



المؤتمر العالمي للنقل الجوي

الاجتماع السادس

مونتريال، من ١٨ إلى ٢٢ مارس ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال: بحث القضايا الرئيسية وإطار تنظيم اللوائح ذي الصلة
١-٢: دخول الأسواق

الاستراتيجية الأفريقية للدخول إلى الأسواق وحفز نمو النقل الجوي

(مقدمة من ٥٤ دولة^١ عضوا في اللجنة الأفريقية للطيران المدني)

الموجز التنفيذي تتضمن هذه الورقة معلومات عن الاستراتيجية الأفريقية لتحقيق استدامة النقل الجوي، من خلال مواعمة الإطار التنظيمي للدخول إلى الأسواق. وهي تستند إلى أحكام الإطار العالمي الذي ستقوم بوضعه الإيكاو، ومشتقة من قرار ياموسوكرو على المستوى الأفريقي. الإجراء: المؤتمر مدعو إلى الموافقة على التوصية الواردة في الفقرة ٥.	
المراجع:	يمكن الاطلاع على المواد المرجعية للمؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي على الموقع: www.icao.int/meetings/atconf6

١- المقدمة

١-١ كما تنص على ذلك المعاهدة الأفريقية التي يُطلق عليها معاهدة أبوجا، يظل التكامل الإقليمي، بوصفه استراتيجية لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام، يمثل الطريق إلى الأمام لبناء الجماعة الاقتصادية الأفريقية، فضلا عما يحققه التكامل من فوائد بما فيها تعزيز حركة الأشخاص والسلع والخدمات ورؤوس الأموال وزيادة النمو الاقتصادي.

٢-١ وفي إطار هذه الاستراتيجية، يقوم قطاع النقل الجوي، ولا سيما دخول أسواق النقل الجوي بدور حفاز ومحرك للتكامل بين الأقاليم وداخل الأقاليم من خلال تيسير زيادة الوصول إلى المراكز الاقتصادية، والحد من طول الرحلات وتكاليف السفر، وتوفير الربط بين أزواج المدن والبلدان غير الساحلية، أو البلدان التي لا تملك شركات نقل جوي.

^١ إثيوبيا وإريتريا، وأنغولا، وأوغندا، وبنين، وبوتسوانا، وبوركينا فاسو، وبوروندي، وتشاد، وتوغو، وتونس، والجزائر، وجزر القمر، والجمهورية العربية الليبية، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب أفريقيا، وجنوب السودان، والكاميرون، وجيبوتي، والرأس الأخضر، ورواندا، وزامبيا، وزمبابوي، وسان تومي وبرينسيبي، والسنغال، وسوازيلند، والسودان، وسيراليو، وسيشيل، والصومال، وغابون، وغامبيا، وغانا، وغينيا، وغينيا الاستوائية، وغينيا-بيساو، وكوت ديفوار، والكونغو، وكينيا، وليبيريا، وليسوتو، ومالي، ومدغشقر، ومصر، والمغرب، وملايو، وموريتانيا، وموريشيوس، وموزامبيق، وناميبيا، والنيجر، ونيجيريا.

٣-١ ووفقاً لرابطة شركات الطيران الأفريقية، يناهز عدد الوظائف التي يوفرها النقل الجوي بصورة مباشرة أو غير مباشرة ٤٧٠ ٠٠٠ وظيفة في مختلف القطاعات، ويُولد عائدات تقدر بنحو ١,٧ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في إفريقيا (٢٠٠٨). وتبلغ حصة إفريقيا في سوق الطيران العالمي قرابة ٥ في المائة. ومع ذلك، حقق قطاع الطيران الإفريقي، خلال الفترة الأخيرة من الأزمة الاقتصادية العالمية، معدل نمو ملحوظاً (ما بين ٥ و ٧ في المائة) مقارنة مع بقية مناطق العالم. وأهم جانب في هذه الورقة هو حجم الحركة الجوية داخل إفريقيا، البالغة ٣٠ في المائة تقريباً من مجموع حركة النقل الجوي في إفريقيا، التي بلغت ٨, ٩ مليون مسافر في عام ٢٠٠٨ والتي يُتوقع أن تتفوق ٥٠ مليون مسافر في عام ٢٠٢٨ (وثيقة الإيكاو ٩٩٣٨).

٤-١ وفي حين يعترف قرار ياموسوكورو بالمبدأ الأساسي للطيران الدولي، أي السيادة الكاملة والحصريّة لكل دولة على فضاءها الجوي فوق إقليمها، كما تعيد تأكيد ذلك اتفاقية الطيران المدني الدولي المبرمة في عام ١٩٤٤ (المادة ٦)، فإن الحاجة إلى الاستفادة من التأثير الحفّاز للنقل الجوي يتطلب إنشاء فضاء مشترك للطيران كما تنص على ذلك أحكام القرار المتعلقة بدخول الأسواق.

٥-١ ويرتبط دخول الأسواق فيما يتعلق بمنح حقوق الحركة الجوية، لا سيما الحرية الخامسة، مباشرة ببقية الأحكام للسماح باستغلال هذه الحقوق بما في ذلك أي قيود على الطاقة الاستيعابية وعدد الرحلات والأسعار والتعيين والترخيص، والقيود على الملكية والسيطرة الفعلية، وامتنال متطلبات السلامة والأمن فضلاً عن الأحكام المتعلقة بمزاولة الأعمال. ويمكن أيضاً دخول الأسواق عن طريق الاستثمار الأجنبي في شركات النقل الجوي في أي بلد من البلدان، لا سيما الاستثمار الذي تقوم به شركات النقل الجوي الأجنبية. وهذا موضوع نتناوله ورقة منفصلة تركز على ملكية شركات النقل الجوي والسيطرة الفعلية عليها.

٢- قرار ياموسوكورو - إطار دخول الأسواق

١-٢ يتناول قرار ياموسوكورو تحرير دخول أسواق النقل الجوي في إفريقيا. وأهدافه الرئيسية هي: (أ) تيسير الربط فيما بين البلدان الإفريقية؛ و(ب) إنشاء شبكة إفريقية. وتشمل أحكام القرار إزالة العقبات، مثل القيود على حقوق الحركة الجوية بما في ذلك حقوق الحرية الخامسة، والقيود على الطاقة الاستيعابية وعدد الرحلات بين المدن الأزواج، والسماح بالتعيينات المتعددة بالنسبة لشركات الطيران المتنافسة. وإذا ما قورن قرار ياموسوكورو بالاتفاق الثنائي للخدمات الجوية، يتبين أن القرار يتيح لشركات الطيران المؤهلة في جميع الدول الإفريقية فرصاً عادلة ومتكافئة للتنافس على أساس مجموعة موحدة من القواعد ومعايير الأهلية المتسقة.

٢-٢ ويستند الإطار الاستراتيجي لدخول أسواق النقل الجوي في إفريقيا إلى قرار ياموسوكورو لعام ١٩٩٩، منشئاً بذلك فضاء طيران حراً داخل إفريقيا. والاتجاه الرئيسي للقرار هو التحرير التدريجي لخدمات النقل الجوي المنتظمة وغير المنتظمة داخل إفريقيا بهدف تيسير دخول أسواق النقل الجوي في إفريقيا. وبدأ نفاذ هذا القرار في ١٢/٨/٢٠٠٠، ومن المفروض أن يكون قد بدأ ينطبق على الدول الأطراف دون قيود منذ ١٢/٨/٢٠٠٢، وذلك نظراً لأن الفترة الانتقالية التي تبلغ مدتها سنتان والتي حُدّدت عند دخوله حيز النفاذ قد انقضت.

٣-٢ وقرار ياموسوكورو هو قرار يندرج تحت مظلة معاهدة أبوجا ويخضع لتدقيقها، وبوصفه التزاماً تعاهدياً، فهو ملزم قانوناً، ويمنح الدول الأعضاء التي هي حالياً أطراف فيه حقوقاً ويفرض عليها التزامات. وهذه الالتزامات تلغي القواعد الوطنية بما في ذلك الاتفاقات السابقة والتي ستبرم في المستقبل، التي تعتبر غير مطابقة لأحكام قرار ياموسوكورو.

٢-٤ وفيما يتعلق بالتعيين والترخيص، تنص المادة ٦ من القرار على حقّ الدول في أن تُعين كتابة ما لا يقل عن شركة طيران واحدة لتشغيل خدمات النقل الجوي داخل أفريقيا، وحققها في تعيين شركة خطوط جوية من دولة أخرى تكون مؤهلة لتشغيل الخدمات الجوية بالنيابة عنها، وحققها في تعيين شركة خطوط جوية أفريقية مؤهلة متعددة الجنسيات، تكون هي حاملة أسهم فيها. وإذا تأكدت دولة طرف أن شركة ما من شركات الخطوط الجوية المُعَيَّنة لا تستوفي معايير الأهلية (وفقا للمادة ٦ - ٩)، يجوز لها أن ترفض الترخيص لها.

٢-٥ وتحفظ الدول بحقوقها السيادية في منح حقوق الحركة الجوية، وفقا للمعاهدات الدولية، بما في ذلك اتفاق النقل الجوي الدولي، ويتعين عليها في الوقت نفسه تطبيق أحكام قرار ياموسوكورو المتعلقة باتفاقات الخدمات الجوية الخاصة بالسوق الأفريقية. ويتعين أيضا على الدول أن تكفل استيفاء شركات النقل الجوي لمعايير الأهلية وأن تحافظ على المسؤولية عن مراقبة عمل الشركات الجوية التي تم تعيينها في مجالي السلامة والأمن.

٣- التحديات الرئيسية في تنفيذ قرار ياموسوكورو

٣-١ إن سلامة قطاع الطيران وأمنه وفعاليتيه من العوامل الحيوية لكفالة استدامة صناعة الطيران في أفريقيا. ولذلك، لا يمكن فصل عاملي السلامة والأمن في أفريقيا عن الرغبة في تعزيز دخول الأسواق كما ينص على ذلك قرار ياموسوكورو. ويكمن التحدي هنا في توفير الرقابة الكافية على السلامة والأمن، التي هي مسؤولية كل دولة وكذلك مسؤولية المنظمات الإقليمية لمراقبة السلامة (أنظر ATConf/6-WP/7) حيثما وجدت.

٣-٢ ولا تزال معظم المفاوضات الثنائية الحالية جارية بعقلية دبلوماسية الحرب الباردة. وعلى الرغم من الإرادة الجماعية لتحرير دخول الأسواق في أفريقيا كما تشير إلى ذلك مختلف التحالفات واتفاقات المشاركة في إدارة الرحلات الجوية، لا تزال عملية منح الحقوق تحكمها، عمليا، السياسات العتيقة القائمة على أساس اتفاقات من صنف اتفاق برمودا القديم، مع التأكيد على الثنائية والمعاملة بالمثل والحماية. وخلصت دراسة شملت القارة الأفريقية بشأن تحرير النقل الجوي إلى أن معظم الدول تفضل الاتفاقات الثنائية التي تعوق عملية تحرير دخول الأسواق بدل أن تُحفّزها.

٣-٣ وسوف يتطلب منح التراخيص عمليا على أساس الأحكام المتعلقة بالتبادل الثنائي بين الدول الأفريقية التوقيع على ٤٣١ ١ اتفاقا من اتفاقات الخدمات الجوية بين ٥٤ دولة واعتماد ٨٦٢ ٢ ترخيصا، بافتراض أن كل دولة تعين شركة خطوط جوية واحدة. وفي حين أن معظم الدول تطبق أحكام قرار ياموسوكورو، فإن الحقوق تُمنح على أساس انتقائي، وتتأثر هذه العملية بالحاجة إلى المعاملة بالمثل وفي بعض الحالات بطلب دفع إتاوات. وما فتئت بعض شركات الخطوط الجوية تستعمل عمليات حقوق الحرية السادسة للتغلب على قيود الحرية الخامسة المتعلقة بدخول الأسواق، وكذلك لتعزيز الحركة الجوية من وإلى موقع قاعدتها الأساسية. بيد أن الحركة الجوية في إطار حقوق الحرية السادسة تشكل صعوبة رئيسية في مجال المنافسة بالنسبة لشركات النقل الجوي الأفريقية إزاء الشركات غير الأفريقية فيما يتعلق بالحركة الجوية التي ليست داخل أفريقيا، والحركة الجوية بين القارات ورحلات المسافات الطويلة. وتبلغ الطاقة الاستيعابية لشركات النقل الجوي الأفريقية التي تدير الرحلات بين القارات المتجهة إلى أفريقيا والمنطلقة منها ٤, ٣٦ في المائة مقابل طاقة استيعابية من المقاعد قدرها ٦, ٦٣ في المائة للشركات غير الأفريقية.

٣-٤ وهناك صعوبات أخرى تتصل بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالحواجز غير المادية التي تمنع دخول الأسواق، بما في ذلك الحصول على التأشيرات اللازمة، والقيود الجمركية، والقيود على المناولة الأرضية، وتخصيص الخانات الزمنية، الخ. وترد مناقشة هذه المسائل على حدة في موضع آخر. ولا يزال تحديد الدرجات المستنصوبة لدخول الأسواق دون إزالة الحواجز غير المادية تشكل عائقا أمام التنمية المستدامة لخدمات النقل الجوي في أفريقيا وفي العالم ككل.

٤- الاستنتاجات

١-٤ على الرغم من التحديات المشار إليها أعلاه، فقد تحققت منافع كبيرة في حالات تطبيق تحرير النقل الجوي، سواء كان ذلك بصورة كاملة أو جزئياً، وشملت تحسين عملية تحديد أزواج المدن داخل إفريقيا، والربط بين المناطق ونمو عدد المسافرين، لا سيما داخل الدول التي يبلغ فيها النشاط السياحي مستويات عالية. وقد قامت بعض شركات النقل الجوي الأفريقية بتوسيع نطاق شبكاتها حول مراكز نشاطها بشكل ملحوظ (لا سيما المراكز في جوهانسبرغ، ونيروبي، والدار البيضاء، والقاهرة، وأديس أبابا)، مما أتاح المزيد من القدرة على الربط بين المناطق في القارة. بيد أنه نظراً للفتحات التي تتخلل عملية تنمية المحاور المركزية في المنطقة الأفريقية، والتي تعزى إلى عدم وجود شركة نقل جوي أفريقية مهيمنة، تظهر الحاجة إلى آلية سوق عالمية توجهها الإيكاو.

٢-٤ وهناك أيضاً دليل قوي على أن حقوق الحرية الخامسة، عندما تُمنح على أساس المعاملة بالمثل، إلى جانب إنشاء شركات خطوط جوية جديدة وتعدد التعيينات على بعض المسارات، قد زادت من الرحلات المتاحة للمستهلكين ولكن تأثيرها على ارتفاع مستويات أسعار التذاكر وتكاليف تشغيل الخطوط في إفريقيا كان محدوداً.

٣-٤ ومن الضروري الانتقال من الوضع الراهن الحالي، أي التحرير الجزئي، والذي تهيمن عليه النزعة الليبرالية، إلى الوضع المتمثل في تعددية الأطراف، الذي يقوم على المصلحة المشتركة ومصلحة المستهلكين. وسوف يتطلب ذلك مواءمة اللوائح المجزأة، وتوفير الإيكاو لمواد إرشادية مفصلة. وأي مواد إرشادية توفرها الإيكاو في المستقبل ينبغي أن تراعى فيها الأنماط الإقليمية الحرة لاتفاق الخدمات الجوية أو، كما هو الشأن في حالة إفريقيا، الأنماط القائمة على أساس قرار ياموسوكورو والممتثلة تماماً لأحكامه.

٤-٤ ومعايير الأهلية هي عامل هام لكفالة استيفاء شركات النقل المُعيّنة على مسارات محددة للحد الأدنى من المعايير في مجال السلامة والأمن فضلاً عن متطلبات السلامة الاقتصادية. ومن الضروري توفير المواد الإرشادية بشأن تقرير الأهلية، انطلاقاً من المعايير المحددة بالفعل في المواد الإرشادية المتعلقة بالسلامة والأمن والمنافسة العادلة.

٥-٤ وستحتاج الدول إلى المساعدة على تنقيح اتفاقات الخدمات الجوية الحالية والتعجيل في وضع اتفاقات المستقبل، وذلك من أجل الإمتثال لأحكام قرار ياموسوكورو. وينبغي أن تعقد الإيكاو مؤتمراً تفاوضياً بشأن الخدمات الجوية خاصاً بإفريقيا، يُطلب إليه تمكين الدول الأفريقية من مواءمة اتفاقاتها الثنائية الحالية مع أحكام قرار ياموسوكورو، وذلك على أساس نموذج موحد. وبالفعل، فكلما ازداد عدد اتفاقات الخدمات الجوية الممتثلة لأحكام قرار ياموسوكورو، كلما أُتيحت امكانيات أكبر لدخول الأسواق في أفريقيا. وسيهيء ذلك أيضاً فرصة للدول الأفريقية لتقوم بتنقيح اتفاقات الخدمات الجوية التي أبرمتها مع بلدان غير أفريقية، ولا سيما اتفاقات الخدمات الجوية التي تتضمن أحكاماً يمكن اعتبارها غير متوافقة مع أحكام قرار ياموسوكورو.

٥- التوصية

١-٥ المؤتمر مدعو إلى الموافقة على أن تقوم الإيكاو بوضع مواد إرشادية بشأن تطبيق نماذج اتفاقات الخدمات الجوية الدولية الحرة المعروضة خلال هذا المؤتمر العالمي السادس للنقل الجوي.