Distr.
LIMITED

E/ESCWA/TRANS/1996/WG.1/9
27 October 1996
ORIGINAL: ARABIC

الامم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

اجتماع فريق الخبراء المخصص لاجراءات عبور الحدود
والاتفاقيات المتعلقة بنقل البضائع والمسافرين
٤-٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦
القاهرة

اجراءات تسهيل العبور على المنافذ البحرية في دول الإسكوا

محمود إدريس الحبر(*)
قسم النقل
شعبة القضايا والسياسات القطاعية

(*) موظف أول للشؤون الاقتصادية في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا).

96-0401

المحتويات

الصفحة

مقدمة

تعتمد دول الإسكوا بصفة أساسية على النقل البحري في تجارتها الخارجية وخاصة في تصدير المواد الهيدروكربونية كالنفط الخام ومنتجاته واستيراد المواد الاستهلاكية والصناعية والمواد الأولية والمواد الغذائية وما الى ذلك.

وتقوم الأساطيل الأجنبية بنقل معظم التجارة البحرية لدول الإسكوا ونحو ٩٥ في المائة من التجارة البحرية للبلدان العربية ككل، بينما تقوم الأساطيل الوطنية بنقل ما نسبته ٥ في المائة فقط. ويؤكد ذلك ما ورد في دراسة عن مستلزمات تشجيع صناعة النقل البحري أعدتها شركة الملاحة العربية المتحدة في أيلول/سبتمبر ١٩٨٧ من أن خمس دول عربية لوحدها دفعت لشركات النقل البحري الأجنبية أجور شحن بحري عما صدرته واستوردته من بضائع خلال الفترة ١٩٨٣-١٩٨٦ بلغت حوالي ٣٨ر٤ مليار دولار.

ان التكاليف الباهظة التي تتكبدها دول المنطقة والدول العربية بصفة عامة من جراء النقص النوعي والحجمي للأساطيل البحرية الوطنية وبسبب الانفاق على إنشاء وتطوير الموانىء بدون استرشاد وتنسيق وتعاون تعتبر نتيجة حتمية لغياب سياسة واستراتيجية اقليمية للنقل البحري تهتم، في جملة أمور، باعتماد سياسة منسقة في مجال النقل البحري على الصعيدين دون الاقليمي والاقليمي ولعدم وجود استراتيجية تعمل على توفير الاطار اللازم للترتيبات التعاونية على المستوى التنفيذي لتطوير الأساطيل الوطنية وزيادة حجمها والتعاون في اطار الشركات الملاحية المشتركة والتعاون في استخدامات الموانىء وفي مجال الخدمات والتسهيلات في المنافذ الحدودية البحرية والبرية.

ولقد تأثرت منطقة الإسكوا - خلال الثلاثة عقود الماضية بصفة خاصة - بأحداث عديدة أثرت أو يتوقع منها أن تؤثر على المسارات التقليدية للنقل بمختلف أنماطه في المنطقة. ومن أهم هذه الأحداث الصراعات والحروب الدامية، وتوتر العلاقات وإغلاق الحدود والتطورات العالمية - التي تأثرت بها المنطقة - في نظام وهيكل وتكنولوجيا النقل البحري بالاضافة الى توقعات مسيرة السلام الجارية في المنطقة.

وسوف نتعرض في هذه الدراسة الموجزة لتفاصيل تلك الأحداث وما أدت اليه من تغيرات في مسارات التجارة الخارجية كما سنتناول آثار هذه التغيرات على المنافذ البحرية والبرية بالمنطقة، فضلاً عن الترتيبات والاستعدادات المطلوب من دول المنطقة اتخاذها بهدف ضمان استمرار وكفاءة تدفق البضائع والمسافرين عبر تلك المنافذ.

أولاً- أثر التطورات الاقليمية على المنافذ البحرية والبرية

لقد كان للحروب وعواقبها دور بارز في تحول مسارات النقل وتجارة اعادة الشحن (Transhipment) والمرور العابر (Transit) بمنطقة الإسكوا. فمنذ عام ١٩٤٨ انتقلت تجارة المرور العابر من ميناء حيفا الى ميناء بيروت عبر الطريق البري بالأراضي السورية مرورا بدمشق الى الدول العربية. كما شهدت المنطقة خلال العقود الثلاثة الماضية حروبا عديدة من بينها الحرب الايرانية العراقية والحرب الأهلية اللبنانية والحرب الأهلية اليمنية وحرب الخليج - التي ما زالت المنطقة تعاني من آثارها - وقد كان لتلك الحروب كذلك آثار عديدة على تكاليف واقتصاديات النقل بالمنطقة.

وبالاضافة الى الحروب هناك التغيرات التنظيمية والهيكلية والتكنولوجية العالمية في قطاع النقل البحري وآثارها على المنطقة كما أن هناك تطورات وتوقعات عملية السلام في المنطقة ووصلات النقل الرئيسية المقترح انشاؤها في اطار هذه العملية.

وفيما يلي تفاصيل تلك التطورات وآثارها المتوقعة على المنافذ البحرية والبرية بالمنطقة:

١- خلال الحرب الايرانية العراقية وبسبب اغراق سفينة عند مدخل مضيق هرمز، أُغلق المضيق وبالتالي حوض الخليج بصورة مؤقتة مما أدى الى تغيير مسارات السفن واستخدام موانىء المنطقة المطلة على البحر الأحمر، وتحول الانتباه الى أهمية النقل البري والمعابر الحدودية البرية بين دول المنطقة، وأعدت دراسات عن مسارات بديلة لتصدير بترول دول الخليج العربية واستيراد ما تحتاجه المنطقة من مواد أولية وبضائع.

٢- وقام العراق بسبب الحرب مع ايران باستخدام موانىء الشعيبة والشويخ الكويتية والدمام السعودي والعقبة الأردني لأغراض الاستيراد والتصدير بالاضافة الى ميناء مرسين بتركيا. وتم نقل البضائع المستوردة والمصدرة عبر الطرق البرية وعبر المنافذ الحدودية البرية. كما قامت دولة الكويت بسبب حرب الخليج باستخدام موانىء دبي بالامارات العربية المتحدة والموانىء السعودية فضلا عن استخدامها للطرق والمعابر الحدودية بين هذه الدول.

٣- وأفقدت الحرب الأهلية اللبنانية ميناء بيروت، الواقع في الجزء الشرقي من حوض البحر الأبيض المتوسط، الدور الذي كان يقوم به في خدمة بضائع المرور العابر (الترانزيت) واعادة الشحن فأصبحت موانىء دمياط، الواقع في الجزء الجنوبي من حوض البحر الأبيض المتوسط بجمهورية مصر العربية، وليماسول ولارنكا بقبرص هي التي تؤدي هذا الدور، بالاضافة الى الموانىء التركية والاسرائيلية كحيفا وأشدود. ولا يزال معظم هذه الموانىء يقوم بهذا الدور نظرا لتوفر امكانيات هائلة لديها لاستقبال ومناولة وتخزين الحاويات. ويمكن لميناء بيروت بعد توسعته واعادة تنظيمه ان يستعيد ذلك الدور وخاصة لخدمة تجارة دول الخليج العربية والعراق.

٤- وتسببت حرب الخليج كذلك في توقف العراق عن استخدام الموانىء العربية الخليجية والاستفادة من امكانياتها وموقعها وخاصة بالنسبة للسفن القادمة من جنوب وشرق آسيا. كما انخفضت نسبة استخدام العراق لميناء العقبة بسبب الحظر الدولي المفروض عليه واجراءات التفتيش الصارمة التي تخضع لها السفن. وانحصرت تجارة المرور العابر (الترانزيت) للعراق على المواد الغذائية والطبية منذ الأول من آب/أغسطس ١٩٩٠ وانخفض حجم بضائع الترانزيت العراقية بميناء العقبة من حوالي ٩ ملايين

طن قبل حرب الخليج الى نحو نصف مليون طن خلال عام ١٩٩٥، وذلك طبقا لبيانات مؤسسة الموانىء بالعقبة.

٥- ومن آثار حرب الخليج تطبيق اجراءات تفتيش السفن التجارية عند دخولها خليج العقبة، وذلك نتيجة للحظر الذي فرضته الأمم المتحدة على العراق. وقد تكبدت شركات النقل البحري بالمنطقة والاقتصادان الأردني والعراقي بصفة خاصة خسائر فادحة من جراء ذلك. كما تم استخدام ميناء جدة الواقع على البحر الأحمر لاستيراد جزء من الواردات الأردنية. وللحد من الخسائر المادية التي تتكبدها السفن والبضائع فقد تم الاتفاق مع شركة لويدز (Lloyd's) البريطانية على القيام بتفتيش البضائع المسموح للعراق باستيرادها (الأغذية والأدوية) على أرصفة الميناء بدلا من تفتيش السفن في خليج العقبة. ولا تزال هناك عقبات تؤدي الى تأخير مرور تلك البضائع (المواد الغذائية والأدوية) بسبب اجراءات التفتيش في أرصفة الميناء، وذلك لاختلاف وجهات نظر موظفي شركة لويدز وشركات التخليص بميناء العقبة في تفسير قرارات الحظر. وهنا تتضح أهمية التنسيق المسبق في تطبيق وتنفيذ بنود القوانين والقرارات بين الجهات المشرعة والمنفذة لضمان تسهيل مرور البضائع والمواد على المنافذ البحرية بدون تأخير وتحمل تكاليف اضافية.

٦- وأدت الحروب التي شهدتها المنطقة الى زيادة أهمية موانىء دبي بالنسبة لبضائع المرور العابر (الترانزيت) واعادة الشحن (Transhipment) لعدد من دول المنطقة عن طريق البحر والبر. وتمثل بضائع اعادة الشحن في موانىء دبي ٥٠ الى ٦٠ في المائة من اجمالي الحركة. كما تستخدم دول مجاورة موانىء دبي لاستيراد احتياجاتها ومن ثم نقلها عبر الحدود البرية بالشاحنات أو بالسفن الصغيرة عن طريق البحر. كما تفعل مثلا دولة قطر بواسطة الشاحنات والسفن الصغيرة الى الدوحة، ودولة عُمان التي لديها موانىء مطلة على بحر العرب والمحيط الهندي (قابوس وصلالة). ورغم تفوق الموانىء العُمانية على موانىء دبي من حيث الموقع الجغرافي والقرب من الخطوط والمسارات العالمية للملاحة حيث أن ميناء قابوس أقرب بيوم ابحار من موانىء دبي، فان تميز موانىء دبي من ناحية المواصفات الفنية والسرعة في اجراءات دخول السفن واقامتها وخروجها وسرعة المناولة والاجراءات المستندية والجمركية البحرية والبرية أدت الى استقبال هذه الموانىء لأكثر من ٣٠ في المائة من الواردات العُمانية التي تنقل بعد تفريغها من السفن عن طريق البر بالشاحنات الى عُمان.

٧- وأدى اغلاق الحدود بين العراق والجمهورية العربية السورية الذي لا يزال مستمرا حتى الآن الى عدم استخدام العراق للموانىء السورية (اللاذقية وطرطوس وبانياس) المطلة على حوض البحر الأبيض المتوسط لأغراض التصدير والاستيراد من بلدان منطقة البحر المتوسط وأوروبا وأمريكا، كما أدى عدم استخدام العراق للطرق والسكك الحديدية الممتدة حتى المعابر الحدودية بين الدولتين المتجاورتين.

٨- وفي غضون ذلك حدثت تطورات تنظيمية وهيكلية وتكنولوجية عالمية في مجال النقل البحري ألقت بظلالها على قطاع النقل البحري بالمنطقة. ومن بين تلك التطورات قيام اتحادات شركات النقل البحري واتحادات خطوط بحرية (Shipping Consortiums and Conferences) باستخدام نظام الميناء المحوري (Hub Port) الذي يستخدم كميناء مركزي للمنطقة توزع منه البضائع على الموانىء الأخرى. ومع أن الحروب قد تسببت في استخدام هذا النظام فإن اتحادات الشركات الملاحية قد وجدت فيه فوائد اقتصادية من حيث تشغيل سفنها بالمنطقة. وخطورة هذا النظام الآخذ في الانتشار تتمثل في أن اتحادات الشركات الملاحية هي التي تقوم باختيار الميناء المحوري بما يخدم مصالحها الشخصية دون مراعاة النفقات التي تكبدتها الموانىء الأخرى - التي لم يقع الاختيار عليها - لتلبية احتياجات السفن الحديثة

والكبيرة واجتذابها، وخاصة سفن الحاويات التابعة في معظمها للشركات الأجنبية. وعليه فان العديد من الموانىء قد تحولت الى موانىء ثانوية تستقبل بضائع أُعيد شحنها (Transhipment) من موانىء محورية عن طريق البحر بسفن صغيرة، أو بالنقل البري عبر المنافذ الحدودية البرية مما تسبب في تقلص ايراداتها. وبالاضافة الى ذلك، فان التطورات الهائلة في استخدام نظام النقل بالحاويات والتطورات التكنولوجية في مجال النقل بما في ذلك استخدامات الحاسوب قد تركت آثارها على اجراءات التفتيش الجمركي في المعابر الحدودية، وخاصة بالنسبة لحاويات الترانزيت.

٩- إن تطورات عملية السلام في المنطقة ووصلات النقل الرئيسية المقترح انشاؤها في اطار هذه العملية والتي تتضمن مشاريع وصلات طرق برية وساحلية بحرية تربط اسرائيل ومناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بالأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية ومصر وغيرها من المناطق والدول يتوقع أن تؤثر على مسارات حركة البضائع والركاب وبضائع الترانزيت بصفة خاصة. ومن المتوقع أن تحدث تغيرات في أنشطة بعض الموانىء، لا سيما موانىء دمياط وبورسعيد والسويس والاسكندرية بجمهورية مصر العربية وميناء العقبة الأردني وبيروت في لبنان واللاذقية وطرطوس في الجمهورية العربية السورية وغزة الفلسطيني (في طور الانشاء) وحيفا الاسرائيلي وبعض الموانىء التركية.

وبدون الدخول في تفاصيل التغيرات المرتقبة في مسارات نقل التجارة الخارجية لدول المنطقة نتيجة للتطورات التي شهدتها أو تشهدها المنطقة بسبب الحروب، أو لتطورات عملية السلام، أو نتيجة لتطبيق اتفاقية منظمة التجارة العالمية (WTO) فيما يتعلق بقطاع الخدمات (حرية المشاركة في تنفيذ خدمات الموانىء كخدمات شركات شحن وتفريغ السفن (Stevedoring Companies) وخدمات شركات نقل ومناولة الحاويات وخدمات النقل الأساسية الأخرى) فان هناك نتيجة تحتمها هذه المتغيرات ألا وهي توقع زيادات كبيرة في تجارة الترانزيت واعادة الشحن، مما يتطلب تنسيق وتطوير الإجراءات الحدودية بين دول المنطقة. وتجدر الاشارة الى أن معظم حركة التجارة بين الدول الأوروبية وبين هذه الأخيرة وغيرها من الدول تتم عن طريق الترانزيت وإعادة الشحن. وليس من المجدي اقتصاديا قيام كل دولة بإنشاء وتطوير موانىء بحرية تفي بكل متطلباتها لتصدير سلعها واستيراد كافة البضائع التي تحتاج اليها من مختلف مناطق العالم. فمنطقة الإسكوا تطل على البحر الأبيض المتوسط والبحر الأحمر والخليج وبحر العرب والمحيط الهندي. ولكل دولة منها ميزات على الدول الأخرى حسب موقعها على تلك البحار بالنسبة لأوروبا وأمريكا أو بالنسبة لمناطق الهند وافريقيا والشرق الأقصى.

وفي هذا الخصوص فإن دول المنطقة مطالبة بالسعي لتحقيق أقصى درجة من التعاون والتنسيق في مجال النقل والموانىء وتيسير إجراءات عبور الحدود وخاصة بالنسبة لتجارة الترانزيت إذ أن نجاح تجارة الترانزيت (Transit) وإعادة الشحن يعتمد على مدى كفاءة وسهولة الإجراءات الجمركية وغير ذلك من الإجراءات التي تطبق على البضائع والحاويات. ومن البديهي أن مثل هذا التعاون والتنسيق سيفيد كافة دول المنطقة، إذ أن المستفيد الوحيد من الوضع الراهن هو اتحادات شركات النقل البحري الأجنبية التي تجني مليارات الدولارات بسبب ضعف التنسيق والتعاون بين دول المنطقة في مجال النقل البحري.

ثانياً- الإتفاقيات الدولية والثنائية

قامت الأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة بإعداد وتبني العديد من الاتفاقيات الدولية الخاصة بتسهيل عمليات نقل السلع والمسافرين والإجراءات الحدودية المتعلقة بها. وسنبحث فيما يلي بعض هذه

الاتفاقيات وخاصة تلك المتعلقة بالنقل البحري، فضلاً عن الاتفاقية الثنائية المتعلقة بالنقل البحري بين دولتين بالمنطقة:

ألف- اتفاقية ١٩٦٥ لتسهيل حركة الملاحة البحرية الدولية
(Convention on Facilitation of the International Maritime Traffic, 1965 "FAL Convention")

إن الهدف من هذه الاتفاقية هو تسهيل عمليات النقل البحري من خلال تقليل عدد المستندات المطلوبة وتبسيط الإجراءات التي يجب القيام بها لدى وصول السفن العاملة على خطوط الملاحة الدولية وأثناء تواجدها وعند مغادرتها. ولقد تم إعداد وتطوير هذه الاتفاقية لمعالجة الإشكالات القائمة من جراء تعدد ما تطلبه ادارات الجمارك والهجرة والصحة والادارات الحكومية الأخرى من مستندات للسفن التجارية.

وتؤكد هذه الاتفاقية على أهمية تسهيل حركة النقل البحري وضرورة قيام المسؤولين المختصين باعتماد نظام المستندات الموحد الذي قامت المنظمة البحرية الدولية (IMO) بتطويره والتوصية باستخدامه على نطاق عالمي. وتحتوي الملاحق المرفقة بهذه الاتفاقية على القواعد اللازمة لتبسيط الاجراءات والمستندات عند وصول السفن وعند مغادرتها، وقد خفضت عدد البيانات (Declarations) التي تحتاجها الادارات الحكومية المختصة وحصرتها في ثمانية مستندات. وتشمل هذه البيانات البيان العام (General Declaration) وبيان البضاعة (Cargo declaration) وقائمة طاقم السفينة (Crew list) وقائمة الركاب (Passenger list) وبيان بمحتويات مخازن السفينة (Ship's stores declaration) وبيان الأمتعة الشخصية للطاقم (Crew's effects declaration) بالاضافة الى الشهادة الصحية للسفينة (Health document) والمستندين المذكورين في الاتفاقية الدولية للبريد (Universal Postal Convention).

هذا وقد قامت المنظمة البحرية الدولية بتطوير نماذج البيانات الموحدة للمستندات الستة الأولى من القائمة المذكورة أعلاه. ولتيسير تطبيق الاتفاقية، اشتملت الملاحق على معايير (Standards) وممارسات موصى بهـا (Recommended practices) تتعلق بالاجراءات والمتطلبات المستندية والإجرائية التي يجب استكمالها وتنفيذها حال وصول السفينة وأثناء تواجدها وعند مغادرتها وذلك فيما يتعلق بالطواقم والبضاعة والركاب وأمتعتهم.

وتهدف التعديلات التي أدخلت على الاتفاقية وخاصة تلك التي دخلت حيّز التطبيق في أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ الى اعتماد تعريفات للإجراءات الأمنية ولمستندات النقل بالاضافة الى أجزاء تتعلق بتقنيات نظام التحليل والتبادل الإلكتروني للمعلومات (Electronic data processing techniques or interchange) فيما يتعلق بإجراءات التخليص على البضائع والسفن والطواقم والركاب.

ومما لا شك فيه أن هذه الاتفاقية قد ساهمت في تخفيف الحواجز التجارية عن طريق تسهيل اجراءات استخدام السفن للموانىء لتفريغ وشحن البضائع ونقل الركاب فيما بين المعابر البحرية للدول خاصة إذا وُضع في الاعتبار أن انتظار السفن استكمال المستندات والاجراءات يعتبر مكلفاً إذ تصل التكاليف اليومية لسفينة حاويات متوسطة الحجم الى نحو ٤٠ ألف دولار.

ومما سبق يتبين أهمية هذه الاتفاقية وضرورة الانضمام اليها، علماً بأن تأخير الإجراءات المتعلقة بدخول السفن وبقائها وخروجها ينعكس سلباً على الميناء وذلك على هيئة غرامات تأخير

(Demurrage charges) تفرضها الشركات الملاحية على أجور الشحن لذلك الميناء بالإضافة الى اكتساب الميناء سمعة سيئة تؤدي الى تجنب السفن له وتفضيل موانىء أخرى عليه. وتؤدي كل هذه الأسباب الى زيادة الأعباء الواقعة على عاتق المصدرين وكذلك الى زيادة تكاليف الواردات.

وتجدر الاشارة الى أن هذه الاتفاقية تواكب أحدث التطورات التكنولوجية فيما يتعلق بالمستندات والاجراءات، الأمر الذي يسهم في زيادة ايرادات الموانىء وطاقاتها الاستيعابية، وتنويع خدماتها، وتسهيل تدفق السلع والأفراد عبر الحدود البحرية.

باء- الاتفاقية الدولية لتنسيق مراقبة البضائع على الحدود
(The International Convention on the Harmonization of Frontier Control of Goods)

قامت اللجنة الاقتصادية لأوروبا بإعداد هذه الاتفاقية والموافقة عليها في الربع الأخير من عام ١٩٨٢، وتهدف الاتفاقية الى تسهيل النقل الدولي للبضائع من خلال تقليل المتطلبات لاستكمال الاجراءات بالاضافة الى تخفيض عدد ومدد عمليات تفتيش ومراقبة (Control) البضائع. وتنطبق بنود الاتفاقية على كافة البضائع المستوردة أو المصدرة أو العابرة عن طريق واحد أو أكثر من المعابر الحدودية البحرية أو الجوية أو البرية.

وتؤكد الاتفاقية على أهمية تنسيق الاجراءات الجمركية والإجراءات الأخرى بين المعابر الحدودية للدول المتعاقدة، وتولي أهمية خاصة، للإجراءات المتعلقة بالبضائع العابرة (الترانزيت).

كما تشتمل الملاحق الستة للإتفاقية على قواعد تخص مختلف أنواع المراقبة الحدودية كالمراقبة الجمركية والصحية والبيطرية وما الى ذلك، إضافة الى مراقبة الإمتثال للمعايير الفنية والنوعية للمراقبة الحدودية.

وعلاوة على الاتفاقيات المشار اليها أعلاه، هناك اتفاقيات أخرى تتعلق بتسهيل وتنسيق نقل البضائع والمسافرين وبالإجراءات الجمركية لعبور الحدود، بما في ذلك البضائع العابرة (الترانزيت) منها الاتفاقية الجمركية المتعلقة بعمليات العبور الدولية للبضائع (Customs Convention on the International Transit of Goods (ITI Convention)) واتفاقية كيوتو لعام ١٩٧٣ (Koyoto Convention)، واتفاقية "التير" لعام ١٩٧٥ (TIR Convention) والاتفاقية الجمركية المتعلقة بالحاويات لعام ١٩٧٢ والتي تم تطويرها استنادا الى الاتفاقية الجمركية المتعلقة بالحاويات لعام ١٩٥٦ (Customs Convention on Containers)، بالاضافة الى اتفاقية تنظيم النقل العابر (الترانزيت) فيما بين الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية التي وافق عليها المجلس الاقتصادي للجامعة في دورته الاستثنائية في ١٤ آذار/مارس ١٩٧٧.

جيم- اتفاقية النقل البحري بين الأردن ومصر

ينبغي أولاً التأكيد على أهمية الاتفاقيات الثنائية للنقل بين دول المنطقة. وتشكل الاتفاقية الملاحية بين المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية مصر العربية التي تم التوقيع عليها في القاهرة في ٩ كانون الثاني/يناير ١٩٨٥، وكذا الاتفاقيات المماثلة لها بين الدولتين في مجال النقل البحري والبري مثالاً جيداً في هذا الصدد. وتهدف هذه الاتفاقيات الى إنشاء خط ملاحي مشترك بين البلدين يتم بموجبه تقاسم نقل البضائع مناصفةً، ومنح الأولوية والتسهيلات للسفن وطواقمها من موانىء البلدين،

وكذلك تسيير خط الجسر البري الذي يربط الأردن والمشرق العربي بمصر والمغرب العربي بواسطة العبارات التي تربط بين ميناءي العقبة الأردني ونويبع المصري. وقد أثبتت هذه الاتفاقية على أرض الواقع إمكانية تسهيل حركة المرور العابر (الترانزيت) للركاب والبضائع بين دول المنطقة. وتنطوي هذه الاتفاقية لتسيير الخط البحري والبري على ميزات عديدة منها التخفيضات الملموسة في رسوم المسافرين والبضائع، واختصار مدة الرحلة للمسافرين، والتعاون في تيسير الاجراءات وذلك بإنجاز معاملات الجوازات على متن العبارات أثناء الرحلة كسباً للوقت، وإنجاز الاجراءات الجمركية بسرعة وكفاءة من خلال تطبيق الأنظمة الدولية المطبقة في المطارات كنظام المسار الأخضر للمسافرين الذين لا يحملون بضائع خاضعة للرسوم الجمركية والمسار الأحمر للبضائع التي تخضع للرسوم الجمركية.

وقد وصل مجموع الركاب الذين تم نقلهم عبر هذا المنفذ والجسر البري الى ٤٦٢ ١٧٥ ١ والسيارات الصغيرة الى ٧٧١ ٣٢، والشاحنات والبرادات الى ٩٦١ ٢١، والحافلات الى ٦٦٩ ٣ خلال عام ١٩٩٥[١]. كما بلغ اجمالي المسافرين ٤٨٢ ٩٦٣ ٧ ومجموع السيارات ٤٠٥ ٣٩٥، والشاحنات ٠٨٠ ١٥٧ خلال الفترة ١٩٨٥-١٩٩٤. وارتفع صافي الأرباح السنوية لشركة الجسر العربي للملاحة من ٠٤٦ ٠٧٥ ٢ دولاراً أمريكياً في عام ١٩٨٨ الى ٥١٦ ٦٠٨ ١٠ دولاراً أمريكياً في عام ١٩٩٤[٢]، وهذا يمثل زيادة قدرها ٤١١ في المائة تقريباً، مما يدل على أن الشركة قد حققت أرباحاً ضخمة. وتجدر الاشارة الى أن شركة الجسر العربي للملاحة قد تأسست بموجب اتفاقية التعاون الملاحي وعقد التأسيس الموقعين بتاريخ ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٥ بين كل من حكومة المملكة الأردنية الهاشمية وحكومة الجمهورية العراقية وحكومة جمهورية مصر العربية.

وبالرغم من التسهيلات والخدمات الممتازة التي يقدمها الجسر العربي للمسافرين والبضائع بهدف زيادة حركة العبور للركاب والمسافرين وتشجيع السياحة وتبادل السلع بين دول المشرق (بما فيها دول الخليج العربية) ودول المغرب العربي، فإنه لا تزال هناك بعض العوائق التي يمكن للجنة المشتركة المكونة بموجب الاتفاقية الثنائية بين الأردن ومصر معالجتها وايجاد الحلول المناسبة لها من خلال الاجتماعات الدورية. ويمكن تلخيص هذه العقبات فيما يلي:

(أ) تعدد التعليمات واللوائح فيما يتعلق بالوثائق المطلوبة للبضائع وللمسافرين وسياراتهم وأمتعتهم بما في ذلك شروط تحويل العملة وفتح الاعتمادات وما الى ذلك، الأمر الذي يسبب إرباكاً للمسافرين والشاحنات على المناطق الحدودية؛

(ب) الرسوم الاضافية التي يتم فرضها بشكل فجائي وعشوائي قبل التعميم عنها بفترة كافية وخاصة فيما يتعلق بالتأمين على المركبات والمسافرين وبعض الرسوم الأخرى، الأمر الذي ينال من الأفضلية النسبية لتكلفة السفر بواسطة النقل هذه؛

---

(١) ميناء العقبة في التسعينات - المنجزات والإنتاجية - (١٩٩١-١٩٩٥)، مؤسسة الموانىء، العقبة، المملكة الأردنية الهاشمية.

(٢) نشرة خاصة بمناسبة مرور عشر سنوات، شركة الجسر العربي (العقبة).

(ج) العراقيل المتعلقة بقوانين تأشيرات الدخول والاقامة حيث أن السفارات والمراكز الحدودية لنفس الدولة تفسر وتطبق هذه القوانين بطرق مختلفة، الأمر الذي يؤدي الى تأخير الركاب وحجزهم عند وصولهم الى المعابر الحدودية لفترات طويلة أحيانا مما يسبب لهم الارهاق والاحباط؛

(د) تعقيدات لا لزوم لها في الاجراءات الأمنية وخاصة بالنسبة للسيارات وأمتعة الركاب وعدم توفر الوسائل الحديثة للتفتيش والفحص؛

(هـ) بُعد أماكن رسو العبارات عن محطات الركاب في الميناءين مما يضطر الركاب للمشي على الأقدام لمسافات طويلة حاملين أمتعتهم مما يسبب لهم الارهاق والاحباط؛

(و) اختلاف أوقات دوام العاملين في المعابر الحدودية في البلدين، فبينما تعمل بعض المعابر الحدودية على مدى ٢٤ ساعة طيلة الأسبوع فإن البعض الآخر يعمل لساعات محددة في اليوم ولا يعمل في بعض الأيام كالخميس والجمعة؛

(ز) اختلاف الأوزان المحورية للشاحنات المحمَّلة بالبضائع من دولة الى أخرى.

ثالثاً- تطوير احتياجات المراقبة والفحص

تؤدي إدارات الجمارك دوراً هاماً في النقل الدولي، وتشكل احتياجات وخدمات الجمارك والجوازات والأمن جزءاً هاماً من الهيكل الأساسي لأي مشروع نقل كالموانىء والمناطق الحرة ومناطق الايداع الجمركي ومحطات الركاب والمعابر الحدودية بأنواعها. كما أن إدارات الجمارك تعتبر أصولاً (Assets) اقتصادية ينبغي تزويدها بأحدث الأنظمة الإدارية والفنية بما في ذلك أجهزة فحص متطورة ومكاتب وصالات حديثة ومريحة للعملاء. ويلاحظ أن الإدارات الحكومية المكلفة بالمراقبة والتفتيش في المعابر الحدودية لا تتوفر لديها في العديد من دول المنطقة المكاتب والتجهيزات المكتبية الحديثة المريحة وأجهزة الحاسوب وغيرها من المعدات والأجهزة الحديثة للمراقبة والفحص. وهذا النقص الذي يضاف اليه ضعف الحوافز الوظيفية وأوقات الدوام غير المناسبة، يجعل من الصعب توفير الموظفين المؤهلين والأكفاء للعمل في المعابر الحدودية والتي غالبا ما تكون نائية عن المناطق السكنية والمدن. وبالرغم من أن موظفي الجمارك والجوازات وغيرهم يقومون بتطبيق سياسات ربما لم يشاركوا في وضعها وبالتالي ليسوا مسؤولين عن عواقبها، فإنه ينبغي مراعاة الجانب الانساني بما في ذلك الرضا الذاتي لموظف الجمارك وتطلعاته والعوامل الوظيفية والنفسية. كما ينبغي أن يدرك العاملون في المعابر الحدودية أهمية الدور الذي يقومون به في تنمية التجارة الخارجية والسياحة وتسهيل تنقُّل العمالة بين دول المنطقة. وتجدر الاشارة كذلك الى ضرورة الاهتمام بالعامل النفسي لدى صاحب البضاعة أو من يمثله أو المسافر (سواء كان ذلك من أجل العمل أو السياحة) عند استخدامه للمعابر البرية أو البحرية.

رابعاً- نمو حركة الحاويات وإعادة الشحن عبر المنافذ البحرية

تشهد التجارة العالمية تسارعا في استخدام الحاويات في النقل البحري والبري، كما تشهد البضائع القابلة للتحوية نموا مستمرا حيث بلغت نسبتها ٧٥ في المائة على المستوى العالمي. وتمثل بضائع الحاويات ٤٠ الى ٦٠ في المائة من البضائع في موانىء المنطقة.

وتسجل حركة الحاويات بالمنطقة زيادات مستمرة من سنة الى أخرى. ففي جمهورية مصر العربية زاد عدد الحاويات من ٤٤٠ ألف حاوية مكافئة الى ٨٨٠ ألف حاوية مكافئة خلال الفترة من ١٩٩٠-١٩٩٤، وهذا يمثل زيادة قدرها ١٠٠ في المائة. كما يلاحظ حدوث زيادة في حاويات إعادة الشحن (Transhipment containers) بلغت نسبتها خلال نفس الفترة ٦٠ في المائة.

وعلاوة على ذلك، زاد عدد الحاويات التي تمر عبر موانىء دبي (جبل علي وراشد) من ٨٨ر١ مليون حاوية مكافئة خلال عام ١٩٩٤ الى ٠٧ر٢ مليون حاوية مكافئة خلال عام ١٩٩٥، وهذا يمثل زيادة قدرها ١٠ في المائة. وارتفع عدد حاويات إعادة الشحن الى أكثر من مليون حاوية، أي ما يقارب ٥٠ في المائة من حركة الحاويات خلال نفس السنة.

وكذلك الحال بالنسبة لموانىء الاسكندرية ودمياط وبورسعيد بمصر وميناء بيروت في لبنان وقابوس بعُمان واللاذقية بالجمهورية العربية السورية وغيرها من موانىء المنطقة حيث شهدت جميعها زيادات في تداول الحاويات وخاصة خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥.

ومما سبق أعلاه يتبين أهمية وتنامي حركة الحاويات كنظام للنقل ولإعادة الشحن والنقل العابر ورغم أن الميزات التفضيلية لهذا النظام تتلخص في سلامة وسرعة نقل البضائع على كافة وسائل النقل، وتوحيد التعامل فيما يتعلق بالمستندات والمراقبة والفحص في الموانىء والمعابر الحدودية، طبقاً للعديد من الاتفاقيات الدولية، علاوة على تسهيل عمليات النقل والمناولة والتخزين وتخفيض تكاليفها، إلا أن العديد من دول المنطقة لا يزال يغض النظر عن كل هذه الميزات ويعامل الحاويات كغيرها من البضائع التي تُنقل على الشاحنات في شكل كراتين أو بالات أو غير ذلك من أشكال التعبئة التقليدية. وتقوم بعض السلطات بتفريغ محتويات الحاوية في مرافق الميناء أو في المعابر الحدودية لاستكمال اجراءات الفحص والتدقيق والتخليص عليها. كما تشترط دول أخرى إعادة شحن الحاويات على الشاحنات الوطنية دون غيرها. ويتسبب كل ذلك في تخفيض نسبة الحاويات التي تغادر الموانىء محمّلة بالبضائع، مما يجعل استخدام دول المنطقة لنظام الحاويات لا يتعدى نظام ما يسمى "من الميناء الى الميناء" (Port to Port) ويفوت عليها فرصة الاستفادة من النظام المتكامل الذي يسمى "من الباب الى الباب" (Door to Door) والذي يتم التخليص بموجبه في المنافذ البحرية والمعابر البرية بصورة مبدئية وتستكمل اجراءات التخليص في أماكن الوصول النهائية (Final destination) للبضائع، أي في مستودعات صاحب البضاعة.

خامساً - الخلاصة والتوصيات

١- ينبغي أن تولي دول المنطقة مزيدا من الاهتمام للنقل البحري، وكذلك للنقل الساحلي فيما بينها بصفة خاصة، ولاستخدام المنافذ البحرية في عمليات التجارة البينية حيث تتوفر امكانيات وتسهيلات تفوق ما هو متوفر في المعابر البرية من حيث معدات وأجهزة المناولة والمراقبة والفحص والتدقيق والتخزين والنقل والاتصالات وما الى ذلك. ويؤكد على ذلك نجاح تجربة ميناءي العقبة الاردني ونويبع المصري المبينة تفاصيلها أعلاه.

٢- أدت الحروب والتطورات التنظيمية والهيكلية والتكنولوجية التي شهدتها المنطقة خلال الثلاثة عقود الماضية الى احداث تغيرات عديدة وهامة في مسارات النقل والمرور العابر (Transit) في المنطقة، نتجت عنها معطيات جديدة من أهمها استخدام موانئ محورية (Hub ports) لعمليات التوزيع على

المستويين الاقليمي والاقاليمي، واعتماد عمليات اعادة الشحن والترانزيت (Transhipment and transit) عبر المنافذ البحرية والبرية، الأمر الذي يتطلب اجراء مراجعة مستمرة لسياسات النقل والاجراءات الحدودية وذلك للاستفادة من تلك التغيرات الهامة.

٣- ان تطورات عملية السلام في المنطقة، وتوقع فتح الحدود المغلقة بين بعض الدول المتجاورة بالمنطقة، سوف تؤثر كذلك على مسارات حركة البضائع واعادة الشحن والترانزيت وحركة الركاب على المنافذ البحرية والبرية مما يتطلب تطوير أنظمة واجراءات المراقبة والفحص الحدودية، لا سيما فيما يتعلق باعادة الشحن والترانزيت.

٤- تتميز دول الإسكوا بموقعها الجغرافي المطل على أحواض البحر الابيض المتوسط والبحر الاحمر والخليج وبحر العرب والمحيط الهندي. ولكل دولة أو مجموعة دول بالمنطقة ميزات تنفرد وتتميز بها بسبب موقعها على أحد هذه البحار وعلى مسارات التجارة العالمية المارة عليه، مما يستلزم التعاون والتنسيق وابرام الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف للاستفادة من الامكانيات التي تتيحها الموانئ والطرق والمعابر الحدودية البرية فيما بينها، وكذلك للاستفادة من الفروق في أسعار الشحن البحري والبري والخدمات الأخرى والوفورات الناجمة عن تقليص مدة السفر وغير ذلك من الفوائد المشتركة.

٥- ضرورة التفعيل الكامل لنظام النقل بالحاويات من الباب الى الباب (Door to Door) وايجاد الحلول الفنية واستخدام التكنولوجيا لمعالجة الهواجس الامنية والجمركية بهدف تسهيل مرور الحاويات داخل وعبر حدود دول المنطقة، وكذلك تهيئة المناخ لاستخدام نظام النقل متعدد الوسائط.

٦- تهدف الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالنقل العابر التي أعدتها أو تبنتها منظمات الام المتحدة المتخصصة أو العربية التي أعدتها جامعة الدول العربية - الى تسهيل النقل الدولي وفيما بين الدول العربية للسلع والركاب من حيث تبسيط وتطوير المستندات واجراءات المراقبة والفحص والتفتيش وخاصة للسلع العابرة (الترانزيت). ويوصى في هذا المجال بقيام دول المنطقة بالانضمام الى هذه الاتفاقيات و/أو تفعيل بنودها على أسس جماعية مع اقامة الاتفاقيات الثنائية والمتعددة بين الدول المتجاورة بالمنطقة فيما يتعلق بالنقل والنقل العابر وتنسيق الاجراءات الحدودية.