



大会 — 第 40 届会议

技术委员会

议程项目36：由经济委员会审议的其它问题

所实施的单方面治外法权措施对古巴航空运输经济发展可持续性的不利影响

(由古巴提交)

执行摘要

本工作文件向国际民用航空界通报了对古巴共和国实施的单方面治外法权措施，它们阻碍航空运输可持续发展的经济发展，违反《国际民用航空公约》并妨碍国际民航组织“不让一个国家掉队”举措。

行动：请大会考虑本工作文件第4.1段(a)、(b)、(c)和(d)中建议采取的行动。

战略目标：	本工作文件涉及航空运输的经济发展战略目标。
财务影响：	无
参考文件：	联合国大会于2017年11月1日通过的第71/5号决议：《终止美利坚合众国对古巴施加的经济、商业和金融封锁之必要性》 联合国大会于2018年11月1日通过的第72/4号决议：《终止美利坚合众国对古巴施加的经济、商业和金融封锁之必要性》 Doc 10075号文件：《大会有效决议》（截至2016年10月6日） Doc 10078号文件：《大会第三十九届会议经济委员会的报告》 A40-WP/22-EC/7号文件：《国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明》 2019年6月25-27日在特立尼达和多巴哥西班牙港举行的第九届北美、中美和加勒比地区民用航空局长会议的报告 2019年4月26日古巴驻加拿大使馆致国际民航组织理事会主席和秘书长的口头照会 Doc 7300号文件：《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》） Doc 9587号文件：《关于国际航空运输经济管理的政策与指导材料》

¹ 西班牙语版本由古巴提供。

1. 引言

1.1 各国对国际航空运输的参与系基于《国际民用航空公约》（《芝加哥公约》）。第四十四条第六款规定，国际民航组织的目标之一是“保证缔约各国的权利充分受到尊重，每一缔约国均有经营国际空运企业的公平的机会”。

1.2 1994 年的第四次世界范围航空运输会议 (ATConf/4) 和 2003 年的第五次世界范围航空运输会议 (ATConf/5 of 2003) 承认，各缔约国有许多不同的管理目标和政策，但都有一个根本目的，即通过可靠、持续的参与加入国际航空运输系统 (Doc9587 号文件，第 2 部分 (B))，并且发展中国家的利益和需要应当得到特别考虑。第六次世界范围航空运输会议 (ATConf/6) 深入讨论了对于某些国家或国家集团采取的单方面强制性措施的关切，这些措施给民用航空各领域的航空运输服务造成了不利影响，包括安全、航空安保和经济治外法权措施等最重要的领域。人们认识到，单方面治外法权措施有可能导致冲突，并给国际民用航空的可持续发展造成不利影响。

1.3 在国际民航组织大会第 39 届会议上，在有关议程项目 43 的讨论中，就古巴在 A39-WP/323 号工作文件第一修订版中提出的提案，经济委员会批准了在关于《国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明》的决议以及附录 A《国际航空运输的经济管理》第 I 节第 3 段 (现已列入第 A39-15 号决议《国际民航组织关于航空运输领域持续政策的综合声明》第 I 节第 3 段) 中插入“治外法权”一词。此外，在经济委员会审议的其他问题的辩论中，与会者对航空业务中的治外法权措施已经远远超出了相关国家的范畴、进而影响到第三方的这一想法表达了支持，一些国家呼吁国际民航组织针对这一情况采取应对措施。

1.4 在 2018 年向联合国大会提交的有关《终止美利坚合众国对古巴施加的经济、商业和金融封锁之必要性》的第 72/4 号决议的报告中，古巴强调，在《关于加强美国对古巴政策的国家安全总统备忘录》于 2017 年签署之后，美国商务部、财政部和国务院颁布的促使该备忘录生效的新条例和新规定进一步收紧了对该岛的封锁和歧视性措施。

1.5 在 2019 年 4 月 26 日古巴驻加拿大使馆致国际民航组织理事会主席和该组织秘书长的一份口头照会中，转交了 2019 年 4 月 17 日公布的《古巴共和国革命政府的声明》，其中坚定地回绝了美国政府对古巴采取的新的激烈措施，要求该组织关注这些措施对古巴民用航空发展可能产生的不利影响，并请国际民航组织以其认为最适当的方式就此问题发表一份声明。

2. 分析在长达 58 年的时间里，古巴一直承受着美利坚合众国对古巴实施的经济、商业和金融封锁。正如古巴向联合国报告的那样，仅在 2017 年 4 月至 2018 年 3 月这段时间内，封锁给整个运输部门造成的损害已达 101,550,000 美元，给古巴航空部门造成的实质性损害达到了 63,640,000 美元。在超过 20% 的组件源自美利坚合众国的情况下，无论航空器的生产地或原产地国家为何，古巴民用航空部门根本无法采购或租赁航空器、零部件、技术和技术诀窍。此外，开户和银行交易的障碍，付款被扣留 (甚至包括美元以外货币的付款)，极大地限制了古巴航空公司及提供航空服务的企业的绩效。

2.2 就实施的封锁及其治外法权而言，最近针对古巴航空 (航空公司) 采取的措施包括：

- a) 因古巴航空被列入了美国外国资产控制办公室 (OFAC) 的特别指定国民和被封锁人员名单，与第三国之间代码共享和航线间和多边比例分摊的合作协议被取消；
- b) 由于对相关清算银行的潜在不利影响，用于发售机票的国际业务在意大利、法国和墨西哥被搁置；
- c) 出于对美国政府对古巴实施封锁措施的恐惧，与美国企业之间有关民用航空的业务被迫停止。

2.3 此外，根据美国政府自 5 月 2 日起启动关于赫尔姆斯-伯顿法案第三条并扩大实施第四条的决定，有可能在美国法院针对古巴和美国司法管辖区以外的外国实体采取行动；在古巴向按照国际法依法国有化的财产进行合法投资的企业的人员及家属有可能被美国拒绝入境；可能还会实施更多的金融制裁措施，从而将进一步加剧古巴与世界开展合法银行交易的难度。

2.4 根据该法案第三条，美国公民(包括 1960 年古巴严格依照国际法将外国财产收归国有时期的外国人)可能被授权在美国法院针对其认为“非法买卖”此类财产的人员提起诉讼并要求索赔。由于迄今为止没有任何一家美国法院对“非法买卖”国有化财产的概念做出解释，因此，没有任何一个行业或经济活动将排除在这一范围之外。如第 2.3 段所述，这将给古巴民用航空的发展造成种种不利影响，尤其是对那些拥有与古巴机场现代化投资相关业务的外国企业和将古巴与世界联系起来的各国航空公司的运营而言。

2.5 尽管如此，在 2019 年 6 月 25-27 日于特立尼达和多巴哥西班牙港举行的第九届北美、中美和加勒比地区民用航空局长会议上，在有关增强国家对发展航空运输事务的推动的分组讨论中，古巴仍然表示，尽管美国政府对古巴实行封锁持续了 58 年之久，对于古巴航空业而言，从该地区各国民航管理当局获得的支持，以及与三个美国联邦机构和一家公司(即，美国联邦航空管理局、美国运输安全管理局、美国国家运输安全委员会和波音公司)之间保持的专业关系仍然十分重要。

3. 结论

3.1 联合国秘书长每年都会要求联合国系统各机构根据《联合国宪章》和国际法的宗旨和原则，就实施《关于终止美利坚合众国对古巴施加的经济、商业和金融封锁之必要性的决议》的情况做出报告并将报告提交年度会议。

3.2 在这一背景下，国际民航组织在坚持《国际民用航空公约》、《联合国宪章》和许多国际法律文件中昭示的国家主权平等、非歧视、互相尊重、机会均等以及国际贸易和航行自由等原则方面可发挥重要作用，同时，它也是对实行违反这些原则的单方面治外法权措施的影响进行分析并且就此问题采取应对措施的适当论坛。

3.3 美利坚合众国政府对古巴的经济、商务和金融封锁：

- a) 违反《芝加哥公约》序言部分所载的原则。序言部分中规定：“使国际民用航空按照安全和有秩序的方式发展，并使国际航空运输业务建立在机会均等的基础上，健康地和经济地经营”；

- b) 美国的歧视性措施还违反《芝加哥公约》的规范和要求，特别是第四十四条第一、三、四、六、七、八和九款，这些条款确立了国际民航组织的目的和宗旨，即：促进国际航空运输的发展；满足世界人民在这方面的需求；保证缔约各国的权利充分受到尊重；避免缔约各国之间实行歧视；以及普遍促进国际民用航空在各方面的发展。
- c) 是具有治外法权性质的单方面决定，违反了《国际民用航空公约》、《联合国宪章》和国际法的精神，给古巴民用航空的发展造成了负面影响。

4. 建议

4.1 请大会：

- a) 注意本工作文件中所载的信息；
- b) 重申单方面治外法权行动阻碍国际航空运输的可持续经济发展，尤其对发展中国家具有严重的影响；
- c) 敦促所有国家按照其在《国际民用航空公约》、《联合国宪章》及重申贸易和航行自由等事项的国际法中所承担的义务，避免实施和采用影响其他国家的主权、其司法管辖区内的实体和个人的合法权益以及贸易和航行自由的具有治外法权效应的法律和措施；和
- d) 认识到国际民用航空组织是一个适当的常设论坛，以分析国家实行有悖于国际航空运输的有序、可持续与和谐发展的单方面治外法权措施造成的影响，并且须就此问题采取应对措施。