



جمهورية السودان  
وزارة الزراعة والغابات  
الهيئة القومية للغابات



برنامج خفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة وتدهور الغابات  
منحة مرفق الشراكة للحد من انبعاث كربون الغابات

## دراسة حيازة الأراضي في السودان

إعداد:

دكتور عمر عبد الله عجمي (جغرافيا)

و

دكتور عبد الله جعفر (غابات)

أبريل ٢٠١٨م

## جدول المحتويات

## Contents

2	جدول المحتويات
3	الموجز التنفيذي
8	1. مقدمة
9	2. حقوق الأرض بموجب القانون الدولي
10	3. الوصول إلى الأراضي والقر في الريف: ملاحظات نظرية
12	4. نشأة وتطور حيازة الأراضي وحقوق استغلالها
12	1.4 عام
13	2.4 نظم حيازة الأراضي
13	1.2.4 فترة ما قبل الاستعمار
15	2.2.4 الحقبة الاستعمارية البريطانية
18	3.2.4 تشريعات حقبة ما بعد الاستعمار
22	5. حيازة الأراضي وبرنامج خفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة وتدهور الغابات (برنامج الرّدْ+ (REDD+)
22	1.5 دور حيازة الأراضي وحقوق التملك في إطار برنامج خفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة وتدهور الغابات (برنامج الرّدْ+ (REDD+)
23	2.5 الغابات وحيازة الأشجار في السودان
23	1.2.5 النظم الحالية لحيازة الغابات/الأشجار
25	2.2.5 أنماط ملكية الغابات / الأشجار وإدارتها في السودان
27	3.5 برنامج خفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة وتدهور الغابات (برنامج الرّدْ+ (REDD+ وحيازة الغابات/الأشجار في السودان
29	6. ترتيبات حيازة الأراضي تحت الضغط
29	1.6 عام
30	2.6 استملاك الأراضي (نزع ملكية الأراضي)
31	3.6 صناعة النفط
31	4.6 السياق السياسي المتغير
32	6.5 قضايا السكان
34	6.6 تدهور الأراضي
35	7.6 الانتقال إلى اقتصاد السوق
35	7. حوكمة الأراضي وإدارتها
37	8. الملاحظات الختامية
39	9. الإطار الاستراتيجي لمعالجة قضايا حيازة الأراضي
43	10. المراجع
44	10.10. المراجع. 10. BILIOGRAPHY

## الموجز التنفيذي

يرمي هذا التقرير إلى تقديم الدعم للبرنامج الوطني لخفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة وتدهور الغابات في السودان (برنامج الرِّدْ+ (REDD+) لحصر وتقييم الحالة الراهنة للموارد الطبيعية المتجددة من غابات وأراضي غابية وموارد رعوية وموائل حياة برية ومن ثم إخضاعها لإدارة مستدامة تشاركية شفافة ومنصفة للمحافظة عليها وتعظيم منافعها المباشرة وغير المباشرة. إعتد التقرير على جمع ومراجعة دقيقة للمعلومات المتوفرة وإستكمالها ببيانات مستمدة من مختلف أنحاء البلاد وفرها الخبير الإستشاري.

السودان بلد جاف يعكس طبيعة حزام الساحل الأفريقي بخصائصها المميزة من شح في الأمطار وتفاوتها الهائل مكاناً وزماناً مع تكرار لظاهرة الجفاف. فمن أصل مساحة البلاد البالغة (1,87 مليون كلم مربع). هناك 1,13 مليون كلم مربع (60.4%) هي عبارة عن صحراء وشبه صحراء والمتبقي 0.740 مليون كلم مربع (39.6%) موزع على نحوٍ غير متساوٍ بين السافانا الفقيرة وتلكم الغنية التي تمتد على نطاق واسع في جمهورية جنوب السودان. تدر السافانا الغنية بإمكانيات طبيعية هائلة تحدد ظروف بيئية فيها أنماط استخدام الأراضي التي تقود إلى منافسة شديدة على الأرض. لقد أفضى تنوع البيئة إلى بروز مجموعة متنوعة من الموائ وخيارات سبل كسب العيش وترتيبات حيازة الأراضي فضلاً عن ما تلحقه من ضرر بحيازة الأراضي على نطاق واسع. في المناطق المطيرة بالبلاد تسود الزراعة المطرية التقليدية والرعي على استخدام الأراضي بوصفهما السبل الأساسية لكسب العيش.

لقد دخل السودان الألفية الثالثة غارقاً في مجموعة واسعة من الصراعات أثرت على المجتمع السوداني بطرق شتى. فالتقارير تشير إلى أن معدل إنتشار الفقر في أماكن مثل شمال دارفور التي ظلت تشهد نزاعات منذ 2003م قد تجاوز 60% وأن حيازة الأراضي جزء من مجموعة معقدة من العوامل التي تسهم في تفاقم العنف في البلاد.

تظل الأراضي في السودان قضية محورية لجميع المجتمعات الريفية، لكونها الوسيلة الأساسية للحياة وتكاثر المجتمع والنمو السكاني ومصدراً للتباهي والتفاخر الفردي والقبلي وتوطيد العلاقة العامة بين الشرائح الإجتماعية ومصدراً دائماً لإستغلال محتمل وصراع. غير إن الإطار القانوني لحيازة الأراضي معقد للغاية ويعود ذلك جزئياً إلى كون الأرض وسيلة أساسية لمجموعة متنوعة من سبل كسب العيش في المناطق الريفية وإلى ذلك فقد كان بالفعل قبل الاستقلال نظام متطور نسبياً وشبه مقنن للملكية الأراضي وحقوق المستخدمين جامع لبعض جوانب إسلامية وتقاليدي محلية.

بالسودان نظامان متوازنان لحيازة الأراضي:

- (1) نظام الملكية الفردية الممارس على إمتداد نهر النيل وروافده الذي ظل سائداً منذ نشأته إبان الحقبة الإستعمارية.
- (2) نظام حقوق منفعة مجتمعية سائدة في المناطق المطيرة بالبلاد. فضمان الحيازة كانت تكفله سابقاً أحكام تسجيل الملكية وفق الأطر القانونية التشريعية القائمة. وأما في المناطق المطيرة فمعترف فقط بحقوق الإنتفاع المجتمعي مع كفالة الوصول الفردي لها بموجب الإنتماء إلى المجتمع المحلي.

تمارس الأعراف القبلية على حيازة الأراضي في المناطق المطيرة في البلاد عبر سلطات زعماء القبائل. ويُتبع نظام الحقوق القبلية المتعلقة بالأراضي المتوارثة تاريخياً من الممالك الأصلية السودانية المتعاقبة التي تشكلت قبل الإستعمار. وفي إطار ترتيبات حيازة الأراضي العرفية، فقد اكتسب الوصول الآمن إلى الأراضي بين المجتمعات المحلية المستقرة مشروعيتها من خلال العضوية في المجتمع القروي. وبذا لا تتسنى للرعاة شرعية الوصول إلى الأراضي الرعوية إلا إذا كانوا يتمتعون بعضوية هياكل مرنة متجانسة لتجمعات قبلية نافذة ومنظمة حول مراكز السلطة والتي تسيطر على الموارد الإستراتيجية أو من خلال ترتيبات تفاوضية مع زعماء القرى.

إن الأطر القانونية التشريعية القومية المعروفة والمرتبطة مباشرة بحيازة الأراضي هي: قانون تسوية الأراضي وتسجيلها لسنة 1925م وقانون نزع الملكية لسنة 1930م وقانون المعاملات المدنية لسنة 1984م الذي ألغى قانون تسوية الأراضي غير المسجلة لسنة 1970م وقانون التخطيط العمراني والتصرف في الأراضي لسنة 1994م. هذا بالإضافة إلى العديد من القوانين القطاعية مثل قانون الهيئة القومية للغابات لسنة 2002م وقانون الاستثمار لسنة 2013م وقانون تنظيم المحافظة على المراعي وتنمية الموارد العلفية لسنة 2015م. وتعترف الأطر القانونية بالأراضي التي كان يُطلق عليها غير المسجلة قبل سنة 1970م كأراضٍ حكومية بينما تحرمها من أي شرعية رسمية أو وضع قانوني لحقوق الملكية العرفية غير المسجلة أو المصرح بها. يعترف دستور السودان الإنتقالي لسنة 2005م بتنظيم حيازة واستخدام الأراضي وممارسة الحقوق عليها بوصفها إختصاصاً مشتركاً يُمارس على المستوى الحكومي المختص حيث ينبغي على جميع مستويات الحكم أن تشرع في عملية وضع وتعديل القوانين ذات الصلة لتشمل القوانين والممارسات العرفية والموروث المحلي والإتجاهات والممارسات الدولية. وينص الدستور أيضاً على حقوق ملاك الأراضي في التشاور والتعويض وتقاسم المنافع الناتجة من تنمية الموارد الطبيعية الكامنة في باطن الأرض بمنطقتهم.

بلغت المنافسة والصراع على الحصول إلى الأراضي واستخدامها ذروتها التاريخية في الوقت الراهن بالسودان بسبب النمو السكاني والحيواني وعدم استقرار السكان والنزوح على نطاق واسع والطلبات الجديدة على الأراضي من أجل التنقيب عن النفط وتعددين الذهب والإستثمارات الخاصة في الأعمال الزراعية وتغير المناخ وإنفصال جنوب السودان والحاجة إلى إعادة توطين العائدين مما جعل الأرض مورداً شحيحاً مفتوحاً أمام المنافسة والطمع في الحقوق وبالتالي تأجيج الصراعات، وقد قاد تدهور الأراضي وما نجم عنه من نزوح جماعي للسكان لتحديات كبيرة أمام نظم حيازة الأراضي في المناطق المطرية التي أجمت مجموعة واسعة من الصراعات. وفي ذات الوقت بدأ المزارعون في توسيع أراضيهم المزروعة بالتعدي على مسارات الماشية وإغلاقها لتعويض إنخفاض دخلهم من الأراضي المتدهورة مما أدى للمنازعات بين الرعاة والمزارعين. كما أصبح الإحتلال غير النظامي وغير الموثق واستخدام الأراضي ممارسة شائعة خاصة في قطاع الزراعة شبه الآلية. ومع ذلك، فإن التعارض بين النظم العرفية والنظامية هو السمة الأكثر شيوعاً لنظام حيازة الأراضي في البلاد إذ أنه لا يؤدي إلى الإرتباك فحسب بل الأهم من ذلك مواجهة بين الشرعية والمشروعية. وقد تفاقم ذلك بسبب عدم الإيفاء بالإلتزامات المنصوص عليها في دستورالسودان الإنتقالي لسنة 2005م الخاص بإنشاء المفوضية القومية للأراضي وإدماج القانون العرفي ومواءمته مع القانون التشريعي. وعلى ذلك، فإن الإطار القانوني للأراضي لا يزال يشكل إحدى القضايا الأساسية في البلاد بجعله الأرض مورداً نادراً يدفع الناس إلى التنافس عليه. ولا يزال الافتقار إلى القانون الذي يكفل حقوق وإستحقاقات المزارعين والرعاة التقليديين في الأراضي والموارد الطبيعية وتمتعهم بها وفق مبدأ الإنصاف يشكل ثغرة تشريعية خطيرة. أسهم عدم إمتلاك المزارعين والرعاة التقليديين لأراض في حرمانهم من حق الحصول على القروض الرسمية مما يجعل منهم مجموعات محرومة ومهمشة.

يشمل تنفيذ برنامج الرِدْ+ (REDD+) في السودان مساحات شاسعة من الأراضي ولا سيما الغابات والأراضي الرعوية حيث أن القوانين التشريعية والأعراف التي تحدد الحقوق غير واضحة وضعيفة التنفيذ و متناقضة أحيانا. لوضوح حقوق الملكية تأثير بالغ الأهمية على أهلية جميع أصحاب المصلحة للإستفادة من أنشطة برنامج الرِدْ+ (REDD+). فالغموض الذي يكتنف تحديد حقوق الكربون في برنامج الرِدْ+ (REDD+) في السودان من شأنه أن يُعقِد الجهود الرامية إلى وضع آليات لتقاسم المنافع في إطار برنامج الرِدْ+ (REDD+).

يكتنف نظام حيازة الأراضي والغابات والأشجار القائم في السودان إشكالية وصعوبة كبيرة للتوزيع العادل لمنافع برنامج الرِدْ+ (REDD+) بين مختلف أصحاب المصلحة، ولذلك يحتاج السودان إلى النظر بعناية في كيفية إنشاء حقوق الكربون وتحديد أهلية الحصول على منافع برنامج الرِدْ+ (REDD+).

تظل حيازة الأراضي أولوية ملحة لدى برنامج الرِدْ+ (REDD+) في السودان لتأمين سُبل كسب العيش وللحد من إزالة وتدهور الغابات في السودان. ويمكن تحقيق ذلك من خلال مشاركة مختلف أصحاب المصلحة وإصلاح سياسات حيازة الأراضي.

لا تزال حوكمة الأراضي تشكل قضية رئيسة في البلاد في ظل عدم وجود هيكل مؤسسي موحد معترف به يُعنى بتخصيص الأراضي وإدارتها وتنظيمها بينما توجد هياكل متعددة موازية تتسم بضعف التنسيق. فالحكومة المركزية ووزارات الزراعة الولائية والسلطات المحلية التقليدية ومفوضيات الإستثمار والمحليات تنخرط في هذا المجال من باب المسؤولية. وهذا بالإضافة إلى مسؤوليات حفظ وحماية الغابات والمراعي التي تضطلع بها الهيئة القومية للغابات والإدارة العامة للمراعي والعلف على التوالي. إن الإعتقاد السائد على نطاق واسع بأن الأراضي لا تزال وفيرة قد كرس لسياسة الأراضي القائمة على التوسع الأفقي الذي يسهم أيضاً في المنافسة على الأراضي وتأجيج الصراعات على الأرض على الصعيد المحلي مما يفضي بنهاية المطاف إلى تمزق الروابط الإجتماعية والتعايش السلمي الذي تميز به التاريخ الشفوي والموثق كتابةً للمجتمع السوداني. وجراء ذلك تعرضت إمكانيات الأرض والموارد الطبيعية المطلوبة لتعزيز التنمية الإجتماعية والإقتصادية في البلاد لخطر جسيم وعطفاً على ما تقدم توصي الدراسة بما يلي:

❖ معالجة إنعدام الأمن والصراعات على حيازة الأراضي والغابات والأشجار بإنشاء آلية عادلة لتقاسم المنافع وذلك ضماناً لفعالية عدالة سياسات وتدابير برنامج الرِدْ+ (REDD+) في السودان.

❖ إجراء إصلاح مؤسسي لحوكمة الأراضي وإدارتها شاملاً مراجعة المؤسسات القائمة في جميع أنحاء البلاد وعلى مستوى الولايات ومراجعة الأطر التنظيمية القائمة لتحديد الثغرات والإجراءات اللازمة لمعالجتها.

❖ رصد وجمع وتنظيم الكم الهائل من المعلومات المتناثرة المتعلقة بحيازة الأراضي وإدارتها.

- ❖ إنشاء مركز معلومات الأراضي ضمن الهيئة القومية للغابات تنبثق منه فروع على مستوى الولايات والمحليات. ويُعهد إليه بجانب توفير المعلومات مهمة جمع البيانات المتعلقة بحيازة الأراضي وأنماط إستخدامها والإستفادة منها بما في ذلك شاملاً مستخدمي الأراضي وأصحاب سندات الملكية وإيجارات الأراضي والتعويضات إلخ...
- ❖ وضع إطار تنظيمي ملائم وشفاف لإستثمارات القطاعين الخاص والعام في الأراضي والموارد الطبيعية المستخرجة والصناعات القائمة على الموارد والإلتزام بمبادئ المسؤولية الإجتماعية للشركات التي تأسست بموجب مبادئ الميثاق العالمي للأمم المتحدة لعام 2000م.
- ❖ تقييم نقدي شامل لأثر الحكم اللامركزي والفيدرالي على إدارة الأراضي في البلاد.
- ❖ بناء القدرات البحثية لتشمل تدريب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات وتوفير الموارد المالية للبحوث والتعرف على الخبرات الدولية والإقليمية ودعم مشاريع البحوث الجامعية والدراسات العليا.
- ❖ إنشاء فريق عمل على مستوى الولايات لإجراء مراجعة متعمقة لعقود تأجير الأراضي الواقعة في قطاع الزراعة شبه الآلية لتحديد الثغرات ووضع معايير ذات صلة مناسبة وشفافة لتأجير الأراضي.
- ❖ إنشاء منتديات للأراضي للمشاورات العامة علي المستوى القومي والولائي والمحلي لإثراء النقاش والحوار على الصعيد القومي.
- ❖ استخدام مخرجات المراجعات والمنتديات التشاورية وتنظيم مؤتمر قومي شامل وتمثيلي بشأن حيازة الأراضي وبناء توافق في الآراء بشأن الإصلاح المطلوب في حيازة الأراضي مع تمهيد الطريق لوضع سياسة قومية لاستخدام الأراضي.
- ❖ الإستثمار في بناء قدرات الهياكل الحكومية شاملة القادة والزعماء القبليين لدورهم في إدارة الاراضي وحل النزاعات والتنمية المحلية وإستنفاار المجتمع المحلي.

## 1. مقدمة

بلغت المنافسة والصراع على الوصول إلى الأراضي واستخدامها ذروة تاريخية على مستوى العالم حيث أدى النمو السكاني والتحضر وتغير المناخ والتهديدات الناتجة عن أزمة الغذاء العالمية وبعقود من تحرير الاقتصاد والالتزام بقوى السوق إلى حدوث تغييرات كبيرة في استخدام الأراضي وحيازتها، لا سيما في أماكن مثل أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى حيث تتم عمليات التغيير بشكل كبير بموجب الوساطات المستندة إلى مراكز النفوذ التي قد شكلت نفسها على نحو معقد وهي عرضة لإعادة صياغة سواء على مستوى الحياة اليومية أو في الخطاب السياسي والاجتماعي الواسع. على الرغم من مجموعة الاستنتاجات والتوصيات والأفكار السياسية المتناقضة في كثير من الأحيان، فإن الحقيقة الراسخة هي أن حيازة الأراضي تظل على الأقل جزءاً من مزيج معقد من العوامل الهيكلية التي تسهم في الفقر والعنف في أفريقيا المعاصرة. ووفقاً لما ذكره دي سوتو (de Soto 2000) فإن ضمان الحق في الأرض هو أحد التدابير الأساسية للقضاء على الفقر وتحقيق الرخاء في أماكن مثل أفريقيا.

لقد كانت الملكية المأمونة للممتلكات هي الأساس الذي ازدهرت عليه الرأسمالية في الغرب ويجب أن تمتد لتشمل الفقراء في العالم النامي إذا ما أريد لها أن تزدهر أيضاً (Hemando de Soto, 2000).

على الرغم من عقود طويلة من التحديث لا يزال السودان بلداً زراعياً وفقاً للرؤى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حيث الأرض هي قضية مركزية ذات طبيعة متعددة الأوجه: كمكان وأساس لكسب العيش والإنجاب الاجتماعي والثقافة ومصدر للفخر والتباهي للفرد والقبيلة والعلاقة العامة بين الفئات الاجتماعية وأيضاً مصدراً دائماً للاستغلال المحتمل والصراع.

إن الأرض بالنسبة لسكان الريف السودانيين ليست مجرد مورد مادي يستخدمه الناس أو يتنافسون عليه بل هي في الأساس عالم إنساني زاخر بالمعاني والرموز كهوية عرقية/قبلية وتفاعل اجتماعي وأنماط حياه مختلفة ومجموعة من الأدوار الجنسانية والعمرية. وعادة ما تميل هذه الأبعاد الرمزية إلى الاستجابة للنضال الأيديولوجي والاجتماعي والسياسي وربما المناورات الأيدولوجية.

يرمي هذا التقرير إلى تقديم الدعم للبرنامج الوطني لخفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة وتدهور الغابات في السودان (برنامج الرّد+ (REDD+)) والذي يتمثل في نهاية المطاف في "حصر الموارد الطبيعية المتجددة في البلاد خاصة الغابات والأراضي الغابية والموارد الرعوية وموائل الحياة البرية وتقييم حالتها الراهنة ومن ثم إخضاعها للإدارة المستدامة بهدف المحافظة عليها وتعظيم منافعتها المباشرة وغير المباشرة بطريقة تشاركية وشفافة ومنصفة". وإدراكاً للقيود المختلفة التي تواجه العمل الميداني وجمع البيانات الرئيسية، فقد استند هذا التقرير أساساً إلى العمل المكتبي. وإدراكاً للطبيعة المتعددة الأوجه للأراضي في السودان يسترشد التقرير بإطار منهجي يضع الأرض ضمن منظور إيكولوجي واجتماعي واقتصادي وسياسي واسع النطاق.

## 2. حقوق الأرض بموجب القانون الدولي

تنطوي تقاليد حقوق الإنسان في جوهرها على نهج يصب في صالح الفقراء. غير أنه نظراً لعدم وجود نص صريح في القانون الدولي لحقوق الإنسان بحق الإنسان في امتلاك الأرض، فإن الالتزامات المتعلقة بالحصول على الأراضي لم تحدد بعد تحديداً تاماً. ومع ذلك، فإن حق المجتمعات الريفية في امتلاك الأرض يرد ضمناً في حقوق الإنسان الأخرى المعترف بها في المواثيق الدولية مثل الحق في الملكية والحق في تقرير المصير وحق الأقليات الإثنية في التمتع بثقافتها الخاصة وتنميتها وكذلك الحق في التمتع بمستوى معيشي لائق. ويقدم عدد من الصكوك القانونية الدولية ذات الصلة (الجدول 1)، المتعلقة أساساً بحق الإنسان في الغذاء والدعم لفكرة حق الإنسان في تملك الأرض وغيرها من الموارد الإنتاجية حيث يكون الأشخاص الضعفاء هم أصحاب الحقوق الرئيسيين.

الجدول (1): الصكوك القانونية الدولية والدعم في مجال حقوق الإنسان في امتلاك الأرض

المادة 11 من العهد الدولي الخاص  
بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية  
والثقافية (1976/1966م)

تعترف الدول الأطراف بحق كل فرد في التمتع بمستوى معيشي لائق له ولأسرته بما في ذلك ما يكفي من الغذاء والكساء والسكن وفي التحسين المستمر للظروف المعيشية. ستتخذ الدول الأطراف الخطوات المناسبة لضمان إعمال هذا الحق. إن الدول الأطراف، اعترافاً منها بالحق الأساسي لكل إنسان في أن يكون في مأمن من الجوع، ستتخذ منفردة وعن طريق التعاون الدولي التدابير اللازمة بما في ذلك البرامج المحددة وهي: تحسين أساليب إنتاج الأغذية وحفظها وتوزيعها عن طريق الاستفادة الكاملة من المعرفة التقنية والعلمية ونشر المعرفة بمبادئ التغذية وتطوير أو إصلاح النظم الزراعية لتحقيق أكبر استخدام للموارد الطبيعية بكفاءة. وإذ تأخذ في الاعتبار المشاكل التي تواجهها البلدان المستوردة للأغذية والمصدرة للأغذية على حد سواء، لكفالة التوزيع العادل للإمدادات الغذائية العالمية.

التعليق العام 12 للجنة المعنية  
بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية  
والثقافية (1999م)

يجب أن تولي الاستراتيجية (القومية) اهتماماً خاصاً للحاجة إلى منع التمييز في الحصول على الغذاء أو الموارد اللازمة للغذاء. ويجب أن يشمل ذلك ما يلي: ضمانات الوصول الكامل والمتكافئ إلى الموارد الاقتصادية ولا سيما للمرأة بما في ذلك الحق في الميراث وملكية الأرض وغيرها من الممتلكات والائتمان والموارد الطبيعية والتكنولوجيا المناسبة وتدابير احترام حماية العمالة الذاتية والعمل الذي يوفر أجراً يكفل العيش الكريم للعاملين بأجر وأسرههم (علي النحو المنصوص عليه في المادة 7 (أ) '2' من الميثاق)؛ الاحتفاظ بسجلات الحقوق في الأراضي.

المبادئ التوجيهية الطوعية بشأن  
الحق في الغذاء التي اعتمدها  
مجلس منظمة الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة (الفاو) في 2004م.

المبدأ التوجيهي 8 ب  
الأرض: 8.10: يجب على الدول أن تتخذ التدابير الرامية لتعزيز وحماية أمن حيازة الأراضي ولا سيما فيما يتعلق بالمرأة وقطاعات المجتمع الفقيرة والمحرومة من خلال تشريعات تحمي الحقوق الكاملة والمتساوية في امتلاك الأراضي وغيرها من الممتلكات بما في ذلك الحق في الميراث. ويتعين على الدول، عند الاقتضاء، أن تنظر في إنشاء آليات قانونية وغيرها من آليات السياسة

العامة بما يتسق مع الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان ووفقاً لسيادة حكم القانون من أجل النهوض بالإصلاح الزراعي لتعزيز فرص وصول الفقراء والنساء إليها. ينبغي أن تعزز مثل هذه الآليات أيضاً صون الأراضي واستخدامها المستدام. إيلاء اعتبار خاص لحالة مجتمعات السكان الأصليين.

المصدر: الأمم المتحدة ، 1966 ، 1999: منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) 2006

### 3. الوصول إلى الأراضي والفقراء في الريف: ملاحظات نظرية

على الرغم من التحول التاريخي العالمي نحو التحضر، لا يزال الفقر ظاهرة ريفية إلى حد كبير حيث يعيش أغلبية فقراء العالم في المناطق الريفية لعقود عديدة قادمة. من بين 1,4 مليار نسمة الذين يعيشون في فقر مدقع (يعيشون على دخل يقل عن 1.25 دولار أمريكي في اليوم) هناك نحو واحد مليار نسمة في سنة 2005 (حوالي 70٪) يعيشون في المناطق الريفية. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وهي المنطقة التي تشهد أعلى معدلات الفقر، يعيش نحو 90% من سكان الأرياف على أقل من دولارين في اليوم. وغالبية الفقراء ريفيون حيث تعتمد سبل كسب العيش على فلاحه الحيازات الصغيرة بما في ذلك الإنتاج الحيواني بدعم من طائفة واسعة من الأنشطة الاقتصادية خارج المزارع.

وقد أوجدت المعركة العالمية ضد الفقر، إلى جانب التهديدات الظاهرة لتغير المناخ العالمي اهتماماً متجدداً بشأن إدارة الموارد الطبيعية وتحسين ترتيبات حيازة الأراضي بوصفهما المحركين الرئيسيين المحتملين للتنمية والحد من الفقر. وتبين نتائج البحوث التي أجريت مؤخراً (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD 2011) من جميع أنحاء العالم أن:

الإصلاحات الزراعية التي سُخرت لصالح فقراء الريف عندما تميزت بالمساءلة المحلية القوية والاهتمام الواجب بحقوق الاستخدام الثانوي ودعم وصول الفقراء في الريف (الرجال والنساء على السواء) إلى الأصول التكميلية والخدمات والفرص الإنتاجية والأسواق (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD 2011).

❖ الوصول إلى الأراضي غير المملوكة أو المحفوفة بالمخاطر (أو غير المستقرة) غالباً ما يكون من أبرز أسباب الفقر المزمن والإقصاء الاجتماعي والضعف والعجز.

❖ الحق في الأراضي وقواعد وصول المستفيدين إليها من شأنها كيفية تقاسم المنافع المجنية من التطورات القائمة على الأرض وتحسين إدارة الموارد الطبيعية.

ونظراً لأن ملكية الأرض والسلطة السياسية كثيراً ما تكون مرتبطة ارتباطاً وثيقاً، لذا فإن النساء لم ينلن سوى أدنى قدر من التمكين مصحوباً بالحرمان السياسي.

والحق في استخدام الأراضي والسيطرة عليها أمر أساسي لحياة المجتمعات الريفية في البلدان والأماكن التي تستمد فيها المصادر الرئيسية للدخل وأسباب كسب العيش من هذه الموارد الطبيعية.

وبدون الحق في الأرض، فإن الأمان الاقتصادي والسياسي والمادي للنساء عرضة للخطر. بيد أنه في جميع البلدان النامية يواجه المزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة والرعاة والمستخدمون الرئيسيون للأراضي تحديات كبيرة تميل إلى أن تكون مختلفة اختلافاً عميقاً من بلد إلى آخر بل وحتى داخل البلد نفسه. ويتعلق أحد هذه التحديات الرئيسية بتأمين الوصول إلى الأراضي المنتجة، بما في ذلك المياه والموارد الطبيعية الأخرى بالغة الأهمية. واعتُبر على نطاق واسع أن نقل ملكية الأراضي وما نجم عن ذلك من فقدان إمكانية الحصول على الأراضي والسيطرة عليها من بين العوامل الرئيسية التي تسهم في الفقر في المناطق الريفية وعلى اشتداد الصراع القائم على الموارد في البلدان النامية. وتشير الأدلة التجريبية المتاحة إلى أن نزع ملكية أراضي صغار المنتجين والرعاة والسكان الأصليين أصحاب الحيازات الصغيرة وغيرهم من المجتمعات الريفية قد كانت عملية مستمرة على مدى قرون (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD2011).

ومع ذلك، فإن الإقبال الجديد على الزراعة الناجم عن ارتفاع أسعار السلع الأساسية والإعانات المقدمة لدعم إنتاج الوقود الحيوي تؤدي إلى زيادات في الطلبات المحلية والعبارة للحدود القومية من أجل الأراضي الزراعية التي تجلب مخاطر جديدة للمنتجين والمزارعين والرعاة أصحاب الحيازات الصغيرة. إلى جانب زيادة الطلب على الأراضي من قبل قطاعات أخرى مثل السياحة والأخشاب والتعدين والأعمال الزراعية والتي من شأنها أن تسهم مجتمعة في تفاقم المشكلة. وتُقدّر مساحة الأراضي التي يجري التفاوض على حيازتها أو تأجيرها من قبل المستثمرين الأجانب من 15 إلى 20 مليون هكتاراً. وتقع معظم هذه الأراضي في أفريقيا وأمريكا اللاتينية وأجزاء معينة من آسيا. الدراسة التي أُجريت من قبل المعهد الدولي للبيئة والتنمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية في سنة 2009 (IIED and IFAD) بشأن الاستيلاء على الأراضي في أفريقيا قد وثقت نحو 2,492,684 هكتاراً من مخصصات الأراضي المعتمدة للمستثمرين عبر الحدود القومية منذ 2004 في خمسة بلدان أفريقية (إثيوبيا وتزانيا والسودان ومالي وموزمبيق) باستثناء المخصصات التي تقل عن 1000 هكتار. ومن المرجح أن يطالب المزارعون أو الرعاة أو الصيادون أو الرعاة أومنتجي العلف بمعظم الأراضي المنتجة المستهدفة بالاستثمار المحتمل، إن لم يكن جميعها. ويمكن أن تستند مطالبات تعويض الأراضي هذه إلى الاستخدام الحالي أو الموسمي أو المقبل. وقد تنطوي على مطالبات متعددة ومتداخلة من جانب الجماعات الشعبية (مثل الأنساب والأسر الممتدة) والسلطات التقليدية والأسر المعيشية أو الأفراد. وهم يعتمدون عادة على نُظُم الحيازة غير المكتوبة التي يؤسسون شرعيتها على "التقاليد". إن العديد من عقود الإيجار طويلة الأجل التي تم التفاوض بشأنها مؤخراً في أفريقيا بين الدول والشركات الأجنبية بما في ذلك الصناديق السيادية أقل شفافية وغير محددة للغاية بشأن مجموعة من القضايا الرئيسية بما في ذلك كيفية استفادة أصحاب حقوق استخدام الأراضي المحلية من الاستثمارات والمجتمعات المحلية على نطاق أوسع (المعهد الدولي للبيئة والتنمية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية IIED and IFAD). بالإضافة إلى ذلك، تتضمن العديد من الصفقات وعوداً بالاستثمار المالي والتوظيف ونقل التكنولوجيا وإدارة الدخل

ولكن الأدلة شحيحة بشأن ما إذا كانت هذه الوعود قد أستوفيت/تحققت. وتبين الخبرة المكتسبة من بلدان مختلفة أن التشريعات المتعلقة بالأراضي (وتنفيذها) لها سجل مختلط في حماية مصالح صغار المزارعين أو الحد من نزاع ملكية الأراضي وتجزئته (Nhantumbo and Salomao 2009).

#### 4. نشأة وتطور حياة الأراضي وحقوق استغلالها

##### 1.4 عام

تهيمن على الدراسات السابقة والأطر السياساتية المتعلقة بالموارد الطبيعية والأراضي الفكرة الشائعة والمنتشرة بدرجة كبيرة والتي

مفادها أن الأرض وفيرة ولذلك فبالتبعية إن مسألة حياة الأراضي

وحقوق استغلالها ينبغي أن تكتسب أهمية ضئيلة. ومع ذلك،

بالنظر إلى تطوير نظام حياة الأراضي خاصة في المناطق الزراعية

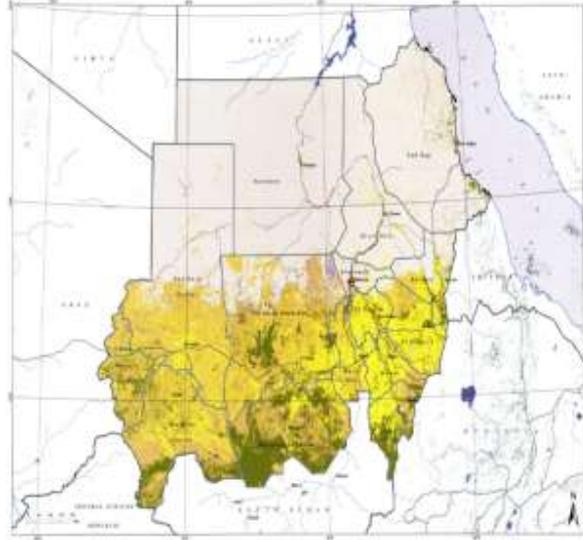
ذات الإمكانيات الزراعية العالية في الأراضي ذات الأمطار الوفيرة

الوسطى في السودان، فإن البيانات المتعلقة بوفرة الأراضي تظل

موضع جدل. وتبين دراسة أجريت مؤخراً من قبل (الفاو وبرنامج

الأمم المتحدة للبيئة 2012) إنه من أصل مجموع مساحة البلاد

(1,87 مليون كيلومتراً مربعاً) هناك 1,13 مليون كيلومتراً مربعاً



(60.4%) أراضي صحراوية وشبه صحراوية (معدل هطول الامطار بين 100 ملم و 299 ملم في السنة) ؛ المتبقي 0.74 مليون

كلم مربع (39.6%) موزعة بين السافنا الفقيرة (300-500 ملم في السنة) والسافنا الغنية (فوق 500 ملم من الأمطار في السنة) التي

تمتد على نطاق واسع في جنوب السودان. وتمثل هذه الفئة الأخيرة المناطق التي تزخر بإمكانيات زراعية هائلة حيث تحدد الظروف

الإيكولوجية السائدة أنماط استخدام الأراضي التي تعزز المنافسة الشديدة على الأراضي وغيرها من الموارد بين مختلف أنواع

المستخدمين. الفقدان السريع لمساحات شاسعة من الأراضي التي كانت في السابق زراعية ورعوية ولا سيما على طول الهوامش

الجنوبية للصحراء في شمال كردفان وشمال دارفور وشمال النيل الأبيض يضيف تحدياً لعقلية (طريقة تفكير) أهل السودان والذي

حباهم الله موارد طبيعية وفيرة.

وقد أدى تنوع الظروف البيئية ولا سيما فيما يتعلق بتوافر المياه وكمية الأمطار ونوعية التربة إلى نشوء طائفة واسعة من الموائل

وخيارات كسب العيش وترتيبات حياة الأراضي فضلاً عن ما تلحقه من أضرار بالأراضي التي تتم عملية شرائها على نطاق واسع. وفي

الأراضي ذات الأمطار الوفيرة في البلاد كما هو الحال في الكثير من منطقة الساحل الأفريقي حيث المياه هي العامل الرئيسي المُقيد،

حيث تركز إدارة الموارد والتكيف البشري على الزراعة المطرية التقليدية ورعي الماشية ولكن مع تباين كبير بسبب الظروف البيئية المحلية والعقبات الفنية والتسويقية. التنقلات الموسمية للرعاة الرحل عبر المناطق حيث ممارسة الصيد والجمع والعمل بأجر قد عززت من الترابط. غير أن رعي الماشية القائم على الرعي التقليدي يظل النظام الأوسع نطاقاً لاستخدام الأراضي من حيث التغطية المكانية.

وقد أثر هذا النوع من عمليات التأقلم مع البيئة وترويضها أيضاً على الحدود الثقافية والسياسية بين المجموعات (Manger 2002). كما ساعدت حركة المراحييل المروضة للبيئة على إقامة روابط متينة بين المجموعات سواء العنيفة منها أو السلمية. والمعاملة بالمثل، التي تحتمها التباينات الإيكولوجية باتت شائعة. وكانت العلاقات التكافلية الوثيقة التي ترقى إلى مستوى "التحالفات" وتحققت من خلال المفاوضات بين زعماء القبائل هي أيضاً أمراً شائعاً. الأسواق المحلية الناشئة والمراكز التجارية كأماكن هامة للاجتماعات قد ساعدت أيضاً على تطوير وتوسيع نطاق العلاقات بين المجتمعات.

تتفاوت النظم الرعوية في البلاد على محور الشمال والجنوب حيث يهيمن عليه رعاة الإبل (الأباله) في المناطق الصحراوية وشبه الصحراوية شمال خط العرض 16 درجة ورعاة الماشية (البقارة) في حزام السافانا نحو الجنوب. وعلى غرار مجموعات الرعاة الأخرى في منطقته الساحل الأفريقي، يكيف الرعاة سبل معيشتهم لمواجهة التقلبات في الموارد الرعوية من خلال التنقل المكثف بين الرعي في الموسم الرطب والمراعي نحو الشمال وموسم الجفاف في اتجاه الجنوب. وقد أوجد ذلك علاقة ديناميكية تاريخية بين البيئات الأكثر جفافاً في الشمال والبيئات الرطبة نحو الجنوب. وقد تحققت هذه الدينامية من خلال العديد من المراحييل الرعوية التي تربط بين مناطق الرعي في المواسم الجافة والمواسم الرطبة أثناء إنشاء هذه المناطق كجزء من المجالات الرعوية الإقليمية. وقد أدى الحراك الإقليمي والدينامية الإيكولوجية إلى جعل معظم الجماعات الرعوية السودانية على اتصال مباشر بالمجتمعات الزراعية المستقرة وهو الوضع الذي أصبح من بين الأسباب الرئيسية للنزاعات على الأرض والموارد الطبيعية.

## 2.4 نظم حيازة الأراضي

### 1.2.4 فترة ما قبل الاستعمار

ربما كان الإطار القانوني لحيازة الأراضي هو المجال الأكثر تعقيداً للتشريعات المتعلقة بالموارد الطبيعية والحكم في السودان حتى الآن. يرجع ذلك جزئياً إلى أن الأرض حيوية بالنسبة للعديد من سبل كسب العيش في المناطق الريفية وأنه كان هناك بالفعل قبل الاستقلال نظام متطور نسبياً وشبه مقنن للملكية الأراضي وحقوق المستخدمين.

عادة ما تميل حسابات حيازة الأراضي في البلاد إلى التمييز بين حقوق الملكية الفردية التي نشأت على طول ضفتي نهر النيل وروافده في شمال السودان وحقوق الانتفاع الشعبية السائدة في الأراضي ذات الأمطار الوفيرة في وسط وشرق وغرب السودان. الضمان السابق

للحيازة كانت تكفله الأحكام المتعلقة بتسجيل الملكية في جميع التشريعات منذ حقبة الاستعمار. وفي الأراضي ذات الأمطار الوفيرة من ناحية أخرى لا يُعترف إلا بحق الانتفاع بالحقوق الجماعية المكفولة للفرد بحكم انتمائه إلى المجتمع المحلي. لا توجد أحكام قانونية في جميع التشريعات المتعلقة بتسجيل الملكية في الأراضي ذات الأمطار الوفيرة.

ومن الناحية التاريخية، فإن الحق في الأرض والحصول على الموارد يستندان إلى مفهوم موطن القبيلة العرفي الذي يُمارس من خلال سلطة زعماء القبائل. وقد اتبع النظام الحقوق الإقليمية القبلية المستمدة تاريخياً التي تشكلت في البداية خلال الممالك الأصلية المتعاقبة في السودان ما قبل الاستعمار وعززت من خلال تشريعات كبيرة خلال الإدارة الاستعمارية البريطانية. يتشكل الأمن الجماعي للقبائل داخل موطن القبيلة حيث يتم الاعتراف بالحقوق الفردية في الأرض ويمكن توريثها ولكن بدون سلطة نزع ملكية الأرض من القبيلة (Shazali, 2002).

في إطار ترتيبات حيازة الأراضي العرفية، فقد اكتسب الوصول إلى الأراضي بين المجتمعات المحلية المستقرة مشروعيتها من خلال العضوية في المجتمع القروي. الدخول المشروع/المصرح للرعاة إلى المراعي من خلال العضوية في الهياكل المرنة للتجمعات القبلية المنظمة حول مراكز القوى التي تتحكم في الموارد الاستراتيجية أو من خلال ترتيبات تفاوضية مع زعماء القرى.

خلال حقبة الاستعمار التركي (1821-1884) وفترة الدولة المهديّة القصيرة (1885-1898)، لم تتطراً تغييرات جذرية على الهيكل الأساسي لنظام حيازة الأراضي. غير أن الاستقرار القبلي في الأراضي ذات الأمطار الوفيرة في السودان لم يدم خلال حقبة الدولة المهديّة عندما أُلغيت الزعامة القبلية وأُستبدلت بإدارة جديدة يقوم على رأسها قادة عسكريون. (Shazali, 2002) لقد ترتب على ذلك نزع مساحات شاسعة من الأراضي من الجماعات غير الموالية ومنحها للموالين لها ولكن سرعان ما أقدمت الإدارة الاستعمارية البريطانية على تصحيح ذلك (Awad, 1971).

ومن أهم سمات هذه الحيازة العرفية الحق والسيادة الذي تمارسه زعامة المؤسسات العرفية الأصلية في تخصيص الحقوق في الأرض وإدارتها وتسوية المنازعات حولها. قد تعزز هذا الحق من خلال إضفاء الطابع المؤسسي على الإدارة الأهلية استناداً إلى مبدأ "الدار" أو "موطن القبيلة" والمخول بموجب آليات اقتصادية وتشريعية. قد تعزز هذا الحق من خلال إضفاء الطابع المؤسسي على الإدارة الأهلية استناداً إلى مبدأ "الدار" أو "موطن القبيلة" والمخول بموجب آليات اقتصادية وتشريعية. يميل القانون العرفي إلى تأصيل الضوابط والهياكل الاجتماعية غير المكتوبة للمجتمع بحيث تكون مرجعيتها القيم المشتركة المبنية على التقاليد. القانون العرفي ليس موحداً في جميع أنحاء السودان، ولكن هناك بعض السمات المشتركة التي لخصها (آدم، 2002) على النحو التالي:

❖ الأراضي المستحوز عليها للزراعة والمراعي وقطع الأخشاب إلخ..غير مسجلة رسمياً.

❖ وحقوق الانتفاع وليس حقوق الملكية هي الأشكال السائدة.

- ❖ الحقوق عرضة للإلغاء/ النقص بعد انقضاء فترة زمنية معينة لا تمارس فيها هذه الحقوق.
- ❖ وتعتبر الأرض ملكاً للقبيلة وتعتبر التعاملات في الأراضي استثناءً أكثر منه قاعدة.
- ❖ تُنَاط مهمة تخصيص الحق في الأراضي وحل النزاعات إلى الهياكل المحلية للشعوب الأصلية التي القائمة على صلاحية وقوة المؤسسات القبلية.
- ❖ يستند القانون العُرفي المتعلق بحيازة المرأة للأراضي إلى العلاقات الاجتماعية بين الرجل والمرأة وعلى وجه التحديد الأزواج والزوجات.
- ❖ يبدو أن القانون العُرفي لا يتضمن سوى عدد قليل من الأحكام بالنسبة للنساء المطلقات وأقل من ذلك بالنسبة للنساء العازبات.

وقد أدت الصراعات في السودان ولا سيما في دارفور إلى تغيير وتحول ملحوظ في استخدام الأراضي حيث تم التخلي عن أراضٍ شاسعة كانت في السابق زراعية نتيجة للصراع وإلي جانب نطاقها الواسع من الآثار البيئية السلبية، فقد شكّل النزوح واسع النطاق (نحو 1,9 مليون شخص) تحديات هائلة.

#### 2.2.4 الحقبة الاستعمارية البريطانية

من أهم القضايا الاقتصادية والإدارية الصعبة التي واجهت الحكومة الاستعمارية البريطانية في وقت مبكر هي مسألة الحقوق في الأرض التي تطورت على مر القرون والتي تجمع بين بعض الجوانب الإسلامية والتقاليد المحلية. لقد أسفرت الحروب والجفاف والمجاعات خلال حكم الدولة المهدية عن هجرات قبلية والتخلي عن الزراعة وإلغاء الحقوق وتراجع عام في الزراعة. ولذلك، فإن استئناف الأنشطة الزراعية ومواصلتها بصورة فورية لأمر أساسي من الناحيتين الاقتصادية والسياسية وقد اعتبرته السلطات الاستعمارية أفضل ضمان للسلام (Babikir 2005). ولتحقيق ذلك، كان لا بد من طمأننة المزارعين بأن السلطات الجديدة لن تطعن في حقوقهم على الأرض. بعبارة أخرى، فقد أتضح جلياً أن انعدام أمن الحيازة لن يؤدي فقط إلى إثارة عدد لا يُحصى من المنازعات المحلية التي تستغرق وقتاً طويلاً والتي يمكن أن تفضي إلى العنف بل سيعرقل جهود إحياء الأرض وتشجيع الزراعة وزيادة المرجوة في الإيرادات الحكومية. لذا، فقد رُئي بأن الرفاه الاقتصادي للبلاد في المستقبل يعتمد بصورة أساسية على تسوية قضايا الأراضي الزراعية. بسبب ذلك العدد من الإجراءات التشريعية التي وضعت موضع التنفيذ.

وفي وقت مبكر من سنة 1899 صدر أول مرسوم للملكية العقارية وقد تم إقراره وبموجبه بدأ تسجيل الملكية الخاصة للأراضي المزروعة بشكل مستمر في شمال ووسط السودان النيلي. لقد استبعد المرسوم تسوية وتسجيل الأراضي ذات الأمطار الوفيرة في وسط وشرق وغرب السودان وكذلك جميع الأراضي في جنوب السودان. لم يعترف بأي ملكية خاصة للأراضي الخاصة لأي أرض في تلك

المناطق كما هو الحال بالنسبة للأراضي النيلية غير المزروعة في شمال ووسط السودان فقد جرى تصنيفها كمناطق "غير مسواة" (بدون تسوية) بشكل قاطع على أنها مملوكة للحكومة مقسمة إلى فئتين:

❖ الأراضي الحكومية التي لا تخضع لأي حق (محصورة بشكل رئيسي في الأقاليم النيلية الوسطى وتشمل دلتا طوكر والقاش في شرق السودان).

❖ الأراضي الحكومية الخاضعة لحقوق الانتفاع العرفي في مجتمع محلي مثل القبيلة أو الطائفة أو القرية أو على الأقل في حالة جبال النوبة لدى الأفراد (ولا سيما الأراضي ذات الأمطار الوفيرة وجنوب السودان بأكمله).

نظراً لأن "حقوق الانتفاع العرفي" غير مسجلة قانوناً فإنها تخضع أيضاً ضمناً للسحب من قبل الحكومة. وفقاً لذلك، فإن التشريعات الاستعمارية اللاحقة المتعلقة بالأراضي كانت ترمي إلى تعزيز حق الحكومة في سحب حقوق الانتفاع العرفي. شملت هذه التشريعات:

❖ قانون نزع ملكية الأراضي لسنة 1903 (حجج الأراضي) الذي يمنح الحكومة سلطات حيازة الأراضي لمشاريع الري وغيرها من الأغراض العامة.

❖ نص قانون تسوية الأراضي لسنة 1905 على أحكام عامة لتسوية وتسجيل الأراضي والذي يعتبر كل الأراضي البور والغابات والأراضي غير المشغولة ملكاً للحكومة حتى يثبت العكس.

❖ قانون تقييد تصرفات السودانيين في الأراضي لسنة 1918، الذي سعت الحكومة الاستعمارية بموجبه إلى "حماية" أصحاب الأراضي السودانيين من نزع ملكية أراضيهم لصالح الأجانب.

❖ إعلان نهر القاش لسنة 1920 والذي ينص على ما يلي: كل الأراضي الواقعة في دلتا نهر القاش هي أراضي حكومية والحكومة تحتفظ بحقوقها الكاملة في ملكية الأرض وتدفع النهر عبر المنطقة معلناً الحقوق الكاملة وسيطرة الحكومة على الدلتا.

❖ قانون أرض الجزيرة لسنة 1927 هو الذي كان أول مثال على سحب حقوق الانتفاع على نطاق واسع مما أدى إلى المزيد من التقويض لموقف أصحاب الوثيقة ونص على ملكية جميع الأراضي في الجزيرة من قبل الحكومة.

❖ قانون تسوية الأراضي وتسجيلها لسنة 1925: لتمكين أي شخص يطالب بالحق في الملكية أو الحق في الأرض من الاعتراف به وتسجيله. أما ملكية الأرض التي تشوبها مبادئ القانون العام فتصنف كملك حر لرقبة الأرض أو بالإجارة (الجكر) وهو حق الانتفاع بالعين وهو نظام فردي بدلاً من الملكية القبلية التقليدية. القانون الذي لا يزال سارياً حتى الآن:

← تفاصيل عن الكيفية التي يتم بها تحديد حقوق الأرض وتسجيلها.

← تنص على أن "جميع الأراضي البور والغابات والأراضي غير المشغولة ملكاً للحكومة حتى يثبت العكس".

← يتعامل أساساً مع الأراضي الحضرية والأراضي الزراعية مع البنية التحتية، تقتصر حصراً على شمال ووسط

السودان النيلي.

❖ لا يعترف بالحقوق الفردية للأراضي في الأراضي ذات الأمطار الوفيرة في السودان (دارفور وكردفان والنيل الأزرق وشرق

السودان).

ويتمثل الأثر الرئيسي لهذا القانون على المجتمعات الريفية في الاعتراف بالحقوق العرفية في الأراضي والحفاظ عليها في إطار الملكية الحكومية.

ويمكن أن تعتبر القبائل والعشائر والأسر وسكان الأرياف الأرض بحكم الواقع "خاصتهم/ملكهم" في نظام الترتيب المجتمعي. وأبقى على ضمان الحيابة من خلال إثبات الإشغال الظاهر للأراضي مثل الحقول الزراعية والمناطق السكنية والأصول الدائمة (الأشجار والآبار المحفورة يدوياً إلخ...).

لقد مهد مرسوم حيابة الأراضي لعام 1930 الطريق للحكومة للحصول على أي "أرض خاضعة لحقوق القرية أو الحقوق القبلية" عندما يبدو أنه من المحتمل أن تكون مطلوبة بشكل دائم أو مؤقت لأي غرض عام.

وفي أعقاب ما سبق ذكره، وبحلول أوائل الثلاثينيات من القرن العشرين، استحوذ السودان بأسره على بنية قبلية ذات تجمعات قبلية محددة نسبياً برئاسة زعماء القبائل وتعيش في أوطان قبلية محددة بعناية ومعترف بها استناداً إلى الحقوق العرفية (Shazali 2002). ومن السمات الهامة لهذه الحيابة العرفية الحق والسيادة الذي تمارسه قيادة المؤسسات العرفية الأصلية في تخصيص الحق في الأراضي وإدارتها وتسوية المنازعات عليها. لقد تعزز هذا الحق من خلال إضفاء الطابع المؤسسي على الإدارة الأهلية استناداً إلى مبدأ "الدار" أو "موطن القبيلة" والمخول بموجب آليات اقتصادية وتشريعية.

بيد أن أحد الملاحظات الهامة بشأن ترتيبات المستعمر المتعلقة بحيابة الأراضي هو أنه باستثناء "حقوق الانتفاع القبلي" المعترف بها وتحظى بالمشروعية الاجتماعية في الأراضي الحكومية، فقد صممت التشريعات الاستعمارية البريطانية إلى حد كبير عن حق الرعاة في الموارد الطبيعية في جميع أنحاء البلاد. ومع ذلك، فإن الاستحقاقات الرعوية تتم تلبيتها بوسائل أخرى ولا سيما من خلال التشريعات المحلية في شكل أوامر محلية والإنفاذ الصارم "لمسارات الرعي" والتلاعب بسياسة المياه والتدابير الإدارية بما في ذلك إنشاء الإدارة الأهلية. وعلاوة على ذلك، فقد استحدثت التشريعات الاستعمارية المتعلقة بالإدارة الأهلية آليات لإنفاذ حيابة الموارد الرعوية. وأثبتت هذه الترتيبات في وقت لاحق أنها ضعيفة وغير فعالة بما فيه الكفاية لضمان حقوق الرعاة في الموارد الطبيعية وخاصة الأراضي.

### 3.2.4 تشريعات حقبة ما بعد الاستعمار

قانون الأراضي غير المسجلة لسنة 1970: كان ذلك في سنة 1970 عندما تم تطبيق أول قانون وطني موضوعي بشأن الموارد الطبيعية وهو قانون الأراضي غير المسجلة ونُفذ بدون تمييز في جميع أنحاء البلاد حتى في الأماكن التي لديها أو لم يكن لديها نظام سابق لتسجيل الأراضي. وتنص المادة (1) 4 على ما يلي:

تكون جميع الأراضي من أي نوع سواء كانت بور أو غابات أو أراضي مشغولة أو غير مشغولة وغير مسجلة قبل بدء هذا القانون ملكاً للحكومة وتعتبر مسجلة على هذا النحو كما لو كانت أحكام قانون تسوية الأراضي وتسجيلها لسنة 1925 قد تم الامتثال بها على النحو الواجب. بيد أن القانون ينطوي على إمكانات غير مستغلة لحل اللبس القائم بين قانون حيازة الأراضي العرفي والقانوني. وينطبق ذلك بصفة خاصة على القانون الذي ينص صراحة على السيطرة الكاملة للحكومة على الأراضي في البلاد وهو أحد الأسس لترسيخ شرعية الدولة نفسها التي يطعن فيها حالياً النظام العرفي القائم على مبدأ القبيلة التي تحولت إلى واحدة من الأسباب الجذرية للصراعات وعقبة كؤود أمام الاستثمار في الأراضي والموارد الطبيعية واستخدامها الفعال.

غير أن القانون كانت تشوبه مشاكل متجذرة ونقاط ضعف نظراً لأنه لم يرد فيه ما ينص على توسيع واستكمال تسجيل الأراضي ذات الأمطار الوفيرة في البلاد على النحو الذي تم تطبيقه على امتداد نهر النيل بموجب قانون تسوية الأراضي وتسجيلها لسنة 1925. وعلى النقيض من ذلك، فإنه يتبرأ من أي شرعية رسمية أو وضع قانوني لحقوق الملكية العرفية. وظلت هذه المسألة إحدى المسائل البالغة الأهمية التي يتعين حلها. ويشرح أيضاً السبب في أن جميع اتفاقيات السلام في البلاد (اتفاق السلام الشامل لسنة 2005 واتفاق أبوجا للسلام من أجل السلام في دارفور لسنة 2006 واتفاق سلام شرق السودان لسنة 2006 ووثيقة الدوحة للسلام في دارفور لسنة 2011) تدعو إلى المواءمة بين القوانين العرفية والتشريعية مع النص في الوقت نفسه على إنشاء مفوضية قومية للأراضي لحل قضايا الأراضي.

بالإضافة إلى ذلك، أُدخل قانون 1970 في وقت كان فيه هناك فراغ مؤسسي على مستوى المجتمع المحلي بعد حل نظام الإدارة الأهلية الذي سبق الأخذ بالقانون ببضعة أشهر فقط. لقد واجه تنفيذ القانون مشاكل عصبية نظراً لأن هيكل الحكم المحلي التي أنشئت آنذاك لم تكن مهيأة للاضطلاع بتلك المسؤولية إلى جانب معاناة مشاكل الشرعية على مستوى المجتمعات. وقد مهد الإخفاق في تنفيذ القانون بصورة فعالة الساحة لتحقيق المستوى الواسع والاستحواذ والتنافس المتزايد على الموارد واندلاع النزاع على الأراضي في جميع أنحاء الأراضي ذات الأمطار الوفيرة في السودان.

قانون المعاملات المدنية لسنة 1984: يلغي قانون 1984 قانون الأراضي غير المسجلة لسنة 1970 ولكنه أكثر شمولاً ويعطي بعض التفاصيل والمبادئ التوجيهية للتطبيق العملي. حافظ القانون على المبادئ الأساسية لحقوق الانتفاع ولكنه يعترف بأن حقوق الانتفاع

القبلي أو الفردي المسجلة تتساوى في المكانة التي تتمتع بها الملكية المسجلة. وينظر القانون أيضاً في المسائل التالية الهامة لضمان حيازة الأراضي:

- ❖ نقل ملكية الأرض وحقوق توريثها.
- ❖ التعويض عن الأراضي التي خصصتها الدولة.
- ❖ منح عقود إيجار الأراضي للهيئات التعاونية والمجتمعية.
- ❖ شروط الحصول على حقوق الانتفاع.
- ❖ امكانية تسجيل حقوق الارتفاق (حقوق المرور /الطريق).

يضفي القانون الطابع القانوني على التشريعات الإسلامية بالاعتراف بحقوق الأرض غير المسجلة (العُرف) مع تأكيد دور الدولة كمالك للأرض ومدير لها. ووفقاً للقانون " ليس من اختصاص أي محكمة قانونية تلقي شكاوى تتعارض مع مصلحة الدولة." كان قانون الحكم المحلي لسنة 1998 بمثابة محاولة لاستعادة الفراغ الإداري للأراضي على المستوى المحلي الذي نجم عن تصفية نظام الإدارة الأهلية في سنة 1971. يمنح القانون مسؤوليات هامة إلى الولايات والمحليات ويدعو إلى ما يلي:

- ❖ تحديد مناطق الولاية القضائية التي تعكس الواقع الريفي مع امكانية تحديد مناطق الحكم المحلي التي تتوافق مع مناطق الإدارة العرفية للأراضي.
- ❖ تحديد لجان إدارة الأراضي وسير عملها.
- ❖ وضع اللوائح المحلية الرامية لتنظيم إدارة الأراضي بما في ذلك الأراضي الرعوية والمسارات والمراحيل.
- ❖ المشاركة النشطة والقانونية للسلطات العرفية ومستخدمي الأراضي في إدارة الأراضي.
- ❖ المساءلة عن الإدارة السليمة للأراضي.

### قانون التخطيط العمراني والتصرف في الأراضي لسنة 1994

إقراراً بقانون تسوية الأراضي وتسجيلها لسنة 1925، ينص القانون على إجراءات التصرف في الأراضي وتعويض الأراضي وتنظيم استخدام الأراضي. وعلى الرغم من أن القانون يبدو أنه يتناول أساساً الأراضي الحضرية ولكنه طُبِّق على جميع ما يسميه القانون "الأراضي الحكومية" وتشمل أراضي التنقيب عن النفط والاستخدامات المعدنية الأخرى وكذلك الأراضي المخصصة بموجب قوانين الاستثمار في السودان. كما يمنح القانون الحكومة الحق في نزع ملكية الأراضي المناسبة للمصلحة العامة على النحو المنصوص عليه في قانون سنة 1930. ويعترف القانون بالتعويض الذي يمثل 25% من الأراضي المخصصة. وينص الفصل الثالث من قانون التخطيط العمراني والتصرف في الأراضي لسنة 1994 على ولاية وسلطات المجلس القومي للتنمية العمرانية على النحو التالي:

- (1) صياغة الاستراتيجيات والسياسات القومية لتوائم خطط التنمية القومية الشاملة بين الولايات والبيئات الريفية/الحضرية.
- (2) تطوير الأدوات والآليات التي تفضي إلى المشاركة والتنسيق بين مؤسسات التخطيط علي جميع المستويات القومية والولائية.
- (3) إجراء البحوث والدراسات بالتنسيق مع سلطات التخطيط على مستوى الولايات في مجالات التخطيط العمراني وخاصة في مجالات استخدام الأراضي للإسكان والنقل والخدمات البلدية والريفية.
- (4) التحقق من الخطط الهيكلية للتنمية الحضرية التي أعدتها السلطات الحكومية وإحالتها إلى مجلس الوزراء للموافقة النهائية عليها.

فقد حدد القانون الولاية التالية للوزارات الولاية:

- (1) توجيه إدارة التخطيط العمراني الولاية لإعداد خطط التنمية الهيكلية على مستوى الولاية.
- (2) المصادقة على خطط التطوير الهيكلي للولاية والمدن التي وافقت عليها لجنة التخطيط العمراني الولاية وإحالتها إلى المجلس القومي للتنمية العمرانية الاتحادي للمراجعة.
- (3) الموافقة على السياسة العامة للتخطيط العمراني التي أعدتها سلطات الولاية المعنية.

### حيازة الأراضي في دستور السودان الانتقالي لسنة 2005

يتضمن دستور السودان الانتقالي لسنة 2005 أحكاماً تتصل مباشرة بإدارة الأراضي والموارد الطبيعية:

المادة 186: (1) تكون حيازة الأرض واستغلالها وممارسة الحقوق عليها صلاحية مشتركة تمارس على مستوى الحكم المعني. يتولى ممارسة الحقوق على الأراضي التي تملكها حكومة السودان مستوى الحكم المعني أو المكلف بذلك. على كل مستويات الحكم بدء عملية تدريجية لتطوير وتعديل القوانين ذات الصلة بالأرض لتتضمن الممارسات والقوانين العرفية والتراث المحلي والتوجهات والممارسات الدولية.

المادة 190:

- (1) التشاور مع أصحاب الحقوق في الأراضي وأخذ آرائهم في الاعتبار عند اتخاذ القرارات المتعلقة باستثمار موارد باطن الأرض في المناطق التي لهم فيها حقوق والتي يفترض انتفاعهم من استثمارها.
- (2) التعويض العادل للذين يستمتعون بحقوق الملكية في الأراضي التي يتم الاستحواذ عليها أو استثمارها لاستخراج الموارد الطبيعية في باطن الأرض وذلك عن المنطقة التي لهم فيها حقوق.

3) إشراك المجتمعات التي تباشر في أراضيها تنمية موارد طبيعية في باطن الأرض، عبر ولاياتهم في مفاوضات التعاقد على استغلال تلك الموارد.

4) عند تحديد موارد الدخل للولايات، تنص المادة 195 من دستور السودان الانتقالي لسنة 2005: يجوز للولايات إصدار التشريعات لتحصيل الموارد من المصادر المذكورة أدناه أو فرض الضرائب عليها: (أ) عوائد الضرائب الولائية وعقاراتها (ب) الضرائب الزراعية.

ينص الدستور على إنشاء مفوضية قومية للأراضي ولجنة للأراضي لكل من جنوب كردفان والنيل الأزرق. وقد تم النص على إنشاء مفوضية للأراضي في كل من دارفور وشرق السودان بموجب اتفاق سلام دارفور (في أبوجا والدوحة) واتفاق سلام شرق السودان. المفوضية القومية للأراضي مناط بها التحكيم بين الأطراف المتنازعة الراغبة في الاحتكام إليها بشأن منازعات الأراضي وتطبيق القانون المعمول به وتقدير التعويض المناسب عن الأراضي وتسدي النصح لمختلف مستويات الحكم بشأن سياسات إصلاح الأراضي ودمج الحقوق العرفية أو القانون العرفي للأراضي علماً باستثناء مفوضية أراضي دارفور، لم تنشأ أي من المفوضيات الأخرى.

في ختام هذا القسم يمكن الاعتقاد بكل اطمئنان بأن الأطر القانونية القائمة للأراضي يشوبها لبس كبير مع الانقسام الظاهر بين الحقوق القانونية والعرفية. وقد أفضى هذا الانقسام بين الترتيبات القانونية والعرفية إلى بروز مواجهة قوية بين الشرعية والمشروعية وفقاً لوصف دو يوت (De Wit). وعلى وجه التحديد ليس من الواضح على الإطلاق ما إذا كانت الحقوق القانونية أو العرفية التي لها صفة قانونية فيما يتعلق بمن يملك ومن يتحكم وكيف يمكن الوصول إلى الأرض أو إعادة صياغتها أو إضفاء الشرعية عليها أو الطعن فيها. ونتيجة لذلك، فإن الحدود بين ما يطلق عليه الأراضي الحكومية والأراضي القبلية غير واضحة إلى حد كبير بسبب القوانين التشريعية التي يبدو أنها لا تعترف أو تضيي الشرعية على مستوى المجتمع المحلي وهي حالة أوجدت مجموعة واسعة من المنازعات بين الدولة والمجتمعات. بالمثل، يبدو أن هناك ثغرة تشريعية واضحة تفرض جزاءات على حق واستحقاقات أصحاب الحيازات الصغيرة من المزارعين والرعاة في الأرض والموارد الطبيعية وأحققتهم في ذلك.

التركيز على الحواكير (الأراضي المجتمعية) وحقوق أصحابها باعتبارها أحد الشروط الأساسية للسلام الدائم في دارفور علي النحو المنصوص عليه في اتفاق أبوجا للسلام لسن 2006 ووثيقة الدوحة للسلام في دارفور لسنة 2011 يعكس ضخامة وتعقيدات مسألة حيازة الأراضي في البلاد. وتتمثل إحدى المشاكل الرئيسية المرتبطة بهذا الشرط / النص في أنه ليس جميع المجموعات في دارفور لديها حواكير لا سيما الأباله وهذا يثير مسألة بالغة الأهمية ومشروعة تتمثل في كيفية الحفاظ على الحق في الأراضي لغير أصحاب الحواكير وإضفاء المشروعية عليها في إطار تسوية شاملة للأراضي في دارفور وتظل المسائل إحدى الشواغل البالغة الأهمية التي يتعين حلها إذا ما

أريد التوصل إلى تسوية سلمية لمسألة حيازة الأراضي. وعلى غرار حالة الأباله في دارفور، فإن حالة مئات الآلاف من العمال الزراعيين في أماكن مثل مشروع الجزيرة وحلفا الجديدة.

## 5. حيازة الأراضي وبرنامج خفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة وتدهور الغابات (برنامج الرِدْ+ (REDD+)

1.5. دور حيازة الأراضي وحقوق التملك في إطار برنامج خفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة وتدهور الغابات (برنامج الرِدْ+ (REDD+)

في عام 2005، استهلت مناقشة بشأن إزالة الغابات في إطار مفاوضات اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. برز مفهوم مبادرة برنامج الرِدْ+ (REDD+) من خلال تلك المناقشات. وجرى في وقت لاحق توسيع نطاق مفهوم برنامج الرِدْ+ (REDD+) ليشمل حفظ مخزونات الكربون في الغابات والإدارة المستدامة للغابات وتعزيز مخزونات الكربون في الغابات (REDD+). حيث يُطلق على الجمع بين المبادرة وهذه الأنشطة الإضافية الثلاثة تحت مسمى البرنامج المعزز لخفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة وتدهور الغابات. ترمي الآلية المقترحة للبرنامج المعزز لخفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة وتدهور الغابات (برنامج الرِدْ+ (REDD+) في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ إلى خفض الانبعاثات من الغابات بالنسبة إلى المستوي المرجعي المحسوب من خلال توفير التعويضات المالية والحوافز للحفاظ على سلامة الغابات.

وقد تم الاعتراف رسمياً ببرنامج الرِدْ+ (REDD+) في إطار الأمم المتحدة لتغير المناخ في الفقرة (2): "تشجع الأطراف على اتخاذ إجراءات ترمي، بوسائل من بينها المدفوعات القائمة على النتائج، إلى تنفيذ ودعم الإطار القائم على النحو المنصوص عليه في التوجيهات والمقرارات ذات الصلة سبق الاتفاق عليها بموجب الاتفاقية بشأن: النهج السياساتية والمحفزات الإيجابية للأنشطة المتعلقة بخفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة الغابات وتدهورها ودور الحفاظ على الغابات وإدارتها المستدامة وتعزيز المخزونات الكربونية للغابات في البلدان النامية".

ويستمر مفهوم برنامج الرِدْ+ (REDD+) في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ حيث اكتملت الإرشادات التقنية للبرنامج في نهاية 2013. وتشمل التوجيهات تحديد المستويات المرجعية وأطر الضمانات الملائمة ونهج الرصد والقياس والإبلاغ والتحقق. بالإضافة إلى خفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة الغابات وتدهورها، من المتوقع أن يسهم برنامج الرِدْ+ (REDD+) في تعزيز النمو الاقتصادي والحد من الفقر حيث يعتبر برنامج الرِدْ+ (REDD+) نشاطاً مُدبراً للدخل من شأنه موازنة تكلفة الفرص البديلة الفرصة السانحة للتغيير القانوني في استخدام الأراضي.

قد برزت الحوافز لتخفيض انبعاثات غازات الدفيئة الناتجة عن إزالة الغابات وتدهورها وحفظ وتعزيز المخزونات الكربونية للغابات وإدارة الغابات على نحو مستدام كاستراتيجية دولية رئيسية لوقف تغير استخدام الأراضي في البلدان النامية وإشراكها في جهود

التخفيف من آثار تغير المناخ. ويمثل القياس الكمي للكربون للغابات سلعة جديدة محتملة وسوقاً ناشئة من خلال تنفيذ برنامج الرِدْ+ (REDD+). فضلاً عن هدف جديد للمطالبة في المستقبل القريب.

## 2.5 الغابات وحياسة الأشجار في السودان

### 1.2.5 النظم الحالية لحياسة الغابات/الأشجار

قبل 1970 ، كانت الدراسات الانثروبولوجية المتعلقة باستخدام الأراضي ونظم حيازتها تصاغ في كثير من الأحيان في سياق التوازن بين الزراعة والغابات والمراعي. وقبل الحقبة الاستعمارية، كانت معظم حقوق الحيازة والنظم التقليدية لاستخدام الأراضي في موارد الغابات والأشجار والمراعي تستند إلى القانون العرفي وتقاليد الشعوب الأصلية التي تستند عادة إلى الهياكل والزعامة القبلية.

وبدأ النظام الاستعماري سيطرته على الأرض بإصدار قانون ملكية الأراضي لسنة 1899م وقانون تسوية الأراضي وتسجيلها لسنة 1925 التي تمنح ملكية الأرض لشخص ما على أساس الزراعة المستمرة والاعتراف بالأراضي التي كانت مزروعة بصوره دائمة كأراضي مملوكة ملكية خاصة. وقد تركت الأشجار والأراضي الغابية على هذه الأنواع من الأراضي لمستخدمي الأراضي. ولم يعترف القانون بملكية خاصة في الأراضي الرعوية للسودان حيث اعتبرت هذه الأراضي أراضي حكومية لا تخضع لأي حقوق أخرى غير تلك الخاصة بالحكومة أو التي تخضع في بعض الحالات للأعراف القبلية. والأراضي والموارد الموجودة عليها غير مسجلة ولكن الأعراف واللوائح تعرف جميع الأراضي غير المسجلة بأنها ممتلكات مشتركة (أراضي مُشاع). ويخضع تخصيص الأراضي للزراعة أو الغابات أو المراعي لسيطرة القيادة القبلية والتعاون بين زعماء القبائل والمؤسسات الرسمية. ومع ذلك، فقد تركز الاهتمام خلال السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي على قضايا السياسات البيئية والانمائية فيما يتعلق بتصنيف استخدام الأراضي الخاضعة لسيطرة الحكومة. ويرجع ذلك إلى أن الحكومة أصدرت في سنة 1970م قانوناً ينص على أن جميع الأراضي غير المسجلة هي أراضي حكومية. وأشارت المعلومات المستمدة من الفترات السابقة لسنة 1970 م وبعدها إلى آثار تغيير قوانين حيازة الأراضي على البيئة. لذلك، فإن نظام حيازة الأراضي الوارد في قانون سنة 1970م قد أثر تأثيراً كبيراً على استخدام الموارد الطبيعية في الأراضي الرعوية والغابية وكذلك في الأراضي الأخرى غير المزروعة أو غير السكنية مما ساهم في تشكيل شكل الحيازة حتى الوقت الحاضر. على الرغم من أن الحكومة كانت تتمتع بالملكية الرسمية للأراضي غير المسجلة، إلا أنه لم يكن من الممكن ممارسة رقابة فعالة على موارد الغابات واستخدامها المستدام. وقد أوجد هذا فراغاً إدارياً أثر سلباً على موارد الغابات. وقد أفضى الغموض الذي يكتنف نظام الحيازة إلى فقدان معظم الغابات الطبيعية، حيث انحسر الغطاء الغابي من 40% من مساحة السودان في أواخر الخمسينيات من القرن الماضي (Harrison and Jackson, 1958) إلى حوالي 29% في سنة 2005.

يفتقر السودان إلى السياسات والتشريعات الشاملة المتعلقة بالبيئة والموارد الطبيعية التي تعالج مسألة حيازة الأراضي والموارد بطريقة متكاملة. وبدلاً من ذلك، هناك سياسات قطاعية تتناول حزمة واسعة من المصالح المحددة مثل الغابات والحياة البرية والموارد الأخرى.

وفي حين أن الأراضي في السودان هي عموماً من أجل الزراعة والرعي والغابات، فإن التشريعات المتعلقة بحيازة الموارد لا وجود لها إلا في قانون تسوية الأراضي وتسجيلها لسنة 1925 وقانون نزع ملكية الأراضي لسنة 1930 وقانون تخطيط المدن /القرى لسنة 1961 وقانون الأراضي غير المسجلة لسنة 1970. اعتبرت الأراضي غير المسجلة بحلول سنة 1970 ممتلكات لحكومة السودان.

وقد أفضى غياب القوانين المنظمة لمسائل الحيازة إلى نشوء حالة أدت إلى نشوب النزاعات بين استخدامات الأراضي ومستخدمي الأراضي. تضارب المصالح بين مزارعي الزراعة المطرية التقليدية والزراعة المروية الآلية والرعاة ومستخدمي منتجات الغابات والولاية (كمالك لجميع الأراضي غير المسجلة) قد ساهم في ثنهم عن الأشكال السليمة لإدارة الموارد خاصة إدارة الغابات. وفي كثير من الحالات، لم تُحترم السياسات والتشريعات المتعلقة بالغابات التي تتناول الحفاظ على الغابات وإدارتها المستدامة وعادة ما يتم التعدي على الغابات لصالح الزراعة الآلية. ومع ذلك، فإن أراضي الغابات في ظل الحيازة العرفية أكثر استقراراً بسبب فعالية القوانين التقليدية التي تحكم الحيازة والاستخدام، بيد أنه من ناحية أخرى فإن مفهوم الغابات المحجوزة واضح تماماً على أنه نظام حيازة فعال وناجع للغابات والأشجار حيث ينص على ملكية الغابات والأشجار على المستويات الحكومية والشعبية والخاصة والمؤسسية. تستند حيازة الأشجار إلى حيازة الأراضي التي وردت في ثلاثة أنواع من ملكية الأراضي التي بنشأت بالتزامن مع استمرار إصدار وتعديل التشريعات المتعلقة بنظم استخدام وتسوية الأراضي. وتشمل الأراضي الخاصة والحكومية والشعبية. تخضع معظم الأراضي لسيطرة الحكومة. ومع ذلك، تواجه كل فئة العديد من المشاكل الناتجة عن تضارب حقوق الاستخدام والتشريعات التي تمنح الحكومة سيطرة أكبر على استخدام الموارد.

عادة ما تتكون حيازات الأراضي الخاصة من حيازات صغيرة للممارسات الزراعية. عندما تنخفض إنتاجية الأراضي، يتخلى المزارعون عن الممارسة الزراعية ويتركون الأرض لزراعة الأشجار أشجار الهشاب (*Acacia senegal*) المنتجة للصبغ في نظام الأراضي الغابية البور المزارعون هم أصحاب الشجرة التي تنتج الصبغ العربي المُدخِل لأشجار أخرى مثل الهجليج (*Balanitis aegyptiaca*) الطلح (*Acacia seyal*) والسدر (*Ziziphus spina-christi*) يعرف النظام بأنه نظام الأراضي البور وهي ممارسة معروفة لاستخدام الأراضي في السودان منذ أوائل القرن العشرين. وهي تسمح بممارسات متعددة لاستخدام الأراضي بما في ذلك الرعي وزراعة الأشجار. ومع ذلك، فإن معظم الأراضي المملوكة ملكية خاصة غير مسجلة وقد أخضعت لحيازات الأراضي من الشركات والأفراد الذين يمارسون الزراعة الآلية في أعقاب قانون الأراضي غير المسجلة لسنة 1970 م وقد أفضى هذا الوضع إلى تهيئة الظروف الملائمة لنشوب المنازعات بين مختلف أصحاب المصلحة.

إن قانون الأراضي غير المسجلة لسنة 1970 م هو الذي يضع هذه الأراضي تحت سيطرة الحكومة ويسمح بالاستخدام المكثف لجميع الأراضي غير المسجلة للأغراض الزراعية القائمة على الزراعة الآلية الأحادية ( الزراعة ذات المحصول الواحد). ونتيجة لذلك، تدهورت

الغابات وتم الاستيلاء على الأراضي الرعوية مما أدى إلى مشاكل كبيرة بالنسبة لتنمية الغابات والرعاة. يجري سنوياً إزالة ما بين 0.5 و 0.7 مليون هكتار من الغابات الطبيعية لاستخدام الأراضي الزراعية، وتضاف إلى الأراضي التي سبق إزالتها. في الوقت الحاضر هناك حوالي 15 مليون هكتار من الأراضي البور في السهول الطينية الوسطى التي كانت يوماً ما مغطاة بالغابات. وتقع معظم هذه الأراضي ضمن الولايات الأربع؛ سنار والنيل الأزرق والجزيرة والقضارف.

*الأراضي الشعبية (القبلية) تشير إلى الأراضي غير المسجلة التي تُدار من قبل الزعامات القبلية استناداً إلى القادة الإداريين المحليين المسؤولين عن تخصيص الأراضي للأفراد أو الأسر في الماضي أيضاً. هؤلاء الزعماء، بالتعاون مع أفراد المجتمع المحلي كانوا يعملون على صون الموارد الطبيعية وحل المنازعات. وقد تغيرت الأنظمة منذ سنة 1970م بعد صدور قانون الأراضي غير المسجلة. ومع ذلك، ومنذ منتصف ثمانينيات القرن الماضي ظلت الغابات الشعبية محجوزة تحت إدارة المجتمعات المحلية.*

وقد أكدت سياسة الغابات في السودان لسنة 1986م والجديدة لسنة 2006م (قيد الإجراء) على تلك الحقائق المتعلقة بحيازة الغابات:

- الاعتراف بالغابات الشعبية والخاصة والمؤسسية وتشجيع إنشائها وإعمارها.
- التأكيد على دور مشاركة الناس في استزراع الغابات وإدارتها وحمايتها.
- تصور الاستخدامات المتعددة للغابات في الاستراتيجيات القومية الشاملة.
- تشجيع السكان المحليين على المشاركة في الأعمال التحضيرية للمشاريع الغابية والبيئية وتنفيذها.

## 2.2.5 أنماط ملكية الغابات / الأشجار وإدارتها في السودان

على الرغم من أن حقوق ومسؤوليات مختلف الشركاء في الصمغ العربي ضمن نظام الزراعة التعاقدية غير موثقة، قد أضفي عليها الطابع المؤسسي أي أن الهيئة القومية للغابات ستصطلع بحماية وتعزيز فعالية النظام نحو ظروف إنتاج وتسويق مرضية للصمغ العربي خاصة فيما يتعلق بجمعيات منتجي الصمغ العربي. ويشار إلى الأنواع الأخرى من نظام الزراعة الغابية التعاقدية في حقوق وامتيازات المجتمعات المحلية التي تعيش داخل الغابات المحجوزة وحولها للمشاركة في إعمار وتطوير الغابات وجمع وبيع الأخشاب الميئة ومنتجات الغابات غير الخشبية. علماً بأن اتفاقات الشراكة بين الهيئة القومية للغابات والمجتمعات المحلية ورد ذكرها في الوثيقة المكتوبة عند حجز الغابات والتي تنص على تلك الحقوق.

لقد أنشئت الغابات المروية التي تنتمي إلى اتحادات المزارعين بهدف توفير الأخشاب للمزارعين والعمال الزراعيين في شكل وقود الخشب وأعمده البناء للتعويض عن ندرة الإمدادات الخشبية التي برزت نتيجة لإزالة الغابات أثناء تحضير الأراضي للمشاريع المروية. فقد تطلب قيام مشروع الجزيرة المروي على سبيل المثال إزالة 850000 هكتار من الغطاء الشجري. ومع ذلك، شملت الأهداف الأخرى

إدراج الدخل لاتحادات المزارعين حتى يتسنى لهم الحصول على الأموال اللازمة لتسيير أعمال الاتحاد وتوفير خدمات الدعم لأهالي القرى.

أهم الغابات في السودان هي التي تقع في حزام الصمغ العربي التي تبلغ مساحته نحو 520,000 كيلومتراً مربعاً تمتد عبر وسط السودان حيث تمثل حُمس مساحة البلاد الإجمالية. تكمن أهمية هذا الحزام في أنه منطقة هامة تستوعب حوالي حُمس سكان السودان وثلاثي أعداد الماشية. يعمل الحزام كحاجز طبيعي لحماية أكثر من 40% من المساحة الإجمالية للسودان من الزحف الصحراوي . وهي أيضاً منطقة تزخر بالعديد من الأنشطة البشرية المكثفة والمتنوعة التي تُمارس فيها معظم الزراعة والإنتاج الحيواني في البلاد. ويشمل ذلك الزراعة المروية والزراعة المطرية الآلية والزراعة المطرية التقليدية والغابات. يُعد مشروع تجديد مخزون الصمغ العربي خلال الفترة 1981م - 1996م أكبر برنامج استزراع غابات تعاقدى حقق طفرة في البعد الاجتماعي للغابات حيث تم توزيع أكثر من مائة مليون شتلة وغرسها في الأراضي المشاع. وقدرت المساحة التي أعيد تشجيرها بـ 300000 هكتار.

ومن ناحية أخرى، يتم إعمار وتطوير الغابات الشعبية لأغراض متعددة. والغرض الرئيسي من ذلك هو إنشاء صناديق تمويل دوارة لدعم مشاريع تطوير القرى مثل صيانة المدارس وتطوير إمدادات المياه ودعم الخدمات الصحية والحد من الفقر بالإضافة إلى توفير الحطب لسكان القرية بأسعار مدعومة. يرمي مشروع زيادة رقعة الغابات الشعبية إلى استقطاب دعم صناديق التمويل الدوارة. وتُدار جنائن الهشاب بهدف إنتاج الصمغ العربي والذي يُباع محلياً لأصحاب المشاريع الصغيرة أو نقلها إلى بورصة المزار. تعمل جمعيات منتجي الصمغ على تطوير وتعزيز قدرات مُلاك جنائن أشجار الصمغ العربي ودعم تسويق المنتج.

وفي حالة عنصر الغابات كمكون للزراعة المطرية الآلية، فإن الأرض مؤجرة على أساس عقود إيجار بين الحكومة التي تملك الأرض والمزارع الذي يستخدم الأرض. ويتمتع المزارع بحق استخدام الأرض للزراعة خلال الفترة المنصوص عليها في العقد. لا يوجد أي إطار تشريعي يحدد الوضع القانوني للغابات التي أنشئت على 10% من مساحة الزراعة الآلية مما ينشأ عن هذا الوضع غموض عند إنهاء عقد الإيجار. ومن المفهوم أنه بوسع المزارع استخدام الأرض والغابات القائمة عليها طالما يستخدم 90% من الأراضي الرئيسية للزراعة وكفالة حمايتها. عادة يزرع المزارع شجرة الهشاب (*Acacia senegal*) المنتجة للصمغ العربي في 10% من مساحة الأرض حيث ينتج الصمغ وفي ذات الوقت الاستفادة من العشب تحت غابة الهشاب للرعي.

وعادة ما تكون حالة الغابات الشعبية واضحة تماماً. أرض الغابات هي أراضي محجوزة ومسجلة في الجريدة الرسمية لجمهورية السودان بوصفها ملكية مشاع. وللمجتمع المحلي الحق في الملكية ويتحمل مسؤولية حماية الغابات والأراضي وإدارتها. ولضمان هذه المسؤولية، توضع الغابات الشعبية عادة تحت مسؤولية لجنة قروية منتخبة تتحمل جميع المسؤوليات المتعلقة بإدارة الغابات وبيع المنتجات وتنظيم الخدمات.

الجدول (1): منطقة الغابات تحت أنماط ملكية مختلفة ونظم الإدارة/ الاستخدام

النسبة المئوية للمجموع	المساحة بالهكتار (مقربة)	فئة الملكية ونظام الإدارة
72	17 000 000	الغابات الحكومية/ العامة
		تُدار إدارة خاصة:
26	6 006 000	1.2 منتجي الصمغ العربي (جمعيات/أسر)
0.2	49 000	2.2 فرادى المزارعين
0.53	126 000	3.2 الشركات الخاصة
1.27	300 000	يديرها المجتمع المحلي
	23 481 000	المجموع

المصدر: الهيئة القومية للغابات 2018م *Source: FNC*

### 3.5 برنامج خفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة وتدهور الغابات (برنامج الرِدْ+ (REDD+) وحياسة الغابات/ الأشجار في السودان

إن السمة الأبرز لبرنامج الرِدْ+ (REDD+) التوافق التام مع استراتيجيات التنمية البيئية والاجتماعية والاقتصادية الحالية في السودان. وذلك لأن السياسات الغابية والبيئية الحالية تهدف إلى الحد من إزالة الغابات وتعزيز الإدارة المستدامة للغابات وحفظ التنوع الحيوي ومن ثم مخزون كربون الغابات.

تؤدي حيازة الأراضي دوراً مركزياً في تحديد ممن بإمكانهم الاستفادة من برنامج الرِدْ+ (REDD+) وقد يتم إنشاء الأنظمة الجديدة لحقوق الكربون والتي تحدد من يحق لهم تلقي منافع برنامج الرِدْ+ (REDD+). يمكن أن تستند حقوق الكربون هذه إلى الحقوق القائمة في الغابات أو يمكن تخصيصها بمعزل عن نظم الحيازة الحالية.

تشكل حيازة الأراضي وحقوق الكربون قضايا بالغة الأهمية يتعين أخذها بعين الاعتبار في سبيل تحقيق خفض الانبعاثات وضمان التقاسم الشفاف للمنافع وتحديد الالتزامات المتعلقة بعدم الاستمرار (أو عدم الامتثال) في سياق برنامج الرِدْ+ (REDD+). وذلك مرده إلى تأثير نظم الحيازة على الجهود المبذولة لتجنب إزالة الغابات وتحسين إدارة الغابات، وأن حيازة الأراضي وحقوق الكربون والالتزامات ذات الصلة قد تكون مرتبطة بالآثار المترتبة على التنمية الريفية أو منفصلة عنها.

هناك إدراك على نطاق واسع بأن إيضاح ترتيبات الحيازة وتحسين ضمان الحيازة لأصحاب المصلحة المحليين يمثل أولوية لتلبية متطلبات أنشطة برنامج الرِدْ+ (REDD+) بطريقة تتسم بالفعالية والكفاءة والإنصاف. سيشمل تنفيذ برنامج الرِدْ+ (REDD+) في السودان مساحات شاسعة من الأراضي ولا سيما الغابات والأراضي الرعوية حيث تكون القوانين التشريعية والعرفية التي تحدد الحقوق غير محددة تحديداً جيداً وضعيفة التنفيذ وأحياناً متناقضة. سيكون لوضوح حقوق الملكية تأثير بالغ الأهمية على أهلية جميع أصحاب المصلحة للاستفادة من أنشطة برنامج الرِدْ+ (REDD+). وهذا الغموض الذي يكتنف كيفية تحديد حقوق الكربون في برنامج الرِدْ+ (REDD+) في السودان يُعقد الجهود الرامية إلى وضع آليات لتقاسم المنافع في إطار برنامج الرِدْ+ (REDD+).

وبما أن برنامج الرِدْ+ (REDD+) قد أصبح عنصراً بارزاً في استجابة السودان لتغير المناخ، فمن المهم جداً أن يخلق البرنامج فرصاً اقتصادية وتعمل بمثابة رافعة إيجابية للتنمية الريفية. بوسعنا أن نخلص إلى أن النظام القائم لحيازة الأراضي والغابات والأشجار في السودان ينطوي على إشكالية ويشكل صعوبة كبيرة في التوزيع العادل لمنافع برنامج الرِدْ+ (REDD+) بين مختلف أصحاب المصلحة، ولذلك يتعين على السودان أن ينظر بعناية في كيفية إنشاء حقوق الكربون وتحديد الأهلية لتلقي منافع برنامج الرِدْ+ (REDD+).

تظل حيازة الأراضي أولوية ملحة لدى برنامج الرِدْ+ (REDD+) في السودان بغرض كسب العيش وكذلك للحد من إزالة الغابات وتدهور الغابات في السودان. سيتطلب ذلك مشاركة مختلف أصحاب المصلحة وإصلاح سياسات الحيازة على أساس المشاركة. واستناداً إلى نظم حيازة الغابات والأشجار في السودان، يُوصى بنظام استخدام الأراضي التالي لتطوير وتأمين وتحسين حقوق الكربون والآليات المرتبطة به بشأن تقاسم المنافع:

- ❖ اتباع نظام الأرض البور التقليدي في حزام الصمغ العربي لضمان حيازة وحقوق الكربون لصالح منتجي الصمغ العربي.
- ❖ نظام الإدارة التشاركية للغابات في الغابات الحكومية المحجوزة لتأمين حقوق الكربون للسكان المحليين المشاركين في إعمار وإدارة وحماية الغابات المحجوزة.
- ❖ من شأن المزارع التجارية (النظام الخاص) تأمين حيازة الكربون للقطاع الخاص وحقوق الكربون لإشراك المجتمعات المحلية في إقامة المزارع التجارية.
- ❖ إنشاء أحزمة شجرية واقية حول المشاريع الزراعية المطرية الآلية) 10% (من مساحة كل مشروع) وذلك ضماناً لتأمين حق الكربون لمستخدمي الأراضي.

❖ بالنسبة للغابات المستزرعة، يشمل ذلك غرس الأشجار لالتقاط الكربون من خلال الزراعة الغابية (الزراعة المختلطة) وحماية الأشجار غير المستزرعة المنتشرة في المزارع لضمان حيازة الكربون للمزارعين وحقوق الكربون لمستخدمي الأراضي الآخرين.

## 6. ترتيبات حيازة الأراضي تحت الضغط

### 1.6 عام

وقد أوجدت التشريعات المتعلقة بالأراضي إلى جانب الثغرات الظاهرة ضغوطاً هائلة على الترتيبات العرفية لحيازة الأراضي. ومن الأهمية بمكان في هذا الصدد قانون الأراضي غير المسجلة لسنة 1970 الذي يمثل تحولاً كبيراً في ترتيبات الحقوق العرفية. يمنع القانون بحكم الأمر الواقع التأميم من قبل الولاية لأي شرعية رسمية أو وضع قانوني لحقوق الملكية العرفية. وهذا يعني في الواقع إلغاء جميع الحقوق المتعلقة بالأراضي والمياه والرعي فضلاً عن قمع أي عائد مادي في المستقبل يتعلق بهذه الحقوق. وينطبق القانون على جميع أراضي السودان ذات الأمطار الوفيرة في دارفور وكردفان والشرق والنيل الأزرق والنيل الأبيض. وينطوي القانون الذي يخلو من مبادئ توجيهية عملية بشأن إجراءات تنفيذه على تخفيضات كبيرة تطل حقوق المجتمعات المحلية الريفية في الأرض، بينما يبين الآثار المحتملة طويلة الأجل على مستخدمي الأراضي الذين اكتسبوا حقوق الاستخدام العرفي غير المسجلة وفقاً لهذا القانون: في حال إقدام شخص ما على استيلاء أي أرض غير مسجلة أو مسجلة باسم الحكومة يجوز إصدار أمر بإخلائه من هذه الأرض ويجوز استخدام القوة المعقولة إذا اقتضى الأمر.

ويحرم القانون أيضاً مستخدمي الأراضي السابقين من الحق في التعويض عن الخسائر في الأراضي أو من الفرصة التي يمكن أن تسنح من استخدام الحكومة أو القطاع الخاص. جاء إصدار هذا القانون في وقت سابق لأوانه وغير ملائم بالنسبة للمجتمعات الريفية في الأراضي ذات الأمطار الوفيرة بالبلاد حيث يتزامن مع فترة من الجفاف الشديد والتدهور البيئي واسع النطاق والتحركات السكانية الهائلة وهو وضع برز فيما بعد كسبب رئيسي للصراع ولا سيما في دارفور. لقد وصفت الأرض كسلعة نادرة لأصحاب الحيازات الصغيرة بموجب القانون والتشريعات الأخرى التي تلتها بما في ذلك قانون الاستثمار لسنة 2013م بينما بدأت عملية تدريجية لإقصائهم وتمهيشهم. ويشجع قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2013م الاستثمارات في قطاعات الزراعة والصناعة والخدمات. يحصل المستثمرون الأجانب والمحليون على حوافز هامة بما في ذلك ضريبة الأرباح المنخفضة وإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة للاستثمارات الرأسمالية الواردة من الخارج والرسوم الجمركية للألات والمعدات بما في ذلك المركبات التجارية و تخفيض الرسوم على المدخلات الوسيطة وقطع الغيار والحصول على الأراضي بسعر أقل من القيمة التجارية. كما تم إضفاء الشرعية على المجلس الأعلى للاستثمار باعتباره المؤسسة المسؤولة عن تخصيص الأراضي للمستثمرين. وللمستثمر وفقاً للقانون الحق في بيع أو ضمان الأراضي

المخصصة إذا كانت الأرض قد استخدمت كلياً أو جزئياً. ويمكن تلخيص الضغوط الرئيسية على ترتيبات حيازة الأراضي على النحو التالي:

## 2.6 استملاك الأراضي (نزع ملكية الأراضي)

ظل الاستملاك الواسع النطاق للأراضي العرفية للزراعة الحديثة (المروية وشبه الآلية) ومؤخراً لقطاع المعادن (النفط والذهب) سمة رئيسية من سمات سياسة التنمية في السودان منذ الاستقلال. وبحلول أواخر الستينيات من القرن الماضي، تم إنشاء مشروع حلقة الجديدة الزراعي المروي في سهول البطانة شرق السودان لإعادة توطين النوبيين الذين تم تهجيرهم بسبب إنشاء السد العالي في أسوان على النيل في مصر. وبحلول السبعينيات من القرن الماضي، أنشئت مشاريع مروية كبيرة لإنتاج القطن في منطقتي الرهد والسوكي في شرق السودان. وشهدت فترة ما بعد الاستقلال أيضاً إنشاء عدداً من مشاريع السكر المروية في الجنيد وخشم القرية وغرب سنار وعسلاية وكنانة ومؤخراً سكر النيل الأبيض مما أدى إلى تحويل مساحات شاسعة من أراضي الزراعة المطرية والمراعي إلى نظم أخرى لاستخدام الأراضي.

### الحالة #1: المرحلة الأولى من امتداد أم سينات وسمسم (ولاية القضارف):

كانت هناك حوالي 4100 أسرة في قرى راشد ونداريت وأم راكوبة وأم لبليل وودفرتوك والحمداد في منطقة القضارف. كانوا مزارعين تقليديين. ولإنشاء المرحلة الأولى من "امتداد سمسم" تم ترسيم مساحة إجمالية قدرها 200,000 فداناً حول القرى حيث تم توزيع مزارع الزراعة الآلية على 200 مستثمر من خارج المنطقة. ولم توزع سوى مساحة 14,000 فدان تمثل 7% من المساحة الإجمالية على 350 أسرة؛ وبقية الأسر (3750 أسرة أو 90.5%) قد تركت بدون أراضي تملكها. لتنفيذ المرحلتين الثانية والثالثة من أم سينات، تم نزع أراضي قرى أم مليحة وتمرة وسرف سعيد وعلام ودانيكولا وبابيكيري ودوكة حيث فقدت جميع تلك القرى أراضيها بالكامل (Ejaimi 2005).

بالنظر إلى حقيقة أن مزارعي الزراعة شبه الآلية لا يزرعون عادة أكثر من 60% - 70% من الأراضي المخصصة للزراعة، فإن الأرض المؤجرة للقطاع تتراوح بين 30 مليون و 40 مليون فدان؛ هذا بالإضافة إلى عدم حصر الأراضي المستولى عليها على نطاق واسع تحت القطاع العشوائي غير المخطط له. والنتيجة النهائية هي إجراء تخفيضات هائلة في حقوق المجتمعات الريفية في الأراضي والموارد الطبيعية، بما في ذلك الأراضي الزراعية وموارد المياه والمراعي؛ هذا إلى جانب خلع عدد كبير من الناس خارج الأرض. حتى القرويين

بأسرهم تركوا بلا أرض وأجبروا على العمل كعمال بأجر غير مستقر على أراضيهم أو على الهجرة إلى خارج المراكز الحضرية (Ejaimi 2005).

أسهم صدور المرسوم الرئاسي لسنة 1990م الذي دشّن حملة الأمن الغذائي تحت شعار "نأكل مما نزرع ونلبس مما نصنع" في التوسع الكبير في هذا القطاع خلال التسعينيات من القرن الماضي. وشهدت الفترة أيضاً حل هيئة الزراعة الآلية حيث ترتب على ذلك وجود فراغ مؤسسي كبير أفضى إلى

#### الثروة الحيوانية في المناطق الحدودية

Cattle	15344305	الأبقار
Sheep	14003361	الضأن
Goats	11569924	الماعز
Camels	559990	الإبل
Total	41477580	المجموع

Source: Ejaimi, 2010

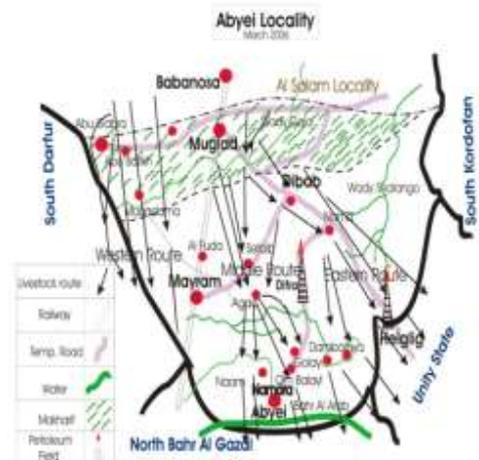
التوسع العشوائي وغير المنضبط في القطاع.

### 3.6 صناعة النفط

ارتبط إدخال صناعة النفط بتحويلات ملحوظة في الترتيبات العرفية لحيازة الأراضي ونظم استخدام الأراضي مما أدى إلى تضائل الموارد الرعوية سواء الرعي أو المياه. وكشفت البيانات المتاحة (Pantuliano et al, 2009) أن إدخال صناعة النفط قد أحدث تحولاً ملحوظاً في الأراضي العرفية كمورد نادر للرعاة والمزارعين التقليديين على حد سواء من خلال تخصيص موارد ضخمة للرعي والأراضي الزراعية في الوقت الذي يمهد الساحة لاحتدام التنافس والمنازعات على الأرض. وقد أدى البناء السريع لأسوار الهواء (زرائب الهواء) من قبل المزارعين على المسارات أو في المناطق الرعوية بقصد عرقلة حركة الماشية وحجز حيازة كبيرة منها للاستفادة منها في موسم الصيف بالبيع للرعاة. تعتبر زرائب الهواء ذريعة لتأجيج التوتر بين القبائل الرعوية والمستقرة. وفي الآونة الأخيرة، لقد حُرمت المجتمعات من غير قبيلة المسيرية التي ظلت تعيش في المنطقة لأكثر من مائة عام من التمتع بحق الوصول إلى الأراضي القابلة للزراعة من خلال الترتيبات العرفية (Pantuliano et al 200). النزاع الأخير بشأن الحقوق في الأراضي بالقرب من بليلة (محلية الفولة) بين أولاد حيبان (المسيرية الزُّرق) وأولاد سرور (المسيرية الحُمْر) والذي أودى بحياة أكثر من 200 شخصاً، يقدم مثلاً نموذجياً حول النزاع على الحقوق.

### 4.6 السياق السياسي المتغير

وقد أحدث استقلال جمهورية جنوب السودان حقائق جديدة في السودان، ولا سيما على طول المناطق الحدودية في ولايات جنوب دارفور وجنوب كردفان والنيل الأبيض وسنار والنيل الأزرق. وتخضع ترتيبات حيازة الأراضي في هذه المناطق حالياً لضغوط شديدة. وقد فقد الرعاة الذين اعتادوا تاريخياً قضاء موسم الجفاف في الجنوب (أنظر الشكل) هذه المراعي، مما أدى إلى تحول ملحوظ في مناطق الرعي الشاسعة في جنوب السودان إلى الولايات



الواقعة على الحدود للبلاد. ومن المتوقع أن يؤدي ذلك إلى ضغوط هائلة على النظم الرعوية وقدرتها على البقاء على المدى الطويل. في

الواقع، إن الآثار المترتبة على استقلال جنوب السودان على أمن سبل كسب العيش والظروف البيئية في المناطق الحدودية هي أكثر عمقاً وخطورة من اختزالها في قضايا الرعي فقط. ويمكن توضيح ذلك من خلال ما يلي:

سكان دارفور 2008-1956	
1956	1,328,7
1973	2,181,000
1983	3,111,406
1993	4,638,000
2008	7,515,445

❖ تعتبر المناطق الحدودية هي المناطق الأكثر كثافة سكانية في البلاد حيث تمثل

31% من مجموع سكان السودان وأكثر من 45% من سكان الريف في البلاد. الكثافة السكانية حوالي 24 شخص/كلم مربع

مقارنة بالرقم القومي الذي يبلغ 15 شخص/كلم مربع

❖ تستوعب المناطق الحدودية حوالي 41% من أعداد الماشية في البلاد. إن إدراك حقيقة أن المناطق الحدودية هي مناطق

موسم الجفاف الرئيسي للرعاة من شمال دارفور وشمال كردفان والبحر الأحمر والبطانة في المناطق الحدودية خلال موسم

الجفاف يمكن أن يكون أكثر من 60% من إجمالي عدد الماشية في البلاد.

❖ تحول الأراضي إلى موارد شحيحة مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار المناطق الحدودية حيث تمثل الأراضي الرئيسية للزراعة

شبه الآلية وإنتاج النفط في البلاد وهما أنسب القطاعات لأراضي هذه المناطق.

❖ النزاعات المزمنة على الأراضي في النيل الأزرق وجنوب كردفان. هذا بالإضافة إلى مشكلة أبي العالقة.

❖ انعدام الأمان الذي طال حياة الإنسان وسبل كسب عيشه بما في ذلك التزوح الذي تسبب فيه الصراع في دارفور وعدم

الاستقرار السياسي الحالي في كل من النيل الأزرق وجنوب كردفان.

❖ إن هشاشة البيئة الاجتماعية حيث الفقر والصراع وعدم الاستقرار السكاني وانتشار المليشيات والأسلحة الصغيرة وتآكل

الحكومة جميعها تمثل السمات المميزة للمناظر الطبيعية الاجتماعية والسياسية في هذه المناطق. كما يوجد العديد من

الدوافع المحتملة للمخاطر وانعدام الأمن، بما في ذلك قضية أبي والتزاعات عبر الحدود.

## 6.5. قضايا السكان

ينمو عدد سكان السودان بوتيرة سريعة جداً من حوالي 8 مليون نسمة في 56/1955 إلى أكثر من 30 مليون نسمة في 2008 ويقدر بـ

36 مليون نسمة في 2014. وخلال الـ 56/1955-2008، زادت النسبة المئوية لسكان دارفور من 1.33 مليون إلى 7.5 مليون نسمة مما

يعكس متوسط معدل نمو سنوي قدره 8.9% ولا يمكن تفسير هذا الرقم إلا بتدفق المهاجرين عبر الحدود التي يسهل اختراقها مع

بلدان غرب أفريقيا المجاورة. ومن السمات الأخرى لسكان السودان هي كثرة التنقل الذي تحتمه الاختلافات المكانية في الظروف

الإيكولوجية والفوارق الكبيرة في التنمية الاقتصادية والفرص. غير أن حركة السكان وصلت إلى معدلات لم يسبق لها مثيل منذ

أواسط الثمانينيات من القرن الماضي نتيجة لموجة الجفاف الشديدة في سنة 1984م والتي بلغت ذروتها والمجاعة المأساوية المرتبطة بها

والتي توجت بتحويلات واضحة في خريطة المشهد السكاني في السودان ولا سيما على طول الهوامش الجنوبية للصحراء في مناطق دارفور وكردفان والنيل الأبيض. وقد أدخل هذا التحول في عدد السكان تحديات هائلة لترتيبات حيازة الأراضي في كثير من الأماكن في البلاد. في دارفور، كانت مناطق قبائل الفور والبزقيد والبرتي والداجو أهدافاً من مئات الآلاف من الجماعات النازحة من شمال دارفور وخاصة الزغاوة ومختلف رعاة الإبل (الأباله) الذين تعرضت سبل عيشهم للدمار الشديد بسبب الكوارث. وقد جلب النازحون تحديات واعتراضات الحاكمة. ضماناً لحماية مصالحهم، اختار القادمون الجدد مفهوماً مختلفاً يتعلق بالوصول إلى الموارد الطبيعية بناءً على ما أشار إليه (De Witt 2001) باسم "التسوق القانوني". بالاستفادة من قانون الأراضي غير المسجلة لعام 1970م واستخدموا حجة مفادها أنهم مواطنون سودانيون لهم حقوق متساوية وغير قابلة للتصرف على الأرض ومواردها. وكانت النتائج الفورية لذلك هي انتشار النزاعات التي اتخذت بعداً عرقياً حيث بدأت كل مجموعة في التماذي في تضخيم الاختلافات الثقافية والعرقية عن الأخرى لتبرير حقوقها على الأرض والمطالبة بإدارة مستقلة، ليس على أساس جغرافي ولكن على أساس عرقي. بل أن السعي إلى قيام إمارات مستقلة للمجموعات المهاجرة ضمن الديار التقليدية للجماعات القبلية الأصلية ساهم في تفاقم النزاع الحالي في دارفور (Takana 2010).

ومن المتوقع أن تبرز تحديات مماثلة للترتيبات العرفية لحيازة الأراضي بسبب العدد الكبير من النازحين الذين شردهم النزاع في دارفور. وتقع جميع المعسكرات البالغ عددها 139 معسكراً التي يوجد فيها النازحون على أراضي كانت تحت سيطرة المزارعين الأفراد بحكم

العرف السائد. ليس ذلك فحسب ولكن هذه الأراضي كانت خارج الإنتاج لمدة ثلاثة عشر عاماً تقريباً مع تعرض حقوق الملاك الأصليين لخطورة بالغة. وتتخذ طبيعة مشاكل حيازة الأراضي المرتبطة بقضايا النزوح والعودة أشكالاً مختلفة منها:

- ❖ الاستيلاء الدائم على الأراضي التي هجرها النازحون.
- ❖ إنشاء معسكراً لنازحين في أراضي يملكها مزارعون أفراد معترف بهم.
- ❖ حيازة الممتلكات من قبل الجهات العسكرية والسلطات الحكومية والقادمين

#### سكان السودان

56/1955	8.7 مليون نسمة
2008	30.9 مليون نسمة
متوسط المدى السنوي الطويل	
معدل النمو: 5.7%	
المصدر: حكومة السودان: التعداد السكاني الأول 56/1955 والتعداد الخامس للسكان والمساكن 2008	

الجدد.

- ❖ بيع مرابيع الأراضي غير المملوكة.
- ❖ إعادة تخصيص الممتلكات غير المصادرة.
- ❖ تحول التخصيص المؤقت للأراضي والممتلكات المهجورة إلى ملكية "بحكم الواقع"
- ❖ التخصيص المتعدد لنفس المربع من قبل الإدارات المحلية أو زعماء القبائل.

❖ المباني غير المصرح بها على أراضي غير مملوكة.

ومن المتوقع أيضاً أن يحدث النزاع على الأراضي المشغولة والأصول الاقتصادية الأخرى فيصبح قضية ساخنة في أماكن مثل دارفور . كما سيظل رد الحقوق المفقودة في الأراضي والممتلكات من المسائل المحورية للعودة الطوعية للنازحين. ومع ذلك، وإدراكاً لحقيقة أن النزوح لم يكن أبداً ظاهرة عابرة فإن عدداً كبيراً من النازحين سيظل في المكان الذي يتواجدون فيه الآن حول المدن الرئيسية ولذلك فإن إدماجهم في المناطق الحضرية سيكون مهمة ملحة.

## 6.6. تدهور الأراضي

على الرغم من عدم وجود دراسات مفصلة ومحدثة، فهناك توافق عام في الآراء بين المخططين وصناع القرار ومستخدمي الأراضي بأن تدهور الأراضي يمثل مشكلة خطيرة في السودان. لقد أجريت العديد من دراسات الحالة حول تدهور الأراضي في السودان خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين. ومن بين هذه التقييمات التي أعدها برنامج الأمم المتحدة للبيئة (1977) ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة / برنامج الأمم المتحدة للبيئة (1984) وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة / المركز الدولي للمراجع والمعلومات المتعلقة بالتربة (ISRIC) التقييم العالمي لتدهور التربة ( GLASOD 1990 و Dregne 1991) وفقاً لأيوب (1998) أنه من أصل 170 مليون هكتار من الأراضي الزراعية والمراعي والغابات، هناك نحو 75 مليون هكتار منها (45%) قد تدهورت تدهوراً شديداً بسبب العوامل البشرية في التاريخ الحديث. حيث تقع 81% من إجمالي المساحة المتدهورة في المناطق القاحلة وشبه القاحلة والجافة الرطبة. ومعظم التدهور (74% من مجموع التربة المتدهورة) يقع في المناطق القاحلة وشبه القاحلة.

يعاني السودان من تدهور حاد في الأراض منذ ستينيات القرن الماضي، وخاصة على طول الهوامش الجنوبية للصحراء في دارفور وكردفان بالإضافة إلى التهديدات الهائلة لنهر النيل الرئيسي. لقد تحولت مساحات شاسعة من الأراضي الزراعية والرعية إلى صحراء. لاحظ برنامج الأمم المتحدة للبيئة لسنة 2007م أن هناك مشكلة معينة في السودان تتمثل في تحول الموائل شبه الصحراوية إلى صحراوية. وتشير الأدلة الأخيرة إلى التحول جنوباً في الحدود بين الصحراء وشبه الصحراء الذي حدث في سنة 1935م بمقدار 50 إلى 200 كلم. حيث تُوجي الأدلة العملية المستقاة من دارفور بأن الصراع قد أسفر عن تدمير غير مسبوق للموارد البيئية. وقد حظيت هذه الحالة بمزيد من الدعم من قبل (Emelie Dahlberg and Daniel Slunge 2007) الذين أشاروا إلى أن معظم حزام السافنا الفقيرة والتي تمثل حوالي 25% من الأراضي الزراعية في السودان معرضة بدرجة كبيرة لمزيد من التدهور الذي هو من المتوقع أن يستمر في التحرك جنوباً بسبب تغير المناخ وتغير أنماط هطول الأمطار التي تسبب انخفاضاً يُقدر بنسبة 20% في إنتاج الأغذية.

ولا يزال تدهور الأراضي في ظل تدني قدرات الأراضي وإنتاجيتها يشكل مشكلة خطيرة في البلاد. الدراسة التي أجرتها منظمة الساحل البريطانية (SOS Sahel UK) في شمال كردفان (2002) تشير إلى أن متوسط محصول الذرة لكل فدان قد انخفض من 630 كجم

في أوائل السبعينيات من القرن الماضي إلى 270 كجم في 2002. هناك دراسة حديثة جداً من ولاية القضارف شرقي السودان تبين أن متوسط غلة الذرة لكل فدان قد انخفض من 720 كجم في الستينيات من القرن الماضي إلى 180 كجم في سنة 2013. وقد وثقت الدراسة التي أجرتها حكومة السودان عن قطاع الزراعة الآلية في البلاد في سنة 2008م التناقص الهائل في متوسط غلة الحبوب في الأراضي.

وقد أوجد تدهور الأراضي ضغوطاً وتحديات هائلة للترتيبات القائمة لحيازة الأراضي. تتعلق النتيجة المباشرة للمشكلة بالتوسع الهائل في الأراضي المزروعة من قبل المزارعين التقليديين للتعويض عن انخفاض غلتهم من الأرض مما يسهم في إزالة الغطاء الأرضي والتنافس على الأراضي وانتشار الصراعات في نهاية المطاف. وقد انكشفت مسارات الماشية في جميع أنحاء البلاد بسبب التوسع الزراعي الذي أدى إلى فقدان الرعاة لاستحقاقهم المعتاد في الموارد الطبيعية وأماكن الاستراحة وهو الوضع الذي قد أوجع حدة الصراعات وبروز القطاع الرعوي كنظام لكسب سبل العيش يغلب عليه الطابع العسكري في الوقت الحاضر.

## 7.6. الانتقال إلى اقتصاد السوق

وقد أدى التحول السريع إلى اقتصاد السوق في ظل ظروف التدهور البيئي واسع النطاق والنمو السكاني السريع وتغير المناخ العالمي إلى إحداث تعديلات هائلة في نظام حيازة الأراضي والحصول على الموارد. وتشير الأدلة التجريبية من شمال كردفان والبطانة إلى أن متوسط حجم المربوع لكل أسرة معيشية زاد من 5 - 7 فدان في منتصف سبعينيات القرن الماضي إلى أكثر من 20 فداناً في سنة 2014 لتلبية الحاجة المتزايدة للنقد مع الحاجة إلى التعويض عن انخفاض الغلة من الأرض. ويسهم إدخال التقانات الزراعية الحديثة ولا سيما الجرارات إسهاماً كبيراً في زيادة حجم المزارع. وقد أدى استبدال الزراعة المطرية التقليدية بقطاع البستنة التجاري المكثف الحديث القائم على الري وتسييج الأراضي في أماكن مثل منطقتي ككبابية وكُتْم في شمال دارفور إلى تعديل مسارات دخول الرعاة إلى الأراضي والموارد. وقد أفضى ذلك إلى انحسار جميع العمليات التكافلية التي اتسمت بها العلاقة بين الرعاة والمزارعين بينما برز فيه قطاعي الرعي والزراعة وهما في حالة تنافس محتدم بدلاً من أن يكملان بعضهما البعض. وقد تحول هذا الأمر إلى أحد الأسباب الجذرية للصراع والاضطرابات الحالية المترتبة على كل من نظامي المعيشة في جميع أنحاء الأراضي ذات الأمطار الوفيرة بالسودان.

## 7. حوكمة الأراضي وإدارتها

إن الأراضي والحوكمة البيئية في السودان في الوقت الحاضر في حالة فوضي. إن طبيعة ديناميات حيازة الأراضي سريعة التغير قد جعلت الترتيبات المؤسسية القائمة متقادمة وبالية وغير قادرة بشكل واضح على مواكبة السياقات القومية والمحلية الأخذة في التطور التدريجي في إدارة الأراضي وتنظيمها. يتسم الهيكل الإداري للأراضي على المستويين الاتحادي والولائي على السواء بتعدد المؤسسات غير المترابطة أو المندمجة إرتباطاً وثيقاً. والهيكل الرئيسية هي؛ وزارة البيئة والغابات والتنمية العمرانية والمجلس الأعلى للبيئة والموارد

الطبيعية ووزارة العدل ووزارة السياحة والحياة البرية ووزارة الموارد المائية والسدود والكهرباء والهيئة القومية للاستثمار. وتوجد على مستوى الولايات سلسلة واسعة من المؤسسات والجهات الفاعلة وتشمل؛ ولاية الولايات ووزارات الزراعة الولائية وإدارات الغابات الولائية ومفوضيات الاستثمار ولجان نزع ملكية الأراضي على مستوى المحليات والإدارة الأهلية واللجان الشعبية على المستوى المحلي أو القروي.

وبالرغم من أن دستور السودان الانتقالي لسنة 2005م يتضمن أحكاماً على المستويين القومي والمحلي تهدف إلى إصلاح هياكل الحكم، فإن المؤسسات القائمة لا تزال تعاني من نقص التنسيق والمشاكل المنهجية المتعلقة بالقدرات والمساءلة وتداخل الصلاحيات أو عدم وضوحها. وقد أدت سنوات من نقص التمويل إلى جعل هذه المؤسسات عاجزة بشكل واضح عن تقديم الخدمات وأداء مسؤولياتها. ويضاف إلى ذلك العملية المترددة والجزئية للامركزية إدارة الموارد الطبيعية التي فشلت بشكل واضح في الانتقال إلى تفويض قوي للسلطة إلى الولايات والمحليات. النص على إدارة الأراضي في دستور السودان الانتقالي لسنة 2015م بوصفها اختصاصاً مشتركاً بين الولايات والحكومة الاتحادية قد أدى إلى تعدي مستمر وتدرجي للحكومة المركزية على أراضي الولايات وسلطتها عليها، فكان الناتج تشويهاً في عملية صنع القرار بين مختلف مستويات الحكم التي تزيد من تفاقم مشكلة الأرض والصراع عليها. وقد تيسرت هذه العملية بفعل قوانين الأراضي القائمة التي تمنح الحكومة الحق في الأراضي المناسبة لما يسمى بـ"المصلحة العامة" دون تحديد ما يشكل المصلحة العامة على وجه الدقة.

وقد ازدادت تعقيدات الوضع بسبب تصفية الإدارة الأهلية وما تلا ذلك من غياب مؤسسات ذات مصداقية معترف بها وقادرة على إدارة الأراضي والموارد الطبيعية وإدارتها على الصعيد المحلي. وعلى الرغم من إعادة نظام الإدارة الأهلية منذ أواسط الثمانينيات من القرن الماضي إلا أنها ظلت ضعيفة وغير فعالة في مراقبة الاستيلاء غير المشروع على الأراضي وحماية الحقوق العرفية للمجتمعات المحلية وإدارة موارد الرعي وتيسير حركة الارتحال الموسمية. ويمكن أن يُعزى هذا إلى ما يلي:

- ❖ وقد أثر حل الإدارة الأهلية في سنة 1971م بشدة على السلطة الاقتصادية لزعماء القبائل. عندما أعيدت الإدارة الأهلية في سنة 1986م، فإن زعمائها القبليين قد فقدوا بالفعل معظم سلطاتهم.
- ❖ وقد استولت هياكل الحكم الحديثة على الكثير من الأدوار التي اضطلعت بها الإدارات الأهلية العرفية تاريخياً.
- ❖ وبما أن الإدارة الأهلية ذات طبيعة توريثية، فإنها متهمّة بشدة بأنها غير ديمقراطية وبعيدة كل البعد عن نظم القيم العالمية المعاصرة المرتكزة على مفاهيم الديمقراطية وحقوق الإنسان.

- ❖ والقوى السياسية الناشئة حديثاً التي يقودها الشباب والذين يهتمون زعماء القبائل بأنهم مسيسون ويخضعون للمساءلة أمام السياسيين في المراكز الحضرية بدلاً من دوائهم في المناطق الريفية.
- ❖ إنشاء العديد من المؤسسات الموازية على المستوى المحلي (اللجان الشعبية واللجان الأمنية ولجان تنمية القرى) التي جردت زعماء القبائل من العديد من سلطاتها التقليدية.

## 8. الملاحظات الختامية

1. تعتبر حيازة الأراضي سبباً رئيسياً لعدم الاستقرار في البلاد في الوقت الحاضر. ومعظم الصراعات التي تنتشر على الأراضي ذات الأمطار الوفيرة بالسودان في الوقت الحاضر ترتبط بشكل مباشر أو غير مباشر بمسألة حيازة الأراضي بطريقة أو بأخرى. إلى جانب كونها سبباً للصراع وعدم الاستقرار، لا تزال حيازة الأراضي تشكل عائقاً بالغ الخطورة أمام الاستخدام الفعال للموارد الطبيعية وترجمة هذه الموارد إلى قاعدة عريضة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.
2. إن الأطر القانونية القائمة للأراضي مشوشة إلى حد كبير مع وجود انفصام واضح بين الحقوق القانونية والعرفية وعلى وجه التحديد، ليس من الواضح على الإطلاق ما إذا كانت الحقوق القانونية أو العرفية في الأرض التي لها صفة قانونية من حيث من يملكها ومن يبسط سيطرته عليها وكيفية الوصول إلى الأرض وإعادة الحصول عليها وإضفاء الشرعية عليها والطعن فيها.
3. هناك فجوة تشريعية واضحة لفرض عقوبات تستهدف حق واستحقاق أصحاب الحيازات الصغيرة والرعاة على السواء في الأراضي والموارد الطبيعية.
4. وقد حرم عدم ملكية الأراضي المزارعين والرعاة التقليديين من الحق في الحصول على الموارد العامة أي الائتمان الرسمي مما جعلت منهم فئات محرومة ومهمشة إلى حد كبير.
5. إن القضايا المرتبطة بضعف حوكمة الموارد الطبيعية والوصول إلى الأراضي وحيازتها ولا سيما النظم القائمة المتعددة والموازية لإدارة وحوكمة الموارد الطبيعية من شأنها أن تخلق بيئة تجعل الحق في الموارد مفتوحاً للنزاع، حيث يشيع الالتباس بشأن دعاوى الاستئثار بالموارد الطبيعية والتي يمكن أن تنشأ فيها الصراعات وتسير فيها الأمور بطريقة مدمرة.
6. أدى تخصيص الأراضي لقطاع الزراعة شبه الآلية إلى إدخال تعديلات كبيرة على ترتيبات حيازة الأراضي مع ما يبدو من تخفيضات شديدة في حقوق صغار المزارعين في الأراضي والموارد الطبيعية.
7. يتسم السياق الإداري للموارد الطبيعية في السودان بالتغيير: حيث يتجدد الطلب على الأرض، على سبيل المثال من قطاعات التعدين والنفط والمستثمرين المحليين في الأعمال التجارية الزراعية. إن شرعية وسلطة الزعامات التقليدية المسؤولة عن جوانب

كثيرة من الإدارة العرفية للأراضي، فهي آخذة في التراجع في العديد من السياقات؛ تسبب استقلال جنوب السودان في إغلاق العديد من مسارات الرعي مما أفضى إلى ضرورة إعادة توطين العائدين من ذلك البلد؛ تزايد أعداد السكان والماشية تسبب في زيادة الضغط على الأرض؛ من شأن تغير المناخ مضاعفة أثر تدهور الأراضي ودفع السكان للتوجه نحو الجنوب حيث أقل جفافاً. وهناك حاجة ماسة إلى إطار جديد لإدارة الأراضي بغية معالجة المشاكل الحالية والمستقبلية.

8. لقد أحدث استقلال جمهورية جنوب السودان تحديات جديدة لحيازة الأراضي في الولايات الحدودية السودانية مع جمهورية جنوب السودان التي تتعرض بالفعل للضغط من النمو السريع للسكان وفي قطاع الماشية .

9. وهناك غياب واضح لمؤسسة واضحة ومُعترف بها لإدارة وتنظيم الأراضي الريفية في البلاد. تعاني الترتيبات المؤسسية القائمة لإدارة الأراضي وتنظيمها من مشاكل ضعف القدرات وانعدام التنسيق والانقسام بين مختلف المؤسسات الحكومية مع ما يبدو من غموض فيما يتعلق بأدوار واختصاصات مختلف الجهات الفاعلة على مختلف مستويات الحكم (المجالس المحلية والإدارة الأهلية ولجان نزع ملكية الأراضي ووزارات الزراعة إلخ).

10. كان نظام الإدارة الأهلية على مر التاريخ الوصي الإداري على الأراضي الريفية. لقد ضَعُف نفوذ الإدارة الأهلية بشدة على مدى عقود وأصبحت المؤسسات السياسية الناشئة تطعن تدريجياً في سلطاتها.

11. اقتسام السلطة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات الذي يكتنفه الغموض والالتباس قد أفضى إلى صدور قرارات متضاربة بشأن الأرض والتعدي المستمر للحكومة الاتحادية على الأراضي في الولايات.

12. يشكل تعريف إدارة الأراضي كسلطة مشتركة بين الحكومة الاتحادية والحكومات الولائية ثغرة رئيسية في الهيكل التشريعي لإدارة الأراضي. إن العقلية الاستبدادية المركزية السائدة هي جزء من المشكلة.

13. وكان مفهوم "المصلحة العامة" الرمادي والمهم عاملاً رئيسياً يسهم في نزع ملكية الحيازات الصغيرة للمزارعين في الأراضي ذات الأمطار الوفيرة في البلاد.

14. وعلى الرغم من أهمية الأرض بالنسبة للمرأة، فإن حقوقها في الأرض لا تزال تتعرض للتمييز إلى حد كبير في القوانين العرفية والتشريعية. غالباً ما تعاني المرأة الريفية الفقيرة من التمييز الجنساني السليبي والذي يحرمها من الوصول إلى الأراضي والسيطرة عليها على نحو متكافئ وآمن.

15. قد أدى الاستقطاب القبلي الحالي في الأراضي ذات الأمطار الوفيرة إلى بروز القانون العُرفي بطابع إقصائي واضح في الشكل والممارسة تجلى في انتهاكات واضحة لحقوق عدد كبير من السكان الذين كانوا يعيشون منذ قرون في أراضي القبائل الموجودة ولكن بدون حقوق تملك معترف بها أو مشروعة .

16. ومن الواضح أن الأطر السياساتية والقانونية والمؤسسية القائمة لإدارة الأراضي والموارد الطبيعية عاجزة عن التصدي للتحديات الحالية المرتبطة بالنمو السكاني وزيادة الطلب على الموارد والمصالح القومية في الموارد وكفالة حقوق ممارسة الزراعة التقليدية ورعي قطعان الماشية.

17. افتقار قانون تشجيع الاستثمارات لسنة 2013م للبعد الاجتماعي وحساسية الصراع فيما يتعلق بالأرض.

## 9. الإطار الاستراتيجي لمعالجة قضايا حيازة الأراضي

إن الإطار السياساتي والقانوني والمؤسسي للتعامل مع الأراضي التي نشأت خلال القرن الماضي لم يكن كافياً بسبب التغيرات الهائلة في الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية والبيئية للبلاد. وقد أدت الإنتاجية المتدنية والمتناقصة وزيادة السكان وإعادة توزيع السكان إلى زيادة الطلب والتنافس على الحصول على الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى . وقد أوجد تعدين النفط والذهب طلبات جديدة على الأراضي. بالإضافة إلى ذلك، فإن استقلال جنوب السودان إلى جانب التغيرات في البيئة العالمية الناتجة عن العولمة والالتزام باقتصاد السوق قد تضاعفاً لخلق واقع يختلف اختلافاً كبيراً عن المفهوم الذي تم تصوره حين إنشاء الأطر القائمة. إن هذا الواقع الجديد يقتضي نهجاً شاملاً جديداً لحوكمة الأراضي وإدارتها. ومن ثم، فإن إحدى المهام الهامة للمستقبل هي معالجة الثغرات والمظالم القائمة التي تنطوي عليها ترتيبات حيازة الأراضي وتوفير حالة حيازة آمنة للمجتمعات الريفية مع تمكين الدولة من استخدام الأراضي بأقصى قدر من الاستدامة.

وفي هذا الصدد، يشكل بناء حوكمة الأراضي نقطة انطلاق هامة لتعزيز التقاسم المنصف للأراضي مع ضمان أن تدر الثروة المتولدة عن استخداماتها أرباحاً للمجتمع بأسره. ويؤكد تحقيق الحوكمة الفعالة والشفافة للأراضي ضرورة تجاوز النهج القطاعية الضيقة أو المتعاقبة الجامدة أو التحول للنهج الشمولي المتأصل في الصلة بين الحكم وبناء السلام والأمن البشري والتنمية التي تضع مسألة الأرض بشكل ملموس في الواقع السياقي للوقت والاتجاهات المستقبلية المتوقعة للتغيير محلياً وقومياً وإقليمياً وعالمياً. وتحقيقاً لهذه الغاية:

❖ لكي تكون سياسات وتدابير برنامج الرِدْ+ (REDD+) فعالة ومنصفة ومشروعة في السودان. هناك حاجة إلى معالجة انعدام الأمن والصراعات على حيازة الأراضي والغابات والأشجار وإلي إنشاء آلية عادلة ومناسبة لتقاسم منافع الآلية المعززة لخفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة وتدهور الغابات.

- ❖ وثمة حاجة ماسة إلى إجراء بحوث بشأن آليات تقاسم المنافع وكيفية إدماج المطالبات المتعلقة بكيون الغابات داخلها.
- ❖ وهناك حاجة ماسة إلى إجراء إصلاح مؤسسي لحكومة الأراضي وتنظيمها يشمل مراجعة على المستويين القومي والولائي للمؤسسات القائمة، ومراجعة وتنقيح الأطر التنظيمية القائمة للأراضي، والتحديد الصريح للعلاقة بين مختلف المؤسسات الحكومية ذات الصلة بالأرض بما في ذلك المحليات وهيكل الحكومة الشعبية / المجتمعية. ويشمل ذلك مراجعة نقدية للقوانين والتشريعات القائمة بهدف تحديد الثغرات وتحديث القوانين واتساقها وتعزيز أهميتها.
- ❖ وإدراكاً للحالة الراهنة لتجزئة المعلومات هناك حاجة ماسة إلى مركز معلومات للأراضي تتفرع منه عدة مراكز فرعية على مستوى الولايات والمحليات يختص بجمع البيانات والاستفادة منها بشأن أنماط استخدام الأراضي وأسعارها ومستخدمي الأراضي التقليديين وملاك الأراضي وتأجير الأراضي وتعويضات الأراضي..إلخ.
- ❖ وضع إطار تنظيمي ملائم وشفاف لاستثمارات القطاعين الخاص والعام في الأراضي والموارد الطبيعية الاستخراجية والصناعات القائمة على الموارد والالتزام بمبادئ المسؤولية الاجتماعية للشركات التي تأسست بموجب مبادئ الميثاق العالمي للأمم المتحدة لسنة 2000 م.
- ❖ تقييم شامل ونقدي لأثر الحكم اللامركزي والفيدرالي على إدارة الأراضي في البلاد.
- ❖ بناء قدرات بحثية فعالة تشمل تدريب أساتذة الجامعات والاستفادة من صناديق تمويل الأبحاث والانفتاح على الخبرات الدولية والإقليمية ودعم مشاريع البحوث الجامعية والدراسات العليا.
- ❖ إنشاء فريق عمل للمراجعة المتعمقة لعقود تاجير الأراضي القائمة في قطاع الزراعة شبه الآلية لتحديد الثغرات ووضع معيار مناسب وشفاف لتأجير الأراضي.
- ❖ إنشاء منتديات للمشاورات العامة على الصعيد المحلي بشأن المسائل المتعلقة بإدارة الأراضي والموارد الطبيعية لإثراء الحوار والنقاش على المستوى القومي.
- ❖ استخدام نتائج المراجعات ومنتديات التشاور وتنظيم مؤتمر قومي شامل وتمثيلي بشأن الأراضي ويشمل ذلك تحديد دور المؤسسات المجتمعية في إدارة الأراضي وتنظيمها وتحديد الأحكام المتعلقة بالأرض والموارد الطبيعية لتضمينها في الدستور المقبل.
- ❖ دعم وبناء قدرات الهيكل الحكومية المحلية بما في ذلك سلطة زعماء وشيوخ القبائل ودورهم كمديرين للأراضي وفي تحويل مسارات الصراع إلى مسارات بناء السلام والمصالحة ووكلاء التنمية المحلية والقيام بتعبئة واستنفار المجتمع.

تفعيل وتنفيذ التوصيات الواردة أعلاه يتطلب مجموعة واسعة من مدخلات الموارد المالية والبشرية والفنية. ويوضح الجدول أدناه ذلك.

الجدول (2): التوصيات

المطالب	الهدف الاستراتيجي	التوجه الاستراتيجي
عدد (5) فرق من الخبراء والباحثين الموارد المالية	مراجعة على المستويين الاتحادي والولائي للمؤسسات القائمة ذات الصلة بالأراضي. المراجعة النقدية لقوانين وتشريعات الأراضي وتحديد الثغرات والتحديث والمواءمة. التقييم النقدي لأثر اللامركزية والفدرالية على إدارة الأراضي في البلاد ورفع التوصيات اللازمة. المراجعة المتعمقة لعقود تأجير الأراضي الموجودة في قطاع الزراعة شبه الآلية التي أجريت لتحديد الثغرات ووضع معايير مناسبة وشفافة لتأجير الأراضي. صياغة وتطبيق سياسة قومية متماسكة بشأن الأراضي.	تحسين واستدامة الإصلاح المؤسسي لحوكمة وإدارة الأراضي.
عدد (10) باحث مساعد لجمع المعلومات مبني مكتبة مرافق المكتبة الإلكترونية الموارد المالية المنسق	تأسيس المركز القومي لمعلومات الأراضي وفروعه بالولايات. دمج المسائل المتعلقة بالأراضي وبرنامج الرِدْ+ (REDD+) في مناهج التعليم العالي تعزيز القدرات البحثية في مجال الأراضي دعم انفتاح الخبراء والخريجين على الخبرات الدولية والإقليمية. إجراء بحوث متعمقة لتعزيز فهم كيفية تأثير العوامل الهيكلية للعمولة والاستثمار الرأسمالي وفصل الجنوب وتغير المناخ ونزوح السكان على نظام حيازة الأراضي والصراع على الأراضي	الالمام بقضايا حيازة الأراضي ولا سيما تعزيز ومأسسة حيازة وحقوق الكربون.

المطالب	الهدف الاستراتيجي	التوجه الاستراتيجي
فريق العمل قوامه 4 - 5 أشخاص عدد (2) فريق خبراء الموارد المالية المنسق	إنشاء فريق عمل للمراجعة المتعمقة لعقود تأجير الأراضي القائمة لتحديد الثغرات ووضع معيار مناسب وشفاف لتأجير الأراضي. مراجعة قانون الاستثمار ومواءمته مع الأنظمة الأخرى المتعلقة بالأراضي. وضع إطار للسياسات والمبادئ التوجيهية وتطبيق حتى يتسنى للاستثمارات في الأراضي والموارد الطبيعية أن تؤتي أكلها من أرباح ومنافع يتم توزيعها علي المجتمعات المتضررة .	وضع إطار تنظيمي كافٍ وشفاف لاستثمارات القطاعين الخاص والعام في الأراضي والموارد الطبيعية.
فريق تقييم القدرات عدد (2) خبير لوضع البرنامج عدد (2) ميسر مسار تعلم الموارد المالية المنسق	تحديد قدرات المؤسسات ذات الصلة بالأراضي والثغرات البالغة الأهمية. وضع برنامج شامل لتنمية القدرات يستهدف مختلف أصحاب المصلحة بما في ذلك الهياكل الحكومية المحلية وزعماء القبائل. الاضطلاع بمسار تعليمي للموظفين رفيعي المستوى للتعلم من الخبرات الدولية والإقليمية في مجال حوكمة الأراضي.	تعزيز ودعم القدرات الإدارة والتنظيمية للأراضي
الميسرون منابر/منصات النقاش العروض التقديمية المنسقون الموارد المالية	إنشاء منتديات لإشراك الناس في الحوار والمناقشات الشعبية بشأن الوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية واستخدامها. تحديد آليات للتفاوض على المصالح المتنوعة لمختلف الفئات الاجتماعية بما في ذلك الولايات. تنظيم مؤتمر قومي رفيع المستوى بشأن الأراضي، بما في ذلك تحديد دور المؤسسات المجتمعية في إدارة وتنظيم الأراضي وتحديد الأحكام المتعلقة بالأراضي والموارد الطبيعية في الدستور المقبل.	الحوار العام حول الأراضي المستدامة

## 10. المراجع

## 10. BIBLIOGRAPHY

## 10. المراجع

- Abdel Magid, T.D. and A.A. Salih, 2005. Forestry, food Security and poverty alleviation in Sudan: Issue Paper. Assistance to the Revision of National Forestry Policy, Legislation and Institutional Reorganisation. FAO
- Adam, Farah Hassan, 2002, Land tenure in Darfur, North Kordofan and Upper Nile, UNDP
- Ali Taha Ayoub, 1998, Extent, severity and causative factors of land degradation in the Sudan  
Journal of Arid Environments (1998) 38: 397–409
- Awad, Mohammed Hashim (1971) The evolution of landownership in the Sudan, The Middle East Journal, Vol. XXV, No. 4, pp. 212-228
- Babikir, Mustafa, (2005) Land Tenure in the Sudan: An Overview, Paper presented to: UNDP Dry Lands Development Centre Workshop on Land Issues In North Africa and the middle East, Beirut, 2005
- Ballal, M.E., 2002. Yield trends of gum arabic from *Acacia senegal* as related to some environmental and managerial factors. Ph.D. thesis, Faculty of Forestry, University of Khartoum
- Cotula, L., & Mayers, J. (2009). Tenure in REDD: Start-point or afterthought? London, UK: International Institute for Environment and Development
- De Soto, Hemando, 2000, the mystery of capital, Bantam Press
- De Wit, Paul V, 2001: Legality and legitimacy: A study of the access to land, pasture and water, Report prepared for the IGAD Partner Forum Working Group on Planning for Peace in Sudan by the Food and Agriculture Organization of the United Nations
- Dregne, H.E. (1991). Desertification Costs: land damage and rehabilitation, International Centre for Arid and Semiarid Land Studies, Texas Tech. University.
- Omer Egemi, 2014, Livelihoods and food security strategies of pastoralists and small farmers in Gedarif State, East Sudan, Maan Organization and Oxfam Novib
- Egemi, Omer, Equitable sharing of natural resources for development and social peace in Sudan melting pot states, paper to SECS pastoral Forum, 2010
- Egemi, Omer, 2005, land tenure and challenges to social peace in Sudan, in Galal El Din El Tayeb (ed), land and conflict in Sudan, Sudanese Environment Conservation Society
- Egemi, Omer and Pantuliano, Sara, 2007, the political ecology of resource-based conflicts in Sudan, Paper to OSSREA 7<sup>th</sup> Congress, Khartoum
- Omer Egemi, Hanan Mutwakil, et al, 2003, Towards a local peace: SOS Sahel experience of conflict transformation between pastoralists and farmers in El Ain, North Kordofan, IIED

Emelie Dahlberg and Daniel Slunge, 2007, Sudan Environmental Policy Brief, Department of Economics, Göteborg University, Sweden

Esteve Corbera, Manuel Estrada, Peter May , Guillermo Navarro 5 and Pablo Pacheco, 2011. Rights to Land, Forests and Carbon in REDD+: Insights from Mexico, Brazil and Costa Rica  
FAO/UNEP 2012, land cover map of Sudan

FAO, 2006, (2006) Voluntary Guidelines to support to support the progressive realization of the right to adequate food

Forest National Corporation (FNC), 2000. Forestry Outlook Study for Africa (FOSA), Sudan Country Outlook Paper

Gaafar Abdalla 2011. Forest plantation and woodlots in Sudan

Government of Sudan, 2011, Doha Document for Peace in Darfur

Government of Sudan, 2008 Study of the Sustainable Development of the Semi Mechanized Farming Sector in Sudan, Ministry of Agriculture and Forests

Government of Sudan, 2005, the Interim National Constitution of the Republic of Sudan

Government of Sudan, the Land Settlement and Registration Ordinance (n.d)

Government of Sudan, 1984, Civil Transactions Act, 1984

Government of Sudan, 2006, Darfur Peace Agreement, Abuja, Nigeria

Government of Sudan, Agricultural Series, 1970/71- 2012/13, Directorate of Agricultural Planning and Economics, Ministry of Agriculture and Forests

IFAD, 2011, Rural Poverty Report 2011, IFAD, Rome

IFAD, WSNRMP and BIRDP Supervision Missions Reports 2014

Ijaimi, Abdelatif Ahmed, 2005, mechanized farming and conflict in Sudan in Galal El Din El Tayeb (ed) Land tenure and conflicts in Sudan, SECS, Khartoum

Manger, Leif Ole, 2002 Roots of conflict in Darfur, North Kordofan and Upper Nile, UNDP

Matt Sommerville, PhD, Chief of Party of USAID's Tenure and Global Climate Change Program implemented by Tetra Tech Release Date: April 17, 2013

Nhantumbo, I., and Salomao, A., 2009, "Biofuels, Land access and new business models for rural livelihoods in Africa

ODI and IFAD, Land grab or development opportunity? Agricultural development and international land deals in Africa, 2009

Shazali, Salah, 2002, Share the land or part the nation: Pastoral land tenure in Sudan, UNDP

Takana, Yousif S, 2010, Roots of conflict in Darfur, Paper presented to SECS, Khartoum

UN (1966) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

UN (1999) the right to adequate food (Art.11): General Comment Number 12,

UNEP 1977, United Nations Conference on Desertification, 29 August-9 September 1977. World Map of Desertification at scale of 1: 25,000,000. A/CONF. 74/2..

UNEP/ISRIC (GLASOD) (1990). World Map of the Status of Human-induced Soil Degradation, Nairobi:

UNEP (2007), Sudan Post Conflict Environmental Assessment 2007



برنامج خفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة وتدهور الغابات  
منحة مرفقة الشراكة للحد من انبعاث كربون الغابات

