

الجزائر وأنغولا وبنين وبوتسوانا وبوركينا فاسو وبوروندي والكاميرون وكابو فيردي وجمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد وجزر القمر والكونغو وكوت ديفوار وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجيبوتي ومصر وغينيا الاستوائية وإريتريا وإسواتيني وإثيوبيا وغابون وغامبيا وغانا وغينيا وغينيا بيساو وكينيا وليسوتو وليبيريا وليبيا ومدغشقر وملاوي ومالي وموريتانيا وموريشيوس والمغرب وموزامبيق وناميبيا والنيجر ونيجيريا ورواندا وسان تومي وبرينسيبي والسنغال وسيشيل وسيراليون والصومال وجنوب أفريقيا وجنوب السودان والسودان وتوغو وتونس وأوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وزمبابوي.

الإجراء: يُدعى المؤتمر إلى القيام بما يلي: (أ) الاعتراف بأن اتفاقات التحرير الإقليمية والمتعددة الأطراف التي تنشئها الدول أو تقبلها طوعاً يمكن أن تكون مسارات عملية لفتح الأسواق على نطاق أوسع وتعزيز الربط الجوي وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، وأن خبراتها في التنفيذ يمكن أن تتيح دروساً مفيدة للأقاليم أو الدول التي تعتزم تنفيذ التحرير؛ (ب) دعوة منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) لتعزيز وتحديث إرشاداتها المتعلقة بالسياسات وأطرها وأدواتها التحليلية وتقييمها المقارن ودعمها لتحرير النقل الجوي، بما في ذلك التبادل المنهجي للخبرات في مجال التنفيذ والنتائج القابلة للقياس والممارسات الجيدة وبناء القدرات، بالتعاون مع المنظمات الإقليمية المختصة عند الاقتضاء، ومع مراعاة اختلاف الظروف الإقليمية ومستويات التنمية؛ (ج) تشجيع الدول على ترجمة التزامات التحرير إلى وصول إلى الأسواق بصورة فعّالة ومُجدية تجارياً، من خلال منح التراخيص بشكل سريع والممارسة الفعلية لحقوق النقل المتفق عليها وإزالة القيود التي لا داعي لها، في ظل الضمانات التنظيمية والمؤشرات التشغيلية التي تقيس الربط الجوي والوتيرة والفوائد بالنسبة للمستهلك والثغرات في التنفيذ؛ وتبادل هذه النتائج مع الإيكاو والمنظمات الإقليمية لدعم الإجراءات التصحيحية ووضع السياسات العالمية وإتاحة دروس للتعلم. وفي أفريقيا، ينبغي أن يجري هذا التعاون مع اللجنة الأفريقية للطيران المدني، بصفتها الوكالة المنفذة لقرار ياموسوكرو والسوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي.	الأهداف الاستراتيجية: ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية: يُتوقع الاضطلاع بالإجراءات المقترحة في إطار برنامج عمل الإيكاو الحالي والمستقبلي والموارد المتاحة، رهناً بالأولويات التي تحددها المنظمة.	
المراجع: القرار المتعلق بتنفيذ إعلان ياموسوكرو بشأن تحرير الوصول إلى أسواق النقل الجوي في أفريقيا، ١٩٩٩ الدراسة القارية بشأن فوائد السوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي Doc 9587 - السياسات والمواد الإرشادية بشأن التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي رؤية الإيكاو الطويلة الأجل لتحرير النقل الجوي الدولي لائحة المجموعة الأوروبية رقم 1008/2008 بشأن القواعد المشتركة لتشغيل الخدمات الجوية في المجموعة (الأوروبية) اتفاق رابطة دول جنوب شرق آسيا المتعدد الأطراف بشأن الخدمات الجوية (MAAS) واتفاق الرابطة المتعدد الأطراف بشأن التحرير الكامل لخدمات النقل الجوي للركاب (MAFLPAS) وبروتوكولاتهما اتفاق الأجواء المفتوحة المتعدد الأطراف للجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية، ٢٠١٠	

١ - المقدمة

١-١ لطالما كان الوصول إلى سوق النقل الجوي الدولي يخضع في المقام الأول للاتفاقات الثنائية للخدمات الجوية التي تنظم حقوق النقل والطرق الجوية والسعة والوتيرة والتعيين. وقامت دول في عدة أقاليم بتعزيز هذه الاتفاقات بواسطة أطر إقليمية ومتعددة الأطراف تهدف إلى توسيع نطاق الوصول إلى الأسواق والحد من التفتت وتحسين الربط الجوي. واعتمدت كل من أوروبا ورابطة دول جنوب شرق آسيا ولجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية وأفريقيا نماذج مؤسسية مختلفة، غير أن كل نموذج منها يبيّن أن التحرير التدريجي يمكن أن يتجاوز الاتفاقات الثنائية في ذاتها، مع مراعاة اختلاف الظروف الإقليمية ومستويات الاستعداد.

٢-١ وتتيح تجارب التحرير الإقليمي رؤى قيّمة بشأن ترجمة الالتزامات المنصوص عليها في السياسات إلى وصول تشغيلي فعلي إلى الأسواق، وهي صعوبة لا تخلو منها مختلف النماذج المؤسسية. واستناداً إلى تجربة أفريقيا مع قرار ياموسوكرو والسوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي، تبرز هذه الورقة فرص التحرير الإقليمي وتحديات تنفيذه على السواء، وتحدد الدروس الشاملة والمتشعبة التي تهم جميع الأقاليم، وتقتصر تعزيز إرشادات الإيكاو بشأن السياسات والتقييم المقارن وبناء القدرات، لمساعدة الدول على تحويل الالتزامات الثنائية أو الإقليمية أو المتعددة الأطراف إلى نتائج قابلة للقياس في مجالي الربط الجوي والتنمية.

٢- المناقشة

١-٢ التحرير الإقليمي بوصفه مساراً عملياً للتنفيذ

١-١-٢ لا يوجد نموذج واحد لتحرير النقل الجوي على الصعيد الإقليمي. فالاتحاد الأوروبي يدير سوقاً موحدة للطيران تتسم بدرجة عالية من التكامل؛ ورابطة دول جنوب شرق آسيا قامت بتوسيع نطاق الوصول إلى الأسواق بشكل تدريجي من خلال وثائق قانونية متعددة الأطراف؛ وتطرح لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية إطاراً متعدد الأطراف للأجواء المفتوحة؛ وتتفد أفريقيا قرار ياموسوكرو من خلال السوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي. وعلى الرغم من اختلاف الهياكل القانونية المتبعة وعمق التكامل فيما بينها، فإنها تتشارك في توجه عام من حيث السياسات، يتمثل في توسيع حقوق النقل وتقليل القيود التي لا داعي لها المفروضة على الوصول إلى الأسواق وزيادة فرص الربط الجوي. ويمكن لهذه الاتفاقات أن تكمل أهداف الإيكاو العالمية للتحرير من خلال ترجمة مبادئ السياسات الدولية إلى وصول تشغيلي فعلي إلى الأسواق.

٢-١-٢ وتكمن القيمة العملية لهذه الاتفاقات في تهيئة ظروف أكثر مرونة لتطوير شبكات شركات الطيران من خلال توسيع نطاق التعيين والسعة والوتيرة والطرق الجوية وحقوق النقل، بما في ذلك عمليات الحرية الخامسة حيثما كان لها ما يسوغها تجارياً. ولذلك، يمكن للأطر الإقليمية والمتعددة الأطراف أن تكون بمثابة مختبرات للتنفيذ تفرز خبرات عملية في الانتقال من النظم التقييدية في الوصول إلى الأسواق إلى نظم أكثر تحرراً. ويمكن أن تسترشد بهذه الدروس الدول التي تسعى إلى التحرير من خلال مسارات مختلفة، وأن تدعم وضع الإيكاو للإرشادات المتعلقة بالسياسات والأدوات التحليلية وبرامج بناء القدرات.

٢-٢ من مرحلة الالتزام إلى الوصول إلى الأسواق بشكل مُجدٍ تجارياً

١-٢-٢ سعت أفريقيا إلى التحرير الإقليمي من خلال قرار ياموسوكرو لعام ١٩٩٩ والسوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي التي أطلقها الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠١٨ بوصفها مبادرة رائدة في إطار أجندة عام ٢٠٦٣. وتقوم اللجنة الأفريقية للطيران المدني (أفكاك)، بصفتها الوكالة المنفذة لقرار ياموسوكرو، بتنسيق التنفيذ ورصده من خلال إطار لمؤشرات الأداء الرئيسية يقيم مدى استعداد الدول وامتثالها لمبادئ قرار ياموسوكرو ووثائقه التنظيمية. ويدعم الإطار وبشكل تام حقوق الحرية الثالثة والرابعة والخامسة من بين حريات النقل والتحديد الحر للسعة والوتيرة وتعيين عدة شركات طيران وحقوق الحرية السابعة لخدمات الشحن الجوي الخالص والضمانات المناسبة للمنافسة وحماية المستهلك. وفي أعمال الدورة العادية الخامسة للجنة الفنية المتخصصة التابعة للاتحاد الأفريقي والمعنية بالنقل والطاقة التي عُقدت في جوهانسبرغ في أبريل ٢٠٢٦، وأيضاً في سياق اتفاقية ومعرض النقل الجوي الأفريقيين اللذين عُقدا في لومي في يونيو ٢٠٢٦، أكد الوزراء الأفارقة على ضرورة تسريع التنفيذ من خلال إعلان وخريطة طريق واضحين، والتوفيق بين اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية ومبادئ قرار ياموسوكرو، وتوسيع فرص الحرية الخامسة، وإزالة القيود التي لا داعي لها المفروضة على الوصول إلى الأسواق، وتعزيز المساءلة.

٢-٢-٢ وتبرز تجربة أفريقيا تحدياً ذا أهمية أوسع نطاقاً على الصعيد العالمي، وهو التمييز بين الوصول الرسمي إلى الأسواق والوصول المجدي تجارياً إلى الأسواق. فحقوق النقل المتفق عليها لا تضمن تلقائياً قدرة شركات الطيران على ممارستها بفعالية. وتبين الدراسة القارية بشأن فوائد السوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي، استناداً إلى تحليل ٦٠٧ اتفاقات ثنائية للخدمات الجوية، أن التحرير الفعال يعتمد أيضاً على إمكانية توقع التراخيص والممارسة الفعلية للحقوق المتفق عليها و ضمانات المنافسة وحماية المستهلك والمؤسسات ذات الكفاءة والرصد المنهجي. وهذه المتطلبات المتعلقة بالتنفيذ تنطبق سواء كان التحرير ثنائياً أم إقليمياً أم متعدد الأطراف، وهي تطرح دروساً عملية يمكن الاستفادة منها في إثراء إرشادات الإيكاو للدول التي تسعى إلى أسواق أكثر انفتاحاً للنقل الجوي.

٣-٢ قياس فعالية التحرير: الربط الجوي والفوائد الاقتصادية

١-٣-٢ تبين تجربة أفريقيا أنه ينبغي تقييم التحرير على أساس النتائج التشغيلية، وليس بمجرد عدد الدول أو الاتفاقات المشاركة. ويتمثل الاختبار الرئيسي في معرفة ما إذا كانت الحقوق الممنوحة تطرح خدمات فعلية وربطاً جويّاً أقوى وفوائد اقتصادية قابلة للقياس. فبحسب تقديرات الدراسة القارية بشأن فوائد السوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي، يمكن للتحرير الكامل أن يفرز نحو ٥٨٨ ٧٥٠ وظيفة إضافية و٤ مليارات دولار أمريكي من الناتج المحلي الإجمالي السنوي ومتوسط انخفاض قدره ٢٦,٤ في المائة في أسعار تذاكر الركاب على أزواج البلدان التي شملها البحث وزيادة في وتيرة الرحلات بنسبة ٢٧ في المائة على الطرق الجوية الحالية. غير أن خط الأساس لعام ٢٠١٩ خلص إلى أن ١٩ في المائة فقط من أزواج البلدان الأفريقية كانت لديها خدمات جوية مباشرة كبيرة، وأن ٣٥ في المائة فقط من الطرق الجوية الحالية كانت تُشغل رحلات يومية أو بوتيرة أعلى. ومع ذلك، يحقق التنفيذ نتائج فعلية، إذ تفيد أبحاث بوجود أكثر من ٣ ملايين مسافر إضافي ونحو ٨ ٢٠٠ وظيفة مباشرة وغير مباشرة ومعاملات تجارية أبرمت بقيمة ٢,٨ مليار دولار أمريكي، مع انضمام ٣٨ دولة إلى السوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي ومشاركة ٢٤ دولة في المشروع التجريبي للتنفيذ. كما يجري إحراز تقدم على صعيد الإصلاحات المُكملة من حيث التأشيرات المفتوحة واعتدال التكلفة والضرائب والرسوم ووقود الطيران المستدام وآلية تسوية المنازعات في إطار قرار ياموسوكرو.

٢-٣-٢ ولا تزال هذه المكاسب دون الإمكانات المقدّرة، مما يؤكد قيمة التنفيذ المبكر والفرص التي يتيحها تعميق التحرير. ولذلك، ينبغي أن يركز الرصد على مؤشرات تشغيلية من قبيل تحركات الطائرات وعمق الطرق الجوية والوتيرة وموثوقية الرحلات المنتظمة وعوامل الحمولة، ولا سيما بالنسبة إلى الأسواق ذات الحركة المنخفضة وأداء الشحن، لتحديد ما إذا كانت الحقوق المتفق عليها تُمارس وما إذا كان التحرير يحسن الربط الجوي والتجارة والتكامل الاقتصادي. ويمكن لهذه المؤشرات أن تساعد الدول والمنظمات الإقليمية على تحديد ثغرات التنفيذ وقياس الأداء وتحسين السياسات وتبادل الممارسات الجيدة. وعلى الرغم من وضع هذا النهج القائم على النتائج في سياق السوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي، فإن أهميته تُعد أوسع نطاقاً من حيث تقييم فعالية التحرير بما يتجاوز الالتزامات الرسمية.

٤-٢ التجربة الوطنية: توغو والدروس المستفادة لتكرارها على نطاق أوسع

١-٤-٢ تبين توغو كيف يمكن ترجمة الالتزام الوطني بالتحرير الإقليمي إلى نتائج قابلة للقياس في مجال الربط الجوي. فمُنذ التزامها بتنفيذ قرار ياموسوكرو في عام ٢٠١٧، حرصت توغو على التوفيق بين اتفاقات الخدمات الجوية مع أهداف القرار، وأبرمت اتفاقات أو مذكرات تفاهم مع ٣٤ دولة عضواً في السوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي وثلاث دول غير أعضاء فيها، ومنحت حقوق الحرية الخامسة للناقلات الأفريقية المؤهلة، وحررت الشحن الجوي من خلال حقوق الحرية السابعة، وسمحت بالنقل الساحلي على طريق لومي- نيامتوغو. فمكنت هذه التدابير من إقامة شبكة إقليمية قائمة على مركز محوري تخدم أكثر من

٣٠ وجهةً، منها ١٨ وجهةً في إطار حقوق الحرية الخامسة؛ وارتفعت حركة الركاب من ٤٩٤ ٨١٠ راكباً في عام ٢٠١٧ إلى ١ ٥٤٨ ١٨٨ راكباً في عام ٢٠٢٥؛ وتسجل توغو ٣٢ طريقاً جويّاً أفريقياً مباشراً.

٢-٤-٢ ومع أن هذه النتائج تعكس عوامل متعددة، فإن تجربة توغو تبين كيف يمكن للقيادة السياسية وافتتاح اللوائح التنظيمية وحقوق النقل المجدية تجارياً أن تعزز تطوير شبكات شركات الطيران، ولا سيما حيثما تتيح عمليات الحرية الخامسة تجميع الحركة الجوية من أسواق قد لا تكون قادرة على توفير خدمات مستقلة مباشرة بين نقطتين. ومع ذلك، ينبغي النظر إلى هذا النموذج باعتباره مثلاً واحداً على التنفيذ وليس نموذجاً عالمياً، لأن هياكل الأسواق المختلفة، بما في ذلك الحالات التي تضم عدة ناقلات والتي لا تقوم على مركز محوري، يمكنها أيضاً تحقيق فوائد التحرير. ويمكن للإيكو الاستفادة من هذه التجارب الوطنية المتنوعة لتيسير إجراء تقييم مقارن أوسع نطاقاً للتحرير الإقليمي الفعال.

٥-٢ التحرير الفعال يتطلب إطاراً تنظيمياً معاوناً

١-٥-٢ تؤكد التجارب في مختلف الأقاليم أن التحرير ليس مرادفاً لإلغاء التنظيم. فحقوق النقل وحدها لا تنشئ أسواقاً محررة مستدامة. فالتنفيذ الفعال يتطلب إمكانية توقع التراخيص وضمانات المنافسة وحماية المستهلك ومؤسسات تنظيمية ذات كفاءة وبيانات موثوقة ورصداً فعالاً وشفافية تنظيمية وتطبيقاً ثابتاً للأطر المتفق عليها. وفي غياب هذه الأحوال، قد لا تتحول الالتزامات القانونية إلى وصول تشغيلي فعلي إلى الأسواق. ولذلك، يجب على الدول التوفيق بين الممارسات التنظيمية والاحتياجات التشغيلية لشركات الطيران من خلال أطر عامة شفافة يمكن التنبؤ بها على أن تُطبق بصورة ثابتة وتدعم العمليات الآمنة والمسؤولة والتنافسية.

٢-٥-٢ ويعتمد التحرير الفعال أيضاً على وضوح الأدوار المؤسسية. ففي أفريقيا، تتولى أفكاك تنسيق أعمال تنفيذ قرار ياموسوكرو والسوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي وتشرف عليه وتدعمه بالتعاون مع الدول الأعضاء ومفوضية الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية والقطاع. وعلى نطاق أوسع، تضطلع الإيكو والمؤسسات الإقليمية والدول بمسؤوليات متكاملة: فالإيكو تضع إطار عالمياً للسياسات والإرشادات والأدوات التحليلية والتقييم المقارن والممارسات الجيدة وبناء القدرات؛ وتقوم المؤسسات الإقليمية بتعديل وتنسيق أعمال التنفيذ وفقاً لسياقاتها؛ وتظل الدول مسؤولة عن الرقابة التنظيمية والتنفيذ التشغيلي. ويكون دعم الإيكو أكثر فعالية عندما يكمل الآليات الإقليمية القائمة، مع ضمان توفير دعم مماثل من حيث بناء القدرات للدول خارج هذه الأطر.

٣- الموقف المتعلق بالسياسات والخلاصة

١-٣ تبين التجارب في مختلف الأقاليم، بما في ذلك تجربة تنفيذ أفريقيا مع السوق الأفريقية الموحدة للنقل الجوي، أن الأطر الإقليمية والمتعددة الأطراف يمكن أن توفر مسارات عملية للتحرير التدريجي للنقل الجوي، من خلال ترجمة مبادئ السياسات العالمية إلى وصول تشغيلي فعلي إلى الأسواق يتلاءم مع الظروف الإقليمية. غير أن التحدي الرئيسي يتمثل في التنفيذ، أي ضمان أن تصبح الالتزامات المتفق عليها قابلة للتنبؤ بها ومجدية تجارياً من خلال التوفيق بين اتفاقات الخدمات الجوية ومنح التراخيص دون إبطاء والممارسة الفعلية لحقوق النقل وتوفير الضمانات التنظيمية المناسبة.

٢-٣ ولذلك، ينبغي ألا تُقيّم فعالية التحرير على أساس الالتزامات الرسمية أو حجم المشاركة في الأطر العامة للتحرير فحسب، بل أيضاً على أساس قدرة شركات الطيران على تدشين الخدمات واستدامتها، ومدى استفادة الركاب من زيادة الربط الجوي واعتدال التكلفة وتعدد الخيارات، وتحقيق الاقتصادات لمكاسب إنمائية أوسع نطاقاً. ويتطلب ذلك اتساقاً تنظيمياً ومؤسسات ذات

كفاءة وإجراءات يمكن التنبؤ بها واستخداماً فعالاً لحقوق النقل وضمانات للمنافسة ورصداً منهجياً من خلال مؤشرات تشغيلية تقيس فعالية الوصول إلى الأسواق. لذا فتجربة أفريقيا في التمييز بين الوصول الرسمي والوصول المجدي تجارياً وتعزيز الأطر التمكينية وتنسيق التنفيذ تطرح دروساً ذات أهمية أكبر للدول التي تسعى إلى التحرير من خلال مسارات مؤسسية مختلفة.

٣-٣ ويمكن للإيكو تعزيز الإطار التمكيني العالمي عن طريق تحسين الإرشادات المتعلقة بسياسات التنفيذ وتيسير إجراء التقييمات المقارنة وتبادل المعارف وإنشاء أدوات تحليلية لقياس فعالية التحرير وتوسيع نطاق بناء القدرات للدول التي تنتقل إلى أسواق أكثر تحرراً. وينبغي لهذا الدعم أن يكمل مسؤوليات الدول والمؤسسات الإقليمية فيما يخص التنفيذ التشغيلي، بدلاً من أن يحل محلها، مع تمكين أوساط الطيران العالمي من الاستفادة من التجارب الإقليمية المتنوعة والممارسات الجيدة.

— انتهى —