تقرير 7/2024

ملخص صانع القرار

تقييم إدارة الأراضي في دارفور

التحليل والتوصيات

عالم يتمتع فيه الجميع بحقوق الأرض الآمنة

برنامج الموئل

GLTN
الشبكة الدولية لأدوات الأراضي

تقييم إدارة أراضي دارفور: التحليل والتوصيات – موجز

للاطلاع على الصيغة الكاملة للتقرير، قم بزيارة www.gltn.net (1)أو اتصل بالمكتب القطري لموئل الأمم المتحدة في السودان

تـم نشر الطبعـة الأولى في 2020 و نشر الطبعـة الثانيـة في2024، و لـم يتـم التعديـل والإضافـة على محتـوى الطبعـة الأولى، حقـوق الطبـع والـنشر © برنامـج الأمـم المتحـدة للمسـتوطنات البشريـة، موئـل الأمـم المتحـدة. 2024

إخلاء المسؤولية:

لا تنطـوي التسـميات المسـتخدمة في هـذا المنشـور ولا عـرض المـواد فيـه على التعـبير عـن أي رأي كان مـن جانـب الأمانـة العامـة للأمـم المتحـدة بشـأن الوضـع القانـوني لأي بلـد أو إقليـم أو مدينـة أو منطقـة، أو لسـلطاتها، أو بشـأن تعـيين تخومهـا أو حدودهـا، أو بشـأن نظامهـا الاقتصـادي أو درجـة تنميتهـا. ولا يعكـس تحليـل هـذا التقريـر واسـتنتاجاته وتوصياتـه بـالضرورة آراء برنامـج الأمـم المتحـدة للمسـتوطنات البشريـة (موئـل الأمـم المتحـدة) أومجلـس إدارتـه.

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية
موئل الأمم المتحدة
ص.ب. 30030، نيروبي 00100، كينيا
هاتف: 3120 762 20 254+
فاكس: 3477 762 20 254+
www.unhabitat.org

مديرا المهام: ماسايوكي يوكوتا، وأومبريتا تمبرا

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

المساهمون: ولاء عبد المعطي، الحبيب بنمختار، ناتسوكي ماتسوموتو، سينا شلمير، إليونورا فرانشيسكا سيربي

المحرر: فيكي كوينلان

تقييم إدارة أراضي دارفور: التحليل والتوصيات

هـذا هـو ملخـص تقريـر "تقييـم إدارة أراضي دارفور:التحليـل والتوصيـات"، المتـاح لـدى المكتـب القطـري لموئـل الأمـم المتحـدة في السـودان أو على الموقـع الإلكتروني www.gltn.net.[1]

جدول المحتويات

قاموس المصطلحات 2

ألف - المقدمة 4

هذا التقرير: أهداف التقرير وخلفيته 4
المنهجية 4
لمحة عامة عن دارفور 5
التحديات المتعلقة بالأراضي 5
تحديد أصحاب المصلحة 5

باء - نُظم حيازة الأراضي في دارفور 5

حيازة الأراضي في النظام القانوني 6
الحيازة العرفية للأراضي 6
الحيازات غير الرسمية للأراضي في المناطق الحضرية 7

جيم - الأطر والعمليات القانونية والمؤسسية في دارفور 7

الأطر القانونية 7
الإطار المؤسسي 7
العمليات القانونية والبعد الاقتصادي 8
العمليات العرفية والبُعد الاقتصادي 8
التحديات والفرص والتوصيات الأولية 8

دال - تقييم قدرات إدارة الأراضي في دارفور 9

قدرات النظام القانوني لإدارة الأراضي على مستوى الولاية 9
قدرات النظام العرفي لإدارة الأراضي 9
التحديات والفرص والتوصيات الأولية 10

هاء - عمليات الأمم المتحدة 10

توصيات لتحسين إدارة الأراضي في دارفور 12
توصيات لمناقشة الاستراتيجيات والمبادئ الرفيعة المستوى ذات الصلة بالأراضي 13
توصيات تقنية لتحسين نظام حوكمة الأراضي 14

توصيات من أجل اتخاذ إجراءات ملموسة 16

المراجع 17

قاموس المصطلحات

إدارة أهلية	نظام الحكم من خلال السلطات المحلية، الذي أنشئ تحت الإدارة البريطانية
أمير	زعيم قبيلة يحكم عدّة عُمَد(جمع عمدة). في بعض الحالات، الأمير هو نفس مستوى الناظر(جمعها نُظّار).
جبراكة أو نجادة نجاض	حديقة صغيرة ملحقة بالمنزل تستخدم عادة لزراعة الخضروات
جودية	النظام العرفي للوساطة في السودان على أساس وسطاء من طرف ثالث
حاكورة	حيازة من الأراضي في دارفور، تدار تاريخيا من قِبَل رئيس القبيلة
حكومة	الحكومة أو الدولة، مِنْ حَكَم، يحكُم
حوش	منزل عائلة ممتدة تضم أكثر من عائلة صغيرة. كما تستخدم للإشارة إلى منطقة الفناء في منزل واحد
خطة إسكانية	نظام حكومي لتوزيع الأراضي للمواطنين بنظام الموقع والخدماتة
دار	أراضي قبيلة أو عشيرة معينة
دامرة	قرية رعوية صغيرة
ديوان	بيت ضيافة مع غرفة للضيوف الذكور منفصلة عن المنزل الرئيسي
راكوبة	الراكوبة ترمز للمكان الذي يتم فيه الاجتماع لحل النزاع، وهي الآلية الأهلية التقليدية لحل النزاعات بين القبائل في دارفور، كذلك هي نظام دوّار للعفو عن المعتدي في حال أن عشيرته قد عفت عن معتد من القبيلة الأخرى المعتدى عليها في أمر مشابه
زكاة	أحد أركان الإسلام الخمسة، وهي نسبة مفروضة يتوجب على المسلم إخراجها من ماله متى ما بلغ نِصاباً محدداً ومضى على إمتلاكه له عاماً كاملاً، ويتم توزيعها على فئات محددة مثل الفقراء والمساكين.
سلطان	السلطان هو أعلى رتبة في الإدارة الأهلية في بعض القبائل ويعادل الناظر والأمير في قبائل أخرى
شرتاي	زعيم محلي تابع للإدارة الأهلية مسؤول عن (دار) وهو منصب يورَّث. (لغة داقور كانوري)
شريعة	الشريعة الإسلامية، أو مصادر الشريعة الإسلامية (حرفياً 'الطريق'، 'الصراط')
شيخ	زعيم القبيلة على مستوى القرية أو المجموعة الرعوية وهو في الترتيب دون العمدة
صينية	منطقة في نطاق طريق الرعي حيث يتوقف الرعاة للراحة لفترة قصيرة المدى لهم ولماشيتهم.
عادة	العرف أو التقاليد أو العادة
عشوائي	المستوطنات غير الرسمية، أو العشوائية
عمدة	زعيم محلي تابع للإدارة الأهلية، عادة من بلدة، أو قرية كبيرة، أو مجموعة من القرى
فدان	مقياس الأرض الذي يمائل حوالي 4200 متر مربع
فريق	مجموعة من الرعاة تسافر معاً. كما تستخدم هذه التسمية للإشارة إلى المنازل المؤقتة لمجموعة محددة من الرعاة عندما يتوقفون للراحة أثناء سفرهم
فور	شعب كانت له سلطنة منذ ما قبل الاستعمار البريطاني
كلينكاب	كيان مادي لترسيم الحدود بين مزرعتين
مجلس	مجلس الجمعية التشريعية
محاكم أهلية	مستوى في النظام القضائي حيث يكون القاضي هو السلطان / الناظر أو العمدة
محلية	مستوى للحكم الإداري يندرج في ترتيبه ما بين الولاية والوحدة الإدارية
مسارات	مسارات (مفردها مسار). طريق موسمي تسلكه الماشية
معتمد	مفوض المنطقة. منصب حكومي يرأس (المحلية)

منزلة	مساحة مفتوحة كبيرة في نطاق مسار الرعاة حيث يمكث الرعاة فيه بماشيتهم لفترة زمنية طويلة للحصول على الماء وبعض الخدمات الأساسية
مهر	ويسمى أيضاً (الصِداقْ) وهو ما يدفعه الزَّوجُ لزوجته نقداً أو عيناً عند عقد الزَّواج
موات	أرض موات. أرض لم يتم تطويرها حيث لا أحد يدعي ملكيتها
ميراث	ما يتركه الشخص الميت لورثته من أموال وحقوق عينية
ناظر	أعلى رتبة في الإدارة الأهلية في بعض القبائل
نظارة	وحدة إقليمية تحدد نطاق جغرافي للحكم في الإدارة الأهلية يرأسها ناظر وتقابلها سلطنة التي يرأسها سلطان وإمارة يرأسها أمير
وادي	جسم مائي موسمي منبسط
والي	الوالي هو حاكم الولاية
ولاية	ولاية اتحادية وهي مستوى إداري يلي حدود الدولة

ألف - المقدمة

هذا التقرير: أهداف التقرير وخلفيته

تتمثل أهداف هذا التقرير في تقييم النظم والممارسات القانونية الحكومية والعرفية المتعلقة بإدارة الأراضي في ولايات دارفور الخمس في السودان، وتقديم التوجيهات في كيفية حماية حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات ودعم الحيازة الآمنة للأراضي للعائدين طوعا إلى دارفور، وغيرهم من الفئات الضعيفة، مثل النازحين، واللاجئين، والنساء، والشباب.

ويعرض التقرير ويناقش نظم حيازة الأراضي، والأطر والعمليات القانونية والمؤسسية، وآليات تسوية المنازعات، والقدرات والثغرات المرتبطة بالقدرات لدى أصحاب المصلحة الرئيسيين، وأنشطة الأمم المتحدة. كما يقدم مجموعة من التوصيات والاستراتيجيات وأولويات العمل والتي يمكن توسيع نطاقها لمعالجة قضايا الأراضي المتصلة بالعودة الطوعية وانعدام أمن حيازة الفئات الهشة.

وعلى الرغم من أن التقرير يركز على ضمان حقوق العائدين والفئات الهشة والنازحين، إلا أن النتائج والتوصيات ذات صلة بسكان دارفور عامةً. فوجود نظام ملائم وفعال لإدارة الأراضي في دارفور هو شرط أساسيٌ لتحقيق السلام المستدام والاستقرار، وضمان الانتقال السلس من مرحلة العمل الإنساني إلى مرحلة التنمية، ومن ثم المضي قدماً نحو التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الإقليم.

ويستهدف التقرير الأفراد و الجهات ذات الصلة بقطاع الأراضي ولا سيما الجهات الفاعلة على المستوى الوطني ومستوى الولايات، والأمم المتحدة وشركائها. وقد استُمد التحليل والتوصيات من المشاورات التي أُجريت مع العديد من أصحاب المصلحة في دارفور والخرطوم، وكذلك من الدروس المستفادة من التجارب في بلدان أخرى. على أن تُقدم هذه التوصيات لمختلف الجهات الفاعلة في قطاع الأراضي في السودان للمناقشة وتحديد الأولويات لتبني الحلول الأفضل.

ويتضمن التقرير مخرجات مؤتمرَي الأراضي المنعقدَين في أبريل و ديسمبر عام 2018. يُعد المؤتمر الذي إنعقد في أبريل والذي تم استضافته بالشراكة بين موئل الأمم المتحدة ولجنة أراضي دارفور، أول مؤتمر بهذا المستوى يُعقد بشأن الأراضي في السودان. وقد عُقد هذا الحدث بدعم من وزارة التنمية العمرانية والنقل، ووزارة التخطيط والبنية التحتية ، وصندوق قطر للتنمية، وصندوق الأمم المتحدة لدارفور، وموئل الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأغذية والزراعة، والشبكة العالمية لأدوات 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 ديسمبر 2018، بوصفه حلقة عمل للمشاركين من أصحاب المصلحة في إطار برنامج تعزيز إدارة الأراضي من أجل التعايش السلمي في دارفور[2]

وقد تم الانتهاء من التقييم الميداني وتحليل المعلومات في الربع الأول من عام 2019، في حين أن الطبعة الأولى من التقرير - التي تعتبر وثيقة حية - مؤرخة في يوليو 2020.

المنهجية

يستند محتوى التقرير إلى أساليب مختلفة لجمع المعلومات. وتشمل المنهجية استعراضاً مستفيضاً للتقارير والمؤلفات ذات الصلة، واللقاءات التشاورية مع مختلف المعنيين والجهات ذات الصلة، بالإضافة للمقابلات مع مقدمي المعلومات الرئيسيين، وتقييم القدرات يستند إلى نماذج ونُهج محددة.

استعراض المؤلفات. وهو يتضمن استعراض المؤلفات الرئيسية المتاحة عن دارفور والسودان والوثائق الأخرى (أنظر 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 خصيصاً 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 نزاعاً مسلحاً ونزاعاً قبلياً 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 والنازحين 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 للأراضي؛ والتنافس على الأراضي الخصبة بين المستثمرين والعائدين والمجتمعات المحلية؛ وميراث الأرض؛ وعمليات حيازة الأراضي المتنازع عليها (المؤسسة العسكرية، والنخبة، والسياسيين، والجماعات المسلحة)؛ والحقوق الثانوية المتنازع عليها (عقود الإيجار الموسمية، والإيجارات، واقتسام المحاصيل)، والنزاعات بين كبار أصحاب الأراضي وصغار أصحاب الأراضي. وعموماً، فإن النزاعات المتصلة بالأراضي هي السبب الرئيسي لعدم الاستقرار في المنطقة.

التحديات المتعلقة بالأراضي

إن قصور إدارة الأراضي ونظام تسجيل الأراضي في دارفور يؤدي إلى نشوء النزاعات المتعلقة بالأراضي أو إلى تفاقمها. وتمثل حقوق الأراضي المسجلة أقل من 1 في المائة من الأراضي، ومعظم الحقوق المسجلة في دارفور تقع في المدن الرئيسية. وإذا استمر تسجيل الأراضي بالمعدل الحالي ومع اتباع نهج إدارة الأراضي القائم في الوقت الحاضر، فإن العملية قد تستغرق وقتا طويلاً جداً وتتطلب تمويلاً لا يمكن لإدارات دارفور أن تتحمله. ومن ناحية أخرى، فإنه من المرجح أن تجري عمليات العودة الطوعية بطريقة عشوائية، مع إدارة أقل من مُثلى للأراضي، مما قد يؤدي إلى مزيد من النزاعات المتصلة بالأراضي في المستقبل.

وعلاوة على ذلك، فمن المرجح أن العديد من النازحين لن يعودوا إلى مناطقهم الأصلية، ولا حتى موسمياً. فهم في الغالب إما قد انتقلوا إلى المناطق الحضرية من أجل الحصول على أمن وخدمات أفضل أو إلى مناطق ريفية أكثر خصوبة. وسيواصل بعض النازحين الانتقال إلى المناطق الحضرية بينما يحافظون على نهج الزراعة موسمياً ولكن في أماكن أخرى. وقد بدأت عمليات العودة بالفعل، ولكن في كثير من الأحيان كانت أراضي العائدين تستولي عليها بالفعل جماعات أخرى أثناء غيابهم عنها. ولمعالجة ذلك، بدأت الحكومة في توفير الأراضي حتى يتمكن العائدون من الاستقرار، وتخلق إعادة التوطين هذه مجالات جديدة لتضارب المصالح والمنافسة مع المجتمعات المضيفة. ففي حين يحتاج العائدون إلى الأرض والمنازل والخدمات، فإن المجتمعات المضيفة بحاجة إلى أن تكون مرتاحة للوافدين الجدد. وهذا التعقيد في القضايا يتطلب مجموعة شاملة من التدخلات في قطاع الأراضي.

تحديد أصحاب المصلحة

تشمل الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة في قطاع الأراضي في دارفور مؤسسات الحكومة الاتحادية، ووزارات ولايات دارفور، والإدارات الأهلية، والنازحين ، ومنظمات المجتمع المدني، و أصحاب مشاريع البناء من القطاع الخاص، والجهات الفاعلة الأخرى المشاركة في مختلف جوانب الإدارة الرسمية أو التقليدية أو غير الرسمية للأراضي، بما في ذلك تسوية المنازعات. ويبين تعيين أصحاب المصلحة أن هناك حاجة في دارفور إلى مزيد من التنسيق بين المؤسسات على مستوى الولايات؛ والقدرات على مستوى الولاية محدودة؛ وينبغي الاعتراف القانوني بدور الإدارات الأهلية في إدارة الأراضي وإعادة النظر في دورها من حيث تحسين الدعم والمواءمة مع نظام الأراضي الرسمي؛ ولا تعمل منظمات المجتمع المدني في قطاع الأراضي، وللدقة، لا يعمل في قطاع الأراضي إلا عدد قليل جداً من هذه المنظمات؛ ولا يمكن لآليات المنازعات التقليدية مثل الجودية أن تستوعب النزاعات على الأراضي لأن هذه الآلية العرفية لا تحظى بالاعتراف من قبل جميع الأطراف، بل من بعضها فقط.

باء - نُظم حيازة الأراضي في دارفور

يقدم هذا التقرير تقييماً عاماً لنظام الأراضي في دارفور، يشمل استعراضاً لأنواع حيازة الأراضي القائمة في النظم القانونية والعرفية وغير الرسمية لحيازة الأراضي. ويشمل ذلك: التملك الحر المسجل؛ والحيازة المستأجرة المسجلة؛ والحيازة من الدرجة الرابعة؛ وأشكال الحيازة العرفية المختلفة مثل الدار والحاكورة والحوش؛ والممارسات العرفية لاستخدام الأراضي مثل الاستخدام الموسمي، والاستخدام المؤقت (تأكل قوم)، والممرات الرعوية (المسار، الصينية، المنزلة، والدامرة)؛ والحيازات غير الرسمية المختلفة في المناطق الحضرية (العشوائية)؛ و الأراضي التي يحوزها النازحون داخلياً في المعسكرات؛ وحقوق المرأة في الأراضي في ظل الحيازة العرفية (جراكة - 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 ثالث أقل شيوعاً و هو الحيازة من الدرجة الرابعة.

التملك الحر المسجل - حقوق التملك الحر المسجل هي أكثر أشكال حقوق الأرض أماناً ولا تنطوي على دفع أي إيجار للحكومة. وتظل الأراضي المتملكة تملكاً حراً خاملة لهذه الصفة حتى إذا تم تقسيمها بشرط ألا تتعدى الحدود الأصلية. وليس هناك ما يقيد المرأة في امتلاك هذه الحقوق قانوناً، ولكن حصولها على الأرض محدود جداً بحكم الأمر الواقع. و قد كانت حيازة التملك الحر قانونية في السودان ما قبل قانون الأراضي غير المسجلة لعام 1970. حيث أن جميع الأراضي التي تم تسجيلها قبل عام 1970 لا تزال مسجلة ولا يدفع عنها إيجار للحكومة، فيما لم تسجل أي أراض جديدة للتملك الحر منذ عام 1970.

الحيازة المستأجرة المسجلة - الشكل الأكثر شيوعاً للأراضي المسجلة في جميع أنحاء السودان هي الأراضي المستأجرة، وهي النوع الوحيد المتاح لتسجيل أراضٍ جديدة 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 نطاقات استخدامات الأرض. ويُحتفظ بسجلات جميع عقود الإيجار المسجلة في عواصم ولايات دارفور لدى مكاتب المسجل العام التابعة للحكومة الاتحادية. ولا توجد سجلات متاحة على الإنترنت.

الحيازة من الدرجة الرابعة - في دارفور، توجد ثلاث درجات (الدرجة الأولى والدرجة الثانية والدرجة الثالثة) من عقود إيجار الأراضي المسجلة للعقارات السكنية. يليها أيضا نوع أقل شيوعاً 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. وتتواجد 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 لأراضي الدرجة الرابعة محفوظة لدى المسجل العام للأراضي ، ولكن الحكومات المحلية تحتفظ بوثائق تصف الحقوق. ويمكن لتغيير السياسات أن يسمح باستخدام هذه الوثائق كشكل ابتدائي من أشكال شهادات الملكية أو شهادة ملكية ابتدائية دون الحاجة إلى تغيير الإجراءات. ويمكن أن يكون هذا النوع من الحق في الأراضي مهماً بالنسبة للنساء، ولا سيما الأرامل، اللائي هنّ في حاجة إلى تسجيلٍ أكثر يسراً لضمان حقوق الأراضي.

الحيازة العرفية للأراضي

معظم الأراضي الريفية، بما في ذلك قرى العائدين، تخضع للحيازة العرفية. وهناك أنواع مختلفة من ملاك الأراضي عرفياً: القبائل (الدار)، والمجموعات الصغيرة (الحاكورة)، 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 دوراً رئيسياً في الإدارة العرفية للأراضي، التاريخ الشفوي والشهود للاحتفاظ بسجلات عن ما يتعلق بإدارة الأراضي مع الاحتفاظ بعدد قليل جداً من السجلات الورقية.

حقوق "الملكية" العرفية للأراضي - يمكن التمييز بين الأنواع المختلفة من «الملكية» العرفية للأراضي 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 (الحاكورة).** الحاكورة هي قطعة أرض (دار) يخصصها رئيس قبيلة لمجموعة من الناس أو عائلة صغيرة أو فرد من أجل استخدام محدد للأرض. وفي بعض الحالات، تستخدم الحاكورة والدار اصطلاحاً بالتبادل. ويمكن لكل المستفيدين من الحاكورة أن يستخدموا الأرض استخداماً مشتركاً.

- **الأرض المخصصة لعائلة واحدة ممتدة (الحوش).** الحوش هو أرض ذات حيازة عرفية بما في ذلك المناطق المملوكة كمنطقة سكنية لأسرة ممتدة محددة في إطار الحيازة العرفية. 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 أفراداً.** 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 الفرعية الخاصة بالأراضي، المتعارف عليها في إطار الحيازة العرفية:

- **الاستخدام الموسمي.** يقبل النظام القبلي الأجانب والمهاجرين في الدار والحاكورة. ويمكن لقبيلة، مجموعة، وكذلك أفراد من القبيلة، أن يمنحوا الغرباء أو الأجانب الحق في استخدام الأرض. ويمكن للإدارة الأهلية أن تخصص أراضي للأشخاص من خارج

القبيلة باستخدام اتفاق مؤقت لاستخدام الأراضي يعرف باسم "تأكل قوم" الذي يعني "الاستخدام ثم المغادرة". مما يمكّن المالك العرفي من أن يستأجر مزارعاً آخر لفلاحة الأرض.

- **الممرات الرعوية** (الاستخدام الموسمي المتنقل). وقد وفرت الاجراءات العرفية لاستخدام الأراضي في الممرات الرعوية، تقليدياً، مستوىً 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، على أن لايتم ذلك أثناء نمو المحاصيل.

حقوق المرأة في الأراضي في ظل الحيازة العرفية - يمثل حصول المرأة على الأرض في دارفور تحدياً تعوقه أوجه عدم المساواة بين الجنسين، ولا سيما فيما يتعلق بملكية 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 تُسَوّرها الأشجار وترتبط بالمنزل، وتسمى الجبراكة أوالنجّاض. 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 غير رسمية 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 النازحين داخل المعسكرات وخارجها - الأراضي الموجودة بحوزة النازحين سواء داخل المعسكرات أو خارجها هي في معظمها مملوكة بصورة غير رسمية، وتستند معسكرات النزوح إلى تخطيط الموقع والخدمات لاستيعاب النازحين المؤقتين. وتُخطط بعض المعسكرات 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 للنازحين داخلياً لأنه من المفترض أن تكون تخصيصاً مؤقتاً للأراضي. وبعض المعسكرات الأخرى لديها تخطيط أساسي بدرجة أكبر، حيث قام النازحون ببناء منازلهم الخاصة المزودة بمرافق مجتمعية مشتركة. ومن أجل تحسينها وتوسيع كل قطعة أرض، يلزم قدر كبير من إعادة التوطين وإعادة التخطيط، ولكن قد لن يتمكن سوى عدد قليل من النازحين من العيش في المنطقة التي تم تحسينها حديثا[8] ، ومن ثم يلزم توفير مجموعة أوسع من الخيارات لهم. ويظل تحسين مستوطنات النازحين 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 الفئات الضعيفة، وستكون بمثابة الأساس لتدخلات أوسع نطاقاً في مجال إدارة الأراضي.

الأطر القانونية

يشمل التقييم استعراضاً للأطر القانونية على المستوى الاتحادي وعلى مستوى الولايات، التي تؤثر على إدارة الأراضي في دارفور. وهو يشمل دستور عام 1998 والمفوضية القومية 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 الربع قرنية (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 المختصين في مجال حوكمة الأراضي.

العمليات القانونية والبعد الاقتصادي

في أعقاب الأطر القانونية والمؤسسية، يستعرض 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 المخططة هذه 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 حقوقاً في الأراضي، ومعظمها حقوق في الأراضي الزراعية. وتستحدث إعادة التخطيط معايير للتخطيط لتنظيم الكتل العمرانية؛ وتحسين الوصول إلى الطرق؛ وتوفير حيز للخدمات العامة مثل التعليم والصحة وغيرها من البنى التحتية. وأخيراً، 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. وتُستخدم المعارف المحلية أيضاً 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 حائزي الأرض عرفياً بالحصول على قروض متناهية الصغر ومدخلات زراعية، بشرط حيازة الأراضي الزراعية وممارسة الأنشطة الزراعية. وتوفر الإدارة الأهلية الدليل على حقوق المزارع في الأرض وفقا لنظام الحيازة العرفي، وبعد الفحص والتثبُّت، 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 التحسين فيما يتعلق بالأطر القانونية والمؤسسية لنظام الأراضي في دارفور في تعقيدات تشريعات الأراضي، وانعدام أمن حيازة الأراضي بالنسبة للفئات الضعيفة، وصعوبة التنسيق بين النظامين القانوني والعرفي لحيازة الأراضي، ودور النظام العرفي والإدارات الأهلية ذات الصلة، فضلا عن إدارة الأراضي داخل مخيمات النزوح.

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 مجتمعية 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، فضلاً عن تحويل الحقوق العرفية إلى حقوق قانونية، أمر معقد ويتطلب مزيداً من القدرات. وكان لعدم وضوح قوانين الأراضي وعدم التنسيق بين الجهات 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 والفئات الضعيفة تحديات بسبب عدم وجود حقوق مسجلة في الأراضي، وبسبب الإطار القانوني الحالي، وعدم كفاية القدرات في نظام إدارة الأراضي.

وينبغي تنظيم الدور الرسمي المقترح للإدارة الأهلية على الأرض، المرتبط بدور الولاية، بطريقة شفافة حتى يتسنى لها رصد التعدي والاستيلاء غير القانوني المحتمل على الأراضي ولحماية 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 اللّازمة. 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 سلطتها القضائية المحدودة، ولكن لا يمكن استخدامها لحل المنازعات الواسعة النطاق أو عندما لا تقبل بعض الأطراف أحكامها. وعلاوة على ذلك، فإن حقوق المرأة في الأراضي والأسر التي تعولها النساء لا تحظى بالدعم الكافي في النظام العرفي. ولذلك، هناك حاجة إلى سياسة تعزز حقوق المرأة في الأراضي.

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

دال - تقييم قدرات إدارة الأراضي في دارفور

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

قدرات النظام القانوني لإدارة الأراضي على مستوى الولاية

نظم المساحة والتخطيط والتسجيل على مستوى الولايات تفتقر إلى القدرات، بينما هناك حاجة ضرورية لأن يقوم المسجلون العامون بتسجيل الأرض للعائدين والفئات الضعيفة، فإنه لا توجد في دارفور سوى نسبة تقل عن 10 في المائة من المسجلين العامين اللازمين لهذا الغرض. وهناك نقص عام في التمويل الحكومي لإدارة الأراضي، وبدلاً من ذلك، تستخدم الحكومة الأراضي كمصدر للإيرادات لدفع رواتب الموظفين وتكاليف التشغيل الحكومية الأخرى. ولم يتم بعد تنظيم القيادة والتخطيط الاستراتيجي والشراكات والعمليات اللازمة لتحقيق العودة الطوعية. وهناك نقص في الأشخاص المؤهلين والمدربين تدريباً كافياً، وافتقار إلى خطط هيكلية وعمرانية تعنى باستخدام الأراضي، بحيث تكون واضحة المعالم فيما يتعلق بإنجاز عمليات العودة الطوعية الواسعة النطاق وإدارة النزاعات. وحتى البيانات المحدودة الموجودة عن الأراضي لا يمكن تشاركها بسبب الهواجس الأمنية ومفاهيم سرية المعلومات.

قدرات النظام العرفي لإدارة الأراضي

بموارد وقدرات محدودة يضطلع النظام العرفي لإدارة الأراضي بمعظم مسؤوليات إدارة الأراضي في دارفور للاستجابة لاحتياجات الأقليات والقادمين الجدد والفئات الضعيفة. لذا ينبغي 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 لقضايا ومسائل حقوق الإنسان الدولية للحد من انعدام الثقة المتزايد في النظام، ولا سيما بين النازحين 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 النازحين داخلياً 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 اتساقاً 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، فضلاً عن مختلف المبادرات العالمية والإقليمية والقطرية والمحلية التي تتخذها الأمم المتحدة لإدارة الأراضي في دارفور. وتشمل هذه منسق الأمم المتحدة المقيم، وموئل الأمم المتحدة، البعثة المشتركة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لعمليات السلام في دارفور، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأغذية والزراعة ، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية. وتعمل هذه الهيئات في إطار 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 للتنسيق بين البعثات 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 شهراً. ومن شأن ذلك أن يسهل انتقالاً سلساً من الإغاثة الإنسانية إلى الإنعاش المبكر والتعمير المستدام والتنمية الاقتصادية في دارفور.

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 والنازحين 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 المتصلة بنزاعات الأراضي. 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 التوصيات.

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، فضلاً 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 واتفاق 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 عدد 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. نظراً 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 للنازحين 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 للنازحين داخلياً 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 اهتماماً إضافياً، 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 النازحات 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 وأكثر يسراً وتستغرق معالجتها وقتاً أقل.

الشراكات لمعالجة 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 المزدوج في السودان - القانوني والعرفي - لا يرتبط و لاينسق بما فيه الكفاية باجراءات الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات وسجلات الأراضي، 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 الضعيفة ذات الأولوية. وبما أن النظام القانوني هو النظام الوحيد الذي يمكنه أن يأذن بإصدار الوثائق القانونية المتعلقة بالأراضي، فإن قدرة العائدين على الحصول على الوثائق القانونية للأراضي تكون محدودة عند عودتهم إلى مناطق الإدارة العرفية التي لا تتاح لهم فيها إمكانية الوصول إلى النظام القانوني. ولتيسير العودة الطوعية، يلزم وجود آلية جديدة لمواءمة وإعادة تعريف الإدارة العرفية للأراضي كجزء من النظام القانوني. وعلى سبيل المثال، يمكن استخدام الدرجة الرابعة، التي لا تتطلب تعقيدات الحقوق المسجلة، كسند ملكية يمثل مدخلاً أو بداية لبعض عمليات العودة الطوعية في المناطق الحضرية التي يوجد مخطط لتقديم الخدمات فيها. وينبغي الاعتراف بدور الإدارة الأهلية في إدارة الحيازة العرفية للأراضي وتعزيزه.

النظام القانوني لإدارة الأراضي من الضروري إجراء استعراض لقوانين الأراضي القائمة، التي تؤثر على العودة الطوعية وتحسين أمن حيازة الأراضي بالنسبة للضعفاء. وتشمل الاجراءات الحالية لإضفاء الشرعية على مزرعة صغيرة جميع النظم الثلاثة: النظام العرفي، والإدارة المحلية للأراضي على المستوى المحلي، والنظام القانوني على مستوى الولاية. ويحتاج الأفراد في المجتمعات الأهلية إلى آلية قوية لإدارة الأراضي على مستوى الإدارة الأهلية والمستويات المحلية ليتمكنوا من تسجيل أراضيهم المملوكة عادة. وينبغي للآلية الجديدة أن تلبي الطلب على العودة الطوعية السريعة وضمان حيازة الأراضي بالنسبة للضعفاء. فعلى سبيل المثال، يتضمن النظام القانوني شكلاً من أشكال الحيازة - الدرجة الرابعة - لا يتطلب تعقيدات الحقوق المسجلة. ويمكن استخدام ذلك كسند ملكية يمثل مدخلاً أو بداية لبعض العائدين طوعاً في المناطق الحضرية حيث يوجد مخطط لتقديم الخدمات.

مهـام الإدارات الأهليـة المتعلقـة بـالأراضي والحيـازة العرفيـة للأراضي. لكي يتـسنى تـوفير أمـن الحيـازة للضعفـاء بسرعـة وعلى النطـاق اللازم، يلـزم توضيـح دور الإدارات الأهليـة في إدارة الأراضي والأراضي الريفيـة وتنظيمـه فيمـا يتعلـق بتخصيـص الأراضي، واسـتخدام الأراضي وإدارتهـا، وحـل المنازعـات، والموافقـة على التخطيـط، والموافقـة على المخصصـات للمسـتثمرين. وفي ظـل ظـروف معينـة، يمكـن اسـتخدام الإدارات الأهليـة لتلقـي العـودة الطوعيـة بالنسـبة للمناطـق الريفيـة والقرويـة. وتشـمل هـذه الشروط مـا يلي: موافقـة السـلطات القانونيـة على دور إدارة الأراضي الخـاص بـالإدارات الأهليـة؛ وتعزيـز قـدرة الإدارة الأهلية على إعـادة تـوطين العائديـن بطريقـة تتفـادى النزاع وتعـزز قدرتهـا على حـل المنازعـات إلى جانـب الطـرق القضائيـة؛ وكذلـك تحـسين القـدرة على حفـظ السـجلات. وينبغـي وضـع أحكام خاصـة للنسـاء، ولا سـيما الأرامـل والأسر التي ترأسـها النسـاء العائـدات، اللائي يواجهـن صعوبـات داخـل النظـام العـرفي لحيـازة الأراضي. وهـذا أمـر هـام بوجـه خـاص إذا أصبـح النظـام العـرفي المـورد الرئـيسي للأراضي لأغـراض العـودة الطوعيـة.

التخطيـط والمسـح وتنظيـم الأراضي ونـزع الملكيـة. ينبغـي تحـسين قـدرة الحكومـة على الاضـطلاع بخدمـات التخطيـط والإمـداد لأغـراض العـودة الطوعيـة. وتُنقـل وظائـف التخطيـط الـمكاني ومعـايير البنـاء بالكامـل في ولايـات دارفـور الخمـس، غير أن أي تعديـل لمعـايير التخطيـط والبنـاء يجـب أن يرتبـط بـأشكال مناسـبة للحيـازة وليـس بالحقـوق المسـجلة وحدهـا. وينبغـي وضـع وتنفيـذ خطـط العمـل في ولايـات دارفـور الخمـس والاستراتيجيـة الإقليميـة للتخطيـط الـمكاني لدارفـور كإطـار لتيـسير إعـادة الإدمـاج السـلس والمسـتدام للنـازحين داخليـا في المناطـق الحضريـة والقـرى مـن أجـل تعزيـز التعـافي المبكـر وبنـاء السـلام وتحقيـق الاسـتقرار. كمـا يلـزم التركيز بـشكل خـاص على ترتيـب إجـراءات تنظيـم الأراضي وإدارة الأراضي في الإدارات الأهليـة فيمـا يتعلـق بالتوسـيع الـحضري في مناطـق الإدارة العرفيـة، بمـا في ذلـك تحـسين المسـتوطنات العشـوائية ومعسـكرات النـازحين داخليـاً. ولذلـك، ينبغـي تعزيـز قـدرات إدارة الأراضي والتخطيـط لـدى الإدارات الأهليـة.

تنظيـم مسـتوطنات النـازحين داخليـاً. سـتشكل التوسـعات الحضريـة وتحسـينات المسـتوطنات العشـوائية في معسـكرات النازحين داخلياً الحالية واحـدة مـن أكثر الطـرق سرعـة ويسراً مـن حيـث التكلفـة لتـوفير وثائـق الأراضي لكـثير مـن النـازحين داخليـاً والعائديـن وغيرهـم مـن الفئـات ذات الأولويـة. غير أن هـذا يتطلـب بعـض الإصلاح للإطـار القانـوني والتنظيمـي الحـالي. وينبغـي النظـر في تنقيـح معـايير التخطيـط الوطنيـة لإيجـاد أرضيـة وسـط مقبولـة لتسـوية أوضـاع المسـتوطنات القائمـة وتخطيـط مناطـق جديـدة ذات كثافـة عاليـة.

إدارة المعلومـات المتعلقـة بـالأراضي. لا تتوافـر في دارفـور سـوى معلومـات قليلـة عـن الأراضي، وهـي معلومـات أساسـية لاتخـاذ القـرارات المتعلقـة بالعائديـن وإدارة الأراضي على نطـاق أوسـع. وهـي ضروريـة للتخطيـط الإقليمـي العـام، والتخطيـط الـحضري، ووضـع استراتيجيـة إقليميـة للاسـتثمار، وإدارة النزاعـات، وتحديـد ممـرات الماشـية، والمناطـق التي تغذيهـا الأمطـار، والمناطـق ذات الإمكانـات الزراعيـة العاليـة، ومـا إلى ذلـك. وهـذه ثغـرة بالنسـبة للسـلطات القانونيـة والعرفيـة على حـد سـواء. وإدارة البيانـات والمعلومـات بكفـاءة تتسـم بأهميـة حاسـمة في أي إدارة سريعـة وواسـعة النطـاق للأراضي مـن أجـل العـودة الطوعيـة.

سـجلات الأراضي. ينبغـي بـذل الجهـود مـن أجـل إنتـاج قاعـدة (قواعـد) بيانـات سـجلات الأراضي وتوحيدهـا. ويلـزم اسـتحداث أسـاليب إضافيـة وميسـورة التكلفـة وقابلـة للتوسـع لتـوفير وثائـق الأراضي. ويجـب أن تكـون هـذه الأسـاليب قـادرة على الوصـول إلى النطـاق الصحيـح ودعـم مسـار إلى الحقـوق المسـجلة مـع مـرور الوقـت. وينبغـي أن يركـز تسـجيل الحقـوق على النهـج المجتمعيـة في قـرى العائديـن، وربمـا في مزارع الكفـاف الصغيرة فقـط في مناطـق النزاع الرئيسـية التي تمثـل "بـؤراً سـاخنة". وينبغـي اختبـار النهـج الجديـدة لإدارة الأراضي لتحـسين سـجلات الأراضي وذلـك مـن خلال مشـاريع تجريبيـة يجـري تقييمهـا وتوثيقهـا في وقـت لاحـق.

التمويـل. سـيتطلب تمويـل البعـد المتعلـق بـالإسكان والأراضي والممتلـكات مـن أبعـاد عمليـات العـودة الطوعيـة، وبوجـه أعـم، جهـود تـأمين حيـازة الأراضي بالنسـبة لـسكان دارفـور، إجـراء تحليـل ومناقشـة دقيـقين بشـأن الخيـارات والحلـول الممكنـة. وعلى المـدى القـصير، ينبغـي أن تغطـي الحكومـة تكاليـف إدارة الأراضي بدعـم مـن الجهـات المانحـة على الصعيـد الثنـائي وبمسـاعدة تقنيـة مـن المجتمـع الـدولي. ومـع ذلـك، على المـدى الطويـل، يجـب على الحكومـة أن تنظـر في رعايـة رسـوم التسـجيل للأشـخاص الذيـن يسـجلون ممتلكاتهـم في المناطـق ذات الأولويـة على الأقـل. وينبغـي أن يكـون التسـجيل مجانيـاً أو مقابـل رسـم رمـزي للعائديـن مـن النـازحين داخليـاً.

تنميـة القـدرات. سـتكون هنـاك حاجـة إلى أنشـطة محـددة الأهـداف ومتزامنـة ومتنامية لتنميـة القـدرات المتصلـة بـإدارة الأراضي والحقـوق المتعلقـة بـالإسكان والأراضي والممتلـكات بالنسـبة للعديـد مـن أصحـاب المصلحـة الرئيسـيين، بمـا في ذلـك الحكومـات على مسـتوى الولايـات، والإدارات الأهليـة، والمنظمـات المجتمعيـة، والمجتمـع المـدني، والأوسـاط الأكاديميـة، والمهنيـون العاملـون في مجـال الأراضي. وسـوف يلزم اسـتثمار كـبير في تنميـة القـدرات على مـر الزمـن، ولا سـيما مـن حيـث الموظـفين وكذلـك المعـدات والأسـاليب المناسـبة للغـرض والمنخفضـة التكلفـة.

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 الحاكورة 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 روابط ومنسقيات 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.

المراجع

(1) موئل الأمم المتحدة/ الشبكة العالمية لأدوات الأرض(0202) .تقييم إدارة أراضي دارفور: التحليل والتوصيات

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/موئل الأمم المتحدة/منظمة الأغذية والزراعة (2016) تعزيز إدارة الأراضي من أجل برنامج التعايش السلمي في دارفور/

(3) ا. ويليامسون، اس. إينمارك، جي والاس،ا. راجابيفارد(2010) إدارة الأراضي من أجل التنمية المستدامة /شركة ESRI. researchgate.net/

(4) اس. اينمارك(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) دي. فاريس، دبليو. تي، جرونينديج، إل. موسينجوزي ام ،سيليبالو. سي (2016)/ تجربة من أوغندا وكينيا. واشنطن العاصمة/ البنك الدولي.

(6) مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (2019) مسودة تقرير الاحتياجات الإنسانية، السودان.

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

(8) موئل الأمم المتحدة (/20186) تمرين الفاشر للتنمية الحضرية (مسودة)،

(9) الأداة متاحة للتحميل من خلال موقع الشبكة العالمية لأدوات استغلال الأراضي على الرابط التالي.

حول هذا المنشور

يقدم هذا الموجز نظرة عامة على أنظمة إدارة الأراضي القانونية والعرفية في ولايات دارفور الخمس ويقدم إرشادات حول كيفية تأمين حقوق الأراضي والملكية للأشخاص العائدين طوعًا إلى دارفور والفئات الضعيفة الأخرى - مثل النازحين ، اللاجئين ،النساء والشباب

يحدد المنشور أصحاب المصلحة والمؤسسات الرئيسية في قطاع الأراضي، والتي تشمل الحكومة والمؤسسات العرفية والجهات الفاعلة غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة. فهو يصف ويوضح السياسات المتعلقة بالأراضي، وآليات حل النزاعات المتعلقة بنظم إدارة الأراضي، وأنواع الحيازة، والعمليات الفنية، القانونية والعرفية على السواء. ويحدد الفجوات في القدرات العامة والقدرات اللازمة لمواجهة التحديات ويحدد مجموعات من التوصيات والاستراتيجيات والأولويات

رقم النظام المنسق
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية
موئل الأمم المتحدة
ص.ب. 30030، نيروبي 00100، كينيا
هاتف: 254+ 20 762 3120
فاكس: 254+ 20 762 4266

www.unhabitat.org

لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بنا:
أمانة GTN
بتيسير من موئل الأمم المتحدة
ص.ب. 30030، نيروبي 00100، كينيا
هاتف: 254+ 20 762 5199
فاكس: 254+ 20 762 4256
البريد الإلكتروني: gltn@unhabitat.org

www.gltn.net

برنامج الموئل

GLTN
الشبكة الدولية لأدوات الأراضي