكومة أن تنظر في رعاية رسوم التسجيل للأشخاص الذين يسجلون ممتلكاتهم في المناطق ذات الأولوية على الأقل. وينبغي أن يكون التسجيل مجانياً أو مقابل رسم رمزي للعائدين من المشردين داخلياً.

تنمية القدرات. ستكون هناك حاجة إلى أنشطة محددة الأهداف ومتزامنة ومتنامية لتنمية القدرات المتصلة بإدارة الأراضي والحقوق المتعلقة بالإسكان والأراضي والممتلكات بالنسبة للعديد من أصحاب المصلحة الرئيسيين، بما في ذلك الحكومات على مستوى الولايات، والإدارات الأهلية، والمنظمات المجتمعية، والمجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية، والمهنيون العاملون في مجال الأراضي. وسوف يلزم استثمار كبير في تنمية القدرات على مر الزمن، ولا سيما من حيث الموظفين وكذلك المعدات والأساليب المناسبة للغرض والمنخفضة التكلفة.

توصيات من أجل اتخاذ إجراءات ملموسة

لمعالجة التحديات المبينة أعلاه، يتضمن التقرير مجموعة من التوصيات لاتخاذ إجراءات ملموسة بشأن حوكمة الأراضي، وتخطيط استخدام الأراضي، وإدارة المعلومات المتعلقة بالأراضي، وآليات تسوية المنازعات، ويقترح بعض نُهج تنمية القدرات من أجل الحكومة، والإدارات الأهلية، ومنظمات المجتمع المحلي ومنظمات المجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية، والمهنيين العاملين في مجال الأراضي.

حوكمة الأراضي. ينبغي اتخاذ عدة إجراءات لتحسين حوكمة الأراضي وإدارتها. وتشمل هذه الإجراءات ما يلي: توضيح وتنسيق المهام على مستوى حكومات الولايات لأغراض الإجراءات المتصلة بالإسكان والأراضي والممتلكات في حالات العودة الطوعية؛ وتحديد وتعديل القوانين القائمة على مستوى الولاية التي تمنع العودة الطوعية وقضايا الإسكان والأراضي والممتلكات بما في ذلك التشريعات المتناقضة؛ والبناء تدريجيا على القدرات والأطر القانونية

القائمة؛ وإدراج التنظيم العرفي للأراضي في النظام القانوني لإضفاء الشرعية على شغل الأراضي عرفيا ، والنظر في إضفاء الشرعية على حيازة الأراضي في المناطق الحضرية؛ واستخدام الملكية الحكومية للأراضي من أجل التخطيط السريع وتسليم الأراضي، للاستيطان وإعادة التوطين، وإضفاء الشرعية على حيازة الأراضي، وتوفير البنية التحتية؛ وتخصيص أراض غير مخططة ولم تُمسح باستخدام الدرجة الرابعة بالنسبة للعائدين طوعاً والمستفيدين المستضعفين؛ وتخصيص مزارع الكفاف بموجب حقوق حيازة مضمونة؛ ووضع إجراءات مناسبة لتوخي الحرص الواجب، وتقديم المساعدة القانونية، وفترات الإشعار لتقديم المعلومات اللازمة للمتضررين في الوقت المحدد لحماية مصالحهم؛ وتكييف سياسات الإدارات الأهلية لتيسير العودة الطوعية؛ ومعالجة الغموض حول حقوق الحكورة من خلال سياسة واضحة.

تخطيط استخدام الأراضي. ينبغي اتخاذ مجموعة من الإجراءات لتحسين تخطيط استخدام الأراضي: فللأوساط الأكاديمية دور هام يجب أن تؤديه من حيث البحث والتحليل، ولكن أيضا في تهيئة مجال محايد للحوار حول تعقيدات قطاع الأراضي في دارفور. وينبغي الاعتراف بهذه الأدوار وتشجيعها ودعمها. ومن حيث المحتوى، يمكن للأوساط الأكاديمية ومؤسسات التدريب أن تواصل العمل على تطوير قدراتها في مجال النُهج القائمة على حقوق الإنسان ذات الصلة بحوكمة الأراضي وحقوق السكن والأراضي والممتلكات، ورصد أمن حيازة الأراضي، ونُهُج إدارة الأراضي الملائمة للغرض، وذلك إما عن طريق تنقيح وتوسيع المناهج الدراسية المستخدمة أو المشاركة في دورات قصيرة الأجل للطلاب والأساتذة وغيرهم من الممارسين في مجال الأراضي. وستكون قدرات المهنيين والممارسين في مجال الأراضي في صميم تطوير وتنفيذ التدخلات المتصلة بالأراضي. وتشمل بعض التدخلات التي يمكن تنفيذها لتطوير مهارات المهنيين العاملين في مجال الأراضي والممارسين في مجال الأراضي ما يلي: إنشاء وتعزيز رابطات المهنيين والممارسين في مجال الأراضي؛ وإتاحة الفرص للتعلم المهني المستمر؛ وضمان تنسيق ومواءمة أفضل لمختلف المهنيين والممارسين في مجال الأراضي، يشمل المساحين والمحامين والمخططين، وما إلى ذلك.

---

(1) https://gltn.net/download/darfur-land-administration-assessment-analysis-and-recommendations/?wpdmdl=16473&refresh=5f43a726e2d761598269222.

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/موئل الأمم المتحدة/منظمة الأغذية والزراعة (2016) تعزيز إدارة الأراضي من أجل برنامج التعايش السلمي في دارفور. http://mptf.undp.org/document/download/15868.

(3) Williamson, I., Enemark, S. Wallace, J., Rajabifard, A. (2010) إدارة الأراضي من أجل التنمية المستدامة. شركة ESRI.

(4) Enemark, S. (2005) فهم نموذج إدارة الأراضي. ندوة اللجنة 7 التابعة للاتحاد العالمي للمساحين بشأن التكنولوجيات المبتكرة لإدارة الأراضي، 19–25 حزيران/يونيه 2005. ماديسون، ويسكونسن، الولايات المتحدة

(5) De Vries, W.T., Groenendijk L., Musinguzi M. and Selebalo C. (2016) تجربة من أوغندا وكينيا. واشنطن العاصمة: البنك الدولي.

(6) مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (2019) مشروع نظرة عامة على الاحتياجات الإنسانية.

(7) المكتب المركزي للإحصاءات، الاستقصاء الوطني الأساسي للأسر المعيشية لعام 2009، المكتب المركزي للإحصاءات (2009).

(8) موئل الأمم المتحدة (2018) تمرين الفاشر للتنمية الحضرية (مسودة)، 2018/6.

(9) الأداة متاحة للتحميل من خلال موقع الشبكة العالمية لأدوات استغلال الأراضي على الرابط التالي: https://gltn.net/download/how-to-do-a-root-cause-analysis-of-land-and-conflict-for-peace-building/.