

إدارة حدود السودان وتأمينها الورقة البحثية الموجزة الثانية من كونكورديس يونيو/أغسطس 2011

التجارة والتعاون الاقتصادي عبر الحدود

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

ملخص

- تمثل التجارة عبر الحدود والتعاون الاقتصادي دوافع لتنمية المناطق الحدودية وإعداد بيئة مساعدة على تطوير البنية التحتية، والأسواق، ووسائل النقل وقطاعات اجتماعية أخرى.
- تعد التجارة والتعاون الاقتصادي عبر الحدود من الآليات التي تساهم في صنع السلام وتنمية المناطق الحدودية.
- تمثل التجارة والقطاعات الاقتصادية أهم الوسائل الفعالة في عمليات التعاون عبر الحدود. لذا ينبغي تنظيمها ودمجها ضمن رؤية وأهداف مشتركة.
- يعد التبادل التجاري والعلاقات الاقتصادية فيما وراء الحدود الأكثر فعالية إذا ما عم السلام والاستقرار بين الدول وعند تحديد كل طرف من الأطراف المعنية ودوره المعزز في الأطر الخاصة بإدارة الحدود.
- تعد عملية وضع إطار للتجارة والتعاون الاقتصادي عبر الحدود بطريقة متفق عليها ومن خلال استراتيجيات شاملة تشمل جميع الأطراف المعنية أمراً ضرورياً لا بد منه.

مقدمة

إن انفصال جنوب السودان عن شماله والتأسيس الوشيك لدولتين متجاورتين؛ دولة السودان ودولة جنوب السودان، يعني إقامة علاقات اقتصادية وتجارية على أسس جديدة. وتركز كل من شمال السودان وجنوب السودان على وضع سياسات وخطط بشأن التنوع الاقتصادي وتطوير قطاع الزراعة الذي لديه إمكانات هائلة غير مستغلة. وفي الوقت الحالي، يعد النفط مصدراً هاماً للدخل لكل من الجنوب والشمال. وتمنح هذه الرؤية المنطقة الحدودية الجديدة بين الدولتين أهمية كوسيلة فعالة للتعاون الاقتصادي والتجارة.

تقدم هذه الورقة البحثية دليلاً حول مائة النهج عبر الحدود في وضع السياسات التجارية والاقتصادية لكل من البلدين وتنفيذها. كما سيتم مناقشة المنظمات الإقليمية والإقليمية الفرعية، مثل الاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (إيكواس).

أهمية النشاط عبر الحدود
التعاون عبر الحدود هو مفهوم يستخدم في غرب أفريقيا لوصف جميع أشكال التعاون الموجودة بين الكيانات على مختلف المستويات (الدول، والمناطق، والمدن، والقرى وما إلى ذلك)، ومؤسسات المجتمع المدني (الجمعيات والمنظمات المهنية والاجتماعية والمنظمات غير الحكومية، إلخ) والسكان الموجودين في المناطق الحدودية التي تفصل بين دولتين أو أكثر. فهو يشمل جميع العلاقات الرسمية وغير الرسمية بين هذه المنظمات السياسية، والاقتصادية و/أو الاجتماعية. وهو يعتمد بشكل قوي على التقارب الجغرافي بين المناطق المجاورة لبعضها البعض وعلى "تأثير الحدود" من جهة، وعلى أنشطة السكان والقطاعات المحلية التي تشترك عموماً في نفس الظروف المعيشية والملزمة بالروابط الأسرية القوية والعلاقات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الاجتماعية من جهة أخرى.

إن انفصال جنوب السودان عن شماله والتأسيس الوشيك لدولتين متجاورتين؛ دولة السودان ودولة جنوب السودان، يعني إقامة علاقات اقتصادية وتجارية على أسس جديدة. وتركز كل من شمال السودان وجنوب السودان على وضع سياسات وخطط بشأن التنوع الاقتصادي وتطوير قطاع الزراعة الذي لديه إمكانات هائلة غير مستغلة. وفي الوقت الحالي، يعد النفط مصدراً هاماً للدخل لكل من الجنوب والشمال. وتمنح هذه الرؤية المنطقة الحدودية الجديدة بين الدولتين أهمية كوسيلة فعالة للتعاون الاقتصادي والتجارة.

تقدم هذه الورقة البحثية دليلاً حول مائة النهج عبر الحدود في وضع السياسات التجارية والاقتصادية لكل من البلدين وتنفيذها. كما سيتم مناقشة المنظمات الإقليمية والإقليمية الفرعية، مثل الاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (إيكواس).

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



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

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

www.concordis-



المزارعين، وجمعيات النحالين)، ووكالات النقل، والشركات الصغيرة والمتوسطة، والاتحادات التجارية، والمؤسسات الثقافية والاجتماعية، والمنظمات البيئية وهيئات السياحة.

تقوم مؤسسات المنتجين بإبرام اتفاقات مع التجار وبأبغى التجزئة على طرفي الحدود. ويعمل اتحاد تجمعات المصالح الاقتصادية (PELLITAL) الذي يتركز على الحدود الشمالية الشرقية بين السنغال وجامبيا منذ عام 2005 على تسهيل تجارة الفواكه والخضروات من قبل أعضائه. قام اتحاد تجمعات المصالح الاقتصادية بإنشاء لجنة تجارة مفتوحة لتجار جامبيا الملقبين بـ "بانا بانا" والذين يقومون بشراء جزء من منتجات البستنة وبيعها في جامبيا. ولتحقيق هذا الهدف، تم إنشاء إطار تنظيمي لتأمين سلسلة الإنتاج والتسويق لمنتجات البستنة. في هذه الشراكة، يتأكد المزارعون الموجودون في الأسواق في منطقة "باتا" (السنغال) من بيع منتجاتهم، أما التجار الغامبيين فلهيهم ظروف ملائمة للتسويق، مثل عملية الدفع بعد إعادة البيع في جامبيا والتسعير التفاضلي وسعر الصرف.

لتسهيل حرية حركة التجارة والبضائع، فقد وضع اتحاد تجمعات المصالح الاقتصادية حوارا دائما به خدمات تحكم من كلا البلدين (من خلال الجمارك، والشرطة، والدرك، وشرطة الهجرة، وهيئات الغابات، إلخ). وعند القيام بذلك، انخفضت المشاكل وتم تقديم معلومات للتجار حول اللوائح الخاصة بمجال حرية حركة الأشخاص والبضائع. ولتسهيل حرية حركة المنتجات، تم الشروع في حوار دائم به خدمات تحكم للبلدين المتجاورين (من خلال الجمارك، والشرطة، والدرك، وأقسام الهجرة، والمياه، والغابات، إلخ). وتشكل حرية حركة الأشخاص والبضائع الأساس للتعاون عبر الحدود. فهي مركز المبادرات للعديد من الأطراف الفاعلة التي تعرض مشاريع عبر الحدود.

تمكّن مثل هذه الآليات التجارة من ضمان أمن الإنتاج والقطاعات الفرعية للتسويق من أجل تسويق منتجات البستنة. ويمثل التبادل التجاري بناء على عمليات الإنتاج المحلي واستيراد البضائع وسيلة رئيسية للتعاون عبر الحدود عن طريق المبادرات. وعموماً، فقد انتشر نظام الأسواق سواء الأسبوعي أو أي نظام آخر على كافة المناطق الحدودية. وتغذي مثل هذه الشبكة من الأسواق الإقليمية الفرعية التي تكون بمثابة نقاط للتجميع وإعادة التوزيع.

يتم النظر إلى التعاون عبر الحدود من خلال كل من المنظمات الإقليمية (الاتحاد الأفريقي) والمنظمات الإقليمية الفرعية (مثل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا)¹ باعتباره أداة لما يلي:

- تعزيز وترسيخ السلام، والأمان، والاستقرار، وضمان تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، بالإضافة إلى دعم التطبيق الفعال لقوانين المجتمع ولوائحه؛
- توطيد وتطوير علاقات الجوار بين المجتمعات المحلية عبر الحدود والسلطات التابعة لدولتين أو أكثر من الدول الأعضاء، بالإضافة إلى التصديق على الاتفاقات والترتيبات الضرورية لهذا الغرض؛
- تسريع التكامل الإقليمي، وفتح المناطق الحدودية والمساعدة في تحقيق التنمية الاجتماعية الاقتصادية للمساحات الموجودة عبر الحدود والمساحات المجتمعية (الجماعات الاقتصادية الإقليمية).

تجمع هذه الإرشادات الجديدة بين عمليتي اللامركزية والتكامل وترتبط بينهما. ويساعدك تنفيذ المبادرات الهادفة إلى تعزيز التعاون عبر الحدود على جمع اثنين من مستويات التدخل والتنفيذ للسياسات التي تحقق من خلال نقل الكفاءات من قبل مؤسسات وطنية (إلى 1)، مؤسسات فوق وطنية، مثل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (2) إلى مجتمعات محلية وإقليمية. ويتم ربط هذين المستويين، عبر مبادئ التبعية والتكاملية، من خلال المستوى المحلي الذي يقوم بدور الوسيط والواجهة. ومن خلال وجهة النظر هذه، قد يظهر هذا التعاون عبر الحدود كأداة قوية لإظهار مستويات سياسة التدخل والتنفيذ.

وقد أوضح دليل من سياقات أخرى أن هناك قيمة اجتماعية واقتصادية مهمة مضافة تكمن في التعاون عبر الحدود.

ومن ضمن الفوائد الأولية من إقامة التعاون الاقتصادي عبر الحدود والتجارة، هو إنشاء بيئة تساعد على تطوير البنية التحتية وتطوير وسائل النقل والأسواق في الأطراف المحلية التي غالباً ما يتم إهمالها وتهميشها أثناء تنفيذ سياسات التطوير. ومن ثم يساهم تبني التعاون الاقتصادي عبر الحدود والنظرة التجارية في عملية تحسين التخطيط للتنمية المكانية والسياسة الإقليمية.

تعزز التجارة والتعاون الاقتصادي عبر الحدود أيضا من تحقيق الإمكانات المحلية من خلال دعم الأطراف المحلية باعتبارها مبادرة للتعاون عبر الحدود. وبخصوص النشاط الاقتصادي عبر الحدود والمدعوم جيدا، تظهر قائمة كبيرة من الأطراف تقوم بالمشاركة والتفاعل. ومن بينها الغرف التجارية، والجمعيات المهنية الاجتماعية (جمعيات

¹ المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (إيكواس) هي مجموعة إقليمية مكونة من 15 دولة تأسست عام 1975

المبادئ التوجيهية لوضع إطار السياسة

على مستوى التعاون الثنائي: قامت كل من السودان وأثيوبيا في مارس عام 2000 بإنشاء لجنة مشتركة لتنمية الحدود (JBDC) لتعزيز الأمن عبر الحدود والتعاون بين البلدين ولتسهيل التفاعل بين المجتمعات والأفراد المستقرين في المناطق الحدودية بالإضافة إلى تسهيل حركة الأشخاص والبضائع.

يتم تنظيم التجارة عبر الحدود اعتمادًا على وسيلة قانونية تتمثل في: بروتوكول تم توقيعه في مايو 2001. وتوضح هذه الوسيلة أن التجارة على الحدود تتم من خلال أشخاص مرخص لهم في المنطقة الحدودية ضمن مساحة نصف قطر تبلغ 90 كيلو متر. ويقال أيضًا أنه لا بد من شق طريق لتدفقات التجارة عبر نقاط جمركية معترف بها بالإضافة إلى أنه يجب أن لا تتجاوز قيمة الاستيراد والتصدير 500 دولار أمريكي. وقد تم تحديد 18 سلعة من كل دولة كسلع قابلة للتجارة.

الأهداف السياسية لوضع أطر السياسة

في المؤتمر الثاني للوزراء الأفارقة المكلفين بقضايا الحدود، الذي عقد في أديس أبابا في مارس 2010، أعاد الوزراء الأفارقة التأكيد على دعمهم لتنفيذ برنامج الاتحاد الأفريقي للحدود. وكان من بين المبادرات التي تهدف إلى إدخال وسائل جديدة في التعاون عبر الحدود، أنهم اتفقوا على ما يلي:

الإعلان عن قوائم جرد شاملة لمبادرات التعاون عبر الحدود والاتفاقات الحالية بالعديد من المناطق من قبل كل الجماعات الاقتصادية الإقليمية وغيرها من المبادرات الإقليمية ذات الصلة، قبل نهاية عام 2010. وقد تمثل الغرض من ذلك في العمل على نشر المبادرات، وتقييم حالة التنفيذ الخاصة بها وإعداد توصيات حول كيفية مساهمتها في الإنجازات الخاصة بأهداف برنامج الاتحاد الأفريقي للحدود. ويجب على الاتحاد الأفريقي تنسيق إعداد هذه القوائم؛

قيام الدول الأعضاء التي لم تفعل حتى الآن بإنشاء آليات للتعاون الحدودي المشترك مع جيرانها بحلول 2011؛

تبني الدول المعنية للإجراءات الإضافية الخاصة بالمبادرات المحلية للتعاون عبر الحدود، بما في ذلك إعداد الوسائل القانونية المناسبة والإسراع بإنشاء صناديق إقليمية، كما هو موصى به في إعلان يونيو 2007 ببرنامج الاتحاد الأفريقي للحدود.

وطبقًا لهذه الاتفاقات، يجب أن تكون السياسة عبر الحدود متسقة مع استراتيجيات التنمية المحلية وأن تستجيب لاحتياجات السكان الموجودين في المناطق الحدودية.

على المستوى الإقليمي: يقوم الاتحاد الأفريقي بتنفيذ برنامج الاتحاد الأفريقي للحدود (AUBP).² وقد تم إصداره رسميًا في 7 يونيو عام 2007 في مؤتمر الوزراء الأفارقة المكلفين بقضايا الحدود. وقد تبني الوزراء إعلان برنامج الاتحاد الأفريقي للحدود وطرق تنفيذه. ويتمثل الهدف العام في المنع الهيكلي للصراعات وتعزيز التكامل الإقليمي والقاري وبشكل أكثر تحديدًا:

- تسهيل الحدود الأفريقية، ودعمها، وتحديدها وترسيمها حيث لم تحدث مثل هذه الممارسات بعد؛
- تعزيز عملية التكامل، ضمن إطار الجماعات الاقتصادية الإقليمية ومبادرات التعاون متسعة النطاق الأخرى؛
- وضع مبادرات التعاون عبر الحدود المحلية، داخل إطار الجماعات الاقتصادية الإقليمية ومبادرات التكامل الإقليمية الأخرى؛
- بناء القدرات في منطقة إدارة الحدود، بما في ذلك وضع برامج التعليم الخاص والبحث.

تم عقد العديد من ورش التوعية الإقليمية بشأن برنامج الاتحاد الأفريقي للحدود، وتم تشجيع الجماعات الاقتصادية الإقليمية والدول الأعضاء، في كل اجتماع من هذه الاجتماعات³، على وضع أطر مؤسسية وتنظيمية وإعداد مشاريع وبرامج للحدود وتنفيذها. وقد تم تقديم توصيات وتحديد عناصر لخطط العمل.

على المستوى الإقليمي الفرعي (على سبيل المثال، إيكواس):

وكان قد تم تبني مذكرة تفاهم حول مفهوم "البلدان الحدودية" أو التكامل في التقارب أثناء اجتماع للشؤون الخارجية في أكرا (غانا) في يناير 2005. وقد أعقب ذلك القرار A/DEC.2/01/06 حول تبني مفهوم "البلدان الحدودية" وتطوير التعاون عبر الحدود الخاص بإيكواس أثناء انعقاد الجلسة التاسعة والعشرين لرؤساء البلاد والحكومات في نيامي (النيجر) بتاريخ 12 يناير 2006. وتميز مثل هذه الإجراءات القوية الاعتراف السياسي بمبادرات التعاون عبر الحدود داخل إيكواس. وسيتم التأكيد لاحقًا من ما إذا كان القرار قد ساهم في تحقيق الرؤية الاستراتيجية التي تم تبنيها في يونيو 2007 والتي هي عبارة عن إنشاء "غرب أفريقيا التي لا حدود لها" والانتقال من "دول إيكواس" إلى شعب إيكواس بحلول عام 2010. ومن ثم فقد تم تطوير برنامج المبادرات عبر الحدود للإيكواس من خلال المؤسسة كعنصر أساسي في التعاون الإقليمي الفرعي من أجل الجمع بين عملية التكامل الإقليمي والسكان المحليين والغاء تهميش المساحات عبر الحدود من خلال مشاريع مناسبة ومشتركة، يمكن إنجازها في فترة قصيرة لتعزيز ودعم السلام والتعاون والاستقرار، بالإضافة إلى تطوير المناطق عبر الحدود، والمنطقة الفرعية ككل".

² يحدث هذا في قسم السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي وأكثر، خصوصًا في فرع إدارة الصراعات التابع له.

³ كمبالا (اوغندا) في سبتمبر 2008، لشرق أفريقيا، والجزائر العاصمة (الجزائر) في أكتوبر 2008، لشمال أفريقيا، واجادوجو (بوركينافاسو) في إبريل 2009، لغرب أفريقيا، ولبيريفيل (الجابون) في مايو 2009، لوسط أفريقيا، وويندهوك (ناميبيا) في أكتوبر 2009، لجنوب أفريقيا.

طبقاً لهذه الاتفاقات، يجب أن تكون السياسة عبر الحدود متسقة مع استراتيجيات التنمية المحلية وأن تستجيب لاحتياجات السكان الموجودين في المناطق الحدودية.

إمكانية التطبيق في المحيط السوداني

بخصوص المبادئ التوجيهية لوضع أطر للسياسة في المحيط السوداني، سنجد أن المساحات في المناطق الحدودية توجد في ولايات النيل الأزرق، وسنار، والنيل الأبيض، وجنوب كردفان، وجنوب دارفور في شمال النيل وجنوبه، والوحدة، وشمال وغرب بحر الغزال في الجنوب تتمركز حول غالبية الموارد الاقتصادية مثل: النفط، والأراضي الصالحة للزراعة، والمراعي وتربية المواشي. وتمثل هذه الموارد جوهر الصراعات والتوترات بين الولايات والمجتمعات. ويمكن طرح إعداد آليات مشتركة وتعاونية للتحكم في هذه الموارد والوصول إليها واستغلالها بناء على سياسة استباقية للتعاون عبر الحدود بين شمال وجنوب السودان.

يجب أن تعمل هذه المشاريع على تسهيل حركة الأشخاص والبضائع. ويمكن أن يتم دعم ذلك من خلال تبني استراتيجية شاملة تتكون من بناء قدرات للمنظمات المجتمعية في مجال الإدارة الوقائية وحل النزاعات.

من الأهمية بمكان أيضاً إنشاء نظام إعلامي وتطويره التي تتيح للسكان الوصول للعديد من المعلومات والتعرف على وجهات نظر صنّاع القرار. حيث تعد وسائل الإعلام المجتمعية وخصوصاً المحطات الإذاعية المجتمعية أدوات عملية وملائمة لتعزيز التفاعل بين السكان، والمجتمعات وصنّاع القرار، لاسيما في الأمور ذات الصلة بالحدود.

إن تنفيذ هذه المشاريع لا يعد استجابة لاحتياجات الناس وتحصيل الأهداف الإنمائية الألفية فحسب بل يقدم مبرراً أيضاً لمشاركة "فوائد السلام" على أوسع نطاق.

يجب تنظيم التجارة وضبطها بين البلدين مع مراعاة سهولة تنقل الأشخاص والبضائع. وتتمتع المناطق الحدودية بإمكانيات كبيرة للتنمية الاقتصادية - لاسيما في مجالي الزراعة والتجارة - والتي لم يتم استغلالها حتى الآن إلى حد كبير. حيث تعد العزلة، والتجهيزات المتدنية، والتباين في سياسات التنمية العامة، والاقتصر على الوسائل الاقتصادية في الأطر المحلية وانخفاض الموارد الطبيعية والإنتاجية عوائق تحول دون استخدام هذه الإمكانيات.

كتبه دكتور محمد عبدول، منسق الوحدة بين الدول الأفريقية،
إندا ديابول
(mohamadou.abdoul@endadiapol.org)

وفيما يتعلق بالسياسة الحدودية في الوضع السوداني، يجب أن تمكن هذه السياسة من تنفيذ مبادرة شاملة لإنجاز مشاريع صغيرة ومتوسطة المدى في مجالات التعليم، والصحة (البشرية والحيوانية)؛ والوصول لمياه الشرب والرعاية الصحية، وإدارة الموارد الطبيعية، وإنتاج الطاقة المتجددة (الغاز الحيوي، والطاقة الشمسية)؛ والزراعة وتربية المواشي، إلخ.

المصادر

جمعية المناطق الحدودية الأوروبية (المحرر). (2008)، التعاون بين المناطق الأوروبية والمراجعة ووجهات نظر والقوانين. كوناكورديس إنترناشونال (2010)، أكثر من خط، الحدود بين شمال وجنوب السودان، سبتمبر 2010، تقرير كوناكورديس إنترناشونال حول السودان. الإعلان الخاص ببرنامج الاتحاد الأفريقي للحدود وطرق تنفيذه، الصادر بأديس أبابا في 7 يونيو عام 2007. الإعلان الخاص ببرنامج الاتحاد الأفريقي للحدود وطرق متابعة تنفيذه والصادر في 25 مارس عام 2010.

Enda Diapol, (2007), Les Dynamiques Transfrontalières en Afrique de l'Ouest, CRDI-Enda Diapol-Karthala

Enda Diapol, (2007), Les dynamiques transfrontalières en Afrique de l'Ouest, CRDI-Enda Diapol-Karthala