منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

A40-WP/470[1]
EC/39
29/8/19

الجمعية العمومية – الدورة الأربعين

اللجنة الاقتصادية

البند رقم ٣٢ من جدول الأعمال: التنظيم الاقتصادي للنقل الجوي الدولي – السياسة العامة[١]

اتفاق الأجواء المفتوحة المتعدد الأطراف للدول الأعضاء في لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني (LACAC) – التقدم المحرز نحو تحرير النقل الجوي في أمريكا اللاتينية

(مقدمة من بيرو بدعم من الدول الأعضاء في لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني (LACAC)[٢])

الموجز التنفيذي

تعرض ورقة العمل هذه معلومات سابقة عن اتفاق الأجواء المفتوحة المتعدد الأطراف للدول الأعضاء في لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني الذي دخل حيز النفاذ هذا العام وتتناول فحوى الاتفاق ومزاياه، فضلاً عن أهميته بالنسبة للعمل المتعدد الأطراف وعملية التحرير التدريجي للنقل الجوي في إقليم أمريكا اللاتينية.

الإجراء: الجمعية العمومية مدعوة للقيام بما يلي:

أ) الإحاطة علماً ببدء سريان اتفاق الأجواء المفتوحة المتعدد الأطراف للدول الأعضاء في لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني وما يمثله ذلك من تقدم هام نحو تحرير النقل الجوي الدولي، بما يتوافق مع رؤية الإيكاو على المدى الطويل؛

ب) توصية الدول الأعضاء بتكرار مثل هذه المبادرات الإقليمية بما يعود بالنفع على العمل المتعدد الأطراف في مجال العلاقات الدولية داخل قطاع الطيران.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدف الاستراتيجي: "التنمية الاقتصادية للنقل الجوي".
الآثار المالية:	لا يوجد.
المراجع:	المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي (ATConf/6): رؤية الإيكاو على المدى الطويل لتحرير النقل الجوي الدولي؛ كتاب المنظمة SP38/1–15/54 المؤرخ في ٢٠١٥/٧/١٥.

[١] النسخة باللغة الإسبانية قدمتها بيرو بدعم من لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني (LACAC).

[٢] أروبا، بليز، البرازيل، كوبا، تشيلي، كولومبيا، كوستاريكا، الجمهورية الدومينيكية، إكوادور، السلفادور، غواتيمالا، هندوراس، جامايكا، المكسيك، نيكاراغوا، بنما، باراغواي، أوروغواي، وفنزويلا.

١- المقدمة

١-١ التحرير، بمعناه كسياسة عامة وكلائحة تنظيمية تهدف إلى ضمان حرية وصول الأسواق إلى خدمات النقل الجوي الدولي، هو مقترح قديم قدم الطيران المدني الحديث ذاته. وحسب علمنا، فقد تم تناوله بالتفصيل في اتفاقية شيكاغو ١٩٤٤.

١-٢ منذ مطلع الثمانينيات، وفي أعقاب سياسات إلغاء القيود التنظيمية المفروضة على الطيران التي سنّتها الولايات المتحدة في ١٩٧٩، وحتى يومنا هذا، تبين أن السياسات القائمة على التحرير أكثر نفعاً للنقل الجوي التجاري من السياسات التي روّج لها معارضو التحرير، وإن كانت لا تخلو من المشكلات وجوانب القصور. وقد عمل التحرير على تعزيز تطور الطيران المدني الدولي ونموه المستدام، كما دعم اقتصادات الدول التي نفذته تنفيذاً فعّالاً وعزز سبل الربط لديها.

١-٣ لهذا السبب وبناء على التوصية الصادرة عن المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي (ATConf/6)، اعتمد مجلس الإيكاو في دورته ٢٠٥ وأصدر رؤية الإيكاو على المدى الطويل لتحرير النقل الجوي الدولي، التي أعربت فيها الإيكاو، نيابةً عن جميع الدول الأعضاء، عن اعتزامها العمل بنشاط لتعزيز التحرير المستمر للنقل الجوي الدولي وذلك على أساس مبدأ تكافؤ الفرص وتعادلها لجميع الدول وأصحاب المصلحة، ووفقاً لأعلى مستويات الأمن والسلامة في الطيران.

وهذه الرؤية العامة، التي كان القصد منها هو تحقيق "الهدف النهائي المتوخى من تحرير النقل الجوي"، قد أُعلنت لجميع الدول الأعضاء في ٢٠١٥ من خلال كتاب وجهه الأمين العام ريمون بنجامان، شجع فيه الدول على النظر في تضمين هذه الرؤية في سياساتها وقواعدها القياسية وإبلاغ الإيكاو بتجاربها وبما واجهته من صعوبات أثناء التنفيذ (انظر كتاب المنظمة SP 38/1-15/54 المؤرخ في ٢٠١٥/٧/١٥).

١-٤ ويتمثل الغرض من ورقة العمل هذه في الاستجابة لطلب الإيكاو وشرح ما تم إحرازه من تقدم نحو تنفيذ عملية التحرير في إقليم أمريكا اللاتينية، الذي يتمثل أساساً في بدء سريان **اتفاق الأجواء المفتوحة المتعدد الأطراف للدول الأعضاء في لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني** هذا العام (ويُشار إليه لاحقاً باسم **اتفاق دول لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني)**، وهو حدث غير مسبوق في قطاع الطيران في أمريكا اللاتينية من حيث حداثته ونطاقه الجغرافي.

٢- المناقشة

٢-١ في مارس ٢٠٠٨، دعت اللجنة التنفيذية التابعة للجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني إلى إعداد مسودة اتفاق "الأجواء المفتوحة" المتعدد الأطراف لتسريع وتيرة تحرير النقل الجوي داخل الإقليم، وهو اتفاق وُضع بحيث تنضم إليه تدريجياً دوله الاثنتين وعشرين.

٢-٢ وقد أُبرم الاتفاق أخيراً في ٢٠١٠/١١/٤ عقب اجتماعات ومشاورات متتالية، واعتمدته لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني بقرارها رقم ١٩-٣ الذي أجازته جمعيتها العمومية في الدورة العادية رقم ١٩ التي عُقدت في بونتا كانا بالجمهورية الدومينيكية. وفُتح باب الانضمام إلى الاتفاق أمام دول الإقليم وعددها ٢٢ دولةً في ٢٠١٠/١١/٥. كذلك مررت الجمعية العمومية ذاتها القرار رقم ١٩-١٥ والذي بموجبه مُنحت الدول الأعضاء الخيار لقبول والتوقيع على التنفيذ المؤقت للاتفاق. ووقعت سبع (٧) دول على التنفيذ المؤقت للاتفاق[٣]، وبذلك فقد ألزمت هذه الدول أنفسها بأحكام الاتفاق.

[٣] شيلي، الجمهورية الدومينيكية، غواتيمالا، هندوراس، بنما، باراغواي وأوروغواي.

٢-٣ ودخل اتفاق لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني حيز النفاذ في ٢٠١٩/٤/٧ ويبلغ عدد الأطراف الموقعة[٤] عليه تسع (٩) دول، فيما صادقت عليه ثلاث (٣) دول أخرى: بنما (٢٠١٣/١/١٥) وأوروغواي (٢٠١٧/١٢/١٥) والبرازيل (٢٠١٩/٣/٧).

٢-٤ ويُعد هذا الاتفاق الساري حالياً، بما يتضمنه من ديباجة و٤٠ مادةً، أول اتفاق إقليمي متعدد الأطراف يتناول خدمات النقل الجوي في أمريكا اللاتينية. ويتسم اتفاق الأجواء المفتوحة بأقصى درجات التحرير لكونه يعمل على منح الدول الأعضاء فيه حقوق الحركة الجوية بحرية ودون قيود حتى الحرية التاسعة في الجو.

ويمكن إيجاز أحكام هذا الاتفاق على النحو التالي:

أ) خيار التعيين المتعدد لشركات الطيران من قبل كل طرف في الاتفاق؛ وبذلك يُستعاض عن معيار ملكية الغالبية والسيطرة الوطنية بمحل التأسيس والمكان الرئيسي للأعمال ليكون هو شرط الأهلية لأي خطوط طيران معينة، وذلك لتسهيل الاستثمار في قطاع الطيران المدني في كل دولة طرف في الاتفاق.

ب) بالنسبة لمنح حقوق الحركة الجوية، تدعو المادة ٢ الأطراف إلى الاعتراف بالحقوق الكاملة لشركات الطيران بجميع الأطراف الأخرى حتى الحرية السادسة. وفي أقسام منفصلة، يتم الاعتراف بحقوق الحرية السابعة في خدمات الشحن فقط وفي خدمات نقل الركاب والشحن معاً، وكذلك الحريتين الثامنة والتاسعة أو النقل الداخلي؛

ج) حرية تحديد السعة والتواتر وأطقم القيادة لشركات الطيران المعينة على أساس اعتبارات السوق، دون فرض قيود أو حصص مقررة أو أي اشتراطات أخرى؛

د) حرية تحديد أجور النقل لشركات طيران معينة، على أساس اعتبارات السوق؛

هـ) فيما يتعلق بالمنافسة، يتم الاعتراف بقوانين كل دولة طرف داخل إقليمها، كما يُعترف بواجب التعاون وتبادل المعلومات بشأن لوائح وإجراءات المنافسة؛

و) وأخيراً، يشمل الاتفاق نفس الأحكام الواردة في جميع اتفاقات الخدمات الجوية الحديثة (ASAs) لتسهيل العمليات والتسويق مثل أنشطة المبيعات والتسويق، وأنظمة الحجز الآلي (CRS)، واستخدام المطارات، وعمليات المناولة الأرضية، واتفاقيات التعاون التجاري (تبادل الرموز)، وتأجير الطائرات، والمرونة التشغيلية، وتغيير السعات، والنقل متعدد الوسائط، فضلاً عن الأحكام القياسية ذات الطابع الإداري وغير المتعلق بالطيران؛

ز) لتمكين أكبر عدد ممكن من الدول الأعضاء من الانضمام إلى اتفاق لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني وتوفير المرونة اللازمة للتشريعات وأطر السياسات الوطنية المتنوعة والناشئة، يكفل الاتفاق حقاً غير محدود في إبداء التحفظات.

٢-٥ إن الحق غير المحدود في إبداء التحفظات وسحبها في أي وقت يشكل استجابة استباقية للتشريعات وأطر السياسات الوطنية المتنوعة والمتطورة في جميع أنحاء الإقليم فيما يتعلق بالتنظيم الاقتصادي بوجه عام وتحرير النقل الجوي على وجه الخصوص. وأدى ذلك إلى تيسير التوقيع على الاتفاق، واعتباراً من دخوله حيز النفاذ، سيتمكن المزيد من الدول الأعضاء من الانضمام إليه. وبالفعل، وكما هو متوقع، أبدت سبع (٧) من الدول الأعضاء التسع التي وقعت على المعاهدة تحفظات، كلها تتعلق بالنقل الداخلي (الحريتين الثامنة والتاسعة). كما أبدت ثلاثة (٣) منها تحفظات فيما يتعلق بالحرية السابعة، وأضافت ثلاث (٣) من الدول الأعضاء تحفظات على مسائل غير متعلقة بالطيران مثل قواعد المنافسة الحرة والضرائب وتسوية المنازعات ذلك لأن تشريعاتها المحلية تختلف عن أحكام الاتفاق. ولم تبد أوروغواي وشيلي أي تحفظات.

[٤] البلدان المشار إليها في الحاشية ٢ علاوة على البرازيل وكولومبيا.

٢-٦ في إطار تجربتنا، لا سيما في معاهدة متعددة الأطراف بشأن قضية حساسة سياسياً مثل استخدام المجال الجوي التي لها آثار قانونية وربما دستورية على كل دولة عضو، فإن خيار الحق غير المحدود في إبداء التحفظات هو وسيلة ملائمة للسماح لجميع الدول الأعضاء في الإقليم بالسعي نحو هدف مشترك على المدى الطويل وهو تحسين الربط الجوي إلى بقية أنحاء القارة والعالم من خلال الاعتراف المتبادل بالحريات الست الأولى، دون الحاجة إلى تمرير إصلاحات تشريعية صعبة أو مستحيلة. ومع تقدم عملية التحرير التي لا رجعة فيها، قد يصبح من الممكن في المستقبل دمج حريات الجو السابعة والثامنة والتاسعة. وتُعد هذه الآلية إنجازاً ملموساً في السعي لتحقيق رؤية الإيكاو على المدى الطويل، والتي تهدف في نهاية المطاف إلى تحقيق التحرير التدريجي.

٢-٧ وعلى الرغم من المشكلات الاقتصادية والمالية الدورية التي تؤثر في بعض الأحيان على بلداننا، فإن حركة النقل الجوي الدولي والمحلي في أمريكا اللاتينية تشهد معدلات نمو أعلى من المتوسط العالمي، وإن كانت أقل من نظيراتها في أقاليم أخرى. أضف إلى ذلك النطاق الجغرافي الشاسع والجبلي الذي يدفع إلى ضرورة قيام الحكومات في الإقليم بدعم تحرير النقل الجوي كوسيلة لتحقيق التقدم ودعم التنمية اللامركزية للسياحة والتجارة.

٢-٨ وفي التسعينيات وُقع العديد من الاتفاقات الجوية متعددة الأطراف التي تقتصر على الإقليم الفرعي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. ومع ذلك، وبعد مرور عشر سنوات، بدأ عدد قليل فقط منها يؤتي ثماره، وفي بعض الحالات بشكل جزئي فقط.

وهذا هو الحال بالنسبة لاتفاق فورتاليزا لعام ١٩٩٦ التي تم تنفيذها في البداية من قبل دول السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي (MERCOSUR) قبل توسيع نطاقها لتشمل جميع البلدان السبعة في أمريكا الوسطى والجنوبية في عام ٢٠٠٠[٥]. ولا يحظى هذا الاتفاق بدعم أي منظمة، كما هو الحال بالنسبة لمجموعة دول الأنديز ولجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني، كما أن أهدافها أقل طموحاً وإن لا تزال ضرورية: تطوير طرق دون إقليمية جديدة من وإلى المطارات الثانوية التي لا تُدار بموجب اتفاقات ثنائية قائمة بين أطرافها. وبالتالي، فإن اتفاق فورتاليزا يسري بالتوازي مع أنواع متعددة من اتفاقات ثنائية للخدمات الجوية.

ومن الأمثلة الأوسع والأكثر نجاحاً، والأكثر شمولًا من حيث النطاق والمضمون، اتفاق مجموعة دول الأنديز (CAN)[٦]، الذي دخل حيز التنفيذ بقرار المجموعة رقم ٢٩٧ لعام ١٩٩١ وتم إضفاء الطابع الرسمي عليه وتحسينه بقرار المجموعة رقم ٥٨٢ لعام ٢٠٠٤ والذي أُنشئت بموجبه مجموعة الأنديز لسلطات الطيران علاوة على الأمانة الفنية والكيانات الداعمة للمجموعة. وتم تعزيز هذا الترتيب بواسطة القرار ٦١٩ بشأن حماية المستهلك والقرار ٦٥٠ بشأن الإحصاءات، وهو يشمل جميع الخدمات المنتظمة وغير المنتظمة في الإقليم الفرعي حتى الحرية الخامسة ودون قيود على السعة. وقد أثبت هذا النظام للنقل الجوي دون الإقليمي في منطقة الأنديز فائدةً كبرى، حيث أنه حل محل جميع الاتفاقات الثنائية بين الأطراف فيه. ولم يكن حتى العِقد الأخير أن تحقق الهدف المنشود منه وهو تنويع سبل الربط من خلال إدراج مطارات جديدة، على الرغم من عدم تغطية النقل الجوي والخدمات على الطرق المؤدية إلى خارج الإقليم الفرعي.

كما تم توقيع اتفاقات دون إقليمية بين دول مجموعة الكاريبي (١٩٩٦) ورابطة دول الكاريبي، ١٩٩٤).

٢-٩ وتُعد مزايا وفوائد اتفاق لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني غير مسبوقة وتتجاوز ثماره كل ما حققته الاتفاقات المذكورة أعلاه، وذلك للأسباب التالية:

أ) أنه اتفاق إقليمي يسعى إلى دمج المجال الجوي لـ ٢٢ دولةً؛

---

[٥] كانت الأرجنتين والبرازيل وباراغواي وأوروغواي هي الدول الأعضاء المؤسسة. وانضمت بوليفيا وشيلي وبيرو فيما بعد.

[٦] بوليفيا وكولومبيا والإكوادور وبيرو (فنزويلا حتى ٢٠٠٦).

ب) أنه يزيل الحواجز التي تعوق الوصول إلى الأسواق فيما بين الدول الأطراف فيه وشركات الطيران بها، دون قيود على الأرقام أو السعات المقررة، ويمنح حقوق المرور حتى الحريتين الخامسة والسادسة ليس فقط داخل الإقليم، ولكن أيضاً للدول الخارجية، ما تنشأ عنه فرص هائلة للاستثمار؛

ج) ومن خلال إرساء آلية مرنة لإبداء التحفظات تتكيّف مع الممارسات والسياسات التشريعية للدول الأطراف في الاتفاق، يسمح الاتفاق بمنح كل دولة طرف حريات تصل إلى الحريات السابعة والثامنة والتاسعة؛

د) أنه يسهّل الاستثمار في شركات الطيران عن طريق تطبيق معيار محل التأسيس والمكان الرئيسي للأعمال بدلاً من الملكية والسيطرة الوطنية؛

هـ) أنه يتجاوز قواعد بلد المنشأ السابقة ليحل محلها الاعتراف الواسع بالحق في تحديد الأسعار، بما يتمشى مع قواعد المنافسة الحرة الوطنية؛

و) وأخيراً وليس آخراً، ربما يتيح الاتفاق أساساً للنواحي القانونية ولسياسة الطيران في الإقليم من أجل المفاوضات المشتركة المتعلقة بالطيران مع التكتلات أو المنظمات الإقليمية الأخرى على الساحة العالمية.

٣- الخلاصة

٣-١ تُدعى الجمعية العمومية إلى الإحاطة علماً ببدء سريان اتفاق الأجواء المفتوحة المتعدد الأطراف للدول الأعضاء في لجنة أمريكا اللاتينية للطيران المدني (LACAC)، وبالتقدم الكبير الناجم عن العمل المتعدد الأطراف من أجل تحرير النقل الجوي الدولي، تمشياً مع رؤية الإيكاو على المدى الطويل.

٣-٢ وتُدعى الدول الأعضاء في الإيكاو إلى تعزيز مبدأ تعددية الأطراف في اتفاقات الخدمات الجوية بهدف تحسين وتطوير المسارات الجوية ونظام النقل الجوي الدولي.

– انتهى –