

الأرض وانتقال السودانيين إلى السلام

بقلم دومينيكو بولوني

إن قضايا سياسة الأراضي لم يتم تناولها تماما في اتفاقية السلام الشامل، فعندما يعود النازحون ويطالبون بحقوق استخدام المياه والأراضي، يمكن للنزاعات أن تهدد استقرار جنوب السودان، والمناطق الثلاث، ودارفور وشرق السودان.

التحرك تجاه تعزيز القانون بالاشتراف، ويجب توفير المعلومات القانونية، والمساعدة القانونية إذا دعت الضرورة، للمجتمعات والنساء الأميين.

الإصلاح في الشمال

لقد ركزت العديد من الدراسات على ضرورة إصلاح نظام امتلاك الأراضي الريفية والإدارة في شمال السودان، ويبدو هذا للعيان أكثر وأكثر كلما توطد النزاع المستمر في دارفور حول الموارد البرية، رغم أنه ليس مقصور على ذلك فقط. وبينما توجد بعض الحلول المحددة التي يجب تقديمها لدارفور وشرق السودان، فإن العوائق الرئيسية الشائعة للنظام الحالي في كل أنحاء البلاد هي:

■ سهولة تعرض الفلاحين الصغار لمخاطر أن يجردهم المستثمرون الأغنياء من ملكية أراضيهم

■ قلة السياسات الواضحة تجاه الاستخدام البيئي المستمر للأرض

النزاع، وربما يشمل عملهم، والأمر يعود لهم، على التحكيم والتشاور حول إصلاح الأراضي والحقوق العرفية للأرض، وتقييم التعويضات وتدوين ممارسات استخدام الأراضي. هناك شكوك حول طبيعة القانون الذي سيطبق على أساسه التحكيم، والاعتراف بالقانون العرفي، وفرض المكافآت على الأراضي، والبدائل عن التعويض في حال رفض اللجنة طلب الإجراء، واحتمالات الاستئناف. إذا أخفقت اللجان القومية والجنوبية في فض خلاف ما، يجب إحالة القضية إلى المحكمة الدستورية ولكنه ليس من الواضح إذا كانت المحكمة الدستورية ستبني قرارها على القانون العرفي أو التشريعي أو مبادئ المساواة، ولم يتم تشكيل أي من اللجان بعد.

سُيطلب من المجتمع الدولي أن يقدم الدعم المالي والخبرات، ويجب أن يتم إتباع أفضل الممارسات الدولية في مجالات التحكيم والوساطة والمصالحة وفي تفادي التضارب ما بين المعايير التشريعية والعرفية. ويجب إعطاء الأولوية لتنسيق وتعزيز المعايير العرفية الموجود كافة، ويجب أن يكون

إن اتفاقية مشاطرة الثروات التي وقعت الحكومة السودانية وحركة تحرير السودان في شهر يناير ١٢٠٠٤ تُركز على الطبيعة الانتقالية لاتفاقيات ملكية الأرض، وبالتركيز على حقوق الاستخدام، فإن اتفاقية السلام تتجنب تناول قضية ملكية الأرض. وهناك مخاطرة من أن لا تتزامن قوانين حقوق الأراضي واستخدامها من قبل المستويات المختلفة للحكومة. وتبقى مرتبة هيئات الأحكام القضائية، وتسلسلها الهرمي، والإجراءات الداخلية للتوصية وتأدية الوظائف للمحكمة الدستورية غير مفهومة، وقد أصبح التقدم في معايير وممارسات الأعراف المدمجة في الشريعة أبطأ من المتوقع.

لقد كانت السندات الرئيسية لإدارة استخدام الأراضي خلال فترة الستة أعوام الانتقالية هي لجان الأراضي، وهي هيئة قومية، لجنة أراضي جنوب السودان واللجان الحكومية في المناطق التي تأثرت بالنزاع في جنوب كردفان والنيل الأزرق، والمطلوب من اللجان أن تنسق فعاليتها وأن تضع الخط الهادي لفض

بدو عرب رحل في شمال دارفور أثناء ترحالهم خلال موسم الأمطار في تموز ٢٠٠٥



■ الإخفاق دائما في تنفيذ حقوق استخدام أراضي البدو، وهي مصدر دائم للتوتر

■ الإخفاق في التشاور بشكل مناسب مع المجتمعات المحلية في قضايا استخدام الأراضي

■ التنسيق الرديء واللامركزية غير الفعالة لخدمات التمديد والتسويق

■ الاستخدام المفرط للبذور قليلة الجودة، وتعرض أكبر للأمراض وتقليل المحصول

■ قلة الاعتراف بحقوق الموارد البرية

■ هيكلية الائتمان الزراعي منحازة تماما ضد المزارعين التقليديين الصغار

وكما أوجزنا في هذا التقرير ٢ فإن حالة الأراضي داخل وحول الخرطوم وبعض المراكز الحضرية في الشمال حيث بنى النازحون مساكن مؤقتة هي ذات شأن كبير، فإن عمليات الإزالة، رغم أنها وفق القانون وتُنفذ باسم "التجديد الحضري"، متضاربة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. والتحدي الرئيس هو ضمان أن التكامل المحلي في المراكز الحضرية لوادي النيل هو خيار ساري المفعول للنازحين من أثر الحرب والذين قد لا يرغبون في العودة إلى الجنوب أو المناطق المتأثرة بالنزاع في وسط السودان أو الغرب. ويشير ذلك إلى التخطيط الحضري المتسارع وتيسير الوصول القانوني إلى البقع السكانية، والاستثمار في خدمات المياه والكهرباء ومن المحتمل أيضا في الإسكان قليل التكلفة الذي تدعمه الحكومة. إن ضرورة وصول سكان الحضر إلى أراضي المحاصيل القريبة من الحضر لتحقيق الاكتفاء الذاتي يجب أن يُؤخذ في الحسبان، وربما عبر تنمية المناطق الخضراء حول المدن. ويجب على المجتمع الدولي أن يبدأ بسياسة حوار أكثر استمرارية وثبات مع الحكومات القومية وحكومة الدولة المعنية إذا ما انبثقت أي دلالات ذات معنى.

سياسة الأراضي في الجنوب

وفقا للمبدأ العام الذي ينص على أن "الأرض في السودان الجديد هي ملك للمجتمعات"، ويعتمد النظام القضائي لحركة تحرير السودان أساسا على القانون العرفي، ويتميز ذلك بغياب التسجيل الرسمي للأراضي، والهيمنة على حقوق استخدام الأراضي (كمعارضة للملكية)، ومنح السلطة لزعماء القبائل لتقسيم الأراضي، وفقدان حقوق الأراضي في حالة عدم الاستخدام لفترات طويلة، والغياب الفعلي لعمليات بيع الأراضي والوجود المحتمل للحقوق المتداخلة على نفس المنطقة. يجب قبول التقاليد كونه الحل القانوني الشرعية، وربما يجدر بنا استكشاف إلى أي مدى يمكن تحويل الحقوق

العرفية للأرضي إلى حقوق قانونية من خلال عمليات التسجيل المناسبة. فهذا يمكن أن يحمي المجتمعات المحلية من أي ضغط لا داعي له من العائدين أو الدخلاء ذوي السلطة، ويمكن أن يُحدّد النزاعات الناشئة عن تداخل التقاليد العرفية المختلفة ويقيّد المضاربات المحتملة للأرضي.

إن معظم الأنظمة العرفية التي تقبلها حركة تحرير السودان كأساس لتسوية الخلافات على الأراضي تشتمل على التحكيم في المشاكل العائلية على أيدي الزعماء أو الزعماء الصغار وتحويل القضية إلى الرئيس التنفيذي الأعلى أو المحكمة الإقليمية عندما لا يوافق أحد الأطراف على المحصلة. ويمكن أن تشمل مواطن ضعف هذا النظام على قلة وضوح قوانين التحكيم، والطبيعة غير الملزمة للحكم الصادر والمخاطرة الناتجة عن إخفاق أحد الأطراف المنتفعة، خصوصا إذا كان من قبائل مختلفة، في الاتفاق على البدء في عملية التحكيم. وأيضاً فإن القانون العرفي للأرضي موثق على نحو غير منتظم، بوفرة كبيرة في أراضي دنكا ونوير، وبشكل ضئيل جدا في الاكواتوريا (المنطقة الاستوائية)، وأخيرا فإن الميزة الشائعة في الأنظمة التقليدية لإدارة الأراضي هي تمييزهم في المعاملة فيما يخص حقوق النساء في الأراضي.

يبدو أن تطور السياسات المتعلقة بالأرضي يرقد على افتراضات غير مثبتة، وأن عمليات العودة ستكون واضحة المعالم (سواء للمناطق الريفية أو الحضرية)، وأن العائدون سوف يرضون بما هو موجود وأن العملية ستتم على مراحل، فهم يتجاهلون النزعة الناشئة لتشكيل مراكز جديدة في المدن وضرورة إعادة إقامة توازن معزز بين التعداد السكاني للمناطق الريفية والحضرية. فالأسر الريفية، خاصة إذا كانت رعوية، تحتاج للوصول إلى مجموعة متنوعة من التربة المختلفة والموارد الطبيعية لكسب الرزق. لذلك فإن الوصول إلى الأراضي في المناطق الريفية ليس مجرد سؤال حول حيازة قطعة أرض لإعمار مأوى، وحديقة مجاورة، وحقل للمحاصيل الزراعية، إن الاستخدام غير الريف للأرضي هو تحدي كبير في الجنوب كما هو الحال في الشمال، وخاصة في المناطق التي قلص عدم الاستقرار حركات أهل الريف وجرحهم إلى نزاعات مطولة.

يعتبر نظام ملكية الأرض في المناطق الحضرية التي تسيطر عليها حركة تحرير السودان تحديا هاما حيث يمكن الشعور هنا بأكثر قدر من خطورة مشاكل عمليات العودة، تعتبر المناطق الحضرية أنها تقع ضمن الاختصاص القضائي المباشر لحكومة جنوب السودان ولكن لم يصدر أي تشريع لقانون الأرض إلى الآن بسبب الاحتلال العسكري المُطوّل للقوات المسلحة السودانية أو حركة تحرير السودان. ويتم تنفيذ عدد متزايد من الإجراءات على أساس قانوني متقلقل، وكما

في الشمال، فإن حاجة سكان الحضر أن يصلوا إلى الأراضي القريبة من المناطق الحضرية لتحصيل الرزق يجب أن تؤخذ في الحسبان في التخطيط الحضري الجديد في محاولة لتنمية المناطق الخضراء حول المدن، كما يحدث الأمر تلقائيا حول جوبا. ويظل التساؤل مفتوحا حول إذا كان يجب توزيع العائدين بهذه الطريقة بالذات على الأحياء المختلفة أو إقامتهم في مناطق جديدة، وهذا التساؤل يثير المخاوف من خلق أقبليات في المناطق إذا تم اختيار الخيار الثاني. وتتعلق بعض القضايا الأخرى بالمباني غير المرخصة، والتعاملات الماضية التي تمت على أراضي غير مملوكة والرفض العسكري للوصول إلى الأراضي. في الجنوب الذي وقع تحت سيطرة حركة تحرير السودان في السابق، فقد دمرت الحرب نظام إدارة الأراضي بالكامل، وقضايا الوثائق المفقودة أو الناقصة، ومسح الأراضي المفقود أو الرديء، ونقص المنشآت التقنية هي أكثر أهمية نسبيا من قضايا المناطق التي كانت تقع سيطرة الحكومة السودانية.

الخلاصة

تبدو التحديات الناتجة عن قضايا سياسة الأراضي في السودان أنها لا تُفهر تقريبا، ومع ذلك يمكن أن نجد الكثير من الأمثلة ذات الحلول المرضية في عدة دول تمر بمرحلة ما بعد النزاعات. وبعد أكثر من عقدين من الحرب الأهلية من المهم جدا أن يفهم المجتمع الدولي أهمية قضايا الأراضي في السودان وأن يظل مركزا على حوار السياسات والدعم المؤسسي.

كان دومينيكو بولوني مستشارا رفيعا للسياسات في مكتب الأمم المتحدة لمنسق المندوب السامي/المنسق الخبير، في الخرطوم/نيروبي ومستشار للنزاعات في بعثة التقييم المشتركة للأمم المتحدة، ويعمل حاليا في قسم الشؤون السياسية في بعثة الأمم المتحدة في السودان (UNMIS)، البريد الإلكتروني polloni@un.org. كُتِبَ هذا المقال بصفة شخصية ولا يمثل بالضرورة آراء الأمم المتحدة.

١. SID/db9000/rw/rwb.int/reliefweb

٢. ZJSKB?OpenDocument-SZIE

٣. انظر المقالات في الصفحات ٣٨-٣٩