

التعاون عبر الحدود وتطبيقاته (النموذج الأوربي والتطبيق الجزائري)

بقلم علي مزاح

أستاذ محاضر كلية الحقوق - جامعة الجزائر

تمهيد

إن المناخ السياسي الحالي الذي يسود المجتمع الدولي أدى إلى تنشيط وتطوير سبل التعاون الدولي وتقارب الدول خاصة عبر الحدود، وهذا على أثر تراجع نزعة المواجهة والتفرقة وتقديس الحدود، ومرد ذلك كان عدم التوازن العالمي والذي فرّق بين الشعوب الغنية والشعوب التي تعيش في مأساة، وهذه هي الحدود الحقيقية في زماننا هذا والتي لا يمكن أن يتجاهلها القانوني.

ولكن الغرض من هذا التحليل سيقصر على إلقاء الضوء على المشكلات والإشكالات التي أدت إلى انجازات التعاون المحلي والجهوي عبر الحدود.

وفي هذا المجال تتراكم صعوبات بسبب نتائج التشكيل المختلف للحدود وعلاقته بالإمكانات المادية للتعاون وبمختلف الهيئات السياسية للدول المتجاورة وتوزيعها للاختصاصات داخليا وعلاقة كل ذلك بالإرادة السياسية لمسؤولي الكيانات المدعوة للتعاون، إلى جانب علاقته بالعوائق اللغوية...إلخ.

إن من الضروري تناول الحدود باعتبارها منتجة لبعض المشكلات وخاصة بالنسبة لسكان الحدود وللسيادة الإقليمية للدول وباعتبار أهميتها الحاضرة والمستقبلية إلى جانب الأثر الحتمي نتيجة تطور البشرية، وبعض التحولات في زماننا مما أدى إلى اعتبار

السيادة المطلقة مجرد ذكرى، فتقلصت السيادة الوطنية وضعفت أمام اكتساح العولمة وهيمنة وسائل الاتصال العابرة للحدود وعلى رأسها الأنترنت (Internet).

ثم يأتي دور المجال الحدودي حيث يتم التعاون عبر الحدود أياً كان، رغم الصعوبات التي تحملها الحدود لسكانها، ولكن يمكن القول بأن التعاون عبر الحدود الذي تقوم به عادة الكيانات المتجاورة عبر الحدود، بمعنى أن مصطلح التعاون عبر الحدود يثير فكرة المجاورة الجغرافية الأرضية. وهذا يستوجب تبيان مفهوم التعاون عبر الحدود المحلي والجهوي، مع ملاحظة مشكلة التبعية المتبادلة الموجودة على الحدود، ومدى تقبل الحكومات لهذه الفكرة وتشجيع ممارسة مبدأ حسن الجوار أو رفض ذلك.

وبعد ذلك يمكن التعرض لأهداف التعاون عبر الحدود لاستخلاص بعض النتائج، وإذا سلمنا أن الإنسان وبالتالي تحسين ظروف حياته هو الذي يجب أن يكون الهدف الأساسي للتعاون الجهوي والمحلي عبر الحدود، ولذلك فإنه يكتسي بعداً إنسانياً ومبرراً قوياً جداً. وهذا يؤدي إلى تناول مسألة تعدد مستويات التعاون عبر الحدود ونتائجه. وفي هذا الصدد نجد في المقاربة الجديدة أن التعاون عبر الحدود يدعو إلى وفاق بين المؤسسات وهو أمر غير يسير دوماً، ومع ذلك أصبح ضرورياً أكثر فأكثر.

وسنتناول بعد ذلك المشكلات القانونية التي هي في الحقيقة نتائج للاختلالات التي يتميز بها كل نظام قانوني بين الكيانات الإقليمية المدعوة للتعاون عبر الحدود، ونخلص إلى نتائج هذا التعاون.

ويكون التركيز على دور القانون الدولي في التعاون عبر الحدود وتبيان أهم أوضاعه وتطبيقاتها الأوروبية. ولأن ظاهرة التعاون عبر الحدود شهدت تطورات أكثر في أوروبا. كما ساهمت المنظمات الدولية أكثر في توسعها، رغم الصعوبات السياسية التي تعترض هذا التعاون.

ونكرس الجزء الأخير للتعاون عبر الحدود وتطبيقاته بين الجزائر وتونس خاصة. ولذلك نعالج هذا الموضوع ضمن المباحث الموالية:

المبحث الأول: التعاون عبر الحدود وأشكاله في النموذج الأوربي
المبحث الثاني: المجال الحدودي وإزالة الآثار الضارة لسكانه
المبحث الثالث: التعاون الجزائري التونسي عبر الحدود
وننتهي إلى النتائج المستخلصة من هذه الدراسة.

المبحث الأول : التعاون عبر الحدود وأشكاله في النموذج الأوروبي

إن القانون الدولي هو الذي يبيّن تقسيم الاختصاصات بين الدول وفقاً للحدود الدولية المرسومة بينها. وتعد الحدود في نهاية المطاف ثمرة اتفاق أو اتفاقات دولية، ولكن القانون يحكم جميع التحركات والعلاقات عابرة الحدود، سواء كان هذا القانون الدولي أو القوانين الوطنية المعنية.

وهناك أيضاً بعض الممارسات والأعمال عبر الحدود بحكم الواقع تسمح بها الحكومات أحياناً. ويخضع ذلك للتكوين الداخلي لكل دولة والذي يختلف من دولة لأخرى، ولكنه يتضمن عادة مستوى أو عدة مستويات وأشكال، وهذا ما سنتطرق إليه في المطالب الآتية:

المطلب الأول : إشكالية التعاون عبر الحدود وأهميته

يعد التعاون دون شك مفتاح مجتمعتنا المعاصر كما يُعدُّ في السياق الدولي خاصة التزاماً يفرضه القانون الدولي على أشخاصه من أجل تجاوز بعض النتائج السلبية الناتجة عن طبيعة أشخاص المجتمع الدولي لاسيما الدول ذات السيادة، ولكن أيضاً المنظمات الدولية التي هي اليوم بحاجة ماسة إلى التعاون. ويعني التعاون قبل كل شيء التعرف على الشريك الآخر أو الشركاء، ويكتسي هذا الأمر أهمية في ميدان التعاون عبر الحدود سواء على المستوى الذي يسمى تقليدياً ما بين الحكومات أو على المستويات الجهوية والمحلية التي سمتها الاتفاقية (الأوروبية الإطار المتعلقة بالتعاون عبر الحدود سنة 1980) ⁽¹⁾ بالإقليمية.

1- Convention-Cadre Européenne sur La Coopération Transfrontalière des Autorités ou Collectivités Territoriales, du 21 mai 1980. STE. n° 106, Conseil de l'Europe, Strasbourg. 1980.

- The European Framework Convention.

وبالفعل يجب ألا يكون للتعاون عبر الحدود أساس مطلبى بل هدف إيجابى لانجازات ملموسة لصالح السكان المعنيين الذين يتعرضون عادة لبعض المشكلات الناجمة عن الحدود كما سنراه.

وتتضمن مقارنة أخرى لظاهرة التعاون القديمة جداً عبر الحدود بين الجماعات التابعة للدولة تسييسا للتعاون الجهوي والمحلي عبر الحدود وهو ما يحمل أكبر خطر على التعاون بالذات مثيراً بذلك رد الفعل السلبي للسلطات المركزية. وبعبارة أخرى فإن للتعاون عبر الحدود أيّاً كان، هدفاً أساسياً يتمثل في الطبيعة التعويضية للتباين وليس وضع حدود أخرى جديدة.

وتُفسّر الكثير من المشكلات في التعاون الإقليمي عبر الحدود بمقاربة غير ملائمة من بعض القائمين عليه.

صحيح أن الدول تواجه اليوم تحديات إضافية، فمن جهة تواجه ضغطاً كبيراً لصالح إضفاء الطابع المؤسساتي الدولي. ومثلما لاحظ ميشال فيرالي Michel Virally فإن تنظيم التعاون يحوّل التبعية المتبادلة إلى تضامن⁽²⁾، "فالتنظيم إذن هو الذي يؤدي بعد مدة طويلة إلى السيادة".

ومن جهة أخرى ثمة ضغط داخلي "جهوي" على وجه الخصوص يحاول تجاوز وتخطي بعض القواعد الراسخة في معظم الدول فيما يتعلق بتسيير الشؤون الخارجية للدول.

وأنّه من الضروري ألا يتم تشديد هذه الحدود الوطنية التي هي في الحقيقة دولية. فالحدود تكون مجالا للتعاون والسلام على مستوى أو عدة مستويات من المسؤولية السياسية ويعود السبب في ذلك قبل كل شيء إلى المنطق، فالصعوبات الناجمة عن الحدود في مجال محدد تجعل السلطات العمومية تأخذ الأمر بعين الاعتبار، ثم هناك

2-، voir J.-F. Lachaume, «La frontière - séparation» . dans SFDI, La frontière, Paris, 1980, pp. 77 ss., et A.-Ch. Kiss, «La frontière Coopération», ibid., pp. 183 ss.

أسباب إنسانية (بالمفهوم الذي يحبذه شارل دوفيشير) بمعنى عدم تحميل المواطنين أعباء إضافية⁽³⁾ لسبب وحيد هو عيشهم قرب الحدود الدولية، فالقانون الدولي والقوانين الوطنية والممارسات معنية بخدمة هذا الغرض النبيل.

المطلب الثاني : التعاون عبر الحدود نتيجة مباشرة للحدود

يعتبر التعاون عبر الحدود إحدى النتائج المباشرة للحدود ذاتها وهذا يعني وضع معطيات محددة مع أشخاص آخرين ومحاولة إيجاد إجابة مشتركة من أجل الفائدة المشتركة.

ويمكن أن يكتسي التعاون أشكالا ودرجات مختلفة. لكن نواة الصلة تبقى كامنة دائما في العمل المشترك الذي يعني مقاربة أكثر أو أقل اتفاقا مع حالة أو جوانب ملموسة من حالة معينة. ومن البديهي أنه ينبغي توفير شروط لتحقيق التعاون وخاصة من أجل نجاحها والحال أن القرب الذي يتضمنه التعايش إلى جانب حدود معينة يُعد عاملا طبيعيا للتقارب وهو ما يسهل الاتصالات من حيث المبدأ.

ويبدو من جهة أخرى، أن التعاون عبر الحدود ظاهرة طبيعية تنتج عن وجود الحدود ذاتها⁽⁴⁾، ويمكن القول أن التعاون عبر الحدود نوع من **الضرورة الوجودية** لسكان الحدود.

فالتعاون عبر الحدود ظاهرة طبيعية تندرج شيئا فشيئا في جداول أعمال السياسيين والمتعاملين الاقتصاديين، وتكتسب شيئا فشيئا مجالا في كتب القانون الدولي⁽⁵⁾ وفي

3- Conseil de l'Europe. Doc. D(87) 9. p2. voir Conseil de l'Europe quatrième conférence européenne des régions frontalières. Saragosse (Espagne). 23-26 mars 1987. Rapport de conférence. Strasbourg. 1989. (Charles De Visscher, Problèmes de confins en Droit International Public, Paris, 1969,)

4 - M. Bernard Alvarez de Eulate. AFDI. 1984. p.820, RCADI. Tome 79 (1951. II). P0108.

5 - Jaca, 1981 Saragosse, 1983, pp 103 ss. RGDIP, 1984, pp 557 ss.

أعمال المنظمات الدولية، فالتعاون الذي يسمى إقليمياً يعرف منذ عقدين تطوراً كبيراً، خاصة في أوروبا. ويبدو لنا أمراً يسيراً أن نتصور أن التعاون عبر الحدود، ولاسيما الإقليمي، سيزيد أكثر أهمية في المستقبل القريب ليس في أوروبا فقط، بل بين البلدان العربية عامة والمغربية خاصة. ويُعد حجم الجهود التي بُذلت في السنوات الأخيرة معتبراً رغم النجاح القليل وهي الجهود التي بُذلت على أقطار الحدود المغربية مستفيدة من تجارب الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي العربي الذي يتميز بدعم أكثر لهذه الظاهرة⁽⁶⁾.

ويمكننا الآن أن نعتبر أن الحدود وهي ظاهرة "ثابتة" تترك مكاناً "لحدود ورشات" "Frontières - chantiers" "Workshops - Borders" حيث تستعمل "جماعات عمل" للقيام بأعمال للتعاون الثنائي أو متعددة الأطراف⁽⁷⁾.

وفي بعض الأحيان الطبيعة الخاصة للأوضاع التي نجدها ولو أن الأعمال التي بوشرت في بعض الحالات جديرة بالثناء لتناسقها وانتظامها وفعاليتها⁽⁸⁾.

المطلب الثالث : أثر تحولات عصرنا

يجري الحديث كثيراً عن عدم ملائمة هياكل العالم الحالية لاحتياجات البشرية، حقا إنه من الضروري أن يعترف المرء أن الحدود على سبيل المثال، باعتبارها تعبيراً عن النزعة الفردية للدولة، ليست كافية تماماً مع قائمة طويلة من الظواهر مثل تلك التي لم تعد نظرية

6 - A. Kiss, Le droit international Op.cit, p328.

7 - وعند التحليل العلمي فإن إحدى المشكلات تكمن في الحجم الكبير للوثائق المتاحة ولاسيما أنها مبعثرة. وإذا أمكن الحديث عن إنجازات التعاون الجهوي والمحلي عبر الحدود وعن بعض التقارير التي نُشرت عنها فإنه غالباً ما يفتأ المرء بتناقض المعلومات أو بطابعها الجزئي بل وحتى "بتضليلها".

8 - Conseil de l'Europe, doc A5/CPL (Front (87)12, et D.Baudis, président de Midi-pyrénées le 10 Mars 1987. publiée dans y. Luchaire, B. Dolez et A. Vantroys, Lille, 1991, miméographie, pp. 284 -285.

فقط، بل نتيجة لتقدم العلم والتكنولوجيا ⁽⁹⁾ أو نتيجة التغيرات المناخية كالبينة ومكافحة التلوث والأمطار الحمضية والإشعاعات النووية... إلخ ⁽¹⁰⁾ أو تهيئة الإقليم والتصحر أو الموارد الطبيعية الحدودية أو الكوارث الكبيرة كالأعاصير والفيضانات والزلازل... إلخ. والمشكلات المرتبطة بالتغيرات المناخية أو لحماية طبقة الأوزون وهذا ما لاحظته إغناز زايدل هوهنفلدن Ignaz Seidl- hohenveldern عندما تساءل: "كيف يمكن التوفيق بين حق الدولة السيادي في استغلال مواردها وفق سياستها البيئية مع واجبها في العمل على ألا تسبب نشاطاتها أضراراً للبيئة في دول أخرى؟" ⁽¹¹⁾ (وهذا ما يسمى بالتلوث عبر الحدود) ⁽¹²⁾.

إذن هذه المشكلات الجديدة والشاملة التي تتجاوز الحدود بصورة "طبيعية" تستدعي إيجاد حلولاً لها والتخفيف من نتائجها السلبية في حدود الممكن عن طريق التعاون الدولي، مثلما نصت عليه لائحة الجمعية العامة للأمم المتحدة (رقم 2627) ⁽¹³⁾ التي تنص: "تقتضي الحدود الجديدة للعلم والتكنولوجيا تعاوناً دولياً مكثفاً".

وموازاة مع ما قيل فإن الاعتراف بالحاجة إلى روح التعاون يجب أن يكون حاضراً حيث توجد المشكلات مثلما هو الحال في الحدود.

والتعاون عبر الحدود يمكن أن يعني أيضاً توقع حلول معقولة للنزاعات المستقبلية. ومن جهة أخرى ثمة معطًى جديداً في عصرنا، هو تعميم اللامركزية، في العديد من الدول، وهو أمر له نتائج هامة تسمح بالتعاون عبر الحدود.

9 - C.A. Colliard au colloque de la SFDI de 1979. La frontière. Op.cit..p.168. (ibid. p. 171).

10 - R-J Dupuy (dir publ). L'avenir du droit international de l'Environnement. Ordrecht, 1985. pp 29 ss.

11- I. Seidl Hohenveldern. «La pollution transfrontière et la recommandation C (74) 224 de l'OECD» Symbolae Garcia Arias (Estudios de Derecho internacional) Saragoss 1975. p. 273.

12 - وهذا كان موضوع بحثي في رسالة الدكتوراه المقدمة في كلية الحقوق بن عكنون.

13 - Déclaration faite le 2 Novembre 1970, à l'occasion de 25 éme anniversaire de l'ONU.

وإذا أُعْتُبِرَ التعاون كأساس البشرية، يكمن في التضامن ~ التضامن المحلي والجهوي المشترك، التضامن الدولي الذي يعد الأكثر إلحاحاً والأقل حركية، بالإضافة إلى حماية التبعية المتبادلة التي لا مناص منها.

المبحث الثاني: المجال الحدودي وإزالة الآثار الضارة لسكانه
يقضي القانون الدولي باحترام الحدود الدولية، وهي تتكون من خط على الخريطة. والواقع، حتى وإن تم عادة تطبيق نظام خاص، في المناطق الحدودية من هذا الجانب أو ذاك على جانبي خط الحدود على أساس العرف أو الاتفاقات الخاصة التي تتعلق بحقوق الجوار (حركة الأفراد والحيوان والممتلكات وتهيئة مجاري المياه، ومكافحة التلوث)⁽¹⁴⁾ وهذا وصف واضح لواقع، لكنه ينطوي على صعوبات عندما نحل تجسيده ونتأجه سواء على مستوى الحكومات أو السلطات المحلية أو الجماعات الإقليمية. ولهذا نتطرق إلى مفهوم المجال الحدودي ثم كيفية إزالة الآثار الضارة لسكانه.

المطلب الأول: مفهوم المجال الحدودي

إن مفهوم المجال الحدودي يبدو سهل الاستيعاب لكن تحديده الدقيق ومداه مسألة صعبة.

ويقصد ~بالمجال الحدودي~ المناطق الواقعة على جوانب الحدود ويصفه شارل فيرالي بما يلي: ~هو منطقة من كثافة وعمق مختلفين حسب علاقات التبعية المتبادلة التي تنتج عن تجاوز مجالين معينين~⁽¹⁵⁾.

وتجعل الظروف المتعلقة بخط الحدود والمعطيات الجغرافية والسكان الحدوديين... إلخ، من وضع تحديد عام لحدود دقيقة للمجال الحدودي أمراً صعباً.

14 - M. Virally «Panorama du droit international Contemporain» RCADI, Tome 183, (1983-v), p.148.

15 - المرجع ذاته.

صحيح أنه تم لأسباب معينة تحديد مدى هذا المجال في بعض الاتفاقيات اليوم بـ: 10 - 25 كيلومترا على كل جانب من جانبي الحدود، أو تم تحديد المناطق التي تعتبر حدودية بشكل اتفاقي فيما يتعلق بكل حدود وهو الأقل حدوثا.

لكن لكل حدود خصوصياتها التي لا يمكن تصورها، كما أنه غالبا أن يجد المرء في نفس الدولة سياسة تعاون حدودي لواحد أو أكثر من حدودها وسياسة أخرى للبقية. ولا سيما إذا كانت لها حدود تعترضها مشكلات خاصة. واستنادا إلى الخصوصيات المتعلقة بكل حدود يمكننا أن نتناول كيفية استنباط قاعدة عامة متناسقة صالحة لتحديد المجال الحدودي في الحدود الجبلية إلى جانب الحدود التي تكتنفها صعوبات جغرافية في حدودها دولتين أو ثلاث.

ونتيجة لذلك فإنه من الضروري أن نكتفي بالقول إن كل حدود يحيط بها مجال صغير نوعا ما ومرتبطة بالحدود وهو ما يسمى بالمجال الحدودي بسبب قربيه الشديد من الحدود.

ويوجد في هذا المجال، قبل كل شيء، سكان حدوديون، ولكن أيضا ممتلكات تقطعها الحدود في بعض الأحيان، وثمة طبعا حركة مرور حدودية.

وهذه الأوضاع في حاجة إلى نظام قانوني خاص ولكن إلى تدابير وممارسات وأعراف أخرى أيضا لصالح سكان الحدود.

وينبغي على كل السلطات العمومية أن تعمل في إطار من حسن الجوار، وبعبارة أخرى فإن مستقبل المجال الحدودي يمر في جزء كبير منه عبر التعاون.

المطلب الثاني: الآثار الضارة لسكان الحدود وإزالتها

إن المجال الحدودي في إطار ما بين الدول يمكن أن تبدو هذه المجالات الحدودية "مركزية" ومندمجة قليلا أو كثيرا، في حين أن المجال الحدودي يتكون في الواقع من طرفين على الأقل يقعان مبدئيا على التخوم بالنظر إلى المنشآت واقتصاد البلاد، وما

الاستثمارات إلا تأكيداً للقاعدة، وينتج عن هذا في النهاية مضاعفة للمشكلات، فسكان الحدود يتكبدون النتيجة السلبية.

والمجال الحدودي، في عالم مقسم إلى دول، إقليم ذو طبيعة خاصة حيث يحتاج سكانه إلى أقصى حدٍّ من إعادة الحالة الطبيعية، فيجب ألا ينطوي تلاقي عدة سيادات إقليمية في نقطة جغرافية معينة بالضرورة تضحيات جسيمة يقدمها المواطنون المعنيون. وفي هذا المعنى أكد الأمين العام لمجلس أوروبا أثناء المؤتمر الأوروبي لوزراء الجماعات المحلية الذي انعقد في مدريد الحاجة إلى: "تخفيف الجوانب السلبية التي تحملها أية حدود حتماً، باعتبارها حاجزاً بين المجتمعات البشرية المتجاورة"⁽¹⁶⁾.

ويكمن جوهر التعاون عبر الحدود في الاعتراف بحالة فريدة في المجال الحدودي وفي العمل لإزالة أو التخفيف من العوائق الناجمة عن الحدود، وقد أشار بول رويتر Reuter Paul إلى أن: "أفضل الحدود لا تتفادى الطبيعة الاعتبارية، وتجتهد الدول لمعالجة السلبات التي تسببها لسكان الحدود..."⁽¹⁷⁾.

ومع ذلك صحيح أن ثمة عنصراً آخر للخلل في المجال الحدودي. أما عن التباينات الناجمة عن مد الحدود والتضاريس... إلخ فإنه من الضروري إضافة اختلافات أخرى، ولاسيما تلك الناجمة عن الحالة السياسية للعلاقات، بمعنى العلاقات الملموسة بين الحكومات الوطنية المعنية.

وهكذا نجد أنفسنا أمام مشكلة جديدة فيما يتعلق بالتعميم الذي يمكن أن ندعيه ونتيجة لذلك فإن المقاربة الصحيحة هي تلك التي تجري مع معرفة أنه إلى جانب المشكلات المشتركة بين كل الحدود توجد مشكلات خاصة حسب رسم كل الحدود، وأخرى حسب الحالة الجغرافية السياسية للحدود المعنية، ويمكن أن نجد في حالات محددة أوضاعاً مختلفة في نفس الحدود، وما يهمنا هنا هو التعاون الجهوي والمحلي عبر الحدود.

16 -Le discours du 18 Octobre 1984 devant la CPLRE.

17 -P. Reuter, Droit international public, Paris, 1976, p.168.

وإذا كان علينا أن نضع قائمة أولى للآثار الضارة للحدود ولاسيما للسكان الحدوديين فإنه لا يمكننا أن نغفل ما يأتي:

- إعاقة الاتصالات: الطرق - الطرق السريعة، السكك الحديدية، ولاسيما في حالات الحدود الجبلية ووجود خط جوي من الدرجة الثالثة... إلخ.
- استحالة استغلال أوجه التكامل الموجودة على جانبي الحدود.
- مشكلات العمال الحدوديين.
- قطع المجال الحدودي من أجل انجازات ذات طبيعة اجتماعية وتجارية وحتى في حالات الكوارث.

والخلاصة :

إن هناك خلافا كبيرا، وهذا الخلل ليس حتمية بسبب وجود الحدود وإنما هو نتيجة إضافية يؤسف لها. إن هناك أثارا سلبية للحدود، ولا تنتقص المزايا الصغيرة من الرياضة الشتوية... إلخ شيئا من هذه الملاحظة العامة (هذا في أوروبا على كل حال).

المبحث الثالث : التعاون الجزائري التونسي عبر الحدود

يندرج التعاون الجزائري التونسي في إطار أوسع وأشمل هو التعاون العربي نظرا لاعتبارات تاريخية وحضارية ليس هنا مجال التعمق فيها. وينفرد التعاون الجزائري التونسي بالعلاقات الفريدة التي تجمع الشعبين على مر العصور. ولهذا نجد أن الأساس الذي يقوم عليه أمتن من أي تعاون آخر في أي مكان آخر، رغم ما يمكن أن يقال عن بُعد الخطاب السياسي للحدودي المغربي عن الواقع المعيش.

أولاً: أسس التعاون بين الجزائر وتونس

يمكن أن نستشف هذه الأسس من مدلول عنواني المعاهدتين اللتين وقعهما البلدان، إذ نجد معاهدة 15/12/1970 تحت عنوان: معاهدة الإخاء وحسن الجوار والتعاون بينما وصفت معاهدة 1983 بالإخاء والوفاق⁽¹⁸⁾ ولذلك فإننا نستخلص ثلاثة أسس:

1 - الإخاء: لا شك أن هذا المبدأ يسري بشكل أكبر على الشعوب العربية نظرا لمكوناتها الحضارية التي تجعلهم أقرب الناس إلى بعضهم بعضا، وبالتالي فإن الرابطة الأولى التي تجمعهم هي الأخوة، ومن ثم فلا غرو أن يشار إليها في معاهديتي 1970 و1983 لتكون أساسا للتعاون عبر الحدود بين الجزائر وتونس. وهو بالتالي مبدأ أكبر وأوثق من مبدأ حسن الجوار كما سنبينه فيما يأتي.

2- حسن الجوار: يعد هذا المفهوم أكثر تداولاً على المستوى الدولي من مبدأ الإخاء لأن هذا الأخير أضيق مكاناً رغم أنه أوثق كما أشرنا إليه سابقاً.

ونجد لمبدأ حسن الجوار آثاراً في القانون الدولي التقليدي مثلما هو الأمر في أعمال عصبة الأمم إلى جانب القانون الدولي المعاصر، وتكفي الإشارة هنا إلى ديباجة ميثاق الأمم المتحدة والمادة 74 منه وما تضمنته الكثير من قرارات الجمعية العامة ولاسيما القرارات 1236 (1957) و1301 (1958).

أما عن هذا المبدأ وتجسيده في معاهديتي 1970 و1983 فقد اعتمد أساساً للتعاون بين البلدين، ويكمن جوهر هذا المبدأ في امتناع كل بلد عن إتيان ما يضر بالبلد الآخر وذلك باحترام سيادة واستقلال كل بلد (المادتان 1 و2 / 1983 والمادة 1 / 1970) مع ما يقتضيه ذلك من عدم التدخل في الشؤون الداخلية (المادة 4 / 1983 - المادة 1 / 1970).

إلى جانب ذلك تنص المعاهدتان في إطار مبدأ حسن الجوار على التزام عدم اللجوء إلى القوة (المادة 2 / 1983 - المادة 4 / 1970) وعلى التسوية السلمية للنزاعات.

18 - معاهدة الإخاء والوفاق، بين الجزائر وتونس، الموقعة بمدينة تونس في 19 مارس 1983.

وإذا كان ما سبق يتعلق بالتزام بعدم القيام بعمل فإن مبدأ حسن الجوار يقضي أيضا بالتزام بالقيام بعمل، وهذا هو كنه التعاون بين البلدين، وقد ورد هذا الالتزام في المعاهدتين (المادة 2/ 1983 - المادة 2/ 1970) ويتعلق الأمر بالتعاون الفني والاقتصادي والعلمي والثقافي وذلك من خلال إنشاء لجان حكومية مشتركة.

3- الوفاق : يعد هذا المفهوم من مستخدمات معاهدة 1983، ويقوم أساسا على السلام والتجانس القائم بين أعضاء مجموعة واحدة. ولذلك فإن الوفاق يبرره الجوار الجغرافي والاجتماعي والديني والقانوني والثقافي وهو ما يجعل التوافق حتميا بين بلدين تجمعهما هذه الخصائص وإن اختلفا سياسيا واقتصاديا.

وتكمن أهمية الوفاق في كونه يفسح المجال للتنمية في ظروف من الوئام والسلام، ويسمح بحل الخلافات بطرق سلمية.

ونظرا لأهمية معاهدة 1983 المفتوحة لكل الدول فقد انضمت إليها موريتانيا.

ثانيا : مجالات التعاون عبر الحدود بين الجزائر وتونس

لا شك أن المعاهدتين فتحتا المجال للتعاون من أجل التنمية الاقتصادية بين البلدين وقد اكتسبت الحدود أهمية كبرى في هذا التعاون بحيث اتجه نشاطها إلى تنمية المناطق الحدودية ويبلغ المجال الحدودي الجزائري التونسي 15 كيلومتر من كل جانب وتم رسمها عام 1970 مما يعني أن هناك سكانا يعيشون في هذا المجال وهم قوم رحل لا يأبهون بالنظم القانونية القائمة بين البلدين ويكونون وحدة اجتماعية واقتصادية واحدة. مما حدا بالبلدين إلى اعتبار هذه الحدود مجالا للتعاون والتقارب وليس للتباعد. وهذا ما جسده التقارب السياسي والاقتصادي بين البلدين في الثمانينيات، وانعكس إيجابيا على سكان الحدود. فقد بدأ إنشاء هياكل لتنفيذ معاهدة 1983 ويمكن أن نقسم الأجهزة التي تشرف على هذا التعاون إلى ثلاثة:

اللجنة الكبرى الجزائرية التونسية التي تجمع السياسيين من البلدين وطابعها سياسي.

- جهاز على مستوى الولاية وهو سياسي إداري ويهتم بالمشاكل الإدارية. الهيئات الفنية وهي عبارة عن مؤسسات مختلطة لتنفيذ مشاريع صناعية مشتركة. وقد تم توقيع اتفاقيات لهذا الغرض، وتقوم هذه المشاريع على ثلاثة قواعد هي تطوير وحدات صناعية ولاسيما تلك القائمة في المجال الحدودي للبلدين واعتماد أسلوب التكامل الصناعي بين البلدين، وأخيرا تنفيذ هذه المشاريع في إطار مخطط تنمية المجال الحدودي. ويمكننا أن نشير إلى ما تم تحقيقه في المجالات المختلفة في إطار هذا التعاون عبر الحدود بين البلدين:

أ. في مجال الصحة:

حملة مشتركة لمكافحة أمراض الأطفال مست أكثر من 2000 عائلة.

بناء 3 قاعات للعلاج.

ب. القطاع الفلاحي:

إعادة تشجير 150 هكتار، وتهيئة منبع مياه للاستعمال العام في صفصاف، وتهيئة صفاف وادي ملاك، سيدي رابح، طابية.

ج. القطاع المدرسي:

تدرس 20 تلميذا من عين مازر في مدرسة الخروب الابتدائية (إقليم جزائري).

د. تنظيم لقاءات تربوية دورية يشارك فيها معلمون جزائريون وتونسيون لتبادل الخبرات التربوية، وتوأمة ثانويتين.

هـ. بناء ثانوية تقنية في ساقية سيدي يوسف.

و. الأشغال العمومية:

- كهربة منطقتي سفاية وواد الزيتون.

- شق طريق يربط سيدي رابح وساقية سيدي يوسف لتسهيل الاتصالات الاقتصادية والفلاحية ذات المصالح المشتركة.
 - كهربية خروبة والفالطة.
 - ي. القطاع الصناعي:
 - بناء مصنع لمحركات ديزل في ساقية سيدي يوسف بمبلغ 500 مليون دج بمساهمة شريك إيطالي.
 - بناء مصنع للإسمنت الأبيض في نفطة بمبلغ 250 مليون دج.
- وهكذا فقد أثبتت معاهدة الإخاء والوفاق التي تعد تكريسا لمعاهدة 1970 نجاعتها على المستوى الاقتصادي وذلك بتنمية المجال الحدودي بين البلدين إلى جانب المستوى السياسي وذلك باستقرار العلاقات السياسية بينهما وترسخها على أساس المبادئ المشار إليها سابقا. وبالتالي فإن هذا التعاون يمثل نموذجا لما يمكن أن يقوم في مختلف المجالات الحدودية العربية ولاسيما في ظل بعض المشكلات الحدودية التي تثار بينها هنا وهناك.

النتائج المستخلصة من دراسة التعاون عبر الحدود

- 1 - يشهد التعاون عبر الحدود عدة مستويات مختلفة، حيث لا يعتبر قضية خاصة بمستوى واحد من المسؤولية السياسية، إلا فيما يتعلق بالمسائل الخاصة بالاختصاص الخالص للدولة، مثل العلاقات الدولية أو الدفاع أو الجمارك. وهذا ما يسمّى بالمستوى الحكومي المشترك (التعاون التقليدي)، فتوجد مستويات أخرى للتعاون عبر الحدود، على المستوى الجهوي والمحلي، الذي تقوم به الجماعات أو السلطات المحلية، وذلك بحسب الأنظمة السياسية.

كما قد يتم التعاون بصورة عفوية، نظرا لطبيعة سكان المجال الحدودي.

- 2 - يطرح التعاون عبر الحدود عدة مشاكل وصعوبات، كتباينات في الأنظمة السياسية للدول المتجاورة والبنية السياسية لهذه البلدان، والاختلافات في تشريعاتها والتباينات

الاقتصادية والنقدية، فضلا عما قد يحمله هذا التعاون من آثار سلبية، مما يستوجب تنظيمه بواسطة اتفاقيات أساسية للتغلب على مثل هذه المشاكل والصعوبات، كما نظمت ذلك الاتفاقية الإطار الأوروبية، المذكورة آنفا التي تجعله التزاما دوليا على عاتق الدول الأعضاء.

3 - يستند التعاون عبر الحدود، على مبادئ دولية، كمبدأ حسن الجوار والتعاون، والصداقة، والعلاقات الودية (ديباجة ميثاق الأمم المتحدة والمادة 74 منه) وكذلك الاتفاقيات الدولية المتعددة وثنائية الأطراف المبرمة لهذا الغرض.

4 - ينصب التعاون عبر الحدود، على ميادين ذات أولويات مختلفة، وفقا للغرض والأهمية من ذلك، وبحسب مستويات هذا التعاون، وتشمل هذه الميادين ذات الأولوية في التعاون الجهوي المحلي عبر الحدود:

- تعاون الجماعات، أو السلطات الإقليمية الحدودية، في مسائل مثل التنمية الجهوية، والحضرية والريفية.

- تحسين البنى القاعدية، والخدمات المقدمة إلى المواطنين.

- إقامة برامج عبر الحدود لتهيئة الإقليم والتنمية.

- حماية البيئة من التلوث والمحافظة على الغطاء النباتي والحيوانات، وتبادل المعلومات، والتشاور، ودراسة آثار النشاطات المباشرة، أو المبرمجة على هذا الجانب أو ذاك، من الحدود على البيئة.

- إنشاء مناطق محمية وتسييرها المشترك.

- إقامة مرافق في ميادين الصحة العمومية، والتموين بالمياه، أو الطاقة، وإزالة النفايات، وتصفية المياه المستعملة، واستغلالها بصورة مشتركة أو بالتنسيق.

- تنظيم التعاون، والتبادل الفوري للمعلومات عن الكوارث، كالحرائق أو الفيضانات، أو التلوث، والإغاثة في حالة الحوادث.

- التبادل الثقافي ولاسيما في ميادين المسرح والموسيقى والمعارض والتبادل المدرسي، والروابط التلفزية ذات الفائدة الثقافية والعلمية والفنية.

التعاون بين الجامعات ومراكز البحث.

- تعميق التعاون المتبادل، لتدعيم التوأمة عبر الحدود، وبرامج الإذاعة، والتلفزة التي تبث من جانبي الحدود.

- تحسين ظروف العمال الحدوديين.

- المساواة في اللجوء إلى الإجراءات الإدارية والقضائية المتعلقة بالنشاطات، التي من شأنها أن تحدث أثارا عبر الحدود.

- إقامة روابط ملائمة، عبر الحدود وتطويرها، خاصة في المناطق الجبلية.

- اتخاذ إجراءات مشتركة، لتسيير الموارد السياحية.

ومن الطبيعي أن يكون التعاون الجهوي، والمحلي عبر الحدود ملائما، لتطوير بعض الأعمال أو في بعض الميادين. وبما أن السيادة تُنتفى بين شركاء التعاون الإقليمي، عبر الحدود فإن هذا الأخير يصبح أكثر فعالية، وطبيعية عندما يقصر على الأشخاص، الأكثر تكيفا مع هذا المستوى الجهوي والمحلي، الذي لا يتعلق بالعلاقات الدولية بالمفهوم العادي.

5- يستدعي التعدد، التعايش في ظل المقاربة الجديدة لظاهرة التعاون الحدودي، الذي يمكن أن تنتج عنه يوما ما "مدونة سلوك" في هذا الشأن للتنسيق والتكامل، وهكذا نتفادى العديد من النزاعات وتنمية التعاون، أكثر فعالية وتعميما. وتتبلور هذه النظرة عندما:

أ. يشارك ممثلون إقليميون، في اللجان الدولية المختلطة للتعاون عبر الحدود. سواء في الأعمال التحضيرية، أو برأي استشاري. أو حتى بواسطة مشاورات تبعية، أو في شكل لجان فرعية خاصة.

ب. تتم دعوة ممثلين حكوميين، ومنظمات دولية، باعتبارهم ملاحظين في أجهزة جهوية، أو محلية مشتركة.

ج. يتم إنشاء لجان متساوية الأعضاء، من ممثلين حكوميين وجهويين.

د. يتم إنجاز عمل شراكة خاص لسياق عمليات، أو برامج تنمية دولية.

وتنطلق هذه النظرة المتدرجة، من احترام الوظائف السيادية، من جهة، والإقليمية من جهة أخرى، ومن مقاربة جديدة للظاهرة، تنطوي على الاعتراف الواقعي على الأقل، بالحاجة إلى التنسيق والتكامل.

وتسيير أفضل للتعاون عبر الحدود، ولتفادي ازدواج الوظيفة وعدم التفاهم، ولتجاوز الصعوبات الفنية التي تظهر أحيانا وتنفيذ الأشغال التي ستنجز في المجال الحدودي.

Transborder cooperation The European Model and Algerian Practice

By : Mr Ali MERAH19.

O. Outline

Frontiers have been always the sacrosanct of states' sovereignty and it still the main aspect of their independence so far. In this context the challenges raising from the differences in the physical formation of the borders and in the political bodies are very obvious.

But this conception of borders evolves differently in the current political environment of international community that leads to a development in international cooperation especially on the frontiers. This is due to the changes in the long standing perceptions idealizing sovereignty and borders. So we can say that we move towards a lift of borders in this Era of Globalisation.

Therefore, it is very important to discuss the borders issues because they generate some problems, particularly for the population on the frontiers.

The discussion here focuses on some problems and achievements in local and regional transborder cooperation.

For this purpose we will handle the Concept of Transborder Cooperation and its forms according to the European Model and Algerian practice.

1. The problematic of Transborder cooperation

As international law governs the relations between states, it is obvious that frontiers are defined according to its rules. They are the result of agreements between states. They were, to a recent past, a space of conflicts rather than cooperation. Yet the situation has changed. The borders have become a matter of cooperation and steps have been taken towards a close action, which overcomes the institutional constraints in neighbouring states.

Cooperation is a key of the contemporary community. It is in international context, a commitment imposed by international law to overcome the problems the international community encounters.

Transborder Cooperation is above the fact of interacting with the other. It is very important on two level. Traditional cooperation (between governments) and the so called regional cooperation.

2. The European Transborder Cooperation as a Model

Transborder Cooperation, in its modern and institutional forms, is initially a European undertaking, which is manifested in the 1980 Framework-Convention devoted to the development of borders in all their aspects between European countries.

In fact, the current structures to respond to human demands are not sufficient and inadequate. Borders are the expression of individualism and are not adapted to new problems generated by new technologies such as transborder pollution.

This should lead to the establishment of procedures with those involved for the common benefit. The core of this cooperation lies then in the common action itself, in which borders become workshops.

So how could we conciliate between the sovereign rights of states to exploit their resources and their commitment not to harm environment of the neighbouring states.

These problems need to be resolved. And the only way to mitigate them as a first step is cooperation as mentioned in UNGA Resolution N°2627(XXV)(The UN Declaration on the 2ed Novembre 1970).

3. Algerian-Tunisian Transborder Cooperation

The Algerian-Tunisian Transborder Cooperation is considered in a larger Context of Arab relationships, which is based on civilisational considerations.

The Algerian-Tunisian Cooperation lies on two important Treaties :

- Brotherhood and Cooperation Treaty of 15/12/1970
- Brotherhood and Concordance Treaty of 1983.

The relations between Algeria and Tunisia are therefore based on two major principles:

-Brotherhood : which is the most important element in Arab Relations due to civilisational reasons.

- Good Neighbourhood : which is more used on international arena. It is mentioned in the preamble of the UNO Charter and in article 74.

The importance of the cooperation between Algeria and Tunisia has encouraged Mauritania to join them by adhering to the 1983 treaty.

Undoubtedly, both Treaties have paved the way to economic development on the borders between the two states.

On these borders, long of 15 Km on both sides and delimited in 1970, live many people, Nomades, who form one social and economic unity and don't, therefore, care of legal status in both countries.

This situation has led Algerian and Tunisian authorities to look to borders as a space of cooperation. This was achieved politically and economically in the 80's and had positive consequences on populations by improving their daily life.

For this purpose structures have been established to implement the 1983 treaty. So, political and technical agreements have been concluded to develop this space in many fields by plans, including : Health, Agriculture, Education, Energy, Industry which proved the feasibility of the treaty.

On political scene it guaranteed stability in the relations between both countries and became as model for cooperation in the region.

4. Outcomes :

a- The transborder cooperation happens on many levels : it is not only a matter of governments, but of local authorities too ;

b- Cooperation is constrained by many problems such as difference in political and economic systems;

c- Transborder cooperation is based on international principles, such as good neighbourhood, cooperation, friendship ;

d- Transborder cooperation aims at :

Involving local regional groups living on borders in regional, rural and urban development ;

- Improving infrastructures and services ;

- Establishing programs for transborder development ;

- Exchanging information in many fields such as : fire, pollution, flood-sÖ ;

- Protecting environment from pollution ;

- Cooperation between universities and research centres ;

- Improving the conditions of workers on the frontiers.

It is obvious that local and regional cooperation would be adequate for the development of some actions in some fields. And because strict sovereignty has been lifted, in borders' space, cooperation becomes the best means for development. It should lead eventually to a «Code of Conduct» as an instrument of global commitment to mitigate their borders' related conflicts.