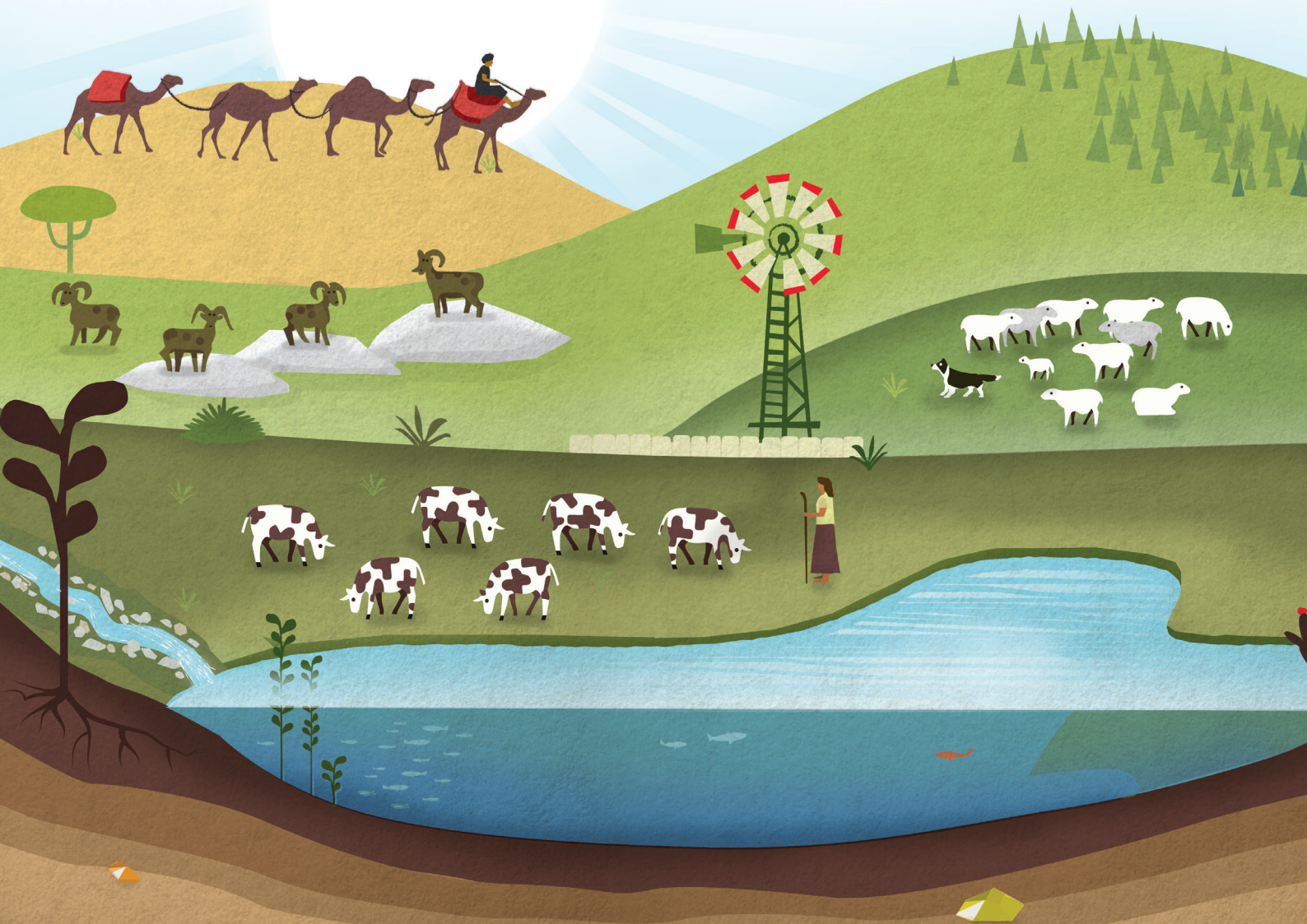
منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

تحسين حوكمة الأراضي الرعوية

تنفيذ الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني



تشكّل الأدلة الفنية لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة الخاصة بحوكمة الحيازة جزءاً من مبادرة المنظمة الرامية إلى تنمية القدرات من أجل تحسين حوكمة حيازة الأراضي وبالتالي مساعدة البلدان على تطبيق الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني. وإن الأدلة الفنية للمنظمة بشأن "حوكمة الحيازة" من إعداد أخصائيين فنيين، ويمكن أن تستخدمها مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة. فهذه الأدلة:

- تترجم مبادئ الخطوط التوجيهية إلى آليات وتدابير وإجراءات عملية؛
- تقدم أمثلة عن الممارسات الجيدة - ما التجارب التي نجحت وأين ولماذا وكيف؛
- تقدم أدوات مفيدة لممارسة أنشطة مثل تصميم عمليات للإصلاح ووضع السياسات من أجل بلورة مشاريع استثمارية وتوجيه التدخلات.

ومن أجل الاطلاع على مزيد من المعلومات بشأن الخطوط التوجيهية وأنشطة المنظمة حول حوكمة الحيازة، يرجى زيارة الموقع:
http://www.fao.org/nr/tenure

تحسين حوكمة الأراضي الرعوية

تنفيذ الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني

المؤلفون:

Jonathan Davies
الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة

Pedro Herrera
مؤسسة *Entretantos*

Jabier Ruiz-Mirazo
مؤسسة *Entretantos*/ هيئة إدارة النظام الإيكولوجي التابعة للاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة

Jennifer Mohamed-Katerere
هيئة السياسات البيئية والاقتصادية والاجتماعية التابعة للاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة

Ian Hannam
الهيئة العالمية للقانون البيئي التابعة للاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة

Emmanuel Nuesri
هيئة السياسات البيئية والاقتصادية والاجتماعية التابعة للاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة / جامعة بوتسدام ، كلية العلوم الاقتصادية والاجتماعية

بإشراف من:

Caterina Batello
منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
روما، 2017

الأوصاف المستخدمة في هذه المواد الإعلامية وطريقة عرضها لا تعبر عن أي رأي خاص لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في ما يتعلق بالوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو في ما يتعلق بسلطاتها أو بتعيين حدودها وتخومها. ولا تعبر الإشارة إلى شركات محددة أو منتجات بعض المصنعين، سواء كانت مرخصة أم لا، عن دعم أو توصية من جانب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أو تفضيلها على مثيلاتها مما لم يرد ذكره.

تمثل وجهات النظر الواردة في هذه المواد الإعلامية الرؤية الشخصية للمؤلف (المؤلفين)، ولا تعكس بأي حال وجهات نظر منظمة الأغذية والزراعة أو سياساتها.

ISBN 978-92-5-609292-2

© FAO, 2017

تشجع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة استخدام هذه المواد الإعلامية واستنساخها ونشرها. وما لم يذكر خلاف ذلك، يمكن نسخ هذه المواد وطبعها وتحميلها بغرض الدراسات الخاصة والأبحاث والأهداف التعليمية، أو الاستخدام في منتجات أو خدمات غير تجارية. على أن يشار إلى أن المنظمة هي المصدر. واحترام حقوق النشر. وعدم افتراض موافقة المنظمة على آراء المستخدمين وعلى المنتجات أو الخدمات بأي شكل من الأشكال.

ينبغي توجيه جميع طلبات الحصول على حقوق الترجمة والتصرف وإعادة البيع بالإضافة إلى حقوق الاستخدامات التجارية الأخرى إلى العنوان التالي: www.fao.org/contact-us/licence-request أو إلى: copyright@fao.org.

تتاح المنتجات الإعلامية للمنظمة على موقعها الإلكتروني التالي: www.fao.org/publications، ويمكن شراؤها بإرسال الطلبات إلى: publications-sales@fao.org.

طبع هذا الكتاب باستعمال مواد وتقنيات مختارة من أجل ضمان أقل أثر ممكن على البيئة وتعزيز الإدارة المستدامة للغابات.

المحتويات

تمهيد V
شكر وتقدير VII

مقدمة **1**

لماذا تم إعداد دليل عن حوكمة الأراضي الرعوية؟ 3
كيف يرتبط هذا الدليل الفني عن الأراضي الرعوية بأدلّة أخرى؟ 4
إطار حقوق الإنسان والقدرة على الصمود ورفاه الإنسان 5

القسم الأول: القضايا والتحديات المتعلقة بتأمين حوكمة حيازة أراضي الرعي **9**

نظرة عامة عن نظام الرعي باعتباره نظاماً لاستخدام الأراضي 11
سمات النُظم الرعوية التي تحدد ترتيبات الحوكمة 18
منافع الحوكمة الفعالة والحيازة المأمونة 26
المخاطر المرتبطة بتعزيز إدارة الحيازة الرعوية 29
الطريق المتعرج أمام منح حقوق ملائمة بشأن ملكية الأراضي لفائدة المجتمعات المحلية الرعوية 30
التحديات ذات الأولوية بشأن حيازة المراعي 32

القسم الثاني: تحسين الحوكمة وتعزيز القدرات البشرية **38**

مجال العمل 1: إعداد عملية مسؤولة لاتخاذ القرارات والتمثيل الفعّال 41
مجال العمل 2: ضمان المشاركة الشاملة والعادلة والشفافة في المشاورات والمفاوضات 53
مجال العمل 3: إقرار المعارف المحلية والأصلية من أجل ضمان التنوع الثقافي والإيكولوجي لغرض الصمود 59
مجال العمل 4: الاعتراف بالنظم العرفية وتعزيز التضافر مع النظم الدستورية 64
مجال العمل 5: تعزيز قدرة المنظمات المحلية والشبكات الاجتماعية والحيّز المؤسسي الذي تعمل في نطاقه 70
مجال العمل 6: تجنب النزاعات وإدارتها 76
مجال العمل 7: دعم التعلّم التعاوني 83

القسم الثالث: إعداد السياسات والأطر القانونية الخاصة بالرعي **89**

المبادئ الدولية الملهمة 93
إعداد سياسات الأراضي الرعوية 100
إعداد الاستراتيجية الوطنية بشأن الأراضي الرعوية 101

خلاصة **125**

المراجع **128**

قائمة الأشكال

الشكل 1: تصميم الدليل الفني بشأن الأراضي الرعوية 8
الشكل 2: توزيع المراعي في العالم 13
الشكل 3: التسلسل الهرمي للحقوق المتداخلة للمجتمع الرعوي لقبائل الماساي في كينيا/تنزانيا 21
الشكل 4: الخصائص المحددة لإدارة المراعي وحوكمتها. 24
الشكل 5: ربط التحديات الكامنة بمشاكل الحوكمة المشتركة 35
الشكل 6: التحديات الكامنة وراء حيازة المراعي ومجالات العمل المقترحة. 41
الشكل 7: أشكال التمثيل في عملية اتخاذ القرارات. 46
الشكل 8: العناصر الرئيسية للمساءلة 48
الشكل 9: العناصر الرئيسية للمشاركة الكاملة والمجدية والفعالة 54
الشكل 10: تقييم مختلف العمليات والنتائج، مع أمثلة 59
الشكل 11: الربط بين المعارف العلمية والمعارف المحلية في عملية اتخاذ القرارات 62
الشكل 12: العناصر الرئيسية للثقة 66
لشكل 13: نهج نظري لفهم النزاع 78
الشكل 14: إسهامات التعلم الاجتماعي في الحوكمة المسؤولة للحيازة التي تعترف بالرعي. 84
الشكل 15: التحديات الكامنة والاستجابات السياساتية والقانونية 93

قائمة الجداول

الجدول 1: التحديات الإضافية لتأمين الحيازة 36
الجدول 2: مواطن القوة وحدودها لدى مختلف آليات إدارة النزاعات 80

تمهيد

أقرّت لجنة الأمن الغذائي العالمي في 11 مايو/أيّار 2012، الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني (يُشار إليها في ما يلي بتسمية الخطوط التوجيهية). وأُعدّت هذه الخطوط التوجيهية للمساهمة في الجهود المبذولة عالمياً ووطنياً من أجل القضاء على الجوع والفقر عبر تعزيز حقوق الحيازة الآمنة وفرص الوصول المتساوية إلى الأراضي ومصايد الأسماك والغابات. ويتيح هذا الدليل الفني بشأن تحسين حوكمة الأراضي الرعوية مشورة وأمثلة عن كيفية تعزيز حوكمة الحيازة في سياق رعوي مع الإقرار بالطابع المعقّد الذي تتسم به التدابير الخاصة بحيازة المراعي والتنوّع الواسع للمجتمعات الرعوية حول العالم. ويكمّل هذا الدليل أدلّة فنية أخرى بما في ذلك حوكمة حقوق حيازة المشاعات وحوكمة حيازة الأراضي من أجل المرأة والرجل، وتحسين حوكمة حيازة الغابات، والحوكمة المسؤولة للحيازة والقانون، واحترام الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة.

ويستند الدليل الفني بشأن تحسين حوكمة الأراضي الرعوية إلى عدد من المبادرات والدراسات التي أعدّت في السنوات الأخيرة والتي ركّزت على حوكمة المراعي وحيازة الأراضي مسلّطةً الضوء على التحديات الكامنة التي يواجهها الرعاة وأوجه قصور الحكومات في تأمين الحيازة الرعوية والأمثلة الناشئة والتقدّم المحرز حول العالم. ومن ضمن هذه الأمثلة المبادرة العالمية من أجل الرعي المستدام وهي شراكة عالمية تسعى إلى جمع دراسات الحالة واستعراضها من خلال شبكة واسعة النطاق. ولقد استنار هذا الدليل الفني باستعراضين عالميين جديرين بالذكر ألا وهما: the land we graze[1] (الذي يتناول الأراضي المستخدمة للرعي) Governance of rangelands[2] (الذي يتناول حوكمة المراعي) والإجراءات المشتركة لتحقيق الرعي المستدام. وبالإضافة إلى ذلك اكتسى بروز التحالف العالمي للشعوب الأصلية المتنقلة كصوت موثوق للرعاة في الساحة العالمية، قيمةً كبيرة لضمان درجة أعلى من التشاور والمساءلة في وضع دراسات مثل هذه الدراسة.

ولقد تم إعداد الدليل الفني بشأن تحسين حوكمة الأراضي الرعوية من خلال عملية تشاورية، بما يعكس ما تنطوي عليه هذه المبادرات. ولقد تولّى الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والمبادرة العالمية من أجل الرعي المستدام تأليف الدليل بمجمله بالتعاون مع هيئة السياسات البيئية والاقتصادية والاجتماعية والهيئة العالمية للقانون البيئي. ولقد أشرف على إعداد الدليل مجلس فني مؤلف من خبراء في مجال الرعي، بما في ذلك ممثلون عن رعاة جرى إشراكهم عبر التحالف العالمي للشعوب الأصلية المتنقلة. وقد خضع الدليل لاستعراض الأقران من قبل متطوعين تم إشراكهم عبر الشبكة التابعة للمبادرة العالمية من أجل الرعي المستدام ومن جانب موظفين في الفاو.

ويُلائم الدليل الفني بشأن تحسين حوكمة الأراضي الرعوية مجموعةً متنوعّة من المعنيين منهم الحكومات والجهات الفاعلة غير الحكومية. وفي حين أن لمعظم القرّاء معارف أساسية عن الرعي، لا يعي العديد منهم التنوّع الواسع الذي يميّز النظم والثقافات الرعوية حول العالم. ويتوجّه الدليل إلى أولئك الذين يقرّون بأهمية تأمين حيازة الأراضي الرعوية ويبحثون عن توجيهات عملية للمضي قدماً.

1 https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf

2 https://portals.iucn.org/library/node/44904

وبالتالي لا يشكّل الدليل وثيقة دعوة بل يوفّر، في القسم الأول، الحجج الداعية إلى تأمين الحيازة الرعوية التي يمكن لجهات فاعلة مختلفة استخدامها لتبرير أهمية هذا العمل. وفي حين تسدي هذه الخطوط التوجيهية مشورة عمليّة قابلة للتوظيف، سيكون من الضروري القيام بعمل إضافي لترجمة الوثيقة الحالية إلى منتجات أكثر مراعاة للمستخدمين المحليين في المجتمعات الرعوية. كما أن الوثيقة تقرّ بصعوبة تنفيذ بعض التوصيات الواردة في الدليل بالنسبة إلى بعض المجتمعات الرعوية الأكثر تهميشاً. ولا مهرب من ذلك في دليل صُمم لينطبق على كافة السياقات. ويُرغب في أن يساهم الدليل في تنمية تطلعات أكبر لتعزيز حوكمة حيازة الرعاة حول العالم، من خلال إطلاع القرّاء على مجموعة من الحلول.

شكر وتقدير

أعدّ هذا الدليل الفني بشأن تحسين حوكمة الأراضي الرعوية فريق بقيادة السيد Jonathan Davies من الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة (الاتحاد) بمشاركة السيد Pedro Herrera (مؤسسة Entretantos) والسيد Jabier Ruiz-Mirazo (هيئة إدارة النظام الإيكولوجي التابعة للاتحاد) والسيدة Jennifer Mohamed-Katerere (هيئة السياسات البيئية والاقتصادية والاجتماعية التابعة للاتحاد) والسيد Ian Hannam (الهيئة العالمية للقانون البيئي التابعة للاتحاد) والسيد Emmanuel Nuesri (جامعة بوتسدام، كلية العلوم الاقتصادية والاجتماعية) وأُنجز العمل بقيادة وتوجيه السيدة Caterina Batello من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)، وبتنسيق من السيدة Vivian Onyango (الفاو) وبدعم من السيد Razingrim Ouedraogo والسيدة Michelle Kimeu من الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة.

وجرى إعداد الدليل الفني عبر عملية تشاورية أشرف عليها مجلس فني مؤلف من الخبراء التالية أسماؤهم في مجالي الزراعة الرعوية وحقوق الأراضي: Alejo Zarzycki وCaterina Batello وCharlotte Beckh وFiona Flintan وFrancesca Romano وGonzalo Oviedo وHarold Liversage وJean Maurice Durand وJeremy Swift وJoseph Ole Simel وKatherine Homewood وخالد الخوالده وLalji Satya وLuca Miggiano وMaryam Niamir Fuller وMonica Lomena-Gelis و Munkhbolor Gungaa وRazingrim Ouedraogo وVivian Onyango. وعقد المجلس الفني حلقة عمل لمدة يومين في المقر الرئيسي للمنظمة في روما خلال الفترة 24 - 25 مارس/آذار 2015 للنظر في أوّل مشروع للدليل الفني واستعراضه إلى جانب اقتراح تغييرات بشأن العمل في المستقبل. وحضر حلقة العمل، إلى جانب المؤلفين وأعضاء المجلس الفني، المشاركون التالية أسماؤهم: Francesca Distefano وFritjof Boerstler وIrene Hoffman وPablo Manzano وPaulo Groppo و-Vincent Briac Warnon والمرحوم Robinson Djeukam Njinga.

وجرى صقل مشروع الدليل الفني على نحو ملحوظ بفضل عمليات الاستعراض التي قام بها الخبراء التالية أسماؤهم: Aderinoye Sidikat وAdoulaye Diaoure و Adrian Cullis وBabo Fadlalla وBirgit Muller وDavid Palmer وEugenio Sartoretto وFrancesca Distefano وFrancisco Carranza وFrank Escobar وFred Kafeero وGetachew Gebru و Gillian Vogt وGregorio Velasco وIrene Hoffman وKaren Greenhough وMargret Vidar وMaryam Rahmanian وPaolo Groppo وPhillip Kisoyan وPiers Simpkin وRobert Allport. وبالإضافة إلى موظفي الفاو، تم تحديد المشرفين على الاستعراض من خلال الشبكة التابعة للمبادرة العالمية من أجل الرعي المستدام. وحرر الدليل Shannon Russell وأشرف Luca Feliziani على تنسيقه.

وتتوجه المنظمة بالشكر العميق إلى حكومة ألمانيا لما قدّمته من مساهمة مالية من أجل إنتاج هذا الدليل وإلى الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والمبادرة العالمية من أجل الرعي المستدام على تعاونهما في إعداده.

مقدمة

مقدمة

تتطرق الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني (يُشار إليها في ما بعد بتسمية الخطوط التوجيهية) إلى الرعاة بصورة صريحة باعتبارهم المستخدمين النهائيين للخطوط التوجيهية والمستهدفين بمساعي تنمية القدرات. وفي سياق الفقرة عن "الحقوق والمسؤوليات المتعلّقة بالحيازة" (الفقرة 4-8) تشير الخطوط التوجيهية إلى أنه "يتعيّن على الدول أن تولي الاحترام والحماية للحقوق المدنية والسياسية... للرعاة ... وعليها أن تراعي التزاماتها في مجال حقوق الإنسان حين تتعاطى مع أفراد وجمعيات معنية بالمدافعة عن الأراضي ومصايد الأسماك والغابات".

وتمت الإشارة إلى الرعاة وجنبهم "المجموعات المحرومة تاريخياً، والمجموعات المهمشة ... والشعوب الأصلية" وغيرهم من المجموعات المعنية بإصلاحات الأراضي (الفقرة 15-5). ويشدد ذلك على أحد أهم التحديات الواجب مواجهتها من خلال تعزيز حيازة العديد من الأراضي الرعوية والمتمثّل في تهميش الرعاة تاريخياً وبشكل متواصل في أغلب الأحيان، من الحوار الوطني. كما تنصّ الخطوط التوجيهية صراحة على الرعاة وأراضيهم عندما يتعلّق الأمر بقضايا الحيازة العابرة للحدود (الفقرة 2-22). ويبيّن ذلك التحديات الفريدة العديدة التي يواجهها الرعاة لتأمين حيازة الأراضي؛ وإن هذه التحديات رهن بالوضع الإيكولوجي للأراضي الرعوية. وتُحسن المجتمعات الرعوية التكيّف مع هذه التحديات كما أنها طوّرت تقاليد وقواعد مترسّخة بعمق في الثقافة الرعوية ترعى إدارة الأراضي الرعوية واستخدامها. وفي حين تعتبر بعض الحكومات أن قوّة الحوكمة العرفية تعيق التنمية، سيحاول هذا الدليل إبراز أنها ليست ركيزة الحيازة الرعوية الآمنة فحسب، بل تشّكل كذلك أساساً لقدرة المجتمعات الرعوية على الصمود وللتنمية المستدامة.

لماذا تم إعداد دليل عن حوكمة الأراضي الرعوية؟

"يُعرّف الرعي بأنه إنتاج مكثّف للثروة الحيوانية في المراعي." ويشمل هذا الوصف الواسع النطاق العديد من الممارسات ونظم الإنتاج المختلفة الخاصة بالرعي والموجودة حول العالم. ويتبيّن بوضوح أن الرعي المنظّم للثروة الحيوانية يمثّل ممارسة شائعة ومحورية وحيوية لإدارة المراعي على نحو مستدام. وإن الحركة المنظّمة للقطعان أساسية لتحقيق الرعي المستدام كما أنها تشكّل التحدي الأكبر الماثل أمام تأمين حيازة الأراضي الرعوية.

ويعرض هذا الدليل بالتفصيل الحجج التي تُبرز أهمية حركة القطعان. غير أن الأخيرة تحصل على نطاقات مختلفة جداً فتتراوح من الارتحال البعيد المدى إلى الانتجاع الموسمي على مسافات مختلفة وصولاً إلى حركة القطعان الموضعية نسبياً ودورة المراعي. وغالباً ما استُعملت حركة الرعاة تاريخياً كتبرير لعدم ضمان حقوقهم في الأراضي؛ بحيث اعتُبر أنه طالما الرعاة يتجوّلون باستمرار، لا يسعهم المطالبة بأي قطعة أرض محددة. واستُخدمت هذه الحجة في أماكن سلك فيها الرعاة طرق الانتجاع نفسها على مدى قرون، وحيث تُفيد البراهين بوضوح أنهم استخدموها وقاموا بإدارتها على مر التاريخ. وعلى الرغم من ذلك، تعوّل حركات القطعان، حتى في أكثر المجتمعات الرعوية ارتحالاً، على البنى الأساسية الطبيعية والبشرية التي قام الرعاة بحمايتها والحفاظ عليها منذ الأزل.

وتشكّل الحركة هذه إحدى الاستجابات لعدم اليقين واختلاف موارد المراعي؛ وتمثّل ممارسات الحيازة الجماعية إحدى الاستجابات الأخرى. ومعاً فإنها تمثّل ترتيبات عرفية معقدّة متعلّقة بالحيازة كما تتطلب استجابات منمّقة من جانب الحكومات وغيرها من الجهات المعنية الداعمة لها. وإن الأراضي الرعوية جماعية إلى حد كبير لكنّها قد تتضمن أراضٍ أو موارد أخرى (مثل الأشجار) ذات ملكية خاصة أو خاضعة لحقوق مختلفة بحسب الموسم. وقد يملك الرعاة مطالبات تاريخية على أراضٍ تفصلها مساهمات شاسعة أو يمكن استخدامها في سنوات محددة فقط. وقد تكون بعض البقع التي تحتوي على موارد مختلفة والبعيدة جغرافياً عن بعضها البعض مثل السبخات الملحية أو الأراضي المشجرة، أساسية تماماً لإنتاج الثروة الحيوانية بصورة فعّالة. وعادةً ما يستخدم أشخاص من غير الرعاة هذه البقع أو تسعى جهات خارجية إلى استغلالها لأغراض تجارية مما يجعل من الصعب تأمينها.

وبالتالي فإن هذا الدليل الفني ضروري لتوفير حلول تضمن حوكمة الأراضي الرعوية وحيازتها من دون تقويض الترتيبات العرفية المعقدة واللازمة والمتأصلة. كما من شأنه إتاحة حلول في سياق سريع التغيّر تتحوّل فيه الممارسات التقليدية والأنماط الأساسية لتحرّك الثروة الحيوانية.

كيف يرتبط هذا الدليل الفني عن الأراضي الرعوية بأدلّة أخرى

يعالج الدليل الفني بشأن تحسين حوكمة الأراضي الرعوية عدداً من المسائل المطروحة في أدلّة فنية أخرى من هذه المجموعة بما في ذلك الدليل الفني بشأن حوكمة حقوق حيازة المشاعات الذي سيصدر قريباً، وحوكمة حيازة الأراضي من أجل المرأة والرجل[3]، والحوكمة المسؤولة للحيازة والقانون، واحترام الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة [4] . وتتيح هذه الأدلّة مشورة مهمة وأمثلة عن سبل تعزيز حوكمة الأراضي الرعوية والحيازة كما أنها متسّقة مع ما ينطوي عليه

3 http://www.fao.org/docrep/017/i3114e/i3114e.pdf
4 http://www.fao.org/3/a-i3496e.pdf

الدليل الفني هذا. ولكن، في حين أن الأدلة المذكورة أعلاه تكميلية، يعالج الدليل الفني بشأن تحسين حوكمة الأراضي الرعوية تحديات محددة ماثلة أمام حيازة الأراضي الرعوية ومرتبطة ارتباطاً فريداً بالرعي. كما أنه ينظر في طريقة جمع هذه الجوانب المختلفة لحيازة الأراضي الرعوية (مسائل مرتبطة بالمشاعات، والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، والأبعاد الجنسانية وما إلى ذلك) وذلك في سياق نهج متّسق لتأمين الأراضي الرعوية.

يسعى الدليل الفني هذا بشأن تحسين حوكمة الأراضي الرعوية إلى معالجة كافة الترتيبات المتنوّعة الخاصة بحيازة الأراضي الرعوية في مناطق مختلفة من العالم. وتم إعداد الدليل إقراراً بأن ضعف حوكمة الحيازة يمس بالأهمية الاقتصادية والإيكولوجية الناجمة عن الرعي. وتم تصميمه لتعنى به مجموعة من الرعاة بما فيهم أولئك الموجودين في بلدان صناعية أو متقدّمة، ومن يعرّف أو لا يعرّف نفسه بأنه من السكّان الأصليين. ويقرّ الدليل، إلى جانب الحيازة الجماعية بأن الحيازة الفردية قد تشكّل أيضاً مكوّناً مهماً من النظم الرعوية. ويناقش الدليل التحدي المتعلّق بنطاق الحيازة بما في ذلك حوكمة الحيازة بشكل عابر للحدود الدولية. وعلاوة على ذلك، ينظر هذا الدليل في حيازة موارد غير مشمولة بالضرورة في الحقوق في "الأراضي"، بما فيها المياه والسبخات الملحية والأشجار، وكذلك في كيفية تفاعل هذه الحقوق مع الحقوق الخاصة بالأراضي.

حوكمة حقوق حيازة المشاعات

تشكّل المشاعات موارد طبيعية، على غرار الأرض ومصايد الأسماك والغابات، تملكها جماعة أو مجموعة من الجماعات أو مجموعة من الأشخاص و/أو تديرها و/أو تستخدمها على نحو جماعي لتعزيز أمنها الغذائي وضمان استدامة سبل كسب عيشها ورفاهها. وتتسم حقوق الحيازة الجماعية بأهمية حاسمة بالنسبة إلى الملايين من الأشخاص في العالم. وغالباً ما يعوّل الأشخاص الفقراء والمهمشون والضعيفون وغير الملّاكين للأراضي على المشاعات لأنها تمثّل مصدراً للدخل فضلاً عن شبكة أمان لهم في أوقات الشدة. وتتسم المشاعات بقيمة ثقافية واجتماعية وروحية مهمة للعديد من المجتمعات حول العالم كما أنها توفّر خدمات بيئية أساسية على المستويين المحلي والعالمي. ويمثّل الإقرار بالحقوق الجماعية في حيازة المشاعات بالتالي أساساً لتحقيق التنمية المستدامة وإعمال الحق في الغذاء.

وتدعم حوكمة حقوق حيازة المشاعات تطبيق الخطوط التوجيهية من الناحية العملية من خلال توفير فهم لما هي المشاعات، وحجج لتأمين الحيازة الجماعية، وتوجيهات لحوكمة المشاعات على نحو مسؤول. كما أنها تتيح توجيهات استراتيجية مرتبطة بحقوق الحيازة الجماعية للأراضي المشاعة بحسب مختلف الموارد الطبيعية والمناطق. وتُبرز بعض الحالات من بلدان مختلفة حول العالم كيفية تطبيق الخطوط التوجيهية مما يشكّل مصدراً للإلهام. ومن شأن خطوط توجيهية منهجية بشأن عملية التكيّف على المستوى المحلي تكميل الخطوط التوجيهية هذه.

ويكمِّل الدليل الفني عن المشاعات الدليل الفني هذا عن الأراضي الرعوية. وعلى الرغم من أن الأراضي الرعوية تتضمن جميع أنواع الحيازة، فإن المشاعات تشكّل في معظم البلدان النظام السائد للحيازة. غير أن استراتيجيات الإدارة المحددة للرعي التي تنطوي على استخدام واسع النطاق للأراضي والتواجد فيها موسمياً وتحرّك الرعاة، تضيف المزيد من التعقيدات إلى مسألة تأمين المشاعات الرعوية.

إطار حقوق الإنسان والقدرة على الصمود ورفاه الإنسان

تسعى الخطوط التوجيهية إلى تحسين حوكمة الحيازة من خلال أهدافها الثلاثة المترابطة والتي تعتمد على بعضها البعض وهي: (1) تحقيق الأمن الغذائي ودعم الإعمال المطرد للحق في غذاء كاف؛ و(2) تحسين الجوانب الاجتماعية والتنموية بما في ذلك القضاء على الفقر، وتوفير سبل كسب عيش مستدامة والاستقرار الاجتماعي وأمن المسكن والتنمية الريفية؛ و(3) ضمان الحماية الاجتماعية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة (الفقرة 1-1). وبهدف تطبيق الخطوط التوجيهية، يتّبع الدليل الفني هذا نهج "الصورة الشاملة" الذي يأخذ في الحسبان تنوّع العلاقات والظروف

الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تؤثّر على تحقيق الأهداف في المجتمعات الرعوية. واستناداً إلى القيم الأساسية والأولويات والاستراتيجيات الرئيسية الواردة في الخطوط التوجيهية، يحدد الدليل الفني هذا ثلاثة جوانب حاسمة يجب أن تشكّل ركيزة التنفيذ وهي:

1. مجموعة شاملة من الالتزامات في مجال حقوق الإنسان؛
2. تكافل رفاه الإنسان والبيئة؛
3. تعزيز قدرات الإنسان (أي الرفاه) لتمكين المجتمعات الرعوية من المطالبة بحقوقها واستخدام الفرص المتاحة لها في الحيز العام وتقديم مساهمات كاملة من الناحيتين الاقتصادية والإيكولوجية.

مجموعة الالتزامات الشاملة في مجال حقوق الإنسان

تتضمن العناصر الرئيسية للالتزامات بحقوق الإنسان المنصوص عليها في الخطوط التوجيهية ما يلي:

1. الإقرار بالالتزامات القائمة بموجب القانون الدولي بما في ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيرها من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان؛
2. محط تركيز خاص على الإعمال المطرد للحق في الغذاء؛
3. مجموعة من المبادئ العامة لتوجيه الأولويات والإجراءات (بما في ذلك الاستراتيجيات)؛
4. مجموعة من مبادئ التنفيذ لضمان اتباع هذه النُهج وتنفيذها على نحو متّسق مع حقوق الإنسان.

لماذا يتسم هذا بالأهمية؟

تقرّ هذه الالتزامات بأنه يتعيّن على الحوكمة المسؤولة للحيازة أن تتخطى نهج "عدم إلحاق الضرر" لتشمل الحقوق الإيجابية والمسؤوليات والالتزامات الناشئة عنها لكل من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية. وبصورة عامة، تقع على عاتق الدول الواجبات التالية:

- احترام الحقوق يعني الإحجام عن التدخل في مساعي اكتساب الحقوق أو التمتع بها.
- حماية الحقوق يعني ضمان ألا تتدخل أطراف ثالثة- بما فيها الأعمال التجارية والمنظمات غير الحكومية - في مساعي اكتساب الحقوق أو التمتع بها.
- تلبية الحقوق يعني استحداث بيئات مواتية لإعمال الحقوق.
- يتعيّن بالتالي أن تكون ترتيبات الحوكمة متسقة مع حقوق الإنسان، وأن يكون القانون متسقاً مع هذه الحقوق وأن تتماشى التجارب التي يعيشها الناس مع هذه المعايير، أو يجب اتخاذ خطوات إضافية لتحقيق هذه الحقوق. ويتطلب ذلك فهم العوامل العديدة والمتعددة التي تؤثر على تنفيذ القانون وممارسات الحوكمة بما في ذلك على سبيل المثال المكانة الاجتماعية (التعلّم والانتماء الإثني والأبعاد الجنسانية وما إلى ذلك) إلى جانب وصول المجتمعات والأفراد إلى موارد داعمة للحياة. ويشمل ذلك، بالنسبة إلى المجتمعات الرعوية، التمييز الاجتماعي ضمن المجتمعات والأسر الذي يتمثّل مثلاً في اختلاف مستويات وصول النساء إلى موارد الثروة الحيوانية أو الأدوار المختلفة التي تضطلع بها في مجالي استخدام الموارد الطبيعية وإدارتها. وتُظهر هذه التجارب المختلفة أهمية الإنصاف بين الجنسين. وتتطلب الاستجابة لهذا الواقع تدخلات متسقة مع الالتزامات القائمة بحقوق الإنسان، كما هو مبيّن في القسم الثاني من هذا المطبوع. ويعالج القسم الأول بمزيد من التعمق الوقائع الاجتماعية والاقتصادية المذكورة.

قدرات المجتمعات الرعوية تتمتع بأهمية خاصة

تؤثر القدرات التي يتمتع بها الناس على إمكانيتهم من أن يعيشوا "حياة يطمحون إليها" (Sen, 1999) أي أن يكون بمقدورهم القيام بخيارات حرّة حول الحياة التي يطمحون إليها. ويقرّ هدف محدد في القفرة 1-2-4 من الخطوط التوجيهية بضرورة تعزيز قدرات الرعاة وغيرهم من الجهات الفاعلة المعنية. ويتمثل أحد مكامن تركيز هذا الدليل الفني في تعزيز قدرات المجتمعات الرعوية على تحقيق الأهداف الاجتماعية والإنمائية للخطوط التوجيهية - بما فيها القضاء على الفقر وتحقيق سبل كسب عيش مستدامة والاستقرار الاجتماعي والحق في تقرير المصير والتنمية الريفية إلى جانب الاستدامة البيئية للموارد التي تعوّل عليها المجتمعات هذه. ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن هذه التطلعات تقترن بالتزامات حكومية متينة كما تبيّنه أهداف التنمية المستدامة.

أهداف التنمية المستدامة وحوكمة حيازة المراعي[5]

يتصل العديد من أهداف التنمية المستدامة بتعزيز حوكمة الحيازة في الأراضي الرعوية بما فيها الأهداف التالية:

الهدف 1. القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان.

الهدف 2. القضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي والتغذية المحّسنة وتعزيز الزراعة المستدامة.

الهدف 3. ضمان تمتّع الجميع بأنماط عيش صحية وبالرفاهية في جميع الأعمار.

الهدف 5. تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات.

الهدف 6. ضمان توفر المياه وخدمات الصرف الصحي للجميع وإدارتها إدارة مستدامة

الهدف 8. تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع.

الهدف 13. اتخاذ إجراءات عاجلة للتصدي لتغير المناخ وآثاره.

الهدف 15. حماية النظم الإيكولوجية البرية وترميمها وتعزيز استخدامها على نحو مستدام، وإدارة الغابات إدارة مستدامة، ومكافحة التصحر، ووقف تدهور الأراضي وعكس مساره، ووقف خسارة التنوع البيولوجي.

الهدف 16. تشجيع وجود المجتمعات السلمية والشاملة تحقيقاً للتنمية المستدامة، وتوفير إمكانية اللجوء إلى القضاء للجميع، والقيام على جميع المستويات ببناء مؤسسات شاملة وخاضعة للمساءلة.

5 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20 Development%20web.pdf

من المهم أن يشارك الرعاة في إيجاد حلول لضمان أن تحسّن الاستراتيجيات المعتمدة رفاههم. وغالباً ما تطبّق الاستجابات الحكومية لأوجه الضعف الاجتماعية، على غرار الأسر المنعزلة التي تفتقر إلى المرافق التعليمية والصحية، عن طريق تدخلات إنمائية خارجية لتعزيز قدرات الأشخاص والمؤسسات على التكيّف. غير أن الاستجابات الخارجية قد تفاقم في الوقت ذاته هشاشة المجتمعات الرعوية من خلال استحداث مثلاً أشكال جديدة من التنافس على الأراضي الرعوية والموارد الأساسية التي تكتنزها. ومن الضروري اتباع نُهج إدارية مرنة وقابلة للتكيّف وقائمة على المجتمعات لضمان ممارسة الحق في حرية الاختيار. ويحدد الدليل أدناه استراتيجيات التنفيذ التي تساهم في تعزيز هذه القدرات (Herrera, Davies و Manzano Baena, 2014؛ Reid و Fernández-Giménez و Galvin, 2014).

الشكل 1:
تصميم الدليل الفني بشأن الأراضي الرعوية

القسم الأول

- **القضايا والتحديات المتعلقة بتأمين حوكمة أراضي الرعي**
- معلومات أساسية عن السياق الفريد المتعلّق بحوكمة الأراضي الرعوية
- التحديات الرئيسية الواجب مواجهتها في مجال الحوكمة

القسم الثاني

- **تحسين الحوكمة وتعزيز القدرات البشرية**
- الاستجابات الشاملة التي غالباً ما تدعو الحاجة إلى جمعها لمعالجة تحديات الحوكمة الرئيسية الواردة في القسم الأول

القسم الثالث

- **وضع السياسات والأطر القانونية الخاصة بالرعي**
- المبادئ والخيارات القانونية لتعزيز الدعم الحكومي لحوكمة حيازة الأراضي الرعوية

القسم الأول

1

القضايا والتحديات المتعلقة بتأمين حوكمة حيازة أراضي الرعي

القسم الأول : القضايا والتحديات المتعلقة بتأمين حوكمة حيازة أراضي الرعي

نظرة عامة عن نظام الرعي باعتباره نظاماً لاستخدام الأراضي

"يُعرّف الرعي بأنه نظام للإنتاج المكثف للماشية في المراعي ويمارس عبر أنحاء العالم استجابة لتحديات إيكولوجية فريدة." والوسائل التي استجابت من خلالها مجتمعات مختلفة لهذه التحديات لها قواسم مشتركة عديدة، وتخلق كذلك بعض التحديات المشتركة من حيث تعزيز حوكمة الحيازة. والرعي هو نظام لإدارة الماشية والأراضي بغية تحقيق المنفعة الاقتصادية والاستدامة الإيكولوجية، وهو أداة خاصة لإدارة تنقل الماشية عبر مساحات شاسعة في أغلب الأحيان. والرعاة هم من يسهر على سير هذا النظام من خلال إدارة الأراضي وحمايتها، والاستفادة من المواشي. وثقافة الرعاة وثيقة الصلة بالاستراتيجيات التي يعتمدونها في الرعي وتؤدي دوراً مركزياً في أسلوب إدارة مواردهم الطبيعية.

ويعتبر الرعي، إلى حد كبير، عملية تكيّف إزاء التقلّبات البيئية والمناخية، مع أن الرعاة يواجهون أيضاً مصادر أخرى لعدم إمكانية التنبؤ، ولا سيما تلك الناتجة عن الأسواق والسياقات السياسية. ويتميز مناخ المراعي بشدّة تقلّبه الموسمي (مواسم البرد المفرط أو الجفاف مثلاً) بما يحدّ من الوصول إلى الموارد أو توافرها، غير أن المراعي تظهر أيضاً تبايناً حادًا بين السنة والأخرى. وفي العديد من الأراضي الجافة مثلاً، يمكن أن يتراوح تساقط الأمطار بشكل ملحوظ ما بين أكثر من 50 في المائة بالنسبة إلى المتوسط في السنوات العادية، وقد يتجاوز في السنوات الحادة أضعاف المتوسط أو قد ينخفض عن ذلك تماماً. وتعكس الموارد الطبيعية هذا التقلّب ويدير الرعاة مصفوفة من الموارد المتفاوتة القيمة ووسائل مختلفة للوصول إلى الموارد واستخدامات إنتاجية مختلفة. ويشمل هذا، على سبيل المثال، مناطق مروج مختلفة ومتعددة وأراضي رطبة وواحات ومناطق مطلة على الأنهار وغابات ومناطق حرجية وسبخات وغير ذلك. ويستعمل الرعاة مجموعة واسعة من أدوات التسويق والإدارة بهدف تحقيق التوازن على مستوى التقلّبات في أعمالهم التجارية، سعياً إلى تتبع هذه العوامل العديدة.

وتشير التقديرات إلى وجود ما مجموعه 500 مليون راع عبر أرجاء العالم، أغلبهم في البلدان النامية حيث يواجهون العديد من التحديات التي تتعلق بالتنمية والفقر (McGahey وآخرون، 2014). ومع ذلك، ينتشر الرعاة أيضاً في معظم البلدان الصناعية: في أستراليا والصين وأوروبا والولايات المتحدة الأمريكية وبلدان أخرى. ويحصل الرعاة عادة على سبل عيشهم من خلال ممارسة مجموعة معقدة من الأنشطة حيث لا يقومون بتربية المواشي الموجهة للاستعمال المنزلي فحسب (مشتقات الحليب والألياف والسماد واللحوم والجلود)، بل أيضا بغية بيعها في السوق كوسيلة للحصول على السلع التي لا يمكنهم زراعتها أو صنعها بأنفسهم.

وتستعمل مواشي الرعي طائفة متنوعة من مصادر العلف بما في ذلك المراعي والمحاصيل الخشبية وأراضي البور وهشيم الزرع والمروج والفواكه والغابات والأشجار والأراضي البراح وجوانب الطرق وضواحي المدن. ويتطلب هذا الأمر توافر حقوق مناسبة للحصول عليها وفي أغلب الأحيان يطرح تحديات فريدة للحفاظ على هذه الحقوق. وفضلاً عن ذلك، يتوقف الرعي على واجبين مزدوجين ضروريين هما: الاستخدام المكثف للأراضي وحرية التنقل. ويحدد هذان الواجبان تصور الرعاة للحقوق المتصلة بالأرض. ويحصل الرعاة من خلال أسلوب عيشهم على مراعٍ مشتّتة وذات خصائص إيكولوجية ومتنوعة من حيث المواسم ومياه، مما يوفر لهم هامش سلامة تجاه النمو غير المنتظم للعشب ومسببات الأمراض الموسمية وتحديات أخرى.

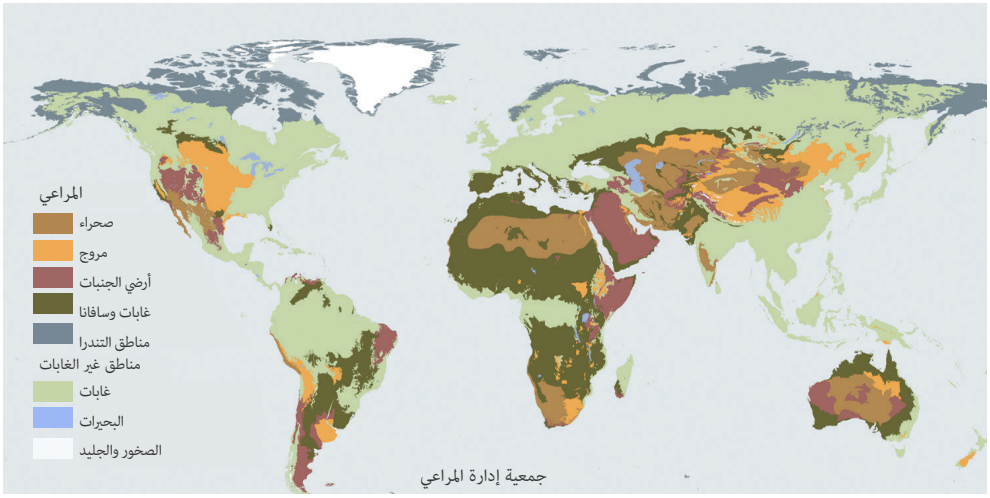
الطابع الفريد لأراضي الرعي

يشار غالباً إلى الأراضي التي يستغلها الرعاة بأنها مراعٍ. وقد تطورت النُظم الإيكولوجية للمراعي بوجه كبير في مناطق ذات مناخ متطرّف وتتميز بعدم الاستقرار المناخي. وهذه بيئات صعبة ولا يمكن التنبؤ بها تطورت في إطارها الطبيعة والمجتمع مما أدى إلى تنوع بيولوجي وثقافي فريد. وتوفر النُظم الإيكولوجية للمراعي العديد من السلع والخدمات للبشرية جمعاء، بما في ذلك توفير الأغذية والألياف وتنظيم الإمدادات بالمياه واحتباس الكربون.

وتُعرّف المراعي في بعض الأحيان بواسطة مصطلحات إيكولوجية باعتبارها "أراض تغطيها نباتات طبيعية أصلية (في مرحلة الذروة أو دون الذروة) تكون في الغالب أعشابا، ونباتات شبيهة بالأعشاب، وأعشاباً علفية أو شجيرات ترعى فيها المواشي أو يمكن أن ترعى فيها، وتستعمل كنظام إيكولوجي طبيعي لإنتاج حيوانات الرعي والحياة البرية" (Allen وآخرون، 2011). ويمكن أن تشمل المراعي مراعٍ طبيعية مثل المروج أو السهوب أو مناطق السافانا أو الأراضي الرطبة أو الأراضي الجافة والصحاري ومناطق التندرا وبعض الأعشاب المنخفضة والأراضي المليئة بالجنبات مثل الغيل أو الأجمات الموجودة في منطقة البحر الأبيض المتوسط. وتوجد المراعي غالبا في الأراضي الجافة والجبال حيث يحد تساقط الأمطار المحدود والبرد القارس والارتفاع العالي والمناطق الشديدة الانحدار أو عوامل أخرى من نمو النباتات. ويوضح الشكل 2 التوزيع العالمي للمراعي وفقا لتقديرات جمعية إدارة المراعي على أساس فئات الأراضي التالية: الصحراء؛ وأراضي الرعي؛ والأراضي المليئة بالجنبات؛ والغابات ومناطق السافانا؛ ومناطق التندرا. ورغم ذلك، تعتبر المراعي أيضا مناظر طبيعية ذات طابع اجتماعي حيث يكون لثقافات الشعوب الأصلية تأثير في النُظم الإيكولوجية والعكس صحيح. وكما هو مبيّن في الشكل 2، تشكّل المراعي ما يقرب من نصف مجموع الأراضي (51 في المائة) ويتيح هذا نسبة تقريبية إجمالية لتوزيع أراضي الرعي ونطاقها الممكن.

الشكل 2

توزيع المراعي في العالم



والمنافع التي تجنيها البشرية من المراعي عبر العالم مهددة في عدة بلدان بسبب تدهور الأراضي. ويعتبر تدهور أراضي المراعي أحد الشواغل الرئيسية عبر أرجاء العالم، مع أن حالات تدهور الأراضي في المراعي ليست مفهومة على نحو جيد. وقد أسهم سوء الفهم هذا في وجود تدخلات وسياسات غير مستنيرة زادت في بعض الأحيان مخاطر تدهور الأراضي سوءا. وتعتبر المراعي عرضة لتحويلها إلى أراض لزراعة المحاصيل والإفراط في استغلال المواشي والإفراط في استخراج الكتلة الأحيائية الخشبية وازدياد الجفاف بسبب تغير المناخ واستخراج المياه على حد سواء. ونتجت أنواع تدهور الأراضي هذه عن نمو السكان وتزايد الطلب على الأغذية والمنتجات الأخرى والتغيرات الحاصلة في طرق الإدارة والتكنولوجيا وبسبب مجموعة من العوامل السياساتية والمؤسسية. ويمكن أن تُعزى الإخفاقات في السياسات، بدورها، إلى ضعف الحقوق المتعلقة بالموارد وحوكمتها وضعف قدرة تأثير أصحاب المصلحة على المراعي وعدم كفاية البيانات والمعلومات والمعارف ودقتها (Mortimore وآخرون، 2009؛ Davies وآخرون، 2015).

ويمكن أن تُعزى أيضاً الإخفاقات في السياسات إلى سوء فهم ظاهرة الرعي أو حتى إلى الوصف المقصود للرعي على أنه ممارسة متخلفة. ويكتسي تنقل قطعان الماشية أهمية حاسمة في ما يخص الإدارة المستدامة للمراعي، مع أن تنقل القطعان يُدان بأنه ممارسة بائدة. وتعتبر ممارسات تحديد كثافة الرعي المرنة والنفعية أداة حيوية لإدارة المخاطر، غير أنها وصفت بأنها باتت قديمة لا بل غير عقلانية. ويعتبر استخدام الملاجئ، رغم قلة انتشارها، خلال السنين القاسية أمراً أساسياً للبقاء على قيد الحياة؛ ومع ذلك ينعت الرعاة بالفوضى بسبب طلب الوصول إليها. وتعتمد العديد من المراعي على استعمال حرائق البراري للحفاظ عليها، ورغم ذلك يُنتقد الرعاة عند استعمالهم لحرائق البراري كوسيلة لإعادة تجديد المراعي ومكافحة الآفات (الاتحاد الدولي لحفظ البيئة، 2011أ).

وتشير الأدلة إلى أن قيمة الرعي والمراعي في أغلب البلدان يُستهان بها إلى حد كبير ويمكن أن يكون لتحويل موارد المراعي تكاليف أكبر من المنافع عند قياسها في كل أنحاء المنظومة (Davies وHatfield، 2007) . ومع أن الأدلة تبرهن أن تحويل المراعي إلى أراض زراعية يعدّ من أهم الأسباب في تدهور الأراضي، لا تزال العديد من البلدان، في الغالب، تركز اهتمامها على زراعة المحاصيل على حساب سلامة المراعي. ورغم ذلك، تجدر الإشارة أيضا إلى أن الأدلة في العديد من البلدان على تدهور الأراضي ضعيفة، كما أن تشخيص تدهور الأراضي الذي يُعزى عادة للإفراط في الرعي، قد تكون وراءه دوافع سياسية وقد يُستعمل لتسويغ مصادرة أراضي الرعي. وفي الوقت نفسه، لُوحظ أنه حيث يحافظ التنقل والمؤسسات العرفية على فعاليتها، يكون تدهور المراعي نادرا (Niamir-Fuller، 1999).

حوكمة الأشجار في أراضي الرعي

تتوفر العديد من المجتمعات المحلية الرعوية على معرفة جيدة باستعمال مختلف أنواع الأشجار وقيمتها وهو ما يعكس الأهمية القصوى للأشجار في الاقتصاد والثقافة الرعوية. وتتوفر العديد من المجتمعات المحلية الرعوية على أنظمة تقنن حصاد الأشجار وتحظر حظرا صارما قطع بعض أنواع الأشجار. فعلى سبيل المثال، في شرق أفريقيا يعتبر تشذيب فروع الأشجار وتقليمها ممارسة شائعة بهدف حطب الخشب بطريقة مستدامة وكذلك لتحسين عملية توفير الظل والفواكه. ويقوم أفراد قبيلة التركانا في الشمال الغربي لكينيا بتقليم أشجار مثل أشجار تمر الصحراء (بلح الصحراء Balanites aegyptiaca) وأشجار Dobera glabra لتشجيع عملية قطع أغصان الأشجار وتحسين وصول الماشية والبشر إليها. ويدير أفراد قبيلة التركانا أشجارهم في إطار نظام حيازة يسمى إكوار ويرتبط خصوصا بملكية أشجار السنط من نوع(Acacia tortilis) الموجودة في المناطق المطلة على الأنهار وهي توفر بذور ثمار قرنية تعتبر موارد علفية رئيسية خلال موسم الجفاف (الاتحاد الدولي لحفظ البيئة، 2007). وعلى نحو مماثل، تدمج النُظم الزراعية الحرجية الرعوية الموجودة في منطقة البحر الأبيض المتوسط أنشطة الرعي وزراعة الأشجار والمحاصيل على نطاق صغير مما ينتج عنه وجود نُظم إدارة معقدة. وفي إطار هذه النُظم، تتم مواءمة دورات المراعي والماشية، واستعمال الأشجار كمجمعات للموارد لإكمال احتياجات الماشية من العلف خلال أوقات ندرة الأعلاف (الرعي أو الثمار أو الأوراق المتساقطة مثلا) (Barrow, 1990; Moreno و Pulido, 2009).

إدارة الرعاة للأراضي والمياه

تُعتبر الأعلاف والمياه من الموارد الأكثر أهمية بالنسبة إلى إدارة الرعي وتربية الماشية، بيد أن الرعاة يستعملون أيضا طائفة واسعة من الثروات الأخرى ويطالبون بها. ويستهلك الرعاة – كأغذية أو أدوية – الفواكه البرية والبذور والدرنيات واللحاء والصمغ والأوراق. كما أنهم يستعملون أنواعاً عديدة من الأشجار للحصول على العلف والظل والسياج ومواد البناء ولصنع الأثاث والأدوات المنزلية. ونظرا إلى اعتماد الرعاة الكبير على الأراضي ذات الإنتاجية البيولوجية المنخفضة والتغييرات الكبيرة، فإنهم يطلبون الحصول على مناطق شاسعة من الأراضي لضمان حصولهم على موارد لقطعانهم. وإن تجزئة الأراضي من أجل الاستعمال الفردي ليس فعالا عادة لأن قطع الأراضي الفردية ستعرف فترات وفرة تتخللها فترات نقص. وعندما لا تتم رعاية المراعي بفعالية من قبل ما يكفي من الماشية، قد يؤدي ذلك إلى شكل من أشكال تدهور الأراضي، ذلك أن نقص الرعي يعتبر تهديدا كبيرا على غرار الإفراط في الرعي وقد يكون من الصعب عكس تدهور الأراضي هذا. وإن استعمال السوق لتعديل عدد المواشي مع التقلبات المناخية نادراً ما يكون فعالاً، ويستعمل الرعاة، عوضاً عن ذلك، التنقل بغية الاستعمال الأمثل للموارد عبر المشهد الطبيعي ولتجنب تدهور الأراضي (الاتحاد الدولي لحفظ البيئة، 2011أ).

وثمة أمثلة قليلة عبر العالم لأفراد يسيطرون على مناطق واسعة من الأراضي على المستوى الخاص بما فيه الكفاية لإدارة المخاطر على نحو فعّال (بعض مربي الماشية في أمريكا ومنتجو قطعان الأغنام في أستراليا مثلاً)، غير أن الأغلبية الساحقة من الرعاة يعتمدون على المراعي الجماعية. ويمتلك العديد من الرعاة أو يسيطرون على موارد شخصية بما في ذلك قطع الأراضي والأشجار أو موارد المياه. ومع ذلك، يجب موازنة إدارة هذه الموارد واستعمالها مع إدارة الأراضي الجماعية التي يوجدون داخلها واستعمالها. وفي الغالب تكون للأفراد (أو الأسر) حقوق حصرية في ما يتعلق بإدارة هذه الموارد غير أنهم يمارسون تقاسم وتبادل الموارد، ومن ثم ضمان حصولهم على موارد تتحكم بها جهات أخرى بطريقة مماثلة. وفي بعض نُظم الرعي الأوروبية، فإن الحصول على المراعي (التي تكون في الغالب ملكا للدولة) الجماعية تمليه الحيازة الشخصية للمراعي المجاورة. ومع ذلك، تؤثر قواعد كثافة الرعي على الأراضي الجماعية (من حيث التوقيت والأعداد) مباشرة على إدارة الأراضي المملوكة ملكية خاصة (Herrera وDavies وManzano Baena، 2014).

حوكمة موارد المياه في مراعي شرق أفريقيا

يتم عادة بناء وصيانة مستجمعات المياه السطحية في مناطق بوران في كينيا وإثيوبيا بطريقة تعاونية. ويتم رصد وإدارة استخدام هذه الموارد بعناية بغية التقليل من الإفراط في الاستعمال وإلحاق الضرر. وعندما يلاحظ انخفاض سريع في مستويات المياه، تمنح الأسبقية عادة لاستعمالها من قبل الأسر المعيشية الأقرب. وفي بعض الأحيان تستبعد قطعان البقر لفائدة العجول، وعند الضرورة، ترحل العجول أيضا إلى برك أو آبار أخرى. ومن جهة أخرى، تعتبر الآبار العميقة في منطقة بورانا موارد مياه أساسية خلال المواسم الجافة وتفرض عليها في الغالب حقوق تقييدية أكثر، نظراً إلى المجهود الكبير الذي يتعيّن بذله لبناء الآبار واستخراج المياه. ويأمر "أبا إلا" أو "أب البئر" بحفر أو إصلاح البئر. وتؤمّن هذه العملية أولوية الوصول إلى المياه وتمنح امتيازات في ما يخص عملية اتخاذ القرارات، ويراقب شيوخ القبيلة عن كثب أب البئر للتأكد من أن اتخاذ القرارات يتم وفقا لأعراف قبائل البورانا. ويعين أبا إلا أشخاصا من داخل قبيلته ومن قبائل وقرابات أخرى لمساعدته في عملية البناء. ومن ثم تحصل القبائل التي ساهمت في بناء البئر على حقوق لاستغلال مياه البئر، مع أن أفراد البورانا الذين لم يساهموا في بناء البئر قد يمنحون أيضا حقوقاً مؤقتة لاستعمال البئر عند الحاجة تبعاً لكميات المياه المتوفرة ولمعدل تدفق المياه (Layne Coppock، 1994).

ويستفيد الرعاة من تنوع النُظم الإيكولوجية للمراعي باستخدام سلالات الماشية الأصلية المتكيفة مع بيئة المراعي ونظام الإنتاج على السواء. كما يحتفظ العديد من الرعاة بمجموعة متنوعة من الماشية لتسخير طائفة واسعة من الموارد، مثلا دمج قطعان البقر والأغنام في المراعي مع الجمال أو الماعز الذي يرعى في الأراضي المليئة بالجنبات. ويمكّن هذا الدمج الرعاة من استخدام طائفة واسعة من المكامن الإيكولوجية ويضمن أيضاً حماية الإنتاج من عوامل عدم اليقين.

ويؤدي الحصول على المياه دوراً أساسياً في إدارة المراعي، ولا سيما في المواسم التي تتعرض فيها المراعي للجفاف. وتوزع المياه بطريقة غير منتظمة على نطاق المشهد الطبيعي وهذا الأمر يمكن أن يملي طريقة إدارة الماشية. ومع أن الرعي قد يستغل بطريقة فعالة في البيئات المروية على نحو جيد، فإن نُظم الإدارة في العديد من مراعي المجتمعات المحلية تتمحور حول الحصول على أراضٍ متنوعة للرعي وإمداداتها المحدودة من المياه. وتعتبر العلاقة الوثيقة القائمة بين المياه وتوافر العلف الأساس الأولي الذي يعتمد عليه تنقل الماشية. ويعتبر تحديد الراعي الذي سيحصل على موارد المياه وموعد ذلك من المسائل الرئيسية ذات الصلة بحيازة الأراضي بالنسبة إلى الرعاة. وتستند أنظمة توقيت الحصول على الموارد وعدد الماشية إلى أدوار ومسؤوليات وحقوق وأولويات محددة بوضوح، مما يستلزم وجود مؤسسات متطورة لإدارتها.

وترتبط أراضي معظم المجتمعات المحلية الرعوية بشكل وثيق بنقاط المياه الدائمة، وعندما لا "يمتلك" الرعاة عادة الأراضي، تمنحهم ملكية موارد المياه سيطرة فعلية على المراعي. وقد تكون هناك اختلافات مهمة بين المراعي الموسمية مثل مناطق الرعي خلال الموسم الرطب أو المراعي الصيفية، التي يتم الحصول عليها خلال حركات تنقل القطعان الموسمية، ومناطق الرعي خلال الموسم الجاف أو المراعي الشتوية التي تستعمل، في أغلب الحالات، انطلاقا من مواقع ثابتة أكثر. وغالباً ما تشمل هذه الأخيرة موارد أكثر استراتيجية مثل الآبار الدائمة التي يتطلب إنشاؤها وصيانتها توافر قدر أكبر من الاستثمارات والتي تخضع حقوق استخدامها عادة لمزيد من القيود.

الانتجاع الواسع النطاق وتحدي حوكمة المراعي على نطاق واسع

قد يتراوح تنقل الرعاة من نطاق قصير إلى طويل المدى تبعا للسياق. وقد يتنقل الرعاة في منطقة الساحل من مائة كيلومتر (رعاة الأبقار من قبائل فولاني) إلى آلاف الكيلومترات سنويا (رعاة الإبل من قبائل الطوارق). ويشير رعاة ووداب في النيجر إلى أن التنقل بالقطعان يعتبر ثروة ثقافية والراعي الذي يصبح مقيماً يعتبر شخصاً كسولاً لا يُعتد به. ويُنظر إلى هذا الراعي على أنه لا يصلح لأن يكون عضواً في مجتمع الرعاة وخلال الفترات التي يسود فيها الجفاف أو الأمراض لا يحصل هذا الراعي على مساعدة الرعاة الآخرين (Schareika، 2003). وقد يشمل انتجاع الرعاة الإسبان مسافات تمتد من 20 كيلومترا (التنقل الموسمي إلى المراعي الموجودة في الجبال العالية الارتفاع) إلى 500 كيلومتر (الانتجاع ما بين جبال الشمال إلى سهول الجنوب الغربي) بينما الرعاة الرحل من قبائل قشقاي الإيرانية يقومون بهجرة سنوية تمتد على مسافة 500 كيلومتر أو أكثر.

التنقل يقع في صميم نُظم إدارة المراعي وثقافتها

يتناسب الرعي المتنقل مع إدارة المراعي ويوفر منافع اقتصادية وبيئية على السواء. ويسهم تنقل الرعاة في ضمان الحصول على العلف وإمدادات المياه والمأوى، وتجنب المشاكل الخارجية مثل الجفاف والأمراض والنزاعات وبيع المنتجات في الأسواق المتقلبة. وهو يعتبر استراتيجية مرنة ومتكيفة ومناسبة لإدارة البيئات المتغيرة. ولا يعتبر تنقل الماشية هدفا في حد ذاته، ولكن وسيلة لإدارة المراعي بفعالية وأداة رئيسية للوقاية من المخاطر وإدارتها. ورغم ذلك، يتمتع التنقل بتأثير اجتماعي وثقافي عميق في المجتمعات المحلية للرعاة ويكتسي في الغالب أهمية مركزية في ما يخص هويتهم وعلاقاتهم. ويعمد الرعاة إلى إقامة روابط بين الأراضي حيث يحد الجفاف أو الارتفاع من خيارات الاستعمال والمناطق الأكثر رطوبة أو الأقل ارتفاعا التي يمكن أن يتقاسم استعمالها عدة رعاة أو مستخدمون آخرون.

وتؤثر ظروف الموارد الأساسية والبنى التحتية اللازمة للتنقل، بما في ذلك نقاط المياه ومسارات الماشية والمراعي والمخيمات تأثيراً كبيراً على تنقل الرعاة. وقد يؤثر تدهور هذه المرافق أو ضياعها تأثيراً كبيراً على تنقل الرعاة. ويتعين أن تضمن نُظم حيازة أراضي الرعي وجود هذه البنى التحتية الطبيعية والاصطناعية مع المحافظة على مرونة استخدامها. ويجعل هذا التوتر الحاصل بين أمن ومرونة هذه البنى التحتية الذي تفرضه أنماط التنقل مسألة منح حقوق الأرض مهمة معقدة. وقد يكون تحديد ورسم حدود البنى التحتية للمراعي وحمايتها من الناحية القانونية غالباً ضرورياً، غير أنه قد يؤثر أيضاً في عملها. وفي بعض الأحيان، قد يؤدي تحديد الحقوق أو تحديد بعض البنى بطريقة دائمة مثل تحديد مسارات الماشية إلى اختفاء حقوق أخرى، مما يؤدي إلى تقليص المرونة والتدخل في تحركات الرعاة. وثمة عوامل متعددة تهدد تنقل الرعاة، بما في ذلك الحصول على الخدمات الاجتماعية والتربوية والصحية أو الخدمات الأمنية والقانونية. ولضمان حوكمة الحيازة الفعلية لأراضي الرعي، يجب في بعض الأحيان معالجة طائفة واسعة من التحديات المترابطة إذا ما أريد لها أن تكلل بالنجاح.

إدارة المخاطر وحيازة المراعي

تعتبر إدارة المخاطر متجذرة بعمق في أسلوب عيش الرعاة وتفسر العديد من السمات الفريدة لهذا النظام. وغالباً ما ينظر إلى هذه السمات على أنها حواجز تعيق تعزيز حوكمة حيازة المراعي. وتحد القيود المفروضة على تنقل الرعاة ومرونتهم على نحو كبير من حصولهم على الموارد واستجابتهم للمخاطر. وقد تكون لاستراتيجيات إدارة المخاطر آثار على الحوكمة، بما في ذلك التصورات المتعلقة بالحقوق الخاصة بالماشية ومنتجاتها. وهناك استراتيجية تأمين عامة تتمثل في الاستثمار في شبكات مع مجتمعات محلية بعيدة بواسطة تبادل الماشية والقروض، وإقامة ديون يمكن خفضها بعد الأزمات. غير أنّ ذلك يؤدي إلى شعور بوجود حقوق مشتركة بالنسبة إلى الماشية يمكن أن تحد من كيفية إدارتها، مثلاً ما هي الجهة التي ينبغي التشاور معها قبل ذبح الماشية أو بيعها؟ ويجب إيلاء عناية للحرص على ألا يؤدي ضمان الحيازة وتعزيز الحوكمة إلى تقويض هذه القدرات المتعلقة بإدارة المخاطر عن غير قصد.

جمع القدرات الجماعية من أجل إدارة المخاطر

تعتبر نوخورلول (Nukhurlul) استراتيجية مونغولية لتقاسم المخاطر جماعياً تستوفي، على الأقل جزئيا، أغلب المتطلبات المتعلقة "بمؤسسات عاملة وقابلة للبقاء بهدف تنسيق الأنشطة على مستوى الأسر المعيشية" دعما للتجميع الجماعي باعتباره استراتيجية تكيفية (Upton، 2009؛ Agrawal، 2008). ويمكن أن تعكس أنشطة التجميع الجماعية، إلى حد ما، الاستراتيجيات التقليدية، غير أنها تتيح أيضا وسائل للتعاون رسمية وشمولية بقدر أكبر، مدعومة بترتيبات وثيقة الصلة بحيازة الأراضي. وتعتبر المعاملة بالمثل سلوكاً أساسياً في إطار ثقافة الرعي في منغوليا وتدعم استراتيجيات مثل تنقل القطعان (أطور) خلال فصول الشتاء القاسية (دزود) وخلال فترات الجفاف. وقد تؤدي المعاملة بالمثل، مثل تقاسم المراعي، دوراً أساسياً لديمومة الرعاة المتنقلين، غير أنها قد تزيد من تعرض المجتمعات المحلية المستقبلة لقطعان الماشية الوافدة بوجه عام للخطر ومن هشاشتها.

المخاطر الناشئة التي تهدد حيازة أراضي الرعي

يحتفظ الرعاة بشبكة معقدة من الحقوق على موارد مختلفة داخل المشهد الطبيعي ولا يؤكدون هذه الحقوق بإصرار إلا نادرا. ونتيجة لذلك، يعتبر ضياع الحقوق الخاصة بالأراضي وحقوق أخرى خطرا واردا بالنسبة إلى الرعاة، وتعتبر الأراضي التي تدار بطريقة جماعية دون حيازة سند للملكية هدفا سهلا للاستيلاء على الأراضي واكتسابها. ويمكن أن تسلب الأراضي من الرعاة لعدة أغراض، بما فيها زرعها على نطاق واسع وعقب الحصول على امتيازات التعدين ومحميات الصيد ومن أجل المحافظة على الطبيعة. ويمكن أن يحتل الرعاة أراضي رعاة آخرين من خلال عملية الخصخصة ووضع سياجات مما يؤدي إلى عواقب وخيمة في ما يخص المشهد الطبيعي للمراعي والاقتصاد (الاتحاد الدولي لحفظ البيئة، 2011ب).

ويعتبر الرعاة من بين السكان الأكثر تضررا من تغير المناخ وينجم عن هذه الحالة آثار كبيرة في ما يخص حيازة أراضي الرعي. وسيزيد تغير المناخ من تفاقم التغيرات الملازمة لبيئتهم، مما يؤدي إلى حصول أحداث قوية مثل الجفاف والفيضانات والعواصف الثلجية. وسيتغير النطاق المطلق للمراعي أيضا نظرا لتغير أنماط الطقس حيث تصبح أراضي الرعي أكثر جفافا ومن ثم يصبح من الصعب الوصول إليها. وفي الوقت نفسه، تصبح أراضي الرعي الأخرى أكثر رطوبة وعرضة لضغط أكبر بغية تحويلها لاستعمالات أخرى (Davies وNori، 2008).

وكان الرعاة على مر التاريخ من أكثر الناس تكيفا مع الطبيعة. وقد كان بروز الرعي في بعض أرجاء العالم محاولة للتكيف المباشر مع بعض الفترات التاريخية لتغير المناخ، ومع ذلك فقد ضعفت القدرة التكيفية للرعاة بموازاة حاجتهم المتزايدة للتكيف. ولا يحصل العديد من الرعاة إلا على خدمات حكومية محدودة ولديهم معدلات لمحو الأمية منخفضة ونقص في الحصول على الرعاية الصحية ونقص في أمنهم، مما يضاعف تراجع القدرة التكيفية ويقوض القدرة على المواجهة. ويمكن تعزيز استراتيجيات التكيف القائمة لتقليص المخاطر على المدى المتوسط، غير أن معالجة الاحتياجات الإنمائية الأساسية يكتسي أهمية جوهرية بهدف تمكين الرعاة من التكيف مع تغير المناخ على المدى الطويل. ويعتبر تعزيز حقوق الرعاة لكي تتسنى لهم إدارة تغيرات المناخ على نحو أفضل بديلا جيدا للاستثمارات المكلفة في الحلول التقنية (Davies وNori، 2008).

سمات النُظم الرعوية التي تحدد ترتيبات الحوكمة

لما كان الرعاة يستعملون عادة الأراضي والموارد الأخرى بطريقة جماعية، فإن المعنى الضيق للملكية (أي الحق في السيطرة على مورد من الموارد بطريقة كاملة وحصرية) يتناسب مع تقاليدهم وسُبل عيشهم. وتُفهم حقوق ملكية المراعي فهما أفضل باعتبارها حقوقا متداخلة غالبا مع حقوق متعلقة بمورد واحد تتداخل فيه مجموعة مختلفة من الحقوق المتعلقة بمورد آخر وتعمل على مستويات مكانية مختلفة ومتصلة بسلطات ووظائف مختلفة. ويتعين الاعتراف بحقوق الرعاة في جميع الأراضي التي يستعملونها حتى ولو كانت تنتمي لمناطق أو بلدان مختلفة أو تحكمها نُظم حيازة مختلفة. ويمكن أن يشمل ذلك حقوق انتفاع دورية في أراضٍ تعتبر خارج نطاق المراعي، مثل بعض المحميات في المناطق الجافة. ورغم هذه الصعوبة الظاهرة، أثبتت نُظم حيازة الأراضي من الناحية التاريخية أنها مناسبة للإدارة المستدامة للمراعي ومواردها.

دور نُظم الحيازة العرفية للمراعي

تضطلع نُظم الحيازة العرفية للمراعي بدور رئيسي في حوكمة المراعي بيد أن وظائفها لا تزال غير معترف بها ونادرا ما تؤيدها سياسات إدارة الأراضي. وكانت السياسة الحكومية غالبا مضللة بسبب الافتراض الخاطئ المتعلق بـ"مأساة أراضي المشاع" (Hardin، 1968)، التي يفضي في إطارها الحصول المجاني الكامل على موارد مشتركة (المراعي في هذه الحالة) إلى الإفراط في استغلالها وفي نهاية المطاف إلى استنزافها بالكامل. ولم تظهر الأبحاث الأخيرة بشأن نُظم الملكية المشتركة بوضوح كيفية عمل نُظم الإدارة الجماعية فقط، بل أيضا ضرورتها وفعاليتها معا (Ostrom وGardner وWalker، 1994). وبرهنت النُظم المجتمعية التقليدية، حتى تلك التي تتمتع بحقوق وصول مرنة تماما، استدامتها وفعالية مؤسساتها التنظيمية. وعلى أساس افتراض غياب السيطرة، تذرّعت عدة حكومات بسياسات لتأميم الأراضي مما أدى إلى ضعف نُظم الملكية المشتركة المحلية أو تفككها مما نتج عنه "مأساة أراضي المشاع" التي لم يوجد فيها نظام سابق.

الدفاع عن الحوكمة العرفية في بوليفيا

في حين سعت عدة حكومات إلى تفكيك نُظم حقوق الأراضي الجماعية، ثمة أمثلة أيضاً لمجتمعات رعي محلية تقاوم الخصخصة وتحاول الحفاظ على نُظم الحيازة الجماعية. ويتيح نضال رعاة الأيمارا في بوليفيا ضد الإصلاحات الزراعية الرامية إلى توزيع الملكية الفردية مثالا في هذا الصدد. فكانت حيازة الأراضي وقواعد الانضمام إلى التجمعات الاجتماعية والممارسات التعاونية عرضة للخطر خلال النزاع. وأتاح الاتفاق النهائي المبرم بين الأيمارا والدولة تقسيم مناطق واسعة من الأراضي المشاع إلى قطع صغيرة تمتلكها جماعيا مجموعات من الأسر بينما يحتفظ بالقوانين العرفية الأساسية. ولم يساعد ذلك الأيمارا في الحفاظ على ثقافتهم فقط، بل مكنهم أيضا من الحفاظ على الإدارة الجماعية للموارد الطبيعية التي تكتسي أهمية بالغة في ما يخص سُبل عيشهم (المبادرة العالمية بشأن الأراضي الجافة، 2003).

والنُظم العرفية ليست ثابتة لأنها تتكيف على الدوام مع التغيرات الطارئة على الظروف الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية أو الثقافية أو البيئية. وقد يتيح وضع نُظم الحيازة العرفية للمراعي في إطار مجال القانون التشريعي فرصا ومنافع جديدة للرعاة، غير أن العديد من المبادرات باءت بالفشل في هذا الصدد، مما أدى إلى تركز الثروة والامتيازات وسلطات اتخاذ القرار في أيدي الأفراد الذين لديهم نفوذ كبير داخل المجموعة (Dressler وآخرون، 2010). وينبغي أن تتميز الإصلاحات الرامية إلى تأمين حقوق الفئات الفقيرة والمهمشة بالمرونة لتتكيف مع تعقد الحقوق والممارسات على شتى المستويات. ويشمل هذا معالجة مسألة أوجه عدم المساواة بين الجنسين الموجودة في العديد من مؤسسات الرعي التقليدية.

والنُظم العرفية لحيازة المراعي موجودة في مختلف مراعي العالم، وهي تعمل حسب مستويات مختلفة من الفعالية. وهذه النُظم لا تقتصر على البلدان النامية بل يمكن أن نجدها في العديد من اقتصادات البلدان الصناعية، مثل الأراضي المشاع الريفية في أوروبا (في رومانيا وإسبانيا وإيطاليا وسويسرا، على سبيل المثال). وقد تمّ بذل الكثير من الجهود لإحياء نُظم الحيازة التقليدية وإضفاء طابع رسمي عليها من أجل فهم فعاليتها في إطار إدارة موارد المراعي. ويمكن أن توفر المؤسسات العرفية قواعد وأنظمة تستخدم من خلالها المعارف المحلية لإدارة المراعي. وقد لا تتعامل المؤسسات العرفية بفعالية مع القانون الدستوري ومع المؤسسات الرسمية، وفي بعض الحالات، تنشأ مؤسسات مختلطة أو وسيطة لتقوم بوظيفة الاتصال (Herrera وDavies وManzano Baena، 2014) .

إحياء نظام الحِمى: نظام حوكمة محلي بغرب آسيا

تتميز المراعي في الأردن ولبنان باعتمادها لنُظم تقليدية لحيازة الأراضي وحقوق الرعي ذات صلة بمؤسسات قبلية بدوية. ونظام الحمى هو نظام لحوكمة منطقة تحميها سلطة محلية لفائدة المصلحة العامة وصون الموئل الطبيعي. ووضع نظام الحِمى في شبه الجزيرة العربية قبل الإسلام. ورغم ذلك، أدخل التأثير الإسلامي تغييرا على نظام الحِمى الخاص والقديم، الذي كان لدى نخبة من الأفراد النافذين، بجعله نظاما قانونيا لحماية المناطق الطبيعية من أجل تحقيق منافع جماعية. ويتيح نظام الحِمى حماية المراعي خلال موسم تجدد النباتات وقام بطريقة غير مباشرة بمراقبة الطاقة الرعوية لقطع الرعي حيث حدد حجم قطعان الماشية التي يمكن للمراعي استيعابها.

وأفضت إزالة نُظم الحيازة هذه بهدف تحويل المراعي إلى أراض تملكها الدولة إلى تدهور هذه المراعي. وتمحورت الجهود التي بذلتها المنظمات غير الحكومية لإحياء نظام الحِمى في الأردن حول تطوير عملية حوار مع أصحاب المصلحة المتعددين وتخطيط تشاركي وإقامة وساطة بين المجتمع المحلي والحكومة لمنح حقوق إدارة المراعي للمجتمع المحلي. وقام المجتمع المحلي بتنفيذ خطط إدارة على أساس فترة رعي قصيرة وفترات لاستراحة المراعي من أجل إتاحة التجدد الطبيعي للمراعي. ونجم عن الإحياء السريع للغطاء النباتي للمراعي احترام من قبل الحكومة واهتمام سريع بالارتقاء بمستوى إدارة المجتمع المحلي للمراعي في مختلف أنحاء البلاد في إطار استراتيجية وطنية منقّحة لإدارة المراعي (Haddad، 2014).

تداخل الحقوق المتصلة بموارد متغيرة

يحتاج الرعاة إلى الحصول الآمن على موارد محددة خلال أوقات مختلفة من السنة، بما في ذلك أراضي الرعي والآبار والسبخات والأشجار وموارد أخرى؛ وهذه الحقوق تحكمها عادة مبادئ المرونة والمعاملة بالمثل. وتحتاج العديد من المجتمعات الرعوية إلى أن تظل الحدود الإقليمية غير مؤكدة – ويشار إليها بأنها غير واضحة – مع مواصلة المفاوضات بشأن الوصول إلى الأراضي التي يقوم الأفراد أو مجموعات المستخدمين بإعادة تقييم ما لهم من حصص داخلها ومستوى سيطرتهم على الموارد الاستراتيجية. وهذا من شأنه أن يخلق توترا مع المجتمعات المحلية المقيمة التي يتقاسم الرعاة معها الحقوق على الموارد، ولا سيما عندما يمنح القانون التشريعي الأولوية للسكان المستقرين ولمطالب الحيازة القائمة على زراعة الأراضي واستخدامها بصفة دائمة (على مدار السنة).

وثمة خطأ متكرر تقع فيه سياسة إصلاح الأراضي وهو التحديد الصارم والتعسفي لحدود أراضي المجتمع المحلي مع تجاهل مطالب المجموعات المجاورة. وعندما تُضفى الصبغة الرسمية على حقوق الملكية بصرامة، تُهمل المصالح المتداخلة من خلال وضع أشكال حصرية لملكية الموارد. وحيثما يتم مسح المشهد الطبيعي وتحديده وتخصيصه تدريجيا، قد تتم عرقلة تنقل الرعاة وتصبح ممارساتهم المتعلقة بالتفاوض من جديد على حقوق الحصول على الموارد أقل فعالية، وتحرمهم أساسا من هذه الحقوق.

حقوق الرعي المتداخلة والمرنة: أمثلة مستمدة من مالي وأوغندا

يتيح مثال الدلتا الداخلية لنهر النيجر في مالي لمحة قيّمة عن كيفية عمل الحقوق المتداخلة. وتوفر المنطقة بصفة خاصة موارد طبيعية مهمة على نطاق واسع مما نتج عنه إيجاد نُظم معقدة للحقوق المتداخلة واستخدامات متنافسة للموارد. ذلك أن قطعة أرض يمكن أن تتسع لممارسة الرعي والزراعة والصيد التي يمارسها الرعاة المستقرون والرحل والمزارعون والرعاة الزراعيون وآخرون حيث يمكن أن يتبع بعضهم بعضا خلال مختلف المواسم. وتُنظم المطالب المتنافسة بواسطة ترتيبات مثل نظام "الدينا" (Dina). وجرى توثيق فعالية هذه النُظم العرفية على نحو جيد بالإضافة إلى قدرتها على التكيف مع مرور الوقت. وتدمج هذه النُظم حقوقا متداخلة ومرنة ما بين الإثنيات، وكذلك وجود حقوق متداخلة ومرنة على مناطق محددة يسيطر عليها "أرباب الرعي" جرى دمجها في مصفوفة التفاوض والتقاسم (Cotula وCissé، 2006).

ويظهر تصنيف الحقوق المتداخلة في حالة رعاة كريموجونغ (Karimojong) في أوغندا. وتعتبر حدود الأراضي الرعوية العرفية التي تطالب بها هذه القبائل كموطن أصلي لها محددة نسبيا ويمكن التعرف عليها من خلال المعالم الطبيعية. وتتوفر كل عشيرة أو شبه عشيرة أو قبيلة على منطقة للرعي سنويا تتنقل عليها موسميا، ويمتد الأمر خارج الموطن الأصلي. وتعتبر الحدود الجغرافية لمنطقة الرعي مرنة للغاية من سنة إلى أخرى بسبب التغيرات الطارئة على تساقطات الأمطار. وفي العديد من المواقع (لا سيما المناطق التي تتمتع بقيمة عالية نسبيا)، يتوخى أن تكون كل منطقة رعي سنوية ذات اكتفاء ذاتي. ورغم ذلك، في أوقات الحاجة، يتفق على وصول عشائر أو فصائل أخرى إلى المراعي عن طريق التفاوض (Niamir-Fuller، 1999).

ويجب أن تتسم آليات تنظيم الوصول إلى الموارد بما يكفي من المرونة لكي تتيح إجراء المفاوضات والترتيبات اللازمة لتستجيب للحقوق المختلفة والمتداخلة أحيانا. وتتميز هذه المفاوضات بأنها ديناميكية وقابلة للتغيير بموجب اتفاق بين الأطراف المعنية مما ينتج عنه سيناريوهات متغيرة للحقوق المخصصة. وكما يبيّن الشكل 3، يمكن أن يكون هناك تسلسل هرمي للحقوق والمسؤوليات ابتداءً من المستوى الأسري أو الوحدة المنزلية وانتهاءً إلى مستوى المجموعة الإثنية برمتها، وتختلف التفاصيل من مجتمع رعوي إلى آخر. وتجدر الإشارة إلى أن تسلسلات هرمية للحقوق من هذا القبيل هي محل ضغط متواصل، وفي المثال المذكور هناك أيضا عدد متزايد من الاستثناءات: على سبيل المثال، بسبب تزايد عملية خصخصة الأراضي المنتشرة في أراضي الماساي في كينيا أو نقل الدولة لملكية المراعي في جمهورية تنزانيا المتحدة.

الشكل 3
التسلسل الهرمي للحقوق المتداخلة للمجتمع الرعوي لقبائل الماساي في كينيا/تنزانيا

Spear و Waller, 1993

ويُحوِّل هذا التعقيد مفهوم الملكية الجماعية إلى نظام حيازة متطور ومحدد بطريقة مرنة؛ أي ما يسمى "حقوق الوصول غير الواضحة" (FAR). وتسود "حقوق الوصول غير الواضحة" في حالة ترتيبات الحيازة الموجودة في البيئات التي يسودها عدم اليقين، وتُنفذ من خلال آليات ثقافية محددة قائمة على مفاوضات رسمية وترتيبات غير رسمية. وتشمل الخصائص المميزة بالنسبة إلى "حقوق الوصول غير الواضحة" حقوقا معقدة على الأراضي والموارد. ويمكن تعريف هذه الحقوق من خلال جوانب متعددة: حقوق متداخلة في ما يتعلق بموارد مختلفة على الأراضي نفسها (حقوق مختلفة على العلف والثمار والوقود، مثلا)، وحقوق جزئية (حق مرور القطيع ولكن بدون الرعي في المرعى، مثلا)، وحقوق غير متماثلة (لا يمكن للمالك أن يرفض وصول القطيع إلى المرعى غير أن له حق الحصول على تعويض، مثلا) وحدود مرنة (مسارات الماشية التي تتغير سنويا، مثلا) وحقوق محددة زمنيا (تحديد فترات الرعي والاستراحة في ما يخص المراعي الجماعية، مثلا) ووجود الثقة المتبادلة والمعاملة بالمثل.

ويخلق هذا التعقيد، بالإضافة إلى تعايش النظامين العرفي والتشريعي (التعددية القانونية)، مجموعة واسعة من الأنظمة المتداخلة والمتناقضة أحيانا: قواعد ثقافية محلية، وقواعد فرضها الاستعمار، ومؤسسات رسمية وغير رسمية، وأطر قانونية عرفية وتشريعية وحديثة، وتأثيرات ذات صلة بالدين. وبناء عليه، ينبغي تدوين الحقوق بطريقة لا تتداخل مع المرونة والتكيف الملازمين لنُظم الرعي، أو على أقل تقدير، ينبغي أن يكفل التدوين مجالا واسعا للتفاوض وإبرام اتفاقات في ما يخص الموارد.

القضايا الجنسانية

تقوم النساء العاملات في مجال الرعي بأداء العديد من الوظائف الأساسية في مجتمع الرعي وهن بحكم الواقع صاحبات حقوق على العديد من الموارد الطبيعية؛ مثلا مراقبة استعمال بعض المراعي والأشجار القريبة من الحدائق الزراعية. وتقوم النساء، في الأماكن التي يترك فيها الرجال أكثر فأكثر الاقتصاد الريفي بحثا عن العمل، باتخاذ أغلب القرارات الرئيسية المتعلقة بموارد المراعي. ورغم ذلك، يحتفظ الرجال غالبا بسلطة اتخاذ القرارات ويمارسون السيطرة عندما يناسبهم ذلك؛ مثلا، بخصوص المسائل المتعلقة ببيع الأرض أو الماشية. كما أن قواعد الإرث عادة ما تهمل حقوق النساء. ونتيجة لذلك، تحتاج النساء العاملات في الرعي إلى التفاوض باستمرار بصفتهن مطالبات من مستوى ثانوي عن طريق أقاربهن من الذكور ومن ثم تصبح قدراتهن على إدارة وتطوير الأنشطة المتعلقة بالماشية محدودة.

دعم حقوق المرأة على أراضي الرعي

ينبغي تحسين مشاركة المرأة في العمليات والقرارات المتعلقة بحيازة الأراضي مما سيسهم في تمكينها والاعتراف بحقوقها على نحو أفضل. ففي قرية بيساندا الثقافية في الهند، مثلا، تميل النساء العاملات في مجال الرعي إلى التجمع في عشائر وكل تصرف خاطئ بحق امرأة يعتبر جريمة مرتكبة في حق العشيرة ككل مما يحرك بعض آليات الدفاع. ويشمل نظام الإدارة القائم على المجتمع المحلي المطبق في إطار نظام الحِمى في لبنان إجراء أنشطة لإذكاء الوعي بشأن التشريعات القانونية ذات الصلة بالأراضي والاعتراف بدور المرأة وحقوقها على الأراضي. وفي جمهورية تنزانيا المتحدة يقوم مجلس النساء العاملات في الرعي بتسهيل حصول نساء وأطفال الماساي على التعليم والخدمات الصحية والاجتماعية والتمكين الاقتصادي. وقد بدأ الإصغاء إلى أصوات النساء في منتديات المجتمع المحلي، التي تعقد فيها المناقشات بشأن المسائل المتعلقة بالأراضي والحقوق قبل عرض الاقتراحات على المؤسسات الحكومية (Flintan، 2008؛ Sattout، 2014).

وتصبح الوضعية الضعيفة نسبيا للمرأة داخل المجتمع الرعوي أكثر وضوحا عندما تطرأ تغيرات على مستوى حقوق الأرض، ولا سيما من خلال الجهود لضمان حقوق الأرض للمجتمع الرعوي على نطاق واسع. وإن الحقوق التي تتمتع بها النساء العاملات في مجال الرعي بموجب القواعد العرفية تضيع غالبا خلال عملية إضفاء الصبغة الرسمية على حقوق الملكية. وحيث يصبح الرعاة أكثر استقرارا في المناطق الحضرية، تميل حقوق الأراضي إلى أن تصبح خاضعة لمزيد من الخصخصة مما يكون له تأثير على الحصول على الأراضي والحقوق المتصلة بها بالنسبة إلى الرجال والنساء على السواء. ولا تتيح عملية الخصخصة لكل فرد نفس الفرص لاكتساب حقوق على الأراضي وللمشاركة في نظام سوق الأراضي.

وبينما تقدّم المؤسسات العرفية الكثير من حيث حوكمة المراعي على نطاق واسع، إلا أنها رسخت في أغلب الأحيان ترسيخا عميقا انعدام المساواة بين الجنسين التي يتعين معالجتها خلال عملية التجديد أو الإصلاح المؤسساتي. ويعتبر إصلاح المؤسسات العرفية مسألة حساسة للغاية تتطلب التزاما قويا من قبل أعضاء المجتمع المحلي وقيادة رشيدة من قبل النساء العاملات في مجال الرعي والرعاة من الرجال كذلك، لأن حقوق الأراضي تسهم في بناء علاقات القوة داخل مختلف المجموعات المعنية وفي ما بينها. ورغم وجود اختلافات بين مجتمعات الرعي، حيث قد يكون بعضها أكثر "ديمقراطية" أو "مساواة" من غيرها، فإن نظام الشرائح الاجتماعية والتفرقة الإثنية وبين الجنسين يمثل غالبا سمة رئيسية للهرم الاجتماعي. وتتميز أكبر مجموعتين من مجموعات الرعاة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وهما البول/فولاني والطوارق/كيل طماشق، بأنهما قائمتان على الطبقية بدرجة كبيرة مع وجود هوة بين النخبة والطبقات الدنيا. وحتى قبائل الماساي التي يزعم أنها تتميز بالمساواة فإنها مجتمع يحكمه الشيوخ حيث يخضع الشباب لإمرة الشيوخ، والنساء لكليهما.

تغيير علاقات القوة في مجتمعات الرعي المحلية

تتميز علاقات القوة السائدة في مجتمعات الرعي بحالة تقلب مستمر، وهي سمة وثيقة الصلة بالتنقل والمرونة. وإلى جانب هذه الديناميكية الملازمة، طرأت تغيرات مهمة واسعة النطاق في علاقات القوة خلال السنوات الأخيرة بفعل عوامل كثيرة. ومن بين هذه العوامل هناك القوة المتزايدة للدولة وتعديها على حوكمة أراضي الرعي وكذلك التأثير القوي الذي تمارسه وكالات التنمية ومشاريعها. وتشمل العوامل المساهمة في تحول علاقات القوة ما يلي:

- **تدخلات الدولة:** برامج التوطين المنفذة؛ وقوانين غير منصفة أو تطبيقها بطريقة غير عادلة.
- **سيطرة النخبة على المراعي:** حيازة النخبة المتعلمة للسلطة على المؤسسات العرفية؛ وغياب ملاك القطعان.
- **التغير في نُظم الملكية:** تحديد المناطق الرعوية؛ ومنح حقوق فردية خاصة أو جماعية؛ والاستيلاء على/إعادة توزيع الأراضي.
- **أولويات التنمية:** خسارة الأراضي والمياه وموارد أخرى لصالح زراعة المحاصيل، ووضع خطط للطاقة الكهرومائية ومشاريع التحضر والتعدين وغير ذلك؛ وإغلاق أو عرقلة طرقات الهجرة؛ وخسارة الأراضي لفائدة برامج المحافظة على الطبيعة والمناطق المحمية.
- **التغير في الهويات الإقليمية:** المطالبات بالأراضي تجاه التدخلات القسرية على الأراضي (استصلاح الأراضي، مثلا)؛ ونزاعات عنيفة على الأراضي.
- **النزاعات المسلحة:** نزاعات بين الرُحل والمزارعين وبين مجموعات الرُحل؛ ونشوب نزاعات حدودية على مناطق الرعي؛ واختلال الاقتصاد الرعوي وتدهور المؤسسات المشتركة للتعاون وتسوية النزاعات.

وقد أدى بروز ظاهرة غياب مالكي القطعان في المجتمعات الرعوية إلى أشكال مختلفة من الترتيبات الخاصة بحيازة الماشية حيث أصبح الرعاة الفقراء يتعاقدون مع النخبة الثرية على نحو متزايد. وفي بعض الحالات، تُحدث ظاهرة غياب مالكي القطعان اختلالا في استراتيجيات الرعي التقليدية حيث يطلب بأن تنقل القطعان وفقا لما تمليه مقتضيات السوق بدل الاستناد إلى التوافر الموسمي للموارد، ومن ثم يسهم ذلك في تدهور المراعي. ففي شمال أفريقيا، على سبيل المثال، يلح مالكو القطعان الغائبون على أن تظل القطعان قرب مراكز التسويق حيث يمكن بيعها بسرعة مما يؤدي إلى تدهور واسع للأراضي في هذه المناطق وقلة استعمال المراعي البعيدة (Davies وHatfield، 2007). ومن جهة أخرى، يتضح من خلال حالة بعض البلدان التي تعرف ظاهرة غياب مالكي القطعان، مثل مونغوليا، أنها لا تؤدي إلا إلى نسبة قليلة من الآثار البيئية ذات الصلة وتوجد علاقات منافع متبادلة بين مالكي القطعان الغائبين والرعاة (الحصول على وسائل النقل والعمل مما ينتج عنه تحسين الوصول إلى المراعي البعيدة وكذلك القدرة على الاتصال بالأسواق، مثلا). ورغم ذلك، تعتبر مسألة غياب مالكي القطعان مسألة مهمة في ما يخص حيازة المراعي، لأنهم عادة ما تكون لهم العديد من الحقوق وشبكات تأثير أقوى من الرعاة أنفسهم.

الشكل 4:
الخصائص المحددة لإدارة الأراضي الرعوية وحوكمتها

إدارة عمليات تكيف الرعي
العلف الطبيعي باعتباره من مدخلات الموارد الرئيسية
استخدام موارد تكميلية: أشجار وفضلات المحاصيل وغير ذلك.
سلالات وأنواع متكيفة محليا
أحجام القطعان المتغيرة تتحدد حسب توافر الموارد وظروف السوق وإدارة المخاطر
تنوع الإنتاج: أنواع متعددة ومنتجات متعددة
تسويق موسمي ومولات لمنتجات الماشية والحيوانات الحية
تنقل القطيع للوصول إلى الموارد والفرص وتجنب المخاطر والتهديدات
مواءمة السوق والتنقل حسب التغير المناخي والإيكولوجي
إدارة المخاطر بما في ذلك رأس المال الاجتماعي وحشد الموارد واحتياطيات العلف
حوكمة عمليات تكيف الرعي
مؤسسات خاصة لتنظيم تنقل الرعاة
حيازة واضحة متداخلة و"حقوق غير" وحدود سلسة ومرونة وتفاوض مستمر
تغير موسمي وبين السنوات والاستعمال الدوري للموارد الاستراتيجية
طبقات معقدة من الحقوق على الأراضي والمياه والأشجار والموارد الطبيعية الأخرى
حيازة قائمة على المؤسسات العرفية في إطار التعايش مع النُظم التشريعية
حوكمة قائمة على العلاقات والقرابة والتجميع والتبادل الجماعي والتعددية القانونية
حقوق جماعية على الأراضي بما في ذلك الملكية المشتركة والأراضي التي هي ملك للدولة مع استعمال محدود للأراضي الخاصة

منافع الحوكمة الفعالة والحيازة المأمونة

يكتسي الوصول الآمن والمرن إلى الأراضي والموارد أهمية حاسمة لما يجلبه من منافع اقتصادية واجتماعية وبيئية ناتجة عن المراعي التي يديرها الرعاة. ويعتبر الاعتراف بالمنافع المتعددة للرعي سبب تزايد عدد المبادرات عبر أرجاء العالم الرامية إلى تعزيز ترتيبات الحيازة. ويصدق ذلك على منطقة شمال أستراليا مثلا، حيث عززت التغيرات التي طرأت في ما يخص حيازة الأراضي والمياه ظهور استعمالات مختلفة داخل مكامن الحيازة ووفق إطار واضح للحقوق ولكن مرن (مؤسسة الكومنولث للبحوث العلمية والصناعية، 2013). وتشمل النتائج المتوقعة من وضع هذه الترتيبات التمكين الاقتصادي للمجتمعات المحلية للشعوب الأصلية وتنويع قطاعات الماشية ونموها، ومواصلة تطوير حفظ الطبيعة وأسواق خدمات النُظم الإيكولوجية (الكربون والتنوع البيولوجي، مثلا).

المنافع الاقتصادية والاجتماعية

يوفر الرعي السلع والخدمات التي لا تدعم سُبل عيش الملايين من الرعاة فقط، بل والتي لها قيمة كبيرة خارج إطار المراعي. ويشمل هذا إنتاج الأغذية والألياف والجلود والسماد وكذلك المنتجات الطبيعية الناتجة عن إدارة الأراضي بطريقة مستدامة مثل الوقود والفواكه والأعشاب الطبية. وثمة مجموعة متعددة وشاملة من القيم ذات الصلة بالرعي، بعضها ملموس والبعض الآخر ليس كذلك؛ وبعضها يمكن قياسه والكثير لا يمكن قياسه. كما تشمل هذه القيم العديد من القيم الثقافية ذات الصلة بالرعي بالنسبة إلى الرعاة وللمجتمع ككل على السواء. وهناك فئتان رئيسيتان من القيم:

1. القيم المباشرة التي تشمل منتجات مثل الحليب واللحوم والألياف والجلود وكذلك قيم ليس من السهل قياسها مثل العمل والنقل والتأمين الاجتماعي؛
2. القيم غير المباشرة مثل المدخلات إلى الزراعة (السماد وجر الأثقال والنقل) والمنتجات التكميلية مثل منتجات الأعشاب النباتية ومستحضرات التجميل والعسل والسياحة ذات الصلة بالحياة البرية. وقد تشمل هذه القيم غير المباشرة قِيما أقل ظهورا مثل إدارة المخاطر أو حماية خدمات النُظم الإيكولوجية.

ويعتبر إنتاج الأغذية ذا أهمية حيوية بالنسبة لأغلب الرعاة، رغم أن بعض الرعاة يستمدون إيراداتهم الأولية من الألياف أو من السماد. وتنتج الأغذية لبيعها في السوق، رغم أن العديد من الرعاة أيضا يعتمدون على الماشية في جزء كبير منهم من أجل كسب عيشهم، وتكمل الأغلبية الساحقة منهم نظامها الغذائي بواسطة شراء الحبوب والخضار وسلع أخرى. والحصيلة أن السلع الناشئة عن قطاع الرعي تسهم في الأسواق الوطنية والعالمية كذلك من خلال توفير منتجات الماشية العالية القيمة لسكان المدن الميسورين الذين تزداد أعدادهم بسرعة. وإن الجهود الإنمائية التي بذلت في أفريقيا في السبعينات والثمانينات من القرن الماضي قد انطلقت من الاعتقاد بأن الرعي ينبغي أن يُنتج منتجات واحدة (لحم البقر، مثلا) موجهة لأسواق التصدير وحيث أمكن على أساس نظام إدارة غير مترحل يستعمل سلالات مستوردة. وبيّنت البحوث لاحقا أن اعتماد نُظم الرعي على أنواع متعددة ومنتجات متعددة والتنقل على نطاق واسع يعتبر أكثر إنتاجية واستدامة وموثوقية (Scoones، 1995).

وأسهمت الجهود الماضية الرامية إلى تحويل قطاع الرعي في وجود الفقر وتدهور الأراضي وضعف نظامي الحيازة والحوكمة. ومن شأن تعزيز الحصول على حقوق خاصة بالأراضي والموارد، من جهة أخرى، أن يساعد على تجاوز هذه العقبات ومن الضروري تحسين الأمن الغذائي والتنمية المستدامة في المجتمع الرعوي. ورغم ذلك، تفتقر الحكومات في أغلب الأحيان إلى البيانات المتعلقة بمساهمة الرعي في الاقتصادات الوطنية لأن الرعاة الرحل لا يظهرون بوضوح في الإحصاءات الرسمية، أو لأن هذه البيانات تجمع في الأسواق والحكومات لا تستثمر بما فيه الكفاية في الأسواق المناسبة (Randall، 2015؛ الاتحاد الدولي لحفظ البيئة، 2008).

قيمة إصلاح النظام الإيكولوجي للمراعي الأردنية

لقد أسفرت مبادرة لإصلاح حوكمة مراعي البدو بحوض الزرقاء في الأردن عن نتائج مهمة، إذا ما قيست من حيث الخدمات التي يقدمها النظام الإيكولوجي. وقد أدى النهج المنخفض التكلفة لاستعادة الحقوق، عن طريق إقامة حوار مع أصحاب المصلحة المتعددين والتخطيط التشاركي، إلى منافع بيئية واقتصادية متعددة. وبناء على المنافع الناتجة عن عملية استعادة الحقوق على مستوى ضيق، أجري تقييم لتقدير تكلفة ومنافع تحسين عملية الإصلاح. وسيحقق اعتماد مشروع إصلاح واسع النطاق، لتحسين حوكمة ما مجموعه 100 000 هكتار من الأراضي المتدهورة في حوض الزرقاء، عن طريق إحياء نظام الحِمى المعروف محليا والذي يحظى بالاحترام، ما بين 203 و408 مليون دولار أمريكي من المنافع الصافية للمجتمع الأردني على مدى فترة 25 سنة. وسيشمل هذا ما مجموعه 34،6 مليون دولار أمريكي من حيث قيمة تجنب شراء العلف وما مجموعه 369 مليون دولار أمريكي من حيث القيمة الحالية لتسرب المياه الجوفية الإضافية و14،7 مليون دولار أمريكي من حيث القيمة الحالية المستفادة من تجنب خزان الترسب. ولعل خير مثال هو أن المنفعة الحاصلة من تغذية طبقات المياه الجوفية فاقت قيمة تحسين التزويد بالعلف بعشرة أضعاف (Westerberg وMyint، 2014).

وثمة منافع متأصلة أيضا لتعزيز حيازة أراضي الرعي، لأن من شأن وجود نظام حيازة قوي أن يساعد على توطيد هوية الرعاة وتعزيز الاحترام والوعي داخل المجتمعات المحلية الرعوية وخارجها. ويمكن أن يسهم في النظر إلى الرعي على أنه سبيل من سبل العيش المرغوبة مما قد يشجع عودة الشباب المتعلم حاملا معه أفكارا وموارد جديدة إلى البلدان والتي أضحى فيها نقص السكان تهديدا رئيسيا للرعي مثلما هو الحال في أوروبا. ويمكن للشبكات والمؤسسات الاجتماعية التي تدعم نُظم حيازة الأراضي أن توفر أيضا نقطة انطلاق لمبادرات أخرى، بما في ذلك التخطيط لاستخدام الأراضي أو الرعاية الصحية أو المشاريع التعليمية أو خطط التنمية المستدامة. إن تواجد مجموعات وظيفية تشاركية من شأنه أن يجعل من الأسهل للحكومات والمنظمات غير الحكومية تنفيذ ورصد نجاح مبادرات جديدة، وسيعزز بلا شك الشعور بالانتماء إلى الجماعة والمساعدة المتبادلة.

المنافع البيئية الناجمة عن نظام محسن أو آمن لحوكمة الحيازة

توفر المراعي التي تدار بطريقة مستدامة العديد من الخدمات البيئية ذات القيمة العالية التي لا يتمتع بها الرعاة فحسب، بل أيضا المجتمعات المحلية المجاورة والمجموعات السكانية الوطنية والمجتمع العالمي بوجه عام. ويمكن أن تشمل المنافع البيئية المحلية الحفاظ على التنوع البيولوجي الإنتاجي للمراعي، مثل المراعي والشجيرات والوقاية من

الحفاظ على التنوع البيولوجي من خلال حوكمة فعالة للمراعي في المغرب

أكدال هي مناطق طبيعية تم الحفاظ عليها من طرف المجتمعات الرعوية في المغرب، عادةً كمراعٍ محمية لماشيتهم. ويسعى الحظر الموسمي الذي يمنع الولوج إلى هذه الموارد إلى تمكينها من الاستراحة طيلة الفترة الأكثر حساسية لنموها (على سبيل المثال، خلال فصل الربيع في حالة المراعي الجبلية العالية). وترجع مسؤولية اتخاذ القرارات وإنفاذ القواعد والأنظمة بشأن أكدال إلى مجلس القبائل (جماعة). وتوجد هذه المحميات التابعة للمجتمع المحلي بأعداد كبيرة في جبال الأطلس في المغرب.

وقد أدت أنظمة أكدال في الأطلس الكبير إلى ارتفاع الغطاء النباتي للغابات ووجود مستويات من التنوع البيولوجي خلافا للمناطق الأخرى الخارجة عن هذا النطاق. ففي الوقت الذي ظلت فيه مناطق أكدال محمية، تعرضت المناطق المحيطة بها لإفراط في الاستغلال كما شهدت اجتثاثا للغابات. وتستفيد المناطق التي جرى الاعتراف بها رسميا كمناطق محمية، كما هو الحال بالنسبة إلى المتنزهات الوطنية، من هذه الفسيفساء الكبيرة من نظم الحيازة المواتية للتنوع البيولوجي (Dominguez، 2014)

تدهور الأراضي. وتستفيد المجتمعات المحلية المجاورة عندما يحمي النشاط الرعوي مستجمعات المياه من تغير استخدام الأراضي، وتحسين تسرب مياه الأمطار وتعزيز تغذية طبقات المياه الجوفية وتقليص خطر الفيضانات في الأجزاء السفلى لمجاري المياه. ويعود الرعي بمنافع على سكان العالم حينما تسهم أنشطة الرعي في حجز كميات كبيرة من الكربون واختزانها في تربة المراعي، مما يسهم في تخفيف حدة تغير المناخ (McGahey وآخرون، 2014). والتنوع البيولوجي الذي يعتمد عليه الرعاة له أيضا قيمته عند جهات أخرى ولدى الرعاة عدة فرص للاستفادة من هذه المنافع، بما في ذلك عن طريق السياحة ومن خلال المدفوعات العامة. فعلى سبيل المثال يحصل العديد من الرعاة في البلدان الأفريقية في الوقت الحالي على إيرادات مهمة من السياحة البيئية على أراضيهم تضاف إلى الإيرادات التي يكسبونها من منتجات الماشية والتي تحفز لاحقا الإدارة المستدامة لأراضيهم (McGahey وآخرون، 2014).

وإن الحيازة المضمونة للأراضي شرط أساسي لتمكين الرعاة من إدارة أراضيهم بالشكل الذي يسمح بالاستفادة من هذه الفوائد البيئية. وما يحدث في كثير في الحالات من عدم الاتساق بين احتياجات حيازة الأراضي والإطار القانوني غالبا ما يؤدي إلى تدهور البيئة. غير أن الأدلّة تشير إلى أن إنشاء مزيد من الحيازات الأكثر ملاءمة، يمكن أن يؤدي بسرعة إلى نتائج بيئية إيجابية. والحيازة المضمونة المقترنة بأسواق مناسبة أمر أساسي لتمكين الرعاة من استيعاب بعض الفوائد البيئية الخارجية، وبالتالي تحفيز إدارة مستدامة. ودعيت الحكومات، بشكل متزايد إلى التعاطي مع الرعي على أساس كونه أكثر بكثير من نظام إنتاج حيواني. ويعتبر الرعي في البلدان التي يحتل فيها مكانة جيدة نسبيا، بمثابة نظام مزدوج للإنتاج الاقتصادي وحماية البيئة (McGahey وآخرون، 2014).

فوائد الحيازة في إدارة الصراعات

تنشأ، بطبيعة الإنتاج الرعوي، بؤر عديدة للصراعات بين مختلف الجهات التي يتفاعل معها الرعاة. وبما أن حيازة الأراضي للسكان المستقرين مأمونة، فإن نصيب الرعاة من الحيازة قد يصبح ضئيلا كما أن الممارسات العرفية بشأن تقاسم الموارد تصبح مقوّضة. ومن شأن الضغوط الكثيرة المذكورة أعلاه أن تؤجج الصراعات بين الرعاة وغير الرعاة، أو بين مجموعتين مختلفتين من الرعاة. وقد تكون الآليات التقليدية لإدارة الصراعات متطورة للغاية في بعض المجتمعات، لكن عندما تضعف الحوكمة تتدهور هذه الآليات.

ويرتبط على الدوام تعزيز إدارة الحيازة، بتعزيز القدرات لإدارة الصراعات، كما تمت مناقشته في القسم 2. ونتيجة لذلك، فإن تأمين حيازة الأراضي يعد استثمارا كبيرا من حيث الحد من الصراعات. كما أن إدارة قوية للحيازة تساعد على توضيح القواعد والأنظمة بشأن استخدام الموارد وإدارتها، وتعزز ملكية الرعاة أثناء عملية اتخاذ القرارات ذات الصلة. كما توفر فرصا للرعاة لمعالجة النزاعات بالطرق السلمية، وذلك من خلال الآليات الداخلية لتسوية المنازعات ومن خلال تحسين سيادة القانون على السواء.

التخلي عن الأراضي المتنازع عليها

في إثيوبيا، يعتبر سهل الهليدج، الذي يمتد على أكثر من 000 75 هكتار من المراعي الجيدة التي تتنازع عليها قبائل عفر وعيسى الرعوية. ومعظم أراضي هذه المنطقة تركت أو يسمح بالدخول إليها فقط في أوقات الشدة القصوى ويستدعي ذلك جهدا أمنيا جماعيا ضخما من طرف الرعاة. وقد نشبت صراعات مماثلة بين البورانا وصومالي وبين الجماعات الرعوية الأخرى في القرن الإفريقي نتج عنها ترك أراضي رعوية مهمة غير مستغلة بما فيه الكفاية.

وعندما لا يكون بوسع الرعاة الوصول إلى أراضي الرعي والمراعي، فإن أدغالا زاحفة – وهي نوع من أنواع تدهور الأراضي- غالبا ما يترتب عن ذلك. وفي كينيا، خلال السبعينات من القرن الماضي، لم يكن بوسع رعاة البوكوت الوصول إلى منطقة تدعى سمبال بسبب خطر سرقة الماشية، وكانت النتيجة اكتساح شجيرات السنط الشائكة للأراضي وذلك على مدى ست سنوات تقريبا، بالإضافة إلى خسارة تقدر بـ 000 80 هكتار من الأراضي الإنتاجية (الاتحاد الدولي لحفظ البيئة، 2008ب).

المخاطر المرتبطة بتعزيز إدارة الحيازة الرعوية

غالبا ما ينظر إلى إضفاء الملكية القانونية على أرض كانت سابقا تخضع للنظام العرفي، على أنه وسيلة لتأمين الأرض، في ظل افتراض أن الوثيقة القانونية ستساعد في الدفاع عن الأرض ضد المستخدمين المحتملين الآخرين. غير أن منح الحقوق التي يمكن بيعها أو نقلها غالبا ما تترتب عنه نتائج متناقضة: فالفقر قد يؤدي إلى مبيعات غير مناسبة أو قد تستخدم النخبة المحلية السند القانوني لأغراض شخصية. وفي بعض الحالات، يقوم أشخاص، من خلال التلاعب في عملية التسجيل وترسيم الحدود، بتسجيل ملكية الأرض الأكثر قيمة دون أن تربطهم بها مسبقا أية علاقة. كما أن هناك أيضا مخاطر في إنشاء مجموعة مستخدمين محدودة أو ثابتة على الموارد المجتمعية. ويمكن لنظام حقوق الأراضي، جديدا كان أو محدثا، أن يؤثر سلبا على بعض مجموعات مستخدمي الأرض. وفي بعض الأحيان، تترك هذه المجموعات خارج عملية المشاركة (مثال: البدو الرحل والنساء وغيرهم من الفئات المهمشة أو المخفية) لكي تعالج احتياجاتهم أو مطالباتهم معالجة سيئة.

وتعد التغييرات في نظام الحيازة، والتي تزعزع توزيع الحقوق بين مجموعات مختلفة من المستخدمين، مصدر نزاع محتمل. فعلى سبيل المثال، عندما تدرك مجموعة من الرعاة أن طلبها بشأن مورد ما ضعيف في الوقت الذي تقوم فيه مجموعة مجاورة من الرعاة بترسيخ مزيد من تأمين الحيازة على المورد. ويمكن لإدارة المياه أن تكون مثيرة للإشكالات بوجه خاص باعتبار المياه مصدرا أساسيا، بالنسبة إلى المزارعين والرعاة على السواء. ويتعدى توسع نطاق زراعة المحاصيل في أراضي الرعي بشكل متفاوت احتياطات الرعي الموسمية مما يحد من الوصول إلى موارد المياه. وما لم تبرم اتفاقات مناسبة بين مجموعات المستخدمين، قد يعاني المزارعون من تضرر المحاصيل بسبب الرعي قبل الأوان، بينما سيصبح حصول الرعاة على هذا المورد الرئيسي في الموسم الجاف عرضة للخطر.

المخاطر الضمنية المترتبة عن تحديد مجموعات مستخدمي المراعي

(McCarthy وآخرون، 2000؛ Archambault، 2014)

في كينيا، أسفر تحويل مناطق واسعة من أراضي الماساي إلى شكل من أشكال الحيازة تدعى "مجموعة المزارع"، في كثير من الحالات، عن تقسيم الأراضي وظهور حقوق حيازة فردية. وقد أدى هذا إلى تقليص حركة تنقل الماشية وتدني جودة المراعي المتاحة للأسر المزاولة للرعي. وقد غيرت خصخصة مجموعة المزارع وتوطين آحاد الأسر بشدة الديناميات الاجتماعية لهذه المجموعات (على سبيل المثال عملية صنع القرار والشبكات الاجتماعية) وقلصت من إمكانية الوصول إلى المياه والمراعي. وقد قام العديد من الرعاة ببيع مستحقاتهم من أجل إطلاق مبادرات جديدة مما أدى إلى تركيز الأراضي في أيادٍ قليلة، بما في ذلك المستثمرين الخارجيين غير الرعاة. غير أنه في الوقت الذي كان فيه التركيز منصبا، في غالب الأحيان، على الحيازات الخارجية (على سبيل المثال من طرف المضاربين في الأراضي أو النخبة الوطنية أو الكيانات الأجنبية). أدت الخصخصة أيضا إلى نوع من الإقصاء أكثر حميمية حينما يُترك الرعاة الشبان من الماساي خارج عملية صنع القرار في ما يتعلق بمسألة الحيازة ومسائل أخرى. ويخشى بعض الشباب أن يبيع آباؤهم ميراثهم ويدخلون في نزاع مع أشقائهم بشأن حصصهم. وتبقى هذه الصراعات الجديدة والمخاطر غير معترف بها في أغلب الأحيان في المناقشات بشأن خصخصة المراعي.

الطريق المتعرج أمام منح حقوق ملائمة
بشأن ملكية الأراضي لفائدة المجتمعات المحلية الرعوية

تُبذل الجهود الرامية إلى تعزيز إدارة حيازة الأراضي الرعوية في سياقات على قدر كبير من الاختلاف وبنقاط انطلاق متباينة للغاية. وفي جميع الحالات، فإن الإدارة قد طرأ عليها تغيير تاريخي نظرا إلى التغييرات السياسية والاجتماعية ويشمل هذا التغيير، في عدة حالات، فترة الاستعمار متبوعة بمرحلة الاستقلال. وإضافة إلى مدى تعقد توقعات الرعاة المتغيرة بصورة سريعة ذات الصلة بمسألة الجنسية، فإن ما أصبح من الصعب السيطرة عليه هو أنشطة السوق وأهداف أوسع لكسب العيش ورفع التحدي لاستحداث حيازة ملائمة.

ومن الشائع، في بعض أنحاء العالم، معرفة أن نُظم الحيازة العرفية لا تزال قائمة رغم ضعفها ورغم أن فعاليتها ليست كاملة. وهذا هو الحال في العديد من المجتمعات الرعوية الأفريقية حيث أضعفت سلطة الدولة الحيازة العرفية في العديد من الحالات، غير أنها نادرا ما أقدمت على استبدالها بشكل كامل. وأقدمت الدول في أنحاء أخرى من العالم، خاصة في وسط آسيا، على القضاء على المؤسسات الرعوية العرفية والجهود جارية لإحيائها أو لإنشاء مؤسسات جديدة ولكن تكون مماثلة لها. وتكون العوائق في دول أخرى إدارية واقتصادية على حد سواء في ما يتعلق بتنقل المواشي ووصول صغار مالكي المواشي إلى المراعي. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، عاين صغار مالكي الأراضي ميزة نظم الإدارة المشتركة، رغم أن البلاد ليس لديها تاريخ طويل في هذا النوع من العمل الجماعي. وتثبت هذه النظم أنه لايزال بالإمكان إيجاد حلول مبتكرة لتمكين الممارسات المشتركة.

إدارة المراعي في إطار نظام مفتوح: حماية مسارات الانتجاع الرعوي في المقاطعة الواقعة في أقصى شمال الكاميرون

استعملت المنظمات غير الحكومية والحكومات في أقصى شمال الكاميرون مراسيم وإجراءات إدارية لحماية الموارد الرعوية ومسارات التنقل الرعوي التي تربط المراعي الموسمية. ويستخدم الرعاة في هذا المجال النظام المفتوح لتخصيص الموارد. ويستغل الرعاة الموارد الرعوية المجّمعة عبر أنحاء المنطقة باستخدام مسارات الانتجاع الرعوي بغرض التنقل بين مناطق ذات كثافة سكانية منخفضة، بما في ذلك المنطقة الرئيسية ذات الموارد وهي سهول لُوغون الفيضية. غير أن المراعي في العقود الأخيرة ما فتئت تتعرض لضغط متزايد، كذلك الشأن بالنسبة لمسارات الانتجاع الرعوي التي تربط المناطق الرعوية نظرا إلى الضغوط الديموغرافية والتنمية الاقتصادية.

واستخدمت المنظمات غير الحكومية المرسوم المتعلق بتسوية النزاعات الزراعية والرعوية (رقم 78-263) لتحديد البنية التحتية الرعوية وحمياتها في المنطقة الواقعة في أقصى شمال الكاميرون. ولقد جرى تعيين المناطق الرعوية والزراعية وتحديد مسارات التنقل الرعوي لتمكين الرعاة من دخول مجال سهول لُوغون الفيضية عند بداية الموسم الجاف. وما فتئت الخطوة الحاسمة في هذه العملية تتمثل في تشجيع الجهات المعنية وتنظيمها، بمن فيهم الرعاة ومزارعو المحاصيل والسلطتان التقليدية والحكومية على السواء لتحديد (عن طريق توافق الآراء) مسارات الانتجاع الرعوي ومناطق للمكوث ليلا في مخيمات ومناطق للرعي (Moritz وآخرون، 2014).

ولا يمكن دائماً التمييز بوضوح بين حقوق الملكية الفردية وحقوق الملكية المشتركة. ويمكن أن تُحدث نظم الحيازة المشتركة فوارق ونزاعات، في حين أن بعض أشكال الحيازة الفردية قد تعزز نظم وصول مشتركة للسماح بالرعي الموسمي في مناطق إيكولوجية متعددة. وهناك في بعض الحالات الأوروبية علاقة وثيقة بين حقوق المراعي المشتركة وحقوق المراعي الفردية بشأن قطعة أرض مجاورة؛ فعلى سبيل المثال، هناك مراع صيفية مشتركة ومراع شتوية خاصة. وقد يدعم استخدام أدوات التخطيط المناسبة أوجه التآزر بين النموذجين من خلال الجمع بين القدرة على القيام باستثمارات مستدامة ناجمة عن حقوق محددة وتغطية مخاطر التأمين على الأراضي التي تدار بصورة مشتركة.

بروز حركة عالمية تدعم الأصوات المدافعة عن مجال الرعي

خلال السنوات الأخيرة، كان هناك تطور في التنظيم العالمي للرعاة وفي إعلاء الصوت دفاعا عنهم، خاصة تحت شعار "الشعوب الأصلية المتنقلة". وفي عام 2007، اجتمع ممثلو الرعاة من بلدان تجاوز عددها 60 بلدا من أنحاء العالم في سيغوبيا في إسبانيا وأصدروا إعلان سيغوبيا بشأن الرعاة البدويين والرعاة الرحل في (14 سبتمبر/أيلول 2007 في إسبانيا). ودعا الإعلان الحكومات والمنظمات الدولية إلى "السعي إلى الحصول على موافقة مسبقة ومستنيرة قبل القيام بجميع المبادرات الخاصة والعامة التي من شأنها أن تؤثر على سلامة الأراضي المتعارف عليها في الشعوب الأصلية المتنقلة وعلى نظم إدارة الموارد والطبيعة".[6] وأعدت ممثلات نساء عاملات في الرعي، ينتمين لما يتجاوز 40 بلدا، إعلان ميرا (الهند، بتاريخ 21 نوفمبر/ تشرين الثاني 2010) ويتضمن الإعلان إشارة صريحة إلى حقوق النساء العاملات في الرعي ودعا الحكومات والجهات المعنية الأخرى إلى "ضمان وصول المجال الرعوي إلى الموارد والدفاع عن ذلك، بما يشمل المراعي التقليدية" و"احترام الأراضي الرعوية وأنماط الهجرة... بالتشاور مع النساء العاملات في الرعي".[7]

وعلى نحو مواز، قام رعاة من 50 بلدا بإصدار بيان كيزيريان للرعاة (كينيا، بتاريخ 15 ديسمبر/كانون الأول 2013) ودعوا من خلاله إلى "حماية المراعي وأراضي الرعي وحصر استعمالها في الرعي؛ وضمان الحقوق في الأراضي وحقوق الرعي وحقوق مربي الحيوانات من الرعاة؛ وحماية مسارات الرحّل؛ وضمان وجود آلية تدعم المشاركة في السياسة وصنع القرارات وصياغة السياسات؛ وتمكين المنظمات والمجتمعات المحلية الرعوية/ المجتمعات من خلال التعزيز المؤسسي وبناء القدرات".[8]

التحديات ذات الأولوية بشأن حيازة المراعي[9]

التحدي رقم1: تنسيق العلاقات بين الدول والمجتمعات الرعوية

لدى المجتمعات المحلية الرعوية في العديد من البلدان علاقة هشة مع الدولة وهذا من شأنه أن يؤدي إلى استفراد الحكومة بالقيام بتدخلات تعود بالضرر على الحقوق وسبل العيش الرعوية. وتعتبر العديد من البلدان أن الرعي بمثابة رجوع إلى الوراء وتمنح الأفضلية لإنتاج المحاصيل على حساب الأراضي الرعوية، إذ تقوم بسن قوانين للحصول على الأراضي التي تحتاجها لذلك. وقد يكون لهذا النهج كذلك ارتباط وثيق بالمصالح الشخصية للنخب السياسية أو قد يكون متأثرا بإصلاحات إيديولوجية في السياسات أو باختلافات عرقية.

6 http://www.danadeclaration.org/pdf/SegoviaDeclaration.pdf

7 http://www.iucn.org/wisp/resources/publications/good_practice_studies_/gender/?10816/MERA-Declaration

8 https://cmsdata.iucn.org/downloads/the_kiserian_pastoralists_statement.pdf

9 جرى الاتفاق على هذه الأولويات في اجتماع الهيئة التقنية المشرفة على هذا الدليل الفني.

ويكمن التحدي في الجمع بين الطرفين اللذين يجمع بينهما تاريخ طويل من الازدراء المتبادل يكاد في بعض الحالات أن يصبح نزاعا أو أن يتخذ شكل نزاع بالفعل. ويجب أن تكون الحكومات مقتنعة بقيمة الرعي كنظام لاستخدام الأراضي وأن تعتبره أولوية إنمائية مقارنة بالفوائد المرجوة والمكاسب القصيرة الأجل التي تتحقق من وراء بدائل استخدام أخرى للأراضي الرعوية. ويجب أن تكون المجتمعات الرعوية مقتنعة كذلك بشرعية الدولة وقيمتها وعليها كذلك، في بعض الحالات، أن تنمي شعورا بالمسؤولية المدنية والمواطنية. ويكمن جوهر هذا التحدي في ضرورة بناء الثقة والقدرات وتحقيق المشاركة، وهو ما قد يستغرق وقتا ويتطلب مهارات متخصصة ويحتاج أحيانا إلى وساطة خارجية.

التحدي رقم 2: إدارة المصالح المتعارضة والمطالبات المتعلقة بالأراضي والموارد الأخرى

غالبا ما تحصل خلافات حادة بين مستخدمي الأراضي الرعوية المتنافسين. وتُعزى هذه المنافسة على الأراضي الرعوية، إلى حد ما ، إلى كون أسس حيازتها ضعيفة وتفتقر إلى دعم سياسي وغالبا ما تستعمل موسميا فقط. وكثيرا ما تعتبر الحكومات أن الاستخدامات البديلة للأراضي تكون مجدية بقدر أكبر على المستوى الاقتصادي مقارنة بالرعي، وذلك حتى عندما تُظهر الدلائل بجلاء نقيض ذلك. ويقوم بعض الرعاة، الذين يشعرون بالتهديد، بقبول توزيع حقوق لا تكون في صالحهم ويتخلون عن جزء من أرضهم بهدف تأمين حصة على الأقل من مواردهم لضمان بقاء سبل عيشهم. والنتيجة هي التخلي عنهم وتثبيط عزيمتهم على الاستثمار واستنزاف الأراضي الإنتاجية.

وعلى الدول والمستويات الحكومية الدنيا أن ترفع التحدي بوضع أطر تفاوض تشاركية بصورة فعلية من شأنها أن توضح مختلف المطالبات بالأراضي. ويحتاج الأمر إلى عمليات أكثر إنصافا للتفاوض بشأن تغييرات في استخدام الأراضي، ويجب أن يكون الإبلاغ عن هذه العمليات مشفوعا بفهم أفضل للقيمة الكاملة للأراضي وموارد أخرى من أجل الرعي المستدام. وقد يتطلب الأمر في بعض البلدان اهتماما خاصا وعاجلا بمعالجة إرث المصالح المتضاربة والمنازعات الطويلة الأمد.

التحدي رقم 3: تحسين آليات التشاور والمشاركة مع الرعاة والاعتراف بهم كمواطنين لهم حقوق شرعية

لا يمكن تسوية النزاع القائم بين شرعية نظم الحيازة العرفية وشرعية مؤسسات الدولة إلا من خلال مشاركة عدة جهات فاعلة وانخراطها في العملية. وكثيرا ما يفتقر الرعاة إلى المهارات والأدوات اللازمة للضغط والقيام بمفاوضات قانونية لإسماع صوتهم وتأمين حقوقهم الخاصة بأراضيهم. ويصبح هذا الأمر جليا على وجه الخصوص عندما يتعلق الأمر بالدفاع عن مصالحهم ضد شركات لها موارد كافية ونفوذ تجاه موظفي الدولة. ومالم يتوفر الدعم للرعاة من جانب موظفين خارجيين (مثل المنظمات غير الحكومية) في المسائل القانونية والتقنية، فإنهم يتركون لمصيرهم في وضع ضعيف بسبب صعوبة حصولهم على التعليم وبسبب تهميشهم سياسيا.

والتحدي المطروح هو تعزيز مشاركة الرعاة وإتاحة الاستجابة والتمثيل الخاضع للمساءلة في ميادين صنع القرار وفي العمليات المرتبطة بأراضيهم. ويتطلب هذا الأمر عنصرين اثنين هما: أحكام تنظيمية ملائمة تكفل المشاركة والالتزام الجدي بوضع مرتكزات أساسية من أجل حوكمة سريعة الاستجابة، بما في ذلك إسماع صوت الرعاة وتمثيلهم على النحو المناسب في ما يتعلق بهيئات صنع القرار والمساواة بين الجنسين كمسألة أساسية للنظر فيها وبناء القدرات في أوساط المجتمعات الرعوية وتمكين المجتمعات المحلية من الدفاع عن حقوقها.

التحدي رقم 4: متطلبات قانونية محددة بشأن الرعي

يحتاج الرعاة إلى توفير الحماية، ليس لأراضيهم فحسب، بل كذلك لمسارات الرحل منهم وممرات التنقل التي يسلكونها في المناطق الطبيعية بصورة مستدامة وحماية عدة موارد طبيعية أخرى تكون مهمة لضمان سلاسة عمل نظامهم. والتحدي المتعلق بوضع ترتيبات قانونية مناسبة للأراضي الرعوية هو أمر معقد بالنظر إلى مسائل مجهولة المعالم ومتداخلة ومتعددة المستويات يجب أن تعالجها الأطر القانونية الخاصة بالرعاة. ومن الصعب تحقيق توازن بين المرونة اللازمة والغموض الذي تتسم به الحوكمة الرعوية من جهة والفصل المحتمل الذي يكون رسميا وصارما على مستوى الحقوق المرتبطة بحماية السندات القانونية من جهة أخرى.

غير أن هناك تزايدا في عدد المبادرات التي تسعى من خلالها الدول والرعاة على حد سواء إلى التغلب على الحواجز ووضع نظم حيازة أفضل. ويمكن وضع قوانين لإرساء قواعد مرنة، وذلك بجعل هذه القوانين أكثر توجها نحو العمليات والمؤسسات. ويجب دعم صانعي السياسات والرعاة من خلال عمليات ملائمة لكي يشعروا بالارتياح في ما يتعلق بالحلول المتفاوض بشأنها والتي قد تكون على درجة عالية من الابتكار، فتكون بذلك حلولا غير مألوفة. ويكمن التحدي في ضمان المعاملة العادلة بشأن المسائل الرعوية من خلال معالجتها وفق إطار شامل ومرن ومتفاوض عليه.

التحدي رقم 5: وضع خطط متكاملة لاستخدام الأراضي على النطاقات المناسبة

تفتقر معظم بلدان العالم إلى خطط لاستخدام الأراضي توجه استراتيجياتها على المستويين الوطني والإقليمي، وعندما يتوفر هذا النوع من الخطط فإن الرعي يكاد أن يكون مندثرا عمليا. ويُنظر عادة إلى الرعي على أنه قطاع فرعي من قطاع الزراعة، ويجري، بصورة عامة، إغفال دوره في التخطيط في مجال إدارة البيئة والمحافظة عليها. وفضلا عن ذلك، فإن أدوات تخطيط استخدام الأراضي حاليا غير ملائمة لمعالجة المسائل المحددة في مجال الرعي. وتبين الخرائط الثابتة وجود معالجة سيئة لمسألتي التنقل والمرونة، وبالإضافة إلى سوء تمثيل الرعاة وضعف مشاركتهم في تصميم ورصد تخطيط استخدام الأراضي، فإن هذا التخطيط قد يغفل عموما الدور الإقليمي للرعي.

إن دمج الرعي في التخطيط لاستخدام الأراضي هو إجراء مهم على جميع المستويات الإقليمية لتعزيز حقوق حيازة الأراضي الرعوية من أجل استدامة طويلة الأجل. والتحدي المطروح على الدول يتمثل في وضع خطط وطنية لاستخدام الأراضي تراعي مجال الرعي واستخدامات أخرى للأراضي في الوقت ذاته على مستوى استراتيجي، محققة توازنا بينهما. وينبغي أن تحدد هذه الخطط كذلك الاحتياجات والأهداف والنتائج المتوقعة من سياسات الأراضي الرعوية وينبغي أن تخلق إطارا وطنيا لتطويرها.

الشكل 5:
ربط التحديات الكامنة بمشاكل الحوكمة المشتركة

تحديات أخرى ينبغي أخذها في الاعتبار

ويمكن أن يكون لعدة تحديات أخرى تأثير على إدارة حيازة الأراضي الرعوية. ويمكن أن يكون للعمليات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في المجتمعات المحلية الرعوية والمجتمع بصورة أعم انعكاسات تؤثر على العلاقة بين الإنسان والأرض، مؤثرة في الوقت ذاته على طريقة عمل نظم الحيازة العرفية. وتتنوع الأهمية النسبية لـ"عوامل التغيير" هذه تنوعا كبيرا عبر القارات والبلدان والمناطق، بل ويشمل هذا التنوع كذلك آثار التغييرات المماثلة التي تتعلق باختلاف سياقات حيازة الأراضي الرعوية. ويلخص الجدول رقم 1 بعض هذه التحديات، وجرى تناول عددٍ منها بشكل غير مباشر في الأقسام اللاحقة.

الجدول 1
التحديات الإضافية لتأمين الحيازة

الفقر والعوز	• أولويات الاستثمار المتنافسة نتيجة الأزمات المتكررة • غموض يكتنف حقوق الرعاة السابقين بشأن الوصول إلى الموارد الطبيعية
التغير والنمو السكاني	• تكييف استراتيجيات المواجهة لفائدة الرعاة • التعامل مع تزايد المخاطر الناجمة عن النمو السكاني • تفادي تدهور المراعي المترتب عن التغير السكاني • المحافظة على نفوذ وتأثير الرعاة في سياق سيناريوهات تزايد عدد السكان
التحضر والتوسع الحضري	• تحسين فرص وصول الرعاة إلى الموارد في المناطق الحضرية الجديدة • التعامل مع المشاكل المتعلقة بالتوسع الحضري مثل الخصخصة والزحف الحضري • استغلال فرص جديدة في الأسواق لفائدة الرعاة المتأثرين بالنمو الحضري
مؤسسات ناشئة	• فرص وتهديدات مترتبة عن حكومة لا مركزية • منظمات رعوية ناشئة كقواعد تأثير بديلة
التحديات الجنسانية في مجال حيازة الأراضي	• التغلب على العوائق المرتبطة بالمسائل الجنسانية في ما يتعلق بحيازة الأراضي • تحسين فرص المرأة في القيام بأنشطة تربية الماشية وإدارة هذه الأنشطة • تعزيز حقوق المرأة واستحقاقاتها من الأراضي والمياه والوصول إلى الأسواق • تكييف قواعد الإرث والزواج من أجل احترام حقوق المرأة
ضعف الإحساس بالمواطنية	• احترام الرعاة بصفتهم مواطنين شرعيين ومعالجة التهميش • زيادة الوعي الوطني ومشاركة ورفع مستوى مشاركة الرعاة • تعزيز الحصول على الخدمات الحكومية (الخدمات الإدارية والتعليم وما إلى ذلك)
أفول المعارف المحلية	• تعزيز تكييف المعارف المحلية لمواكبة التغيير • تحسين سبل تجميع المعارف غير المكتوبة في مجال الرعي وتخزينها ونقلها
الاستثمار في المياه	• صنع القرار بطريقة مستنيرة ومتفاوض بشأنها في ما يتعلق بتطوير الهياكل الأساسية ذات الصلة بالمياه • بناء القدرات في المجال الرعوي بغرض إدارة المياه وموارد أخرى • استعمال إدارة المياه لترشيد إدارة المراعي
التحديات ذات الصلة بانعدام الأمن	• إعمال الحقوق الأساسية المتعلقة بأمن المرء على شخصه وأملاكه • وضع نظم ملائمة بديلة لإدارة النزاعات
تغير المناخ	• تكييف إدارة الأراضي (والمخاطر) لمواكبة التغيير في توزيع الموارد • تزايد المنافسة على الموارد • زيادة الطلب على استراتيجيات إدارة المخاطر

القسم الثاني

2

تحسين الحوكمة وتعزيز القدرات البشرية

القسم الثاني- تحسين الحوكمة وتعزيز القدرات البشرية

تحقيق الحيازة المسؤولة للمراعي

المقصود بحوكمة الحيازة هو (1) كيفية توزيع الموارد في المجتمع (الأراضي والموارد المتعلقة بها مثل المراعي)، والفوائد والفرص والمسؤوليات و (2) كيف يشارك مختلف الفاعلين بأصواتهم في اتخاذ القرارات وإدارة تلك الموارد. وإنّ استعداد جميع الفاعلين للتعلم وانفتاحهم للحوار في ما بينهم، وكذلك مساءلة الحكومة وأصحاب القرار الآخرين أمام الرعاة وزيادة فعالية تمثيلهم، تشكل كلها أمراً أساسياً لسماع تلك الأصوات ولتمكّن الرعاة من ضمان الفوائد الناتجة عن إصلاحات الحوكمة. والحوكمة ليست مسألة قانون فحسب، بل هي أيضاً مسألة سياسة وعمليات وعلاقات وقوة، ويجب أن تُبنى على فهم الواقع الذي تعيشه المجتمعات الرعوية. وتستند قدرة الرعاة على الاستفادة من التحسينات على صعيد الحوكمة هذه إلى القدرات التي يتمتع بها أولئك الرعاة. وتعزيز القدرات والإمكانات شرط أساسي لكي يستفيد الرعاة من التحسينات على صعيد الحوكمة استفادة فعالة بسبل من شأنها أن تعزز الحقوق الرعوية.

وتحدد الخطوط التوجيهية خمسة التزامات رئيسية لضمان حوكمة الحيازة حوكمة مسؤولة، وما زالت النظم الرعوية لا تتمتع سوى لحدّ ضئيل بالعديد منها. وتشمل هذه الالتزامات كلا من الحكومة والجهات الفاعلة غير الحكومية (الفقرة 3-2 من الخطوط التوجيهية).

الحيازة المسؤولة في الأراضي الرعوية

تحدد الفقرة 3 ألف من الخطوط التوجيهية خمسة مبادئ عامة للحيازة المسؤولة. ولكل مبدأ منها أهميته بالنسبة إلى المجتمعات الرعوية. ويتيح النجاح في تطبيقها للمجتمعات الرعوية ما يلي:

1. **نظم مشروعة لحيازة المراعي** مع الإقرار بها واحترامها. ويحصل الرعاة على الحق في إدارة هذه الموارد وفقاً لأعرافهم ومن أجل حماية سبل كسب عيشهم. ويتفق هذا مع الالتزامات الطوعية المتخذة في إطار إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية والتي يتكرر ذكرها في الفقرتين 9 و10-2 من الخطوط التوجيهية.

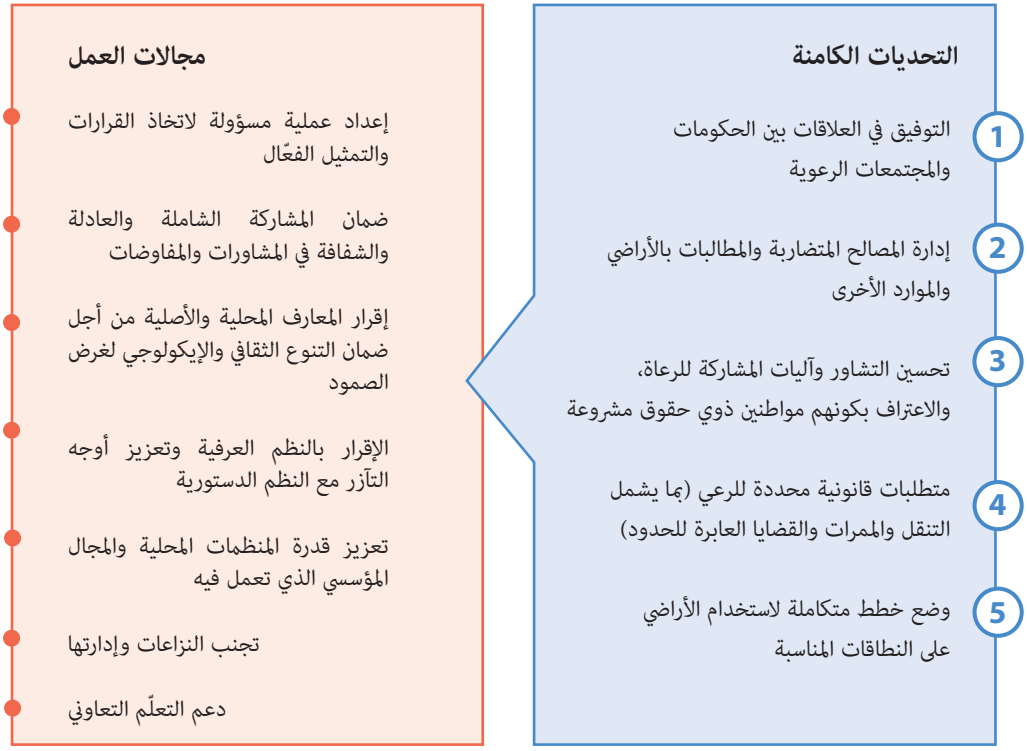
2. **ضمانات وقائية ضد التهديدات والانتهاكات** مثبتة ويُعمل بها في القانون والسياسة. وتتيح هذه الضمانات حماية الأراضي والممرات الرعوية من الانتهاك أو من التلاشي نتيجة للاستثمارات (الفقرات 12-4 و12-6 و 12-7 من الخطوط التوجيهية). وستتجسّد تلك الخطوط التوجيهية عند استكمالها باستراتيجيات لتعزيز قدرات الرعاة على ضمان حقوقهم. وتشمل الخيارات تعزيز المشاركة والتمثيل في عمليات اتخاذ القرار والتخطيط ودعم المنظمات المحلية.

3. **حقوق الحيازة المشروعة** التي تعمل الحكومة والجهات الفاعلة غير الحكومية على تيسيرها وتعزيزها. وتشمل إجراءات تعزيز قدرة الرعاة على التمتع بهذه الحقوق تحسين التمثيل، وتعزيز كفالة سبل كسب المعيشة بما في ذلك قدرة الحصول على المياه والمراعي، وتحسين الأمن الشخصي والعلاقات الاجتماعية الطيبة. والتمتع بالحقوق أمر غير قابل للتجزئة ويشمل، كما توصي به الخطوط التوجيهية، تعزيز الحقوق المدنية والسياسية.

4. **الاحتكام إلى القضاء** لمعالجة الانتهاكات لحقوق الحيازة المشروعة. وهو أمر لا يقتصر فحسب على الأحكام القانونية بشأن تحسين الحصول على المعلومات والمساواة في ذلك مع المواطنين الآخرين، وضمان الملاءمة الثقافية وتوفير الدعم للاستفادة من الهياكل القانونية.

5. **تجنب النزاعات والخلافات بشأن الحيازة والفساد وتسويتها.** ويشمل ذلك إرساء المؤسسات اللازمة لتسوية النزاعات والاعتراف بالتسوية العرفية للنزاعات. ويجري وضع الخطط المراعية للنزاعات وعمليات اتخاذ القرارات ودعمها عن طريق الاستراتيجيات الفعالة للتعلم والاستماع بين الفاعلين. وذلك بالإضافة إلى نظم التقييم والإدارة المتكاملة المراعية للنزاعات.

ويحدد القسم الثاني سبعة مجالات عمل مترابطة لمعالجة التحديات الخمسة ذات الأولوية الواردة في القسم الأول، على نحو ما يوضحه الشكل 6. وليست هناك في معظم الحالات مجالات عمل منفردة دقيقة تستجيب لكل تحدٍّ بمفرده. وتعالج معظم مجالات العمل تحديات متعددة في حين يقتضي كل تحدّ مجالات عمل متعددة. ويبيّن الشكل 6 أن المقصود بالحيازة وحوكمة الحيازة المسؤولة ليس هو مجرد الترتيبات القانونية فحسب وإنما يعني أيضاً العلاقات والعمليات والقدرات وموارد الحوكمة. ويشمل ذلك الاهتمام بالحقوق، والنظم الإيكولوجية التي يقوم عليها استخدام الأراضي المستدام والنظم المستدامة لإنتاج الأغذية، والقدرة على الاستفادة من الحلول المتاحة والاستجابة للتغيّر.



الشكل 6:
التحديات الكامنة وراء حيازة المراعي ومجالات العمل المقترحة

مجال العمل 1: إعداد عملية مسؤولة لاتخاذ القرارات والتمثيل الفعّال

الهدف: تعدّ الحوكمة من حيث الجوهر عملية يتم بموجبها اتخاذ القرارات وغايتها الأساسية هي ضمان العملية التي تفضي إلى اتخاذ أفضل القرارات بأسلوب يكفل قبول تلك القرارات واحترامها. والهدف الذي يرمي إليه مجال العمل هذا هو إرساء الشروط التي تتيح التوصل إلى اتفاق بشأن قضايا حيازة المراعي. ويشمل ذلك إيلاء اهتمام خاص للتحديات الفريدة تجاه تمثيل الرعاة ومساءلتهم.

لماذا يعتبر ذلك مهماً؟

كما نوقش في القسم الأول، تواجه المجتمعات الرعوية تحديات معيّنة في سياق التنمية الاقتصادية المعاصرة وأطر الحفظ. وتشمل تلك التحديات: ضمان التمثيل والمساءلة من حيث أسلوب مشاركة الرعاة؛ وضمان إقرار خطط استخدام الأراضي لحقوق الرعاة والمستفيدين الآخرين واحتياجاتهم والواقع الذي يعيشونه، والعمل من أجل تحقيق المبادلات والتسويات التي تفي بمبادئ الخطوط التوجيهية وتتسق مع حقوق الإنسان؛ وحماية أنشطة الانتجاع بما في ذلك الممرات واحترام استخدام الموارد في المكان والزمان؛ ومواءمة حقوق حيازة المراعي مع النظم الوطنية التي تشجع سندات الملكية الفردية الخصوصية والتي تشهد توسعاً مطرداً للزراعة المكثفة والصناعات الاستخراجية.

ولأسلوب اتخاذ القرارات تشعبات هامة بالنسبة إلى الرعاة والرعي. ومن ذلك، على سبيل المثال، القرارات المتعلقة باستخدام الأراضي، والتنمية الاقتصادية والتوسع (بما يشمل الزراعة لأغراض الإنتاج الصناعي، والتعدين واستخراج المعادن، والتطورات الرئيسية للهياكل الأساسية والاستثمارات ذات الصلة) التي تؤثر على حيازة الرعاة للأراضي (Zoomers, 2010; Herrera وDavies و Manzano Baena, 2014) ويمكن أن تقلص قدرتهم على المشاركة في المجتمع والمحافظة -على نمط حياتهم. ويؤدي النزوح إلى تهميش المجتمعات الرعوية سياسياً واقتصادياً وثقافياً (Dong وآخرون، 2011)، مع ما لذلك من تأثيرات على الرفاه والصمود بشكل عام.

تقييم آثار سياسات الرعي في النيجر (Zakara و Abarchi, 2007)

هناك في النيجر عدد من القوانين التي تدعم حقوق الرعاة وتنقلهم. وتستند تلك السياسات إلى بعض المبادئ الشائعة على نحو ما يلي:

- إقرار منطقة مخصصة بشكل أساسي للرعي؛
- الإقرار بالطابع الوظيفي المتعدد لمناطق الموارد المخصصة للحفاظ على التكامل بين الماشية/الزراعة؛
- تأكيد مبدأ العزم على ضمان حيازة الأراضي لغرض الإنتاج الريفي؛
- وجود نظام قانوني لعلم حركة السوائل (الهيدروليكا) الريفية، يراعي احتياجات الرعاة؛
- مساهمة النيجر في إقرار المنطقة شبه الإقليمية بالحاجة إلى التنقل وبفائدتها (الانتجاع الدولي) في منطقة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

ومن شأن التأكيد على هذه المبادئ أن يضمن للرعاة الإقرار بنشاطهم، ونمط حياتهم، وحقوقهم الخاصة عبر قسم هام من الإقليم الوطني. وما زال العمل مستمراً في هذا المضمار ويلزم توفير الموارد لتنفيذ هذه السياسات على أكمل وجه.

توجيهات عامة بشأن اتخاذ القرارات

تشكل العلاقات بين شتى الجهات الفاعلة عاملاً رئيسياً في أسلوب اتخاذ القرارات. ويتطلّب تيسير عملية اتخاذ القرارات المناسبة دعم التغيير على مستويات متعددة، من مستوى المبادئ والافتراضات، على المستوى المركزي، حتى تغيير القواعد والبارامترات على المستوى المحيطي. وتشمل متطلبات تعزيز عمليات اتخاذ القرارات ما يلي:

- تدريب الميسّرين على النُهُج الموجهة للعمليات وإدراكهم لمختلف المعارف والمفاهيم؛
- بناء المؤسسات عوضاً عن الإنتاج لمرة واحدة في خطط استخدام الأراضي؛
- إتاحة آفاق للحوار مناسبة وطويلة الأجل؛
- ضمان مشاركة جميع الجهات الفاعلة والسلطات ذات الصلة بما في ذلك على المستوى المحلي؛
- ضمان التمثيل الفعال للرعاة؛
- الوفاء بالتزامات حقوق الإنسان، وخصوصاً الالتزامات المحددة في الخطوط التوجيهية، والاعتراف بحقوق الرعاة.

وقد استفاد العديد من الأمثلة الواردة في الأطر التي يتضمنها هذا الدليل التقني من العمليات الوطنية لتحقيق اللامركزية أو تفويض السلطة. ومن شأن تحقيق اللامركزية أو تفويض السلطة في عملية اتخاذ القرارات أن يتيح فرصاً لتحسين التشاور مع الرعاة بخصوص حقوقهم في الأراضي، وتعزيز المشاركة وتحسين المساءلة. وقد تم ذكر ذلك كأحد العوامل المشتركة في النجاحات المسجلة حديثاً في أنشطة تعزيز حقوق الرعاة في الأراضي في مختلف أرجاء العالم (Herrera وDavies وManzano Baena، 2014). وهذا الدليل التقني لا يتناول بإسهاب مناقشة تحقيق اللامركزية أو نقل السلطة بالنظر إلى تعقد هذا الموضوع واتساع نطاقه وبالنظر أيضاً إلى آثاره التي تتجاوز إلى حد بعيد نطاق حوكمة الحيازة.

الخطوات الرئيسية في اتخاذ القرارات

تؤكد الخطوات الرئيسية في عملية اتخاذ القرارات على توطيد العلاقات من أجل زيادة فرصة القيام بمقايضات متفق عليها ومقبولة على نطاق واسع.

1. **ضمان التمثيل والمساءلة** لإتاحة مشاركة مجدية لمختلف الجهات الفاعلة في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حقوقهم ورفاههم وسبل كسب عيشهم.
2. **الاتفاق على المبادئ الإجرائية والخطوات ذات الصلة (بما في ذلك تسوية النزاعات وبناء الثقة)** لغرض إيجاد عملية مشروعة وفرض حدود للسلطة، عبر الاسترشاد بالحقوق الأساسية القائمة، ومن ضمنها حقوق الإنسان.
3. **إرساء مبادئ متفق عليها** لتوفير معايير أساسية لاتخاذ القرارات وتعزيز التعاطف مع الآخرين والتضامن، واتباع القانون الدولي والمبادئ الدولية لحقوق الإنسان.
4. **تقاسم مختلف المعارف والتوقعات:** لغرض تعزيز الفهم المتبادل؛ وبناء التعاطف مع الآخرين والتضامن، واحترام المعارف المحلية والنظم العرفية؛ وضمان التعلّم كعنصر ابتكاري وإبداعي لحلّ المشكلات (انظر مجال العمل 7).
5. **بناء الثقة وتسوية النزاعات، وإرساء عمليات لتجنب النزاعات** (مجال العمل 6).
6. **التفاوض بشأن القرارات والمقايضات،** لغرض ضمان قبول التسويات، ودراسة مدى تناسب النتائج مع المبادئ المتفق عليها وتوضيح الآثار المتوقعة.
7. **توفير آليات التدقيق والمساءلة العامة** لغرض ضمان الشرعية والمصداقية، بما في ذلك إيجاد فرص للاستجواب ولفرض العقوبات الاجتماعية.
8. **تنقيح القرارات** لضمان الملاءمة، والشرعية، والمساءلة والمصداقية، واستبانة الاعتراضات، وعلاقتها بالالتزامات القائمة بالنسبة إلى الحقوق وآثارها على الرعاة.

العناصر الرئيسية لتحسين اتخاذ قرارات بشأن الحلول المحددة لحيازة المراعي

إنّ عمليات اتخاذ القرارات ليست عمليات خطيّة صارمة أو عمليات منطقية تماماً. ورغم الاتفاق المتزايد بأن اتخاذ القرارات السليمة لا بد وأن يبنى على المعرفة، فإن اتخاذ القرارات هو في الواقع عملية غاية في التعقيد. وترتبط المعرفة واستخدامها ارتباطاً وثيقاً بطبيعة المجتمعات، وأولوياتها، وآرائها العالمية وتأثيرها النسبي وقوتها. وما يعتبر معرفة ذات مصداقية أو مشروعة من طرف واحد كثيراً ما يلقى المعارضة من طرف آخر. وبالتالي، فإن المعرفة التي يُقر بها وتُدرج في عملية اتخاذ القرارات هي بحد ذاتها مسألة قوة. والنظم الديمقراطية تحاول عادةً تقييد أثر التباينات في القوة على عملية اتخاذ القرارات من خلال القضاء، والقنوات السياسية عن طريق الهيئة التشريعية، والانتخابات الدورية، والتدابير القانونية الإجرائية ووضع قواعد محددة. وتشمل التدابير الإجرائية المشاركة، والشفافية، والمساءلة والموافقة الحرة والمسبقة والمتسنيرة. وقد اعتُمدت أيضاً طائفة واسعة من حقوق الإنسان من أجل تقليل الآثار السلبية على الفئات الأقلّ قوّة.

ومن غير الممكن فرض حلول إفرادية محددة للحيازة قابلة للتطبيق على الصعيد العالمي، بل وحتى على الصعيد الوطني. ويجب أن تنبثق الحلول عن السياق الوطني فضلاً عن السياقات الرعوية الإيكولوجية والثقافية. وهناك في الكثير من البلدان فئات عرقية رعوية متعددة ذات ثقافات متميزة تعيش في بيئات إيكولوجية متميزة، وبالتالي، فهي تستلزم وجود عملية ملائمة يمكن من خلالها تحديد الحلّ الأنسب محلياً. ومن شأن تعزيز عمليات اتخاذ القرارات وتوطيد العلاقات بين شتى الجهات الفاعلة إتاحة الفرصة لمعالجة مسألة الحيازة المتداخلة والمتعددة الطبقات التي يتسم بها الرعي. ويرد في ما يلي شرح للخطوات الرئيسية في عملية اتخاذ القرارات في مجال العمل هذا، ويُعالج معظمها في أقسام أخرى من هذا الدليل التقني. ويشدد مجال العمل هذا أيضاً على النقاط الحيوية التالية التي لا تعالج في موضع آخر:

1. الاتفاق على القيم الأساسية وتعيين الحدود؛
2. التمثيل الفعّال؛
3. المساءلة؛
4. التخطيط على النطاق المناسب؛
5. التخطيط للتنقل.

1- الاتفاق على القيم الأساسية وتعيين الحدود

قد يساعد وضع مقياس استناداً إلى القيم المشتركة على فرز القرارات التي لا تفي بالمعيار المرغوب. ووفقاً لهذا المفهوم، قد يساعد المقياس على كفالة إسهام عملية اتخاذ القرار في تجسيد القيم والأولويات المتفق عليها. وتتمثل إحدى فوائد استخدام حقوق الإنسان كمقياس في أنّ ثمة التزاماً رسمياً واسعاً فعلاً تجاه حقوق الإنسان، بما في ذلك الالتزام في إطار الخطوط التوجيهية. وهذه المعايير يمكن تحديدها من خلال عمليات تمثيلية وشاملة تتيح بناء توافق الآراء على النطاق المناسب. وتلك القيم والمبادئ التي يُسترشد بها في عملية اتخاذ القرارات يمكن أن تستمد من القانون الدولي، أو من قانون حقوق الإنسان، أو من المبادئ والأهداف المبينة في الخطوط التوجيهية، وكذلك من احترام الرعي والاعتراف به.

واستخدام الحقوق المستمدة من القانون الدولي يمكن أن يساعد المسؤولين الحكوميين على اتخاذ القرارات في التركيز على كيفية تأثير قراراتهم في حيازة المراعي، وسبل كسب العيش، والحق في الغذاء، والرفاه والأمن الغذائي. ومن بين النتائج الإيجابية للنهج المستند إلى الحقوق في اتخاذ القرارات قدرته على تحويل الاهتمام بعيداً عن المطالبات العريضة بشأن الرفاهية (على نحو ما يسجّل في الناتج المحلي الإجمالي) وتوجيهه نحو فهم أسلوب تأثير القرارات على جماعة محددة من الناس في سياقات محددة. ويكتسي ذلك أهمية خاصة حيثما وجب القيام بمقايضات صعبة؛ على سبيل المثال، عند اتخاذ قرار بالمحافظة على الأرض كأرض للرعي أو تحويلها إلى أرض للزراعة لأغراض صناعية أو لحفظ الحياة البرية. والقرارات التي تبدو نتائجها إيجابية على المستوى الوطني يمكن أن تكون عواقبها مضرة على المستوى المحلي. وتقرّ الخطوط التوجيهية بحقوق مختلفة (انظر المقدمة) بما في ذلك الحق في الغذاء؛ ويُقترح بأن تكون القرارات متسقة مع هذا الحق على أقلّ تقدير.

الحق في الغذاء

عرّف العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (يشار إليه أدناه بالعهد الدولي) الحق في الغذاء في عام 1999. ويتم إعمال الحق في الغذاء الكافي "عندما يتاح ماديا واقتصاديا لكل رجل وامرأة وطفل بمفرده أو مع غيره من الأشخاص، في كافة الأوقات، سبيل الحصول على الغذاء الكافي أو وسائل شرائه". وينطوي ذلك على "توافر الأغذية كمّاً ونوعاً على نحو كافٍ لتلبية الحاجات التغذوية للأفراد، ودون احتوائها على مواد ضارة، وأن تكون مقبولة من الناحية الثقافية"، و "إمكانية الحصول على تلك الأغذية بطرق مستدامة لا تتعارض مع التمتع بحقوق الإنسان الأخرى". ويشمل ذلك، في سياق الرعي، حقوق الحيازة اللازمة لكفالة استدامة النظم الإنتاجية، ويجوز أن يشمل الانتفاع بممرات الرعي، والمراعي، والحق في/القدرة على استبعاد الآخرين.

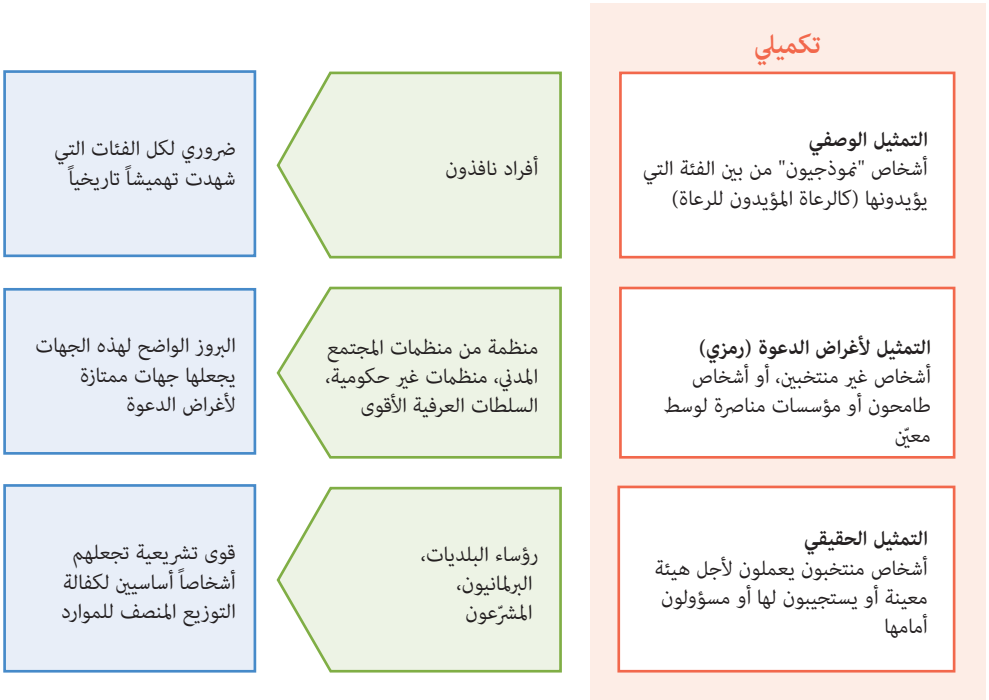
ويتضمن العهد الدولي ثلاثة أنواع من الالتزام المنبثق عن الحق في الغذاء. ويتيعن على الدول احترام هذا الحق وحمايته وإعماله. وذلك يعني أنّه ينبغي على الدول ما يلي:

- عدم اعتماد تدابير يمكن أن تحول في نهاية المطاف دون الحصول على الغذاء الكافي؛
- اتخاذ التدابير اللازمة لضمان عدم حرمان أي فرد من حقه في الحصول على الغذاء الكافي؛
- القيام مسبقاً بأنشطة ترمي إلى تعزيز حصول الناس على الموارد وانتفاعهم بها، بما في ذلك الوسائل التي تكفل لهم كسب عيشهم وأمنهم الغذائي.

2- التمثيل الفعّال

هناك ثلاثة أنواع من التمثيل هي: "التمثيل الوصفي"، و"التمثيل لأغراض الدعوة" و"التمثيل الحقيقي" للرعاة ولمصالحهم في اتخاذ القرارات. فعندما يتكلم الرعاة بأنفسهم، يكون التمثيل تمثيلاً وصفياً؛ وعندما يتكلم بشأنهم أشخاص آخرون أو مؤسسات تشاركهم تطلعاتهم، يكون التمثيل لأغراض الدعوة؛ وعندما يؤيدهم ممثلون سياسيون انتخبوا بحرية أو يعملون بالنيابة عنهم في أوساط اتخاذ القرارات، يكون التمثيل حقيقياً.

الشكل 7:
أشكال التمثيل في عملية اتخاذ القرارات



يواجه الرعاة عدداً من التحديات أمام تمثيلهم الفعال. ويدير الرعاة مساحات واسعة من الأراضي ويتشاركون في الموارد عبر مساحات واسعة من المناظر الطبيعية ومجموعات كبيرة من السكان، مما يوجِد عقبات أمام انخراطهم في منتديات محددة للتمثيل السياسي. ويشكل التنقل عاملاً آخر في ذلك، حيث تتغيّب أقسام من مجتمعات الرعاة، تتألف أحياناً من أسر معيشية برمتها، بسبب النزوح الفصلي خلال انعقاد مشاورات رئيسية في منطقة معيّنة. يضاف إلى ذلك أنّ الرعاة في بعض البلدان لا يندمجون اندماجاً كلياً في المجتمعات الوطنية وقد يكون تمثيلهم الحقيقي من قبل القادة المنتخبين (كالبرلمانيين وأعضاء المجالس) تمثيلاً ضعيفاً.

ويمثل النهج التشاركي (وهو نوع من أنواع التمثيل الوصفي) نهجاً شائع الاستخدام لدى المنظمات غير الحكومية، والقطاع التنموي، وأحيانا، الحكومات باعتباره شكلاً من أشكال التمثيل. ولهذه النُهج جوانب قصورها، لأنها تنظر للتمثيل عادة على مستوى القرى ولا تتلاءم دائماً مع مستوى التمثيل اللازم في الأراضي الرعوية. وغالباً ما تكون النتائج ذاتية الاعتماد، عوضاً عن كونها جماعية الاعتماد، ويتم تحديد الجهات الفاعلة لتمثيل الرعاة في عمليات اتخاذ القرارات والتي يمكن أن تفضي في أحسن الأحوال إلى قرارات غير مناسبة، وفي أسوأ الأحوال يمكن أن تؤدي إلى تفاقم النزاع وانتزاع الموارد والتهميش. ولهذه الأسباب تكتسي مسألة تمثيل الرعاة أهمية بالغة. وللرعاة بالطبع نظم تمثيلهم الخاصة التي تستند إلى حوار واسع النطاق وملائم بدرجة كبيرة لمستوى استخدام الموارد والعلاقات التي يديرونها. ومن أفضل الأمثلة على ذلك مثال النقيع الملحي في النيجر، حيث يتجمع سنوياً آلاف الرعاة من شعوب الطوارق والودابي للاستفادة من السبخات الملحية، مما يوجد فرصة لإقامة حوار واسع النطاق.

ولجميع أشكال التمثيل الثلاثة هذه القدرة على تحسين الاهتمام بقضايا الرعي وتعزيز صوت الرعاة في حوكمة حيازة المراعي والنظم الإيكولوجية، ولكن لا بد من فهم الفرص التي يتيحها كل شكل منها وحدوده. والتمثيل الفعال لا يمكن أن يتحقق سوى بوجود المساءلة الحقيقية.

دور البرلمانيين كممثلين للرعاة في إثيوبيا

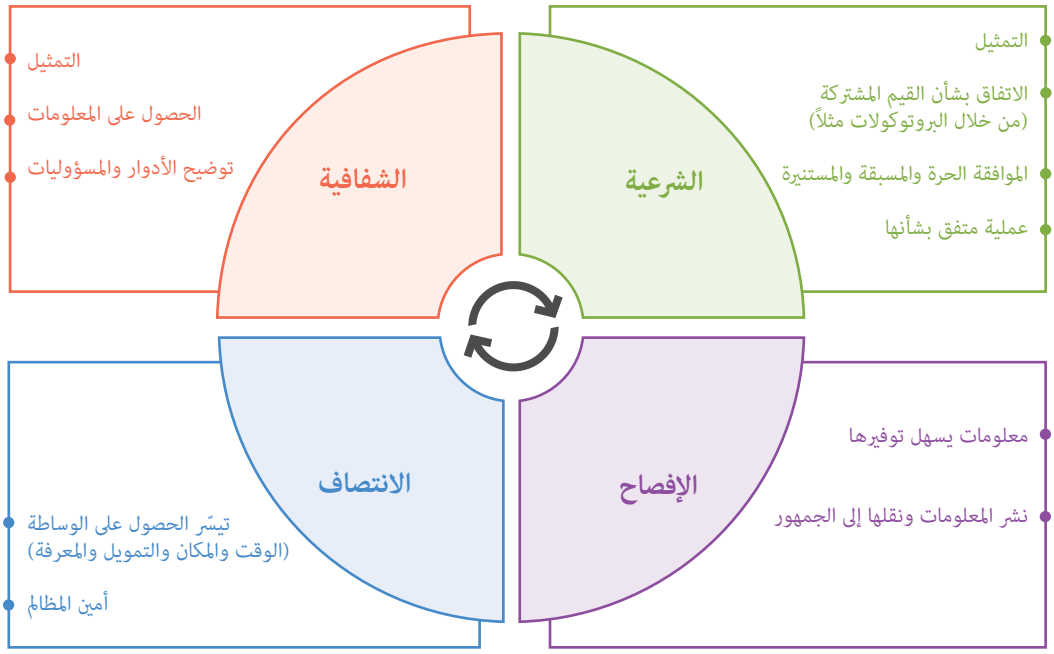
أنشأت عدة بلدان أفريقية، منها إثيوبيا، لجاناً من ممثلي الرعاة المنتخبين الذين يتمثل دورهم في نقل شواغل الرعاة في إطار السلطة التشريعية الحكومية. ومن الأمثلة على هذه اللجان لجنة الرعاة البرلمانية الإثيوبية التي تضطلع بدور تمثيلي في المجتمع الأوسع والتي يكثر استدعاؤها من قبل المجتمع المدني لغرض تمثيل الرعاة. ورغم طرح بعض التساؤلات حول طبيعة التمثيل والحقيقة أنّ بعض الأشخاص من غير الرعاة يدلون أيضاً بأصواتهم في انتخابات الهيئات البرلمانية، فقد أحرزت هذه اللجنة نجاحات ملحوظة، منها:

- إنشاء عدة إدارات حكومية تتولى المعالجة العلنية لقضايا الرعاة؛
- التوعية بقضايا الرعي في البرلمان وعلى شتى مستويات الحكومة (Mussa، 2004).

3- المساءلة

إنّ فعالية العمليات التشاركية والتمثيلية لن تتحقق سوى مع قدرة المشاركين على مساءلة المسؤولين عن اتخاذ القرارات. وستكون العمليات التشاركية والتمثيلية عمليات مجدية وفعالة حينما يتمكن المشاركون من معرفة مدى مراعاة المسؤولين عن اتخاذ القرارات لمدخلات المشاركين. ويقر بذلك العديد من نظم القانون الإداري باعتباره "الحق في إسماع الرأي". وهو يشمل التزاماً من جانب المسؤولين عن اتخاذ القرارات بمراعاة رأي المشاركين أو وجهات نظرهم، وبيان أسباب أي قرارات تتخذ وشرح كيفية مراعاة آراء المشاركين في ذلك. وثمة أهمية لكفالة تقاسم هذه المعلومات الفوري مع ممثلي الرعاة.

ومن شأن توضيح أدوار مختلف الجهات الفاعلة ومسؤولياتها في العملية مع ضمان فهمها فهماً جيداً أن ييسر للرعاة مساءلة الحكومة وغيرها من المسؤولين عن اتخاذ القرارات. ويجب أن يستكمل ذلك بمعلومات بشأن تلك العمليات (أي من المشارك وكيف) وعن عملية اتخاذ القرارات (أي هل كانت هناك أية قيود أو عقبات؛ وما هي المعلومات التي تمت مراعاتها أو نُظر فيها؟) مع بيان القرار المتخذ. وإذا ما شعر أصحاب المصلحة بأن العمليات افتقرت للمساءلة، يجب أن تتاح لهم فرصة الانتصاف. ويمكن تحديد أربعة جوانب للمساءلة كما يوضحه الشكل 8.



الشكل 8:
العناصر الرئيسية للمساءلة

وتشمل عمليات المساءلة المعتمدة ممارسة ديمقراطية تؤكد على التمثيل المأذون به جماعياً (المشاركة لا تعني التمثيل بالضرورة). ومن آليات المساءلة الممكنة الأخرى آليات الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، التي تركز على المفاهيم، والتحقق من القرارات وآليات الحراسة. وقد تشمل آليات المساءلة أيضاً اللجوء إلى العدالة من خلال المحاكم وغيرها من هيئات التحكيم، والمساءلة أمام المقترعين أو دافعي الضرائب، والرصد المستقل أو الرصد الذي يقوم به طرف ثالث، والمناقشة العمومية والتبليغ من أعلى إلى أسفل. وتعتمد هذه الآليات على حرية الكلام، ومعرفة المواطنين لحقوقهم ودرايتهم بقوى والتزامات ممثليهم، والشفافية، والإفصاح وكفاية الموارد (كالوقت والأموال والمعلومات). ويشكل تحديد المساءلة الملائمة محلياً وثقافياً في الغالب عنصراً أساسياً للمجتمعات الرعوية؛ حيث ثبت أنّ وجود منظمات خاصة بها يشكل وسيلة ناجحة لمساءلة الممثلين والمسؤولين عن اتخاذ القرارات.

4- التخطيط لاستخدام الأراضي والموارد على النطاق المناسب

في العديد من البلدان لا يجري استخدام الموارد رسمياً على المستوى الوطني، ولكن مبادرات التخطيط المحلية تحدث بالفعل، من خلال المبادرات القائمة على المشاريع فضلاً عن عمليات اتخاذ القرارات اللامركزية. وقد لا يكون تخطيط المشاريع النموذجي الذي يركز على موارد القرية فعّالاً في السياق الرعوي، حيث يجوز أن تنتشر الموارد في مساحات شاسعة، وتتوزع على العديد من المستفيدين وفي مواقع إدارية متعددة (Kitchell و Turner و McPeak, 2014). وفي غياب التخطيط لاستخدام الأراضي، قد يتمّ استثناء الرعاة من المشاورات لأسباب عديدة جرت مناقشتها سابقاً. ويتطلّب وضع خطط مناسبة لإدارة الأراضي والموارد الرعوية على نطاق مناسب تغيير أساليب التخطيط القائمة واتخاذ ترتيبات الدعم المؤسسي، بما في ذلك التعاون عبر الحدود المحلية وكذلك الحدود الدولية أحياناً.

والتشاور ضروري على المستوى المناسب لغرض التفاوض بشأن المقايضات وللحفاظ على المرونة في استخدام الموارد وإدارتها فضلاً عن الحفاظ على أمن الحيازة، وخصوصاً الحصول عليها واستخدامها. وقد يستلزم ذلك التوصل إلى اتفاق بشأن الأهداف الوطنية مع كفالة عدم انتهاك حقوق الأفراد والمجتمعات دون موافقة حرة مسبقة مستنيرة. ويجوز أن يشمل أيضاً تقييم نوعية الأرض والموارد الطبيعية ومدى توفرهما، والاتفاق على الأطر التي تحدد الأولويات والاستراتيجيات التي تسترشد بها الأنشطة والأعمال الخاصة بالأراضي على مستوى الولايات والأقاليم والمناطق والمستوى المحلي والتي تؤثر على استخدام الأراضي وإدارتها.

وينبغي لتخطيط استخدام الأراضي على المستوى الوطني أن يوفر للوكالات الحكومية الوسائل الملائمة لتحقيق التوازن بين الطلبات المتنافسة على الأراضي لمختلف القطاعات الاقتصادية (مثل الإنتاج الغذائي أو محاصيل التصدير أو السياحة أو حفظ الحياة البرية أو الإسكان أو الخدمات العمومية أو الطرقات أو الصناعات). وتتباين هذه الوسائل من مكان إلى آخر. وهي تستلزم التنسيق بين الهيئات القطاعية المشاركة في استخدام الأراضي واتخاذ قرارات تعاونية بشأن التشريعات والتدابير الضريبية. ويتعيّن على عمليات التخطيط أن تراعي السياسات والقوانين القائمة. وترد في ما يلي الخطوات الموصى بها:

- **رسم خريطة لشبكة مكامن الحيازات** والحقوق المتداخلة ضمنها، بما في ذلك الحقوق المنطبقة على البنية الأساسية الرعوية (الممرات، الرعي، منابع المياه)، مع مراعاة الموارد العابرة للحدود.
- **شرح وتعليل النظم العرفية والتشريعية** التي تحكم الرعي، بما في ذلك القوانين، واللوائح والقواعد بالإضافة إلى العلاقات المعقدة التي تحكم الرعي وضمان مراعاتها في الخطة على النحو المناسب.
- **شمول الرعي باعتباره نظاماً مشروعاً وفعالاً** لاستخدام الأراضي يساهم في الاقتصادات الوطنية والمحلية. ويمكن إجراء تحليل للمردودية التكاليفية للرعي ولغيره من نظم استخدام الأراضي لغرض تحديد أنسب أوجه استخدام الأراضي، مع مراعاة القيم المباشرة وغير المباشرة لمختلف الاستخدامات.
- **ضمان دعم الخطط لجوانب الرعي الخاصة**. ففي ما يتعلق بالتنقل، على سبيل المثال، يمكن أن يشمل ذلك وضع مؤشرات للتنقل (تتبع الماشية والهياكل الأساسية الرعوية الأخرى) ورسم خرائط للوصول إلى منابع المياه والرعي على امتداد ممرات الماشية.

وثمة أهمية حاسمة لاتخاذ خطوات إضافية لضمان عدم حدوث آثار سلبية للخطط بالنسبة إلى الرعي. ومن شأن وجود الضمانات والتدابير المناسبة أن يكفل عدم تأثير الاستخدامات المتداخلة في المستقبل على البنية الجغرافية وعلى ديناميات دعم الرعي أو حقوق الرعاة في الغذاء والمياه، أو أن تزيد بخلاف ذلك من استضعافهم. ويمكن تحقيق ذلك عبر وضع قيود تخطيطية في القانون العام لصالح المجتمعات الرعوية. ويساعد استخدام سيناريوهات تخطيطية تشتمل على عوامل اجتماعية واقتصادية وبيئية في تقييم الآثار المحتملة على الرعي. ومما يساعد على تحقيق مقايضات أيضاً بناء سيناريوهات محددة للمستقبل غير ضارة بالرعاة واختبارها مقابل غيرها من سيناريوهات استخدام الأراضي.

وربما لزم التخطيط على مستويات متعددة لمعالجة قضايا الرعي معالجة ملائمة، بما يشمل:

- **التفاوض والتخطيط على المستويات المحلية**، وعلى مستوى القرى والمناطق، لتسوية النزاعات المحلية حول استخدام الأراضي وقضايا الحيازة (بما في ذلك الممرات)؛
- **التخطيط على المستوى الوطني الأعلى** ودعم السلطات الحكومية المناسبة للتوصل إلى اتفاق بشأن الأسلوب الأكثر فعالية لتقاسم موارد البلد بين مختلف استخدامات الأراضي ولضمان التنسيق في ما يتعلق بممرات الانتجاع عبر ولايات متعددة؛
- **التمثيل الملائم للرعاة (بما في ذلك المشاركة) وتدابير المساءلة** على كافة المستويات، مع ضمان التحقق من الخطط النهائية والاتفاق مع ممثلي الرعاة؛
- **الرصد الشامل المتعدد أصحاب المصلحة** لغرض رصد تنفيذ الخطط رصداً مستمراً ومنتظماً مقابل المعايير الاجتماعية والتنموية والبيئية.

5- التخطيط للتنقل

إنّ دعم تنقل الرعاة وتكيّفه أو تطوره يستلزم فهم الأساس المنطقي للانتجاع (انظر القسم الأول). ويشمل ذلك عوامل عديدة للدفع والسحب، بما في ذلك الحصول بصورة موسمية على موارد عالية القيمة، والطلب الموسمي على الأسواق والخدمات، والحاجة الدورية لتجنب نواقل الأمراض أو غيرها من المخاطر. ويلزم أيضاً فهم المخاطر التي تهدد التنقل، وطبيعة الحيازة ومداها في ما يخص ممرات ومسالك الوصول، وفهم التنقل بين مختلف الجهات الفاعلة ومنظورات حقوق حيازة المراعي في ما يتعلق بالتنقل (مثل الحقوق الفصلية وحقوق الوصول). ومن المهم أيضاً فهم القيمة المدركة القائمة للمحافظة على التنقل. ويشمل ذلك في بعض السياقات دور الممرات المحددة أو غيرها من المسالك الثابتة في إدارة النزاعات بين المزارعين المقيمين والرعاة المتنقلين.

ويقتضي التخطيط للتنقل بذل جهود لحماية حق الاستخدام في مناطق الموارد المتميزة جغرافياً، كمراعي الفصول الجافة والممطرة، والمراعي الجبلية والوديانية، واحتياطيات مواسم الجفاف، ومنابع المياه الطبيعية والاصطناعية. وهو يشمل أيضاً حماية حقوق استخدام الموارد الخاصة كأشجار معيّنة، والمنخفضات الملحيّة، وغيرها. وقد يعاق التنقل عند عدم القدرة على الوصول إلى واحد أو أكثر من الموارد الرئيسية أو عند انقطاع طرق الوصول إليها. كما أُعيق التنقل أحياناً نتيجة تخوّف الرعاة من فقدان أراضيهم بعد إخلائها. وقد أدى ذلك في بعض الحالات إلى إلحاق الرعاة أضراراً بالبيئة كقيامهم، على سبيل المثال، بقطع الأشجار في محاولة لبيان إقامتهم وبالتالي حقوقهم.

ويتبع معظم الرعاة مسالك واضحة محددة لحركة الماشية، وهي تعتمد على مواقع استراتيجية للموارد (العلف والمياه) لتمكين القطعان من الانتقال. وقد تكون هذه الموارد صغيرة ويتم استخدامها بصورة عابرة جداً، ربما لبضعة أيام في السنة، ولكن غيابها يمنع الوصول إلى مساحات واسعة من أراضي الرعي. وثمة عوامل عديدة

تمكين التنقل عن طريق التنمية المائية الاستراتيجية في كينيا

يتبع رعاة البوران في مقاطعة ايسيولو في شمال كينيا قواعد معقدة لتنظيم استخدام الأراضي والموارد المائية. ولكن تدخلات الطوارئ التي تمت منذ عهد قريب أدت إلى تجهيز عدد كبير من منابع المياه دون استشارة هؤلاء الرعاة، مما تسبب في تدهور حالة المراعي وحدوث نزاعات عنيفة أحياناً بين شتى المجتمعات المحلية، وخصوصاً عند حدوث الجفاف. وأفضت المشاورات التي أُجريت مع المجتمعات المحلية بشأن التنمية المائية إلى اتخاذ قرار بتجهيز بضعة خزانات جوفية في مواضع استراتيجية، لم توفر سوى زيادة قليلة في المياه، ووقف تشغيل عدد من المرافق التي كانت تعطّل تنقلات الماشية. وأصبحت المجتمعات الآن قادرة على البقاء في المراعي أثناء موسم الأمطار لمدة شهر أو شهرين أطول من مدة بقائهم في السابق، وبالتالي، أصبح هؤلاء الرعاة قادرين على الاستفادة بشكل ملائم من تلك المراعي مع عدم إعاقة الأنماط الشاملة لتنقل الماشية (Roba, 2014).

تتوقف عليها ضرورة وجود حماية رسمية لهذه المسالك أو عدم وجودها بمقتضى القانون ومدى نطاق تلك الحماية. وتشمل هذه العوامل ما يلي (Kitchell و Turner و McPeak, 2014):

- مدى استمرار تطبيق الحوكمة العرفية، بما في ذلك تنظيم الرعي وتكيّفه مع نظم عرفية أخرى؛
- مدى وجود علاقات اجتماعية طيبة بين مجموعات المستفيدين في منطقة أو قسم من ممر ما، بما في ذلك درجة الإقرار الاجتماعي للتنقل واستخدام الممرات، ومستوى التنافس على أقسام الممرات وما إذا أُدخل ذلك الممر في الاعتبار عند توزيع الأراضي أو في خطط استخدامها؛
- وجود فهم مشترك للحيازة في الممرات بما في ذلك فهم الغرض منها وكيفية ارتباط ممرات الماشية بمتطلبات العلف والمياه وحقوق الاستفادة منها؛
- مستوى الضغط على استخدام الأراضي وأنواعه، بما في ذلك الضغوط الداخلية (مدى اعتبار الممرات وقبولها كمعلم قديم العهد من معالم النظم الإنتاجية المحلية) والضغوط الخارجية التي تفرضها الزراعة، والحفظ وتوسع الصناعات الاستخراجية أو الانتهاكات؛
- العلاقة بين الحيازة في مناطق الممرات والإقامة، بما في ذلك أسلوب تحديد العقوبات المفروضة نتيجة إلحاق ضرر بالمحاصيل وبين تنظيم الموارد ذات الصلة (أشجار الرعي في الغابات وإمدادات المياه في الآبار القروية والآبار الأنبوبية)؛
- قيمة هذه الممرات للمجتمعات الكائنة على امتدادها، كدورها في تجنب النزاعات والمحافظة على علاقات اجتماعية طيبة.

وحيث تسود مستويات مرتفعة من التماسك الاجتماعي والألفة والعلاقات الطيبة وقلة من المخاطر الخارجية، قد لا تكون الحماية القانونية الرسمية ضرورية. ولكن، حيث توجد اتجاهات التغير المتوسع في استخدام الأراضي، وتدخلات الحفظ الخارجية، وبناء الهياكل الأساسية، والصناعات الاستخراجية، وما إلى ذلك، يلزم اتباع نهج أقوى في حوكمة الممرات وإدارتها. بيد أن مسالك الهجرة ليست ثابتة دائماً والنهج الأفضل لرسم خرائط الممرات هو أن يتم في إطار عملية التفاوض بشأن تخطيط استخدام الأراضي عوضاً عن كونه الغاية المرجوة بحد ذاته. ووضع خرائط مسالك الهجرة قد يشكل خطوة جيدة في تمكين التنسيق بين المؤسسات المتنافسة.

دعم التنقل والأمن الغذائي في حوض بحيرة تشاد

دعمت الحكومات المركزية في منطقة حوض بحيرة تشاد تنقل الرعاة، وكفلت وصولهم المفتوح إلى مجمعات الموارد المشتركة. ويعتمد التنقل الموسمي على التقلبات في هطول الأمطار. فبعد انحسار المياه في سهل لوغون الفيضي، ينتقل الرعاة من الكاميرون والنيجر ونيجيريا بأكثر من 000 200 رأس للماشية نحو ذلك السهل. وتكفل القوانين الراهنة ما يلي:

- دعم الوصول المفتوح إلى مجمعات الموارد المشتركة؛
- السماح للرعاة بالتنقل بين مناطق الرعي الموسمي في حوض بحيرة تشاد.

وهذا النظام يقر بالنظم العرفية للرعاة التي تستند إلى روح جماعية تتيح الوصول المفتوح أمام جميع الرعاة، الذين مهما كانت طبقتهم أو عرقهم أو جنسيتهم، يتمتعون بحرية الوصول إلى نظم الملكية المشتركة. وبفضل وجود هذه المحميات غير الصالحة للرعي التي تنشأ نتيجة للفيضانات الموسمية في مراعي الأراضي الرطبة، فقد أمكن تجنب حدوث "مأساة عمومية" (Moritz وآخرون، 2014).

مجال العمل 2: ضمان المشاركة الشاملة والعادلة والشفافة في المشاورات والمفاوضات

الهدف: يتوخى مجال العمل هذا كفالة المشاركة الشاملة في سياق الرعاة، حيث يمكن أن ينتشر أصحاب المصلحة انتشاراً واسعاً ويضعف تمثيلهم بالمعنى التقليدي. ومن شأن تعزيز مشاركة الرعاة أن يتيح لهم التأثير على عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بأراضيهم وأن يمكّنهم من البتّ في المشاكل عبر التوصل إلى حلول مشروعة متكيّفة ومرنة. وستساعد المشاركة أيضاً على تعزيز فعالية اتخاذ القرارات العامة وقبولها وستساهم في تمكين الرعاة جميعاً. ومن شأن المشاركة أن تساعد الرعاة أيضاً على الاضطلاع بمسؤولية أكبر عن أراضيهم والموارد الطبيعية الأخرى.

لماذا تعتبر المشاركة مهمة؟

المشاركة هي أكثر من مجرد ضمانة أو حق لرفض التنمية، على نحو ما تنص عليه المشاركة الحرة المسبقة والمستنيرة. والحقّ في المشاركة (كعنصر فعال في التمثيل) هو حقّ مثبت في القانون الدولي (اتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية آرهوس)، وقانون حقوق الإنسان (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) والالتزامات السهلة في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية وفي الخطوط التوجيهية. والمشاركة مهمة أيضاً لتكوين رؤية مشتركة ولكي يشعر الرعاة بامتلاكهم للعمليات والقرارات. ولا تساعد المشاركة على التوصل إلى قرارات أفضل فحسب بل وتساعد أيضاً على ضمان زيادة احتمال تنفيذ تلك القرارات وإنفاذها من قِبل جميع الجهات الفاعلة.

والمشاركة المتّسعة هي أيضاً اعتراف بدور الرعاة كمسؤولين عن رعاية مواردهم الطبيعية ومسؤوليتهم عن حوكمة تلك الموارد وإدارتها بصورة فعالة. وقد يشمل ذلك المسؤولية عن إعادة إنشاء نظم الحوكمة وحمايتها وكفالة التقاسم العادل والمنصف لفوائد الأراضي الرعوية في إطار المجتمع المحلي المعني.

وفي سياق الخطوط التوجيهية وضمان الإدارة المسؤولة للأراضي الرعوية، فإن الغرض المتوخى من التمثيل والمشاركة هو معالجة الاختلالات الواسعة في موازين القوة حيث تغيب أصوات الرعاة وشواغلهم عن الرؤية إلى حد بعيد، وبناء علاقات اجتماعية ومؤسسية داعمة من شأنها تحسين فرص الرعاة المعيشية ورفاههم وتقليل النزاعات إلى أدنى حدّ. وتعزز المشاركة شرعية المسارات التنموية وتساعد على ضمان معالجة مشاكل الرعاة المحددة، وكفالة احترام حقوق الإنسان، وضمان العدل لا في العمليات فحسب بل وفي النتائج التي لا تقلصّ الحق في الغذاء والمياه والتعليم وما إلى ذلك.

عناصر ضمان المشاركة الكاملة والمجدية والفعالة

ينبغي أن تكون النهُج التشاركية الفعالة كاملة ومجدية وفعالة وأن يكون بالإمكان استخدام هذه العناصر المحورية الثلاثة لتقييم فعالية المشاركة (انظر الشكل 9). وأشكال المشاركة الملائمة وإدراجها في اللوائح تتباين من سياق لآخر. والمشاركة هي عملية مستمرة وليست حدثاً منفرداً، وينبغي أن تبدأ بقدر المستطاع منذ باكورة أي جهد يرمي لتعزيز إدارة الحيازة. وثمة منهجيات واستراتيجيات متنوعة يمكن استخدامها لدعم المشاركة المجدية والفعالة بما في ذلك التعلّم الاجتماعي، وتقنيات إعداد الخرائط وتعزيز المنظمات الرعوية. ويمكن أن تستفيد المشاركة من بناء مؤسسات وقدرات إضافية، بما في ذلك العمل عبر حدود واضحة، وهو ما يمكن اعتباره نواتج حاسمة. وفي ما يلي الخطوات الرئيسية التي ينبغي معالجتها لدى إعداد استراتيجية المشاركة:

1. الإجراءات التمهيدية؛
2. تحديد الإطار؛
3. التحليل التشاركي للوضع القائم؛
4. عملية التداول؛
5. التعلّم من العملية وتحسين الالتزام بالمشاركة (تقييم).

الشكل 9:
العناصر الرئيسية للمشاركة الكاملة والمجدية والفعالة

1- الإجراءات التمهيدية

تحديد أهداف واضحة

ينبغي مشاركة جميع أصحاب الحقوق والمصلحة الرئيسيين في تحديد الأهداف. وينبغي أن تكون تلك الأهداف محددة وقابلة للتحقيق في إطار مدة زمنية محددة. ويلزم استبانة جميع الأهداف وبيانها بصورة دقيقة وخالية من التعابير المبهمة.

المرأة الراعية كمساعدة قانونية (Flintan، 2008)

لمعالجة إضفاء الصفة الرسمية على حيازة الأراضي وتحويلها إلى القطاع الخاص، اضطلعت منظمات غير حكومية في كينيا ومالي بتدريب النساء على العمل كمساعدات قانونيات يتمثل دورهن في إطلاع النساء الممارسات للرعي على حقوقهن وأدوارهن في حيازة الأراضي. ويسّرت المساعدات القانونيات تشكيل رابطات مجتمعية لمالكي الأراضي ودعمن الرعاة في الاحتكام لدى القضاء في قضايا حقوق الأراضي. ويجوز أيضاً أن تضطلع هؤلاء النساء بدور في الدفاع بالنيابة عن الرعاة عن حقهم في الأراضي بواسطة الحوار مع الحكومة.

وفي مالي، تعمل منظمة "Sahel ECO" غير الحكومية على تدريب النساء والرجال على العمل كمساعدين قانونيين لإجراء جلسات إعلامية في مجتمعاتهم تتناول مواضيع مثل منع النزاعات وتسويتها، حيازة الأراضي، أدوار ومسؤوليات رئيس القرية والتعليم المدني العام. ووفروا أيضاً معلومات عن التشريعات الزراعية والرعوية الناشئة وغيرها من المواضيع.

وتدعم منظمة حقوق شعوب الماساي في كينيا، وهي منظمة رعاة مينيويتو للتنمية المتكاملة، الرعاة في الاحتكام إلى القضاء بالنسبة إلى قضاياهم. وقامت المنظمة بالتوعية بشأن حق المرأة في الأرض، ودربت مساعدات قانونيات من مجتمع الماساي. وتيسر هؤلاء المساعدات القانونيات تشكيل رابطات مجتمعية لمالكي الأراضي، ويضطلعن بالتوعية بمسائل الحقوق، ويشاركن في جماعات التأثير لدى الحكومة في ما يتعلق بالتصدي لتحديات المجتمعات المحلية، والدفاع من أجل إقامة العدل في سياق قضايا حقوق الإنسان، وملكية الموارد الطبيعية وإدارتها. وأنشأت المساعدات القانونيات أيضاً في المجتمع المحلي مركزاً مرجعياً لتوفير المعلومات عن طائفة من المسائل المتعلقة بالأراضي والبيئة والسكان الأصليين.

تحديد المشاركين والأسلوب

إنّ نجاح المشاركة مرهون بشمول الجهات الفاعلة ذات الصلة والتي ينبغي أن تسترشد بالأهداف والأغراض ويجوز أن تضّم ممثلين عن شتى الفئات الرعوية، والهيئات الإدارية، والقطاعات الزراعية، والجهات الفاعلة المعنية بأنشطة الحفظ. ويشمل ذلك معالجة التمييز واللامساواة، وضمان مشاركة النساء والفئات المهمشة الأخرى. وفي حالة الرعاة، قد يعني ذلك أيضاً تكييف عملية اتخاذ القرارات لظروف الرعاة الواقعية، وبصفة خاصة، مواقعهم الموسمية. ويلزم القيام بتخطيط دقيق لضمان حدوث عمليات اتخاذ القرارات والمشاورات العمومية خلال الأوقات التي تتسنى فيها مشاركة الرعاة، أو حينما تتخذ الاحتياطات لمشاركة الرعاة المتواجدين مؤقتاً.

ولقد تغيرت الأفكار بشأن ما يشكل "الإدلاء بالرأي" بشكل كبير في العقدين الماضيين. وثمة إقرار الآن بأن الحضور وحده لا يفي بمعيار المشاركة المجدية. ولاحظ منشور حديث العهد أنّ "ما كان يمثله التحدي قبل عشر سنوات هو استبانة وتشجيع أي صوت بشأن الرعي، ولكن، وبعد أن شغل المكان، يلزم التركيز الآن على الشرعية الحقيقية لذلك الصوت" (de Jode، 2014). ونظراً لتاريخ التهميش السياسي، فإن الرعاة يواجهون مع ذلك تحديات خاصة على صعيد التمثيل الفعال. وغالباً ما تعتمد المشاركة على الحضور المباشر لطائفة واسعة من الرعاة في عملية اتخاذ القرارات أو على تحديد الأفراد أو المؤسسات الذين يعتقد بأنهم يشاركون الرعاة في تطلعاتهم أو ممن هم قادرين على الدعوة بالنيابة عنهم.

احترام الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة [10]

توخياً للاحترام الكامل لحقوق الإنسان للشعوب الرعوية، يجب على الحكومات والمنظمات الدولية تجنب القرارات التي تؤثر على أراضي الرعاة من دون موافقتهم الحرة والمسبقة والمستنيرة. وهذه الموافقة تحترم حق المجتمع المحلي في قبول أو رفض المشاريع المقترحة التي يحتمل أن تؤثر على الأراضي التي يملكها عرفياً، أو يشغلها أو يستخدمها. و الحرة والمسبقة والمستنيرة تنطوي على مفاوضات غير قسرية قائمة على الدراية بين المستثمرين، والشركات أو الحكومات، والمنظمات غير الحكومية وشعوب الرعاة الأصلية، وذلك قبل إنشاء أو تأسيس أو توسيع المؤسسات الزراعية أو الصناعات أو مبادرات الحفظ أو السياحة على أراضيهم العرفية. ويعني هذا المبدأ أنّه يتعين على الراغبين في استخدام الأراضي العائدة عرفياً للمجتمعات الأصلية والمجتمعات المحلية التفاوض معهم. وهذه المجتمعات هي التي تملك حقّ اتخاذ القرار بالموافقة أو عدمها على المشروع بعد الحصول على فهم كامل ودقيق للنتائج المترتبة على المشروع في ما يخص أراضيها العرفية. ويوصى بقراءة الدليل التقني الذي يتناول الحرة والمسبقة والمستنيرة في سلسلة الأدلة هذه.

2- تحديد الإطار

للوضوح والانفتاح أهمية حاسمة في هذه المرحلة المبكرة، وذلك ضماناً لاعتبار العملية عملية مشروعة ومجدية للمشاركين وضماناً لفعاليتها أيضاً. ولا بد من الاتفاق مع المشاركين بشأن العملية المتوقع اتباعها، بما في ذلك الأهداف والغرض، والمبادئ التي تسترشد بها العملية، وكيفية تنظيم تلك العملية، وكيف سيتمكن المشاركون من مساءلة الحكومة والجهات الأخرى المسؤولة عن اتخاذ القرارات، وكيفية التعلّم من العملية. وقد يستلزم ذلك أحياناً بذل جهد لبناء الثقة من أجل إقامة علاقات عمل بين الرعاة والسلطات (انظر "بناء الثقة" في مجال العمل 4).

ويتضمّن إرساء عملية تشاركية ملائمة في السياق الرعوي التأكد من شعور المشاركين بالسلامة والأمان. وإرساء السلامة والأمان هذا يتطلّب فهماً للعلاقات والديناميات بين الجهات الفاعلة، بما يشمل المصالح الراسخة واللامساواة. ويتطلّب ذلك، من الناحية العملية، فهم الجوانب الجنسانية والعمرية وغيرها من جوانب اللامساواة والتوجيه ضدّ التسبب في عواقب سلبية على حقوق ومصالح الرعاة، وبصفة خاصة، في ما يتعلق بحيازة الأراضي. ويلزم أن تكون العملية مراعية للمسائل الثقافية، أي أن تراعي، على سبيل المثال، تنقل الرعاة واستعدادهم للمشاركة، ولغة واحترام معارف الشعوب الأصلية. ويتطلّب الاتفاق بشأن العملية تخصيص ما يكفي من الوقت والمهارات لبناء الثقة. ولكي تكون العملية جيدة، ينبغي لها أن تكون واضحة وضوحاً كافياً لضمان حرص المشاركين مقدماً على كون العملية منصفة وشفافة وعادلة.

10 انظر احترام الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة http://www.fao.org/3/a-i3496a.pdf

3- بناء الفهم: التحليل التشاركي للوضع القائم

يلزم من العملية التشاركية لاتخاذ القرارات أن تبنى على الدراية من خلال التحليل الملائم للوضع والذي ينبغي أن يتمّ بالتمثيل الكامل للرعاة. وثمة طائفة متنوعة من المنهجيات التشاركية التي يمكن اتباعها دعماً لهذا التحليل بما في ذلك تقنيات رسم خرائط الحقوق واستخدام منصات أو حوارات متعددة الفاعلين. ويشمل رسم الخرائط التشاركي طائفة من التقنيات التي تتيح للمجتمعات تمثيل أقاليمها، وخبراتها المكانية ومعارفها انطلاقاً من منظورها الخاص وبلغاتها الخاصة عادة. ويستخدم رسم خرائط الحقوق للإشارة إلى التمثيل المكاني لمختلف حقوق الاستحقاق (وإن كانت متداخلة) للأراضي والموارد الطبيعية التي يملكها شتى أصحاب المصلحة على مستوى المجتمع المحلي أو على المستوى الوطني أو الإقليمي. وتشمل عناصر تحليل الوضع التشاركي ما يلي:

1. **تحديد أوصاف المجتمعات الرعوية واستخدام الرعاة للموارد** بما في ذلك استبانة المجتمعات الرعوية باستخدام الإقليم المستهدف؛ وشرح نظم إدارة الأراضي الرعوية مع تركيز الاهتمام على خصوصياتها؛ ورسم الخرائط المتصلة بالأحداث الجغرافية (الإقرار بالطبيعة المتغيرة والمرنة لاستخدام الأراضي الرعوية)؛ وتحديد طبقات وتعقيدات الوحدات الاجتماعية وأسلوب الوصول إلى الموارد واستخدامها وحمايتها؛ والمسائل الاجتماعية (المسائل الجنسانية ومسائل الفقر والعدل والمساواة) والمسائل الاقتصادية (النظم الإنتاجية والصعوبات الخارجية والدخل والأسواق)؛
2. **الإفصاح عن البُعد الحقيقي للنظم الرعوية وأهميتها** بما في ذلك: المسائل المتعلقة بالحوكمة وبعمليات اتخاذ القرارات؛ وتوزيع حقوق الأراضي (المساواة، الجنس، نقل الملكية، ممارسة السلطة، الفئات المهمشة، الحقوق المتشابكة والمتداخلة)؛ ومؤسسات الإدارة وآليات اتخاذ القرارات؛ وطرق التفاوض والوساطة والتوصل إلى الاتفاقات؛ والقيم والمبادئ التي تقوم عليها الحوكمة؛ تجنّب النزاعات وحلّها× وخصائص حوكمة النظم الرعوية (التنقل، عمومية الأراضي، توسع الأراضي، المرونة والتفاوض)؛ وشبكات العلاقات بين النظم الرعوية؛
3. **التفاعلات الخارجية الاقتصادية والسياسية والقانونية وغيرها من التفاعلات مع نظم الإدارة الرعوية العرفية** بما في ذلك: القواعد القانونية التي تؤثر على النظم العرفية؛ والعلاقات بين الدول والرعاة؛ والاستخدامات الأخرى للأراضي والنظم الاقتصادية التي تؤثر على النظم الرعوية؛ والسياسات الإنمائية وقوانين الاستثمار؛ والنزاعات والتمثيل والمشاركة مع النظم الوطنية؛ والعلاقات بين الرعاة وأصحاب المصلحة الآخرين؛
4. **المخاطر وإدارتها من قبل النظم الرعوية العرفية** بما في ذلك الممارسات الاقتصادية الخاصة التي تؤثر مباشرة على الحقوق العرفية وعلى توزيع الموارد (كتقاسم الموارد وتبادلها)؛
5. **تشخيص النظم الرعوية العرفية**، بما في ذلك تحليل مواطن القوة والضعف والفرص والتهديدات والتطورات المتوقعة.

تأمين المراعي العامة في الأردن (Haddad، 2014)

في محافظة الزرقاء، في البادية الأردنية، استهل الرعاة عملية لإحياء القواعد واللوائح العرفية للإدارة المستدامة للمراعي. واستهلّت العملية من خلال ما يسمى "الحوار بين أصحاب المصلحة المتعددين من أجل التوصل إلى عمل منسق" وهي ترتكز إلى نهج تشاركي يجمع بين الرعاة من النساء والرجال مع مستخدمي الأراضي الآخرين وإدارات حكومية متعددة، وكان من تنظيم وزارة الزراعة. وشكّل رسم الخرائط التشاركي لأصحاب المصلحة والموارد وسائل أساسية للمبادرة بحوار منظّم لغرض حلّ المشاكل. وكان العمل مع مختلف القطاعات الحكومية ضرورياً لضمان توفير الدعم المتعدد القطاعات والموافقة على نقل حقوق إدارة الأراضي. وأدى اتباع هذا النهج إلى انتعاش سريع للنظم الإيكولوجية، وزيادة تجدد المياه الجوفية وعودة الأنواع الأصلية. وكان النهج منخفض التكلفة ولكنه استلزم الكثير من الصبر والوقت ومهارات التيسير.

4- عملية التداول

يجب تيسير عملية التداول ضماناً لتخطي الجهات الفاعلة لما وراء المصالح الثابتة ومعالجة اللامساواة والقوة في إطار جماعة المشاركين وكفالة عدم هيمنة المصالح القوية أو الجهات الفاعلة القوية. وقد يصعب هذا إلى حد كبير في حالة عدم اعتياد الرعاة على التكلم علناً أمام ممثلي الحكومة وحيث يترسخ لدى هؤلاء الممثلين سوء الفهم أو الإجحاف تجاه الرعاة. ولمهارة الميسّر أهمية حاسمة في تحقيق نتيجة مرضية، ولكن يجب كفالة الوقت والشفافية والثقة أثناء العملية برمتها. وكثيراً ما يكون الوقت قصيراً بسبب الطلب على المشاريع أو لعوامل مقيّدة أخرى، بيد أن فرض البناء السريع للثقة قد يكون مضراً في حين يمكن أن يؤدي تعجيل العملية إلى تقويض المشاركة تماماً. والشفافية أساسية أيضاً وهي تشمل توفير معلومات كافية والإفصاح التام عن أهداف المشاركة. وتجري مناقشة الثقة في مجال العمل 4 وهي ضرورية للتوصل إلى تحقيق الفهم المجدي والشرعية والتعاون.

5- التعلّم من العملية وتحسين الالتزام بالمشاركة (تقييم)

بما أنّ حافز المشاركة يكمن في كلّ من العملية والنتائج (تحسين حيازة المراعي والحوكمة المسؤولة)، ينبغي أن يكون هذان الهدفان حاضرين في الأذهان عند تقييم النجاح المحقق (يعكس الشكل 10 هذه الفكرة العريضة). وينبغي أن تشمل عملية إعداد إطار تقييم المشاركة وضع مؤشرات تتعلق بكل عنصر من العناصر الرئيسية وتحديد الأوصاف الشاملة للمشاركة الكاملة والمجدية والفعالة. وتشمل جوانب التقييم الرئيسية مدى تمكّن العملية من تخطّي القيود الراهنة، وإيجاد مؤسسات جديدة أو تطوير المؤسسات القائمة (القواعد والمنظمات) دعماً للعملية، وتغيير الثقافة التنظيمية وضمان التمثيل العادل والمشروع والخاضع للمساءلة.

الشكل 10:

تقييم مختلف العمليات والنتائج، مع أمثلة

(Brown, 2014)

مجال العمل 3: إقرار المعارف المحلية والأصلية من أجل ضمان التنوع الثقافي والإيكولوجي لغرض الصمود

الهدف: يشجع مجال العمل هذا الحكومات، وسائر الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، بما يشمل الجهات المانحة ومنظمات الحفظ والتنمية، على الاعتراف بالمعارف المحلية ومعارف الشعوب الأصلية باعتبارها عنصراً حاسم الأهمية في التفاعلات الإيكولوجية والاجتماعية في سياق الرعي المستدام ويقترح سبلاً لتعزيز الاستفادة منها.

لماذا تعتبر معارف الشعوب الأصلية هامة لحوكمة الحيازة المسؤولة؟

في جميع المجتمعات، تدعم المعرفة سبل الكينونة، بما في ذلك إدارة الموارد المتاحة وحوكمة استخدامها. والمجتمعات الرعوية لا تُستثنى من ذلك. فكل مجتمع رعوي، من أصحاب مزارع تربية المواشي في الولايات المتحدة الأمريكية وحتى رعاة الغنم في حوض البحر الأبيض المتوسط والرعاة الرحّل في الساحل الأفريقي، لديه معارف محلية خاصة ساهمت في صمودهم الاجتماعي والإيكولوجي. وبالتالي، فإن التوصل إلى أيّة حلول مستدامة للرعي لا يمكن أن يتمّ من غير احترام المعارف المحلية وصونها ونقلها.

وتوفّر نظم معارف الشعوب الأصلية والمعارف التقليدية والمحلية رابطاً أساسياً بين النظم الاجتماعية والبيئية وتساهم في المحافظة على التنوع الإيكولوجي والأحيائي، مما يدعم الأمن الغذائي. ويحمل كل من النظم الثقافية والسياقات البيئية في طياتهما ويحددان نظم المعرفة للشعوب الأصلية والمعرفة المحلية. وبالتالي، فإن الاستدامة البيئية والنظم الثقافية الملائمة لتوليد المعارف ونقلها ينبثقان من منظورات طبيعية تحكمها الحيازة العرفية (Crawhall، 2014). ويتوقّف مدى صمود الثقافة والنظام الإيكولوجي على الآليات التي تستخدمها المجتمعات في المحافظة على المعارف ونقلها (Adger وآخرون، 2014) والتي قد تكون راسخة في نظم حوكمة الأراضي المستندة إلى أنظمة الملكية المشتركة. وتشكّل المعارف المحلية قسماً من ذاكرة النظام التي تتسم بأهمية حيوية لصمود النظم الإيكولوجية والبقاء في الأجل الطويل للمجتمعات البشرية التي تسكن في تلك النظم الإيكولوجية (Leslie و McCabe, 2013). كما يدعم احترام المعارف أيضاً التعلّم

المنظمات الرعوية من أجل حقوق الموارد في نيبال (Dong، 2007)

وضع الرعاة في نيبال نظماً فعالة لإدارة المراعي وهي تنظم ممارسات الرعي والحفظ من خلال ترتيبات مؤسسية محلية جيدة التنظيم وحقوق فعالة للاستخدام التقليدي ونظم الحيازة. وتتحدد الحوكمة بمجموعتين من المنظمات المحلية هما: اللجان المجتمعية والرابطات المجتمعية والمدنية على مستوى الجماعات. وهذه المنظمات الشعبية أكثر ترسخاً في المجتمع من المنظمات الإدارية والسياسية الخارجية. وتتألف اللجنة المجتمعية عادة من 11 أو 12 عضواً يتم انتخابهم من المجتمع ويتقاسمون اهتمامات مشتركة أو مجمعات مشتركة للموارد. ويجري عادة إنشاء لجان فرعية في إطار اللجان المجتمعية لكل رابطة ويُنتخب ممثلوها كأعضاء (خمسة إلى سبعة أشخاص). ويعمل عادة نساء ورجال في إدارة المراعي ضمن هذه المنظمات المحلية، ولكن النساء هنّ اللاتي يتخذن عادة القرارات بشأن إدارة المراعي لأن معظم الرجال يعملون في التجارة أو يضطلعون بأعمال أخرى بعيداً خلال فترة طويلة من السنة.

وتكون اللجنة المجتمعية عادة مسؤولة عن تنظيم الحصول على المراعي وموارد العلف من خلال إنفاذ حقوق وقواعد محددة جيداً ومتفق عليها جماعياً، مدعمة بشتى نظم الرقابة الاجتماعية والجزاءات. وهي تنفذ القواعد الأولية واللوائح المتعلقة باستخدام موارد المراعي في ما يخص مواعيد وفترات رعي الماشية، ومواعيد وفترات تقطيع الدريس لعلف الشتاء. وبإمكان رابطة المستخدمين وضع قواعد للرعي الدوري، وتنظيم حركة القطعان، واتخاذ القرارات الأخرى الخاصة باستخدام موارد المراعي عن طريق التفاوض والمناقشة. وبإمكانها أيضاً تخفيف النزاعات الناشئة من الاستخدام المفرط للمراعي في إطار نفس الجماعة أو ما بين الجماعات المختلفة بدعم من اللجنة المجتمعية. ويتيح التنسيق والتعاون بين مختلف رابطات المستخدمين، مثل رابطة المواشي، ورابطة المحاصيل ورابطة الغابات ورابطة الإسكان السياحي ضمان الاستخدام المتكامل لمختلف الموارد المتعلقة بإدارة المراعي.

الاجتماعي والتضامن اللذين يسهمان في بناء الثقة بين مجموعات الرعاة وشركائهم في التنمية، وتحسين الصمود في الوقت المناسب (Blair, Lovecraft و Kofinas, 2014).

إدراج نظم معارف الشعوب الأصلية والمعارف التقليدية في الحوكمة

يستلزم الاعتراف بمعارف الشعوب الأصلية والمعارف التقليدية وإدراجها في نظام الحوكمة عدداً من العناصر من بينها ما يلي:

1. الاعتراف بصاحب المعرفة؛
2. وضع بروتوكولات لتقاسم المعارف، والبحث، والإنتاج والاستخدام المشتركين (مجال العمل 7)؛
3. فهم وإقرار نطاق معارف الشعوب الأصلية والمعارف التقليدية وقيمتها؛
4. دعم الإنتاج المشترك للمعارف والحلول.

1- الاعتراف بصاحب المعرفة

إن المعارف الرعوية لا توجد بمعزل عن واضعي تلك المعارف ومستخدميها، كما تخضع المعارف لتطور مستمر. ويشمل ذلك معرفة إدارة تغير النظام الإيكولوجي وهو عامل هام للتكيف مع الظروف المتغيرة. وعلى حد قول شيخ صومالي:

" إن المرعى لا يمكن أن يكون مرعىً دون *[معارف]* الرعاة ولا يمكن لهؤلاء الرعاة *[ممارسة الرعي]* ... دون وجود المراعي – فكلاهما مترابطان" *(Oba، 2012)*.

وبالتالي فإن الإقرار بمعارف الشعوب الأصلية ودعمها لا يكون عبر تسجيل ممارسات الشعوب الأصلية وتكرارها وتحسينها، وإنما من خلال تمكين مستخدمي الأراضي من الانخراط في التطوير المستمر للمعارف. وإنتاج المعارف ليس ممكناً ما لم يتم الاعتراف بالحيازة العرفية للأراضي. وحيثما يوجد اعتراف بالحيازة العرفية للأراضي، فإن معارف الشعوب الأصلية والمعارف التقليدية تؤدي أدواراً هامة في المحافظة على الصمود الإيكولوجي من أجل تحقيق الأمن الغذائي.

2- وضع بروتوكولات لتقاسم المعارف والبحث والإنتاج والاستخدام المشتركين

يعتبر الاتفاق بشأن أسلوب تقاسم المعارف، وبحثها (بصورة مستقلة أو مشتركة) واستخدامها، شرطاً مسبقاً للاعتراف بمعارف الشعوب الأصلية وحقوق القيّمين عليها. ويحدد مبدأ الموافقة الحرة المسبقة المستنيرة أساس ذلك الاتفاق (انظر الدليل التقني احترام الحرة والمسبقة والمستنيرة). ويرد شرح مفصل لذلك في مجال العمل 7.

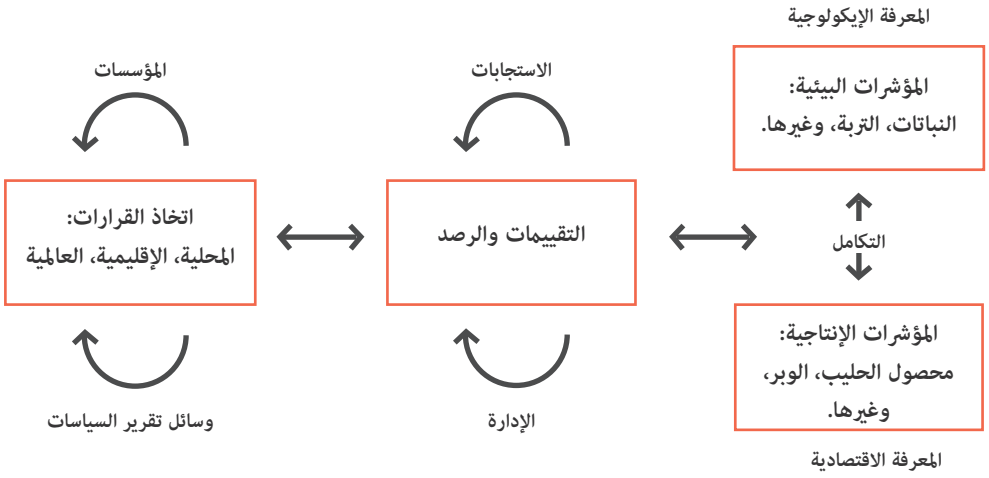
3- فهم وإقرار نطاق معارف الشعوب الأصلية والمعارف التقليدية وقيمتها في الإدارة والحوكمة

تقييم الجمل للتربة أفضل من تقييم الرعاة لها (Oba، 2012)

يساعد تحديد أنواع المؤشرات واستخدامها الرعاة والمسؤولين عن اتخاذ القرارات في عملية اتخاذ القرار. وتوضح دراسة لثلاثة نظم عرفية متميزة في القرن الأفريقي، وهي نظام العفر في إثيوبيا والأورما في كينيا والكاريموجونغ في أوغندا، فائدة معارف الشعوب الأصلية في تقييم المراعي. فالرعاة يستخدمون أنواع النباتات الرئيسية لتقييم مدى ملاءمة نباتات المناظر الطبيعية للرعي، والتربة لتقييم إمكانيات الرعي في المناظر الطبيعية. ولهذا التقييم الأخير أهمية كبرى في تقييم كثافات التخزين الممكنة التي يمكن لكل منظر طبيعي دعمها خلال فصول الرعي الممطرة أو الجافة. ويعتمد الرعاة على مراقبة سلوك الحيوان عن كثب لتبيّن نوعية المراعي باستخدام مؤشرات مثل محصول الحليب، أو حالة وبر الحيوانات، أو زيادة وزنهم ومدى تواتر تكاثرهم، وذلك لتقييم أداء الماشية الإنتاجي. ويقيّم كشافة الرعاة مدى تدهور المراعي واتجاهاته باستخدام معرفتهم التاريخية للمناظر الطبيعية. وقد أكدت النتائج إمكانية مقارنة النظم المعرفية للمجتمعات الرعوية الثلاثة هذه، وإمكانية استخدامها لغرض الجمع السريع للمعلومات اللازمة للمسؤولين عن اتخاذ القرارات، والأهمية الحيوية لهذه المعارف من أجل الإدارة المستدامة للأراضي الرعوية.

طوّر الرعاة مع مرور الوقت معرفة معمّقة ببيئاتهم، وهي تشمل فهماً للتفاعلات القائمة بين البشر والطبيعة. وهذه المعرفة تتعلق بالتدخلات الإدارية بالإضافة إلى قضايا الحوكمة المعقّدة. وإذ تحظى المساهمة التقنية التي تقدمها هذه النظم المعرفية بإقرار متزايد، لا سيما بالنسبة إلى التأثير على البيئة، فإن معرفة الشعوب الأصلية بشأن الحوكمة تلقى قدراً أقلّ من الاهتمام.[11]

ويمكن استخدام المعرفة التقنية لدعم تصنيف المناظر الطبيعية وإدارتها ورصدها وتقييمها. ويشمل تصنيف الأراضي استخدام معالم بيئية مختلفة مثل الطوبوغرافيا والتربة والنباتات السائدة. وفي بعض النظم، تشرح هويات المناظر الطبيعية الطوبوغرافيا الطبيعية، أو التربة، أو النباتات أو الأحداث التاريخية، أو خليط منها. والمعرفة والحوكمة متشابكتان. فتطور المعرفة، بحد ذاته، هو تأمل من هم الذين يمكنهم الحصول على موارد الأرض وكيف يتعاملون مع تلك الموارد. وهؤلاء هم أفراد المجتمعات الرعوية ويتسمون بأهمية خاصة نظراً إلى ما يملكونه من معرفة واضطلاعهم بدور حاسم في تحديد أسلوب استخدام الموارد وتوقيته. وتستند نظم الحوكمة والمعرفة أيضاً إلى هذا الاستخدام التقني كما يوضحه الشكل 11.



الشكل 11:
الربط بين المعارف العلمية والمعارف المحلية في عملية اتخاذ القرارات
(2012, oba)

11 Crawhall، 2014

وتتضمن نظم الحوكمة المعقدة التي وضعها الرعاة لغرض إدارة الموارد الطبيعية في ظروف مناخية تتسم بشدّة التغير قواعد تربط بين استخدام الخبرة، ومبادئ التشارك والاستثناء. وقد يُحدث التخطيط المركزي، وما يتصل به من تغيرات في ترتيبات الحوكمة، خللاً في توافر الموارد الثقافية والطبيعية التي تعتمد عليها سبل الرعاة المعيشية. وفي ظروف كهذه، يجوز أن يتعرض إنتاج الغذاء والأمن الغذائي لتهديد تدهور النظام الإيكولوجي وفقدان القدرة المحلية على الاستجابة.

وتؤدي معارف الشعوب الأصلية والمعارف المحلية دوراً محورياً في إدارة المراعي. وكثيراً ما تسيء الجهات الخارجية فهم الأساس المنطقي وراء الممارسات الإدارية المحلية للمراعي وتصوّرها غالباً كإدارة غير منطقية أو متخلفة. وخير مثال على ذلك هو مثال التنقل وهو ممارسة ذات أساس منطقي قوي، مع ذلك ما زالت حكومات عديدة تواظب على كبحه باسم التحديث. وتشكل إدارة الحرائق مثالاً آخر ما زال موضع جدل. فالرعاة يستخدمون الحرائق كوسيلة لتغيير المراعي، بما في ذلك إزالة المراعي غير المستخدمة وتعزيز النمو الجديد، وكذلك لمكافحة نواقل المرض. وقد منع العديد من البلدان هذه الممارسة وفرضت تكاليف على الرعي، أو لم تترك للرعاة سوى خياراً محدوداً يتمثل في انتهاك القانون. وتعالج الخطوط التوجيهية صراحة حقوق الإدارة فضلاً عن استخدام الأراضي، والتي ينبغي أن تشمل الحق في الاستخدام المسؤول للحرائق كوسيلة من وسائل الإدارة.

إدارة الحرائق في المراعي

تنص الخطوط التوجيهية لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن الإدارة الطوعية للحرائق على أن الحرائق قد تكون مفيدة للموائل، والموارد، وتقليل التهديدات، والمحافظة على القيم الثقافية. وثمة قطاعات تستخدم الحرائق كوسيلة لتحسين المنتجات وتيسير استخدام الأراضي، من بينها قطاع الزراعة، وإدارة موارد الغابات وقطاع الرعي وإدارة الحياة البرية. وقد شكلت الحرائق، ولا تزال تشكل، قسماً من الممارسات الزراعية التي تتبعها المجتمعات منذ آلاف السنين (الفاو، 2006).

4- دعم الإنتاج المشترك للمعارف والحلول

يساعد إشراك أصحاب المعرفة في عملية اتخاذ القرارات والحوار بشأن السياسات في التصديق على المعارف التقليدية ومعارف الشعوب الأصلية. ومن شأنه أن ييسر مشاركة مؤسسات الإدارة العرفية للموارد ويساعد على تحسين القرارات المتخذة؛ ومنها على سبيل المثال، القرارات المتخذة في أوقات الصدمات المناخية المتطرفة أو الأزمات الشديدة التي تتعرض لها نظم الموارد الطبيعية (Crawhall، 2014).

ويمكن أن تشمل المنهجيات التشاركية والمحلية إقامة حوارات بين جهات فاعلة متعددة وغيرها من تقنيات التعلّم التعاوني، بما في ذلك الرسم التشاركي للخرائط (Aijazi و Katerere-Mohamed و Crawhall, 2014). ويمكن استخدام تقنية رسم الخرائط لدعم تقاسم المعارف ولتصميم الحلول بالتشارك مع أصحاب المعرفة الآخرين، بما في ذلك الوكالات الحكومية. كما يتيح رسم الخرائط التشاركي بواسطة طائفة من التقنيات للمجتمعات عرض أقاليمها، وخبراتها المكانية ومعارفها انطلاقاً من منظورها الخاص، ويكون ذلك عادة باستخدام لغاتها الخاصة (الفاو, 2005 ; Crawhall, 2014).

مجال العمل 4: الاعتراف بالنظم العرفية وتعزيز التضافر مع النظم الدستورية

الهدف: يوجه مجال العمل هذا ويدعم الدول والحكومات والإدارات والوكالات الحكومية والجهات الفاعلة غير الحكومية كالجهات المانحة ومنظمات التنمية والحفظ، على القيام بما يلي: (1) الاعتراف بنظم الرعاة العرفية (2) وتعزيز أوجه التضافر مع النظم الدستورية، من أجل: تعزيز احترام أساليب الرعاة المعيشية والاعتراف بها؛ وتوفير أساس للحوكمة العادلة والفعالة؛ والاعتراف بمؤسسات الحوكمة الرعوية كشركاء هامين في تصميم وتنفيذ السياسات الوطنية؛ وتوفير أساس لتجنب النزاعات وتسويتها.

لماذا يعتبر الاعتراف بالنظم العرفية مهماً؟

يشكل الاعتراف بالمؤسسات العرفية الدعامة الرئيسية لبناء الثقة والاحترام، مما يوجِد أساساً للتعاون. وحيثما ترسو الثقة والاحترام يمكن التوصل إلى حلول مشروعة وملائمة محلياً وهي حلول مرنة، ومستدامة اجتماعياً وإيكولوجياً، وقابلة للتكيف، ومقبولة ثقافياً ومراعية للنزاعات، والأهم هو أنّ تلك الحلول تحظى بالدعم والتنفيذ على المستويات المحلية. ومن شأن هذا أن يساهم في تحديد أوجه التضافر مع أولويات التنمية، مثل أهداف التنمية المستدامة، على النطاق العالمي والوطني والمحلي. ويمكن أيضاً أن يؤدي في نهاية الأمر إلى تحديد أوجه التضافر المحسّنة مع النظم الدستورية.

ويساعد الاعتراف بالنظم العرفية أيضاً على تمكين الرعاة من صون حقوقهم في الحيازية ضد الجهات الخارجية، بما في ذلك المجتمعات الأخرى والمستثمرون. وهو يحمل قيمة إضافية هي إتاحة المجال لازدهار المعرفة المحلية الإيكولوجية والاجتماعية ويوفر أساساً للاستجابة للتغيّر ومعالجة النزاعات. وهو يرسي قاعدة لتعزيز التمثيل والمشاركة. وقد تطورت النظم العرفية على مدى مئات السنين لغرض إدارة وحماية موارد الرعي على نحو فعال ويلزم احترام تلك النظم وتقديرها لإنجازها هذا. وينبغي أن يشكل هذا الاعتراف نقطة الانطلاق للاتفاقات بشأن أسلوب حماية النظم العرفية وتكييفها للحفاظ على فعاليتها في المستقبل.

حوكمة الانتجاع في إسبانيا

ما زالت مخلفات النظم الرعوية القديمة جليّة في العديد من الدول الأوروبية، وهي نظم أصولها ضاربة في عمق ثقافات تلك الدول وقوانينها. وقد ترك مجلس "كونسيخو دي ميستا" الإسباني، الذي سيطر على الانتجاع والرعي وتجارة الصوف لخمسة قرون، آثاراً عميقة في المنظر الطبيعي واستخدام الأراضي في إسبانيا. وأهم تلك الآثار الباقية الشبكة الكثيفة من مسالك الماشية المتألفة من 120 000 كيلومتر، وهي تحظى بحماية قانونية في الوقت الراهن بمقتضى أحكام قانون مسالك الماشية، ومجموعة من نظم الإدارة التقليدية التي تقاوم الإلغاء.

الاعتراف القانوني بالحوكمة التاريخية في رومانيا

هناك في بلدان أوروبية أخرى مثل رومانيا مساحات واسعة من الغابات والمراعي المشاعة. وتندرج هذه الأراضي المشاعة في ثلاثة نماذج إدارية رئيسية. اثنان منها، وهما كومبوسيسورات وأوبست، منظمتان مجتمعيتان عريقتان. ويعود تاريخ أوبست إلى بضعة قرون في حين تأسست كومبوسيسورات في الأصل في أوائل القرن التاسع عشر. ويدير هذان النظامان موارد مشاعة بواسطة مؤسسات تقليدية في حين تعود الملكيات المشاعة الأخرى للحكومة وتديرها مجالس البلديات.

العناصر الرئيسية للاعتراف الشرعي والملائم والمستند إلى الحقوق في حيازة المراعي

ينبغي وجود فهم جيد لنظم الحوكمة الرعوية العرفية، بما يشمل القيم والمبادئ التي تدعم نظم اتخاذ القرارات وتقاسم الموارد، وذلك لضمان وجود اعتراف كاف بهذه النظم في عمليات التخطيط واتخاذ القرارات والتنفيذ. ويشتمل ذلك على سياسات وخطط استخدام الأراضي. ومن شأن هذا الفهم أن يساعد أيضاً على بناء الاحترام إزاء هذه النظم. وبناء الاعتراف والاحترام يتطلب التدابير التالية:

1. بناء الثقة؛
2. إرساء عمليات تشاركية ملائمة (تم تناولها بشكل شامل في مجال العمل 2)؛
3. إيجاد اعتراف قانوني بالنظم الرعوية العرفية؛
4. التوعية بالمخاطر الكامنة في تعزيز أوجه التضافر مع النظم الدستورية؛
5. التعلم من النجاح والفشل (انظر مجال العمل 7).

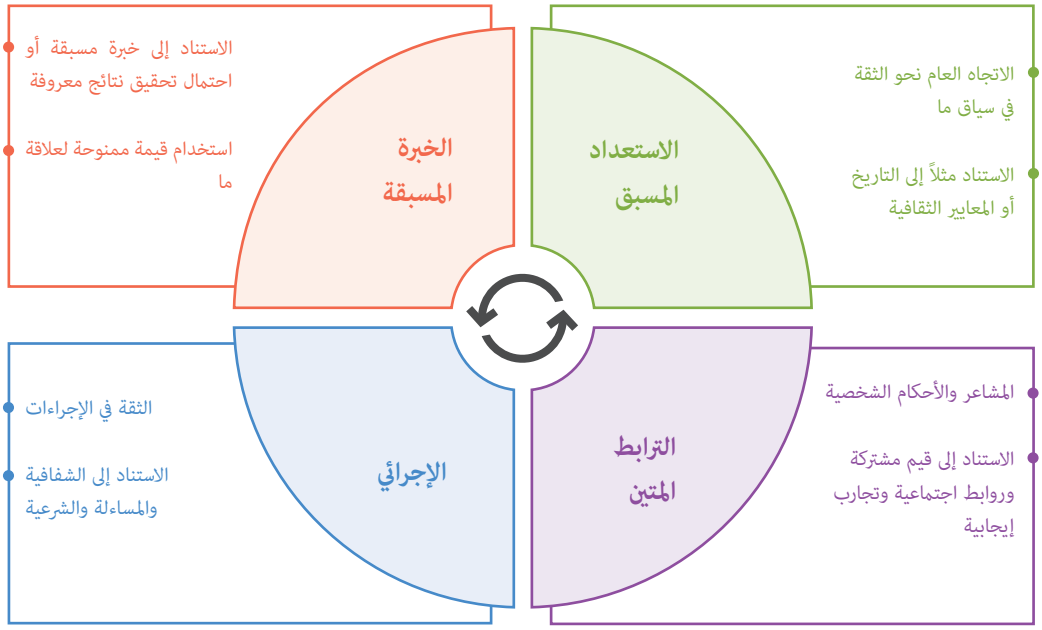
حقوق الشعوب الأصلية في تقرير المصير

في عام 2008، أقرّ منتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية رسميا بأنّ الرعاة "شعوب أصلية مترحلة". وكثيراً ما يدافع ممثلو الشعوب الأصلية عن التنقل كحقّ ثقافي، وأهمية التنقل لا تقتصر على كونه عملية لتمكين الرعي الفعال فحسب، وإنما للتنقل قيمة جوهرية أيضاً ودور محوري في هوية الشعوب الرعوية. وتجدر الملاحظة بأن هناك من الرعاة من لا يؤكدون المطالبة بمركز الشعوب الأصلية.

والسكان الأصليون يتمتعون بحقوق ملكية أراضيهم وحيازتها (اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 169 لعام 1989 بشأن حقوق الشعوب الأصلية والقبلية) بالإضافة إلى الحق في إدارتها وفقاً لقيمهم الخاصة (حق تقرير المصير). وتمتد هذه الحقوق إلى أراضٍ لم تعد السيطرة عليها مقصورة على الشعوب الأصلية. وترد تفاصيل هذه الحقوق وغيرها من الحقوق الأخرى في إعلان الأمم المتحدة لعام 2007 بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

1- بناء الثقة

يشكل إرساء الثقة بين المجتمعات الرعوية ومع مختلف الجهات الفاعلة شرطاً لبناء الفهم المجدي والشرعية والتعاون. ويجب على عمليات بناء الثقة أن تحترم حقوق الرعاة، بما يشمل حقهم في رفض المشاركة. وعلى سبيل المثال، تملك المجتمعات الرعوية أيضاً حق عدم تقاسم معارفها أو الطلب بأن يتم تقاسم المعلومات في سياق بناء العلاقات. وبناء الثقة هو عملية تشتمل على الالتزام تجاه الناس (التضامن) والوقت. وهو يستلزم اتخاذ إجراء من شأنه المساعدة على تحسين جوانب الثقة الأربعة على نحو ما يبينه الشكل 12.



الشكل 12:
العناصر الرئيسية للثقة
(معدلة من
M. J. Stern و
Coleman, 2014)

التواضع والخبرة هما جانبان مهمان من جوانب بناء الثقة وتغيير خبرة التدخلات. ويمكن أن يساهم هذان العنصران في تسهيل إنجاز العمل التعاوني. وينبغي أن تتسم الفرق الخارجية التي تيسّر تقاسم المعرفة وعمليات جمع المعلومات بمهارات تقنية واجتماعية، من بينها المهارات التالية:

1. فهم ثقافات الشعوب الأصلية وأساليب معرفتها وفهمها للنظم الرعوية الإدارية وفهم الحوكمة؛
2. القدرة على الاستماع الفعلي والتعلم من المواطنين الرعاة ومعهم في سياق عمليات التصميم والتنفيذ التشاركية (انظر مجال العمل 7 بشأن التعلم التعاوني)؛
3. التماس الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة بالنسبة إلى جمع المعلومات واستخدامها؛
4. مهارة مقارنة النتائج وإدارة المعلومات المتضاربة من خلال تيسير المناقشات الجماعية والمنهجيات الأخرى.

2- إيجاد اعتراف قانوني بالنظم الرعوية العرفية

يشكل إدراج النظم العرفية في الأطر القانونية الوطنية، وفي الاتفاقات الثنائية والإقليمية، خطوة رئيسية نحو الاعتراف الكامل بالنظم الرعوية العرفية. وحيثما تدعم الدول النظم الرعوية العرفية تصبح هذه الجماعات السكانية أكثر قدرة على ضمان سبل معيشتها وأمنها الغذائي. ويوفر الاعتراف القانوني أساساً للاعتراف بحيازة الأراضي الرعوية واحترامها من خلال ما يلي:

1. الاعتراف بالرعي كنظام قابل للتطبيق لإدارة الأراضي؛
2. الإقرار بالحرمان التاريخي الذي يعاني منه الرعاة؛
3. دعم المبادرات المتعددة الجنسية لتعزيز سبل كسب عيش الرعاة؛
4. إقرار الاعتراف بالأوصياء كفاعلين للحوكمة وأصحاب حقوق؛

يبيّن الاعتراف القانوني عزم الدولة على الإقرار بالنظم العرفية وإدماجها في الممارسة العملية واتخاذ القرارات. ويمكن أيضاً بيان الاعتراف القانوني بأنه التزام حقيقي وخطوة تقدمية في إعداد العملية، وتمكين الناس من زيادة مشاركتهم. ويتعيّن على الحكومات أن تقر بالحرمان الذي عانى منه الرعاة تاريخياً. على سبيل المثال، تعترف المادة 260 من دستور كينيا لعام 2010 بالرعاة من أشخاص ومجتمعات، سواء أكانوا رحلا أم مستقرين، باعتبارهم فئات مهمشة (تقارير القانون الكيني، 2010). وتعترف الحكومة بالتمييز الذي عانى منه الرعاة في التشريعات الوطنية، والذي كانت عواقبه سلبية على الموارد الطبيعية التي يعتمدون عليها في كسب سبل عيشهم ورفاههم. ومن خلال جعل الرعاة عنصراً مرئياً في الدستور الكيني والإقرار بأنّ أعراف المجتمعات الرعوية وتقاليدها قادرة على الإسهام إيجابياً في إدارة استخدام الأراضي، عززت الحكومة شرعيتها على الصعيد المحلي.

وينبغي أن يتم الاعتراف على أعلى المستويات الوطنية وفي الأطر التشريعية المحددة، مع التأكد من إدراج الأحكام في أقسام القانون الموضوعية والقابلة للإنفاذ قانونياً (القابلة للتحكيم) وليس مجرد إدراجها في الديباجة فحسب. فديباجات القوانين ذات الصلة توفر الإطار اللازم وتعالج أهمية الرعي في البلد وتطرح بعض المسائل الرئيسية حول منحه الاعتبار، في حين ينبغي لمواد تلك القوانين أن تعترف بوجود النظم والمؤسسات العرفية وأن تقرّ بكونها جهات فاعلة في سياق سياسات الأراضي.

وتتباين الأشكال التي يتخذها الاعتراف بين الأقاليم والدول وضمن الدول نفسها، مع مراعاة شتى الحقوق والمصالح. ولا بد أن يكون الاعتراف القانوني ملائماً مكانياً وأن يأخذ في اعتباره الحقوق الكائنة، بما يشمل حقوق الشعوب الأصلية على سبيل المثال. وتتضمن أشكال الاعتراف القانوني الاعتراف بحقوق تقرير المصير و/أو الاعتراف القانوني بالنظم العرفية. ويشمل ذلك اعترافاً بأن النظم العرفية تشكل أساس الحوكمة في الأراضي الرعوية والنص على أن الهيئات الحكومية والجهات الفاعلة غير الحكومية تحترم القرارات المتخذة بموجب تلك النظم وتمتثل لها. وهو ما يتماشى مع المقصود في القسم التاسع من الخطوط التوجيهية بشأن المجتمعات الرعوية بما في ذلك الاعتراف بالمؤسسات العرفية.

تعزيز حوكمة المجتمع الرعوي في المغرب (Boutaleb و Firmian , 2014)

اضطلعت تاريخياً القبائل الرعوية التي تتبع ترتيبات عرفية بالإدارة الجماعية للمراعي في المغرب. وقد تراجعت هذه الإدارة نتيجة إنشاء الشُعب الإدارية والاتجاه نحو إضفاء الصفة الإفرادية على الأراضي. وكان المقصود من إنشاء الحكومة المغربية لمؤسسات حماية المناطق الرعوية في عقدي السبعينات والثمانينات من القرن الماضي هو تحسين إدارة المراعي، ولكن هذه المؤسسات تجاهلت نظم الإدارة القبلية الكائنة وساهمت، عوضاً عن ذلك، في تدهور المراعي بشكل واسع وتراجع سبل كسب العيش.

وتوخياً لمعالجة ذلك التحدي، أنشأت الحكومة تعاونيات للإدارة المجتمعية للمراعي، وهي تعاونيات معترف بها قانونياً بمقتضى أحكام القانون المغربي. وتستفيد هذه التعاونيات من سياسات اللامركزية التي وضعت في ثمانينات القرن الماضي وإعادة تنظيم المناطق الريفية ضمن وحدات إدارية صغيرة يجري تحديدها بالاستناد إلى الأراضي القبلية. وتستند التعاونيات إلى المؤسسات العرفية والانتماء القبلي وهي تشجع اتخاذ القرارات بأسلوب التراضي. وتوفر التعاونيات خدمات أساسية لمربي الماشية، بما في ذلك مستلزمات الطب البيطري والعلف. وتدير هذه التعاونيات الهياكل الأساسية التي تقيمها الحكومة وهي مسؤولة عن التفاوض مع التعاونيات الأخرى بشأن الإدارة الرعوية والتنقل. وتتولى الخدمات الحكومية شؤون تدريب مديري التعاونيات والإشراف عليهم ويشتري أعضاء التعاونيات أسهماً فيها لغرض الانتفاع بالخدمات والمراعي. وشكّل ترسيخ هذه المؤسسات "الهجينة" في المؤسسات القبلية عنصراً أساسياً لنجاحها في تنمية الأراضي الرعوية والتكيّف مع المعارف والفرص الجديدة.

وينبغي للدول التي تدّعي ملكية الأراضي المشاعة أن تعترف بحقوق الرعاة في الوصول للأراضي والاستفادة منها ومن الموارد الطبيعية المتصلة بها. ويمكن دعم ذلك من خلال شتى الأشكال الإدارية بما فيها إدارة تلك الأراضي إدارة مشتركة بين المؤسسات الحكومية والمؤسسات العرفية أو بواسطة النماذج المتداخلة. ويمكن تطبيق الإدارة المشتركة من خلال طائفة من الترتيبات التي تشمل ما يلي:

- الاعتراف بالقواعد والمبادئ المحلية/العرفية، وإدراجها في الإطار القانوني وإنشاء مؤسسات جديدة ملائمة؛
- إنشاء أجهزة جديدة مختلطة تشرك المؤسسات العرفية "المحدثة" في ممارسات اتخاذ القرارات بشأن إدارة الأراضي.

الاعتراف الدستوري بالحيازة العرفية في النيجر

للنيجر تاريخ طويل في معالجة حيازة المراعي.

- يعترف قانون النيجر لعام 1961 الذي يعين الحدود الشمالية للمزارع بالحدود التقليدية التي تفصل المناطق الرعوية في شمال البلاد عن المناطق الزراعية، حيث تحظر الزراعة في مناطق الرعي.
- وفي عام 1987، ذهب المرسوم رقم 87-077 إلى ما هو أبعد من ذلك بمنح الرعاة حقاً موسمياً لرعي مواشيهم في المناطق الزراعية في الفترة ديسمبر/كانون الأول – يناير/كانون الثاني بعد انتهاء موسم الحصاد.
- وفي عام 1993، اعترف الأمر رقم 93-15، المشار إليه بـ "المدونة الريفية" بما يلي:
  - يتساوى شعب النيجر برمته، بما فيه المجتمعات الرعوية، في حق الانتفاع بموارد البلد الطبيعية؛
  - الحقوق العرفية تعزز بذلك مطالبات رعاة النيجر بأراضيهم الرعوية التقليدية ومسالك الهجرة في ما بينها.

وفي حين ساهمت هذه الجهود في حماية قطاع الرعي في النيجر وفي جعل النيجر نموذجاً في منطقة غرب أفريقيا، فإن الصعوبات المالية والتقنية ساهمت في ضعف تنفيذ المدونة الريفية (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ، 2006).

3- التوعية بالمخاطر الكامنة في تعزيز أوجه التضافر مع النظم الدستورية

لا بد من الاعتراف بوجود مخاطر كامنة في محاولة دمج إطارين قانونيين متميزين هما الإطار الدستوري والإطار العرفي. فالقانون الدستوري عموماً، نظراً إلى كونه قانوناً منسّقاً، يفتقر للمرونة والقدرة على الاستجابة للنظم الرعوية. فالحقوق القانونية عندما توضع أو تفرض دون مراعاة النظم العرفية، أو إذا ما فشلت تلك الحقوق في تقبّل التعددية القانونية بأساليب ملائمة، فإن ذلك يمكن أن يتسبب في حدوث اختلالات اجتماعية وإيكولوجية. والخطر الثاني هو أن تصبح مؤسسات الحيازة أكثر صرامة، وأن يصبح الرعاة أقل قدرة على الاستجابة للتحديات الاجتماعية والإيكولوجية. ويلزم من عملية وضع أنظمة قانونية ملائمة أن تضمن التكامل بين هذه النظم القانونية المختلفة عبر شتى المستويات الحيزية (من المستوى العابر للحدود الوطنية إلى المستوى المحلي) وضمن تلك المستويات نفسها.

والاعتراف الدستوري بالحقوق لا ينطوي بالضرورة على تحديد حقوق المستفيدين وتسجيلها رسمياً. وثمة بديل للنهج المستندة إلى تحديد الحقوق وهو التركيز على عمليات التعزيز، بما يشمل التعلّم التعاوني (مجال العمل 7) وتحديد الحلول بصورة جماعية لإتاحة مرونة مستمرة. وربما سمح ذلك بزيادة الاعتراف بحقوق غير واضحة (بما فيها الحقوق المتداخلة والمتشابكة) وإدارتها بأسلوب مرن من خلال التفاوض والتوصل لاتفاقات. ويلزم من أي جهد يرمي إلى إدراج الممارسات العرفية في النظم القانونية الرسمية أن يستند إلى نظم أقوى هي المساءلة والتدابير الملائمة (التدابير القانونية وغيرها) من أجل ضمان الحصول على العدل واحترام الحقوق (مجال العمل 1).

4- التعلم من النجاح والفشل

إن مراقبة عمليات الحوكمة ونتائجها مسألة صعبة؛ ولكنها مع ذلك ضرورية لضمان إدخال التحسينات على حوكمة الحيازة والتحقيق التدريجي لأهداف الخطوط التوجيهية وغاياتها، خصوصاً في ما يتعلق بالغذاء وسبل كسب العيش والفقر. وفي القسم 7، تشجع الخطوط التوجيهية على وضع وتنفيذ نظم المراقبة والتقييم. وتحدد البرامج المتعددة أصحاب المصلحة باعتبارها وسيلة لمراقبة وتقييم التنفيذ والأثر. وقد حددت بعض متطلبات هذه العمليات بما في ذلك متطلبات عناصر المشاركة، ومراعاة النواحي الجنسانية، وقابلية التنفيذ، ومردودية التكلفة والاستدامة (الفقرة 26-2). كما ترد معالجة مفصلة لمسألة التعلّم في مجال العمل 7.

مجال العمل 5: تعزيز قدرة المنظمات المحلية والشبكات الاجتماعية والحيّز المؤسسي الذي تعمل في نطاقه

الهدف: تحدد قدرات المنظمات المحلية والشبكات الاجتماعية أسلوب عمل الرعاة الجماعي في معالجة تحديات الحوكمة. ويتوخى مجال العمل هذا هدفين اثنين هما: زيادة فرص المؤسسات الرعوية لتعزيز حوكمة الحيازة، وتمكين تلك المؤسسات من الاستفادة على نحو أكبر من تلك الفرص. ويشمل ذلك أدوار كل من المؤسسات العرفية والمؤسسات الحكومية في تعزيز التفاعلات، وبناء الثقة واتخاذ التدابير العملية للدفاع عن الحيازة.

لماذا تعتبر قدرات المنظمات المحلية والشبكات الاجتماعية مهمة؟

إنّ قدرات الحوكمة لدى كل من المجتمع المحلي والمنظمات الحكومية العاملة على المستوى المحلي هي عنصر أساسي لفعالية تعزيز حيازة المجتمعات الرعوية للأراضي. ويشمل هذا الأمر قدرة المنظمات والأفراد على التفاعل والتعاون بسبل دعم الحوكمة المسؤولة للحيازة، وتجنب نزاعات الحيازة وتسويتها، والتعلم وحل المشكلات، وتحديد الاستجابات الجديدة والابتكارية. وتدعم الشبكات الاجتماعية قدرة أي مجتمع على الاستجابة للتحديات والأزمات، وتتيح في غالبية الأحيان الوصول للموارد اللازمة أو الدعم في الأوقات الصعبة. ويمكن إسناد الشبكات الاجتماعية إلى المجتمعات المحلية أو الحركات الاجتماعية. ومن جانب آخر، يمكن للحكومات أن تتدخل عبر إنشاء الخدمات الاجتماعية وتوفير الدعم من أجل تجنب انحلال العلاقات مما يؤدي لنشوب نزاعات.

ويشرح مجال العمل 5 سبل تعزيز قدرات الحوكمة المحلية، مع التركيز بصفة خاصة على المنظمات الرعوية والشبكات الاجتماعية و "دعم" المنظمات الحكومية، ولكن مع الاعتراف بأن القدرات تتأثر بالمنظمات والمؤسسات على مستويات متعددة.

ما هي القدرات؟	التمييز بين المؤسسات والمنظمات
• يشار بقدرات الحوكمة إلى قدرة التأثير على عملية اتخاذ القرارات. وقدرات المنظمات تعني، في هذا السياق، القدرة على تنفيذ وظائفها، طبقاً لمبادئ الخطوط التوجيهية. • تختلف القدرات عن القابلية التي تستخدم أحيانا بشكل ضيق للإشارة إلى القدرة على تنفيذ مهمة معينة، مثل القدرة اللازمة لتصميم وسيلة للحوكمة.	• يجري في هذا الفصل التمييز بين "المؤسسات" والمنظمات. • يشار بالمؤسسات إلى الحقوق، والقواعد، وإجراءات اتخاذ القرارات.[12] ولكن المؤسسات والمنظمات، من الناحية العملية، تتشابك في ما بينها كقسم من مجموعة معقدة من الاستجابات البشرية للمجتمعات الحاكمة والإدارية.[13]

ويمكن تجميع القدرات المتعددة اللازمة للمنظمات والأفراد العاملين فيها للاضطلاع بدورهم في ما يتصل بتعزيز حوكمة الحيازة حول قدرة القيام بما يلي:

1. **التفاعل والاشتراك مع فاعلين متعددين** ذوي آراء متنوعة ومعارف ومهارات في مجالات:
   - اتخاذ القرارات؛
   - التعلم والابتكار ووضع حلول تغييرية وتغيير العقليّات؛
   - وضع سياسة مؤسسية جديدة.
2. **تنسيق الأنشطة لجهات فاعلة متعددة** (بما في ذلك الوكالات الحكومية) لتحسين التكامل بين أنشطتها من أجل تحقيق هدف مشترك.
3. **تعزيز الثقة** كأساس للعمل المشترك على إنجاز الحلول المتفق عليها.
4. **الدفاع عن حقوق الحيازة** (والمطالبة بها).
5. **الاعتراف بالروابط** بين النظم الإيكولوجية والاستدامة الاجتماعية ودراستها.
6. **التعلم والاستجابة** للمخاطر والضغوط والتهديدات.
7. **الأداء ككيان فعّال.**

12 Young, 2003

13 Stern و Colman، 2015؛ Lebel، 2015

القدرة 1: التفاعل والمشاركة مع جهات فاعلة متعددة

إن تعزيز قدرة الوكالات الحكومية، والمجتمعات الرعوية والمزارعين المحليين على المشاركة بفعالية أكبر في ما بينهم يتطلب في الغالب إصلاح العلاقات، وتحسين التعلم ومعالجة التحديات المؤسسية ذات الصلة. وتمثل هذه المشاركة في آن الهدف النهائي المتوخى وقسماً من عملية تحسين التفاعل. وهي توفر الأساس اللازم لبناء الاحترام المتبادل من خلال الاعتراف بالأعراف والتقاليد (المعرفة والقانون والممارسة) وقدرة الحوكمة الذاتية التي تكمن في المؤسسات المحلية ومؤسسات الشعوب الأصلية (Ravera و Tarrason و Simelton, 2011).

وقد يتطلب تعزيز هذه القدرات معالجة جوانب اللامساواة في عملية الحوكمة، مثل اللامساواة بين الجنسين في المؤسسات على كافة المستويات، بما في ذلك القوانين. وغالباً ما يحدد الرعاة القادة المحليين باعتبارهم محور التفاوض بشأن حقوق استخدام الموارد وربما اعتبروهم أكثر المفاوضين شرعية، مع أنّ ذلك أخذ يتغير الآن مع تطور التمثيل السياسي (مثل المجالس المحلية). وربما تطلّب الأمر وجود قدرات أقوى لتسوية النزاعات الكامنة والإجحاف التاريخي الملحوظ في تقاسم الموارد. وقد يلزم أيضاً وجود قدرات أقوى للتفاوض بشأن جبر الضرر؛ على سبيل المثال، عند فقدان الأراضي الرعوية لصالح التنمية أو لإنشاء المناطق المحمية.

ومن شأن استبانة حوافز الحوار الرئيسية أن يعزز القدرات. فتعيين المصالح أو الأهداف المشتركة بين الفئات المختلفة يمكن أن يوفر أساساً للحوار. ففي شمال نيجيريا، على سبيل المثال، تؤلف الصحة وتربية الماشية عنصراً متكاملاً في الحياة اليومية لرعاة الفولاني وكانت بمثابة حافز رئيسي لنجاح الحوكمة الذاتية (Okello وآخرون، 2014). كذلك فإن تطوير شبكات اجتماعية جديدة لرعاية التفاعل بين الرعاة والجهات الفاعلة الأخرى يمكن أن يفضي إلى شراكات تتناول معالجة التحديات المتزايدة الكبرى، مثل فقدان الحيازة، والمخاطر المقترنة بعولمة الأسواق وإدارة المجمعات على النطاق الإقليمي التي لم تعد تدرك الاحتياجات المعيّنة للمياه (Ravera و Tarrason و Simelton, 2011).

مشاركة الرعاة في محمية أنكاريس ليونيسيس للمحيط الأحيائي

منطقة أنكاريس ليونيسيس هي منطقة جبلية تقع في شمال غرب إسبانيا، وتعرف كمحمية للمحيط الأحيائي منذ عام 2006. وتدار المحمية من قبل عدد من البلديات في إقليم ليون بالإضافة إلى مؤسسة سيودين (CIUDEN). وقد أصبح النهج التشاركي للتخطيط والإدارة نهجاً مثبتاً لتحسين إدارة محمية المحيط الأحيائي وأدى إلى تعزيز المشاورات حول خطط المحمية الاستراتيجية. وتم إنشاء "مجلس المشاركة" بالاستناد إلى قواعد وبنية متفق بشأنهما، لقيادة عملية اتخاذ القرارات الخاصة بالمحمية. ويمثل المجلس السكان المحليين في الحوار فضلاً عن مشاركته في الإدارة وفي تنفيذ إجراءات محددة لمحمية المحيط الأحيائي وهو يعمل ضمن شراكة مع اللجنة العلمية التابعة للمحمية.

وقد تيسر نجاح محمية أنكاريس ليونيسيس للمحيط الأحيائي بفضل تعزيز النسيج الاجتماعي للمجتمع الريفي. وتحقق ذلك من خلال بناء شبكات الرعاة المحليين كأسلوب لتحسين تأثيرهم ورؤيتهم ودورهم الفعال في تخطيط الأراضي. ولكن الاستراتيجية تتطلب من الرعاة تأدية دور بارز في إدارة المحمية، مما يستلزم مستويات أعلى من المعرفة والقدرات، وتوزيع أفضل للموارد البشرية والمالية. ويستفيد الرعاة في إسبانيا من وعي عام ودعم متزايدين، وذلك بصفة خاصة بفضل تزايد الوعي بدورهم في الإدارة البيئية. ومع ذلك، يتواصل بذل الجهود لتعزيز قدرتهم كجماعة للضغط وإبرازهم بشكل أوضح وضمان وجود الأطر القانونية اللازمة لدعم مشاركتهم (Herrera، 2014).

النهج الجديدة للاعتراف بالحوكمة المحلية

انبثقت الحوكمة الشعبية في أنحاء من الولايات المتحدة الأمريكية كطريقة لتعزيز قدرة أصحاب مزارع تربية الماشية على الاستفادة من المراعي. وثبتت الحاجة للجهود التعاونية كحاجة فعلية في تكساس، حيث تساعد رابطات إدارة الحياة البرية مربي الماشية على تسويق فرص الصيد لديهم، وإدارة حيوانات المصيدة وتأهيلهم لخفض الضرائب. وتمثل إحدى الوكالات الحكومية، وهي إدارة منتزهات تكساس المحمية للحياة البرية، ميسّراً هاماً حيث تعد الخطوط التوجيهية عن طريق خطط إدارة الحياة البرية. ونتيجة لذلك، يتمكن مربو الماشية من تحسين الفوائد التي يجنونها من الاستخدام الذكي للموارد، والتي يكون استخدامها عادة دون المستوى المطلوب، مما يتيح حافزاً اقتصادياً للمحافظة سوية على أراضيهم الواسعة، عوضاً عن تقسيمها وبيعها.

وجماعة "مالباي بوردرلاند" هي منظمة لا تتوخى الربح قادرة على إبرام عقود تيسيرية لأغراض الحفظ في أريزونا، وهي عقود تبرم بين مالكي الأراضي والمنظمات الأخرى التي تمنح حقوقاً خاصة لتحسين الخدمات البيئية التي تتيحها مزارع تربية الماشية. ويؤدي ذلك إلى عمل جماعي لإنعاش وحفظ مناظر طبيعية سليمة وغير مجزأة مع زيادة قِيَمها من حيث التنوع البيولوجي والعمليات الطبيعية. (Huntsinger و Sayre و Macaulay، 2014).

القدرة 2: تنسيق الأنشطة بين مختلف الجهات الفاعلة

هناك عموماً نوعان من مشكلات التنسيق التي تنشأ من المؤسسات الرعوية. النوع الأول هو الحاجة إلى الاتفاق ما بين المؤسسات. فمع تزايد عدد المؤسسات التي تمارس حق الرفض، تتزايد أيضاً صعوبة التوصل إلى اتفاق (Tsebelis، 1995). وينطبق ذلك على الحوكمة الرعوية بصفة خاصة لأن الرعي يمثل ممارسة عابرة للمناطق والحدود الدولية. وعلى هذا المستوى، يجوز أن تتباين الأولويات السياسية والشواغل بين المنظمات المشاركة التي لديها حق الرفض. ويؤدي ذلك إلى زيادة خطر الوقوع في فخ اتخاذ قرارات مشتركة، مما قد يفضي إلى نتائج دون المستوى الأمثل (Scharpf، 1988). وقد تعكس هذه الأوضاع نقص التعلم وغياب "التداخل" المؤسسي (Ostrom و Gardner و Walker, 1994).

وينشأ النوع الثاني من مشكلات التنسيق "عندما تخفق المؤسسات من مختلف المستويات في الاعتراف ببعضها البعض، حيث يتنافس الإجراء المتخذ في سياق مؤسسة واحدة مع الأنشطة والقرارات المتخذة في سياق مؤسسات أخرى" (Poteete، 2012). ويتضح ذلك في سياق الحوكمة الرعوية غاية الوضوح في النزاعات وتحديات الحوكمة التي تنشأ في ما يتعلق بالتنمية الزراعية الواسعة النطاق. وفي هذا السياق، يكون الرعاة وإنتاجهم الغذائي في موضع "معتم" أمام المنظمات التي تتابع التنمية الزراعية الواسعة النطاق كحل لمشكلة الأمن الغذائي وانعدام النمو الاقتصادي. وثمة مواقع معتمة أخرى تتعلق بالتنافس على الموارد أو النزاعات التي تحدث حول السلطة كما يتضح من الاتصالات العديدة بين السلطات التقليدية والمنظمات التابعة للحكومة (Lund، 2006).

ولزيادة القدرة على التنسيق، يلزم الاهتمام بما يلي:

إنشاء آليات للتنسيق من خلال الربط بين مراكز متعددة للحوكمة: يشار إليها أحياناً بالحوكمة المتداخلة أو المتعددة المراكز. وينبغي للترتيبات المؤسسية التقيد والسماح بما يلي: (أ) وجود عدة وحدات ذاتية التنظيم ومستقلة عن بعضها بشكل رسمي؛ (ب) اختبار العمل وفقاً لأساليب تراعي الآخرين؛ (ج) عمليات التعاون والتنافس والتنازع وتسوية النزاعات (Ostrom و Gardner و Walker, 1994).

1. **خفض تكاليف المعاملات التعاونية** في سياق المشاكل المعقدة والمنتشرة المرتبطة بالرعي. وتناقش هذه المسألة في سياق القدرة 1 والحل بشأن التعلّم الاجتماعي (مجال العمل 7).
2. **تعزيز المؤسسات الرعوية والمنظمات المجتمعية** باعتبارها جهات أساسية لتيسير التنسيق بين المؤسسات العمومية. ويمكن للمؤسسات الحكومية الاستفادة من المعارف الغنية والمرونة لدى المؤسسات الرعوية بالعمل معها رسمياً واحترامها، مما يساعد بدوره على دعم احترام المنظمات الحكومية.

القدرة 3: تعزيز الثقة

يمكن تصوير العلاقات بين المنظمات التي تعمل أو تؤثر على حوكمة حيازة المراعي بالتعاون والتنافس كليهما على حقوق التحكم في الحصول على الموارد واستخدامها وتوزيعها. ولانعدام الثقة بين الجهات الفاعلة أثر سلبي على الحوكمة. ويشمل ذلك جموداً في التخطيط، ودعاوى قانونية تعطّل إجراءات الإدارة، وعدم الامتثال للوائح، واعتراضات عامة بل وحتى نزاعات عنيفة مع تقليل إمكانية التعلم والتجربة. وبالعكس، فإن تعزيز الثقة بين منظمات الحيازة يمكن أن يشجع على إعادة النظر في الافتراضات وتعزيز العمل الجماعي بفعالية أكبر (Stern و Baird, 2015).

وغالباً ما يعني توطيد الثقة إصلاح العلاقات القائمة وزيادة التبادل الإيجابي وتقليل الآثار السلبية في كلّ من الترتيبات والتفاعلات المؤسسية (Dirks و Lewicki و Zaheer, 2009). وتشمل عناصر بناء الثقة آليات المساءلة، والاعتراف والإدماج بصورة فعلية، وتعزيز التمثيل واحترام النظم الإدارية التقليدية ونظم الحوكمة والمعارف. وتجري معالجة هذه الجوانب في مواضع أخرى من هذا الدليل التقني. وتشمل الاستراتيجيات الأخرى ما يلي:

1. **إتاحة حيّز لانبثاق المنظمات المجتمعية والشبكات الاجتماعية القوية والفعالة** وكذلك آليات أفضل لإسماع أصواتها وإشراكها. وقد يشمل ذلك تعزيز المنظمات والمؤسسات التقليدية.
2. **الاعتراف بالسلطات التقليدية** من أجل استعادة الثقة. ويشكل اختيار الجهة التي يعترف بأنها تمثل صوت الرعاة قراراً لابد وأن يتخذه الرعاة أنفسهم. وقد تكون هناك ضرورة معالجة مسألة الحاجة لأشكال متعددة من التمثيل (مجال العمل 1).
3. **بناء شبكات للمعلومات**، بما في ذلك الحصول على المعلومات بشأن المبادرات/الإجراءات التي تؤثر على الرعي وحيازة المراعي. ومن شأن شبكات المعلومات أن تحسّن الشفافية وبإمكانها أيضاً دعم الرعاة لزيادة فعالية التصدي للضغوط والتهديدات. ويلزم توصيل المعلومات بأساليب ملائمة، بما في ذلك التواصل الشفهي.
4. **تعزيز آليات المساءلة والتمثيل** (انظر المناقشة في إطار مجال العمل 1).

القدرة 4: الدفاع عن حقوق الحيازة (والمطالبة بها)

إنّ العديد من الحكومات الآن بصدد إطلاق عمليات لإصلاح الحيازة؛ بيد أن المجتمعات الرعوية كانت، إلى حدّ بعيد، غير قادرة على المساهمة في كيفية تحديد تلك الحقوق وتنفيذها. وفي ما يلي الاستراتيجيات التي يمكن أن تساهم في تحقيق هذه القدرة المجتمعية.

1. **بناء المنظمات المجتمعية والشبكات الاجتماعية وتعزيزها.** كما نوقش في سياق القدرة 3، فإن دعم تعزيز المنظمات الرعوية والشبكات الاجتماعية يشكل عنصراً حاسماً في تحسين قدرات الرعاة، بما في ذلك الدفاع عن حقوقهم. وتوفر هذه المنظمات منصات لتقاسم المعلومات والتوعية بشأن حقوق ومسؤوليات مديري الأراضي، بما يشمل الخيارات القانونية القائمة والتحديثات التي تجريها مجتمعات رعوية أخرى في ضمان تلك الحقوق. وبإمكان الشبكات الاجتماعية أداء دور شديد الأهمية في تمكين النساء وإتاحة اشتراكهن في الحوار بشأن الأراضي والحوكمة.

2. **تبديد الالتباس بشأن المسؤولية عن منح حقوق الأراضي.** إن التوترات التي تحدث على مستوى الحكومة بين مختلف الوزارات وكذلك بين الحكومة والمنظمات التقليدية حول توزيع الأراضي يمكن أن تُستغّل من أولئك الذين يلتمسون تدخل السلطة التي يعتبرونها أكثر احتمالاً لدعم مصالحهم الشخصية (Ribot وPeluso، 2009). وقد تكمن تلك الالتباسات في التداخل بين المنظمات الحكومية التي لديها القدرة على إجازة مختلف الاستخدامات للموارد الرعوية، ومنها بوجه الخصوص الموارد التي لا تندرج ضمن ملكية واضحة. وقد تتطلب إزالة تلك الالتباسات مراجعة القوانين وإقامة الحوار بين المنظمات ذات الادعاءات والمصالح المتداخلة.

تعزيز أصوات الرعاة

في العقد الماضي، ساهمت جهود منظمات مثل المبادرة العالمية من أجل الأنشطة الرعوية المستدامة، والتحالف العالمي للشعوب الأصلية المتنقلة، ومنذ وقت أقرب مبادرة مركز المعارف الرعوية لمنظمة الأغذية والزراعة بإسهامات هامة في تعزيز صوت الرعاة وتحسين حوكمة المراعي. واستطاعت هذه المبادرات القيام بذلك بفضل العمل مع الجماعات الرعوية، ومنظمات المجتمع المدني، والحكومات والمنظمات الإنمائية الدولية. وعلى الرغم من التقدم الواسع الذي أُحرز في العقد الأخير، ما زال الرعاة من جميع أنحاء العالم يعانون من عدم التيقن بشأن مستقبلهم بسبب تشكيكهم المستمر في التزام الحكومات باحترام حقوقهم الإنسانية وكفالة رفاهيتهم

3. **تعزيز العمليات المؤسسية غير المنحازة والتي يتاح الوصول إليها محلياً لتسوية قضايا حيازة الأراضي.** ينبغي أن يتم تحديد الأشكال المناسبة والقوى المعيّنة باتباع عمليات تشاركية في اتخاذ القرارات وتسوية النزاعات (مجالا العمل 2 و 6).

القدرة 5: الاعتراف بالروابط بين النظم الإيكولوجية والاستدامة الاجتماعية ودراستها

كما نوقش في القسم الأول، فإن النظم الرعوية هي نظم اجتماعية وإيكولوجية في آن واحد ولديها مؤسسات معقدة تدعم الصمود في كلا الجانبين. والناس يعانون أيضاً لدى تأثر الموارد الطبيعية بضغوط خارجية. ويمكن تحسين قدرة الحكومة والجهات الفاعلة في المجتمع على المحافظة على هذا التوازن الهش من خلال ما يلي:

1. **الاعتراف بالنظم الرعوية التقليدية** بما في ذلك مؤسساتها ومعارفها باعتبارها الجهة الفاعلة الرئيسية المسؤولة عن هذه المجالات. انظر مجال العمل 4.
2. **تبادل المعارف بشأن الآثار البيئية** للأنشطة الخارجية المنفذة على الأراضي الرعوية والقيمة الاقتصادية لخدمات النظم البيئية التي يحميها الرعاة. وتساعد منتديات التعلم على تحسين تفهم تلك الآثار وأنشطة الدعم التي توفرها شتى الجهات الفاعلة لانتقاء الأنشطة المستدامة إيكولوجياً واجتماعياً (انظر مجال العمل 7).
3. **الاعتراف بالنظم المؤسسية المتداخلة** التي تحدث في إطارها الحوكمة وإدارة الأراضي على أدنى مستوى. ويساعد تعيين إدارة الأراضي على أدنى مستوى (أي في إطار المجتمعات المحلية، بواسطة نظمها التقليدية أو النظم الحكومية المحلية) على تعزيز التعلم من خلال الإدارة واتباع نهج إدارية قابلة للتكيّف.

القدرة 6: التعلم والاستجابة للمخاطر والضغوط والتهديدات

على نحو المناقشة في إطار مجال العمل 7 بشأن التعلم التعاوني، فإن الإنتاج المشترك للمعرفة (فهم جديد يشمل القدرة على استخدام المعلومات بسبل ابتكارية) يمكن أن يعزز قدرات الحوكمة بالجمع بين نظم معرفية مختلفة بسبل تُحدث تغييراً اجتماعياً مستنيراً (Lebel وWattana وTalerngsri، 2015). ولأن هذا النوع من التعلم يجري محلياً وبحسب السياق، فإن ثمة أهمية حاسمة لقدرات الجهات الفاعلة المحلية والخارجية على الانخراط فيه. وتجري مناقشة ذلك في القسم ذي الصلة.

القدرة 7: الأداء ككيان فعّال

تضطلع المنظمات المحلية بدور أساسي في تعزيز حوكمة الحيازة. والنهج المعتاد لتعزيز الحيازة هو بإنشاء مؤسسات هجينة للعمل كجهة وصل بين المؤسسات العرفية والحكومية، وذلك مثل لجان إدارة المراعي أو رابطات الرعاة. وفي حين يمكن لهذه المنظمات أن تشكل المحور الذي يرتكز إليه النجاح، يمكنها أن تمثل أيضاً موطن ضعف إذا لم تحصل نفسها على إدارة وتنظيم جيدين. لذا فلا بدّ من أن تشكل التنمية التنظيمية المحلية قسماً من استراتيجية تعزيز حوكمة الحيازة. ويجوز أن يشمل ذلك تثبيت المركز القانوني لتلك المنظمات، وهياكل حوكمتها الداخلية، ونظمها الأساسية للمساءلة والفعالية التنظيمية.

بناء المؤسسات في منغوليا

لاحظ الرعاة في منغوليا انتقال سلطة التحكم في مراعيهم البالغة مساحتها 128 مليون هكتار من تحكم أيادي الأديرة إلى تحكم السلطة المنغولية العلمانية في عام 1921. وأنشأت الدولة برنامجاً لإضفاء الصفة الجماعية (برنامج نيغديل) للرعاة في عقد الخمسينات من القرن الماضي ثم ألغت الطبيعة الجماعية لقطاع الرعي في أوائل عقد التسعينات من القرن الماضي حين بدأت في تحويل موارد الدولة إلى القطاع الخاص. ومع أن المراعي لم تحوّل إلى القطاع الخاص، فإن انسحاب الدولة ترك فراغاً في عملية اتخاذ القرارات لم تستطع مؤسسات الرعي القائمة على علاقات القرابة سدّه. وأدى إضفاء الصفة الجماعية إلى إضعاف النظم القائمة على علاقات القرابة؛ وهكذا فقد أدى انسحاب الحكومة إلى خلق اضطراب ونزاعات بين الرعاة. وبالإضافة إلى اضطراب الشؤون هذا، بدأت الحكومة في توزيع حقوق استخراج المعادن على أصحاب المشاريع الخصوصيين. وأدى ذلك بدوره إلى تقييد الوصول إلى المراعي وإلى تلوث الموارد المائية. وبدأ الرعاة الذين واجهوا هذه المشكلات في تحدي الحكومة من خلال الحركات الاجتماعية المحلية، عرفت أشهرها باسم حركة نهر أونجي التي تشكلت في عام 2001. ولغرض تعزيز قدرة الجماعات المحلية على إدارة موارد الرعي ورفض قرارات الحكومة بشأن إدارة الموارد الرعوية، أخذت منظمات إنمائية دولية، مثل منظمة التعاون التقني الألمانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، تنفذ برامج لإدارة الموارد الطبيعية في منغوليا. وسعت تلك البرامج من أجل بناء قدرة الوكالات الحكومية المسؤولة عن إدارة الموارد الطبيعية في منغوليا. وقد تعززت حركات الرعاة الاجتماعية في منغوليا بفضل أنشطة هؤلاء الشركاء الدوليين والأنشطة التي تقوم بها حركات اجتماعية مثل التحالف العالمي للشعوب الأصلية المتنقلة.

مجال العمل 6: تجنب النزاعات وإدارتها

الهدف: يتمحور الكثير من النزاعات في المناطق الرعوية حول حيازة الأراضي والموارد ذات الصلة، بالرغم من وجود عوامل هامة أخرى. ويمكن لحدوث نزاع هام أن يؤثر في قدرة الدول على تحقيق الأمن الغذائي والأهداف الإنمائية الأخرى. ولهذه الأسباب، تتسم تسوية النزاعات بأهمية حاسمة في تنفيذ الخطوط التوجيهية. وقد صمم هذا المجال من أجل تجنب النزاعات وإدارتها، وضمان مراعاة سياسات الحيازة والتدخلات المتصلة بها للنزاعات (أي عدم إسهامها في النزاعات) وتحسين المشاركة والتعاون. ولا يتناول هذا القسم النزاعات على نطاق واسع (على مستوى الدولة)، ولكنه يعترف بأنها تؤثر تأثيراً عميقاً على حوكمة المراعي في بعض البلدان.

لماذا تثير النزاعات القلق؟

يكثر في بعض البلدان اقتران الرعي بالنزاعات، وفي حين لا يعكس ذلك الوضع العالمي للرعي، حيث تجدر ملاحظة آلياته الداخلية لإدارة النزاعات، فإنه يحتمل مع ذلك وجود رابطة متينة بين التنازع على الموارد وضعف حوكمة الحيازة. بالإضافة إلى ذلك، ومع بذل الجهود من أجل تعزيز الحيازة، فإن عدم اتخاذ الاحتياطات الكافية قد يؤدي إلى خطر تفاقم النزاع أو نشوء نزاعات جديدة. ويتشعب العديد من النظم والمجتمعات الرعوية بسبب الحدود الدولية أو المحلية، مما يشكل عاملاً آخر للتعقيد، وفي بعض الحالات، يجد الرعاة أنفسهم داخل نزاعات سياسية على مستويات مختلفة.

ويعدّ النزاع أمراً بالغ التعقد وقلّما يمكن عزوه لعامل واحد أو عاملين فقط. فقد تتفاعل مصادر توتر أو ضعف عديدة في ما بينها، بما في ذلك الفقر، والتوترات الدينية أو العرقية، وتقاليد سرقة الماشية، والتوافر المتزايد للأسلحة النارية، وعدم وضوح الحيازة، والفساد والمحسوبية، والضغوط المتصلة بالأراضي والسكان، والتوسع الصناعي والزراعي، وضعف مستوى عمالة الشباب وعوامل عديدة أخرى. وتشمل عوامل "مضاعفة" النزاعات ظواهر مثل انتزاع الأراضي، والاستثمارات الأجنبية المخصصة للأراضي وتغيّر المناخ، وتتفاقم معظمها نتيجة انعدام أمن الحيازة. وتقوّض النزاعات الأمن البشري أيضاً، بما في ذلك القدرة على تحقيق الأمن الغذائي،[14] حيث لم يتوصل أي بلد يشهد نزاعاً إلى تحقيق الأمن الغذائي (Sen، 1999).

ورغم تعدد مخاطر النزاعات في المجتمعات الرعوية، فإن العلاقات السائدة بين الرعاة والجهات الأخرى هي علاقات تعاونية وتضافرية إلى حدّ واسع. وهو اعتبار هام لأن توطيد علاقات التعاون والعلاقات الإيجابية، والاستناد إلى آليات راسخة في إطار التفاوض بين المجتمعات، يمكن أن يساعد على الحدّ من نطاق النزاعات.

14 المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية.

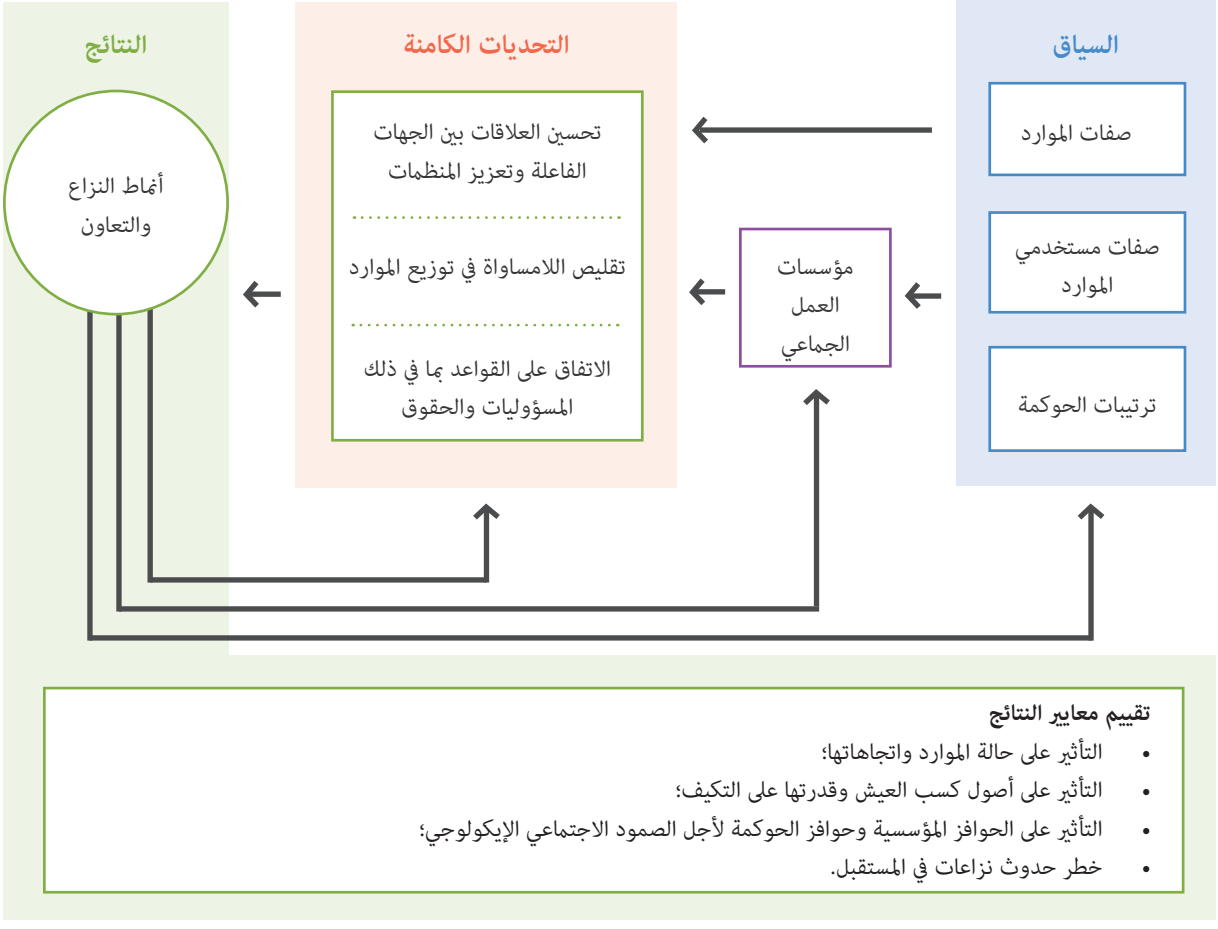
العناصر الرئيسية للنهج المراعي للنزاعات في تنفيذ الخطوط التوجيهية

ينبغي للحلول المستدامة الفعالة أن تعالج أسباب النزاع الجذرية. فالنزاعات أكثر حدوثاً حيثما ارتفعت مستويات اللامساواة والفقر وحيثما كانت الفرص محدودة. وينبغي للاستجابات للنزاعات أن تعالج هذه الأسباب الجذرية وأسسها البنيوية، بما في ذلك حرمان الفقراء من الحصول على الموارد المادية كالأراضي. وتجنب النزاعات في أوساط المجتمعات الرعوية لن يتحقق على الأرجح ما لم تكن هناك حلول طويلة الأجل ودائمة وعادلة لمسألة حيازة الأراضي. وينبغي، بالإضافة إلى ذلك، معالجة العوامل الأخرى المسببة للفقر، بما في ذلك التهميش الاقتصادي نتيجة انعدام الدعم الإنتاجي الملائم وعملية الضغط التي يسببها التوسع الزراعي.

ويلزم من الحلّ المجدي للنزاعات مراعاة المسائل بحسب نطاقها. فحيثما تعلقت النزاعات على الموارد بمسالك عابرة للحدود الوطنية أو بسياسات اقتصادية إقليمية، وجب على الحلول تناولها على هذا المستوى. وعلى المستوى المحلي، سواء اعتنقت المجتمعات الرعوية والمجتمعات الأخرى موقف النزاع أو استراتيجيات تعاونية لتسويته، ستتوقف التحديات التي تواجهها على قدراتها وعلى حوافزها.

الشكل 13:
نهج نظري لفهم النزاع

(Ratner وآخرون، 2013)



ويركز أحد جهود فهم النزاعات والاستجابة لها على فهم الأبعاد المختلفة التي يتسم بها السياق. وهي تشمل المسببات من المجالات الاجتماعية والاقتصادية، والعلاقات بين الفاعلين وفرصهم، وترتيبات الحوكمة. ووفقاً للقدرات الكائنة، يمكن لتلك المسببات أن تفضي إلى استجابات تعاونية أو إلى نزاعات. فمواجهة نقص الموارد (كالأراضي، أو المياه، وما إلى ذلك) يزيد من احتمال التعاون وإرساء آليات التقاسم بين المجتمعات عن احتمال التنازع على تلك الموارد الشحيحة، وذلك إذا كانت قادرة على التفاوض والحوار في ما بينها (Kok و Lotze و van Jaarsveld, 2009). وتشمل العناصر الرئيسية لتجنب النزاعات وإدارتها ما يلي:

1. فهم مسببات النزاع وعوامل مضاعفته – تحليل النزاع؛
2. استعادة قدرة المؤسسات التقليدية؛
3. تعزيز التماسك الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية الطيبة؛
4. تعزيز الإدارة والاستدامة البيئية؛
5. إصلاح العلاقات؛
6. جعل الحوكمة وعمليات اتخاذ القرارات أكثر إنصافاً؛
7. ترسيخ وضوح الحيازة؛
8. تعزيز القدرة (المؤسسية) على إخماد الأزمات والتصدي لها؛
9. معالجة العوامل التي تدعم اللامساواة البنيوية.

1- فهم مسببات النزاع وعوامل مضاعفته: تحليل النزاع

يختلف كل وضع من أوضاع النزاعات عن سواه من الأوضاع. وبالتالي فإن الخطوة الهامة الأولى هي إجراء تحليل لمسببات النزاع وعوامل مضاعفته المتعلقة بحيازة الأرض وسبل الرعاة المعيشية. ويشكل هذا التحليل أساساً لتحديد الاستجابات المناسبة. وينبغي أن يكون التحليل شاملاً، مع دراسة العوامل الاجتماعية والبيئية والاقتصادية والسياسية، بما في ذلك العوامل التالية:

1. **حقوق الحيازة:** تشكل التغيرات التي تطرأ على حقوق حيازة الأراضي والانتفاع بالموارد الطبيعية مسببات النزاع الرئيسية حيث يمكن أن يكون فقدان الأرض مرادفاً لفقدان الفرص وزيادة الاستضعاف. ويساعد تحديد التغيرات في الحقوق وأسبابها الكامنة (مسببات النزاع المحتملة) على فهم المسببات الرئيسية.
2. **التغيرات في الظروف الزراعية والإيكولوجية وفهم كيفية تأثيرها على سبل كسب العيش والاستضعاف.** ويشمل ذلك تحديد الموارد الرئيسية وفقدانها من خلال عمليات التغير البيئي بما في ذلك تغير المناخ وتدهور الموارد. ويشمل تغير المناخ أنماط تهاطل الأمطار، وظروف المراعي، وما شابه. ويساعد هذا على تحديد الضغوط البيئية وجوانب الضعف المتعلقة بها. ويعطي ذلك أيضاً فكرة عن مدى توسع نطاق شحّ الموارد.
3. **كفاءة نهج كسب العيش والآثار المترتبة عليها.** ويشمل ذلك دراسة شبكات الأمان القائمة كعلاقات القرابة والدعم الاجتماعي، وتزايد الفقر، وفقدان القطعان أو تغيرها.
4. **العلاقات والشبكات.** ينبغي تحليل العلاقات الراهنة والعلاقات التاريخية مع الحكومة بما في ذلك وجود

النزاعات الكامنة، وحالة الثقة والعلاقات التاريخية مع الرعاة الآخرين. ويكشف هذا التحليل مدى قدرة المجتمعات على التصدي بشكل جيّد لظروف الأزمات المتزايدة.

5. **المنظمات المجتمعية المحلية بما في ذلك السلطات التقليدية.** ينبغي أن يشمل التقييم قوة هذه النظم، ومدى شرعيتها ومدى اعتبارها نظماً مشروعة، وتقييم وجود نظم تسوية النزاعات. ويتيح ذلك فكرة عن آليات الصمود الداخلية.
6. **التمثيل والمساءلة،** بما في ذلك أسلوب مشاركة الرعاة في حوكمة الأراضي والموارد ذات الصلة وما إذا كانوا يشعرون بالتهميش. ويتيح ذلك فهم كيف يحدد الرعاة موقعهم بالنسبة إلى الدولة.

2- استعادة قدرة المؤسسات التقليدية

يشكّل الاعتراف بالحوكمة الرعوية المحلية، ونظم تسوية النزاعات في إطارها، طريقة فعالة ممكنة لتسوية النزاعات المحلية، بل وحتى النزاعات بين المستفيدين من شتى المجتمعات، حيث غالباً ما توجد أوجه شبه كافية ومبادئ مشتركة في ما بينها. ففي بعض النظم الرعوية، مثل منطقة السودان – منطقة الساحل في أفريقيا، جرت تسوية النزاعات المحلية تاريخياً بأسلوب التفاوض من خلال علاقات اجتماعية تعددية معقدة تربط بين مختلف الجماعات المستفيدة (Kitchell و Turner و McPeak , 2014). وفي السودان، نجحت المنظمات التقليدية في الوساطة وتسوية النزاعات مع الفاعلين الخارجيين الذين انجذبوا للمنطقة بعد انتعاش المروج. وهذا النهج أكثر فعالية في المناطق التي لا تتسم بتباينات كبيرة بين قوة الجهات الفاعلة في سياق النزاع.

الجدول 2:

مواطن القوة وحدودها لدى مختلف آليات إدارة النزاعات

(Ratner وآخرون، 2013)

	مواطن القوة	الحدود
الآليات العرفية	• تشجع مشاركة المجتمع واحترام القيم والأعراف المحلية • توفر المعرفة بشأن التجارب السابقة • تيسر الحصول عليها بالنظر إلى قلّة التكاليف، واستخدام اللغة المحلية، ومرونة الجدولة • تستند عملية اتخاذ القرارات في الغالب إلى التعاون، وتوافق الآراء المنبثق عن طائفة واسعة من المناقشات والتي تدعم في الغالب التراضي المحلي • تساهم في عملية الصمود الذاتي المجتمعي والتمكين	• عدم تساوي جميع الناس في الوصول إلى الممارسات العرفية لإدارة النزاعات بسبب نوع الجنس، أو الطائفة، أو العرق أو غيرها من عوامل التمييز • حلول المحاكم والقانون الإداري محلّ السلطات غير المعترف بها قانونياً • تزايد اختلاط المجتمعات، مما يفضي إلى إضعاف السلطة والعلاقات الاجتماعية • عدم القدرة في الغالب على تسوية النزاعات بين المجتمعات المختلفة، أو بين المجتمعات والبنى الحكومية، أو المنظمات الخارجية

	مواطن القوة	الحدود
النظم الحكومية	• نظم مثبتة رسمياً مع إجراءات يفترض أنها محددة جيداً • تأخذ في الاعتبار المصالح والشواغل والمسائل على المستوى الوطني • قراراتها ملزمة قانونياً	• يصعب في الغالب على الفقراء والنساء والجماعات المهمشة والمجتمعات النائية الوصول إليها بالنظر إلى التكلفة وبعد المسافة والحواجز اللغوية والأمية والتمييز السياسي • تعوز الأخصائيين القانونيين والفنيين غالبا خبرات ومهارات الإدارة التشاركية للموارد الطبيعية أو الاهتمام اللازم بها
الإدارة البديلة للنزاعات	• تعزز إدارة النزاعات وتسويتها بالاستناد للمصالح المشتركة والتوصل لنقاط الاتفاق • تتشابه عملياتها مع العمليات القائمة بالفعل في الكثير من نظم إدارة النزاعات • تتسم بانخفاض التكلفة والمرونة • تدعم الشعور بملكية الحلول وعملية تنفيذها • تشدد على بناء القدرات داخل المجتمعات لكي يتمكن سكانها من القيام بدور الميسّرين ومعالجة النزاعات على نحو فعال • يجوز أن تواجه صعوبات في إشراك جميع أصحاب المصلحة في عملية المساومة	• قد لا تتمكن من التخلص من تباين القوى بين أصحاب المصلحة حيث تبقى بعض الجماعات مهمشة • قراراتها قد لا تكون ملزمة قانونياً • يجوز أن يحاول بعض المشاركين اتباع أساليب وضعت في بلدان أخرى دون تكييفها للسياقات المحلية • عدم وجود صكوك لضمان سيادة القانون.

3- تعزيز التماسك الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية الطيبة

في بعض المناطق حيث تسود علاقات راسخة نسبياً بين الرعاة وجيرانهم مما يتيح أساساً كافياً لتيسير التفاوض بشأن الوصول إلى الأراضي، يضعف عموماً تصور الحاجة لتأمين الأراضي والمسالك بصورة رسمية (Turner وKitchell و McPeak, 2014). وهذه المناطق هي عادة مواقع يقضي فيها رعاة الانتجاع قسماً كبيراً من السنة ويعودون إليها في سنة بعد سنة، مما يؤدي إلى بناء علاقات أمتن بين الجماعات وتخفيف مفهوم الأشخاص "الداخليين" و"الخارجيين" على نحو كبير. وهذا يعني أن الاستثمار في توطيد هذه العلاقات يمكن أن يؤدي إلى الحدّ من النزاعات. ومن شأن دعم التواصل والحوار وغير ذلك من أوجه التفاعل أن يساعد على تعزيز الروابط بين الناس. وقد يتم هذا ببساطة من خلال تيسير التبادلات بشأن التطلعات العامة وغير الخصوصية، أو بصورة محددة مثلاً من خلال تطوير المشاريع المشتركة.

4- تعزيز الإدارة والاستدامة البيئية

نظراً إلى ارتفاع مستويات تعرّض المجتمعات الرعوية وتأثرها بتغير النظم الإيكولوجية وضعفها، وتراجع قدرتها على

الصمود، فإن ذلك يمكن أن يشكل عاملاً مضاعفاً للنزاع أو مثيراً له. وبالتالي فإنّ استعادة قدرة النظم الإيكولوجية على الصمود وإدارتها يمكن أن يسهم في خفض احتمال حدوث نزاعات. وثمة أمر هام هو أن صيانة النظام الإيكولوجي يمكن أن تحفز على مطالبات واعتراضات جديدة، وقد تؤدي إلى فوز البعض وخسارة الآخرين. لذا، يجب أن تُرفق الاستراتيجيات الإيكولوجية بنظم مؤسسية ونظم للحوكمة. وفي سياق التوتر البيئي (أو بالفعل، أية عوامل توتر أخرى) يمكن أن يساعد تعزيز سبل كسب العيش وتحسين الإنتاجية على حماية المجتمعات من الآثار السلبية وتناقص احتمال تحول البيئة إلى عامل توتّر.

5- إصلاح العلاقات

هناك في العديد من مناطق الرعي جذور تاريخية للنزاعات أو أن النزاعات أصبحت متوطنة فيها. وفي ذلك السياق، اتخذت العلاقات بين شتى الأطراف الفاعلة طابعاً عدونياً متطرفاً. ويتطلّب إصلاح هذه العلاقات في بادئ الأمر إيجاد الرغبة في المشاركة. ويمكن الاستفادة من المشاركة الأولية في بناء فهم للتحديات والمشكلات والتطلعات لدى مختلف الأطراف المتنازعين. وتلك هي خطوة هامة في التوفيق. أما العمليات على المدى البعيد، فتستلزم أيضاً بناء الثقة والاستعداد للمشاركة في إيجاد حلول مستدامة. وقد يتعيّن أيضاً على الوكالات الحكومية المشاركة في تسوية النزاعات التي تبدو ظاهرياً نزاعات بين الجماعات المحلية لأن معظم النزاعات بين الجماعات المحلية المختلفة تتعلق بالأسلوب الذي تتبعه الدولة في توزيع الموارد (بما في ذلك الأراضي والقروض والفرص والفوائد الاجتماعية).

6- جعل الحوكمة وعمليات اتخاذ القرارات أكثر إنصافاً

تتعلق النزاعات غالباً بعمليات تعتبر غير عادلة أو غير منصفة. ويشمل ذلك ظروفاً تُتخذ فيها قرارات تؤثر على سبل كسب عيش الرعاة ورفاههم دون تمثيلهم أو مشاركتهم في عملية اتخاذها. ويجوز أن تنشأ النزاعات بشأن العمليات أيضاً عند عدم اتباع الإجراءات التي تم الاتفاق عليها. ويتناول مجال العمل 1 أسلوب تحسين عمليات اتخاذ القرارات، بما في ذلك إتاحة صوت وسلطة أوسع للرعاة في اتخاذ القرارات التي تؤثر على سبل كسب عيشهم ورفاههم.

7- ترسيخ الوضوح بشأن الحيازة

يؤدي وضع خطط جديدة وقواعد بشأن استخدام الموارد الطبيعية والانتفاع بها إلى زيادة أوجه الالتباس بشأن الحيازة على المستوى المحلي. ويشمل ذلك، على سبيل المثال، تزايد الفصل بين القيّمين على الموارد والسلطات المسؤولة عن اتخاذ القرارات. ومن بين الأمثلة على ذلك نظم الإدارة المشتركة التي تجمع بين أصحاب المصلحة المتعددين في أداء دور اتخاذ القرارات دون منحهم مسؤولية القيمين على الموارد. وقد ينشأ التوتر بسبب ضعف حقوق الحيازة بما في ذلك عدم الوضوح بشأن حقوق مختلف أصحاب المصلحة في الوصول إلى الموارد واستخدامها. ووفقاً للسياق الشامل، فإن هذا التوتر يمكن أن يفضي إلى زيادة عدد العوامل الموتّرة للنزاعات. ورغم وجود اللامركزية، يفتقر العديد من الحكومات المحلية إلى القدرات البشرية والاستثمارات اللازمة لتوفير دعم مجدٍ للمجتمعات الرعوية وغيرها من المجتمعات. ومن

شأن تعزيز قدرات الحكومات المحلية والمنظمات المحلية كليهما أن يتيح إيجاد شبكات للسلامة للمساعدة على خفض خطر تحول الأزمات إلى نزاعات.

ما هي الفئات التي تعتبر حقوقها مهمة؟

في حدائق النرويج الوطنية، لاحظ رعاة "السامي" أنّ تزايد ضغط المتنزهين في بعض المناطق يؤثر على مراعي الرنّة ويفاقم تعرض النظم الإيكولوجية للمخاطر ما لم يعالج ذلك في مرحلة مبكرة، في حين يرى الممثلون المحليون من غير السكان الأصليين العاملين في إدارة الموارد أن زيادة الأنشطة وما يتصل بها من قيمة مضافة يشكل عاملاً إيجابياً بالنسبة إلى المجتمع المحلي على اعتبار أنه يمكن أن يتيح النمو الاقتصادي.

ويعتبر ممثلو رعاة "السامي" أن تزايد النشاط يشكل تهديداً لصناعتهم. وقد شرح أحد الرعاة ذلك قائلاً: "لقد استخدمنا هذه الأرض في رعي قطعان الرنة على مدى أجيال. وهنا يأتي شخص ليوفر لها حماية أفضل من الحماية التي وفرناها لها طوال تلك السنوات. ويرى النرويجيون أن حمايتهم أفضل من حمايتنا، ولكننا كرعاة للرنة نلاحظ أن هذه الأرض أصبحت أكثر هشاشة. والمشكلة ليست مشكلة حماية؛ وإنما هي مشكلة تهدد جميع مصالح السكان في المنطقة المحمية. حيث تزداد اكتظاظاً بأشخاص لا يعرفون أسلوب كسب عيشنا" (Risvoll وآخرون، 2014).

8- تعزيز القدرة المؤسسية على إخماد الأزمات والتصدي لها

إن الحماية من الآثار السلبية يمكن أن تشكل استراتيجية هامة لتقليل احتمالات وقوع النزاعات. ويمكن لنظم الإنذار المبكر أن تتيح أساساً لاستبانة المواضع التي تشتد فيها الحاجة للحماية. ويشمل ذلك مثلاً، معالجة آثار الأمن الغذائي الناجمة عن الجفاف، وتزايد التقحّل وتدهور نوعية التربة.

9- معالجة العوامل التي تدعم اللامساواة البنيوية

يستلزم التخلص من خطر حدوث النزاعات، في نهاية المطاف، معالجة اللامساواة البنيوية وعدم الإنصاف بما يشمل حيازة الأراضي. وتشمل اللامساواة البنيوية عدم تساوي الأدوار والوظائف والحقوق والفرص الذي يحصل نتيجة للأسلوب المتبع في المجتمع. وتمثل اللامساواة في حيازة الأراضي والأضرار التاريخية عوامل حاسمة الأهمية بالنسبة إلى معظم الرعاة لأن الأرض تدعم فرصهم النسبية وقوتهم. وتتعلق العوامل البنيوية الأخرى بعدم المساواة في الحصول على التعليم والتمويل والشبكات الاجتماعية وما إلى ذلك. أخيراً، فإن دعم الرعاة يتطلب معالجة هذه الجوانب المتعددة من اللامساواة.

مجال العمل 7: دعم التعلّم التعاوني

الهدف: يشكّل التعلم ضرورة لحل المشكلات وهو أساسي لتغيير الأفكار اللازم لإحداث تغيير تحولي (الشكل 14). ويركز مجال العمل 7 على التعلم ما بين شتى الجهات الفاعلة، وداخل المستويات المختلفة وفي ما بينها، باعتباره عنصراً رئيسياً في حلّ المشكلات المعقدة. والهدف المتوخى هنا هو تعزيز التعلم التعاوني من أجل تحسين العلاقات وتيسير التعاون، لغرض التوصل إلى حوكمة مسؤولة للحيازة تأخذ في اعتبارها الرعي وحيازة المراعي. ويعدّ التعلم عنصراً جوهرياً في جميع مجالات العمل المقترحة.

لماذا تعتبر معالجة التعلّم مهمة؟

يشكل التعلم عنصراً هاماً بالنسبة إلى الحوكمة المسؤولة لأنه يدعم القدرة على التحديث ووضع الحلول الابتكارية المعقولة في إطار النظم المعقدة. والتعلم أساسي أيضاً للتكيف مع التغيرات المستمرة في النظام أو في عناصره. وينطبق ذلك على الرعي بصفة خاصة لأنه يواجه تحديات متعددة بالنسبة إلى بقائه، على نحو ما نوقش في القسم الأول. وتتطلّب معالجة هذه التحديات التخلي عن أنماط الحوكمة الراهنة واتباع أساليب جديدة لضمان الحوكمة المسؤولة التي تعترف بقيم الرعي وتحترم حقوق الرعاة وتحميها وتفي بها.

الشكل 14:

إسهامات التعلم الاجتماعي في الحوكمة المسؤولة للحيازة التي تعترف بالرعي

وثمة قبول واسع بأن التعلم يشكّل جانباً أساسياً من جوانب المجتمعات القادرة على الصمود والتكيّف (Folke, 2006; Stern و Coleman,2014). والتعلم التعاوني أو التشاركي أو الاجتماعي يساعد على إيجاد الرؤية المشتركة والترابط والتماسك وتحديد سياق المشكلات، مما يدعم فهم التحديات الرعوية في سياقات حدوثها؛ على سبيل المثال، فهم أنّ المسالك الرعوية المحمية تشكل قسماً بالغ الأهمية من تصميم الأمن الغذائي لقطاعات السكان الرئيسية. والتصميم الجيد لعمليات التعلم الاجتماعي الذي يجمع بين مختلف الفاعلين يساعد على بناء الثقة والتعلم التعاوني وتقاسم رؤية مشتركة مما يساعد على تسوية النزاعات بأساليب مجدية تتناول مسببات النزاع الطويل الأجل ويعزز القدرة على الصمود (Tompkins وHurlston، 2011).

عناصر التعلم التعاوني من أجل حوكمة مسؤولة للحيازة

يتطلّب تعزيز القدرة على التعلم ما يلي:

1. **معرفة كافية لدى المساهمين.** وهي تشمل معرفة تقنية واجتماعية وثقافية كافية بشأن المسائل المحددة التي تجري دراستها. على سبيل المثال، يمكن للحكومات أن تتعرف على خيارات حماية نظم حيازة المراعي وإضفاء الصفة الرسمية عليها من نظرائها في بلدان أخرى.
2. **التعلم المتبادل بين نظم المعارف** لدى مختلف الجهات الفاعلة، بما يشمل المعارف المحلية ومعارف السكان الأصليين وشتى الفروع العلمية. ويتطلّب التعلّم ضمن هذه الحدود المراعاة والاحترام لتقاسم مختلف مدارك التاريخ والتجارب. ولكن هذا النوع من التعلم يمكن أن يساعد أيضاً على بناء الثقة واستعادة العلاقات.
3. **استبانة الصعوبات المؤسسية والسياسية والتغلب عليها** والإقرار بأن إيجاد بنى تنظيمية جديدة دون معالجة مسألة انعدام الثقة وضعف العلاقات يمكن أن يثبط إنتاج المعرفة على نحو مشترك وفعال (Van Kerkhoff وLebel، 2015).
4. **معالجة أوجه عدم الترابط على مختلف المستويات.** يجب معالجة الصعوبات التنظيمية كيما يتاح للتعلم على المستوى المحلي التأثير على السياسات في المستويات "العليا". فالإنتاج المشترك للمعرفة، الذي يقوم على التخطيط الدقيق والمراعاة على نطاق واسع، يتيح توسيع نطاق الفهم المحلي لحوكمة الحيازة (Van Kerkhoff وLebel، 2015).
5. **ضمان توفر الموارد الكافية للتعلم.** وتشمل هذه الموارد الموارد المالية، بالإضافة إلى الوقت. وقد يلزم أيضاً توفير قدرات التيسير والوساطة لغرض دعم العمليات المتكررة.

ويمكن تصنيف جوانب التعليم التعاوني الخمسة ضمن مسألتين رئيسيتين هما:

1. العمل مع جميع أنواع المعارف ذات الصلة وأصحاب تلك المعارف؛
2. إيجاد حيّز آمن للحرية والاختيار.

1- العمل مع جميع أنواع المعارف ذات الصلة وأصحاب تلك المعارف

تُستخدم وسائل التعلم التشاركي غالباً لتخطي التباينات المعرفية بين أصحاب المعرفة. فصرامة المؤسسات الحديثة والعلوم وبيروقراطيتها قد تقيّد قدرة بعض الجهات الفاعلة على الإقرار بأنها لا تملك جميع الحلول (Ross وآخرون، 2011). وهذا الإقرار هو وحده الذي يتيح انفتاح المؤسسات والأفراد للأساليب المتنوعة لاكتساب المعرفة وتمكنهم من التفكير خارج حدود الأطر الثابتة.

والتعلم بين مختلف الجهات الفاعلة قد يكون صعباً وهو يتطلب منها فهم النظم المعرفية المختلفة وسبل التوصل إلى هذا الفهم. ولكن، حيثما يتم تخطي تلك الحواجز، فإن مشاركة جميع الجهات الفاعلة في المجتمع وأصحاب الحقوق مشاركة فعالة في عمليات استطرادية متكررة مع المسؤولين عن اتخاذ القرارات يمكن أن تساعد على تعزيز شرعية الحلول والأغراض المشتركة والثقة فيها. ولضمان دعم التعلم للمجتمعات الرعوية على وجه فعّال، يجب على أطر التعلّم أن توفر الظروف التي تشجع التغيرات والاستجابات في إطار النظام الشامل. والتعلم عبر الحواجز أمر ممكن، وهو ما تدل عليه تجربة التعلم المشترك للجهات الفاعلة مع الرعاة في منغوليا، حيث تساعد المعارف المتكاملة والتطبيقات في حالات متعددة على توفير حلول مجدية للتحديات القائمة (Baival و Fernández-Giménez, 2012).

منغوليا: عمل ناجح مشترك بين أصحاب المعرفة الرعوية والجهات المانحة والخبراء الخارجيين

إن المعارف التقليدية ليست جامدة، وإنما هي في تطور مستمر استجابة للظروف المتغيرة. ويساعد ذلك على تحقيق التكامل بين مختلف نظم المعرفة إذا ما تم تيسير العملية بمهارة. وفي منغوليا، كان الرعاة منفتحين على معارف الجهات المانحة والخبراء الخارجيين الآخرين. وتوضح هذه التجربة أن عناصر التكامل الناجح الأساسية هي التالية:

- أسلوب تقاسم المعارف: يزداد التعلم والتكامل سهولة من خلال التبادل الشفهي، عوضاً عن توزيع الملخصات والأدلة والوثائق الأخرى.
- وقت كافٍ وعملية منفتحة: شعر الرعاة بارتياح أكبر في التجمعات واللقاءات المفتوحة من حيث الوقت وعدد المشاركين الذين أُتيحت لهم الكلمة.
- منتدى استطرادي ملائم: يشمل هذا وجوهاً مألوفة ومصطلحات مألوفة وأساليب مألوفة لتبادل المعلومات كأساس لإدراج معلومات جديدة (Baival و Fernández-Giménez, 2012).

وقد اتبعت منهجيات ووسائل متنوعة، بما في ذلك رسم الخرائط، والحوارات، وتعلم كيفية اتخاذ الإجراءات، وطرق تشاركية أخرى، وذلك توخياً لتيسير التعلّم، وبصفة خاصة فهم النظم الرعوية كنظم اجتماعية وإيكولوجية مترابطة. وترتهن فعالية هذا التعلم بمدى قدرته على سماع أصوات أولئك الذين يستثنون عادة من عمليات اتخاذ القرارات، ولا سيما النساء منهم. والتعليم الشامل يمكن أن يساعد على إيجاد نهج أكثر شمولية. ومن ذلك، على سبيل المثال، وضع مسار لحماية حقوق النساء الراعيات.

ويجوز أيضاً أن تؤدي القوانين العرفية وغيرها من المعايير المحلية إلى تقييد مجال مشاركة المرأة في عملية اتخاذ القرارات. إنّ إشراك المرأة في عمليات التعلم بالإضافة إلى تبادل المعارف عن كيفية تأثرها نتيجة لحرمانها من الحقوق (حقها في الماشية على سبيل المثال) يمكن أن يخلق فهماً وتعاطفاً وتضامناً يتخطى الحواجز الجنسانية. ويمكنه أيضاً أن يدعم المواقف والقواعد الإيجابية بشأن المشاركة في عملية اتخاذ القرارات.

التعلم الاجتماعي لتبديد التوتر بين الرعاة والمزارعين (Crawhall، 2014)

استخدم البرنامج التشاركي للنمذجة الثلاثية الأبعاد الذي أعدته لجنة تنسيق شؤون الشعوب الأصلية الأفريقية بالتعاون مع رابطة نساء الشعوب الأصلية الفولانية في تشاد في وضع نموذج جغرافي واسع لإقليم بايبوكوم حيث يتصاعد التوتر باطراد بين الرعاة المتنقلين والمزارعين حول حقوق استخدام المياه. ويوضح المشروع إمكانية التوصل إلى وضع يستفيد منه الجميع من خلال تعديلات صغرى في انتفاع بعض المجتمعات الزراعية المهيمنة بضفاف الأنهار وإدارتها. وفي الوقت نفسه، يبيّن المشروع الإزالة السريعة للغابات، مما يتطلب اتخاذ إجراء مشترك بين الحكومة والمجتمعات.

وقد ساعدت العملية التشاركية للنمذجة على زيادة التضامن بين عشائر الرعاة وحفّز الحوار بين الرعاة والمزارعين. وساعدت بصفة خاصة على تزويد المسؤولين عن اتخاذ القرارات في تلك المنطقة بصورة أوضح للتغيرات الحاصلة في استخدام الأراضي والتي تتسبب في النزاع واحتمال نشوء نزاعات خطيرة في حال حدوث صدمات تتعلق بالجفاف. وبالإضافة إلى هذه الفوائد، برهنت النساء الرحّل على قدرتهن القيادية ومهاراتهن التقنية في إطار المشاريع التشاركية لإدارة المعارف. ولاحظ جميع الرعاة من أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وكينيا والنيجر أنهم يتعرضون لنفس أشكال التغير في استخدام الأراضي، ونفس أشكال النزاعات المحتملة أو الحقيقية، وأن الاستخدام المبكر للنهج التشاركي في وضع خرائط أو نماذج خاصة بالمناظر الطبيعية يشكل أسلوباً قيّماً للحيلولة دون حدوث نزاعات ولحماية الموارد.

2- إيجاد حيز آمن للحرية والاختيار

يحقق التعلم التعاوني أفضل فعالية له حينما يحدث في أماكن يشعر المشاركون فيها أنهم قادرون على تقاسم المعارف والأفكار دون خوف. ويشكّل إيجاد حيز آمن للتعلم وحلّ المشكلات شرطاً بالغ الأهمية للتعلّم الفعّال. فصرامة الإطار التشريعي والتنظيمي يمكن أن تؤثر سلبياً على التعلم في بيئة تشاركية. والتعلم في إطار مجموعة محددة مسبقاً من الافتراضات والقواعد يعزز أساليب العمل القائمة وهو لا يكفي عموماً لحفز الابتكار والتغيير، ولا يمكنه أن يحقق سوى أنواع التغييرات الهامشية.

وتشكل الثقة الشرط الرئيسي الثاني للتعلم الابتكاري. فتمكّن الجماعات من بناء الثقة في ما بينها يمكن أن ييسر لها تقاسم الافتراضات ودراستها مع بعضها البعض، والعمل معاً بفعالية أكبر (Stern و Coleman, 2014) ويشجع الاختبار أيضاً. وبالعكس، فإنّ انعدام الثقة قد يؤدي إلى مقاومة الثقافات داخل المنظمات وعبرها للأفكار الجديدة وللتغيير، مما يحول دون التوصل لاستجابات ابتكارية وتحديثية للظروف الجديدة (Stern وآخرون،2014). ويمكن ربط انخفاض مستوى الثقة بتباين مستويات القوة، حيث تقلّ قدرة المشاركة لمن هم أقلّ قوة. وتعتبر معالجة جوانب اللامساواة وعدم الإنصاف، بما في ذلك اللامساواة بين الجنسين وأنماط التمييز الراسخة، عنصراً أساسياً لضمان حرية مشاركة النساء والفئات المهمشة الأخرى. ويتطلّب هذا النوع من المعالجة فحص التراث التاريخي والعوامل السياسية والاقتصادية الراهنة المؤثرة في القوى.

إيجاد أماكن للتعلم لتحقيق أمن المراعي [15]

من بين العناصر الرئيسية لمبادرة المراعي التابعة للائتلاف الدولي للأراضي إيجاد حيز للتعلم داخل مختلف الجهات الفاعلة وفي ما بينها بشأن أفضل أسلوب لجعل المراعي آمنة. ويشمل ذلك تعلم واضعي السياسات الذين يصارعون، على غرار غيرهم، تعقيدات نظم حيازة المراعي ويكافحون من أجل تحديد الأسلوب الأفضل لحمايتها. وتعمل مبادرة المراعي للائتلاف الدولي للأراضي على نحو وثيق مع الحكومات الوطنية لكي تتيح لها أماكن للتعلم لغرض استعراض تجارب البلدان الأخرى وتحليلها، والتعلم من النظراء والباحثين والجهات الفاعلة الإنمائية والمنظمات غير الحكومية/ منظمات المجتمع المدني ومن المجتمعات المحلية أيضاً. وقد تشمل هذه الأماكن الاجتماعات الدولية، والجولات الدراسية، وطرق التعلم، واجتماعات المائدة المستديرة أو المناقشات المباشرة بين الأفراد. بالإضافة إلى ذلك، تجازف المبادرة (مادياً وتقنياً وعلى صعد أخرى) في تجربة ابتكارات جديدة مع الحكومة. وتشكل هذه الابتكارات محاور لتعلّم الآخرين، فضلاً عن كونها أساساً قابلاً للتوسيع في حال تحقيق النجاح. ومن بين النجاحات الرئيسية التي حققتها المبادرة تجربة إعداد خطط مشتركة لاستخدام القرى للأراضي في جمهورية تنزانيا المتحدة من أجل حماية الموارد المشتركة العابرة لحدود القرى، وتقوم حالياً الحكومة وأصحاب المصلحة الداعمون لهذه الفكرة بتوسيع نطاق هذا الأسلوب المبتكر.

وتتيح دوائر الرصد فرصة هامة ممكنة أيضاً للتعلم التعاوني. فالقيام بالرصد والتقييم والتعلم على نحو تشاركي يمثل فرصة كبرى للتعلم من النجاح والفشل. وقد يصعب رصد عمليات الحوكمة ونتائجها، ولكن لا بد من ضمان إدخال التحسينات على حوكمة الحيازة ومن إنجاز أهداف الخطوط التوجيهية وأغراضها تدريجياً، وخصوصاً في ما يتعلق بالغذاء وسبل كسب العيش والفقر. ويشجع الجزء 7 من الخطوط التوجيهية على وضع نظم الرصد والتقييم وتنفيذها. وهو يحدد البرامج التي تضم العديد من أصحاب المصلحة كأسلوب لرصد التنفيذ والتأثيرات وتقييمها. وقد تمت استبانة متطلبات هذه العمليات، بما في ذلك كونها عمليات تشاركية، ومراعية للجنسين، وقابلة للتنفيذ، وذات مردودية من حيث التكلفة وقابلة للاستدامة (الفقرة 26-2).

القسم الثالث

3

إعداد السياسات والأطر القانونية الخاصة بالرعي

القسم الثالث: إعداد السياسات والأطر القانونية الخاصة بالرعي

عرض القسم الثاني المجالات الرئيسية التي يمكن في إطارها اتخاذ إجراءات لتعزيز الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي الرعوية. ويقدم القسم الثالث إرشادات بشأن إعداد السياسات والدعم القانوني لحيازة المراعي. ويشرح هذا القسم خطوات إعداد السياسات الخاصة بالأراضي الرعوية والمبادئ القائمة التي يمكن الاسترشاد بها لتحقيق ذلك. وهو يعرض العناصر القانونية والمؤسسية اللازمة لوضع التشريعات المتعلقة بالحيازة أو تحسين التشريعات القائمة بشأنها، وهي من الوسائل الرئيسية المستخدمة لتنفيذ الأهداف السياساتية. وهناك في العديد من البلدان قوانين يمكن الاستفادة منها لدعم التقدم نحو تحقيق الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي الرعوية، ولكن هذه القوانين لا تنفذ دائما. ووجود التشريعات الرعوية وحده لا يحلّ مشكلة ضعف الحيازة الرعوية، ولكنه يوفر الأساس القانوني اللازم للعمل. وفي هذا الخصوص، يكمل القسمان الثاني والثالث بعضهما.

ويتسق القسم الثالث مع المبادئ العامة للخطوط التوجيهية في ما يخص الاستناد إلى الصكوك الدولية والإقليمية التي تعالج حقوق الإنسان وحقوق الحيازة، بما في ذلك أهداف التنمية المستدامة.[16] وتوفر هذه المبادئ والعناصر إرشادات بشأن الممارسات المقبولة دولياً للنظم القانونية التي تعالج حقوق استخدام الأراضي الرعوية والتحكم فيها. وهي تساهم أيضاً في تحسين ورسم السياسات، والأطر القانونية والتنظيمية التي تحكم طائفة من حقوق الحيازة القائمة بشأن الأراضي الرعوية. ومن شأنها أن تعزز أيضاً قدرات وعمليات الوكالات المنفذة، والسلطات القضائية، والحكومات المحلية، ومنظمات المزارعين، والتعاونيات، وصغار المالكين أو شاغلي الأراضي الرعوية.

الحوكمة المسؤولة للحيازة والقانون: دليل للمحامين وسائر مقدمي الخدمات القانونية

يوضح الدليل التقني بشأن الحوكمة المسؤولة للحيازة والقانون أسلوب استخدام القانون في تعزيز الحوكمة المسؤولة للأراضي. وينبغي أن يُقرأ القسم الثالث بالاقتران مع الدليل التقني المكمل له. ويقر هذا الدليل التقني بأن القانون يشكل وسيلة هامة لترجمة المعايير الدولية إلى تغيير حقيقي. على سبيل المثال، توفر الخطوط التوجيهية إرشادات بشأن معالم الأطر القانونية، وعمليات وضع القوانين وتقديم المساعدة القانونية للفئات المستضعفة. ويقدم الدليل التقني إرشادات مفصلة بشأن المجالات الأربعة التالية والتي يمكن تطبيقها تطبيقاً مباشراً على الأراضي الرعوية:

- أسلوب تقييم مدى اتساق الأطر القانونية مع الخطوط التوجيهية؛
- أسلوب سنّ التشريعات أو تنقيحها عند اللزوم؛
- أسلوب ضمان تنفيذ التشريعات على النحو المطلوب؛
- أسلوب استخدام الخطوط التوجيهية في سياق تسوية النزاعات .

16 انظر https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustain-able%20Development%20web.pdf

ويوفر القسم الثالث ألف بالذات من الخطوط التوجيهية خمسة مبادئ عامة، يمكن استخدامها كمؤشرات عريضة لتقييم الإطار القانوني للقانون القطري الخاص بالأراضي الرعوية:

- إقرار حقوق الحيازة وتخصيصها قانونيا؛
- حماية حقوق الحيازة ضد التهديدات والانتهاكات؛
- تعزيز وتيسير التمتع بحقوق الحيازة المشروعة؛
- الاحتكام لدى القضاء؛
- منع النزاعات والصراعات والفساد.

وقد أثرت هذه العوامل على اختيار العناصر القانونية والمؤسسية المشروحة في القسم الثالث.

ومن شأن اتباع المبادئ والعناصر المحددة في القسم الثالث في وضع السياسات والقوانين الوطنية الخاصة بالأراضي الرعوية أن يساهم في تحسين الحوكمة. وقد يشمل ذلك استحداث قوانين جديدة، أو تعديل القوانين القائمة أو إلغاءها، وتنفيذ المعاهدات الدولية بواسطة القانون الوطني. ويلزم عادة تنفيذ أحكام هذه المعاهدات من خلال القانون الوطني والسياسات الوطنية لكي تؤثر على الأفراد والجماعات. وحتى من غير تنفيذها الرسمي، يمكن لهذه الصكوك الدولية أن تحفز العمليات الوطنية وأن تؤثر بصورة غير مباشرة على حوكمة الحيازة (الفاو، 2016)، مع التركيز بصفة خاصة على إدارة الأراضي، وجبي الضرائب، ونقل ملكية الأراضي، وتخصيص حقوق الحيازة، والتخطيط المكاني وغير ذلك من أشكال التخطيط لاستخدام الأراضي، تسوية النزاعات بشأن حقوق الحيازة، وائتمان الأراضي، ونظم الحيازة العرفية، وتغير المناخ والصمود أمام الكوارث الطبيعية. والخطوط التوجيهية، من خلال معالجتها الشاملة لقضايا حوكمة الحيازة، يمكن أن تمثل إرشادات من شأنها أن تساعد على النهوض بتنفيذ الصكوك المتعددة.

الشكل 15:
التحديات الكامنة والاستجابات السياساتية والقانونية

المبادئ الدولية الملهمة

بالنظر إلى متطلبات الخطوط التوجيهية ودليل التدريب المعني بالقانون البيئي الدولي الصادر عن برنامج الأمم المتحدة للبيئة، فقد استُمدت المبادئ الدولية التالية من عدد من المصادر ذات الصلة بالحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي الرعوية. وقد أُشير حسب الاقتضاء إلى المصادر الرئيسية للمبادئ ومفاهيم القانون البيئي ذات الأهمية. ويمكن استخدام هذه المبادئ إما في إصلاح القانون الرعوي الوطني أو إعداده (Gillespie, 1997):

1. كسياسة أساسية كامنة وموقف أخلاقي لإعداد إطار قانوني وعنصر مؤسسي خاص للمساعدة على تحقيق الحوكمة المسؤولة لترتيبات الحيازة الرعوية.
2. كعنصر حكومي أو قانوني أو مؤسسي محدد مستقل، أو متكامل مع عنصر آخر على المستوى الحكومي.

المبدأ 1: الحوكمة المسؤولة

تقع على الدول مسؤولية التمسك بالحوكمة المسؤولة وبالمبادئ الدولية لحقوق الإنسان في إدارة الأراضي الرعوية. ويعكس ذلك تزايد الوعي بأهمية شفافية الحوكمة ومساءلتها وإخلاصها للتنمية المستدامة، فضلا عن تزايد الوعي بأثر الفساد الضار على معنويات الجمهور، والفعالية الاقتصادية، والاستقرار السياسي والتنمية المستدامة، بوجه عام. وينطوي ذلك على عدة أمور، من بينها، اعتماد إجراءات ديمقراطية وشفافة في اتخاذ القرارات والمساءلة المالية، واحترام العملية الواجبة في تنفيذ الإجراءات والالتزام بسيادة القانون عموما، وتنفيذ المشتريات العمومية بأسلوب شفاف وخال من الفساد. وتقر الدول أيضاً بحقوق الإنسان والدور الحيوي للشعوب الأصلية والتقليدية ومجتماعاتها، وغيرها من المجتمعات المحلية الأخرى في إدارة الأراضي الرعوية، وبصفة خاصة، فائدة معارفهم العملية لاستدامة استخدام الأراضي الرعوية وحوكمة حيازاتها.

وضماناً لتنفيذ هذا المبدأ تنفيذاً ملائماً، ينبغي للدول أن تقر وتدعم على النحو الواجب هوية الشعوب الأصلية والتقليدية، وثقافتها واهتماماتها، وأن تمكّنهم من المشاركة الفعالة ونقل معرفتهم العرفية لغرض تحقيق الاستخدام المستدام للأراضي الرعوية (Licht و Goldschmidt و Schwartz, 2007)[17].

والحوكمة المسؤولة تقتضي عدم التمييز لا بل المساواة بين الجنسين، مما يشمل مشاركة المرأة في اتخاذ القرارات على المستويات كافة. فالمرأة تضطلع بدور حيوي في تنظيم الأراضي الرعوية وحوكمة الحيازات. وتعتبر مشاركتها الكاملة عاملاً أساسياً في تحقيق الاستخدام المستدام للأراضي الرعوية في العالم. وتندرج الفتيات والنساء العاملات بالرعي في عداد أكثر سكان العالم حرماناً وهنّ يتعرضن بشكل متزايد للصدمات البيئية والاجتماعية والاقتصادية.[18] وتشكل النساء العاملات بالرعي وكلاء لتنمية السبل المعيشية. وهن يشاركن في الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وفي صون وإدارة الموارد الطبيعية والحفاظ على الحيازات الرعوية العرفية. وعلى الرغم من التحديات الكثيرة التي تواجهها المرأة الراعية، فإنها تمتلك قدرة العثور على السبل التي تكفل الوفاء بالاحتياجات الأساسية لأسرتها المعيشية. مع ذلك، ليس هناك سوى إقرار جزئي بدورها الثمين. والمرأة الراعية مستضعفة بشكل خاص للحدود التي تقيّد مجتمعها؛ وذلك على سبيل المثال، في التمتع بالملكية أو المشاركة في عمليات اتخاذ القرارات. ويشكل تزايد الوعي باهتمامات المرأة وقيمة إسهاماتها المحددة خطوة نحو تعزيز دور المرأة في المجتمعات الرعوية، مما يقلل من تعرضها للصدمات الخارجية. وينبغي للدول أن تضمن للنساء والفتيات المساواة في حقوق الحيازة والوصول إلى الأراضي الرعوية مهما كانت حالتهن المدنية أو الزوجية (Flintan، 2008).

17 إعلان ريو، المبدأ 22.

18 انظر اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1979 (متاحة في الموقع: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention. htm#intro).

إدارة الحفظ من قبل الرعاة

توثّق حفظ الأقاليم والمناطق التابعة للشعوب والمجتمعات الأصلية كوسيلة لإدماج حقوق المجتمعات المحلية والشعوب الأصلية في الأراضي بأهداف الحفظ الرسمية. ويتوسع تعزيز تلك الأقاليم والمناطق من قبل الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية وفي إطار عمليات اتفاقية التنوع البيولوجي. وفي عام 2013، أصدر المركز العالمي لحفظ الطبيعة مجموعة أدوات لدعم الحفظ من قبل الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية. ويمكن لحفظ الأقاليم والمناطق التابعة للشعوب والمجتمعات الأصلية أن يشكل واسطة لتعزيز إدارة الرعاة للحيازات، وللجمع بين خبراء الحفظ والرعاة: وهما فئتان كثر تعارضهما في الماضي بسبب التنافس على الأراضي. وينبغي توجيه المزيد من الاهتمام لمختلف أنماط المحافظة على الأراضي الرعوية التي تقوم بها المجتمعات، وفحص عوامل النجاح والفشل كليهما (Corrigan و Edie-Hay, 2013).

المبدأ 2: التنمية المستدامة والتكامل والتكافل

يتعيّن على الدول ذات السيادة أن تعزز التنمية السليمة والمستدامة للأراضي الرعوية والموارد الموجودة فيها مما يساعد على تحسين نوعية حياة السكان، دون تعريض الأجيال المقبلة للخطر. وينبغي أن تشكل الحماية البيئية جزءاً قائماً بذاته من عملية التنمية. وينطبق ذلك بصفة خاصة على مجتمعات الشعوب الأصلية والمجتمعات التقليدية الأخرى التي تشغل الأراضي الرعوية (الأمم المتحدة، 1992).

والنظم الإيكولوجية الرعوية تتفاعل مع الغلاف الأرضي، والمحيط الحيوي، والغلاف المائي والغلاف الجوي. وهي تنتج الكتلة الأحيائية وتشكل الموئل البيولوجي والمستودع الجيني. ولهذه النظم أهمية حاسمة في إدارة النظام المناخي لكوكب الأرض. ويوضح مفهوم التكامل التزاماً بتكييف الاعتبارات والأهداف البيئية لجوهر العلاقات الدولية. وينص مفهوم التكافل المدرج في إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية على "أن التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية وحماية البيئة تشكل عناصر مترابطة ومتداعمة للتنمية المستدامة".[19]

المبدأ 3: المساواة بين الأجيال وفي ما بينها

للأجيال المقبلة الحق في ضمان ميراث ملائم يتيح لها تحقيق نوعية للحياة لا تقل عن نوعية حياة الجيل الراهن. ويجب على الأجيال الأكبر سناً أن توفر للشباب وللأجيال المقبلة استقراراً بيئياً يتيح لهم فرص التنمية نفسها التي تتمتع بها. ولهذا المبدأ علاقة مباشرة مع أخلاقيات النظام البيئي والتضامن.[20]

وإلى جانب الحجة بأن ضمان حقوق الأجيال المقبلة غير ممكن سوى مع الإقرار بأهمية الحماية، وبأن للأجيال الراهنة الحق في استخدام الأراضي والتمتع بها وإدارتها التماساً لتحسين نوعية حياتها، يلزم معالجة حقوق الأجيال هذه باعتبارها مجموعة حقوق وليست حقوقاً منفردة، وعلى اعتبار أنّ حقوق المستقبل هذه كائنة بصرف النظر عن عدد الناس في كل جيل جديد. ويؤكد إعلان منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) بشأن مسؤوليات الجيل الحاضر إزاء الأجيال المقبلة (اليونسكو، 1997) ضرورة إرساء روابط جديدة ومنصفة وشاملة للشراكة والتكامل بين الأجيال، وتعزيز التضامن بين الأجيال حفاظا على بقاء البشرية.

19 إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية، مارس/آذار 1995 (متاح في الموقع: http://www.un-documents.net/cope-dec.htm)

20 إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية. المبدأ 3. يونيو/حزيران 1992

(متاح في الموقع http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm)

المبدأ 4: المسؤولية عن الضرر العابر للحدود

ينبغي للبلدان التي تشترك في نظام رعوي واحد أن تسعى من أجل إدارة ذلك النظام كوحدة إيكولوجية منفردة بغض النظر عن الحدود الوطنية. وينبغي لها أن تتعاون على أساس المساواة والتبادل؛ وخصوصا عن طريق الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف، وذلك لغرض وضع سياسات واستراتيجيات متسقة تغطي نظام الأراضي الرعوية برمته. ويشمل ذلك تبادل المنافع بين الدول والأمم، أو على المستوى المحلي، بين الأقاليم والمجتمعات.

وينبغي للدول أن تتعاون تعاوناً فعلياً لإعاقة أو منع نقل أو تغيير موقع أي أنشطة أو مواد إلى دول أخرى مما يمس بسلامة الأراضي الرعوية ويسبب إضاعتها (Benvenisti، 2002). وحيثما يجري عبور الحدود الدولية في سياق نقل الرعاة الفصلي لمواشيهم وفقا للحيازات العرفية، ينبغي الإقرار بذلك بمقتضى اتفاقات رسمية بين الدول المعنية.

وهذه المسؤولية تفرض على الدول تبليغ الدول الأخرى على الفور بأي كوارث طبيعية أو أي حالات طارئة أخرى يحتمل أن تلحق أضراراً مفاجئة بالأراضي الرعوية لتلك الدول. وينبغي للمجتمع الدولي أن يبذل كل جهد مطلوب لمساعدة الدول المتأثرة بحالات الطوارئ. وينبغي للدول أن توفر سبل الإخطار السابق وفي الوقت المناسب والمعلومات اللازمة للدول التي يحتمل أن تتأثر بأنشطة قد تحدث أثراً مضراً بالأراضي الرعوية عبر الحدود ويجب عليها أن تتشاور مع تلك الدول في مرحلة مبكرة وبحسن نية.[21]

المبدأ 5: الشفافية والمشاركة العامة والانتفاع بالمعلومات والحلول

يناقش القسم الثاني هذا المبدأ باستفاضة. وهو يكفل المشاركة الشاملة في السياق الرعوي، بما في ذلك تعزيز مشاركة الرعاة في عملية اتخاذ القرارات العامة والانتفاع بالمعلومات مثل السجلات العامة، والخرائط المسحية وسجلات الأراضي، مما يتيح للرعاة التأثير في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بأراضيهم ويمكّن عملية حل المشاكل للتوصل إلى حلول مشروعة، قابلة للتكيف والصمود.

21 إعلان ريو. المبادئ 7 و 18 و 19.

22 انظر ديباجة اتفاقية التنوع البيولوجي.انظر أيضا الصفحات 285 إلى 290.

المبدأ 6: التعاون والمسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة

ينبغي للدول أن تتعاون بروح الشراكة العالمية على حفظ الأراضي الرعوية لكوكب الأرض واستعادة صحتها وسلامتها. وبالنظر إلى تباين درجات إسهام الدول في تدهور المراعي العالمية، فإن مسؤولياتها مشتركة في ذلك ولكنها متباينة. ويتعيّن على الدول المتقدمة أن تقر بالمسؤولية التي تتحملها في المسعى الدولي لتحقيق استدامة استخدام الأراضي الرعوية بالنظر إلى الضغط الذي تفرضه مجتمعاتها على البيئة العالمية عموما، وعلى الأراضي الرعوية بصفة خاصة، وبالنظر أيضا إلى التكنولوجيات والموارد المالية التي تتطلبها. وقد أصبح مبدأ التعاون مبدأً أساسياً في القانون البيئي الدولي.[22]

وتقع على المجتمع العالمي وكذلك الدول، كلّ على حدة، مسؤولية حماية أراضي الرعي وحفظها بأسلوب مستدام وكذلك حفظ حيازاتها لصالح أجيال الحاضر والمستقبل (Bosselmann و Engel و Taylor, 2008). وبصفة خاصة، ينبغي للدول أن تتخذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون التدخل البشري المنشأ الخطير في نظام المناخ، وأن تتخذ كذلك التدابير الرامية إلى تحسين قدرة الأراضي الرعوية والنظم الإيكولوجية على التكيف مع تغير المناخ وإنعاش النظم الإيكولوجية المتدهورة أو إعادة تأهيلها.[23]

المبدأ 7: الحذر

ينبغي للدول، حرصا على حماية البيئة الرعوية، أن تتبع وفقاً لقدراتها نهجاً حذراً واسع النطاق. وحيثما كانت هناك تهديدات بإلحاق ضرر خطير أو ضرر لا يمكن عكسه بالأراضي الرعوية، لا ينبغي التذرّع بعدم وجود تيقّن علمي كامل كسبب لتأجيل اتخاذ التدابير الرامية إلى منع تدهور الأراضي الرعوية [24] (de Sadeleer، 2002).

ويشغل هذا المبدأ موقعا محوريا في خطة الإدارة البيئية المستندة إلى النظم الإيكولوجية، وله أهمية خاصة في سياق الأراضي الرعوية وإدارة حيازة الأراضي، بالنظر للمخاطر التي ينطوي عليها فقدان قدرتها لأجيال عديدة إذا ما اتبعت أنظمة غير ملائمة لإدارتها.

المبدأ 8: المنع

ينبغي للدول أن تعتمد تدابير موجهة لمنع الإضرار بالأراضي الرعوية. وضمن الالتزامات المنبثقة عن مفهوم منع الضرر الالتزام بإجراء تقييم مسبق للأنشطة التي يحتمل أن تؤدي إلى الضرر. ونظراً إلى المسؤولية الدولية التي قد تترتب على الفشل في بذل الجهد الواجب لتجنب الضرر العابر للحدود، فإن إجراء تقييم مناسب للأثر البيئي قد يشكل معيارا لمدى تطبيق الجهد الواجب. وتشمل آليات الوقاية أيضا آليات الرصد، والتبليغ وتبادل المعلومات، وتشكل جميعها التزامات في إطار كل الاتفاقات البيئية الحديثة العهد.

23 المادة 1(5) والمادة 3(3) من اتفاقية تغير المناخ لعام 1992.

24 مقتبس بتصرف من المبدأ 15 من إعلان ريو.

ويمثل المنع عنصراً حكيماً مكملاً للالتزام الدولي بعدم إلحاق أضرار بالغة ولمبدأ "الملوّث يدفع"؛ حيث لا يُرغم الملوّث بالضرورة على تقليل التلوث الذي يسببه وإنما يتعين عليه استيعاب تكاليفه داخليا. ولا ينبغي لتدابير المنع أن تتقرر وقفاً على مظهر الأراضي الرعوية ومشاكلها الإيكولوجية؛ وإنما ينبغي لها توقع الضرر، وفي حالة حدوثه، ضمان عدم انتشاره (de Sadeleer، 2002).[25]

خطط الرعاية في أراضي آيرلندا الرعوية

تشكل ائتمانات الأراضي ورعاية الأراضي وسائل خاصة لحفظ الطبيعة وهي واسعة الانتشار في أمريكا الشمالية وأوروبا. وتستند هذه الخطط إلى اتفاقات حرة يوقعها مالكو حقوق الأراضي والهيئات الائتمانية. وتوفر هذه الترتيبات فوائد اجتماعية و/أو اقتصادية لأصحاب المصلحة مقابل المحافظة على استخدام الأراضي بصورة ملائمة للطبيعة ومحافظة على التنوع الأحيائي. وثمة فئة محددة من هذه الترتيبات تدعى ترتيبات الرعاية الزراعية وهي موجهة لترويج الأنشطة الزراعية التي تحافظ على التنوع الأحيائي والقيم الطبيعية. ويستهدف هذا النوع من الاتفاقات في أوروبا رعي الماشية والاستخدام المكثفين للمراعي. فمشروع Burren Life على سبيل المثال،[26] يرمي إلى حماية القيم الإيكولوجية الكبرى لهذا المنظر الطبيعي الآيرلندي. وتعتمد هذه القيم اعتمادا شديدا على نظم الرعي التقليدية، التي تراجعت بسبب إعادة تنظيم قطاع تربية الماشية. والمشروع، الذي صمم بالتعاون مع مربي المواشي، يقضي بتسديد مدفوعات متناسبة مع النتائج المحققة في مجال الحفظ.

محافظة الرعاة الإسبان على الموئل (Fundacion Biodiversidad, 2015)

يمهد مشروع Cantabrian capercaillie (مشروع دجاج الغابات) الإسباني، الذي كلفت بإعداده رابطة مزارعي المحمية الحيوية "انكاريس ليونيسيس"، السبيل أمام تحسين موئل دجاج الغابات بواسطة الماشية في رقع صغيرة من أراضي الغابات. مقابل ذلك، يسمح لمالكي الماشية بالوصول إلى بعض المناطق الواسعة من الأراضي الرعوية الخالية من الجنّب. وفوائد هذا الاتفاق النافع، الذي ترعاه المحمية الحيوية، لا تقتصر على المزارعين وحياة الطيور فحسب وإنما توضح أيضا دور المواشي الحاسم في حفظ المناظر الطبيعية. ويجري تطبيق اتفاقات مماثلة لرعاية الأراضي مع مزارعين آخرين ومستخدمين للأراضي في المنطقة لإلزامهم بالمحافظة على التنوع الأحيائي.

المبدأ 9: مبدأ الملوّث يدفع

استُمد مبدأ الملوّث يدفع من إعلان ريو بشأن استيعاب التكاليف الخارجية. وبموجب هذا المبدأ، ينبغي الاستيعاب داخليا لتكاليف البيئية المترتبة على الأنشطة الاقتصادية، بما في ذلك تكلفة منع الضرر المحتمل، وذلك عوضا عن فرض تلك التكاليف على المجتمع برمته. وينبغي لأي شخص تتسبب أنشطته، أو يحتمل أن تتسبب في فقدان السلامة الإيكولوجية للأراضي الرعوية تحمل التكلفة الكاملة لتدابير المنع أو الحفظ(de Sadeleer، 2002).[27]

المبدأ 10: الوصول إلى الموارد الطبيعية وتقاسم فوائدها

تنفذ الأنشطة في منطقة محددة ما لمصلحة البشرية ككلّ، بغض النظر عن الموقع الجغرافي للدول، ومع مراعاة خاصة

25 انظر المادة 14، اتفاقية التنوع البيولوجي لعام 1992.

26 http://burrenlife.com/.

27 يرد مبدأ الملوث يدفع بشكل إلزامي في المادة 5-2(ب) من اتفاقية هلسنكي لعام 1992 المتعلقة بحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية (متاحة في الموقع: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf)

لاحتياجات البلدان النامية والشعوب التي لم تحقق استقلالها الكامل أو التي هي في وضع آخر من أوضاع الحكم الذاتي التي تقرها الأمم المتحدة. وتحرص السلطات على التقاسم المنصف للمنافع المالية وغيرها من المنافع الاقتصادية المستمدة من الأنشطة المنفذة في المنطقة من خلال آلية ملائمة وعلى أساس غير تمييزي.

ويتمتع الرعاة وغيرهم من المجتمعات المحلية بحق الوصول والانتفاع بأسلوب مستدام من الموارد الطبيعية المشتركة التي تعتمد عليها سبل معيشتهم ووجودهم. وتتفق الدول ودول العبور على شروط وأساليب ممارسة حرية العبور، وذلك بواسطة الاتفاقات الثنائية أو شبه الإقليمية أو الإقليمية. ولدول العبور، في نطاق ممارستها لسيادتها التامة على أراضيها، الحق في اتخاذ التدابير اللازمة لكي تضمن أن الحقوق والمرافق المتاحة لن تنتهك في أي شكل كان مصالحها المشروعة (المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة، 2009؛ اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، 1982).

المبدأ 11: التراث المشترك والاهتمام المشترك بين البشر

يستند هذا المبدأ إلى إرساء تراث مشترك للبشر يكمن في الاهتمام المشترك بحماية البيئة الطبيعية وحفظها وتحسينها، والإدارة المناسبة لنظام المناخ، والتنوع البيولوجي، وحيوانات الأرض ونباتاتها. وهذه العناصر تتجاوز الأهداف المنفردة الخاصة والفورية للدول أو لغيرها من الجهات الفاعلة. وهي تمثل فكرة أنّ بعض العناصر العالمية، التي تعتبر نافعة للبشرية، لا ينبغي أن تُدار بشكل منفرد من قبل الدول أو مواطنيها وإنما من قبل البشرية ككلّ، من خلال تقاسم المسؤوليات وفقا لاتفاقات دولية محددة.

عدم التراجع

استمد مبدأ عدم التراجع من القانون الدولي لحقوق الإنسان وهو يتطلب عدم تنقيح القواعد التي اعتمدتها الدول فعلاً إذا ما انطوى ذلك التنقيح على "التراجع" في حماية حقوق الجماعات والأفراد (Prieur و Garver, 2012). من ذلك مثلاً، يشكل إضعاف معايير حقوق الإنسان ومبادئ القانون الدولي بما في ذلك الالتزامات القائمة باحترام وحماية وإعمال هذه الحقوق/المبادئ "تراجعا". وبالتالي، يمكن اتخاذ هذا المبدأ في القانون البيئي أيضا.

ويتخذ التراجع أشكالا متعددة. فعلى الصعيد الدولي، قد يتخذ التراجع شكل رفض الانضمام إلى المعاهدات البيئية العالمية، ومقاطعة تنفيذها، أو حتى شجبها. وتتعرض التشريعات البيئية الوطنية لتراجع متزايد: تغيير الإجراءات لغرض تقليص حقوق العموم أو تذرعا بالتبسيط؛ وإلغاء القواعد البيئية أو تعديلها مما يقلص وسائل الحماية أو يحد من فعاليتها. وفي تعليقها العام رقم 3 بتاريخ 14 ديسمبر/كانون الأول 1990، تشجب لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية " اتخاذ أي تدابير تراجعية عمدا"[28].

وينطبق هذا المبدأ على حماية حقوق الإنسان للرعاة، والتي تعتمد اعتماداً شديداً على حقوقهم في أراضيهم ومواردهم الطبيعية المثبتة بمقتضى القانون العرفي أو التشريعي حيث يؤدي إلغاء تلك الحقوق أو تغييرها إلى الإجحاف بمصلحة الرعاة والمجتمعات الرعوية.

28 (الفقرة 9)، لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 3: طبيعة التزامات الدول الأطراف (المادة 2، الفقرة 1 من العهد). 14 ديسمبر/كانون الأول 1990، E/1991/23 (متاح في الموقع http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html)

إعداد سياسات الأراضي الرعوية

يمكن أن تتخذ سياسات الأراضي الرعوية أشكالاً مختلفة. والإجراءات أو الوظائف أو الأنشطة المحددة بمقتضى التشريعات الخاصة بالمراعي تتيح انتاج مواد مختلفة للتعبير عن موقف استراتيجي أو أخلاقي بشأن جوانب معيّنة من المراعي وأسلوب ترابطها مع حيازة الأراضي. وكل ما من شأنه تعزيز أسلوب السيطرة على أي جانب من جوانب استخدام المراعي أو إدارة ذلك الجانب، ولا سيما تعلقه بالقيم العرفية وحيازة الأراضي، يمكن اعتباره عموماً نوعاً من "سياسات الأراضي الرعوية" (Herrera و Davies و Manzano Baena, 2014). ومن بين المجالات المقترحة لإعداد السياسات هناك المحافظة على القيم والممارسات العرفية والتقليدية، وإشراك المجتمع في إدارة البيئة الرعوية وحمايتها، ووضع المعايير الإيكولوجية وأسلوب تنفيذها ورصدها، وسياسات التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من وطأة تأثيراته.

الرؤية والاستراتيجية

تتمثل الرؤية الخاصة بإعداد سياسة محددة للرعي وحيازة الأراضي، أو تحسين التشريعات القائمة، بتعزيز مشاركة الرعاة الاجتماعية واعتراف القانون بحقوقهم في الأراضي، بما في ذلك الحيازات العرفية والحقوق المجتمعية. والغاية المتوخاة هي توزيع الأراضي توزيعاً قانونياً بالاستناد إلى حقوق الحيازة الأساسية الثلاثة التالية: التمتع بأراضيهم واستخدامها وإدارتها. وكما ورد شرحه بوضوح في القسم الثاني، فإن إعداد تشريعات وسياسات جديدة يتطلب مشاركة جماعات الرعاة، مما يستلزم دعم قدراتهم وتقويتها؛ وذلك مثلاً، بواسطة البرامج التعليمية التي تتيح لهم فهم حقوقهم وتحسين ممارستها.

ومن شأن اعتراف القانون بحقوق الرعاة في الحيازة أن يسهم في زيادة الإنتاجية، وتيسير الحصول على الائتمانات وتشجيع تنمية الأسواق وسلاسل القيمة على أساس عادل ومنصف. وبفضل ذلك، سيتمكن الرعاة من تعزيز نوعية معيشتهم والقضاء على الفقر. ومن شأن تعزيز القدرات ورأس المال الاجتماعي للمجتمعات الرعوية أن يسهم في كل من تحسين عملية اتخاذ القرارات، وتحسين استهداف الائتمانات والاستثمارات، وتعزيز فرص الحصول على المساعدة التقنية، ونقل التكنولوجيا والابتكار، وتطوير تسويق المنتجات. كما أن تحسين الشفافية، والمشاركة (من التشاور البسيط وحتى الحرة والمسبقة والمستنيرة) وتمثيل الجماعات الرعوية، يمكن أن يساعد على تحسين حوكمة الأراضي.

ويساعد تعزيز مسؤولية حوكمة حيازة الأراضي الرعوية على كفالة الاستدامة الاجتماعية والبيئية وحماية رعي الانتجاع، بما في ذلك حماية ممرات التنقل، واحترام الاستخدام المكاني والزمني للموارد. وتنص الخطوط التوجيهية بالتحديد على تحسين الأطر القانونية والسياسات بشأن إدارة الأراضي الرعوية على نحو ما يلي:

5-1 " يجب أن تبادر الدول إلى وضع أُطر سياساتية وقانونية وتنظيمية تعزز الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات. *[...]"*

*5-3 "*يجب أن تضمن الدول اعتراف واحترام الأُطر السياساتية والقانونية والتنظيمية المتعلقة بحوكمة الحيازة، وفقاً للقوانين الوطنية، لحقوق الحيازة المشروعة، بما في ذلك حقوق الحيازة العرفية المشروعة التي لا تتمتع في الوقت الحاضر بحماية القانون؛ وأن تيسّر ممارسة حقوق الحيازة، وتدعمها وتحميها. ومن شأن هذه الأُطر أن تعكس الأهمية الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والبيئية للأراضي ومصايد الأسماك والغابات. كذلك، ينبغي أن توفر الدولة أطراً غير تمييزية، وأن تعزز الإنصاف الاجتماعي والمساواة بين الجنسين. *[...]"*

5-5 "يتعيّن على الدول أن تضع السياسات والقوانين والإجراءات ذات الصلة من خلال عمليات تشاركية تشمل جميع الأطراف المتضرّرين، وأن تضمن إشراك الرجال والنساء في هذه العمليات منذ بدايتها. ومن شأن السياسات والقوانين والإجراءات أن تراعي القدرة على التنفيذ. *[...]*"

رعاة فان غوجار وحقوقهم في الأراضي، الهند

يمارس رعاة فان غوجار رعي انتجاع الجاموس من ولاية اوتاراخاند في الهند. ويتنقل هؤلاء الرعاة فصلياً بين مناطق متباينة الارتفاع من جبال الهيملايا، من سلسلة جبال تشيلارفيلي المنخفضة الارتفاع في منطقة شيواليكس خلال الخريف إلى المناطق الجبلية الأعلى في الصيف وموسم الأمطار. وقد أُعيقت ممارسة الانتجاع هذه مع إنشاء مرتع راجاجي الوطني في عام 1983 وإخلاء أسر فان غوجار من قبل إدارة الغابات. وينص قانون الهند بشأن القبائل المدرجة وسكان الغابات التقليديين لعام 2006 (قانون الاعتراف بحقوق الغابات) نصا صريحا على الحقوق الفصلية لرعاة فان غوجار في مناطق الغابات التي يستخدموها على أساس دوري فقط، ويوفر الوسائل القانونية التي تتيح للرعاة دعم استخدامهم التاريخي للغابات وحقهم في الوصول إليها (الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، 2011ب).

إعداد الاستراتيجية الوطنية بشأن الأراضي الرعوية

تشكل الاستراتيجية الوطنية بشأن الأراضي الرعوية وسيلة لتحقيق أهداف التشريعات الرعوية. وتشرح الاستراتيجية الأسلوب الذي تتبعه مؤسسة للأراضي الرعوية في إدارة الترتيبات الخاصة بحيازات الأراضي. وتعالج الاستراتيجية غرض التشريعات ومقاصدها وتبين هدف تحقيق الاستخدام المستدام للأراضي الرعوية باعتباره هدفاً بيئياً وطنياً.[29] وينبغي للدول أن تعد السياسات ذات الصلة، والقوانين والإجراءات بواسطة عمليات تشاركية تشمل جميع الأطراف المتأثرة، وتكفل مشاركة الرجال والنساء على السواء منذ بداية العملية. وينبغي للسياسات والإجراءات أن تشمل نهوجا مراعية للجنسين، يعبّر عنها بوضوح بلغة مفهومة، ويتمّ تعممها على نطاق واسع. ويمكن مثلا أن تتضمن الاستراتيجية الحكومية بشأن الأراضي الرعوية ما يلي:

- إشارات إلى أهداف الاستراتيجيات الإنمائية والبيئية الوطنية والدولية، والسياسات والمعاهدات وصلاتها مع استخدام الأراضي الرعوية وحيازة الأراضي الرعوية؛[30]
- وظيفة رعاية قيم المجتمعات الأصلية والتقليدية؛
- وظيفة إدارة شتى جوانب حيازة الأراضي إدارة مناسبة؛
- وظيفة رعاية إدارة الآثار الناجمة عن تغير المناخ؛
- التزاماً بوضع برامج لتحقيق استدامة الأراضي الرعوية؛
- شرحاً لدور وفوائد برامج التدريب المجتمعية بشأن الأراضي الرعوية.

29 انظر استراتيجية العشر سنوات لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، أمانة اتفاقية مكافحة التصحر، 2007، تقرير الدورة الثامنة، مؤتمر الأطراف، مدريد 14-3 سبتمبر/ أيلول 2007، ICCD/ COP (8)/16/Add.1, 23, October 2007.

30 مستمدة من اتفاقية التنوع البيولوجي واتفاقية مكافحة التصحر واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، فريق الاتصال المشترك لاتفاقيات ريو، 2008: http://www.cbd.int/doc/publications/cc-adaptation-en.pdf

تغيير الأفكار

هناك جملة عوامل تستدعي إجراء إصلاح محلي للمفهوم القانوني للحيازة العرفية. ففي بعض البلدان يمكن الآن تسجيل الحقوق العرفية دون إلغائها والاستعاضة عنها بشكل آخر من أشكال الحيازة. ويجوز أيضا، في بعض الحالات، إسناد حق الممتلكات الجماعية مثل المراعي باعتبارها ملكا للمجتمع المحلي. ومن بين الآثار التي أنتجتها هذه التغييرات التحول الراهن الذي تشهده حالياً الحقوق العرفية في الأراضي إلى حقوق عرفية بحكم القانون. وبشكل أعم، فإن السياسات الحكومية، وقلة الأراضي، والتعليم، وبصفة خاصة، معاملة الأراضي كسلع واستقطاب المجتمعات في فئتي الأثرياء والفقراء من خلال التحول الرأسمالي المستمر، أثرت جميعها على أسلوب تشكيل العلاقات الأرضية العرفية وتنظيمها. وبالتالي، فليس مفاجئا أن فكرة الحق العرفي في الأرض أخذت، كما يبدو، تقترب من معايير الحيازة القانونية المستحدثة. والنتيجة التي يتردد حدوثها من ذلك هي استملاك القياديين وأصحاب الأسهم غير المتناسب لأراضي المجتمعات المحلية (Alden-Wily، 2012).

ومن بين جميع هذه العوامل تتميز الأنظمة العرفية بقابلية تطويعها. وقد توسعت خلال العقود الأخيرة رؤية هذه التحولات في القطاع العرفي بشكل واسع في أفريقيا (Alden-Wily، 2012)، وهي تشمل ما يلي:

- انخفاض الجزاءات المفروضة على بيع أراضي الأسر؛
- استحداث أسلوب الشهادة الكتابية للمعاملات؛
- تحول الحقوق القانونية من حقوق الانتفاع الزراعي إلى حقوق الملكية الدائمة والمطلقة؛
- توسع العملية الديمقراطية لاتخاذ القرارات في ممارسة الولايات القضائية العرفية، وتحول مراكز الثقل في النطاق العرفي من الأراضي القبلية إلى النطاق العشائري ثم إلى النطاق القروي مع النمو السكاني؛
- التشدد بشأن الحدود المحيطة في القرى المتجاورة؛
- تشدد المواقف بشأن حق الوصول العرفي وحق الحيازة للغرباء الخارجيين، كنتيجة للشعور بآثار تناقص الأراضي؛
- ظهور علامات على تزايد الضغوط على الفئات المستضعفة، كالنساء، في إطار المجتمعات المحلية؛
- تراجع الالتزام بالمعايير القديمة التي تفرض وجود أراض مخصصة لكل أسرة في المجتمع، علاوة على استقطاب الثروات داخل المجتمعات العرفية الحديثة، ورغم ذلك، تشدد المطالبة بالإنصاف.

رعاة الغنم القيرغيز في وجه التحديات

يركز دستور قيرغيزستان لعام 2010 على إصلاح الأراضي وقضايا التحويل إلى القطاع الخاص مستحدثاً المبدأ بأن جميع الأراضي هي ملك للدولة وأن للدولة صلاحية منح حق التملك في هيئة عقود الإيجار لمدة محددة. وما زالت آثار هذه النهج الجديد غير واضحة تماما. وقد خولت خدمات تفقّد المراعي بمسؤولية إدارة الأراضي ووضع تنفيذ إصلاح الأراضي في عهدة المجتمعات المحلية الريفية. ويواجه رعاة الغنم القيرغيز تحدي الدفاع عن مصالحهم في التفاعل مع السلطات المحلية وقيادات المزارع التي تحولت لمزارع جماعية وحكومية (Schillhorn van Veen, 1995).

سياسات التمكين

يمكن إلى حدّ ما عزو عدم فعالية السياسات إلى سوء فهم مخططي السياسات للنظم الرعوية، كما جرت مناقشته في القسم الأول. وما زالت دول عديدة تعتبر الرعي استخداماً مهدِرا للأراضي ويكثر توجيه الأولويات الوطنية نحو تحويل الأراضي الرعوية إلى أراض مخصصة لزراعة المحاصيل، وتشريع سياسات اقتناء الأراضي اللازمة. وتشمل التحديات ذات الأولوية تجاه حيازة المراعي التي شُرحت في القسم الأول مسائل سياساتية، مثل تحسين التشاور مع الرعاة وآليات مشاركتهم، ووضع خطط متكاملة لاستثمار الأراضي على المستويات ذات الصلة.

ويتضح من مجالات العمل على تحسين الحوكمة وتعزيز القدرات البشرية، التي ورد عرضها في القسم الثاني، أن أمن الحيازات وحوكمتها المسؤولة لا يقتصران على الترتيبات القانونية فحسب وإنما يشمل ذلك أيضا إرساء العلاقات والعمليات وتوفير القدرات والموارد الإدارية، مما يمس العديد من المسائل المتعلقة بالسياسات والتي جرى توضيحها في عدد من دراسات الحالة.

ويلقي هذا القسم نظرة شاملة موجزة على سياسات دعم السبل المعيشية المستدامة في الأرياف، على نحو ما شرحه فريق الخبراء الرفيع المستوى (فريق الخبراء، 2013). ويجب أن تكون السياسات متكاملة بمعنى أن تدعم كل سياسة منها السياسات الأخرى (عوضا عن إعاقتها). فعلى سبيل المثال، إن السياسات الداعمة للإدارة المستدامة للموارد الطبيعية لا تؤدي بالضرورة إلى تحسينات ما لم تُنفذ سياسات أخرى لإيجاد أسواق جديدة ومناسبة. وسيتعيّن على الحكومات تكييف سياساتها وفقا لاحتياجات الرعاة، وبصفة خاصة، حاجتهم إلى التنقل.

الاستثمار في السلع والخدمات العامة

يعدّ الاستثمار في السلع والخدمات العامة الأساسية لسكان الأرياف بمن فيهم الرعاة من بين المتطلبات الأساسية لتحقيق التنمية. وعلاقة الاستثمارات بالإنتاج الغذائي أو بإدارة الموارد الطبيعية ليست بعلاقة مباشرة على الدوام، ولكنها أساسية لتوفير الظروف اللازمة لسكان الأرياف لكي يتمكنوا من الاستثمار في نظمهم الإنتاجية. وتشمل الاستثمارات التي قد تلزم لتحقيق التنمية المستدامة في الأراضي الرعوية توفير الطرق والاتصالات، والكهرباء، والتعليم، والصحة، والمياه والاصحاح. وربما لزم تكييف بعض الخدمات كخدمات الصحة والتعليم والإدارة المحلية لاحتياجات الرعاة المحلية؛ فعلى سبيل المثال، قد يلزم تكييف هذه الخدمات للتقييمات الفصلية وأنماط التنقل أو لمتطلبات اللغات المحلية.

تسخير الأسواق لصالح الرعاة

يجب تسخير الأسواق لضمان استدامة سبل عيش الرعاة من خلال خفض تكاليف المعاملات، وتحسين الهياكل الأساسية، وتأمين الاستثمارات العامة الرئيسية، ومعالجة جوانب اللامساواة بين الجنسين. وحرصا على توفير الظروف المؤاتية، قد يلزم تطوير أسواق جديدة (مثل خطط الشراء العمومي) وتغيير أسلوب تنظيم الأسواق القائمة. والرعي هو نظام مزدوج للإنتاج الحيواني والإدارة البيئية، ويلزم، في العديد من الحالات، ابتكار الأسواق التي تحفز دور الرعاة وتعوضه وتحميه في ما يتعلق برعاية البيئة وحماية خدمات النظم الإيكولوجية باعتبارها سلعاً عمومية.

نظم مناسبة للبحوث والإرشاد

تتسم نظم البحوث والإرشاد بأهمية حاسمة في تصميم وتعزيز النظم المناسبة والممارسات المكيفة لاحتياجات الرعاة في ما يخص مسائل مثل إدارة المراعي، والمعالجة والتكنولوجيات المكيفة لاحتياجات التنقل. وتعتبر منهجيات البحوث التشاركية، وكذلك الانضمام لعملية اتخاذ القرارات الأولية بشأن أهداف البحوث عوامل أساسية لضمان اعتماد الرعاة لنتائج البحوث (انظر القسم الثاني، مجال العمل 7 بشأن التعلّم التشاركي).

الانتفاع بالخدمات المالية

يلزم تكييف الخدمات المالية لاحتياجات الرعاة، بما في ذلك تنقلهم. ويلزم تكييف المنتجات المالية لظروف الرعاة الإنتاجية، بما يشمل التكيف لارتفاع معدلات العوائد، وطول مدد التسديد، وشدة التقلبات. ويلزم التوصل لحلول جديدة لغرض تقليص المخاطر المالية، وخفض تكاليف المعاملات وتيسير الاستثمارات الطويلة الأجل، والاعتراف بالدور الراهن لتربية الماشية كوفورات رأسمالية في العديد من المجتمعات الرعوية. ويلزم أيضا تكييف الخدمات المالية لغرض معالجة جوانب عدم الإنصاف الداخلية، بما في ذلك عدم الإنصاف الذي تعاني منه المرأة في المجتمعات الرعوية.

تحديد التشريعات الوطنية ذات الصلة بالرعي

العناصر القانونية والمؤسسية

تعتبر العناصر القانونية والمؤسسية المعروضة في هذا القسم عناصر "عامة"، وهي كجملة تنفذ الكثير من جوانب الخطوط التوجيهية المتعلقة بالحوكمة المسؤولة وحيازة الأراضي. ويلزم من القانون الوطني ألا يقتصر على الاعتراف بحقوق الحيازة الأساسية فحسب وإنما ينبغي عليه أيضا حماية تلك الحقوق وتعزيزها. وتشمل هذه الحقوق تمكين أصحاب حقوق الحيازة من تأمين حقوقهم، حتى وإن لم تكن حقوقا رسمية، وضمان توفر مؤسسات إنفاذ القوانين وقدرة الوصول إليها. وهذه العناصر تنص على حقوق الشعوب الأصلية واستحقاقاتها بما في ذلك مشاركتها في عمليات التفاوض واتخاذ القرارات، وتنمية المؤسسات القادرة على تمثيل حقوقها العرفية، والمحافظة على الممارسات العرفية والتقليدية ونقلها. وهي في هذا الصدد، يمكن أن تشكل قسما من القانون التشريعي بشأن استخدام الأراضي الرعوية.

الجوانب القانونية والسياساتية لإدارة المراعي: منغوليا
(Hannam، 2014)

تقر حكومة منغوليا بالقدرة المحدودة للقانون الوطني الخاص بالحماية البيئية لعام 1995 في ما يتعلق بإدارة جميع التحديات البيئية المقترنة باستخدام مراعي البلد. فهناك تحديات يلزم معالجتها من حيث البنية والإجراءات، والإدارة الحكومية لبيئة المراعي، والعمليات المؤسسية والمشاركة الفعلية للمجتمعات المحلية. ونتيجة لذلك، اتخذت الحكومة بالفعل إجراءً لإرساء إطار تشريعي وسياسي ومؤسسي لتحسين إدارة المراعي من خلال صياغتها لقانون الأراضي الرعوية. وبما أن هذا القانون سيمثل القانون الرئيسي بشأن إدارة المراعي فمن المؤمل أن يشمل نظاما مؤسسيا خاصا بالأراضي الرعوية.

وقد يكون من الملائم أيضا إجراء تقييم تشريعي للقوانين الوطنية الكائنة بالاستفادة من الخطوط التوجيهية كمعيار وباتباع الإجراءات المحددة في الدليل التقني بشأن الحوكمة المسؤولة للحيازات والقانون (الفاو، 2016). ويمكن أن يشكل تقييم قدرة الإطار القانوني الوطني على التنفيذ الفعلي لقانون الأراضي الرعوية في ضوء الخطوط التوجيهية خطوة أولية في تنفيذ القسم الثالث.

ويمكن للحكومات أيضا أن تستخدم العناصر القانونية والمؤسسية لإعداد أولويات التنمية الوطنية والسياسات والتخطيط القطاعيين. ويمكن أيضا الاستفادة من التقييمات في استبانة جوانب الإطار القانوني التي لا يجري تنفيذها بصورة مناسبة، كالتشريعات التي تجيز تمليك حقوق حيازة الأراضي المجتمعية غير المستخدمة. وقد يتيح التقييم فرصة لفهم العقبات التي تعيق التنفيذ، وربما مهّد السبيل لإجراء الإصلاح الإداري والتشريعي أيضا. ويحتمل أن تكشف التقييمات المتصلة بالخطوط التوجيهية وتطبيق العناصر التالية عن مجالات حقوق الإنسان ذات الأهمية (مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، 2011) فضلا عن الشؤون الأخرى المتصلة بالقانون البيئي.

ويمكن إدراج العناصر المشروحة في هذا القسم في نظام القانون التشريعي لغرض المساعدة على حماية حقوق وقيم المجتمعات الأصلية والتقليدية في استخدام الأراضي الرعوية. وهناك في كل من نظم الحيازة العرفية والحيازة التشريعية حقوق متعددة ومتداخلة قد تحكم استخدام نفس الموارد في الأراضي الرعوية. فحقوق الحيازة التي تحكم موارد الأراضي الرعوية المشتركة، والحقوق الفصلية وغيرها من حقوق الانتفاع والاستخدام المؤقت، فضلا عن حقوق الملكية والزراعة المشتركة، يمكنها أن تشكل كلها حقوقاً حيازية مشروعة.

الإطار المؤسسي المعني

يجب لعملية إرساء الإطار المؤسسي المعني بالرعي أن تبدأ أولاً بإقرار القانون الداخلي الذي يحكم الحق في الملكية الخاصة والعرفية للأراضي الرعوية (ملكية الفرد أو المجتمع أو الملكية التعاونية أو أي شكل آخر من الرابطات)، وأن تتيح حرية اختيار نموذج التنظيم، وأشكال الاستثمار والمقصد في نطاق حدود القانون ولوائحه. وفي هذا الصدد، يجب إعداد الوسائل التي من شأنها أن تمكّن الامتثال للسياسة الحكومية المصاغة للقطاع المعني. وربما تطلّب ذلك إنشاء مؤسسة حكومية مسؤولة عن تنفيذ الإطار التنظيمي لحيازة الأراضي بغرض التخلص من انعدام الأمن القانوني والاستقرار الذي يعاني منه الرعاة ولكفالة تمتعهم بحقوقهم في الأراضي. وينبغي أن تُنشأ هذه المؤسسة لمراقبة عمليات الملكية وسجلاتها العامة، وحماية الموارد الطبيعية، وكفالة الاستخدام المقبول للأراضي الرعوية والإنصاف في الانتفاع بالأراضي. وينبغي أن توكل بوظيفة إدارية واسعة لتستجيب استجابة كافية للتنمية الاقتصادية للبلد المعني، مع الاعتراف بحقوق حيازة الأراضي باعتباره غرضها الرئيسي. وينبغي أن تتمتع هذه المؤسسة بقدرة تنظيم وتنفيذ إجراءات التدريب، وتعزيز الأراضي الرعوية وتنظيمها، وذلك بالتنسيق مع المؤسسات الحكومية الأخرى.

ومن شأن التشريعات أن تساعد مؤسسة الأراضي الرعوية على اتخاذ قرارات منصفة وعادلة ومتسقة مع ترتيبات حيازة الأراضي. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي للتشريعات ذات الصلة أن تتضمن صلاحيات تمكين مؤسسة الأراضي الرعوية من اتخاذ الإجراء اللازم ضد الأشخاص أو الشركات عند عدم الامتثال للقانون. وينبغي وضع أحكام خاصة بشأن الأراضي العرفية والتقليدية. ويجوز للصلاحيات المناسبة أن تنص على تعديل أو إلغاء الأذون أو الرخص، وأن تقضي بإجراء الانتصاف اللازم لإعادة الأرض الرعوية وفقاً للحيازة، أو إيقاف نشاط ما وطلب الامتثال للشروط أو المعايير المحددة.

حقوق الأراضي الرعوية

توفر الخطوط التوجيهية إطاراً دولياً لتوجيه السياسات والبرامج الرامية إلى تعزيز وحماية حقوق المجتمعات الرعوية في الأراضي التي استخدمت تاريخياً لغايات اجتماعية وثقافية وروحية واقتصادية. وبصفة خاصة، يتعلق الجزء الثالث من الخطوط التوجيهية بأهمية "الاعتراف القانوني بحقوق وواجبات الحيازة وتوزيعها" من أجل حماية حقوق الشعوب الأصلية والمجتمعات الأخرى ذات الحيازة العرفية. وكفالةً لتنفيذ القانون المناسب، لابد من معالجة العوامل المؤسسية والسياساتية والاجتماعية التي تساهم في إضعاف أمن الحيازة وسوء الحوكمة. وهذا التغير الإيجابي مرتهن بالتزام المسؤولين الحكوميين واضطلاعهم بإقامة نظم إدارية وقضائية عادلة، وجيدة الأداء ونزيهة إلى جانب ضمان قدرة المواطنين على الالتجاء لهذه النظم غير المنحازة والعادلة وتحقيق استفادة ناجحة منها لحماية حقوقهم الحيازية. و"الحيازة" هي أسلوب احتفاظ الأفراد أو الأسر أو الشركات أو الجماعات بالأراضي أو تملكهم لها. ويجوز أن تكون إدعاءات الحيازة ذات طبيعة رسمية أو غير رسمية أو عرفية أو دينية ويجوز كذلك أن تتضمن حقوق الملكية والاستخدام والإدارة. وقد تتوقف قوة حقوق الحيازة للفرد أو الأسرة أو الجماعة على التعريفات القانونية الوطنية لحقوق الملكية، أو على التقاليد الاجتماعية أو عوامل أخرى. وفي ما يتعلق بالأراضي الرعوية، يمكن وصف حقوق حيازة الأراضي بأنها "جملة حقوق" يمكن أن تتضمن حرية القيام بما يلي:

- إشغال أو تنمية الموارد الطبيعية المعنية والتمتع بها والاستفادة منها؛
- بيع الموارد الطبيعية أو توريثها؛
- تأجير أو منح حقوق استخدام الموارد الطبيعية؛
- تقييد انتفاع الآخرين بالموارد الطبيعية؛
- و/أو استخدام الموارد الطبيعية وإدارتها.

وتشير الفقرة 9-5 بالذات من الخطوط التوجيهية لما يلي: "وحيث تتمتع الشعوب الأصلية وغيرها من المجتمعات المحلية التي تعتمد نظم حيازة عرفية بحقوق حيازة مشروعة لأراضي أجدادهم التي يعيشون عليها، يجب أن تقرّ الدولة بهذه الحقوق وأن تحميها. ولا ينبغي حمل الشعوب الأصلية وغيرها من المجتمعات المحلية التي تعتمد نظم حيازة عرفية إلى إخلاء أراضي أجدادهم قسرا". بالإضافة إلى ذلك، تحدد الفقرة 9-6 ما يلي، "يجب أن تنظر الدول في إمكانية مواءمة أطرها السياساتية، والقانونية، والتنظيمية للإقرار بنظم الحيازة الخاصة بالشعوب الأصلية وغيرها من المجتمعات المحلية التي تعتمد نظم حيازة عرفية".

وفي هذا الخصوص، يقصد بـ"العرفي" أنه موافق للأعراف أو الممارسات الاعتيادية المرتبطة بمجتمع ما، أو بمكان أو جملة ظروف، حيث تستند الممارسات إلى الأعراف والتقاليد عوضاً عن القانون أو العقد المكتوب. وحرصا على الإقرار بحقوق الحيازة العرفية واحترامها وحمايتها، ينبغي للتشريعات الوطنية أن تقرّ الطائفة الكاملة لممارسات حقوق الحيازة في البلد وتحميها، وأن تحدد في الوقت نفسه القيود التي تفرض قواعد حقوق الإنسان الأساسية على الممارسات العرفية، وتوفر الحماية من التمييز داخل المجتمعات المحلية وتضمن الاتساق مع الدستور الوطني (Andersen، 2011).

ومن الناحية التقليدية، تألفت حقوق الأراضي الرعوية من الانتفاع بالموارد اللازمة لإدامة الإنتاج الحيواني المتنقل مثل المراعي، ومواقع التزود بالمياه وممرات التنقل التي تربط بين مناطق الرعي الفصلي، والمستوطنات أو المخيمات الرعوية، والأسواق. وتتسم ترتيبات الحيازة العرفية هذه بجوانب مختلطة من الملكية المشتركة والملكية الحصرية. حيث يمكن للأسرة أو العشيرة أو الجماعة العرقية برمتها الادعاء بحقوق مشتركة في منطقة أو أرض رعوية معينة. وتكثر الإشارة إلى حقوق الحيازة الرعوية بأنها "حقوق غير واضحة" وأنها تتيح للناس استخدام ممتلكات الآخرين لأغراض محددة أو لمدد زمنية محددة. وقد كانت هذه الترتيبات شائعة، ولكنها أوجدت نظماً معقدة لحقوق وواجبات مستخدمي المراعي. وفي نظم الملكية هذه، يمكن للأفراد الانتفاع الحصري ببعض أنواع الموارد، ولكنهم يحملون هذه الحقوق باعتبارهم أعضاء جماعات اجتماعية قادرة على الدفاع عن السلامة الإقليمية للجماعة برمتها، وليس بفضل سند للتمليك العقاري صادر عن سلطة حكومية. مع ذلك، فقد أدت جملة عوامل إلى تقليص حقوق الأراضي الرعوية في الأوقات الأخيرة، منها تحويل الأراضي، والتحويل للقطاع الخاص، والتنازع، والضغط السكاني وإنشاء المحميات الطبيعية (Behnke وFreudenberger،2013).

حوكمة المراعي في المناطق الأرجنتينية المرتفعة

تتألف منطقة الأنديز من خليط من نظم الإدارة الرعوية المنظمة على امتداد ارتفاعات مختلفة من سلسلة جبال الأنديز. وتتمتع الأسر الرعوية من إقليم مرتفعات جوجوي في الأرجنتين بحقوق عرفية في المنازل والبساتين والمساحات الصغيرة من المراعي المزروعة، فضلا عن المراعي المتألفة من رقع الأراضي الموزعة على امتداد سلسلة المرتفعات. وترعى قطعان صغيرة من المواشي – المجترة عموماً- تحت مراقبة النساء المسنات وبمساعدة الأطفال (عندما يكونون خارج المدرسة). وترعى الحيوانات الأكبر (اللاما والألباكا والبقر وبعض الخيول) بحرية، وذلك عادة بمراقبة الرجال الدورية. وتؤلف "الروديوس" أقاليم المجتمعات المحلية، وهي رقع ذاتية التنظيم تقع داخل ملكيات أكبر تدعى "فينكاس". وكان ملك إسبانيا قد منح هذه الفينكاس أصلاً للإسبان خلال فترة الاستعمار، وإن أُدمج العديد منها في ما بعد مع الأراضي الحكومية. مع ذلك فإن المجتمعات المحلية لم تسترد ملكية تلك الأراضي لحدّ الآن، حيث بدأت المطالبات بالروديوس باعتبارها ملكيات الشعوب الأصلية وأراض ومناطق محمية تابعة للمجتمعات المحلية بمقتضى القانون الدستوري المعدل في عام 1994. وقد أخذت المجتمعات المحلية الآن بتنفيذ عملية لتحديد أراضيها السابقة، مع استعادة الحدود العرفية وتشكيل السلطات المنتخبة لإدارة شؤونها (Quiroga Mendiola، 2011).

الجوانب القانونية للحيازة العرفية للأراضي

يقصد بالحيازة العرفية للأراضي النظم التي تتبعها المجتمعات لتحديد الملكية والاحتياز والانتفاع، ولتنظيم الاستخدام وتحويله. وتشمل بالضرورة الجهود التي تبذلها الدولة لتحسين حوكمة الأراضي الرعوية وضمان النجاح في تنفيذ الخطوط التوجيهية التزامات متنوعة. ويدخل ضمن ذلك تعريف الجمهور والمسؤولين الحكوميين على السواء بالقوانين التي تعزز الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي الرعوية. ويتضمن ذلك أيضا مواءمة التشريعات وترشيد الإجراءات القانونية والإدارية بغرض وضع إجراءات مبسطة وفعالة لكفالة تجسيد المبادئ والخطوط التوجيهية في جميع المؤسسات الإدارية والقضائية على كافة مستويات حوكمة الأراضي الرعوية. وثمة حاجة أيضا لضمان تطبيق الجهاز القضائي الوطني والمسؤولين الحكوميين المعنيين بتحكيم التنازع حول الحيازات تطبيقاً ملائماً للقوانين الوطنية التي تعزز الحوكمة المسؤولة للحيازة. ويتعيّن أيضا إنشاء وتعزيز هيئات بديلة وملائمة ثقافياً متخصصة في تسوية النزاعات، وذلك توخياً لتسوية النزاعات حول حيازة الأراضي الرعوية في الوقت المناسب.

وخلافا لنظم تملك الأراضي المستحدثة، تستمد الحيازة العرفية قواعدها ودعمها من المجتمع نفسه عوضا عن الحكومة أو القانون التشريعي (الحيازة الرسمية للأراضي)[31]. ورغم أن القواعد التي يتبعها مجتمع محلي معين تعرف بالقانون العرفي، فإن تلك القواعد قلّما تكون ملزمة خارج نطاق ذلك المجتمع. والحيازة العرفية للأراضي هي نظام اجتماعي بقدر ما هي أيضا مدونة قانونية تستمد من ذلك النظام صمودها واستمراريتها ومرونتها. ومن الأمور ذات الأهمية الحاسمة للرعاة العرفيين في الوقت الحاضر مدى دعم القانون الوطني لحقوق الأراضي التي يمنحها والمعايير المستخدمة لأجل استدامتها (Alden-Wily،2012). وعلى النطاق العالمي، يشكل نظام الحيازة العرفية للأراضي نظاماً رئيسياً للحيازة. وهو نظام شامل في المناطق الرعوية لأفريقيا وآسيا ويحكم أيضا الأراضي في بعض الاقتصادات الصناعية، مثل المجتمعات الريفية في إسبانيا والأقاليم التابعة للأقليات من الشعوب الأصلية في أمريكا الشمالية وأستراليا (Rural Industries Research & Development Corporation (RIRDC), 2014).

وقلما تكون المناطق العرفية متجانسة؛ حيث كثيراً أن تسبب امتيازات الحدائق والتعدين وقطع الأخشاب والزراعة فجوات كبيرة في المناطق العرفية. ويفضي حصول المزارعين الأكثر ثراء على سندات قانونية رسمية لملكية مساكنهم إلى إلغاء سندات الملكية العرفية، مما يوجد فجوات أصغر في المنطقة الشاملة لأراضي المجتمع المحلي. والممتلكات العرفية "غير واضحة" أيضا على أطرافها، سيما وأنها تحاذي سريعاً المدن والمناطق الحضرية المتوسعة. وقد يبيع قياديو المجتمعات المحلية الأراضي الواقعة على أطراف المناطق الحضرية أو أنها تصادر منهم لأغراض البناء. وهناك حالات تحتفظ فيها المجتمعات الريفية بالسلطة على الأراضي المتحضرة. ويؤدي الاندفاع العالمي على الأراضي إلى حفز هذا النوع من الاستيلاء على الأراضي لأغراض ربحية، مما يؤدي بدوره إلى تسريع التكثيف واستحداث المعايير السوقية والضغط على الموارد المشتركة. وكلما ارتفعت قيمة الموارد المتأثرة، كلما ازداد الضغط على المعايير.

التقاليد المتوارثة في حوكمة المراعي الأسترالية

تشغل الأراضي الرعوية في أستراليا مساحات واسعة من المراعي المؤجرة وأشكالاً مختلفة من عقود إيجار أراضي التاج الملكي فضلا عن أراضي الملكية المطلقة، ولكن هناك بقايا من المؤسسات التقليدية التي يرجع عهدها إلى بواكير الاستعمار الأوروبي. فعقد إيجار المزرعة مثلاً، هو تداول حقوق الرعي بين المنشآت الرعوية. وتتألف هذه الممارسة من النقل المؤقت للماشية من منشأة رعوية واحدة تفتقر للعلف إلى منشأة أخرى ذات فائض. ويتلقى المؤجر (صاحب الأرض) مدفوعات لقاء قبوله لمواشي المستأجر. وبالتالي، يمكن اعتبار ممارسات إيجار المزارع استراتيجية للتغلب على المشاكل المتعلقة بأنماط توافر العلف مكاناً وزمناً.

ومنذ أواخر القرن العشرين، عكفت اللجنة الأسترالية للإصلاح القانوني ولجنة الإصلاح القانوني لغرب أستراليا على إعداد تقارير مستفيضة للتحقق من مدى الرغبة في الاعتراف بدور القانون العرفي في الأوضاع القانونية التي تشمل سكان أستراليا الأصليين. ففي الإقليم الشمالي، على سبيل المثال، وهو إقليم رعوي إلى حد واسع، تشير بعض القوانين التشريعية والمحاكم إشارة صريحة للقانون العرفي حيثما كان هذا القانون مفيداً في تحديد العلاقات أو التطلعات الاجتماعية (Northern Territory, 1983). ولم تخل هذه التغييرات من الجدل، خصوصا في الحالات التي لا يكون القانون العرفي فيها دقيقا أو حيثما ينتهك هذا القانون حقوق الإنسان.

تأمين الحقوق العرفية

عوضاً عن تدوين حقوق الحيازة العرفية في التشريعات، ثمة نهج استراتيجي أفضل يتمثل في الإقرار قانونيا بأن للحقوق العرفية في الأراضي نفس القيمة القانونية للحقوق الرسمية، سواء أكانت مسجلة أم لا. ولكن القوى المناهضة لهذا الإقرار ما زالت تتسم بنفس شدتها منذ قرن مضى. بل وربما ازدادت شدة، وذلك بالنظر إلى أسلوب تداخل المصالح بالسياسات التي ترمي إلى المحافظة على أكبر قدر ممكن من الأراضي الخالية من سندات العقود في إطار الملكية الفعلية للحكومات؛ مما يمكّنها من التصرف بأراضي مواطنيها كما يحلو لها، بما في ذلك بيعها للمستثمرين المحليين أو الأجانب. وثمة أهمية حاسمة أيضا لمواصلة تحقيق ديمقراطية الأراضي وإدارة الموارد. فالتضامن داخل المجتمعات وفي ما بينها يتأثر بغياب آليات وقوى التمكين المؤسسية.

31 "حيازة أراضي السكان الأصليين" هو مصطلح آخر للدلالة على الحيازة العرفية للأراضي.

العلاقة بين ممارسة الكاراكاتشان لرعي الانتجاع وتربية الماشية واستخدام الأراضي وحقوق الملكية في بلغاريا

تعتبر ممارسة جماعات الكاراكتشان لرعي الانتجاع في بلغاريا قصة عن النجاح في تسوية مسألة استخدام الأراضي وحقوق ملكية الأراضي في عصر ما بعد الاتحاد السوفييتي. فالسياسة التي كانت تتبعها الحكومة البلغارية قبل عام 1992 سياسة موجهة لاستقرار الرعاة والإدارة المركزية لتربية الماشية. حيث كانت الماشية تُجّمع في المراعي الحكومية، مما أدى إلى تقويض البنى الاجتماعية والمهنية التقليدية لجماعات الكاراكاتشان. وقد أُعيد إحياء ممارسات الرعي التقليدية بفضل الاعتراف الرسمي بنظم جماعات الكاراكاتشان لكسب العيش وإنشاء منظمات قبليّة فعالة.

واستند إحياء نظام الكاراكاتشان للتشريعات الدولية والوطنية التي تحكم استخدام الأراضي الرعوية بما في ذلك اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن حماية ودمج الشعوب الأصلية وغيرها من الشعوب، واتفاقية 169 بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في الدول المستقلة، والاتفاقية المبرمة بين بلغاريا واليونان (27.11.1919) بشأن تنقل الأقليات المتبادل بين هذين البلدين، والمرسوم الصادر عن مجلس الوزراء بشأن تنمية تربية الماشية (1954-1952)، والقانون البلغاري لعام 2007 الخاص بملكية واستخدام الأراضي الزراعية (الاتحاد الدولي لحفظ البيئة، 2011ب).

ويلزم من سياسات أمن الحيازات أن تنتقل من التركيز على المزارع إلى التركيز على الأراضي المشاع. فالعديد من الحكومات يعارض إخراج أسر القطاع العرفي من منازلها ومزارعها ولكنها لا تشعر بأي ندم لإعادة تخصيص أراضيها المشاعة لاستخدامات أخرى أو لمستخدمين آخرين. وسبب ذلك هو أن التعويض أصبح الآن ملزماً عند التدخل في شؤون المنازل والمحاصيل، حتى عندما تكون الأراضي عرفية ودون سندات عقارية، ولكن ذلك قلما يشمل الأراضي الرعوية المشاعة. مع ذلك، فإن هذه الأراضي المشاعة غير المستغلة زراعيا تؤلف أصولاً كبرى لمعظم المجتمعات الريفية. وهي تشكل في الغالب المصدر الرئيسي أو الوحيد لسبل عيش فقراء الأرض أو من لا أرض لهم. وفيما لو وفرت لهم المساعدة، سيصبح هؤلاء قادرين على توليد الدخل اللازم لإخراج الملايين من محنة الفقر (الفاو، وثيقة وشيكة).

ولا بد من الإقرار بأهمية الأمن القانوني للحقوق المتعلقة بالأراضي وكذلك بمنظورات الرعاة بشأن أمن الحيازات حيث أن لذلك آثار هامة على الإدارة. فتعزيز الحوكمة، على سبيل المثال، من خلال توسيع المشاركة في اتخاذ القرارات، يمكن أن يحسّن المنظور الأمني دون اللجوء لاتخاذ تدابير أكثر شدة. والعكس ربما كان صحيحاً أيضاً حيث يستمر شعور الرعاة بعدم الأمان على الرغم من تحقيقهم درجة من الأمن القانوني بشأن أراضيهم. ويتعلق هذا الأمر بشكل وثيق بإرساء الثقة بين المجتمعات المحلية والحكومات، وهو ما يعالجه القسم الثاني.

الاتفاقات عبر الحدودية

تنص الخطوط التوجيهية على تعاون الدول، في إطار آليات مناسبة وبمشاركة الأطراف المتأثرة، في معالجة قضايا الحيازة العابرة للحدود الوطنية، مع ضمان اتساق جميع الإجراءات مع الالتزامات القائمة بموجب القانون الوطني والدولي.

الإدارة العابرة للحدود

كمبدأ عام في القانون الدولي، تكون الدولة مسؤولة عن ضمان عدم تأثير أي نشاط تجريه داخل حدودها على سلامة الأراضي الرعوية لدولة أخرى (Sands، 2003) وينبغي أن تتضمن التشريعات الوطنية الخاصة بالأراضي الرعوية إجراءات مناسبة لتنفيذ مبدأ "الحد المشترك". ففي حالة الدول التي تنشأ بينها قضايا عبر حدودية تتعلق بحقوق الحيازة، ينبغي للأطراف أن تعمل معاً على حماية تلك الحقوق، وكذلك حماية سبل المعيشة والأمن الغذائي لأي من الشعوب المهاجرة أثناء وجودها داخل أقاليم تلك الدول. وينبغي أن تساهم الدول في فهم مسائل الحيازة عبر الحدودية

تشريعات اعتمدتها الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن رعي الانتجاع عبر الحدود

في عام 1998، اعتمد رؤساء دول الجماعة الاقتصادية لغرب أفريقيا المقرر (A/DEC.5/10/98) الذي ينظم شؤون رعي الانتجاع بين الدول الأعضاء. وينص المقرر على ما يلي، "يؤذن بعبور الحدود الأرضية بين جميع بلدان الجماعة لقطعان رعي الانتجاع من البقر والغنم والماعز والإبل والحمير وفقاً للشروط المحددة في هذا المقرر". ودُعم هذا المقرر بالقاعدة C/REG.3/01/03 التي اعتمدت عام 2003 لتنفيذ لائحة تنظيم رعي الانتجاع بين الدول الأعضاء في الجماعة. وقد أعدت الجماعة الاقتصادية الشهادة الدولية لرعي الانتجاع كأداة لتنفيذ هذا الإطار. ورغم عدم الاتساق بين تنفيذ هذا المقرر واستخدام الشهادة الدولية، فإن هذه القاعدة تشكل مثالاً على الشواغل التي يلزم من التشريعات عبر الحدودية أن تغطيها:

- ضمان تقيد القطعان بالشروط الصحية؛
- تبليغ سكان مناطق الاستقبال في الوقت المناسب بوصول حيوانات الانتجاع لغرض الاستعداد والاستجابة؛
- ضمان احترام حقوق الرعاة غير المقيمين وفقا لقوانين البلد المستقبل؛
- ضمان امتثال الرعاة غير المقيمين للتشريعات الوطنية في البلد المضيف؛
- إرساء آلية لتسوية النزاعات (في حالة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، تم إنشاء لجنة للتوفيق) تتألف من الرعاة والمزارعين والسلطات المحلية وغيرهم من أصحاب المصلحة.

ولم تكن تجربة الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا تجربة مثالية ويلزم مواصلة ضمان بقاء طرق الهجرة مفتوحة وغير مشغولة في البلدان المستقبلة للحدّ من البيروقراطية التي ترسي العقبات وتسبب التأخيرات في التنقل، ولمعالجة جبي الضرائب من الرعاة على نحو غير قانوني.

التي تؤثر على المجتمعات المحلية وأن تعمل على اتساق المعايير القانونية لحوكمة الحيازات مع الالتزامات القائمة بمقتضى القانون الوطني والدولي، ومع المراعاة الواجبة للقواعد التقليدية والأصلية (وخصوصا قواعد التنقل والحركة الفصلية)، والالتزامات الطوعية بمقتضى الصكوك الإقليمية والدولية ذات الصلة. وحيثما اشتركت الدولة في الحدود مع دولة أو دول أخرى، يتعيّن على تلك الدول العمل معا على ضمان قدرة الرعاة والمجتمعات التقليدية على الوصول إلى ممرات التنقل والطرق الفصلية (Schulz، 2007)[32].

وينبغي تنفيذ الاتفاقات عبر الحدودية المتفاوض بشأنها على المستوى الوطني بالتعاون الوثيق مع السلطات والمجتمعات المحلية. ويمكن تيسير إدارة الانتجاع من خلال المشاركة الوثيقة للسلطات المحلية في كلا جانبي الحدود الدولية.

الالتزام بإخطار الدول الأخرى

ينبغي وجود اتفاقات ثنائية محددة لكفالة قيام البلدان المتجاورة بما يلي:

- إخطار الدول في ما بينها بشأن أي كوارث طبيعية أو غيرها من حالات الطوارئ التي يرجح أن تلحق أضراراً بالأراضي الرعوية لتلك الدول؛[33]
- مناقشة الدول الأخرى بشأن المسائل المتعلقة بالتقيد بالمسؤوليات العامة بشأن إدارة الأراضي الرعوية في نطاق ولاياتها القضائية؛
- الإخطار المسبق في الوقت المناسب وتوفير المعلومات ذات الصلة للدولة التي يحتمل تأثرها بشأن أي أنشطة قد يترتب عليها أثر سلبي هام عبر الحدود على الأراضي الرعوية والتشاور مع تلك الدول في مرحلة مبكرة.[34]

32 انظر إعلان ريو، المبدأ 2.

33 إعلان ريو، المبدأ 18.

34 إعلان ريو، المبدأ 19.

الاتفاق الثنائي بشأن رعي الانتجاع بين بوركينا فاسو والنيجر

يمكن تكييف مقرر الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ليتوافق مع السياق المحلي من خلال اتفاقات ثنائية بشأن رعي الانتجاع. وتشمل هذه الاتفاقات عموما ما يلي:

- الوثائق المحددة اللازمة لعبور الحدود مثل جوازات السفر، وشهادات التلقيح والشهادات الصحية للحيوانات؛
- تحديد فترات زمنية للتنقل، على سبيل المثال، بين شهري نوفمبر/تشرين الثاني و أبريل/نيسان، على أن لا تتجاوز مدة 30 يوماً؛
- تحديد نقاط الدخول والخروج وممرات الماشية التي يلزم تنقل الحيوانات عبرها؛
- تدابير تسوية النزاعات

وفي عام 2003، اتفقت بوركينا فاسو والنيجر على عقد اجتماع سنوي للوزراء المسؤولين عن التربية الحيوانية وإنشاء لجنة تقنية مشتركة، لغرض إسداء المشورة حول تنفيذ الاتفاق عبر الحدودي. ويرمي إطار التشاور الخاص بالاتفاق إلى ما يلي:

- إدارة رعي الانتجاع بين الدولتين؛
- ضمان التنفيذ المناسب للمقرر A/DEC.5/10/98 المؤرخ 31 أكتوبر/تشرين الأول 1998 بشأن تنظيم رعي الانتجاع بين الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية لغرب أفريقيا؛
- تشجيع الحوار والتبادل بين الدولتين في مجال رعي الانتجاع وإدارة الموارد الطبيعية؛
- اقتراح تدابير تعزيز ودعم تحديد السياسة الإقليمية بشأن الانتجاع بين الدول وتنفيذها.

وقد ساهم هذا الاتفاق في تحقيق التنقل الآمن للماشية بين البلدين، وذلك رغم وجود بعض جوانب النقص المحددة.

تسوية النزاعات عبر الحدودية

يمنح القانون الدولي بشكل متزايد أولوية للتعاون والتشارك عبر الحدود. مع ذلك، يبقى للدول حق اتخاذ إجراء ضد دولة أخرى للضرر الملحق بأراضيها الرعوية نتيجة للآثار العابرة للحدود التي تنشأ عن الاستخدام غير المستدام للأراضي وغياب الحوكمة الجيدة لحيازات أراضيها. والدور الذي ينهض به القانون الدولي هو تنظيم العلاقات ومن ثمّ المساعدة على احتواء النزاعات وتجنبها في المقام الأول. لذا، فالدور الأساسي للقانون الدولي لا يعني بتسوية النزاعات وإنما بتجنب وقوع التضاربات والنزاعات (Blay و Piotrowicz و Tsamenyi, 2005). وهو يعني بحقوق الدول وواجباتها في سياق العلاقات القائمة بينها ومع المنظمات الدولية. ويعني ميثاق الأمم المتحدة أساساً بالمحافظة على السلام في العالم، بطرق متنوعة منها التسوية السلمية للنزاعات.[35] وتتباين هذه الطرق من الطرق الدبلوماسية غير الرسمية وغير الملزمة، وحتى التسوية القضائية الرسمية الملزمة، بما يشمل المفاوضات والتحقيقات والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية.

إن دور القانون الدولي هو تنظيم العلاقات وبالتالي المساعدة على احتواء النزاعات وتجنبها في المقام الأول. لذا فإن القسم الأكبر من القانون الدولي لا يعني بتسوية النزاعات وإنما بتجنبها.

وحيثما ينطبق ذلك، ينبغي على الدول أن تضع إجراءات تسوية النزاعات من خلال عملية التسوية الرسمية وأن تتخذ إجراءً قانونياً ضد الدولة الأخرى للضرر الذي تلحقه بأراضيها الرعوية الذي ينشأ عن الآثار العابرة للحدود الناجمة عن استخدام أراضي الدولة الثانية (O'Connell، 2015).

35 انظر المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة.

التخطيط التشاركي المتكامل لاستخدام الأراضي

تؤلف الحوكمة المسؤولة للحيازات عاملاً رئيسياً في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة. وينبغي لعمليات تخصيص الأراضي الوطنية أن تعكس دور الأراضي المحوري في استئصال الجوع والفقر. وهذه العمليات، بما فيها العمليات الخاصة بالمراعي، إذ تتوافق مع الخطط الاستراتيجية الوطنية، ينبغي أن تنفذ عموماً بالاستناد إلى المعالم البيئية مثل خصائص التربة وأن تراعي كلا من الحقوق الرسمية والحقوق العرفية المتعلقة بحيازة الأراضي. ومن شأن إدراج هذه الجوانب الأخيرة في عملية تخصيص الأراضي أن يضمن تأكيد حيازة الأراضي ومنع التنازعات المحتملة عليها. وبالتالي، ل ابد من إرساء الآلية اللازمة للإعتراف بالحقوق في الحيازات، وبصفة خاصة، الحقوق العرفية، وذلك قبل تخطيط استخدام الأراضي على الصعيد الوطني.

ويمكن تحديد ثلاثة مستويات رئيسية لتقييم وتخطيط الأراضي الرعوية. وعلى المستويين الأدنى، يلزم الاعتراف بحقوق تقاسم الموارد مع المستخدمين الآخرين من المجالات الأخرى وضمان أن تعكس مشاركة أصحاب المصلحة تنوع أصحاب الحقوق وتوزيعهم.

1. المستوى المحلي: يمكن أن تشمل الخطط الإدارية على المستوى المحلي مجتمعاً محلياً واحداً أو أكثر، ولكن ينبغي مراعاة نطاق الحيز المكاني للرعي ومدى تقاسم الموارد بين المجتمعات وتحديد المعنى المناسب لمفهوم "المحلي" تحديداً مستنيراً. وقد تنشأ الحاجة لوضع خطة إدارية تشاركية، على سبيل المثال، من خلال استبانة مشكلة بيئية محددة على صعيد الدولة أو على صعيد واسع (حكومة أستراليا، 1989)؛
2. المستوى شبه الوطني: يمكن إعداد الخطط الإدارية عند تأثر السلامة الإيكولوجية للأراضي الرعوية على نطاق واسع. ويستخدم مستوى المعلومات هذا لتخطيط مشاريع إدارية محددة، مثل إدارة الملوحة، وتخطيط مستجمعات المياه، وإدارة نظم استخدام الأراضي أو استهداف منطقة حساسة بيئياً؛
3. المستوى الوطني: الهدف هنا هو إعداد المعلومات على النطاق الوطني أو الواسع بشأن أنماط الأراضي الرعوية وتوزيعها وحالتها. ويتعلق مستوى المعلومات هذا بالتخطيط الاستراتيجي الواسع لاستخدام الأراضي واتخاذ القرارات والتوصل إلى تنفيذ الترتيبات الخاصة بحيازة الأراضي تنفيذاً فعالاً.

الخطة الإدارية

يمكن إعداد خطة إدارية لمنطقة معلنة ما. وينبغي لمستخدمي الأراضي في هذه المناطق اعتماد المعايير الإيكولوجية الموصى بها لإدارة الأراضي الرعوية (Hannam، 2000؛ حكومة أستراليا، 1989). وقد تشمل هذه المناطق مناطق عرفية أو تقليدية أو غير ذلك. وعلى سبيل المثال، يمكن للخطة الإدارية أن تذكر حيازة الأرض، وأسلوب إدارتها، والاستراتيجية الإدارية وتكاليف التنفيذ، وينبغي أن تحدد أيضاً إجراء تقييم مدى إنجاز أهداف الخطة. وينبغي للخطة أن تعالج أيضا القيمة الاجتماعية والاقتصادية للمنطقة الرعوية، بما في ذلك القيم العرفية والتقليدية، مثل المحافظة على ممرات التنقل ومناطق الرعي الفصلي. وتشمل المعالم المهمة الأخرى في الخطة الجوانب الأحيائية والطبيعية للأراضي الرعوية وقدرتها على التحمل في ما يتعلق بالتغيرات السنوية.

وينبغي للتشريعات ذات الصلة أن تتضمن الإجراءات المحددة اللازمة لتخطيط الأراضي الرعوية، مع توضيح الروابط مع القوانين الخاصة بالتخطيط المكاني. ويمكن أن تشمل إجراءات تقييم الأراضي الرعوية (الفاو، 2000) ما يلي:

- تقييماً للمعارف العرفية والتقليدية بشأن الأراضي الرعوية؛
- تقييماً لحيازة الأراضي؛
- مسحاً تقنياً للبيئة الرعوية وإعداد قاعدة للبيانات (New South Wales, 2003).

ويجوز أن تتضمن إجراءات تخطيط الأراضي الرعوية اعتماد القيم العرفية والتقليدية في تخطيط الأراضي وقد تبين العلاقة بين الخطة وحيازة الأراضي. ويمكن إدراج أحكام محددة في التشريعات ذات الصلة لتغطية جميع الإجراءات، القائمة أو المقترحة، المتوقع تنفيذها بأسلوب يتيح تجنب الآثار السلبية الناجمة على الأراضي الرعوية.

وعند إعلان خطة إدارية وإعداد المعايير الإيكولوجية، يمكن للمؤسسة الرعوية أن تحدد، على أساس عملية قائمة أو محتملة تنذر بالخطر، ما إذا وجب وضع قيود معيّنة على استخدام الأراضي الرعوية وما إذا وجد أي تضارب مع الترتيبات الخاصة بحيازة الأراضي (حكومة أستراليا، 1989). وقد يلزم مثلا، أن تحظر المؤسسة بعض أنواع أنشطة استخدام الأراضي بأكملها أو تعيين ظروف تحديد نشاط خاص لاستخدام الأراضي.

تقييم وتخطيط الأراضي

ينبغي تقييم الظرف الإيكولوجي للأراضي الرعوية على المستوى المحلي وشبه الوطني والوطني. وينبغي أن تكون عمليات التقييم تشاركية ضماناً لمراعاة المنظورات المحلية للظروف الإيكولوجية، والتغيّر الاجتماعي وأهداف الإدارة المحلية، بغية التخفيف من خطر تأثير المصالح المكتسبة على التلاعب بالنتائج. ويتعيّن الحصول على المعلومات من هذه المستويات الثلاثة لغرض التمكن من وضع خطة فعالة لحماية وإدارة الأراضي الرعوية، وضمان أمن الحيازة بصفة خاصة. ويقصد بالتقييم تطبيق التقنيات العرفية والعلمية على السواء لتحديد خصائص الأراضي الرعوية والذي يمكن بالتالي استخدامه في أنشطة التخطيط واتخاذ القرارات على كل مستوى. وينبغي أن تتضمن التشريعات الخاصة بالأراضي الرعوية الإجراءات التي من شأنها أن تمكّن التخطيط على كل مستوى وتتيح للبرامج تنفيذ الخطط والعلاقة بالنسبة إلى حيازة الأراضي.

وحيثما أُعلنت الخطة الإدارية وأُعدت المعايير الإيكولوجية، يمكن لمؤسسة الأراضي الرعوية أن تحدد، على أساس عملية قائمة أو محتملة تهدد بالخطر، ما إذا لزم وضع قيود معيّنة على استخدام الأراضي الرعوية وما إذا وجد أي تضارب مع الترتيبات الخاصة بحيازة الأراضي (حكومة أستراليا، 1989). وربما لزم، مثلاً، أن تحظر المؤسسة بعض أنواع أنشطة استخدام الأراضي أو أن تحدد الظروف المطلوبة لاتخاذ قرار بتنفيذ نشاط خاص لاستخدام الأراضي.

ترتيبات استخدام الأراضي

يمكن لمؤسسة الأراضي الرعوية إبرام عقد مع الرعاة أو المجتمع الرعوي بشأن استخدام الأراضي لتحقيق أهداف محددة بشكل متوافق مع حيازة الأراضي. ويجوز لمؤسسة الأراضي الرعوية أن تنظّم ممارسات إدارة الأراضي التي

ستنفذ لغرض إدارة تدهور الأراضي أو معالجته، والمحافظة على التنوع الأحيائي والتكيّف لتغيّر المناخ. ويجوز لها أيضا أن تنظم بحثاً أو تحرياً عن مشاكل الأراضي الرعوية (حكومة أستراليا، 1989؛ Maggio، 1989).

العناصر القانونية الرئيسية ذات الأهمية للرعي

ينبغي أن يبيّن بوضوح الغرض الرئيسي للصكّ القانوني بشأن استخدام الأراضي الرعوية والغاية من وجوده. ويجوز أن يكون البيان منفرد الغرض أو متعدد الأغراض. ويمكن الإشارة في البيان إلى ضرورة وجود مؤسسة مختصة للأراضي الرعوية، ولاتباع نهوج أو آليات استراتيجية خاصة، وحقوق الرعاة وقيمهم، والمنطقة الجغرافية المعنيّة ومجموعة الأولويات في إدارة الأراضي والحيازات الرعوية (Herrera وDavies وManzano Baena، 2014).

ويجب أن يتضمن القانون مجموعة بيانات توضح السياسة والاستراتيجية التي تربط الحيازة العرفية للأراضي بالقانون الرسمي الخاص بالأراضي الرعوية. وينبغي لمجمل البيانات أن تحدد أهدافاً متينة وغايات ومعايير للإدارة العامة للأراضي الرعوية وأن تنصّ أيضاً على الحقوق والمسؤوليات العرفية. ويجوز الإعراب عن الأهداف كبيان منفرد الغرض أو متعدد الأغراض، ولكن يمكن أن يتم أيضاً بواسطة عدد من البيانات المتعددة الأغراض؛ من ذلك مثلاً، احترام الحقوق العرفية للأراضي الرعوية ورعاية وحماية المعايير والقيم الإيكولوجية، ومعارف المجتمعات الرعوية وممارساتها التقليدية لاستخدام الأراضي.

إعداد استراتيجيات الحوكمة المجتمعية في الصين

في إقليم زيانجيانغ الصيني، صدر في عام 1989 قانون خاص بالمروج ووضعت لوائح أخرى بشأن المروج تنصّ على ملكيتها الاجتماعية، رغم أنّ حقوق الرعي تنظم في شكل عقود مبرمة مع الأسر المعيشية المنفردة بشأن استخدام المروج. وتمنح هذه العقود لمدة 50 عاماً ضماناً للاستقرار وهي تشمل تفاصيل المناطق المختلفة المستخدمة لأغراض الرعي الفصلي والمخصصة لكل أسرة معيشية، ورسوم المروج، ومعدلات المخزون المأذون بها. وتم، لغاية عام 1999، التعاقد مع أسر معيشية بشأن 94 في المائة من مروج إقليم زيانجيانغ غير المستثمرة. ويجوز توريث حقوق الاستخدام ولكنها غير قابلة للبيع وهي تخضع لإدارة المكتب المحلي المعني بشؤون التربية الحيوانية. ومن الناحية العملية، تبقى المراعي متاحة لاستعمال وإدارة المجتمعات المحلية مما يوفر للرعاة الموارد في مساحات شاسعة ذات حدود غير متميزة نسبياً. ولهذا الترتيب عدد من المنافع التي تشمل: مرونة الرعي، والتنقل، وتحسين إدارة المخاطر البيئية؛ ووفورات واسعة في اليد العاملة الرعوية التي تتيحها الحدود غير المتميزة؛ وقدرة الأسر المعيشية على الانتفاع بمجموعة واسعة من الموارد؛ كما تتيح الإدارة المجتمعية ضماناً ضد المخاطر الاقتصادية (Banks، 2001).

وقد لحقت الصين ببلدان أخرى في تنفيذ سياسات استقرار الرعاة، وتقييد تنقل الماشية وتمليك الأفراد للأراضي. وتوخيا للحدّ من الآثار الاجتماعية السيئة وما يترتب على هذه السياسات من تدهور للمراعي، بُذل عدد من الجهود الرامية للتوصل إلى سبل بديلة لتحقيق التنمية الرعوية. ففي إقليم غانسو، انبثق نهج ائتلاف الأسر المعيشية كمحاولة لإزالة الحواجز وإحياء تقاليد الإدارة المجتمعية للأراضي والمياه، وممارسات الرعي التناوبي. وقد وضّح ائتلاف الأسر المعيشية تحسّن مستويات الدخل والوضع الرعوي ومنحته الحكومة صفة الشرعية (Hua وآخرون، 2015). وما زالت هناك تحديات قائمة من حيث أسلوب تأمين حقوق الأراضي الرعوية في الصين وأسلوب إدراك الرعاة لحقوقهم. مع ذلك، فإن اتجاه التحول بعيداً عن استقرار قطعان الماشية وتحويل المراعي للقطاع الخاص، والانتقال نحو تحقيق شرعية ممارسات التنقل والرعي المشترك، يعكس التطورات الإيجابية في عدد من البلدان الأخرى التي تشهد تصنيعاً سريعاً.

السلطة الحكومية والمحلية

مؤسسة الأراضي الرعوية

يستخدم مصطلح "مؤسسة الأراضي الرعوية" كمصطلح عام. وقد يقصد بها مؤسسة مستقلة متخصصة بالأراضي الرعوية. وقد يقصد بها أيضا مسؤوليات ووظائف "مكافئة" لاستخدام الأراضي في إطار مؤسسة متخصصة منفردة، ولكنها تنتشر من الناحية الإدارية في عدد من المنظمات والمؤسسات الحكومية المختلفة، بما في ذلك المؤسسات العرفية ذات المسؤولية المباشرة أو غير المباشرة في حيازة الأراضي (كإدارة الغابات والمزارع والأراضي، مثلاً). ولابد أن تحدد التشريعات وظيفة الرعاية والالتزام لتحقيق الاستخدام المستدام للأراضي الرعوية والمحافظة على حقوق وقيم الرعاة وحيازاتهم الأرضية. ويمكن أن يتم ذلك من خلال عدد من المسؤوليات الواضحة والموزعة على عدد من المنظمات أو الصكوك التشريعية. ويجوز تحديد "الحقوق" الخاصة و"الالتزامات" في شكل تسلسل هرمي تنظيمي على شتى مستويات الإدارة والأفراد ورتب المسؤولين الرسميين المحددة.

ويستحسن أن تكون مؤسسة الأراضي الرعوية هيئة مستقلة تضطلع بطائفة واسعة من الوظائف وتتمتع بميزانية مخصصة، وأن تناط بها حقوق إدارة المسؤوليات المتعلقة بالمناطق العرفية وغير العرفية من الأراضي الرعوية.

حوكمة رعي الرنة في النرويج

يدعم قانون النرويج لعام 2007 الخاص برعي الرنة نظاماً إدارياً مزدوجاً لحوكمة أراضي شعب السامي الرعوية. ويدعم القانون إدارة النظامين الفرعيين الرئيسيين التاليين:

1. نظام الإدارة المشتركة؛
2. النظام التعاوني.

ويتألف نظام الإدارة المشتركة من أربعة مستويات هي: مجلس الإدارة الوطنية المشتركة، ومجلس الإدارة المشتركة في المنطقة، ومجلس الإدارة المحلية المشتركة ونظام "سيدا" (siida) (وهو نظام إداري تقليدي مرن). ويتألف مستويا الإدارة العليا الأوليان من هيئات سياسية ذات أعضاء يعينهم كل من برلمان السامي ووزارة الزراعة والأغذية. ويضطلع هذا النظام بدور في تنظيم أعداد الرنة والانتفاع بالمراعي. وينص قانون رعي الرنة لعام 2007 على نظام الإدارة المشتركة مع تخويله سلطة فرض الجزاءات على مخالفات تطبيق القواعد واللوائح. أما النظام التعاوني، فقد وضع لتيسير المفاوضات بين الرابطة الوطنية لرعاة الرنة، التي تمثل شعب السامي النرويجي ووزارة الزراعة والأغذية (Hausner و Ulvevadet , 2011).

وظيفة التنسيق

ينبغي تنفيذ الوظائف التي تنص عليها القوانين ذت الصلة بأسلوب يأخذ في الاعتبار القيم العرفية للأراضي الرعوية. وينبغي وجود التزام حكومي بضمان تناسق القرارات المتخذة في إطار جميع المؤسسات والمنظمات التي تضطلع بدور في إدارة الأراضي الرعوية. وينبغي أيضا ضمان تجنب التداخل بين جميع الوزارات المخولة سلطة منح السندات العقارية للأراضي ذات الصلة (انظر على سبيل المثال، New South Wales, 1991).

توزيع المسؤوليات

يمكن توزيع المسؤوليات التشريعية والإدارية لإدارة الأراضي الرعوية بين المجتمعات الرعوية والمنظمات الحكومية المعنيّة. ويعتبر التنسيق الجيد بين الوزارات الحكومية أمراً ضرورياً لضمان فعالية إدارة الأراضي الرعوية وتنظيمها. وفي حالة إشغال الأراضي الرعوية من قبل مجتمعات رعوية مختلفة، ينبغي أن تنص التشريعات على آلية مناسبة يقصد بها ضمان التعاون والتنسيق للاضطلاع بالمسؤوليات المتصلة بالأراضي الرعوية. ولهذا الأمر أهمية خاصة إذ قد يلزم اتباع نهوج إدارية مختلفة في أشكال حيازات الأراضي المتنوعة (انظر على سبيل المثال New South Wales, 2003).

مستويات المسؤولية

من المناسب أن يكون هناك نظام إداري جيد الإعداد في إطار مؤسسة الأراضي الرعوية وأن يقر هذا النظام إقراراً واضحاً بدور القانون العرفي وتطبيقه على الأراضي الرعوية. والغرض من ذلك هو كفالة تنفيذ مسؤوليات مؤسسة الأراضي الرعوية تجاه المجتمعات الرعوية المعنية تنفيذاً حكيماً، بما في ذلك إنجاز الوظائف والمسؤوليات على المستوى الإداري الملائم (Hannam، 2012).

الوظائف العامة لمؤسسة الأراضي الرعوية

حيثما انطبقت أحكام القانون العرفي، ينبغي أن تكفل الوظائف العامة لمؤسسة الأراضي الرعوية إمكانية ممارسة جميع حقوق الرعاة ومسؤولياتهم وفقاً لتلك الأحكام، وأن تضمن حيازاتهم الخاصة بالأراضي. وينبغي أن تجري المؤسسة استعراضات دورية لفعالية التشريعات الخاصة بالأراضي الرعوية حرصاً على تطبيق أحكام القانون العرفي بحرية وعلى استدامة استخدام الأراضي الرعوية. وتشمل الوظائف الرئيسية الأخرى التي تضطلع بها المؤسسة ضمان إمكانية مشاركة جميع القطاعات المجتمعية في عمليات اتخاذ القرارات وإرساء العمليات اللازمة لرصد حالة الأراضي الرعوية.

المجالات الوظيفية لمؤسسة الأراضي الرعوية

تتوزع الأنشطة التقنية والفنية التي تنفذها مؤسسة الأراضي الرعوية عادة على عدد من المجالات الوظيفية المستقلة في إطار المؤسسة نفسها. ويضطلع كل مجال وظيفي بمسؤولية عدد من البرامج، بما يشمل البرامج المتعلقة بحيازة الأراضي. وبصورة شاملة، يجب أن تكون المؤسسة قادرة على تنفيذ الأهداف التشريعية، خصوصاً في ما يتعلق بحقوق الشعوب الأصلية ومسؤولياتها. وعلى سبيل الإرشاد، يجوز مثلاً أن تشمل مجالات وظائف مؤسسة الأراضي الرعوية إعداد السياسات الخاصة، التخطيط والتقييم، البرامج التقنية، التدريب، والبحث، والامتثال.

وقد تشمل قدرات المؤسسة سلطة تنفيذ تدابير الحفظ أو الأعمال التي من شأنها منع استمرار حدوث الآثار الضارة بالسلامة الإيكولوجية للأراضي الرعوية أو تقليص تلك الآثار، بما في ذلك سلطة إيقاف نشاط ما. ويلزم للإجراءات أن تتضمن إجراءً علاجياً لاستعادة الأراضي الرعوية بمقتضى حيازة الأراضي.

حوكمة المراعي المشتركة في منغوليا: مجموعات المستفيدين من المراعي

بمقتضى أحكام القانونين الرئيسيين بشأن الإدارة الرعوية في منغوليا، وهما قانون الأراضي لعام 2002 (المادة 52-2) وقانون منغوليا الداخلي لعام 2002 (المادة 481)، يمكن للجماعات السكانية أن تضطلع بتخطيط استخدام المروج وإدارتها لمدة زمنية محددة. وبموجب ذلك، تتمكن مجموعات المستفيدين من المراعي من الدخول بحرية في "عقد لإدارة المراعي" أو "اتفاق بشأن استخدام المراعي" مع منظمة حكومية محلية. ويؤلف العقد، بصفته وسيلة للتخطيط المكاني لإدارة المروج على المستوى المحلي، نظاماً للتخطيط يتضمن طائفة من الأهداف، ويجوز لذلك النظام أن يحدد المتطلبات الإدارية العامة لمنطقة معيّنة من الأراضي. ويجري تنظيم العلاقة بين الحكومة المحلية والرعاة بموجب عقد يخصّ استخدام مجموعات الرعاة للمراعي. ويوقع كل عقد لاستخدام المراعي أربعة أطراف هم، محافظو "السوم" ومسؤولو مناطق "مجموعات المستفيدين من المراعي"، ورئيس المجموعة وقائدها.

الرصد

يجب على الدول أن تلتزم عموماً برصد حالة الأراضي الرعوية وصحتها وتبليغ المجتمعات المحلية وفقه على أساس منتظم. وينبغي لها أن توفر للجمهور معلومات منتظمة عن الحالة البيئية للأراضي الرعوية، بما في ذلك علاقاتها بالحيازة. ويمكن الاستفادة من نتائج الرصد في تقييم أداء مؤسسة الأراضي الرعوية على نحو منتظم، وقد يشمل هذا أيضاً تقييم تنفيذ الممارسات العرفية والتقليدية، والسياسات، والبرامج الميدانية والبحوث بشأن حالة الأراضي الرعوية (Leake، 2012). ويتيح وجود برنامج للرصد والتدقيق وضع مؤشرات الوضع الإيكولوجي للأراضي الرعوية، ورصد العلاقة بين استخدام الأراضي والحيازة فضلاً عن المسائل البشرية، بما فيها مسائل الفقر وحقوق الأراضي العرفية.

المشاركة والإعلام

مشاركة المجتمعات المحلية في اتخاذ القرارات بشأن استخدام الأراضي الرعوية

ينبغي على الدول أن تيسّر مشاركة القطاعات العمومية كافة للاستفادة من الأراضي الرعوية وإدارتها واتخاذ القرارات بشأنها. وينبغي، بصفة خاصة، مراعاة حقوق ومصالح الشعوب الأصلية والتقليدية. وينبغي كذلك التشاور قبل اتخاذ القرارات، فضلاً عن إعلام المشاركين. وتتوقف فرص التشاور والمشاركة في عمليات اتخاذ القرارات بشأن الحيازة على مسائل عملية متعددة. ولكن الأطر القانونية يمكن أن تؤثر هي أيضاً على تلك الفرص، وذلك مثلاً، من خلال إدراج شروط قانونية تقضي بإجراء مشاورات محلية في عمليات اتخاذ القرارات بشأن الحيازة. وبالتالي، يمكن في سياق القانون اشتراط التشاور مع جميع الأطراف السكانية المتأثرة (وخصوصا النساء والشباب). ومن شأن المشاركة العامة أن تحسّن أيضاً نوعية القانون، وذلك مثلاً، بالمساعدة على كفالة مواءمة التشريعات للسياق المحلي ولترتيبات الحيازة. ويمكنها كذلك تعزيز إدراك الشرعية، والشعور بالانتماء وتحقيق فعالية التشريعات في آخر المطاف. ولا بد من الإقرار بأن الشعوب الأصلية مؤهلة أيضا للموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة. ولا ينبغي الانتقاص من أحكام إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

وينبغي استخدام برامج المشاركة المجتمعية لتمكين أي شخص من المشاركة في إدارة الأراضي الرعوية وتطبيق الحيازة، اعتباراً من المستوى المحلي ولغاية المستوى الحكومي. ويمكن للروابط بين المشاركة الفعلية، والتمثيل والمساءلة (على نحو ما ناقشه القسم الثاني) أن تشكل حجر بناء المشاركة الفعالة.

إعلام الأشخاص ذوي المصلحة

حيثما تقترح مؤسسة الأراضي الرعوية العمل بموجب إجراءاتها الإدارية، ينبغي أن تُعلم جميع الأشخاص المعنيين باتباع الأسلوب اللازم وبتوضيح الحقائق المطلوبة لكي يتمكنوا من معرفة مدى تأثر حقوقهم وحرياتهم ومصالحهم، ولا سيما حقوق وحريات ومصالح مجتمعات الشعوب الأصلية. وينبغي بيان الإجراءات التي من شأنها أن تحدد الأسلوب الذي تتبعه المؤسسة في إعلام الجمهور.

الحق في الحصول على المعلومات

ينبغي أن يتمتع كل شخص بحق الحصول على المعلومات التي تمتلكها الدولة عن الشؤون المتعلقة بحيازة الأراضي الرعوية، وخصوصاً المعلومات عن حالة الأراضي الرعوية (Stec و Jendroska و Casey-Lefkowitz , 2000). وتوخيا لتعزيز أمن حقوق الحيازة، تدعو الخطوط التوجيهية الدول إلى توفير النظم اللازمة لتسجيل حقوق الحيازة الفردية والجماعية. وينبغي أن تتاح للجميع القدرة على تسجيل حقوقهم في الحيازة والحصول على المعلومات، كما ينبغي للمؤسسات أن تعتمد إجراءات مبسطة وأن تستخدم في ذلك تكنولوجيات مناسبة محليا بغية خفض التكاليف وتقليص المدة اللازمة لتقديم الخدمات. وينبغي تيسير توفير المعلومات عن حقوق الحيازة، ويجوز أن تتضمن المعلومات عن حالة الأراضي الرعوية معلومات بشأن الحيازة مع توفيرها في شكل بيانات كتابية أو مرئية أو شفهية أو في صيغة قاعدة بيانات رقمية.

إجراء الحصول على المعلومات

ينبغي أن تتضمن التشريعات الإجراءات والظروف المحددة اللازمة لقيام مؤسسة الأراضي الرعوية بتوفير المعلومات للجمهور. وينطبق ذلك بصفة خاصة في حالة تأثير الإجراء القائم أو المقترح على السلامة الايكولوجية للأراضي الرعوية. وتشمل الاعتبارات الرئيسية بيان الظروف التي تقتضي رفض تقديم أنواع محددة من المعلومات أو المحافظة على سريتها.

المعلومات والمعارف بشأن الأراضي الرعوية

تتضمن مسؤوليات منظمة الأراضي الرعوية الرئيسية، مسؤولية جمع وتحليل وتسجيل معلومات عامة عن الأراضي الرعوية بما في ذلك المعلومات المتعلقة بحيازة الأراضي، ومن ذلك بصفة خاصة المعارف والقيم العرفية والتقليدية. ومن شأن هذه العملية أن تتيح لمؤسسة الأراضي الرعوية معرفة ما يلزم لتخطيط عمليات إدارة الأراضي وتوجيه أهدافها. وتضطلع مؤسسة الأراضي الرعوية أيضا بمسؤولية أساسية عن تنفيذ إجراءات منع المستفيدين من القيام بأي فعل قد يكون فعلا غير مستصوب أو يحتمل أن يكون فعلا غير مشروع (حكومة أستراليا، 1989).

المتطلبات القانونية الخاصة بالرعي

حقوق وواجبات الاستخدام

التشريعات الخاصة بممرات الماشية في إسبانيا

تنتشر المروج انتشاراً واسعاً في إسبانيا وترتبط في ما بينها بشبكة قديمة من ممرات الماشية الممتدة في شتى أرجاء البلد، والتي تعرف باسم "كانياداس". وهناك زهاء 000 120 كيلومتر من هذه الممرات ولكن قسماً كبيراً منها انتهك أو أُغلق. وعند نهاية القرن العشرين كانت معظم أنشطة الانتجاع تتم بواسطة الشاحنات أو القطارات. غير أن توقف الانتجاع على الأقدام أدى إلى تراجع التنوع الأحيائي وفقدان قدرة الانتفاع بالموارد الانتاجية ذات الأهمية الحرجة: فممرات الكانياداس تشمل المراعي ونقاط التزود بالمياه، وقد كانت الأغنام تعتمد على هذه الموارد خلال ثلاثة أشهر في كل سنة.

وفي عام 1995 ، أصدرت الحكومة قانون "Vias Pecuarias Act" (23 مارس/آذار 1995 , Ley 3 / 1995) الذي يعترف صراحةً بدور الانتجاع على الأقدام في المحافظة على الموراد الرعوية، وينشئ نظاماً قانونياً لحوكمة ممرات الماشية. ويعرّف القانون القوى الإدارية التي تتحكم في ممرات الماشية، وتصنيفها وتحديدها؛ والقواعد التي تنظم تغيير الطرق، وإشغالها وحقوق استخدامها، والاستخدامات المتوافقة والمتكاملة، والانتهاكات والجزاءات المفروضة عليها. وقد شهد هذا القانون عند صدوره موجة واسعة من الدعم الشعبي للتنقل الرعوي، وكان ذلك بمثابة عودة لممارسات الانتجاع التقليدية وتجدد ظهور حجم هائل من التنوع الأحيائي نتيجة لهذا التواصل الإيكولوجي.

تحدد الخطوط التوجيهية الحقوق والواجبات باعتبارها عناصر بالغة الأهمية لحوكمة الحيازات وتحديد مدى تمكن الناس والمجتمعات وغيرهم من اكتساب الحقوق والواجبات المقترنة باستخدام الأراضي والتحكم فيها، والأسلوب الذي يتبعونه في ذلك. وترد في ما يلي العناصر ذات الأهمية الخاصة للرعاة في ما يتعلق بالأطر القانونية الخاصة:

- إقرار حقوق الحيازة المشروعة للأفراد والمجتمعات، بما في ذلك نظم الحيازة العرفية، واحترام تلك الحقوق وحمايتها (2.8)؛
- وضع الضمانات اللازمة لتجنب انتهاك أو إلغاء حقوق الحيازة للآخرين عند إقرار حقوق الحيازة أو تخصيصها، بما في ذلك الحقوق غير المحمية بموجب القانون الراهن (1.7).
- تشجيع المؤسسات المحلية أو التقليدية على إشراك المجتمعات المحلية مشاركة فعالة والتشاور معها بشأن نظمها الخاصة بالحيازة، بما يشمل الرجال والنساء والشباب (2.9)؛
- الإقرار قانونيا بحقوق وواجبات الحيازة وتخصيصها، بما يتسق مع الالتزامات القائمة بموجب القانون الوطني والدولي ومع المراعاة الواجبة لالتزاماتها الطوعية بموجب الصكوك الإقليمية والدولية المنطبقة (2.7)؛
- ضمان المساواة في الحقوق بين النساء والرجال في إطار حقوق الحيازة التي أقرّ بها حديثاً، وبتوضيح تلك الحقوق في السجلات العامة (4.7)؛
- تعزيز نظم الحيازة العرفية واحترامها في المجتمعات بما يتسق مع التزاماتها القائمة، كوسيلة لتسوية النزاعات (11.9).

التنقل

يبحث القسم الأول موضوع التنقل باعتباره عنصرا بالغ الأهمية للنظم الرعوية. غير أن صياغة التشريعات التي تدعم الدينامية الزمانية والمكانية للموارد الطبيعية تمثل تحدياً هاماً لإدارة الأراضي الرعوية. وينبغي للدولة أن تتخذ الإجراءات التالية من أجل دعم تنقل قطعان الماشية:

- حيثما انطبق القانون العرفي، ضمان إمكانية ممارسة جميع الحقوق والواجبات العرفية للسكان وفقاً لذلك القانون، وصون حيازاتهم الأرضية؛

- ضمان ديمومة الاستفادة من تنقل الماشية كاستراتيجية هامة لإدارة الأراضي الرعوية؛
- المحافظة على ممرات تنقل الماشية والبنى الأساسية الطبيعية والاصطناعية المرتبطة بها، بما في ذلك نقاط التزود بالمياه؛
- معالجة قضايا الصحة الحيوانية تجنباً لوضع الحواجز على التنقل الرعوي، مع توجيه اهتمام خاص لمكافحة أمراض الماشية مكافحة فعلية (يمكن معالجة هذه المسألة بمقتضى التشريعات الخاصة بمكافحة الأمراض) توخياً لتقليص القيود المفروضة على تنقل الماشية إلى أدنى حد، مع الأخذ في الاعتبار المخاطر المحتملة التي تشكلها الحواجز البيطرية على تنقل قطعان الماشية وإدارتها.

مسؤوليات استدامة الأراضي الرعوية

تضطلع المجتمعات الرعوية بمسؤوليات مختلفة تتعلق باستدامة الأراضي الرعوية. وممارسة هذه المسؤوليات لا تنحصر في إطار الإعمال الإدارية التي تضطلع بها المؤسسات الحكومية فحسب، وإنما يشمل تنفيذها أيضا الأعمال التي يقوم بها الأفراد والتي يرجح أن تسبب أثراً ضاراً بالسلامة الاقتصادية والاجتماعية والإيكولوجية للأراضي الرعوية.

وقد تشمل المعلومات الأساسية التي تحدد نوع المسؤوليات ونطاقها (Dommen، 1998) ما يلي:

- معلومات عن المعارف العرفية والتقليدية القائمة؛
- الحلول التي اعتمدتها بلدان أخرى، والأحكام والمبادئ المدرجة في الصكوك الدولية ذات الصلة؛
- استراتيجيات استخدام الأراضي الرعوية.

الإنفاذ

يمكن اتباع طائفة متنوعة من نهوج الإنفاذ لكفالة الامتثال للقوانين ذات الصلة والتقيد بالمستوى أو المعيار المرغوب. وينبغي وضع أحكام خاصة بشأن الأراضي العرفية أو التقليدية. ويجوز أن يتخذ الامتثال شكل التزام مباشر أو معيار سلوكي مفروض، أو أن يتم بواسطة إشعار أو مرسوم قانوني. ويمكن أن تحدد القوانين ذات الصلة إجراءات الإنفاذ وأن تنظم الأنشطة المعيّنة التي لا تتسق مع حيازة الأراضي ولا تعود بأي نفع على الأراضي الرعوية. ويجوز أن تشمل وظائف الإنفاذ وظيفة التحري عن الأفعال الإجرامية، وجمع الإثباتات، وإجراءات الانتصاف، ومصادرة البنود والشروع في الإجراءات القضائية. وتحدد التشريعات عادةً نطاق وحدود الجزاءات النقدية المفروضة على الجرائم، فضلا عن الأحكام الاستئنافية (Asian Environmental Compliance and Enforcement Network (AECEN), 2015 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2009).

ويمكن لسبل الانتصاف أن تتضمن تحديد المسؤولية المدنية. والغرض الرئيسي للمسؤولية المدنية هو التماس التعويض، ويقصد به إعادة إرساء التوازن الذي كان قائماً قبل حدوث الانتهاك. وتتسم هذه المسؤولية بجانب وقائي يرمي لتوجيه المواطنين نحو ممارسة الحذر تجنباً لتهديد المسؤولية، فضلا عن الجانب العقابي وعواقبه الخصوصية. ويلزم بتعويض

الضرر أي شخص تتسبب أفعاله في الحاق الأذى بالآخرين، سواء أكانت تلك الأفعال ناجمة عن إهمال، أم كانت مقصودة أو دون خبث، أو ارتكبت بشكل غير مشروع أو مخالف لحسن الأخلاق. ويجوز أن تتعلق المسؤولية بتعاقد أو بإساءة (عندما تشكل القاعدة المنتهكة قانونا). والغرض من تحديد المسؤولية هو محاولة كفالة جبر الضرر الملحق بالملكية، من خلال السعي لإعادة الأمور إلى وضعها الأصلي الذي كانت عليه قبل وقوع الضرر. وبالنظر لهذه الأسباب، فإن العقاب يكون هنا، من حيث المبدأ، نوعاً من التعويض وليس عقاباً قمعياً.

الاحتكام إلى القضاء

يجب على الدول العمل على إزالة الحواجز المعيارية والاجتماعية والاقتصادية التي تعيق أو تحد من إمكانية الاحتكام إلى القضاء. ويقصد بذلك توفير الحلول القضائية والإدارية الفعالة وإتاحة الإجراءات للشخص (الطبيعي أو الاعتباري) الذي يعاني أو يحتمل أن يعاني بفعل الضرر البيئي. وهذا المصطلح لا يقتصر على الحق الإجرائي للامتثال أمام الهيئة المناسبة، وإنما يشمل أيضا الحق الأساسي في التعويض عن الضرر الملحق.

وهناك في العديد من المجتمعات الأصلية المعاصرة نظم مزدوجة للعدالة. يستند أولهما إلى نموذج العدالة الرسمي، في حين يستند الثاني إلى النموذج الشعبي الأصلي. وبالنسبة إلى العديد من المجتمعات التقليدية، يشكل القانون والعدالة قسماً من نظام شامل يحدد أسلوب حياتها. وينبغي للتشريعات ذات الصلة أن تشرح الإجراءات القانونية للأطراف المعنية. ويشمل ذلك (الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، 2003) كما يلي:

- الحصول على المعلومات المتصلة بالانتهاكات بحقّ التشريعات، من خلال أحكام حرية الإعلام؛
- الحصول على المعلومات بشأن حيازة الأراضي؛
- توفير المساعدة المالية اللازمة للأفراد والجماعات لإنفاذ الإجراءات المدنية؛
- مقاضاة انتهاكات التشريعات الخاصة بالأراضي الرعوية.

ويجوز أن يشكل إصدار أمر بأداء خدمات مجتمعية حلاً ملائماً في بعض الظروف. حيث تستخدم هذه الأوامر أحياناً كبديل للغرامات في سياق اختصاصات قضائية متنوعة. وهي تشمل الوظائف التي تنفذ على أساس دوري كالمساهمة في المجتمع المحلي، ويغلب أن تتعلق بطبيعة الجرم المرتكب.

تسوية النزاعات

بالإضافة إلى الإجراءات الإدارية والمدنية والجنائية، ينبغي أن تتضمن التشريعات ذات الصلة إجراءات رسمية لتسوية النزاعات التي تحدث حول الوصول إلى الأراضي الرعوية وغير الرعوية (Markell، 2000). ويؤلف توفير السبل الفعالة والمشروعة لتسوية النزاعات بين الرعاة، والنزاعات بين الرعاة والمزارعين، عاملاً هاماً في حماية شرعية حقوق الحيازة ووظيفة من وظائف القانون الرئيسية.

والتنافس على الأراضي الرعوية يمكن أن يؤدي للتنازع بشأن حقوق الحيازة. وقد تحدث النزاعات في نطاق الأسر، أو بين الأفراد والمجتمعات والشركات الخاصة. وقد تنطوي تلك النزاعات على رفع دعاوى ضد الحكومة، أو أنها قد تنبثق عن عدد من القضايا مثل قضايا الإرث، أو الحدود أو المعاملات. وينبغي للدول أن توفر هيئات قضائية وإدارية مختصة ونزيهة لغرض تمكين الانتفاع في الوقت المناسب، وبوسائل يسيرة وفعالة، من تسوية التنازعات على حقوق الحيازة، بما في ذلك وسائل التسوية البديلة. كما ينبغي لها أن توفر سبل الانتصاف الفعالة والحق في الاستئناف. وينبغي للدول أن تتيح أيضاً الآليات اللازمة لتجنب أو لتسوية النزاعات المحتملة منذ مراحلها الأولية، وذلك إما في نطاق المؤسسة المسؤولة عن التنفيذ أو خارجها. ويجوز، فضلاً عن ذلك، وجود نظم متنوعة للحيازة قائمة في نفس الإقليم، بما في ذلك النظم الرسمية والعرفية. وقد يكون هناك إلى جانب نظم القضاء الرسمية نظم غير حكومية للتحكيم بشأن نزاعات الحيازة، بما في ذلك النظم العرفية والآليات البديلة لتسوية النزاعات.

ويذكر من بين طرق تسوية النزاعات أسلوب التفاوض، وإجراء التحقيقات، والوساطة والتوفيق، والتحكيم والتسوية القضائيين. وينبغي للدول أن تنظر أيضاً في استحداث محاكم متخصصة تقتصر على معالجة النزاعات حول استخدام الأراضي الرعوية. وحيثما وجدت أشكال عرفية أو غيرها من الأشكال المثبتة لتسوية النزاعات، ينبغي لها أن تتيح تسوية النزاعات القائمة بشأن حقوق الحيازة تسوية سريعة بطرق عادلة، وموثوقة، ويسيرة التناول وغير تمييزية. وقد تشكل الوساطة تسوية بديلة للإجراء القضائي في تسوية النزاعات.

الاحتكام إلى القضاء وتعزيز حقوق الأراضي لشعوب مبورورو الأصلية الرعوية في الإقليم الشمالي الغربي من الكاميرون

تشمل تشريعات الكاميرون الوطنية التي تحكم استخدام الأراضي الرعوية دستور الكاميرون، الذي اعتمد في عام 1972، والذي ينص على حماية الأقليات وصون حقوق الشعوب الأصلية بمقتضى القانون. مع ذلك، فقد أصدر البلد عدداً من القوانين لحماية المراعي باعتبارها أراض مشاعة لا يمكن لأي فرد تملكها:

- الأمر رقم 74-1-3 المؤرخ 6 يوليو/تموز 1974 الذي يحدد القواعد المنظمة لحيازة الأراضي، والمراعي، والأراضي الحكومية والإجراءات التي تحكم نزع الملكية للأغراض العامة؛
- المرسوم رقم 76-165 المؤرخ 27 أبريل/نيسان 1976 الذي يحدد شروط الحصول على شهادات الأراضي، وأحكام وشروط إدارة الأراضي الوطنية، وأحكام وشروط إدارة الملكيات الخاصة التابعة للدولة؛
- المرسوم رقم 263/78 المؤرخ 3 يوليو/تموز 1978 الذي يحدد أحكام وشروط تسوية النزاعات بين المزارعين والرعاة، وينشئ لجنة محلية يترأسها المسؤول الإداري الحكومي المحلي وينظم شؤون الرعاة المتنقلين الذين يمارسون طرق الرعي التقليدية (Nso Fon وNdamba، 2008).

خلاصة

خلاصة

يشكّل الرعي سبيلاً للتكيّف مع الظروف الفريدة التي تميّز المناطق الرعوية الطبيعية وإنه يتطلّب نظماً للحوكمة وإدارة الحيازات تتسم بمستوى تكيّف مماثلة. وغالباً ما يمكن إيجاد الحلول لتأمين حيازة الأراضي الرعوية في إطار القانون الوطني الساري، غير أن تطبيق القانون قد يتطلّب نهجاً مبتكرة للتكيّف مع متطلبات الرعي. وعادة ما يكون من الصعب القيام بذلك عندما تقضي السياسات العامة - المكتوبة أو غير المكتوبة- بإعادة توزيع الأراضي الرعوية على مستخدمين آخرين أو تحويل الرعي إلى نظام مختلف لاستخدام الأراضي.

ويُسدي الدليل الفني هذا مشورة عن كيفية تعزيز حوكمة الحيازة باعتبارها منصة لتحقيق الرعي المستدام، ويقتضي ذلك على نطاق واسع دعماً من القطاع العام. غير أنه يمكن استخدام الدليل الفني من جانب جهات فاعلة غير حكومية لتعزيز الحوكمة كجزء من عملية توليد الدعم العام لمسألة الرعي. ويسلّط القسم الأوّل الضوء بالتالي على الأساس المنطقي للرعي، مع الإقرار بأن سوء تمثيل الرعي والإيكولوجيا الخاصة بالأراضي الرعوية غالباً ما يُستخدم لتبرير تغييرات في استخدام الأراضي وامتلاكها.

ويمكن للمتفائلين أن يستلهموا من التقدّم البطيء والمطرد المحرز لمصلحة الرعي حول العالم. وأُحرز هذا التقدّم بفضل جملة أمور منها التطورات الحاصلة في العلوم الخاصة بإيكولوجيا الأراضي الرعوية، ومن خلال الإقرار بأن المواقف المعارضة للرعي غالباً ما شكّلت انتهاكات لحقوق الإنسان الأساسية، وكذلك عن طريق زيادة تواجد الرعاة من النساء والرجال الذين جاهروا بآرائهم في الساحة العامة. وتم إعداد هذا الدليل الفني في وقت مناسب إذ تتوافر الآن فرص أكبر لدعم الرعاة وحكوماتهم على تدعيم الحقوق الخاصة بالأراضي والموارد.

أمّا المتشائمون فسيشيرون إلى التهميش الجاري للرعاة في العديد من البلدان وإلى أن المناطق الرعوية ما زالت ضحية موجات الجفاف والنزاعات وغيرها من الأزمات. وسيواصلون التشكيك في الجدوى من الرعي كنظام لاستخدام الأراضي. لكن لا شكّ في أنه، في معظم البيئات المرتبطة بالمراعي، ما من نظام آخر لاستخدام الأراضي قادر على استبدال الرعي على نطاق واسع. ويسفر التشاؤم عن انتزاع رقع منعزلة من الموارد من النظام الرعوي مما يفاقم فقر الرعاة ويجعلهم أكثر تعرّضاً للجفاف ويزيد تنافسهم على الموارد المتبقية. ويشكّل تعزيز حوكمة الحيازة السبيل الأمثل لتخطي دوامة التهميش هذه. ونتيجة لذلك يتم الحد من الهشاشة والفقر والنزاعات. وإن الحلول الواردة في الدليل الفني هذا عامة وتناسب جمهوراً عالمياً. ويوصى بشدة باستخدام هذا الدليل كإطار لإسداء مشورة متخصصة أكثر على المستوى المحلي للرعاة مما يساعدهم على تأمين أراضيهم وفقاً للسياقات القانونية والسياسية والاجتماعية التي يعيشون في ظلها. ويجب تشجيع مواصلة الحوار العالمي عن حوكمة الحيازة في الأراضي الرعوية للمضي في بناء روح التضامن بين الرعاة في العالم البالغ عددهم نصف مليار شخص. وسوف يلهم هذا الحوار المعنيين لاتخاذ المزيد من الإجراءات الرامية إلى تعزيز الإدارة الرعوية لبعض المناطق الطبيعية الأعز والأثمن بالنسبة إليهم.

المراجع

المصادر الموصى بها

استُخدمت المصادر التالية لوضع الدليل الفني هذا وهي متاحة مجاناً على الإنترنت.

Communal tenure and the governance of common property in Asia by Kirsten Ewers Andersen, 2011. http://www.fao.org/docrep/014/am658e/am658e00.pdf

Global review of the economics of pastoralism by Richard Hatfield and Jonathan Davies, 2007. https://cmsdata.iucn.org/downloads/global_review_ofthe_economic-sof_pastoralism_en.pdf

Homing in on the range: enabling investments for sustainable land management by Jonathan Davies, Claire Ogali, Peter Laban and Graciela Metternicht, 2015. http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf.

Pastoralism and mobility in drylands by the Global Drylands Imperative, 2003. http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/ sustainable_land_management/challenge-paper-pastoralism-and-mobility-in-the- drylands.html

Governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism by Pedro Herrera, Jonathan Davies and Pablo Manzano Baena, 2014. http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf

دعم استدامة سبل العيش القائمة على الرعي: منظور عالمي حول المعايير الدنيا والممارسات المثلى – صادر عن الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، 2011
http://cmsdata.iucn.org/downloads/manual_for_min_standards_low_

The land we graze: a synthesis of case studies about how pastoralists' organizations defend their land rights by the World Initiative for Sustainable Pastoralism (WISP), 2011. https://cmsdata.iucn.org/downloads/land_rights_publication_english_web

Pastoralism and the green economy: a natural nexus? by Daniel McGahey, Jonathan Davies, Niklas Hagelberg and Razingrim Ouedraogo for the International Union for Conservation of Nature (IUCN) and United Nations Environment Programme (UNEP), 2014. http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf

المراجع

الميثاق الأفريقي لحقوق الانسان والشعوب (بانجول) 1986 (متاح على الموقع http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf)

الميثاق الأفريقي لحقوق الانسان والشعوب (بانجول) 2003. البروتوكول الخاص بالميثاق الأفريقي لإنشاء المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (متاح على الموقع http://www.achpr.org/instruments/court-establishment

Adger, W.N., Pulhin, J. Barnett, J., Dabelko, G.D., Hovelsrud, G.K., Levy, M., Oswald Spring, U. & Vogel, C.H. 2014. Human security. In C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K. L. Ebi, Y.O. Estrada,
R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea & L.L. White, eds. Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability. Cambridge and New York, Cambridge University Press.

AECEN (Asian Environmental Compliance and Enforcement Network). 2015 (available at http://www.aecen.org/).

Agrawal, A. 2008. Theroleoflocalinstitutionsinadaptationtoclimatechange.Ann Arbor (available at http://data.globalchange.gov/report/ifri-workingpaper-w08i-3-2008).

Aijazi, O., Mohamed-Katerere, J.C. & Crawhall, N. 2014. Rights mapping. conflict-sensitive adaptation: use human rights to build social and environmental resilience. Brief 6. Indigenous People of Africa Co-ordinating Committee and IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy.

Alden-Wily, L. 2012. Rights to resources in crisis: reviewing the fate of customary tenure in Africa. Brief 1. Vol. 1 (available at http://rightsandresources.org/wp-content/exported-pdf/rightstoresourcesincrisiscompiledenglish.pdf).

Allen, V.G., Batello, C., Berretta, E.J., Hodgson, J., Kothmann, M., Li, X., McIvor, J., Milne, J. Morris, C., Peeters, A., Sanderson, M. & The Forage and Grazing Terminology Committee. 2011. An international terminology for grazing lands and grazing animals. Grass and Forage Science, 66(1): 2–28.

Andersen, K.E. 2011. Communal tenure and the governance of common property in Asia. Rome, FAO (available at http://www.fao.org/docrep/014/am658e/am658e00.pdf).

Archambault, C. 2014. Young perspectives on pastoral rangeland privatization: intimate exclusions at the intersection of youth identities. European Journal of Development Research, 26(2): 204-18.

Baival, B. & María E. Fernández-Giménez, M.E. 2012. Meaningful learning for resilience-building among mongolian pastoralists. Nomadic Peoples, 16(2): 53–77.

Banks, T.J. 2001. Grassland tenure in China: an economic analysis. Berlin.

Barrow, E.G.C. 1990. Usufruct rights to trees: the role of Ekwarin Dryland Central Turkana,

Kenya. Human Ecology, 18(2): 163–76.

Behnke, R. & Freudenberger, M. 2013. Pastoral land rights and resource governance, overview and recommendations for managing conflicts and strengthening pastoralists' rights (available at http://www.usaidlandtenure.net/sites/default/files/USAID_Land_Tenure_Pastoral_Land_Rights_and_Resource_Governance_ Brief_0.pdf).

Benvenisti, E. 2002. Transnational institutions for transboundary ecosystem management: defining the tasks and the constraints. In: Sharing transboundary resources: international law and optimal resource use, pp. 101–130. Cambridge, Cambridge Univeristy Press.

Blair, B., Lovecraft, A.L. & Kofinas, G.P. 2014. Meeting institutional criteria for social resilience: a nested risk system model. Ecology and Society, 19(4).

Blay, S, R., Piotrowicz, R. & Tsamenyi, B. eds. 2005. Public international law: an Australian **perspective**. Oxford, Oxford University Press.

Bosselmann, K., Engel, R. & Taylor, P. 2008. Governance for sustainability – issues, challenges, successes. Gland (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/eplp_70_governance_for_sustainability.pdf).

Boutaleb, A. & Firmian, I. 2014. Community governance of natural resources and rangelands: the case of the eastern highlands of Morocco. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism, pp. 94–107. London, Routledge.

Brown, J. 2014. Evaluating participatory initiatives in South Africa: not just processes but outcomes too. SAGE Open, 4(2).

Corrigan, C. & Hay-Edie, T. 2013. A toolkit to support conservation by indigenous peoples and local communities: building capacity and sharing knowledge for indigenous peoples' and community conserved territories and areas (ICCAs). Cambridge, United Nations Environment Programme (UNEP) (available at http://www.unep.org/dewa/portals/67/pdf/ICCA_toolkit.pdf).

Cotula, L. & Cissé, S. 2006. Changes in 'customary' resource tenure systems in the inner Niger Delta, Mali. The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law, 38(52): 1–29.

Crawhall, N. 2014. Indigenous knowledge in adaptation: conflict prevention and resilience-building. Brief 10. Conflict-sensitive adaptation: use human rights to build social and environmental resilience (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf).

CSIRO (Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation). 2013. Land tenure in Northern Australia: opportunities and challenges for investment (available at http://industry.gov.au/ONA/Documents/land-tenure-20130717.pdf).

Davies, J. & Hatfield, R. 2007. The economics of mobile pastoralism: a global summary. Nomadic Peoples, 11(1): 91–116.

Davies, J. & Nori, M. 2008. Managing and mitigating climate change through pastoralism. Climate change, energy change and conservation. Policy Matters, 16 (available at http://industry.gov.au/ONA/Documents/land-tenure-20130717.pdf).

Davies, J., Ogali, C., Laban, P. & Metternicht, G. 2015. Homing in on the range: enabling investments for sustainable land management. Nairobi, IUCN (availablet at http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf).

de Jode, H. 2014. The green quarter: a decade of progress across the world in sustainable pastoralism. Nairobi, IUCN (available at https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2014-047.pdf).

de Sadeleer, N. 2002. Environmental principles – from political slogans to legal rules. Oxford Oxford University Press.

Dirks, K.T., Lewicki, R.J. & Zaheer, A. 2009. Repairing relationships within and between organizations: building a conceptual foundation. The Academy of Management Review 34(1): 68–84.

Dominguez, P. 2014. Urrent situation and future perspectives for the governance of agro-pastoral resources in the ait ikis transhumants of the High Atlas (Morooco) In P. Herrera, J. Davies and P. Manzano, eds. The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism, pp. 126–44. London, Routledge.

Dommen, C. 1998. Claiming environmental rights: some possibilities offered by the United Nations' human rights mechanisms. The Georgetown International Environmental Law Review, 11(1).

Dong, S. 2007. Pastoralist organisation for resource rights in Nepal. Nairobi.

Dong, S., Wen., L., Liu, S., Zhang, X., Lassoie, J.P., Yi, S., Li, X., Li, J. & Li, Y. 2011. Vulnerability of worldwide pastoralism to global changes and interdisciplinary strategies for sustainable pastoralism. Ecology and Society, 16(2): 10 (available at http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss2/art10/).

Dressler, W., Büscher, B., Schoon, M., Brockington, D., Hayes, T., Kull, C., McCarthy, J. & Shrestha, K. 2010. From hope to crisis and back again? a critical history of the global CBNRM narrative. Environmental Conservation: An International Journal of Environmental Science, 37(1): 5–15 (available at http:// repub.eur.nl/pub/21316/).

المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. 1998
Regulation of the transboundary transhumance between the states members of ECOWAS.

الفاو. 2002 تقييم تدهور الأراضي في المناطق **الجافة** – مشروع لادا. روما.

الفاو. 2005. تنمية إقليمية تشاركية وتم التفاوض بشأنها. روما، متاحة على العنوان التالي .http://www.fao org/3/a-ak228e.pdf

الفاو. 2006. إدارة الحرائق: الخطوط الإرشادية الطوعية. المبادئ والأعمال الاستراتيجية روما، (متاح على العنوان التالي: ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/j9255a/j9255a00.pdf

الفاو. 2013. موجز عن سياسة الفاو الخاصة بالمساواة بين الجنسين: تحقيق أهداف الأمن الغذائي في الزراعة والتنمية الريفية. روما متاح على: http://www.fao. org/docrep/019/i3578e/i3578e.pdf

الفاو. 2016. الحوكمة المسؤولة للحيازة والقانون. دليل للمحامين وغيرهم من مقدّمي الخدمات القانونية. روما (متاح على: http://www.fao.org/3/a-i5449e

الفاو. حوكمة حقوق حيازة المشاعات. روما. (لم يصدر بعد).

الفاو والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي. 2014. حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم: تعزيز البيئة التمكينية لتحقيق الأمن الغذائي والتغذية. روما. متاح على http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf.

Flintan, F. 2008. Pastoral women's empowerment. Nairobi (available at http://www.fao. org/3/a-i4030e.pdf).

Folke, C. 2006. Resilience: the emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. Global Environmental Change, 16(3): 253–67.

Fundacion Biodiversidad. 2015. Fichero de actividades de custodia del territorio. Ed plataforma de custodia del territorio. Spain (available at http://custodia-territorio.es/ fichero-de-actividades-de-custodia).

Gillespie, A. 1997. International environmental law, policy and ethics. Oxford, Clarendon Press.

Global Drylands Imperative. 2003. Pastoralism and mobility in drylands (available at https:// digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc226584/m2/1/high_res_d/Pastoralism.pdf).

Government of Australia. 1989. South Australia pastoral land management and conservation act 1989 (available at http://www5.austlii.edu.au/au/legis/sa/).

Haddad, F. 2014. Rangeland resource governance - Jordan. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism, pp. 45–61. London, Routledge.

Hannam, I. 2012. International perspectives on legislation and administrative reforms as an aid to better land stewardship. In V. Squires, ed. Rangeland stewardship in Central Asia, balancing improved livelihoods, biodiversity conservation and land protection, pp. 407–29. London, Springer.

Hannam, I. 2000. Policy and law for rangeland conservation. In O. Arnalds & S. Archer, ed. Rangeland desertification, pp. 174–76. London, Klewer Academic Publishers.

Hannam, I. 2014. Legal and policy aspects of rangeland Management – Mongolia. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism, pp. 156–67. London, Routledge.

Hannam, I., & Boer, B. 2004. Drafting legislation for sustainable soils: a guide. Gland (available at https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/EPLP-052).

Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. Science 162(3859): 1243–48. doi:10.1126/science.162.3859.1243.

Herrera, P. 2014. Searching for extensive livestock governance in inland Northwestern Spain: achievements from two case studies in Castile-León. In P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism, pp. 191–213. London, Routledge.

Herrera, P., Davies, J. & Manzano Baena, P. 2014. The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism. London, Routledge.

فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية. 2013. الاستثمار في زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة لتحقيق الأمن الغذائي فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية (متاح على http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-6_ Investing_in_smallholder_agriculture.pdf).

Hua, L., Yang, S., Squires, V. & Wang, G. 2015. An alternative rangeland management strategy in an agro-pastoral area in Western China. Rangeland Ecology & Management, 68(2): 109–18.

Huntsinger, L., Sayre, N.F. & Macaulay, L. 2014. Ranchers, land tenure, and grass- roots governance: maintaining pastoralist use of rangelands in the U.S. in three different settings. In P. Herrera, J. Davies and P. Manzano Baeno, eds. Governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism. London, Routledge.

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية 2006. جمهورية النيجر: وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية. روما (متاح على http://www.ifad/org/operations/policy/cosop/niger_e.pdf).

المعاهدة الدولية للموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة 2009. المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية للأغذية والزراعة (متاح على http://www.fao.org/3/a-i0510a.pdf).

الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة 2007
Pastoralist's species and ecosystems knowledge as the basis for land management. Nairobi (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/technical_brief___investing_in_slm_2.pdf).

الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة 2008أ
Forgotten services, diminished goods: understanding the agroecosystem of pastoralism (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/forgotten_ services__diminshed_goods_understanding_the_agroecosysem_of_ pastoralism.pdf).

الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة 2008ب.
Policies that work for pastoral environments. Nairobi (available at https://cmsdata.iucn.org/downloads/goa_uicn_wisp_policies_and_pastoral_ environments_en.pdf).

الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة 2011أ دعم استدامة سبل العيش القائمة على الرعي - منظور عالمي حول المعايير الدنيا والممارسات المثلى. نيروبي (متاح على https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/minimum_standards_v_02_ar_march_2012.pdf

الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة 2011أ
The land we graze: a synthesis of case studies about how pastoralists' organizations defend their land rights. Nairobi (available at https://cmsdata.iucn. org/downloads/land_rights_publication_english_web.pdf).

Kenyan Law Reports. 2010. The Constitution of Kenya. Nairobi (available at http:// www. kenyaembassy.com/pdfs/The Constitution of Kenya.pdf).

Kitchell, E., Turner, M.D. & McPeak, J.G. 2014. Mapping of pastoral corridors: practices and politics in Eastern Senegal. Pastoralism: Research, Policy and Practice, 4(1): 17.

Kok, A., Lotze, W. & van Jaarsveld, S. 2009. Natural resources, the environment and conflicts.

Layne Coppock, D. 1994. The Borana Plateau of Southern Ethiopia: synthesis of pastoral research, development and change, 1980-91. Addis Ababa.

Leake, J. 2012. Conclusions and a way forward. In V. Squires, ed. Rangeland stewardshipincentralasia,balancingimprovedlivelihoods,biodiversityconservation and land protection, p. 442. London, Springer.

Lebel, L., Wattana, S. & P. Talerngsri, P. 2015. Assessments of ecosystem services and human well-being in thailand build and create demand for coproductive capacity. Ecology and Society 20(1): 12.

Leslie, P., & McCabe, J.T. 2013. Response diversity and resilience in social- ecological systems. Current Anthropology, 54(2): 114–43 (available at http://www. pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=4028135&tool=pmcentrez&ren dertype=abstract).

Licht, A.N.,Goldschmidt, C. & Schwartz, S.H. 2007. Culture rules: the foundations of the rule of law and other norms of governance. Journal of Comparative Economics, 35(4): 659–88 (available at http://econpapers.repec.org/RePEc:eee:jc econ:v:35:y:2007:i:4:p:659-688).

Lund, C. 2006. Twilight institutions: public authority and local politics in Africa Development and Change, 37(4): 685–705.

Maggio, G.F. 1997. Recognizing the vital role of local communities in international legal instruments for conserving biodiversity. UCLA Journal of Environmental Law and Policy, 16(1): 170–226 (available at http://escholarship.org/uc/item/4js9c4hx).

Markell, D. L. 2000. The role of deterrence-based enforcement in a 'reinvented' state/federal relationship: the divide between theory and reality (available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1547897).

McCarthy, N., Swallow, B., Kirk, M. & Hazell, P. 2000. Property rights, risk, and livestock development in Africa. In: Property rights, risk, and livestock development in Africa. Washington DC, International Food Policy Research Institute (available at http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.146.4482&rep=rep 1&type=pdf).

McGahey, D., Davies, J., Hagelberg, N. & Ouedraogo, R. 2014. Pastoralism and the green economy: a natural nexus? Nairobi, IUCN and UNEP (available at http:// cmsdata.iucn.org/downloads/wisp_green_economy_book.pdf).

Moreno, G. & Pulido, F.J. 2009. The functioning, management and persistence of Dehesas. In A. Rigueiro Rodriguez, J. McAdam & M.R. Mosquera-Losada, eds. Agroforestry in Europe, current status and future prospects. Advances in agroforestry, pp. 127–60. Heidelberg, Springer.

Moritz, M, Bebisse, C.L., Drent, A.K., Kari, S., Arabi, M. & Scholte, P. 2014. Rangeland governance in an open system: protecting transhumance corridors in the Far North Province of Cameroon. In edited P. Herrera, J. Davies & P. Manzano Baena, eds. The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism, 168–80. London, Routledge.

Mortimore, M., Anderson, S., Cotula, L., Davies, J., Faccer, K., Hesse, C., Morton, J., Nyangena, W., Skinner, J. & Wolfangel, C. 2009. Dryland opportunities: a new paradigm for people, ecosystems and development. Nairobi (available at https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2009-033.pdf).

Mussa, M. 2004. A comparative study of pastoralist parliamentary groups: case study on the pastoral affairs standing committee of Ethiopia. Addis Ababa (available at http://www.nri.org/projects/pastoralism/ethiopiafinal.pdf).

New South Wales. 1991. Protection of the Environment Administration Act. New South Wales, Australia (available at http://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/2003/102/whole).

New South Wales. 2003. Natural Resources Commission Act 2003 No 102 (available at http://www.legislation.nsw.gov.au/fullhtml/inforce/act+102+2003+FIRST+0+N).

Niamir-Fuller, M. 1999. Managing mobility in African rangelands: the legitimization of transhumance. London, Intermediate Technology Publications.

Northern Territory. 1983. Community Welfare Act. Australia. http://www.findandconnect.gov.au/ref/nt/biogs/YE00044b.htm.

Nso Fon, R. & Ndamba, M. 2008. Mboscuda's access to justice and promotion of land rights for the Mbororos of the North West of Cameroon. In: Governing shared resources: connecting local experience to global challenges, the twelfth biennial conference of the international association for the study of commons. Cheltenham, England, Indiana University (available at http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/).

Oba, G. 2012. Harnessing pastoralists' indigenous knowledge for rangeland management: three African case studies. Pastoralism: research, policy andpractice, 2(1): 1.

O'Connell, M. E. 2015. Enforcement and the success of international environmental law (available at https://www.researchgate.net/publication/254620399_Enforcement_and_the_Success_of_International_Environmental_Law).

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2009. Ensuring environmental compliance trends and good practices (available at http://www.oecd.org/environment/ensuring-environmental-compliance-9789264059597-en.htm).

مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان. 2011. مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف" نيويورك وجنيف (متاح على http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_AR.pdf

Okello, A.L., Majekodunmi, A.O., Malala, A., Welburn, S.C. & Smith, J. 2014. Identifying motivators for state-pastoralist dialogue: exploring the relationships between livestock services, self-organisation and conflict in Nigeria's pastoralist Fulani. Pastoralism: Research, Policy and Practice, 4(1): 12.

Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J. 1994. Rules, games, and common pool resources. Ann Arbor, University of Michigan Press.

Poteete, A. R. 2012. Levels, scales, linkages, and other 'multiples' affecting natural resources. International Journal of the Commons, 6(2): 134–50 (available at http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ijc/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-113800/269).

Prieur, M. & Garver, G. 2012. Non-regression in environmental protection: a new tool for implementing the Rio Principles. In: Future perfect, Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development, 30. Tudor Rose, United Nations.

Quiroga Mendiola, M. 2011. Llueve Sobre Mojado…trashumancia conceptual frente al pastoralismo Alto Andino. M. Mazanal & M. Ponce, eds. La Desigualdad ¿del Desarrollo? Controversias Y Disyuntivas En El Desarrollo Rural Del Norte Argentino (available at http://inta.gob.ar/documentos/llueve-sobre-mojado... trashumancia-conceptual-frente-al-pastoralismo-alto-andino).

Randall, S. 2015. Where have all the nomads gone? Fifty years of statistical and demographic invisibilities of African mobile pastoralists. Pastoralism, 5(1): 22.

Ratner, B.D., Meinzen-Dick, R., May, C. & Haglund, E. 2013. Resource conflict, collective action, and resilience: an analytical framework. International Journal of the Commons (available at http://www.thecommonsjournal.org/index.php/ ijc/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-114411/314).

Ravera, F., Tarrason, D. & Simelton, E. 2011. Envisioning adaptive strategies to change: participatory scenarios for agropastoral semiarid systems in Nicaragua. Ecology and Society, 16(1): 20 (available at http://www.ecologyandsociety.org/ vol16/iss1/art20/).

Reid, R.S., Fernández-Giménez, M.E. & Galvin, K.A. 2014. Dynamics and resilience of rangelands and pastoral peoples around the globe. Annual Review of Environment and Resources, 39(1): 217–42.

Ribot, J.C. & Peluso, N.L. 2009. A theory of access*. Rural Sociology, 68(2): 153–81.

Rural Industries Research & Development Corporation (RIRDC). 2014. Managing indigenous pastoral lands, module 3 land information (available at https://rirdc.infoservices.com.au/items/14-019).

Risvoll, C., Fedreheim, G.E., Sandberg, A. & BurnSilver, S. 2014. Does pastoralists' participation in the management of national parks in Northern Norway contribute to adaptive governance? Ecology and Society, 19(2): art71.

Roba, G. 2014. Strengthening communal governance of rangeland in Northern Kenya. In P. Herrera, J.Davies & P. Manzano Baena, eds. The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism, p. 10. London, Routledge.

Ross, A., Sherman, K., Snodgrass, J., Delcore, H. & Sherman, R. 2011. Indigenous peoples and the collaborative stewardship of nature. Walnut Creek, California, Left Coast Press.

Sands, P. 2003. Principles of international environmental law. Cambridge, Cambridge University Press.

Sattout, E. 2014. Rangeland management in Lebanon: cases from Northern Lebanon and Bekaa. In P. Herrera, J. Davies, P. Manzano Beana, eds. The governance of rangelands: collective action for sustainable pastoralism, pp. 145–55. London, Routledge.

Schareika, N. 2003. Know to move, move to know: ecological knowledge and herd movement strategies among the Wodaabe of Southeastern Niger. Rome (available at http://catalogue.nla.gov.au/Record/3123266).

Scharpf, F.W. 1988. The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration. Public Administration, 66(3): 239–78.

Schillhorn van Veen, T.W. 1995. The Kyrgyz sheep herders at the crossroads. London, Overseas Development Institute (ODI) (available at http://www.odi.org/ publications/4473-kyrgyz-sheep-pastoral-wool).

Schulz, A. 2007. Creating a legal framework for good transboundary water governance in the Zambezi and Incomati River Basins. Georgetown International Environmental Law Review, 19(2): 117–83.

Scoones, I. 1995. Living with uncertainty: new directions in pastoral development in Africa. London, Intermediate Technology Publications Ltd.

Sen, A. 1999. Development as freedom. Oxford, Oxford University Press.

Spear, T. & Waller, R. 1993. Being Maasai: ethnicity and identity in East Africa. London, James Currey.

Stec, S., Casey-Lefkowitz, S. & Jendroska, J. 2000. The Aarhus Convention, securing citizen's rights, through access to information, public participation and access to justice for a healthy environment, an implementation guide. New York.

Stern, M.J. & Baird, T.D. 2015. Trust ecology and the resilience of natural resource management institutions. Ecology and Society, 20(2): 14.

Stern, M.J. & Coleman, K.J. 2014. The multidimensionality of trust: applications in collaborative natural resource management. Society & Natural Resources, 28(2): 117–32.

Stern, T., Townsend, A., Rauch, F. & Schuster, A. 2014. Action research, innovation and change: international perspectives across disciplines. London, Routledge.

Tompkins, E. L. & Hurlston, L.A. 2011. Public-private partnerships in the provision of environmental governance: a case of disaster management. In E. Boyd & C. Folke, eds. Adapting institutions: governance, complexity and socialecological resilience, pp. 171–90. Cambridge, Cambridge University Press.

Tsebelis, G. 1995. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. British Journal of Political Science 25(3): 289–325 (available at http://www.jstor.org/ stable/194257?seq=1##page_scan_tab_ contents).

Ulvevadet, B. & Hausner, V.H. 2011. Incentives and regulations to reconcile conservation and development: thirty years of governance of the Sami pastoral ecosystem in Finnmark, Norway. Journal of Environmental Management, 92(10): 2794–2802.

اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار 1982 (متاح على http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_a.pdf)

برنامج **الأمم المتحدة الإنمائي**. 2003 Pastoralism and mobility in the drylands.

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة 1997. إعلان بشأن مسؤوليات الأجيال الحاضرة تجاه الأجيال المقبلة 12 نوفمبر/ تشرين الثانية 1997 (متاح على http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001102/110220ab.pdf#page=79

الأمم المتحدة. 1992. تقرير مؤتمر الأمم المتحدة عن البيئة والتنمية، إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية (متاح على https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/53/img/N9283653.pdf?OpenElement https://genographic.nationalgeographic.com/results/register

Upton, C. 2009. 'Custom' and contestation: land reform in post-socialist Mongolia. World Development, 37(8): 1400–1410.

Van Kerkhoff, L.E. & Lebel, L. 2015. Coproductive capacities: rethinking science-governance relations in a diverse world. Ecology and Society, 20(1): 14.

Westerberg, V. & Myint, M. 2014. An economic valuation of a large - scale rangeland restoration project through the Hima system in Jordan. Nairobi (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/eld_iucn_case_study_jordan__web_.pdf).

WHC(WorldHeritageConvention).2012.Operationalguidelinesfortheimplementation of the World Heritage Convention, United Nations educational, scientific and cultural organisation, intergovernmental committee for the protection of the world cultural and natural heritage (available at http://whc.unesco.org/archive/opguide12-en.pdf).

Zakara, G. & Abarchi, H. 2007. Assessment of the impacts of pastoral policies in Niger: Niger's experience in terms of national legislation enforcement for pastoralists' mobility and cattle circulation rights. Nairobi (available at http://cmsdata.iucn.org/downloads/ niger_policy_study_report.pdf).

Zoomers, A. 2010. Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab. Journal of Peasant Studies, 37(2): 429

الأدلة الفنية لحوكمة الحيازة

الفاو. 2013 حوكمة حيازة الأراضي من أجل المرأة والرجل، دليل فني لدعم تحقيق الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي المنصفة لكلا الجنسين. الدليل الفني لحوكمة الحيازة رقم 1. روما.

الفاو. 2013، تحسين حوكمة حيازة الغابات: دليل عملي. الدليل الفني لحوكمة الحيازة رقم 2. روما.

الفاو.2014. احترام الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة: توجيهات عملية للحكومات والشركات والمنظمات غير الحكومية والشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية في مجال حيازة الأراضي. الدليل الفني لحوكمة الحيازة رقم 3. روما.

الفاو. 2015. حماية حقوق حيازة الأراضي في سياق الاستثمارات الزراعية: دليل فني بشأن حماية حقوق حيازة الأراضي تماشياً مع الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني، للسلطات الحكومية المعنية بتعزيز الاستثمارات الزراعية والموافقة عليها ورصدها. الدليل الفني لحوكمة الحيازة رقم 4. روما.

الفاو. 2016. الحوكمة المسؤولة للحيازة والقانون: دليل للمحامين وغيرهم من مقدّمي الخدمات القانونية. الدليل الفني لحوكمة الحيازة رقم 5. روما.

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

تشير الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني بصراحة إلى الرعاة باعتبارهم المستخدمين النهائيين للخطوط التوجيهية والمستهدَفين بمساعي تنمية القدرات. وعلى الرغم من التهميش التاريخي والذي غالباً ما يكون مستمراً للرعويين، تم إعداد هذا الدليل الفني للاستجابة للفرص الناشئة التي من شأنها دعم الرعاة وتعزيز حقوقهم في الأراضي والموارد. وتم ربط العناصر الأساسية الخاصة بالرعي المستدام، من قبيل ضمان الحقوق العرفية، والقدرة على التنقّل ومشاركة المجتمعات الفعّالة في عمليات صنع القرار، بالدور الذي يضطلع به الرعاة لإدارة الموارد الطبيعية على نحو مستدام. وتطبّق في بعض البلدان تشريعات وأطر قانونية متّصلة بالحوكمة المستدامة للأراضي الرعوية، غير أنها تواجه بيئة سريعة التغيّر ومسائل ناشئة مثل النمو السكاني وتدهور الأراضي وتغيّر المناخ وتفاقم أوجه انعدام الأمن وخصخصة الأراضي وتضاؤل الموارد، مما يجعل الحاجة إلى تعزيز الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي الرعوية أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى. ويوصى بشدة استخدام هذا الدليل كإطار لإسداء مشورة متخصصة أكثر على المستوى المحلي للرعاة مما يساعدهم على تأمين أراضيهم وفقاً للسياقات القانونية والسياسية والاجتماعية التي يعيشون في ظلها. ويجب تشجيع مواصلة الحوار العالمي عن حوكمة حيازة الأراضي الرعوية لتوطيد روح التضامن بين الرعاة في العالم البالغ عددهم نصف مليار شخص.

ISBN 978-92-5-609292-2

I5771AR/1/07.17