دراسات المنظمة عن حيازة الأراضي

٨

الحصول على الأراضي الريفية والإدارة العقارية بعد الصراعات

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
روما، ٢٠٠٥

الأوصاف المستخدمة في هذه المواد الإعلامية وطريقة عرضها لا تعبر عن أي رأي خاص لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة فيما يتعلق بالوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو فيما يتعلق بسلطاتها أو بتعيين حدودها وتخومها.

ISBN 92-5-605343-8

حقوق الطبع محفوظة لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. ويجوز استنساخ ونشر المواد الإعلامية الواردة في مطبوعات المنظمة للأغراض التعليمية، أو غير ذلك من الأغراض غير التجارية، دون أي ترخيص مكتوب من جانب صاحب حقوق الطبع، بشرط التنويه بصورة كاملة بالمصدر. ويحظر استنساخ المواد الإعلامية الواردة في مطبوعات المنظمة لأغراض إعادة البيع، أو غير ذلك من الأغراض التجارية، دون ترخيص مكتوب من صاحب حقوق الطبع. وتقدم طلبات الحصول على هذا الترخيص مع بيان الغرض منه وحدود استعماله إلى:

Chief, Publishing Management Service,
Information Division, FAO,
Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italy

أو بواسطة البريد الإلكتروني: copyright@fao.org

© FAO 2005

دراسات منظمة الأغذية والزراعة عن حيازة الأراضي

هذه السلسلة هي عرض موجز لموضوع حيازة الأراضي الذي غالبا ما يكون معقدا ومثيرا للجدل، وخاصة بسبب صلته بالأمن الغذائي، وتخفيف حدة الفقر، وبالتنمية الريفية. ولا تسعى الدراسات إلى أن تكون شاملة ولكنها تبين «الممارسات الجيدة» في جانب خاص من حيازة الأراضي والإدارة العقارية في نظر المنظمة وكثير من الخبراء الدوليين الذين يعملون معها. وتشمل السلسلة جوانب مختلفة من تحسين الحصول على الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى، وزيادة أمن الحيازة. وهي تتناول دور حيازة الأراضي في التنمية الريفية، والمساواة بين الجنسين وتحسين الحصول على الأراضي، من خلال ترتيبات الإيجار، ونظم فرض الضرائب على الملكية العقارية الريفية، وتجميع الأراضي والحصول على الأراضي والإدارة العقارية بعد الصراعات العنيفة.

ويتوافر مزيد من المعلومات عن هذه السلسلة، وعمل المنظمة بشأن حيازة الأراضي على العنوان التالي:

http://www.fao.org/sd/LTdirect/Itstudies_en.htm

http://www.fao.org/sd/IN1_en.htm

شكر وتقدير

أعد الخطوط التوجيهية: David Palmer, Nigel Thomson, Paul De Wit, Jonathan Lindsay, Mika- Petteri Törhönen, Pamela Pozarny and Paul Mathieu.

فريق المراجعة: Bengt Andersson, Clarissa Augustinus, Francisco Barquero, Florence Egal, Vladimir Evtimov, Annie Kairaba-Kyambadde and Jon Unruh.

المحتويات

تمهيد ٧

١- مقدمة ١

٢- أوضاع ما بعد الصراع ٧

الصراعات العنيفة وأسبابها ٧

بداية فترة ما بعد الصراع ونهايتها ١٠

سمات مناخ ما بعد النزاع ١٥

نزوح وعودة اللاجئين النازحين داخليا ٢٤

٣- حيازة الأراضي في أوضاع ما بعد النزاع ٢٨

حيازة الأراضي والادارة العقارية ٢٩

الوصول إلى الأراضي في أوضاع ما بعد النزاع ٣٧

الادارة العقارية في أوضاع ما بعد الصراع ٤١

الحيازة العرفية ٤٦

أهمية مراعاة حيازة الأراضي في أوضاع ما بعد الصراع ٤٩

٤- المساعدة في بعثات التقييم ٥٣

٥- المساعدة الطارئة ٥٨

الاعتراف بمشاكل حيازة الأراضي ٦١

نظام حيازة الأراضي ٦٢

الفصل في حقوق الأراضي ٦٤

الحاجة إلى الأراضي ٦٨

توافر الأراضي ٧٠

الإطار التشغيلي ٧٠

إطار السياسات ٧٤

الإطار القانوني ٧٥
الاتصال ٧٩
وضع الإجراءات قصيرة الأجل وتنفيذها ٨١

٦- المساعدة في وضع السياسات ٨٦
الاستعادة ٩٢
إعادة التوطين ٩٦
إنشاء نظام تشغيلي ٩٩
التنسيق والاتصال ١٠٣

٧- المساعدة في تنفيذ السياسات ١٠٦

٨ - التعليقات النهائية ١١١

تمهيد

هذا المجلد هو جزء من سلسلة دراسات حيازة الأراضي أعدتها إدارة حيازة الأراضي التابعة لقسم التنمية الريفية في منظمة الأغذية والزراعة. وتعتبر ترتيبات حيازة الأراضي أساسية للأمن الغذائي والتنمية الريفية المستدامة. فالحصول على الأراضي بشكل عادل ومأمون، وخاصة لفقراء الريف، يمثل عاملا حاسما لتقليص الفقر والجوع، ولزيادة الإنتاجية الزراعية، ولتحسين الظروف الريفية. وهناك حاجة إلى مؤسسات فعالة لتنظيم أمور الحيازة وتحديد أصحاب الحقوق في أية موارد طبيعية ولأي غرض، ولأي مدى، وفي أية ظروف.

وعادة ما تكون الصراعات العنيفة سببا في تغييرات كبيرة في حيازة الأراضي وإدارتها. وقد ينتج عن صراع منتشر على نطاق واسع ومستمر لعدد من السنوات موجات متعاقبة من نزوح السكان. وقد يفقد السكان أراضيهم لأنهم طُردوا عنوة، أو لأنهم هجروها خوفا من العنف. وهؤلاء النازحون مجبرون على البحث عن أراض ليستوطنوها، سواء أكان ذلك داخل البلد كنازحين داخليا، أو خارجيا بصفتهم لاجئين. وقد يفقد سكان تلك المناطق المأمونة أراضيهم بوصول هؤلاء النازحين.

وفي نهاية الصراع، يفاجأ كثير من العائدين إلى ديارهم بأن آخرين يحتلون أملاكهم، دون سند سليم في بعض الحالات. وفي حالات أخرى عديدة تتوالى موجات النزوح بحيث أن أكثر من شخص تكون له حقوق مشروعة على نفس قطعة الأرض. وكثير من العائدين يتعذر عليهم العودة إلى ديارهم الأصلية ويتعين عليهم الاستيطان في أماكن أخرى.

وأمن الحصول على الأراضي أمر معقد خاصة في ظروف ما بعد الصراعات العنيفة. وهناك نطاق عريض من السكان والمنظمات يطلبون الحصول على الأراضي لأغراض مختلفة. وفي بعض الحالات

يكون المطلوب الحصول على الأراضي بصفة مؤقتة، وفي حالات أخرى تدعو الحاجة إلى ترتيبات أكثر دواما. وغالبا ما يصعب حل المطالبات بسبب ضعف قدرة المستويات المركزية والمحلية في الحكومة. وغالبا ما يجب وضع إجراءات جديدة لإدارة عملية إعادة الأراضي إلى المستحقين ووضع برامج لاعادة الاستيطان وتنفيذها. ويجب إعادة بناء البنية الأساسية التي لا غنى عنها، ويجب استرجاع السجلات العقارية أو إعادة إنشائها، كما يجب إعادة بناء الخبرة الفنية والإدارية.

ويهدف هذا الكتاب إلى دعم المتخصصين في حيازة الأراضي والإدارة العقارية ممن يشاركون في إعادة إنشاء نظم حيازة الأراضي والإدارة العقارية بعد الصراعات العنيفة. وهذا الكتاب، مثل كتب أخرى في السلسلة، لا يسعى إلى أن يكون شاملا إنما يعكس ما توصلت إليه المنظمة وعديد من معاونيها من «ممارسات جيدة». ويتطلع قسم التنمية الريفية في المنظمة إلى استمرار التعاون مع جمهور القراء بأكملهم.

Parviz Koohafkan

مدير

قسم التنمية الريفية

١- مقدمة

١-١ يمثل الحصول على الأراضي بطريقة مأمونة عامل هام في استئصال الجوع والفقر، ولكنه غالبا ما يكون متينا ومعقدا وخاصة في ظروف ما بعد الصراعات العنيفة. والإجابة الصحيحة تصل رأسا إلى موضوع تحقيق السلام المستدام. وتتطلب معالجة الاحتياجات الإنسانية الطارئة بعد الصراع إيجاد أماكن يعيش فيها الناس في الأجل القصير في ظروف توفر لهم الأمن دون أن تهدد حقوق الآخرين على الأراضي. وأما بناء استقرار اجتماعي واقتصادي على الأجل الطويل فيتطلب إيجاد حلول أكثر استدامة لمشكلة أماكن عيش السكان وكذلك عملهم. بيد أنه غالبا ما تُخطط مبادرات عمليات الإنعاش وإعادة البناء دون اعتبار للحاجة لحل مشاكل حيازة الأراضي.

١-٢ وتنشأ الصراعات العنيفة لأسباب عديدة. فبعضها أصله النزاع على الأراضي. وفي حالات أخرى عديدة، لا تكون حيازة الأراضي هي السبب الأساسي للعنف بالرغم من أنها قد تزيد من التوتر. وبغض النظر عن أصل الصراع، يؤدي العنف على نطاق واسع لعدة سنوات إلى نزوح كثير من السكان، ويفقد الناس أراضيهم. والمجموعات الضعيفة تتألف على الأغلب من النساء والأطفال، وقد تتضمن كذلك أقليات عرقية أو سياسية. وعند انتهاء الصراع، يطالب النازحون بالحصول على الأراضي، ويحاول العديد من السكان العودة إلى أراضيهم. وقد يواجهون مطالبات متنافسة وشرعية على نفس الأراضي كنتيجة لموجات النزوح المتعاقبة. وكثيرون آخرون قد لا ينجحون في استعادة أراضيهم ويضطرون إلى الاستيطان في أماكن أخرى.

١-٣ وعادة ما تنتشر تأثيرات الصراعات العنيفة على نطاق واسع في البلد، لكنها يمكن أن تكون أقسى في المناطق الريفية. وغالبا ما تحدث الصراعات في البلدان الفقيرة حيث أن الكثير السكان ريفيين: وتتمثل سمات البلدان الفقيرة في مستوى منخفض نسبيا من التوسع العمراني ونسبة مئوية عالية نسبيا من القوى العاملة التي تعمل في الزراعة. ولهذا فإن انتشار الصراعات على نطاق واسع في البلدان الفقيرة ينتج عنه نزوح عدد كبير من السكان في المناطق الريفية. وعند انتهاء الصراع قد يكون فقر الطرق والبنية الأساسية

الريفية الأخرى وصعوبة العمل في المناطق الريفية، سببا في انصراف الاهتمام للمشاكل الريفية.

١-٤ والانتعاش بعد الصراعات العنيفة مشكلة ضخمة. إذ يجب معالجة تشتت جموع السكان من أراضيهم، والوفيات والإصابات المنتشرة على نطاق واسع، وتهديم البنية الأساسية الحاسمة، وانهيار النظام القانوني، وفقدان السجلات والخبرة، وعدم الثقة المنتشر على نطاق واسع، والخوف المستمر والتهديد بالعنف. ولما كانت معظم البلدان الخارجة من الصراع كانت بالفعل فقيرة قبل دوامات العنف المطردة، فإن قدرتها على معالجة مشاكل الوصول إلى الأراضي والإدارة العقارية تكون قدرة محدودة.

١-٥ وعمل منظمة الأغذية والزراعة في مساعدة البلدان في تسهيل الحصول على الأراضي وإعادة نظم الإدارة العقارية بعد الصراعات يعتبر جزءا هاما من عملها في حيازة الأراضي. وللمنظمة سجل طويل من العمل في هذا المجال، وكانت المهمة المبدئية للمنظمة هي حل قضايا حيازة الأراضي في أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية. كما أن تجربة المنظمة وشركائها في الفترة الأخيرة أفادت في إعداد هذا الدليل الذي يهدف إلى تقديم مشورة عملية إلى المتخصصين في حيازة الأراضي وإدارتها والذين يعملون مع المنظمة في إعادة إنشاء نظم لحيازة الأراضي وإدارتها في بلدان ما بعد الصراعات. كما أنه يهدف إلى مساعدة العاملين في إعداد مشاريع الطوارئ والإنعاش وإعادة البناء من خلال تحديد قضايا حيازة الأراضي التي يمكن إدخالها في تصميم المشاريع.

١-٦ ويركز الدليل على الجوانب التي توجد عادة في المناطق الريفية عقب الصراعات. بيد أنه يعترف بضرورة تنفيذ الإدارة العقارية بطريقة كلية تتناول الروابط الريفية الحضرية، كما أنه يتناول قضايا أخرى مثل ضرورة توفير المأوى والمسكن. ومن المحتمل أن تكون السياسات الجديدة والقوانين والهياكل الإدارية التي يتعين وضعها في نهاية الصراعات شاملة لكل من المناطق الحضرية والريفية على السواء.

١-٧ ولكل صراع وضع مختلف ولكن غالبا ما يكون هناك العديد من السمات المشتركة. ويبحث هذا الدليل بشكل رئيسي في هذه السمات المشتركة. وهو لا يستطيع أن يقدم

إلا توجيها عاما مع ضرورة تقييم عام، وتطبيقه بشكل يتناسب مع كل وضع. وقد لا تنطبق بعض الظروف والإجابات المقترحة لها في أوضاع معينة.

١-٨ وفي هذا الدليل، تبدأ فترة ما بعد الصراع عندما تتوقف أعمال النزاع بحيث يمكن تقديم المساعدة الدولية لأنشطة الطوارئ والإنعاش وإعادة البناء. ورغم توافر درجة معقولة من الأمن، فلا يعنى ذلك بالضرورة وجود مناخ مأمون، فقد تنشأ الصراعات من جديد.

١-٩ ويقدم الدليل، في الفصل ٢، عرضا للظروف العامة مثل الوفاة والعنف والجوع والمجاعة ودمار المحاصيل والديار والبنية الأساسية والمرافق الحكومية. وهذا الفصل موجه بشكل كبير نحو أخصائي حيازة الأراضي والإدارة العقارية الذين لديهم خبرة محدودة في التعامل مع الصراعات العنيفة، ويهدف إلى إحاطتهم علما بالظروف التي قد يعملون في ظلها.

١-١٠ ويناقش الفصل ٣ الظروف الخاصة بالحصول على الأراضي والإدارة العقارية التي تنشأ في العادة بعد الصراع. وتوجه المعلومات بشأن حيازة الأراضي وإدارتها نحو واضعي مشاريع الطوارئ الذين قد يكون لديهم خبرة محدودة في التعامل مع حيازة الأراضي. ويوفر هذا الفصل لواضعي المشروعات وللمتخصصين في حيازة الأراضي وإدارتها وصفا للسمات المشتركة في أوضاع ما بعد الصراع. وهو يتعرف على أهمية معالجة قضايا حيازة الأراضي عقب الصراعات.

١-١١ وعند توقف الصراعات تبدأ الوكالات الدولية مهامها الأولى لتقييم الوضع. وينبغي إشراك متخصصين في حيازة الأراضي والإدارة العقارية في مثل هذه المهمات التقييمية الأولى لتحديد قضايا الحصول على الأراضي وإدارتها وتحليلها، ولتحديد الإجراءات الممكنة. ويحدد الفصل ٤ القضايا التي ينبغي تناولها في هذه المهمات.

١-١٢ ومن المحتمل، عقب بعثات التقييم التمهيدية، أن تتركز التدخلات الأولى على تقديم خدمات ذات طابع طارئ وإنساني. ويحدد الفصل ٥ المسائل الرئيسية بشأن حيازة الأراضي والإدارة العقارية التي قد تحتاج إلى معالجتها أثناء هذه المرحلة. وينبغي أن

يشكل هذا العمل الأسس لتحديد الأولويات، ولوضع إجراءات على الأجل القصير يمكن أن تنفذ بسرعة.

١-١٣ وبعد انتهاء أنشطة الطوارئ، تكون هناك فرصة للتخطيط لوضع سياسة. وقد يشمل ذلك تناول قضية حيازة الأراضي والإدارة العقارية في إطار سياسة واسعة لا من خلال مبادرات منعزلة. ومن المحتمل أن تشمل هذه السياسة عددا من القرارات الأضيق نطاقا مثل أنواع متطلبات الأراضي التي يجب النظر فيها، ومن يحق له تقديم المطالبات، ونوع الإجراءات التي ستستخدم. ويحدد الفصل، المسائل الرئيسية التي ينبغي تناولها في إعادة الأراضي وإعادة الاستيطان وإنشاء نظام عملي للإدارة العقارية.

١-١٤ ومع نجاح جهود تحقيق السلام يمكن تنفيذ السياسات العقارية سواء كانت واسعة النطاق أو ضيقة النطاق. ويحدد الفصل ٧ المسائل الرئيسية التي يمكن أن تظهر، وخاصة فيما يتعلق برصد آثار هذه السياسات وتقييمها. وأخيرا، يلخص الفصل ٨ الأدوار التي قد يقوم بها مسؤولو الإدارة العقارية كاستشاريين للعملية بأكملها.

٢- أوضاع ما بعد الصراع

٢-١ يتناول هذا الدليل الصراعات الرئيسية من العنف المستدام الذي يؤدي إلى وفاة وإصابة كثير من الناس، ونزوح الناس من أراضيهم على نطاق واسع. كما قد يؤدي الى دمار كبير فى البنية الأساسية وانهيار المؤسسات الحكومية. وتكون الآثار قاسية، لأن الصراعات يمكن أن تستمر سنوات عديدة.

٢-٢ وهذا الفصل موجه إلى المتخصصين في حيازة الأراضي والإدارة العقارية الذين قد يطلب منهم توفير الدعم بشأن المشاريع، ولكن ليس لهم سوى خبرة محدودة في التعامل مع الصراعات العنيفة. ويحدد هذا الفصل طبيعة الصراعات العنيفة. ويصف السمات السائدة في أوضاع ما بعد الصراع، وآثار العنف والنزوح واسع النطاق على المجتمع.

الصراعات العنيفة وأسبابها

٢-٣ تضر معظم الصراعات العنيفة بالبلدان الفقيرة، ولكن العلاقة بين الفقر والعنف ليست مباشرة. وأسباب الصراعات العنيفة عادة تكون معقدة. فبعض الصراعات يرجع إلى التنافس على الحصول على الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى. فنمو السكان دون زيادة الإنتاج، أو توافر فرص جديدة لاكتساب دخل من الأنشطة غير الزراعية يؤدي عادة إلى ضغط متزايد على الموارد الطبيعية. وقد يسبب التدهور البيئي الناتج عن تنافس أكبر على الموارد الطبيعية المتبقية. وباعتبار أن الحصول على الأراضي غالبا ما يرتبط بالهوية الاجتماعية، فإن حقوق الناس على الأراضي قد تستخدم في الاستغلال السياسي للتوتر. وحين تكون الملكية العقارية متركزة في أيدي الأقلية، سواء أكانت على أساس طبقى أو عرقي، فإن المطالبة بالإصلاح العقاري قد تؤدي إلى كفاح عنيف. وتعتبر قضايا حيازة الأراضي سياسية بشكل أساسي، وعلاقات حيازة الأراضي متأصلة في العلاقات الطبقية أو العلاقات العرقية ومتأثرة بها. ومن المحتمل أن تعتبر قضايا حيازة الأراضي قضايا سياسية أو أن القضايا السياسية تخضع للاعتبارات العرقية.

٢-٤ وقد تنشأ صراعات عنيفة دون أن تكون ندرة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى سببا رئيسيا فيها رغم أن نزاعات الأراضي قد تندمج مع قضايا أخرى، وربما يحاول أطراف الصراع السيطرة على الموارد الطبيعية مثل النفط والماس والأخشاب بغية تمويل أنشطتها. وقد يكون أحد العوامل الرئيسية للعديد من الصراعات هو التمييز الاجتماعي والاقتصادي والسياسي ضد بعض الجماعات في المجتمع، سواء أكانت أقليات أو أغلبية من السكان. وغالبا ما يكون لهذا التمييز تأثير على حيازة الأراضي، على سبيل المثال من خلال «التطهير العرقي» في مناطق معينة. كما قد تكون الإدارة السيئة عاملا آخر. وقد تظهر تحديات لشرعية الدولة من حركات ساعية إلى الاستقلال أو من مجموعات ترغب في إسقاط الحكومة. وقد تتأجج الشكوى من الظلم بسبب الحكم التعسفي والمحاباة والفساد والابتزاز. كما قد تتأجج الصراعات عن طريق عوامل خارجية كعدم الاستقرار في بلد مجاور.

٢-٥ الشكاوى، حتى وإن كانت عامة في المجتمع، قلما تؤدي إلى العنف دون تحريك بواسطة قادة. وأما الانقسامات الاثنية والدينية فغالبا ما لا تنتج العنف بذاتها. ولكن قد يستغلها القادة الذين يستهدون بأيدلوجية مواجهة الفقر وعدم العدالة السياسية، أو يتحركون بدافع الجشع والقدرة على تحقيق ثروة من النزاع. وهذه الانقسامات يمكن أن تتناول الأراضي عندما تكون هناك مجموعات اجتماعية مرتبطة بمواقع معينة مثل المواقع الاثنية أو أراضي الطائفة.

٢-٦ وغالبا ما يكون السبب المباشر لنشوء الصراعات هم القادة الذين ليس لديهم استعداد للتفاوض على حل سلمى. وقد تكون الأسباب الفعلية للصراع صعبة التشخيص: وغالبا ما تكون توليفة من العوامل هي المسؤولة وقد يكون من الصعب وربما من المستحيل الوصول إلى أهميتها النسبية. وقد يؤدي مزيج من بعض العوامل إلى العنف في مجتمع ما وليس بالضرورة في مجتمع آخر. فقد ينقلب وضع مستقر منذ سنوات إلى العنف بسبب توليفة من العوامل مثل التدخلات الخارجية والتغيرات في المناخ والتغيرات في الزعامة المحلية، والتفاوتات الاقتصادية المتسعة. وهناك تغيرات أخرى مثل تزايد السكان والهجرة، وتوافر البنية الأساسية والمرافق الاجتماعية مثل التعليم تسبب تحولا في التوافق الاجتماعي. وعند تراكم مصادر التوتر الناشئة عن هذا التحول تتزايد الصراعات بين المنتفعين من التغير والخاسرين منه.

٢-٧ وبتصاعد الصراع، قد يفقد القادة السيطرة عليه. وقد يرسخ العنف الانقسامات في المجتمع، فتتصلب المصالح والأوضاع لدى مختلف المجموعات. وبسبب الطبيعة المكانية للصراع العنيف وحيازة الأراضي، قد يكون من الصعب فصلهما فيما يتعلق بسبب الصراع وطريقة سيره. وقد لا يتوقف العنف بإزالة سبب التظلم الأصلي؛ ولكن على العكس، قد يستمر حول مواقف جديدة.

بداية فترة ما بعد الصراع ونهايتها

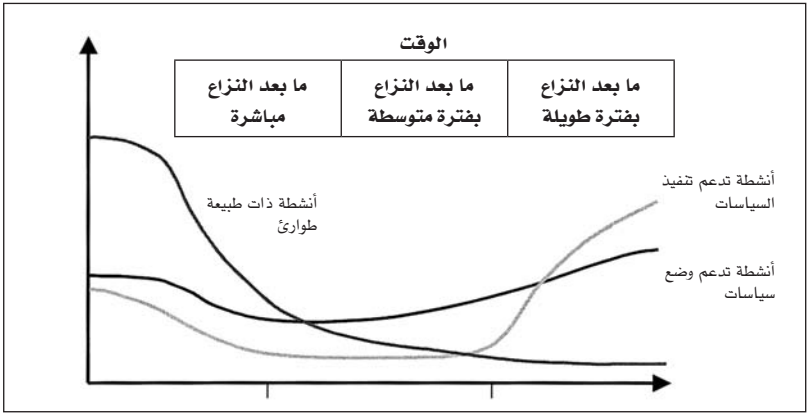
٢-٨ في هذا الدليل، تبدأ فترة ما بعد الصراع عند توقف الأعمال العدوانية الرئيسية لدرجة يمكن فيها أن تبدأ المساعدة الدولية. وبالرغم من وجود درجة معقولة من الأمن، فإن الوضع ليس بالضرورة مأمونا. والتحول من العنف المكثف إلى الانتعاش السلمي لا يسير دائما في خط مستقيم، ولا يحدث في جميع أنحاء البلد في نفس الوقت. وقد يعنى توقيع اتفاق سلام نهاية الصراع ولكن قد تستمر الأعمال العدوانية والرفض لشهور أو لسنوات بمستويات مختلفة من الحدة. وقد تزيد التوترات الاجتماعية أثناء فترة ما بعد الصراع. وقد تكون عودة النازحين فرصة للانتقام وتسوية الحسابات القديمة، وقد يعود النازحون بسبب العنف ليجدوا آخرين قد استولوا على أراضيهم.

٢-٩ وتعتبر فترة ما بعد الصراع قد انتهت عندما تتوافر الإطارات القانونية الأساسية ومؤسسات الإدارة العقارية ويكون هناك قدرة معقولة في البلد على وضع سياسات. بيد أن تحديد نهاية فترة ما بعد الصراع قد يكون صعبا مثل تحديد بدايتها، وقلما تكون هناك حدود واضحة بينهما. وقد تستغرق عملية «بناء السلام» فترة من الوقت أطول بكثير.

٢-١٠ وتتنوع طبيعة الأنشطة أثناء فترة ما بعد الصراع وفقا لمدى التقدم الذي يتحقق. ويمكن أن تتسم الأنشطة بالتركيز على الاغاثة من الطوارئ، وعلى وضع السياسات وتنفيذها. ويوضح الشكل ١ هذا التصنيف، وهناك وصف مفصل له في الفقرات اللاحقة. وفي الواقع العملي، لا تحدث هذه المجموعات من الأنشطة في، عملية مباشرة، بل من المحتمل أن تتداخل. وقد تكون أنشطة الطوارئ مثل عمليات إنفاذ السلام مطلوبة في بعض مناطق البلد في حين قد توجد درجة من السلام في مناطق أخرى. ونتيجة لذلك، قد تبدأ أنشطة وضع السياسات بشكل متفاوت عبر البلد. وبالمثل، قد تنشأ المؤسسات

قانونا قبل توافر الموارد والقدرات لتنفيذ الخطط. وقد لا يكون الانتقال نحو الطابع العادي مطردا كما يوضح الشكل ١، ولكن القدرة على وضع السياسات وتنفيذها تعتمد على مدى إمكانية الحفاظ على السلام. فكلما ارتفع مستوى السلام، تزيد احتمالات وضع السياسات وتنفيذها

الشكل ١



٢-١١ تركز **أنشطة الطوارئ** على إقامة أجهزة الإدارة الأساسية وتوفير الخدمات الإنسانية. وعادة ما تبدأ فور انتهاء النزاع وقبل بدء تعبئة موارد المساعدات على نطاق كامل. وأثناء هذه الفترة، غالبا ما لا يكون هناك إدارة تعمل تماما ولا تكون سيادة القانون محترمة تماما، هذا إلى جانب تدمير واسع النطاق للبنية الأساسية. ويكون الأمن الغذائي منخفضا. وعادة ما تكون هناك احتمالات عالية للإصابة بالأمراض الوبائية، واستغلال السكان، وخاصة المجموعات الضعيفة بما في ذلك النساء والأطفال، والمسنين والمرضى والمصابين والأقليات العرقية. وربما تتخلل هذه الفترة عمليات حفظ السلام الدولية، مثل عمليات نزع السلاح وتسريح المحاربين السابقين. إن العودة لسلام مشكوك فيه أو وجود مشاكل ألغام ومتفجرات حية قد تثبط عزيمة السكان عن العودة إلى ديارهم وأماكن عملهم. وينبغي للمتخصصين في حيازة الأراضي والإدارة العقارية إن يقوموا بدور في تحديد أولويات سياسات الأراضي. كما ينبغي لهم تحديد الإجراءات قصيرة الأجل التي يمكن تنفيذها بشكل سريع نسبيا.

٢-١٢ أما **أنشطة وضع السياسات** فهي تركز على التخطيط للإدارة اللازمة والبنية الأساسية المادية. وتحدث هذه الأنشطة عند اقتراب أنشطة الطوارئ من نهايتها حين يمكن وضع خطط ملموسة بشكل أكبر للمستقبل. وقد تشمل الأنشطة ما يلي:

- اختيار الموظفين المدربين الأساسيين وتعيينهم؛
- تحديد أولويات واضحة فى السياسات؛
- إرساء أسس الحكومة ومؤسساتها وجوانب أخرى من بنيتها الإدارية؛
- وضع خطوط توجيهية مؤقتة للسياسات للتعامل مع الأولويات العاجلة وإسناد المسؤوليات داخل الحكومة للتعامل معها؛
- وضع سياسات طويلة الأجل، وتعيين موظفين، وإنشاء البنية الأساسية والإدارية.

وينبغي وضع سياسات الأراضي بعناية لضمان أنها لن تسبب نزاعات جديدة. وينبغي أن تأخذ في الاعتبار الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية القائمة. وقد يساعد المتخصصون في حيازة الأراضي والإدارة العقارية في تطوير إطار سياسات واسع النطاق لمعالجة قضايا حيازة الأراضي. وينبغي أن يقدموا آرائهم في مجموعة من القرارات الأضيق نطاقا التي تؤثر في الحصول على الأراضي من خلال الاستعادة وإعادة الاستيطان.

٢-١٣ وتتركز **أنشطة تنفيذ السياسات** في فترة متأخرة بعد النزاع عند توافر درجة معقولة من الاستقرار السياسي والاجتماعي. ويمكن في هذه الفترة تحديد المؤسسات المؤقتة وسياساتها وتأسيسها قانونا بعناية أكبر. وتنفذ استراتيجيات السياسات وتبدأ عمليات حكومية طبيعية إلى حد معقول. وينبغي للعاملين في الإدارة العقارية المساعدة في تنفيذ السياسات، أي في استعادة الأراضي وإعادة الاستيطان. وعليهم رصد فاعلية هذه السياسات وتقييمها.

٢-١٤ ومن المحتمل، أثناء فترة ما بعد النزاع، أن يغيّر السكان من الاستراتيجيات التي اعتادوا إتباعها لضمان سبل عيشهم. وقد تركز استراتيجية سبل العيش أثناء النزاع وفور انتهائه على الإنتاج الزراعي الذي يعود بغلات سريعة، وكذلك تركز على الحصول على الموارد الطبيعية مثل مصادر الأغذية التي تنمو طبيعيا، وحيوانات الصيد البرية وحطب الوقود والمياه. وقد تركز استراتيجية سبل العيش في فترة لاحقة على الحصول على الأراضي والمياه قريبا من شبكات النقل بغية تسهيل نقل المنتجات إلى الأسواق. كما قد يشمل تغير استراتيجية سبل العيش الهجرة من المناطق الريفية إلى المراكز الحضرية. وقد يستغرق الانتقال من استراتيجية أزمات إلى استراتيجية أصلح للتنمية بعض الوقت. وغالبا ما ينتج عنها تغيرات في أولويات الناس تجاه مختلف أنواع المصادر الطبيعية والأصول الأخرى.

سمات مناخ ما بعد النزاع

٢-١٥ يقدم هذا الجزء عرضا عاما للسمات التي قد توجد في بلد خرج لتوه من نزاع عنيف. وستأتي السمات المتصلة بحيازة الأراضي في الفصل ٣. وغالبا ما تكون الحروب الأهلية طويلة، وتمتد العديد من النزاعات لفترات تتجاوز العقد من السنوات. ففي لبنان، استمرت الحرب الأهلية ما يقرب من ١٧ عاما. وفى أفغانستان استمر النزاع أكثر من عقدين، وفى غواتيمالا ما يزيد على ثلاثة عقود، والسودان نحو أربعة عقود. وغالبا ما ينتج عن العنف الواسع الانتشار خلال هذه الفترات أزمات إنسانية. انظر الإطار ١.

٢-١٦ **الوفاة والإصابة.** عندما يحل السلام تبرز حالات الوفاة والإصابة في بلد عانى من نزاع عنيف طويل، ومن المحتمل أن يكون عدد حالات الوفاة والإصابة عددا كبيرا. والمقدر أن أكثر من ثلاثة ملايين شخص قد قتلوا أثناء النزاع في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وهؤلاء الذين نجوا بحياتهم قد يتعرضون للإصابات بسبب الألغام أو بسبب بتر الأطراف. وغالبا ما يتسم الوضع بخوف مستمر من العنف. وقد ترجع حالات الوفاة والإصابة إلى اختلافات اثنية أو دينية. وفى بعض النزاعات تكون غالبية الضحايا أعضاء من مجموعات معينة. وفى نزاعات أخرى تضطلع جميع الأطراف بأعمال وحشية.

الإطار ١

الظروف التي تعقب نزاعات عنيفة

تتضمن السمات المشتركة بين بلدان خرجت لتوها من نزاعات عنيفة ما يلي:

- وفاة العديد من السكان وإصابتهم، مع خوف مستمر من العنف.
- مستويات عالية من الجوع والمجاعة، وخاصة بين النساء والأطفال والمجموعات الضعيفة الأخرى.
- النزوح الجماعي يعني أعدادا كبيرة من اللاجئين والنازحين داخليا. وقد يكون الطرد الإجباري سببا لحالات عديدة من النزوح. وقد يستوطن عدد كبير من السكان النازحين في أراض دون إذن مسبق.
- وجود توترات سياسية واثنية بدون حل عندما يعود السكان المطرودين ليواجهوا من استولى على أملاكهم.
- دمار واسع في البنية الأساسية.
- مستويات عالية من التدهور البيئي.
- الانهيار التام لحكومة محدودة القدرات لتنفيذ عمليات الإنعاش.
- القوانين التمييزية.
- عدد محدود من الموظفين الحكوميين المدربين.
- تدمير واسع النطاق للسجلات والمعلومات.

٢-١٧ **الجوع والمجاعة.** النمط الشائع هو وجود قصور حاد في الأغذية لأن النزاع يعرقل الإنتاج، وتوزيع الإمدادات الغذائية. وقد تؤدي الصعوبات في الحصول على الأراضي والبذور والأدوات الزراعية والحيوانات ورأس المال إلى حالة فترة انعدام الأمن الغذائي، خاصة حين تنخفض مخزونات الأغذية ومثل ظهور المحاصيل الجديدة. ويكون من شأن الجوع المزمن أن يضعف السكان بدنيا ويقلل قدرتهم على العمل.

٢-١٨ **نزوح السكان.** من المحتمل أن يسبب العنف نزوح نسبة مئوية عالية من السكان، سواء أكانوا لاجئين أو نازحين داخليا، وينشأ النزوح عن الطرد الإجباري في عديد من الحالات. وقد يُجبر عدد كبير من النازحين على الاستيطان في أراض ليس لهم عليها حق قانوني. وقد يستمر النزوح لعدة أجيال، في النزاعات طويلة الأمد. ويصف القسم التالي عمليات النزوح والعودة بشكل أكثر تفصيلا.

٢-١٩ النتائج السلبية الاجتماعية والنفسية. كثير من الناجين من النزاع قد يصابون بصدمات كبيرة. وقد ينتج عن التعرض للقتل والسلب والتعذيب إلى جانب النزوح والانفصال عن الأصدقاء والأسرة وفقدان العمل أمراض عقلية وعدم القدرة على التعاون بشكل فعال مع مهمة إعادة بناء سبل العيش بعد النزاع. وقد تخلق ظروف المعيشة توترات ونزاعات، حين يضطر عدد كبير من السكان إلى العيش في مساحات غير كافية على أساس أنها مساكن مؤقتة فإذا بها تصبح دائمة. وغالبا ما تفتقر البلدان في فترة ما بعد النزاع إلى المرافق لمعالجة تلك الصدمات.

٢-٢٠ والأضرار التي تنشأ عن النزاعات تختلف في طبيعتها بين الرجال والنساء. فالرجال هم الذين تجندهم القوى المتنازعة سواء أكان ذلك طوعيا أو إجباريا، وقد يتعرضون للقتل أو للأسر. وأما النساء فيواجهن مسؤولية متزايدة لتوفير ما يلزم لهن، ولأطفالهن والمسنين، ولكن مع قلة الحصول على الموارد. وتشكل النساء وأطفالهن نمطي أغلبية النازحين المحرومين. وقد تتعرض النساء لمخاطر الاغتصاب بشكل متزايد، مترافقا مع العنف الجنسي وأحيانا التعذيب المستخدم كترتيب مقصود من جانب القوى المتنازعة. وربما يتعرضن للاغتصاب عند الفرار من القرية أو في المخيمات المخصصة للنازحين. وقد ينتج عن عمليات الاغتصاب الجماعي والهجمات الأخرى إصابات شديدة وربما الوفاة، وكذلك الأمراض المنقولة جنسيا والحمل. وقد تتعرض ضحايا الاغتصاب إلى الرفض من مجتمعاتهم وكذلك إلى الاعتداء على العرض. وفي وجود الرجال، ربما كان توزيع المسؤوليات خارج المنزل يضع الأسرة في خيار صعب: خطر اغتصاب النساء إذا وقعن في أيدي القوى المتنازعة، أو خطر قتل الرجال.

٢-٢١ ويتأثر الأطفال أيضا بالنزاع. فربما كان الصبيان قد تعرضوا للخطف وتجنيدهم قسرا. وأما الذين نجوا من الخطف فربما تعرضوا لطريق الخطأ إلى الاستهداف كمحاربين وهاجمتهم القوى المتنازعة. وقد تواجه الفتيات العنف الجنسي، وربما الخطف ليقمن بدور «زوجات مؤقتة» للمقاتلين. وفى البلدان التي تكون فيها الفتيات مسؤولات عن جمع حطب الوقود والمياه ورعى الحيوانات خارج حدود المستوطنات المأمونة فربما تعرضن للخطر أكثر من النساء الأكبر سنا.

٢-٢٢ تغييرات في القيم والتوقعات. قد ينتج عن النزاعات تغيرات كبيرة في القيم والتوقعات لدى بعض الناس. وباعتبار أن هذه التغيرات لا يتقاسمها الجميع، أو حتى أغلبية السكان، فقد يؤثر ذلك في زيادة التوترات بين مجموعات من السكان. ففي عدد من النزاعات، اشتركت نساء معسكرات اللاجئين والمستوطنات في تأسيس منظمات نسائية لتحسين ظروف المعيشة في المعسكرات. وهذا التغير في سلوك النساء قد يكون تلقائيا أو عززته المنظمات غير الحكومية. غير أن تغير ممارسات النساء لا يعنى بالضرورة تغير سلوك الرجال. فتمكين النساء خلال النزاع يفرز أحيانا شعورا لدى الرجال بفقدان سلطاتهم، وخاصة في المعسكرات التي تحملت فيها وكالات المساعدة دور الرجال التقليدي في دعم الأسر. وقد تتوسع المنظمات النسائية التي أسست خلال النزاع في العمل لتحسين السلطة السياسية والاقتصادية للنساء. وقد يؤدي تمكين النساء المتواصل عقب نهاية النزاع إلى استنكار الرجال له ومقاومته لرغبتهم في العودة إلى الظروف الاجتماعية وهياكل السلطة التي كانت قائمة قبل النزاع.

٢-٢٣ وقد تنقل النزاعات السلطة من جيل إلى آخر. وفى العديد من المجتمعات يكون للسن احترامه. بيد أن القادة التقليديين قد يكونوا غير مؤهلين للتعامل مع الظروف المتغيرة في معسكرات اللاجئين والمستوطنات. ولعل الأصغر سنا استطاعوا التأقلم بسرعة وكانت لديهم المهارات اللغوية للاتصال مباشرة مع رجال المعونة الدولية. كما قد تختار المنظمات غير الحكومية الشباب، أصحاب تعليم نظامي أكبر بدلا من المسنين. وقد يكون ارتفاع شأن الشباب، السياسي والاقتصادي على حساب أوضاع الذكور المسنين في المجتمع.

٢-٢٤ وقد يؤدي الاحتكاك بالمناطق الحضرية إلى إعادة تشكيل السلوك والمواقف. فمن ناحية، يمكن أن يؤدي النزوح إلى إسراع عملية التوسع الحضري. والنازحون من المناطق الريفية إلى مستوطنات عمرانية أكثر أمنا ربما اكتسبوا معرفة بمرافق مثل المدارس والعيادات والكهرباء، وشاهدوا تنوعا كبيرا في السلع وربما يترددون في العودة إلى المناطق الريفية دون هذه التسهيلات. وعلى الجانب الآخر، قد يجلب العائدون إلى المناطق الريفية قيما ومفاهيم شائعة في المراكز الحضرية.

٢-٢٥ تدمير البنية الأساسية والمساكن. تفرز النزاعات دائما دمارا واسع الانتشار في المساكن والممتلكات الأخرى للمدنيين. وعلاوة على ذلك، غالبا ما يكون هناك دمار للبنية الأساسية اللازمة للإدارة، مثل مرافق النقل (الطرق والسكك الحديد والجسور والمطارات والموانئ)، ومرافق الاتصالات (الإذاعة والتلفزيون)، والمرافق المادية (المكاتب، وقاعات المحاكم والسجلات).

٢-٢٦ **قدرة حكومية محدودة.** خلال فترة النزاع. قد تكون سلطة الحكومة في العمل في بعض أطراف البلد محدودة وربما متوقفة. وقد يكون خفض الخدمات الحكومية في مناطق النزاع أو الواقعة تحت سيطرة القوى المتنازعة أشد. ومن المحتمل أن يؤدي نزاع طويل الأمد إلى تقليص القدرة على الإدارة في جميع المجالات بسبب توجيه الموارد المالية إلى الأنشطة ذات الصلة بالنزاع.

٢-٢٧ وعقب نهاية النزاع، قد تكون الحكومة المركزية والمحلية محدودة أو معدومة لإدارة عملية إعادة البناء. ومعظم البنية الأساسية ومشروعات التنمية معقدة، وتنشأ مشاكل عند التخطيط لها وإدارتها حتى في ظروف الاستقرار، وتتفاقم هذه المشاكل بسبب تضاؤل القدرة في أوضاع ما بعد النزاع. وقد تفتقر الحكومات إلى القدرة على إعادة السكان إلى ديارهم مع توفير الغذاء والخدمات مثل الرعاية الصحية والتعليم والمياه والإصحاح. وقد تفتقر الوكالات الحكومية إلى الموظفين ذوي الخبرة على جميع المستويات، بسبب فرار الموظفين أو لأنهم قتلوا. وقد تكون أجهزة ومباني الوكالات قد دُمرت. وغالبا ما يكون هناك افتقار إلى التنسيق بين الوكالات الحكومية وبين الحكومات ووكالات المعونة. فعلى سبيل المثال، قد تختار منطقة لتزويدها بالكهرباء والمياه، ولكن يصعب الوصول إليها بسبب عدم إحياء شبكة الطرق، أو قد لا يكون لها وصول للخدمات الاجتماعية اللازمة. وعلاوة على ذلك، قد تكون شرعية الحكومة موضع تساؤل من جانب من عارضوها أثناء النزاع. وقد تؤدي التوترات المحلية والوطنية إلى عنف لأن العديد من الناس لازالت في حوزتهم أسلحة نارية، ولأن الدولة غير قادرة على حل النزاعات ببسط سيادة القانون.

٢-٢٨ وقد يعنى اضطراب الأحوال أن هناك فرصا كبيرة للفساد. والافتقار إلى إجراءات المساءلة قد يؤدي إلى سرقة كثير من الأموال المخصصة لإعادة التنمية. وقد يقاوم المستفيدون من غنائم النصر محاولات إدخال إدارة جيدة.

٢-٢٩ **تمويل محدود.** معظم البلدان التي كانت تمر بمرحلة ما بعد النزاع كانت أصلا فقيرة ومثقلة بالديون قبيل انجرافها في النزاع. وعدم القدرة على خدمة الدَين أثناء فترة النزاع من شأنها أن تزيد من عبء الدين. ونتيجة لذلك تميل الحكومات على المستويين المركزي والمحلى إلى الاعتماد بشكل كبير على المجتمع الدولي. والمعتاد أن يكون الطلب على التمويل أكبر بكثير من الموارد المتاحة للإنعاش وإعادة البناء. وأحيانا تكون الاستراتيجيات الموضوعة غير عملية بسبب ضآلة الموارد المتاحة. وغالبا ما تكون التقديرات الأولية للتكاليف مجرد جزء من ما هو مطلوب فعليا.

٢-٣٠ **«امتلاك» خطط الإنعاش محدود.** الحاجة إلى المساعدة الدولية تعتبر أمر مشترك بين البلدان التي خرجت لتوها من نزاعات عنيفة، ولكن قد تختلف طبيعة هذه المساعدة ومداها بشكل كبير. ففي بعض الحالات تظل الحكومة السابقة في السلطة في نهاية النزاع؛ وفى حالات أخرى، تأتي حكومة جديدة. وفي كلتا الحالتين يكون المجتمع الدولي قد استجاب من خلال دعم الحكومة في جهود إعادة بناء البنية الأساسية المادية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية. وفى عدد قليل من الحالات يكون المجتمع الدولي قد أقام سلطة مسؤولة بشكل مباشر عن الإدارة. ففي حالة البوسنة والهرسك، نتج عن اتفاق سلام دايتون إنشاء مكتب الممثل السامي للإشراف على تنفيذ الجوانب المدنية من الاتفاق. وأسس مجلس الأمن في الأمم المتحدة بعثة في كوسوفو لديها سلطات واسعة النطاق لسن القوانين، وأنشأ إدارة انتقالية لديها سلطة تشريعية وتنفيذية واسعة النطاق في «تيمور ليشتى».

٢-٣١ وغالبا ما تكون التدخلات الدولية ضرورية بسبب ضعف القدرة الوطنية المحدودة. وفى الحالات القصوى، كانت السلطات المحايدة التي فرضها المجتمع الدولي أداة مؤثرة في القضاء على التمييز في السياسات والقوانين والممارسات التي لولا ذلك

لظلت سارية. بيد أن وجود التدخلات الدولية يثير توترات تتساءل عما إذا كانت السياسات ذات مرجعية محلية أو كانت موجهة من الخارج.

نزوح وعودة اللاجئين والنازحين داخليا

٢-٣٢ تؤدي النزاعات إلى خروج الناس بأعداد كبيرة، مخلفة عددا كبيرا من اللاجئين والنازحين داخليا. وقد نزح ما يقرب من ٧٥ في المائة من السكان في تيمور-ليشتي، في حين نزح نحو نصف السكان في نزاعات سيراليون والبوسنة والهرسك، وفرّ العديد منهم إلى بلدان مجاورة. وغالبا ما كان الناس يطردون بالقوة. وعادة ما يكون لدى النازحين قليل من الوقت لإعداد أنفسهم فخرجوا بقدر قليل من ممتلكاتهم. ومتى نزحوا فإن المعلومات التي تقدمها لهم الحكومات والقوات المسلحة ومنظمات المساعدة تكون متناقضة. وغالبا ما يجبر النازحون على الاستيطان في أراض ليس لهم عليها حق قانوني. وقد يستمر هذا النزوح عبر أجيال عندما تمتد النزاعات لعشرات السنين.

٢-٣٣ وربما كانت مجتمعات بأكملها قد أجبرت على الانتقال إلى «قرى محمية» تحت السيطرة العسكرية. وتستطيع الحكومات نقل المدنيين قسرا لحمايتهم من هجمات المتمردين، حسبما جاء في اتفاقية جنيف، ولكن ذلك يتطلب عددا من الشروط، بما في ذلك توفير الغذاء والمياه والمأوى. وقد تكون ضرورة حماية السكان هي السبب الذي يستخدم لتبرير هذا النقل ولكن في كثير من الحالات كان النقل مسألة مقصودة للسيطرة على منطقة بإخلائها من سكانها. وفى بعض الأوقات حظرت قوات المتمردين المستوطنات في بعض المناطق لإخراج الناس من سيطرة الحكومة. وفى المقابل قد تتخذ القوات الحكومية تدابير ضد القرى التي يشتبه في أن بها قوات من المتمردين أو المتعاطفين معهم. وقد تتسبب أنشطة الجانبين في وفاة سكان هذه القرى ودمار المنازل ومخزونات الأغذية ومن ثم نزوح الناجين.

٢-٣٤ وهناك فارق قانوني هام بين اللاجئين والنازحين داخليا. فاللاجئون هم سكان فروا من منازلهم بحثا عن الأمان في بلد آخر. والالتزامات القانونية للبلدان تحددها الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين (١٩٥١) وكذلك بروتوكولها (١٩٦٧). أما النازحون داخليا فهم سكان فروا خوفا من العنف لكنهم ظلوا داخل بلدهم. وعلى هذا النحو، فهم

يخضعون لقوانين هذا البلد، دون حماية من القانون الدولي. وغالبا ما يتمتع اللاجئون بحماية من هياكل تنظيمية محددة، في حين أن النازحين داخليا لا يدخلون في اختصاص المنظمات الدولية.

٢-٣٥ وعادة ما تستند عودة اللاجئين إلى تدابير محددة أبرمت بعد مفاوضات في نهاية النزاع. وتضم اتفاقية مركز اللاجئين، من بين ما تضم، بنودا تحدد انتهاء صفة اللاجئ. ولكن ليس في القانون الدولي ما يحدد وقت انضمام النازحين داخليا إلى المجتمع، وقد تتخذ القرارات هنا على أساس تعسفي. وقد يؤدي استخدام معايير مختلفة من جانب مختلف الأطراف إلى جدل حول عدد النازحين داخليا، بل حول وجود «مشكلة نازحين داخليا أم عدم وجودها».

٢-٣٦ وقد يصبح النازح داخليا لاجئا عند عبور حدود دولية. وبالتالي، فإن انتهاء مركز اللاجئين عقب التسوية السلمية قد يؤدي إلى زيادة في عدد النازحين داخليا إذا لم يستطع اللاجئون العودة إلى ديارهم. وقد تكون أعداد اللاجئين النازحين داخليا والمحاربين القدامى الذين يعودون في نهاية النزاع كبيرة جدا، إلا أنه يصعب بل يستحيل معرفة متى سيعودون. وقد يظل العديد من النازحين داخليا مجهولي الهوية أثناء النزاع بسبب الخوف من الاضطهاد، وقد لا تظهر العودة التلقائية للاجئين في الإحصاءات الرسمية.

٢-٣٧ وغالبا ما تكون مسألة الأمن من أكبر الشواغل في مناطق التوتر المستمر. وقد يتباطأ بعض اللاجئين النازحين داخليا في العودة إلى المنطقة التي طردوا منها قسراً بسبب الاعتقاد أن الوضع لم يستقر بعد. وفى بعض الحالات، قد تصنَّف مناطق في بلد ما على أنها مأمونة في حين أن الظروف لا تزال تفتقر إلى الأمن.

٢-٣٨ والشاغل الرئيسي لعديد من العائدين هو ضآلة القدرة على توفير سبل عيش مستدامة. ففرص العمل نادرة، وخاصة في المناطق الريفية. وقد لا تكون الأراضي صالحة للأغراض الزراعية بسبب الألغام، أو يجب تنظيفها من النباتات التي نمت بعد تركها. وقد يدرك السكان أنهم لن يحصلوا على الغذاء والمياه وخدمات التعليم والرعاية

الصحية التي اعتادوها في المناطق الحضرية أو في مخيمات الاستيطان. وبسبب استحالة الزراعة أو وجود عمل آخر قد يهاجر بعض السكان إلى المراكز الحضرية.

٢-٣٩ وقد تنشأ الاختلافات بين اللاجئين والنازحين داخليا عند عودتهم. فبعض البرامج اهتمت على الأكثر بعودة اللاجئين مع أن اللاجئين والنازحين داخليا ربما أجبروا على الفرار لنفس الأسباب. وقد يستنكر النازحون داخليا حقيقة أن اللاجئين تلقوا مساعدات أثناء وجودهم في بلد آخر، بل ربما أتيحت لهم فرصة في الحصول على عمل. كما قد يستنكر النازحون داخليا عودة اللاجئين بمتملكات جديدة ذات قيمة حصلوا عليها أثناء وجودهم خارج البلد. كما قد تميز بعض البرامج بين مختلف مجموعات اللاجئين. وقد يُعامل السكان الذين غادروا مع فوج من اللاجئين بشكل مختلف عن هؤلاء الذين غادروا في فوج لاحق.

دراسات المنظمة عن حيازة الأراضي

٨

الحصول على الأراضي الريفية والإدارة العقارية بعد الصراعات

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
روما، ٢٠٠٥

الأوصاف المستخدمة في هذه المواد الإعلامية وطريقة عرضها لا تعبر عن أي رأي خاص لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة فيما يتعلق بالوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو فيما يتعلق بسلطاتها أو بتعيين حدودها وتخومها.

ISBN 92-5-605343-8

حقوق الطبع محفوظة لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. ويجوز استنساخ ونشر المواد الإعلامية الواردة في مطبوعات المنظمة للأغراض التعليمية، أو غير ذلك من الأغراض غير التجارية، دون أي ترخيص مكتوب من جانب صاحب حقوق الطبع، بشرط التنويه بصورة كاملة بالمصدر. ويحظر استنساخ المواد الإعلامية الواردة في مطبوعات المنظمة لأغراض إعادة البيع، أو غير ذلك من الأغراض التجارية، دون ترخيص مكتوب من صاحب حقوق الطبع. وتقدم طلبات الحصول على هذا الترخيص مع بيان الغرض منه وحدود استعماله إلى:

Chief, Publishing Management Service,
Information Division, FAO,
Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italy

أو بواسطة البريد الإلكتروني: copyright@fao.org

© FAO 2005

دراسات منظمة الأغذية والزراعة عن حيازة الأراضي

هذه السلسلة هي عرض موجز لموضوع حيازة الأراضي الذي غالبا ما يكون معقدا ومثيرا للجدل، وخاصة بسبب صلته بالأمن الغذائي، وتخفيف حدة الفقر، وبالتنمية الريفية. ولا تسعى الدراسات إلى أن تكون شاملة ولكنها تبين «الممارسات الجيدة» في جانب خاص من حيازة الأراضي والإدارة العقارية في نظر المنظمة وكثير من الخبراء الدوليين الذين يعملون معها. وتشمل السلسلة جوانب مختلفة من تحسين الحصول على الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى، وزيادة أمن الحيازة. وهي تتناول دور حيازة الأراضي في التنمية الريفية، والمساواة بين الجنسين وتحسين الحصول على الأراضي، من خلال ترتيبات الإيجار، ونظم فرض الضرائب على الملكية العقارية الريفية، وتجميع الأراضي والحصول على الأراضي والإدارة العقارية بعد الصراعات العنيفة.

ويتوافر مزيد من المعلومات عن هذه السلسلة، وعمل المنظمة بشأن حيازة الأراضي على العنوان التالي:

http://www.fao.org/sd/LTdirect/Itstudies_en.htm

http://www.fao.org/sd/IN1_en.htm

شكر وتقدير

أعد الخطوط التوجيهية: David Palmer, Nigel Thomson, Paul De Wit, Jonathan Lindsay, Mika- Petteri Törhönen, Pamela Pozarny and Paul Mathieu.

فريق المراجعة: Bengt Andersson, Clarissa Augustinus, Francisco Barquero, Florence Egal, Vladimir Evtimov, Annie Kairaba-Kyambadde and Jon Unruh.

المحتويات

تمهيد ٧

١- مقدمة ١

٢- أوضاع ما بعد الصراع ٧

الصراعات العنيفة وأسبابها ٧

بداية فترة ما بعد الصراع ونهايتها ١٠

سمات مناخ ما بعد النزاع ١٥

نزوح وعودة اللاجئين النازحين داخليا ٢٤

٣- حيازة الأراضي في أوضاع ما بعد النزاع ٢٨

حيازة الأراضي والادارة العقارية ٢٩

الوصول إلى الأراضي في أوضاع ما بعد النزاع ٣٧

الادارة العقارية في أوضاع ما بعد الصراع ٤١

الحيازة العرفية ٤٦

أهمية مراعاة حيازة الأراضي في أوضاع ما بعد الصراع ٤٩

٤- المساعدة في بعثات التقييم ٥٣

٥- المساعدة الطارئة ٥٨

الاعتراف بمشاكل حيازة الأراضي ٦١

نظام حيازة الأراضي ٦٢

الفصل في حقوق الأراضي ٦٤

الحاجة إلى الأراضي ٦٨

توافر الأراضي ٧٠

الإطار التشغيلي ٧٠

إطار السياسات ٧٤

الإطار القانوني ٧٥
الاتصال ٧٩
وضع الإجراءات قصيرة الأجل وتنفيذها ٨١

٦- المساعدة في وضع السياسات ٨٦
الاستعادة ٩٢
إعادة التوطين ٩٦
إنشاء نظام تشغيلي ٩٩
التنسيق والاتصال ١٠٣

٧- المساعدة في تنفيذ السياسات ١٠٦

٨ - التعليقات النهائية ١١١

تمهيد

هذا المجلد هو جزء من سلسلة دراسات حيازة الأراضي أعدتها إدارة حيازة الأراضي التابعة لقسم التنمية الريفية في منظمة الأغذية والزراعة. وتعتبر ترتيبات حيازة الأراضي أساسية للأمن الغذائي والتنمية الريفية المستدامة. فالحصول على الأراضي بشكل عادل ومأمون، وخاصة لفقراء الريف، يمثل عاملا حاسما لتقليص الفقر والجوع، ولزيادة الإنتاجية الزراعية، ولتحسين الظروف الريفية. وهناك حاجة إلى مؤسسات فعالة لتنظيم أمور الحيازة وتحديد أصحاب الحقوق في أية موارد طبيعية ولأي غرض، ولأي مدى، وفي أية ظروف.

وعادة ما تكون الصراعات العنيفة سببا في تغييرات كبيرة في حيازة الأراضي وإدارتها. وقد ينتج عن صراع منتشر على نطاق واسع ومستمر لعدد من السنوات موجات متعاقبة من نزوح السكان. وقد يفقد السكان أراضيهم لأنهم طُردوا عنوة، أو لأنهم هجروها خوفا من العنف. وهؤلاء النازحون مجبرون على البحث عن أراض ليستوطنوها، سواء أكان ذلك داخل البلد كنازحين داخليا، أو خارجيا بصفتهم لاجئين. وقد يفقد سكان تلك المناطق المأمونة أراضيهم بوصول هؤلاء النازحين.

وفي نهاية الصراع، يفاجأ كثير من العائدين إلى ديارهم بأن آخرين يحتلون أملاكهم، دون سند سليم في بعض الحالات. وفي حالات أخرى عديدة تتوالى موجات النزوح بحيث أن أكثر من شخص تكون له حقوق مشروعة على نفس قطعة الأرض. وكثير من العائدين يتعذر عليهم العودة إلى ديارهم الأصلية ويتعين عليهم الاستيطان في أماكن أخرى.

وأمن الحصول على الأراضي أمر معقد خاصة في ظروف ما بعد الصراعات العنيفة. وهناك نطاق عريض من السكان والمنظمات يطلبون الحصول على الأراضي لأغراض مختلفة. وفي بعض الحالات

يكون المطلوب الحصول على الأراضي بصفة مؤقتة، وفي حالات أخرى تدعو الحاجة إلى ترتيبات أكثر دواما. وغالبا ما يصعب حل المطالبات بسبب ضعف قدرة المستويات المركزية والمحلية في الحكومة. وغالبا ما يجب وضع إجراءات جديدة لإدارة عملية إعادة الأراضي إلى المستحقين ووضع برامج لاعادة الاستيطان وتنفيذها. ويجب إعادة بناء البنية الأساسية التي لا غنى عنها، ويجب استرجاع السجلات العقارية أو إعادة إنشائها، كما يجب إعادة بناء الخبرة الفنية والإدارية.

ويهدف هذا الكتاب إلى دعم المتخصصين في حيازة الأراضي والإدارة العقارية ممن يشاركون في إعادة إنشاء نظم حيازة الأراضي والإدارة العقارية بعد الصراعات العنيفة. وهذا الكتاب، مثل كتب أخرى في السلسلة، لا يسعى إلى أن يكون شاملا إنما يعكس ما توصلت إليه المنظمة وعديد من معاونيها من «ممارسات جيدة». ويتطلع قسم التنمية الريفية في المنظمة إلى استمرار التعاون مع جمهور القراء بأكملهم.

Parviz Koohafkan

مدير

قسم التنمية الريفية

١- مقدمة

١-١ يمثل الحصول على الأراضي بطريقة مأمونة عامل هام في استئصال الجوع والفقر، ولكنه غالبا ما يكون متينا ومعقدا وخاصة في ظروف ما بعد الصراعات العنيفة. والإجابة الصحيحة تصل رأسا إلى موضوع تحقيق السلام المستدام. وتتطلب معالجة الاحتياجات الإنسانية الطارئة بعد الصراع إيجاد أماكن يعيش فيها الناس في الأجل القصير في ظروف توفر لهم الأمن دون أن تهدد حقوق الآخرين على الأراضي. وأما بناء استقرار اجتماعي واقتصادي على الأجل الطويل فيتطلب إيجاد حلول أكثر استدامة لمشكلة أماكن عيش السكان وكذلك عملهم. بيد أنه غالبا ما تُخطط مبادرات عمليات الإنعاش وإعادة البناء دون اعتبار للحاجة لحل مشاكل حيازة الأراضي.

١-٢ وتنشأ الصراعات العنيفة لأسباب عديدة. فبعضها أصله النزاع على الأراضي. وفي حالات أخرى عديدة، لا تكون حيازة الأراضي هي السبب الأساسي للعنف بالرغم من أنها قد تزيد من التوتر. وبغض النظر عن أصل الصراع، يؤدي العنف على نطاق واسع لعدة سنوات إلى نزوح كثير من السكان، ويفقد الناس أراضيهم. والمجموعات الضعيفة تتألف على الأغلب من النساء والأطفال، وقد تتضمن كذلك أقليات عرقية أو سياسية. وعند انتهاء الصراع، يطالب النازحون بالحصول على الأراضي، ويحاول العديد من السكان العودة إلى أراضيهم. وقد يواجهون مطالبات متنافسة وشرعية على نفس الأراضي كنتيجة لموجات النزوح المتعاقبة. وكثيرون آخرون قد لا ينجحون في استعادة أراضيهم ويضطرون إلى الاستيطان في أماكن أخرى.

١-٣ وعادة ما تنتشر تأثيرات الصراعات العنيفة على نطاق واسع في البلد، لكنها يمكن أن تكون أقسى في المناطق الريفية. وغالبا ما تحدث الصراعات في البلدان الفقيرة حيث أن الكثير السكان ريفيين: وتتمثل سمات البلدان الفقيرة في مستوى منخفض نسبيا من التوسع العمراني ونسبة مئوية عالية نسبيا من القوى العاملة التي تعمل في الزراعة. ولهذا فإن انتشار الصراعات على نطاق واسع في البلدان الفقيرة ينتج عنه نزوح عدد كبير من السكان في المناطق الريفية. وعند انتهاء الصراع قد يكون فقر الطرق والبنية الأساسية

الريفية الأخرى وصعوبة العمل في المناطق الريفية، سببا في انصراف الاهتمام للمشاكل الريفية.

١-٤ والانتعاش بعد الصراعات العنيفة مشكلة ضخمة. إذ يجب معالجة تشتت جموع السكان من أراضيهم، والوفيات والإصابات المنتشرة على نطاق واسع، وتهديم البنية الأساسية الحاسمة، وانهيار النظام القانوني، وفقدان السجلات والخبرة، وعدم الثقة المنتشر على نطاق واسع، والخوف المستمر والتهديد بالعنف. ولما كانت معظم البلدان الخارجة من الصراع كانت بالفعل فقيرة قبل دوامات العنف المطردة، فإن قدرتها على معالجة مشاكل الوصول إلى الأراضي والإدارة العقارية تكون قدرة محدودة.

١-٥ وعمل منظمة الأغذية والزراعة في مساعدة البلدان في تسهيل الحصول على الأراضي وإعادة نظم الإدارة العقارية بعد الصراعات يعتبر جزءا هاما من عملها في حيازة الأراضي. وللمنظمة سجل طويل من العمل في هذا المجال، وكانت المهمة المبدئية للمنظمة هي حل قضايا حيازة الأراضي في أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية. كما أن تجربة المنظمة وشركائها في الفترة الأخيرة أفادت في إعداد هذا الدليل الذي يهدف إلى تقديم مشورة عملية إلى المتخصصين في حيازة الأراضي وإدارتها والذين يعملون مع المنظمة في إعادة إنشاء نظم لحيازة الأراضي وإدارتها في بلدان ما بعد الصراعات. كما أنه يهدف إلى مساعدة العاملين في إعداد مشاريع الطوارئ والإنعاش وإعادة البناء من خلال تحديد قضايا حيازة الأراضي التي يمكن إدخالها في تصميم المشاريع.

١-٦ ويركز الدليل على الجوانب التي توجد عادة في المناطق الريفية عقب الصراعات. بيد أنه يعترف بضرورة تنفيذ الإدارة العقارية بطريقة كلية تتناول الروابط الريفية الحضرية، كما أنه يتناول قضايا أخرى مثل ضرورة توفير المأوى والمسكن. ومن المحتمل أن تكون السياسات الجديدة والقوانين والهياكل الإدارية التي يتعين وضعها في نهاية الصراعات شاملة لكل من المناطق الحضرية والريفية على السواء.

١-٧ ولكل صراع وضع مختلف ولكن غالبا ما يكون هناك العديد من السمات المشتركة. ويبحث هذا الدليل بشكل رئيسي في هذه السمات المشتركة. وهو لا يستطيع أن يقدم

إلا توجيها عاما مع ضرورة تقييم عام، وتطبيقه بشكل يتناسب مع كل وضع. وقد لا تنطبق بعض الظروف والإجابات المقترحة لها في أوضاع معينة.

١-٨ وفي هذا الدليل، تبدأ فترة ما بعد الصراع عندما تتوقف أعمال النزاع بحيث يمكن تقديم المساعدة الدولية لأنشطة الطوارئ والإنعاش وإعادة البناء. ورغم توافر درجة معقولة من الأمن، فلا يعنى ذلك بالضرورة وجود مناخ مأمون، فقد تنشأ الصراعات من جديد.

١-٩ ويقدم الدليل، في الفصل ٢، عرضا للظروف العامة مثل الوفاة والعنف والجوع والمجاعة ودمار المحاصيل والديار والبنية الأساسية والمرافق الحكومية. وهذا الفصل موجه بشكل كبير نحو أخصائي حيازة الأراضي والإدارة العقارية الذين لديهم خبرة محدودة في التعامل مع الصراعات العنيفة، ويهدف إلى إحاطتهم علما بالظروف التي قد يعملون في ظلها.

١-١٠ ويناقش الفصل ٣ الظروف الخاصة بالحصول على الأراضي والإدارة العقارية التي تنشأ في العادة بعد الصراع. وتوجه المعلومات بشأن حيازة الأراضي وإدارتها نحو واضعي مشاريع الطوارئ الذين قد يكون لديهم خبرة محدودة في التعامل مع حيازة الأراضي. ويوفر هذا الفصل لواضعي المشروعات وللمتخصصين في حيازة الأراضي وإدارتها وصفا للسمات المشتركة في أوضاع ما بعد الصراع. وهو يتعرف على أهمية معالجة قضايا حيازة الأراضي عقب الصراعات.

١-١١ وعند توقف الصراعات تبدأ الوكالات الدولية مهامها الأولى لتقييم الوضع. وينبغي إشراك متخصصين في حيازة الأراضي والإدارة العقارية في مثل هذه المهمات التقييمية الأولى لتحديد قضايا الحصول على الأراضي وإدارتها وتحليلها، ولتحديد الإجراءات الممكنة. ويحدد الفصل ٤ القضايا التي ينبغي تناولها في هذه المهمات.

١-١٢ ومن المحتمل، عقب بعثات التقييم التمهيدية، أن تتركز التدخلات الأولى على تقديم خدمات ذات طابع طارئ وإنساني. ويحدد الفصل ٥ المسائل الرئيسية بشأن حيازة الأراضي والإدارة العقارية التي قد تحتاج إلى معالجتها أثناء هذه المرحلة. وينبغي أن

يشكل هذا العمل الأسس لتحديد الأولويات، ولوضع إجراءات على الأجل القصير يمكن أن تنفذ بسرعة.

١-١٣ وبعد انتهاء أنشطة الطوارئ، تكون هناك فرصة للتخطيط لوضع سياسة. وقد يشمل ذلك تناول قضية حيازة الأراضي والإدارة العقارية في إطار سياسة واسعة لا من خلال مبادرات منعزلة. ومن المحتمل أن تشمل هذه السياسة عددا من القرارات الأضيق نطاقا مثل أنواع متطلبات الأراضي التي يجب النظر فيها، ومن يحق له تقديم المطالبات، ونوع الإجراءات التي ستستخدم. ويحدد الفصل، المسائل الرئيسية التي ينبغي تناولها في إعادة الأراضي وإعادة الاستيطان وإنشاء نظام عملي للإدارة العقارية.

١-١٤ ومع نجاح جهود تحقيق السلام يمكن تنفيذ السياسات العقارية سواء كانت واسعة النطاق أو ضيقة النطاق. ويحدد الفصل ٧ المسائل الرئيسية التي يمكن أن تظهر، وخاصة فيما يتعلق برصد آثار هذه السياسات وتقييمها. وأخيرا، يلخص الفصل ٨ الأدوار التي قد يقوم بها مسؤولو الإدارة العقارية كاستشاريين للعملية بأكملها.

٢- أوضاع ما بعد الصراع

٢-١ يتناول هذا الدليل الصراعات الرئيسية من العنف المستدام الذي يؤدي إلى وفاة وإصابة كثير من الناس، ونزوح الناس من أراضيهم على نطاق واسع. كما قد يؤدي الى دمار كبير فى البنية الأساسية وانهيار المؤسسات الحكومية. وتكون الآثار قاسية، لأن الصراعات يمكن أن تستمر سنوات عديدة.

٢-٢ وهذا الفصل موجه إلى المتخصصين في حيازة الأراضي والإدارة العقارية الذين قد يطلب منهم توفير الدعم بشأن المشاريع، ولكن ليس لهم سوى خبرة محدودة في التعامل مع الصراعات العنيفة. ويحدد هذا الفصل طبيعة الصراعات العنيفة. ويصف السمات السائدة في أوضاع ما بعد الصراع، وآثار العنف والنزوح واسع النطاق على المجتمع.

الصراعات العنيفة وأسبابها

٢-٣ تضر معظم الصراعات العنيفة بالبلدان الفقيرة، ولكن العلاقة بين الفقر والعنف ليست مباشرة. وأسباب الصراعات العنيفة عادة تكون معقدة. فبعض الصراعات يرجع إلى التنافس على الحصول على الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى. فنمو السكان دون زيادة الإنتاج، أو توافر فرص جديدة لاكتساب دخل من الأنشطة غير الزراعية يؤدي عادة إلى ضغط متزايد على الموارد الطبيعية. وقد يسبب التدهور البيئي الناتج عن تنافس أكبر على الموارد الطبيعية المتبقية. وباعتبار أن الحصول على الأراضي غالبا ما يرتبط بالهوية الاجتماعية، فإن حقوق الناس على الأراضي قد تستخدم في الاستغلال السياسي للتوتر. وحين تكون الملكية العقارية متركزة في أيدي الأقلية، سواء أكانت على أساس طبقى أو عرقي، فإن المطالبة بالإصلاح العقاري قد تؤدي إلى كفاح عنيف. وتعتبر قضايا حيازة الأراضي سياسية بشكل أساسي، وعلاقات حيازة الأراضي متأصلة في العلاقات الطبقية أو العلاقات العرقية ومتأثرة بها. ومن المحتمل أن تعتبر قضايا حيازة الأراضي قضايا سياسية أو أن القضايا السياسية تخضع للاعتبارات العرقية.

٢-٤ وقد تنشأ صراعات عنيفة دون أن تكون ندرة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى سببا رئيسيا فيها رغم أن نزاعات الأراضي قد تندمج مع قضايا أخرى، وربما يحاول أطراف الصراع السيطرة على الموارد الطبيعية مثل النفط والماس والأخشاب بغية تمويل أنشطتها. وقد يكون أحد العوامل الرئيسية للعديد من الصراعات هو التمييز الاجتماعي والاقتصادي والسياسي ضد بعض الجماعات في المجتمع، سواء أكانت أقليات أو أغلبية من السكان. وغالبا ما يكون لهذا التمييز تأثير على حيازة الأراضي، على سبيل المثال من خلال «التطهير العرقي» في مناطق معينة. كما قد تكون الإدارة السيئة عاملا آخر. وقد تظهر تحديات لشرعية الدولة من حركات ساعية إلى الاستقلال أو من مجموعات ترغب في إسقاط الحكومة. وقد تتأجج الشكوى من الظلم بسبب الحكم التعسفي والمحاباة والفساد والابتزاز. كما قد تتأجج الصراعات عن طريق عوامل خارجية كعدم الاستقرار في بلد مجاور.

٢-٥ الشكاوى، حتى وإن كانت عامة في المجتمع، قلما تؤدي إلى العنف دون تحريك بواسطة قادة. وأما الانقسامات الاثنية والدينية فغالبا ما لا تنتج العنف بذاتها. ولكن قد يستغلها القادة الذين يستهدون بأيدلوجية مواجهة الفقر وعدم العدالة السياسية، أو يتحركون بدافع الجشع والقدرة على تحقيق ثروة من النزاع. وهذه الانقسامات يمكن أن تتناول الأراضي عندما تكون هناك مجموعات اجتماعية مرتبطة بمواقع معينة مثل المواقع الاثنية أو أراضي الطائفة.

٢-٦ وغالبا ما يكون السبب المباشر لنشوء الصراعات هم القادة الذين ليس لديهم استعداد للتفاوض على حل سلمى. وقد تكون الأسباب الفعلية للصراع صعبة التشخيص: وغالبا ما تكون توليفة من العوامل هي المسؤولة وقد يكون من الصعب وربما من المستحيل الوصول إلى أهميتها النسبية. وقد يؤدي مزيج من بعض العوامل إلى العنف في مجتمع ما وليس بالضرورة في مجتمع آخر. فقد ينقلب وضع مستقر منذ سنوات إلى العنف بسبب توليفة من العوامل مثل التدخلات الخارجية والتغيرات في المناخ والتغيرات في الزعامة المحلية، والتفاوتات الاقتصادية المتسعة. وهناك تغيرات أخرى مثل تزايد السكان والهجرة، وتوافر البنية الأساسية والمرافق الاجتماعية مثل التعليم تسبب تحولا في التوافق الاجتماعي. وعند تراكم مصادر التوتر الناشئة عن هذا التحول تتزايد الصراعات بين المنتفعين من التغير والخاسرين منه.

٢-٧ وبتصاعد الصراع، قد يفقد القادة السيطرة عليه. وقد يرسخ العنف الانقسامات في المجتمع، فتتصلب المصالح والأوضاع لدى مختلف المجموعات. وبسبب الطبيعة المكانية للصراع العنيف وحيازة الأراضي، قد يكون من الصعب فصلهما فيما يتعلق بسبب الصراع وطريقة سيره. وقد لا يتوقف العنف بإزالة سبب التظلم الأصلي؛ ولكن على العكس، قد يستمر حول مواقف جديدة.

بداية فترة ما بعد الصراع ونهايتها

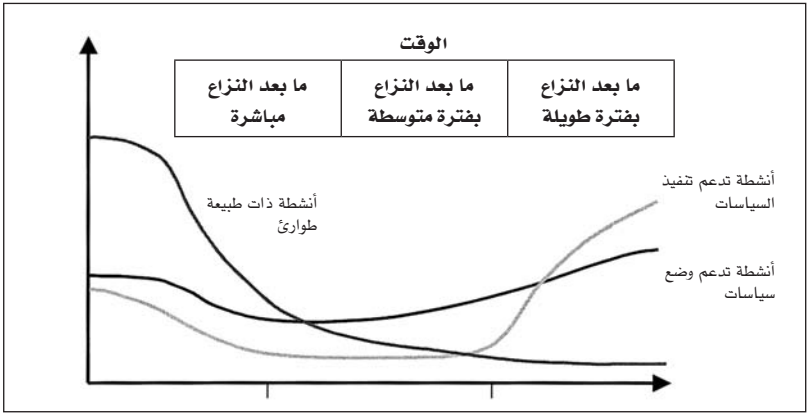
٢-٨ في هذا الدليل، تبدأ فترة ما بعد الصراع عند توقف الأعمال العدوانية الرئيسية لدرجة يمكن فيها أن تبدأ المساعدة الدولية. وبالرغم من وجود درجة معقولة من الأمن، فإن الوضع ليس بالضرورة مأمونا. والتحول من العنف المكثف إلى الانتعاش السلمي لا يسير دائما في خط مستقيم، ولا يحدث في جميع أنحاء البلد في نفس الوقت. وقد يعنى توقيع اتفاق سلام نهاية الصراع ولكن قد تستمر الأعمال العدوانية والرفض لشهور أو لسنوات بمستويات مختلفة من الحدة. وقد تزيد التوترات الاجتماعية أثناء فترة ما بعد الصراع. وقد تكون عودة النازحين فرصة للانتقام وتسوية الحسابات القديمة، وقد يعود النازحون بسبب العنف ليجدوا آخرين قد استولوا على أراضيهم.

٢-٩ وتعتبر فترة ما بعد الصراع قد انتهت عندما تتوافر الإطارات القانونية الأساسية ومؤسسات الإدارة العقارية ويكون هناك قدرة معقولة في البلد على وضع سياسات. بيد أن تحديد نهاية فترة ما بعد الصراع قد يكون صعبا مثل تحديد بدايتها، وقلما تكون هناك حدود واضحة بينهما. وقد تستغرق عملية «بناء السلام» فترة من الوقت أطول بكثير.

٢-١٠ وتتنوع طبيعة الأنشطة أثناء فترة ما بعد الصراع وفقا لمدى التقدم الذي يتحقق. ويمكن أن تتسم الأنشطة بالتركيز على الاغاثة من الطوارئ، وعلى وضع السياسات وتنفيذها. ويوضح الشكل ١ هذا التصنيف، وهناك وصف مفصل له في الفقرات اللاحقة. وفي الواقع العملي، لا تحدث هذه المجموعات من الأنشطة في، عملية مباشرة، بل من المحتمل أن تتداخل. وقد تكون أنشطة الطوارئ مثل عمليات إنفاذ السلام مطلوبة في بعض مناطق البلد في حين قد توجد درجة من السلام في مناطق أخرى. ونتيجة لذلك، قد تبدأ أنشطة وضع السياسات بشكل متفاوت عبر البلد. وبالمثل، قد تنشأ المؤسسات

قانونا قبل توافر الموارد والقدرات لتنفيذ الخطط. وقد لا يكون الانتقال نحو الطابع العادي مطردا كما يوضح الشكل ١، ولكن القدرة على وضع السياسات وتنفيذها تعتمد على مدى إمكانية الحفاظ على السلام. فكلما ارتفع مستوى السلام، تزيد احتمالات وضع السياسات وتنفيذها

الشكل ١



٢-١١ تركز **أنشطة الطوارئ** على إقامة أجهزة الإدارة الأساسية وتوفير الخدمات الإنسانية. وعادة ما تبدأ فور انتهاء النزاع وقبل بدء تعبئة موارد المساعدات على نطاق كامل. وأثناء هذه الفترة، غالبا ما لا يكون هناك إدارة تعمل تماما ولا تكون سيادة القانون محترمة تماما، هذا إلى جانب تدمير واسع النطاق للبنية الأساسية. ويكون الأمن الغذائي منخفضا. وعادة ما تكون هناك احتمالات عالية للإصابة بالأمراض الوبائية، واستغلال السكان، وخاصة المجموعات الضعيفة بما في ذلك النساء والأطفال، والمسنين والمرضى والمصابين والأقليات العرقية. وربما تتخلل هذه الفترة عمليات حفظ السلام الدولية، مثل عمليات نزع السلاح وتسريح المحاربين السابقين. إن العودة لسلام مشكوك فيه أو وجود مشاكل ألغام ومتفجرات حية قد تثبط عزيمة السكان عن العودة إلى ديارهم وأماكن عملهم. وينبغي للمتخصصين في حيازة الأراضي والإدارة العقارية إن يقوموا بدور في تحديد أولويات سياسات الأراضي. كما ينبغي لهم تحديد الإجراءات قصيرة الأجل التي يمكن تنفيذها بشكل سريع نسبيا.

٢-١٢ أما **أنشطة وضع السياسات** فهي تركز على التخطيط للإدارة اللازمة والبنية الأساسية المادية. وتحدث هذه الأنشطة عند اقتراب أنشطة الطوارئ من نهايتها حين يمكن وضع خطط ملموسة بشكل أكبر للمستقبل. وقد تشمل الأنشطة ما يلي:

- اختيار الموظفين المدربين الأساسيين وتعيينهم؛
- تحديد أولويات واضحة فى السياسات؛
- إرساء أسس الحكومة ومؤسساتها وجوانب أخرى من بنيتها الإدارية؛
- وضع خطوط توجيهية مؤقتة للسياسات للتعامل مع الأولويات العاجلة وإسناد المسؤوليات داخل الحكومة للتعامل معها؛
- وضع سياسات طويلة الأجل، وتعيين موظفين، وإنشاء البنية الأساسية والإدارية.

وينبغي وضع سياسات الأراضي بعناية لضمان أنها لن تسبب نزاعات جديدة. وينبغي أن تأخذ في الاعتبار الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية القائمة. وقد يساعد المتخصصون في حيازة الأراضي والإدارة العقارية في تطوير إطار سياسات واسع النطاق لمعالجة قضايا حيازة الأراضي. وينبغي أن يقدموا آرائهم في مجموعة من القرارات الأضيق نطاقا التي تؤثر في الحصول على الأراضي من خلال الاستعادة وإعادة الاستيطان.

٢-١٣ وتتركز **أنشطة تنفيذ السياسات** في فترة متأخرة بعد النزاع عند توافر درجة معقولة من الاستقرار السياسي والاجتماعي. ويمكن في هذه الفترة تحديد المؤسسات المؤقتة وسياساتها وتأسيسها قانونا بعناية أكبر. وتنفذ استراتيجيات السياسات وتبدأ عمليات حكومية طبيعية إلى حد معقول. وينبغي للعاملين في الإدارة العقارية المساعدة في تنفيذ السياسات، أي في استعادة الأراضي وإعادة الاستيطان. وعليهم رصد فاعلية هذه السياسات وتقييمها.

٢-١٤ ومن المحتمل، أثناء فترة ما بعد النزاع، أن يغيّر السكان من الاستراتيجيات التي اعتادوا إتباعها لضمان سبل عيشهم. وقد تركز استراتيجية سبل العيش أثناء النزاع وفور انتهائه على الإنتاج الزراعي الذي يعود بغلات سريعة، وكذلك تركز على الحصول على الموارد الطبيعية مثل مصادر الأغذية التي تنمو طبيعيا، وحيوانات الصيد البرية وحطب الوقود والمياه. وقد تركز استراتيجية سبل العيش في فترة لاحقة على الحصول على الأراضي والمياه قريبا من شبكات النقل بغية تسهيل نقل المنتجات إلى الأسواق. كما قد يشمل تغير استراتيجية سبل العيش الهجرة من المناطق الريفية إلى المراكز الحضرية. وقد يستغرق الانتقال من استراتيجية أزمات إلى استراتيجية أصلح للتنمية بعض الوقت. وغالبا ما ينتج عنها تغيرات في أولويات الناس تجاه مختلف أنواع المصادر الطبيعية والأصول الأخرى.

سمات مناخ ما بعد النزاع

٢-١٥ يقدم هذا الجزء عرضا عاما للسمات التي قد توجد في بلد خرج لتوه من نزاع عنيف. وستأتي السمات المتصلة بحيازة الأراضي في الفصل ٣. وغالبا ما تكون الحروب الأهلية طويلة، وتمتد العديد من النزاعات لفترات تتجاوز العقد من السنوات. ففي لبنان، استمرت الحرب الأهلية ما يقرب من ١٧ عاما. وفى أفغانستان استمر النزاع أكثر من عقدين، وفى غواتيمالا ما يزيد على ثلاثة عقود، والسودان نحو أربعة عقود. وغالبا ما ينتج عن العنف الواسع الانتشار خلال هذه الفترات أزمات إنسانية. انظر الإطار ١.

٢-١٦ **الوفاة والإصابة.** عندما يحل السلام تبرز حالات الوفاة والإصابة في بلد عانى من نزاع عنيف طويل، ومن المحتمل أن يكون عدد حالات الوفاة والإصابة عددا كبيرا. والمقدر أن أكثر من ثلاثة ملايين شخص قد قتلوا أثناء النزاع في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وهؤلاء الذين نجوا بحياتهم قد يتعرضون للإصابات بسبب الألغام أو بسبب بتر الأطراف. وغالبا ما يتسم الوضع بخوف مستمر من العنف. وقد ترجع حالات الوفاة والإصابة إلى اختلافات اثنية أو دينية. وفى بعض النزاعات تكون غالبية الضحايا أعضاء من مجموعات معينة. وفى نزاعات أخرى تضطلع جميع الأطراف بأعمال وحشية.

الإطار ١

الظروف التي تعقب نزاعات عنيفة

تتضمن السمات المشتركة بين بلدان خرجت لتوها من نزاعات عنيفة ما يلي:

- وفاة العديد من السكان وإصابتهم، مع خوف مستمر من العنف.
- مستويات عالية من الجوع والمجاعة، وخاصة بين النساء والأطفال والمجموعات الضعيفة الأخرى.
- النزوح الجماعي يعني أعدادا كبيرة من اللاجئين والنازحين داخليا. وقد يكون الطرد الإجباري سببا لحالات عديدة من النزوح. وقد يستوطن عدد كبير من السكان النازحين في أراض دون إذن مسبق.
- وجود توترات سياسية واثنية بدون حل عندما يعود السكان المطرودين ليواجهوا من استولى على أملاكهم.
- دمار واسع في البنية الأساسية.
- مستويات عالية من التدهور البيئي.
- الانهيار التام لحكومة محدودة القدرات لتنفيذ عمليات الإنعاش.
- القوانين التمييزية.
- عدد محدود من الموظفين الحكوميين المدربين.
- تدمير واسع النطاق للسجلات والمعلومات.

٢-١٧ **الجوع والمجاعة.** النمط الشائع هو وجود قصور حاد في الأغذية لأن النزاع يعرقل الإنتاج، وتوزيع الإمدادات الغذائية. وقد تؤدي الصعوبات في الحصول على الأراضي والبذور والأدوات الزراعية والحيوانات ورأس المال إلى حالة فترة انعدام الأمن الغذائي، خاصة حين تنخفض مخزونات الأغذية ومثل ظهور المحاصيل الجديدة. ويكون من شأن الجوع المزمن أن يضعف السكان بدنيا ويقلل قدرتهم على العمل.

٢-١٨ **نزوح السكان.** من المحتمل أن يسبب العنف نزوح نسبة مئوية عالية من السكان، سواء أكانوا لاجئين أو نازحين داخليا، وينشأ النزوح عن الطرد الإجباري في عديد من الحالات. وقد يُجبر عدد كبير من النازحين على الاستيطان في أراض ليس لهم عليها حق قانوني. وقد يستمر النزوح لعدة أجيال، في النزاعات طويلة الأمد. ويصف القسم التالي عمليات النزوح والعودة بشكل أكثر تفصيلا.

٢-١٩ النتائج السلبية الاجتماعية والنفسية. كثير من الناجين من النزاع قد يصابون بصدمات كبيرة. وقد ينتج عن التعرض للقتل والسلب والتعذيب إلى جانب النزوح والانفصال عن الأصدقاء والأسرة وفقدان العمل أمراض عقلية وعدم القدرة على التعاون بشكل فعال مع مهمة إعادة بناء سبل العيش بعد النزاع. وقد تخلق ظروف المعيشة توترات ونزاعات، حين يضطر عدد كبير من السكان إلى العيش في مساحات غير كافية على أساس أنها مساكن مؤقتة فإذا بها تصبح دائمة. وغالبا ما تفتقر البلدان في فترة ما بعد النزاع إلى المرافق لمعالجة تلك الصدمات.

٢-٢٠ والأضرار التي تنشأ عن النزاعات تختلف في طبيعتها بين الرجال والنساء. فالرجال هم الذين تجندهم القوى المتنازعة سواء أكان ذلك طوعيا أو إجباريا، وقد يتعرضون للقتل أو للأسر. وأما النساء فيواجهن مسؤولية متزايدة لتوفير ما يلزم لهن، ولأطفالهن والمسنين، ولكن مع قلة الحصول على الموارد. وتشكل النساء وأطفالهن نمطي أغلبية النازحين المحرومين. وقد تتعرض النساء لمخاطر الاغتصاب بشكل متزايد، مترافقا مع العنف الجنسي وأحيانا التعذيب المستخدم كترتيب مقصود من جانب القوى المتنازعة. وربما يتعرضن للاغتصاب عند الفرار من القرية أو في المخيمات المخصصة للنازحين. وقد ينتج عن عمليات الاغتصاب الجماعي والهجمات الأخرى إصابات شديدة وربما الوفاة، وكذلك الأمراض المنقولة جنسيا والحمل. وقد تتعرض ضحايا الاغتصاب إلى الرفض من مجتمعاتهم وكذلك إلى الاعتداء على العرض. وفي وجود الرجال، ربما كان توزيع المسؤوليات خارج المنزل يضع الأسرة في خيار صعب: خطر اغتصاب النساء إذا وقعن في أيدي القوى المتنازعة، أو خطر قتل الرجال.

٢-٢١ ويتأثر الأطفال أيضا بالنزاع. فربما كان الصبيان قد تعرضوا للخطف وتجنيدهم قسرا. وأما الذين نجوا من الخطف فربما تعرضوا لطريق الخطأ إلى الاستهداف كمحاربين وهاجمتهم القوى المتنازعة. وقد تواجه الفتيات العنف الجنسي، وربما الخطف ليقمن بدور «زوجات مؤقتة» للمقاتلين. وفى البلدان التي تكون فيها الفتيات مسؤولات عن جمع حطب الوقود والمياه ورعى الحيوانات خارج حدود المستوطنات المأمونة فربما تعرضن للخطر أكثر من النساء الأكبر سنا.

٢-٢٢ تغييرات في القيم والتوقعات. قد ينتج عن النزاعات تغيرات كبيرة في القيم والتوقعات لدى بعض الناس. وباعتبار أن هذه التغيرات لا يتقاسمها الجميع، أو حتى أغلبية السكان، فقد يؤثر ذلك في زيادة التوترات بين مجموعات من السكان. ففي عدد من النزاعات، اشتركت نساء معسكرات اللاجئين والمستوطنات في تأسيس منظمات نسائية لتحسين ظروف المعيشة في المعسكرات. وهذا التغير في سلوك النساء قد يكون تلقائيا أو عززته المنظمات غير الحكومية. غير أن تغير ممارسات النساء لا يعنى بالضرورة تغير سلوك الرجال. فتمكين النساء خلال النزاع يفرز أحيانا شعورا لدى الرجال بفقدان سلطاتهم، وخاصة في المعسكرات التي تحملت فيها وكالات المساعدة دور الرجال التقليدي في دعم الأسر. وقد تتوسع المنظمات النسائية التي أسست خلال النزاع في العمل لتحسين السلطة السياسية والاقتصادية للنساء. وقد يؤدي تمكين النساء المتواصل عقب نهاية النزاع إلى استنكار الرجال له ومقاومته لرغبتهم في العودة إلى الظروف الاجتماعية وهياكل السلطة التي كانت قائمة قبل النزاع.

٢-٢٣ وقد تنقل النزاعات السلطة من جيل إلى آخر. وفى العديد من المجتمعات يكون للسن احترامه. بيد أن القادة التقليديين قد يكونوا غير مؤهلين للتعامل مع الظروف المتغيرة في معسكرات اللاجئين والمستوطنات. ولعل الأصغر سنا استطاعوا التأقلم بسرعة وكانت لديهم المهارات اللغوية للاتصال مباشرة مع رجال المعونة الدولية. كما قد تختار المنظمات غير الحكومية الشباب، أصحاب تعليم نظامي أكبر بدلا من المسنين. وقد يكون ارتفاع شأن الشباب، السياسي والاقتصادي على حساب أوضاع الذكور المسنين في المجتمع.

٢-٢٤ وقد يؤدي الاحتكاك بالمناطق الحضرية إلى إعادة تشكيل السلوك والمواقف. فمن ناحية، يمكن أن يؤدي النزوح إلى إسراع عملية التوسع الحضري. والنازحون من المناطق الريفية إلى مستوطنات عمرانية أكثر أمنا ربما اكتسبوا معرفة بمرافق مثل المدارس والعيادات والكهرباء، وشاهدوا تنوعا كبيرا في السلع وربما يترددون في العودة إلى المناطق الريفية دون هذه التسهيلات. وعلى الجانب الآخر، قد يجلب العائدون إلى المناطق الريفية قيما ومفاهيم شائعة في المراكز الحضرية.

٢-٢٥ تدمير البنية الأساسية والمساكن. تفرز النزاعات دائما دمارا واسع الانتشار في المساكن والممتلكات الأخرى للمدنيين. وعلاوة على ذلك، غالبا ما يكون هناك دمار للبنية الأساسية اللازمة للإدارة، مثل مرافق النقل (الطرق والسكك الحديد والجسور والمطارات والموانئ)، ومرافق الاتصالات (الإذاعة والتلفزيون)، والمرافق المادية (المكاتب، وقاعات المحاكم والسجلات).

٢-٢٦ **قدرة حكومية محدودة.** خلال فترة النزاع. قد تكون سلطة الحكومة في العمل في بعض أطراف البلد محدودة وربما متوقفة. وقد يكون خفض الخدمات الحكومية في مناطق النزاع أو الواقعة تحت سيطرة القوى المتنازعة أشد. ومن المحتمل أن يؤدي نزاع طويل الأمد إلى تقليص القدرة على الإدارة في جميع المجالات بسبب توجيه الموارد المالية إلى الأنشطة ذات الصلة بالنزاع.

٢-٢٧ وعقب نهاية النزاع، قد تكون الحكومة المركزية والمحلية محدودة أو معدومة لإدارة عملية إعادة البناء. ومعظم البنية الأساسية ومشروعات التنمية معقدة، وتنشأ مشاكل عند التخطيط لها وإدارتها حتى في ظروف الاستقرار، وتتفاقم هذه المشاكل بسبب تضاؤل القدرة في أوضاع ما بعد النزاع. وقد تفتقر الحكومات إلى القدرة على إعادة السكان إلى ديارهم مع توفير الغذاء والخدمات مثل الرعاية الصحية والتعليم والمياه والإصحاح. وقد تفتقر الوكالات الحكومية إلى الموظفين ذوي الخبرة على جميع المستويات، بسبب فرار الموظفين أو لأنهم قتلوا. وقد تكون أجهزة ومباني الوكالات قد دُمرت. وغالبا ما يكون هناك افتقار إلى التنسيق بين الوكالات الحكومية وبين الحكومات ووكالات المعونة. فعلى سبيل المثال، قد تختار منطقة لتزويدها بالكهرباء والمياه، ولكن يصعب الوصول إليها بسبب عدم إحياء شبكة الطرق، أو قد لا يكون لها وصول للخدمات الاجتماعية اللازمة. وعلاوة على ذلك، قد تكون شرعية الحكومة موضع تساؤل من جانب من عارضوها أثناء النزاع. وقد تؤدي التوترات المحلية والوطنية إلى عنف لأن العديد من الناس لازالت في حوزتهم أسلحة نارية، ولأن الدولة غير قادرة على حل النزاعات ببسط سيادة القانون.

٢-٢٨ وقد يعنى اضطراب الأحوال أن هناك فرصا كبيرة للفساد. والافتقار إلى إجراءات المساءلة قد يؤدي إلى سرقة كثير من الأموال المخصصة لإعادة التنمية. وقد يقاوم المستفيدون من غنائم النصر محاولات إدخال إدارة جيدة.

٢-٢٩ **تمويل محدود.** معظم البلدان التي كانت تمر بمرحلة ما بعد النزاع كانت أصلا فقيرة ومثقلة بالديون قبيل انجرافها في النزاع. وعدم القدرة على خدمة الدَين أثناء فترة النزاع من شأنها أن تزيد من عبء الدين. ونتيجة لذلك تميل الحكومات على المستويين المركزي والمحلى إلى الاعتماد بشكل كبير على المجتمع الدولي. والمعتاد أن يكون الطلب على التمويل أكبر بكثير من الموارد المتاحة للإنعاش وإعادة البناء. وأحيانا تكون الاستراتيجيات الموضوعة غير عملية بسبب ضآلة الموارد المتاحة. وغالبا ما تكون التقديرات الأولية للتكاليف مجرد جزء من ما هو مطلوب فعليا.

٢-٣٠ **«امتلاك» خطط الإنعاش محدود.** الحاجة إلى المساعدة الدولية تعتبر أمر مشترك بين البلدان التي خرجت لتوها من نزاعات عنيفة، ولكن قد تختلف طبيعة هذه المساعدة ومداها بشكل كبير. ففي بعض الحالات تظل الحكومة السابقة في السلطة في نهاية النزاع؛ وفى حالات أخرى، تأتي حكومة جديدة. وفي كلتا الحالتين يكون المجتمع الدولي قد استجاب من خلال دعم الحكومة في جهود إعادة بناء البنية الأساسية المادية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية. وفى عدد قليل من الحالات يكون المجتمع الدولي قد أقام سلطة مسؤولة بشكل مباشر عن الإدارة. ففي حالة البوسنة والهرسك، نتج عن اتفاق سلام دايتون إنشاء مكتب الممثل السامي للإشراف على تنفيذ الجوانب المدنية من الاتفاق. وأسس مجلس الأمن في الأمم المتحدة بعثة في كوسوفو لديها سلطات واسعة النطاق لسن القوانين، وأنشأ إدارة انتقالية لديها سلطة تشريعية وتنفيذية واسعة النطاق في «تيمور ليشتى».

٢-٣١ وغالبا ما تكون التدخلات الدولية ضرورية بسبب ضعف القدرة الوطنية المحدودة. وفى الحالات القصوى، كانت السلطات المحايدة التي فرضها المجتمع الدولي أداة مؤثرة في القضاء على التمييز في السياسات والقوانين والممارسات التي لولا ذلك

لظلت سارية. بيد أن وجود التدخلات الدولية يثير توترات تتساءل عما إذا كانت السياسات ذات مرجعية محلية أو كانت موجهة من الخارج.

نزوح وعودة اللاجئين والنازحين داخليا

٢-٣٢ تؤدي النزاعات إلى خروج الناس بأعداد كبيرة، مخلفة عددا كبيرا من اللاجئين والنازحين داخليا. وقد نزح ما يقرب من ٧٥ في المائة من السكان في تيمور-ليشتي، في حين نزح نحو نصف السكان في نزاعات سيراليون والبوسنة والهرسك، وفرّ العديد منهم إلى بلدان مجاورة. وغالبا ما كان الناس يطردون بالقوة. وعادة ما يكون لدى النازحين قليل من الوقت لإعداد أنفسهم فخرجوا بقدر قليل من ممتلكاتهم. ومتى نزحوا فإن المعلومات التي تقدمها لهم الحكومات والقوات المسلحة ومنظمات المساعدة تكون متناقضة. وغالبا ما يجبر النازحون على الاستيطان في أراض ليس لهم عليها حق قانوني. وقد يستمر هذا النزوح عبر أجيال عندما تمتد النزاعات لعشرات السنين.

٢-٣٣ وربما كانت مجتمعات بأكملها قد أجبرت على الانتقال إلى «قرى محمية» تحت السيطرة العسكرية. وتستطيع الحكومات نقل المدنيين قسرا لحمايتهم من هجمات المتمردين، حسبما جاء في اتفاقية جنيف، ولكن ذلك يتطلب عددا من الشروط، بما في ذلك توفير الغذاء والمياه والمأوى. وقد تكون ضرورة حماية السكان هي السبب الذي يستخدم لتبرير هذا النقل ولكن في كثير من الحالات كان النقل مسألة مقصودة للسيطرة على منطقة بإخلائها من سكانها. وفى بعض الأوقات حظرت قوات المتمردين المستوطنات في بعض المناطق لإخراج الناس من سيطرة الحكومة. وفى المقابل قد تتخذ القوات الحكومية تدابير ضد القرى التي يشتبه في أن بها قوات من المتمردين أو المتعاطفين معهم. وقد تتسبب أنشطة الجانبين في وفاة سكان هذه القرى ودمار المنازل ومخزونات الأغذية ومن ثم نزوح الناجين.

٢-٣٤ وهناك فارق قانوني هام بين اللاجئين والنازحين داخليا. فاللاجئون هم سكان فروا من منازلهم بحثا عن الأمان في بلد آخر. والالتزامات القانونية للبلدان تحددها الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين (١٩٥١) وكذلك بروتوكولها (١٩٦٧). أما النازحون داخليا فهم سكان فروا خوفا من العنف لكنهم ظلوا داخل بلدهم. وعلى هذا النحو، فهم

يخضعون لقوانين هذا البلد، دون حماية من القانون الدولي. وغالبا ما يتمتع اللاجئون بحماية من هياكل تنظيمية محددة، في حين أن النازحين داخليا لا يدخلون في اختصاص المنظمات الدولية.

٢-٣٥ وعادة ما تستند عودة اللاجئين إلى تدابير محددة أبرمت بعد مفاوضات في نهاية النزاع. وتضم اتفاقية مركز اللاجئين، من بين ما تضم، بنودا تحدد انتهاء صفة اللاجئ. ولكن ليس في القانون الدولي ما يحدد وقت انضمام النازحين داخليا إلى المجتمع، وقد تتخذ القرارات هنا على أساس تعسفي. وقد يؤدي استخدام معايير مختلفة من جانب مختلف الأطراف إلى جدل حول عدد النازحين داخليا، بل حول وجود «مشكلة نازحين داخليا أم عدم وجودها».

٢-٣٦ وقد يصبح النازح داخليا لاجئا عند عبور حدود دولية. وبالتالي، فإن انتهاء مركز اللاجئين عقب التسوية السلمية قد يؤدي إلى زيادة في عدد النازحين داخليا إذا لم يستطع اللاجئون العودة إلى ديارهم. وقد تكون أعداد اللاجئين النازحين داخليا والمحاربين القدامى الذين يعودون في نهاية النزاع كبيرة جدا، إلا أنه يصعب بل يستحيل معرفة متى سيعودون. وقد يظل العديد من النازحين داخليا مجهولي الهوية أثناء النزاع بسبب الخوف من الاضطهاد، وقد لا تظهر العودة التلقائية للاجئين في الإحصاءات الرسمية.

٢-٣٧ وغالبا ما تكون مسألة الأمن من أكبر الشواغل في مناطق التوتر المستمر. وقد يتباطأ بعض اللاجئين النازحين داخليا في العودة إلى المنطقة التي طردوا منها قسراً بسبب الاعتقاد أن الوضع لم يستقر بعد. وفى بعض الحالات، قد تصنَّف مناطق في بلد ما على أنها مأمونة في حين أن الظروف لا تزال تفتقر إلى الأمن.

٢-٣٨ والشاغل الرئيسي لعديد من العائدين هو ضآلة القدرة على توفير سبل عيش مستدامة. ففرص العمل نادرة، وخاصة في المناطق الريفية. وقد لا تكون الأراضي صالحة للأغراض الزراعية بسبب الألغام، أو يجب تنظيفها من النباتات التي نمت بعد تركها. وقد يدرك السكان أنهم لن يحصلوا على الغذاء والمياه وخدمات التعليم والرعاية

الصحية التي اعتادوها في المناطق الحضرية أو في مخيمات الاستيطان. وبسبب استحالة الزراعة أو وجود عمل آخر قد يهاجر بعض السكان إلى المراكز الحضرية.

٢-٣٩ وقد تنشأ الاختلافات بين اللاجئين والنازحين داخليا عند عودتهم. فبعض البرامج اهتمت على الأكثر بعودة اللاجئين مع أن اللاجئين والنازحين داخليا ربما أجبروا على الفرار لنفس الأسباب. وقد يستنكر النازحون داخليا حقيقة أن اللاجئين تلقوا مساعدات أثناء وجودهم في بلد آخر، بل ربما أتيحت لهم فرصة في الحصول على عمل. كما قد يستنكر النازحون داخليا عودة اللاجئين بمتملكات جديدة ذات قيمة حصلوا عليها أثناء وجودهم خارج البلد. كما قد تميز بعض البرامج بين مختلف مجموعات اللاجئين. وقد يُعامل السكان الذين غادروا مع فوج من اللاجئين بشكل مختلف عن هؤلاء الذين غادروا في فوج لاحق.

٥- المساعدة الطارئة

٥-١ توفر بعثات التقييم المبكرة تحليلا هاما للوضع، وألا تفهما محدودا فحسب للقضايا لأنها بعثات قصيرة الأجل. وغالبا ما تبدأ الخطوات الأولى لمساعدة الحكومات بوصول فريق المشروع في مهمة طويلة الأجل. ويتركز العمل في البداية على أنشطة من نوع الأنشطة الطارئة.

٥-٢ وينبغي أن يكون متخصصو حيازة الأراضي والإدارة العقارية جزءا من فريق المشروع وأن تكون لديهم خبرة كافية. ويحدد هذا الفصل المسائل الرئيسية التي ينبغي معالجتها خلال مرحلة الطوارئ. وهذا العمل هو أساس تحديد الأولويات لوضع السياسات العقارية. وعلاوة على ذلك، ينبغي تحديد الأعمال قصيرة الأجل التي يمكن تنفيذها بشكل سريع نسبيا. ومن المحتمل أن تظل القيود على جمع المعلومات، المبينة في الفصل ٤، قائمة وتؤثر على نوعية التحليل.

٥-٣ وينبغي أن يضم فريق المتخصصين مزيجا من العاملين الوطنيين والدوليين. وقد يكون من الصعب إيجاد المتخصصين الوطنيين إذ ربما كانوا ضحايا للصراع كالآخرين، ولكن ينبغي بذل الجهود للعثور عليهم. وينبغي أن يتوافر لديهم المعرفة بالإجراءات المحلية واللغات ومواقع سجلات الأراضي والمستندات الأساسية الأخرى. وينبغي أن يكونوا موضع احترام من مختلف قطاعات المجتمع. أما المتخصصون الدوليون فينبغي أن يسهموا بمعرفتهم لأفضل الممارسات الدولية في أوضاع ما بعد الصراع، وسيكون في وجودهم ما يضمن شيئا من الابتعاد عن الخلافات المحلية.

٥-٤ وينبغي أن يكون مزيج المهارات والخبرات لمتخصصي حيازة الأراضي والإدارة العقارية ملائما لطبيعة وظروف أوضاع ما بعد الصراع. وقد تكون الخبرة مطلوبة في مجالات مثل:

- السياسة العقارية؛

- التشريعات العقارية؛
- أنواع حيازة الأراضي ذات الصلة بظروف البلد (مثل الرعي إذا كانت مناطق الأراضي الجافة قد لحقها ضرر)؛
- تسجيل الأراضي ومساحتها التفصيلية؛
- الاعتراف بالحقوق وحل النزاعات؛
- نظم المعلومات الجغرافية (GIS) وتقنية الاستشعار عن بُعد؛
- برامج الاتصال والنشر.

٥-٥ ينبغي تحديد أصحاب الشأن المعنية المحتملين في المراحل المبكرة. انظر الإطار ٤. وقد تكون القائمة طويلة وقد يكون من الصعب إشراك جميع أصحاب الشأن في المناقشات الأولية. وقد تواجه المجموعات الضعيفة مثل الفقراء والأميين وسكان المناطق البعيدة صعوبات في تنظيم أنفسهم، وقد لا يكون من السهل إدخالهم في العمل. وبالرغم من هذه الصعوبات، إنه ينبغي بذل جهود خاصة للوصول إلى الفقراء على اعتبار أنهم من أضعف الفئات ومن المحتمل أن تتأثر سبل عيشهم بشكل كبير من السياسات العقارية الجديدة. وينبغي عمل تحليل مصالح أصحاب الشأن.

الاعتراف بمشاكل حيازة الأراضي

٥-٦ **هل الوصول إلى الأراضي على جدول الأعمال؟** ينبغي تقييم الأهمية التي يسندها قادة جهود الإنعاش وإعادة البناء لمشاكل حيازة الأراضي. فالذين يضعون أولويات الإنعاش وإعادة البناء قد لا ينظرون لهذه المشاكل بنفس نظرة من يعانون هذه المشاكل بشكل يومي. وقد لا يعتبر إنشاء مؤسسات لها سلطة قضائية وقدرة على الاعتراف بالحقوق وحل نزاعات الأراضي أمرا هاما، أو قد يعتبر صعبا للغاية. وفى بعض الحالات لم تُضع قضايا حيازة الأراضي على جدول الأعمال إلا عندما كان هناك انتهاكات كبيرة للغاية لحقوق الإنسان.

٥-٧ وقد تبدو قضايا حيازة الأراضي مجزأة، مثل، التخصيص المؤقت للأراضي، أو الحاجة إلى الأراضي الزراعية لضمان الأمن الغذائي، أو الحاجة إلى المأوى الملائم أو تيسير الحصول على الأراضي من خلال عملية مطالبة قانونية. وقد تكون لهذه الجوانب

الإطار ٤

تحديد أصحاب الشأن المحتملين

أصحاب الشأن في قضايا الأراضي هم:

- من يحاولون استعادة أراضيهم، مثلا، إذا كانت الحكومة قد نزعت ملكياتهم بغير وجه حق، أو إذا كانت قد أخذت منهم بالقوة أو بالتزوير أو شغلها آخرون عند فرار الملاك الشرعيين أثناء الصراع.
- من يحاولون الحصول على حقوق رسمية على الأراضي التي يشغلونها، مثل، واضعي اليد، ومن حصلوا على أراض من إدارة حكومية سابقة لكنهم لم يتسلموا المستندات.
- من يشغلون أراض دون إذن.
- من يحاولون الحصول على بعض الأراضي، مثل غير القادرين على العودة إلى ديارهم والمحاربين القدامى والفقراء المعدمين الذين لا يملكون أرضا بما في ذلك الأسر التي تعولها نساء.
- صانعو السياسات.
- المشرعون.
- من يعملون في وكالات الإدارة العقارية المسؤولين عن تنفيذ السياسات والقوانين ذات الصلة بحيازة الأراضي.
- من يعملون في الوكالات الحكومية الأخرى، مثل الوكالات المالية والاجتماعية ووكالات الرعاية والنقل والاتصالات والتنمية الريفية.
- القادة المحليون.
- من يعملون في منظمات غير حكومية مهتمة بحيازة الأراضي، وقد يركز بعضها على قضية واحدة مثل المساواة بين الجنسين أو البيئة.
- من يعملون في الأقسام الجامعية ذات الصلة بالموضوع.
- من يعملون في الوكالات الثنائية والمتعددة الأطراف التي تدعم أنشطة الإنعاش وإعادة البناء.

المختلفة في حيازة الأراضي أهمية سياسية مختلفة ومتغيرة أثناء فترة ما بعد الصراع، فاقتراب فصل الشتاء قد يبرز أهمية لتوفير مأوى طارئ، ولكن قد تتلاشى هذه الأهمية بحلول الطقس الحار.

٨–٥ وحتى في حال اعتراف الحكومة بأن الحصول على الأراضي مصدر للتوتر الاجتماعي، فإنها ربما لا تضع إطارا كاملا لمعالجة التحديات. وقد تسوق مختلف الوزارات مطالب

تنافسية للاضطلاع بمسؤولية الأراضي وأشكال الملكية الأخرى. وقد تُسند مسؤوليات الإدارة العقارية في وجود فراغ سياسي وقانوني. ونتيجة لذلك، إن الحصول على الأراضي يحدث بطريقة «اخدم نفسك بنفسك»: يفعل الناس ما بوسعهم من أجل البقاء، بما في ذلك شغل أية أراضى أو مباني متاحة.

نظام حيازة الأراضي

٥-٩ **ما هي نظم حيازة الأراضي القائمة؟** ينبغي توسيع التحليل الذي أجري أثناء بعثة التقييم التمهيدية. حتى تتوافر الأسس لإعادة بناء المؤسسات أو إصلاحها. وقد تضم نظم حيازة الأراضي القانونية الرسمية القطاع الخاص والتعاونيات والحيازات الحكومية. وينبغي تقييم طبيعة نظام التسجيل، مثل، ما إذا كانت مستندات التسجيل تقدم دليلا كاملا أو قرائن أولية فقط على الحقوق العقارية. كما ينبغي تقييم الوضع القانوني لعمليات المسح وخرائط الأراضي مثل، ما إذا كانت جزءا من السجل القانوني. وقد تختلف النظم الرسمية بين المناطق الحضرية والريفية، كما ينبغي تقييم الروابط بين هذين النوعين من المناطق الريفية والحضرية.

٥-١٠ قد توجد نظم الحيازة الرسمية إلى جانب النظم العرفية. وفى هذه الحالات، قد تكون الحيازة العرفية أهم في المناطق الريفية، وخاصة في المواقع النائية. وقد تنجو المؤسسات العرفية من الصراع، ربما بعد تغير في أشكالها. فالتنوع الإقليمي في الأعراف، وكيف قد تكون تغيرت، ربما يعنى أن مديري الأراضي ليس لديهم فهم صحيح لهذه القواعد. وقد يكون الوضع معقدا. وقد تكون هناك عدة أنماط مختلفة من نظم الحيازة العرفية في أجزاء مختلفة من البلد، وقد تكون هذه النظم تأثرت بالتشريع والصراع.

٥-١١ **كيف ساهمت أوضاع ما بعد الصراع في تغيير طريقة الحصول على الأراضي؟** قد يعنى الصراع أن الطرق التقليدية لاكتساب الأراضي لم تعد ممكنة، وقد يعني تعدد المطالبات المتنافسة على الأراضي. فعلى سبيل المثال، في الأيام الأولى التي تعقب نهاية الصراع يحدث ما يلي:

- الذين أجبروا على الرحيل قد لا يستطيعون اكتساب أراض في ديارهم. كما قد لا يكون لهم الحق في اكتساب أراض في المنطقة التي يشغلونها حاليا.

- التشريع التمييزي الذي دخل أثناء الصراع قد ينتج عنه نزع ملكية أراضى بعض الناس. كما قد يمنع التشريع اكتساب بعض المجموعات للأراضي.
- قد يعنى انهيار نظام تسجيل الأراضي أنه من المستحيل تحديد صاحب الحق في شغل أراض خاصة. وقد يكون عدد كبير من المعاملات الطوعية لم يسجل أو لم يثبت بأي شكل آخر.
- وقد يعنى انهيار النظام القضائي أنه من المستحيل حل نزاعات الأراضي بشكل قانوني.

٥–١٢ **ما هي المجموعات الضعيفة؟** ينبغي تحديد المجموعات الضعيفة بأسرع وقت ممكن. وتشمل الأمثلة ما يلي:

- النساء قد تحرم من حقوق الملكية بموجب القانون الوضعي وبموجب القانون العرفي.
- الأطفال المنفصلون عن أسرهم نتيجة للصراع قد يكونون في حالة ضعف كبيرة كما قد يفقدون حقوق الميراث.
- الأقليات العرفية أو الدينية قد تكون موضع تمييز ضدها.
- السكان الأشد فقرا، الذين عادة ما يكونوا الأقل وعيا قد يواجهون صعوبات في فهم عمليات استعادة الأراضي وقد يفتقرون إلى الروابط السياسية اللازمة لاتخاذ الإجراء المطلوب. وقد تشمل هذه الفئة المعوقين والنازحين داخليا والمحاربين القدامى من الرتب الدنيا في مختلف القوات المسلحة.

الفصل في حقوق الأراضي

٥–١٣ **ما هي الحاجة إلى الاسترداد؟ ما مدى الاستيطان غير المصرح به للأراضي؟** قد يجد اللاجئون والنازحون داخليا عند عودتهم إلى ديارهم أن ملكياتهم قد استوطنها آخرين، كما قد يحدث الاستيطان بغير إذن في الأراضي الحكومية. ويتطلب الاسترداد الفصل في المطالب المنافسة لتحديد المطالبة الشرعية على الأرض. وفى بعض الحالات، قد تكون المطالبات بالأراضي بسيطة نسبيا: الناس الذين أُخذت أراضيهم بالقوة أو بالتزوير يحاولون استعادتها من هؤلاء الذين اغتنموها. وحالات أخرى قد تكون أكثر تعقيدا وتشمل مطالبات شرعية متعددة ومتنافسة. فعلى سبيل المثال، قد تكون الحكومة

نزعت ملكية الأراضي بشكل غير عادل أثناء الصراع ونقلتها إلى منتفع قد يبيع الأرض بشكل قانوني إلى المالك الحالي. وفى مثل هذه الحالة، يحاول الشخص الذي كان يملك الأرض قبل نزع ملكيتها استردادها من الشخص الذي اشتراها بحسن نية.

٥-١٤ وينبغي تحليل طبيعة النزاعات العقارية ومداها. انظر الإطار ٥. وينبغي للتحليل تقييم عوامل مثل:

- ما عدد الطلبات التي يمكن تقديمها لاستعادة الأراضي في أقاليم مختلفة داخل البلد؟
- ما هي الأنماط المختلفة لقضايا الاسترداد؟
- ما هي أنماط الناس الذين لهم أن يتقدموا بطلبات الاسترداد؟
- ما هي الأدلة التي يحتمل أن يقدمها الناس لدعم مطالبهم؟
- إذا استرد الناس أملاكهم من الذين استوطنوها فكيف يمكن حماية هؤلاء الآخرين من التشرد من أن يصبحوا بلا ديار؟
- هل الاسترداد هو خيار في جميع الحالات؟ وإن لم يكن الأمر كذلك ما هي البدائل الأخرى المتاحة، مثل، التعويض المالي أو العيني.

الإطار ٥

نماذج للنزاعات العقارية

تعتمد طبيعة النزاعات على الظروف المحيطة. وقد يكون هناك توليفات عديدة محتملة من النزاعات. وقد تشمل أمثلة فئات النزاعات العقارية ما يلي:

- مطالبات حكومية ضد من يشغلون أراض حكومية.
- مطالبات من اللاجئين العائدين والنازحين داخليا ضد من يشغلون أراضيهم دون ترخيص.
- مطالبات من الملاك بأن العائدين من اللاجئين والنازحين داخليا يشغلون أراضيهم دون ترخيص.
- مطالبات من اللاجئين بأن النازحين داخليا يشغلون أراضيهم دون ترخيص.
- مطالبات بأن الأراضي يشغلها أشخاص نقلتهم إليها حكومة سابقة، أي، وفقا لقرارات لا باستيطان طوعي.
- مطالبات مشروعة متضاربة ناشئة بسبب استيطان متعاقب طويل الأجل من عدة أطراف.
- مطالبات من اثنين أو أكثر من المجتمعات على نفس الأراضي.

٥-١٥ **ما هي المشاكل التي قد تنشأ بسبب أوامر الطرد؟** من ناحية، فإن الافتقار إلى منازل بديلة قد يجعل من الصعب على اللاجئين والنازحين داخليا أن يطردوا الناس من أراضيهم. ومن ناحية أخرى، قد تضطلع جماعة بطرد جماعة أخرى، وقد تطرد النساء من الملكية العائلية. كما قد تطرد الحكومة الناس مع احترام الالتزامات القانونية وفقا للاتفاقيات الدولية. وقد ينتج عن تأخر برامج نزع السلاح وصعوبات تنفيذها أوضاع متقلبة وخطيرة إذا ما قاوم الناس محاولات طردهم.

٥-١٦ **ما هي الآليات القانونية القائمة لحل النزاعات العقارية؟** ما هي قدرة المحاكم على النظر في حالات النزاع في الوقت المناسب؟ هل هناك سابقة في استخدام «حل بديل للنزاع» نهج مثل الوساطة والتحكيم؟ هل يمكن إدخال نهج بديل غير رسمي لحل النزاعات بشكل لا يقوض النظام القانوني الرسمي أو النظام العرفي؟

٥-١٧ **ما هي ضرورة الصفة الرسمية في الحقوق؟** قد يرغب بعض الناس في الحصول على حقوق رسمية على الأراضي التي يشغلونها. فعلى سبيل المثال، ربما كانت الحكومة أثناء الصراع قد نقلت الأراضي إلى المستفيدين من قانون الإصلاح الزراعي ولكن دون إصدار سندات ملكية. وفى حالات أخرى، ربما يقوم واضعو اليد قد استقروا على الأرض دون اعتراض. وقد يرغب الحائزين بسند ضعيف في تأكيد حقوقهم على الأراضي قبل أن ينتزعها الآخرون منهم.

الحاجة إلى الأراضي

٥-١٨ **ما هي الأراضي اللازمة لإعادة توطين المعدمين الذين ليس لهم أراض؟** تكون إعادة التوطين ضرورية عندما لا تستطيع الناس العودة إلى أراضيهم الأصلية ويجب إسكانهم في أماكن أخرى. وينبغي معالجة قضايا حصول النساء والمجموعات الضعيفة الأخرى على الأراضي. وقد يكون ذلك هاما بشكل خاص في مناطق الحيازة العرفية حيث تكون النساء في مركز ضعيف. وقد يكون حصول بعض المجموعات على الأراضى منصوصا عليه فمثلا، قد يطالب اتفاق السلام في بعض الحالات تخصيص أراض للجنود القدامى.

٥-١٩ **ما هي الأراضي اللازمة للأغراض الزراعية؟** ينبغي تحديد احتياجات مختلف أصحاب الشأن إلى الأراضي في الأجلين القصير والطويل. وينبغي أن يتناول التحليل الحاجة إلى الأراضي لمختلف الأغراض، مثل، المزارعين المستقرين والرعاة الرحل. وفي أي تقييم للأراضي المطلوبة للرعي يجب أن تؤخذ في الاعتبار خطط إعادة تكوين القطعان.

٥-٢٠ **ما هي الأراضي اللازمة للأغراض السكنية؟** قد تكون الأراضي مطلوبة للتقسيم إلى قطع في المناطق الحضرية وشبه الحضرية للسكان غير الراغبين في العودة إلى ديارهم الريفية. وينبغي لأي تقييم لحلول طويلة الأجل أن يعالج الاحتياجات السكنية، مثلا، بحصر المنازل المتضررة والحاجة إلى إنشاء منازل جديدة.

٥-٢١ **ما هي الأراضي اللازمة للعمليات الحكومية والبنية الأساسية؟** تطالب الوكالات الحكومية بأماكن مناسبة بغية الاضطلاع بعملياتها. وعلاوة على ذلك، قد تلزم بعض الأراضي لبناء أو ترميم الإدارات الحكومية. وهناك خطر من أن يتحول اكتساب ملكية لهذه الأغراض إلى عمليات غير منظمة بسبب عدم التنسيق داخل الحكومة وعدم فهم احتياجات الحكومة وسوء تقدير حدود الميزانية والتعجل لاكتساب الموارد والإشراف عليها كجزء من «بناء الإمبراطورية» من جانب بعض الوكالات.

٥-٢٢ **ما هي الأراضي اللازمة للاستخدام المؤقت؟** قد تكون الأراضي لازمة لما يلي:

- زرع محاصيل موسمية لتحسين الأمن الغذائي الأسرى ولرعي الأبقار؛
- الإيواء لتلبية الاحتياجات الفورية للعائدين وغيرهم ممن يحتاجون إلى إسكان طارئ؛
- مرافق لقوات حفظ السلام ومنظمات الإغاثة والعاملين في منظمات المساعدة الدولية.

توافر الأراضي

٥-٢٣ **ما هي الأراضي الحكومية المهجورة أو المتاحة لأي سبب آخر؟** هل هناك أراض حكومية يمكن استخدامها سواء بشكل دائم أو مؤقت لتوطين الناس الذين ليس لديهم مكان آخر يذهبون إليه؟ هل اجتاح واضعو اليد الأراضي الحكومية؟

٥-٢٤ **ما هي الأراضي الخاصة المهجورة أو المتاحة لأي سبب آخر؟** في بعض الحالات قد لا يعود الملاك. ويكون التحدي هو وضع تعريف للأرض «المهجورة». وقد تعتبر الحكومة أن الأرض مهجورة، في حين يعتبر الملاك أن غيابهم مؤقت فقط.

٥-٢٥ **ما هي الأراضي غير الملغومة وما هي الأراضي الملغومة؟** ينبغي إعداد حصر للأراضي الملغومة. فوجود الألغام قد يمنع الناس من العودة إلى أراضيهم حتى في حال حصولهم على الحقوق القانونية. وينبغي وضع أولويات للمناطق التي ينبغي نزع الألغام منها.

الإطار التشغيلي

٥-٢٦ **ما هي وكالات الإدارة العقارية المتبقية؟** ينبغي تحديد الوكالات المسؤولة عن الإدارة العقارية، مثل:

- وضع قواعد تخصيص الأراضي؛
- الفصل في مطالبات الحقوق على الأراضي؛
- الإشراف على الأراضي التي يمكن أن يستخدمها اللاجئون والنازحون داخليا؛
- إدارة السجلات العقارية وعمليات المساحة التفصيلية.

كيف تعمل هذه الوكالات معا بشكل جيد؟ وما هي الاستراتيجيات التي يمكن وضعها لتنسيق وظائفها؟

٥-٢٧ **ما هي الخبرة الفنية والإدارية المتبقية؟** ينبغي التعرف على عدد الموظفين في الوكالات، وينبغي تقييم توافر المهارات والفجوات في القدرات. فقد يكون العديد من الناس قد فروا. وقد تعنى مستويات التعليم والتدريب الرديئة داخل الإدارة العقارية، مثل مستويات التعليم العامة، أن العديد من الموظفين غير مجهزين بشكل جيد للاضطلاع بواجباتهم. وقد لا يعرف المهنيون شيئا عن التقانات الجديدة أو المفاهيم الإدارية.

٥-٢٨ **ما هي المباني المتاحة لمكاتب الوكالات؟** تدمير المباني على نطاق واسع يحد من عمليات وكالات الإدارة العقارية. وينبغي أن يحدد التقييم أين تقع المكاتب، ومدى الضرر الذي لحق بها، وما هي الإصلاحات التي يمكن مباشرتها في الأجل القصير لجعلها صالحة للتشغيل. كما ينبغي أن يتضمن التقييم تحديد مساحة للمحفوظات وللعمليات.

٥-٢٩ **ما هي المعدات المتاحة؟** ينبغي تقييم المعدات المتاحة. وقد تكون معدات المسح والحواسيب عتيقة أو قد دُمرت.

٥-٣٠ **ما هي سجلات الأراضي المتاحة؟** تعتبر السجلات العقارية الأراضي مثل محفوظات الأراضي وخرائط المساحة التفصيلية ومحفوظات المسح الميدانية مصادرا هامة لإثبات الحقوق. كما قد تكون المعلومات الثانوية، مثل دليل الهاتف وحسابات الكهرباء وسجلات ضرائب الملكية، ذات قيمة لدعم المطالبات العقارية. وربما تكون السجلات العقارية قد تعرضت للإتلاف، ولكن هناك حالات كثيرة عمل فيها مسؤولو الأراضي على إبعاد المستندات خلال الصراع وإخفائها. وينبغي تحليل محفوظات الأراضي، على سبيل المثال:

- ما هي السجلات التي أُتلفت؟
- ما هي السجلات التي لا تزال موجودة وأين هي؟
- ما هي السجلات التي قد تتعرض للإتلاف أو للإضرار بها، وما هي الخطوات الفورية التي يمكن اتخاذها لحمايتها؟ وأين ينبغي إبعادها؟
- ما هي حالة السجلات العقارية الموجودة؟ هل تعكس الوضع الحقيقي أو أنها حورت بشكل غير قانوني؟ وقد تكون هناك نسخ ذات تواريخ مختلفة وفى أحوال مختلفة.
- ما هي الإجراءات، مثل التصوير الإلكتروني، التي يمكن استخدامها لحماية السجلات العقارية؟
- ما هي نسخ المحفوظات العقارية الموجودة؟ وفى أي حالة، وكيف يمكن تحديثها؟
- هل هناك قيود قانونية على إدارة المحفوظات العقارية؟ ففي بعض الأحيان تعتبر السجلات العقارية محفوظات سرية في النظام القضائي. وعلاوة على ذلك، قد يحدد التشريع أماكن حفظ السجلات وفي هذه الحالة قد تكون هناك حاجة إلى تشريع خاص يسمح بنقلها.

٥-٣١ **هل الفساد موجود؟** هل النظام فاسد، ولابد من رشاوى لتيسير الإجراءات؟ وهل تخضع تخصيصات الأراضي إلى الشفافية؟ ومن المستفيد من الفساد؟

٥-٣٢ **ما هي التغييرات التي يمكن إدخالها لتشغيل نظام الإدارة العقارية؟** قد يتطلب تشغيل الإدارة العقارية بأسرع وقت ممكن عمل تغييرات طفيفة على النظام. وأما عن إدخال تغييرات واسعة فقد يؤدي إلى تأخيرات كبيرة إذا كانت خبرة الموظفين العائدين ليست مفيدة مع النظام المقترح.

إطار السياسات

٥-٣٣ **ما هو نطاق سلطة الحكومة؟** بغية تحسين الحصول على الأراضي، ينبغي أن يكون في سلطة الحكومة مباشرة إجراءات سريعة وحاسمة. وقد تعتمد سلطة الحكومة على ما إذا كانت مُخولة دوليا كحكومة انتقالية أو حكومة وطنية مستقلة. بيد أنه قد توجد حدود في كلتا الحالتين. ففي بعض الحالات، تعمل الحكومات الانتقالية الخاضعة لقيادة دولية في أوضاع دستورية غير واضحة وبولاية قانونية غير واضحة وينتج عن ذلك جوانب مشوشة ومتضاربة في السياسة العقارية. أما الحكومات الوطنية المستقلة فقد تكون ضعيفة وقد تواجه معارضة داخلية شديدة يمكن أن تعوق تطوير بعض جوانب السياسة العقارية.

٥-٣٤ **ما هي الإمكانيات المتاحة لوضع سياسة عقارية وتنفيذها؟** بسبب قلة الخبراء المحليين قد لا يمكن دمج المعرفة المحلية القيمة في السياسات. كما أن حدود القدرة المحلية على تنفيذ مبادرات السياسيات من شأنها تأخير التقدم في تطوير عمليات الإدارة العقارية. وستؤثر قلة الموارد سلبا على قدرة وكالات الإدارة العقارية في توظيف العاملين المناسبين، وشراء المعدات الفنية وتوفير التدريب. وقد تتأثر القدرة على الإدارة العقارية بمعوقات أخرى، فتدمير البنية الأساسية سيكون عائقا أمام الاتصالات وإنشاء المكاتب والمحفوظات وتشغيل المعدات التي تتطلب قوة كهربائية.

الإطار القانوني

٥-٣٥ **ما هي المؤسسات القانونية المتبقية؟** ينبغي التعرف على التشريعات ذات الصلة. انظر الإطار ٦. ينبغي أن يتناول التحليل القانوني ما يلي:

- ما هي المشاكل الرئيسية في التشريع الساري وكيف يمكن تحسينه؟ في بعض البلدان، قد تكون مواضع المشاكل سهلة التحديد. ولكن في البلدان التي كانت

في مرحلة انتقالية من النظام الشيوعي إلى نظام السوق كانت، قوانين الأراضي ذات الصلة بالصراع جزءا من نظام قانوني شامل ينبغي تحويله بأكمله.

- كيف يمكن إدخال تغييرات على التشريع؟ ما هي إجراءات إصدار القوانين؟ هل هي معقدة ومستهلكة للوقت؟
- ما هي الآليات القانونية الموجودة لإسناد حقوق الأراضي، بما في ذلك الاسترداد والتوطين؟ قد يكون التشريع الساري معقدا وغير مناسبا لبرنامج استرداد واسع النطاق، وخاصة في غياب مستندات قانونية لإثبات حقوق المطالبين.

الإطار ٦

التحليل القانوني

تشمل أمثلة القوانين التي ينبغي تحليلها ما يلي:

- الدستور؛
- قوانين الإدارة العقارية؛
- قوانين إدارة الموارد الطبيعية بما في ذلك البيئة والغابات والمياه؛
- قوانين تسجيل الأراضي والمساحة التفصيلية، بما في ذلك نقل الملكية والرهن؛
- تخطيط استخدامات الأراضي والإشراف على تقسيم الأراضي؛
- قوانين الإيجارات؛
- قوانين الأسرة؛
- قوانين الميراث؛
- قوانين الخصخصة؛
- قوانين ضرائب الملكية؛
- قوانين الحكومة المحلية؛
- قوانين الحيازة العرفية؛
- قوانين الهجر والاسترداد، بما في ذلك التقادم أو الحيازة المكتسبة؛
- القوانين الخاصة بنزع ملكية الأراضي والتعويض؛
- القوانين الأخرى التي قد تتعارض مع المبادئ القانونية الدولية التي تؤثر على حقوق الملكية.

٥-٣٦ عند وجود حيازات عرفية، ينبغي للتحليل القانوني تقييم ما يلي:

- ما هي الآليات القانونية الموجودة للاعتراف بالحيازة العرفية وحمايتها؟ هل هناك سبل عملية لتسجيل حقوق عقارية للمجتمعات مثل ملكية أنصبة شائعة أو أراض عائلية؛ هل هناك سبل أخرى لتعزيز الحقوق العرفية؛
- ما هي الأحكام القانونية الموجودة للاعتراف بمجتمع ما على أنه جهاز ذو سلطة قانونية، مثل رابطة أو جمعية تعاونية؟ ما هي الشروط المطلوب توافرها لاكتساب هذه السلطة القانونية؛

ما هي الأحكام القانونية التي يمكن استخدامها لحماية مسارات الرعي المتنقل الموسمية؟

٥-٣٧ **هل البنية الأساسية القانونية تمييزية ضد بعض الناس؟** غالبا ما تكون القوانين التمييزية هي سمة واضحة قبل الصراع وأثنائه. وقد تكون عاملا كبيرا في نشوء الصراع. هل يستبعد التشريع أو يقيد أنشطة فئات من الناس؟ ففي بعض الحالات قد لا تكون القوانين تمييزية، ولكنها طبقت بشكل تمييزى أثناء الصراع. وقد ينتج عن هذه التجربة شعور بالنفور من تلك القوانين. هل هناك حاجة لوضع توجيهات وخطوط توجيهية عن كيفية تطبيق الأحكام القانونية الموجودة وتفسيرها في ظروف معينة؟

٥-٣٨ **ما هي الخبرات المحلية المتاحة؟** ينبغي استخدام المعرفة المحلية بالقانون وممارساته حيثما كان ذلك ممكنا. ومن المحتمل أن تعتمد الحكومة على جزء من الإطار القانوني الساري، أو على معظمة، كأسس لعملياتها في فترة ما بعد الصراع، بالرغم من أن ذلك قد لا يكون مقبولا من جانب بعض مجموعات السكان التي عانت من التنسيق فيما بين الوكالات في ظل هذا الإطار القانوني.

٥-٣٩ **ما هي إمكانية الاتصال بالأجهزة الحكومية الأخرى والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية بطريقة فعالة؟** قد يؤدي عدم التنسيق داخل الحكومة ومع المنظمات الأخرى إلى ازدواج الأنشطة ووضع السياسات العقارية وتنفيذها بطريقة غير متسقة .

- على مستوى الحكومة قد يكون هناك تعجل لخلق أجهزة حكومية بدون تنسيق وبدون استدامة. وفى بعض الحالات قد يكون هناك عدم وضوح عن الهيئات السياسية التي ينبغي التشاور معها. فعلى سبيل المثال، قد يُحل جهاز يرجع إنشاؤه إلى مرحلة سابقة. وفي العادة تكون إجراءات الوكالات في البداية غير منسقة. فمثلا، قد لا تكون وكالة تسجيل الأراضي جاهزة للتعامل مع عدد كبير من المستندات الصادرة عن الوكالة التي فصلت في المطالبات العقارية.
- وقد تضع المنظمات الدولية جدول أعمالها الخاص بها، دون تنسيق هيكلي مع الآخرين.
- وقد تعمل المنظمات غير الحكومية محليا دون منتدى رسمي لتنسيق الأنشطة مع الحكومة والآخرين.

الاتصال

٥-٤٠ **ما هي إمكانية الاتصال؟** عدم القدرة على الاتصال بشكل فعال مع الناس يؤدي إلى عدم تفهم وعدم ثقة وعدم تعاون وربما إلى العنف. وفي أوضاع ما بعد الصراع حين يحاول المتخصصون الدوليون تحديد السياسات والنظم القانونية والإدارية، تكون اللغات المحلية عقبة جدية أمام العمل الفعال. وقد تكون هناك حاجة إلى تخصيص قدر كبير من المال والجهد لتوفير مترجمين فوريين. وقد تتعرض الترجمات الفورية والتحريرية لتشويه متعمد، مع تحوير المادة من حيث المعنى والنية. وقد يكون من الضروري تكليف عدة مترجمين لمراجعة الترجمات ذات الحساسية الخاصة والموضوعات الهامة لضمان عرض الرسالة الصحيحة.

٥-٤١ وقد تكون قدرة الاتصال بشكل فعال محدودة بسبب الصراعات المحلية الجارية وضعف البنية الأساسية مثل الهاتف والكهرباء والطرق. وينبغي تقييم إلى أي مدى خدمة سكان المناطق الريفية بالإذاعة والتلفزيون والصحف.

تحديد الأولويات

٥-٤٢ **ما هي مجالات الأولوية؟** ينبغي للتحليل أن يحدد نطاق مشاكل حيازة الأراضي وطبيعتها ومدى كثافتها وتوزيعها في البلد. وينبغي أن يرتب الأولويات بشأن هذه المشاكل.

وينبغي أن يقيّم قدرة الحكومة على معالجتها، بما في ذلك إصدار أي تشريع لازم لتوفير السلطة القانونية لوكالة الإدارة العقارية كي يتسنى لها الشروع في العمل.

٥-٤٣ **ما هي القضايا التي ينبغي للمسؤولين العقاريين أن يتوخوا الحذر من معالجتها؟** ينبغي تحديد القضايا التي تتطلب الحذر. فعلى سبيل المثال، قد تكون هناك أسباب صحيحة لعدم معالجة قضايا تتعلق بالقانون العرفي، وخاصة إذا كان هذا القانون غير مفهوم بشكل جيد من جانب العاملين الدوليين. وينبغي مقاومة إغراء استبعاد العديد من القضايا، فقد تكون القضايا حساسة بشكل كبير، ولكن إهمالها لن يجعلها تزول. وينبغي للتحليل محاولة النظر في كيفية إعادة التركيز على القضايا لجعلها أقل مدعاة للفرقة، مثل تحديد تخصيص الأراضي إلى قطاع عريض من المجتمع بدلا من إلى مجموعة واحدة.

وضع الإجراءات قصيرة الأجل وتنفيذها

٥-٤٤ كثير من القضايا الرئيسية، مثل الاسترداد وإعادة التوطين، لا يمكن معالجتها إلا بعد الاتفاق على القواعد وبعد سريان التشريع وإيجاد آليات الإنفاذ اللازمة. فهي جزء من الاستجابة طويلة الأجل وإدخال مثل هذه المبادرات في الأجل القصير قد يسبب مشاكل إذا ما كانت الأساليب المستخدمة تختلف عن القواعد التي ستعتمد في تشريع لاحق. بيد أن التحليل أثناء مرحلة الطوارئ قد يحدد عددا من السياسات المؤقتة والإجراءات التي يمكن تنفيذها على الأجل القصير. وقد تشمل الإجراءات الممكنة ما يلي.

٥-٤٥ **وضع القضايا العقارية على جدول الأعمال.** إذ لم تكن هذه القضايا على جدول الأعمال، ينبغي تخصيص الوقت والجهد لشرح أهمية الحصول على الأراضي للحكومة والآخرين. وينبغي توضيح الرسالة بشكل جيد لصانعي السياسات والمسؤولين كي يتسنى لهم فهم ذلك. فالحصول على الأراضي، قد يكون المصدر المحتمل لأغذية لطوارئ والمأوى والمساعدات، كما أنه قد يصبح بسرعة العنصر الأساسي في الاستقرار السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي. ولهذه الأسباب الهامة، ينبغي أن يكون لوضع سياسات لتيسير الحصول على الأراضي والإدارة

العقارية وتنفيذها، الأولوية السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية لدى حكومة ما بعد الصراع.

٥-٤٦ **وضع آليات للتنسيق**. قد يتحقق تنسيق السياسات الحكومية وانعكاساتها على الحصول على الأراضي من خلال إنشاء لجان مشتركة. وينبغي تعيين وكالة قيادة داخل الحكومة لمعالجة قضايا الحصول على الأراضي وأمن الحيازة. وينبغي وضع آليات فعالة للتنسيق بين منظمات المساعدات الدولية، وبين هذه المنظمات والحكومة، لتحسين تقاسم المعلومات والإجراءات المقترحة ذات الصلة بالحصول على الأراضي والإدارة العقارية.

٥-٤٧ **ترجمة التشريع والوثائق الأخرى**. ربما تكون التشريعات اللازمة قد ترجمت من اللغات المحلية بناء على المتخصصين الدوليين أثناء التحليل الأولى للإطار القانوني. وينبغي تقييم نوعية هذه الترجمات بعناية، وربما إعداد ترجمات جديدة عند اللزوم. وينبغي ترجمة الوثائق القانونية والسياسية الأخرى التي لها علاقة بالحصول على الأراضي حسب الاقتضاء كي يتسنى للمتخصصين الدوليين استخدامها. وينبغي أن يكون لدى المترجمين معرفة جيدة بالمحتوى الفني في الوثائق المطلوب ترجمتها (مثل، القانون، الاقتصاد، عمليات المسح).

٥-٤٨ **إعادة تجهيز مكاتب الإدارة العقارية**. ينبغي إعادة تجهيز مساحة مكاتب الوحدات الرئيسية في هذه الوكالة مع ضمان أمنها كي تكون قادرة على العمل.

٥-٤٩ **حماية السجلات العقارية**. ينبغي نقل المحفوظات المتاحة إلى أماكن مأمونة وينبغي عمل نسخ منها. وينبغي القيام بمحاولات لاسترجاع المحفوظات المفقودة.

٥-٥٠ **دورات تدريب قصيرة الأجل لموظفي الإدارة العقارية**. من المحتمل أن يبين التحليل مجالات تكون فيها المهارات ضعيفة أو معدومة. وينبغي إعداد دورات قصيرة للموظفين الأساسيين وتنفيذها لإعادة بناء القدرات التنظيمية والفنية والإدارية في الوكالات العقارية. فعلى سبيل المثال، يجب أن يشمل التدريب المبكر مواضيع مثل إدارة المشروعات واستخدام الحاسوب وأجهزة المسح الحديثة.

٥-٥١ **هياكل الاتصال**: قد ينتج عن الشائعات مناخ من عدم الأمن والخوف إذا كان الناس على غير معرفة جيدة بما يحدث. وينبغي إنشاء قنوات اتصال لنشر المعلومات باللغات المحلية عبر وسائط الإعلام كالإذاعة والتليفزيون والصحف. ويمكن أن يكون إنشاء مرافق ترجمة وترجمة فورية جيد أمرا هاما لضمان عدم حدوث سوء فهم للمناقشات المختلفة وحلقات العمل والوثائق.

٥-٥٢ وقت عمليات الطرد لفترة قصيرة. لحماية الناس من الطرد غير العادل قد يسمح لمن ليس لديهم سكن بديل بالاحتفاظ بحيازة ملكياتهم لفترة قصيرة محددة.

٥-٥٣ **تعليق التخصيصات الواسعة الجديدة للأراضي وتقييم التخصيصات الموجودة**. اغتنم الناس في العديد من الصراعات فرص لإدخال حيازات واسعة تحت سلطتهم. ينبغي تعليق طلبات التخصيصات المؤقتة أو الدائمة في شكل امتيازات أو منح لمناطق كبيرة من الأراضي الحكومية وتحليلها لمعرفة ما إذا كان ذلك هو الاستخدام الأمثل للأراضى. وينبغي استعراض التخصيصات التي تمت بالفعل لمعرفة ما إذا كانت هناك أسباب تبرر للدولة استعادة هذه الأراضي.

٥-٥٤ **الاعتراف بحقوق استعمال مؤقتة**. يجب منح حقوق استعمال مؤقتة إلى حين يصدر التشريع. وينبغي تحديد التخصيصات المؤقتة بوضوح بغية تلافى الصراعات المحتملة. وقد يكون من الضروري فصل ملكية الأرض عن الاستعمال. فعلى سبيل المثال، قد تكون هناك حاجة عاجلة لاستعمال أراض لإنعاش الاقتصاد، ولكن لا ينبغي أن يؤدي ذلك إلى فقدان المالك الشرعي لأرضه. وقد يكون الملاك على استعداد لتأجير أراضيهم إذا كان أمكن عمل إيجارات قصيرة الأجل تحمى حقوقهم وحقوق المستأجرين. وقد تتيح الإيجارات قصيرة الأجل استخدام الأراضي الحكومية الشاغرة لإنتاج محاصيل موسمية. ويمكن ترويج استخدام إيجارات مبسطة، ولكن عادلة. وتتوافر المعلومات بشأن وضع ترتيبات تأجير جيدة في سلسلة دراسات حيازة الأراضي رقم ٢ «خطوط توجيهية للممارسات الحسنة في ترتيبات الإيجارات الزراعية»، وملاحظات على حيازة الأراضي التي تصدرها المنظمة رقم ١ «تأجير الأراضي الزراعية».

٥-٥٥ **تدابير مؤقتة للتعامل مع المطالبات العقارية**. قبل وضع قواعد معاملة المطالبات والنزاعات العقارية في صيغتها النهائية، يستطيع الناس إبلاغ الإدارة العقارية بنيتهم في تقديم طلب لاستعادة أراضيهم. وقد تحتفظ الوكالة بهذه المعلومات في الملفات لحين إمكان تنفيذ عملية الفصل في المطالبات.

٦- المساعدة في وضع السياسات

٦-١ مع تحسن الظروف، يمكن أن ينتقل الاهتمام من أنشطة الطوارئ إلى وضع السياسات. وينبغي أن يكون وضع وتنفيذ السياسات لتيسير الحصول على الأراضي، وإدارتها، أولوية سياسية واجتماعية وثقافية واقتصادية لحكومة ما بعد الصراع. ومن المحتمل أن يواجه المتخصصون في حيازة الأراضي والإدارة العقارية مجموعة كبيرة من قضايا السياسات (انظر الإطار ٧). وينبغي التعامل مع حيازة الأراضي، قدر المستطاع، في إطار سياسات واسع في سلسلة من القضايا المنفصلة. ويعترف هذا النهج بعلاقة الترابط بين القضايا ويشجع الاستجابات المنسقة للقضايا داخل المؤسسات ذات الصلة، وفيما بينها.

الإطار ٧

قضايا السياسات المتعلقة بالحصول على الأراضي

من المحتمل أن تكون قرارات السياسات مطلوبة في القضايا مثل:

- توفير الإيواء والإسكان الطارئ؛
- وضع استراتيجية إسكان للاجئين العائدين والنازحين داخليا؛
- تخصيصات مؤقتة من الأراضي الحكومية الشاغرة أو الأراضي الخاصة المتروكة من أجل استعمالها في تشغيل العمليات الحكومية والتجارية وللاجئين العائدين والنازحين داخليا؛
- منع الاستيطان غير القانوني في الأراضي والمباني من جانب أمراء الحرب والمجرمين؛
- وضع استراتيجية للتنمية الزراعية والريفية للاجئين العائدين والنازحين داخليا؛
- إعادة الأراضي إلى ملاكها القانونيين من خلال إنشاء آليات لحل المطالبات والنزاعات العقارية؛
- وضع إجراءات لتعويض الناس الذين لا يمكن إعادة أراضيهم. ومن المحتمل أن يكون التعويض عينيا إذا كان من الصعب توفير التمويل.
- وضع إجراءات عادلة لطرد شاغلي الأراضي دون إذن.
- أدوار ومسؤوليات الإدارة العقارية: الوكالات الحكومية المركزية واللامركزية والسلطات العرفية.

٦-٢ وفي الواقع العملي قد تجد الحكومة نفسها، في المراحل المبكرة لفترة ما بعد الصراع، في حالة رد فعل أمام القضايا العقارية بدلا من استباقها. وعادة ما تكون القدرة على التخطيط ووضع سياسات الحصول على الأراضي والإدارة العقارية محدودة بسبب نقص العاملين ذوى الخبرة والتمويل، وتدمير البنية الأساسية والمعدات. وقد يكون التقدم بطيئا في البداية بسبب مشاكل مثل سوء حفظ السجلات، البيروقراطية والمعوقات السياسية، وأعباء القضايا المنظورة أمام المحاكم وقوانين غير فعالة أو لا يمكن إنفاذها.

٦-٣ وقد يكون من الصعب إدخال تغييرات كبيرة على الإدارة العقارية في فترة وجيزة. وقد تكون عملية وضع سياسات مفصلة بعد الصراع عملية طويلة، مثلا بسبب الطابع الحساس لبعض القضايا. وقد تثير بعض جوانب الحصول على الأراضي مناقشات حادة داخل دوائر الحكومة وداخل المجتمع بأكمله. وفى نفس الوقت، قد تكون هناك ضغوط كبيرة للإسراع في تنفيذ عدد كبير من البرامج الجديدة لاستعادة الأراضي أو إعادة توطين الناس.

٦-٤ وقد تتطلب الظروف الصعبة والسريعة التغير في أوضاع ما بعد الصراع نهجا مرنا وعمليا لوضع السياسات. وقد يكون من الضروري تكييف السياسات لمعالجة الظروف الجديدة أو لأنها أتت بنتائج لها غير متوقعة في السابق. ويمكن أن يسمح نهج مرن لواضعي السياسات باختبار خيارات السياسة دون وجود إطار تشريعي مفصل يتطلب تعديلا مستمرا. ولكن هذه الأساليب ينبغي أيضا أن تواصل ضمان شفافية العملية والتشاور المجتمعي. وقد تقل الحاجة إلى المرونة مع زيادة استقرار الأوضاع.

٦-٥ ومن بين التحديات الموجودة كيفية تنفيذ نظام إدارة عقارية بعدد صغير من العاملين ذوى المهارات. فعلى سبيل المثال، ما هو نظام الاعتراف بالحقوق الذي يمكن وضعه ليعمل بالموارد المتاحة؟ وسيكون من المطلوب وضع سياسات للعاملين لمعالجة التحدي المتمثل في كيفية بناء القدرات بشكل سريع بغية توفير خدمات الإدارة العقارية. وكيف يمكن تدريب مزيد من الأشخاص؟ وهناك تحد إضافي يتمثل في القدرة على توفير الخدمات في مختلف أرجاء البلاد. وبأي سرعة تستطيع الحكومة

أن توسع الخدمات وتظل قادرة على توفيرها بطريقة مستدامة؟ ومن المحتمل أن تكون القدرات في الأقاليم أقل منها في العاصمة. فهل يمكن للحكومات المحلية توفير خدمات الإدارة العقارية اللازمة أم ينبغي دعمها، حتى وإن كان في البداية فقط، من وكالة مركزية؟ والإجابات الوحيدة على هذه الحقيقة هي وضع أولويات للقضايا التي يجب التعامل معها وضمان أن تكون أهداف السياسات مقبولة. انظر الإطار ٨.

الإطار ٨

أهداف السياسات

قد تشمل نهج السياسات المقبولة في أوضاع ما بعد الصراع ما يلي:

- وضع سياسات وقوانين واقعية فيما يتعلق بالقدرة على تغيير السلوك القائم منذ زمن طويل.
- وضع سياسات تتعلق بالقضايا العقارية بحيث يمكن تفصيلها على احتياجات الناس وأولوياتهم وممارساتهم.
- تسهيل إجراءات تطبيق السياسات وإنفاذها.
- وضع سياسات وقوانين واقعية فيما يتعلق بقدرة الحكومة المالية وقدرة المؤسسات على تنفيذها.
- وضع سياسات وقوانين يسهل على عامة الناس فهمها واستخدامها.
- الاعتراف بأن بعض السياسات قد تؤدى إلى تنازع حتى وان بدت رشيدة.
- وضع سياسات وقوانين بالتعاون مع قطاع عريض من المجتمع وفى إطار المصالحة والتوافق.

٦-٦ وينبغي أن تترجم السياسات إلى قوانين وهناك حاجة إلى بنية أساسية قانونية لتنفيذ الولاية التي ترسمها السياسات. وفى مرحلة ما بعد الصراع، قد يتأثر وضع القوانين سلبا بسبب نقص حركة الجهاز الذي يضع القوانين وكذلك بسبب عبء العمل التشريعى الثقيل، لأن المطلوب قوانين جديدة في جوانب عديدة غير حيازة الأراضي. وقد ينتج عن الاعتماد المفرط على المستشارين الدوليين في وضع التشريعات جلب مواد من القوانين الأجنبية دون تقييم لما إذا كانت تتلاءم مع الظروف المحلية. وبغية اتساق التشريع العقاري مع الآراء المحلية ومع اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية، ينبغي أن يستند وضع القوانين إلى المناقشات مع أصحاب الشأن مثل القانونيين والقضاة ومتخصصي الشؤون العقارية والمستشارين الدوليين. وينبغي أن تشكل هذه النقاشات الأسس لمقترحات تشريع الملكية.

٦-٧ وإن لم يكن هناك تشريع أساسي، فقد يكون هناك ضغط للبدء في بعض الأنشطة قبل وضع القوانين التمكينية. ويكمن الخطر في أن هذا التشريع، عند صدوره في آخر الأمر، قد يختلف عن المفاهيم السابقة في وقت بدء تلك الأنشطة. ولتلافي المشاكل، ينبغي مراقبة مرور الوقت بين بداية العمل وإعداد التشريع.

الاستعادة

٦-٨ تعتبر إشغالات الأراضي غير المأذون بها جزءا لا يمكن تلافيه في أوضاع ما بعد الصراع. وقد لا تكون بالضرورة مشكلة وقد توفر مأوى ومصدر للإنتاج الغذائي للناس الذين ليس لديهم بديل آخر. ولكن ستنشأ المشاكل على المدى المتوسط والطويل إن لم يوجد حل للإشغالات غير المصرح بها. بيد أنه لا ينبغي النظر إلى حل المطالبات العقارية على أنه مجرد إعلان لحقوق عقارية، بل ينبغي أيضا لهذه الحلول السعي إلى دعم المصالحة الوطنية. ومن المحتمل أن تتطلب هذه الحلول نهجا منسقا للمطالبات العقارية والإسكان، كما قد تتطلب استخدام الأراضي الحكومية.

٦-٩ وهناك حاجة إلى إنشاء الهياكل التنظيمية، على سبيل المثال:

- وحدات المساعدة القانونية التي تُبلغ الناس بالإجراءات ومساعدتهم على ملء النماذج المطلوبة.
- وحدة إعداد المطالبات هي التي تجمع المطالبات وتتأكد من أنها تلبى الشروط الإدارية قبل عرضها لاتخاذ قرار بشأنها.
- أجهزة اتخاذ القرار مطلوبة للفصل في الحالات. وقد يكون هناك خيارات مختلفة ممكنة، انظر الإطار ٩. وقد تساعد هيئات الوساطة على التفاوض بين الناس بشأن الاستيطان وقد تكون أسرع من إنشاء محاكم. وتصدر الأجهزة القضائية مثل المحاكم أحكامها بشأن المطالبات. وقد تعتبر المحاكم العقارية المتخصصة ضرورية بغية تخفيف الضغط على المحاكم المدنية التقليدية. وقد تكون المحاكم المتنقلة أحد السبل لمعالجة المطالبات في المناطق النائية، ولكن ينبغي تقييم فاعليتها لحل المطالبات المشروعة من الناس الذين لا يزالون يعيشون خارج تلك المناطق. وقد يكون وجود نظام استئناف ضروريا.

الإطار ٩

نهج حل النزاع

الفصل في النزاع العقاري هو إصدار حكم بشأن النزاع. ولأطراف النزاع تقديم ما لديها من أدلة، لكنها لا تشارك في اتخاذ القرار النهائي.

- وتعتبر محاكم القانون الرسمية أمرا مألوفا في جميع أرجاء العالم. وتوجد محاكم متخصصة في الشؤون العقارية في بعض البلدان.
- الهيئات العقارية هي هيئات رسمية مُخولة بالتحقيق في القضايا العقارية أو تنفيذ السياسات العقارية. وفى بعض الأحيان تنشأ للفصل في المطالبات العقارية بمناسبة مشاريع إسناد الملكية والتسجيل. وهى أقل رسمية من المحاكم وغالبا ما تنتقل إلى المجتمعات المحلية.
- التحكيم إجراء لحل النزاعات باللجوء إلى شخص محايد يُعرف كمحكم وهو إجراء أقل رسمية من المحاكم بالرغم من أن دور المحكمين ينظمه التشريع أيضا. وغالبا ما تكون العملية أسرع من نظام المحاكم.

التفاوض عملية تصل فيها الأطراف مشتركة إلى اتفاق. ويمكن أن تكون التسوية المتفق عليها فعالة عندما تكون النزاعات معقولة، وعند اهتمام الأطراف بالوصول إلى حل للنزاع.

- تستخدم آليات التفاوض العرفي بشكل مألوف في العديد من المجتمعات العرفية لحل النزاعات العقارية. وعادة ما تكون العملية تطوعية. وقد يقدم قادة المجتمع المعايير العرفية، ولكن قواعد الإثبات تطبق بشكل مرن وفقا للحالة.
- الوساطة هي عملية يؤديها شخص محايد، هو الوسيط، ليساعد الأطراف على إيجاد حل يتفق عليه بشكل متبادل.

وقد تستخدم هذه النهج جنبا إلى جنب في توليفة. والمعتاد أن يبدأ حل النزاعات بالتفاوض أولا، فإذا أخفقت الأطراف في الوصول إلى اتفاق، يمكن إحالة المسألة إلى التحكيم أو شكل آخر من أشكال الفصل في النزاع.

- وحدة الإنفاذ تضمن تنفيذ الأحكام. وقد تكون ضرورية لطرد الناس الذين لم يمتثلوا لقرار المحكمة بإخلاء الملكية. وقد يكون من الضروري التأكد من أن الأجهزة المحلية والقطرية ملزمة قانونا بقبول قرارات وكالة الاستعادة.

وينبغي تحديد مدى مشاركة الأجهزة الدولية في هذه العملية.

٦-١٠ وينبغي وضع قواعد نظام الفصل في المنازعات، مثل:

- أنماط المطالبات المؤهلة لاسترداد الحقوق.
- تاريخ صلاحية المطالبات. والمطالبات بالملكية التي ترجع إلى ما قبل تاريخ معين قد لا تكون مؤهلة للاسترداد.
- الأشخاص المؤهلون لتقديم مطالبات.
- الأدلة المقبولة لدعم المطالبات. وقد تكون السجلات العقارية دليلا هاما، ولكن في العديد من المناطق الريفية قد لا توجد سجلات عقارية رسمية. وقد يكون من الضروري أنواع أخرى من الأدلة، مثل الأدلة الشفهية.

٦-١١ وينبغي أن يكون النظام ميسر الوصول للناس. وينبغي أن يكون الناس في جميع أرجاء المناطق المتضررة قادرين على تقديم المطالبات بسهولة. ولكن مع مراعاة إتباع نفس النهُج لأن المكاتب اللامركزية التي تنقصها الخبرة أو القدرات قد تفرض قواعد تعسفية. وينبغي أن تكون نماذج الاستمارات والمعلومات متاحة باللغات المحلية، وينبغي إعدادها مع مراعاة مستويات الأمية للسكان. ويجب اتخاذ قرار بشأن دفع رسوم للعملية. وإذا كان الأمر كذلك، ينبغي أن تكون الرسوم متيسرة للناس. وفى نفس الوقت، ينبغي أن يكون النظام في حدود القدرة المالية للحكومة، بحيث يعكس تصميم الموارد المحدودة المتاحة. وهناك حاجة إلى وضع تكلفة للخيارات لضمان أن تكون الحلول المصممة ممكنة التنفيذ.

٦-١٢ قد يُقترح دفع تعويضات لمن لا يمكنهم استعادة أراضيهم. وقد يكون التعويض هو أرض مماثلة واقعة في مكان آخر. وقد كانت طرق التعويض النقدي أقل نجاحا، لأن الحكومات تفتقر بشكل في العادة إلى الموارد عقب الصراعات ولأن الجهات المانحة تحجم عن تمويل صناديق التعويض.

٦-١٣ وتعتبر أوامر الطرد جزءا ضروريا في الإدارة العقارية عقب نهاية النزاع. وينبغي تصميم عملية الطرد وإنفاذها في ظروف معقولة. وينبغي وضع شروط واضحة

للمسؤوليات عن تنفيذ أوامر الطرد وظروف تنفيذها بغية تجنب سوء الاستخدام أو خلق مشاكل إضافية للنازحين. فعلى سبيل المثال، قد تشمل معايير الطرد إتاحة مساكن بديلة للمطرودين، واستعمال الملكية فورا عقب الطرد. والاختبار الرئيسي هو مدى إمكان طرد أصحاب النفوذ، أي تطبيق قواعد القانون.

إعادة التوطين

٦-١٤ لا يمكن تلافي ضرورة توفير أراض لمن ليس لديهم أراض أو الذين لا يمكنهم العودة إلى ديارهم. ويتمثل التحدي في إيجاد أراض متاحة لأغراض إعادة التوطين. وينبغي دراسة الروابط الريفية والحضرية لأن العديد من الناس ينزحون من المناطق الريفية إلى المدن بحثا عن الرزق.

٦-١٥ ومن المحتمل أن تكون الأراضي الحكومية، سواء أكانت متروكة أو غير مستعملة، جزءا من الحل طويل الأجل. وقد تكون هذه الأراضي العامة تحت إدارة عدد من الوكالات. وقد يكون من الضروري وضع آليات لنقل الإشراف على هذه الأراضي لأغراض إعادة التوطين. وقد لا يكون ذلك سهلا إذا كانت الوكالات التي تشرف على الأراضي الحكومية تعتبر نفسها «المالك»، وتعتبر أن الأرض جزء من أصولها الخاصة ومصدرا لسلطاتها وهيبتها. كما قد تشرف الحكومات المحلية على الأراضي الحكومية، وبسبب انخفاض مستوى قدراتها ربما ينبغي استكمال التخطيط السليم.

٦-١٦ وقد يكون من السهل في بعض الحالات استعمال الأراضي الخاصة المتروكة، مثلا عند ترك حيازات كبيرة كانت قائمة قبل الصراع ومن غير المحتمل المطالبة بها بعد انتهائه. وفي حالات أخرى، قد يكون استعمال الأراضي الخاصة المتروكة وأراضي الحيازة العرفية أكثر تعقيدا. ويجدر الحذر حتى لا تتضخم المشاكل، لأن الحكومة أوجدت نزاعا بينها وبين ملاك الأراضي وبين الناس الذين أعيد توطينهم. وينبغي بحث طبيعة الحقوق على الأراضي التي تستخدم لإعادة التوطين لضمان عدم نزع ملكية مستعملي الأرض من غير قصد أثناء هذه العملية. ومن الضروري معالجة حقوق المجتمعات المضيفة وكذلك حقوق الناس الذين يجب إعادة توطينهم. انظر الإطار ١٠.

الإطار ١٠

حماية حقوق المجتمعات المضيفة والناس الذين يجب إعادة توطينهم

في حالة إعادة التوطين، ينبغي النظر في حقوق المجتمعات المضيفة، على سبيل المثال:

ما هي الحقوق القانونية والعرفية للسكان المحليين (أفرادا ومجموعات) على الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى؟

- كيف تم اكتساب هذه الحقوق؟
- ما هو مدى التمتع بهذه الحقوق في ظل الظروف العادية وتحت الضغوط؟
- ما هو مدى الاعتراف بشرعيتها في السياق المحلي والوطني؟
- كيف ستتأثر المجتمعات المضيفة عند منح حقوق للمستوطنين؟
- ما هي المشاكل التي قد تنشأ من المستوطنين؟

وينبغي تناول حقوق الناس الذين سيعاد توطينهم، على سبيل المثال:

- ما هي الآليات التي يمكنها توفير حقوق قانونية للنازحين داخليا وغيرهم على الأغراض التي شغلوها لبعض الوقت دون اعتراض؟
- ما هي الآليات القائمة للمستوطنين للوصول إلى استعمال الأراضي والموارد الطبيعية؟
- من يمنح هذه الحقوق؟
- ما مدى التمتع بهذه الحقوق؟
- كيف يمكن للأسر التي تعولها نساء الحصول على الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى وما مدى التمتع بهذه الحقوق؟

٦-١٧ قد يتطلب الأمر إجراءات منفصلة لتخصيص الأراضي للمجموعات الضعيفة. وقد تواجه النساء، والأرامل بشكل خاص، صعوبات في الحصول على الأراضي في ظل القانون العرفي. وقد تكون احتياجات الفقراء الضعفاء مختلفة تماما عن احتياجات الآخرين، ومن المحتمل أن يكونوا أقل قدرة على دفع الإيجار مقابل استخدام للمرافق. وإذا كانت المجموعات الضعيفة تضم عددا كبيرا من الناس فإن ضعف قدرة الحكومة قد يتطلب تبسيط إجراءات النظر في الطلبات والتوطين. وبالرغم من ضرورة توفير أراضي بشكل دائم للمجموعات الضعيفة بأسرع وقت ممكن، فقد يكون من الضروري في البداية أن تكون حقوقهم على الأراضي مؤقتة على أساس أنهم قد يُطالبون بالرحيل في بعض الظروف.

إنشاء نظام تشغيلي

٦-١٨ ما هي البنية الأساسية الإدارية المستدامة المطلوبة لتنفيذ سياسات يكون من شأنها تحسين الحصول على الأراضي؟ ستختلف الإجابة وفقا لعدد من العوامل، منها قدرة المسؤولين العقاريين على تنفيذ السياسات. وسيكون للمسائل المالية دور كبير في تحديد ذلك. فعلى جانب، من المحتمل أن تتجاوز الاستثمارات المطلوبة لإعادة إنشاء النظام قدرة الحكومة على تمويلها. ويتوقف مدى الاستثمارات على استعداد المجتمع الدولي لتمويلها لعدة سنوات. وعلى الجانب الآخر، فإن ضرورة إبقاء تكاليف الخدمات ميسرة للمواطنين ستؤدي إلى انخفاض إيرادات الخدمات المقدمة من الوكالات العقارية.

٦-١٩ **الولاية والهيكل**. يجب إسناد المسؤوليات لمؤسسات تعالج القضايا الإدارية مثل الاستعادة وإعادة التوطين والطرد وإدارة أراضى الدولة والأراضي الخاصة المتروكة، ونظام تسجيل الأراضي والمساحة التفصيلية. وعادة ما تكون وظائف حل النزاعات أو تنفيذ أوامر الطرد منفصلة عن الوظائف ذات الصلة بإدارة السجلات العقارية أو إدارة الأراضي ذاتها. وإسناد مسؤوليات الإدارة العقارية إلى وكالة واحدة قد يوفر حلا إداريا مبسطا لأنه يحد من الازدواج ويحسّن التنسيق. بيد أن فرض وكالة واحدة قد لا يحقق هذه المنافع إذا كانت هناك أسباب تاريخية وتفضيلات محلية لتقسيم المسؤوليات بين وكالات عدة.

٦-٢٠ وفي مطالبات الاسترداد وغيرها من النزاعات العقارية لابد من قرارات بشأن حقوق الملكية. وقد يكون الدستور هو الذي حدد جهة إصدار هذه القرارات،أي محكمة قضائية أو وكالة عقارية. فإذا كانت المسألة في يد القضاء فقد يكون من الضروري إنشاء محكمة عقارية خاصة إذا كان النظام القضائي عليه عبء مفرط من القضايا الجنائية والمدنية الأخرى.

٦-٢١ وبغض النظر عن الهيكل الذي سينشأ، يجب إتباع نهج إدارة المشروعات وإقامة تنسيق جيد بين مختلف العمليات، مثلا لضمان تدفق المعلومات بين الوكالات المسؤولة عن إعادة الأراضي وتسجيل الحقوق العقارية.

٦-٢٢ **العاملون**. ينبغي تحديد سياسات التعيين في الوكالات العقارية. وربما كان بعض العاملين المدربين قد تصرفوا تصرفات سيئة أثناء الصراع، أو قد يعتبرون مرفوضين بسبب تعاونهم مع مجموعة معينة. ولكن قد تكون لديهم المعرفة والخبرة اللازمتين لإعادة تسيير العمليات. وينبغي مقارنة تكاليف استبعاد الاستفادة من المعارف المخزونة لدى هؤلاء بالمنافع التي تعود من هذه الاستفادة. وقد لا يكون العاملون فى الرتب المنخفضة موضع خلاف مثل أصحاب الوظائف العليا. ولهذا لابد من مراعاة هذه القيود في خطط التوظيف.

٦-٢٣ ينبغي وضع معايير لشروط العمل. فاستدامة العمليات تتوقف على كفاءة العاملين وإقبالهم على العمل. ومن غير المحتمل أن يظلوا مقبلين على العمل إذا كانت رواتبهم ضعيفة ويعملون في ظروف سيئة، وإذا ما كانت الترقيات تعتمد على العلاقات الشخصية عوضا عن المؤهلات والكفاءة. ويمكن أن يصبح الوضع في الوكالات العقارية غير مستقر تماما بنقل عدد كبير من الموظفين لوحدات أخرى لأسباب سياسية. ويمكن أن يسبب هذا النقل فقدان الروح المعنوية، خاصة عند الاستغناء عن ذوى الكفاءات العليا بآخرين ذوى قدرة ومعرفة أقل.

٦-٢٤ وينبغي تصميم برامج تضمن إطلاع العاملين في الوكالات العقارية والمحاكم على الجديد في السياسات العقارية والتشريعات. وينبغي تدريب موظفي المستوى الأعلى على تخطيط برنامج العمل وإدارته. وينبغي تدريب الموظفين المهنيين على الاضطلاع بالمسؤوليات الفنية الجديدة. وينبغي أن يشمل بناء القدرات لموظفي الوكالات العقارية بناء الأفكار والتطلعات عن الوكالات العقارية الجديدة، وخلق شبكات مهنية، والعمل مع أصحاب الشأن الآخرين لفهم احتياجاتهم ومتطلباتهم. ويعتبر التعرف على أفضل الممارسات في البلدان الأخرى جزءا هاما لبناء القدرات وذلك بتنظيم دورات دراسية والمشاركة في المؤتمرات الدولية. وينبغي أن تكون برامج التدريب مستمرة حتى تتناول التغيرات في السياسات وإدخال السياسات الجديدة والتغييرات في الموظفين من خلال الترقي أو النقل أو لأسباب أخرى.

٦-٢٥ **المباني**. يعتبر تجديد المكاتب وقاعات المحاكم والمحفوظات جزءا هاما من إعادة بناء العمليات. وينبغي تخطيط مراحل فتح المكاتب الجديدة بما يتفق مع الجدول الزمني

للاسترداد والعمليات الأخرى. ومن الضروري إتاحة وصول الجمهور إلى عمليات الإدارة العقارية، ولكن ذلك قد لا يكون هو الحال دائما. فإذا كانت المكاتب مغلقة أمام الجمهور بسبب قلق أمنى، فقد لا يستطيع الناس المشاركة في العمليات وتحسين الحصول على الأراضي والإدارة العقارية.

٦-٢٦ **المعدات**. قد يعنى تدمير أو تقادم المعدات أنه ينبغي اقتراضها أو استئجارها حتى وصول المعدات المشتراة الجديدة. وقد يكون من الضروري تحديد مصادر الحصول مؤقتا على المعدات.

٦-٢٧ **السجلات العقارية**. سيكون على الوكالات العقارية إدارة كميات متزايدة من المحفوظات التي تحتاج إلى مرافق التخزين. وسيكون تضخم المحفوظات راجعا في جزء منه إلى استعادة المستندات المفقودة بعد التعرف على مواقعها. كما أن التضخم سينشأ من برامج الاستعادة وإعادة التوطين. وقد تنخفض متطلبات تخزين المستندات الورقية إذا ما أجيزت المحفوظات الحاسوبية للأغراض القانونية. ويتطلب إدخال التقانة الرقمية وضع نظام قوى له سمات الأمن المعروفة بما في ذلك حفظ السجلات الرقمية في موقع منفصل عن مكتب التسجيل.

التنسيق والاتصال

٦-٢٨ **التنسيق بين أصحاب الشأن**. قد يتطلب الأمر تكييف آليات التنسيق التي وضعت أثناء مرحلة الطوارئ وتعزيزها خلال فترة صنع السياسات ومع تطور الحكومة أثناء فترة ما بعد الصراع، فقد تضع سياسات لتشمل نطاقا كبيرا من القضايا التي تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر على نظام الإدارة العقارية. وقد تحتاج السياسات الجديدة في مجالات مثل المساعدات الإنسانية والهجرة والتمويل إلى استعراض وتقييم لتأثيرها المحتمل على الإدارة العقارية. والمعلومات عن التأثيرات المتوقعة من هذه السياسات يجب أن تنقل إلى منتدى سياسات مثل مجموعة تنسيق.

٦-٢٩ وينبغي أن تبدأ المشاورات مع أصحاب الشأن مبكرا قدر الإمكان في العملية بغية تعزيز النقاش في أحكام الحصول على الأراضي ضمن إطار المؤسسات الذي يجري وضعه.

وينبغي في مرحلة مبكرة، تزويد الجمهور بالمعلومات الخاصة ببرامج الاستعادة وإعادة التوطين وليس فقط عند صياغة التشريع. ويكون الإعداد الجيد والتوقيت المناسب عاملا هاما إذ غالبا ما يلزم إبلاغ الناس بالأفكار في وقت مبكر لإتاحة الوقت للنقاش مع أصحاب الشأن كافة. وينبغي، بشكل خاص، تنسيق إجراءات الحصول على الأراضي مع المؤسسات المحلية. فمثل هذا التنسيق يحقق الارتباط بين الوكالات العقارية المركزية والمجتمعات المحلية. وهذا النوع من التشاور يجعل المجتمعات المحلية تنظر إلى القرارات ذات الصلة بالحصول على الأراضي باعتبارها قرارات مشروعة.

٦-٣٠ **الاتصال**. ينبغي تنفيذ برامج الاعلام الجمهور عن خطوات وضع السياسات والتشريعات. ومن شأن هذا الاتصال الحد من الخلط وتحسين شفافية الحكومة. كما ينبغي إعطاء المعلومات لتعريف السكان بكيفية حماية حقوقهم العقارية، وبالقواعد وبالإجراءات الموضوعة للاسترداد والاعتراف بالحقوق رسميا. وينبغي إعداد نطاق واسع من مختلف الرسائل لمختلف فئات الجمهور واستخدام وسائل إعلام مختلفة مثل الكراسات الإعلامية والملصقات والفيديو والصحف والإذاعة والتلفزيون.

٧- المساعدة في تنفيذ السياسات

٧-١ الجوانب الفنية في الإدارة العقارية، مثل إنشاء نظم التسجيل والمساحة التفصيلية، ليست في حد ذاتها غايات بل سبلا للاستجابة إلى احتياجات السكان للحصول على الأراضي بطريقة مأمونة. ومن الضروري التساؤل عما إذا كانت السياسات التي تنفذ هي سياسات فعالة. ولهذا ينبغي وضع إجراءات لرصد تنفيذ سياسات الحصول على الأراضي وتقييمها. وبسبب تعقد الموقف، فمن المحتمل أن تكون فاعلية السياسات متباينة. ومن شأن قياس تدابير الإجراءات ونتائج السياسات أن يوفر بيانات دقيقة يمكن على أساسها طرح المبادرات المستقبلية في السياسات.

٧-٢ وقد تكون القدرة على رصد سياسات الحصول على الأراضي وتقييمها محدودة في المراحل المبكرة في فترة ما بعد الصراع. وقد تعنى الضغوط للإسراع في تنفيذ سياسات الحصول على الأراضي أنه ليس هناك وقت لاستعراض فاعلية السياسات وإجراءاتها. ومن المحتمل أيضا أن يكون هناك عجز في الموظفين ذوى الخبرة بالرصد والتقييم.

٧-٣ وقد تكون هناك مشاكل منهجية في رصد برامج الحصول على الأراضي وأمن الحيازة، وتقييم تلك البرامج. وقد يكون وضع المؤشرات المناسبة للتحليل موضوع نقاش مستفيض. وفي أوضاع ما بعد الصراع تكون هناك مبالغة في تقدير الصعوبات كلما ظهرت عوامل، مثل تدمير المحفوظات العقارية، تضاف إلى المشاكل العامة. وغالبا ما يكون التحليل الكمي البسيط مستحيلا أو غير مفيد. وقد تتعقد محاولات الحصول على بيانات ميدانية مفيدة إذا كانت هناك خطورة في جمعها في بعض المناطق. وتشمل الصعوبات الأخرى الخوف المتواصل بين السكان للتحدث مع السلطات، والظروف المتغيرة جدا. التي لا تتيح بيانات يعول عليها، والموارد المحدودة المتاحة لجمع البيانات.

٧-٤ ما هي المؤشرات التي ينبغي النظر فيها عند تقييم فاعلية تنفيذ استراتيجيات لتحسين الحصول على الأراضي؟ نظرا لأن مختلف استراتيجيات الحصول على الأراضي تحتوي على جوانب متكاملة ولكنها متخصصة في حد ذاتها فإن من المحتمل أن تكون هناك

مؤشرات متغيرة لأغراض الرصد والتقييم. وينبغي أن تكون المؤشرات من نوع يحدد بشكل مناسب حقيقة أوضاع حصول النساء والمجموعات الضعيفة الأخرى على الأراضي. وهذا يعنى ضرورة تطبيق المؤشرات النوعية إلى جانب المؤشرات الكمية. انظر الإطار ١١.

الإطار ١١

مؤشرات الرصد والتقييم

التقييمات والمؤشرات التمهيدية

في أوضاع ما بعد الصراع قد يكون هناك عجز في البيانات التي يُعول عليها والتي تسمح بإجراء تقييمات مناسبة لمشاكل حيازة الأراضي. وقد تكون بعض البيانات مثل المحفوظات قد دُمرت في الصراع، ومن ثم تمنع من إجراء تقييم سريع للحقوق الرسمية قبل زمن الصراع. وقد تكون البيانات النوعية مثل تقييم وطبيعة الأمن التي توفرها نظم الحيازة وتقييم عدالة القوانين العقارية لها أهمية لأغراض وضع السياسات وإعادة تسيير عمليات الحكومة. بيد أنها قد تكون عمليا غير مفيدة إذا كانت القوانين لا تحترم وإذا كان النمط الوحيد لأمن الحيازة هو الاحتلال والقوة اللازمة للحفاظ عليه.

مؤشرات تنفيذ السياسات

يمكن تطبيق عدة سياسات للحصول على الأراضي. وتتوقف المؤشرات الملائمة لتقييم فاعلية السياسات على نمط الاستراتيجيات التي تنفذ. وفى بعض أوضاع ما بعد الصراع، استخدمت سياسات الحصول على بعض الأساليب التالية، أو جميعها:

- التشريعات العقارية.
- إجراءات الفصل في المطالبات والنزاعات العقارية.
- نظم الإدارة العقارية السارية.
- استراتيجيات الإسكان.
- إجراءات الطرد.
- إدارة الأراضي المملوكة للدولة.
- إدارة الأراضي الخاصة المتروكة.
- الشفافية.

٧–٥ قد لا تكون السياسات فعالة بسبب أنها صُممت بشكل ردئ أو أنها لا تفعل الشئ الصحيح. ومن شأن الرصد والتقييم أن يقدم إشارات إلى أن هذه السياسات ينبغي إعادة النظر فيها. ولكن حتى السياسات الجيدة قد لا تكون فعالة إذا كانت هناك صعوبات في تنفيذها. وقد تنشأ هذه الصعوبات بسبب قلة الموارد البشرية، أو بسبب عدم نقل المعلومات الكافية عن السياسات. وينبغي في عمليات الرصد والتقييم معالجة هذه القضايا.

٧–٦ وبشكل عام، فإن الموارد البشرية المتاحة لن تكون كافية للتعامل مع تنفيذ السياسات في جميع المجالات. ومن المحتمل أن تكون هناك مشاكل مستمرة في عدد الموظفين. وقد تكون قدرة الموظفين المحليين على تنفيذ السياسات محدودة. وينبغي عقد دورات تدريبية على فترات منتظمة. وقد تؤثر السياسات مثل سياسة اللامركزية على متطلبات تعيين الموظفين. فمثلا اتخاذ قرار بإنشاء مكاتب في جميع مقاطعات البلد لن يكون سليما في الأجل القصير إذا كانت الموارد غير متاحة. وبسبب البعد الجغرافي ونقص مرافق النقل والاتصال، قد يصعب رصد ما يحدث في المكاتب الإقليمية. ومن الناحية العملية، قد تضطر سياسة اللامركزية إلى الاقتصار على مناطق قليلة في البداية حتى تستطيع الوصول إلى نتيجة.

٧–٧ وينبغي رصد فاعلية حملات الاتصال. وقد يكون للجهود الأولية لإعلام السكان بحقوقهم وببرامج الحصول على الأراضي نجاح محدود. ويتطلب خلق الوعي بالسياسات والإجراءات وقتا طويلا. وقد يلزم تكرار الأنشطة مرارا. وقد تحتاج الرسائل إلى تنقيحها بشكل مستمر لكل فئة من فئات الجهور.

٨ - التعليقات النهائية

٨–١ يعتبر الحصول على الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى بطريقة مأمونة عاملا حاسما في إنعاش البلد وإعادة بنائه بعد صراع عنيف. ومن الضروري تحقيق الحق في الغذاء والأهداف الإنمائية للألفية، وخاصة في صلتها باستئصال الجوع المدقع والفقر، وتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين النساء وكفالة ضمان الاستدامة البيئية.

٨–٢ وغالبا ما تكون المشاكل ذات الصلة بالحصول على الأراضي بعد مشاكل ضخمة وتكون عمليات الحكومة في فترة ما بعد الصراع مشوشة وسيئة الإدارة. وتكون الخبرة اللازمة لوضع السياسات وتنفيذها خبرة محدودة. وغالبا ما يكون التنسيق داخل الحكومة ضعيفا. ونقص الخبرة داخل الحكومة يعنى أن الشراكة مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ستكون حاسمة لتنسيق وضع الاستراتيجيات المناسبة للحصول على الأراضي، وتنفيذ تلك الاستراتيجيات.

٨–٣ ويستطيع المسؤولون العقاريون الذين يوفرون المساعدة الفنية أثناء فترة ما بعد الصراع أن يقوموا بدور هام في ضمان إبقاء الحصول على الأراضي على جدول الأعمال، وأنها لن تترك جانبا بسبب ما فيها من صعوبات. ويمكنهم أن يقوموا بدور كبير في تيسير النقاش والتعاون والتنسيق والشراكة في إتاحة الحصول على الأراضي في أوضاع ما بعد الصراع. انظر الإطار ١٢.

الإطار ١٢

دور المسؤولين العقاريين كمستشارين

يمكن للمسؤولين العقاريين الذين يوفرون المساعدة الفنية القيام بدور هام في ضمان التأكد أن قضايا الحصول على الأراضي هي على جدول الأعمال، وضمان فهم المشاكل بشكل جيد. وتشمل الإجراءات الممكنة ما يلي:

- تطوير شراكات مع الحكومة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية لطلب الرأي من أصحاب الشأن وإتباع أسلوب منسق في وضع السياسات وتنفيذها.
- جمع المعلومات ذات الصلة بالحصول على الأراضي والإدارة العقارية.
- إبلاغ الحكومة بخصائص عملية الحصول على الأراضي.
- تعزيز النقاش العام وحملات التثقيف ذات الصلة بالحصول على الأراضي، مثل الآليات الملائمة لاسترداد الأراضي وإعادة التوطين.
- تحديد القضايا الحرجة بشأن الحصول على الأراضي والتي تتطلب استجابة فورية من الحكومات والآخرين، مثل الصعوبات الخاصة التي تواجهها المجموعات الضعيفة.
- التأكد من أن قضية الحصول على الأراضي تعامل في إطار المصالحة في فترة ما بعد الصراع.

كما يستطيعون القيام بدور هام في ضمان وضع السياسات الملائمة وتنفيذها. وتشمل الإجراءات الممكنة ما يلي:

- المساعدة في وضع سياسات الحصول على الأراضي والإدارة العقارية باعتبارها جزءا من إطار كلي متماسك عوضا عن عدد من المبادرات المنعزلة في السياسات.
- المساعدة على وضع سياسات تتفق مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالأراضي.
- الاستماع إلى حجج أصحاب الشأن في وضع سياسات تتوقع الاحتياجات المستقبلية.