

موافقت‌نامه‌های ترانزیتی منطقه‌ای آپتا و چابهار

کدام یک از این موافقت‌نامه‌ها می‌تواند فرصت‌های حقوقی گسترده‌تری را برای افغانستان مهیا نماید؟

سهیلا اکبری

یادداشت: تحقیق نگارنده در این مقاله با اتکا به مواد موافقت‌نامه‌های آپتا و چابهار، مقالات،

گزارش‌های رسمی و مصاحبه به زبان انگلیسی صورت گرفته است؛ بنابراین نویسنده نخست این مقاله را بـزبان انگلیسی نوشته و سپس بزبان دری ترجمه نموده است. چون ترجمه توسط خود نویسنده صورت گرفته است، مسوولیت ترجمه مربوط به نگارنده است.

مقدمه: کشورهای محاط به خشکه که بیش‌تر آنها شامل کشورهای کم‌تر توسعه یافته‌اند، به خاطر رشد تجارت بین‌المللی شان، نیاز مبرم به تسهیلات تجارتي به ویژه تسهیلات ترانزیتی دارند. به این منظور، این کشورها درصدد ایجاد روابط حقوقی برای برخورداری از آزادی ترانزیت با سایر کشورها به ویژه کشورهای همسایه خود می‌پردازند.

افغانستان نیز از جمله کشورهای محاط به خشکه است که برای صادرات اموال خود و دسترسی به آبهای آزاد، روابط حقوقی با تعدادی از کشورهای همسایه برقرار نموده است؛ از جمله می‌توان از موافقت‌نامه ترانزیت تجارتي افغانستان نام برد که برای اولین بار در (۱۹۶۵) با پاکستان منعقد گردیده بود. این موافقت‌نامه در (۲۰۱۰) لغو و بجای آن موافقت‌نامه‌ای جدید ترانزیت تجارتي

افغانستان-پاکستان (که بعدالزین اپتا ذکر خواهد شد) بین این دو کشور به امضا رسید. از زمان انعقاد موافقت‌نامه‌ای جدید، شکایات متعددی از جانب هردو کشور (به ویژه افغانستان) مبنی بر عدم رعایت و نقض مفاد این موافقت‌نامه صورت گرفته است.

در (می ۲۰۱۶)، افغانستان موافقت‌نامه‌ای جدید ترانزیت را با کشورهای ایران و هند به امضا رسانید که گزینه‌ای برای موافقت‌نامه اپتا تلقی می‌گردد. این موافقت‌نامه، اجازه ترانزیت اموال و اشخاص افغانی و هندی را از طریق بندر بحری چابهار ایران، به کشورهای افغانستان و هند فراهم می‌سازد.

هرچند از زمان انعقاد موافقت‌نامه‌ای چابهار، گفتمان اقتصادی و سیاسی متعددی در افغانستان در رابطه به مزیت‌های این دو موافقت‌نامه صورت گرفته است؛ ولی هیچ و شاید اندک ارزیابی حقوقی درین رابطه انجام یافته باشد. با توجه به ضرورت بررسی مزیت‌های حقوقی هردو موافقت‌نامه، درین تحقیق توجه به ابعاد حقوقی هردو موافقت‌نامه صورت گرفته است تا بررسی گردد که کدام یک ازین موافقت‌نامه‌ها فرصت‌های حقوقی بیش‌تر و پایدارتری را برای افغانستان فراهم می‌نماید.

در نتیجه‌گیری، نویسنده این مقاله براین نکته تمرکز دارد که این به نفع افغانستان خواهد بود تا به جای رد یک موافقت‌نامه به خاطر موافقت‌نامه دیگر، هردو موافقت‌نامه را قبول نماید؛ زیرا هرکدام آن مزیت‌های حقوقی و اقتصادی ویژه‌ای خود را دارد. این مزایای حقوقی و اقتصادی مربوط دولت پاکستان نیز می‌شود؛ زیرا طبق موافقت‌نامه اپتا، پاکستان فرصت استفاده از قلمرو زمینی افغانستان را به عنوان کوتاه‌ترین مسیر ترانزیتی زمینی برای صادرات خود به آسیای میانه دارد.

از لحاظ محتوایی، این تحقیق شامل سه بخش عمده می‌شود: بخش اول به ارزیابی حقوقی مواد موافقت‌نامه‌ای اپتا و وضعیت کنونی اجرای آن می‌پردازد. درین بخش تمرکز بیش‌تر روی مواد مربوط به مسیرهای ترانزیتی تعیین شده در اپتا، تسهیلات و آزادی ترانزیتی پذیرفته شده در امتداد ترانزیت، ساختار سازمانی اپتا، نظام حل و فصل منازعات و بالاخره به مواد مرتبط به شفافیت درپخش و نشر قوانین، پالیسی و اقدامات حقوقی مربوط به ترانزیت صورت گرفته است. تمرکز بیش‌تر روی این موضوعات به این منظور است که مزیت حقوقی اپتا در مقایسه به چابهار، بیش‌تر درین ساحات متباز می‌گردد. بخش دوم به ارزیابی و تحلیل مواد موافقت‌نامه چابهار در موضوعات مشابه و مقایسه آنها با اپتا می‌پردازد. مقاله با نتیجه‌گیری در بخش سوم به پایان می‌رسد.

بخش اول - ارزیابی ماهوی موافقت‌نامه ترانزیت تجارتی افغانستان-پاکستان

افغانستان و پاکستان با داشتن حدود (۲۴۳۰) کیلومتر مربع مرز مشترک، بزرگترین شرکای تجارتی همدیگر در منطقه محسوب می‌شوند. اداره احصایه پاکستان میزان تبادلات تجارتی رسمی میان هر دو دولت را تقریباً بالغ به (۲/۱) میلیارد دالرامریکایی تخمین زده است؛^۲ به شمول تجارت غیر رسمی و تبادلات قاچاقی تجارت، یافته‌های سال (۲۰۱۴) USAID، مجموعه تبادله تجارتی بین دو کشور را، حدود ۵ میلیارد دالر امریکایی گزارش داده است.^۳ این درحالی است که پاکستان بزرگترین بازار صادراتی اموال افغانی بشمار رفته و صادرات افغانستان به این کشور ۳۲/۲٪ کل صادرات این کشور را تشکیل می‌دهد. به همین ترتیب افغانستان دومین بازار وارداتی کالای پاکستانی محسوب می‌شود.^۴

تاریخچه معاصر روابط حقوقی ترانزیتی میان این دو کشور به انعقاد موافقت‌نامه ترانزیت تجارتی افغانستان (ATTA) در سال (۱۹۶۵) برمی‌گردد.^۵ این موافقت‌نامه که از لحاظ حقوقی تا (۲۰۱۰) مرعی الاجرا بود، اجازه عبور آزاد اموال صادراتی افغانستان را به بازارهای هند از طریق بنادر بحرری کراچی و پشاور پاکستان می‌داد. هرچند افغانستان اجازه نداشت از طریق هیچ یک از بنادر پاکستانی به واردات اموال از هند بپردازد.

بررسی تاریخچه موافقت‌نامه (۱۹۶۵) نقض مکرر مفاد موافقت‌نامه را از جانب پاکستان نشان

۱. مراجعه شود به اداره جرایم و مواد مخدر سازمان ملل متحد: معلومات درمورد پاکستان [United Nations Office on Drugs and Crime, Country Profile: Pakistan]. قابل دریافت در لینک انترنیتی زیر:

[https://www.unodc.org/pakistan/en/country-profile.html]. [Last accessed April 23, 2016]. جهت معلومات بیشتر در رابطه به این موضوع مراجعه شود به انستیتیوت مطالعات جنگ: درمورد افغانستان و پاکستان [Institute for the Study of War, Afghanistan and Pakistan]. قابل دریافت در لینک زیر:

http://www.understandingwar.org/pakistan-and-afghanistan. [Last accessed April 23, 2016].

۲. اداره احصایه پاکستان [Pakistan Bureau of Statistics]. قابل دریافت در لینک زیر: www.pbs.gov.pk/sites/default/files/external_trade/8_digit_level/exp/5_exp_2008-09_to_2012-2013.pdf. جهت معلومات بیشتر درمورد این موضوع مراجعه شود به راپور ۲۰۱۴ اطاق مشترک تجارت و صنایع افغانستان-پاکستان [Pakistan Afghanistan Joint Chamber of Commerce and Industry]. ص. ۲۸. (Draft Annual Report. 2014).

۳. مراجعه شود به پروژه تجارت اداره ایالات متحده امریکا برای انکشاف بین‌المللی در مورد تحلیل موافقت‌نامه ترانزیت تجارتی افغانستان-پاکستان، ص. ۳. United State Agency for International Development, Analysis of Afghanistan Pakistan Transit Trade Agreement 'USAID Trade' (Project] (May.2014). جهت معلومات بیشتر مراجعه شود به پروژه نوسازی گمرکات و تسهیلات تجارتی مرتبط به آن توسط صندوق بین‌المللی پول [Int'l] (Nov.2003). (Monetary Fund, Emergency Customs Modernization and Trade Facilitation Project.]

۴. مراجعه به پاورقه شماره ۲.

۵. مراجعه شود به موافقت‌نامه ترانزیت تجارتی افغانستان-پاکستان منعقدہ سال ۱۹۶۵ م، جریده رسمی افغانستان، شماره ۵۷. قابل دریافت در لینک زیر: http://moj.gov.af/content/files/OfficialGazette/0001/OG_0057.pdf. [Last accessed August 20, 2016].

می دهد؛ به طور مثال: بانک جهانی در گزارش های تحقیقی (۲۰۰۳ و ۲۰۱۴) خود در مورد اقتصاد و تجارت افغانستان، از اقدامات پاکستان در وارد نمودن تغییرات یک جانبه در موافقت نامه (۱۹۶۵) با استفاده از تحمیل لیست منفی بالای اقلام صادراتی افغانستان، یادآوری کرده است. به اساس این گزارش، پاکستان بخاطر جلوگیری از ورود غیرقانونی اموال افغانی به مارکت های پاکستانی، بر اموال افغانی حین عبور از قلمرو آن کشور، محدودیت های کمی و سایر محدودیت های تجارتی مانند آزمایش و بازرسی طولانی را وضع می نمود که در مغایرت با مفاد موافقت نامه موجود بین دو کشور بود.^۶ این مساله و همچنان یک سلسله خلاهای موجود در موافقت نامه مذکور (عدم شناسایی ترانزیت آزاد اموال پاکستانی از طریق خاک افغانستان به آسیایی میانه و همچنان نیاز افغانستان به استفاده از بنادر زمینی پاکستان که جز موافقت نامه نبود)^۷ طرفین را وادار نمود تا روی تعدیل موافقت نامه موجود یا امضا یک موافقت نامه جدید که نیازهای ترانزیتی جدید هر دو دولت را در نظر بگیرد، به مذاکره پردازند. نتیجه این مذاکرات امضا موافقت نامه جدید ترانزیت تجارتی افغانستان-پاکستان (۲۰۱۰) بود که در سال (۲۰۱۱) بعد از تصویب پارلمان طرفین مرعی الاجراً گردید.^۸ اپتا یک موافقت نامه دوجانبه بوده و در مورد اینکه آیا کشور دیگری می تواند به آن ملحق شود، ماده ای وجود ندارد. هرچند در عمل، در سال های اخیر، طرفین به الحاق تاجکستان به این موافقت نامه علاقه نشان داده اند که پیوستن این کشور به موافقت نامه، تا اکنون هم تحت مذاکره قرار دارد.

اپتا از (۲۰۱۱) به این سو مرعی الاجرا گردیده و دارای چهار پروتکل است که مسایل اداری و شکلی تطبیق اپتا را تنظیم می نماید و شامل اجزای اصلی موافقت نامه است. این موافقت نامه، عبور کالای پاکستان را از بنادر زمینی افغانستان به مارکت های آسیایی میانه و عبور کالای افغانی را از بنادر خشکه و بحری پاکستان به هند و سایر کشورهای آسیای جنوبی، اجازه می دهد.^۹

در زیر به تحلیل و بررسی مفاد اپتا پرداخته می شود:

۱. بررسی مواد مربوط به مسیرهای ترانزیتی و تسهیلات ترانزیتی موافقت نامه اپتا

۶. مراجعه شود به راپور سال ۲۰۰۳ بانک جهانی در مورد انکشاف افغانستان، ص ۱۰۹؛ همچنان مراجعه شود به پاورقی شماره ۳.

۷. مراجعه به پاورقی شماره ۵.

۸. مراجعه شود به موافقت نامه ترانزیت تجارتی افغانستان-پاکستان (بعد ازین با ذکر اپتا) منعقد شده سال ۲۰۱۰، ماده ۵۴، جریده رسمی افغانستان، شماره ۱۰۶۳.

(تاریخ نشر ۱۳۹۰).

۹. مراجعه به مقدمه اپتا.

شناسایی بنادر زمینی و بحری پاکستان، بنادر هوایی و زمینی افغانستان، ساده سازی مقررات گمرکی هر دو دولت، اجازه ایجاد نمایندگی‌های تجارتی در قلمرو طرفین، شناسایی اصل رویه ملی و انطباق مواد اپتا با ماده ۵ (آزادی ترانزیت) موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت سازمان تجارت جهانی (گات)، از جمله اساسی ترین مواد اپتا در رابطه به تسهیلات ترانزیتی است.

اپتا، بنادر بحری قاسم، کراچی و گوادر و بندر زمینی واگه در پاکستان را بحیث مسیرهای آزاد ترانزیتی به صادرات افغانستان و بندر هوایی و زمینی افغانستان را بحیث مسیرهای آزاد ترانزیتی به صادرات پاکستان برای دسترسی به مارکت‌های آسیایی میانه در نظر گرفته است.^{۱۰}

طب مواد ۳۰ و ۳۲ اپتا، هیچ یک از طرفین اجازه ندارند تا هیچ نوع عوارض گمرکی و امثال آنرا بالای اموال تحت ترانزیت مسیرهای موافقت شده وضع نمایند؛ مگر به استثناء فیس‌های که از ارائه خدمات در امتداد سفر ترانزیتی ناشی می‌شود.^{۱۱}

یکی از مواد جنجالی موافقت‌نامه اپتا که این موافقت‌نامه را در مقایسه با موافقت‌نامه چابهار کم اهمیت‌تر می‌سازد و احتمالا می‌تواند از قوی‌ترین دلایل گرایش دولت افغانستان به چابهار باشد، عدم تجویز استفاده از بنادر فوق‌الذکر پاکستان برای واردات اموال از هند است.^{۱۲} وسایط نقلیه حامل کالای افغانی بعد از تخلیه در بنادر پاکستان یا باید خالی به افغانستان برگردند و یا صرفا می‌توانند اموال پاکستانی را جهت وارد کردن به بازارهای افغانستان بارگیری نمایند. این ماده از دول‌حافظ به تجارت افغانستان سودمند نیست:

الف) در صورتیکه وسایط نقلیه افغانی مایل به واردات از پاکستان نباشند یا حتی نخواهند مال پاکستانی را حمل نمایند، مجبوراند خالی به وطن بازگشت نمایند که این خود افزایش غیر ضروری هزینه تجارت محسوب می‌شود.

ب) تاجر افغانی به ناچار برای وارد نمودن اموال از هند، باید مسیر دیگری غیر از پاکستان را انتخاب نماید که این خود نیز از لحاظ مصرف و هزینه مورد دلچسپی تاجر افغانی نیست؛ روی این ملحوظ، اهمیت موافقت‌نامه چابهار نسبت به اپتا نمایان می‌گردد. الحاق هند به اپتا می‌تواند یکی از راه‌های حل و شاید تنها راه حل در فایق آمدن به این مشکل و انکشاف اپتا باشد.

۱۰. مراجعه به مواد ۷ و ۸ اپتا.

۱۱. مراجعه به مواد ۳۰ و ۳۲ اپتا.

۱۲. مراجعه به پروتوکول شماره ۱ اپتا.

ساحه پوشش موضوعی اپتا تنها دربرگیرنده ترانزیت اموال است نه اشخاص. هرچند طبق موافقت‌نامه، طرفین تعهد کرده‌اند تا تسهیلات ویزا و مجوز عبور را برای تاجران، رانندگان و وسایط نقلیه اموال ترانزیتی و افراد ذی‌دخل در فعالیت‌های تجارتي فراهم نمایند. مدت اعتبار اعطای چنین مجوز، عبورش ماه با هربار اقامت ۱۵ روزه است. درحالات ضروری که توقف ترانزیتی یا اقامت شخص بیش‌تر از ۱۵ روز طول می‌کشد، شخص می‌تواند به ادارات مسوول مراجعه و خواهان تمدید اقامت گردد. طبق ماده ۲۰ اپتا، هرنوع تغییر در مقررات ویزا و مجوز عبور باید از طریق اداره هماهنگی ترانزیت افغانستان-پاکستان (اپتکا) APTTCA که در چهارچوب اپتا ایجاد شده است، صورت گیرد.^{۱۳}

بادر نظر داشت زیرساخت‌های فیزیکی کم کیفیت مسیرهای ترانزیتی بین افغانستان و پاکستان که منجر به کندی در سرعت نقل اموال می‌شود و همچنان به دلایل بازرسی‌های زمانبر اموال در بنادر گمرکی پاکستان، مدت توقف ترانزیتی در عمل کوتاه بوده و تاجرا را به عجله وا می‌دارد و همچنان باعث مزاحمت روانی و فیزیکی می‌شود.

در ارتباط به ایجاد نمایندگی‌های تجارتي در قلمرو یکدیگر، اپتا اجازه ایجاد و فعالیت چنین نمایندگی‌ها را در قلمرو طرفین بخاطر تسهیل امور ترانزیت تجارتي و تأمین ارتباطات موثر تجارتي بین دو دولت و بین سکتور خصوصی آنها می‌دهد.^{۱۴}

از جمله مواد مهم دیگر اپتا یکی هم رعایت اصل رویه ملی در خصوص اموال دو دولت است. برای نظارت از چگونگی رعایت رویه ملی، اپتا اداره هماهنگی APTTCA را نهاد مسوول معرفی می‌نماید.^{۱۵}

در قواعد حقوق تجارت بین‌الملل و بخصوص در موافقت‌نامه‌های سازمان تجارت جهانی، رویه ملی (نشنل تریتمنت) از اصول عمده‌ای تجارت بین‌المللی است که دولت‌های عضو مکلف به رعایت آن اند. اصل رویه ملی دولت‌ها را مکلف می‌سازد تا رویه‌ای مشابه به اموال و اشخاص متبوع خود را در قبال اموال و اشخاص متبوع سایر دول عضو اتخاذ نمایند.^{۱۶}

۱۳. مراجعه به ماده ۲۰ اپتا.

۱۴. مراجعه به مواد ۱۴ و ۳۴ اپتا.

۱۵. مراجعه به مواد ۳۴ و ۳۵ اپتا.

۱۶. به گونه مثال مراجعه شود به موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت سازمان تجارت جهانی (بعدازین GATT)، ماده ۱. متعقد سال ۱۹۹۴ [General Agreement on Tariffs and Trade, Art. I. 1867 U.N.T.S. 187; 33 ILM 1153. 1994].

به همین ترتیب، به اساس موافقت‌نامه آپتا، دولت‌های افغانستان و پاکستان خود را مکلف ساخته‌اند تا اقدامات مربوط به ساده سازی پروسیجر گمرکی، ثبت اسناد تجارتي، بازرسی و سایر پروسه‌های حقوقی ترانزیتی خود را در مطابقت با قواعد بین‌المللی موجود در ساحه ترانزیت به ویژه ماده پنجم (آزادی ترانزیت) موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت (GATT) سازمان تجارت جهانی (WTO) اتخاذ و اجرا نمایند.^{۱۷}

ماده پنجم (GATT) در مورد آزادی ترانزیت، ترانزیت را چنین تعریف و دولت‌های عضو را مکلف به تامین آزادی ترانزیت اموال در میان اعضا می‌نماید:

پاراگراف اول: کالاها به شمول چمدان، کشتی‌ها و سایر انواع وسایط نقلیه حین عبور از قلمرو یک کشور عضو در حالت ترانزیت قرار دارند و بخشی از آغاز یک سفر مکمل محسوب می‌شود که در خارج از قلمرو کشور عضو عبور شونده آغاز و در خارج از قلمرو این کشور عضو ختم می‌شود. خواه این عبور با تغییر و یا بدون تغییر وسیله نقلیه، انبارداری، بسته بندی کالا در بندل‌ها و یا تغییر در شیوه حمل و نقل صورت گیرد. چنین عبور و مروری بنام « ترافیک در حالت ترانزیت » نامیده می‌شود.

پاراگراف دوم: در قلمرو دولت‌های عضو آزادی ترانزیت باید از طریق سهل ترین مسیرهای عبور برقرار گردد. کشورهای عضو نباید هیچ‌گونه تبعیضی را مبنی بر بیرق حامل کشتی، مبدا اموال، محل ترک اموال، ورود، خروج و یا هر وضعیت دیگری مرتبط به مالکیت اموال، کشتی‌ها و یا وسایل نقلیه، قایل شوند.

پاراگراف سوم: در حالتی که اموال ترانزیتی مطابق به شرایط قوانین گمرکی یک دولت عضو نباشد، کشور مذکور صلاحیت دارد تا دستور ورود اموال ترانزیتی را به یکی از انبارهای گمرکی‌اش بدهد، چنین ورودی نباید بدون موجه به حالت تعلیق و یا در محدودیت گذاشته شود و همچنان نباید بر آن هیچگونه حقوق گمرکی و یا سایر عوارض ترانزیتی وضع شود؛ اما به استثناء فیس ارایه خدمات اداری و یا خدمات ترانسپورتی و یا هزینه‌های خدمات مرتبط به ترانزیت.

پاراگراف چهارم: هرگونه عوارض و مقررات وضع شده توسط کشورهای عضو بالای وسایل ترانزیتی، باید متعادل بوده و در نظر گیرنده‌ای وضعیت وسایل ترانزیتی باشد.

پاراگراف پنجم: در وضع هرگونه عوارض، مقررات و رسمیات مرتبط به ترانزیت، دولت‌های

۱۷. مراجعه به پاورقی فوق؛ همچنان مراجعه شود به مواد ۲۱، ۲۷ و ۲۸ آپتا.

عضونمی‌توانند درقبال اموال ترانزیتی همدیگر، برخورد کم امتیازتر نسبت برخوردی را در پیش گیرند که درقبال اموال ترانزیتی یک کشور سومی دارند.

پاراگراف ششم: دولت‌های عضونمی‌توانند درقبال اموال ترانزیتی همدیگر برخورد کم امتیازتر نسبت به برخوردی را داشته باشند که درقبال اموال که از محل مبدأشان بدون ترانزیت به مقصد نهایی درکشور عضو می‌رسند، دارند. هرچند اعضا می‌توانند پیش شرط «محموله‌های مستقیم» را بر ورود اموال ترانزیتی وضع نمایند.

پاراگراف هفتم: مفاد این ماده برهواپیما قابل تطبیق نبوده، ولی ترانزیت محموله‌های داخل هواپیما را در بر می‌گیرد.^{۱۸}

باآنکه ماده ۵۳ موافقت‌نامهٔ اپتا آزادی ترانزیت را تضمین و وضع هرگونه محدودیت یا تطبیق اقدامات غیرضروری محدودکننده را درساحه ترانزیت منع می‌نماید؛ اما به دولت‌های عضو صلاحیت می‌دهد تا درحالاتی که تطبیق مفاد اپتا به روحیه عمومی، حفاظت از محیط زیست، امنیت انسان‌ها، حیوانات و گیاه‌ها، تمامیت ارضی و منافع ملی صدمه می‌زند؛ مقررات و اقدامات ضروری را که هردوطرف به آن موافقت کرده‌اند، اتخاذ نمایند.^{۱۹}

کاربرد واژه تعریف نشده‌ای "ضروری Necessary" در ماده فوق به اعضا فرصت داده است تا به صورت گسترده به توجیه اقدامات تحدید کننده خود بپردازند؛ به طور مثال: تجار افغانی اکثراً شکایت دارند مبنی براینکه دولت پاکستان به بازرسی‌های طولانی اموال افغانی تحت ترانزیت در گمرکات پاکستان می‌پردازد، این درحالی است که مقامات پاکستانی بازرسی‌های زمانبر خویش را اقدام "ضروری" قلمداد می‌کنند تا از رخنه اموال ترانزیتی افغانی به بازارهای پاکستان جلوگیری نمایند.

نتیجه‌گیری مختصر این بخش بیان می‌دارد که اپتا مواد قابل ملاحظه‌ای در ارتباط به آزادی و تسهیلات ترانزیتی به اعضا پیشکش می‌کند. مکلف ساختن اعضا به رعایت ماده ۵ (GATT) تصویر روشنی را به موافقت‌نامهٔ اپتا داده و برای اعضا، وسیله حقوقی قوی را در سطح بین‌المللی فراهم می‌سازد تا بتوانند بابرخورداری از آن، منازعات برخاسته از مسایل ترانزیتی خویش را، نزد سازمان تجارت جهانی برای حل و فصل الزامی مطرح سازند. با آنهم، موافقت‌نامهٔ اپتا، نکات

۱۸. مراجعه به ماده ۵ GATT.

۱۹. مراجعه به ماد ۵۳.

ضعف خود را نیز دارد؛ به طور مثال: اپتا تاکنون قواعد شکلی مشخص برای رویکرد نظارتی از تطبیق مفاد موافقت‌نامه به ویژه درخصوص مفاد رعایت اصل رویه ملی ندارد؛ همچنان دولت‌های عضو درعمل، پالیسی و اقدامات موثری را درقبال تسهیلات ترانزیتی تا اکنون اتخاذ نکرده‌اند.

۲. ساختارهای سازمانی در اپتا

اداره هماهنگی ترانزیت افغانستان- پاکستان (اپتکا- APTTCA)، کمیته مشترک اقتصادی افغانستان-پاکستان (JEC) و سکرتریت، از ساختارهای سازمانی مسوول در موافقت‌نامه اپتا اند.^{۲۰} از این میان، اپتکا مسوول تطبیق مفاد موافقت‌نامه و مسوول نظارت از چگونگی تطبیق آن است. برعلاوه اپتکا نهاد مسوول در تسهیل حل و فصل منازعات است که در روند تطبیق و تفسیر مواد موافقت‌نامه بروز می‌نماید.

ساختار عضویت در اپتکا متشکل از مقامات وزارت‌های تجارت و صنایع دولت‌های عضو و نمایندگان سکتورخصوصی از هر دو کشور است. معین وزارت تجارت و صنایع افغانستان و معین وزارت تجارت و صنایع پاکستان، بصورت مشترک مسوولیت ریاست اپتکا را بدوش دارند. تمام تصمیم در اپتکا با توافق آرا صورت می‌گیرد.^{۲۱} تاریخ نشان می‌دهد که معیار "توافق آرا" در سازمان‌های دیگر نظیر جامعه ملل یک مکانیزم موثر در تصمیم‌گیری نبوده و خیلی اوقات منتهی به اتخاذ تصمیم نهایی نمی‌شود. این مساله در مورد تصمیم اپتکا نیز صدق می‌کند؛ زیرا معیار "توافق آرا" ممکن است تصمیم نهایی را ناممکن و یا به مشکل مواجه سازد.

یکی از ساختارهای سازمانی دیگر که در اپتا بصورت بسیار مؤثر و مختصر وبدون ذکر وظایف و تشکیلات، از آن نام برده شده است، کمیته مشترک اقتصادی افغانستان-پاکستان است. بند دوم ماده ۳۵ اپتا، (APTTCA) را مکلف می‌سازد تا از فعالیت هایش به این کمیته گزارش دهد. این یکی از مواد مبهم اپتا است زیرا به جز ذکر نام کمیته مشترک اقتصادی، وظایف و مسوولیت‌های دیگر این کمیته را تعیین ننموده است. روشن نیست که این کمیته در چهارچوکات اپتا ایجاد شده است یا خیر، و آیا طرفین یک منازعه می‌توانند برای حل و فصل مشکلات و یا اعتراض بر تصمیم اپتکا به این کمیته مراجعه نمایند. هرچند از محتوای بند ماده ۳۵ چنین استنباط می‌شود که این کمیته احتمالاً عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری در اپتا است.

۲۰. مراجعه به مواد ۳۴ و ۳۵ اپتا.

۲۱. مراجعه به پاورقی فوق.

سکرتريت سومين جزو ساختار سازمانی در اپتا است که فعالیت‌های اداری مانند ثبت و راجستر اسناد و مدارک مربوط به مجالس، منازعات و سایر مسایل اداری مربوط به اپتا را پیش می‌برد و حیثیت آرشیف آن را دارد.

۳. شفافیت

شفافیت یا ترانسپرنسی یکی از اصول عمده در حقوق تجارت بین‌الملل معاصر است و کشورهای ذی‌دخل در معادلات تجارت بین‌الملل مکلف به رعایت آن هستند. طبق ماده دهم موافقت‌نامه (GATT) سازمان تجارت جهانی، شفافیت عبارت است از: نشر تمام قوانین، مقررات، پالیسی‌ها و اتخاذ اقداماتی که دولت‌های عضو در ساحه تجارت بین‌المللی شان روی دست می‌گیرند. اصل شفافیت از دولت‌ها می‌خواهد تا طرف معامله تجارتي شان را از قبل، در جریان تمام اقدامات قانونی و حقوقی قرار دهند و به نشر موارد مذکور بپردازند تا همگان به خصوص گروه‌های ذی‌دخل در تجارت بین‌المللی مانند تجار، کمپنی‌های تجارتي و امثال آنها از مقررات حقوقی مرتبط به فعالیت‌های تجارتي شان آگاه باشند.^{۲۲}

موافقت‌نامه اپتا نیز چنین اصل مهم تجارت بین‌المللی را در نظر گرفته و در ماده ۲۸ خود دولت‌های عضو را مکلف ساخته است تا تمام قوانین، مقررات، پالیسی‌ها و اقدامات مرتبط به مسایل ترانزیتی خویش را نشر و در این خصوص به همدیگر اطلاع قبلی بدهند.^{۲۳} همچنین، طبق موافقت‌نامه اپتا دولت‌های عضو موافقت نموده‌اند تا جهت ارایه معلومات حقوقی در موضوعات چون گواهی‌نامه گمرکی و بازرسی‌های گمرکی به تجار و افراد ذی‌دخل در فعالیت‌های تجارتي، ادارات ارایه کننده معلومات را، در بنادر گمرکی همدیگر ایجاد نمایند؛ در عمل، بنابر پایین بودن ظرفیت مسلکی و دانش حقوقی کارمندان‌شان، این ادارات در ارایه معلومات موثرچندان موفق نبوده‌اند.

به همین ترتیب هردو دولت، برنامه فعال سازی سیستم ثبت و پایگاه معلومات الکترونیکی (آنلاین دیتابیس) را راه اندازی نموده‌اند؛ اما این اقدام نیز بنابر کمبود انرژی برق و ظرفیت پایین تکنالوژی اثریتی، به کندی پیش می‌رود. توانمندسازی ادارات گمرکی هردوکشور با سیستم تبادل معلومات، بار و زمان ارایه و اخذ معلومات در گمرکات را کم ساخته و تاجر و اشخاص ذی‌دخل

۲۲. مراجعه به ماده ۱۰ GATT.

۲۳. مراجعه به ماده ۲۹ اپتا.

در فعالیت‌های تجارتي را به دسترسی آسان معلومات کمک می‌نماید.

۴. مکانیزم حل و فصل منازعات در موافقت‌نامه آیتا

مکانیزم حل و فصل منازعات در آیتا یک مکانیزم قوی سه مرحله‌ای بوده و شامل مشاوره دوجانبه، حل و فصل اداری با مراجعه به اپتکا و حل و فصل منازعه از طریق حکمیت تجارتي است.^{۲۴} طبق ماده ۴۱ آیتا، طرفین منازعه نخست باید موضوع تحت منازعه را به اپتکا راجع سازند. طبق ماده ۴۰ اپتکا به طرفین منازعه حیثیت نهاد تسهیل‌کننده تطبیق و تفسیر مواد موافقت‌نامه را در منازعات دارد.^{۲۵} ازین ماده چنین برداشت می‌شود که دخالت اپتکا در حل و فصل منازعه بیش‌تر به حل و فصل اداری شباهت دارد و تصامیم آن الزامی نیست. مشکلی که در حل و فصل منازعه در چهارچوب اپتکا ممکن است بروز نماید، مساله توافق آرا است؛ زیرا ممکن است نظر به اختلاف رای اعضا، منازعه شرط اتخاذ تصمیم به توافق آرا را برآورده ساخته نتواند و به این ترتیب تصمیم نهایی صادر نه‌شود.

مرحله دیگر در حل و فصل منازعات، استفاده از مشاوره دوجانبه است. در صورتیکه اپتکا نتواند موضوع تحت نزاع را حل نماید، ماده ۴۱ به اعضا اجازه استفاده از مشاوره دوجانبه را می‌دهد.^{۲۶} درین حالت طرفی که از او درخواست به مشاوره دوجانبه شده است، مکلف است در مدت ۱۰ روز از تاریخ اخذ درخواست به ارایه جواب بپردازد. در صورت جواب مثبت، مشاوره باید در مدت یکماه از تاریخ درخواست، صورت گیرد.

سوال در اینجاست که کی‌ها در میز مشاوره دوجانبه به مذاکره خواهند پرداخت؛ زیرا از قرائن برمی‌آید که اپتکا عالی‌ترین مرجع اداری در آیتا بوده که متشکل از نماینده‌های رسمی و خصوص هر دو کشور است.

در صورتیکه مشاوره دوجانبه قادر به حل منازعه نباشد یا طرف دعوت شده به منازعه در مدت تعیین شده جواب ندهد، طرف درخواست‌کننده می‌تواند به طرف دیگر اطلاعیه‌ای تحریری در خصوص مراجعه به حکمیت تجارتي ارسال نماید.^{۲۷}

۲۴. مراجعه به مواد ۳۴ الی ۴۸ آیتا.

۲۵. مراجعه به مواد ۴۰ و ۴۱ آیتا.

۲۶. مراجعه به پاورقی فوق.

۲۷. مراجعه به ماده ۴۲ آیتا.

دیوان حکمیت‌ای که به این گونه دایر می‌شود متشکل از سه حکم بوده و سه منشی نیز بخاطر تسهیل مسایل اداری دیوان استخدام می‌شوند. دو حکم دیوان از افراد متبوع هر دولت و حکم سومی از یک کشور بی طرف سومی انتخاب می‌شوند. حکم سومی به موافقت هر دو طرف منازعه در ظرف ۴۵ روز از تاریخ درخواست حکمیت، انتخاب می‌شود. پیش شرط انتخاب حکم خارجی این است که مقیم هیچ یک از کشورهای طرف منازعه نباشد و قبلاً در هیچ یک از مراحل منازعه موجود به هیچ نوع فعالیتی دخیل نبوده باشد.^{۲۸} تصمیم دیوان حکمیت نهایی بوده و قابل استیناف طلبی نیست و منازعه درین مرحله ختم می‌شود.^{۲۹} طبق موافقت‌نامه اپتا، طرفین منازعه این حق را دارند تا در هر مرحله‌ای از منازعه، در دیوان حکمیت از منازعه منصرف شوند؛ ولی این انصراف باید قبل از صدور تصمیم نهایی دیوان باشد.^{۳۰}

به علاوه حل و فصل منازعه، دیوان حکمیت مسوول تفسیر و تطبیق مواد موافقت‌نامه در حل و فصل موضوع منازعه تحت صلاحیت خویش است. در ارایه تفسیر، اپتا دیوان حکمیت را مکلف به در نظر گرفتن قواعد تفسیر حقوق بین الملل عرفی می‌نماید.^{۳۱} همچنان دیوان مکلف است تا روند حل منازعه را مطابق به مکانیزم حل و فصل منازعات سازمان تجارت جهانی به پیش ببرد.^{۳۲}

بررسی ماهوی نظام حل و فصل منازعات اپتا نشان می‌دهد که اپتا در این عرصه، دستاورد پیشرفته و گسترده داشته و می‌توان آنرا یک نظام نسبتاً قوی حل و فصل منازعات نامید. مکانیزم سه مرحله‌ای حل و فصل، در نظر گرفتن مکانیزم حل و فصل منازعات سازمان تجارت جهانی و در نظر گرفتن قواعد تفسیر حقوق بین الملل عرفی، این ادعا را به اثبات می‌رساند؛ هر چند نبود یک مکانیزم روشن برای انتصاب اعضای اپتا و معیار توافق آنرا در تصمیم‌گیری این اداره، از نواقصی نظام حل و فصل منازعات اپتا است.

۲۸. مراجعه به ماده ۴۳ اپتا.

۲۹. مراجعه به پاورقی فوق.

۳۰. مراجعه به ماده بند دوم ماده ۲۶ اپتا.

۳۱. مراجعه به بند سوم ماده ۳۹ اپتا.

نوت: قواعد عرفی تفسیر حقوق بین الملل در کنوانسیون وینا ۱۹۶۹ مربوط به حقوق معاهدات انعکاس یافته است. ماده ۳۱ این کنوانسیون مکانیزم تفسیر قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین المللی را به ترتیب زیر در نظر گرفته است:

الف: یک قرارداد/معاهده بین المللی باید با حسن نیت و در روشنای اهداف و مقاصد معاهده تفسیر شود.

ب: یک قرارداد/معاهده بین المللی باید از روی محتوای قرارداد بادر نظر گرفتن معنی آن محتوا تفسیر گردد.

۳۲. مراجعه به ماده ۴۵ اپتا.

در رابطه به سوال نویسنده، در جریان مصاحبه با مقامات وزارت تجارت و صنایع افغانستان، در رابطه به اینکه آیا در طول عمر اپتا، منازعه‌ای توسط این سازمان، حل و فصل شده‌است یاخیر، مقامات وزارت مذکور اظهار نمودند که تا اکنون اپتکا ۱۰ قضیه‌ای تحت نزاع را موفقانه حل و فصل نموده است. نویسنده در تلاش‌های خود به خاطر دسترسی به اسناد ثبت شده و معلومات رسمی درمورد چگونگی حل و فصل ۱۰ قضیه مذکور، موفق نگردید.

۵. وضعیت اجرایی فعلی موافقت‌نامه اپتا

موافقت‌نامه اپتا ۵ سال را برای مدت اجرایی خود در نظر گرفته است و با ختم این مدت، موافقت‌نامه بصورت مستقیم و خود به خود به یک دوره ۵ ساله دیگر تمدید می‌شود؛ مگر اینکه طرفین موافقت‌نامه ختم آنرا تقاضا نمایند. دوره ۵ سال اول موافقت‌نامه در (۲۰۱۵) به پایان رسید و اعضا خواستار تمدید آن شدند. اپتا تا اوایل (۲۰۲۰) قابل اجرا خواهد بود مگر اینکه طرفین با موافقت دوطرفه خواهان ختم آن شوند.

هرچند موافقت‌نامه اپتا از لحاظ ماهوی، بازتاب دهنده بسیاری از قواعد و نورم‌های بین‌المللی مرتبط به ترانزیت است؛ اما از لحاظ تطبیق عملی، رعایت مفاد موافقت‌نامه زیر سوال است. شکایات متعددی از جانب افغانستان مبنی بر عدم رعایت و نقض مفاد موافقت‌نامه از سوی دولت پاکستان، صورت گرفته است، و به همین ترتیب دولت پاکستان دلایل خود را مبنی بر عدم رعایت بعضی از مفاد موافقت‌نامه ابراز داشته است.

چنانچه قبلاً تذکر رفت، به اساس اپتا، اموال افغانی اجازه ترانزیت آزاد را در مسیر بنادر بحری کراچی و گوادر و بندر زمینی پاکستان دارد؛ ولی تجار افغانی مکرراً شکایت کرده‌اند که در بندر واگه دولت پاکستان محدودیت‌های تجاری را بر لاری‌های افغانی تحت ترانزیت وضع می‌نماید و درموردی هم اجازه ترانزیت را نمی‌دهد.^{۳۳} ازسوی دیگر، پاکستان دلایل خود را مبنی بر وضع محدودیت بر صادرات افغانستان به کشور هند دارد. عشرت حسین و محمد فلاحی، نویسنده‌های پاکستانی در مقاله‌ای خود تحت عنوان «آینده موافقت‌نامه افغانستان-پاکستان» (اگست ۲۰۱۵) ذکر می‌کنند که پاکستان همواره نگران ورود صادرات افغانی تحت ترانزیت به بازارهای داخلی

۳۳. مصاحبه اینترنتی با محمد رحیم مومند ریس وقت ریاست عمومی تجارت بین‌الملل وزارت تجارت و صنایع افغانستان، ماه جون سال ۲۰۱۶ م. درس

الکترونیکی: iam_rahim@yahoo.com

این کشور بوده است که بازارهای پاکستانی را با خطر دامنک مواجه می سازد.^{۳۴} این دو نویسنده خاطرنشان می سازند که طبق اظهارات مقامات پاکستانی، دو سوم اموال افغانی تحت ترانزیت به هند، به مارکت های داخلی پاکستان، به صورت غیرقانونی وارد می شود و بنابراین دولت پاکستان لازم می داند تا یک سلسله محدودیت های را از قبیل: بازرسی های سخت و طولیل در برخی حالات بر اموال افغانی تحمیل نماید.^{۳۵}

بخاطر کنترل وضعیت ترانزیت در هردو کشور و برای جلوگیری از قاچاق اموال تحت ترانزیت، موافقت نامه اپتا یک سیستم امنیت گمرکی را در نظر گرفته است که ضمیمه پروتوکل ۲ موافقت نامه است. این مکانیزم در برگرفته ۵ نوع تدبیر امنیت گمرکی است:

الف) تضمین بانکی برای وسایط نقلیه؛

ب) نصب دستگاه های ردیابی؛

ج) جواز حمل و نقل از یک شرکت حمل و نقل معتبر؛

د) بیمه؛

ذ) ضمانت کانتینری.^{۳۶}

به اساس موافقت نامه، هردو دولت توافق نموده اند تا وسایط نقلیه شان را هم زمان با سه نوع اول وسایل امنیتی فوق مجهز سازند و طبق ماده ۲ پروتوکل ۲ اپتا، وسایط نقلیه ترانزیتی درحالاتی چون توقف موقتی در یک بندر باید تضمین بانکی به مقامات مربوطه ارائه دهند.^{۳۷}

در حال حاضر، پاکستان وسایط نقلیه افغانی را که سه نوع وسایل امنیتی گمرکی فوق را ارائه نه نمایند، اجازه عبور نمی دهد که تجار افغانی با چالش بزرگ مواجه می شوند؛ زیرا مجهز بودن با هر سه نوع تدابیر امنیتی گمرکی ناممکن و یا خیلی جنجال برانگیز است. بانک های افغانی اکثرا حاضر به ارائه تضمین نیستند و داشتن جواز حمل و نقل از شرکت های معتبر تضمین شده نیز کار آسانی برای تاجر افغان نیست. هرچند درین اواخر وزارت تجارت و صنایع افغانستان از دولت پاکستان درخواست کرده است تا با قبول ضمانت نامه از طرف وزارت تجارت افغانستان به لاری های افغانی

۳۴. عشرت حسین، الهی. عطار، آینده روابط تجاری افغانستان-پاکستان [The Future of Afghanistan Pakistan Trade Relations] انستیتوت اداره تجارت، کراچی، پاکستان. (۲۰۱۵. Aug.)

۳۵. مراجعه به پاورقی فوق.

۳۶. مراجعه به پروتوکولهای شماره ۱، ۲ و ۳ اپتا.

۳۷. مراجعه به ماده ۲ پروتوکل شماره ۲ اپتا.

اجازه عبور دهد؛ ولی این مورد، یک راه‌حل موقتی بوده و برای راه‌حل درازمدت مشکل مذکور، دولت‌ها باید بادر نظر گرفتن وضعیت اقتصادی و تخریبی و تکنالوژیکی همدیگر به مذاکره بپردازند. وزیر تجارت و صنایع پاکستان در سفر خویش در ماه اپریل (۲۰۱۵) به افغانستان، روی آمادگی حکومت‌اش برای توسعه همکاری در مورد ورود لاری‌های افغانی به بندر واگه و ترخیص اموال آنها بدون تأخیر غیر ضروری، تأکید نمود.^{۳۸} هرچند بعد از یک سال از این اظهارات، شکایات تجار افغانی نه تنها کم نه‌گردید بلکه بصورت مکرر از تأخیر طولانی در ترخیص لاری‌های افغانی و تحمیل عوارض گمرکی در گمرکات پاکستان شکایت نموده‌اند. در یک مصاحبه توسط نویسنده این مقاله، یک مقام وزارت تجارت اظهار نمود که روابط سیاسی همواره تأثیرات منفی خود را روی روابط تجارتی بین افغانستان و پاکستان داشته است و پاکستان تا اکنون آمادگی برای مذاکره نشان نداده است.^{۳۹}

بالاخره در ماه مارچ سال ۲۰۱۶ بعد از اعتراضات پی در پی تجار افغانی، اتاق تجارت و صنایع افغانستان از حکومت افغانستان خواهان لغو موافقت‌نامه آپتا گردید.^{۴۰} با این وجود اپتا هنوز از لحاظ حقوقی مرعی‌الاجرا است و افغانستان آنرا لغو نکرده است.

در یک جمع‌بندی کلی، با بررسی ماهوی موافقت‌نامه ترانزیت تجارتی افغانستان-پاکستان، نتیجه‌گیری این بخش چنین خلاصه می‌گردد که موافقت‌نامه آپتا صرف نظر از بعضی مقررات سختگیرانه در رابطه به امنیت ترانزیتی، بازتاب دهنده قواعد مختلفی از یک مکانیزم ترانزیت بین‌المللی مدرن است؛ به گونه مثال: یکی از ابعاد ماهوی مدرن اپتا تعهد اعضای آن به رعایت ماده پنجم «گات» سازمان تجارت جهانی در روابط ترانزیتی و همچنان حل و فصل منازعات ناشی از تطبیق اپتا در تطابق به مکانیزم حل و فصل منازعات این سازمان است. باتوجه به اینکه اکنون افغانستان و پاکستان، اعضای دایمی سازمان تجارت جهانی اند؛ هر دو دولت مکلف به تأمین آزادی ترانزیت برای اموال همدیگر هستند و می‌توانند منازعات برخاسته از نقض ماده پنجم (GATT) را به پیشگاه مرجع حل و فصل منازعات سازمان تجارت جهانی راجع سازند. در این خصوص افغانستان

۳۸. مراجعه به پاورق شماره ۳۳. (مصاحبه انتریتی با محمد رحیم مومند).

۳۹. مصاحبه تلففونی با محترم مزل شینواری، معین وزارت تجارت و صنایع افغانستان در بخش تجارت. آدرس الکترونیک: yahoo.com@shinwari. (برای در اختیار گذاشتن شماره تماس تلففونی از مصاحبه شونده اجازه گرفته نشده است، بنابراین از ذکر شماره تماس تلففونی در اینجا خودداری می‌شود).

۴۰. مراجعه شود به گزارش تیلوژیونی شبکه جهانی طوع نیوز در مورد: درخواست برای لغو موافقت‌نامه آپتا توسط اتاق تجارت و صنایع افغانستان [Afghanistan Chamber of Commerce and Industries ACCI, Call for APTA cancellation, Tolo News]. قابل دریافت در لینک زیر: <https://www.youtube.com/watch?v=JSYpvAM3Npc>

که معمولاً شاکی نقض آزادی ترانزیت از طرف پاکستان است، می‌تواند منازعات ناشی از نقض اپتا را که نقض کننده ماده پنجم (GATT) باشد، به سازمان تجارت جهانی جهت حل و فصل راجع سازد.

بخش دوم - بررسی ماهوی موافقت‌نامه چابهار و مقایسه آن با موافقت‌نامه اپتا

مذاکرات ابتدایی روی موافقت‌نامه سه جانبه ترانزیت تجارتی چابهار (بعدازین با ذکر چابهار اکتفا می‌شود) جهت استفاده بندر بحری چابهار ایران بحیث راه ترانزیتی به اموال هند و افغانستان در سال (۲۰۰۳) با تبادل یادداشت‌های تفاهم میان هند، ایران و افغانستان صورت گرفت.^{۴۱}

چابهار در ماه می (۲۰۱۶) میان هر سه کشور مذکور در تهران امضا گردید و مرعی الأجرأ شدن آن منوط به تصویب موافقت‌نامه از سوی پارلمان این کشورهاست. زمان دقیق تصویب مشخص نبوده و موافقت‌نامه سه ماه بعد از تسلیمی اسناد تصویب به سکرتریت چابهار، لازم الأجرأ می‌گردد.^{۴۲} طبق ماده ۱۵ موافقت‌نامه، چابهار به مدت ۱۰ سال قابل اجرا بوده و باختم مدت معینه، موافقت‌نامه خود به خود تمدید می‌گردد، مگر اینکه یک و یا تمام طرف‌های عضو خواهان لغو آن گردند. درین صورت بعد از شش ماه از تاریخ درخواست لغو، موافقت‌نامه صرفاً در مورد طرفی که درخواست لغو را نموده است، بی تأثیر می‌گردد.^{۴۳} چابهار یک موافقت‌نامه باز بوده و به سایر کشورها، منوط براینکه درخواست از سوی اعضا اصلی موافقت‌نامه تأیید گردد، اجازه الحاق را می‌دهد.^{۴۴}

چابهار که اجازه ترانزیت آزاد را به اموال افغانی و اموال هندی در مسیر بندر بحری چابهار ایران می‌دهد؛ ادعا می‌شود گزینه‌ای بدیل برای موافقت‌نامه اپتا باشد. از زمان انعقاد موافقت‌نامه چابهار، مباحث متعدد سیاسی و اقتصادی در افغانستان روی این مسأله صورت گرفته است که آیا چابهار می‌تواند به افغانستان گزینه‌ای بهتری به جای اپتا باشد و آیا افغانستان از ادامه‌ای اپتا صرف نظر نماید. این مباحثات، چنانچه ذکر شد، اقتصادی و سیاسی بوده و متأسفانه هیچ ارزیابی حقوقی درین رابطه صورت نگرفته است و بالفرض، اگر تحقیق حقوقی هم صورت گرفته باشد،

۴۱. مراجعه به مقدمه مسعوده موافقت‌نامه ترانزیت تجارتی چابهار (بعدازین با ذکر چابهار) [امضا در ۲۲ ماه می سال ۲۰۱۶ م. تهران، ایران.

۴۲. مراجعه به ماده ۱۵ چابهار.

۴۳. مراجعه به پاورقی فوق.

۴۴. مراجعه به ماده ۱۲ چابهار.

اندک بوده است. بعد از بررسی مزیت‌های حقوقی اپتا در بخش اول این مقاله، درین بخش به صورت مقایسوی توجه به ابعاد حقوقی چابهار شده است تا به بررسی گردد که کدام یک ازین موافقت‌نامه‌ها، فرصت‌های حقوقی بیش‌تر و پایدارتری را برای افغانستان مهیا می‌سازد.

۱. مسیر ترانزیت و مقررات مربوط تسهیلات ترانزیتی

دراین بخش چابهار، در مقایسه با اپتا در زمینه‌های مسیر ترانزیت و ساحه پوشش موافقت‌نامه، مسائل مربوط به گمرکات، شفافیت و اختلاف قوانین، به بررسی گرفته می‌شود. دامنه‌ای مسیر ترانزیت چابهار در مقایسه با اپتا محدود است؛ چنانکه در ماده ۳ (۱) موافقت‌نامه تصریح شده است: چابهار تنها بندر گاه بحری بوده که امضا کنندگان موافقت‌نامه به آن توافق نموده‌اند. با این حال، این توافق‌نامه، استفاده از بندرهای هوایی و زمینی را که محصولات هند و افغانستان را به بندر چابهار منتهی سازد، به رسمیت می‌شناسد. بر خلاف اپتا، دامنه کاربردی چابهار دربرگیرنده کالاها و افراد تحت ترانزیت است. مواد ۲ و ۵ (۱) و مقدمه چابهار به صراحت تصریح می‌دارد که «در اجرای این موافقت‌نامه، اعضا باید تسهیلات لازم را برای مسافران و کالاهای ترانزیتی فراهم نمایند».^{۴۵} چابهار اعضا را ملزم به تسهیل صدور ویزا برای اتباع کشورهای مشمول گردانیده ولی نوعیت ویزا را مشخص نه‌نموده است. در حالیکه تحت اپتا، نوع ویزا و گروه مورد هدف مشخص شده است، که طبق آن ارایه جواز ترانزیت به مدت فقط شش ماه محدود به رانندگان وسایط نقلیه و دیگر افراد دخیل در ترانزیت، صادر می‌گردد.

اگر طرف‌های موافقت‌نامه امکانات ویزا را طوری توسعه دهند که درآن برای تجار اجازه اقامت طولانی‌تر داده شده و یا اینکه کسب ویزای تجارتی برای شان لغو گردد، منفعت بزرگی مالی و زمانی نصیب تجار و سهم داران افغان می‌گردد. همان طوریکه قبلا اشاره شد، جواز توقف ترانزیتی به اساس توافق‌نامه اپتا، بخصوص با هر توقف برای یک دوره، فقط مدت ۱۵ روز عنوان شده که چالش بزرگی برای صادر کنندگان افغانی است؛ زیرا آنها در هر دوره متحمل تاخیر طولانی در بنادر برای اجازه‌ای انتقال کالاهایشان از گمرک، کنترل امنیتی و سایر روش‌های دیگر گمرکی می‌شوند؛ حتی بعضا در موارد زمانی، چون تاخیر بیش از دوره مجوز، توقف آنها غیر قانونی می‌شود. با توجه به عوارض گمرکی و هزینه‌های ترانزیتی، برخلاف اپتا- چابهار هیچ حد و مرزی خاص

۴۵. مراجعه به مقدمه، ماده ۲، بند ۱ و ۲ ماده ۵ چابهار.

برای حذف عوارض و هزینه‌های مستقیم و غیر مستقیم ترانزیتی تعیین نه‌نموده است. بلکه بر اساس توافق، طرف‌های موافقت‌نامه تعهد به تلاش برای کاهش هزینه‌های وضع شده بر ترانزیت از جمله تمام خدمات ارائه شده کرده‌اند.^{۴۶} در حالی که (طوری‌که قبلاً اشاره شد) اپتا تمام عوارض و هزینه‌ها را به استثنای هزینه ناشی از ارایه خدمات، لغو ساخته و ترانزیت آزاد را تضمین می‌دارد. بر خلاف اپتا، چابهار مقررات دقیقی در امور گمرکی ندارد؛ به عنوان مثال: چابهار در مواردی چون روش بازرسی کالاها و تعیین حداقل زمان ترخیص گمرکی محصولات در ترانزیت، سکوت اختیار نموده است. به همین منوال، چابهار اشاره به شرایط اضطراری که در آن لاری‌های حمل و نقل در معرض ابتلا به اقامت غیر منتظره و طولانی قرار می‌گیرند، نکرده است. با این حال، می‌توان پیش‌بینی نمود که بعد از عملی شدن این توافق، نامه پالیسی‌ها و پروتوکول‌های اداری بیش‌تری احتمالاً در نظر گرفته خواهد شد تا جنبه‌های گمرکی و مسائل لازم دیگر را برای تسهیل ترانزیت تنظیم نمایند.

در خصوص شفافیت (ترانسپرنسی) و اختلاف قوانین، چابهار هیچ مقرره‌ای در رابطه به شفافیت ندارد و در حالت اختلاف قوانین هم متفاوت برخورد می‌کند. این موافقت‌نامه در رابطه با قوانین داخلی طرفین، معاهدات و کنوانسیون‌های امضا شده توسط اعضا به‌گونه مختلف تعامل می‌نماید. به اساس ماده نهم، در صورت تضاد بین مفاد موافقت‌نامه چابهار و قوانین ملی کشورهای عضو، به قوانین ملی ارجحیت داده می‌شود. اما، در صورت تضاد میان مفاد چابهار با کنوانسیون‌ها و معاهدات، این توافق‌نامه اشاره مبهم داشته و موضوع را به شورای هماهنگی در توافق‌نامه راجع می‌سازد.^{۴۷} ماده ۲ (۳) تصریح می‌دارد که این موافقت‌نامه روی حقوق و تعهدات طرفین که در کنوانسیون‌ها و معاهدات بین‌المللی تنظیم شده است تأثیر نمی‌گذارد، و در صورت تقابل منافع، مساله باید به شورای هماهنگی محول گردد. این ماده مبهم است چون به شکل صریح به موضوع رسیدگی نه‌نموده و تصمیم را به شورا واگذار می‌نماید؛ برعکس اپتا هیچ مقرره‌ای برای رسیدگی به اختلاف قوانین و ضغ نه‌نموده است.

بالاخره، برخلاف اپتا، چابهار اصل رویه ملی را شناسایی نه‌نموده و در رابطه به حضور نمایندگی تجاری در قلمرو اعضا نیز سکوت اختیار نموده است.

در نتیجه، چنانچه در بالا به تفصیل پرداخته شد، هردو موافقت‌نامه دارای نقاط قوت و ضعف

۴۶. مراجعه به ماده ۸ چابهار.

۴۷. مراجعه به بند ۳ ماده ۲ چابهار.

منحصر به خویش‌اند. در برخی موارد مانند ساحه پوشش موافقت‌نامه به کالاها و افراد، عدم وضع مقررات سختگیرانه چون بازرسی‌های طولانی و تدابیر امنیتی ترانزیتی، چابهار امکانات گسترده‌تر و مزایای بیش‌تر را ارایه می‌دارد. در حالیکه، در موارد دیگری چون عدم شناسای صریح حذف عوارض گمرکی، سکوت در به رسمیت شناختن اصل رویه ملی و سکوت در حضور نمایندگی تجاری در قلمرو اعضا و عدم وضع مقررات برای شفافیت، مزایای اساسی چابهار محدود و کوچک‌تر در مقایسه با اپتا هستند.

۱. ساختار سازمانی چابهار

چابهار، وزارت ترانسپورت و هوانوردی ملکی افغانستان، وزارت راه و شهرسازی ایران و وزارت امور خارجه هند را بحیث تطبیق‌کنندگان موافقت‌نامه معرفی و سه نهاد متشکل از نمایندگان این وزارتخانه‌ها را تاسیس می‌نماید. این سه نهاد عبارت‌اند از: الف) شورای هماهنگی؛ ب) کمیته پیگیری؛ و ج) سکرتریت.

شورای هماهنگی بالاترین مقام تصمیم‌گیری و مسئول نظارت و اجرای موافقت‌نامه چابهار و همچنین مرجع حل و فصل اختلافات است. هر گونه طرح معرفی شده توسط دو نهاد دیگر باید در این شورا تأیید و نهایی شود.^{۴۸} شورا سالانه و یا هم به پیشنهاد یکی از اعضا جلسات خود را دایر می‌نماید. تمام تصمیمات در این شورا باید با توافق آرا گرفته شود.^{۴۹} شورای هماهنگی مرکب از معاونان وزارتخانه‌های مذکور و یا نمایندگان قانونی آنان است.

در مقایسه با اپتا، چابهار مشارکت بخش خصوصی را در ترکیب شورای هماهنگی به رسمیت نمی‌شناسد و در نتیجه از یک گروه تأثیرگذار که انعکاس‌دهنده ویژگی تجارت بین‌المللی معاصر است، صرف نظر می‌شود. اینکه اپتا برای سکتور خصوصی اجازه می‌دهد تا در اپتکا عضویت داشته و بدین ترتیب نگرانی‌های خود را ابراز نماید، یکی از ویژگی‌های لیبرال و مدرن اپتا محسوب می‌شود. همین‌طور، مکانیزم رای‌دهی در شورای هماهنگی می‌تواند برای حل اختلافات و بالاخره برای تطبیق مواد توافق‌نامه مشکل‌ساز واقع شود؛ زیرا در صورت عدم توافق آرای در مورد یک تصمیم خاص، آن تصمیم جنبه عملیاتی نداشته و در نتیجه سبب ایجاد بن‌بست می‌گردد.

در رابطه به کمیته‌ای پیگیری، این کمیته متشکل از مقامات وزارتخانه‌های مربوطه در سطح

۴۸. مراجعه به ماده ۹ چابهار.

۴۹. مراجعه به پاورقی فوق.

حداقل ریاست عمومی و یا معادل آن است. مسئولیت اصلی کمیته پیگیری به شرح زیر است:

- i. بررسی و تعیین مسیرهای ترانزیت بین‌المللی و مسیرهای ترانزیت میان دو طرف قرارداد.
 - ii. بررسی مسائل مربوط به مالیات، هزینه‌های خدمات، گمرکات و تمام عوارض و هزینه‌های مربوط به کالاهای در حال ترانزیت، و همچنین امور مربوط به تسهیل زیرساخت‌های مربوط به ترانزیت چه در حال حاضر و چه در آینده.
 - iii. ارائه پروتوکول‌های اداری لازمه در زمینه‌های پروسه‌های گمرکی، بنادر، امور کنسولی و سایر مسائل مربوط به حمل و نقل در شورای هماهنگی برای اجرای این توافق‌نامه.
 - iv. ارائه هر گونه اصلاحات لازم در موافقت‌نامه و دادن توصیه‌های لازم و مناسب در مورد یک پارچه سازی سیاست‌های ترانزیتی طرفین توافق‌نامه به شورای هماهنگی.^{۵۰}
- کمیته پیگیری اولین جلسه خود را دو ماه پس از اولین جلسه شورای هماهنگی دایر می‌کند. جلسات بعدی خود را هر سال یک ماه قبل از نشست سالانه شورای و یا به درخواست اعضا در شرایط خاص دایر می‌نماید.^{۵۱}

در رابطه به سکرتریت، این نهاد ارگان اداری و مرجع تسلیمی برای تمام اسناد و مدارک بوده و در جمهوری اسلامی ایران واقع است. ترکیب عضویت و حوزه مسئولیت‌های سکرتریت در موافقت‌نامه به جزئیات روشن نیست.

در افغانستان، معرفی وزارتخانه‌های مختلف تحت APTTA و چابهار به عنوان مقامات ذی‌ربط می‌تواند در تقابل واقع شده و گسستگی در وظایف را در وزارتخانه‌های مربوطه ایجاد نماید. به اساس توافق‌نامه اپتا، ارگان تطبیق‌کننده موافقت‌نامه اپتا در افغانستان وزارت تجارت و صنایع بوده، ولی در چابهار این مسوولیت بدوش وزارت ترانسپورت و هوانوردی افغانستان سپرده شده است. سپردن مسوولیت یک موضوع مشابه به دو نهاد مختلف که هر دو حاکمیت امور ترانزیت تجاری منطقه‌ای را دارند، می‌تواند نه تنها در وظایف و مسئولیت‌ها منجر به تداخل وظیفوی گردد بلکه می‌تواند حتی روی سیاست داخلی، پالیسی، پلان‌های کاری این وزارتخانه‌ها و هماهنگی قوانین تاثیر گذار واقع شود. در همچون حالات خطر عملکرد و همکاری ضعیف بین وزارتخانه‌های مربوطه را می‌توان پیش‌بینی کرد. به همین ترتیب، تجهیز وزارتخانه‌ها، ارتقای ظرفیت کارکنان مربوطه، آموزش‌های

۵۰. مراجعه به ماده ۱۰ چابهار.

۵۱. مراجعه به پاورقی فوق.

فنی و حقوقی برای اجرای صحیح توافق‌نامه، سبب افزایش هزینه و بودجه می‌گردد. بنابراین، وحدت نهادهای ذی‌دخل برای انجام وظایف مشابه می‌تواند از یک‌سو هزینه‌های آموزش را کاهش داده و از سوی دیگر سبب ایجاد فضای همکاری‌های هماهنگ شود.

۳. مکانیزم حل و فصل منازعات موافقت‌نامه چابهار

مانند آپتا، چابهار نیز مشاوره/مذاکره، حل و فصل اداری و حکمیت تجارتی را بحیث مکانیزم‌های حل و فصل منازعات برخاسته از تطبیق و تفسیر چابهار تعیین نموده است.^{۵۲} هرچند از لحاظ سلسله مراتب، نظم رعایت این مکانیزم‌ها در مقایسه به آپتا فرق می‌کند؛ این اختلاف در سلسله مراتب ظاهراً کدام مشکلی را به بار نمی‌آورد و نمایانگر هیچ‌گونه مزیتی میان هردو

موافقت نامه نیست.

چابهار مشاوره/مذاکره را به بحیث اولین راه حل منازعات در نظر گرفته است. درحالیکه دراپتا، اگر نهاد اپتکا نه تواند موضوع تحت منازعه را حل و فصل نماید، طرفین، شیوه مشاوره/مذاکره را برای حل منازعه انتخاب می نمایند. طبق چابهار، در صورتیکه مذاکره نتواند مساله تحت نزاع را حل و فصل نماید، طرفین منازعه می توانند در ظرف یکماه قضیه را به شورای هماهنگی که در چهارچوب موافقت نامه ایجاد می شود، ارجاع نمایند. در صورتی که شورای هماهنگی هم نتواند مساله تحت نزاع را حل نماید، طرفین منازعه روی تشکیل دیوان حکمیت موافقت می نمایند. مکانیزم وظیفوی و عملکرد دیوان حکمیت توسط طرفین منازعه تعیین می شود.

برخلاف اپتا، چابهار هیچ ماده در مورد تفسیر مواد موافقت نامه ندارد؛ به ویژه اینکه آیا دیوان حکمیت، صلاحیت تفسیر را در جریان تطبیق مواد موافقت نامه در موضوع تحت نزاع دارد یا خیر. به همین ترتیب، در چابهار هیچ گونه صراحتی جهت رعایت مکانیزم حل و فصل منازعات (WTO) وجود ندارد. اینها از جمله خلاهای مکانیزم حل و فصل منازعات چابهار اند که آنرا در مقایسه به مکانیزم حل و فصل منازعات اپتا ضعیف نشان می دهد.

بخش سوم - نتیجه‌گیری

در روشنایی بررسی ماهوی موافقت‌نامه‌های اپتا و چابهار، نتیجه‌گیری مقاله بیان می‌دارد که هردو موافقت‌نامه از جهات مختلف، مزیت‌های حقوقی خاص و منحصر به خود را دارند و بهتر است افغانستان هردو موافقت‌نامه را حفظ نماید.

مثلاً در یک تصویرکلی، اپتا از طریق بنادر مشخص پاکستان، اجازه ترانزیت آزاد را به اموال افغانی جهت رسیدن به هند و سایر کشورهای آسیای جنوبی می‌دهد که مسیر کوتاه و کم هزینه برای ترانزیت اموال افغانی است؛ در عوض، اپتا فرصت گسترده ترانزیتی را به پاکستان از طریق قلمرو افغانستان که کوتاه ترین مسیر ترانزیتی برای اموال پاکستانی جهت دسترسی به بازارهای آسیای مرکزی است، میسر می‌سازد.

به همین ترتیب، موافقت‌نامه چابهار نیز به افغانستان اجازه ترانزیت آزاد را از طریق بندر بحری چابهار هم‌زمان به هند و کشورهای شرق میانه می‌دهد، که در خصوص هند از لحاظ صادرات و واردات به نفع افغانستان بوده و از لحاظ دسترسی اموال افغانی به بازارهای شرق میانه کوتاه‌ترین راه ترانزیتی به اموال افغانستان شمرده می‌شود.

برعلاوه، روابط تنگ سیاسی بین افغانستان و پاکستان از یک طرف و بین پاکستان و هند از طرف دیگر ایجاب می‌نماید تا چابهار و اپتا بحیث گزینه‌های ترانزیتی در پهلوی هم برای افغانستان باشند. اگر اعضای اپتا، در درازمدت، به رفع مشکلات سیاسی شان بپردازند و یا حداقل نگذارند روابط سیاسی، سایه روی روابط تجارتي شان بیاندازد و همچنان برای ایجاد یک سلسله اصلاحات (مثلاً در خصوص مواد مربوط به مکانیزم امنیت ترانزیتی و اجازه واردات از هند) و تطبیق موثر اپتا، تلاش نمایند، این موافقت‌نامه یک وسیله قوی حقوقی برای پیشرفت ترانزیت تجارتي بین هردو کشور خواهد گردید.