AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي

UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

B.P.: 3243, Addis Abéba, Ethiopie Tél.: (251-11) 551 38 22 Fax: (251-11) 551 93 21
Email: oau-ews@telecom.net.et

مؤتمر الوزراء الإفريقيين المسئولين عن مسائل الحدود

اجتماع الخبراء التحضيري حول برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي

أديس أبابا، إثيوبيا، 4-7 يونيو 2007

BP/EXP/2(II)

الأصل: فرنسي

ورقة معلومات أساسية
عن برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي وطرق تنفيذه

منع النزاعات، تعزيز التكامل

ورقة معلومات أساسية
عن تنفيذ برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي

أولا ـ **مقدمة**

1. إن التكامل الاقتصادي وبشكل أعم تحقيق مزيد من الوحدة والتضامن بين الدول والشعوب الإفريقية وفقا للأهداف الواردة في القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، يتطلب تخفيف عبء الحدود التي تفصل بين الدول الإفريقية. إن تجاوز الحدود واعتبارها ممرا يربط الدول بعضها ببعض يوفر لإفريقيا فرصة لإضفاء ديناميكية جديدة على العملية الجارية للتكامل الاجتماعي والاقتصادي وتعزيز وحدة القارة، وعلى الجهود الرامية إلى تعزيز السلام والأمن والاستقرار من خلال الوقاية الهيكلية من النزاعات.

2. يستعرض هذه الورقة، في خطوطها العريضة، مبادئ ومحاور تنفيذ برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي بهدف تسهيل أعمال اجتماع الخبراء الحكوميين للدول الأعضاء، المقرر عقده في أديس أبابا يومي 4 و5 يونيو 2007 تمهيدا لمؤتمر الوزراء الإفريقيين المسئولين عن مسائل الحدود، الذي سيعقد في 7 يونيو. وستمكن العناصر الواردة فيها الخبراء الحكوميين من:

- مناقشة أهداف برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي وتعديله والمصادقة عليه.
- وضع الخطوط الأولى لطرق تنفيذ برنامج الحدود.
- إعداد مشروع بيان يتم عرضه على مؤتمر الوزراء الإفريقيين المسئولين عن مسائل الحدود.

ثانيا ـ **الإطار السياسي والقانوني**

3. منذ حصول الدول الإفريقية على استقلالها، فإن الحدود التي يرجع تاريخ ترسيمها إلى عهد الاستعمار الذي اتسم بالمنافسة الحادة بين الدول الأوروبية وسيطرتها على أراض في إفريقيا، ظلت دوما تشكل عامل نزاع في القارة. ومعظم هذه الحدود ليس مخططا بشكل جيد وغير مرسوم. ويطرح وجود موارد استراتيجية وطبيعية عبر الحدود تحديات جديدة.

4. في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن ميثاق الاتحاد الإفريقي يعتبر الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء وسلامة أراضيها واستقلالها [المادة 2 (1ج)] ضمن أهداف المنظمة. كما تعد ضمن مبادئ منظمة الوحدة الإفريقية احترام سيادة كل دولة عضو وسلامة أراضيها وكذلك حقها غير القابل للتصرف في وجود مستقل [المادة 3 (13)].

5. اعتمدت الدورة الأولى لمؤتمر رؤساء الدول والحكومة لمنظمة الوحدة الإفريقية المنعقدة في القاهرة (مصر) من 17 إلى 21 يوليو 1964 المقرر AHG/Res.16(I). وفي هذا المقرر، فإن المؤتمر وإذ رأى أن المشاكل الحدودية تشكل عاملا خطيرا ودائما من عوامل الشقاق وأن حدود الدول الإفريقية تعتبر في يوم استقلالها حقيقة واقعة، وأدرك الحاجة الماسة إلى تسوية جميع النزاعات بين الدول الإفريقية بالوسائل السلمية وفي إطار إفريقي خالص:

(أ) أكد جادا من جديد الاحترام التام الذي تكنه جميع الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية للمبادئ الواردة في الفقرة 3 من المادة الثالثة لميثاق المنظمة.
(ب) أعلن جادا أن تتعهد جميع الدول الأعضاء باحترام الحدود القائمة عندما يتم استقلالها الوطني.

6. اعتمدت الدورة العادية الـ44 لمجلس وزراء منظمة الوحدة الإفريقية المنعقدة في أديس أبابا من 21 إلى 26 يوليو 1986 المقرر CM/Res.1069(XLIV) بشأن إقرار السلام والأمن في إفريقيا من خلال تسويات لمنازعات الحدود عن طريق التفاوض. إن المجلس وإذا رأى "أن مشكلة الحدود تعتبر واحدة من أصعب المشكلات التي ورثتها إفريقيا المستقلة عن الاستعمار وأن النضال من أجل تحرير إفريقيا من الاستعمار وآثاره وخلق مناخ من السلام والأمن والتقدم الاقتصادي والاجتماعي يتطلب بالضرورة القضاء التام على مصادر التوتر على حدود الدول الأعضاء":

(أ) أكد مجددا تمسكه بمبدأ إيجاد تسوية سلمية للخلافات على الحدود بين الدول.
(ب) أكد مجددا تمسك البلدان والشعوب الإفريقية بالقرار AHG/16(I).
(ج) شجع الدول الأعضاء على الشروع في مفاوضات أو مواصلتها على أساس ثنائي من أجل وضع علامات لتحديد حدودها المشتركة.

7. في غضون ذلك، اقترحت نيجيريا في عام 1981 إنشاء لجنة تابعة لمنظمة الوحدة الإفريقية تعني بالحدود [الوثيقة CM/1119(XXXVII، الملحق (أ)، الدورة العادية الـ37 لمجلس وزراء منظمة الوحدة الإفريقية، نيروبي، 15-21 يونيو 1981]. وكان قد تم رفع هذا الاقتراح في ظل استمرار وتفاقم المشاكل المتعلقة بالطابع الغامض للحدود البرية الإفريقية والشكوك الكبيرة التي تحيط بخطوط الحدود البحرية. وفي هذا السياق، رأت نيجيريا أن من المرغوب فيه تشكيل لجنة تابعة لمنظمة الوحدة الإفريقية تعنى بترسيم الحدود. وكان من المتفق عليه أن يتم رفع جميع الخلافات الحدودية التي ليست موضوع اتفاق ثنائي إلى اللجنة شريط أن توافق الأطراف المعنية على ذلك. وبالجملة، فإن الهدف من هذه الخطوة كان يتمثل في عدم تسييس المشاكل الحدودية حتى يمكن معالجتها من زاوية فنية بحتة. وكان من المفروض أن تتألف اللجنة من خبراء على أن يكون لكل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي الحق في تعيين ممثل لها في اللجنة عندما يتم بحث مسألة تعنيها بشكل مباشر.

8. في المقرر CM/Res.870(XXXVII) المعتمد خلال الدورة العادية الـ37 المنعقدة في نيروبي من 15 إلى 21 يونيو 1981، أوصى مجلس الوزراء بأن يتم رفع الاقتراح الذي تقدمت به نيجيريا إلى اللجنة الوزارية المختصة التي تم إنشاؤها بموجب المقرر CM/Res.860(XXXVII) والتي كلفت بإجراء دراسة متعددة الاختصاصات ومعمقة للاقتراح الخاص بتشكيل مجلس سياسي للأمن، الذي تقدمت به سيراليون، لاسيما آثاره العسكرية والسياسية والقانونية والمالية. وفي هذا الصدد، طلب مجلس الوزراء من الأمين العام لمنظمة الوحدة الإفريقية أن ينقل للدول الأعضاء وجهات النظر والملاحظات التي أبديت أثناء المناقشة لاستطلاع رأيها بشأن إنشاء لجنة معنية بالحدود. غير أنه لم يتم إحراز تقدم يذكر وإن كان التقرير عن آثار الاقتراح بشأن إنشاء مجلس سياسي للأمن تابع لمنظمة الوحدة الإفريقية [الوثيقة CM/1271/(XLI)، الملحق (أ)] الذي تم رفعه إلى

الدورة العادية الـ41 لمجلس الوزراء المنعقدة في أديس أبابا من 25 إلى 5 مارس 1985، قد اقترح إنشاء لجنة حول ترسيم الحدود كجهاز فني متفرع من المجلس الجديد أو كإحدى لجانه الدائمة. إلا أن الدورة العادية الـ41 لمجلس الوزراء "وإذ أقرت بأنه من السابق لأوانه ومن غير المناسب إنشاء مجلس سياسي للأمن في ظل الظروف السياسية والاقتصادية الراهنة"، أنهت تفويض اللجنة الوزارية المختصة التي رُفع إليها الاقتراح بشأن إنشاء لجنة معنية بالحدود [CM/Res.958(XLI)]

9. قدمت نيجيريا مجددا الاقتراح بشأن إنشاء لجنة للحدود تابعة لمنظمة الوحدة الإفريقية خلال الدورة العادية الـ54 لمجلس وزراء منظمة الوحدة الإفريقية المنعقدة من 27 مايو إلى 1 يونيو 1991 [الوثيقة CM/1659/(LIV)، الملحق (ب)]. وقد تضمنت هذه الوثيقة مقترحات محددة حول هيكل اللجنة المقترحة وأهدافها ومبادئها وطرق سيرها وتمويلها. كما اقترحت أن تؤسس الدول الأعضاء لجانا وطنية معنية بالحدود، بينما يتم تشكيل لجان إقليمية على مستوى المجموعات الاقتصادية الإقليمية. غير أنه لم يتم الأخذ بهذا المقترح.

10. تحدد مذكرة الاتفاق حول الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في إفريقيا، التي اعتمدها مؤتمر رؤساء الدول والحكومات المنعقد في دوربان (جنوب إفريقيا) في يوليو 2002 [المقرر CM/Dec.666/(LXXVI)]، الأحكام الخاصة بالمشاكل الحدودية وذلك باعتبار أن هذه المشاكل تشكل تهديدا للسلام والأمن في إفريقيا. وبشكل أخص، تنص مذكرة الاتفاق، وفقا للمقرر AHG/Res.16(II)، على ترسيم الحدود بين البلدان الإفريقية التي لم يتم ترسيمها بعد بحلول 2012 وذلك بدعم من وحدة رسم الخرائط التابعة للأمم المتحدة عند الاقتضاء، على أن يتم رفع نتائج هذه العملية إلى الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة. وفي غضون ذلك، سيتم إجراء تقييم للتقدم المحرز كل سنتين.

11. وأخيرا، يعتبر القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي في مادته الرابعة (ب) احترام الحدود القائمة عند نيل الاستقلال ضمن مبادئ الاتحاد الإفريقي. وفي الوقت نفسه، ينص القانون التأسيسي على أن أهداف الاتحاد الإفريقي تشمل تحقيق وحدة وتضامن أكبر فيما بين البلدان والشعوب الإفريقية والتعجيل بتكامل القارة سياسيا واجتماعيا واقتصاديا فضلا عن تعزيز السلام والأمن والاستقرار.

ثالثا ـ **التعريف ببرنامج الحدود ومبرراته**

ألف ـ **التعريف**

12. بناء على ما سلف، يبدو أن من الضروري تنفيذ نوع جديد من الإدارة العملية للحدود لتعزيز مناخ السلام والأمن والاستقرار ولكن أيضا لتسهيل التكامل والتنمية المستدامة في إفريقيا. ولتحقيق ذلك، يتعين تعيين الحدود الإفريقية والتعجيل بعملية ترسيمها بصورة سلمية من قبل البلدان الإفريقية نفسها. وعليه، فإن الحدود/الحواجز ستتحول إلى ممر للتضامن والثقة المتبادلة، والمناطق المتاخمة للحدود بين البلدان الإفريقية إلى مناطق للتقاسم والتنمية وفضاءات للتخطيط والتجهيز المتفاوض عليهما.

13. هذا هو السياق الذي يندرج فيه برنامج الحدود الذي يشكل أحد عناصر خطة عمل مفوضية الاتحاد الإفريقي للفترة 2004-2007 وذلك وفقا للرؤية والمهمة والإطار الاستراتيجي على نحو ما تم الاتفاق عليه من حيث المبدأ خلال الدورة الثالثة العادية لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات، المنعقدة في أديس أبابا من 6 إلى 8 يوليو 2004 [المقرر Assembly/AU/Dec.33(III)]. وخلال دورته العادية الثامنة المنعقدة في أديس أبابا يومي 29 و30 يناير 2007، حث مؤتمر رؤساء الدول والحكومات المفوضية على مواصلة جهودها صوب منع النزاعات بما في ذلك التعجيل بتنفيذ برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي [المقرر Assembly/AU/Dec 145 (VIII)].

باء - **المبررات**

14. هناك ثلاثة عناصر تبرر برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي:

أ. <u>استمرار مشكلة الحدود</u>

15. كما هو مبين أعلاه، فإن إفريقيا جعلت من عدم جواز المساس بالحدود الموروثة عن الاستعمار مبدأ لها ومن تعيينها وترسيمها هدفا ذي أولوية. ولا يجب النظر إلى هذا الخيار الذي تبنته الدول الإفريقية على أنه تعبير عن رغبة دول القارة في الانكفاء داخل حدودها، بل إن الأمر يتعلق بطرح مسألة تعيين وترسيم الحدود كشرط أساسي لتحقيق التكامل الإقليمي، حيث أن الحدود إذا لم تخطط بشكل واضح قد تصبح مصدر الشقاق بل النزاع. إن عملية التعيين والترسيم تزيل المخاطر الكامنة في الحدود وتفتح الباب بدلا من أن تغلقه وتمكن من الشروع في عملية التعاون والتكامل على أساس صحيح.

16. بعد ما يربو على نصف قرن من نيل القارة لاستقلالها السياسي، فإن عملية تعيين وترسيم الحدود الموروثة عن الاستعمار تواجه صعوبات فنية ومالية جسيمة. مع مراعاة جرد سيتم القيام به، يمكن القول إن أقل من ربع الخطوط الحدودية الإفريقية قد تم تحديده اليوم، الأمر الذي يوضح جسامة الجهود التي يجب أن تبذلها الدول الإفريقية لتحقيق الهدف المحدد في البيان الرسمي حول مؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في إفريقيا، أي تعيين وترسيم الحدود الإفريقية التي لم يتم تعيينها وتحديدها، بحلول 2012 على أقصى حد.

17. من الواضح أن هذا الوضع يحمل الكثير من المخاطر حيث إن عدم تعيين الحدود وترسيمها يتسببان في ظهور "مناطق غامضة" تكون من الإشكالية ممارسة السيادة عليها. وفي هذه المناطق، قد يؤدي مجرد خلاف بين مجتمعين إلى توترات بين دول. وإذا كانت هذه المناطق غير المحددة تحتوى على موارد طبيعية (المياه أو الغابات أو النفط أو أي مورد آخر) فإن إدارتها قد تصبح صعبة وتكون مصدرا لعدم التفاهم.

18. إن هذا الوضع يشكل أيضا عقبة حقيقة أمام التعجيل بعملية التكامل باعتبار أنه يعرقل تخفيف الإجراءات الجمركية والشرطية اللازم لضمان حرية التنقل الإقليمي التي دعت إليها الدول الإفريقية، وهذا التخفيف علاوة على كونه يحتل مركزا أساسيا في

التكامل الإفريقي، يساهم أيضا في الوقاية الهيكلية من النزاعات. وبدون ترسيم واضح للحدود بين دولتين، فإن من الصعب فنيا إقامة نقاط مراقبة مشتركة على سبيل المثال.

ب. مكتسبات عملية التكامل في إفريقيا

19. يعتبر التكامل الوسيلة الأفضل للتعجيل بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول الإفريقية وتعزيز السلام والاستقرار على المدى البعيد: إن التأكيد على رغبة مشتركة في التقارب والتكامل وتجسيدها بأعمال على الأرض من شأنه تخفيف بل واستئصال مصادر النزاعات العنيفة من جهة، وإن توسيع الأسواق الوطنية ومواءمة الأطر النظامية يساهم في توفير بيئة مناسبة لضمان إرباحية الاستثمارات في القارة الإفريقية، من جهة أخرى. إذا كان من الضروري اتخاذ تدابير أخرى لمكافحة ظاهرة الفقر وإيجاد طريق خاص بإفريقيا لتحقيق التنمية السريعة، فإن التكامل يشكل مرحلة لابد منها في ظل العولمة واللامركزية الإقليمية اللتين تجعلان في أغلب الأحيان الدول غير قادرة على التحكم بمجريات الأحداث وموازين القوى المعاصرة.

20. إن تعزيز التكامل الذي يغذيه التطلع إلى وحدة الشعوب الإفريقية ظل دوما الشغل الشاغل للزعماء الإفريقيين منذ نيل الدول الإفريقية الاستقلال. وفي هذا الإطار يندرج تصميم الدول الإفريقية على إقامة علاقات أوثق بينها، بما في ذلك من خلال إنشاء منظمات تعاون وتكامل. وقد شهدت إفريقيا عدة تجارب في مجال التكامل المؤسسي سواء على المستوى الإقليمي الفرعي أو الإقليمي. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى المجموعات الاقتصادية الإقليمية التالية، التي تعتبر دعائم للاتحاد الإفريقي: المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، والمجموعة الاقتصادية لدول وسط إفريقيا، وتجمع دول الساحل والصحراء، والسوق المشتركة لشرق وجنوب إفريقيا، ومجموعة شرق إفريقيا، ومجموعة تنمية الجنوب الإفريقي، والهيئة الحكومية المشتركة للتنمية، واتحاد المغرب العربي.

21. يعكس وجود هذه المنظمات رغبة الزعماء الإفريقيين في بناء تضامن أفقي وتعزيز التكامل الإقليمي الفرعي والإقليمي. وتتجسد هذه الرغبة اليوم في التقدم الهام الذي تم إحرازه في مجال السلم والأمن والبنى التحتية الإقليمية والتعاون الإقليمي والنقدي والمبادلات التجارية وحرية التنقل ومواءمة التشريعات وغير ذلك. وفضلا عن ذلك، فإن هناك مبادرات إقليمية عديدة تجسد التواصل بين الدول الإفريقية في مجال الإدارة المشتركة للأحواض النهرية وطرق النقل والكهرباء والبحث العلمي والصحة. وكل ذلك يشكل تقدما سيتعزز بتنفيذ برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي.

ج. ظهور ديناميكيات تكاملية عبر الحدود

22. خلال العقود الأربعة الماضية، تضاعف عدد سكان إفريقيا أكثر من ثلاث مرات حيث ارتفع من 320 مليون نسمة في 1965 إلى مليار في 2005. ويتوقع الديموغرافيون

أن يصل هذا العدد إلى مليار والنصف بعد 25 عاما. وهذا النمو الديموغرافي السريع تواكبه زيادة في الكثافة السكانية لاسيما في المناطق الحدودية. وفي هذه الفضاءات، فإن زيادة عدد وحجم القرى والمدن تؤدي إلى النمو السريع للمبادلات التجارية والاجتماعية وتعزز الروابط التاريخية.

23. على هذه الأرضية الخصبة، تطور نوع من التكامل الشعبي يحمله السكان المحليون. ويقوم المنتخبون المحليون بدعم هذه الديناميكيات عن طريق تشجيع إقامة علاقات التوأمة عبر الحدود. كما أن الدول المركزية تقوم عبر وحداتها الإدارية في المناطق الحدودية، بالعمل نفسه: في كثير من الحالات، فإن المستشفيات، شأنها في ذلك شأن المدارس، تستقبل المواطنين ورعايا الدول المجاورة بدون تمييز ويتقاسم الأسواق الحدودية تجار من دولتين أو أكثر. وفي مجال السلم والأمن، غالبا ما تتشكل جمعيات عبر الحدود لمكافحة الإجرامية والحفاظ على علاقات حسن الجوار.

24. تشمل هذه المبادرات عددا متزايدا من الفضاءات عبر الحدود الإفريقية، لاسيما المناطق التي تنشط فيها المنظمات الإقليمية والبرامج الكبرى للإدارة المشتركة للأحواض النهرية، وطرق المواصلات أو غيرها. وفي ظل غياب أطر قانونية وآليات تمويلية مناسبة، فإن هذه المبادرات لا تستطيع أن ترتقي إلى المستوى المطلوب، بما في ذلك الوقاية الهيكلية من النزاعات.

25. بالرغم من أنها لا تعتبر نموذجا يجب الأخذ به كما هو، فإن التجربة الأوروبية في مجال التعاون عبر الحدود تستحق دراسة متأنية لأنها قد تكون مصدر إلهام على درجة كبيرة من الأهمية. إن التعاون عبر الحدود قد تطور بشكل تلقائي في القارة الأوروبية في البداية قبل أن تعنى بها السياسات الرسمية وتضفي عليها طابعا رسميا. ويشكل برنامج الاتحاد الأوروبي (INTERREG) إحدى الأدوات الرئيسية للاتحاد الأوروبي لمساعدة الأقاليم عبر الحدود على أساس خطط واستراتيجيات للتنمية عبر الحدود. تصل الميزانية المجتمعية المخصصة للتعاون عبر الحدود للفترة 2007 - 2013 إلى 7,75 مليارات أورو، الأمر الذي يمكن من تنفيذ برامج عديدة. وهناك حوالي 120 إقليما أوروبيا تنفذ برامج تعاون عبر الحدود ومعظمها في إطار جمعية الأقاليم عبر الحدود الأوروبية التي تصدر منشورة حول التعاون عبر الحدود تغطي جوانب متنوعة تتعلق بتجارب وبرامج الاتحاد الأوروبي والصكوك القانونية الموجودة والقيود الفنية التي تتم مواجهتها ومراحل التعاون عبر الحدود ومختلف الهياكل القائمة عليه فضلا عن نماذج للممارسة الجيدة. وخلال السنوات الأخيرة، أولت جمعية الأقاليم عبر الحدود الأوروبية اهتماما كبيرا لتطوير التعاون عبر الحدود في غرب إفريقيا.

26. شرعت غرب إفريقيا في طريق تنمية التعاون عبر الحدود بمبادرة محلية. وبدعم من منتدى الساحل وغرب إفريقيا التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تنفذ المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا برنامجا للمبادرات عبر الحدود مكن من تسهيل انطلاق أربع عمليات نموذجية. ومن جهة أخرى، تم عرض مشروع بشأن اتفاقية للتعاون عبر الحدود على الدول الأعضاء للمصادقة عليه.

27. تعتبر منطقة غرب إفريقيا أيضا مهد مفهوم الدولة الحدودية، التي عُرفت خلال الحلقة الدراسية التي عقدت في سيكاسو (مالي) في مارس 2002 بأنها فضاءات جغرافية ممتدة على خطوط تفصل بين دولتين مجاورتين أو أكثر حيث يعيش سكان تربطهم علاقات اجتماعية وثقافية واقتصادية. وقد اعتمدت الإيكواس هذا التعريف في يناير 2004 بأكرا. فالدولة الحدودية هي كيان جغرافي متجانس قائم على الحياة اليومية للسكان. وانطلاقا من الحياة اليومية يتكون شعور حقيقي بالانتماء الإقليمي. وبعبارة أخرى، تمثل الدولة الحدودية فضاءات جغرافية وتاريخية تمتد على حدود دولتين أو أكثر، علما أن الحدود الموروثة عن الاستعمار تعتبر خطوطا تفصل منطقة جغرافية يقطنها سكان تربط بينهم علاقات من حيث التاريخ والحياة الثقافية والاجتماعية والاقتصادية.

28. تجدر الإشارة أيضا إلى التجربة النيجيرية في ظل ما قد تمثله من أهيمة بالنسبة للجهود القارية. وفي هذا الصدد، نذكر من بين أمور أخرى إطلاق وتمويل سلسلة من ورش العمل حول التعاون عبر الحدود مع كل من جيران نيجيريا في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينات وذلك إبرام اتفاقيات التعاون عبر الحدود وتعزيز المؤسسات الموجودة في مجال التعاون عبر الحدود.

29. هناك تجارب أخرى تسعى لإشراك السكان والمتعاملين الاقتصاديين من القطاعين العام والخاص في بناء تضامنات إقليمية جديدة. ففي شرق إفريقيا، يمثل *ممر مابوتو للتنمية* بدون شك التجربة الأكثر نجاحا "لفضاء التنمية" والأمر هنا يتعلق بشراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام تهدف، على وجه الخصوص، إلى جعل مابوتو (موزمبيق) الميناء الرئيسي لسوازيلاند والمنطقة الشرقية لجنوب إفريقيا، الأمر الذي سيعزز التكامل بين الدول المعنية. وفي إطار هذه المبادرة الواسعة النطاق، تم تحديد وتنفيذ مشاريع عبر الحدود بمشاركة الفاعلين المحليين من القطاعين الخاص والعام. يشكل مشروع "Zambezi Heartland " نموذجا للتعاون الإقليمي القائم على الحوار عبر الحدود بين المجتمعات المحلية بهدف حماية الأحياء البرية والنظام الإيكولوجي الهش في هذه المنطقة التي تمتد ما بين زامبيا وزيمبابوي وموزمبيق. أجرى مركز الأمم المتحدة للتنمية الإقليمية، عبر مكتبه لإفريقيا الذي يوجد مقره في نيروبي، أبحاثا حول التعاون عبر الحدود في شمال وشرق وجنوب إفريقيا تُوجت بعقد ورشتين دوليتين في زيمبابوي (في 1995 بكاريبا، وفي 1996 بموتاري على الحدود مع زامبيا وموزمبيق على التوالي).

30. تجدر الإشارة أيضا إلى الأهمية التي توليها دول شمال إفريقيا لتنمية مناطقها الحدودية بشكل مشترك. كما أن هناك مبادرات أخرى تشجع "التكامل الإقليمي الشعبي" في القارة ويجب حصرها.

31. يتمثل التحدي في الوقت الراهن في التوصل إلى صياغة وتنفيذ مشاريع عبر الحدود يشرف عليها بشكل مباشر الفاعلون المحليون بدعم من الدول والمجموعات الإقليمية الاقتصادية والاتحاد الإفريقي. إن للتعاون المحلي عبر الحدود أو بمبادرة محلية قيمةً مضافة. من الناحية السياسية، فإن التعاون عبر الحدود يساهم بشكل كبير في التكامل الإقليمي وبناء الثقة وحسن الجوار إضافة إلى تنفيذ التفريع والتعاون. أما من الناحية المؤسسية، تكمن قيمته المضافة في المشاركة القوية للسكان والسلطات المحلية

واللامركزية والمجموعات الاجتماعية على شرطي الحدود. وأخيرا. يمكن التعاون عبر الحدود، من الناحية الاقتصادية، من تعبئة الإمكانات الاقتصادية المحلية وتحقيق مزيد من التنمية في المناطق الحدودية والقيام بتحسينات مستدامة في مجال تجهيز الأراضي والسياسة الإقليمية.

رابعا ـ **أهداف برنامج الحدود والنتائج المتوقعة**

32. يهدف برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي بشكل عام إلى ضمان الوقاية الهيكلية من النزاعات وتعزيز التكامل الإقليمي الذي يسهم بدوره في الوقاية الهيكلية من النزاعات. وبشكل أخص، يتعلق الأمر بالعمل من أجل تحقيق الأهداف التالية:

- تعيين وترسيم الحدود الإفريقية التي لم يتم بعد ترسيمها وذلك حتى لا تصبح من جديد مصدرا محتملا للمشاكل وتمكن للحكومات الإفريقية من تطوير التعاون عبرها.
- تعزيز ديناميكيات للتكامل المؤسسي وتنفيذها في إطار المجموعات الاقتصادية الإقليمية والمبادرات الإقليمية الواسعة النطاق الأخرى سواء تعلق الأمر بالإدارة المشتركة للأحواض النهرية أو طرق المواصلات أو ميادين أخرى، باعتبارها عاملا للوقاية الهيكلية من النزاعات.
- القيام، في إطار المجموعات الاقتصادية الإقليمية والمبادرات الكبرى للتعاون الإقليمي، بتعزيز التعاون عبر الحدود بمبادرة محلية بما في ذلك ما بين المجتمعات عبر الحدود والوحدات الإدارية للدولة وجمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، باعتبار هذا التعاون آلية للوقاية الهيكلية من النزاعات وتعزيز عملية التكامل في آن واحد.
- بناء القدرات من أجل تدريب صناع القرار في مجال إدارة الحدود والتكامل عبر الحدود وبشكل أعم التكامل الإقليمي.

33. تتمثل النتائج المتوقعة فيما يلي:

- تعيين وترسيم الحدود الإفريقية التي لم يتم تعيينها وترسيمها بعد.
- تعزيز التكامل الإقليمي المؤسسي.
- تنفيذ برامج للتعاون عبر الحدود بمبادرة محلية في إطار المجموعات الاقتصادية الإقليمية والمبادرات الكبرى للتعاون الإقليمي، بما في ذلك عبر إنشاء صناديق إقليمية.
- وضع أطر قانونية لتشجيع التعاون عبر الحدود في إفريقيا.
- إنشاء آليات قارية أو إقليمية لبناء القدرات.
- تعبئة الموارد سواء في إفريقيا أو لدى شركاء الاتحاد الإفريقي من أجل تنفيذ برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي.

خامسا ـ **طرق التنفيذ**

ألف ـ **مبادئ وآليات التفريع**

34. إن تنفيذ برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي منوط بعدة مستويات وطنية وإقليمية وقارية. ويجب تحديد مسئولية كل من هذه المستويات على أساس مبدأ التفريع، لاسيما فيما يتعلق بالتعيين/الترسيم والتعاون المحلي عبر الحدود.

أ. **تعيين وترسيم الحدود**

35. إن تعيين وترسيم الحدود هو من مسئولية الدول المعنية أولا وقبل كل شيء. غير أن للمجموعات الاقتصادية الإقليمية والاتحاد الإفريقي دورا داعما كبيرا فيه.

36. الدول: إن تعيين/ترسيم الحدود يتوقف على قرار سيادي لدولتين معنيتين بنفس الخط الحدودي. ويتعين على الدول الإفريقية اتخاذ جميع التدابير اللازمة من أجل تحقيق الهدف الخاص بتعيين وترسيم الحدود الإفريقية التي لم يتم تعيينها وترسيمها بحلول عام 2012 على أقصى حد، وذلك وفقا للبيان الرسمي حول مؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في إفريقيا وعلى أساس مقرر القاهرة بشأن عدم جواز المساس بالحدود الموروثة عن الاستعمار. وفي هذا الصدد، فإن من الأهمية بمكان اللجوء إلى الإجراءات الأقل تكلفة لتعيين وترسيم الحدود. كما يمكن للدول الإفريقية، كلما أمكن ذلك، بحث إمكانية استغلال الموارد عبر الحدود بشكل مشترك.

37. إن المجموعات الاقتصادية الإقليمية عليها إجراء تقييم عام لوضع الحدود ومتابعة تطور الحدود المجتمعية. كما يتعين عليها مساعدة الدول على تعبئة الأموال اللازمة، بما في ذلك من خلال إنشاء صناديق إقليمية خاصة فضلا عن تشجيع تبادل الخبرات والممارسات الأقل تكلفة في مجال تعيين/ترسيم الحدود. كما يمكن لها إنشاء "مجالس للحكماء" تجنبا، في حال نشوب خلاف، للدعاوى المطولة وباهظة التكلفة أمام محكمة العدل الدولية أو أي آلية قضائية أخرى .

38. إن للاتحاد الإفريقي دورا حاسما في مساعدة الدول الإفريقية على تعيين وترسيم حدودها التي لم يتم ترسيمها ولكن أيضا في تنسيق جهود المجموعات الاقتصادية الإقليمية. ويمكن للاتحاد الإفريقي، في إطار برنامج الحدود، أن يطلق مبادرات سياسية واسعة النطاق بهدف توعية المجتمع الدولي بشأن ضرورة تعبئة الموارد المطلوبة لاحترام المهلة المحددة في البيان الرسمي حول مؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في إفريقيا بشأن تعيين/ترسيم الحدود. وفي ظل التكاليف الباهظة لهذه العملية، يمكن للمفوضية أن تقترح مبادرة "حدود السلام" على شركاء إفريقيا على أن تستهدف هذه المبادرة بشكل خاص الخطوط الحدودية التي لم يتم بعد تعيينها و/أو ترسيمها والتي يمكن أن تكون مصدر خلافات وذلك على أساس تقييم يتم إجراؤه على مستوى القارة.

ب. **التعاون المحلي عبر الحدود**

39. يتوقف تعزيز التعاون عبر الحدود على تفريع أكثر تعقيدا يربط بين الفاعلين والمجتمعات على الصعيد المحلي والدول والمجموعات الاقتصادية الإقليمية والمبادرات الإقليمية الكبرى وأخيرا الاتحاد الإفريقي.

40. الفاعلون المحليون من أصحاب المبادرات المحلية: إنهم الممثلون المحليون للدول والمنتخبون المحليون كما يمثلون المجتمع المدني بمعناه الواسع. ويجب أن يكونوا أصحاب المشاريع والمقترحات في مجال التعاون عبر الحدود ويتولوا تنفيذها. وبدعم من الدول المعنية والمنظمات غير الحكومية أو أي هيكل مختص آخر، يجب أن يكون هؤلاء الفاعلون قادرين على اقتراح برامج للتعاون عبر الحدود تضم عددا من المشاريع على مستويات مختلفة.

41. إن للدول دورا أساسيا. وعلاوة على تسهيل المبادرات المحلية، يتعين عليها التدخل في البداية لإضفاء الشرعية اللازمة على التعاون عبر الحدود. وبعبارة أخرى، يتعين على الدول المعنية، لضمان قيام علاقات التعاون بين الفاعلين، أن تعطي الضوء الأخضر من خلال إنشاء هياكل مثل "لجنة التعاون المشتركة". وعليه، تكون الدولة في قلب النظام والمحرك السياسي. إن التعاون عبر الحدود بمبادرة محلية يعزز شرعية الدول في البناء الإقليمي وذلك بتقريب السكان من عملية التكامل الإقليمي التي يدعو إليها الفاعلون الحكوميون.

42. يتعين على المجموعات الاقتصادية الإقليمية أن توفر الإطار القانوني اللازم. ومن شأن إعداد اتفاقات إقليمية في مجال التعاون عبر الحدود أن يمكن الدول من الحصول على إطار تعتمد عليه لتسهيل تنمية مشاريع التعاون عبر الحدود. كما إن للمجموعات الاقتصادية الإقليمية دورا هاما في مجال تمويل مشاريع التعاون عبر الحدود. ويبدو أن تمويل التعاون المحلي عبر الحدود يتطلب إنشاء صناديق إقليمية خاصة، لأن الأموال المخصصة لتمويل التعاون الإقليمي، في شكلها الحالي على الأقل، لا تشمل تمويل المبادرات المحلية من جهة، وأن الأموال الوطنية مخصصة لتمويل الأنشطة في بلد واحد، من جهة أخرى.

43. على الاتحاد الإفريقي أن يضطلع بدور استراتيجي حيث إن الاتحاد الإفريقي هو الهيكل الوحيد القادر على إدراج التعاون عبر الحدود ضمن أولويات القارة، وذلك لأن هذا الملف يتصدر المسائل المرفوعة إليه: الهجرة، السلام، الأمن الغذائي، إلخ... كما سيتعين على الاتحاد الإفريقي القيام بحملات إقناع مكثفة حتى تكون للتعاون عبر الحدود مكانة في المبادرات الدولية الكبرى لصالح القارة. كما يجب أن يكون الاتحاد الإفريقي قادرا على الاضطلاع بدور تنسيق تبادل الخبرات والممارسات الجيدة بين المجموعات الاقتصادية الإقليمية.

ج. تنمية القدرات

44. يجب أن يولي برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي اهتماما خاصا لبعد لم يحظ بالاهتمام المطلوب. تُبين التجربة الأوروبية بكل وضوح أن التكامل الإقليمي لا يمكن له الاستغناء عن التوعية بشأن الرهانات وكذلك التدريب الفني وتبادل الخبرات في مجال إدارة الحدود وتعيين/ترسيم الحدود وإدارة الصناديق الإقليمية وتنفيذ العمليات الميدانية ومكافحة الجريمة عبر الحدود وإقامة علاقات التوأمة بين المدن الحدودية.

45. توجد في إفريقيا أصلا مراكز للأبحاث والتدريب متخصصة في هذا المجال. غير أن هذه المراكز لا تدرك تماما الاحتياجات التي يتم التعبير عنها على مستوى المجموعات الاقتصادية الإقليمية والدول، حيث أنه نادرا ما تشمل برامجُ بناء الخبرات التي يتم تمويلها على مستوى المجموعات الاقتصادية الإقليمية دوراتٍ تدريبيةً مخصصة لإشكالية الحدود والتعاون عبر الحدود.

46. في هذه الظروف وعلى أساس تنسيق وثيق بين مختلف المستويات المعنية (الوطنية والإقليمية والقارية)، يجب أن يعمل برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي على:

- إجراء جرد لمراكز التدريب الإفريقية المتخصصة في هذا المجال وكذلك الموارد المطلوبة من أجل تنمية القدرات الموجودة في المجموعات الاقتصادية الإقليمية.
- تقييم فرص التعاون مع مراكز التدريب الموجودة خارج إفريقيا.
- على هذه الأسس، اقتراح برنامج لتنمية القدرات في مجالي إدارة الحدود والتعاون عبر الحدود.

باء - **إدارة برنامج الحدود**

47. إن برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي الذي يهدف إلى الوقاية الهيكلية من النزاعات وتعزيز التكامل الإقليمي يرتكز على نهج يأخذ في الاعتبار الرهانات الحقيقية للحكم في إفريقيا. ووفقا لرؤية الاتحاد الإفريقي، يتعلق الأمر بإعادة الاعتبار لدور الاتحاد الإفريقي مع تزويد البناء الإقليمي بقاعدة شعبية واسعة. ولهذا السبب، يجب أن يعمل البرنامج على:

- إشراك الدول والمجموعات الاقتصادية الإقليمية والمنظمات القارية الممثلة عن المجتمع المدني لاسيما المنتخبون المحليون وذلك على الصعيد القاري.
- ضمان تشجيع إدارة مماثلة بشأن الصناديق الإقليمية المرتقبة لتمويل التعاون المحلي عبر الحدود.

جيم - **الشراكات**

48. إن جميع الأفكار حول تنفيذ برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي تلتقي في ضرورة إقامة شراكات جديدة مع عدد من الفاعلين، لاسيما:

- الحركة الحدودية الأوروبية، لاسيما رابطة الأقاليم الحدودية الأوروبية وذلك بهدف الاستفادة من خبرة الفاعلين المحليين الأوروبيين خاصة في المجالين القانوني والمالي، بما في ذلك التوصل في النهاية إلى إقامة تعاون إفريقي أوروبي جديد يتم بموجبه ربط العلاقات بين أقاليم حدودية أوروبية وأقاليم حدودية إفريقية.
- الاتحاد الأوروبي وذلك من أجل دمج إشكاليات تعيين/ترسيم الحدود والتعاون المحلي عبر الحدود في برامج الصندوق الأوروبي من أجل التنمية.
- التجارب العالمية الأخرى في مجال التعاون عبر الحدود، لاسيما في آسيا والأمريكيتين الشمالية والجنوبية وذلك بهدف تبادل الخبرات والممارسات الجيدة.
- وكالات التعاون التي تسعى إلى تشجيع المبادرة المحلية في البناء الإقليمي الإفريقي.
- كافة المنظمات التي تتمتع بخبرة في مجال إنشاء صناديق إقليمية في إفريقيا لاسيما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبنوك التنمية.
- المنظمات غير الحكومية القادرة على أن تكون الوسيط بين الديناميكيات المحلية والصناديق الإقليمية المعنية بتمويل التعاون عبر الحدود.

سادسا ـ **التدابير من أجل إطلاق برنامج الحدود**

49. بعد بحث مؤتمر الوزراء الإفريقيين المسئولين عن الحدود مختلف محاور برنامج الحدود والمصادقة عليها، سيتعين القيام، بدون تأخير، باتخاذ التدابير اللازمة لضمان تنفيذه الفعال. وفي هذا الصدد، يمكن النظر في إنشاء مجموعة عمل داخل مفوضية الاتحاد الإفريقي تتولى تنفيذ المهام التالية في أقرب موعد ممكن:

- إطلاق عملية على مستوى القارة لفحص الحدود وتعيين تلك التي قد تكون موضع الشقاق فضلا عن صياغة "مبادرة حدود السلام في إفريقيا" بهدف تعيين وترسيم هذه الحدود.
- تحديد أقاليم أو مبادرات (تنظيم الأحواض النهرية وطرق المواصلات وغيرها) نموذجية لتنمية سريعة للبرامج الإقليمية لدعم التعاون المحلي عبر الحدود وإنشاء صناديق إقليمية لتمويل التعاون المحلي عبر الحدود.
- تحديد طرق التعاون مع الأقاليم الأخرى في العالم للاستفادة من التجارب والخبرات وإقامة الشراكات الضرورية.
- إطلاق تقييم شامل في مجال بناء القدرات.
- إطلاق حملة لتعبئة الموارد المطلوبة لتنفيذ برنامج الحدود للاتحاد الإفريقي.