

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/EM.30/2
10 July 2007

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة المشاريع وتيسير الأعمال التجارية، والتنمية

اجتماع الخبراء المعني بالتعاون الإقليمي في مجال النقل العابر:

حلول للبلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية

جنيف ٢٧-٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

التعاون الإقليمي في مجال النقل العابر: حلول للبلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية مذكورة من إعداد الأمانة

ملخص تنفيذي

تحلل هذه الوثيقة صكوكاً دولية وحلولاً مؤسسية مختارة، مصممة لإتاحة الحركة الحرة الفعالة للسلع والمعدات الداخلة في عمليات المرور العابر من وإلى البلدان النامية غير الساحلية. وهي تقدم عرضاً مجملًا للحالة وتناقش حالة تنفيذ برنامج عمل المآتي. وتبحث في اتفاقات إقليمية وثنائية واتفاقات ممرات، بقصد إنتاج ترتيبات تعاونية إقليمية أفضل بالنسبة للبلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية، في إطار برنامج عمل المآتي. وتخلص الوثيقة إلى عدد من الاعتبارات التي يتعين أن تراعى لدى تصميم مخططات جديدة أو إصلاح المخططات القائمة، بغية جعلها تتماشى مع المعايير وأفضل الممارسات الأكثر انتشاراً في عمليات النقل العابر.

المحتويات

الصفحة

٣	.....	أولاً - مقدمة
٤	.....	ثانياً - الإطار المؤسسي لحركة المرور العابر
٥	.....	ألف - الصكوك القانونية الدولية التي تحدد حركة المرور العابر
٦	.....	باء - الاتفاقات الإقليمية
٧	.....	جيم - الاتفاقات الثنائية للنقل والمرور العابر
٨	.....	دال - ترتيبات الممرات
٨	.....	هاء - الصكوك القانونية الدولية التي تدعم تيسير النقل والمرور العابر
٩	.....	واو - الصكوك القانونية الدولية التي تغطي إجراءات المرور الجمركي العابر
٩	.....	زاي - برنامج عمل المآتي واستعراضه في نصف المدة
١٢	.....	ثالثاً - أمثلة مختارة لترتيبات المرور العابر وأفضل ممارساته
١٢	.....	ألف - الترتيبات الإقليمية
١٣	.....	باء - الاتفاقات الثنائية
١٣	.....	جيم - ترتيبات الممرات
١٤	.....	دال - الترتيبات الدولية للنقل الجمركي العابر
١٥	.....	هاء - الحلول التي توفرها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
١٥	.....	رابعاً - الجوانب التشغيلية في عمليات المرور العابر
١٧	.....	خامساً - طريق المستقبل

أولاً - مقدمة

١- تواجه البلدان غير الساحلية، نتيجة لوضعها الجغرافي السيئ تحديات محددة في سعيها إلى الاندماج في النظام التجاري العالمي، ويرجع هذا أساساً إلى أن السلع التي تدخل إليها أو تخرج منها تتعرض لحواجز تجارية إضافية، منها مثلاً الإجراءات المطولة عند عبورها الحدود. وعلاوة على هذا تعاني بلدان غير ساحلية كثيرة من الضعف في الترتيبات القانونية والمؤسسية وسوء الهياكل الأساسية والنقص في تكنولوجيا المعلومات ومن قطاع لوجستي غير متطور ونقص في التعاون مع بلدان العبور المجاورة. وأخيراً فبعدها عن الأسواق، إذا قورنت بالبلدان التي تصل مباشرة إلى الموانئ البحرية، يمكن أن يكون أيضاً شكلاً من أشكال الحرمان لها.

٢- ويتضح العيب الاقتصادي في أن يكون البلد غير ساحلي، من أن النمو الاقتصادي للبلدان غير الساحلية في الفترة ١٩٩٢-٢٠٠٢ كان أقل من نظيره في بلدان المرور العابر المجاورة بمقدار ٢٥ في المائة^(١). وبالنسبة للبلدان النامية غير الساحلية فقد كان متوسط النمو السنوي في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للفرد خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٩ سلبياً، إذ كان -٠,٩٣ في المائة، مقارنةً بنمو قدره ٠,٨٧ في المائة في أقل البلدان نمواً، و١,٣ في المائة في بلدان المرور العابر المجاورة، و٢,٤٩ في المائة في البلدان النامية الأخرى.

٣- ولقد تصدى المجتمع الدولي للمشاكل المشار إليها أعلاه والتي تواجه البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية، وذلك من خلال اعتماد صكوك قانونية دولية ترمي إلى تخفيف العبء الاقتصادي الواقع على تلك البلدان نتيجة لطابعها غير الساحلي، وعن طريق اتخاذ تدابير ترمي إلى الحد من تكلفة الوصول بسلعها إلى أسواق التصدير.

٤- وفي عام ٢٠٠٣ عقد في ألماتي، كازاخستان برعاية الأمم المتحدة المؤتمر الوزاري الدولي للبلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية والبلدان المانحة والمؤسسات المالية والإئتمانية الدولية والمؤسسات المانحة، المعني بالتعاون في مجال النقل العابر وكانت نتيجة المؤتمر هي برنامج عمل ألماتي، وهدفه العام هو وضع إطار عالمي جديد للعمل من أجل إنشاء نظم ذات كفاءة للنقل العابر في البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية يُشدد من ناحية على أن بالإمكان إنشاء نظم ذات كفاءة للنقل العابر عن طريق إقامة شراكات حقيقية بين البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية على الصعد الثنائي ودون الإقليمي والإقليمي والدولي، ويشدد من ناحية أخرى على قيمة الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

٥- ويعتد الأونكتاد صاحب مصلحة رئيسي في برنامج عمل ألماتي وهو يعمل منذ سنوات طويلة على حل المشاكل التي تواجهها البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية مما أسفر عن حلول ملموسة للمشاكل التي تواجهها تلك البلدان^(٢). وبوجه خاص فإن الأونكتاد يعزز الترتيبات التعاونية الناجحة بين البلدان

(١) Thomas Snow et al.، "دراسات حالات قطرية لبرنامج الأمم المتحدة الإئتماني بشأن التحديات التي تواجهها البلدان النامية غير الساحلية" (مكتب التقارير عن التنمية البشرية، ورقة غير منتظمة الصدور، ٢٠٠٣).

(٢) انظر، على سبيل المثال التقرير عن اجتماع الخبراء بشأن تصميم وتنفيذ ترتيبات للنقل العابر (TD/B/COM.3/EM.22/3).

النامية غير الساحلية وجيرانها، كما يبذل جهوداً لإدماج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ضمن إجراءات النقل العابر لتلك البلدان، بينما يساعد هذه البلدان بصفة عامة في الوقت نفسه على إيجاد حلول إمدادية متكاملة وذات كفاءة، ترمي إلى إدراجها في السلسلة العالمية للوجستيات والإمداد.

٦- وفي عام ٢٠٠٦ اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار ٢١٢/٦١ الذي طالبت فيه بإجراء استعراض لمنتصف المدة في عام ٢٠٠٨ للتقدم المحرز في تنفيذ برنامج عمل ألماتي. وقد طُلب إلى الأونكتاد تقديم الدعم اللازم لعملية الاستعراض.

٧- وأمام هذه الخلفية، ولدعم البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية في مساعيها المشتركة لتحسين عملياتها للنقل الدولي العابر، بطرق عملية، من قبيل استخدام تكنولوجيات ونظم المعلومات، فإن لجنة المشاريع وتيسير الأعمال التجارية، والتنمية، في دورتها الحادية عشرة المعقودة في جنيف في الفترة من ١٩ إلى ٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠٧، قررت تنظيم اجتماع خبراء يُعنى بالتعاون الإقليمي في مجال النقل العابر وإيجاد الحلول للبلدان النامية غير الساحلية.

٨- وتلقي هذه المذكرة نظرة على صكوك قانونية دولية وحلول مؤسسية مختارة وتقدم عرضاً مجملًا للحالة الراهنة. كما تقدم عرضاً مجملًا لبرنامج عمل ألماتي وتلقي نظرة على اتفاقات إقليمية وثنائية مختارة. وأخيراً فهي تجمع بين أوسع المعايير المقبولة انتشاراً وأفضل الممارسات في عمليات النقل العابر، بقصد تيسير استخدامها الأكفأ في ترتيبات المرور العابر الحالية وفي المستقبل.

٩- ويبحث الفصل الثاني في الإطار المؤسسي والقانوني للنقل العابر؛ ويقدم الفصل الثالث أمثلة لترتيبات النقل وأفضل ممارساته؛ بينما يتناول الفصل الرابع بعض الجوانب التشغيلية في عمليات العبور؛ ويعرض الفصل الخامس طريق السير قدماً ويقترح الحلول للتعاون الإقليمي في مجال النقل العابر، للبلدان النامية غير الساحلية.

ثانياً - الإطار المؤسسي لحركة المرور العابر

١٠- من المشاكل التي تواجه عند مناقشة حلول النقل العابر كثرة الإشارة إلى مفاهيم أو تعاريف أو أنواع مختلفة من النقل العابر. وبصفة عامة يمكن تعريف "تجارة المرور العابر" بأنها التجارة الخارجية لأي بلد، التي تمر عبر إقليم بلد ثالث أو أكثر قبل وصولها إلى وجهتها النهائية. ولدى مناقشة حركة المرور العابر أو النقل العابر فإن مصطلح "العبور" يرد في عدد من السياقات المختلفة، ومنها مثلاً، "حرية المرور العابر" أو "النقل العابر للجمارك"، وهي مصطلحات، وإن كانت مترابطة فإنها تتفاوت في جوهرها.

١١- ويقدم هذا الفصل وصفاً للإطار القانوني الرئيسي الذي يشمل حركة المرور العابر والنقل العابر والسمات المميزة للمفاهيم المختلفة التي تعتبر عادة "مروراً عابراً"؛ وتطبيقات هذه المفاهيم وطرق ترابطها واختلافها في النطاق. ففي سياق تيسير التجارة كثيراً ما توصف حركة المرور العابر بأنها الإجراءات التي تنتقل السلع بموجبه عبر إقليم وتكون بداية ونهاية عملية النقل خارج الإقليم. وفي سياق الإجراءات الجمركية، يوصف النقل العابر بأنه الإجراءات الذي تنتقل به السلع مع الخضوع لرقابة جمركية من أحد المكاتب الجمركية إلى آخر. ويشمل النقل الجمركي المرور العابر خارج الحدود، من خلال مرور عابر ونقل عابر داخل الحدود.

ألف - الصكوك القانونية الدولية التي تحدد حركة المرور العابر

١٢- ظل المجتمع الدولي على مدار السنين يعتمد عدة صكوك قانونية دولية تتضمن أحكاماً ترمي إلى مساعدة البلدان غير الساحلية على الوصول إلى الموانئ البحرية عن طريق حركة المرور العابر خلال بلدان مجاورة. وأهم أربعة صكوك قانونية تتضمن تعاريف لحركة المرور العابر هي:

(أ) الاتفاقية والنظام الأساسي الخاصان بحرية المرور العابر لسنة ١٩٢١ (بدء السريان في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٢٢؛ ٥٠ طرفاً)؛

(ب) الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات)، ١٩٤٧، وقد أصبح الآن جزءاً من الغات، ١٩٩٤ (بدء السريان المؤقت في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٤٨؛ ١٥٠ عضواً في منظمة التجارة العالمية)؛

(ج) اتفاقية تجارة المرور العابر للدول غير الساحلية، ١٩٦٥ (بدء السريان في ٩ حزيران/يونيه ١٩٦٧؛ ٣٨ دولة طرفاً).

(د) اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، ١٩٨٢ (بدء السريان في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤؛ ١٥٥ دولة طرفاً).

١٣- ولما كان كل من الصكوك القانونية المذكورة أعلاه يتناول قضايا ذات طابع مختلف، فهناك بالطبع بعض الاختلافات في تعريفها للمرور العابر. فبينما لا يُدرج الغات في مادته الخامسة ولا اتفاقية تجارة المرور العابر للدول غير الساحلية، إلا السلع (ومن بينها الحقائق) في تعريفها للمرور العابر، فإن الاتفاقية والنظام الأساسي الخاصان بحرية المرور العابر، واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار تدرج الركاب كذلك كما يدرج هذان الاتفاقان مفهوم إعادة الشحن على سفينة أخرى كنوع من أنواع المرور العابر.

١٤- وجدير بالذكر أن الصكوك القانونية الأربعة جميعها تشير إلى "حرية" المرور العابر، لا إلى "حق" المرور العابر. وقد فسر هذا الاختلاف من جانب البعض على أنه يعني أنه لا يوجد التزام على بلد المرور العابر بأن يمنح حق المرور العابر إلى بلد غير ساحلي، بينما يجادل آخرون بأن على بلد المرور العابر التزاماً بأن يمنح حق حرية المرور العابر إلى البلدان غير الساحلية^(٣). والسؤال الفعلي هو ما إذا كانت البلدان غير الساحلية محرومة عملياً نتيجة تطبيق تدخلات أكثر تقييداً من جانب بلد المرور العابر.

١٥- وتعرف الاتفاقيات الأربع عموماً المرور العابر من خلال بلد المرور العابر شريطة أن تبدأ الرحلة وتنتهي خارج البلد، وشريطة ألا تكون الرحلة داخل بلد المرور العابر إلا جزءاً من الرحلة كلها. وبالإضافة إلى التعاريف لحركة المرور العابر وحرية المرور العابر فإن الصكوك القانونية الأربعة تتضمن كذلك أحكاماً تتعلق بالمساواة في

(٣) Kishor Uprety, *The Transit Regime for Landlocked States: International Law and Development* (٣)
Perspectives (World Bank, Law, Justice and Development Series, 2005)

المعاملة وتيسير المرور العابر. وهي باستثناء اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار تتضمن أيضاً أحكاماً بشأن الرسوم والضرائب والعوائد.

١٦- ولم ينل القبول الدولي إلا لغات واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. وكما يتبين مما سلف فإن الصكوك القانونية الأربعة لا تقدم تعاريف متوائمة بالكامل لشتي المفاهيم، ومنها على سبيل المثال، "الحركة في المرور العابر" أو "حرية المرور العابر". ومع ذلك يبدو إلى حد ما أنها تساعد البلدان غير الساحلية وبلدان المرور العابر بأن أوجدت إطاراً قانونياً للاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تكون أطرافاً فيها.

١٧- وفي سياق المفاوضات الرامية إلى توضيح وتحسين لغات لعام ١٩٩٤ قدم عدد من المقترحات بشأن تيسير التجارة، شملت مقترحات لتعديل المادة الخامسة بقصد زيادة تسريع حركة السلع والإفراج عنها وتخليصها. وتجدر في هذا الصدد ملاحظة أن مسألة تسوية المنازعات في السياق العام للغات تشمل أيضاً التسوية فيما يتعلق بالمادة الخامسة.

باء - الاتفاقات الإقليمية

١٨- هناك عدد من منظمات التعاون الإقليمي، ومن بينها رابطة أمم جنوب شرق آسيا، وجماعة دول الأنديز، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، أبرمت اتفاقات للمرور العابر أو النقل العابر، أو هي قد أدرجت عناصر من النقل العابر في الاتفاقات المبرمة بين أعضائها^(٤). وقد تفيد هذه الاتفاقات الإقليمية بوجه خاص البلدان النامية غير الساحلية لأنها توفر إطاراً أرحب لمواءمة الإجراءات التي تستطيع البلدان من خلالها الحصول على فرص الوصول إلى تسهيلات المرور العابر في عدد أكبر من البلدان على أساس الإطار القانوني نفسه. وبوسعها كذلك أن تكون بمثابة حجر الزاوية للانضمام إلى الصكوك القانونية الدولية. وما الاتفاق دون الإقليمي للنقل عبر الحدود في منطقة الميكونغ دون الإقليمية الكبرى إلا مثلاً على ذلك إذ إن مرفقه يتضمن عناصر كثيرة من الصكوك القانونية الدولية في ميدان النقل والمرور العابر.

١٩- كذلك تتضمن اتفاقات إقليمية أخرى أحكاماً تتجاوز قضايا حركة النقل العابر التي تشملها الصكوك القانونية الأربعة المذكورة آنفاً. ويبدو أن الاتجاه الراهن يرمي إلى تغطية جميع القضايا المتعلقة بالنقل وتيسير المرور العابر في إطار اتفاقات إقليمية. وهذه ممارسة مجدية لأن السلطات والناقلين يجدون أمامهم إطاراً قانونياً موحداً بدلاً من الاضطرار إلى معالجة اتفاقات شتي تغطي قضايا محددة.

٢٠- وبالإضافة إلى صكوك التعاون الإقليمية يجري الآن إعداد اتفاقات متعددة الأطراف للنقل وتيسير التجارة بين آحاد البلدان لتشكيل مجموعات، ومن ذلك على سبيل المثال، الاتفاق الثلاثي الأطراف لحركة المرور العابر

(٤) قرار جماعة دول الأنديز ٣٩٩، النقل الدولي للسلع عن طريق البر؛ والاتفاق الإطاري لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن تيسير المرور العابر للسلع؛ وبروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بشأن التجارة، المرفق السادس المتعلق بتجارة المرور العابر وتيسيرات المرور العابر.

التي يجري التفاوض عليه بين الصين ومنغوليا والاتحاد الروسي، أو الاتفاق الرباعي الذي تدرسه الصين وكازاخستان وقيرغيزستان وباكستان.

٢١- وفيما يتعلق بانتشار الاتفاقات المتعددة الأطراف والإقليمية، فمن القضايا التي تستحق اهتماماً خاصاً المخاطر التي تتعرض لها بلدان معنية بتوقيعها على عدة اتفاقات على هذه الشاكلة، وربما كذلك على صكوك قانونية دولية تنطوي على نظم غير متساوقة. ومن الممكن أن تكون تلك الاتفاقات ضارة، إذ هناك خطر أن تؤدي إلى تعقيدات ومن ثم تنتفي مكاسب الكفاءة.

جيم - الاتفاقات الثنائية للنقل والمرور العابر

٢٢- لقد ظلت الممارسة العامة على مدى سنوات طويلة في العلاقات الدولية هي أن تدخل البلدان في اتفاقات ثنائية على جوانب معينة من التعاون. والأمر على هذا الحال في ميدان النقل والمرور العابر حيث يطلب اتفاق في الغالب على أن ينفذ أي مشغل نقل في بلد ما عمليات نقل ثنائية أو عمليات نقل لبلد ثالث أو عمليات نقل عابر عن طريق بلد آخر. وكثيراً ما تتضمن تلك الاتفاقات قواعد للقضايا المتعلقة بالنقل والخاصة بالسلع والمركبات والسائق وما إلى ذلك (انظر الفصل الرابع أدناه). ومن الممارسات الشائعة أن ينص البلدان المعنيان في اتفاق ثنائي للنقل البري على العدد الأقصى للأحمال أو الرحلات التي تتم في فترة معينة (الحصص) وأن يعاد التفاوض على الاتفاق على أساس منتظم. وفي بعض الأحيان تتبادل البلدان تراخيص أو أذون النقل أو المرور العابر باعتبار ذلك طريقة لإدخال عنصر مرونة في نظام الحصص الصارم بصفة عامة.

٢٣- ولا تهتم بعض الاتفاقات الثنائية حصراً إلا بمسألة المرور العابر دون التصدي للقضايا الأخرى المتعلقة بالنقل. وتتضمن اتفاقات أخرى أو هي تشير إلى إجراءات المرور العابر الجمركية. وكان ذلك هو الحال على سبيل المثال، بالنسبة إلى اتفاق المرور العابر الذي نفذ من قبل بين أفغانستان وباكستان.

٢٤- ومن الممارسات المعتادة أن تشير الاتفاقات الثنائية للنقل والمرور العابر إلى الصكوك القانونية الدولية في ميدان النقل وتيسير المرور العابر أو الإجراءات الجمركية الدولية، لتكون متوافقة مع أحكام تلك الصكوك القانونية ويكون ذلك شرطاً لاستخدام تبادل التراخيص.

٢٥- وكانت بلدان كثيرة تتوجس في الماضي من إلغاء اتفاقات النقل والمرور العابر أو التحرير الكامل لحركة النقل والمرور العابر الثنائية، إذ تعتقد بلدان كثيرة أن بوسعها كسب ميزة تنافسية عن طريق المهارة في المفاوضات غير أن البلدان تدرك بشكل متزايد أن تطبيق عدد كبير من الاتفاقات الثنائية للنقل والمرور العابر عمل لا يكفي وأنه كثيف استخدام الموارد. ولهذا السبب يتزايد اهتمام بعض البلدان - ولا سيما التي لا يبدو أنها تكتسب ميزات تنافسية من الاتفاقات الثنائية للنقل والمرور العابر - إما بالاتفاقات الثنائية للتحرير الكامل، وإما بالاتفاقات المتعددة الأقطار أو الإقليمية.

دال - ترتيبات الممرات

٢٦- أصبحت ترتيبات ممرات المرور العابر هامة بشكل متزايد بالنسبة إلى معظم البلدان النامية غير الساحلية^(٥). ولا يوجد تعريف موحد لممرات النقل أو المرور العابر، ولكن يمكن أن يوصف ممر المرور العابر بأنه طريق محدد (وحيد الوساطة أو متعدد الوسائط أو مشترك الوسائط) بين بلدين أو أكثر يتفق شركاء الممر فيه على إجراءات ميسرة حيثما تتوافر خدمات الدعم.

٢٧- وتعدد أسباب نجاح اتفاقات الممرات. فغالباً ما توفر هذه الترتيبات عائداً على الاستثمار أفضل من ترتيبات المرور العابر التقليدية، بغض النظر عما إذا كانت ترتيبات ثنائية أو إقليمية أو متعددة الأطراف. ويعود هذا جزئياً إلى أن نطاق هذه الترتيبات بالغ التركيز؛ فهناك مجموعة محددة من الأطراف المعنية، ويمكن التعامل مع جميع القضايا المتعلقة بكامل الممر (كالقضايا المتصلة بالهياكل الأساسية أو الجمارك أو المركبات أو السفن أو عبور الحدود) بشكل كلي. غير أن النهج الكلي ليس معتاداً في الترتيبات التقليدية حيث كثيراً ما تتناول القضايا المحددة سلطات واتفاقات منفصلة.

٢٨- وتعتمد ترتيبات الممرات بدرجة كبيرة على شراكات بين القطاعين العام والخاص حسنة الأداء يسهم فيها كل أصحاب المصلحة في الممر. ويجب أن يكون الجانب العام مستعداً لوضع إطار تنظيمي ييسر عمليات الممر، ويكون راعياً في الإسهام في الهياكل الأساسية والمرافق على طول الممر. فإذا توافر ذلك يمكن للأطراف الخاصة أن تعمل في ظل إطار مستقر وتخطط لعمليات واستثمارات للأجل الطويل.

هاء - الصكوك القانونية الدولية التي تدعم تيسير النقل والمرور العابر

٢٩- هناك حشد من الصكوك القانونية الدولية الأخرى غير الصكوك القانونية الدولية المذكورة في الفرع ألف، يحدد الإطار لحركة المرور العابر والمرور الجمركي العابر، وقد اعتمدت برعاية هيئات حكومية دولية مختلفة بقصد تيسير حركة النقل والمرور العابر الدولية. وتشمل هذه الصكوك قضايا مواضيعية تتصل بعمليات النقل الدولي، كنقل البضائع الخطرة وتيسير عبور الحدود^(٦) أو عقود النقل البري أو النقل بالسكك الحديدية^(٧). وهناك صكوك قانونية أخرى محددة الوسائط تتناول مثلاً تنسيق علامات وإشارات الطرق أو نقل البضائع بالسكك الحديدية.

(٥) للاطلاع على عرض مجمل لترتيبات الممرات الرئيسية الموضوعة في شتى أرجاء العالم، انظر Anwarul K. Chowdhury and Sandagdorj Erdenebileg, *Geography against Development: A Case for Landlocked Developing Countries* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 2006، E.05.II.A.5). وللإطلاع على تحليل معمق لكيفية عمل ترتيبات الممرات الناجحة، انظر John Arnold, *Best Practices in Management of International Trade Corridors* (سلسلة بحوث النقل بالبنك الدولي).

(٦) الاتفاقية الدولية لتنسيق عمليات رقابة السلع على الحدود، ١٩٨٢.

(٧) اتفاقية عقد نقل البضائع الدولي الطرقي؛ والاتفاقية المتعلقة بنقل البضائع بالسكك الحديدية.

وتأتي هذه الصكوك مكملات للاتفاقات الإقليمية والثنائية للنقل والمرور العابر، ويشار إليها غالباً في الاتفاقات بشأن النقل وكذلك اتفاقات الهياكل الأساسي والتخزين والشروط التجارية العامة^(٨).

واو - الصكوك القانونية الدولية التي تغطي إجراءات المرور الجمركي العابر

٣٠- كما جاء في الفرع ألف فإن ثلاثة من الصكوك القانونية الدولية الرئيسية الأربعة تتضمن أحكاماً تتعلق بالرسوم والضرائب والعوائد. وهي تحدد بصفة عامة أن السلع العابرة يجب ألا تخضع لرسوم أو ضرائب في دولة العبور خلال عملية المرور العابر. ومع هذا فمن الواضح أن دول العبور تحتاج إلى ضمان بأن السلع التي تسمح لها بالمرور العابر في أراضيها تخرج بالفعل من أراضيها. ولو حدث بسبب بعض الشذوذ في النقل العابر إن لم يكن الأمر على هذا النحو ودخلت السلع إلى أسواق دولة العبور بطريقة غير قانونية، أو أنها اختفت أثناء عملية العبور، فإن دولة العبور تريد أن يكون لها الحق في التعويض عن الرسوم والضرائب التي لم يتم تحصيلها.

٣١- ولهذا السبب يطلب بلد العبور، في الظروف العادية، شكلاً من أشكال الضمان المالي للنقل العابر في أراضيها قبل أن يأذن بالعبور. وهذا إجراء يمكن أن يكون بطيئاً ومكلفاً في آن واحد. ولتبسيط الأمور توضع إجراءات للعبور الجمركي إما على الصعيد الدولي وإما على الصعيد الوطني، بغية الإشراف على النقل العابر، وعن طريق الضمان أو التأمين يتم تحصيل الرسوم والضرائب، ويتم تبسيط وتسريع عملية المرور الجمركي العابر.

٣٢- وتتضمن الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية (اتفاقية كيوتو المنقحة) لعام ١٩٩٩ في مرفقها هاء أحكاماً تتعلق بعمليات العبور الجمركي. ويصف المرفق عملية النقل والعبور الجمركي الوطنية وما يتصل بها من إجراءات. وفضلاً عن هذا فالفصل ٥ من الاتفاقية يتضمن إجراءات لتقديم الضمانات للإجراءات الجمركية عموماً، بما في ذلك عمليات العبور الجمركي.

٣٣- وجدير بالملاحظة أن اتفاقية كيوتو المنقحة لم تتصد لمسألة حرية المرور العابر، ولا هي عرّفت حركة المرور العابر بالألفاظ نفسها المستخدمة في الصكوك القانونية الرئيسية الأربعة المشار إليها في الفرع ألف. ويستند تعريف عملية العبور في اتفاقية كيوتو، وفي اتفاقات العبور الجمركي الأخرى إلى إجراءات العبور الجمركي البحث. والاختلافات الأساسية هي (أ) أن العبور الجمركي لا يشمل النقل من سفينة إلى أخرى؛ (ب) أن العبور الجمركي لا يقتصر على عمليات العبور داخل البلد بل يشمل ما يسمى المرور العابر خارج البلد وداخله، أي شرائح النقل الخارجة من بلد المغادرة والداخلية إلى بلد الوجهة.

زاي - برنامج عمل المآتي واستعراضه في نصف المدة

٣٤- إن الهدف الرئيسي لبرنامج عمل المآتي هو تعزيز التعاون بين البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية. ويرمي برنامج عمل المآتي على وجه التحديد إلى ما يلي: (أ) ضمان الوصول من وإلى البحر بكل

(٨) يرد عرض مجمل لبعض من أهم الصكوك الدولية في K. Chowdhury and Sandagdorj Erdenebileg, *Geography against Development: A Case for Landlocked Developing Countries* (انظر الحاشية ٥).

طرق النقل وفقاً لقواعد القانون الدولي المتبعة؛ (ب) تقليل تكاليف الخدمات وتحسينها بغية زيادة تنافسية الصادرات؛ (ج) تقليل تكاليف تسليم الواردات؛ (د) حل مشاكل التأخير وعدم التيقن في الطرق التجارية؛ (هـ) إقامة شبكات وطنية ملائمة؛ (و) تقليل الفاقد والتلف والتردي في الطريق؛ (ز) تمهيد الطريق للتوسع في التصدير؛ (ح) تحسين سلامة النقل على الطرق وأمان الناس بطول الممرات.

٣٥- ولقد وجد بالنسبة للبلدان النامية غير الساحلية، بوجه خاص، أن من المهم التصدي للقضايا المشار إليها آنفاً فيما يتعلق بالتعاون في عمليات العبور بقصد الحد من تكاليف شحن الواردات والصادرات من السلع، ومن ثم تعزيز منافسة البلدان النامية غير الساحلية. ويبين الجدول الارتفاع المفرط في تكاليف النقل بالنسبة إلى البلدان النامية غير الساحلية.

الجدول ١ - تقديرات تكاليف الشحن بالنسبة إلى بلدان نامية أفريقية غير ساحلية مختارة، مقارنة بالمتوسط العالمي (بملايين دولارات الولايات المتحدة الأمريكية)

السنة	مجموعة البلدان	تقدير تكاليف شحن الواردات	قيمة الواردات (التكلفة والتأمين وأجور الشحن)	تكاليف الشحن كنسبة مئوية من قيمة الواردات
٢٠٠٣	المتوسط العالمي	٣٧٩,٢	٧ ٠٥٣	٥,٤
	الجنوب الأفريقي			
٢٠٠٢	ملاوي	١٠١,٠	٦٩٥	١٤,٥
٢٠٠٠	زامبيا	١٠٨,٦	٩٩٣	١٠,٩
	غرب أفريقيا			
٢٠٠١	بور كينا أسو	٩٢,٥	٦٥٦	١٤,١
٢٠٠٣	مالي	٢٧٥,٨	١ ١٣٠	٢٤,٤
٢٠٠٣	النيجر	١١٧,٣	٤٩٠	٢٣,٩
	شرق أفريقيا			
٢٠٠٣	بوروندي	٢٠,٩	١٥٧	١٣,٣
٢٠٠٤	رواندا	٦١,٠	٢٨٤	٢٤,١
٢٠٠٤	أوغندا	٢٨٨,٣	١ ٦٥٧	١٧,٤

المصدر: الأونكتاد، استعراض النقل البحري ٢٠٠٥ (UNCTAD/RMT/2005) و٢٠٠٦ (UNCTAD/RMT/2006).

٣٦- ويرد أدناه عرض موجز لخمس أولويات رئيسية في برنامج عمل المآتي^(٩).

(٩) انظر تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن تنفيذ برنامج عمل المآتي (A/61/302).

الأولوية الأولى: السياسة الأساسية للمرور العابر

٣٧- ينبغي للبلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية أن تستعرض وتنقح أطرها التنظيمية؛ وأن تتيح مزيداً من مشاركة القطاع الخاص؛ وأن تُدخل إصلاحات تزيد من استجابة مقدمي خدمات النقل لطلبات المستفيدين منها؛ وأن تبسط وتزيد الشفافية في لوائح المرور العابر والنقل عبر الحدود، وتبسط الإجراءات الإدارية؛ وأن تعزز استخدام تكنولوجيا المعلومات؛ وأن تعزز برامج التدريب، مع المراعاة الكاملة للجوانب البيئية والتنمية المستدامة؛ وأن تستفيد من الاتفاقيات الدولية الخاصة بالنقل والمرور العابر، ومن الاتفاقات الإقليمية والثنائية التي تصدق عليها البلدان المعنية.

الأولوية الثانية: تطوير الهياكل الأساسية وصيانتها

٣٨- إن عدم كفاية الهياكل الأساسية عقبة أولية أمام إنشاء نظام للنقل العابر يمتاز بالكفاءة في البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية. وسوف ينطوي التصدي للاحتياجات من الهياكل الأساسية وعلاج تدهورها، على استثمارات كبيرة، هي في أغلب الأحوال أكثر مما يحتمله القطاع العام. ولذا سوف يتطلب هذا إقامة شراكات عامة - خاصة، وبناء القدرات وتطبيق سياسات وإصلاحات مؤسسية جديدة، إن استدعى الأمر ذلك. ويظل من الأمور البالغة الأهمية دعم المانحين والمؤسسات المالية الدولية ووكالات المساعدة الإنمائية. ومن الشروط الأساسية للنجاح في هذه المهمة، التركيز على التعاون الإقليمي ودون الإقليمي وعلى توفير إطار تنظيمي ومؤسسي سليم.

الأولوية الثالثة: التجارة الدولية وتيسير التبادل التجاري

٣٩- هناك عدد كبير من البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية لا تشترك بما فيه الكفاية في التجارة الدولية ولا هي أعضاء في منظمة التجارة العالمية، الأمر الذي يضر بآفاق تنميتها. ومن المهم بوجه خاص للبلدان النامية غير الساحلية أن يتم التصدي لقضايا من قبيل عبور الحدود المرهق وكذلك الإجراءات الجمركية ومتطلبات التوثيق، بقصد الحد من تكاليف المعاملات. وما الاتفاقيات الدولية والاتفاقات الإقليمية ودون الإقليمية والثنائية إلا بعض أدوات أساسية يمكن بها مواءمة وتبسيط القواعد والإجراءات وتوحيدها.

الأولوية الرابعة: تدابير الدعم الدولي

٤٠- إن متطلبات وضع وصيانة نظام كفؤ للنقل العابر لمطلب شاق حتى أن البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية لا تستطيع الوفاء بها دون مساعدة. فينبغي للشركاء الإنمائيين والشركاء الخاصين معاً أن يؤدوا دوراً هاماً في دعم برامج تطوير النقل العابر.

الأولوية الخامسة: التنفيذ والاستعراض

٤١- يتطلب تنفيذ برنامج العمل جهوداً فردية ومتضافرة من البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية ذاتها ومن شركائها الإنمائيين والمنظمات والهيئات في منظومة الأمم المتحدة، وغيرها من المؤسسات الحكومية

الدولية. وأهم عامل في كفاءة إنشاء نظم للنقل العابر هو التعاون الثنائي والإقليمي ودون الإقليمي الذي يجب تعزيزه على أساس المصالح المتبادلة للبلدان غير الساحلية وبلدان المرور العابر على السواء. وقد طلب إلى الأونكتاد أن يواصل النظر في البرامج المتعلقة بالتجارة الإلكترونية، وتيسير التجارة والقضايا التجارية في البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية والبرنامج الخاص لصالح أقل البلدان نمواً والبلدان غير الساحلية وبلدان النامية الجزرية الصغيرة.

ثالثاً - أمثلة مختارة لترتيبات المرور العابر وأفضل ممارساته

٤٢ - يقدم هذا الفصل مزيداً من التفاصيل عن أمثلة مختارة للأنواع المختلفة من ترتيبات النقل العابر التي ثبت نجاحها في التغلب على الصعوبات التي تواجهها البلدان غير الساحلية وبلدان المرور العابر.

ألف - الترتيبات الإقليمية

اتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا الإطاري بشأن تيسير عبور السلع

٤٣ - قرر أعضاء الرابطة إنشاء سوق واحدة بحلول عام ٢٠١٥. ولتحقيق هذه الغاية أصبح توفير بيئة جمركية كاملة التنسيق أولوية عالية، تمشياً مع الرؤية الجمركية للرابطة لعام ٢٠٢٠.

٤٤ - ومن المكونات الأساسية للتكامل الجمركي للرابطة تنفيذ نظام للمرور العابر الجمركي يوفر أكفاً بيئة ممكنة لحركة السلع عبر الحدود الوطنية. وسوف يشكل الاتفاق الإطاري للرابطة لعام ١٩٩٨ بشأن تيسير المرور العابر للسلع الأساس لتطوير نظام المرور العابر الجمركي الذي يسمح باستخدام نواتج التجار. وينتظر أن يكون نتاج المشروع ما يلي: تطبيق لوائح وإجراءات للمرور العابر ضمن الأحكام القانونية المشتركة للرابطة؛ واستخدام وثيقة إدارية واحدة أو إعلان يشمل نظام النقل العابر بأسره؛ ووصول جميع التجار الذين يستوفون الشروط المقررة إلى نظام المرور العابر، وإن كان ذلك بإجراءات مبسطة بالنسبة إلى المشغلين المحنكين حسني النية؛ وتأميناً أو ضماناً واحداً يقدم عند المغادرة ويكون سارياً عبر جميع البلدان المشتركة في النظام؛ ونظماً لإدارة المخاطر تشمل المراقبة الحاسوبية من البداية إلى النهاية لإنهاء المعاملات وحركة البضائع؛ وقبول الجمارك بالضوابط التي تنفذها إدارات الأعضاء؛ وترتيبات لتبادل المساعدة.

٤٥ - ومن المتوقع أن يعمل النظام بمثل ما يعمل به نظام العبور الجمركي في الجماعة الأوروبية، بما في ذلك نظام الاتحاد الأوروبي المحوسب لإدارة العبور الجمركي.

٤٦ - ويمكن لجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وهي البلد الوحيد النامي غير الساحلي في رابطة أمم جنوب شرق آسيا، أن تتوقع الاستفادة من تطبيق نظام للعبور الجمركي في الدول الأعضاء بالرابطة. وسوف يتيح نظام العبور الجمركي، إلى جانب الاتفاق الإطاري القائم بشأن تيسير عبور السلع إجراءات منسقة ومبسطة لتجار جمهورية لاو واختياراً مدفوعاً بالسوق لطرق نقل تجارتهم الخارجية.

باء - الاتفاقات الثنائية

إثيوبيا - جيبوتي

٤٧- كثيراً ما تعتمد البلدان النامية غير الساحلية اعتماداً شديداً على العلاقات الثنائية في مجال حركة المرور العابر. ومن أمثلة هذا الاعتماد إثيوبيا التي تستخدم الآن، بسبب ظروفها السياسية في القرن الأفريقي، طريق المرور العابر من خلال جيبوتي كي تصل إلى ميناء بحري.

٤٨- وينظم النقل العابر لإثيوبيا عبر جيبوتي واستخدام ميناء جيبوتي الاتفاق الثنائي بشأن استخدام الميناء وعبور السلع. ويستند هذا الاتفاق بقدر كبير إلى أحكام ونظم من الصكوك القانونية الدولية، وهو يشمل قضايا من قبيل حرية المرور العابر، والإجراءات الجمركية، ولوائح وشروط النقل البري، واعتماد مشغلي النقل.

٤٩- كذلك يتضمن الاتفاق أحكاماً لحل المنازعات. وقد أنشئت لجان دائمة لمعالجة القضايا الشائكة والشكاوى التي يمكن أن تثار، في إطار ترتيب استشاري رسمي، نص عليه في الاتفاق.

جيم - ترتيبات الممرات

مجموعة ممر خليج والفيس

٥٠- تتألف مجموعة ممر خليج والفيس من أصحاب مصلحة من القطاعين العام والخاص بطول ممرات النقل الأربعة التالية في الجنوب الأفريقي، وكلها تربط ميناء خليج والفيس، ناميبيا:

(أ) ممر ترانس كالا هاري (يربط غابرون، في بوتسوانا؛ وجوهانسبرغ، في جنوب أفريقيا)؛

(ب) ممر ترانس كابريفي (يربط لوساكا في زامبيا؛ وهراري في زيمبابوي؛ ولوبومباشي في جمهورية الكونغو الديمقراطية)؛

(ج) ممر ترانس كونيبي (يربط لوبانغو في أنغولا)؛

(د) ممر ترانس أورانجي (يربط كيب تاون في جنوب أفريقيا).

٥١- ولممر خليج والفيس تركيز متعدد الوسائط، إذ يركز على وصلات النقل البري والنقل بالسكك الحديدية، وكذلك العمليات الإمدادية وعمليات الموانئ والاتصال البيئي مع السلطات الحكومية والتنظيمية. وتهدف المجموعة إلى تحقيق أقصى مصداقية لجميع العمليات المرتبطة بالنقل على طول الممرات، وبذا تقلل الزمن الذي يستغرقه النقل والمرور العابر، ويوفر الحل الأمثل للتكلفة في النقل. وكانت المجموعة قد أنشئت أصلاً عملاً بمذكرة تفاهم بين حكومات بوتسوانا وناميبيا وجنوب أفريقيا فيما يتعلق بتطوير ممر ترانس كالا هاري.

٥٢- وبالنسبة لكل ممر، فإن أصحاب المصلحة يحللون العناصر الإنسانية اللازمة لنجاح تشغيله، ومنها مثلاً الهياكل الأساسية وجوانب التسهيلات والاتصالات والقدرة. وعلى هذا الأساس تمت صياغة استراتيجيات وعدد

من المشاريع المحددة بوضوح من أجل تطوير وتنفيذ وإدارة الممرات. وتحدد الاستراتيجيات أنشطة التمويل والتدريب والترويج.

٥٣ - وقد أنشئت مجموعة ممر خليج والفيس في عام ٢٠٠٠. ومن أمثلة تأثيرها أن استخدام ممر ترانس كالا هاري قد ارتفع من ٢٠ في المائة إلى ٦٠ في المائة بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٠٤ وتضاعف حجم نقل الحاويات في خليج والفيس فيما بين عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٤.

دال - الترتيبات الدولية للنقل الجمركي العابر

اتفاقية النقل البري الدولي

٥٤ - لقد ثبت بمرور السنين أن اتفاقية النقل البري الدولي هي أنجح نظام متاح للنقل الجمركي الدولي العابر. وهي تستخدم حالياً في نحو ٥٥ بلداً وأساساً في منطقة أوروبا كلها وآسيا الوسطى وتغطي نحو ٣ ملايين عملية نقل عابر سنوياً.

٥٥ - ومبادئ النقل الجمركي العابر مبينة في الاتفاقية الدولية لمنظمة الجمارك العالمية بشأن تبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية (اتفاقية كيوتو المنقحة)، وهي مكررة في نظام اتفاقية النقل البري الدولي. وهذا يعني أن اتفاقية النقل البري الدولي لا تتصدى إلا إلى عنصر الجمارك، ولا تتناول حقوق الوصول أو حرية المرور العابر. وكان نظام النقل البري الدولي قد وضع أصلاً للنقل البري، ولكنه يمكن أن يستخدم كذلك لنقل الحاويات؛ وهو بذلك نظام متعدد الوسائط ويمكن استخدامه للنقل عبر القارات.

٥٦ - وترمي اتفاقية النقل البري الدولي، من ناحية، إلى تيسير النقل الدولي العابر للسلع باستخدام إجراءات جمركية مبسطة تشمل تعليق دفع الرسوم والضرائب خلال النقل العابر، ومن ناحية أخرى، إلى حماية العائدات الجمركية باستخدام نظام دولي للضمان. وهذا الهدف المزدوج يفيد السلطات الوطنية التي تسمح بالنقل العابر في بلدها، كما يفيد مشغلي النقل لأنه يبسط الإجراءات للطرفين.

٥٧ - وإذا قورن نظام النقل البري الدولي بغيره من نظم النقل الجمركي العابر الدولية أو الإقليمية فإن عامل النجاح الرئيسي في هذا النظام أنه يوفر تلقائياً ضماناً لبلد العبور عند تنفيذ عملية نقل عابر. وقد ثبت أن عدم وجود ضمان من هذا القبيل هو عقبة كأداء أمام الكثير من نظم النقل الجمركي العابر الأخرى الدولية أو الإقليمية. فبغير نظام فعال للضمان لا توفر نظم النقل الجمركي العابر المزايا الكاملة للسلطات الوطنية ولا للمشغلين. وترتيبات الضمان في اتفاقية النقل البري الدولي معقدة ولكن كل عملية نقل عابر بموجب نظام النقل البري الدولي تكون مشمولة بضمان قدره ٥٠.٠٠٠ دولار أمريكي. وبينما يعتبر هذا العنصر المالي أحد الأسباب في نجاح نظام النقل البري الدولي، فإن التكلفة التي يتحملها المشغل لاستخدام نظام الضمان، إذا اقترنت بالتكاليف الأخرى المتصلة بوحدات النقل، هي على الأرجح التي حالت دون أن يكون لنظام النقل البري الدولي مجال جغرافي أوسع في التطبيق في أنحاء العالم. فالتكلفة تحول دون استفادة المشغلين في البلدان النامية بوجه خاص من النظام.

هاء - الحلول التي توفرها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

٥٨- لقد أصبح استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في حركة النقل والمرور العابر في السنوات العشر الأخيرة شرطاً هاماً لأي راغب في العمل في هذا الميدان. وأصبح تقديم الوثائق إلكترونياً هو الأمر القياسي في كل وسائط النقل بين الصانعين والناقلين، من ناحية، وبين الناقلين والسلطات، من ناحية أخرى. وينتشر استخدام نظامي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، "النافذة الواحدة" و"طريق الممر" انتشاراً واسعاً هذه الأيام في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء. والدافع إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات هو بقدر كبير عولمة التجارة وتشغيل سلاسل عالمية للوجستيات والإمدادات.

٥٩- وتستخدم سلطات جمركية كثيرة تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ومن ذلك مثلاً، النظام الآلي للبيانات الجمركية في الأونكتاد، لإدارة نظم المرور الجمركي العابر.

٦٠- ومن الأهداف الواضحة لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، استخدامها في مجال إدارة ممرات العبور. ولجني العوائد الكاملة من ترتيبات الممرات ينبغي أن تكون معالجة البيانات آلية بغية تخفيض العمليات المتكررة وأوقات الانتظار عند الحدود والسلطات الإشرافية. ومع ذلك فهذا لا يمكن تحقيقه إلا إذا كانت نُظُم تكنولوجيا المعلومات لدى الأطراف المختلفة في ترتيبات الممر والسلطات المختلفة متساوقة. ويتوافر المزيد من المعلومات المفصلة عن استخدام الحلول التي تتيحها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تقرير اجتماع الخبراء بشأن الحلول التي تقدمها هذه التكنولوجيا لتيسير التجارة عند المعابر والموانئ الحدودية (TD/B/COM.3/EM.27/3) وهو المعقود في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦.

النظام الآلي للبيانات الجمركية

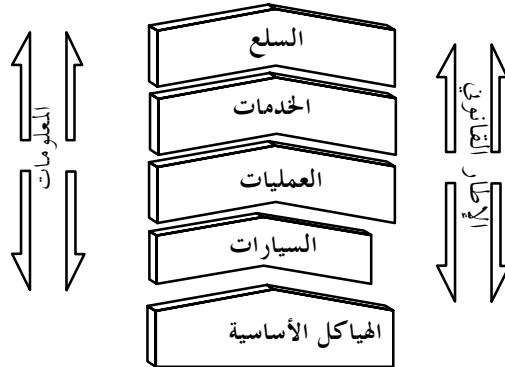
٦١- هذا النظام مصمم لمعالجة جميع المعاملات الرئيسية المتصلة بالجمارك، بدءاً من تبسيط وتنسيق الإجراءات والشكليات ومواءمة الوثائق التجارية مع إدارة المخاطر وعمليات المرور العابر، وتسريع عمليات الإفراج عن السلع، فضلاً عن جمع البيانات بشكل موقوت ودقيق من أجل أهداف السياسة الضريبية والتجارية.

٦٢- وللنظام الآلي للبيانات الجمركية هدفان هما: (أ) تحديث الجمارك عن طريق الأتمتة المحوسبة لمعظم الشكليات الحدودية، بغية تسريع عملية الإفراج عن البضائع؛ (ب) تعزيز إدارة مراقبة الجمارك بتزويد الحكومات بالإحصاءات الدقيقة والموقوتة عن العمليات الجمركية والتجارة الخارجية لأغراض سياسات العوائد الضريبية والتجارة.

رابعاً - الجوانب التشغيلية في عمليات المرور العابر

٦٣- يجب أن يمثل النقل العابر للأعراف واللوائح التجارية والصناعية والصحية ولوائح السلامة وغيرها في بلد العبور، وتوثق مستنداته بشكل سليم (الفاتورة التجارية، وعقد النقل، وما إلى ذلك)، وتجمع في رزم. وتنظم القواعد واللوائح المرعية السلطات المختلفة في بلد العبور. ويرد في الشكل ١ سرد للجوانب الأساسية في توخذ في الاعتبار في أي عملية مرور عابر.

الشكل ١ - الجوانب التشغيلية الرئيسية التي تؤخذ في الاعتبار عند نقل البضائع



٦٤ - ولقد سبقت مناقشة أطر قانونية وحلول مختارة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في هذه الوثيقة. وفي العادة لا تحدد الصكوك القانونية الدولية المنظمة للمرور العابر أي سلع بعينها في أحكامها (رغم أن اتفاقية النقل البري الدولي تحظر بالتحديد نقل أنواع معينة من منتجات التبغ والكحول، بقصد الحماية من إساءة استخدام نظام الضمانات الخاص بالنقل البري الدولي). غير أن الاتفاقيات التي تتناول المرور الجمركي العابر، بما في ذلك اتفاقية النقل البري الدولي، تتضمن أحكاماً تسمح بشكل محدد لأي بلد عبور بتطبيق قيود وضوابط تفرضها بموجب اللوائح الوطنية لأسباب الآداب العامة أو الأمن العام أو الصحة الشخصية أو العامة أو لأسباب بيئية أو باثولوجية نباتية. وتكرر هذه الأحكام أيضاً في بعض الترتيبات الإقليمية للمرور العابر وبعض الترتيبات الثنائية.

٦٥ - ومن المهم لدى تصميم ترتيبات محددة للمرور العابر فهم تركيبة البضائع العابرة بغية ضمان وجود الضوابط والخدمات اللازمة على طول طريق المرور العابر. ويمكن أن يتم هذا بجمع وتحليل البيانات عن صادرات البلد غير الساحلي وأحجامها وتدفقاتها.

٦٦ - وفيما يتعلق بتقدير متطلبات الهياكل الأساسية فإن عدداً من الصكوك القانونية الدولية يقدم معايير ومعلومات لتصميم وإنشاء الهياكل الأساسية للنقل بالبر وبالسكك الحديدية ومجري المياه الداخلية^(١٠).

٦٧ - ومن المهم عند تصميم وإنشاء الهياكل الأساسية لتلبية الطلب على القدرة في طرق نقل محددة، معرفة أحجام النقل على الطريق، وبوجه خاص نصيب وسائل النقل المختلفة على الطريق. وبالنسبة للبلدان النامية غير الساحلية فمن المهم للغاية أن يراعى تطوير الهياكل الأساسية، لا على الصعيد الوطني فحسب، بل وعلى طول كامل ممر العبور الذي يستخدمه البلد النامي غير الساحلي للوصول إلى ميناء بحري. ولذا يجب على بلدان العبور غير الساحلية أن تجري تقديرات متكاملة وتحليلات بقصد تفعيل الهياكل الأساسية للنقل بوجه صحيح وأبعاد صحيحة وتشغيل مشترك.

(١٠) منها مثلاً الاتفاق الأوروبي لخطوط السكك الحديدية الدولية الرئيسية، والاتفاق الحكومي الدولي المتعلق بشبكة الطرق الرئيسية الآسيوية، والاتفاق الدولي بشأن الطرق في المشرق العربي.

٦٨- ولكل نوع من التجارة متطلباته فيما يتعلق بنوع المركبات المستخدمة (شاحنات أو سفن أو عربات). ولكل نوع من هذه المركبات معايير محددة، تنظيمية وتجارية يتعين اتباعها^(١١). فهناك أنماط حركة معينة تتطلب استعمال أكثر من واسطة للنقل خلال المرور العابر. وفي تلك الحالات يصبح الامتثال للوائح الدولية ضرورياً للنقل المجمع أو النقل المتعدد الوسائط أو النقل المشترك بين الوسائط. ولذا فمن الضروري أن تراعى هذه الأنماط عند تصميم اتفاقات المرور العابر والممرات.

٦٩- وأخيراً، ففي ضوء كل العوامل المذكورة أعلاه يتعين تطبيق ضوابط تنظيمية مختلفة (كالضوابط الجمركية أو البيطرية أو الشخصية) وبعض الخدمات التجارية (كالسمسرة الجمركية أو المصارف أو مرافق الانتظار) بطريقة متكاملة ومتلازمة. وعلى سبيل المثال، فالجمارك والضوابط الحدودية الأخرى بين البلدان المتجاورة ينبغي أن تعمل في ساعات عمل واحدة للنوع الواحد من البضائع، والأمثل أن تعمل في موقع واحد وتتبع إجراءات مشتركة بحيث يستطيع مشغلو النقل الاستفادة من عمليات الموقف الواحد.

٧٠- وتستطيع البلدان غير الساحلية وبلدان العبور لتبسيط إجراءاتها بهذه الطريقة أن تعتمد على الصكوك القانونية الدولية، ومنها مثلاً اتفاقية كيوتو المنقحة (١٩٩٩) أو الاتفاقية الدولية لتنسيق عمليات رقابة السلع على الحدود (١٩٨٢) لمساعدتها في صياغة مذكرات التفاهم بشأن القضايا والإجراءات المحددة لعمليات عبور الحدود بينها.

خامساً - طريق المستقبل

٧١- أصبحت ترتيبات التعاون الإقليمي في مجال النقل العابر تزداد أهمية، وهذا ما يتضح من المبادرات المتخذة في رابطة أمم جنوب شرق آسيا، ومنطقة نهر الميكونغ دون الإقليمية الكبرى، والسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، وجماعة دول الأنديز. ومن بين أسباب هذا الاتجاه أن المنظمات الإقليمية تتحرك تدريجياً نحو توثيق التكامل الاقتصادي والتجاري، وهذا يتطلب تنسيق إجراءات النقل والمرور العابر والجمارك.

٧٢- كذلك فإن ترتيبات ممرات العبور تتزايد في بعض الأقاليم. وترتيبات الممرات تمكّن جميع الشركاء المعنيين من العمل معاً في تنفيذ تدابير عملية لتيسير المرور العابر.

٧٣- يستوافر الأساس لكثير من ترتيبات العبور الإقليمية وترتيبات ممرات العبور في الصكوك القانونية الدولية حيث تدرج كلياً أو جزئياً في كثير من تلك الترتيبات. ويمكن أن يكفل هذا النهج التساوق مع الإطار التنظيمي الدولي ومع التشغيل المشترك والثبات بين شتى الترتيبات الإقليمية وترتيبات الممرات. فعدم التساوق بين ترتيبات العبور المختلفة هو أحد المخاطر التي تواجه البلدان ومشغلي النقل المشتركين في ترتيبات مختلفة. وبالتأكيد فإن الحشد غير المتساوق من الصكوك القانونية الدولية والاتفاقات الإقليمية وترتيبات الممرات يشكل الدافع نحو تيسير النقل والمرور العابر ويضر بالبلدان غير الساحلية بوجه خاص.

(١١) وعلى سبيل المثال، فلنقل المواد الغذائية القابلة للتلف، تستخدم بلدان كثيرة الاتفاق المتعلق بالنقل الدولي للأغذية القابلة للتلف وبالمعدات الخاصة التي يلزم استعمالها لهذا النقل.

٧٤- ورغم أنه قد يبدو أن وجود صك دولي واحد يغطي جميع جوانب النقل العابر هو الحل المثالي، لأنه يتلافى التضاربات المحتملة بين الأحكام، فإن ذلك يبدو هدفاً بعيد المنال. والخطوة الأولى نحو تحقيقه هي اعتماد بعض النقاط المرجعية المشتركة كي تدرج في الاتفاقات الإقليمية والثنائية فتكفل على الأقل التساوقات الوظيفية بين مختلف المخططات الموضوعية لكي تعكس الظروف والاحتياجات المحلية.

٧٥- ومن أهم عناصر النجاح في تنفيذ ترتيبات العبور المحلية وفي الممرات، استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحقيق المكاسب في مجال الكفاءة. والحلول التي توفرها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في ترتيبات المرور العابر يمكن أن تساعد في جعل الإجراءات أكثر كفاءة، وبذا تتجنب التكاليف الإضافية وتزيد منافسة السلع المحمولة، وتضمن في الوقت نفسه الشفافية والمساءلة في سلسلة الإمداد.

٧٦- وقد أصبحت البلدان النامية غير الساحلية في وضع يسمح لها بالاستفادة بوجه خاص من ترتيبات المرور العابر ذات الكفاءة. ويمكن أن تركز ترتيبات النقل العابر الإقليمية وفي الممرات، بشكل محدد على احتياجات تلك البلدان. وبشكل خاص فإن ترتيبات المرور العابر في الممرات تزودها بنهج هادف غير بيروقراطي مكشوف، لتنفيذ تدابير تيسير المرور العابر. وفي الوقت نفسه يمكن رصد هذه الترتيبات وقياسها، فهذا أمر مفيد للشركاء العاميين والخاصين المعنيين بالممرات واستخدامها.

٧٧- وفي هذا السياق، ومع مراعاة بعض القضايا الرئيسية التي يتعين تناولها في تلك الصكوك قد يظهر ما يلي على أنه نقاط مرجعية توافقية لتصميم أو إصلاح الحلول التعاونية الإقليمية لعمليات المرور العابر للبلدان النامية غير الساحلية:

(أ) التعامل مع الإجراءات والوثائق الجمركية: المرفق هاء باتفاقية كيوتو المنقحة يفسح الطريق للأمام، ذلك الطريق الشديد التوصية به والأوسع موافقة عليه؛

(ب) التعامل مع حرية المرور العابر للسلع: التنقيح الحالي للمادة الخامسة من الغات لسنة ١٩٩٤ والأحكام الجديدة المتوقعة في إطار اتفاق تيسير التجارة، بمنظمة التجارة العالمية يتيح معلماً عالمياً للمستقبل المنظور؛

(ج) فيما يتعلق بنظم الضمان إذا كانت مطلوبة فإن نظام النقل البري الدولي يقدم نموذجاً لمخطط مؤسسي ومالي يؤكد الفعالية في ضمان الأمن المالي؛

(د) للتصدي لمتطلبات الأمن المادي لسلسلة الإمداد الدولية، وهو ما يؤثر بلا شك على عمليات النقل العابر لتجارة البلدان النامية غير الساحلية، فإن إطار معايير تأمين وتيسير التجارة العالمية بمنظمة الجمارك العالمية هو في الوقت الراهن المرجع العالمي الوحيد في هذا الميدان؛

(هـ) للتصدي لحرية الحركة الدولية لمعدات النقل وتقديم خدمات النقل المفتوحة عبر الحدود، بما في ذلك توفير الموظفين والتغطية التأمينية للسلع، لا يود أي معيار دولي ولكن هناك بعض الأمثلة الناجحة وخاصة في أمريكا الجنوبية يمكن بحثها على أساس أنها نماذج ممكنة؛

(و) فيما يتعلق بمسؤولية مشغلي النقل فإن الاتفاقية المتعلقة بعقود النقل الدولي الطرقي للبضائع واتفاقية النقل الدولي للبضائع بواسطة السكك الحديدية هما المرجعان الدوليان المتاحان الأوسع قبولاً حالياً؛

(ز) فيما يتعلق بكفاً طريقة لتنظيم عمليات النقل العابر ككل، فيمكن العثور على حلول لإدارة النقل والعبور والممرات في أفضل الممارسات المطبقة حالياً في كل إقليم؛

(ح) تطوير نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدعم الإدارة الشاملة لترتيبات النقل العابر، بما في ذلك الأمن المالي والمادي، ما زال للآن بحاجة إلى إيجاد مرجعية مشتركة مقبولة على نطاق واسع، ولكن هناك بعض النظم الجمركية، مثل النظام الآلي للبيانات الجمركية، والشبكات الموسعة لأوساط الموانئ، اقترحت سبلاً ذات كفاءة لرصد وتحسين كفاءة عمليات النقل.

٧٨- واستعراض نصف المدة لبرنامج عمل المآتي فرصة ممتازة للنظر في هذه الجوانب المختلفة جميعها من جوانب العمل التعاوني التي ينبغي أن تنهض بها البلدان غير الساحلية وبلدان العبور لفائدة جميع أصحاب المصلحة. وهو فرصة فريدة أيضاً للتركيز على أكثر الحلول والصكوك فعالية وإتاحتها للبلدان النامية غير الساحلية.

٧٩- وبصفة الأونكتاد جزءاً من المجتمع الدولي المعني بتنفيذ خطة عمل المآتي فإنه يستطيع أن يساعد في تصميم حلول إقليمية على أساس المعايير الدولية التي لا تواكب الظروف المحلية فحسب بل وتكون متساقطة مع المعايير وأفضل الممارسات الدولية المعترف بها على نطاق واسع شرعياً أو حسب الأمر الواقع.

- - - - -