ATCONF/7-WP/80
25/9/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

المؤتمر العالمي السابع للنقل الجوّي

مونتريال، مقرّ الإيكاو، 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

تطوير الإطار التنظيمي الاقتصادي الدولي لتعزيز قطاع الطيران في المستقبل

(مقدمة من البرازيل، بدعم من ١٩ دولة عضواً في لجنة الطيران المدني لأمريكا اللاتينية)[1]

الموجز التنفيذي

شكّلت اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) لعام ١٩٤٤ إنجازاً دبلوماسيًّا بارزاً في عصرها، حيث نجحت في إرساء الأسس لنظام طيران دولي آمن ومنظم في فترة ما بعد الحرب، مما أتاح للدول تطوير الأسواق الدولية. ومع ذلك، أدى هذا الإطار أيضاً إلى تجزئة حقوق دخول الأسواق العالمية، حيث نتج عنه نسيج متناثر من الاتفاقات الثنائية التي تفرض مسارات جويّة غير فعالة وتحمي شركات النقل القائمة وتؤدي إلى إبطاء قدرة القطاع على الاستجابة لتغيرات السوق والابتكار.

في المقابل، تتمتع صناعة النقل البحري، التي تعمل وفقاً لمبدأ "ماري ليبيروم" (البحر الحر – Mare Liberum) بحقوق دخول الأسواق العالمية وقيود محدودة للغاية فيما يخص الملكية ومرونة تجارية، في حين لا يزال قطاع الطيران الدولي يعمل في إطار نسيج معقد من المفاوضات الثنائية والقيود المفروضة على الملكية الأجنبية وحظر النقل الداخلي والابتكارات التي تتباطأ بسبب الاعتبارات الدبلوماسية.

وتوفر هذه الورقة وجهة نظر حول الطريقة التي أدى بها الإطار الاقتصادي الدولي الحالي، القائم على السيادة المطلقة للدول، إلى تقييد تطور النقل الجوي بشكل منهجي. وفي نهاية المطاف، فإن الإطار الذي أرسته اتفاقية شيكاغو، على الرغم من جميع إنجازاته، قد ترك النقل الجوي الدولي يعمل وفق نموذج الإغلاق الإقليمي، في حين دخلت البحار القرن الحادي والعشرين في ظل مبدأ الحرية.

[1] الأرجنتين وبليز وبوليفيا (الدولة المتعددة القوميات) وتشيلي وكوستاريكا وكوبا والجمهورية الدومينيكية والإكوادور والسلفادور وغواتيمالا وغيانا وهندوراس وجامايكا ونيكاراغوا وبنما وباراغواي وبيرو وأوروغواي وفنزويلا (الجمهورية البوليفارية).

الإجراءات: يُدعى المؤتمر للقيام بما يلي: أ) الإحاطة علماً بالمعلومات الواردة في ورقة العمل هذه؛ ب) التوصية بأن ينظر المجلس في العوامل المحتملة الواردة في الإطار التنظيمي الاقتصادي الحالي التي تحد من تحرير النقل الجوي الدولي، وأن يبحث عن البدائل التي تسمح بتعزيز صناعة الطيران التي تتسم بدرجة أكبر من الكفاءة والقدرة والتنافسية والتحرر.	
الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط هذه الورقة بالهدف الاستراتيجي "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي تضمن تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاه المجتمعي للجميع."
الآثار المالية:	
المراجع:	

١ – المقدّمة

١–١ لقد أرست اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو)، التي تم التوقيع عليها في شيكاغو عام ١٩٤٤، الأساس القانوني الذي استند إليه تطور الطيران المدني الدولي الحديث. وقد نجحت في تحقيق التوازن بين الحقوق السيادية للدول والحاجة إلى التعاون الدولي، مما أدى إلى إنشاء مؤسسات ووضع قواعد قياسيّة مكنت من تحقيق نمو غير مسبوق في قطاع النقل الجوي العالمي.

١–٢ ورغم أن الاتفاقية أقامت إطاراً دائماً للتعاون الفنّي والتشغيلي وفي مجال السلامة، إلا أنها لم تنشئ سوقاً دولية حرة للطيران التجاري. وبدلاً من ذلك، تطور حق دخول الأسواق من خلال اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية التي تحدد حقوق الحركة الجويّة والسعة وتواتر الرحلات والملكية وتعيين شركات الطيران بين دولة وأخرى.

١–٣ وتتناول هذه الورقة الآثار الاقتصادية لتلك التسوية. وهي لا تشكك في البنية المتعلقة بالسلامة أو الجوانب الفنية أو السيادة التي تنص عليها اتفاقية شيكاغو، والتي لا تزال تخدم هذا القطاع بشكل جيد. بل إنها تطرح تساؤلاً حول ما إذا كان النموذج التنظيمي الاقتصادي الذي قام على أساس تلك البنية — والذي لم يتغير منطقه الأساسي إلى حد كبير منذ عام ١٩٤٤ — ما زال يخدم مصالح الدول والمستهلكين والقطاع ضمن اقتصاد عالمي اتجه بشكل حاسم نحو تحرير التجارة عبر الحدود في السلع ورأس المال والخدمات.

١–٤ ومن المهم الإقرار بأن هذا النظام كان انعكاساً للواقع الجيوسياسي والاقتصادي في حقبة ما بعد الحرب، عندما كانت شركات الطيران الوطنية تُعتبر أصولاً استراتيجية وكانت الحكومات تمارس سيطرة كبيرة على التجارة الدولية. ولكن بعد مرور ثمانية عقود، أصبح قطاع الطيران عنصراً أساسياً في الاقتصاد العالمي وسلاسل التوريد المتكاملة والسياحة والتجارة والربط الدولي.

١–٥ والغرض من هذه الورقة هو تشجيع النقاش حول ما إذا كان الإطار التنظيمي الاقتصادي الدولي الحالي ما زال يخدم المصالح الطويلة الأمد للطيران المدني العالمي، وما إذا كانت هناك حاجة إلى تغييرات حتى يتسنى للتحرير المتزايد أن يحقق فوائد اقتصادية ومجتمعية أوسع نطاقاً، مع مقارنة الإطار التنظيمي الاقتصادي الحالي للطيران بمسار صناعة النقل

البحري، وهي صناعة لها تاريخ قانوني ومنطق مادي يشبهان الطيران في بعض النواحي، لكنها تطورت، منذ القرن السابع عشر فصاعداً، في ظل مبدأ أساسي مختلف تماماً: حرية الملاحة البحرية.

٢- المناقشة

٢-١ في عام ١٦٠٩، نشر الفقيه القانوني الهولندي هوغو غروتيوس كتابه "ماري ليبيروم" (البحر الحر – Mare Liberum)، حيث أشار إلى أن أعالي البحار لا يمكن أن تخضع لملكيّة أي حاكم، لأنها بطبيعتها لا تنضب ومشتركة بين الجميع. وعلى مدى القرون الثلاثة التالية، ساد هذا المبدأ، أي حرية الملاحة في أعالي البحار، على المذاهب المنافسة المتعلقة بإغلاق البحار (Mare Clausum)، وأصبح قانوناً دولياً عرفياً، تم تدوينه لاحقاً في اتفاقيات جنيف لعام ١٩٥٨ بشأن قانون البحار واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢ (UNCLOS). وبموجب هذا المبدأ، يجوز لسفينة تجارية أن تعبر أعالي البحار وترسو في موانئ أجنبية لتحميل وتفريغ البضائع بدون الحصول على إذن مسبق متفاوض عليه من دولة المقصد بشأن الرحلة نفسها، على أن تخضع فقط للضوابط المعمول بها عموماً في دولة الميناء وعمليات الرقابة الجمركية.

٢-٢ وعلى عكس النقل البحري الدولي، تظل الخدمات الجوية الدولية خاضعة لتنظيم اقتصادي واسع النطاق يستند إلى السيادة الإقليمية. وتحتاج شركات الطيران الدولية للحصول على حقوق الحركة الجويّة الخاضعة للتفاوض قبل بدء تشغيل الرحلات بين الدول، في حين أن حق دخول الأسواق غالباً ما يكون مقيداً بالمفاوضات المتبادلة بدلاً من الطلب التجاري.

٢-٣ وقد أدت شبكة اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية التي نتجت عن ذلك، والتي تضم آلاف الاتفاقات، إلى خلق بيئة تنظيمية معقدة ومبعثرة. وعلى الرغم من أن العديد من الاتفاقات قد أدت إلى تحرير حقوق الحركة الجوية تدريجيًا، إلا أن القيود الكبيرة لا تزال شائعة، ومن بينها ما يلي:

أ) القيود المفروضة على دخول الأسواق من خلال حقوق الحركة الجوية المتفاوض عليها؛

ب) القيود المفروضة على الملكية والسيطرة الأجنبيتين على شركات الطيران؛

ج) حظر عمليات النقل الداخلي (الكابوتاج)؛

د) القيود المفروضة على تعيين شركات الطيران ودخولها إلى السوق؛

هـ) الشروط التنظيمية المتباينة التي تزيد من التعقيد الإداري وتقلل من المرونة التجارية.

٢-٤ ويمكن أن تؤدي هذه القيود إلى الحد من المنافسة وإعاقة تطوير الشبكات بكفاءة وتقييد فرص الحصول على رأس المال وتأخير طرح نماذج أعمال مبتكرة. كما أنها قد تحد من قدرة القطاع على الاستجابة بسرعة للظروف الاقتصادية المتغيرة والتكنولوجيات الناشئة وتطور طلب الركاب.

٢-٥ وبالمقابل، فقد تطور النقل البحري عموماً في ظلّ مبادئ تجارية تسمح للمشغلين بتحسين المسارات والاستثمارات وتوزيع الأسطول وفقاً لمتطلبات السوق، وليس وفقاً للمفاوضات الدبلوماسية. ورغم أن النقل البحري لا يزال خاضعاً لأنظمة مهمة تتعلق بالسلامة والبيئة والموانئ، فإن إطاره التجاري أكثر تحرراً بكثير من الإطار الذي يحكم الطيران الدولي.

٢-٦ ومن المتعارف عليه أن الطيران يختلف اختلافاً جوهريًّا عن النقل البحري في عدة جوانب، منها الأمن القومي وإدارة الحدود والجمارك والهجرة والصحة العامة والطابع السيادي الفريد للمجال الجوي المعترف به بموجب المادة الأولى من اتفاقية شيكاغو. ولا تزال هذه الاعتبارات تبرر الدور الهام الذي تضطلع به الدول في تنظيم النقل الجوي الدولي.

٢-٧ ومع ذلك، فإن التجارب التي شهدتها العقود الأخيرة — بما في ذلك تطوير اتفاقات "الأجواء المفتوحة" والأسواق الإقليمية المشتركة للطيران وترتيبات الملكية الأكثر تحرراً في بعض الولايات القضائية — تثبت أن التحرير يمكن أن يحفز المنافسة ويزيد من الترابط ويخفض التكاليف ويولد فوائد اقتصادية أوسع نطاقاً، مع الحفاظ في الوقت نفسه على معايير عالية للسلامة والأمن والرقابة التنظيمية.

٢-٨ لقد ازدادت الدوافع الاقتصادية الداعية إلى إعادة النظر في هذا الإطار بمرور الوقت، ولم تتضاءل. وأصبح قطاع الطيران اليوم ركيزة أساسية للسياحة العالمية وسلاسل التوريد والسفر لأغراض العمل على نطاق لم يكن من الممكن تصوره في عام ١٩٤٤. وإن البنية التنظيمية التي صُممت لتناسب صناعة ناشئة تضم بضع مئات من الطرق الجوية الدولية، تقف بشكل غير متوازن على أساس شبكة تضم عشرات الآلاف من أزواج المدن. وتحدّ القواعد المقيدة لدخول الأسواق وقواعد الملكية من قدرة شركات الطيران على تحقيق وفورات الحجم والحصول على رأس المال وتحسين شبكاتها — وهي أمور يعتبرها المنافسون في الصناعات العالمية الأخرى أمراً بديهياً — بل يُقال إنه يتسبب في استمرار ضآلة هوامش الربح في هذا القطاع مقارنة بالقيمة التي يقدمها. وفي الوقت نفسه، فإن النماذج التجارية الناشئة — بما في ذلك التنقّل الجوي المتقدم وشركات الطيران المنخفضة التكلفة الوافدة الجديدة العاملة على الرحلات الطويلة والمشاريع المشتركة العابرة للحدود — تفرض تساؤلات جدية بشأن النظام الثنائي الذي لم يُصمم أبداً لاستيعابها، مما يُجبر في كثير من الأحيان على حصر الابتكار في مشاريع مشتركة ضيقة تتمتع بحصانة من قوانين مكافحة الاحتكار أو كحلول بديلة في التحالفات لنقل الركاب بين شركات الطيران لتحقيق الإيراداتِ بغض النظر عن ملكية الطائرات (metal-neutral arrangements)، بدلاً من معالجة القيود الأساسية بشكل مباشر.

٢-٩ ومع استمرار تطور قطاع الطيران الدولي، قد يكون من المفيد دراسة إمكانية تحديث بعض عناصر الإطار التنظيمي الاقتصادي الحالي دون المساس بالمبادئ الأساسية للرقابة على السلامة وسيادة الدول التي أرستها اتفاقية شيكاغو. ولا ينبغي أن يهدف هذا الاستعراض إلى التقليل من شأن الإنجازات الدائمة التي حققتها الاتفاقية. بل يمكنه أن يبحث فيما إذا كان اتباع نهج معدّل حيال دخول الأسواق والاستثمار والتعاون التجاري من شأنه أن يجعل منظومة الطيران الدولي أكثر توافقاً مع واقع قطاع الطيران العالمي في القرن الحادي والعشرين.

٣- الاستنتاجات

٣-١ ما زالت اتفاقية شيكاغو واحدة من أنجح الاتفاقيات المتعددة الأطراف في التاريخ، وهي تواصل توفير الأساس القانوني لتطوّر الطيران المدني الدولي على نحو آمن وسليم ومنتظم.

٣-٢ ومع ذلك، فإن الإطار التنظيمي الاقتصادي الذي تطور بالتوازي مع الاتفاقية يعكس الظروف الجيوسياسية السائدة في عام ١٩٤٤، وليس البيئة التجارية القائمة اليوم. ورغم حدوث تحرير تدريجي من خلال المبادرات الثنائية والإقليمية، لا يزال سوق الطيران الدولي أكثر تقييداً بشكل ملحوظ مقارنة بقطاعات النقل العالمية الأخرى.

٣-٣ وقد تساعد إعادة النظر في الإطار الاقتصادي الدولي على تحديد الفرص المتاحة لتعزيز الكفاءة والمنافسة والاستثمار والابتكار والترابط، مع الحفاظ في الوقت نفسه على الحقوق السيادية الأساسية للدول والمعايير العالية للسلامة والأمن والرقابة التي يتميز بها الطيران المدني الدولي.

٣-٤ ومن شأن هذا الاستعراض أن يساهم في إجراء حوار سليم يستند إلى المعلومات بين الدول الأعضاء في منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) بشأن تطور لنقل الجوي الدولي في المستقبل ومساهمته في تحقيق التنمية الاقتصادية العالمية المستدامة.

— انتهى —