منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

A41-WP/102
EX/48
26/7/22
Revision No.1
15/9/22

الجمعية العمومية – الدورة الحادية والأربعون

اللجنة التنفيذية

البند رقم ١٢: نتائج "المؤتمر الرفيع المستوى بشأن فيروس كورونا"

وضع إطار عملي متعدد المستويات لإدارة الأزمات

(مقدمة من جمهورية التشيك بالنيابة عن الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه[١] والدول الأعضاء الأخرى في اللجنة الأوروبية للطيران المدني[٢] والمنظمة الأوروبية لسلامة الملاحة الجوية (يوروكنترول))

تنقيح رقم ١

الموجز التنفيذي

تدعو ورقة العمل هذه إلى تحويل الإطار العالمي الحالي لإدارة الأزمات إلى نهج متعدّد المستويات لإدارة الأزمات يمدّ الإيكاو والأقاليم والدول بآليّات وهياكل فعّالة للتنسيق، من أجل دعم الاستجابة العملية للأزمات بطريقة متوافقة يمكن توقعها. ومن شأن هذا النهج أن يعزّز تنفيذ خطط الاستجابة السريعة التي ستضعها الأمانة العامة للإيكاو بناءً على توصية المؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا.

الإجراء: الجمعية العمومية مدعوة إلى القيام بما يلي:

أ) أن تقرّ بأهميّة وضع إطار متعدد المستويات لإدارة الأزمات مع مراعاة آليات التنسيق القائمة بالفعل وبأهميّة اتخاذ الترتيبات لإدارة الأزمات بين الدول على المستويَيْن الاقليمي والعالمي وتعديل قرار الجمعية العمومية ٣٩-٢٤ على هذا الأساس على النحو المقترح في المرفق؛

ب) أن تطلب من الإيكاو:

١- تشكيل خليّة قادرة على تنسيق الاستجابة العملية للأزمات على المستوى العالمي، تكون مسؤولةً عن إنشاء قاعدة للخليّات الوطنيّة والاقليمية وجمع الدروس المستفادة من أجل إنشاء سجل للمخاطر التي يجب إدارتها على المستوى العالمي؛

٢- تعزيز تبادل المعلومات والممارسات الفُضلى بين الخليّات من خلال وضع إرشادات حول إعداد برامج عملها وتنفيذها، والتي قد تشمل آليّات تنسيق متّسقة (بما في ذلك عمليّات التصعيد بين المستويات الوطني والإقليمي والعالمي) وأنشطة التأهب وإدارة المخاطر والتمارين والتواصل في حال الأزمات، بما في ذلك مع الركّاب، وتدريب الموظّفين والمنظمات المعنيّة والترتيبات المُحدّدة مُسبقاً من أجل تحسين قابلية توقّع الاستجابة لسيناريوهات الأزمات المرتبطة بها؛

[١] النمسا وبلجيكا وبلغاريا وكرواتيا وقبرص والجمهورية التشيكية والدانمرك وإستونيا وفنلندا وفرنسا وألمانيا واليونان وهنغاريا وأيرلندا وإيطاليا ولاتفيا وليتوانيا ولكسمبرغ ومالطا وهولندا وبولندا والبرتغال ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا وإسبانيا والسويد.

[٢] ألبانيا وأرمينيا وأذيربيجان والبوسنة الهرسك وجورجيا وآيسلندا وجمهورية مولدوفا وموناكو والجبل الأسود ومقدونيا الشمالية والنرويج وسان مارينو وصربيا وسويسرا وتركيا وأوكرانيا والمملكة المتحدة.

٣- تحديد وتقييم خيارات بناء القدرات حرصاً على أن تشارك كافة الدول والأقاليم في الإطار.	
الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالأهداف الاستراتيجية المتمثلة في السلامة وسعة وكفاءة الملاحة الجوية والأمن والتسهيلات.
الآثار المالية:	سيتم الاضطلاع بالأنشطة المشار إليها في ورقة العمل هذه رهناً بالموارد المتاحة في ميزانية البرنامج العادي للفترة ٢٠٢٢-٢٠٢٥ و/أو من المساهمات من خارج الميزانية.
المراجع:	وثيقة "إطار الإيكاو لإدارة الأزمات" (EUR Doc 031) قرار الجمعية العمومية ٣٩ – ٢٤: استراتيجية الحد من مخاطر الكوارث وآليات التصدّي لها في قطاع الطيران

١- المقدمة

١-١ أظهرت التجربة في إدارة الأزمات التي تؤثّر على الطيران ضرورة تفادي إجراءات الدول المنفردة وغير المنسّقة رداً على أزمة عالمية أو إقليمية. وفي حين أنه يلزم اتخاذ إجراءات منسّقة على مستوى السياسات لمعالجة مثل هذه الأزمات على المستوى السياسي، لا بدّ أيضاً من الحرص على التوفيق بين التدابير العملية لتزويد الجهات المعنية في مجال الطيران بقدرة كافية على التوقّع حرصاً على ضمان استمرارية العمليّات بشكل آمن وسليم ودعم تعافي قطاع الطيران بشكل سريع.

١-٢ وفي أكتوبر ٢٠٢١، أصدر المؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا توصيةً للإيكاو بوضع خطط استجابة سريعة، بالإضافة إلى آليات تعاون رسميّة مع الهيئات الوطنيّة والإقليمية المسؤولة عن إدارة الأزمات، حرصاً على تبادل المعلومات وأفضل الممارسات بشكل سريع والحدّ من استجابة الدول للأزمات بطريقة غير متّسقة. ويعتمد ذلك على وجود هياكل لتنسيق حل الأزمات والتوعية بشأنها على المستويَيْن الوطني والإقليمي.

١-٣ وفي هذا السياق، أُنشئت الخلية الأوروبية للتنسيق في مجال أزمات الطيران (EACCC) بشكل رسمي في عام ٢٠١٠ إثر ثوران بركان إيافيالايوكل في آيسلندا دعماً لتنسيق الاستجابة للأزمات التي واجهتها شبكة إدارة الحركة الجويّة والتي تؤثّر سلباً على الطيران، بالتعاون الوثيق مع الجهات المقابلة لدى الدول والجهات المعنيّة العاملة في مجال الطيران. كما تلعب الخلية دوراً ناشطاً في اكتساب المعلومات وتبادلها مع صانعي القرارات في أوساط الطيران في الوقت المناسب. وبالإضافة إلى ذلك، وضع إقليم أوروبا إطاراً لإدارة الأزمات. واستُخدمت هذه الترتيبات مرات عدة وتطوّرت على ضوء الدروس المستفادة من أزمات سابقة. فقد أظهرت الأزمات السابقة، من جهة، أن الحلول التي تشمل القارة الأوروبية برمتها هي وحدها التي يُمكن أن تكون فعّالة في طرح حلول كما اتضح عند اعتماد بروتوكول صحي لسلامة الركاب في مجال الطيران في مواجهة فيروس كورونا، وهو بروتوكول مشترك بين وكالة السلامة الجوية التابعة للاتحاد الأوروبي والمركز الأوروبي للوقاية من الأمراض ومكافحتها. ومن جهة أخرى، أظهرت جائحة فيروس كورونا أن نطاق الخلية الأوروبية للتنسيق في مجال أزمات الطيران يجب ألا يقتصر على أزمات شبكة إدارة الحركة الجويّة وأن التفاعل مع الأقاليم الأخرى أو على المستوى الإقليمي كان محدوداً جداً.

١-٤ ووفقاً للملحق التاسع باتفاقية شيكاغو، على الدول تشكيل لجنة وطنية لتسهيلات النقل الجوي وبرنامج وطني لتسهيلات النقل الجوي للسماح بتنسيق أكبر لمسائل التسهيلات بين ممثّلي الحكومات والجهات المعنيّة والقطاع الخاص، مع تطويع هذا التنسيق بحسب الظروف. ولا بدّ من مراعاة آليات التنسيق الوطنية المُحدّدة القائمة عند تصميم إطار عالمي مرن ومتّسق لإدارة الأزمات للتعامل مع كافة أنواع الأزمات.

١-٥ وفي ٢٠٠٦ أُنشأت شبكة لجهات اتصال أمن الطيران في الإيكاو تسمح للدول بتبادل المعلومات المهمّة (على مدار اليوم)، بالإضافة إلى الطلبات الطارئة و/أو الرسائل بشأن التهديدات أو أفعال التدخّل غير المشروع أو الحوادث التي تؤثّر

على أمن الطيران المدني. ويجب النظر أيضاً في مثل هذه الآليات القائمة للتنسيق على المستوى العالمي ضمن الإطار العالمي لإدارة الأزمات.

٢- معالجة إدارة الأزمات على المستوى الأكثر ملاءمةً

٢-١ احتاج التعامل مع ثوران بركان إيافيالايوكل في آيسلندا في عام ٢٠١٠ في المقام الأول إلى نهجٍ مشتركٍ على المستوى الأوروبي لعدّة أسابيع، بينما احتاجت أزمة جائحة فيروس كورونا إلى جهود مستمرّة على كل المستويات على مدى أكثر من عامَيْن. ولا بد من إدارة الأزمات بحسب طبيعتها ونطاقها وأثرها بما يكفي من المرونة كي يتنسى للدول والأقاليم والإيكاو وقطاع الطيران التصدي للتحديات على أدنى مستوى ممكن اعتماداً على الخبرات الملائمة. كما تحتاج الدول إلى التعاون بشكل وثيق على أساس ترتيبات مُحدّدة بشكل مُسبَق مع مراعاة أوجه السلامة وضرورة الحرص على التعافي السريع لمصلحة الركّاب وقطاع الطيران. وبالتالي، يُعتبَر الانتقال من الإطار العالمي الحالي لإدارة الأزمات إلى نهج متعدّد المستويات (عالمي/إقليمي/وطني) طريقاً ملائماً للمضي قدماً.

٣- تأسيس شبكة من خليّات التنسيق في مجال الأزمات على المستويات العالمي والإقليمي والوطني

٣-١ تُعتبَر خليات التنسيق الدائمة في مجال الأزمات مقرونة بالترتيبات الملائمة أدواتٍ أساسيّةً لدعم إدارة الأزمات التي تعني جهات معنية عديدة والتي تقتضي نهجاً مشتركاً. وينطبق ذلك أيضاً في حال حين لا يتعلق الوضع بأوساط الطيران. فقد أقرّت الجهات المعنية في مجال الطيران في أوروبا بأن الخلية الأوروبية للتنسيق في مجال أزمات الطيران (EACCC) لعبت دوراً أساسياً للسماح بتبادل المعلومات على المستوى الإقليمي بشأن أحدث تطوّرات الأزمة (الوضع الوبائي والأثر على الحركة الجوية وآخر المستجدات بشأن القيود المفروضة على السفر وإعداد السياسات والإرشادات).

٣-٢ وعلى ضوء هذه التجربة، على الإيكاو أن تدعو إلى تشكيل مثل هذه الخليات الإقليمية، دون إغفال وجود هيئات تنسيق قائمة، على غرار لجان التسهيلات أو شبكة الإيكاو لجهات اتصال أمن الطيران، وأن تدعم الترتيبات الضرورية لإدارة المخاطر التي يُمكنها أن تبلغ نطاقاً إقليمياً، على غرار الهجمات الإلكترونية والأوبئة والرماد البركاني والحوادث النووية، إلخ. والتي تقتضي تنسيقاً إقليمياً.

٣-٣ كما يجب أن تكون الخليات الإقليمية قادرة على التفاعل مع بعضها البعض على مستوى عالمي لتبادل المعلومات والتحاليل ذات الصلة وجمع الأدلّة حول تطوّر الوضع وإمكانيّة تأثيره على دول وأقاليم أخرى وعند الإمكان التوفيق بين تدابير التخفيف العملية والتواصل الخارجي. ولكن أظهرت الجائحة أن التفاعل بين الأقاليم أو الدول محدودٌ جداً لسببَيْن: أولاً، لا يوجد وعي عالمي كافٍ بوجود هياكل تنسيق أخرى لإدارة الأزمات، وثانياً، لا توجد آلية تنسيق قائمة بين خليات التنسيق لإدارة الأزمات. وبالتالي، على الإيكاو وضع قائمة بهياكل التنسيق القائمة لإدارة الأزمات من أجل تسهيل تشكيل شبكة من الخليات وتزويدها بآليّات تنسيق متّسقة، بما في ذلك عمليّة التصعيد عندما تبرز الحاجة إلى التنسيق على مستوى أعلى.

٣-٤ وعند استعراض الإيكاو لسياستها في الاستجابة للأزمات وعلى ضوء التوصية ١/١ الصادرة عن المؤتمر الرفيع المستوى بشأن جائحة فيروس كورونا في عام ٢٠٢١، على الإيكاو النظر في إمكانية تشكيل خليّة لتنسيق الاستجابة العملية للأزمات العالميّة واتخاذ الترتيبات الضروريّة للربط بين الخليّات الإقليمية والعالميّة مع تحديد القدرات والخبرات الفردية والمشتركة الضرورية لمعالجة أنواع الأحداث المختلفة. ومن شأن هذا التنظيم أن يسهل على الإيكاو تنفيذ خطط استجابة سريعة للحالات المختلفة بطريقة فعالة وسريعة.

٣-٥ ولابد لهذه الترتيبات أن تتيح التنسيق الوثيق بين مستوى السياسات ومستوى العمليّات التشغيلية، بما في ذلك بشأن مسائل التواصل. وسيكون ذلك ضرورياً أيضاً لتطوّر الخليّات وعرض النتائج والمعلومات حسب الحالات والتوصية بإجراءات

محدّدة للسياسات، كما يسمح ذلك للدوائر السياسية بالحصول على الآراء والتعليقات على الجوانب التشغيلية بشأن أي قرار يجب اتخاذه في هذا الصدد.

٣-٦ وتعتمد فاعليّة مثل هذا النهج على توفّر الخليات وعلى نطاقها الجغرافي والعملي. وبالتالي، على الإيكاو أن تنظر في بناء القدرات اللازمة حرصاً على أن يشمل الإطار كافة الدول أو الأقاليم المعرّضة لأي نوع من الأزمات التي تقتضي تنسيقاً عملياً على المستويَيْن العالمي أو الإقليمي.

٤- تشكيل الخليات وتعزيز تأهّبها

٤-١ على الإيكاو أن تجمع الدروس المستفادة من كل أزمة ومن كل خلية إقليمية فيما يخص المخاطر التي يجب إدارتها على المستويَيْن العالمي أو الإقليمي وإعداد المبادئ التوجيهية لإدارة الأزمات على المستويَيْن العالمي والإقليمي، ووضع سجل للمخاطر ذات الصلة وتقييمها، وتحديد أنشطة التأهّب لمواجهة الأزمات وتوصيفها وتحديد إجراءات إدارة الأزمات والتمارين اللازمة والتواصل في حال الأزمات.

٤-٢ ويجب أن يكون لخليات التنسيق لإدارة الأزمات برنامج عمل يتماشى مع نطاق الأنشطة (الرصد والإبلاغ والنطاق الجغرافي والقطاعات والتمرين إلخ.) وأن يلائم المخاطر التي يجب إدارتها على مستواها، من أجل تعزيز تأهب الجهات المعنيّة في مجال الطيران عند وقوع أزمة ما.

٤-٣ وفي هذا السياق، يُعتبَر تدريب الموظّفين والمنظمات والتدريب في ما بين المنظّمات أساسياً لدعم الخليات من أجل تعزيز استجابتها العملية لكافة أنواع الأحداث. وبالتالي، على الإيكاو إعداد الإرشادات بخصوص التدريب اللازم على سبيل المثال للموظفين الذين يحتاجون إلى مجموعات محددة من المهارات (على غرار إدارة حالات عدم اليقين والتفكير التحليلي وإقامة شبكة من الأشخاص وتحديثها والتواصل مع الجمهور/الركاب وتنسيق الاستجابة القابلة للتعديل حسب الأزمات واتخاذ قرارات حاسمة، إلخ.) أو حول كيفية توحيد الأداء فيما بين المنظمات والتدريب عليه وتحسينه.

٤-٤ وعلى الإيكاو أن تعزز تبادل أفضل الممارسات بين الخليات. ومع اختلاف المخاطر من حالة إلى أخرى، قد فإن الخبرات في إدارة بعض المخاطر المُحدّدة ربما تكون قد بلغت مستوياتٍ مختلفةً عبر العالم. وعلى أساس التجربة الفرديّة للخليّات، يُعتبر رفع المستوى عالمياً أمراً حاسماً لإدارة الأزمات الإضافية. وأوروبا على استعداد لعرض تجربتها بشأن إدارة ثوران البركان وتطبيق نهج تقييم مخاطر السلامة.

— — — — — — —

المرفق

التعديل المقترح إدخاله على القرار ٣٩-٢٤: استراتيجية الحد من مخاطر الكوارث وآليات التصدي لها في قطاع الطيران

حيث *إن* المادة ٤٤ من "اتفاقية الطيران المدني الدولي" تنص على أن أحد أهداف وغايات الإيكاو هو تعزيز التخطيط والتنمية في قطاع النقل الجوي الدولي من أجل تلبية احتياجات شعوب العالم إلى نقل جوي يتسم بالأمان والانتظام والفعالية والاقتصاد؛

وحيث إن الجمعية العامة للأمم المتحدة أيّدت إعلان سنداي وإطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠ الذي اعتُمد في مؤتمر الأمم المتحدة العالمي الثالث المعني بالحد من مخاطر الكوارث؛

وإذ تضع في اعتبارها أن الكوارث الطبيعية تُلحق أضراراً بالبنى التحتية الاجتماعية والاقتصادية لكافة البلدان، وأن عواقب الكوارث الطبيعية على المدى الطويل شديدة بوجه خاص على البلدان النامية وتعيق تنميتها المستدامة؛

وتضع في اعتبارها أن الدول هي المسؤول الأساسي عن الوقاية من مخاطر الكوارث والحد منها وأن أيّ رد تضطلع به المنظمة ينبغي أن توجّهه، وتشترك فيه، الدولة أو الدول المتأثرة؛

وتقرّ بأن الملاحق الأول – "إجازة العاملين" والسادس – "تشغيل الطائرات" والتاسع – "التسهيلات" والحادي عشر – "خدمات الحركة الجوية" والرابع عشر – "المطارات" والتاسع عشر – "إدارة السلامة" تتضمن قواعد وتوصيات دولية للدول تتعلّق بالتخطيط والتصدي لحالات الطوارئ، بالإضافة إلى إجراءات مراقبة الحدود المتعلّقة برحلات الإغاثة إثر وقوع الكوارث الطبيعية أو الناجمة عن الأنشطة البشرية؛

وتقرّ بأن الحد من مخاطر الكوارث هو وظيفة هامة من وظائف منظومة الأمم المتحدة وينبغي أن يحظى باهتمام متواصل، وتشدد على الحاجة إلى أن يبرهن المجتمع الدولي على العزيمة السياسية القوية اللازمة من أجل الاستفادة من المعارف العلمية والفنية للحد من التأثر بالكوارث الطبيعية والمخاطر البيئية، مع مراعاة الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية؛

وتقرّ بأن لجميع الدول حاجة حيوية إلى بنى تحتية في قطاع الطيران قادرة على الصمود أمام الكوارث من أجل تشجيع التنمية الاجتماعية والاقتصادية والإسهام، في أوقات الشدة، في التوزيع الفعال وفي الوقت المناسب للمعونة؛

وتقرّ بأنه يمكن لكافة الدول الاستفادة من تطبيق استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث في خططها الاستراتيجية الخاصة بقطاع النقل الجوي.

وتقرّ بالحاجة إلى تنسيق الاستجابة السياسية والعملية على أنسب المستويات في مواجهة الكوارث الطبيعية وتلك الناجمة عن الأنشطة البشرية والتي تبلغ نطاقاً إقليمياً أو عالمياً؛

إن الجمعية العمومية تقرّر ما يلي:

١- تحثّ الدول على الإقرار بالدور الهام لقطاع الطيران في سياق أنشطة الحد من مخاطر الكوارث على المستوى الوطني، بما في ذلك في خططها الاستراتيجية الخاصة بقطاع النقل الجوي؛

٢- تحثّ الدول على مراعاة أولويات الحد من مخاطر الكوارث مثلما وردت في إطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠، بالإضافة إلى الممارسات الفُضلى في الدول الأعضاء، لدى وضع الخطط الوطنية للاستجابة لحالات الطوارئ، وكذلك في الشروط المحددة في خطط الاستجابة لحالات الطوارئ لمقدمي خدمات الطيران؛

٣- *توعِز إلى* المجلس بوضع سياسة للتصدي للأزمات واستراتيجية للحد من مخاطر الكوارث في قطاع الطيران من شأنها أن تفرض طابعاً مؤسسياً على نهج المنظمات الاستراتيجي والاستجابة التكتيكية للأزمات في مجال الطيران التي قد تؤثّر على سلامة الطيران المدني الدولي أو استمراريته وتوجّهها؛

٤- *توعِز إلى* المجلس بمساعدة الدول في تنفيذ استراتيجيات الحد من مخاطر الكوارث في قطاع الطيران مع إعطاء الأولوية لأقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية؛

٥- *تكلّف* الأمين العام بوضع شبكة الإيكاو لهياكل التنسيق في إدارة الأزمات وإرساء الترتيبات وآليات التنسيق ذات الصلة فيما بين الإيكاو والأقاليم والدول، وذلك دعماً للاستجابة السياسية والعملية للأزمات بشكل منسّق وتقديم المساعدة على المستوى الأكثر ملاءمةً؛ ~~وآلية للإيكاو، بالتنسيق مع الدول المتأثرة والدول المجاورة لها، من أجل التصدي للأزمات وتقديم المساعدة؛~~

٦- *تكلّف* الأمين العام بمواصلة العمل التعاوني في إطار منظومة الأمم المتحدة لضمان تقديم المساعدة المنسقة وذات الجودة العالية في الوقت المناسب لجميع الدول حيث تشكل الخسائر الناجمة عن الكوارث خطراً على صحة الأشخاص وقدرتهم على تحقيق التنمية؛

٧- *تكلّف* الأمين العام بضمان مشاركة الإيكاو، عند الاقتضاء وبما يتمشى مع أهدافها الاستراتيجية، في الآليات الملائمة القائمة من أجل دعم التنفيذ في مختلف القطاعات لإطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠ وخطة عمل الأمم المتحدة بشأن الحد من مخاطر الكوارث من أجل الصمود.

– انتهى –