جامعة الخرطوم
معهد الدراسات والبحوث الإنمائية
وحدة المرأة والنوع الاجتماعي والتنمية

بناء القدرات لدعم تنفيذ خطة المرأة والسلام والأمن

حيازة الأراضي وحقوق النساء وفق القوانين والأعراف الممارسة في السودان

Land Tenure and Women's Rights According to the Law and Customary Practices in Sudan

بروفيسور/ موسى آدم عبد الجليل
جامعة الخرطوم

1. مدخل

على الرغم من أن معظم المجتمعات في عالمنا المعاصر تعيش في إطار دولة حديثة تحرسها مؤسسات أنشئت وفق قوانين حديثة، إلا أن هناك مجالات كثيرة في هذه المجتمعات تسري فيها الأعراف الموروثة، وغالباً ما تُوجد هذه الأعراف جنباً إلى جنب مع القوانين الحديثة مشكِّلةً ما يُصطلح عليه بظاهرة «التعددية القانونية».[1] وتشكل النظم القانونية العُرفية في العديد من البلدان تهديدًا خطيرًا لحقوق المرأة في المساواة من خلال إضفاء الشرعية على قواعد التمييز السارية بين الجنسين فيما يتعلق بحقوقهما في الزواج والطلاق والملكية، ومجموعة أخرى من حقوق المرأة المسلوبة. وفي أغلب هذه الممارسات يتضمن القانون العرفي قواعد تمييزية بين الجنسين تحرم المرأة من حقوقها التي نالتها بموجب ضمانات المساواة الدستورية. ولكن من الناحية الواقعيةُ، لا يمكن معالجة عدم المساواة الهيكلية (أو البنيوية) للمرأة من خلال الحقوق القانونية وحدها، بل يجب معالجتها كذلك من خلال البرامج التي تسعى إلى منح النساء السلطة داخل مجتمعاتهن لتحقيق المساواة الخاصة بهن.[2]

ظلت الاختلافات الفعلية والنظرية بين القانونين العرفي وحقوق الإنسان الدولية، لا سيما في القضايا التي تتناول المساواة بين الجنسين، تشكل تحدياً كبيراً في إفريقيا. وتزداد بعض هذه الاختلافات تعقيداً بسبب التفسير المتباين والمتناقض لبعض القوانين العرفية من قبل المحاكم الرسمية. وقد تم اعتماد مناهج مختلفة في أوقات وأماكن مختلفة للتعامل مع بعض هذه الاختلافات. من أكثر مجالات القانون العرفي إثارةً للجدل هو الإقصاء التقليدي للمرأة من حقها من ميراث الممتلكات[3]، وخاصة في الأراضي والعقارات.

في السودان، تُعدّ القوانين العرفية حجر عثرة أمام تناول قضايا حقوق الإنسان وبالأخص في المناطق الريفية والطرفية بسبب عدم توفر آليات تحقيق العدالة بمفهومها الحديث في معظم هذه المناطق. ومع ذلك، فقد أصبحت قضايا العدالة وحقوق الإنسان جزءاً من الحوار الحالي بسبب عقود من النزاعات في أجزاء مختلفة من السودان.

1-لتعريف التعددية القانونية في إطار الدولة السودانية الحديثة أنظر في:

Abdul-Jalil, M A (2018) "Voluntary Dispute Resolution Forums in al-H illa al-Jadi da Squatter Settlement, Omdurman". In: B. Casciarri & M. A. Babiker, eds. Anthropology of Law in Muslim Sudan: Land, Courts, and the Plurality of Practices (Leiden Studies in Islam and Society). Leiden: Brill, p. 171 -186.

2-Democracy, Gender E., Gender Equality quality, and Customary Law: Constitutionalizing Internal Cultural Disruption Susan H. Williams Indiana University Maurer School of Law, shwillia@indiana.edu

3-Gender equality in African customary law: has the male ultimogeniture rule any future in Botswana? Charles Manga Fombad. The Journal of Modern African Studies Vol. 52, No. 3 (SEPTEMBER 2014), pp. 475- 494. Published By: Cambridge University Press

2. الإنسان والأرض

يخبرنا التاريخ والواقع المشاهد إن استقرار المجتمعات البشرية في المناطق المعينة التي يُطلق عليها «أوطانا» لم يكن أمراً عشوائياً. فالبيئات المختلفة التي عاش فيها الإنسان شكلت أنماطاً متنوعة لكسب العيش فيها بحيث أصبحت كل منطقة متفردة في توزيع السكان فيها، وأنماط المعيشة السائدة فيها، وهوية الجماعة التي استقرت فيها. كما أن متطلبات كسب العيش واستدامتها في البيئة المحددة قد أفرزت أنماطاً من التكيُّف مع العوامل الطبيعية والبشرية، وأصبحت بمرور الزمن جزءاً من الأعراف المحلية التي تحكم علاقات الناس وتحافظ على استقرار مجتمعاتهم. ويمكن القول بأن النظم التقليدية لحيازة الأرض تشكل بناءً متكاملاً نتجت من استغلال الإنسان للبيئة أو التصالح معها وترتكز على قواعد متعارف عليها؛ حيث يشمل ذلك مقابلة حاجة الفرد والجماعة إلى التعامل مع أكثر من إطار بيئي وفق تلك القواعد.

إن المفاهيم المرتبطة بامتلاك الأراضي وحيازتها تأخذ أشكالاً مختلفة في المناطق الريفية الجافة منها خاصة، حيث يكون الاقتصاد معيشياً، وتعتمد سبل كسب العيش في هذه المناطق على الموارد الطبيعية بشكل أساسي. هناك ضرورة لتعدد ارتباطات الشخص بأنواع مختلفة من أنشطة الأراضي وفق متطلبات الأنشطة التي يقوم بها. كما أن الأنشطة نفسها لا تُمارس في الغالب على أساس فردي، بل ترتبط بعدد من الجماعات الصغيرة والكبيرة مثل الأسرة الممتدة، والقرية، والعشيرة.

من ناحية أخرى، ينبغي التنبه إلى أن الأرض ليست سلعةً قابلةً للامتلاك بالمعنى الحرفي للكلمة كما هو الحال في امتلاك سيارة أو بقرة مثلاً، ولهذا فإن الناس يتفقون على توزيع حقوق استخدام الموارد الموجودة في بيئتهم. وتتفاوت فرص الحصول على الموارد الطبيعية التيض تحتويها الأرض من ناحية نظرية بحتة بين العموم المطلق (حقوق حرة أو عدم وجود حقوق)، والتخصيص المحدد (ملكية خاصة أو حيازة كل الحقوق). أما من الناحية العملية، فإنه يندر وجود حالات تسود فيها الحقوق الحرة أو الملكية الخاصة بشكل كامل. فلكل مجتمع قواعد أو أعراف متعارف عليها تسهم في تنظيم كيفية الحصول على هذه الموارد، وهي القواعد التي يمكن تسميتها بـ «نظم حيازة الأرض»، وهي عبارة عن حزمة من حقوق الانتفاع بالأرض ذات أبعاد مختلفة اقتصادية، واجتماعية، وثقافية، وسياسية، وقانونية. وتهدف هذه الأعراف جميعها إلى تنظيم التمتع بحق حيازة الأرض والانتفاع بها، وتنظيم العلاقة بين المنتفعين سواءً كانوا أفراداً، أو أسراً، أو جماعات فيما يختص بالأرض والموارد الطبيعية. تتفاوت هذه النظم ما بين التقليدية التي تقوم على الإرث المتراكم لعادات الناس وتقاليدهم، والحديثة التي تدعمها قوانين تصدرها أجهزة الدولة الحديثة. وفي معظم الأحيان تكون الأنظمة السائدة فعلياً في الدول النامية خليطاً بين النظم التقليدية والحديثة، أي أنظمة متعددة.

من ناحية أخرى، تكمن أهم أوجه الاختلاف بين نظم الحيازة التقليدية والحديثة في طبيعة الملكية في كليهما. فبينما تتسم النظم التقليدية بالملكية الجماعية، فإنّ النظم الحديثة تتسم بالملكية الخاصة للأفراد. وقد دار جدل بين الباحثين حول قابلية الأراضي ذات الملكية الجماعية للتطوير، فقال بعضهم أن الملكية الخاصة تشكل حافزاً رئيسياً تدفع بصاحب الأرض إلى بذل جهود مضاعفة من أجل تطويرها بالطرق الحديثة.[4] كما زعم آخرون بأن الملكية الخاصة المسجلة قانونياً تقلل من فرص نشوء النزاعات بسبب وجود ميزتي التأكيد والضمان للملكية، وبالتالي فإنها تصلح لأن تكون وسيلة وقائية ضد نشوء النزاعات ودعم السلام الاجتماعي. ومما لا شك فيه، فإن مثل هذا النقاش يلقي بدلالته على حقوق النساء في استخدامات الأراضي، ذلك لأن معظمه ينظر إلى قضايا الملكية بمنظور الذكورية ولا تعير اهتماماً لاعتبارات النوع الاجتماعي، ومن ثَمَّ فإنها لا تنتبه إلى، بل وتتغافل، حقيقة أن معظم الممارسات الخاصة بحقوق حيازة الأرض تقصي النساء بشكل خاص.

تمثِّل الأرض إطاراً موضوعياً وذاتياً لارتباط الإنسان بها أكثر من غيره من المخلوقات. وهكذا نشأت علاقة متبادلة بين البيئة (الأرض) والثقافة (المجتمع)، وما يزال هذا التفاعل والحوار مستمران بينهما حتى الآن. وبموجب هذه العلاقة القائمة، أصبحت الأرض عاملاً مهماً في تشكيل الهويات الاجتماعية إما من خلال الانتماء إلى رقعة جغرافية معينة مثل القرية، أو المنطقة، أو الإقليم، أو من خلال ممارسة نمط معين من سبل كسب العيش يرتبط بممارسة نشاط بيئي معين كالصيد، والرعي، والزراعة. وفي كل هذه الحالات، فإن المنتفعين من الأرض يشكلون تحالفاً بينهم لحماية مصالحهم الفردية والجماعية. وعليه، فإن الانتماء الجهوي يعتبر من أقدم أشكال الهوية؛ حيث يُنسب الناس، أو ينتسبون إلى الرقع الجغرافية التي يُوجدون فيها. وهذا يعني أن الرقعة الجغرافية المعينة تصبح إطاراً للانضمام والاستيعاب، أو العزل والاستبعاد في آنٍ معاً؛ أي التمييز ما بين جماعة (نحن) وجماعة (هم أو الآخرين).

يرتبط الجدل الاجتماعي والسياسي المعاصر حول الأرض بالطبيعة متعددة الأوجه للأرض. فالأرض ليست مورداً مادياً فحسب، ولكنها مورد يرتبط بجملة من المعاني والرموز والدلالات. فهي تمثل هوية وثقافة ونمط حياة، كما أنها تقوم بجملة من الأدوار، وتقسيم العمل، وتحديد وظائف النوع الاجتماعي مما يجعلها عاملاً أيدولوجياً وسياسياً مهماً قابلاً للاستقطاب والتفعيل، خاصة من خلال ما يمكن أن نطلق عليه عملية استنفار الهويات. وهي عملية تتخذ من بعض عناصر الهوية في المجتمع متعدد الثقافات بُعداً أيديولوجيا سياسياً خاصاً بما يؤدي بشكلٍ واضح إلى تمايز المجتمع من خلال التركيز على عوامل التباين والاختلاف (هم)، مع محاولة طمس وإخفاء العناصر المشتركة وعوامل الوحدة (جميعنا)، حيث يتم في إطار ذلك التذكير بالحقوق الأصلية للموارد، واستغلال رأس المال

4-للتوسع في هذه النقطة، أنظر في
Hardin, Garrett. «The Tragedy of the Commons.» Science, New Series. 162, no. 3859 (December1968). 1243-1248

الرمزي القائم على الذاكرة الجماعية وإعادة بناء الماضي. من ناحية أخرى ترتبط عملية الوصول إلى الأرض والموارد الطبيعية بقضايا السلام والتنمية ارتباطا مباشراً إذ أن الأرض والموارد الطبيعية هي أساس الحياة والمصدر الرئيس للثروة وتراكم رأس المال؛ كما تمثل أيضاً محوراً رئيساً لاستيعاب قوي العمل والإنتاج ومحاربة البطالة والفقر وخاصة الفقر الريفي. بالإضافة إلى ذلك، فإن موضوعات الأرض والموارد تشكل أرضية مهمة لبناء قدرات البشر والاستثمار في رأس المال الاجتماعي الذي يشتمل على آليات التكافل الاجتماعي، والاقتصاد الأخلاقي مثل تقديم الهدايا، والهبات ونحوها. بالإضافة إلى هذا، فإنّ الأرض تمثِّل مدخلاً مهماً وأساسياً لبناء السلام حيث إن موضوعات البيئة لا تعترف بالحدود الإدارية والسياسية، كما أنها وسيلة للتواصل والتعاون والتعارف، بل ويمكن أن تكون الأرض وسيلة لبناء هوية جديدة تقوم على المصالح الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية المشتركة التي تسمو على الفوارق الإثنية والقبلية الضيقة. ويمكن تلخيص أهمية الأرض في أنها تمثل:

- أداة لسبل كسب العيش المختلفة.
- أصل اقتصادي.
- أصل للضمان الاجتماعي.
- إطار لممارسة السلطة السياسية.
- إطار لجمع الضرائب.
- إطار لتطبيق القانون.
- رمز للمكانة الاجتماعية.
- وسيلة لتحقيق الانتماء والهوية.

3. نُظم حيازة الأرض

تشير نظم حيازة الأرض إلى طرق تحديد حقوق استخدامها. تحدد المجتمعات من خلال هذه النظم طريقة وصول الأشخاص أو الجماعات إلى الأراضي وتنظِّم هذا الوصول. كما تحدّد نظم الحيازة نوعية الموارد والكميات التي يمكن استخدامها، والجهة التي تستطيع استخدامها، إضافة إلى فترة وشروط استخدامها. وقد تستند النظم على سياسات وقوانين مكتوبة أو إلى أعراف وممارسات تُنقل شفاهية. وتواجه نظم الحيازة ضغطاً متزايداً في ظل تزايد سكان العالم المتزايد مما يسبب في ارتفاع الحاجة إلى الأمن الغذائي مقابل تناقص الأراضي بسبب التدهور البيئي وتغير المناخ. إن الافتقار إلى حقوق حيازة ملائمة ومضمونة يزيد مستوى الهشاشة، والجوع، والفقر في كثير من مجتمعات الدول النامية، الأمر الذي يمكن أن يفضي إلى النزاع والتدهور البيئي عندما يتصارع المستخدمون للسيطرة على هذه الموارد. وتشكل إدارة أو حوكمة الحيازة عنصراً حاسماً في تحديد مدى وكيفية مقدرة

الأشخاص والمجتمعات المحلية وغيرهم على نيل الحقوق، وما يصاحبها من واجبات استخدام الأراضي، والسيطرة عليها. ويمكن تقسيم حيازة الأراضي والحقوق المرتبطة بها بصورة عامة في السودان إلى عدة أنواع:

أ. حيازة مجتمعية تقليدية قائمة على الأعراف المحلية (مثال جنوب كردفان).

ب. حيازة ممنوحة من سلطات سياسية سابقة للدولة الحديثة (مثال الحواكير في دارفور، ووسط السودان مثل سنار والجزيرة).

ج. حيازة ممنوحة بواسطة الدولة الحديثة ولها سجلات؛ وهي نوعان:

- ملك حر أو ملك عين (مثال الشريط النيلي).
- حكر أو نظام إيجاري (مثال المناطق الحضرية).

إن النظم التقليدية لحيازة الأرض ترتكز على قواعد متعارف عليها، وتشكل بناءً متكاملاً ينبع من استغلال البيئة، أو التكيف والتصالح معها؛ حيث يعتمد مقابلة حاجة الفرد والجماعة إلى التعامل مع أكثر من إطار بيئي وفق تلك القواعد. وعليه، فليس هنالك ثمة أرض بلا قيمة، أي غياب من يدعي أية حقوق عليها. فكل الأراضي لها قيمتها حتى تلك المسماة عادة بالأرض" القفر"؛ فحيازة الأرض ليست مقصودة لذاتها بقدر ما هو بهدف الانتفاع بالموارد التي تحتويها (فوقها أو تحتها) أو حتى رمزيتها. لذلك نجد أنه غالباً ما يتم تصنيف السكان بحسب أولوية حيازتهم لمنطقة معينة إلى أصلاء (السكان الأصليين) وقادمون جدد. وفي هذه الحالة فإن إدارة الأرض غالباً ما يحتكرها الأصلاء. بيد أنه توجد تقاليد اجتماعية راسخة في جميع المجتمعات لإدماج القادمين الجدد أو تضمينهم بشكل نهائي مع مرور الزمن في الهوية الجامعة في المنطقة المعينة. وتشتمل هذه التقاليد على آليات مثل:

أ. الزواج (بين الأسر القديمة والجديدة).

ب. الاندماج (تندمج المجموعات الصغيرة في الكبيرة).

ت. التكامل أو الاعتماد المتبادل (بين جماعات سبل كسب العيش كالرعاة والمزارعين).

ث. التحالف (ضد طرف ثالث يعتقدون أنه يهدد مصالح الطرفين).

في كثير من الأحوال تؤدي هذه الترتيبات إلى إعادة تشكيل الهويات. فالعلاقة مع الأرض من حيث استخدامها وحيازتها تمثل عاملاً مؤثراً في تشكيل الهوية لمجموعات كبيرة من السكان. ومن أهم مظاهر هذا التأثير ظاهرة تعريف الناس بالجهات التي نشأوا فيها سواء كانت قرى، أو مناطق، أو أقاليم واسعة. فالمواطنة أو الانتماء المكاني كان ولا يزال من أقوى أسس الهوية في السودان والتي ترتبت عليه الكثير من الترتيبات السياسية والقانونية، ويصبح ذلك مدخلاً للحصول على الحقوق بشتى أشكالها.

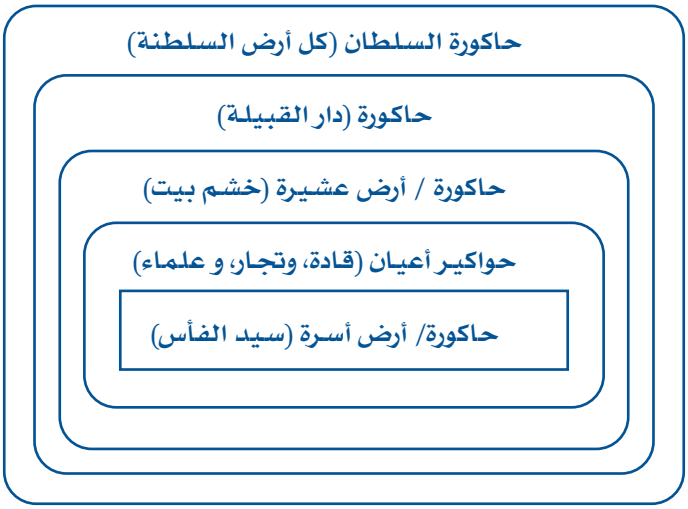
4. نظام الديار والحواكير وحقوق النساء: دارفور مثالاً

كانت آليات حيازة الأرض قبل قيام «المشيخات» والسلطنات في السودان تعتمد على القبائل ومكوناتها من العشائر والبطون التي تعيش على أرض مملوكة جماعياً، وأصبحت تعرف بها. وتحصل الأسرة على أرض للسكن وللزراعة فيها بحكم انتمائها إلى هذه الجماعة. وتكون بقية الأراضي ومواردها متاحة للجميع دون تخصيص. ونسبة لقلة السكان وتوفر الأرض يتم استيعاب القادمين الجدد بلا مشاكل حيث كانت القاعدة الأساسية لاستيعابهم هو ضمان حسن الجوار وعدم تهديدهم لأمن المجتمع. يمكن اعتبار دارفور مثالاً واضحاً لمثل هذه التطورات الخاصة بنظم الحيازة. فبعد قيام السلطنة الأخيرة في دارفور في أواسط القرن السابع عشر الميلادي تم إنشاء نظام الحواكير على نوعين:

أ. حاكورة إدارية: وتمنح (أو تعتبر إقراراً لواقع تاريخي) لزعماء القبائل والقادة الذين يُسمح لهم بأخذ العشور (مزيج من الضرائب والواجبات الدينية) من السكان؛ أي إقرار الحيازة الجماعية الموروثة والتي أصبحت تعرف بالدار. والدور غالبا ما تأخذ أسماء احدى المعالم الطبيعية ضمن حدودها كما هو الحال في مناطق القبائل التي تمارس الزراعة كالفور والزغاوة والمساليت، أو تأخذ اسم القبيلة الرئيسية كما هو الحال في مناطق القبائل الرعوية.

ب. حاكورة الجاه: وكانت تمنح للعلماء والتجار والوافدين إلى دارفور لتشجيع إعمار السلطنة ونشر الإسلام بعد تبني السلاطين للدين الجديد واعتبروا أنفسهم رعاته.

الشكل (١): يوضح أنواع ملكية الأراضي الزراعية التقليدية في دارفور



إن الحيازة الجماعية للأرض لم تكن حكراً على أفراد قبيلة معينة، كما أن الحواكير الإدارية أو الديار لم تقم على إقصاء الآخرين. من ناحية أخرى، فإن أصحاب حواكير

الجاه كانوا أكثر اهتماماً باستيعاب القادمين الجدد من أجل إعمار الأرض لأن في إعمارها فائدة لصاحب الحاكورة. وكانت المراعي مشاعاً للجميع وفق أعراف تنظّم حركة الرعاة في المواسم المختلفة وتهدف إلى تفادي الإضرار بالمحاصيل. ولذلك لم يهتم رعاة الإبل بحيازة الأرض أو الاستقرار في دار محددة لهم نسبة لقلة التنافس على الموارد الطبيعية آنئذ، ولطول المسافات التي يقطعونها، وللفرص المتاحة لهم لاستخدام الموارد في مساحات واسعة تقع خارج الحدود الجغرافية للدار الواحدة. أما قبائل البقارة في جنوب الإقليم فلها ديار باسمها، ولذلك فإن معظم تحركاتها الموسمية تتم داخل ديارها، وأن أفرادها يمارسون الزراعة إلى جانب الرعي. وهناك قاعدتان أساسيتان تقوم عليهما أعراف حيازة الأرض في دارفور هما:

أ. ارتباط حقوق الأرض بالعضوية في مجتمع محلي:

وبما أن الناس كانوا ولا يزالون يتنقلون من مكان لآخر لأسباب شتى، فإن ذلك لا يمنع حصولهم على حقوق حيازة الأرض؛ حيث يتم ذلك عبر قبول المجموعة صاحبة الدار للقادم الجديد وبالتالي يتم إدماجه في المجتمع فيحوز على جميع الحقوق الممكنة. وهناك العشرات من الأمثلة لمجموعات وأسر تعيش في مناطق بعيدة عن ديار القبائل أو العشائر التي تنتمي إليها في الأصل؛ حيث نتج عن كل تلك التحولات وجود التنوع الثقافي والتعايش السلمي اللّذيْن عُرف بهما مجتمع دارفور منذ فترة طويلة.

ب. حيازة الأرض لا تعطي حقوقا حصرية تمنع الآخرين:

هناك حقوق عامة أساسية أقرب إلى مفاهيم حقوق الإنسان يتمتع بها جميع الناس حتى الغرباء مع تطبيق إجراءات تنظيمية بسيطة مثل الاستئذان باستخدام الأرض، ومن أهم تلك الحقوق:

- مياه الشرب للإنسان والحيوان.
- الطرق (تشمل طرق السفر والانتقال بين القرى والأسواق وطرق الماشية).
- الرعي وجمع العلف.
- الصيد وجمع الثمار البرية والعسل البري.
- جمع الحطب ومواد البناء مثل الخشب، والحجر، والطين، والجير.

عموماً، يمكن القول بأن الملكية الخاصة الحرة للأرض بشروطها القانونية المعروفة لا توجد في دارفور إلا في حدود ضيقة. ويتناسب هذا تماماً مع شيوع حالة الاقتصاد المعيشي القائم على الزراعة والرعي المتنقلين. أما الحالات الاستثنائية المشابهة بالملكية الحرة، فربما تتمثل في أراضي «البوالي» وهي الأراضي الطينية الخصبة، و«الأراشو» وهي الأراضي الرملية الخصبة، وبساتين الهشاب والخضر والفاكهة والتمباك، وهي جميعها من نوع الحيازة الهادئة (أي الاستخدام المستمر للأرض دون انقطاع).

5. أمثلة من مجتمعات سودانية أخرى

في الشريط النيلي لشمال السودان، تختلف أنظمة حيازة الأراضي عن الوضع في دارفور نسبة للاختلافات التاريخية والبيئية على حدٍّ سواء. فبعد دخول المسلمين إلى السودان من الشمال وجدوا أن العرف السائد في الدول المسيحية هناك أن يتوارث ملكية الأرض عبر أبناء البنات، فورث أبناء المسلمين الأرض عبر أمهاتهم المسيحيات. وهناك ممارسة خاصة تتميز بها شمال السودان في هذا الصدد يرتبط بالتمييز ضد حقوق النساء ألا وهو عرف «الإضافة»[5] كوسيلة للامتلاك تاريخياً، وهو عرف لا يزال سارياً حتى الآن في بعض مناطق الولاية الشمالية على الرغم من تحسن الأوضاع التي كانت تحد من مطالبة النساء بأراضيهم أمام المحاكم المختلفة، وهذا العرف ينتشر في شمال ووسط السودان.[6]

ومن الأمثلة على الفصل في قضايا أحقية النساء أمام المحاكم، فقد ورد في قضية ورثة حسن فضل المولى ضد ورثة زينب فضل المولى في مدينة مروي، حيث حُكمت بتسجيل ثلث الأرض لورثة زينب فضل المولى اعتماداً على عُرف الإضافة، حيث قالت محكمة المديرية أن وضع اليد لا يقوم بين الأقارب وأمرت بتسجيل كل النصيب باسم فضل المولى الجد المشترك بدلاً عن حسن فضل المولى. ويذكر أبو رنات، رئيس القضاء الأسبق، (أن هذه البينة المقدمة أمام القاضي الجزئي بمروي تثبت أن هناك عرفاً محلياً يقضي بأن يقوم الابن الأكبر في العائلة عادة بتسجيل الأرض باسمه وهذا العرف يوجد بمركز مروي ١٩١٤).[7]

وفي قضية أخرى قام أحمد بتسجيل أرض والده الخضر ونقلها باسمه وحده دون إخوته نعيمة وزينب، وبعد وفاة نعيمة وزينب رفع ورثتهما دعوة ضد خالهم وحكمت لهم المحكمة على عرف الإضافة في ثلاث درجات للقضاء (أولى – درجة – استئناف).[8]

ويمثل شرق السودان حالة مختلفة كذلك نسبة لطبيعتها الجغرافية والتاريخية. فملكية الأرض فيها هي ملكية قبلية، ويتمتع النساء بحق الانتفاع باستخدام الأرض لكنهن لا يتمتعن بحق الامتلاك ويعمل النساء في التحطيب كما أن العرف السائد يعطي ملكية البهائم للنساء، ولكن لا يعطيهن ملكية المرعى الذي يرعين فيه.[9]

5-الإضافة هو عرف علاقة يتميز بها الابن الأكبر الذكر لأ نظهور النساء أمام المحاكم عيب فيكفي الابن الأكبر النقيب كاملا باسمه على أن يكون النصيب نفسه مقسما بصورة علمية بين الوارثين جميعا على نظام المواكلة. وهذا العرف له أثر تاريخي منذ عهد الأسرة الأولى ذات النظام الأبوي.

6- علي عباس حبيب، قانون العرف الزراعي بالولاية الشمالية، جامعة دنقلا، مكتبة مدبويلى ص٥٤.

7- أبو رنات، المجلة القضائية ١٩٥٦ ص ٩٠

8-أبو رنات، المجلة القضائية ١٩٦٢ ص١٥٢

9- مقابلة مع د. حامد أبو فاطمة طاهر، مركز دراسات البجا بجامعة البحر الأحمر

يوجد تحيز نوعي تجاه ملكية النساء للأرض عند مجموعات أخرى، إذ لم تكن تُورّث قديماً عند بعض مجموعات اللحوين، ولكن مع الاستقرار ووفقاً لأعراف محددة تقوم بها الإدارة الأهلية (العمد والنظار) أصبحن يحصلن على الأرض عن طريق الزواج أو الإرث.[10]

أما فيما يتعلق بمنطقة الجزيرة فهناك أربع تصنيفات للأراضي هي أراضي الجروف على النيل، وأراضي البلدات (المطرية)، وأراضي المشروع، والأراضي السكنية، ولا يوجد عرف يدل على عدم امتلاك النساء للأرض، وترتفع نسبة النساء العاملات في زراعة الجروف مع أن غالبية ملاكها من الرجال. يتم تمليك المرأة للأرض عبر الميراث الشرعي أو الشراء. ترتفع نسبة ملكية النساء في أراضي البلدات المطرية حيث يتم تمليكهن بواسطة الحكومة وبواسطة اللجان الشعبية ويتم توريثها أيضاً. أما بالنسبة لامتلاك «الحواشات»[11] فهي عبارة عن عقود تُبرم بين المزارعين والحكومة، كما توجد نساء يمتلكن عدداً كبيراً من «الحواشات» كونهن الوريث الوحيد لأصحاب هذه «الحواشات».

تتمتع النساء في النيل الأزرق عادة بملكية حيازات في الخيران وأراضي القرى خاصة، لكن مع التوسع في المشاريع الزراعية الآلية، تم تحويل الكثير من الأراضي التي يمتلكها المزارعون من النساء والرجال إلى عمال بأجر في تلك المشاريع خاصة في الآونة الأخيرة مما أفقد كلا الجنسين من السكان الأصليين أو الوافدين حديثاً ملكية الأرض. هذا الوضع يتشابه بصورة عامة بالأوضاع في مناطق الانتشار الواسع للزراعة الآلية في ولايات جنوب كردفان، والنيل الأبيض، وسنار، والنيل الأزرق، والقضارف.

6. حيازة الأرض من منظور النوع الاجتماعي

إذ أردنا أن نقيم الممارسات المذكورة أعلاها من منظور النوع فإننا سنجد صعوبة في رسم صورة تفصيلية للواقع بدون إجراء دراسة ميدانية للتحقق من الممارسات الفعلية على الأرض. ولكن ربما نستطيع رسم صورة عامة من خلال الدراسات السابقة وإفادات النساء والرجال المطلعون على الأحوال العامة في بعض هذه المجتمعات.

على العموم، يمكن القول بأن الممارسات العرفية المتأصلة في المجتمعات التقليدية تميل نحو محاباة الرجال بصورة أساسية، ذلك لأن المجتمعات التي تتبع نظام النسب الأبوي غالباً ما يكون الرجل الكبير هو المسؤول عن ممتلكات الأسرة وخاصة الثابتة منها كالأرض. وبما أن الأراضي تُمنح للأسر فإنه من الطبيعي أن يتحكم أحد رجال الأسرة في أراضي الجماعة. على هذا الأساس، فإن القيِّمين على الأراضي وتوزيعها هم من الرجال. والاستثناءات القليلة التي تم توثيقها في هذا الإطار كانت في حالة «الميارم»، وهن نساء

10- أنظر، أسماء إبراهيم، الرعي الحدودي ولاية القضارف مجموعة اللحويين ص٤٧، ٦١

11- الحواشات»، ومفردها «حواشة، وتعني قطعة أرض مخططة ضمن مشروع حكومي تدار بواسطة إدارة مركزية حديثة توفر وفقها المياه والبنيات الأساسية للإنتاج.

الأسرة المالكة في سلطنة دارفور، واللاتي كانت لبعضهن حواكير بأسمائهن.[12] وهذا لا يعني أن النساء لم تكن لهن حقوق في حيازة الأراضي، ولكن كانت معظم النساء يحصلن على الأراضي بواسطة أقربائهن الذكور من وراثة الآباء، أو من وراثة أزواجهن.[13] بمعنى آخر، يكون التخصيص الأول للأرض للأسرة التي ينوب عنها أحد الرجال، ولكن من بعد ذلك يجوز للرجال والنساء من نفس الأسرة الحصول على أجزاء من تلك الأرض كتخصيص أسري لهم/هن أو كحقهم/هن من الميراث بعد وفاة كبير الأسرة والذي يكون السجل الشفاهي للأرض باسمه. أما بالنسبة للاستخدامات العامة للأراضي فتلك متاحة للرجال والنساء على حد سواء.

إن الوضع العام لامتلاك الأراضي الزراعية في السودان ليس في صالح النساء. وعلى الرغم من أن ٨٥٪ من النساء يشاركن في قطاع الزراعة التقليدية، إلا أن ملكية تلك الأراضي يتحكم فيها الرجال بطريقة أو بأخرى، حيث إن شروط الامتلاك بواسطة التخصيص تستبعد الكثير من النساء، ومن ضمن هذه الشروط أن يمتلك الشخص الرقم الوطني، وهذا الشرط يتطلب السفر إلى المدن الرئيسية، وإلى إحضار الشهود أمام المحكمة للحصول عليه. بالإضافة إلى ذلك، فإن التسهيلات الائتمانية هي في الواقع أكثر تعقيداً وانغلاقاً أمام النساء. وهناك اعتقاد شائع في المناطق الريفية بأن إنشاء التعاونيات والعمل فيها يرتبط بالرجال، حيث أسهم تفشي الجهل وسط النساء الريفيات في الحيلولة دون معرفتهن بحقوقهن، لذلك فقد تخلت الكثير من النساء عن حقوقهم في الأرض بحكم استبعادهن بالعرف من التفاعل الحر مع الرجال الأجانب. وبالتالي يمكن القول بأن القوانين التشريعية والعرفية قد أعاقت ملكية المرأة للأرض بصورة العامة.

7. الإدارة الأهلية وإدارة الأرض

إن هيكل القيادات وشبكة زعماء العشائر والقبائل التي عرفت في الأدب الإداري السوداني بـ (الإدارة الأهلية) تشتمل على الوظائف القيادية التي ظل يتولاها هؤلاء الزعماء في السودان لأداء واجبات وظيفية وأهلية محددة منذ عهد السلطنات السودانية مثل دارفور، وسنار، وتقلي، والمسبعات، والفونج، والعبدلاب وغيرها من مراكز السلطة، ثم جاءت الأنظمة الحديثة من بعدها واعتمدت عليها في إدارة القبائل والمجتمعات المحلية.

في دارفور شملت الإدارة الأهلية الزعامات التقليدية القبلية والمحلية التي اختلفت بعض الشيء في تطورها عن باقي مناطق السودان الأخرى. يأتي هذا الاختلاف في أنها كانت الأداة الإدارية القوية أثناء فترة سلطنة الفور حتى العام ١٩١٦م، ثم جاءت السلطة البريطانية

12- لمزيد من المعلومات والأمثلة أنظر في يوسف تكنة

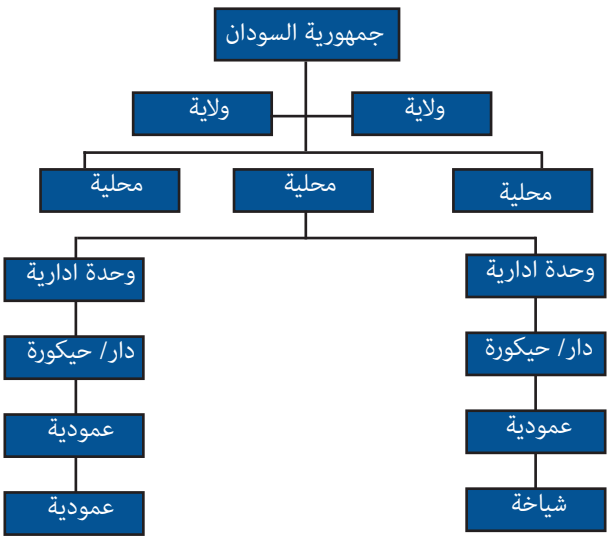
13-يلاحظ أن النساء عند قبيلة الفور (وهي قبيلة تمارس الزراعة بصورة أساسية) لهن مزارع خاصة بهن ويتمتعن بحرية اقتصادية أكبر كما ورد في مقالة فردريك بارث عن المحاور الاقتصادية في دارفور. أنظر في
Barth, F. "Economic Spheres in Darfur". In Themes in Economic Anthropology, ed. R. Firth. London: Tavistock 1967.

الاستعمارية وأبقت عليها مع إجراء قليل من التغيير والتحوير فيها ليناسب خدمة أغراض الإدارة البريطانية الجديدة بعد أن قامت بضم مملكة دارفور إلى السودان الإنجليزي المصري.

في فترة الإدارة البريطانية، تأسست الإدارات القبلية بسلطات وصلاحيات كبيرة لإدارة شؤون قبائلها ومجتمعاتها المحلية خاصة في مجالات حفظ الأمن، والنظام العام، وإدارة الأرض ومواردها، وفض النزاعات القبلية إضافة إلى النظر في الأحكام العرفية بين أفراد القبيلة في القضايا الفردية والجماعية المختلفة. في هذه الفترة شكلت القيادات التقليدية الأهلية قاعدة أساسية للأمن والاستقرار لأفراد المجتمعات المحلية المختلفة من النساء والأطفال والرجال خاصة وأن الزعيم الأهلي يعتبر عرفياً المسؤول الأول عن حفظ حقوق أفراد قبيلته من الرجال والنساء في مجتمعه المحلي.

تنص المادة ٩ من قانون المحاكم الأهلية لسنة ١٩٣١ والمادة ٧ من قانون محاكم الرؤساء لسنة ١٩٣٢ على أن تطبق هذه المحاكم القانون المحلي والعرفي السائدين في المنطقة أو القبيلة التي تخضع لاختصاصها بشرط ألا تكون مخالفاً للعدالة أو الأخلاق أو النظام العام. هذا يعني أنه إذا وُجدت ثغرات في القانون فيجوز للمحكمة اللجوء إلى العرف طبقاً للمادة ٦/٢ من قانون الإجراءات المدنية لسنة ١٩٧٤.[14] ويرى رئيس القضاء الأسبق خلف الله الرشيد في المنشور الجنائي ٧ بعنوان «القواعد العرفية في الإثبات» بأهمية اتباع العرف المحلي في المحاكم كون أن هذه الأعراف قديمة وقد تعارف عليها الناس بحسبانها قانوناً نبع من بيئتهم، لذلك هي جديرة بالاحترام.

الشكل (٢): هيكل الوحدات الإدارية في السودان



14- كريشنا فاسديف،أحكام الإثبات في السودان الطبعةالأولى ١٩٨٦ ص ٦٢

هذا الدور الفعال للقيادات القبلية بدأ تدريجياً في التراجع والتغيير بمرور الزمن بفعل سياسات الأنظمة الوطنية في الخرطوم منذ الاستقلال وحتى اليوم. هذه الأنظمة، في إطار طموحها لبناء نموذج وطني في السودان، شعرت منذ بداية الاستقلال العام ١٩٥٦م أن الزعامات التقليدية تتربع على سلطات محلية وقبلية قوية جعلت منها مراكز قوة سياسية منافسة للمركز مما يتنافى مع مشروع إنشاء الدولة الحديثة التي يتبناها النخب الجديدة المتمركزة في العاصمة الخرطوم. وعليه، فقط سعت هذه النخب إلى تبني سياسات جديدة تضعف من نفوذ قيادات الإدارة الأهلية حتى يتآكل هذا النفوذ تدريجيا ويسلس انقيادها للسلطة الوطنية بالمركز فتتمكن من إدماج المناطق الهامشية البعيدة في إطار وسياسات الدولة الوطنية الوليدة.

ولعل أهم وظيفة لرجل الإدارة الأهلية، ومصدر نفوذه كذلك، ما تتصل بإدارة حقوق حيازة واستخدام الأراضي، والموارد الطبيعية. وإذا كان الحصول على قطعة أرض تعني حيازتها، فإن التمتع بالحقوق الممنوحة يستدعي التنسيق مع أصحاب الحقوق الأخرى من الجيران والعابرين منعاً للالتباس والتنازع وهذا ما يسمى ب «إدارة الأرض». تتميز سائر المناطق الريفية في السودان بوجود أعراف عامة لتنظيم هذه الحقوق لكنها تختلف في تفاصيلها باختلاف المنطقة؛ كما أنها ليست جامدة، بل تتكيف مع الظروف المتجددة. لقد ارتبطت إدارة الأرض في هذه المناطق بالإدارة الأهلية منذ قديم الزمان، حيث تعود نشأة الإدارة الأهلية في جذورها التاريخية البعيدة إلى ظاهرة القيادة التلقائية للقبائل وفروعها. وبما أن ديار القبائل قد اكتسبت شرعية تاريخية، فإن زعماء الإدارة الأهلية أصبحوا أوصياء عليها وكالةً عن جماعاتهم.

تبدأ الحلقة الأولى في إدارة الأرض بـ «شيخ الأرض» في حالة دار القبيلة أو «سيد الفأس» بالنسبة لحاكورة الجاه في دارفور. فهؤلاء يقومون بعملية تخصيص الأرض لمستخدميها، وفي نفس الوقت يراقبون حالة الأرض من حيث طريقة استخدامها ومراعاة الحقوق العامة وعلاقات الجوار. فإذا حدث أن توقف شخص ما طواعية عن استغلال مزرعته لفترة زمنية معروفة حسب أعراف كل منطقة، فإنه يجوز إعادة توزيع القطعة لمستخدم آخر. وهذا يدل على أن حيازة الأرض في الأصل لم تكن ملكية كاملة كقاعدة أساسية، بل هي ملكية مجتمعية يتمتع الأفراد فيها بحق الاستخدام. ويمكن اعتبار الشيخ مرجعاً حيوياً لجميع ما يتصل بالأرض من وقائع وأحداث، ولا يمكن عملياً حل أي مشكلة تتصل بالأرض دون الرجوع إلى المشايخ ذات الصلة بالأرض.

أما الحلقة الثانية فتتمثل في بقية أجهزة الإدارة الأهلية ابتداءً بالعمدة ومروراً بالناظر والملك والشرتاي وانتهاءً بالسلطان (أي من الأدنى إلى الأعلى). ولقد تم الاعتراف بدور زعماء الإدارة الأهلية من قبل الدولة في الحقب المختلفة منذ السلطنات والحقبة الاستعمارية ثم الدولة السودانية الوطنية. إن إدارة الأرض والموارد الطبيعية كانت ولا زالت أهم وظيفة للإدارة الأهلية، وتتمثل أهم مظاهر تلك الوظيفة في:

أ. **فض المنازعات حول حقوق الأرض:** ويتم ذلك من خلال المحاكم الأهلية وجلسات التحكيم الأهلية (الجودية). وتتراوح النزاعات ما بين مشكلات حدود المزارع إلى حقوق الرعي والعبور والاستسقاء.

ب. **استيعاب القادمين الجدد:** حيث تعتبر شهادة حسن الجوار شرطاً أساسياً لاستحقاق الحيازة للقادمين الجدد. وفي هذه الحالة لا يستطيع شيخ القرية أو العمدة منح أي أرض للقادمين من خارج المجتمع المحلي قبل الحصول على إذن مسبق من مسئولي الإدارة الأهلية في المستوى الأعلى، وينطبق هذا الإجراء حتى على المؤسسات الحكومية الحديثة فتلجأ السلطات الحكومية إلى استشارة رجال الإدارة الأهلية لتحديد أماكن قيام المدارس، والمراكز الصحية، ومرافق المياه، ونحوها من مرافق الخدمات العامة.

ت. **مراقبة حقوق استخدام الموارد العامة:** ويشمل ذلك مراقبة تنفيذ بروتوكولات الرعي العابر وفق «المراحيل»[15] التقليدية المتفق عليها ورعي «الطليق»، أي الرعي في الفترة التي تلي الحصاد. كما تشمل هذه المراقبة تنظيم الأسواق، وموارد المياه، والطرق المؤدية إليها، ومراقبة التعدي على حرم القرى، والقطع الجائر للأشجار، أو الحرق المتعمد للمراعي، وعدم التحرك بالحيوانات المريضة إلى منطقة أخرى؛ وكل ما يتصل بحماية البيئة.

إن الفجوة التشريعية الحادة المتمثلة في عدم التوافق بين القانونين العرفي والرسمي في حيازة الأراضي واستخداماتها وإدارة الموارد الطبيعية عامة مع ضعف سلطات الإدارة الأهلية التقليدية وتآكل مشروعيتها قد أوجدت فراغاً كبيراً يحدُّ من الإدارة الفعالة والاستخدام المستدام للأراضي، الأمر الذي جعلها عرضة للنزاعات المتكررة مما انعكس على النسيج الاجتماعي المتماسك الذي ميّز كثيراً من المجتمعات المحلية لعهود طويلة.

من الملاحظات العامة ذات الصلة بموضوع حقوق النساء في حيازة الأراضي الغياب التام للعنصر النسائي في هيكل الإدارة الأهلية. فالرجال يحتكرون جل مناصب الإدارة الأهلية وسط كل المجتمعات الريفية في السودان، ولا تعترف الأعراف بأحقية القيادة للنساء إلا في حالة تمثيلهن للنساء في الشؤون الخاصة بهن، أو في طقوس دورة الحياة كالميلاد والختان والزواج والموت التي تلعب النساء فيها أدورا محورية.

8. العوامل الجديدة التي أثرت على أعراف حيازة الأراضي وإدارتها

إن الأعراف المرتبطة بحيازة الأراضي وإدارتها ليست جامدة، بل تتغير بتغير الزمان والمكان استجابةً لمتغيرات جديدة. بيد أن التغيرات قد تسارعت مؤخراً بصورة غير مسبوقة بشكل يترك تساؤلاً حول قدرة هذه الأعراف على التعامل بكفاءة مع الأوضاع الجديدة. ومن أهم العوامل التي طرأت وأثّرت على استخدامات الأرض في الآونة الأخيرة هي:

15- «المراحيل» كلمة من العامية المحلية وتعني مسارات موسمية يتفق عليها المزارعون والرعاة أثناء الترحال بالبهائم حتى لا تتعدى البهائم على المزارع أثناء التريحال.

أ. الجفاف وما صاحبه من تدهور بيئي منذ سبعينيات القرن الماضي.

ب. الزيادة السكانية حيث تضاعف أعداد الإنسان والحيوان، وأثرها على دورة استخدام الأرض بزيادة المساحات المزروعة وتقليص المراعي؛ والرعي الجائر.

ت. الهجرات الداخلية والخارجية سواءً من الريف إلى المدينة أو بين المناطق الريفية نفسها.

ث. تزايد الاهتمام بالزراعة التجارية المتمثلة في إنتاج الحبوب الزيتية، والخضر، والفواكه، والتمباك، وما ترتب عليها من قفل أو تضييق طرق انتقال الماشية «المراحيل».

ج. التوسع في الزراعة الآلية في السهول الطينية الوسطى في ولايات القضارف، والنيل الأزرق، وسنار، والنيل الأبيض، وجنوب كردفان.

ح. ازدهار تجارة اللحوم داخلياً وخارجياً وما صاحبها من التوسع في تربية الحيوان في أنحاء البلاد.

خ. قانون الأراضي غير المسجلة لعام ١٩٧٠ والقوانين ذات الصلة التي تلتها.

د. النزاعات حول الحدود وحقوق استخدامات الأرض التي تزايدت وتيرتها حتى انتهت بالحرب في أماكن مثل جنوب كردفان والنيل الأزرق ودارفور.

لقد أدت العوامل سالفة الذكر إلى تغيرات هيكلية في واقع استخدام الأرض حالياً؛ فلم يعد معظم الناس في مواقعهم التاريخية المعروفة، ولم تعد العلاقات بين المجموعات القبلية المتساكنة والمتجاورة كما كانت عليه في الماضي القريب. لقد أدت الحرب الأهلية خلال الثلاث عقود الماضية إلى تشريد ملايين الناس؛ منهم من أصبح لاجئاً في تشاد وإثيوبيا، وأكثرهم نزحوا إلى معسكرات خاصة، أو مناطق أخرى في داخل أقاليمهم أو إلى مناطق مختلفة داخل السودان، خاصة إلى العاصمة المثلثة. هذه التحولات الاجتماعية الاستثنائية تحتاج إلى معالجات خاصة ترتبط بعمليات بناء السلام وإعادة التأهيل على مستوى المجتمعات المحلية.

مرة أخرى، يُلاحظ أن التغييرات التي طرأت على أنظمة وممارسات حيازة الأراضي في الآونة الأخيرة في السودان لم تحسن من أوضاع النساء، بل إن حظوظهن ازدادت سوءً في بعض الأحيان. فمعظم ضحايا الحروب في السودان من النساء، وتشهد بذلك إحصائيات معسكرات النزوح في مناطق السودان المختلفة. كما أن النازحين الى المدن أو مناطق المشاريع الزراعية الكبرى لا يحظون بحقوق حيازة تذكر في حالة التخطيط، وحينما يتم منحهم حيازات سكنية أو زراعية فإن الرجال فقط هم الذين تمكنهم سلطات التخطيط من التنافس في الفرص المتاحة نسبة للسياسات التمييزية المضمرة ضد النساء.

9. حقوق الأرض في الدستور والقانون

من المسلَّم به أن هناك ارتباط وثيق بين الدولة والأرض والدستور. فالدولة لا تقوم لها سيادة بدون الإشراف على رقعة أرضية معينة. ومن ناحية أخرى، فإن الدولة الحديثة تمارس صلاحياتها من خلال سلطتها القانونية على أرضها، ومن خلال تلك الصلاحيات ممارسة سلطتها على السكان الذين يعيشون على ذات الرقعة الأرضية. فمن الناحية القانونية، تُعتبر الأرض أكثر أهمية من السكان بالنسبة للدولة لأن السكان يتغيرون وينتقلون من دولة لأخرى بينما الأرض ثابتة نسبياً ولا يتم تداولها بين الدول إلا وفق إجراءات معقدة؛ أو عن طريق الإكراه بالحرب. ولأن الدستور هو أم القوانين فإن القواعد الأساسية التي تحكم حقوق الأرض ينص عليها عادة في الدستور.

يمكن تلخيص القوانين الرئيسة التي تحكم معاملات الأراضي في الآتي:

إن أبرز التشريعات في مجال الأراضي في الدولة السودانية الحديثة وضعتها السلطات الاستعمارية في شكل قانون تسوية وتسجيل الأراضي لسنة ١٩٢٥م. وقد طُبق هذا القانون في أجزاء قليلة من السودان آنذاك شملت المدن الرئيسة وحوض وادي النيل، بينما ظلت الحواكير والديار تحت إشراف القيادات القبلية تدار على أساس الملكية العرفية. ثم صدر قانون الأراضي غير المسجلة العام ١٩٧٠م في عهد الرئيس الأسبق جعفر نميري والذي نص على أن أي أرض لم تُسجل حتى تاريخ صدور القانون تعتبر كما لو أنها سجلت باسم حكومة السودان. وفي تطور آخر صُدر قانون المعاملات المدنية لعام ١٩٨٤م والذي أُدمج فيه عدة قوانين ذات الصلة بالتصرف في الأراضي بما في ذلك قانون الأراضي غير المسجلة. ومن أهم مميزات هذا القانون اعترافه بحق المنفعة لمالكي الأراضي غير المسجلة (الملكية العرفية) في حالة إثبات الحيازة المستمرة، واستمر ذلك الاعتراف في نسخة القانون المعدلة لسنة ١٩٩٠م. وتوالت التشريعات ذات الصلة باستخدامات وحقوق الأراضي بصدور قانون التخطيط العمراني والتصرف في الأراضي لسنة ١٩٩٤م. ثم جاء قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٩م الذي حد من حقوق أصحاب المصلحة من الإدارة الأهلية والمزارعين والرعاة على الحيازات العرفية. وقد فطن دستور السودان الانتقالي للحقوق العرفية التاريخية في الأراضي فنص في المادة ١٨٦ منه على تنظيم الأراضي وجعل حيازة الأراضي واستغلالها وممارسة الحقوق عليها صلاحية مشتركة بين مستوى الحكم المحلي والولائي والاتحادي. وألزمت المادة المذكورة مستويات الحكم المختلفة بتعديل القوانين ذات الصلة بالأرض لتتضمن الممارسات والقوانين العرفية والتراث المحلي والتوجهات والممارسات الدولية. وبالإضافة إلى ذلك، نصت المادة ١٨٧ من الدستور الانتقالي لعام ٢٠٠٥م على إنشاء مفوضية قومية للأراضي تمثل فيها مستويات الحكم المختلفة ومنحها سلطات وصلاحيات واسعة للنظر في دعاوي الأرض والتحكيم في النزاعات حولها.

هناك مستويين أو وجهين لعلاقة الحقوق الدستورية بحقوق الأرض:

أ. ينص الباب الثاني من الدستور الانتقالي لجمهورية السودان لعام ٢٠٠٥ ضمن «وثيقة الحقوق»، أن حرية التنقل (المادة ٤٢ (١)) والامتلاك (المادة ٤٣ (٢)) حقّيْن عامّيْن للمواطن، أي أن حقوق المواطنة تشمل ضمناً حقوق تتعلق بالتعامل مع الأرض. هذا من الناحية المبدئية؛ بيد أن استخدام قطعة معينة من الأرض لشخص معين في مرحلة زمنية معينة يحتاج إلى مجموعة من الشروط الإضافية والتي تحكمها قوانين فرعية. وحديثاً نصت الوثيقة الدستورية السودانية لعام ٢٠١٩ على إصلاح قانوني يضمن حقوق المرأة بإلغاء جميع القوانين المجحفة لحق المرأة في امتلاك الأرض، وحماية حقوقها التي كفلتها هذه الوثيقة الدستورية. تنص هذه الوثيقة في المادة ١ (١٦) على أن «الإصلاح القانوني، وإعادة بناء وتطوير نظام حقوق الإنسان والعدالة، وضمان استقلال القضاء وسيادة القانون، هي مهام يجب تنفيذها». وأكدت المادة (٢٢) أن العدالة والمساءلة والعدالة الانتقالية متطلبات أساسية لضمان السلام والأمن المستدامين. تقوم العدالة على أساس احترام سيادة القانون، والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان المصادق عليها، والقانون الدولي لحقوق الإنسان الذي يشمل الأعراف والثقافات.

ب. من ناحية أخرى، يشكل الالتزام بالوثيقة الدستورية في المادة ٦٨ (٣) ضماناً على المستوى الوطني لقرار الأمم المتحدة رقم ١٣٢٥ حول المرأة والأمن والسلام الذي صدر العام ٢٠٠٠، ويمكن اعتباره حجة حتى لدى المحكمة الدستورية. وعليه، فإن المرجع والإطار القانوني لخطة العمل الوطنية السودانية للقرار ١٣٢٥ هو الوثيقة الدستورية والاتفاقيات المصادق عليها، والتي توفر الفرصة لإلقاء الضوء ودمج فرص تحقيق السلام والأمن للمرأة. وهذا يتطلب فهماً واضحاً لقضايا العدالة من منظور القانون العرفي وعلاقاته بتنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ١٣٢٥ حول المرأة والسلام والأمن. سيساعد هذا الفهم مختلف الجهات الفاعلة في معالجة وضعية النساء في إطار السلام.

10. الأرض في اتفاقيات السلام

شهدت السنوات الأخيرة اهتماماً متزايداً بقضايا الأرض والموارد الطبيعية في السودان والتي أصبحت أحد العوامل الرئيسة في تزايد النزاعات وتمزق النسيج الاجتماعي. وتبدو المؤشرات واضحة بشكل كاف حيث إن كل عمليات السلام في السودان مثل اتفاقية السلام الشامل (٢٠٠٥)، واتفاقية سلام دارفور في أبوجا (٢٠٠٦)، واتفاقية سلام الشرق (٢٠٠٦)، واتفاقية الدوحة لسلام دارفور (٢٠١١)، وأخيرا اتفاقية جوبا لسلام السودان (٢٠٢٠) قد أفردت جميعها حيزاً خاصاً لموضوع الأرض والموارد الطبيعية في مجال قسمة الثروة. ومع اختلاف المنصات التي تم من خلالها التوصل لتلك الاتفاقات، إلّا أن جميعها اعترفت بأعراف حيازة الأراضي؛ ودعت إلى دمج هذه الأعراف من خلال المواءمة بينها وبين القوانين الرسمية إلى جانب إنشاء مفوضيات للأراضي في المستويين القومي والولائي لأغراض التحكيم في الادعاءات والنزاعات وتقديم التعويضات المالية والتوصية بسياسيات إصلاح قوانين الأراضي.

بالنسبة لدارفور، فقد نصت اتفاقية أبوجا لعام ٢٠٠٦م ومن بعدها وثيقة سلام الدوحة لعام ٢٠١١م على قيام مفوضية أراضي دارفور يناط بها أمر تعديل وتطوير قوانين الأراضي لاستيعاب الموروثات والأعراف والحقوق التاريخية؛ وكذلك وضع سياسات مراقبة وتنمية الموارد الطبيعية بشكل مستدام، وتطوير أنظمة إدارة الأرض وفض النزاعات، وإعادة الحقوق بالنسبة للنازحين واللاجئين الذين أُجبِروا عن استغلال أراضيهم كرهاً. لذلك فإن السلام الاجتماعي هي الرسالة الأساسية لتكوين مفوضية أراضي دارفور.

وأخيرا جاء تعديل الدستور الانتقالي لسنة ٢٠١٥م ليشمل المادة ١٨٦ حيث ألغى النص الخاص بتطوير وتعديل قوانين الأراضي ومنح رئيس الجمهورية سلطة إصدار مراسيم جمهورية بشأن الأراضي الخاصة بالاستثمار، وإجازة الخريطة الاستثمارية بواسطة الهيئة التشريعية القومية. ويلاحظ أن التعديل لم يحدد الجهاز الفني المكلف بتقديم الاستشارة لكل من رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية القومية بشأن الأراضي. ولو أن الحكومة أنشأت المفوضية القومية للأراضي لكانت بلا شك الجهة المناسبة التي يناط بها مثل ذلك التكليف.

لقد اهتمت اتفاقيات السلام المختلفة بصورة خاصة بقضية حقوق المجتمعات المحلية وبالتالي أكدت جميعها على أهمية الاعتراف بأعراف الحيازة التقليدية للأراضي حفاظاً على الحقوق التاريخية للسكان الأصليين، مع ضرورة دمج تلك الأعراف في القوانين الجديدة للدولة. وعلى الرغم من أنها أكدت أيضاً على أهمية مراعاة الحقوق العادلة للنساء، إلا أن العلة الأساسية فيها تبقى في عدم تطبيق غالبية بنود هذه الاتفاقيات، الأمر الذي أدى إلى عدم استدامتها مما زاد من المعاناة المستمرة للنساء فيما يخص حقوقهن المكتسبة.

11. التحديات التي تواجه حل مشكلات حقوق الأرض في مناطق النزاعات

لا شك أن القوانين ذات الصلة بملكية الأرض وإدارتها والتي شرعتها أجهزة الدولة الوطنية الحديثة خاصة قانون الأراضي غير المسجلة لعام ١٩٧٠م، وقانون المعاملات المدنية لسنة ١٩٨٤م ونسخته المعدّلة لعام ١٩٩٠م وكذلك قانون التخطيط العمراني والتصرف في الأراضي لسنة ١٩٩٤م جميعها لا تتوافق مع الأعراف المذكورة بحيث أن تطبيقها يلحق الحيف بالكثيرين من سكان الريف ويؤصل للكثير من النزاعات. وبدلاً من أن يكون القانون أداة للضبط الاجتماعي وتنظيم المجتمع، فإنه بهذا يكون عاملاً مؤججاً للنزاع ومدعاة لعدم الاستقرار. وهناك مفارقتان تعكسان طبيعة التحدي في سبيل المواءمة بين القوانين الرسمية والنظم العرفية:

المفارقة الأولى تتمثل في كون الحكومة تمتلك الأرض بنص القانون، ولكن ليست لها القدرة على إدارتها بينما المواطنين الذين يعيشون على الأرض يمارسون جميع أشكال التصرف المرتبط بالملكية كأمر واقع ويعتبرون أنفسهم ملّاكاً لها على الرغم من عدم وجود سند قانوني لدعواهم سوى الأعراف التي يعتبرونها مقدسة على الرغم من أن للحكومة رأي آخر.

أما المفارقة الثانية فتتمثل في أن الحكومة تعتمد بشكل كبير على رجال الإدارة الأهلية في إدارة شئون الأرض والموارد الطبيعية مع أنها لا تعترف بالأسس التي تقوم عليها سلطاتهم على تلك الأراضي. بمعنى آخر، هناك ازدواجية في المعايير. هذا علما بأن الدولة الوطنية الحديثة خلفت السلطنات السابقة التي كانت لها سياسات واضحة بشأن حقوق استخدامات الأراضي، كما أنها كانت تعتمد على نظام الإدارة الأهلية في تنظيم حقوق المستخدمين بأنواعها المختلفة.

مرة أخرى يبدو أن غياب المرأة في المؤسسات المرتبطة بإدارة الأراضي سوف يقلل بلا شك من فرص استفادتها من أي إصلاحات تأتي مع اتفاقيات السلام في المستقبل.

12. التوصيات

لقد أوجدت النزاعات المختلفة والاضطرابات التي تلتها والتي انتهت بالحرب وما ترتب عليها من حراك سكاني (شمل النزوح واللجوء) مشكلات جديدة ترتبط بحقوق حيازة الأرض على وجه العموم. ولأجل تجاوز هذه المشكلات فإن الأمر يتطلب من الأجهزة التشريعية ومفوضيات الأراضي مراعاة عدة جوانب من أجل تجاوز تحديات الانتقال إلى مرحلة السلام وهي:

أ. تطوير آليات قانونية للاعتراف بالحقوق التاريخية للمجتمعات المحلية لتشمل شتى مراحل إدارة الأراضي منها التحديد، والتسجيل، والتخصيص). في هذا الإطار يمكن بذل جهود أكبر من أجل تطوير مزيج أفضل بين النظم التقليدية والقانونية، أي نظم هجينة ومتفاعلة لتجنب التسوق القانوني.

ب. تطوير آليات خلاقة لتقاسم الموارد بين المتعايشين في بيئة واحدة انطلاقاً من الأعراف السائدة وصولاً إلى إدارة فضلى لحقوق الانتفاع. ويمكن أن يكون ذلك عبر تبني سياسة التخطيط بالمشاركة لتطوير استخدام الموارد الطبيعية وليس فقط التشاور، ووضع آليات فعالة لضمان مراعاة حقوق النساء.

ت. إنشاء محاورات مشتركة مع كل الأطراف وتشتمل على المحاورات بين المجتمع المحلي والحكومة من جانب ومع الجماعة المضيفة والوافدين من جانب آخر بما يتماشى مع المبادئ الدولية لقضايا النوع الاجتماعي، والعدالة، وحقوق الإنسان، فضلاً عن مشاركة الإدارة الأهلية في جميع إجراءات حل نزاعات الأرض وإدارتها.

ث. تسهيل آليات فض النزاعات وإدارة الأراضي لمستخدمي الموارد بتكوين اللجان التي تساعد في حل مشكلات الأرض بحيث يتم تمثيل أهل المصلحة فيها إلى جانب الجهات الحكومية المعنية وتشتمل لجان الادعاءات، ولجان استعادة الحقوق، ولجان التحكيم، وما في حكمها من الآليات، على أن للمرأة مشاركة فعالة في كل هذه الآليات وفي جميع مراحل عملها واتخاذ القرارات فيها دون حجر على آرائها.

ج. ابتكار أنماط جديدة من التحكيم باستلهام تجارب المجتمعات الأخرى التي مرت بتجارب مشابهة.

ح. ضرورة رفع الظلم الذي وقع على سكان المناطق غير النيلية مثل دارفور، وكردفان، والنيل الأزرق، وشرق السودان جرّاء قانون ١٩٧٠ الذي أعتبر كل الأراضي غير المسجلة كما لو أنها مسجلة تحت ملكية الدولة. ومعلوم بالداهة أن التسجيل يحتاج إلى وجود أجهزة حكومية ممكنة تباشر واجباتها حيال الأمر، وبما أنها لم تكن موجودة في تلك المناطق في ذلك الوقت فكأنما المشرع عاقب أهل تلك المناطق لقصور الأجهزة الحكومية وليس لإهمالهم. باختصار كان يلزم تطبيق قانون تسوية وتسجيل الأراضي لسنة ١٩٢٥ أولاً قبل إصدار قانون ١٩٧٠ . الجدير بالإشارة هنا أيضاً أن التعديلات التالية في ١٩٨٤ و١٩٩٤ لم تحل المشكلة.

خ. التركيز على بث الوعي وسط شخصيات الإدارة وتمكينهم من مراعاة حقوق النساء في ممارستهم لمهامهم في إدارة شؤون الأراضي وحل النزاعات حولها، وإقناعهم بضرورة مشاركة النساء في المؤسسات واللجان المعنية بإدارة الأراضي لأن ذلك يشكل الضمان الأقوى لحصولهن على حقوقهن المشروعة.

د. قيام المفوضية القومية للأراضي كما نص عليه دستور السودان الانتقالي لعام ٢٠٠٥م حتى تطلع بمهامها في تطوير سياسات حقوق استخدام الأراضي وإدارتها بطرق فعالة.

ذ. من أجل تمكين مفوضيات الأراضي وأجهزة إدارة الأراضي القومية والولائية من العمل بكفاءة لتحقيق أهدافها المرجوة، فإنه من الضروري تشجيع البحوث العلمية حول قضايا ومشكلات استخدامات الأراضي والتي تعتبر شحيحة جداً مقارنةً بالمشكلات التي يعانيها السودان في مجال نزاعات الأراضي والموارد الطبيعية.

ر. على الكتاب والباحثين ومراكز تنمية النوع الاجتماعي إعطاء منظور النوع اهتماماً خاصاً في مناصرة قضايا امتلاك المرأة للأراضي واستخداماتها لدمج كل تلك الحقوق في الدستور والقوانين المفسرة له.

جامعة الخرطوم

معهد الدراسات والبحوث الإنمائية

وحدة المرأة والنوع الاجتماعي والتنمية

مشروع بناء القدرات لدعم تنفيذ خطط المرأة والسلام والأمن

وحدة المرأة والنوع والتنمية بمعهد الدراسات والبحوث الإنمائية بجامعة الخرطوم هي وحدة تعمل لأجل التأثير على تشكيل وبلورة الرؤى الجديدة والسياسات وعمليات الحوكمة في السودان وذلك من خلال العمل على إضفاء الصيغة العلمية والمؤسسية على قضايا المساواة والإنصاف واحترام الشواغل المتعلقة بالنوع الاجتماعي بهدف مراعاته في الدساتير والقوانين والسياسات والممارسات.

بناءً على الشراكة السابقة بين الوحدة ووزارة الخارجية النرويجية عبر سفارتها بالسودان، تم اقتراح هذا المشروع ويتم تنفيذه من قبل وحدة النوع الاجتماعي والتنمية بمعهد الدراسات والبحوث الانمائية، جامعة الخرطوم، بهدف توفير الدعم الفني والموارد التعليمية للجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة العاملين في مجال برامج المرأة السلام والامن. وينصب التركيز بشكل خاص على دعم تنفيذ خطة العمل الوطنية لقرار مجلس الأمن رقم 1325 للسودان، والتي دعمت تطويرها وزارة الخارجية النرويجية خلال المرحلة الاولى للمشروع. وسينصب التركيز أيضًا على استخدام قرار مجلس الأمن رقم 1325 لمراقبة تنفيذ اتفاقيات سلام السودان. يستهدف المشروع الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة في مجال المرأة والسلام والأمن في السودان على مستوى ولايات السودان بالتركيز على الولايات المتأثرة بالنزاع.