



المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي

مونتريال، كندا، من ١٦ - ٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ١ من جدول الأعمال: نظرة عامة على التطورات في مجال النقل الجوي
٢-١: النقل الجوي في خطة الإيكاو الاستراتيجية طويلة الأجل:
تسريع التحول في مجال الطيران حتى عام ٢٠٥٠

تعزيز دور الإيكاو في تطوير النقل الجوي من أجل تحقيق الربط والنمو المتوازنين على الصعيد العالمي

(ورقة مقدّمة من إسواتيني نيابةً عن ٥٤ دولة عضواً في اللجنة الأفريقية للطيران المدني (أفكاك)^٢)

الموجز التنفيذي

تُشكل اتفاقية الطيران المدني الدولي الإيكاو مهمة تحسين تخطيط النقل الجوي الدولي وتطويره وتعزيز جميع جوانب الطيران المدني الدولي. وتؤكد خطة الإيكاو الاستراتيجية للفترة ٢٠٢٦-٢٠٥٠ على أن التنمية الاقتصادية هي أحد أهداف المنظمة الاستراتيجية الستة المترابطة. ويُعدّ تطوير النقل الجوي أحد نواتج العمل الرئيسية لمنظومة الطيران المدني الدولي وينبغي السعي إلى تحقيقه في إطار علاقة متوازنة ومتسقة إلى جانب السلامة والأمن والملاحية الجوية الفعّالة والتسهيلات والاستدامة البيئية.

ولا تزال القدرة المؤسسية المُخصّصة لهذه الوظيفة غير متوافقة مع نطاقها العالمي. في الواقع، وفق الوثيقة Doc 10229، تُخصّص الإيكاو ١٦,٢٥٢ مليون دولار كندي، أي ٤,٣ في المائة من الميزانية العادية للفترة ٢٠٢٦-٢٠٢٨، و٢٧,٥ وظيفة مُعادلة بدوام كامل لتحقيق الهدف الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية. وتُشير الوثيقة نفسها إلى أن فجوات التمويل أدت إلى فقدان الخبرات في مجال تحرير النقل الجوي والمساهمات الاقتصادية. ومع تراجع القدرة على توفير المساعدة الفنية على مستوى الدول، بات من الواضح وجود ضرورة لاستعراض القدرات والأطر المؤسسية بطريقة قائمة على الأدلة، لا سيّما في ظل الفجوات المستمرة في مجال القدرات والقدرة على تحمّل التكلفة والربط التي تؤثر على المناطق النامية.

وبالتالي، تقترح هذه الورقة استعراض الأطر والقدرات المؤسسية وتعزيز أنشطة الإيكاو لتطوير النقل الجوي على أساس النتائج من خلال تعبئة الموارد الأساسية الكافية والخبرات والشراكات والقوى العاملة المتوازنة جغرافياً وتوفير المعرفة والخبرات الإقليمية اللازمة للاستجابة بفعالية لاحتياجات التنمية المتباعدة للأقاليم. كما تدعو الورقة إلى وضع برنامج عمل

^١ قدمت إسواتيني النسختان الإنجليزية والفرنسية.

^٢ 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-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.

عالمي يغطي التحاليل الإقليمية والمؤشرات المشتركة ودعم السياسات والتنفيذ وتعبئة الاستثمارات والموارد والدراسة المنهجية لآثار التنمية الاقتصادية على برامج الإيكاو كافة. الإجراءات: يُدعى المؤتمر إلى القيام بما يلي: (أ) الإقرار بأن تطوير النقل الجوي يُعتبر إحدى المهام الأساسية المنصوص عليها في اتفاقية الإيكاو وخطتها الاستراتيجية للفترة ٢٠٢٦-٢٠٥٠؛ (ب) الطلب إلى مجلس الإيكاو دعوة الأمين العام لاستعراض الأطر والقدرات المؤسسية لمهمة تطوير النقل الجوي التي تضطلع بها المنظمة في مقرها الرئيسي ومكاتبها الإقليمية على حدّ سواء؛ (ج) الطلب إلى مجلس الإيكاو وضع برنامج عمل متين لتطوير النقل الجوي قائم على أساس تحقيق النتائج، حيث يتضمن مؤشرات مشتركة وأدوات المراجعة ودعم التنفيذ بدرجات متباينة، بالتعاون مع المنظمات الإقليمية والدول وقطاع النقل الجوي والمؤسسات المالية؛ (د) الدعوة إلى تخصيص موارد مالية كافية في الميزانية وتوفير قوى عاملة مؤهلة مهنيًا ومتوازنة جغرافياً، مع إيلاء الاهتمام الواجب لتمثيل المهنيين المؤهلين من البلدان النامية الذين يتمتعون بالمعرفة والخبرات الإقليمية اللازمة للاستجابة بفعالية للاحتياجات الإنمائية المتباينة للأقاليم والدول الأعضاء.	
الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدفين الاستراتيجيين "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع" و"عدم ترك أي بلد خلف الركب".
الآثار المالية:	سيطلب التنفيذ إعادة ترتيب الأولويات وتوفير موارد بشرية وموارد من غير الموظفين إضافية في إطار البرنامج العادي للإيكاو. وقد تُشكل المساهمات الطوعية وعمليات الإعارة والشراكات عنصراً مكماً للتمويل الأساسي الذي يمكن التنبؤ به، ولكن لا ينبغي أن تحل مكانه.
المراجع:	المادة ٤٤ من "اتفاقية الطيران المدني الدولي" (اتفاقية شيكاغو) (Doc 7300) خطة الإيكاو الاستراتيجية طويلة الأجل للفترة ٢٠٢٦-٢٠٥٠ ميزانية المنظمة للفترة ٢٠٢٦-٢٠٢٧-٢٠٢٨ (Doc 10229) القرار ٤٢-٢٦ من قرارات الجمعية العمومية السارية المفعول (في ٣/١٠/٢٠٢٥) (Doc 10227) التقرير السنوي لمجلس الإيكاو لعام ٢٠٢٤، "عالم النقل الجوي في عام ٢٠٢٤"

١- المقدمة

- ١-١ تحدد اتفاقية الطيران المدني الدولي مهمة متكاملة للطيران المدني الدولي. وتنص المادة ٤٤ منها على أن تسعى الإيكاو إلى تعزيز تخطيط وتطوير النقل الجوي الدولي وتلبية احتياجات شعوب العالم إلى نقل جوي يتسم بالأمان والانتظام والفعالية والاقتصاد وضمان إتاحة فرص عادلة لكل دولة متعاقدة وتعزيز تطوير جميع جوانب الطيران المدني الدولي بوجه عام.
- ٢-١ ولا تقتصر هذه المهمة على مجرد وضع القواعد القياسية الفنية. فيتعيّن على المنظمة المساهمة في إتاحة الظروف السياسية والتنظيمية والمؤسسية والمالية والتجارية التي تسمح للخدمات الجوية والمطارات وخدمات الملاحة الجوية والأنظمة ذات الصلة بالتطور وتوفّر وسائل الربط وتحقيق الفوائد الاجتماعية والاقتصادية.
- ٣-١ لذلك، ينبغي عدم اعتبار تطوير النقل الجوي نشاطاً ثانوياً، بل يُشكّل إحدى أبرز النتائج لمنظومة الطيران المدني الدولي وينبغي السعي إلى تحقيقها في إطار علاقة متوازنة ومتسقة مع الأهداف الاستراتيجية الأخرى للإيكاو.

٤-١ وتعتبر الخطة الاستراتيجية للإيكاو للفترة ٢٠٢٦-٢٠٥٠ عن هذا الترابط وتعتبر التنمية الاقتصادية على أنها أحد أهداف المنظمة الاستراتيجية الستة وتدعو إلى إقامة منظومة طيران مدني سليمة ومجدية اقتصادياً وميسورة. وتقضي مهمة الإيكاو بقيادة الطيران المدني الدولي باعتباره محركاً رئيسياً لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، مع تعزيز السلامة والأمن وتحقيق الاستدامة البيئية ودعم قدرات الدول.

٥-١ ويُشكّل المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي (ATConf/7) فرصة مناسبة للنظر فيما إذا كانت القدرات المؤسسية والتنفيذية للإيكاو متوافقة مع هذه المهمة، والخطة الاستراتيجية الجديدة، وقرار الجمعية العمومية ٤٢-٢٦ الذي يدعو إلى إدراج اعتبارات التنمية الاقتصادية بشكل منهجي في أنشطة المنظمة وبرامجها كافة.

٢- المناقشة

مهمة الإيكاو في مجال تطوير النقل الجوي ومسؤوليتها المؤسسية

١-٢ تُعتبر إدارة النقل الجوي مسؤولةً عن مجموعة كبيرة من المجالات، منها التنمية الاقتصادية وأمن الطيران والتسهيلات وحماية البيئة. وتدعم عمل عدة لجان تابعة للمجلس وبرامج عالمية؛ وتُعَدّ القواعد القياسية والتوصيات الدولية الواردة في الملاحق ٩ و١٦ و١٧ وتُحدّثها؛ وتضع السياسات والإرشادات؛ وتُحافظ على بيانات الطيران والإحصاءات والتوقعات والتحليلات الاقتصادية. ونظراً لنطاق هذه المسؤوليات الواسع وأهميتها، تبرز الحاجة إلى التخصص وبناء القدرات بشكل مناسب في كل مجال.

٢-٢ ولا تقتصر وظيفة التنمية الاقتصادية بحدّ ذاتها اليوم على مجرد إعداد المواد الإرشادية بشكل دوري، بل تحتاج الدول بشكل متزايد إلى الدعم في مجالات الربط ودخول الأسواق والقدرة على تحمل التكلفة وهياكل التكاليف والمنافسة وحماية المستهلك والتنقل السلس واقتصاديات خدمات المطارات والملاحة الجوية وبيانات الطيران وإعداد التنبؤات وتخطيط البنية الأساسية وتمويلها والصمود في مواجهة الأزمات والتحول الرقمي والآثار الاقتصادية للتدابير البيئية والتكنولوجيات الناشئة.

٣-٢ ويُعزّز قرار الجمعية العمومية ٤٢-٢٦ هذا الدور التنفيذي، إذ يدعو الإيكاو إلى مواصلة تحديث مبادئها الإرشادية ودراساتها وإحصاءاتها وإبقائها ذات الصلة ونشر سياساتها؛ ومراقبة تنفيذها ومساعدة الدول على تطبيقها؛ وإعطاء أهمية خاصة لتمويل البنية الأساسية وبناء القدرات؛ والتعاون مع الهيئات الإقليمية؛ وإدراج اعتبارات التنمية الاقتصادية في أعمال المنظمة كافة.

دلائل على وجود نقص في الموارد والقدرات

٤-٢ بحسب الوثيقة Doc 10229، تُخصّص الإيكاو ١٦,٢٥٢ مليون دولار كندي، أي ٤,٣ في المائة من الميزانية العادية البالغة ٣٧٦,٥٧٧ مليون دولار كندي للفترة ٢٠٢٦-٢٠٢٨، و٢٧,٥ وظيفة معادلة بدوام كامل لتحقيق الهدف الاستراتيجي للتنمية الاقتصادية. كما تُظهر الوثيقة أن نقص التمويل أدّى إلى فقدان الخبرات الأساسية وتراجع القدرة على توفير المساعدة الفنية على مستوى الدول، ممّا يؤثّر على الدول النامية بشكل خاص. وبالتالي، تستدعي هذه العناصر المؤسسية استعراض الانعكاسات العملية، بما في ذلك الطلبات التي قدّمتها الدول ولم تتم تلبيتها وغيرها من المجالات التي قد يكون فيها دعم التنفيذ غير كاف.

٥-٢ وقد لا يتم تحديث المبادئ الإرشادية العالمية لمواكبة وتيرة تغيّر الأسواق والتكنولوجيات ولا يتم تحليل الفوارق الإقليمية بشكل كافٍ، وتتلقّى الدول دعماً عملياً محدوداً لترجمة سياسات الإيكاو إلى إصلاحات وطنية وإقليمية، وذلك في غياب قدرات تحليلية وتنفيذية كافية تدعمها قوى عاملة مؤهلة مهنيّاً وممثّلة جغرافياً تمتلك المعرفة والخبرات الإقليمية اللازمة للاستجابة بفعالية لاحتياجات الدول الأعضاء المتباينة في مجال التنمية. كما يضعف هذا الوضع قاعدة الأدلة لتقييم كيفية تفاعل التدابير الفنية والسياسية مع الربط والقدرة على تحمل التكلفة والتنافسية والاستثمار.

الدعم المتباين ضروري في ظل التنمية غير المتكافئة

٦-٢ يُقرّ جدول أعمال المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوي بوجود فجوات مستمرة في القدرات والربط واختلالات هيكلية وضغوط التكاليف والنمو غير المتكافئ في الربط. ويولي اهتماماً خاصاً للدول النامية، بما في ذلك الدول الأقل نمواً والدول النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية، التي تعتمد تنميتها الاقتصادية والاجتماعية بشكل كبير على الربط الجوي الموثوق.

٧-٢ وتُظهر إحصائيات الإيكاو لعام ٢٠٢٤ حجم الفجوات الإقليمية، إذ شكلت أفريقيا ٢,٢ في المائة فقط من حركة الركاب المنتظمة العالمية التي تُقاس بعدد الركاب الكيلومترين الإبراديين ٢,٦ في المائة من المقاعد الكيلومترية المتاحة عالمياً. كما شكّلت الحركة الجوية المحلية ٠,٦ في المائة من إجمالي الحركة الجوية العالمية. ولا تعكس هذه الأرقام نقصاً في الإمكانيات، إنّما تُظهر ضرورة إيلاء اهتمام مستمر للظروف الهيكلية التي تحد من تطوير الأسواق.

٨-٢ كما تبرز الحاجة إلى دعم متباين وراسخ إقليمياً في ظلّ الأسواق الضيقة والشبكات المُجرّاة وارتفاع تكاليف التشغيل والسفر والوصول المحدود إلى رأس المال وترتيبات دخول الأسواق المُقيّدة والفجوات في البنية الأساسية وعدم المساواة في القدرات التنظيمية والبيانات. ولن تتمكّن المبادئ الإرشادية الموحدة على الصعيد العالمي وحدها، من دون أدوات تنفيذ ومشاركة إقليمية مستمرة، من سدّ هذه الفجوات. وبالتالي، باستطاعة الإيكاو مساعدة الدول والأقاليم على إتاحة الظروف الممكنة لتحقيق النمو من خلال تحسين المبادئ التوجيهية في مجال السياسات وإصلاح دخول الأسواق وتحقيق التقارب التنظيمي وتوفير بيانات الطيران الموثوقة والتخطيط للبنية الأساسية وتمويلها وتحسين اقتصاديات خدمات المطارات والملاحة الجوية وتقديم المساعدة العملية للتنفيذ. ويمكن للمنظمات الإقليمية أيضاً المساعدة في تكييف السياسات العالمية وتجميع الخبرات ودعم التقارب ومراقبة التنفيذ ضمن مجموعات الدول.

سبل تعزيز دور الإيكاو في مجال تطوير النقل الجوي

٩-٢ يتعيّن على الإيكاو استعراض الأطر المؤسسية والقدرات المتاحة لدعم تطوير النقل الجوي، على مستوى مقر المنظمة الرئيسي ومكاتبها الإقليمية. وينبغي أن يشمل الاستعراض هذا تقييم الولايات والترتيبات التنظيمية والموظفين والمهارات التي تتوفّر لديهم، وموارد البرامج من غير الموظفين والحضور الإقليمي والقدرة على جمع البيانات وتحليلها وطلب الحصول على المساعدة الفنية. وينبغي أن تُحدّد التدابير الفورية للفترة الثلاثية الحالية ومتطلبات خطة الأعمال والميزانية للفترة ٢٠٢٩-٢٠٣١.

١٠-٢ وينبغي أن يُساهم الاستعراض في دعم برنامج عمل تطوير النقل الجوي على أساس النتائج ضمن الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠٢٦-٢٠٥٠. ويتعيّن على البرنامج أن يضع مؤشرات مشتركة وأدوات مراجعة فعالة من حيث التكلفة تشمل الربط والقدرة على تحمّل التكلفة ودخول الأسواق والبنية الأساسية والاستثمار والقدرة التنظيمية والتنافسية ومساهمة الطيران في تحقيق التنمية الوطنية. ومن شأن التحليلات الإقليمية ولوحات المتابعة المتاحة للجمهور أن تسمح بقياس التقدم ومعالجة الفجوات.

١١-٢ كما يتعيّن على الإيكاو تعزيز دورها في مجال تنسيق الجهود وتعبئة الموارد. ويمكن للتعاون المُنظّم مع المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف والمؤسسات المالية وشركاء الصناعة والتنمية أن يساعد الدول على ترجمة أولويات الطيران إلى مشاريع قابلة للاستثمار وبرامج مُنسّقة لبناء القدرات. كما يُمكن للموارد الطوعية وخبرات الإعارات أن توسّع نطاق التنفيذ، لكن لا بد من تمويل متوقّع ضمن البرنامج العادي للحفاظ على استقلالية الإيكاو واستمراريتها ودورها القيادي على الصعيد العالمي.

١٢-٢ وأخيراً، من الضروري أن تُراعي برامج الإيكاو البارزة والتدابير المقترحة في مجالات السلامة والأمن والملاحة الجوية والتسهيلات وحماية البيئة بشكل منهجي الانعكاسات على التنمية الاقتصادية والربط والقدرة على تحمل التكلفة والتنفيذ، لا سيّما بالنسبة للدول النامية. ومن شأن هذا التقييم أن يُساهم في صياغة السياسات وضمان تنفيذها بشكل تدريجي

واتخاذ ترتيبات انتقالية وتوفير المساعدة للتنفيذ، من دون إضعاف أهداف الإيكاو في مجال السلامة أو الأمن أو الملاحة الجوية أو حماية البيئة أو التأخير في تحقيقها أو المساس بها.

٣- الاستنتاجات

١-٣ تُعتبر مهمة الإيكاو الهادفة إلى تحقيق التنمية الاقتصادية متجذرة بشكل راسخ في اتفاقية شيكاغو، كما أعادت الجمعية العمومية في دورتها الثانية والأربعين التأكيد عليها من خلال القرار ٤٢-٢٦ وتم إدراجها في الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠٢٦-٢٠٥٠. كما يُعتبر تنفيذ هذه المهمة بشكل فعال ضرورياً إذا كان الهدف من النمو المتوقع للطيران الدولي تحقيق الربط الميسور التكلفة والازدهار المشترك بدلاً من توسيع الفوارق الإقليمية القائمة.

٢-٣ ولا تهدف هذه الورقة إلى تصنيف أهمية تطوير النقل الجوي مقارنةً بالسلامة أو الأمن أو الملاحة الجوية أو حماية البيئة، بل إلى الإقرار بأنّها مجالات تعتمد على بعضها البعض وأن تطوير النقل الجوي يُعتبر أحد النتائج الرئيسية لمنظومة الطيران. لذلك، من الضروري إيلاء اهتمام مؤسسي متوازن بكافة أهداف الإيكاو الاستراتيجية المترابطة.

٣-٣ وتُقرّ الإيكاو بفقدان الخبرات الاقتصادية الأساسية وتراجع القدرة على توفير المساعدة الفنية على مستوى الدول، ممّا يستدعي بشكل واضح إجراء استعراض عام للوضع على أساس الأدلة المتوفرة. ويُمكن لهذا الاستعراض أن يُحدّد الإجراءات المناسبة على مستوى المنظمة والبرامج والموارد. وسيُساهم رفع مستوى برنامج العمل القائم على تحقيق النتائج، والذي يستند إلى موارد أساسية كافية وقوى عاملة مؤهلة مهنيّاً وممثّلة جغرافياً وتتمتع بالمعرفة والخبرات الإقليمية المطلوبة لتلبية احتياجات التنمية المتباينة في تحويل مهمة المنظمة وسياساتها إلى نتائج عملية بالنسبة للدول.

٤-٣ ومن شأن النهوض بهذه المهمة أن يسهم في تحقيق هدف "عدم ترك أي بلد خلف الركب"، حرصاً على ألا تكون المناطق النامية قادرة على مجرد الامتثال لأحكام الطيران العالمية، بل قادرة أيضاً على إقامة عناصر الربط اللازمة وبناء المؤسسات والبنية الأساسية والأسواق لضمان المشاركة الفعّالة والمستدامة في مجال النقل الجوي الدولي.

— انتهى —