

Distr.: General
13 August 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بالنقل واللوجستيات التجارية وتيسير التجارة
الدورة الأولى

جنيف، ٢٢-٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

الابتكار في مجال النقل واللوجستيات تمهيداً لاستعراض برنامج عمل ألماني في عام ٢٠١٤

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

أعدت هذه المذكرة كإسهام في استعراض تنفيذ برنامج عمل ألماني وفي التأمل في العملية التحضيرية لإطار الأمم المتحدة لوضع جدول أعمال إنمائي جديد للبلدان النامية غير الساحلية لكي يُنظر في اعتماده في عام ٢٠١٤. وتركز هذه المذكرة على مسألتين رئيسيتين، هما: أهمية وضع سياسات النقل العابر المواتية لإقامة نظم لوجستية فعالة كشرط أساسي لمشاركة هذه البلدان في التجارة العالمية، والدور الذي يمكن أن يؤديه الابتكار والتكنولوجيا في تصميم وتنفيذ سياسات النقل العابر المواتية هذه.

وتستعرض هذه المذكرة، بإيجاز، طائفة مختارة من أفضل الممارسات التي تعالج العقبات الشائعة التي تعترض التدفق السلس للتجارة العابرة من خلال البلدان الساحلية. ورغم التقدم المهم المحرز في فهم الأساس المنطقي لتشغيل نظم النقل العابر، لا تزال هناك حاجة إلى سياسات للنقل العابر من شأنها أن تفتح أسواق النقل، وتطور الخدمات اللوجستية، وتمكّن اقتصادات البلدان غير الساحلية من الاندماج في سلاسل القيمة

الإقليمية والعالمية. وباتت مكونات هذه السياسة معروفة جيداً الآن؛ وينبغي أن يتفق القطاع العام وقطاع الأعمال التجارية على إنفاذ هذه السياسات، وأن يعقب ذلك توفير الوسائل المالية والتقنية لهذا الغرض.

وينبغي لإجراءات السياسة العامة أن تتناول مهارات المشغلين المحليين في ممرات العبور، وأن تتيح التوصل إلى حلول مبتكرة لتخطيط وتصميم الخدمات اللوجستية والهياكل الأساسية استناداً إلى مخططات تنظيمية تسمح بقيام حركة تجارة موثوقة وأمونة من البلدان غير الساحلية وإليها.

الصفحة

٤	.....	مقدمة
٥	.....	أولاً - التطورات الحديثة المتعلقة بترتيبات النقل العابر
٦	.....	ألف - سياسات تطوير النقل العابر
٨	.....	باء - ممرات النقل العابر في أفريقيا وآسيا وأمريكا الجنوبية
٩	.....	جيم - أمثلة مختارة لأفضل الممارسات
١٥	.....	دال - ملاحظات ختامية
١٥	.....	ثانياً - التكنولوجيا والابتكار في نظم النقل العابر
١٥	.....	ألف - مكوّن التكنولوجيا في النقل العابر وفي الموانئ
١٨	.....	باء - نظم رصد النقل العابر في الجمارك
١٩	.....	جيم - أمن سلسلة النقل العابر
٢١	.....	دال - ملاحظات ختامية
٢١	.....	ثالثاً - الخطوات المقبلة ومسائل للنقاش

مقدمة

- ١- أدى اعتماد برنامج عمل ألماتي^(١) في عام ٢٠٠٣ إلى إطلاق موجة مكثفة من أنشطة البحث والتحليل المعمق، التي أدت إلى تحسين فهم آليات وتعقيدات نظم النقل العابر التي تخدم التجارة في البلدان النامية غير الساحلية. وأعقب ذلك مشاركة نشطة من جانب الجهات المانحة ووكالات التعاون في تصميم وتنفيذ الحلول العملية المبتكرة المستندة إلى التكنولوجيا. واستفادت هذه الجهود أيضاً من المفاوضات التي أجرتها منظمة التجارة العالمية بشأن تيسير التجارة والتي بدأت في عام ٢٠٠٤ وأسفرت عن زيادة كبيرة في المعونة المخصصة لإدخال تحسينات على الإجراءات المتعلقة بعبور الحدود وبالتجارة العابرة.
- ٢- ومن ثم، فقد استفاد كل من البلدان غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية، لا سيما في أفريقيا، خلال السنوات الخمس الماضية من الدعم التقني والمالي الإضافي الجديد^(٢) الموجه إلى الأنشطة التي تركز على تحسين النقل العابر. وأدى ذلك إلى زيادة كبيرة في القدرات المحلية والوطنية والإقليمية. وأسهم الأونكتاد في هذه العملية بعقد اجتماعات حكومية خلال العقد الممتد من عام ٢٠٠٣ إلى عام ٢٠١٣، وكرست هذه الاجتماعات للتغلب على التحديات التي تواجهها البلدان النامية الساحلية فيما يخص المسائل المتعلقة بالنقل العابر^(٣). وقدم الأونكتاد أيضاً مساعدة تقنية من أجل تصميم وتنفيذ الحلول الرامية إلى تنمية القدرات المستدامة في مجموعة مختارة من البلدان غير الساحلية وبلدان المرور العابر^(٤).
- ٣- وتركز هذه المذكرة على مسألتين، هما: أولاً، التطورات الأخيرة في ترتيبات النقل العابر وعلاقة هذه الترتيبات بالسياسات المواتية في مجال النقل العابر؛ وثانياً، الدور الذي يمكن أن يؤديه الابتكار والتكنولوجيا في تصميم وتنفيذ هذه السياسات.

- (١) العنوان الكامل هو: برنامج عمل ألماتي: تلبية الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية غير الساحلية في إطار عالمي جديد للتعاون في مجال النقل العابر من أجل البلدان غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية.
- (٢) بناء القدرات التجارية من أجل التحول في أفريقيا: استعراض نقدي للمعونة من أجل التجارة، <http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/globalreview-on-aft-2013report.pdf>.
- (٣) اجتماع الخبراء المعني بتصميم وتنفيذ ترتيبات النقل العابر، جنيف، ٢٤-٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤؛ واجتماع الخبراء المعني بالتعاون الإقليمي في مجال النقل العابر: حلول للبلدان غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية، جنيف، ٢٧ و٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧؛ والاجتماع التحضيري العالمي لاستعراض منتصف المدة لتنفيذ برنامج عمل ألماتي، فرص تيسير التجارة لصالح البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية، جنيف، ٨ و٩ تموز/يوليه ٢٠٠٨؛ واجتماع الخبراء المخصص بشأن موانئ العبور التي تقدم خدماتها إلى البلدان النامية غير الساحلية، ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩.
- (٤) جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وتايلند، وزامبيا وناميبيا، وباراغواي وأوروغواي (في الفترة بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٧)؛ ورواندا، وبوروندي، وجمهورية تنزانيا المتحدة (في عامي ٢٠١٢ و٢٠١٣).

٤- وتنص اختصاصات اجتماع الخبراء المتعدد السنوات التي اعتمدها مجلس التجارة والتنمية على أن تهدف الدورة الأولى إلى النظر في الفرص المتاحة للبلدان النامية غير الساحلية لتصميم وتنفيذ حلول ذات فائدة مشتركة في مجالي النقل واللوجستيات، وذلك بالتعاون مع بلدان المرور العابر النامية المجاورة. ولدى تقييم التقدم المحرز في تنفيذ برنامج عمل ألماتي، سيقوم الخبراء أيضاً باستعراض وتقييم الترتيبات المبتكرة في مجالي النقل واللوجستيات.

٥- ورغم أن هذه المذكرة لا تتناول بشكل خاص مُحدّدات التوطن المتعلقة بسلاسل القيمة العالمية، لا تزال كفاءة خدمات النقل وهياكله الأساسية عاملاً مهماً لمشاركة البلدان النامية غير الساحلية في التجارة ولجذب الاستثمار الذي تشكّل سلاسل القيمة العالمية الرابط الموصل إليه^(٥).

٦- وأخيراً، ينبغي النظر إلى هذه المذكرة بوصفها إسهاماً في استعراض تنفيذ برنامج عمل ألماتي وفي العملية التحضيرية للإطار المتعلق بوضع جدول أعمال إنمائي جديد للبلدان النامية غير الساحلية لكي يُنظر في اعتماده في عام ٢٠١٤.

أولاً- التطورات الحديثة المتعلقة بترتيبات النقل العابر

٧- إن العقبات الرئيسية التي تعترض وصول البلدان النامية غير الساحلية إلى الأسواق الخارجية معروفة جيداً وموثّقة على نحو وافٍ. ويمكن النظر إلى هذه العقبات بوصفها، في آن واحد، عقبات مادية، من حيث البعد الجغرافي عن الشركاء الخارجيين في العالم، وعقبات عملية، من حيث الاعتماد على مرافق وخدمات التجارة والنقل الموجودة في البلدان الساحلية المجاورة. كما أن درجة تأثير هذين النوعين من العقبات على القدرة التنافسية التجارية للبلدان النامية غير الساحلية تعتمد بدورها على عوامل مؤسسية وتنظيمية وتكنولوجية قد تعوق، أو، على العكس، تحسّن كفاءة أداء نظم النقل العابر. ونتيجة لذلك، ستتمكن البلدان النامية غير الساحلية من الاتجار نسبياً مع الأسواق الخارجية، تبعاً لحجم التكاليف الإضافية المتكبدة للصفقات.

٨- وإذا أخذ ذلك في الاعتبار، لا يمكن توجيه هدف أية مبادرة لتحسين نظم النقل العابر إلا نحو غرض وحيد واضح، هو: إزالة جميع العقبات الممكنة لتمكين البلدان غير الساحلية من الوصول إلى نظم لوجستية تعادل على الأقل الظروف التي تتمتع بها البلدان الساحلية المناظرة.

(٥) انظر تقرير الاستثمار العالمي، ٢٠١٣: سلاسل القيمة العالمية - الاستثمار والتجارة من أجل التنمية، الفصل الرابع (http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2013ch4_en.pdf).

٩- ورغم بساطة هذا الهدف، هناك أبعاد كثيرة لعملية تحسين سلاسل لوجستيات النقل. ويتناول الجزء أولاً المواضيع التالية: بيئة السياسة العامة، وترتيبات النقل التي ترسي الأطر التنظيمية والمؤسسية، وممرات النقل العابر باعتبارها هياكل إدارة وتشغيل، وحالات مختارة لأفضل الممارسات تبين التخطيط الجيد التصميم الذي من الممكن أن يحقق نجاحاً.

ألف - سياسات تطوير النقل العابر

١٠- ترى بلدان غير ساحلية عديدة أن قدرتها على المشاركة الكاملة في التجارة البحرية الدولية تعتمد اعتماداً كبيراً، إن لم يكن حصرياً، على حُسن نوايا بلدان العبور الساحلية المجاورة. ومن ثم، فإن الحلول المطروحة لتحسين عبور تجارتها تتوقف في المقام الأول على البلدان الساحلية المجاورة. وفي حين أن التبعية الجغرافية واضحة، فإن المسؤولية عن كفاءة تشغيل النقل العابر قد تكون مشتركة، وهو ما توضحه البحوث العملية والدراسات الميدانية الحديثة. وتبين هذه الأخيرة أن أوقات السكون والتأخر في العبور تقع، بشكل رئيسي، في أقصى طرفي سلسلة العبور البري، وهما ميناء العبور الموجود في البلد الساحلي، وكذلك المنشأ الداخلي أو المقصد الداخلي داخل البلد غير الساحلي^(٦). كما أن إجراءات التخليص الجمركي النهائي أو الأولي وإجراءات الشحن في البلدان غير الساحلية وبلدان العبور، على السواء، قد تؤدي إلى تأخر طويل ومكلف.

١١- وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تنشأ تكاليف النقل المفرطة عن الأطر التنظيمية السائدة في البلدان غير الساحلية^(٧). فمثلاً، تعد نظم تخصيص الشحن في غرب أفريقيا، التي تهدف إلى المشاركة في البضائع فيما بين الناقلين، السبب الرئيسي وراء عدم المنافسة، مما يؤدي إلى تدهور جودة الخدمات؛ كما تشكل هذه النظم عائقاً أمام الداخلين المحتملين إلى السوق من ذوي الكفاءة الأعلى. وفي حالات أخرى، أدت مخططات حماية الصناعة المحلية إلى ارتفاع أسعار الشحن من جهة، وإلى زيادة عرض أساطيل سيارات النقل البالية غير الفعالة، من جهة أخرى.

١٢- ومن الممكن لحركة المرور العابر أن تفيد بلد العبور عن طريق زيادة حجم التجارة في البر وفي الموانئ، وهو ما يحقق وفورات الحجم التي يمكن أن يستفيد منها المستهلكون المحليون. وينبغي لبلدان النقل العابر، من حيث المبدأ، أن تكون أكثر ميلاً إلى تعزيز خدماتها المتعلقة بالنقل ودعم التجارة، ومن ثم أن تحرص على وضع سياسات للنقل العابر تهدف إلى

(٦) "مبادرات لوجستيات الممرات"، عرض قدمه جان كيزيتو كابانجوكا، اجتماع الخبراء المخصص بشأن موانئ العبور التي تقدم خدماتها إلى البلدان النامية غير الساحلية، ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩.

(٧) Daniel Saslavsky and Ben Shepherd, Facilitating International Production Networks: The Role of Trade Logistics, Policy Research Working Paper 6224 (Washington, D.C., World Bank, 2012). Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12061>

تطوير قطاعات خدمات المرور العابر. والأمر ليس كذلك في الواقع، إذ إن الفوائد المحتملة المتأتية من اعتماد سياسات النقل العابر لا تجذب اهتمام متخذي القرارات، وهو ما يُعزى جزئياً إلى انخفاض حجم التجارة ونسبة تجارة البلدان غير الساحلية في نظام النقل ككل.

١٣- وهناك، بالطبع، حالات قد لا تنفي فيها حتى سياسة النقل العابر الأفضل تصميماً بالغرض المنشود. وتبين دراسة أُجريت مؤخراً في جنوب أفريقيا أن عدم الاستقرار الذي ساد مؤخراً البلدان الساحلية في المنطقة بسبب النزاع قد أدى إلى عدم حرص خطوط شحن الحاويات على خدمة التجارة^(٨) في البلدان النامية غير الساحلية.

١٤- وبصورة عامة، وقّعت معظم البلدان غير الساحلية اتفاقات للنقل العابر أو للتجارة العابرة مع البلدان الساحلية المجاورة. وتتضمن هذه الاتفاقات، عادة، أحكاماً تنظم مشاركة الشركات المحلية ذات الصلة في نقل البضائع، كما تنظم وثائق النقل العابر ذات الصلة بالجمارك، ومخططات التأمين. وتشمل بعض الاتفاقات أيضاً تطوير مرافق ومناطق محددة متاحة في موانئ النقل العابر للبلدان الساحلية لاستقبال وتخزين وشحن بضائعها في سياق التجارة العابرة الداخلة والخارجة. ومعظم هذه الصكوك يلي احتياجات محددة، كما أنها صُممت وجرى التفاوض عليها بهدف إتاحة المرور العابر المفتوح لتجارة البلدان المجاورة غير الساحلية. وإذا كان الحق الثابت المتمثل في حرية العبور^(٩) لا يمكن الاعتراض عليه، وسيظل أساساً منطقياً لا غنى عنه للصكوك الثنائية الأطراف، فإن هذا الحق لا ينبغي أن يكون الهدف الوحيد أو الرئيسي لأي اتفاق بشأن المرور العابر.

١٥- وتوجد أمثلة عديدة لاتفاقات العبور الدولية غير الشاملة. فمثلاً، صُممت الاتفاقية الجمركية المتعلقة بالنقل الدولي للبضائع بمقتضى دفا تر النقل الدولي البري (اتفاقية النقل الدولي البري)^(١٠) بحيث تدعم النمو السريع المتوقع في تجارة السلع فيما بين البلدان الأوروبية بعد الحرب العالمية الثانية، وهي التجارة التي كانت تواجه أعباءً ثقيلة من جراء إجراءات الجمارك الطويلة والمعقدة في كل مرة تعبر فيها السلع الحدود. وفي عام ١٩٦٨، استُعيض عن هذه الاتفاقية في الجماعة الأوروبية بما يسمى نظام العبور المشترك للتجارة فيما بين بلدان الجماعة الأوروبية. وصُمم أيضاً الاتفاق المتعلق بالنقل البري الدولي فيما بين بلدان المخروط الجنوبي

(٨) “Currently, no shipping company appears to have a firmly established system for serving landlocked countries and some shipowners even refuse to serve them as they are unable to ensure control of their freight traffic.” Market Study on Container Terminals in West and Central Africa (MLTC/CATRAM), Final Report, CATRAM Consultants, 23 January 2013, p. 63

(٩) منذ إبرام الاتفاقية والنظام الأساسي المتعلقين بحرية المرور (١٩٢١)، واتفاقية تجارة المرور العابر للدول غير الساحلية (١٩٦٥).

(١٠) اعتمدت في جنيف في ١٥ كانون الثاني/يناير ١٩٥٩، ونُقحت في ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٥. انظر التاريخ الموجز للنقل العابر في الموقع التالي: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/annex_i_transit_brochure_en.pdf

لأمريكا الجنوبية (١٩٨٩) ليكون آلية للتكامل^(١١)، وهذا ما أدى إلى إنشاء السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، ثم إلى إطلاق مبادرة تكامل البنى التحتية الإقليمية في أمريكا الجنوبية، في إطار مجلس البنية التحتية والتخطيط في أمريكا الجنوبية، المعروف اختصاراً باسم COSIPLAN. ويمثل اتفاق عبور الممر الشمالي، الذي يربط ميناء مومباسا بكل من أوغندا ورواندا وبوروندي، مثلاً جيداً على الطريقة التي يمكن أن يساعد بها أي إطار مؤسسي مواتٍ في دعم تشغيل الممرات.

١٦- وقد تصبح اتفاقات النقل العابر وسائل قوية وفعالة للتنمية، إذ من الممكن أن تساعد على الوصول الفعال إلى أسواق الخدمات اللوجستية وأن تعزز التكامل الاقتصادي الإقليمي وتنمية التجارة. وينبغي لهذه الاتفاقات أن تتضمن أيضاً أحكاماً مناظرة تفيدها أوساط التجارة والنقل في كل من البلدان غير الساحلية وبلدان العبور. غير أن العديد من اتفاقات النقل العابر القائمة اقتصر في نطاقها وأهدافها على إدارة عمليات النقل والعبور. وفي هذه الحالات تظل هذه الاتفاقات مجرد ترتيبات عملياتية تهدف في كثير من الأحيان إلى المحافظة على المصالح، ولكن تفوتها فرصة تحسين أوضاع السوق بصورة ملموسة لأنها لا تركز إلا على امتثال أحكام الاتفاقات بدلاً من تعزيز تطوير القطاع.

١٧- وباعتماد المعايير الدولية واتفاقات النقل العابر القائمة، ستمكن العديد من البلدان غير الساحلية وبلدان العبور من تحقيق توافق أكبر مع المعايير الفعالة القائمة المتعلقة بتيسير النقل، منها على سبيل المثال اتفاقية النقل الدولي البري، والاتفاقية الدولية لتنسيق عمليات رقابة السلع على الحدود (١٩٨٢).

باء- ممرات النقل العابر في أفريقيا وآسيا وأمريكا الجنوبية

١٨- تحددت في سبعينات القرن الماضي مفاهيم الممرات وسماتها المادية، وتستفيد هذه الممرات بوصفها نظماً للنقل أو للنقل العابر أو للتجارة، من الهياكل الأساسية والخدمات المتعلقة بالنقل في إطار مخططات تنظيمية متفق عليها من أجل خدمة حركة الركاب والبضائع بين زوجين من أماكن انطلاق الرحلات ووجهاتها. وفي الآونة الأخيرة، ركزت المنظمات الدولية اهتمامها ومبادراتها على تطوير وتشغيل ممرات العبور. وصارت الممرات الآن تعتمد على الهياكل المؤسسية التي، وإن كانت تهيمن عليها إلى حد كبير كيانات من القطاع العام،

(١١) انظر ملخص نتائج "Reunión de Coordinación de las Iniciativas Regionales en las Áreas de Infraestructura para la Integración Física del Transporte, las Telecomunicaciones y la Integración Fronteriza" (Meeting on the coordination of regional initiatives in the areas of infrastructure for the physical integration of transport, telecommunications and border integration), Mexico City, 24 and 25 March 2011، (اجتماع بشأن تنسيق المبادرات الإقليمية في مجالات البنية التحتية من أجل التكامل المادي للنقل والاتصالات والحدود). متاح في الموقع http://www.proyectomesoamerica.org/joo/mla/index.php?option=com_content&view=article&id=343&Itemid=85.

تضم أيضاً جهات أخرى معنية بالمرات. وتقوم السلطات المسؤولة عن الممرات بتطويرها من خلال الجهود المتضافرة المشتركة مع مقدمي خدمات النقل من القطاعين العام والخاص.

١٩- وقد ازدهرت سلطات إدارة الممرات في أفريقيا، ولكنها لا تزال أقل ازدهاراً في آسيا وأمريكا اللاتينية. ففي هاتين المنطقتين، كفلت الهياكل الثنائية القومية والهياكل الثنائية الأطراف - مثل اللجان العابرة للحدود - منذ سنوات عديدة، تنسيق التجارة العابرة للحدود، واعتمدت نهجاً لحل المشاكل بدلاً من عملية تحسين كلية.

٢٠- ويتوخى مشروع أمريكا الوسطى (خطة بويلا - بنما، سابقاً)، ومبادرة تكامل الهياكل الأساسية الإقليمية في أمريكا الجنوبية، وبرنامج التعاون الاقتصادي الإقليمي لآسيا الوسطى تحقيق أهداف تطوير النقل. غير أنها لم تُصمم لكي تخدم الإدارة التشغيلية لتنظيم موانئ التجارة والنقل التي تخدم البلدان غير الساحلية.

٢١- ونظراً إلى أن سلطات الممرات في المناطق الشرقية والغربية والجنوبية لأفريقيا تعتمد نهجاً كلياً أو شمولياً لتحسين جودة الخدمات وتطوير البنية التحتية والأطر التنظيمية والمؤسسية، فإنها أصبحت خلال العقد الممتد من عام ٢٠٠٣ إلى عام ٢٠١٣ الجهات المناظرة الطبيعية للجهات المانحة في المبادرات الرئيسية الناجحة المتعلقة بتيسير التجارة والنقل. وقد أقامت جهات مانحة رئيسية، مثل إدارة التنمية الدولية ووكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية ومصرف التنمية الأفريقي والبنك الدولي، شراكات مع سلطات الممرات في إطار برامجها الإنمائية الإقليمية.

جيم - أمثلة مختارة لأفضل الممارسات

٢٢- تبين الأمثلة التالية كيف يمكن لمخططات النقل واللوجستيات، على مستويات مختلفة واتباع نهج مختلفة، أن تسهم في تحسين عمليات النقل العابر التي تخدم تجارة البلدان غير الساحلية. وتبين حالة ميناء ديربان التحديات التي كانت تعترض معالجة اكتظاظ الميناء في تسعينات القرن الماضي. وقد نتجت عن هذه الحالة أوجه تحسن مهمة في كفاءة الميناء، منها أوجه تحسن للبلدان النامية غير الساحلية المستخدمة للميناء. أما حالة جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية فتبين كيف يقيم البلد، باتباع سياسة وطنية منفتحة للنقل العابر، إطاراً للتعاون مع جيرانه ومع الإقليم لكي يصبح منطقة للنقل العابر موصولة براً. وأخيراً، تبين حالة باراغواي كيف يمكن لبلد نام غير ساحلي يتبنى خطة وطنية رئيسية للوجستيات والنقل أن يحقق تكاملاً أفضل في سلاسل القيمة الإقليمية وأن يكون نموذجاً جيداً لبلدان نامية غير ساحلية أخرى.

الإصلاح الفعال في ميناء ديربان

٢٣- يمثل ميناء ديربان^(١٢) في جنوب أفريقيا مثلاً جيداً على مجموعة إصلاحات أدت إلى تغييرات واسعة النطاق في تشغيل محطة الحاويات وفي الدور الذي تؤديه جميع الجهات صاحبة المصلحة لتحقيق الفوائد المستحقة لكل من مشغلي الميناء ومستخدميه. وقد شمل الإصلاح الجمع بين الاستثمارات الضخمة في البنية التحتية وإعادة تصميم أساليب تشغيل الميناء ووضع نظم تحدد أسعار خدمات الميناء. والدروس الرئيسية المستفادة من ميناء ديربان هي أنه إذا كان وقت مكوث البضاعة في الميناء يعتمد أساساً على كفاءة مستخدمي الميناء من القطاع الخاص، فإن الأطراف الفعالة في القطاع العام، مثل سلطات الجمارك وسلطات الميناء، يمكنها أن تساعد في تقليل وقت مكوث البضاعة عن طريق الامتثال بصورة أفضل للإجراءات. وأشار إلى عدد من العوامل المهمة التي تقلل وقت مكوث البضاعة، منها فرض رسوم باهظة على التخزين، والإنفاذ الصارم لهذه الرسوم، وإمكانية اتخاذ إجراءات التخليص الجمركي للبضائع قبل وصولها، والاتفاقات الملزمة للأطراف على مستوى الخدمات.

٢٤- واستندت عملية التحول، التي استمرت أكثر من ١٠ سنوات، إلى هدف واضح وبسيط، هو الوصول إلى وقت مكوث متوسط قدره ثلاثة أيام للحاويات المارة من ميناء ديربان. وبدأت هذه العملية بتشخيص مبكر أجراه في عام ١٩٩٨ عدد من أصحاب المصلحة لأسباب الاكتظاظ المنتظم للميناء، وبتحديد تدابير الإصلاح ذات الأولوية. وأطلقت في عام ٢٠٠١ خطة استثمارية خماسية السنوات تشمل القيام بأعمال في البنية التحتية، والمعدات، وأنظمة المعلومات والاتصالات المتقدمة التي تساعد على رصد السفن وعمليات النقل البري وتداول الحاويات في الموانئ. وتمت أيضاً حوسبة إجراءات الجمارك، مما أتاح استكمال إجراءات التخليص الجمركي في فترة لا تزيد على ثلاث ساعات. وتم أيضاً فرض منخطط جديد لأسعار تخزين الحاويات يهدف إلى تحقيق الاستفادة المثلى من المحطات الطرفية والمعدات في حدود وقت المكوث المتوسط المستهدف.

٢٥- ويُعد ميناء ديربان أيضاً ميناءً للنقل العابر للبلدان غير الساحلية المجاورة، وقد أفادت أيضاً المكاسب التي تحققت في الكفاءة البضائع الآتية من أو إلى بوتسوانا وزامبيا وزمبابوي وسوازيلند ولسوتو وملاوي.

النهج السياسي لجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية في تيسير النقل العابر

٢٦- في منتصف ثمانينات القرن الماضي، كانت جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية أول بلد نام غير ساحلي يعلن صراحة استعداداه لأن يصبح بلداً موصولاً برياً. ومنذ ذلك الحين،

(١٢) للاطلاع على تحليل أكثر تفصيلاً، انظر Tshupo Kgare, Gael Raballand and Hans W. Ittmann, Cargo Dwell Time in Durban: Lessons for Sub-Saharan African Ports – Policy Research Working Paper 5794 (Washington, D.C., World Bank, 2011).

اعتمد البلد سلسلة من تدابير تيسير التجارة والنقل العابر، شملت في الآونة الأخيرة حوسبة عمليات التخليص الجمركي بتطبيق النظام الآلي للبيانات الجمركية الخاص بالأونكتاد. وهناك مجموعة من السياسات المتعلقة بالمرور العابر، التي يمكن اعتبارها غير كاملة حتى الآن، قد اتخذها البلد، وتتألف من عدد من الاتفاقات الثنائية مع بلدان مجاورة، هي تايلند وفيت نام والصين، وتنطوي على المشاركة الفعالة في البرامج الإقليمية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا ومنطقة الميكونغ الكبرى دون الإقليمية (انظر الإطار).

٢٧- وتشمل تدابير بناء المؤسسات على الصعيد الوطني إنشاء لجنة وطنية للنقل برئاسة وزير الأشغال العامة والنقل، وعضوية ممثلين للوزارات المعنية وقطاعات الأعمال التجارية ذات الصلة بالنقل والخدمات التجارية المساعدة. واللجنة مسؤولة أيضاً عن متابعة تنفيذ برنامج عمل ألماني وتقديم تقرير عن التنفيذ. وتشمل التدابير الحديثة المتعلقة بالتجارة والنقل حوسبة عمليات التخليص الجمركي بتطبيق النظام الآلي للبيانات الجمركية، واعتماد استراتيجية لتطوير الموانئ الجافة، استُكملت الآن، بهدف إنشاء مستودعات داخلية جديدة للحاويات في محطة قطارات ثنالبينغ على الحدود المشتركة بين تايلند وفيت نام (الممر الاقتصادي بين الشرق والغرب)، وفي باكس، في شامباساك.

ترتيبات النقل العابر الرئيسية التي اعتمدها جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

الاتفاقات الثنائية والبروتوكولات الموقعة مع البلدان المجاورة:

- اتفاق التجارة الثنائي الأطراف مع كمبوديا (٢٥ أيار/مايو ١٩٩٨)، ومع الصين (١١ حزيران/يونيه ١٩٩٧)، ومع ميانمار (٨ أيار/مايو ١٩٩٥)، ومع تايلند (٢٠ حزيران/يونيه ١٩٩١)، ومع فيت نام (٩ آذار/مارس ١٩٩٨)
- الاتفاقات المتعلقة بالنقل البري وبروتوكولاتها الموقعة مع تايلند والصين وفيت نام وكمبوديا
- مذكرات التفاهم الثنائية الموقعة مع تايلند بشأن التنفيذ الأولي لهذا الاتفاق في سافاناكت، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وفي مكدهان، تايلند (٤ تموز/يوليه ٢٠٠٥)، ومع فيت نام في دانسافان، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وفي لاو - باو، فيت نام (٢٥ آذار/مارس ٢٠٠٥)
- مذكرة التفاهم الثلاثية الأطراف مع تايلند وفيت نام بشأن التنفيذ الأولي لهذا الاتفاق في سافاناكت، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، ومكدهان، تايلند، وفي دانسافان، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، ولاو - باو، فيت نام (٢٣ آب/أغسطس ٢٠٠٧)
- ترتيب بشأن تشغيل النقل البري السياحي مع تايلند وفيت نام، أبرم في سنغافورة (٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧)

- بروتوكول لتنفيذ اتفاق عام ١٩٩٩ بشأن النقل البري مع كمبوديا (١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧)
- مذكرة تفاهم بشأن التعاون المشترك من أجل تعظيم الاستفادة من جسر الصداقة الثاني (سافاناكت - مكداهان) والبنية التحتية للنقل في الممر الاقتصادي بين الشرق والغرب، المبرمة مع تايلند وفيت نام
- الاتفاقات الإقليمية لتيسير النقل:
- الاتفاق الإطاري لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بشأن تيسير نقل السلع العابرة، وبعض بروتوكولاته، والاتفاق الإطاري لرابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلق بتسهيل النقل فيما بين الدول
- اتفاق النقل عبر الحدود المتعلق بتيسير حركة البضائع والأشخاص في منطقة ميكونغ الكبرى دون الإقليمية، ومرفقاته، والبروتوكولات الموقعة بين تايلند وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية والصين وفيت نام وكمبوديا وميانمار
- الاتفاق الحكومي الدولي المتعلق بشبكة السكك الحديدية العابرة لآسيا، في بوسان، جمهورية كوريا (١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦) والتصديق عليه
- الاتفاق الحكومي الدولي المتعلق بشبكة الطرق الرئيسية الآسيوية (٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٤)؛ وصدّق عليه في ١٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٨
- الإجراءات المقررة المتعلقة:
- لم تنفذ جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية بعد مخطط النقل البري الدولي؛ ويُطبق نظام النقل العابر الدولي بموجب اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف، مثل اتفاق لاو - فيت نام، واتفاق لاو - تايلند، والاتفاق الموقع بين رابطة أمم جنوب شرق آسيا ومنطقة ميكونغ الكبرى دون الإقليمية. ووقعت جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية الاتفاقيات الدولية لتنسيق عمليات رقابة السلع على الحدود (١٩٨٢). ولكن لم ينضم أي بلد من البلدان المجاورة لها إلى الاتفاقات والاتفاقيات الدولية الـ ١٧ المتعلقة بالنقل العابر.

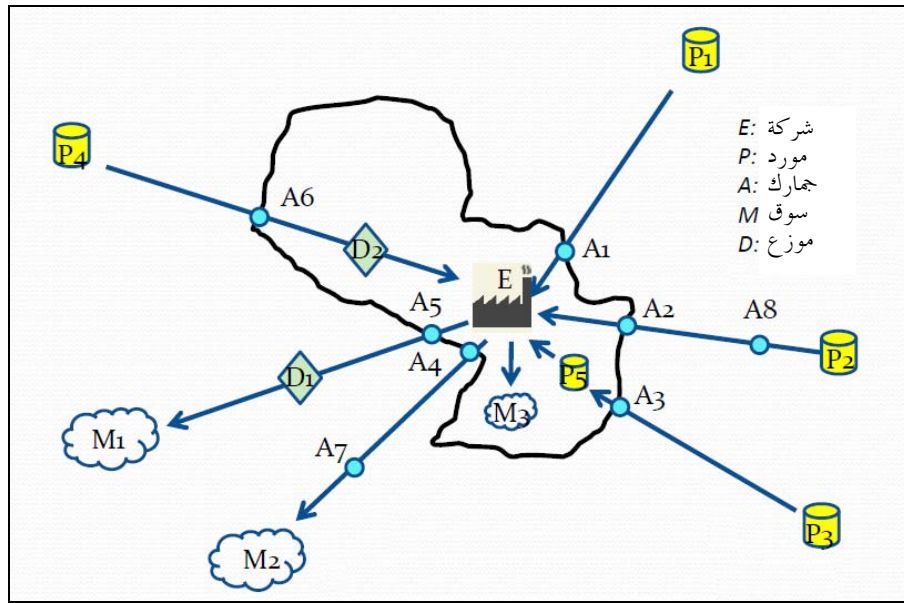
المصدر: ورقة قطرية: جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية - التقرير المرحلي المتعلق بتنفيذ برنامج عمل ألماتي (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، ٢٠١٠). متاحة في الموقع <http://www.unescap.org/pdd/calendar/EGM-Almaty-POA-Jan2011/CP-LaoPDR.pdf> and <http://www.unescap.org/ttdw/common/Meetings/TFS/2011Regional-Road-Tx/Countries/LaoPDR.pdf>

باراغواي: الخطة الوطنية الرئيسية للوجستيات والنقل

٢٨- تشمل الخطة الوطنية الرئيسية لباراغواي^(١٣) بشأن اللوجستيات والنقل، التي أُعدت في الفترة من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠١٢، واستُكملت مؤخراً خطتين تهادفان إلى تطوير كل من النقل والوجستيات (انظر الشكل ١). وتهدف الخطة الرئيسية إلى دعم سلاسل الإمداد الوطنية بهدف دمجها في سلاسل القيمة الإقليمية، مما يساعد على تقليل تكاليف النقل الوطنية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ١٠ في المائة إلى ٩ في المائة في الفترة من عام ٢٠١٦ إلى عام ٢٠٣٠.

الشكل ١

الخطة الوطنية الرئيسية لباراغواي بشأن اللوجستيات والنقل



٢٩- رغم شيوع الخطط الوطنية الرئيسية المتعلقة بالنقل في العديد من البلدان، لا سيما في أمريكا اللاتينية، فإن ما يجعل هذه الحالة مختلفة هو أن اللوجستيات الدولية جعلت جزءاً من الخطة. وتتضمن الخطة أيضاً إجراءات عبور الحدود، ونقاط النقل المتعدد الوسائط، والروابط الدولية مع البلدان المجاورة. وأُخذت في الاعتبار سلاسل القيمة الوطنية وسلاسل الإمداد الإقليمية التي نشأت في الأرجنتين ودولة بوليفيا المتعددة القوميات والبرازيل.

٣٠- وتشمل الخطة الرئيسية الرصد المؤسسي باستخدام مرصد اللوجستيات. كما أُدمجت تنمية المهارات وإدارة اللوجستيات في برامج بناء قدرات شركات التصنيع الوطنية ومتعهدي النقل. ورغم أن الوقت لا يزال مبكراً؟، فإن الخطة الرئيسية تتضمن جميع المكونات التي ينبغي

(١٣) Plan Nacional de Logística y Transporte en Paraguay, http://kmpfl.devgateway.org/sites/default/files/observatorio_de_logistica_paraguay_r.salinas.pdf

أن تساعد أي بلد غير ساحلي، مثل باراغواي، على مواجهة التحديات التي تعترض سلاسل الإمداد الخاصة بالصناعة التحويلية وإدارة اللوجستيات.

أفضل الممارسات الأخرى الجديرة بالذكر

٣١- تُعد حالة جيبوتي، كبلد عبور، استثنائية لأن أكثر من ٨٠ في المائة من البضائع المارة من مينائها الرئيسي تخدم إثيوبيا. ويتمتع البلد بميزة نسبية في قطاع النقل واللوجستيات بفضل موقعه الجغرافي المواتي في طريق التجارة الرئيسي بين الشرق والغرب. كما يستفيد الميناء من موقعه في تقديم خدمات إعادة الشحن للخطوط الرئيسية للنقل البحري بالحاويات. وعلى عكس هولندا أو أورغواي اللتين تتمتعان بوضع مماثل، لم تضع جيبوتي بعد سياسة متسقة لخدمات النقل العابر. وأوصت دراسة للسياسة العامة أجريت مؤخراً بأن تعمل جيبوتي على "أن تخدم بكفاءة عالية ممرات التجارة المؤدية إلى القرن الأفريقي وأن تبقى البوابة الرئيسية المؤدية إلى أفريقيا"^(١٤). ويحدد التقرير الأولويات التالية: اعتماد وتنفيذ استراتيجية متسقة للاستثمار، و"إنشاء آليات مؤسسية تجمع بين أصحاب المصلحة من القطاعين العام والخاص من جيبوتي والبلدان غير الساحلية المجاورة"^(١٥)، واتخاذ تدابير لزيادة تيسير إجراءات النقل العابر والتجارة، و"تطوير التدريب في مجال المهارات التخصصية"^(١٦).

٣٢- وأطلقت إثيوبيا أيضاً عدة مبادرات لتطوير النقل واللوجستيات، منها دراسة استراتيجية وتحول للمشروع الإثيوبي لخدمات الشحن والخدمات اللوجستية تجري بصورة مشتركة مع الأونكتاد؛ واستراتيجية وطنية للوجستيات لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ ومشروع استثماري للوجستيات المناخ والتجارة يهدف إلى تبسيط وتيسير اللوائح والعمليات والإجراءات الرامية إلى النهوض ببيئة ممارسة الأعمال التجارية للقطاع الخاص. ومن المقرر أن تُجرى في وقت لاحق دراسة بشأن النقل الداخلي تركز على مسائل الوصل الإجرائية والإقليمية والدولية ذات الصلة.

٣٣- ويرد مثال بارز لمبادرة إقليمية شاملة لصالح البلدان غير الساحلية في إطار أمانة منظمة التعاون الاقتصادي، التي يفتقر ٧ من أعضائها العشرة إلى سبيل وصول إلى البحر. وتشجع المنظمة، منذ عام ٢٠٠٩، تطوير خدمات النقل في ممرات النقل العابر التي تهدف بشكل خاص إلى خدمة الدول الأعضاء غير الساحلية في وسط آسيا عن طريق موانئ النقل العابر في باكستان وجمهورية إيران الإسلامية وتركيا، حيث كُرست المرافق بشكل خاص للمرور من الدول الأعضاء غير الساحلية وإليها.

(١٤) Transport and logistics in Djibouti: Contribution to job creation and economic diversification, Report No. 75145 (Washington, D.C., World Bank, February 2013), p. 6.

(١٥) المرجع نفسه.

(١٦) المرجع نفسه.

دال - ملاحظات ختامية

٣٤ - يبيّن استعراض موجز للوضع الراهن لنظم النقل العابر في المناطق المختلفة إحراز تقدم كبير في فهم الأساس المنطقي لتشغيل هذه النظم. ويبيّن الاستعراض أيضاً تنفيذ بعض الحلول النموذجية على مستويات مختلفة، بما في ذلك في الموانئ أو البلدان أو التجمعات الاقتصادية الإقليمية. على أن ثمة حاجة إلى وضع سياسات للنقل العابر في كل من البلدان غير الساحلية وبلدان العبور المجاورة تتجاوز الاعتراف بالحق في الوصول إلى البحر من أجل فتح أسواق النقل عن طريق تطوير الخدمات اللوجستية، وتمكين اقتصادات البلدان غير الساحلية من الاندماج في سلاسل القيمة الإقليمية وإنشاء سلاسل عالمية في الأوضاع التي تكون فيها المسافة الإضافية التي يغطيها البر هي وحدها التي تحدث التأثير. وإن مكونات هذه السياسات الشاملة الداعمة للتنمية باتت معروفة جيداً الآن. فإذا تمكنت السلطات العامة والأوساط التجارية من الاتفاق على إنفاذ هذه السياسات فإن الوسائل المالية والتقنية ستتبع ذلك، إما في شكل استثمار وإما في شكل معونة إنمائية رسمية.

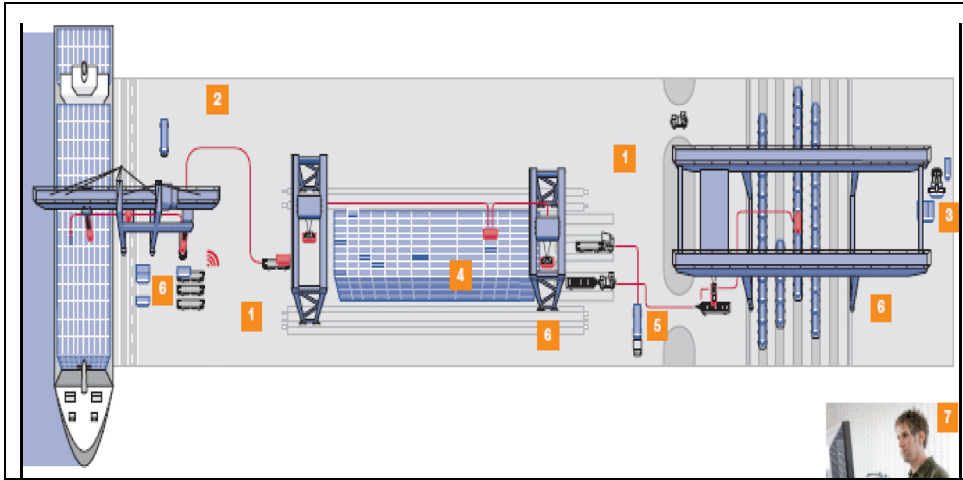
ثانياً - التكنولوجيا والابتكار في نظم النقل العابر

٣٥ - ساعدت تكنولوجيات المعلومات والاتصال في مجال اللوجستيات وتيسير التجارة وأمن سلاسل الإمداد على تحسين عمليات النقل. وبينما تم إعداد نظم معلومات مختلفة لتلبية احتياجات محددة في القطاعات ذات الصلة بهذه النظم، يمكن لهذه النظم في حالات عديدة أن تضيف مزيداً من الكفاءة إذا أُحدثت ترابط فيما بينها، إن أمكن. وتُصنف هذه النظم وفقاً لثلاثة أغراض أساسية، هي: تشغيل البضائع، ورصد المرور العابر في الجمارك، وأمن سلاسل الإمداد.

ألف - مكوّن التكنولوجيا في النقل العابر وفي الموانئ

٣٦ - ركزت الحلول المبتكرة المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات في الموانئ، بصورة أساسية، على تداول البضائع وعمليات التخزين، لا سيما إدارة محطة الحاويات وخطة خط رسو السفن. وبينما يسمح النوع الأول من النظم الحاسوبية بمراقبة الحاويات في الساحات، فإن النوع الأخير يسمح بالتوزيع المخطط للصناديق داخل السفن من أجل تحقيق توازن الحمولة وضمان كفاءة الشحن والتفريغ في سلسلة موانئ التوقف. ويستفيد النظامان، اللذان يُنفذ أحدهما على الشاطئ والآخر على السفينة، من إقامة ترابط بينهما، إذ لا غنى عنهما لتسريع عمليات التفريغ من السفينة إلى الشاطئ، مما يحقق الاستفادة المثلى من معدات تداول البضائع (الشكل ٢).

الشكل ٢
نظام البرمجيات للإدارة المتكاملة لتشغيل المحطات



الدليل

١ مراقبة العمليات

- مراقبة تدفقات العمل
- تزامن تفريغ السفينة بارتفاعات الرصيف

٢ مدير السفينة

- تنسيق نظام تخطيط عملية تستيف السفينة، وتلقي طلبات العمل ومعالجتها
- تخطيط عمليات التحميل والتفريغ، وموازنة أعباء العمل

٣ المدير الداخلي

- تنظيم الأعمال المنفذة في البر وإدارتها المثلى وإسنادها

٤ مراقبة الساحة

- موازنة قدرة الساحة
- التكديس الأمثل وتحديد مواقع وحدات الأحمال
- تداول الفوارغ وسفن البضائع المسيرة والبضائع الخطرة

٥ مراقبة البوابة

- جداول الشاحنات الخارجية، وأوقات تداول الشاحنات
- التغييرات في مواقع الشاحنات

٦ مراقبة المعدات

- ارتفاعات الرصيف، وارتفاعات التكديس، والمركبات، والرافعات القضيبية

٧ مراقبة العمليات

- الحالة العامة للساحة، وعبء عمل المعدات، والبيانات الإحصائية

المصدر: <http://www.terminalstar.eu/application.htm>

٣٧- وشهد العقد الممتد من عام ٢٠٠٣ إلى عام ٢٠١٣ بدء تطبيق أحدث نظم من هذا القبيل في معظم موانئ العبور التي تخدم البلدان غير الساحلية. وفيما يتعلق بالمتعهدين الأرضيين، يظل الربط بين النقل البري والبحري أقل استخداماً بكثير لنظم المعلومات. ورغم أن جميع إدارات الجمارك تعمل الآن بنظم التخليص الآلية، بما في ذلك لعمليات النقل العابر، ورغم سرعة انتشار هياكل مجتمع الموانئ التي تربط جميع الأطراف الفاعلة في الموانئ، لا تزال خطوط النقل البري، سواء بالطرق البرية أم بالسكك الحديدية، أقل تقدماً من نظيراتها في سلسلة النقل العابر.

٣٨- وأصبحت نظم الملاحة الساتلية متاحة وميسورة الكلفة أكثر فأكثر. وشهدت السنوات الخمس الأخيرة التطوير السريع لهذه النظم من أجل نوعين من الاستخدام. فمثلاً، استخدمت المؤسسات الحكومية في الأردن هذه النظم لأغراض أمن النقل العابر، وفي التعامل مع البضائع التي تُفَرِّغ في العقبة وتقصد الجمهورية العربية السورية والعراق. كما استخدمت شركات النقل بالشاحنات هذه النظم لأغراض إدارة أسطول المركبات. وفي ثلاث حالات موثقة في أفريقيا، استخدمت نظم الملاحة الساتلية في غانا والكاميرون وكينيا لتتبع الشاحنات التي تحمل بضائع متجهة إلى بلدان غير ساحلية أو آتية منها. وترتبط نظم التتبع هذه، بطريقة أو بأخرى، بنظم تخليص جمركي آلية. وعلى عكس الرسالة التي يبلغها أحياناً مقدمو خدمات نظم الملاحة الساتلية، لا تسمح هذه النظم برصد البضائع، وإنما يمكن استخدامها فقط لتتبع موقع المركبة، إذ إن جهاز التتبع عادةً ما يُثَبَّت في المركبة لا في مقصورة البضائع.

٣٩- ويستخدم العدد القليل من شركات السكك الحديدية التي تخدم تجارة البلدان غير الساحلية المتجهة إلى موانئ المرور العابر والآتية منها نظاماً مسجلة لتكنولوجيا المعلومات موجهة أساساً نحو إدارة عربات السكك الحديدية وإعداد الفواتير، بما في ذلك، أحياناً، نظم حجز الأحياء وتتبع البضائع لعملاء هذه الشركات. ويمثل الإنتاج الواسع لبيانات النقل العابر الدقيقة واحدة من أهم النتائج المترتبة على الاستخدام المتزايد لتكنولوجيا المعلومات من جانب العديد من المشغلين من القطاعين العام والخاص في المراحل المختلفة للنقل العابر المتجه إلى البلدان غير الساحلية والآتية منها. وعند إتاحة هذه البيانات، فإنها تصبح أساسية لتشغيل تصميم حلول تيسير النقل العابر، ولوحداث التخطيط، مثل مرصد النقل التي تقيّم أداء ممرات النقل العابر.

٤٠- ومع ذلك، يُلاحظ أن معظم المبادرات المتعلقة بتطوير تكنولوجيا المعلومات تأتي من عدد قليل من الأطراف الفاعلة في القطاع الخاص؛ ولا تزال الوكالات الحكومية متأخرة في هذا المجال، باستثناء إدارات الجمارك وبعض سلطات الموانئ. وينبغي، على سبيل الاستعجال، اعتماد وتنفيذ السياسات المناسبة لعلاج هذا الوضع. ولا ينبغي أن تقتصر هذه السياسات على حوسبة الخدمات الإدارية، وإنما أن تشمل أيضاً تنمية المهارات اللازمة للشركات المحلية

الصغيرة والمتوسطة الحجم لكي تتمكن من مشاركة متعهدي النقل العالميين ومن خدمة التجار الوطنيين في استخدام نظم اللوجستيات الحديثة.

باء- نظم رصد النقل العابر في الجمارك

٤١- تشمل معظم ترتيبات النقل الإقليمية نظاماً عاماً للنقل العابر يقوم على اعتماد وثيقة واحدة - سواء في شكل ورقي أم إلكتروني - وإجراءات متفق عليها. غير أن إحدى العقبات الأساسية أمام تنفيذ نظم التتبع الإلكترونية هي موافقة السلطات الحكومية على تبادل البيانات المتعلقة بالتخليص الجمركي لبضائع المرور العابر. وقد طُرِحَتْ حلول تتضمن حفظ معلومات مسبقة في موانئ النقل العابر وفي نقاط عبور الحدود، وهو ما أدى أحياناً إلى نتائج ملحوظة في الحد من الوقت اللازم للإجراءات، ولكنها لا تزال حتى الآن مقتصره على المناطق المالية الوطنية.

٤٢- وينطوي حل طُرِحَ مؤخراً في أمريكا الوسطى على نهج إلكتروني عابر للحدود^(١٧). وركزت حلول أخرى مقترحة على وضع حلول شاملة للبلدان غير الساحلية تتصل بتكنولوجيا المعلومات، وتشمل القيام بإصلاحات تنظيمية ومؤسسية وتشغيلية وإجرائية. ومن أمثلة هذا الحل نقل البضائع من ميناء دوالا، في الكاميرون، إلى البلدين غير الساحليين تشاد وجمهورية أفريقيا الوسطى. وبالإضافة إلى الفوائد التي تجنيها البلدان ذات الصلة من هذا المخطط، فإنه يُعدّ أيضاً مثلاً للتعاون بين ثلاث مؤسسات وطنية ومجتمع اقتصادي إقليمي - هو الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا - في إطار من التعاون الوثيق مع الأونكتاد والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي بوصفها وكالات منفذة وممولة.

٤٣- ويتألف الإطار التنظيمي القائم للجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا من اتفاقية دولية للنقل البري العابر وُقِّعت في عام ١٩٩١ (هي اتفاقية المرور العابر بين دول أفريقيا الوسطى) (اتفاقية TIPAC)^(١٨) استناداً إلى نظام النقل البري الدولي (البطاقة المادية التي تضمنها رابطة ما). ولكنها لم تطبق أبداً بسبب نقص الموارد المالية وعدم وجود رابطة ضامنة. ويُعتبر نظام النقل العابر الجديد المقترح تكييفاً لنظام النقل العابر العام للتجارة فيما بين بلدان الجماعة الاقتصادية، ويتألف من وثيقة عبور واحدة تستند إلى وثيقة إدارية وحيدة تُعرف باسم SAD. وتمكّن هذه الوثيقة من إزالة جميع نقاط التفتيش، وتستخدم حلاً يقوم على تكنولوجيا المعلومات ويتداخل مع النظم الوطنية الآلية للبيانات الجمركية، ويستفيد من عناصر النقل العابر للنظام الآلي للبيانات الجمركية، حيث يمكن من قراءة البيانات بنظام رموز الأعمدة المتوازية وبالنظام البصري في مكاتب البداية والمقصد وعبور الحدود.

(١٧) http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=183&Itemid=112

(١٨) يرمز إلى العنوان الفرنسي للاتفاقية وهو "Transit inter-États des pays de l'Afrique centrale".

٤٤ - ويسمح الحل التكنولوجي، الخاص بالنظام الآلي للبيانات الجمركية، بالترابط المشترك على شبكة الإنترنت بين ثلاثة نظم وطنية مختلفة ومركز بيانات إقليمي واحد، مما يمكن من مراقبة عملية التخليص الجمركي للبضائع العابرة في الزمن الحقيقي في ميناء العبور وفي مكاتب جمارك عبور الحدود.

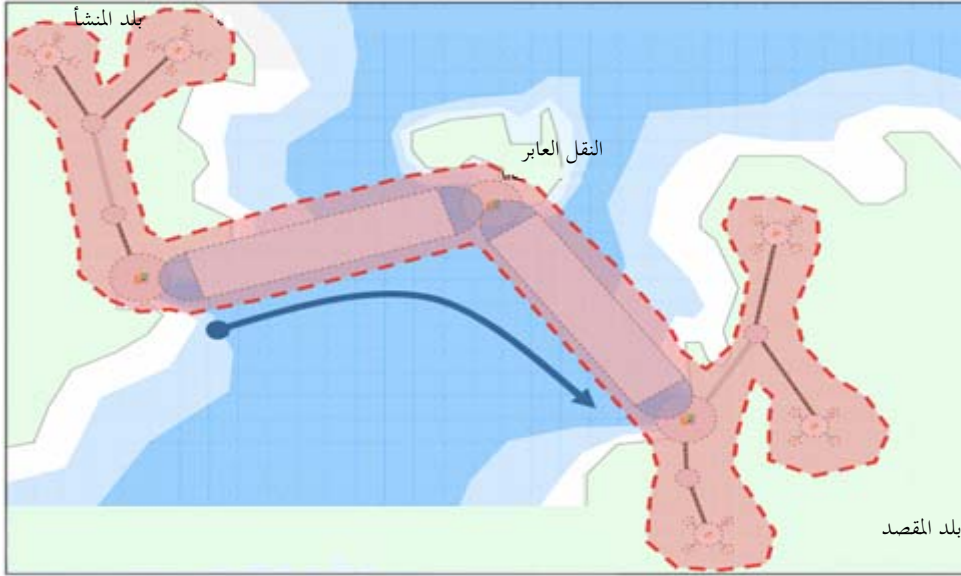
جيم - أمن سلسلة النقل العابر

٤٥ - يُعد أمن التجارة الدولية مجالاً أحرزت فيه تكنولوجيا المعلومات تقدماً بالغ السرعة. وقد اتسع مجال تكنولوجيا المعلومات ليشمل مختلف مراحل عمليات التجارة العالمية، بداية من الميناء، حيث يتم تبادل المعلومات الإلكترونية المتعلقة بالسفن وعمليات الشحن، إلى بوابات الميناء، حيث تتصل أجهزة المسح الضوئي بالنظم الآلية للجمارك. وصارت أجهزة تحديد الترددات اللاسلكية والأختام الإلكترونية مكونات أساسية لنقل المعلومات، مما يسمح بالتتبع المستمر للحاويات، وأحياناً المركبات. وفيما يلي بيان موجز لهذه النظم المتكاملة بوصفها أمثلة لأنواع شبكات معلومات أمن اللوجستيات التي قد تتصل بها وتستخدمها سلطات البلدان غير الساحلية والتجار في هذه البلدان في الحالات التي تقتضي ذلك.

٤٦ - وعلى إثر المبادرات والبرامج الأمنية الوطنية الوحيدة الطرف أو القطاعية المتعددة الأطراف السابقة، شكّل اعتماد إطار المنظمة الجمركية العالمية الخاص بمعايير تأمين وتيسير التجارة العالمية في عام ٢٠٠٥ نقطة انطلاق لسلسلة من التطورات التكنولوجية، مما أدخل أطرافاً فاعلة جديدة في هذا القطاع، وحققت تطوراً سريعاً في مناطق عديدة من العالم. وأذنت المعايير الأمنية هذه بتعزيز الاستفادة من سلسلة عريضة من الحلول، منها الأختام الإلكترونية على الحاويات أو عربات الشحن المغلقة أو صناديق الشاحنات، ونظم الملاحاة الساتلية للمركبات، وتحديد الترددات اللاسلكية للبضائع، وهي جميعاً عمليات تستخدم نظم التتبع والرصد القائمة على السواتل. وتتاح الآن أجهزة المراقبة البصرية، مثل كاميرات الفيديو وأجهزة المسح الضوئي للبضائع أو المركبات، في جميع الموانئ الرئيسية ومحطات الشحن.

الشكل ٣

الشراكة بين الجمارك وقطاع التجارة ضد الإرهاب - سلسلة لوجستيات أمن الحاويات



المصدر: *Container Transport Security Across Modes* (باريس، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والمؤتمر الأوروبي لوزراء النقل، ٢٠٠٥).

ملحوظة: تُعد الشراكة، المعروفة باسمها المختصر C-TPAT، مبادرة بشأن أمن سلاسل الإمداد أطلقتها حكومة الولايات المتحدة.

٤٧ - تتمثل الفكرة المحورية لاستخدام هذه التكنولوجيا المتعلقة بالأمن في التيقُّظ لأية أفعال أو أطراف في سلاسل الإمداد العالمية. ويبيِّن الشكل ٣ كيف تقترح مبادرة أمن سلاسل الإمداد نقل مراقبة الحاويات من بلد المقصد إلى بلد المنشأ. ويبدو أن المعلومات التي تقدِّمها هذه النظم الأمنية يمكن استخدامها أيضاً لتخطيط وتصميم خدمات النقل العابر وهياكله الأساسية. كما أن المخططات الثنائية القومية أو الإقليمية يمكنها أيضاً أن تستفيد من هذه النظم في إعداد سجلات لتتبع امثال متعهدي النقل العابر. ومن شأن ذلك أن يمكن من إعداد متعهدين موثوق بهم للنقل عبر الحدود على النحو المقترح في دراسة حديثة عن التحديات والحلول الممكنة المتعلقة بعمليات النقل العابر. بما يمكن البلدان غير الساحلية من الوصول إلى الموانئ البحرية^(١٩).

(١٩) الطريق إلى المحيط: ممرات المرور العابر المستخدمة لتجارة البلدان النامية غير الساحلية،

.UNCTAD/DTL/TLB/2012/1 (New York and Geneva, United Nations, 2013)

دال - ملاحظات ختامية

٤٨ - تركز التكنولوجيا أساساً، على النحو المطبق حالياً على نظم النقل العابر، على نظم المعلومات التي تستخدمها الوكالات الحكومية والأطراف الفاعلة في القطاع الخاص لدعم عمليات رصد المرور العابر أو دعم إدارة العمليات. ورغم أن هذه التطورات الحديثة قد وصلت الآن إلى معظم البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر النامية، لا يزال هناك مجال كبير لتحقيق تحسُّن في شكل إجراءات سياسية تهدف إلى تنمية مهارات المتعهدين المحليين في ممرات المرور العابر. ومن الممكن استخدام الحلول المبتكرة المستندة إلى البيانات التي جُمعت في إطار تخطيط وتصميم الخدمات والهياكل الأساسية للوجستيات، من أجل تحديد المتعهدين الموثوق بهم في إطار المخططات التنظيمية والتعاون معهم.

ثالثاً - الخطوات المقبلة ومسائل للنقاش

٤٩ - في عام ٢٠٠٨، اتفق المشاركون في استعراض منتصف المدة العالمي لبرنامج عمل ألماني، الذي نظمه الأونكتاد، على دعوة المجتمع الدولي إلى تقديم الخبرة التقنية وإلى دعم بناء القدرات من أجل مواصلة التقدم المحرز في الترتيبات التعاونية بين البلدان النامية غير الساحلية وبلدان العبور النامية، وكذلك في تنفيذ نظم قياس أداء ممرات المرور العابر. وفي عام ٢٠١٣، أُتخذت خطوات ملموسة لتلبية هذه الطلبات، وتحسن الفهم المفصل للأساس المنطقي الذي تقوم عليه ممارسات ومصالح الأطراف المشاركة في عمليات المرور العابر تحسناً كبيراً. وتزايدت أهمية ممرات المرور العابر باعتبارها بيئات مواتية لعمليات النقل العابر من خلال البلدان الساحلية. وسوف تواصل هذه النظم الاقتصادية الوسيطة توفير أدوات محددة جيداً لتحسين عمليات المرور العابر.

٥٠ - وفي ضوء الإطار الجديد المقرر اعتماده في عام ٢٠١٤، قد يرغب المشاركون في استطلاع المسألة التالية: كيف يمكن للوجستيات المرور العابر الفعالة التي يمكن التنبؤ بها والناجعة الكلفة أن تمكن المنتجين في البلدان غير الساحلية من دخول سلاسل القيمة العالمية؟ وكيف سيؤثر تحسين عمليات النقل العابر على المستوى الإقليمي في مشاركة البلدان غير الساحلية في سلاسل القيمة الإقليمية، وهي السلاسل التي يمكن ربطها بدورها بنظم القيمة العالمية؟

٥١ - وقد يرغب المشاركون في النظر، على سبيل الأولوية، في كيفية وضع سياسات وطنية وإقليمية شاملة ومتسقة بشأن المرور العابر، تشمل أطراً تنظيمية تكفل دخول خدمات النقل والوجستيات إلى السوق من أجل تعزيز مشاركة البلدان غير الساحلية في التجارة العالمية. وفي هذا السياق، قد يرغب المشاركون أيضاً في مناقشة الكيفية التي يمكن لمنظمات التكامل الإقليمي وللشركاء في التنمية أن تساعد بها في ضمان أن تؤدي المخططات المؤسسية

الجديدة إلى دعم، لا منع، الابتكار التكنولوجي، وإلى تيسير الحصول على الخدمات الأكثر كفاءةً.

٥٢- وقد يرغب المشاركون في مناقشة كيف يمكن لسياسات الابتكار والتكنولوجيا أن تدعم تنفيذ سياسات اللوجستيات والنقل وأطر هذه السياسات. فمن الممكن لهذه السياسات، مثلاً، أن تهدف إلى مساعدة الوكالات الحكومية على بلوغ المستويات التي بلغها معظم الأطراف الفاعلين العالميين وعلى تعزيز المنافسة بين المجتمعات التجارية الوطنية والإقليمية. ومن الممكن أيضاً أن يجري تناول برامج بناء القدرات على الأجل الطويل في هذا السياق.

٥٣- وأخيراً، قد يرغب المشاركون في مناقشة الوسائل والطرق التكنولوجية التي تدعم وضع حلول مبتكرة لمسألة النقل العابر تهدف إلى معاملة تجارة البلدان غير الساحلية مثل أي بضائع أخرى تمر في ممر للنقل أو عبر ميناء.

٥٤- وثمة مسألة أخرى ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمسائل المطروحة في هذه المذكرة، هي أن مداولات الخبراء قد تستفيد أيضاً من نتائج اجتماعات الاستعراض الإقليمية لآسيا وآسيا الوسطى المعقودة في فيانتيان في الفترة من ٥ إلى ٧ آذار/مارس ٢٠١٣، وفي أديس أبابا في الفترة من ١٦ إلى ١٨ تموز/يوليه ٢٠١٣ للمنظمة الأفريقية، في إطار استعراض تنفيذ برنامج عمل الماتي بعد مرور عشر سنوات.