

## إدارة حدود السودان وتأمينها الورقة البحثية الموجزة الخامسة من كونكورديس يونيو/حزيران 2011

### الأطر السياسية للارتحال الموسمي عبر الحدود

دكتور محمد عبدول، منسق الوحدة بين الدول الأفريقية، إندا ديابول

#### ملخص

- الارتحال الموسمي عبر الحدود أمر حيوي لتوفير سبل المعيشة للمجتمعات الرعوية في شمال وجنوب السودان.
- يجب تنظيم حركة الماشية عبر الحدود عن طريق قواعد واضحة ومتفق عليها.
- ينبغي أن تتضمن الأطر السياسية للرعي تنظيم الارتحال الموسمي عبر الحدود.
- من المهم الربط بين المبادرات الإقليمية القائمة والناشئة فيما يتعلق بالبناء على أفضل الممارسات واتساق السياسات وتنسيقها.
- تضطلع السلطات المحلية والمجتمع المدني بدور كبير في عملية إدارة الارتحال الموسمي عبر الحدود.

تم إعداد هذا المستند بمساعدة مالية من الاتحاد الأوروبي. تتحمل "كونكورديس الدولية" وحدها مسؤولية محتويات هذا المستند، ولا تعبر هذه المحتويات تحت أي ظرف من الظروف عن موقف الاتحاد الأوروبي.

في موطنها<sup>1</sup> ويقوم بهذا النشاط المجتمعات الرعوية؛ وهي تلك المجتمعات التي تشكل هياكل التربية والعلاقات الاجتماعية، وحركة الماشية والقيم المرتبطة أساساً للتكاثر لديها.

يعتمد الارتحال الموسمي على استخدام البيئات المختلفة والتكاملية التي ينظم فيها الرعاة الرحل حياتهم ويضمنون سلامة قطعانهم. وتتحرك الحيوانات والبشر ذهاباً وإياباً في نطاق مساحة محدودة، وفي معظم الحالات، يحدث هذا عبر الحدود. وهذا هو الوضع في السودان. وتوجد منطقة متوسطة متاخمة للمنطقة الحدودية تقع ما بين شمال السودان، حيث معدل الأمطار السنوي أقل من 200 مم وبين جنوب السودان، حيث يتجاوز معدل الأمطار 800 مم. ويتم استغلال هذه المساحة في الإنتاج الزراعي وتربية الماشية والتنقيب عن النفط، ويقضي بها الرعاة الرحل بعض الوقت في مراعي الجنوب خلال موسم الجفاف وبعض الوقت في المناطق الشمالية خلال موسم الأمطار. وتوجد مسارات وطرق للهجرة يتراوح طولها بين 100 إلى 400 كم وعرضها بين 20 إلى 200 متر منذ فترة الاحتلال، إن لم يكن قبل ذلك.

يبرز تدويل ما كان يعتبر في السابق حدوداً داخلية والتوترات السياسية والعسكرية المرتبطة بالنزاع على الحدود الصعوبات التي ترتبط في كثير من الأحيان بتنظيم حركة الأشخاص والسلع بشكل عام، وحركة الارتحال الموسمي بشكل خاص عبر الحدود.

سوف يعتمد نظام الحدود على طبيعة العلاقات بين البلدين الجديدين ولكن هذا النظام لم يتحدد بعد، إلا أن الارتحال الموسمي عبر الحدود سيستمر بغض النظر عما سيحدث. ومن ثم، من الضروري إرساء آليات توافقية وتعاونية من أجل تنظيم هذا النوع من الارتحال الموسمي.

تعرض هذه الورقة البحثية الآراء المتعلقة باستراتيجية إدارة الارتحال الموسمي المتبادل عبر الحدود بين الدولتين، كما تعرض أمثلة لمبادرات تم طرحها في غرب أفريقيا.

**أهمية النشاط عبر الحدود/مسائل عبر الحدود**  
الارتحال الموسمي هو "نظام إنتاج حيواني يتسم بالموسمية والهجرة الدورية بدرجات متفاوتة بين المناطق البيئية المتجاورة، يتولى تنفيذه بعض الأشخاص في حين تظل بقية الجماعة مستقرة

<sup>1</sup> الثروة الحيوانية في منطقة الساحل وغرب أفريقيا، وتشجيع ودعم التغيير في الرعي بالارتحال الموسمي في منطقة الساحل وغرب أفريقيا، الرعي بالارتحال الموسمي: واقع نظام الإنتاج الحيواني في الساحل وغرب أفريقيا، ملخص السياسات، العدد 3، ECOWAS، SWAC، POPPA، CILSS، UEMOA (إبريل/نيسان 2007)



للحصول على المزيد من المعلومات، الرجاء الاتصال بكريس ميلنر ( c.milner@concordis-international.org )

Concordis International  
Jubilee House  
3 Hooper Street  
Cambridge  
CB1 2NZ  
United Kingdom

www.concordis-



www.concordis-international.org

وجود تفاهات و اتفاقيات مشتركة بين الدول والمجتمعات المتجاورة لإرساء آليات لضمان رجحان احتمالية مساهمة الارتحال الموسمي في الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية على دوره كمصدر لعدم الاستقرار. ويوضح نموذج غرب إفريقيا إمكانية تنفيذ هذه الأطر التنظيمية على المستوي المحلي والثنائي وكذا على المستوي الإقليمي.

### المبادئ التوجيهية لوضع إطار السياسات

#### أ) إيكواس: الإطار دون الإقليمي

وضعت مجموعة الإيكواس دون الإقليمية اتفاقية قانونية دون إقليمية تنظم عملية الارتحال الموسمي عبر الحدود (قرار رقم A/DEC.5/10/98، أكتوبر 1998). وتم تأييد هذا القرار بالقاعدة رقم C/REG.3/01/03 الذي اتخذ في 2003 من أجل تنفيذ لائحة الارتحال الموسمي بين الدول الأعضاء في مجموعة الإيكواس.

يحدد القرار والقاعدة شروط نقل الماشية ورعي الحيوانات واستضافة ماشية الارتحال الموسمي.

**شهادة الارتحال الموسمي الدولية من الإيكواس** هي أداة تم وضعها لتنفيذ هذا الإطار. ويتمثل الهدف من منح "إذن المرور" للرعاة الرحل ومربي الماشية فيما يلي:

- ضمان الوضع الصحي للقطعان المحلية؛
- توفير المعلومات للأشخاص في مناطق الاستقبال حول وصول حيوانات الارتحال الموسمي وإتاحة الوقت للاستعداد والاستجابة.
- تضمن هذه الأداة أيضاً، من خلال الالتزام بقوانين الدولة المستقبلية، احترام حقوق الرعاة الرحل. وفي الوقت ذاته، ينبغي على الرعاة الرحل الالتزام بالتشريعات المحلية للدولة المضيفة، بما في ذلك الوصول لمناطق الغابات واستخدامها وكذا الحياة البرية ومراكز المياه والمراعي.
- وضعت لجنة للمصالحة آلية لتسوية النزاعات. وتتكون اللجنة من الرعاة والمزارعين والسلطات المحلية والأطراف المعنية الأخرى.

على الرغم من أن الإطار سهل وشامل، إلا أن تنفيذه بصورة فعالة يمثل تحدياً. وقد لوحظت العديد من المعوقات التي يجب أخذها في الاعتبار عند وضع أنظمة جديدة لإدارة الارتحال الموسمي عبر الحدود:

- غالباً ما يجد رعاة القطعان أن مسارات الهجرة وممرات الارتحال الموسمي في مناطق الاستقبال مملوءة بالمزارعين أو القرى؛
- كثرة المعوقات الإدارية، والتأخيرات، وفرض ضرائب غير قانونية على الرعاة.
- تشكو مجتمعات مناطق الاستقبال من الرعاة المهاجرين بسبب تلف المحاصيل واستغلال المناطق المحمية بصورة مبالغ فيها (عبر صيد الحيوانات والأسماك والرعي الجائر).

يبرز البحث الذي قامت أمانة نادي الساحل وغرب إفريقيا بإجرائه المزايا التنافسية للرعي عن طريق الارتحال الموسمي والتي يتم إغفالها في الغالب، إلى جانب العوامل التي تؤدي إلى الصراع نتيجة لنشاط الارتحال الموسمي<sup>2</sup>. ويتيح الارتحال الموسمي إدارة واستغلال المراعي للسماح بتجديدها والحد من عملية الإفتراس على التربة. ومن المفيد أيضاً في هذا السياق مساهمة الارتحال الموسمي في الإنتاجية، وخاصة من خلال تحقيق فائض في الألبان وتحسين خصوبة التربة في مناطق الرعي. كما أنه أيضاً طريقة للمحافظة على رأس المال من الماشية وأو العمل على تكاثرها. ومن الناحية الاجتماعية، يعزز الارتحال الموسمي العلاقات بين المجتمعات ويقويها كما يسهل التكامل المجتمعي (عن طريق الزواج). وتعزز هذه العلاقات الاقتصادية والاجتماعية من السلام والاستقرار في نهاية المطاف.

لكن ما يحدث في غرب إفريقيا والسودان يوضح أيضاً أنه ثمة احتمالية كبيرة أن يؤدي الارتحال الموسمي إلى حدوث صراع، وخاصة في المناطق الحدودية. كما أدت الأزمات المناخية مثل جفاف الساحل الإفريقي خلال سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي إلى إحداث تغييرات كبيرة في أنظمة تربية الماشية عن طريق الارتحال الموسمي. فقد عانى عدد كبير من الرعاة من فقد مواشيهم بأعداد كبيرة، مما اضطرهم إلى التحول للزراعة أو الهجرة إلى المراكز الحضرية بحثاً عن وظائف افتراضية. وقد أدت الأزمات المناخية ذاتها إلى الضغط بصورة أكبر على الموارد المتبقية (المياه والأرض والمراعي) وإلى احتداد المنافسة بين الرعاة بعضهم البعض وبين الرعاة والمجتمعات الأخرى التي تعتمد على نفس الموارد أيضاً. وفي معظم الحالات، تظهر هذه التوترات، كما هو الحال في السودان وغيرها من دول غرب إفريقيا، وخاصة منطقة الساحل الإفريقي، في صورة نزاع عنيف يعزز من وجود دوائر العنف والتأثر.

بالإضافة إلى المشاكل المبينة أعلاه، يتأثر الارتحال الموسمي عبر الحدود في أغلب الأحيان بطبيعة العلاقات السياسية بين الدول المتجاورة. وتعمق النزاعات الوطنية حول النظام الحدودي أو التنافس على حيازة الأراضي وضع تنظيم جيد لعبور الحدود، خاصة نتيجة استغلال الرعاة الرحل وحشدهم في أغلب الأحيان للمشاركة في الصراعات بين الدول.

من الممكن أن يتضمن الارتحال الموسمي عبر الحدود نقل قطعان تحتوي على آلاف الرؤوس من الماشية عبر طرق خطرة (تتضمن مخاطرها على سبيل المثال لا الحصر سرقة الماشية، وانعدام الأمن، والأراضي المزروعة والحواجر المادية مثل السدود وخطوط الأنابيب). وبالتالي، تتطلب عملية تنظيم الارتحال الموسمي وإدارتها وجود سلطة سياسية قوية تتحكم في موارد المنطقة المضيفة وتنظم عملية الانتقال والوصول إليها واستخدامها. كما تتطلب أولاً وقبل كل شيء

<sup>2</sup> الثروة الحيوانية في منطقة الساحل وغرب إفريقيا، وتشجيع ودعم التغيير في الرعي بالارتحال الموسمي في منطقة الساحل وغرب إفريقيا، الرعي بالارتحال الموسمي: واقع نظام الإنتاج الحيواني في الساحل وغرب إفريقيا، ملخص السياسات، العدد 3، POPPA، CILSS، UEMOA، ECOWAS، SWAC، أبريل/نيسان 2007، ص 4

ضدها، والوجهة المقترحة في مالي أو موريتانيا أو كليهما؛

• يجب استصدار تصريح مرور من الوالي (مالي) أو الحاكم (موريتانيا)

تم وضع شروط إضافية تتعلق بسلوك الرعاة الرحل أيضاً، وتتضمن هذه السلوكيات ما يلي:

• ضمان وجود حراس أكفاء للماشية على مدار اليوم، وينبغي أن يتولى الحراسة أشخاص لا تقل أعمارهم عن 15 عاماً؛

• تتولى الدولة المضيفة تحديد الاشتراطات الخاصة بدفع رسوم الرعي؛

• احترام العادات والتقاليد الخاصة بالقرويين في البلد المضيف؛

الالتزام بعمليات إحصاءات الماشية والبشر.

تكون الدولة المضيفة مسؤولة عن أمن الرعاة الرحل؛

يحظر على الرعاة الرحل الصيد وقطع الأشجار وإشعال النار في الأشجار أو الغابات.

في حالة عدم الامتثال لاتفاقية الصحة الحيوانية بين البلدين، قد يتم الحجر الصحي على القطعان وتحصينها. ويجب أن يقوم الرعاة الرحل بدفع رسوم التحصينات في البلد المضيف.

#### الأهداف السياسية لوضع أطر السياسة

وضع الاتحاد الإفريقي إطاراً لتحديد سياسة رعية في القارة بشكل عام. ويتضمن هذا الإطار المبادئ والأهداف والاستراتيجيات الخاصة بتنفيذ هذه السياسة.

تقر المبادئ بحقوق الرعاة وبالحاجة إلى توفير بيئة آمنة وبنية أساسية وفرص اقتصادية لهم. كما يوصي هذا الإطار أيضاً بإجراء تحسينات لتنمية رأس المال السياسي والاقتصادي والاجتماعي لهم، وذلك عن طريق إشراكهم بصورة أكثر خصوصية في الحوارات الخاصة بعمليات صنع القرار. والأهم من ذلك، أنه يقر بالحياة الرعية كطريقة حياة ناجعة وفعالة من الناحية الاقتصادية. ويؤكد الإطار أيضاً على الأهمية الاستراتيجية للتنقل الرعوي إلى جانب أهمية تبني نهج إقليمي، لا سيما فيما يتعلق بالإصلاحات السياسية والتشريعات الرعية. ويعزز الإطار من إدارة المخاطر، خاصة فيما يتعلق بالجفاف والدعوات الموجهة إلى الحكومة لدمج إدارة المخاطر في أطر السياسة. ويعد مبدأ الاعتراف بالعمليات والسياسات القائمة والحاجة للبناء عليها أحد التوصيات المهمة للغاية، كما هو الأمر بالنسبة للحاجة إلى تحديث السياسة الرعية بصورة منتظمة نتيجة للتغيرات والتطورات السريعة في هذا القطاع.

ب) الاتفاقيات الثنائية حول الارتحال الموسمي عبر الحدود: في عام 2003، وقعت بوركينا فاسو والنيجر مذكرة تفاهم لإرساء إطار تعاوني لوضع إرشادات للارتحال الموسمي عبر الحدود.. وقد أنشأتها معاً إطاراً للتشاور يهدف إلى التالي:

- إدارة الارتحال الموسمي بين الدولتين؛
- ضمان التنفيذ المناسب للقرار رقم A/DEC.5/10/98 الصادر بتاريخ 31 أكتوبر 1998 بشأن تنظيم الارتحال الموسمي بين الدول الأعضاء في مجموعة الإيكواس.
- تعزيز الحوار وتبادل المعلومات بين البلدين في مجال الارتحال الموسمي وإدارة الموارد الطبيعية؛
- اقتراح إجراءات لتعزيز ودعم تعريف وتنفيذ السياسة الإقليمية المرتبطة بالارتحال الموسمي بين البلدان.

يشمل إطار التشاور هئتين: لجنة وزارية سياسية مسؤولة عن الماشية، ولجنة فنية مشتركة. يدرس الاجتماع الوزاري المقترحات المقدمة من اللجنة الفنية المشتركة ويقوم بالتصديق عليها. كما يقدم التعليمات بشأن تنظيم الارتحال الموسمي بين البلدين.

تقترح اللجنة الفنية المشتركة على اللجنة الوزارية جميع الإجراءات اللازمة لتعزيز ودعم تعريف وتنفيذ الارتحال الموسمي بين البلدين. وتتولى اللجنة الفنية المشتركة مسؤولية ما يلي:

- إعداد المعلومات للجنة الوزارية؛
- إعداد ورصد وتقييم التقدم المتعلق بإدارة الارتحال الموسمي بين البلدين؛
- تقديم التوصيات واقتراح الحلول المناسبة للقضايا العالقة والناشئة؛
- المساعدة في حل الصراعات بين الرعاة الرحل وغيرهم من مستخدمي الموارد الطبيعية في البلدين؛
- تعزيز الأنشطة والبرامج الخاصة بلجان الارتحال الموسمي الوطنية؛
- بدء الأنشطة وتنفيذ البرامج التي تهدف إلى حل المشاكل ذات الصلة بالارتحال الموسمي.

تعد قضية إدارة الماشية واحدة من أهم الأنشطة التي تقوم بها اللجنة العليا للتعاون بين موريتانيا ومالي. وفي هذا السياق، يخضع الارتحال الموسمي للوائح وينبغي الالتزام بشروط معينة. وينبغي أن يستوفي الرعاة الرحل الإجراءات التالية وأن يحملوا معهم المستندات التي تثبت التزامهم بها:

- يجب أن يقوم الرعاة الرحل بتحسين ماشيتهم (يعني هذا أنه ينبغي أن تكون بحوزتهم شهادات التحصين)؛
- يجب أن تكون بحوزة كل واحد من الرعاة الرحل شهادة تثبت تمتع ماشيته بحالة صحية جيدة؛
- يجب أن تكون بحوزة كل واحد من الرعاة الرحل شهادة الارتحال الموسمي التي توضح هويته، والتكوين الدقيق للماشية، والأمراض التي تم تحصينها

يرتكز إطار الاتحاد الأفريقي الخاص بصياغة السياسة الرعوية على عدد من الأهداف والاستراتيجيات المرتبطة بها، وهي:

- تأمين الأرواح وسبل المعيشة وحقوق الشعوب الرعوية وحمايتها، وضمان الالتزام على مستوى القارة بالتنمية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات والمناطق الرعوية. ولتحقيق ذلك، يجب أن يحقق إطار السياسة الرعوية ما يلي: يقر بدور الرعي في التنمية؛ ويظهر الالتزام بتنمية السياسة الرعوية؛ ويدمج القضايا الرعوية في عمليات صنع القرار؛ ويعترف بشرعية المؤسسات الرعوية المحلية؛ ويعزز دور وحقوق المرأة في المجتمعات الرعوية؛ ويراعي القضايا الرعوية في برامج الحد من الفقر؛ ويوفر الخدمات.
- تعزيز المساهمة الهامة والتي يتم تجاهلها الخاصة بماشية الرعي، في الاقتصادات الوطنية والإقليمية وعلى مستوى القارة ككل. ولتحقيق ذلك، يجب أن يوفر إطار السياسة الرعوية ما يلي: النص على نظام إدارة المناطق الرعوية؛ ودعم التنقل داخل الدولة وبين الدول؛ وحماية الأصول من الماشية الرعوية؛ وتعزيز أسواق الماشية الرعوية ومنتجاتها؛ وتوفير الخدمات المالية والتأمينية المصممة خصيصاً للمناطق الرعوية؛ وحماية الموارد الجينية الأفريقية - الحيوانات الرعوية والنباتات؛ وإجراء الأبحاث والمراجعات والتوسعات.

يوضح إطار السياسة الرعوية الذي وضعه الاتحاد الأفريقي

وجهة نظر تتضمن أفضل الممارسات التي تدعو الدول إلى تبني سياسة وطنية بشأن الرعي وإلى تحديد أبعاد الارتحال الموسمي عبر الحدود بوضوح في هذا السياق.

### التطبيق المحتمل في السياق السوداني

تتعاشق المجتمعات الرعوية في سلام وتجانس نسبي على الرغم من التوتر الحادث في الوضع السياسي والعسكري في العديد من مناطق السودان. وينبغي أن تستند إدارة الارتحال الموسمي في المناطق الحدودية بين شمال السودان وجنوبه على الممارسات المحلية القديمة وآليات إدارة الارتحال الموسمي التي تعتمد على التوافق الوطني. وبصورة أعم، يمكن، بل ويجب، وضع السياسات بناءً على المبادرات والمشاريع التي نفذت بالفعل في السودان مثل مشروع RRBC<sup>3</sup> الذي تم تنفيذه في شمال وجنوب كردفان، وأعلى النيل وحوض السوابط. وقد وضع هذا المشروع لدعم السلطات المحلية في تنمية الأنظمة المؤسسية لتحسين إدارة الموارد الطبيعية وبناء قدرات الرعاة.

بالإضافة إلى ذلك، وكما توضح هذه الورقة البحثية، توجد مجموعة من أفضل الممارسات التي يمكن، بل ويجب، استخلاص الدروس منها. كما توجد عمليات أخرى قيد التنفيذ، فعلى سبيل المثال تضع الكوميسا حالياً مسودة للتشريعات الخاصة بتوجيه الحركة الرعوية في شرق وجنوب أفريقيا. وينبغي ربط العمليات المماثلة في السودان بهذه المبادرات الإقليمية، إما بصورة مباشرة أو على الأقل من خلال تبنيها للمبادئ الرئيسية.

### المصادر

كونكورديس إنترناشونال (2010) أكثر من مجرد خط، الحدود بين شمال وجنوب السودان، سبتمبر 2010، تقرير كونكورديس إنترناشونال حول السودان.

الدكتور بابكر أ. الحسن، وإيزي بيرتش، تأمين الارتحال الموسمي في شرق وغرب إفريقيا: Sudan Desk Review، النسخة النهائية، إبريل / نيسان 2008

القيمة الخفية للماشية الحية: تجارة الماشية عبر الحدود في شرق أفريقيا، موجز السياسات رقم 2، فبراير/شباط 2009، السوق المشتركة لدول شرق وجنوب إفريقيا، البرنامج الأفريقي الشامل للتنمية الزراعية

تشريعات دعم حركة الماشية عبر الحدود، ملخص السياسات العدد 14، فبراير / شباط 2010، السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا، البرنامج الأفريقي الشامل للتنمية الزراعية، ص 3.

الثروة الحيوانية في منطقة الساحل وغرب أفريقيا، وتشجيع ودعم التغيير في الرعي بالارتحال الموسمي في منطقة الساحل وغرب أفريقيا، الرعي بالارتحال الموسمي: واقع نظام الإنتاج الحيواني في الساحل وغرب أفريقيا، ملخص السياسات، العدد 3، SWAC، ECOWAS، JEMOA، CILSS، POPPA، إبريل/نيسان 2007،

ص 4