ATCONF/7-WP/79
25/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوّي

مونتريال، كندا، من ١٦ –٢٠/١١/٢٠٢٦

البند ٣ من جدول الأعمال: تعزيز الأطر التنظيمية والمؤسسية

٣–٢: تعزيز الربط الجوي من خلال أطر الطيران الاقتصادية والتنظيمية التقدمية للنقل الجوي الدولي

تحرير النقل الجوي الإقليمي: الفوائد والدروس المستفادة ومسارات تعزيز الربط الجوي العالمي

(ورقة مقدمة من البرازيل بدعم من ١٩ دولةً من الدول الأعضاء في لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية (LACAC)[١])

الموجز التنفيذي

تُجري هذه الورقة مقارنةً بين مبادرات تحرير الطيران الإقليمية في أمريكا الجنوبية وأفريقيا وأوروبا لمناقشة المسارات الممكنة من أجل تعزيز الربط العالمي.

ومنذ اعتماد اتفاقية الطيران المدني الدولي لعام ١٩٤٤ (اتفاقية شيكاغو)، تطوّر النقل الجوي بشكل رئيسي من خلال الاتفاقيات الثنائية بينما بقي الوصول إلى الأسواق من مسؤوليّة الدول منفردة. ومنذ ذلك الحين، سعت الأقاليم إلى تعزيز التكامل، ممّا يُظهر أن التحرير يُمكن أن يتقدّم بشكل تدريجي ضمن هذا الإطار القائم.

وأحرزت أمريكا الجنوبية تقدماً من خلال "توافق برازيليا" لعام ٢٠٢٣، حيث التزمت اثنتا عشرة دولة بإنشاء "سوق الطيران الموحد في أميركا الجنوبيّة" تدريجياً. كما وقّعت الأرجنتين وبوليفيا والبرازيل وتشيلي وباراغواي وأوروغواي مذكرة تفاهم تضع الأساس لاتفاق مستقبلي من أجل تحرير النقل الجوي في أمريكا الجنوبية (ALAS)، معتمدةً بذلك على المعاملة بالمثل والتعاون الطوعي. كما يسعى سوق النقل الجوي الأفريقي الموحد في أفريقيا (SAATM)، المتجذر في قرار ياموسوكرو لعام ٢٠٠٠، إلى تحرير الخدمات الجوية داخل إقليم أفريقيا في مجال الوصول إلى الأسواق ووتيرة العمليّات والسعة والرسوم الجمركية. وحقّقت أوروبا، من جهتها، التكامل على أوسع نطاق من خلال سوق الطيران الموحد للاتحاد الأوروبي، على أساس قواعد فوق وطنية تمنح شركات الطيران حريات تجارية واسعة.

وللأسواق الثلاثة أهداف مشتركة، إلا أنها تختلف من حيث حقوق المرور وقواعد الملكية وأطر المنافسة، ممّا قد يُعقّد التعاون بين الأقاليم في المستقبل.

[١] الأرجنتين وبليز وبوليفيا (دولة – المتعددة القوميات) وشيلي وكولومبيا وكوستاريكا وكوبا والجمهورية الدومينيكية وإكوادور والسلفادور وغواتيمالا وغيانا وهندوراس وجامايكا ونيكاراغوا وبنما وباراغواي وبيرو وأوروغواي وفنزويلا (جمهورية – البوليفارية).

ويُعتبَر التحرير سلسلةً متّصلةً من الخيارات السياسية، لا نموذجاً واحداً، ويُمكن استخلاص الدروس من المبادرات الإقليمية لصالح الطيران العالمي. وتُعتبَر منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) مهيّئةً تماماً لتحديد المبادئ المشتركة وتعزيز التوافق التنظيمي، ممّا يدعم منظومة نقل جوي دولي أكثر تماسكاً مع احترام سيادة الدول في الوقت نفسه. ويرد **الإجراء** المعروض على المؤتمر في الفقرة ٤-١.	
الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع".
الآثار المالية:	
المراجع:	

١- المقدمة

١-١ منذ اعتماد اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) في عام ١٩٤٤، تطوّر النقل الجوي الدولي بشكل أساسي من خلال اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية (ASAs)، ممّا سمح للدول بتحرير الوصول إلى الأسواق وفقاً لأهداف سياساتها ومستوياتها في مجال التنمية الاقتصادية.

١-٢ وسعت عدة أقاليم تدريجياً إلى تحقيق تكامل الأسواق بشكل أوسع من خلال ترتيبات إقليمية ومتعدّدة الأطراف بينما يظل النظام الثنائي الأطراف أساس الإطار التنظيمي الاقتصادي الدولي. وتظهر هذه المبادرات أن التحرير يمكن أن يتقدّم تدريجياً ضمن الإطار القانوني القائم مع تلبية الأولويات والتكيّف مع الظروف المختلفة للدول المشاركة.

١-٣ وقد قامت أمريكا الجنوبية مؤخراً بتسريع وتيرة التعاون الإقليمي من خلال "توافق برازيليا"، الذي التزمت بموجبه الدول الاثنتا عشرة في أمريكا الجنوبية بالعمل تدريجياً نحو تحقيق "سوق الطيران الموحّد" لأمريكا الجنوبية. وقد جرى إطلاق مبادرات إقليمية مماثلة في أفريقيا من خلال إقامة سوق النقل الجوي الأفريقي الموحد، وفي أوروبا من خلال إنشاء سوق الطيران الموحد للاتحاد الأوروبي.

١-٤ وعلى الرغم من اختلاف هذه المبادرات بشكل ملحوظ من حيث هياكلها المؤسسية وأسسها القانونية ومستويات تنفيذها، إلا أنّ هدفها واحد يقضي بتحسين الربط وتعزيز المنافسة ودعم التكامل الاقتصادي من خلال أسواق طيران أكثر انفتاحاً.

١-٥ وتقوم هذه الورقة بمقارنة هذه التجارب الإقليمية وتُحدّد الدروس المشتركة التي قد تسهم في تطوّر تحرير النقل الجوي الدولي في المستقبل.

٢- المناقشة

٢-١ التحرير الإقليمي ضمن الإطار الدولي القائم

٢-١-١ حدّدت اتفاقية شيكاغو الإطار القانوني للطيران المدني الدولي بينما بقي الوصول إلى الأسواق خاضعاً لاتفاقات تُبرَم بين الدول. وبالتالي، تطوّر التحرير بطريقةٍ غير متساوية من خلال المبادرات الثنائية والإقليمية والمتعدّدة الأطراف، ممّا ولّد نهوجاً إقليميةً تعكس مستويات مختلفة من التكامل الاقتصادي والطموح التنظيمي.

٢-١-٢ وتبنّت أمريكا الجنوبيّة وأفريقيا وأوروبا نُهجاً إقليميّةً تحدّ تدريجيّاً من القيود الاقتصادية ضمن الإطار التنظيمي الاقتصادي الحالي وتُظهر أن التحرير الإقليمي يُمكن أن يوفّر أطراً تنظيميّةً أكثر كفاءةً وتوقّعاً وشفافيّةً واستجابةً للظروف التجاريّة مع المحافظة على قواعد السلامة والأمن ودعم تطوير أسواق أكثر كفاءةً واستدامة.

٢-٢ نهج أمريكا الجنوبية

٢-٢-١ لطالما سعت دول أمريكا الجنوبية إلى تحقيق التحرير من خلال اتفاقات خدمات جوية ثنائية تهدف إلى توسيع نطاق ترتيبات حقوق النقل تدريجياً والحدّ من القيود المفروضة على السعة ووتيرة العمليّات وزيادة مرونة طرق الطيران وتسهيل التعاون التجاري بين شركات الطيران.

٢-٢-٢ وفي الآونة الأخيرة، أقرّ " توافق برازيليا"، الذي أطلقه رؤساء دول أمريكا الجنوبية الاثنا عشر في ٢٠٢٣/٥/٣٠، التزاماً سياسياً مشتركاً بالعمل من أجل إقامة "سوق طيران موحّد لأمريكا الجنوبية" بشكل تدريجي، بالإضافة إلى خارطة طريق للتكامل جرت الموافقة عليها في ٢٠٢٣/١٠/٦، مع مراعاة تفاوت مستويات نضج الأسواق والقدرات التنظيمية في مختلف أنحاء الإقليم.

٢-٢-٣ وفي السياق نفسه، وقّعت الأرجنتين وبوليفيا والبرازيل وشيلي وباراغواي وأوروغواي، استكمالاً لهذه المبادرة، مذكرة تفاهم تهدف إلى توسيع الانفتاح في مجال الطيران المدني الدولي، سعياً إلى تحقيق الهدف طويل الأجل المتمثّل في تعزيز تكامل الأسواق، ممّا يُمهّد الطريق لإبرام اتفاقٍ لتحرير النقل الجوي في أمريكا الجنوبية.

٢-٢-٤ ويتميّز نموذج أمريكا الجنوبية باعتماده على مبدأ المعاملة بالمثل كآلية أساسيّة لتوسيع الوصول إلى الأسواق. وتسمح الترتيبات المتبادلة لكل دولة بمعايرة وتيرة فتح السوق ونطاقه وفقاً لقدرتها التنظيمية وأهدافها السياسية، مع ضمان بقاء فوائد التحرير والتزاماته متوازنة بين الشركاء المعنيّين، بدل أن يكون التحرير موحداً ومتزامناً في كافة الدول المشاركة. كما يوفّر هذا النهج طريقاً وسطاً بين التكامل فوق الوطني المتّسق بالكامل، من جهة، والثنائية التقليدية من جهة أخرى، وقد يكون مُفيداً بشكل خاص في أقاليمَ أخرى حيث مستويات نضوج الأسواق متباينة من دولة إلى أخرى.

٢-٣ التجربة الأفريقية

٢-٣-١ سعت أفريقيا إلى تحقيق التكامل الإقليمي للأسواق من خلال إنشاء سوق النقل الجوي الأفريقي الموحد الذي أُطلق في إطار خطة الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٦٣ وعلى أساس مبادئ "قرار ياموسوكرو" الذي أقرّه ٤٤ من رؤساء الدول الأفريقية في يوليو ٢٠٠٠ ودخل حيز التنفيذ في عام ٢٠٠١.

٢-٣-٢ وتسعى اتفاقية سوق النقل الجوي الأفريقي الموحد إلى تحرير الخدمات الجوية داخل القارة الأفريقية من خلال إزالة القيود المفروضة على الوصول إلى الأسواق وعدد الرحلات والسعة الاستيعابية والتعريفات الجمركية بين الدول المشاركة، مع تعزيز المنافسة العادلة في جميع أنحاء القارة.

٢-٣-٣ ويُعدّ سوق النقل الجوي الأفريقي الموحد من أكثر مبادرات التحرير الإقليمية طموحاً خارج أوروبا على الرغم من أن التقدم المحرز في مجال التنفيذ لم يكن متساوياً بين الدول المشاركة. ويُظهر النطاق القاري لهذا السوق الفرص والتحديات المرتبطة بمواءمة سياسات الطيران بين الدول التي تختلف ظروفها الاقتصادية وقدراتها التنظيمية وهياكل أسواق الطيران فيها.

٢-٤ التجربة الأوروبيّة

٢-٤-١ حقّقت أوروبا المستوى الأكثر تقدماً من التكامل الإقليمي في مجال الطيران من خلال "سوق الطيران الموحّد" التابع للاتحاد الأوروبي.

٢-٤-٢ ويستند الإطار الأوروبي إلى نظام قانوني شامل فوق وطني، تُطبّق الدول المشاركة بموجبه قواعد مشتركة تُنظّم الوصول إلى الأسواق وإصدار التراخيص والمنافسة وحماية المستهلك وملكية شركات الطيران داخل السوق الداخلي.

٢-٤-٣ وتتمتَّع شركات الطيران التي أنشئت داخل الاتحاد الأوروبي بحريات تجارية واسعة النطاق، بما في ذلك الحق في تشغيل رحلات بين الدول الأعضاء من دون فرض قيود ثنائية، وكذلك الحق في تشغيل رحلات داخلية داخل دولة عضو أخرى، رهناً بالتشريعات السارية المعمول بها.

٢-٤-٤ وتُظهر التجربة الأوروبية الفوائد التي يمكن أن تنجم عن الاتساق التنظيمي الكامل، بما في ذلك النمو الملحوظ في الربط والمنافسة وانخفاض الأسعار وكفاءة السوق. وفي الوقت نفسه، تعكس هذه التجربة درجةً فريدةً من التكامل السياسي والاقتصادي قد لا توجد حالياً في أقاليم أُخرى.

٢-٥ ملاحظات مقارنة

٢-٥-١ على الرغم من أن المبادرات في أمريكا الجنوبية وأفريقيا وأوروبا تختلف اختلافاً كبيراً، إلا أنّه يُمكن تحديد عدة قواسم مشتركة.

٢-٥-٢ تسعى المبادرات الثلاث جميعها إلى:

أ) تحسين الربط الإقليمي؛

ب) تحفيز السياحة والتجارة والاستثمار؛

ج) زيادة المنافسة بين شركات الطيران؛

د) خفض القيود الاقتصادية غير الضرورية؛

هـ) تسهيل حركة البضائع الجوية والتدفقات عبر الحدود.

٢-٥-٣ وقد تطوّرت المبادرات الإقليمية وفق نماذجَ تنظيمية مختلفة وإن كانت تهدف جميعها إلى تعزيز الربط الجوي من خلال أسواق أكثر انفتاحاً. وتوجد اختلافات في نطاق حقوق النقل الممنوحة ومعاملة ملكية شركات الطيران والسيطرة عليها ومعايير الأهلية للتعيين وتطبيق قواعد المنافسة ونطاق الحريات التجارية المتاحة لشركات الطيران.

٢-٥-٤ ولا تحدّ هذه الاختلافات من نجاح المبادرات الإقليمية المعنيّة، لكنّها قد تولّد صعوبات إذا سعت الأقاليم إلى تعاون أكبر أو تكامل أقاليمي بين الأسواق. وقد تُقلّص المتطلبات التنظيمية المتباينة من الاعتراف المتبادل بحقوق الوصول إلى الأسواق وتعرقل عمليات شركات الطيران عبر الأقاليم وتزيد من التعقيد الإداري والقانوني. لذا، من الضروري تكوين فهم أفضل لجوانب الشبه والاختلاف من أجل وضع نهج تنظيمي أكثر توافقاً مع مرور الوقت، مع احترام كامل لسيادة الدول وتنوّع عمليات التكامل الإقليمي.

٣- الاستنتاجات

٣-١ تُظهر تجارب أمريكا الجنوبية وأفريقيا وأوروبا أن التحرير الإقليمي يمكن أن يُعزّز الربط والمنافسة والتكامل الاقتصادي بشكل ملحوظ، مع الحفاظ في الوقت نفسه على التوافق مع الإطار القانوني الدولي الذي أرسته اتفاقية شيكاغو.

٣-٢ وتوفر هذه المبادرات الإقليمية خبرةً عمليةً قيّمةً للمجتمع الدولي وتُظهر أن التحرير ليس نموذجاً واحداً، بل سلسلة متصلة من الخيارات السياسيّة التي يُمكن أن تتطوّر وفقاً لأهداف الدول وقدراتها.

٣-٣ ومع ذلك، قد تؤدي الاختلافات في قواعد الوصول إلى الأسواق ومتطلبات الملكية والسيطرة وأطر المنافسة والرقابة التنظيمية إلى تعقيد التعاون الأقاليمي في المستقبل مع استمرار تطوّر مبادرات التحرير الإقليمية.

٣-٤ وتتمتّع الإيكاو بمكانةٍ فريدة تتيح لها إجراء تحليلات مقارَنة للمبادرات الإقليمية وتحديد المبادئ المشتركة وتيسير تحقيق توافق أكبر بين أسواق الطيران الإقليمية قيد التطور.

٣-٥ ويمكن أن يُعزّز هذا العمل الحوار بين الأقاليم في المستقبل ويساعد الدول التي تسعى إلى إجراء الإصلاحات في مجال تحرير الأسواق ويسهم في إرساء إطار تنظيمي اقتصادي دولي أكثر تماسكاً من دون المساس بسيادة الدول على قرارات الوصول إلى الأسواق، ممّا يدعم إعداد نظام نقل جوي دولي أكثر ترابطاً وكفاءةً واستدامة على الأمد الطويل.

٤- الإجراء المعروض على المؤتمر

٤-١ يُرجى من المؤتمر القيام بما يلي:

أ) الاقرار بمساهمة التحرير التدريجي والمرحلي في تعزيز الربط الجوي الدولي على المستوى الإقليمي؛

ب) تشجيع الدول على مواصلة تبادل التجارب وأفضل الممارسات فيما يتعلق بالنُهج الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف لتحرير الوصول إلى الأسواق؛

ج) الطلب إلى الإيكاو إجراء دراسة مقارَنة لمبادرات تحرير النقل الجوي الإقليمية، بما في ذلك تلك في أمريكا الجنوبية وأفريقيا وأوروبا، بهدف تحديد المنافع الاقتصادية والمبادئ المشتركة وأفضل الممارسات وخيارات السياسات التي يمكن أن تُعزّز التوافق والتكامل الأقاليمي في المستقبل، وهي دراسة يقوم بها فريق خبراء تنظيم النقل الجوي (ATRP) ويرفع تقريراً بشأنها إلى مجلس الإيكاو في غضون ثلاث سنوات من اختتام المؤتمر؛

د) التوصية بأن تُعزّز الإيكاو جمع وتحليل ونشر دراسات الحالة والإرشادات العملية وأنشطة بناء القدرات المتعلقة بتحرير النقل الجوي الإقليمي.

— انتهى —