

دراسات المنظمة عن حياة الأراضي

٣

حياة الأراضي والتنمية الريفية

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

روما، ٢٠٠٣

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 92-5-604846-9

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 2003

تقديم

هذا المجلد هو جزء من سلسلة دراسات حيازة الأراضي التي تصدرها إدارة حيازة الأراضي التابعة لقسم التنمية الريفية في منظمة الأغذية والزراعة. وتؤدي حيازة الأراضي دوراً حيوياً في تحقيق التنمية الريفية المستدامة. فالتغير التكنولوجي المتزايد والتكامل الاقتصادي يتطلبان من واضعي السياسات ورجال التخطيط وخبراء التنمية والمنتجين الريفيين أن يعيدوا النظر في ترتيبات المؤسسات التي تتولى إدارة موضوعات مثل: من هم أصحاب الحقوق وما هي الموارد التي تقع عليها تلك الحقوق، ولأي غرض، ولأي مدة.

وقد وضع هذا المجلد لدعم العاملين في مشروعات التنمية الريفية وبرامجها، وليس خاصاً بالعاملين في الإصلاح العقاري أو في الإدارة العقارية. وكثيراً ما يحدث أن تكون قضايا حيازة الأراضي موضع إهمال أو سوء فهم في تدخلات التنمية الريفية ويكون لذلك آثار طويلة المدى وسلبية إلى حد بعيد. ولهذا فقد وضعنا الدليل العملي الحالي لمساعدة الناس على أن يروا أين تقع قضايا حيازة الأراضي وكيفية تأثيرها على مشروعات التنمية الريفية وبرامجها.

ويجمع هذا الدليل الدروس المستفادة من استعراض كتابات كثيرة جداً إلى جانب الخبرة المكتسبة خلال سنوات طوال من العمل في مشروعات التنمية الريفية.

وهو جزء من برنامج إدارة حيازة الأراضي الهادف إلى الاستجابة لاهتمامات منظمة الأغذية والزراعة بالأمن الغذائي وتخفيف وطأة الفقر. ولا شك أن التنمية الزراعية والريفية المستدامة هي مجال حاسم من مجالات النشاط، وأن تحسين الحصول على الأراضي من جانب الفقراء (وخصوصاً النساء والأقليات وغيرهما من المجموعات المحرومة) ممن يريدون العمل في الأغراض الزراعية هو جانب أساسي غالباً ما لا يحظى بالاهتمام الواجب ولا بالفهم المطلوب. ولا يحاول هذا الكتاب، ولا بقية الكتب في هذه السلسلة، أن يدعي بأنه آخر ما قيل في الموضوع ولكنه يعكس ما اكتشفته منظمة الأغذية والزراعة والمتعاونون الدوليون الكثيرون معها من "الممارسات الجيدة" من أجل

التنمية الزراعية والريفية المستدامة. والمقصود منه أن يكون أداة في يد الموظفين الفنيين في البلدان الأعضاء وغيرهم من كبار المسؤولين عن التنمية الريفية، إلى جانب الموظفين الميدانيين التابعين للمنظمة. ويتطلع قسم التنمية الريفية في منظمة الأغذية والزراعة إلى التعاون في هذا المجال مع جمهور متزايد دائماً.

Maximiliano Cox

مدير

قسم التنمية الريفية

المحتويات

iii	تقديم
vi	شكر
1	1- مقدمة
3	2- ما هي أهمية حيازة الأراضي
7	3- ما هي حيازة الأراضي
7	حيازة الأراضي
13	الإدارة العقارية
16	الحصول على الأراضي
18	أمن الحيازة
23	4- لماذا يجب إدخال اعتبارات حيازة الأراضي في تصميم المشروعات
23	القضايا البيئية
25	القضايا الجنسانية
27	النزاعات والهجرة وعمليات حل النزاعات
30	الترابط بين مختلف القضايا
33	5- كيف يمكن إدخال حيازة الأراضي في تصميم المشروعات
33	تحليل حيازة الأراضي
35	توقيت مدخلات حيازة الأراضي
35	المهارات والخبرات المطلوبة
36	مجالات الإعلام عند تصميم المشروعات ورصدها
39	الشركاء المحليون
41	6- تعليقات أخيرة
43	المصطلحات
49	قراءات مفيدة

شكر

*Paul Munro-Faure, Paolo Groppo, هذه الخطوط التوجيهية من وضع
Adriana Herrera, Jonathan Lindsay, Paul Mathieu, David Palmer*

*Emmanuel Chengu, Christian Graefen, Pamela فريق الاستعراض:
Pozarny, Julian Quan, Maria Grazia Quieti, Fritz Rembold, Jolyne
Sanjak, Camilla Toulmin, Richard Trenchard.*

1- مقدمة

- 1-1 هذا الدليل هو مظهر للاعتراف المتزايد بأن الحصول على الأراضي غالباً ما يكون أمراً حاسماً إذا كانت العائلات الضعيفة تريد أن تتمتع بسبل العيش المستدامة في المناطق الريفية. فضمان الحصول على الأراضي، سواء كان ذلك بوسائل رسمية أو غير رسمية أو عرفية، هو أمر لا غنى عنه حتى تتمتع العائلات الريفية بسبل العيش المستدامة، كما أنه جزء مهم من التنمية المستدامة. ويبين هذا الدليل أن أمن الحصول على الموارد هو مسألة نسبية وأن خصائص هذا الأمن تختلف من سياق إلى سياق آخر. وكثيراً ما تكون مشكلات حيازة الأراضي عاملاً كبيراً في انعدام الأمن الغذائي، وفي ضيق فرص العيش، وبالتالي في ظهور الفقر. ولهذا ينبغي أن يكون الحصول على الأراضي موضع الاعتبار عند وضع الحلول لمختلف أوضاع التنمية الريفية وانعدام الأمن الغذائي في كل حالة على حدة. وهذا يتطلب الاعتراف بمشكلات حيازة الأراضي ومعالجتها منذ أول مراحل أي مشروع للتنمية الريفية.
- 2-1 وفي هذا الدليل لا تقتصر مناقشة مشكلات حيازة الأراضي على الحصول على الأرض فقط، بل إنها تشمل أيضاً الحصول على بقية الموارد الطبيعية مثل المياه والأشجار، وهي موارد قد تكون ضرورية لمعيشة السكان. وتسهلاً للمناقشة يستخدم تعبير "الحصول على الأراضي" ليشمل أيضاً الحصول على سائر الموارد الطبيعية.
- 3-1 والغرض من هذا الدليل هو تقديم الدعم لمن يعملون في تقييم الاستجابات المناسبة لحالات انعدام الأمن الغذائي وأوضاع التنمية الريفية، وتصميم الاستجابات الصحيحة. ويعترف الدليل بأن هذا الجمهور الذي يتوجه إليه يضم أشخاصاً من أوساط جامعية ومهنية متباينة، ولكن القليل منهم هم الذين تدربوا على معالجة قضايا حيازة الأراضي، سواء كان التدريب رسمياً أو غير رسمي. وإذا كان الدليل موجهاً أساساً لواقعي المشروعات الإنمائية فإن محتوياته ستكون مفيدة أيضاً للعاملين في برامج التنمية بمعناها الأوسع.
- 4-1 ويهدف هذا الدليل إلى بيان أن حيازة الأراضي هي قضية مهمة في الأمن الغذائي وفي سبل العيش الريفي المستدامة. وهو يضع تعريفاً لحيازة الأراضي

ويشرح كيفية إدارتها في مختلف الأوضاع. ومن الضروري تحليل كيفية سير حيازة الأراضي في التطبيق العملي - على النحو الذي يظهر عملياً لمعرفة من له حق الحصول على الأراضي وإلى أي نوع من الأراضي ومتى يحدث ذلك - لأن هذا التحليل يُبرز القضايا الأساسية في كل من الحصول على الأراضي وفي أمن الحيازة. كما أنه يكشف عن تعدد أصحاب المصلحة في الأراضي: أولئك الذين لهم سلطة التحكم في الأراضي وكيف يمارسون هذا التحكم، وأولئك الذين يستخدمون الأراضي، وأولئك السكان الأصليين وغيرهم من المجموعات المحرومة، وأغلبها من النساء، ممن لا يملكون أرضاً أو لا يستطيعون المطالبة بالأراضي استناداً إلى سند صحيح.

5-1 ويحلل الدليل مختلف الأوضاع المهمة التي لها وضع حاسم في حيازة الأراضي في الوضع الحاضر. وهذه تشمل أوضاعاً تحدث فيها زيادات غير محتملة في الضغط على موارد الأراضي أو تكون فيها حيازة الأراضي غير مأمونة، مما يؤدي إلى تدهور البيئة، والأوضاع التي يكون فيها تمييز جنساني في الحصول على الأراضي مما يقلل من حقوق أشخاص بعينهم أو عائلات ومجتمعات بعينها. وفي أحوال أخرى قد ينشأ تضارب بسبب التنازع على الحصول على الأراضي أو قد تنشأ مشكلات بسبب هذه النزاعات ويصعب معالجتها. وهذه النزاعات وما يصاحبها من حالات انقطاع أو هجرة ونزوح تثير تحديات كبيرة من منظور حيازة الأراضي.

6-1 والمقصود من المعلومات الواردة في هذا الدليل أن تكون مفيدة للعاملين في مشروعات التنمية الريفية في العالم بأكمله. وإذا كان الدليل قد وُضع لتعريف قارئه بالقضايا الرئيسية في حيازة الأراضي وبالسباق التي تظهر فيه هذه القضايا، فلا يغيب عن البال أن قضايا الحيازة تختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى بلد آخر بل حتى داخل البلد الواحد. بل إن قضايا الحيازة أعقد بكثير مما هو وارد في هذا الدليل، كما أنها تعتمد على السياق المحيط اعتماداً كبيراً، سواء من حيث أشكال الحيازة نفسها أو من حيث تشابك العلاقات بين مختلف الحقوق من الناحية الزمنية والمكانية ومن ناحية الموارد. ولا يحاول هذا الدليل أن يقدم للقارئ معلومات تفصيلية عن حيازة الأراضي بل إنه يعرض في الفصل "5" منهجية يمكن استخدامها للتعرف على الأشخاص الذين يستطيعون أن يساهموا بالخبرة والمعرفة بحيازة الأراضي في المشروعات والبرامج الإنمائية الريفية.

2- ما هي أهمية حيازة الأراضي

- 1-2 تجاوباً مع نواحي الاهتمام بالأمن الغذائي وتخفيف وطأة الفقر أخذت الوكالات والمنظمات الإنمائية في إدخال استراتيجيات تساعد على تكوين الأصول وتعزيز الاعتماد على الذات بين الفقراء من الناس والمجتمعات. وتشمل تدخلات هذه الوكالات والمنظمات مساعدة الفقراء على حماية قاعدة الموارد الطبيعية لديهم، وعلى تعزيزها، وتحسين الحصول على الأراضي الزراعية بفضل نُظم إعادة التوطين، وضمان الأمن الغذائي للمجموعات الضعيفة، التي تشمل النساء والأقليات والمجتمعات الأصلية.
- 2-2 وفي كثير من الحالات تتأثر الاستجابات للاهتمام بالاستدامة البيئية والنزاعات الاجتماعية والأمن الغذائي لدى المجموعات الضعيفة بِنُظم حيازة الأراضي كما أنها تؤثر في هذه النُظم. وعدم مراعاة النتائج التي ستظهر في نُظم حيازة الأراضي عند الشروع في أي تدخل سوف يؤدي إلى نتائج لم تكن متوقعة وربما يؤدي إلى عدم حدوث أي تحسّن. وفي بعض الحالات قد يسوء الوضع، مثلاً بنزع حقوق الملكية بدون انتباه لهذا الأمر. وقد نشأت أوضاع من هذا النوع عندما كانت مشروعات توطين الأشخاص النازحين تؤدي إلى إسكانهم مثلاً في أراضٍ لم تكن في الحقيقة خالية من الحقوق.
- 3-2 ويتطلب استئصال الجوع زيادة الحصول على الطعام للأشخاص والعائلات. ويتوقف مدى قدرة الأشخاص والعائلات على تحقيق الأمن الغذائي على الفرص المتاحة لهم لزيادة حصولهم على الأصول مثل الأراضي، ووصولهم إلى الأسواق وسائر الفرص الاقتصادية. ومن الطبيعي أن يكون الأشخاص الذين لهم حقوق عقارية كبيرة أقر على التمتع بسبل العيش المستدام من أولئك الذين ليست لديهم إلا حقوق عقارية محدودة؛ كما أن هؤلاء الآخرين يكونون في العادة أحسن وضعاً ممن ليست لديهم أراضٍ على الإطلاق أي المعدمين.
- 4-2 ولحيازة الأراضي دور مهم في تدخلات التنمية الريفية التي تؤكد على بناء الأصول التي يملكها الناس حتى يستطيعوا العيش بطريقة مستدامة. ويكون العيش مستداماً إذا استطاع أن يواجه الصدمات والصعوبات وأن ينتعش بعدها، وأن يحافظ على قدراته وأصوله، وأن يعززها، سواء في الحاضر أو في

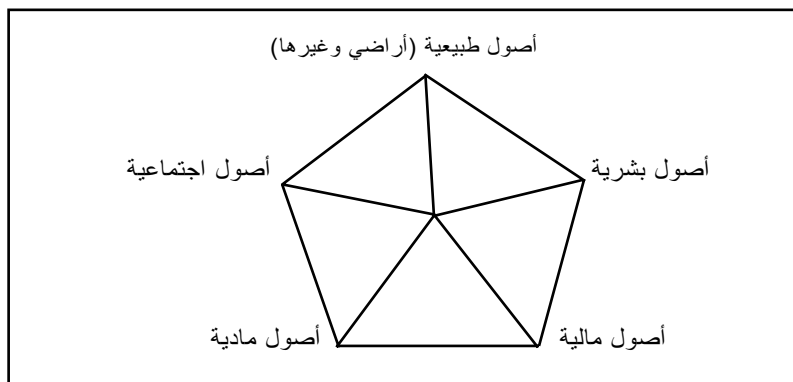
المستقبل دون المساس بقاعدة الموارد الطبيعية. وتتضمن سبل العيش في هذا السياق القدرات والأصول (سواء كانت أصولاً مادية أم اجتماعية) والأنشطة المطلوبة في سبل العيش. وتكون حقوق الملكية العقارية، إلى جانب العمل، هي أشيع الأصول المستخدمة لإنتاج الأغذية للاستهلاك العائلي ولإنتاج محاصيل نقدية تسمح للعائلة أو للأفراد بالحصول على احتياجاتهم الأخرى مثل الصحة والتعليم. وبهذا فإن هذه الحقوق هي من أقوى الموارد المتاحة للناس من أجل زيادة الأصول والتوسع فيها فيما يجاوز الأراضي واليد العاملة المتاحة حتى يصلوا إلى المحفظة الكاملة من الأصول اللازمة لاستدامة سبل العيش أي الموارد الطبيعية ورأس المال الاجتماعي والإنساني والمالي، إلى جانب الأصول الطبيعية (الشكل رقم 1).

5-2

كما أن حيازة الأراضي مهمة في تدخلات التنمية الريفية التي تستخدم أسلوباً برامجياً يقوم على حقوق الإنسان. فمثل هذه البرمجة ينبغي أن تضمن استبعاد الأسباب التي تمنع الناس من التمتع بحقوقهم، أو تخفيف أثر هذه الأسباب. فمثلاً في عام 1998 لاحظت لجنة الأمم المتحدة المعنية بوضع المرأة أن الحقوق العقارية التي تحيز ضد النساء تُعتبر انتهاكاً لحقوق الإنسان. وأي منظور يقوم على الحقوق يجب أن يضمن أن برنامج الدعم لا يؤدي إلى زيادة التحيز ضد النساء أو الأقليات أو المجموعات الضعيفة الأخرى بل أن يساعدهم في التغلب

الشكل رقم 1

الأصول اللازمة للعيش المستدام



على هذا التحيز. وعند معالجة مسائل المعونة والتنمية في المناطق الريفية ينبغي في أسلوب البرمجة القائم على حقوق الإنسان الاهتمام بالحقوق العقارية التي تتمتع بها المجموعات المستفيدة من المشروع أو البرنامج. ويتطلب ذلك التعرف على الحقوق المعترف بها ضمن مساحة المشروع، وكيفية تنظيم هذه الحقوق، ومدى وجود مؤسسات لتحديد من له الحق العقاري ومدة هذا الحق والغرض منه والشروط التي يخضع لها.

6-2 وكثيراً ما تكون الحقوق العقارية عنصراً حيوياً في مقارنة العائلات الريفية بين قدراتها وأصولها، وعندما تضع استراتيجياتها للتعامل مع مسائل الإنتاج اليومي والأمن الغذائي. ولكن الحقوق العقارية ليست مجرد مصدر للإنتاج الاقتصادي بل هي أيضاً أساس العلاقات الاجتماعية والقيم الثقافية، ومصدر للعزة والمكانة بل وللنفوذ. وتكون الشبكات الاجتماعية الناشئة عن ذلك والقائمة في مجموعة اجتماعية وثقافية معينة أصلاً من الأصول الهامة جداً في ضمان استدامة سُبل العيش للعائلات الريفية.

7-2 والدروس المستفادة بصفة عامة من البحوث الأخيرة في حيازة الأراضي تشمل:

- أن البلدان التي استثمرت في البنية الأساسية الفنية وفي المؤسسات اللازمة لإدارة نُظم حيازة الأراضي بطريقة كفؤة وعادلة، والتي كانت لها الصدارة في ضمان حقوق الملكية لكل من الرجال والنساء، حققت تنمية بأسرع بكثير وبلغت مستويات أعلى في الأمن الغذائي والصحة والرعاية. وقد كانت مثل هذه التنمية أكثر استدامة عندما كان واضعو السياسات يعترفون بضرورة إصلاح ترتيبات حيازة الأراضي ويدعمون حماية الحقوق القديمة المقررة للنساء وسائر المجموعات المحرومة في الحصول على الموارد التي كانت في حيازتهم بصورة تقليدية.

- سيظل الإنتاج الغذائي الزراعي قطاعاً تسيطر عليه العائلات والوحدات العائلية. وكثيراً ما تكون أسباب سوء سياسات حيازة الأراضي راجعة إلى عدم فهم الطبيعة المعقدة في العلاقات الاجتماعية التي تتميز بها "العائلة" في أي مجتمع ريفي. فتدخلات السياسات في مجال حيازة الأراضي يمكن أن تؤدي إلى نتائج إيجابية أو إلى نتائج سلبية. والسياسة القائمة على معلومات دقيقة وعلى تقدير السياق المتغير والمتحرك تكون لها فرصة أكبر بكثير للوصول إلى النتائج المقصودة.

- حرمان قطاعات كبيرة من المجتمع الريفي من الحصول على الأراضي بصورة عادلة ومن الحصول على منافع أمن الحيازة العقارية يؤدي إلى تكاليف غير متوقعة. وقد يكون ذلك عاملاً كبيراً يساهم في شدة الفقر وشدة الاعتماد على الآخرين وعدم الاستقرار الاجتماعي بما فيه من النزاعات والاضطرابات المدنية، وإلى الهجرة من الريف، والتخلي عن الأراضي وإلى كثير من الأحوال السلبية الأخرى. وعلى عكس ذلك تكون عدالة الحصول على الأراضي وغيرها من الأصول قادرة على أن تؤدي دوراً في تنشيط النمو الاقتصادي الأسرع والأوسع نطاقاً.

3- ما هي حيازة الأراضي

حيازة الأراضي

1-3 حيازة الأراضي هي العلاقة، المحكومة بالقانون أو العرف، بين الناس سواء كانوا أفراداً أو مجموعات، فيما يتعلق بالأراضي. (من أجل التسهيل تستخدم كلمة الأراضي هنا لتشمل بقية الموارد الطبيعية مثل المياه والأشجار). وحيازة الأراضي يمكن أن توصف بأنها مؤسسة، أي أنها قواعد استنبطتها المجتمعات لتنظيم سلوك معين. فقواعد الحيازة تحدد كيفية تخصيص حقوق الملكية داخل المجتمع. كما أنها تحدد كيفية منح حقوق الانتفاع بالأراضي والإشراف عليها ونقل تلك الحقوق، وتحدد ما يتصل بذلك من مسؤوليات وقیود. وبعبارة بسيطة فإن نُظم حيازة الأراضي تُحدد من له حق الانتفاع بالموارد، ولأي مدة، وبأي شروط.

2-3 وحيازة الأراضي جزء مهم من الهياكل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وهي متعددة الأبعاد إذ يدخل فيها الجوانب الاجتماعية والتقنية والاقتصادية والمؤسسية والقانونية والسياسية التي كثيراً ما تكون موضع تجاهل والتي لا بد مع ذلك من أخذها في الاعتبار. وقد تكون علاقات حيازة الأراضي محددة تحديداً جيداً وقابلة للإنفاذ أمام المحاكم أو بواسطة الهياكل العرفية في المجتمع. وعلى العكس من ذلك، قد تكون هذه العلاقات غير محددة تحديداً واضحاً ويشوبها الغموض الذي يفتح الطريق للاستغلال.

3-3 وعلى ذلك فإن حيازة الأراضي هي نسيج متشابك من المصالح. وهذه المصالح تشمل:

- مصالح عليا: عندما يكون لسلطة السيادة (أي الأمة أو المجتمع) القدرة على تخصيص أو إعادة تخصيص الأراضي مثلاً بواسطة نزع الملكية.
- مصالح متشابكة: عندما يكون لعدة أطراف حقوق مختلفة على نفس قطعة الأرض (أي أن يكون لأحد الأطراف حقوق الاستئجار، ويكون لآخر حق المرور... وغير ذلك).
- مصالح متكاملة: عندما تكون لعدة أطراف نفس المصلحة على نفس قطعة الأرض (كأن يشترك أفراد مجتمع محلي في حقوق الرعي بطريق المشاع... وغير ذلك).

- حقوق متنافسة: عندما تدعي عدة أطراف أن لها نفس الحقوق على نفس قطعة الأرض (عندما يدعي طرفان أن كل واحد منهما له وحده الحق في الانتفاع بقطعة أرض زراعية. وتتشا النزاعات العقارية من هذه الادعاءات المتنافسة).

4-3 وأنواع حيازة الأراضي هي:

- حيازة خاصة: وفيها تكون الحقوق مقررة لطرف خاص قد يكون شخص فرداً أو زوجين أو مجموعة من الناس أو هيئة مثل كيان تجاري أو منظمة لا تهدف إلى الربح. فمثلاً قد يكون لمختلف العائلات في مجتمع محلي ما حقوق حصرية على قطع أراضي إسكان وقطع أراضي زراعية وعلى بعض الأشجار. ويمكن استبعاد بقية أعضاء هذا المجتمع من استعمال هذه الموارد بدون موافقة أصحاب الحقوق عليها.
- حيازة مجتمعية شائعة: وفيها تكون الحقوق على المشاع داخل المجتمع أي أن كل فرد له حق استخدام حيازات المجتمع المحلي. فمثلاً قد يكون لأفراد المجتمع المحلي حق الرعي في المراعي الشائعة.
- حيازة مفتوحة: عندما لا تكون هناك حقوق محددة لأي شخص وفي الوقت نفسه لا يمكن استبعاد أي شخص. وهذا النوع يوجد على الأكثر في الحيازات البحرية حيث تكون أعالي البحار مفتوحة بصفة عامة للجميع؛ كما قد يشمل هذا النوع أراضي الرعي والغابات حين تكون هناك حرية أمام الجميع في الحصول على الموارد. (هناك فارق مهم بين الحيازة المفتوحة ونظم المشاع هي أن النظم الأخيرة تستبعد الخارجين عن المجتمع المحلي من استعمال مساحات الحيازة الشائعة).
- حيازة الدولة: عندما تكون حقوق الملكية مقررة لجهة ما في القطاع العام. فمثلاً في بعض البلدان قد تكون أراضي الغابات واقعة تحت ولاية الدولة، سواء كان ذلك على مستوى الحكومة المركزية أو على مستوى الحكومات المحلية.

- 5-3 ومن الناحية العملية قد تكون معظم أشكال الحيازات موجودة جنباً إلى جنب في مجتمع ما، فمثلاً قد تكون حقوق الرعي على المشاع موجودة إلى جانب حيازات على أراضي إسكان وعلى أراضي زراعية، إلى جانب ملكية الدولة. والمعتاد أن تتضمن الحيازات العرفية حقوقاً على المشاع في الرعي وحقوقاً خاصة حصرية على قطع الأراضي الزراعية والسكنية. وفي بعض البلدان تكون الحقوق العرفية

المعترف بها رسمياً على هذه الأراضي مقررة للدولة أو لرئيس الدولة على "سبيل الأمانة" نيابة عن المواطنين.

6-3 والحق الذي يتمتع به الشخص على أي شيء مثل الأرض يمكن أن يعتبر حق ملكية. وحق الملكية مفهوم واسع المدى يشمل مثلاً الملكية الفكرية. وفي حالة حيازة الأراضي يمكن أن يُقال بصورة أدق إن المقصود هو الحقوق العقارية. وغالباً ما يكون هناك تمييز بين "الملكية العينية" أي "ملكية العقارات"، و"الملكية الشخصية" أي "ملكية المنقولات". وفي الحالة الأولى تشمل الملكية الأراضي والأجزاء الثابتة عليها التي يمكن اعتبارها من العقارات (مثل المباني والأشجار وغيرها). وأما في الحالة الثانية فالملكية تنصب على أشياء لا تكون لاصقة بالأرض مثل الأبقار وغير ذلك.

7-3 ومن الناحية العملية تكون هناك حقوق متعددة لعدة أشخاص أو مجموعات مختلفة. ومن هنا نشأ مفهوم "حزمة الحقوق". فمختلف الحقوق على نفس قطعة الأرض، مثل الحق في بيعها أو الحق في الانتفاع بها بطريق التأجير، أو الحق في المرور عبر الأرض، يمكن أن تُسمى بأنها "أعواد في الحزمة". فكل حق من هذه الحقوق قد يكون في يد طرف مختلف، فمثلاً، قد يشترك في حزمة الحقوق كل من المالك والمستأجر بموجب ترتيبات التأجير أو المشاركة في المحصول التي تسمح للمستأجر أو المشارك في المحصول بالانتفاع بالأرض وبشروط وأوضاع معينة. وقد تكون الإيجارات لمدة 999 عاماً أو مجرد اتفاقات موسمية غير رسمية. فإذا كانت المزرعة مرهونة يكون للدائن حق من بين مجموعة الحقوق الموجودة في الحزمة ويسمح له باستعادة الجزء غير المدفوع من الدين وذلك ببيع الأرض المرهونة عند عدم سداد الدين. وقد يكون لمزارع مجاور حق من ضمن حقوق الحزمة يسمح له بمرور حيواناته عبر الأرض للوصول إلى الماء في النهر. ويبين الإطار رقم 1 أمثلة من هذه الحقوق.

8-3 وقد يكون من المفيد في بعض الحالات تبسيط عرض حقوق الملكية بالتفرقة بين:

- **حقوق الانتفاع:** وهي حقوق استعمال الأرض في الرعي وفي زراعة محاصيل معيشية وفي جمع المنتجات الحرجية الصغيرة ... وغير ذلك.
- **حقوق الإشراف:** وهي حقوق اتخاذ القرارات عن كيفية استعمال الأرض بما في ذلك تقرير المحاصيل التي تزرع، والنفع المالي الذي يعود من بيع المحاصيل وغير ذلك.

الإطار رقم 1 أمثلة الحقوق

- الحق في الانتفاع بالأرض.
- الحق في استبعاد الأشخاص غير المأذون لهم من الانتفاع بالأرض.
- الحق في الإشراف على كيفية الانتفاع بالأرض.
- الحق في توليد دخل من الأرض.
- الحق في الحماية من الاستملاك غير القانوني للأرض.
- الحق في نقل الحقوق العقارية للورثة (أي حق الورثة في ميراث الأرض).
- الحق في التصرف في جميع الحقوق على المساحة بأكملها (مثلاً ببيعها) أو على جزء من المساحة بتقسيمها مثلاً.
- الحق في التصرف في جزء فقط من الحقوق، وذلك مثلاً من خلال التأجير.
- الحق الباقي على الأرض، فمثلاً في حالة التصرف في بعض الحقوق يمكن استرجاع هذه الحقوق بواسطة الشخص الذي تصرف فيها (كما في حالة انقضاء الإيجار).
- الحق في التمتع بحقوق الملكية لمدة زمنية غير محددة، مثل الحقوق لا تنتهي في موعد معين بل تبقى دائماً.
- التزام بعدم استعمال الأرض بطريقة مضرّة لبقية أعضاء المجتمع (وهذا الالتزام واقع على من لا ينتفعون بالأرض).
- التزام بالتنازل عن الحقوق العقارية عند اتخاذ الإجراءات القانونية (كما في حالة الإعسار إذ يكون للدائنين الحصول على هذه الحقوق، أو في حالة عدم دفع الضرائب حيث يكون للدولة الحق في الحصول على هذه الأرض).

- **حقوق التصرف:** وهي الحق في بيع الأرض أو رهنها، وتحويل الأرض إلى آخرين داخل المجتمع المحلي، أو نقل الأرض إلى الورثة بطريق الإرث، وإعادة تخصيص حقوق الانتفاع والإشراف.

وفي كثير من الحالات لا يكون للفقراء إلا حقوق الانتفاع. فمثلاً قد يكون للنساء حق استعمال جزء من الأرض لزراعة محاصيل من أجل إطعام العائلة في حين أن الزوج هو الذي يجني النفع من بيع أي محاصيل في السوق. وقد يكون هذا التبسيط مفيداً ولكن ينبغي أن يلاحظ أن الطريقة الفعلية المتبعة في الاستفادة من الحقوق العقارية وتوزيعها قد تكون طريقة شديدة التعقيد.

- 9-3 وبصفة عامة، تُصنف الحقوق العقارية على أنها "حقوق بسند رسمي" أو "بغير سند رسمي". وقد تكون هناك مشكلات نظرية في هذا المنهج لأن بعض الحقوق

غير الرسمية قد تكون في الحقيقة رسمية ومضمونة في السياق الخاص بها. ورغم هذه المشكلات النظرية فإن التقسيم إلى حقوق رسمية وغير رسمية قد يكون مفيداً في تحليل بعض الحالات.

10-3 ويمكن النظر إلى الحقوق العقارية الرسمية على أنها تلك الحقوق المعترف بها اعترافاً صريحاً من جانب الدولة والتي تتمتع بحماية القانون.

11-3 وأما الحقوق غير الرسمية فهي الحقوق التي لم تحصل على اعتراف رسمي ولا حماية رسمية. وفي بعض الحالات قد تكون هذه الحقوق غير مشروعة أي أنها تكون مخالفة تماماً للقانون. ومن الأمثلة الواضحة تماماً حالة احتلال موقع بواسطة معندين رغم وجود إنذار بالإخلاء. وفي كثير من البلدان تنشأ حيازات غير مشروعة بسبب وجود قوانين غير مناسبة. فمثلاً قد يُحدد القانون الحد الأدنى لمساحة المزرعة في حين أنها قد تكون في الحقيقة أصغر بكثير بسبب التقسيم بين الورثة بصورة غير رسمية. كما أن الحقوق العقارية قد تكون غير مشروعة بسبب طريقة استعمالها، مثل تحويل الأراضي الزراعية إلى أغراض الإسكان بما يخالف القانون.

12-3 وفي حالات أخرى قد تكون الملكية "خارج النطاق القانوني"، أي أنها تكون غير متفقة مع القانون وغير معترف بها من القانون. فالملكية العرفية في المجتمعات الريفية الأصلية في بعض البلدان تقع في هذه الفئة. وفي كثير من الحالات يكون هناك تمييز بين حقوق قانونية أي "معترف بها رسمياً"، وحقوق عرفية أو "حقوق تقليدية". وقد أصبح هذا التمييز غير واضح في عدد من البلدان، وخصوصاً في أفريقيا، لأن هذه البلدان أصبحت تعترف اعترافاً قانونياً رسمياً بالحقوق العرفية.

13-3 وقد توجد الحقوق الرسمية وغير الرسمية على حيازة واحدة. فمثلاً في بلد يمنع تأجير الأرض أو المشاركة في المحصول يكون الشخص الذي له حقوق الملكية المعترف بها قانوناً على قطعة الأرض قد يؤجرها، بالفعل، بصورة غير مشروعة لشخص لا يملك أرضاً.

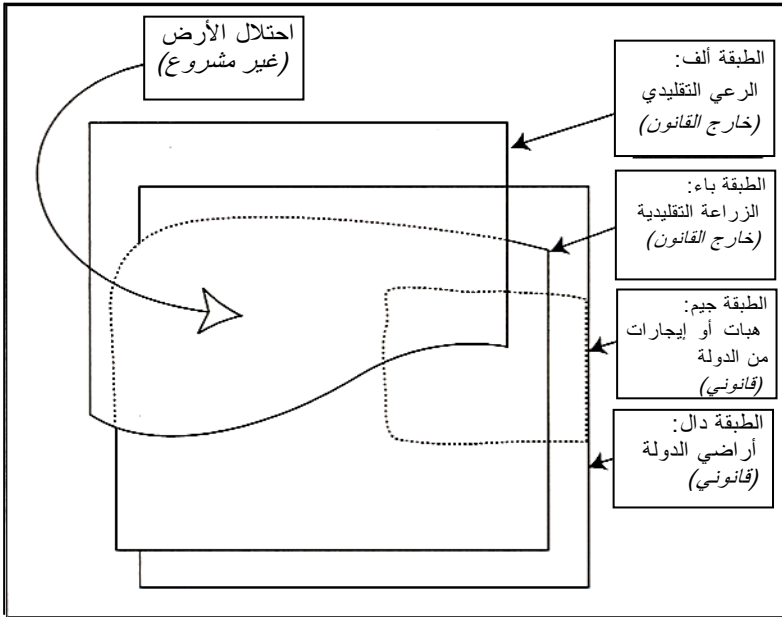
14-3 ومن هذه الأشكال المختلفة في حيازة الأراضي قد ينشأ نمط معقد من الحقوق والمصالح. فبينما وضع معقد بوجه خاص عندما تُمنح الحقوق القانونية بطريقة لا تراعي الحقوق العرفية القائمة (مثل حقوق الزراعة والرعي). وهذا التعارض

يبين الحقوق المعترف بها قانوناً (أي الموجودة بصفة رسمية وقانونية) والحقوق الموجودة بحكم الواقع غالباً ما يحدث في الأراضي الهامشية المجهدة التي تُستعمل في الزراعة البعلية أو في الرعي. وبالمثل في المناطق التي تنشأ بها نزاعات يؤدي التصادم بين السكان المستقرين والسكان المشردين إلى شك كبير في معرفة من له، أو من يجب أن يكون له الإشراف على هذه الحقوق.

15-3 وقد يزداد تعقد طبقات هذا الوضع المعقد واحتمالات النزاع إذا كانت ملكية دولة قد أعلنت بحكم القانون وكانت الدولة قد منح أرضاً أو أجزت أرضاً دون التشاور مع أصحاب الحقوق العرفية (التي لا تعتبر حقوقاً مشروعاً)، أو إذا انتقل إلى الأرض أشخاص احتلوا بدون سند قانوني، كما يظهر في الشكل رقم 2.

الشكل رقم 2

التعقيدات والنزاعات الناشئة عن مختلف أنواع الحيازات



الإدارة العقارية

- 16-3 المقصود بالإدارة العقارية هي طريقة تطبيق قواعد حيازة الأراضي في الحياة العملية. والإدارة العقارية، سواء كانت رسمية أم غير رسمية، تضم مجموعة واسعة من النظم والعمليات المقصود منها إدارة ما يلي:
- **الحقوق العقارية:** تخصيص الحقوق على الأراضي؛ تحديد حدود قطع الأراضي التي تقع عليها الحقوق؛ نقل الحقوق من طرف إلى آخر بطريق البيع أو التاجير أو الإعارة أو الهبة أو الإرث؛ الفصل في النزاعات والحالات المشكوك فيها بشأن الحقوق وحدود قطع الأراضي.
 - **تنظيم استخدامات الأراضي:** تنظيم استخدامات الأراضي وإنفاذ هذه التنظيمات والفصل في نزاعات استخدامات الأراضي.
 - **تثمين الأراضي وإخضاعها للضرائب:** جمع الضرائب من خلال مختلف أشكال تثمين الأراضي وإخضاعها للضرائب والفصل في النزاعات الخاصة بهذا المجال.
- 17-3 **المعلومات:** المعلومات عن الأراضي وعن الناس وحقوقهم هي عنصر أساسي في الإدارة العقارية الكفؤة لأن الحقوق العقارية ليست شيئاً مادياً ولكن يجب تمثيلها بأي شكل ما. وفي النطاق القانوني الرسمي تكون المعلومات مسجلة في نظام السجل العقاري وتسجيل الأراضي سواء كانت حقوقاً لأفراد أو لعائلات أو لمجتمعات محلية أو للدولة أو لمنظمات تجارية وغيرها. وأما في نظام الحيازة العرفية فقد تكون المعلومات غير مكتوبة، ومحفوظة لدى المجتمع المحلي بواسطة الذاكرة الجماعية واللجوء إلى الشهود. وفي عدد من المجتمعات المحلية قد يكون تحت يد أصحاب الحقوق غير الرسمية "أدلة غير رسمية" على الحقوق، مثل المستندات التي تقبلها المجتمعات المحلية ولكن لا تقبلها إدارات الدولة.
- 18-3 **عنصر الإنفاذ أو الحماية:** وهو ضروري في الإدارة العقارية الكفؤة لأن الحقوق لا تكتسب قيمتها إلا إذا كان هناك نظام لإعمالها. وهذا العنصر يسمح للشخص الذي لديه حقوق معترفاً بها بالحصول على الحماية من أفعال الآخرين. والحماية توفرها الدولة أو المجتمع لأن هناك توافقاً في الرأي داخل المجتمع كما سيأتي وصفه في القسم الخاص "بأمن الحيازة" فيما بعد. ونظام حيازة الأراضي المستقر هو النظام الذي يسهل فيه التنبؤ بنتائج أعمال الحماية. ففي الوضع

القانوني الرسمي يمكن إعمال الحقوق باللجوء إلى المحاكم بمختلف درجاتها ... وغير ذلك من الطرق. وأما في نظام الحيازة العرفي فيكون إعمال الحقوق بواسطة قادة المجتمع المحلي. وفي كلتا الحالتين يمكن أن تكون هناك آليات غير رسمية، مثل الضغط من المجتمع المحلي، تكفل الحصول من الآخرين على الاعتراف بالحقوق. والمؤكد أن الأشخاص الذين يعرفون حقوقهم والذين يعرفون كيف يدافعون عنها عند انتهاكها هم أقدر من غيرهم الذين لا تتوافر لديهم المعارف اللازمة.

19-3 وتُطبَّق الإدارة العقارية بواسطة **مجموعات من الإجراءات** لإدارة المعلومات عن الحقوق ولحمايتها:

- إجراءات الحقوق العقارية تشمل تحديد كيفية نقل الحقوق من طرف إلى طرف آخر بواسطة البيع أو التأجير أو الإعارة أو الهبة أو الميراث.
- إجراءات تنظيم استخدامات الأراضي تشمل تحديد طرق تخطيط الرقابة على استخدامات الأراضي وإنفاذ هذه الرقابة.
- إجراءات تثمين الأراضي وفرض الضرائب عليها تشمل تحديد مناهج هذا التثمين وفرض الضرائب.

والإجراءات الكفوة تسمح بإنهاء المعاملات بسرعة وبدون تكاليف كبيرة وبطريقة شفافة. ولكن في أنحاء كثيرة من العالم تكون الإجراءات الرسمية في الإدارة العقارية طويلة وبيروقراطية وباهظة التكاليف وغير شفافة في كثير من الحالات ولا يمكن الاطلاع عليها من جانب سكان الريف وتستعمل عبارات وأشكالا لغوية لا يفهمها الناس. وفي مثل هذه الحالات قد يكون ارتفاع تكاليف المعاملات سبباً في إجراء معاملات نقل الحقوق بشكل غير رسمي أو بدون تسجيل.

20-3 وأخيراً تتطلب الإدارة العقارية أشخاصاً **عاملين** لتنفيذ الإجراءات. وفي نُظم الحيازة العرفية قد يضطلع بالدور الرئيسي في الإدارة العقارية قادة المجتمع المحلي التقليديون، فيخصصون الحقوق للناس ويفصلون في المنازعات. وأما في النظام الرسمي فإن وكالات الإدارة العقارية قد تشمل السجلات العقارية وعمليات مسح الأراضي والتخطيط الحضري والريفي وعمليات التثمين وفرض الضرائب، هذا إلى جانب الهيئات القضائية. فإذا كانت الدولة قد اعترفت

بالحياسة العرفية يبدأ ظهور روابط وظيفية بين أجهزة الإدارة العقارية الحكومية والأجهزة العرفية.

21-3 وهناك تشجيع على إدخال نظام رسمي لإدارة الحقوق العقارية باعتباره شرطاً أولياً في التنمية الاقتصادية. ومن المنافع المتصورة في هذا النظام زيادة أمن الحياسة وتحسين فرص الحصول على القروض مما يوفر الحوافز والقدرات للمزارعين على الاستثمار في إدخال تحسينات على الأراضي. كما أن الإدارة العقارية الرسمية تعتبر طريقة لتسهيل التعامل في السوق العقارية بحيث تستعمل الأراضي في "أحسن الاستعمالات وأعلىها ربحاً".

22-3 ولكن هناك من يعترض على ما تقدم على أساس أن مشروعات الاعتراف بالحقوق العقارية رسمياً قد تكون مشروقات مشوبة بعيوب في التصميم أو في التنفيذ مما يؤدي إلى تقليل أمن الحياسة وذلك بتركيز الحقوق على قطعة أرض ما في يد شخص واحد وتجاهل ادعاءات الآخرين، وخصوصاً النساء وسائر المجموعات الضعيفة الذين لديهم حقوق جزئية أو على المشاع. وبالمثل يُقال إن الحصول على القروض قد لا يتحسن عند إدخال النظام الرسمي لأن كثيراً من المصارف قد لا تقبل الأراضي الزراعية كضمان عند تقديم القروض.

23-3 وعلى ذلك يُقال إن تسجيل الحقوق العقارية لا يجب اللجوء إليه رسمياً إلا في المناطق ذات الكثافة السكانية العالية، أو إذا كانت نُظم الحياسة التقليدية ونُظم الفصل في المنازعات نُظماً غير قادرة أو غير موجودة، أو عند حدوث اضطرابات كبيرة في الحيازات العقارية العرفية. ولكن حتى إذا لم تكن هذه الظروف قائمة فإن هناك اهتماماً متزايداً في بلدان كثيرة بالاعتراف رسمياً بحقوق المجتمعات المحلية لحمايتها من التعدي من جانب آخرين من خارج تلك المجتمعات (من جانب عمليات التجارة الزراعية أو حتى من جانب الدولة نفسها). وفي هذه الحالات تُرسم حدود المجتمعات المحلية وتُسجل سندات الأراضي باسم المجتمع المحلي. وبعد ذلك يُترك للمجتمع المحلي نفسه تنظيم الإدارة العقارية الخاصة به، بما في ذلك تخصيص الحقوق العقارية داخل حدوده.

24-3 وفي كثير من البلدان يتعايش نظام الإدارة العقارية الرسمي إلى جانب النظام غير الرسمي عندما لا تكون السجلات الرسمية بديلاً للحقوق العقارية أو عند

بداية تطبيق نظام الحقوق غير الرسمية. ويمكن أن ينشأ تنازع بين الحقوق العقارية المقررة بحكم القانون وتلك الموجودة بحكم الواقع. وتنشأ حالات غموض بسبب الاختلاف بين النظم الرسمية والنظم غير الرسمية وهي حالات غموض يستطيع بعض الناس أن يستفيدوا منها. وفي بعض البلدان التي ليس بها نظم إدارة عقارية كفؤة قد تصدر الدولة سندات حقوق مختلفة على نفس قطعة الأرض. ومن شأن ذلك أن يعقدّ الوضع القانوني للأرض ويفتح الطريق أمام ادعاءات متنافسة. فرسم حدود الأراضي وتوثيقها وإصدار السندات لا يكفي في حد ذاته بل يجب أن يكون ذلك قد نُفذ بطريقة لا تجعل الوضع أسوأ مما كان عليه من قبل. ويكون للمجتمعات المحلية دور حاسم في فحص الادعاءات لأن هذه المجتمعات تملك المعارف اللازمة عن ترتيبات الحيازة المحلية.

الحصول على الأراضي

25-3 غالباً ما يكون حصول الفقراء على الأراضي مستندا إلى العرف الجاري. فمثلاً تنشأ الحقوق العرفية على الأراضي في مجتمعات السكان الأصليين استناداً إلى تقاليد تلك المجتمعات ويكون إنشاء هذه الحقوق بالطرق التي يقرها قادة المجتمع المحلي في تخصيص حقوق استعمال الأراضي لمختلف أعضاء المجتمع. وهذه الحقوق قد يكون منشؤها راجعاً إلى استعمال الأرض لمدة زمنية طويلة. وهي في كثير من الحالات ترجع إلى أن الأجداد كانوا يشغلون الأرض وإلى أن مجتمعات الأجداد كانت تستعمل هذه الأرض. وفي مثل هذه الحالات يستند حق استعمال الأرض إلى أن الأجداد هم الذين بدأوا بزراعتها واستقروا فيها من زمن بعيد.

26-3 وتختلف الاستراتيجيات التي يستعملها الناس للحصول على الأراضي اختلافاً كبيراً، وهي تشمل:

- الشراء، وخصوصاً بعد تراكم رأس المال أثناء العمل في المناطق الحضرية.
- التملك بالتقادم أو مضي المدة (أي اكتساب الحقوق بحيازة الأراضي طوال المدة القانونية). وفي بعض البلدان قد تكون هذه هي الطريقة الوحيدة أمام صغار المزارعين للحصول بصورة رسمية على الأراضي الخالية أو المهجورة واستعمالها بطريقة منتجة.

- التأجير، أي الحصول على الأراضي مقابل دفع الأجرة للمالك.
- المشاركة في المحصول، أي الحصول على الأراضي مقابل تسليم نسبة معلومة من المحصول للمالك.
- الإرث، أي الحصول على الأراضي بعد وفاة المورث.
- شغل الأرض بصورة غير مشروعة.

27-3 وإلى جانب هذه الاستراتيجيات الفردية قد يمكن الحصول على الأراضي بطريقة منتظمة من خلال تدخلات الحكومات لتطبيق الإصلاح العقاري، بموجب سياسات تهدف إلى تصحيح الاختلال القديم وإعادة توزيع الأراضي بصورة عادلة. ويأتي تطبيق هذه الإصلاحات العقارية في العادة عندما تكون الأراضي مملوكة لعدد قليل من الملاك الذين لا يستخدمونها أو لا يستخدمونها الاستخدام الأمثل، (ولكن يلاحظ أن تحديد مدى استخدام الأراضي أو عدم استخدامها الاستخدام الأمثل يتوقف على المعايير التي تطبق في هذا التقييم). وفي بعض البلدان قد يكون رد الأراضي إلى أصحابها شكلاً مهماً من أشكال الإصلاح العقاري. وهناك أشكال أخرى تشمل إعادة توزيع الأراضي بهدف توفير حق الحصول على الأراضي للفقراء وتعزيز كفاءة الزراعة وزيادة الاستثمار فيها. وتكون هذه البرامج مصحوبة في العادة، ولكن ليس دائماً، بتقديم خدمات زراعية مدعومة مثل الإرشاد والقروض. وفي بعض الحالات أتاحت الدولة فرص الحصول على الأراضي الحكومية البور أو غير المستعملة بالكامل ولكن الأغلب هو إعادة التوطين على أراض مملوكة ملكية خاصة.

28-3 وفي حالات الإصلاح العقاري وتوزيع الأراضي جبراً تؤخذ الأرض من كبار الملاك وتنقل الدولة ملكيتها إلى المزارعين الفقراء أو المعدمين الذين لا يملكون أرضاً. ويُدفع تعويض للملاك الأصليين في بعض الحالات ولكن في بعض حالات أخرى لا يدفع مثل هذا التعويض. وفي بعض الحالات استفاد من هذه الإصلاحات المستأجرون الذين كانوا يزرعون الأرض نفسها. وهذه الإصلاحات تغير هيكل الملكية العقارية بتحويل المستأجرين إلى ملاك ولكنها لا تغير طريقة العمل في الحيازات. وفي حالات أخرى كانت الإصلاحات تعني إعادة توطين المستفيدين على الأراضي التي تُزعت ملكيتها وإدخال عمليات زراعية جديدة.

29-3 وهناك حالات إصلاح عقاري حديثة يتفاوض فيها المستفيدون مع الملاك على شراء الأرض باستخدام الأموال التي تقدمها الدولة في شكل منح أو قروض. ويكون المطلوب من المستفيدين تأليف مجموعات تتعرف على الأراضي الصالحة وتتفاوض على شرائها من البائع، وتضع مشروعاً يكون مؤهلاً للحصول على القروض أو المنح من الدولة، وتقرر كيفية تخصيص الأراضي بين أعضاء المجموعة والمدفوعات التي يجب عليهم دفعها.

30-3 وهناك توافق في الآراء بصورة كبيرة على أن الإصلاح العقاري يؤدي دوراً مهماً في التنمية الريفية عندما تكون ملكية الأراضي مركزة تركيزاً كبيراً، ولكن هناك خلافاً كبيراً على اختيار آليات نقل الأراضي من كبار الملاك إلى صغار الملاك والمعدمين. ولكن هذا النقاش يجاوز نطاق الدليل الحالي.

أمن الحيازة

31-3 أمن الحيازة يعني أن حقوق شخص ما على الأرض ستكون موضع اعتراف من الآخرين وموضع حماية في حالات وجود نزاع. فإذا كانت الحيازة غير مأمونة فإن أصحابها يواجهون خطر تهديد حقوقهم بادعاءات منافسة لهم، بل يواجهون خطر فقدان الحقوق تماماً. وبدون أمن الحيازة تتأثر العائلات بدرجة كبيرة في قدرتها على توفير الغذاء الكافي والتمتع بسبل العيش الريفية المستدامة.

32-3 ولا يمكن قياس أمن الحيازة بصورة مباشرة لأنه يقوم بدرجة كبيرة على مدى تصور الناس لهذا الأمن. وقد تتغير خصائص أمن الحيازة بحسب الظروف. فمثلاً قد يكون لشخص ما حق الانتفاع بقطعة أرض لمدة ستة شهور هي موسم الزرع فإذا كان هذا الشخص آمناً من إخراجها من الأرض أثناء هذا الموسم تكون الحيازة مأمونة. ومن ذلك يكون المفهوم أن أمن الحيازة يعني طول مدتها أي المدة اللازمة لاسترداد تكاليف الاستثمارات. أي أن الشخص الذي له حقوق لمدة ستة شهور لن يزرع أشجاراً ولن يستثمر في منشآت الري أو في تدابير تمنع تعرية التربة لأن الوقت أقصر مما يسمح له بالاستفادة من استثماراته. وتكون الحيازة غير مأمونة في هذه الحالة بالنسبة للاستثمارات طويلة الأجل حتى ولو كانت مأمونة بالنسبة للاستثمارات قصيرة الأجل.

33-3 وبسبب أهمية الأمن في الأجل الطويل رأى البعض أن الأمن الكامل لا يتحقق إلا بالملكية الخاصة الكاملة (أي الملكية الفردية المؤكدة) لأن هذا النوع من الحيازة

هو النوع الوحيد الذي لا تكون الحقوق فيه مقتصرة على مدة محددة. وقيل إن المالك هو الوحيد الذي يتمتع بحقوق مأمونة وأن أصحاب الحقوق الأقل من حق الملكية، مثل المستأجرين، هم حائزون في حيازات غير مأمونة لأنهم يعتمدون على إرادة المالك. والمفترض من ذلك أن أمن الحيازة لا يتوافر إلا إذا كانت هناك قدرة على نقل الحقوق أي القدرة على البيع والرهن. وقد يكون النظر إلى الأمن على أنه مرادف لحق البيع والرهن أمراً صحيحاً في بعض أجزاء العالم ولكنه ليس صحيحاً في أجزاء أخرى. ففي أنحاء كثيرة من العالم هناك نُظُم حيازة قوية قائمة على قواعد المجتمع المحلي ويستطيع الناس فيها أن يتمتعوا بأمن الحيازة دون رغبة في بيع الأرض أو دون يكون لديهم الحق في البيع، أو دون أن تكون لديهم حقوق البيع (إذ إن الحقوق قد تكون مقصورة على الميراث أو قد تكون حقوق البيع مقصورة على البيع لأعضاء المجتمع المحلي دون غيرهم).

34-3 كما أن مصادر الأمن قد تختلف بحسب الظروف:

- فمن المصادر المهمة يمكن أن نذكر المجتمع المحلي والمجموعات القائمة فيه مثل منظمات المزارعين ومنظمات المنتفعين بالمياه، فإذا كان الجيران يعترفون بحقوق شخص ما ويوافقون على إعمالها فإن أمن هذا الشخص يكون مكفولاً. وفي كثير من ترتيبات الحيازة العرفية يحصل الناس على حقوق الملكية بفضل اشتراكهم في عضوية المجتمعات المحلية. وبذلك فإن الاحتفاظ بحقوق الملكية يُدعم العضوية في هذه المجموعات كما أن العضوية نفسها تسهل الحصول على حقوق الملكية والمحافظة عليها.
- والحكومات هي مصدر آخر من مصادر الأمن لأنها توفر الاعتراف السياسي ببعض الحقوق. فمثلاً قد تقبل الحكومة حدوث تعد غير مشروع واستقرار مجتمع ما على أراضي غابات الدولة دون أن تحاول طرد أفراد هذا المجتمع. ولكن الحكومة إذ تفعل ذلك فإنها تعترف في العادة بحق هذا المجتمع في احتلال تلك الأرض دون أن تصل إلى الاعتراف بحقوق مختلف الأفراد الذين تتألف منهم تلك الجماعة.
- وقد يكون من المصادر الأخرى نظام الإدارة الحكومي والقانوني الرسمي. فقد توفر الدولة الحماية بصفة عامة بأن تؤكد الحقوق التي يتمتع بها الناس أو بواسطة تدابير خاصة مثل توفير الحماية ضد التعدي على الأرض. وكثيراً ما يرى الناس أن الأمن هو الحماية التي توفرها نُظُم تسجيل

الأراضي والسجلات العقارية، حيث يكون الفصل في النزاعات من اختصاص نظام المحاكم القانوني.

- وفي بعض البلدان قد يتوافر الأمن بسبب وجود أنظمة متسلطة مثل "أمراء الحرب" الذين يظهرون عند غياب الدولة أثناء فترات الاضطرابات المدنية. وبطبيعة الحال ليس هذا المصدر مصدراً مرغوباً فيه لأن هذه الهياكل ربما تمنع ظهور مجتمعات قوية وتُظم قانونية لإدارة الحكم الرشيد.

35-3 ومجموع الأمن الذي يتمتع به شخص ما هو حاصل جمع مختلف أنواع الأمن التي تتوافر من جميع المصادر. وفي كثير من الحالات يؤدي ارتفاع مستوى الأمن من مصدر أو عدة مصادر إلى ارتفاع مستوى الأمن الكلي. وفي كثير من مشروعات التنمية يكون توفير الأمن القانوني أو تحسينه هو أهم طريقة لرفع مستوى أمن الحيازة. ومن أمثلة إصلاح أمن الحيازة: رفع مستوى الحقوق غير الرسمية إلى مستوى الحقوق الواجبة الإنفاذ قانوناً؛ رفع مستوى الأدون الصادرة من الدولة إلى مستوى الإجراءات التي توفر حماية أكبر للمنتفعين من الأراضي؛ إدخال نصوص تجعل المجتمعات المحلية هي المالك القانوني للحيازات العقارية التقليدية بدلاً من أن تكون الحقوق في يد الدولة؛ تحسين تعريف حقوق الملكية بإدخال تحسينات على النظم الرسمية للإدارة العقارية.

36-3 وربما يتعرض أمن الحيازة للتهديد بطرق كثيرة. ومن المفارقات أن محاولات رفع مستوى الأمن القانوني لدى البعض قد تؤدي إلى فقدان حقوق البعض الآخر. فمثلاً إذا كان مشروعات إصدار سندات الحقوق العقارية وتسجيلها غير موضوعة بشكل سليم فقد يؤدي ذلك إلى تقليل الأمن لدى كثير من المقيمين في المناطق الريفية إذا لم تعترف هذه السندات ببعض حقوق النساء والفقراء والاكتفاء بإدراجها بصورة مبسطة في سندات "الملكية" المزعومة. وربما لا يعترف النظام القانوني بحقوق الانتفاع بالأرض التي قد تكون مهمة والتي تنصب مثلاً على جمع المنتجات الحرجية الصغيرة أو الحصول على المياه، وبذلك تضيع هذه الحقوق بسبب النظام القانوني المذكور. وبطبيعة الحال ربما تؤدي أنواع أخرى من المشروعات الإنمائية إلى فقدان الحقوق العقارية.

37-3 كما أن مستوى الحقوق قد ينخفض أو ربما تختفي هذه الحقوق تماماً إذا بدأت الدولة في إنفاذ القواعد السارية التي تحول دون الحصول على الموارد. وعلى

سبيل المثال، سياسة صيانة الغابات بطريقة جامدة بحيث ينتهي الأمر بطرد سكان القرى من الأراضي التي كانوا ينتفعون بها في أغراض الزراعة والرعي.

38-3 وقد يكون انعدام أمن الحيازة راجعاً إلى تغيرات اجتماعية. فمثلاً يؤثر مرض الإيدز على أمن النساء في كثير من أنحاء أفريقيا. فقد تفقد الأرملة حق الحصول على الأراضي بالمعنى القانوني إذا لم تستطع أن ترث الحقوق من زوجها، وإذا اضطرت من الناحية العملية إلى ترك المزرعة لأقربائها من الذكور.

39-3 وقد تضيع الحقوق عندما يتجاهل الآخرون قواعد حيازة الأراضي. فاستغلال العلاقات غير المتكافئة داخل المجتمعات المحلية مثلاً قد يؤدي إلى أن يضع بعض أعضاء المجتمع سياجاً حول قطع من الأراضي الشائعة ويستخدمونها لأنفسهم فقط، وبذلك يحرمون غيرهم من الوصول إلى هذه الأراضي والانتفاع بحقوق الرعي فيها.

40-3 وبطبيعة الحال قد يصبح بعض الناس معدمين لأسباب أخرى غير انعدام أمن الحيازة. فالبعض قد يبيعون أراضيهم بيعاً جبرياً أو اضطرارياً حتى يستطيعوا البقاء على قيد الحياة أثناء الأزمات مثل المجاعات وحالات المرض وغيرها من الكوارث. وهناك أسباب أخرى لبيع الأراضي قد يكون منها ضرورة مواجهة ضغوط اجتماعية مثل تقديم مهر في حالة تزويج البنات.

4- لماذا يجب إدخال اعتبارات حيازة الأراضي في تصميم المشروعات

1-4 كثيراً ما يكون لمشروعات التنمية الريفية انعكاسات على حيازة الأراضي. ففي بعض الحالات قد يتضمن تصميم المشروع إدخال تحسينات على ترتيبات حيازة الأراضي من أجل دعم الأهداف الإنمائية للمشروع. وفي حالات أخرى قد يكون لأنشطة المشروع تأثير على ترتيبات حيازة الأراضي. وكل هذه التأثيرات الممكنة قد لا تكون ظاهرة في بداية الأمر عند تصميم المشروع. ولكن عدم مراعاة انعكاسات المشروع على حيازة الأراضي منذ البداية قد يؤدي إلى نتائج غير متوقعة. وقد يؤدي ذلك إلى عدم ظهور أي تحسن شامل إذا كانت التأثيرات المتعلقة بحياة الأرض ستلغي المكاسب التي تحقق في مواضع أخرى من المشروع، أو ربما تؤدي إلى أن يصبح الوضع أسوأ مما كان عليه من قبل.

2-4 وبيّن هذا الفصل أهمية إدخال اعتبارات حيازة الأراضي عند مرحلة تصميم المشروع وذلك بضرب أمثلة على بعض الانعكاسات التي قد تنشأ من مشروعات تعزيز الاستقرار البيئي أو مشروعات تأصيل الاعتبارات الجنسانية والفصل في المنازعات وحالات النزوح إلى مناطق أخرى.

القضايا البيئية

3-4 هناك ترابط وثيق بين حيازة الأراضي والأحوال البيئية: فحيازة الأراضي يمكن أن تُعزز ممارسات استخدام الأراضي التي تُضر بالبيئة كما أنها تستطيع أن تُعزز حماية البيئة.

4-4 فالقواعد غير المناسبة (سواء كانت قواعد رسمية أم غير رسمية) للحصول على الأراضي يمكن أن تؤدي إلى تدهور البيئة. ففي كثير من أنحاء العالم أصبح تجهيز الأراضي وسيلة فعالة للمطالبة بهذه الأراضي. فمثلاً كانت هناك غابات يستخدمها السكان المحليون تقليدياً بطريقة القطع والحرق وكانت لهم حقوق عرفية على هذه الموارد. ولما استطاع الناس الذين ليسوا أعضاء في المجتمعات المحلية الحصول على الأرض بقطع الأشجار فقد أدى ذلك إلى تجهيز الأرض على نطاق واسع وأدى مثلاً إلى أن أجزاءً من آسيا وأمريكا الجنوبية أصبحت مغطاة في السنوات الأخيرة بالحرائق والدخان.

5-4 وانعدام أمن الحيازة يرتبط بسوء طرق استخدامات الأراضي مما يؤدي بدوره إلى تدهور البيئة. فعدم وضوح الحقوق يقلل من حوافز تنفيذ تدابير طويلة الأجل لصيانة الموارد. ففي أراضي الملكية الخاصة مثلاً لن يطبق المزارعون المستأجرون لإيجارات قصيرة الأجل أي تدابير لحماية التربة ولن يزرعوا الأشجار ولن يعملوا على تحسين المرعى إذا لم تكن الحيازة طويلة بما يكفي للحصول على منافع من هذه الاستثمارات.

6-4 وفي أراضي الدولة قد تؤدي ترتيبات الحيازة غير السلمية إلى تدهور البيئة. وفي حالة نُظم الرعي في المناطق الجافة وشبه الجافة قد تكون بعض أراضي الرعي التي تعتبر رسمياً من أراضي الدولة قد تحولت من النُظم الرعوية التقليدية إلى نُظم الزراعة التجارية أو إلى نُظم تربية الحيوانات في مزارع واسعة بالطرق التجارية. ولم تعترف هذه السياسات بأن تباين سقوط الأمطار يتطلب أن يكون للرعاة حق الوصول إلى المراعي على نطاق واسع. كما أن استبعاد بعض الأراضي من أجل تربية الحيوان بالطرق التجارية يُقلل من قدرة الرعاة على التحرك. والنتيجة هي زيادة تركيز تربية الحيوان بالطرق الرعوية في مساحات الرعي التي بقيت مفتوحة أمام هؤلاء الرعاة.

7-4 والانتفاع غير المستدام بالملكية الشائعة أصبح معروفاً على نطاق واسع من كتاب "The tragedy of the commons" من تأليف Hardin. وقد كان تحليل الإفراط في الاستغلال على هذا النحو موضع نقد لأنه كان قائماً على القدرة غير المحدودة على الانتفاع بِنُظم الملكية المفتوحة أي غير المقيدة لا على نُظم الحصول على الموارد المملوكة على المشاع بين أعضاء المجتمع المحلي. ولكن حدث في بعض الحالات تحويل نُظم الملكية الشائعة إلى نُظم الحيازة غير المقيدة عندما أصبح نظام المجتمع المحلي أضعف من أن يمنع استخدام أراضي الرعي الشائعة بواسطة أشخاص من خارج المجتمع المحلي.

8-4 وعلى العكس من ذلك تستطيع القواعد الجيدة لحيازة الأراضي أن تُعزز الاستخدامات المستدامة للأراضي. وينبغي في المشروعات التأكد من أن ترتيبات حيازة الأراضي الموجودة والناجحة ستحصل على دعم بدلاً من تهديدها. فمثلاً قد يمكن عند الاعتراف بمدى التعقد ومقدار القوة في نُظم حيازة الأراضي الرعوية التقليدية مراعاة المرونة في استخدام الموارد بما يتجنب تدهور تلك الموارد. كما قد يمكن لمصممي المشروع تحسين ترتيبات الحيازة بما يدعم

مشروعات صيانة الموارد الطبيعية. وقد يستطيع المشروع تحسين أمن حيازة المستأجرين، مثلاً بضمان شروط في الإيجار تشجعهم على اتباع الممارسات المستدامة في استخدامات الأراضي. ويكون عقد الإيجار مشجعاً على الاستثمار إذا نص على تقديم تعويض عن المنافع التي لم يمكن الاستفادة منها عند نهاية فترة الإيجار، أو بإطالة مدة الإيجار والسماح بتوريثها للورثة بحيث لا يكون هناك مثيرات أمام المستأجرين.

9-4 ومن أجل تحسين الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية يجب ربط استراتيجيات حيازة الأراضي بأدوات مناسبة للإدارة العقارية، مثل تقسيم المناطق بحسب خصائصها الزراعية الإيكولوجية، بما يضمن أن يكون استخدام الأراضي مناسباً لنوع التربة وطبوغرافيتها وخصائصها المناخية. ومن المطلوب أيضاً زيادة مشاركة المجتمعات المحلية وتمكين هياكلها بما يضمن إدارة قاعدة الموارد الطبيعية بواسطة هذه المجتمعات نفسها وبطريقة فعالة.

القضايا الجنسانية

10-4 في معظم المجتمعات لا تتمتع النساء بنفس حقوق الحصول على الأراضي الريفية وما يتصل بها من موارد طبيعية. وفي كثير من الحالات ربما تكون المجتمعات قد حافظت على مصالح النساء بفضل القانون العرفي أو القانون الديني أو التشريع السابق، ولكن تغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية غالباً ما يؤدي إلى فشل القواعد القديمة في ضمان حصول النساء على الموارد اللازمة لتربية العائلة ورعايتها. وقد لا تستطيع المجتمعات التي تعاني في الوقت الحاضر من نقص الأراضي أو ارتفاع قيمتها بسرعة، أو قد لا ترغب، في منع الأقارب من الذكور من ادعاء حقوق على الأراضي التي كانت للنساء، وخصوصاً الأرمال أو النساء الوحيدات.

11-4 وقد أدت الهجرة إلى المناطق الحضرية إلى ارتفاع سريع في عدد العائلات الريفية التي ترأسها نساء بحكم الواقع أو بحكم القانون. وكثير من هؤلاء النساء ليس لديهن أي حول ولا قوة من الناحية الاجتماعية (مثل النساء الوحيدات أو الأرمال أو المطلقات أو زوجات العمال المهاجرين أو النساء الكبار في السن أو اللاتي يعانين من عجز). فليس في أيديهن اتخاذ القرارات، وليس لهن صوت في طريقة سير المجتمع المحلي، كما تتناقص مساحة الأمن لديهن حتى كأفراد

بموجب القانون التقليدي. وأي محاولة لتأكيد حقوقهن ربما تؤدي إلى نزاعات على مستوى المجتمع المحلي أو حتى على المستوى الوطني. وفي أغلب الحالات لا تحوز النساء إلا الحقوق التي يرغب أقاربهن من الذكور في تركها لهن. فالمرأة الوحيدة أو المطلقة أو الأرملة ربما ينتهي بها الأمر أن تعيش اعتماداً على حُسن نية أعضاء العائلة من الأبعد. وبتزايد عدد البلدان التي أصبحت فيها جائحة الإيدز سبباً رئيسياً في أن تكون المرأة هي رأس العائلة بمفردها.

12-4 ومع ذلك تتزايد المسؤولية على العائلات التي ترأسها امرأة لإنتاج الأغذية اللازمة لإطعام السكان المتزايدين. وحتى في العائلات التي يرأسها رجال غالباً ما تكون المرأة هي صاحبة المسؤولية الأولى عن إنتاج المحاصيل الغذائية في حين يتركز نشاط الرجال على المحاصيل النقدية. والمرأة الريفية مسؤولة بوجه خاص عن نصف إنتاج الأغذية في العالم وهي تنتج 60 و 80 في المائة من الأغذية في معظم البلدان النامية. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وفي منطقة البحر الكاريبي تُنتج النساء 80 في المائة من الأغذية الأساسية. وفي آسيا تؤدي النساء ما بين 50 و 90 في المائة من العمل في حقول الأرز. وبعد الحصاد تكون المرأة الريفية في البلدان النامية مسؤولة بالكامل تقريباً عن تخزين المنتجات ومناولتها وحفظها وتسويقها وتجهيزها.

13-4 وفي كثير من الحالات لم تعترف مشروعات إدخال قواعد قانونية رسمية أو مشروعات الإصلاح العقاري وإصدار السندات ومشروعات التسجيل، بما للنساء من حقوق. وكان اشتراك الرجال في هذه المشروعات يعتبر كافياً وكانت سندات ملكية الأراضي تصدر للرجال بصفة عامة على افتراض أن النساء والأطفال سيستفيدون منها باعتبارهم في رعاية الرجال. ولا شك أن ارتفاع نسبة الأمية بين النساء في بعض البلاد يُضعف من قدرتهن على أداء العمليات البيروقراطية المطلوبة للحصول على الملكية القانونية بشكل رسمي.

14-4 وفي كثير من المجتمعات يتطلب تحسين حصول المرأة على الأراضي وتحقيق أمن الحيازة لها إدخال تغييرات على السياسات والتشريعات، مثلاً بالاعتراف صراحة بحق النساء في حيازة الأراضي وفي الحصول على سند رسمي باسم المرأة سواء كان ذلك بصفة فردية أو بالاشتراك مع زوجها. والأهم من ذلك قد يتطلب الأمر إدخال تغييرات على القواعد والممارسات الثقافية. فقد تنص القوانين على أن الرجال والنساء متساوون في حقوق الملكية والميراث، ولكن إذا

كانت القواعد والممارسات الثقافية تتعارض مع القوانين فمن المحتمل أن تظل حقوق المرأة موضع تجاهل.

15-4 وفي عام 1998 لاحظت لجنة الأمم المتحدة المعنية بوضع المرأة أن التمييز ضد النساء في الحقوق العقارية هو أمر يخالف حقوق الإنسان وحثت الدول على تصميم قوانين أو مراجعتها بما يضمن تقرير حقوق كاملة ومتساوية للمرأة في امتلاك الأراضي وغيرها من الممتلكات، بما في ذلك بواسطة الإرث. وهناك مجموعة واسعة من القوانين التي تؤثر في قضايا الحيازة والقضايا الجنسانية، وهي تشمل الدساتير والتشريعات المتصلة بالأسرة والميراث وبالخصخصة وبالإصلاح الزراعي. وإصدار سندات الأراضي وتسجيلها، وإدارة الموارد الطبيعية. وإذا كانت عبارات القوانين وصياغتها تكون في العادة محايدة من الناحية الجنسانية، فإن القوانين نفسها قد تكون منحازة جنسانياً، وذلك مثلاً بتوجيه برامج الملكية ونظمها نحو الرجل باعتباره رئيساً للعائلة.

16-4 ويحتاج الأمر إلى برامج إعلامية لاستكمال الإصلاحات القانونية. فالبرامج قد تتراوح كثيراً من البرامج التربوية أو الإعلامية التي تُعلم النساء عن حقوقهن على الأراضي وغيرها من الموارد، وإلى برامج تدعم المجموعات النسائية لحماية حقوق المرأة في الحيازة أو برامج أخرى ترفع وعي المجتمع المحلي بحقوق المرأة في الحيازة. وعلى الدولة مسؤولية ضمان الاتصالات الفعالة مع المواطنين في هذه الأمور. وفي الوقت نفسه تستطيع منظمات المجتمع المدني أن تؤدي دوراً قيماً في إعلام الناس بحقوقهم.

17-4 وفي نطاق البرامج الإنمائية لا بد عند تصميم المكونات الخاصة بحيازة الأراضي أن تتضمن تحليلاً جنسانياً منذ البداية، بما يضمن عدم التغاضي عن العقبات الخاصة التي تواجه النساء. وأما محاولة إدخال الاعتبارات الجنسية بعد أن تكون أهداف المشروع وتصميمه قد انتهى وضعها، فإن ذلك يؤدي غالباً إلى إدخال القضايا الجنسانية بصورة غير منتجة في الإطار غير المناسب لها.

النزاعات والهجرة وعمليات حل النزاعات

18-4 هناك صلة وثيقة دائماً بين الحيازة والنزاعات العقارية. ففي داخل أي مجتمع تكون هناك ادعاءات متنافسة للتحكم في الأراضي واستعمالها، وقد تؤدي هذه الادعاءات إلى ظهور نزاعات. كما أن النمو السكاني وتغير العوامل الاقتصادية

قد تؤدي بدورها إلى التنافس في الحصول على الأراضي. وتكون المنافسة في العادة خاضعة للقواعد التي تنظم الحيازة في المجتمع والتي نشأت استجابة لحركية العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. فإذا كانت هذه القواعد غير قادرة على التكيف بسرعة كافية مع تغير الظروف فإن احتمالات ظهور نزاعات سوف تتزايد. فمثلاً نشأت نُظم الحيازة العرفية في الأصل في مناطق كانت تتمتع بموارد كبيرة بالنسبة إلى سكانها، والأهم من ذلك كان هناك توافق آراء في المجتمع وبين أصحاب الحقوق. وأما إذا انهار هذا التوافق في الآراء فسيكون الباب مفتوحاً لظهور نزاعات.

19-4 وتكون تأثيرات التغيرات وعدم اليقين كبيرة عندما يكون هناك خلط وتنازع بين القوانين العرفية والقوانين الحديثة. فالاختلافات بين هذين النوعين من القوانين تخلق غموضاً يستطيع الآخرون استغلاله. فأطراف عقد "بيع" أرض من الأراضي العرفية قد تكون لهم آراء مختلفة فيما إذا كان نقل الملكية دائماً أم مؤقتاً أو إذا كان "المشتري" له حق بيع الأرض لشخص آخر. وقد تتعدّد هذه المواقف عندما تكون هناك مصالح شخصية ناشئة عن فردية السلطة في المجتمع، وعندما تتفاعل هذه المصالح الشخصية مع مصالح جماعية منافسة لها. وقد تنشأ نزاعات بسبب قدرة المالك على "بيع" نفس قطع الأرض لأكثر من مشتري واحد في عدة عمليات بيع. وقد تكون هناك نزاعات بين أعضاء عائلة واحدة إذا باع رئيس العائلة جزءاً من ذمته المالية دون موافقة بقية أعضاء العائلة. كما أن تدخلات الدولة قد تزيد عدم أمن الحيازة وتؤدي إلى نزاعات في بعض الظروف. فمثلاً قد تؤدي عدم كفاية إجراءات التسجيل أو حالات نزاع الملكية التعسفي إلى زيادة خطر تجريد المالك من حقوقه.

20-4 وفي حالات أخرى قد ترجع النزاعات إلى عوامل خارجية عن المجتمع. ففي كثير من الحالات تقبل المجتمعات وجود مهاجرين يتمتعون بالأمن بشرط أن يحترموا بنود اتفاقات الحيازة التي أبرمها وسائر العقود الاجتماعية. وقد لا يكون حصولهم على الأراضي محدوداً بحد زمني حتى وإن كانوا يعتبرون من المقيمين بصفة مؤقتة. وبعد ذلك قد تنشأ نزاعات عندما تتغير الظروف، مثلاً، في أحوال الضائقة الاقتصادية أو نقص الأراضي، إذ أن قبول هؤلاء المهاجرين من جانب المجموعات المحلية قد يهتز. كذلك قد تنشأ نزاعات عندما يكتسب "الخارجيون" حق الحصول على أراضي المجتمع المحلي بطريقة لا تحترم

القواعد العرفية. وتنشأ أعنف النزاعات وأخطرها من المزيج المتفجر بين التلاعب السياسي والتنافس على الأراضي وإنكار الانتساب الوطني في حالات الانقسامات العرقية. وكثيراً ما يكون الحصول على الأراضي مرتبطاً بالهوية الاجتماعية ولهذا تكون الحقوق العقارية لبعض المجموعات الاجتماعية موضع اعتراض بسبب الهوية العرقية والوطنية، مما يهيئ الفرصة لاستغلال هذا التوتر من الناحية السياسية. فقضايا الحيازة هي في أساسها قضايا سياسية ومحل تحرك سياسي، كما أن علاقات الحيازة راسخة في العلاقات بين مختلف المجموعات العرقية وتتأثر بهذه العلاقات. وببساطة يمكن القول إن قضايا الحيازة تتعرض لتسييسها وأن القضايا السياسية تتعرض لاستغلالها من الناحية العرقية.

21-4 كذلك قد تنشأ النزاعات إذا كانت المشروعات الإنمائية تؤدي إلى ظهور مشكلات بدلاً من أن تعمل على حلها. فالتدخلات الخارجية قادرة على تغيير العلاقات والتوازنات الموجودة بالفعل. فقد تؤدي هذه التدخلات مثلاً إلى تغييرات نسبية في قيمة الأراضي. وفي هذه الحالات فإن إعادة رسم التوازن السياسي المحلي قد تؤدي إلى الشك في "قواعد اللعبة" التي تحكم الانتفاع بالموارد والإشراف عليها، ويؤدي ذلك إلى ظهور احتمالات تنازع. ومن المفارقات أن بعض مشروعات مساعدة النازحين بسبب الحروب وضعت هؤلاء الأشخاص في وسط نزاعات جديدة عند توطينهم في أراض لم يكن من الظاهر في ذلك الوقت أنها موضع انتفاع بواسطة أي شخص. وعدم النجاح في التفاوض مع أصحاب الحقوق الموجودين يعرض ضحايا النزاعات إلى أوضاع غير مأمونة. بل إن الوضع قد يصبح مشكلة عندما يضطر أصحاب الحقوق الموجودون بالفعل إلى النزوح ثم يعودون بعد أن يكون هناك مستوطنون جدد قد دخلوا إلى الأرض.

22-4 وهناك مشكلة في كثير من البلدان هي أن الآليات الرسمية لحل النزاعات تكون ضعيفة أو غير موجودة فعلاً. فكثير من المحاكم الرسمية منقل بأعباء القضايا، ولا تتوافر لديه القدرة الكافية من حيث العاملين والخبرة لمعالجة العدد الهائل من القضايا المطروحة أمام المحاكم. وفي بعض البلدان تكون القضايا المتعلقة بالأراضي هي في حقيقتها أغلبية القضايا المطروحة أمام المحاكم، وهي قضايا التي يصعب حلها بسرعة - إذ أن القضايا العقارية قد تدوم لسنوات طوال أمام المحاكم. واللجوء إلى المحاكم يكون في نظر كثير من الناس عملية باهظة التكاليف وطويلة الأجل ولا يمكن التنبؤ بنتائجها بل إنها قد تنطوي في بعض

الحالات على فساد. ويبدو في نظر الناس أن اللغة التي يتعامل بها المحامون والقضاة هي لغة غريبة ومعقدة.

23-4 وهناك اتجاه متزايد نحو إنشاء محاكم متخصصة في المسائل العقارية وتستطيع أن تطبق تقنيات مختلفة في حل المنازعات. ويتزايد الاعتراف بالآليات غير الحكومية لحل المنازعات، وتقوية هذه الآليات. وقد يتطلب ذلك الاستفادة من النماذج الموجودة في المجتمعات المحلية التي ظل بعضها قائماً لسنوات طوال إلى جانب النظم القضائية الرسمية التي قد تكون في بعض الحالات حديثة العهد. وقد يكون اكتشاف هذه البدائل الموجودة في المجتمع المدني ومحاولة تحسينها هو أفضل طريق لتخفيف العبء عن المحاكم وضمان وجود آليات لحل المنازعات متوافقة مع القواعد والأعراف المطبقة لدى أطراف النزاع ومع اللغة التي يفهمونها.

الترباط بين مختلف القضايا

24-4 قضايا الحيازة العقارية المتصلة بالبيئة لا تنفصل عن قضايا الحيازة العقارية المتصلة بالقضايا الجنسانية أو بالنزاعات. بل الواقع إنها تتعايش معاً في المجتمعات. فمثلاً تصميم مشروع لدعم الغابات المحلية أو لتحسين سبل عيش الرعاة يؤثر ضرورة إدماج ممارسات حيازة الأراضي التي تُعزز استخدامات الأراضي المستدامة بيئياً والتي تضمن الحصول على الموارد للمحرومين، والتي تُعالج النزاعات بشأن حقوق استخدامات الأراضي.

25-4 والعمل على إدخال تغييرات مثلاً في المساواة بين الجنسين في ملكية الأراضي قد لا يتطلب مجرد تغيير السياسة العقارية والتشريعات العقارية بل أيضاً تغيير مواقف كثير من السكان. ولما كانت حيازة الأراضي هي علاقة بين الناس، فإن القواعد التي تحكم الحصول على الأراضي تعكس التوازن أو عدم التوازن في القوى، كما في أي شيء آخر. وتغيير القواعد ليس مجرد زيادة الحصول على الموارد لبعض الناس بل إنه قد يؤدي إلى تغيير أساسي في هيكل القوى القائمة. وقد أدت زيادة الوعي بالقضايا الجنسانية في كثير من البلدان إلى إصدار تشريعات تنص على الحقوق القانونية للنساء على الأراضي. ولكن عند عدم وجود آليات فعالة للإدارة والحكم الرشيد من أجل تنفيذ هذه التشريعات فمن المحتمل أن تظل الممارسات التقليدية قائمة. وقد تكون الدعوة إلى التجديد مهمة

ولكن لا يغيب عن البال أن كثيراً من التغييرات التي تطالب بها هذه الدعوة قد لا يمكن تنفيذها في الأجل القصير.

26-4 وإذا كانت تقوية ترتيبات حيازة الأراضي أو تحديث هذه الترتيبات قد تؤدي دوراً كبيراً في نتائج المشروعات الإنمائية، فإن الآثار تعتمد بطبيعة الحال على عوامل أخرى. فزيادة العدالة في الحصول على الأراضي وزيادة أمن الحيازة هو في كثير من الحالات جزء مهم من التنمية الريفية، ولكن أمن الحصول على الأرض لا يكفي وحده. فالناس تحتاج أيضاً إلى الحصول على الموارد الإنتاجية التكميلية والوصول إلى المؤسسات، بما في ذلك التمويل والتدريب والأسواق المفتوحة والفعالة، والحصول على التكنولوجيا، والوصول إلى البنية الأساسية الريفية حتى يمكن تحقيق المنافع التي تنتج عن تحسين الحصول على الأراضي. وعندما يؤدي تزايد الضغط السكاني إلى تناقص الحيازات العائلية جيلاً بعد جيل يكون من المهم جداً خلق فرص جديدة للحصول على دخل من خارج الزراعة حتى يمكن تخفيف الضغط على الأراضي.

27-4 ومن أفضل سبل معالجة هذه القضايا وضع استراتيجية تنمية ريفية شاملة تركز على البنية الأساسية الريفية، وإيجاد فرص عمل ريفية في خارج الزراعة، وتقليل تكاليف حراك اليد العاملة، وزيادة مستوى التعليم والمهارات إلى جانب تدابير لتحسين ترتيبات حيازة الأراضي والإدارة العقارية. ومن المحتمل أن يؤدي هذا الأسلوب المتعدد القطاعات إلى المساهمة بصورة ناجحة في التنمية الزراعية وفي رفع مستوى العائلات الريفية.

5- كيف يمكن إدخال حيازة الأراضي في تصميم المشروعات

1-5 يجب برمجة تحليل حيازة الأراضي في مرحلة مبكرة من مراحل تصميم المشروعات والبرامج الإنمائية في الريف. فمن شأن ذلك أن يساعد على ضمان زيادة أمن الحقوق القائمة بالفعل وتجنب النزاعات. وعند إيلاء الاهتمام الواجب لعلاقة الحيازة بالتنمية الريفية وبالأمن الغذائي سيمكن زيادة استدامة المشروعات. والتعرف على مختلف الأوضاع التي لها صلة بحيازة الأراضي والتي قد تظهر فيها نزاعات هو أمر حاسم في تصميم المشروع. وهذا الحال بوجه خاص عندما تكون هناك تغيرات ديناميكية، وخصوصا تحركات سكانية، من شأنها أن تؤثر على حقوق السكان الموجودين، بصرف النظر عما إذا كان شغلهم للأرض دائماً أو متقطعاً. وقد كانت النزاعات العقارية في العادة من أصعب المشكلات في جميع الأزمان وفي جميع القارات.

2-5 وعلى هذا فإن الفصل الحالي يعالج كيفية إدخال الخبرة المناسبة في مرحلة تصميم المشروع وفي مرحلة تنفيذه، كما ينظر إلى الخبرات والتجارب المطلوبة لدى الناس لمعالجة تلك القضايا.

تحليل حيازة الأراضي

3-5 أنسب طريقة للتعرف على احتمال وجود قضايا متعلقة بحيازة الأراضي، وبوجه الخصوص ما إذا كانت ستؤدي إلى نزاع، هي الإجابة على سؤالين: "ما هي الحيازة القائمة بالفعل؟" و"ما هي الآثار أو الانعكاسات التي يمكن أن يحدثها المشروع؟" وفيما يلي الحديث عن هذين السؤالين.

4-5 ما هي الحيازة القائمة بالفعل؟ للإجابة عن هذا السؤال لا بد من التعرف على ترتيبات الحيازة القائمة "قبل المشروع" أو "قبل التغير". وقد يتطلب ذلك تقييم وضع الحيازة:

- هل هي حيازة رسمية ضمن إطار قانوني محدد منصوص عليه في العادة في التشريع، وما هي المصالح القانونية الرسمية الموجودة بالفعل في منطقة المشروع.

• هل هي حيازة على المشاع أو خاضعة لإطار عرفي، تُدار في العادة بواسطة السلطات العرفية، وما هي المصالح غير الرسمية والعرفية الموجودة بالفعل.

5-5 ومن السهل جداً الوقوع في فخ الظن بأن الأرض غير المشغولة مادياً في الوقت الحاضر هي أرض خالية وليس لأحد حقوق عليها. فمن الشائع مثلاً أن يكون التمتع ببعض الحقوق أمراً دورياً سواء كان ذلك بصفة منتظمة أو غير منتظمة. وفي بعض الحالات قد تكون المساحة موضع حقوق موسمية مثل حقوق الرعي، ويكون الانتفاع بها على أساس سنوي. وفي أوضاع أخرى قد تكون هناك حقوق معترفاً بها على أرض ما ولكن هذه الأرض لا تستخدم إلا بصفة غير منتظمة عبر السنوات. ومن الأمثلة على ذلك المناطق شبه الجافة حيث يكون موقع سقوط الأمطار هو الذي يُحدد الأماكن التي تنتقل إليها القطعان، أو في نُظم القطع والحرق حيث لا تجهز الأراضي للزراعة إلا لمدة ثلاث سنوات كل عشرين سنة.

6-5 ما هي الآثار أو الانعكاسات المحتملة التي يمكن أن يحدثها المشروع؟ يتطلب السؤال الثاني عمل تقييم للظروف التي ستتغير نتيجة للمشروع. وينبغي أن يراعي هذا التقييم التغيرات التي تنشأ عن تأثيرات خارجية مثل تحركات السكان وغيرها. وتتفاوت الأمثلة من أمثلة واضحة تماماً مثل إسكان الأشخاص المشردين داخلياً نتيجة للمراحل الأولى من تقديم أغذية الطوارئ، إلى أوضاع يختل فيها التوازن بين فرص الحصول على الموارد أمام السكان المستقرين بالفعل والسكان الجُدد الذين يحصلون على المساعدة، وهي أوضاع قد تؤدي إلى ظهور نزاعات. وهناك مثال آخر هو السياسات المتعلقة بالمسائل الجنسانية والحصول على الأراضي وغيرها من الموارد.

7-5 والتعرف على التأثيرات التي يمكن أن تنشأ عن هذه الديناميكية الجديدة بجميع أبعادها هو عملية معقدة. وعند الجمع بين هذا التحليل والتحليل الناشئ عن السؤال الأول ستظهر مجموعة من الاستراتيجيات في الأجل القصير والمتوسط والطويل. وهذه الاستراتيجيات ستعمل على إدخال التطورات التي ستكون ضرورية لتسهيل عدالة الحصول على الموارد، بما يضمن الأمن الغذائي ويخفف وطأة الفقر، وفي الوقت نفسه الاعتراف بالحقوق القائمة بالفعل. وقد تكون هذه التطورات هي التفاوض على اتفاقات قصيرة الأجل للحصول على الموارد أو

إدخال تغييرات قانونية متوسطة الأجل، أو تغييرات ثقافية أطول أجلاً على النحو المطلوب مثلاً في كثير من القضايا الجنسانية.

توقيت مدخلات حيازة الأراضي

8-5 توقيت تدخلات حيازة الأراضي والجدول الزمني هما جانبان مهمان عند تصميم المشروعات. فإذا كان التحليل يشير إلى احتمال وجود نزاعات عقارية يكون من المهم إدخال نص واف في مرحلة مبكرة من مراحل تصميم المشروع وذلك لدعم الجوانب الخاصة بحيازة الأراضي.

9-5 وفي الأجل القصير من المحتمل أن تتركز تدخلات حيازة الأراضي على تصميم المشروع. ويمكن أن تستهدف هذه التدخلات مجالات مثل ضمان وجود آليات مناسبة ومقبولة لحماية الحقوق القائمة والمحافظة عليها وهناك مجال آخر يمكن استهدافه هو الأدوار الإعلامية التي تُعزز قدرة الناس على رعاية مصالحهم الخاصة بهم والتي تشجع على احترام هذه المصالح. ويمكن أداء هذه الأدوار التبصيرية فيما يتعلق بقضايا معينة مثل تسييج الأراضي المشاع بدون ترخيص مما يحرم الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي من الحصول على مورد حاسم في حياتهم.

10-5 أما في الأجلين المتوسط والطويل فيُحتمل أن تتركز مدخلات حيازة الأراضي على المشكلات الرئيسية التي تظهر على مستوى المؤسسات والتي ترجع إلى تغير حيازة الأراضي. وقد تتفاوت هذه التغيرات من تغيرات مطلوبة في الإطار القانوني مثلاً إلى إقامة الأشكال المناسبة لتسجيل ملكية الأراضي.

المهارات والخبرات المطلوبة

11-5 الخبرات والمهارات المطلوبة لأداء العمل في مجال حيازة الأراضي تشمل كلاً من التدريب الأكاديمي المناسب والخبرة الميدانية المناسبة. ورغم أن هذين العنصرين يشملان مجموعة كبيرة من المهارات فإن الخبرة الأكاديمية يُحتمل أن تشمل التخصص في موضوعات تتعلق بحيازة الأراضي وهناك مجالات مهنية كثيرة توفر الخبرة المطلوبة في حيازة الأراضي، والمعتاد أن يكون المهنيون ذوو الكفاءات الكاملة قد أمضوا فترة من الوقت تحت الإشراف المهني من أجل صقل مهاراتهم المهنية. وتشمل التخصصات المتعلقة بحيازة الأراضي ما يلي:

- الاقتصاد العقاري
- القوانين العقارية
- عمليات مسح الأراضي والسجلات المساحية
- تخطيط استخدامات الأراضي والأماكن

12-5 وهناك تخصصات أكاديمية أوسع، وخصوصاً في العلوم الاجتماعية، تكون لها قيمتها عند استكمالها بدراسات وبحوث في مجالات حيازة الأراضي بالذات. ومن هذه التخصصات الأكاديمية:

- العلوم الزراعية ودراسات الموارد الطبيعية واقتصاديات التنمية
- الأنثروبولوجيا
- الجغرافيا
- العلوم السياسية
- التنمية الإقليمية
- علم الاجتماع

13-5 وأما الخبرة المناسبة فتتألف من مزيج من طول الاستمرار، ومدة العمل ومستويات العمل. والمطلوب في الصورة النموذجية أن يكون الشخص قد قضى عشر سنوات من الخبرة المتزايدة المسؤولة في عمل يتصل بحيازة الأراضي. وجميع المشروعات تتطلب مجموعة من المهارات الأساسية المتصلة بحيازة الأراضي، ولكن المزيج الصحيح من المهارات يتحدد بحسب طبيعة التدخل المقترح في التنمية الريفية، وبحسب السياق الذي يجري فيه هذا التدخل. ولما كانت حيازة الأراضي هي مجال متعدد الأبعاد فينبغي لمصممي مشروعات التنمية الريفية أن يهدفوا إلى الانتفاع من التعاون الخصب بين أخصائيي الحيازة الذين يضيفون إلى المشروع مجموعات تكميلية من مهاراتهم في مجال الحيازة.

مجالات الإعلام عند تصميم المشروعات ورصدها

14-5 ليس من السهل وضع قائمة تفصيلية بالقضايا التي يجب النظر فيها عند تصميم المشروع ورصده في حالة المشروعات التي قد تكون لها انعكاسات على حيازة

الأراضي. ولكن من المجالات التي ينبغي تحليلها الإطار القانوني، وإطار المؤسسات، والإطار العرفي، ومؤشرات الرصد والتقييم:

15-5 **الإطار القانوني.** ستكون التشريعات والمجالات القانونية مسألة مهمة ينبغي النظر فيها فيما يتعلق بحقوق الحيازة، وهذه المجالات تشمل على سبيل المثال لا على سبيل الحصر:

- الدستور
- تشريعات الإدارة العقارية الحكومية - التي تعالج أنشطة مختلف الوكالات الحكومية المختصة بحيازة الأراضي
- القوانين الأخرى المتعلقة بالإدارة العقارية
- المعاملات العقارية بما في ذلك نقل الملكية والرهن
- تخطيط استخدامات الأراضي والرقابة على تقسيمها
- تشريعات التأجير
- تشريعات الأسرة
- تشريعات الإرث
- تشريعات الخصخصة
- تشريعات التسجيل العقاري
- تشريعات إدارة الموارد
- تشريعات ضرائب الملكية
- تشريعات الحكم المحلي
- تشريعات الحيازة العرفية.

ومن المهم تقييم مدى فاعلية التطبيق العملي لهذا الإطار القانوني الرسمي الذي يتحدد بمجموعة التشريعات والقوانين وغيرها من النصوص ذات الصلة بالموضوع. وينبغي أن يشمل هذا التقييم إجراء مناقشات مع الوكالات المسؤولة ومع المهنيين المختصين بالشؤون العقارية في القطاع الخاص (رجال المساحة ورجال القانون ووسطاء العقارات وغير ذلك) ومع الناس في الميدان.

16-5 *إطار المؤسسات*. تُعتبر الوكالات القانونية المسؤولة عن إدارة مختلف عناصر الإطار القانوني مصدراً مهماً من مصادر المعلومات. وهذه الوكالات تشمل الوكالات المسؤولة عن تخصيص الأراضي وإعادة التوطين، وعن التسجيل العقاري والسجل العقاري، وعن ترمين الأراضي وفرض الضرائب عليها، وعن الإدارة العقارية، وعن التنمية الريفية، وعن الزراعة والبيئة، وغير ذلك. ويجب التعرف على مستوى عمل هذه الوكالات، هل هو المستوى المركزي أو المستوى الإقليمي أم على مستوى قرية أو عدة قرى أو غير ذلك. ومن المهم التعرف على الثغرات وحالات التداخل بين ترتيبات مختلف المؤسسات، والقدرة (أو عدم القدرة) على تقديم خدمات حيازة الأراضي والإدارة العقارية في منطقة المشروع.

17-5 *الإطار العرفي*. للتعرف على حالة الإطار العرفي، سواء من الناحية النظرية أو في الميدان، لا بد من أسلوب ميداني في جمع المعلومات وتحليلها. ومن المهم تحديد ما إذا كان وجود حقوق معترفاً بها على قطعة أرض يمنع من اعتراف القانون بحقوق عرفية على نفس قطعة الأرض. ويكون التركيز في الإطار العرفي على أي تقنين للحيازة العرفية ربما يكون قد دخل في التشريعات القائمة، ولكن يجب أولاً معالجة طريقة سير الحيازة العرفية في منطقة المشروع.

18-5 *مؤشرات الرصد والتقييم*. ينبغي أن يكون رصد وتقييم تأثيرات تدخلات التنمية الريفية التي قد يكون لها تأثير على حيازة الأراضي جزءاً مهماً من تصميم المشروع، كما يجب توجيهه نحو صقل المشروعات الجارية وتطويرها. والأسلوب المناسب هو وضع دراسة تكون هي القاعدة التي تُقاس عليها التغييرات التي ستحدث بعد ذلك والتي ستظهر من جمع المعلومات. وستختلف عناصر حيازة الأراضي التي ينبغي تسجيلها وإصدارها اختلافاً كبيراً بحسب طبيعة المشروع، ولكن يجب أن تستند إلى مجموعة من المؤشرات في المجالين الاجتماعي والاقتصادي حتى يمكن التعرف على حدوث أي تغييرات، إن حدثت. ولكن يلاحظ أن المعلومات نادراً ما تكون محايدة. فالأرض هي مورد نادر تتنافس عليه مصالح مختلفة وربما تؤدي تغييرات حيازة الأراضي إلى أن يحقق بعض الناس كسباً في حين تحقيق الخسارة بأناس آخرين.

الشركاء المحليون

19-5 لا غنى عن الخبرة المحلية بقضايا حيازة الأراضي لأن ترتيبات حيازة الأراضي تتأثر بالممارسات المحلية الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية التي تتأثر بدورها بالتاريخ والجغرافيا المحليين. ورغم أن مستوى الخبرة قد يتباين تبايناً كبيراً من بلد إلى آخر فمن الممكن التعرف على مصادر المعلومات بالسير على الأسلوب التالي:

20-5 **الحكومة** من المحتمل أن تستطيع المكاتب الحكومية المختصة، بما فيها الوزارات المعنية بالأراضي ووزارات الزراعة ووزارات التنمية الريفية وغيرها مثل البيئة، قادرة على توفير معلومات عن الإطار القانوني لحيازة الأراضي واستخدامات الأراضي ضمن اختصاص كل منها. ويمكن العثور على معلومات نوعية عن الملكية العقارية الرسمية في مناطق بعينها في السجلات العقارية أو في سجلات المعلومات المساحية إذا كانت موجودة وكانت محفوظة على النحو السليم. ولكن هذا الوضع ليس موجوداً في كثير من أنحاء العالم النامي ولا في بلدان مرحلة التحول. يُضاف إلى ذلك أن التشريعات ربما لا تتطلب تسجيل بعض المصالح القانونية بشكل رسمي مثل الإجراءات قصيرة الأجل أو متوسطة الأجل ... وغير ذلك.

21-5 **السلطات العرفية وروابط المجتمع المحلي**. قد تكون أسهل طريقة للتعرف على المصالح المشاعة أو المصالح العرفية هي إجراء مناقشات مع الأشخاص المناسبين في السلم الاجتماعي والمسؤولين عن اتخاذ القرارات وتخصيص الأراضي. ويحتاج الأمر إلى انتباه كبير عند التعرف على هؤلاء لأنهم قد تكون لديهم مصالح مختلفة ونظرات متباينة عن بقية أصحاب المصلحة. يُضاف إلى ذلك أن هؤلاء الأشخاص قد يرغبون في إخفاء الوضع الخاص بالمصالح العقارية لأسباب كثيرة منها تقليل الضرائب التي قد تُفرض عند إدخال نظام ضرائب عقارية.

22-5 **الجامعات**. في كثير من الحالات يكون من المفيد جداً الاطلاع على آراء أشخاص ليست لهم مصالح مكتسبة، وفي الغالب يكون من المفيد السعي إلى المعارف الموجودة لدى الأقسام المختصة بالقضايا العقارية في الجامعات المحلية. والمعتاد أن توجد هذه المعلومات في الأقسام التطبيقية مثل قسم المساحة أو قسم

الاقتصاد العقاري أو قسم الإدارة العقارية والقانون العقاري (ولكن مثل هذه الأقسام نادرة الوجود في كثير من الحالات) وأيضاً في أقسام مثل الأنثروبولوجيا والجغرافيا والاجتماع.

23-5 **المنظمات غير الحكومية.** التي تعمل في قطاع الأراضي يمكن أن تكون مفيدة في تقديم المعلومات والأولويات التي تختلف عما تُقدمه الإدارات الحكومية. وبالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية المحلية قد تكون منظمات غير حكومية خارجية أجرت بعضاً من التحليل لأوضاع حيازة الأراضي.

6- تعليقات أخيرة

1-6 نتيجة للتجارب والبحوث الأخيرة أصبحت وسائل تحقيق الإدارة المستدامة للأراضي ومواردها واضحة عما كانت عليه من عشر سنوات أو عشرين سنة سابقة. وهناك اتجاه أولي في الوقت الحاضر هو التوفيق بين الشرعية التي توفرها الدولة والشرعية التي توفرها المؤسسات المحلية، من أجل إدارة حيازة الأراضي. وكثيراً ما تعني لا مركزية الإدارة العقارية الاعتراف بحقوق الحصول على الأراضي القائمة بالفعل والاعتراف بالأشكال المحلية للتحكيم والفصل في النزاعات. ولكن الدولة يجب عليها مع ذلك أن تؤدي دوراً هو توفير الإطار اللازم لتنظيم ترتيبات حيازة الأراضي، وتعزيز الحصول المأمون على الأراضي وأمن المعاملات.

2-6 ومهما تكن الأشكال القانونية وأشكال المؤسسات المختارة، فإن على الدولة أن تشرك المجتمعات المحلية والحكومات المحلية في إدارة الأراضي وغيرها من الموارد الطبيعية. وهذا الاشتراك لا يعني التخلي عن السيادة بل إنه يتيح فرصة لإعادة شرعية الدولة بوصفها حكماً يفصل في الأمور. وبهذه الطريقة يصبح مجال حيازة الأراضي واحداً من المجالات الذي يظهر فيه عقد اجتماعي جديد بين الدولة والسكان، وهو أمر ضروري في البلدان التي يعاني فيها الحكم الرشيد من أزمة.

3-6 وبسبب أن حيازة الأراضي لها طبيعة سياسية حساسة، وبسبب الاستراتيجيات التي يسير عليها الأطراف أصحاب الشأن، وخصائص تطور البلدان النامية، تتعقد مسألة وضع سياسات لحيازة الأراضي وتنفيذها. وينبغي في التدخلات قصيرة الأجل مراعاة هذا التعقد، سواء من حيث الطبيعة الخاصة بالحيازة أو من حيث العلاقات المتشابكة بين مختلف الحقوق في المجال الزماني والمكاني وفي الموارد. وما لم تكن التدخلات قد راعت هذه الأمور فإنها لن تؤدي إلى تحسينات في الأجل الطويل ولن تستطيع أن تتجنب نزاع الحقوق العقارية من الناس بدون قصد.

4-6 ويمكن إدخال تعديلات على أطر حيازة الأراضي في الأجل القصير لتقليل المشكلات في النظام القائم ولتوضيح القضايا. كما قد يكون من الممكن تحسين

الأمر بإنفاذ الأحكام التي كانت تُطبق من قبل بطريقة سيئة أو لم تكن تُطبق على الإطلاق، وبإقامة تسلسل سليم ومناسب بين مختلف أجهزة التحكيم والفصل في المنازعات. وهذه التعديلات الإيجابية قد تكون مناسبة وممكنة في مشروع ما دون حاجة إلى انتظار الظروف الاجتماعية والاقتصادية الملائمة أو إلى تعبئة شراكات واسعة النطاق حتى يتحقق الإصلاح الأساسي.

5-6 ولا يغيب عن البال دائماً أن تغيير ترتيبات حيازة الأراضي من أجل تحسين ظروف البيئة، ومن أجل تعزيز المساواة الجنسانية، وحل النزاعات، أو تسهيل التنمية الاقتصادية هو أمر أكبر من مجرد تغيير القوانين أو الإجراءات. فهذه التغييرات قد تؤدي إلى تحولات رئيسية في هيكل القوى داخل العائلة، أو داخل المجتمع المحلي أو داخل الأمة. وقد تؤدي إلى إعادة تحديد كثير من العلاقات ابتداءً من العلاقة بين الزوج والزوجة إلى العلاقة بين الدولة والمواطن. فأصحاب الحقوق العقارية يملكون دائماً القوة بالنسبة لمن لا حقوق في أيديهم. وينبغي أن يظل مصممو المشروعات واعين بأن التدخلات التي يقترحونها قد تكون لها تأثيرات واسعة النطاق.

المصطلحات

Access: الحصول على الأراضي

القدرة على الانتفاع بالأراضي وغيرها من الموارد الطبيعية (مثل استخدام حقوق الرعي أو زراعة المحاصيل المعيشية، أو جمع المنتجات الحرجية الصغيرة، وغير ذلك)، والرقابة على الموارد (مثل حقوق الرقابة على اتخاذ قرارات استخدام الموارد والاستفادة المالية من بيع المحاصيل، وغير ذلك)، إلى جانب حقوق نقل الملكية للاستفادة من فرص أخرى (مثل بيع الأرض أو استخدامها كضمان للحصول على قرض، أو تحويلها بإعادة تخصيصها ضمن الملكية الشائعة في المجتمع المحلي، أو توريثها للورثة بعد الوفاة، وما إلى ذلك).

Adjudication: الاعتراف بالحقوق

هي عملية الاعتراف الرسمي بالحقوق القائمة وبادعاءات الناس على الأرض. والمفروض في هذه العملية ألا تغير الحقوق القائمة أو تنشئ حقوقاً جديدة بل تكتفي بأن تثبت الحقوق القائمة وأصحاب هذه الحقوق وحدود استعمال الحقوق.

Adverse possession: الحصول على الأرض بمضي المدة

الحصول على الأراضي باكتساب حقوق قانونية بعد حيازة الأرض طوال المدة المقرر قانوناً.

Agrarian structure: الهيكل الزراعي

المقصود هو هيكل الوحدات الزراعية في مجتمع ما، بما في ذلك هيكل توزيع الأراضي بين أصحاب المصالح في الريف. وفي كثير من الحالات تُجرى الإصلاحات في بلدان ذات هيكل زراعي يتميز بوحدات زراعية كبيرة جداً تستخدم اليد العاملة من بين المعدمين والفقراء، وإلى جانبها وحدات زراعية صغيرة جداً تديرها العائلات. ومن أمثلة هذين النوعين "latifundia" و"minifundia" في أمريكا اللاتينية.

Alienate: يتصرف

التصرف في الأرض هو نقل الحق عليها إلى شخص آخر. وقد يكون التصرف كاملاً (كما في البيع ونقل الملكية) أو جزئياً (نقل حق الانتفاع بواسطة التأجير).

Allocation: تخصيص

هي عملية تقرير حقوق على الأراضي لشخص ما (فرد أو هيئة) وفقاً للقواعد التي يقرها نظام حيازة الأراضي. ويمكن تخصيص هذه الحقوق بواسطة السلطة ذات السيادة (الدولة أو سلطات السكان الأصليين) بطريق المنح أو بطريق إعادة التخصيص بعد نزع الملكية أو الشراء أو الاسترجاع. ويمكن أيضاً تخصيص الأرض بواسطة أفراد لأفراد آخرين من خلال البيع أو التأجير أو الميراث أو غير ذلك.

Bundle of rights: حزمة حقوق

هي تصوير لمجموعة الحقوق على قطعة أرض على أساس أن الحزمة تضم عدة أعواد في يد عدد كبير من الأشخاص، وهذه الأعواد يمكن الحصول عليها بطرق مختلفة وحيازتها لمدد مختلفة.

Cadastre: سجل المعلومات المساحية

هو نظام معلومات عن قطع الأراضي يشمل وصفها المساحي ويكون موضوعاً أساساً على خريطة مساحية. وفي بعض التشريعات يُعتبر هذا السجل منفصلاً عن سجل الحقوق العقارية وسجل أصحاب هذه الحقوق، ولكنه يكون مرتبطاً به، ولكن في تشريعات أخرى يكون هذان السجلان متكاملين تماماً.

Common property: ملكية شائعة أو على المشاع

هي امتلاك الحقوق من جانب أفراد المجتمع على الأراضي وغيرها من الموارد الطبيعية (مثل المراعي) بحيث يستطيع كل عضو في هذا المجتمع أن يستخدمها منفصلة عن الآخرين. ويتحكم المجتمع المحلي في الانتفاع بهذه الحقوق المشتركة ويمكن أن يستبعد الأشخاص الذين ليسوا أعضاء فيه من الانتفاع بها.

Control rights: حقوق الإشراف

تعني الحق في الإشراف على إدارة الأملاك. وهذه تشمل حق اتخاذ القرارات عن كيفية الانتفاع بالأرض، بما في ذلك المحاصيل التي تُزرع والعائد المالي من بيع المحاصيل.

Customary tenure: حيازة عرفية

هي الحيازة الموجودة في العادة لدى المجتمعات الأصلية والتي تُدار وفقاً لأعراف هذه المجتمعات وليست حيازة قانونية منصوصاً عليها في التشريعات التي صدرت بصفة عامة أثناء الفترات الاستعمارية. ولكن بلدان أفريقيا بدأت تُعطي مركزاً قانونياً للحيازة العرفية. وهذه الحيازة تشمل في العادة حقوقاً على المشاع للرعي وحقوقاً خاصة حصرية للزراعة وإقامة المسكن.

De facto rights: حقوق بحكم الواقع

حقوق موجودة على الطبيعة وقد تختلف عن الحقوق المقررة بحكم القانون.

De jure rights: حقوق بحكم القانون

حقوق موجودة لأن القانون الرسمي يعترف بها وهي قد تكون مختلفة عن الحقوق بحكم الواقع.

Eminent domain: أملاك الدولة أو التاج

يعني هذا التعبير أن الدولة يكون لها السلطة النهائية السيادية على الأراضي. ويستعمل هذا التعبير في بعض البلدان للدلالة على السلطة التي تملكها الدولة لتملك الأراضي بنزع ملكيتها أو تملكها جبراً عن أصحابها.

Encroachment: التعدي

هو شغل جزء من أرض مملوكة لآخرين أو استعمالها بصفة غير شرعية.

Externalities: الآثار الخارجية

هي الآثار التي تحدث غير الآثار المرغوبة من أي تدخل جديد. فمثلاً عند إدخال نظام تسجيل عقاري جديد قد تظهر آثار خارجية هي أن الحقوق غير الرسمية تصبح غير صالحة للتسجيل وبالتالي فإنها تتأثر تأثيراً سلبياً.

Formal property: الملكية بسند رسمي

هي الحقوق التي تعترف بها الدولة اعترافاً صريحاً والتي تتمتع بالحماية القانونية.

Freehold: الملكية الخالصة أو غير المقيدة

هي تعبير دارج يُقابل تعبير "الملكية" الذي يخول المالك حقوق الانتفاع والإشراف والتصرف وغير ذلك من الحقوق التي يسمح بها القانون. وهذا التعبير مشتق من نوع معين من أنواع الحيازة بموجب القانون الإنكليزي حين لم تكن الأرض مقيدة بتقديم خدمات للسيد الإقطاعي.

Indigenous tenure system: نظم الحيازة عند السكان الأصليين

انظر الحيازة العرفية.

Informal property: ملكية بسند غير مسجل

تعني أن الحقوق ليس لديها سند رسمي ولا تحظى بالاعتراف الرسمي والحماية الرسمية. وفي بعض الحالات تكون هذه الملكية غير مشروعة أي أنها تخالف القانون. وفي حالات أخرى قد تكون هذه الملكية "خارج نطاق القانون"، أي أنها ليست ضد القانون ولكن لا يعترف بها القانون.

Inheritance: الإرث

انتقال الملكية إلى الورثة. وفي كثير من المجتمعات تنتقل الملكية إلى الذكور ولا يكون للإناث أي حق في الميراث أو تكون حقوقهن قليلة. وفي بعض المجتمعات قد تنص قواعد الحيازة على أن للنساء حقاً في الميراث ولكن من الناحية العملية يكون من المتوقع منهن التنازل عن الحق على أساس أنهن سيتزوجن ويكون لهن حق في أراضي الأزواج. وفي مجتمعات النسب الأمومي تنتقل الملكية عند وفاة الزوجة بحسب خط الأحوال، وربما يفقد الزوج الباقي على قيد الحياة حقوقه. وأما في مجتمعات النسب الأبوي فقد تفقد الأراامل حقهن.

Land administration: الإدارة العقارية

هي مجموعة النظم والعمليات لتسيير نظام حيازة الأراضي. وهي تشمل إدارة الحقوق العقارية، وتنظيمات استخدامات الأراضي، وتنمين الأراضي وفرض الضرائب عليها. وتكون الإدارة العقارية في يد وكالات تابعة للدولة أو في يد قادة المجتمعات العرفية.

Land dispute: نزاع عقاري، نزاع على الأرض

اختلاف على الحقوق أو الحدود أو على الاستعمالات. ويحدث النزاع العقاري عندما تتعارض المصالح على نفس قطعة الأرض، سواء كانت مصالح فردية أو جماعية.

Land information system (LIS): نظام المعلومات العقارية

هو نظام للحصول على المعلومات عن الأراضي وإدارتها ومعالجتها وتخزينها وتوزيعها. وهو يقوم في العادة على أساس قطع الأراضي.

Land reform: الإصلاح العقاري

إعادة توزيع الأراضي على الفقراء من أجل تحقيق العدالة ورفع كفاءة العمليات الزراعية.

Land registration: التسجيل العقاري

هو تسجيل الحقوق العقارية في سجل عام. وهو يشمل معلومات عن الحقوق وعن موقع العقارات وأصحابها وحائزيها. ويمكن أن يكون التسجيل قائماً على أساس قطعة الأرض (ويُسمى في هذه الحالة تسجيل السند) أو قائماً على أساس مستندات الحيازة أو نقل الملكية (ويُسمى تسجيل العقود). وفي نظام تسجيل السندات تنتقل الملكية عند التسجيل لا عند تنفيذ العقد، كما أن الدولة قد تُقدم ضماناً بسلامة السندات المسجلة.

Land rights: الحقوق العقارية

هي الحقوق على الأراضي وغيرها من الموارد الطبيعية. ويمكن أن تكون الحقوق على الأرض موزعة بين عدة أشخاص بحسب مفهوم "حزمة الحقوق".

Land tenure: حيازة الأراضي

تعني العلاقة القانونية أو العرفية القائمة بين الناس، كأفراد أو مجموعات، على الأراضي وما يتصل بها من موارد طبيعية (المياه والأشجار والمعادن والحيوانات البرية، وغير ذلك). وقواعد الحيازة تُحدد كيفية تخصيص الحقوق العقارية داخل المجتمعات. وهذه القواعد تُحدد من له حق الانتفاع وبأي مورد يستطيع الانتفاع ولأي مدة وبأي شروط.

Land tenure reform: إصلاح نظم حيازة الأراضي

هو إدخال تغييرات على قواعد الحيازة يمكن أن تشمل الاعتراف القانوني بحقوق الحيازة العرفية، أو تقوية حقوق المستأجرين وغير ذلك.

Lease: الإيجار

هو اتفاق تعاقدية (قد يكون رسمياً أو غير رسمي) للانتفاع بالأرض لمدة معلومة.

Negotiated land reform: الإصلاح العقاري بطريق التفاوض

المقصود هو الإصلاح الذي يستخدم سوق الأراضي كوسيلة لإعادة توزيع الأراضي ولكن تؤدي فيه الدولة دوراً مهماً بتوفير الأموال اللازمة لفقراء المزارعين حتى يشتروا الأرض (كان تقدمها مثلاً على سبيل القرض أو الهبة).

Open access: الحيازة غير المقيدة

هي الحيازة التي لا تخضع لأي قيد في الحصول على الموارد: فليست هناك حقوق خاصة مقررة لأي شخص كما لا يمكن استبعاد أي شخص. وهذه قد تشمل أراضي الرعي والغابات وغير ذلك حيث يكون الوصول إلى الموارد حراً بدون قيد أمام الجميع.

Ownership: الملكية

هي حقوق على الأراضي تسمح لصاحبها باستعمال الأرض والرقابة عليها والتصرف فيها أو التمتع بها ما دامت أعماله في حدود القانون. وفي بعض التشريعات قد تكون هي متفقة مع الملكية الخالصة أو غير المقيدة freehold. ولكن القوانين في العادة لا تضع تعريفاً صريحاً لتعبير الملكية.

Parcel: قطعة أرض

هي مساحة من الأرض عليها حقوق متميزة عن غيرها.

Possession/possessory rights: الحيازة/حقوق الحائز

هي الحقوق التي تنشأ من شغل قطعة أرض بحسب التعريف الشائع. وليس من الضروري أن يكون المالك قانوناً هو الحائز لقطعة الأرض. والحائز قد يكون حائزاً بسند قانوني أو بغير سند قانوني. ويختلف الاعتراف القانوني بحقوق الحيازة في مختلف أنحاء العالم؛ وفي بعض الحالات يمكن أن تؤدي الحيازة إلى الملكية عند مضي المدة القانونية.

Private property: الملكية الخاصة

هي الملكية المقررة لطرف خاص قد يكون شخصاً أو زوجين، أو مجموعة من الناس أو هيئة مثل كيان تجاري أو منظمة لا تهدف إلى الربح.

Regularisation: التحويل إلى حقوق رسمية

عملية تحويل حقوق الملكية غير الرسمية إلى حقوق بموجب النظام القانوني الرسمي لدى الإدارة العقارية. وهي تشمل في العادة خطوات تبدأ بالاعتراف بالحقوق ثم إصدار سند بالحقوق ثم تسجيل الحقوق العقارية.

Reversion: استرجاع

هي أن تسترد الدولة الملكية من الحائز لأسباب كثيرة منها عدم دفع الضرائب العقارية أو من أجل استعمال الأراضي الزراعية في أغراض ضمن زمن معلوم. وتستطيع الدولة أن تُخصص هذه الأراضي لأطراف أخرى. كما يستخدم هذا التعبير أيضاً للدلالة على رغبة المؤجر في استرداد الأرض بعد انتهاء مدة الإيجار.

Sharecropping: المشاركة في المحصول

هي نوع من الحيازة يسمح فيه مالك الأرض لشخص آخر هو المشارك في المحصول بالانتفاع بالأرض مقابل حصة من المحاصيل التي تنتجها الأرض.

Slash and burn: القطع والحرق

هو من الزراعة المتنقلة التي تبدأ بتطهير جزء من الغابة بحرق الأشجار وترك الرماد ليثري التربة الضعيفة ويمكن زراعة المحاصيل على الأرض لدورتين أو ثلاث دورات ثم بعد ذلك تُترك للراحة لمدة 15 إلى 30 سنة حتى تبدأ دورة جديدة. والمجتمعات التي تلجأ إلى هذا النوع من الزراعة تكون لها حقوق تقليدية على مساحات شاسعة من أراضي الغابات حتى تستطيع أن توفر سبل العيش المستدامة.

State property: أملاك الدولة

هي الحقوق التي هي في يد الدولة والتي تديرها في العادة بواسطة هيئة حكومية.

Tenure security: أمن الحيازة

الاطمئنان إلى أن حقوق الشخص على الأراضي ستكون موضع حماية. وأما الذين لا تكون حيازتهم مأمونة فيتعرضون لخطر التهديد من ادعاءات متنافسة بل وخطر الطرد. وتختلف خصائص أمن الحيازة بحسب الظروف: فالاستثمارات التي تتطلب زمناً طويلاً قبل أن تُحقق منفعة تحتاج إلى حيازة مأمونة لمدة طويلة نسبياً.

Title: السند

هو دليل على أن الشخص له حق على الأرض.

Use right, usufruct: حق الانتفاع

هو حق استعمال الأرض، ولكن صاحب حق الانتفاع لا يكون له أن يبيع الأرض أو يرهنها، وما إلى ذلك.

قراءات مفيدة

هذه القائمة ليست شاملة بل تعدد بعض عناوين متوافرة ويمكن أن تكون مفيدة في الاستزادة من البحث.

- Bromley, D.** ed. 1992. *Making the commons work*. San Francisco, Institute for Contemporary Studies.
- Bruce, J. & Migot-Adholla, S.** ed. 1993. *Searching for land tenure security in Africa*. Dubuque, IA, Kendall Hunt Publishing Company.
- Dale, P. & McLaughlin, J.** 1988. *Land information management*, Oxford, Clarendon Press.
- Dale, P. & McLaughlin, J.** 2000. *Land administration*. Oxford, Oxford University Press.
- De Soto, H.** 2000. *The mystery of capital*. New York, Basic Books.
- Dorner, P.** 1992. *Latin American land reforms in theory and practice*. Madison, WI, University of Wisconsin Press.
- Feder, G. & Feeny, D.** 1991. *Land tenure and property rights: theory and implications for development policy*. The World Bank Economic Review 5(1): pp. 135-153.
- Feder, G., Onchan, T., Chalamwong, Y. & Hongladarom, C.** 1988. *Land policies and farm productivity in Thailand*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- FAO.** 1999. *Thésaurus multilingue du foncier: version française*. Rome
- Ghonemy, M.R.** (محمد رياض الغنيمي) 1993. *Land, food and rural development in North Africa*. London, IT and Westview Press.
- Ghonemy, M.R.** (محمد رياض الغنيمي) 1998. *Affluence and poverty in the Near East*. London and New York, Routledge.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).** 1998. *Land tenure in Development Cooperation: Guiding Principles*. Wiesbaden, Universum Verlagsanstalt.
- Hardin, G.** 1968. *The tragedy of the commons*. Science 162: 1343-1348.

- Herrera, A.** 2000. *New approaches to land reform*. Rome, FAO.
- Macpherson, C.B.** ed. 1981. *Property: mainstream and critical positions*. Toronto, University of Toronto.
- Norton, R.D.** Forthcomig. *Agricultural Development Policy: Concepts and Experiences*. Rome, FAO.
- Palmer, D.** 1999. *Making land registration more effective*. SD-Dimensions. Rome, FAO.
- Prosterman, R. & Riedinger, J.** 1987. *Land reform and democratic development*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Riddell, J.** 2000. *Contemporary thinking on land reform*. SD-Dimensions. Rome, FAO.
- Simpson, S.R.** 1976. *Land law and registration*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Thiesenhusen, W.** 1995. *Broken promises: agrarian reform and the Latin American campesino*. Boulder, Co., Westview Press.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe).** 1996. *Land Administration Guidelines*. New York and Geneva: United Nations.