

تعزيز أمن حيازة الأراضي للنازحين داخلياً

شوبها راو ويان توركستان

تُعدّ حالة مخيم المسلخ في غرب أفغانستان مثلاً على ترجمة السياسة الجديدة للنازحين داخلياً في أفغانستان إلى واقع ملموس. ، وسيضمن المشروع في حال نجاحه أمن حيازة الأراضي للنازحين داخلياً في المناطق الحضرية، وبالتالي سيكون سابقة للاندماج المحلي للنازحين داخلياً في مختلف أنحاء أفغانستان. لكن هذه القضية، حتى الآن، مسألة مثيرة للجدل وتخضع للاعتبارات السياسية.

تشابه اتجاهات التحضر السريع في أفغانستان تماماً مع اتجاهات نظرائهم العالميين. ويتخذ النازحون داخلياً في أفغانستان أيضاً، على نحو متزايد، المدن ملجأ لهم سواء لفترة قصيرة أم طويلة الأجل بحثاً عن الأمن، وفرص أكبر للحصول على الخدمات العامة، وفرص كسب العيش، وشبكات القرابة أو العلاقات الاجتماعية. ويبلغ معدل التحضر في أفغانستان ما نسبته ٥٠٪ سنوياً، وهي إحدى أعلى المعدلات في العالم، وتتمثل إحدى مظاهر هذا التحضر السريع في نمو المستوطنات غير الرسمية؛ ففي كابول يعيش ما يقرب من ٧٠٪ من السكان في أحياء غير رسمية.

هناك نزاع هائل على ملكية الأراضي في أفغانستان، وتعد نزاعات الأراضي النوع الأكثر انتشاراً من أنواع النزاعات. وتمتاز الإدعاءات المتعددة بخصوص الأراضي المتنازع عليها بأن لها جذوراً تاريخية أو تنشأ عن خلافات حول الميراث. وزادت هذه المشاكل نتيجة للنمو السكاني، وعودة أعداد كبيرة من اللاجئين، والاحتلال غير الشرعي و/أو الثانوي للسكن والأرض. وأصبح حل مثل هذه النزاعات في أفغانستان أمراً معقداً نتيجة لتطبيق كل من القانون العرفي والشرعية الإسلامية وقانون الدولة معاً في الوقت نفسه، حيث شاب هذا الأخير وعلى نحو ملحوظ إغفاله للعديد من النواحي المتعلقة بكل من الأراضي الحضرية والريفية على حد سواء.

تعيش العائلات النازحة داخلياً في المناطق الحضرية في مختلف أنحاء أفغانستان في ظروف محفوفة بالمخاطر. ولقد وجدت دراسة أجراها كل من البنك الدولي ومفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين في ثلاث مناطق حضرية في أفغانستان أن النازحين في المناطق الحضرية كانوا أكثر عرضة وأسوأ حالاً من فقراء الحضر غير النازحين داخلياً، ومن المرجح أن أولئك النازحين هم من العاطلين عن العمل بصفة خاصة، وغير قادرين على الحصول على السكن المناسب، ويتناولون طعاماً غير آمن. ولم يتمكن أكثر من ثلث الذين شملهم الاستطلاع من الحصول على الكهرباء، وإمدادات كافية من المياه ومرافق الإصحاح.

وتتضمن بعض قضايا الأراضي الشائعة في أفغانستان: استيلاء النخب القوية/ أمراء الحرب على الأراضي؛ النزاعات على الأراضي بين بدو الكوتشي والقرويين المقيمين؛ الخلاف حول إلى أي مدى تعدد الأراضي غير المملوكة في حقيقة الأمر غير مملوكة؛ التمييز بين الملكية العامة الوطنية وما يُنظر إليه أنها ملكية محلية "مشاع"؛ والادعاءات المتعددة المتعلقة بالأراضي، وخاصة تلك التي تشمل القادة وأمراء الحرب الأقوياء الذين يستخدمون الأراضي كوسيلة للمحسوبية السياسية. ويخضع أمن حيازة الأراضي ذات القيمة العالية في المناطق الحضرية وعلى نحو أكبر للنواحي السياسية، ويتشدد العديد من رؤساء البلديات أو الأحزاب السياسية للغاية في اتجاهاتهم بهذا الخصوص. ويبرز عامل العرق بوضوح في كثير من الحالات، حيث تخشى السلطات المحلية من أن الأشخاص القادمين ومن جماعات عرقية أخرى

وإحدى القضايا التي تناولتها سياسة أفغانستان الوطنية الجديدة حول النازحين داخلياً هي الحق في السكن الملائم والحصول على الأراضي (المادة ٧١،٣). وتؤكد السياسة على أن إحدى أكبر العقبات التي تواجه النازحين داخلياً في أفغانستان في بحثهم عن السكن الملائم هي عدم الحصول على الأرض وأمن حيازة تلك الأراضي- الأمر الذي يفرض على النازحين داخلياً العيش في مستوطنات غير رسمية حيث يتعرضون لخطر الإخلاء القسري والتحرش. وتفرض سياسة أفغانستان الوطنية الجديدة على الحكومة تحديد الأراضي المتوافرة، واتخاذ ترتيبات واضحة مع أصحاب الأرض المعنيين والمجتمعات المضيفة، وتوفير الملاجئ الطارئة والانتقالية للنازحين داخلياً المشردين، وإذا لزم الأمر مساعدة من المجتمع الإنساني. وتحدث هذه السياسة الحكومة

يجوز/ مايو ٢٠١٤

لم تنظر السلطات إلى هؤلاء النازحين كمواطنين دائمين في مدينة هيرات حتى أوائل عام ٢٠١٣، ولكن يبدو أن مشاورات سياسة النازحين داخلياً أدت إلى بعض التغييرات الطفيفة في توجهات النخبة السياسية الذين باتو يدركون الآن أن هؤلاء النازحين الداخليين لن يعودوا إلى أماكنهم الأصلية. وعليه يكون الحل الدائم لهم هو الاندماج المحلي فقط، وأخيراً بدأت الحكومة تظهر بعض الاستعداد للقبول برفع مستوى مستوطنة المسلخ وتنظيمها- وهو تقدم كبير.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا إلى أي مدى تعد مستوطنة المسلخ مختلفة عن المخطط الآخر لتخصيص مواقع الأراضي في أفغانستان. في حقيقة الأمر، تمثل المواقع ضمن مخطط تخصيص مواقع الأراضي مناطق من الأراضي مقسمة إلى قطع مخصصة سوف تُعطى أو تُباع للمستفيدين (لا سيما اللاجئين العائدين أو النازحين داخلياً) وكما هو محدد في المرسوم الرئاسي رقم ١٠٤. وعملت الحكومة على التعريف بهذا المخطط في عام ٢٠٠٥ للتخفيف من الأثر السلبي لندرة الأراضي والمسكن للاجئين العائدين. وتتواجد مواقع مخطط تخصيص الأراضي في مختلف المحافظات وإدارة كاملة من وزارة شؤون اللاجئين والعودة إلى الوطن لهذه المواقع. ومع ذلك، فقد تعرض هذا المخطط لانتقادات على نطاق واسع وللعديد من الأسباب.

وعموماً فقد كانت نسبة إشغال مواقع مواقع مخطط تخصيص الأراضي منخفضة إلى حد ما، وهناك مزاعم بأن مواقع هذا المخطط قد حُصصت للأسر التي ليست بحاجة لها، وإنما لأشخاص يعملون في مجال المضاربة على الأراضي. وإضافة إلى ذلك، تقع مواقع مخطط تخصيص الأراضي كلها على مسافة بعيدة من المدن، وهو الأمر الذي يتطلب توفير الخدمات الأساسية (المياه والمدارس والعيادات، وغيرها من الخدمات) وفرص كسب العيش؛ وهي بالتالي تعتمد إلى حد بعيد على الدعم المالي الخارجي، وهي أمور غير مستدامة في نهاية المطاف. (وفي مدينة هيرات تقع مواقع مخطط تخصيص الأراضي، والذي يُطلق عليه سادات، على الطريق الرئيسي المؤدي إلى إيران ويبعد أكثر من ٣٠ كم إلى الغرب من مدينة هيرات مع عدم وجود فرص لكسب العيش في مكان قريب له- يبدو الموقع وكأنه مدينة أشباح). وعلاوة على ذلك، تركز وزارة شؤون اللاجئين والعودة إلى الوطن في الآونة الأخيرة على اللاجئين العائدين وليس النازحين الداخليين لتخصيص هذه المواقع. وحتى الآن يُطلب من النازحين داخلياً التقدم بطلب للحصول على موقع ضمن مواقع مخطط تخصيص الأراضي في مواطنهم الأصلية بدلاً من المدن التي يعيشون فيها حالياً.

قد يؤدي إلى تغيير ديموغرافي، وعليه يتغير التوازن السياسي في المنطقة.

مخيم المسلخ والمستوطنات غير الرسمية الأخرى في مدينة هيرات

يقع مخيم المسلخ للنازحين داخلياً في ضواحي مدينة هيرات، وكان أكبر مخيم للنازحين داخل أفغانستان للنازحين داخلياً ويعد من أكبر المخيمات في العالم، حيث كان موطناً لأكثر من ٣٥٠٠٠ من النازحين الداخليين. وبحلول بداية عام ٢٠٠٢ كان عدد سكان مخيم المسلخ يقدر بحوالي ١٢٠٠٠٠ شخص. وفي أواخر عام ٢٠٠٢ بدأت عملية توزيع المساعدات على نطاق واسع، وخاصة المواد الغذائية تتلاشى تدريجياً وما يتماشى مع عملية العودة المخطط لها، ومن ثم أُغلق المعسكر رسمياً في عام ٢٠٠٥. ولقد تبنت الحكومة في وقت لاحق نهجاً مختلفاً في التعامل مع سكان هذه المستوطنة، فأحياناً منحهم وضع النازحين الداخليين وتحرمهم منها تارة أخرى والذي كان يمثل لهم المفتاح لإمكانية الحصول على المعونة أو الخدمات الإنسانية.

وباستثناء مخيم المسلخ، هناك أربع مستوطنات غير رسمية أخرى تستضيف حالياً النازحين الداخليين في مدينة هيرات: شيداي، والمنارة وقرقة داخل حدود مدينة هيرات وكاماراكالا في الضواحي. وتشير البيانات السكانية الحالية إلى أن مخيم المسلخ يستضيف ٣٦٤٨ أسرة (١٧٩٣٣ شخصاً)، المنارة ٥٨١ أسرة (٢٩٥٠ شخصاً) و شيداي ٢١٨٨ أسرة (١٠٤٣١ شخصاً). يقع مخيم المسلخ على بعد ١٣ كم خارج حدود مدينة هيرات وعلى الأراضي التي تملكها سلطة الأراضي الأفغانية، في حين أن المنارة وشيداي يقعان داخل حدود المدينة: الأول على الأراضي التي تملكها وزارة الداخلية، والثاني مقام على أرض البلدية. واستلم النازحون الداخليون جميعهم في كل من المنارة والشيداي والمسلخ إشعارات إخلاء، ولكنهم مع مضي السنين ضغطوا لتخصيص أرض لهم أو أن يُسمح لهم بالبقاء حيث هم. وتواصل النازحون داخلياً في الشيداي مع الرئيس كرزاي، الذي بدوره وافق على نقلهم بعيداً عن الطريق الرئيسي إلى قطعة أرض شاذرة على مقربة من الجبال في الشيداي. ولكن نظراً لوجود كابلات كهرباء الضغط العالي في المنطقة وعدم وجود المياه، وجد النازحون أنهم غير قادرين على الانتقال إلى هذا الموقع. وبقي النازحون الداخليون معرضون لخطر شديد مع دخل منخفض جداً وإمكانات محدودة جداً للوصول إلى البنية التحتية والحصول على الخدمات. ومع عدم وجود فرص للحصول على الأراضي أو المأوى الدائم والافتقار إلى أمن حيازة الأراضي، ليس لدى هؤلاء الأشخاص فرصة للخروج من دائرة الإقصاء والفقر.



المنطقة الريفية الهجرية، مزارك بنيسولت

إزالة الملاجئ في مخيم مسلخ للنازحين/ مدينة هيرات، غرب أفغانستان

ويتمثل التحدي الأساسي هنا في توفير أمن حيازة الأراضي للأسر النازحة داخليا وضمن موقع مُجدٍ اقتصادياً وملائم، وكذلك رفع مستوى هذه المناطق تدريجياً من خلال توفير الخدمات الأساسية والبنية التحتية لها. ويمتلك مخيم المسلخ ميزة إيجابية في كونه يقع خارج المنطقة العمرانية من مدينة هيرات، ولكنه في متناول الحصول على فرص للعمل. وعلاوة على ذلك، فهو مُقام على أراض عامة/ للدولة، مما يقلل من فرص وجود

المعارضة السياسية المحلية له. وإضافة إلى ذلك، هناك ما يكفي من الأراضي المناسبة في مخيم المسلخ لاستيعاب العائلات النازحة داخليا التي تعيش حالياً في المنارة والشيداي. ونظراً للموقع المركزي لمخيم المنارة والموقع الاستراتيجي لمخيم الشيداي الذي يقع على طول الطرق الرئيسية فهي تعد عوامل تحظر تنظيم وتطوير تلك المخيمات نظراً لارتفاع قيمة الأراضي.

التوصيات

من أجل مواصلة إحراز التقدم نحو التوصل إلى حلول دائمة للنازحين داخليا في أفغانستان، هناك حاجة لتنفيذ ما يلي- تحديداً ما يتعلق بمخيم المسلخ، ولكن يمكن تنفيذها أيضاً على نطاق أوسع:

■ مسوحات تحديد النمطية المنتظمة في المستوطنات غير الرسمية في جميع أنحاء أفغانستان للمساعدة في إثراء المناقشات مع الحكومة حول الحلول الدائمة وتنظيم هذه المستوطنات.

■ خطط أمن حيازة الأراضي، بما في ذلك تفاصيل بدء تنفيذ تقديم الخدمات الأساسية.

■ معايير الأهلية الشفافة والموضوعة بالتنسيق مع وزارة شؤون اللاجئين والعودة إلى الوطن والمحافظة وبلدية مدينة هيرات لتخصيص الأراضي للنازحين داخليا في مخيم المسلخ.

■ توفير مزيد من قطع الأراضي (ضمن مواقع مناسبة، أي داخل حدود المدينة أو على أطراف المدن) للنازحين

يهدف المشروع المشترك الحالي لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ومفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين الاستجابة للاحتياجات الملحة للأسر النازحة داخليا التي تعيش في مستوطنة المسلخ من خلال فرض الأمر الواقع بإضفاء الطابع الرسمي على المستوطنة وتوفير الخدمات الأساسية (في البداية توفير الماء والمأوى ومن ثم غيرها من المرافق في وقت لاحق) ودعم فرص كسب العيش، مع تطبيق الحد الأدنى من معايير اسفير لتكون كنقطة انطلاق. ونظراً للطبيعة الحساسة لهذه المسألة من الناحية السياسية، فقد حافظت المنظمات اللتان خططتا لهذا المشروع بالتعاون الوثيق مع المحافظ وبلدية مدينة هيرات، والمديرية المستقلة للحكم المحلي، ووزارة شؤون اللاجئين والعودة إلى الوطن، ووزارة شؤون التنمية الحضرية، ووزارة الزراعة والري والثروة الحيوانية، وسلطة الأراضي في

بجوز/ مايو ٢٠١٤

شوبها راو shobha.rao@unhabitat-afg.org يعمل
منسقاً لفريق عمل الإسكان والأراضي والممتلكات،

وموظف معار من نوركاب إلى برنامج الأمم المتحدة
للمستوطنات البشرية (الموئل) في أفغانستان. يان تركسترا،
jan.turkstra@unhabitat-afg.org ويعمل مستشاراً للتنمية
الحضرية، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)
في أفغانستان. www.unhabitat.org

الداخليين وغيرهم من الأسر ذات الدخل المنخفض (في مدينة
هيرات وفي غيرها من المحافظات).

التشاور مع السكان النازحين داخلياً في كلا مراحل التخطيط
والتنفيذ، مثلاً من خلال برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات
البشرية (الموئل) التي تُشرك كلا من الرجال والنساء.

عرض الانتقال إلى مكان آخر، مع توفير الدعم والحوافز
اللازمة، كجزء من حزمة الحلول السياسية المتاحة للنازحين
الداخليين في المستوطنات غير الرسمية.

ومن المأمول أن يكون مخيم المسلخ مُهوّجاً لغيره من المواقع
في أفغانستان والتي تواجه تحديات ماثلة. والأكثر أهمية هنا،
أن يشجع هذا الأمر النخب السياسية والسماسرة الآخرين من
أصحاب السلطة للبدء بالنظر إلى النازحين داخلياً على أنهم
ليسوا فقط مواطنين، وإنما أيضاً كأصول ذات قيمة لمجتمعاتهم.
ولا تزال الأسباب الهيكلية التي تؤدي إلى النزوح داخلياً موجودة
في أفغانستان حتى اليوم، وعليه فإنه من المهم أن يحافظ
المجتمع الدولي تركيزه على إيجاد حلول دائمة للنازحين داخلياً
الذين طالت معاناتهم ومشاركتهم مع الحكومات الوطنية
والمحلية لتحقيق هذه الأهداف.

١. البنك الدولي ومفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين (مايو/ ايار 2011) دراسة بحثية
عن النازحين في المناطق الحضرية - أفغانستان

<http://tinyurl.com/WB-UNHCR-Afghanistan-May2011>

٢. معايير إسفير. يقدم دليل معايير إسفير مجموعة من المبادئ المشتركة والحد الأدنى
من المعايير العالمية لتقديم استجابة إنسانية ذات جودة. ويضمن المعايير الدنيا أربعة
مجالات أساسية للمساعدات الإنسانية المخصصة لإنقاذ الحياة، وهي: توفير المياه وتعزز
الصرف الصحي والنظافة الصحية؛ والأمن الغذائي والتغذية؛ المأوى والسكن والمواد غير
الغذائية؛ والإجراءات الصحية.

www.sphereproject.org/resources/download-publications/?search=1&keywords=&language=Arabic&type=0&category=22

٣. حق الفرد في استخدام والتمتع بممتلكات تعود لفرد آخر، شريطة عدم الإضرار بها أو
إحداث التغييرات فيها.

٤. أعطي النازحون داخلياً في مخيم المسلخ الفرصة حتى سبتمبر/ أيلول 2004 للتسجيل في
عملية العودة، وانتهت بحلول ربيع 2005.

٥. برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ومفوضية الأمم المتحدة السامية
للاجئين (يترب نشره لاحقاً في 2014) بعنوان التكامل المحلي للأسر النازحة داخلياً في
هيرات، أفغانستان: المرحلة 1-أ مسح المساكن والممتلكات والتخطيط لها

UN-Habitat/UNHCR (forthcoming 2014) Local Integration of IDP
families in Herat, Afghanistan: Phase 1a - Household and property survey
and planning

www.unhabitat.org/content.asp?cid=4896&catid=245&typeid=13