

الجمعية العمومية - الدورة التاسعة والثلاثون

اللجنة الفنية

البند رقم ٣٦ من جدول الأعمال : سلامة الطيران ودعم تنفيذ الملاحة الجوية

برنامج السلامة الإقليمي

(ورقة مقدمة من كوستا ريكا بدعم من الدول الأعضاء في لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني (LACAC)^٢)

الموجز التنفيذي

استهلت وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA)، في يوليو ٢٠١٠، بوصفها إحدى وكالات مؤسسة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA)، برنامج المساعدة الطوعية لمساعدة الدول الأعضاء في هذه المؤسسة في تنفيذ برامج السلامة الوطنية (SSPs). ونتيجة لاتفاقيات "مرفأ إسبانيا" التي تستند إلى الخطة العالمية للسلامة الجوية (GASP)، أعيدت مؤخراً هيكل البرنامج السابق وجرى التركيز عليه على الصعيد الإقليمي بموافقة مجلس إدارة المؤسسة المذكورة أعلاه، مما جعل البرنامج إلزامياً للطرفين. وأدى ذلك إلى إقامة المشروع الحالي من أجل مساعدة الدول من خلال إعداد برنامج إقليمي بالتنسيق مع وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA) ومؤسسة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA). وتشرح ورقة العمل هذه بإيجاز هدف ونطاق برنامج السلامة الإقليمي (RSP) بشأن دول أمريكا الوسطى، وكذلك غيرها من الدول والأقاليم المعنية.

الإجراءات: الجمعية العمومية مدعوة إلى:

- (أ) الإحاطة علماً بالمعلومات الواردة في ورقة العمل هذه؛
(ب) مساعدة ودعم إقليم أمريكا الوسطى فيما يتعلق بتنفيذ هذا المشروع من خلال مشاركته في أنشطة المشروع، ومساهمة الخبراء، والتدريب، والوثائق، ورعاية الأحداث، وتبادل المعلومات والخبرات والأدوات المتعلقة بالسلامة.
(ج) النظر في وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA) فيما يتعلق بتقديم المساعدة إلى دول وأقاليم أخرى في مجال تنفيذ برنامج السلامة الوطني، بما في ذلك إعداد برنامج السلامة الإقليمي.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي المتمثل بالسلامة.
الآثار المالية:	ليست هناك ضرورة لموارد إضافية، بما أنه سيجري تمويل المشروع من الموارد المحلية.
المراجع:	الملحق التاسع عشر الوثيقة Doc 9859، "دليل إدارة السلامة" الوثيقة Doc 9734، "دليل مراقبة السلامة الجوية"، الجزء (ب) الوثيقة Doc 10004، "الخطة العالمية للسلامة الجوية ٢٠١٤-٢٠١٦" دليل أمريكا الوسطى لبرنامج السلامة الإقليمي، الفصل ٧

^١ النسخة الإسبانية قدمتها كوستا ريكا.

^٢ الأرجنتين، أروبا، بيليز، بوليفيا، البرازيل، شيلي، كولومبيا، كوستا ريكا، كوبا، إكوادور، السلفادور، غواتيمالا، هندوراس، جامايكا، مكسيكو، نيكاراغوا، باناما، باراغواي، بيرو، الجمهورية الدومينيكية، أوروغواي، فنزويلا.

١ - المقدمة

١-١ يمر الطيران المدني الدولي منذ عدة أعوام بمرحلة انتقالية هامة. وتجد العديد من البلدان والثقافات صعوبة في فهم عملية إدراج نظم إدارة السلامة. وتشمل هذه النظم مفاهيم جديدة مثل الثقافة العادلة، وتبادل المعلومات وحمايتها، والأداء المتعلق بالسلامة. وتظهر هذه المفاهيم صعوبة في استيعاب ذلك حيث أن هناك تاريخاً متجذراً من النظم الجامدة التقليدية؛ وفي المقابل، تتسم نظم السلامة بـ"المرونة" في إدارة السلامة. فلماذا هذا التغيير؟ إذا اعتبرنا أن السلامة تمثل الدولة التي ينخفض فيها احتمال إصابة أشخاص بالضرر أو وقوع أضرار في الممتلكات إلى مستوى مقبول والمحافظة على هذا المستوى أو الوصول إلى مستوى أدنى منه، من خلال عملية متواصلة تتمثل في تحديد الأخطار وإدارة المخاطر المرتبطة بالسلامة، فإننا نستطيع القول أن القضاء على الحوادث أو الوقائع الخطيرة هو، للأسف، أمر مستحيل، نظراً إلى أنه من غير الممكن لأي مشروع إنساني أو نظام من صنع الإنسان أن يتجاوز المخاطر أو الأخطاء. وفي ضوء ما تقدم، تشهد الإيكاو تطوراً على امتداد علاقتها بقطاع الطيران؛ ويُفهم من ذلك أنه من الأفضل من حيث الفعالية إدارة السلامة من خلال تطبيق واقعي للقواعد القياسية الموضوعية من محاولة فرض امتثال صارم لجميع القواعد. وتهدف وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA) إلى مساعدة الدول الأعضاء في مؤسسة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA)، وكذلك الدول والأقاليم المعنية الأخرى، في فهم واستيعاب هذه التغييرات وجعل الانتقال فعالاً.

٢-١ وطلبت الإيكاو من الدول الموقعة تنفيذ برامج السلامة الوطنية. وعلى النحو الموضح في القسم ١-١، شكل تنفيذ هذه البرامج، إلى حد ما، تحدياً كبيراً للدول ومقدمي الخدمات الذين يتعين عليهم القيام بذلك؛ ولا يرجع هذا التحدي بشكل كبير إلى التكاليف التي يُحتمل أن تترتب على تنفيذ البرامج، بل إلى ما ينطوي عليه ذلك من تغيير في الثقافة، ومثل هذه التغييرات تمثل دوماً وجهاً من أوجه التحدي.

٣-١ ولم يشهد إقليم أمريكا الوسطى تقدماً يُذكر في تنفيذ برنامج السلامة الوطني، نظراً إلى أن البرنامج كان في البداية طوعياً وكانت الدول تنتهجه كل دولة بمفردها. ويرجع ذلك أيضاً إلى التغييرات المستمرة على مستوى قيادات دول الإقليم التي حالت دون استمرار البرنامج والتركيز على الإقليم. وتتكيف وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA) ومؤسسة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA) في سياق إقليم أمريكا الوسطى، إذ إنها تعي الحاجة إلى التغيير، وهي تدرك ما يتعين القيام به لتنفيذ برنامج السلامة الوطني بشكل فعال. وفي ضوء كل ما تقدم، وبموافقة مجلس إدارة مؤسسة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA) (انظر ٢-٢)، اضطلعت الوكالة والمؤسسة المذكورتين أعلاه بالمسؤولية لمساعدة الدول والتعاون معها بقدر المستطاع، وتولت بالتالي القيادة التي فوضتها لها الدول نفسها لتقديم المساعدة في تنفيذ برنامج السلامة الوطني.

٢ - إعداد برنامج السلامة الإقليمي

١-٢ استهلكت وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA)، في عام ٢٠١٠، خطة التنفيذ الإقليمية للدول؛ وتهدف هذه الخطة إلى وضع وتنفيذ العمليات المتعلقة بالسلامة (برنامج السلامة الوطني/نظام إدارة السلامة) في جميع أنحاء الإقليم. أما النهج الذي تتبعه الخطة، بتحديد مواطن التركيز في الدول من خلال تنفيذ برنامج السلامة الوطني، ونظراً إلى شروط نظام إدارة السلامة، بوصف هذا النظام جزءاً من برنامج السلامة الوطني، فيوفر إطاراً تنظيمياً يُمكن من خلاله كل من مقدمي الخدمات والسلطات مراقبة السلامة وبذل الجهود المتبادلة على نحو أكثر فعالية لحل المشكلات المتعلقة بالسلامة.

١-٢-١ وفي إطار تنفيذ هذه الخطة، في فبراير ٢٠١٠، عُقدت ندوات وحلقات عمل أجرت الدول فيها تحليل الفجوات التي تمكنت من خلالها تحديد نضج برامج السلامة الوطنية لكل منها. وأعد المشاركون، استناداً إلى استخدام هذه المعلومات،

مشروع خطط التنفيذ الذي كان من المقرر أن تستعرضه أفرقة الدول المعنية بالسلامة بحيث يمكنها بعد ذلك الموافقة عليه فيتاح لاحقاً للإيكاو أن تحيط علماً بالمكان والزمان حيث ستتقدّم برامج السلامة الوطنية المقابلة.

٢-١-٢ وخلال هذه المرحلة الأولى من المشروع، وفي الاجتماع الرابع لمديري الطيران المدني في أمريكا الشمالية وأمريكا الوسطى ومنطقة الكاريبي، الذي عقد في سان بيدرو سولا بالهندوراس، من ٢٠ إلى ٢٤/٦/٢٠١١، جرى تقديم ورقة عمل نصت على ما يلي: "ويؤمل أن تستهل دول إقليم أمريكا الوسطى قريباً مرحلة التنفيذ هذه وتتجز بذلك، بالتعاون مع وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA)، تنفيذ برامج السلامة الوطنية الخاصة بها."

٣-١-٢ ولأسف، تم نسيان خطط التنفيذ هذه بصورة تدريجية لأن البرنامج لم يكن إلزامياً ولم يشرف عليه منسق مسؤول، وكذلك بسبب التغيير المستمر على مستوى القيادات داخل الدول (انظر ١-١).

٢-٢ إن وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA)، بوصفها المنظمة الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية، ووفقاً للصلاحيات التي منحها إياها اتفاقيتها التأسيسية ومن خلال القرار الصادر عن مجلس إدارة مؤسسة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA 191.12.2) في ٢٨ و٢٩/٨/٢٠١٥ (الذي يوافق على مشروع "مبادرات السلامة"، والذي يشمل هو نفسه برنامج السلامة الإقليمية)، يحتم عليها واجبها وتفويضها أن تساعد دول أمريكا الوسطى على الانتقال المنسق إلى تنفيذ برنامج السلامة الوطني المتعلق بالبيئة.

١-٢-٢ ومنذ أن أصبح برنامج السلامة الوطني نظاماً يرمي إلى إدارة السلامة ضمن الدول، يُضطلع في إطار خطة وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA) بإقامة منبر إقليمي تديره الوكالة المذكورة لضمان أن تفي الدول بمسؤولياتها وواجباتها المتعلقة بالسلامة انطلاقاً من منظور إقليمي.

٣-٢ وبموجب الوثيقة Doc 9734، الجزء (ب) (دليل مراقبة السلامة الجوية - إنشاء وإدارة المنظمة الإقليمية لمراقبة السلامة الجوية)، الفصل ٧، واقتداء بأوروبا، وباستخدام معلومات أخرى كذلك، مثل الوثائق الصادرة عن جهاز مراقبة سلامة وأمن الطيران في الكاريبي، وإسبانيا، والأرجنتين، تهدف وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA) ومؤسسة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA) إلى وضع برنامج رسمي للسلامة الإقليمية بهدف تقديم أفضل المساعدة إلى الدول الأعضاء في المؤسسة المذكورة لتنفيذ برامج السلامة الوطنية لكل منها.

١-٣-٢ ويسعى نهج أمريكا الوسطى لإدارة السلامة إلى التعامل مع نظام الطيران بمجمله، معترفاً بمكونات هذا النظام (منتجاته، ومنظّماته، ومشغليه، وطواقمه، ومطاراته، وإدارة الحركة الجوية، وخدمات الملاحة الجوية، سواء على الأرض أو أثناء الطيران) بوصفها أجزاء لمجموعة تعمل كشبكة. وهكذا، يصبح استخدام العناصر الحاسمة لنظام مراقبة السلامة وسيلة من شأنها الحفاظ على شبكة آمنة.

٢-٣-٢ وأعدت وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA) دليل برنامج السلامة الإقليمي استناداً إلى العناصر الأربعة لبرنامج السلامة الوطني. ويهدف هذا الدليل إلى تزويد الدول بالإرشادات اللازمة لإعداد الأدلة الخاصة بها وتنفيذ برنامج وطني للسلامة. كما يظهر هذا الدليل الوكالة المذكورة أعلاه بوصفها هيئة ترصد وتتابع أنشطة الدول، ولا سيما الأنشطة المتعلقة بتنفيذ برنامج السلامة الوطني. ويحتوي الدليل أيضاً على المرفق (أ)، الذي يتناول مستوى أداء السلامة المقبول واستراتيجية أمريكا الوسطى للمساعدة على وضع مستويات أداء السلامة المقبول.

٣-٣-٢ وبالإضافة إلى ضمان الامتثال بشكل بسيط للشروط التي تحددها الإيكاو للدول، ومن ثم الامتثال لمقدمي الخدمات فيما يتعلق بالدول، يتعين على مقدمي الخدمات والدول على حد سواء تقييم ما إذا كانت الخدمات التي يجري تقديمها تُقدّم بأمان.

برنامج السلامة الإقليمي في أمريكا الوسطى

• المجلس الإقليمي لوزارات النقل (COMITRAN) (بإدارة اللجنة الفنية لمؤسسة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA))	• الاستراتيجية (الدور التشريعي)
• مؤسسة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA) (مجلس الإدارة المؤلف من الدول)	• البرنامج (الدور التنفيذي)
• وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA) (الخطة الإقليمية للمساعدة والمراقبة)	• الخطة (دور الرصد)

٤-٣-٢ تعمل استراتيجية البرنامج على مستوى عال جداً (الدور التشريعي). وقد وضع هذه الاستراتيجية المجلس الإقليمي لوزارات النقل (COMITRAN) وتضم مجموعة من السياسات والأهداف التي ترمي إلى إعداد البرنامج وتنفيذ برامج السلامة الوطنية. ويجب وضع أهداف السلامة على هذا المستوى.

٥-٣-٢ برنامج السلامة هو مجموعة متكاملة من اللوائح والأنشطة ويتمثل الهدف منه في تحسين السلامة. وتتولى الدول إدارته (الدور التنفيذي).

٦-٣-٢ وأخيراً، هناك خطة السلامة، وتتمثل في تقييم ثمانية عناصر حاسمة من خطط السلامة والتدابير المرتبطة بها على مستوى عال. وخطة السلامة هي عنصر من العناصر الرئيسية فيما يتعلق بالدول ووكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA). وهي تُيسر تخفيف المخاطر ورصدها، وكذلك جمع المعلومات وتخزينها وإدارتها. ومن المتوقع أن تتناول وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA) البيانات بهدف إيجاد حل للمخاطر التي تم الكشف عنها والمساعدة على وضع مؤشرات وأهداف السلامة الإقليمية.

٣- التحديات الكبرى

١-٣ تشمل التحديات الكبرى المعنية بهذه العملية التحديات المبينة أدناه.

(أ) تضطلع بعض الدول بالأدوار المتمثلة بـ"تنظيم الكيان" و"تقديم الخدمات"، كما هو الحال فيما يتعلق بخدمات الحركة الجوية والمطارات. ووفقاً للإطار التشريعي للبلدان في الإقليم، جرى تمكين المديرين العاملين للطيران المدني بالاضطلاع بدور مسؤولي السلطة التنفيذية لكل من برنامج السلامة الوطني ونظام إدارة السلامة فيما يتعلق بالخدمات التي يقدمونها. ويؤدي ذلك إلى تضارب في المصالح. ومن الموصى به أن يضطلع مقدمو الخدمات بدور مسؤولي السلطة التنفيذية المستقل الخاص بهم، الذين ينبغي أن يتمتعوا بطاقات اقتصادية وموجهة نحو صنع القرار تكفي للاضطلاع على نحو فعال بالواجبات المرتبطة بالمواقف وشرح وجهات النظر.

(ب) ينطوي حسن سير العمل في النظام على ثلاثة عوامل أساسية يجب على الدول أن تعمل بها على أعلى المستويات، هي:

(١) المساءلة؛

(٢) سياسة الامتثال، التي تحدد ما يتعين أن تُفرض عليه العقوبات وما لا يتعين عليه ذلك؛

(٣) حماية البيانات.

ج) إن تحليل الفجوة الذي أجري في جميع البلدان في الإقليم لتحديد مدى نضج برامج السلامة الوطنية لكل بلد من البلدان، بالإضافة إلى المعلومات التي تم جمعها خلال عمليات التدقيق مثل المعلومات المتعلقة بالبرنامج العالمي لتدقيق مراقبة السلامة الجوية، يكشف أن ثمة ضرورة لتعزيز مكونات معينة. وتشمل هذه المكونات السياسة العامة وأهداف السلامة الوطنية. ولا بد من أن يجري اقتراح فوري وفي الوقت المناسب داخل الدول لتعديل القانون. ويجب أن ينص القانون على حماية مصادر المعلومات، واستحداث الوظائف والمسؤوليات التي تتعلق بمسؤولي السلطة التنفيذية وإدخال تعديلات على سياسات الامتثال. ويكشف أيضاً الحاجة إلى مزيد من الالتزام الخاص بالأشخاص الرئيسيين ضمن الدول من أجل ضمان التنفيذ الأسرع والأكثر فعالية لبرنامج السلامة الوطني.

٤- الخاتمة

١-٤ تمتلك وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA) ومؤسسة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA) برنامج السلامة الوطني، الذي ستقدم من خلاله المساعدة إلى دول أمريكا الوسطى في إعداد برامج السلامة الإقليمية الخاصة بها وعملية تنفيذ برنامج السلامة الوطني.

٢-٤ ويتألف برنامج السلامة الإقليمي من ثلاثة أجزاء رئيسية، هي التالية: أ) الدور الاستراتيجي أو التشريعي (سياسات وأهداف لإعداد برنامج السلامة الإقليمي وتنفيذ برنامج السلامة الوطني) الذي تضطلع به اللجنة الفنية لمؤسسة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA) من خلال وفد المجلس الإقليمي لوزارات النقل (COMITRAN)؛ ب) البرنامج أو الدور التنفيذي (مجموعة من اللوائح والأنشطة لتحسين السلامة) الذي يضطلع به مجلس إدارة مؤسسة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA)؛ ج) الخطة أو دور الرصد (تقييم العناصر الثمانية الحاسمة لخطط السلامة والأنشطة) الذي تضطلع به وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA).

٣-٤ ويجب أن تشمل أنشطة برنامج السلامة الإقليمي إنشاء منبر إقليمي، تديره وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA) والذي يتضمن مشاركة الدول، بحيث تتمكن الدول من الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالسلامة.

٤-٤ وسيستفاد من دليل برنامج السلامة الإقليمي الخاص بوكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA)، بوصفه مجموعة من الإرشادات الموجهة إلى دول الإقليم، ليتسنى لهذه الدول إعداد أدلتها وتنفيذ برامج السلامة الوطنية الخاصة بها. وستقدم الوكالة المذكورة الدعم من خلال رصد الأنشطة التي تضطلع بها الدول ومتابعتها حتى تنفيذ برامج السلامة الوطنية على نحو فعال.

٥-٤ ويتمثل أحد الإنجازات البارزة في الإقليم في إنشاء فريق معني بالتحقيق في حوادث ووقائع الطائرات على الصعيد الإقليمي، وهو يتولى مسؤولية التحقيق في الحوادث والوقائع.

٦-٤ وثمة تقدم هام آخر يتمثل في استئناف مجلس الإدارة في مؤسسة أمريكا الوسطى لخدمات الملاحة الجوية (COCESNA) وضع لوائح المجتمع. وفي إطار هذه العملية، وضعت دول أمريكا الوسطى، بالاشتراك مع وكالة أمريكا الوسطى لسلامة الطيران (ACSA)، إطاراً تنظيمياً مشتركاً يقدم قاعدة ويكون بمثابة "مظلة حماية" فيما يتعلق بمخاطر السلامة.

٧-٤ ويمثل البرنامج الإقليمي هذا فرصة ممتازة لتعزيز التعاون بين دول أمريكا الوسطى ومناطق أخرى في العالم.