

إدارة حدود السودان وتأمينها الورقة البحثية الموجزة الثالثة من كونكورديس يونيو/أحزيران 2011

استراتيجيات إدارة الحدود وتأمينها

نلسون ألسالا، معهد الدراسات الأمنية، جنوب أفريقيا

ملخص

تتناقش هذه الورقة البحثية قضية الإدارة الفعالة للحدود. والهدف منها تقديم معلومات عن المحادثات المستمرة بشأن استراتيجيات إدارة الحدود بين شمال السودان وجنوبه. وتخلص الورقة، من خلال الإشارة إلى عدد من دراسات الحالة، إلى أن مزايا الحدود المرنة تفوق مزايا الحدود غير المرنة.

الحدود.

يوفر الشريط الحدودي بين شمال السودان وجنوبه، الذي تمتد لما يزيد عن ألفي كيلو متر⁴، سبيلا لكسب العيش (الدخل) لغالبية السكان، الذين يعاني معظمهم من الفقر. ويتشابه هذا الوضع بالظروف في المناطق الحدودية الإفريقية بصورة عامة: فقد كشفت دراسة تم إجراؤها على طول الشريط الحدودي لدول مجتمع شرق أفريقيا (EAC) أن: (1) أكثر من 85% من التجار عبر الحدود من الفتيات والأطفال الذين يحتالون على العيش عن طريق بيع المواد الغذائية، ولاسيما الحبوب، والخضروات والفواكه. وعادة ما يكون رأس المال الأولي صغيراً للغاية (أقل من 50 دولاراً أميركياً) ويتم جمعه من خلال مساهمات الأسر أو بيع المواشي، في حين يكون حجم التجارة صغير بحيث تحمل المواد في العادة على الرأس أو الدراجات أو عربات اليد، وما إلى ذلك؛ (2) الغالبية العظمى ترغب في توسيع نطاق أعمالها؛ (3) أكثر من 80% من مسؤولي إدارة الحدود من الرجال⁵.

التحديات الأمنية النمطية على الحدود الأفريقية
يمثل انتقال القلائل (وامتدادها) من إحدى الدول إلى إحدى جاراتها أحد أكبر التحديات على

طبيعة الحدود بين الدول الإفريقية ووظائفها
يمكن وصف الحد (أو التخم) بأنه خط مستقيم يتم شرحه في معاهدة ما، و/أو يتم توضيحه على خريطة، أو رسم بياني، و/أو توضيح معالمه على الأرض باستخدام علامات مادية مثل الأعمدة خرسانية أو الكتل الحجرية¹.

تتمتع المدن الواقعة في المناطق الحدودية في إفريقيا بخصائص فريدة مثل تزايد الروابط العرقية عبر الحدود بصورة كبيرة عن طريق المصاهرة، والتاريخ السياسي، والتبادل التجاري غير الرسمي عبر الحدود، ووجود أعداد كبيرة من قوات الأمن، والحركة المرورية الكثيفة للشاحنات التي تنقل البضائع عبر الحدود وتنقل السياح من دولة لأخرى، وانتشار جميع أشكال الأعمال التجارية الصغيرة وغير الرسمية مثل تبادل العملات ونقل الوقود من حاويات الشحن المتنقلة، إلى جانب التدفق المستمر من السكان القاطنين على محيط الشريط الحدودي². ولا تقتصر نقاط الدخول والمغادرة، بالنسبة لهؤلاء السكان، على الهيكل الرسمي لعبور الحدود حيث يتواجد مسؤولو الهجرة ورجال الشرطة و/أو ضباط المخابرات وأمورو الضرائب، بل تشمل نقاط دخول غير رسمية تعرف باسم طرق بانيا³ وفي كثير من الأحيان، تعبر مواكب المسؤولين الحكوميين وكبار الشخصيات عبر

¹ إيان بي، 1979، African Boundaries – A Legal and Diplomatic Encyclopaedia. لندن: مطبعة جامعة أكسفورد.

² نلسون ألسالا 2010، "border" ورقة بحثية مقدمة في مؤتمر ABORNE، سويسرا: بازل.

³ باللغة السواحلية، طريق بانيا/panya يعني حرفياً "طريق الفئران"، ويشير إلى طريق غير رسمي أو سري عبر الحدود. يعد طريق بانيا النمطي في دول مجموعة شرق إفريقيا طريقاً مختصراً، وعادة ما يكون ممراً صغيراً يستخدمه المدنيون القاطنون حول الحدود للعبور إلى دولة أخرى في سياق القيام بأعمالهم التجارية اليومية دون أن يتم رصدهم.

⁴ تقرير كونكورديس إنترناشيونال حول السودان 2010، "أكثر من مجرد خط: الحدود بين شمال السودان وجنوبه"، متاح على: <http://www.scribd.com/doc/39327841/More-Than-a-Line-Sudan-s-North-South-Border> تاريخ الدخول إليه 2 يونيو 2011.

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-



وللعبور من أحد جانبي الحدود للجانب الآخر، يقوم السكان باستصدار ورقة مختومة (الجاتون) بها تاريخ العبور واسم حامل الورقة. ويتكرر هذا الأمر في رحلة العودة. وفي حالة عبور غير المقيمين في غوما وروباغو، فهذا يتطلب جواز سفر أو تصريح مرور. وتعمل الحدود على مدار 24 ساعة، وقد أدى ذلك إلى ازدهار التجارة وتعزيز الأمن بين السكان الذين يعيشون على جانبي الشريط الحدودي.

ويتجلى الترابط القوي الثقافي والتجاري بين مدينتي غوما وروباغو في حجم السلع الزراعية المستهلكة والمتداولة بين المدينتين ومدى تنوعها. كما تحد حالات عدم الاستقرار من تدفق السلع مما يؤدي بالتالي إلى رفع أسعارها.

إجراءات بناء الثقة وإحلال الأمن (CSBMs)

إجراءات بناء الثقة وإحلال الأمن هي عبارة عن اتفاقيات مبرمة بين حكومتين أو أكثر بشأن تبادل المعلومات والأنشطة المشتركة وتحقيق الأهداف المشتركة المتعلقة بحجم القوات المسلحة والتسلح وتركيباتها وتنظيماتها وتحركاتها واستخدامها في كل دولة على حده. وقد تم تطبيق إجراءات بناء الثقة وإحلال الأمن في حالات بناء عملية السلام في مرحلة ما بعد الصراع في صورة جهود مبذولة للحد من العنف المسلح والتوصل إلى سبل لمعالجة عدم الاستقرار من خلال غرس الثقة في كل مشارك بأن الطرف الآخر لا يعد عملاً عسكرياً ضده.⁷ ويعتمد نجاح هذه الإجراءات على ما إذا كانت الأطراف المعنية تقرر بالحاجة إلى الأمن المتبادل والمحافظة على الوضع الإقليمي الراهن بغض النظر عن النزاعات الموجودة فيما بينها. وعلى كل طرف أن يقبل الظروف التاريخية المعنية للآخر كما هي.

ونظراً لأنها اتفاقيات متبادلة وليست بالضرورة شروطاً، فغالبا ما تتزايد فرص نجاح الإجراءات إذا ما استطاعت البلدان أو الأطراف تحديد المصالح المشتركة على وجه السرعة وامتلاك العوامل التالية التي تجمعها: (1) التجربة التاريخية؛ (2) التراث الثقافي والديني؛ (3) تشابه النظام الاجتماعي والسياسي؛ (3) قوة الدولة أو قوة الهيكل الإداري الأخرى؛ (4) حكومات مستقرة؛ (5) السيطرة المدنية على الجيش؛ (6) مؤسسات فعالة متعددة الأطراف في المجالات الأخرى؛

دخول ميليشيات/إنترهايموي الرواندية إلى دولة الكونغو الديمقراطية بعد عملية الإبادة الجماعية التي تمت في عام 1994 والصراع في الصومال الذي أسفر عن وجود لاجئين في المنطقة. وثمة تحدٍ أمني آخر وهو الإغارة على الماشية عبر الحدود بين سكان الحدود بين كل من كينيا وأوغندا، وبين جنوب السودان وكينيا. ويمكن عزو القلاقل على الحدود في المنطقة إلى عوامل مثل (1) توسع إحدى الأزمات الوطنية خارج حدود البلاد؛ (2) وجود صعوبات في بسط الدولة سيطرتها على أراضيها، مما يؤدي إلى سهولة دخول المجرمين إليها؛ (3) عدم توحيد مؤسسات القطاع الأمني مثل الجهاز الأمني على الحدود.

العلاقة بين أمن الحدود الفعال والحدود 'المرنة'

النظام الفعال لإدارة الحدود هو الذي يلبي هدفين، وهما:

(1) تيسير حركة المسافرين الشرعيين من خلال توفير جو من الترحاب والحركة الفعالة داخل الدولة وخارجها؛

(2) إيجاد حواجز وروادع تحول دون دخول الأشخاص الذين يسعون إلى الالتفاف على قوانين الهجرة في الدولة. وبالتالي فإن مثل هذا النظام يأخذ في اعتباره حقيقة أن التيسير والسيطرة هدفان على نفس القدر من الأهمية ويجب معالجتهما في الوقت ذاته. ويمكن تحقيق التوازن فقط عن طريق استخدام نهج الحدود المرنة.

وعلى الرغم من ذلك، يجب على الأطراف المعنية بالدولة أن تضع قواعد لتنظيم مسألة 'مرونة' الحدود. ومن بين العوامل التي ستحتاج الدولتان للاتفاق عليها:

(1) الخصائص الطبيعية للحدود؛

(2) نفاذية الحدود (أي طبيعة الوثائق المطلوبة)؛

(3) في حالة المطارات، ما إذا كانت هناك آليات كافية لمراقبة التحركات غير القانونية في المطارات. وفي حالة شمال السودان وجنوبه، تحتاج هذه العناصر إلى التعاون لتطوير القدرات التقنية اللازمة (إذا ما تم الاتفاق عليها)، كما هو الحال في التدريب. وتعد مسألة الحدود بين رواندا وجمهورية الكونغو الديمقراطية حالة جيدة للحدود المرنة في منطقة البحيرات العظمى.

في هذه الحالة، تقع كل من مدينة روباغو الرواندية (التي عرفت فيما مضى باسم جيسيني) ومدينة غوما الكونغولية في الجهتين المتقابلتين على الحدود التي ييسر العمل بها على مدار الساعة. ويحمل سكان مدينتي غوما وروباغو وثائق هوية (بطاقات ناخبين للسكان الكونغوليين، وبطاقات هوية للسكان الروانديين) تثبت أنهم من سكان روباغو وغوما.

⁵ نلسون أوسالا 2010، "Informal cross-border trade and illicit arms in East Africa, the case of Uganda"، Rwanda border. المرجع السابق.

⁶ منظمة إدارة الحدود، متاحة على: <http://www.iom.ch/jahia/Jahia/about-migration/>

⁷ ميك، إيس، 2005، "African Security Review"، and Development Confidence-Building Measures As Tools For Disarmament"، المجلد 14، الطبعة الأولى.

⁸ Measures (CSBM)، متاحة على <http://www.creativeassociatesinternational.com/CAIStaff/>

تاريخ http://www.creativeassociatesinternational.com/CAIStaff/Dashboard_GIROAdminCAIStaff/Dashboard_CAIAdminDatabase/resources/qhai/toolbox5.htm.

الدخول إليه 2 يونيو/حزيران 2011

(7) وفي بعض الحالات، قوات عسكرية متقاربة في قدراتها⁸.

تكون هذه الإجراءات أكثر فعالية عندما تحدد بنود الاتفاقية بوضوح وتكون مقبولة من كلا الجانبين. كما يمكن تطبيقها أيضاً في منع النزاعات داخل الدول بين الأطراف الحكومية وغير الحكومية أو بين طرفين أو أكثر من الأطراف غير الحكومية.

تم تطبيق هذه الإجراءات في شرق أفريقيا على نطاق واسع. ففي عام 1972، على سبيل المثال، هاجمت قوات عيدي نزنانيا سعيًا وراء المنفيين الأوغنديين المشتبه في ضلوعهم في محاولة الإطاحة بالنظام الأوغندي. وعندما تصاعدت حدة التوتر بين البلدين، تفاوضت الدولتان لتوقيع اتفاقية سلام (اتفاقية مقديشيو بين نزنانيا وأوغندا عام 1972). وقد تضمنت الاتفاقية البنود التالية الرامية لبناء الثقة: (1) وقف كل دولة لعملياتها العسكرية ضد الدولة الأخرى وانسحاب جميع القوات العسكرية إلى مسافة عشرة أميال وراء الحدود المشتركة فيما بينهما؛ (2) ووقف الدعاية المعادية؛ (3) والتوقف عن السماح بقيام إحدى الدولتين بعمليات تخريبية ضد الأخرى. وعلى الرغم من انهيار هذا الاتفاق تماماً مع نشوب الحرب عام 1978، إلا أنه خفض من حدة التوتر بين البلدين لفترة من الوقت.

أ) المناطق منزوعة السلاح وارتباطها بالحدود المرنة

المناطق منزوعة السلاح هي المناطق التي يتوقف فيها القتال نتيجة توقيع اتفاق بين الأطراف المتنازعة. وقد تم إرساء مبدأ المناطق منزوعة السلاح في المادة 60 من البروتوكول الإضافي الأول لعام 1977، والتي تنص على أن الاتفاق على (إنشاء منطقة منزوعة السلاح) يجب أن يكون صريحاً، ويجوز عقده شفاهة أو كتابة، مباشرة أو عن طريق دولة حامية أو أية منظمة إنسانية محايدة ويجوز أن يكون على شكل بلاغات متبادلة ومتوافقة. ويجوز عقد الاتفاق في زمن السلم، كما يجوز عقده بعد نشوب الأعمال العدائية، ويجب أن يحدد ويبين بالدقة الممكنة، حدود المنطقة منزوعة السلاح وأن ينص على وسائل الإشراف، إذا لزم الأمر⁹.

منذ ذلك الحين، أدرجت العديد من الدول هذه القاعدة أدلة قوانين النزاعات المسلحة لديها. فعلى سبيل المثال، في حين يعرف دليل المربين في دولة الكاميرون لعام (1992) المناطق منزوعة السلاح على أنها مناطق توقفت فيها جميع الأنشطة العسكرية، فإنه ينص على وضع الشروط الخاصة بالمناطق منزوعة السلاح من خلال إبرام اتفاق صريح بين الدول المتنازعة. وينص دليل كوت ديفوار التعليمي الخاص لقانون النزاعات المسلحة على أنه في الوقت الذي قد تختلف فيه الأسماء التي تطلق على مناطق النزاعات المسلحة، دائماً ما يكون هناك عنصران مشتركان، وهما:

- حماية الضحايا من المدنيين والعسكريين من آثار الأعمال العدائية؛
- الحفاظ على عزل هؤلاء الضحايا، بما يضمن عدم وجود أهداف عسكرية في المناطق المحددة.

- وبالمثل، يشترط دليل كينيا لقانون النزاعات المسلحة، الذي يشبه دليل المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، أن تكون الشروط التي يجب الالتزام بها بواسطة المناطق منزوعة السلاح والمناطق غير المحصنة مطبقة على أرض الواقع، وهي
- إجلاء جميع المقاتلين وكذلك الأسلحة المتحركة والمعدات العسكرية المتحركة عنها؛
- عدم استخدام المنشآت والمؤسسات العسكرية الثابتة استخداماً عدائياً؛
- عدم ارتكاب أية أعمال عدائية من قبل السلطات أو السكان؛
- وقف أي نشاط يتصل بالمجهود الحربي.

وباعتبارها إجراءات لبناء الثقة وإحلال الأمن، فقد عززت المناطق منزوعة السلاح من الاستقرار والأمن داخل الحدود، وبالتالي فهي تعمل كدعامة للحدود المرنة. فعلى سبيل المثال، عززت المكسيك والولايات المتحدة من آليات تبادل المعلومات لتعقب الأسلحة النارية والذخيرة والمتفجرات والمواد الأخرى ذات الصلة التي قد يتم الاتجار بها بصورة غير مشروعة، وذلك بالتنسيق مع مكتب الكحول والتبغ والأسلحة النارية والمتفجرات. وقد أدى هذا إلى الكشف عن الأسلحة النارية والذخيرة غير المشروعة عبر الحدود¹⁰، كما أدى إلى تحسين الأوضاع من أجل تحرير حركة البضائع والخدمات.

ب) أهمية الحد من التهديدات المتبادلة

بناء على المناقشات السابقة، يمثل الأمن أولوية للمجتمعات المحلية القاطنة على جانبي الشريط الحدودي بين شمال السودان وجنوبه. ومن الأهمية بمكان المضي قدماً في تعليم وترسيم الحدود التي لم يتم تسويتها مثل أبيي. وسوف يؤدي إبرام اتفاق ودي إلى الحد من تبادل التهديدات بين الطرفين وتعزيز التقدم في العلاقات عبر الحدود. وبمجرد ترسيم الحدود، سيتبع الطرفان نهجاً محموداً للبدء في إجراءات الأمن التكميلي و/أو آليات المراقبة، التي تهدف إلى ضمان الاستقرار وحقوق السكان عبر الحدود. ويجب إشراك الأطراف السودانية ذاتها في صياغة أي مبادرة من هذا النوع، والتي تأخذ في الاعتبار الحدود القبلية والحقوق العرفية.

ومن الواضح بصورة متزايدة أن الأمن المتبادل عبر الحدود يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتنمية. وفيما يتعلق بالحالة بين شمال السودان وجنوبه، تهدد الحدود غير المرنة سبل العيش الرعوية في شمال السودان وجنوبه على السواء، كما تضع قيوداً غير ضرورية على المجتمعات، التي اعتادت على الاستفادة من التفاعل المشترك عبر الحدود. ومن ثم، يجب أن يحقق السيناريو المثالي لكلا الطرفين ودوائرهم الحدودية المرنة عبر الحدود بأقصى درجة ممكنة. وهذا الأمر يتطلب التعاون والتنظيم بشأن سلسلة من القضايا المترابطة، وأهمها المواطنة، والهجرة الموسمية وحقوق الرعي، فضلاً عن الأنشطة الاقتصادية والأمن.

⁹ الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب / أغسطس 1949 والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة (البروتوكول الأول)، جنيف، 8 يونيو/حزيران 1977، المادة 60. اعتمدت المادة 60 بالإجماع. CDDH، السجلات الرسمية، المجلد الرابع، CDDH/SR.42، 27 مايو/أيار 1977، الصفحة 215.

¹⁰ تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، "إجراءات بناء الثقة في السياق الإقليمي وغير الإقليمي"، 65/135، 15 يوليو/تموز 2010.

من الأهمية بمكان مشاركة زعماء القرى من كلا الجانبين في وضع القواعد بغية إنجاح عملية نزع السلاح، والتي يجب أن تكون طوعية تماماً، وتعتمد على تحسن الوضع الأمني. ويجب التعامل مع تسريح وإعادة إدماج المقاتلين السابقين (في القوات المسلحة السودانية والجيش الشعبي لتحرير السودان) بصورة شاملة من كلا الطرفين لتقليل مخاطر انخراط المقاتلين السابقين في الحياة المسلحة.

خاتمة

لخص الاتحاد الأفريقي أهمية الحدود بالنسبة لسكانها عندما لاحظ أن السكان الحدوديين غالباً ما ينظرون إلى التخوم على أنها حواجز مفروضة عليهم نادراً ما تعكس واقعهم المحلي. وقد أكد الاتحاد الأفريقي على الحاجة إلى قيام الحكومات بوضع استراتيجيات لإشراك السكان الحدوديين في عمليات تعليم الحدود وترسيمها لضمان النظر إلى الحدود المعلمة بوضوح والمرسومة بشكل مناسب كأساس في غاية الأهمية للتنمية الحدودية بدلاً من النظر إليها على أنها تهديد للمجتمعات المحلية.¹¹ ويمتلك السكان الحدوديون الكثير مما يمكنهم المساهمة به في وضع استراتيجيات فاعلة لإدارة الحدود وتنفيذها.¹²

من الواضح بصورة متزايدة أن الأمن المتبادل عبر الحدود يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتنمية. وفيما يتعلق بالحالة بين شمال السودان وجنوبه، تهدد الحدود غير المرنة سبل العيش الرعوية في شمال السودان وجنوبه على السواء، كما تضع قيوداً غير ضرورية على المجتمعات، التي اعتادت على الاستفادة من التفاعل المشترك عبر الحدود. ومن ثم، يجب أن يحقق السيناريو المثالي لكلا الطرفين ودوائرهم الحدودية المرونة عبر الحدود بأقصى درجة ممكنة. وهذا الأمر يتطلب التعاون والتنظيم بشأن سلسلة من القضايا المترابطة، وأهمها المواطنة، والهجرة الموسمية وحقوق الرعي، فضلاً عن الأنشطة الاقتصادية والأمن.

ج) نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج عبر الحدود وأمن المجتمع ومراقبة الأسلحة الصغيرة

ستحتاج الأطراف في كل من شمال السودان وجنوبه إلى صياغة عملية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بالمجتمع من أجل تعزيز الأمن والثقة عبر الحدود. ويجب أن تجرى عملية نزع السلاح بصورة متزامنة على كلا جانبي الحدود، بحيث لا تجعل أي منهما عرضة للهجوم من الطرف الآخر، ويجب تدمير الأسلحة التي يتم جمعها بمشاركة مجتمعية. كما يجب وضع علامات على المخزونات الحكومية، وتوثيقها، وتخزينها بما يتفق مع الصكوك الإقليمية مثل بروتوكول نيروبي لمنع الأسلحة الصغيرة والخفيفة ومراقبتها والحد منها في منطقة البحيرات العظمى والقرن الأفريقي.

¹¹الاتحاد الأفريقي، 2008. "الندوة الدولية الثانية حول إدارة الحدود الأرضية، والبحرية، وحدود الأنهار والبحيرات" (AUBP/EXP/3(VI)). مابوتو: موزمبيق، ديسمبر/كانون الأول.
¹² عام 2012 هو الموعد الذي حدده القادة الأفارقة لاستكمال تحديد الحدود الأفريقية وترسيمها حيث لم تستكمل إلى الآن. وقد ورد ذلك في مذكرة التفاهم بشأن المؤتمر الذي عقد حول الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في أفريقيا (CSSDCA) الذي تبنته منظمة الوحدة الأفريقية / الاتحاد الأفريقي والخاص برؤساء الدول والحكومات بها والمنعقد في مدينة ديربان، جنوب أفريقيا، في يوليو/تموز 2002.