

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.9/2
16 April 1999
ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة في السلع والخدمات، والسلع الأساسية
اجتماع الخبراء المعني بخدمات النقل الجوي: إيضاح القضايا لتحديد عناصر
جدول الأعمال الإيجابي للبلدان النامية فيما يتعلق بالاتفاق العام بشأن
التجارة في الخدمات وبالمفاوضات التي تهم تلك البلدان في قطاعات محددة
جنيف، ٢١-٢٣ حزيران/يونيه ١٩٩٩
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

خدمات النقل الجوي: جدول الأعمال الإيجابي للبلدان النامية

تقرير أعدته أمانة الأونكتاد

ملخص تنفيذي

إن المجال التنظيمي للنقل الجوي الدولي أخذ في التغير بسرعة كبيرة وعلى مستويات عديدة في نفس الوقت، مما يعكس دينامية هذا القطاع. وتهدف هذه التغييرات إلى تلبية الطلب المتزايد باطراد على الخدمات الجوية في كافة أنحاء العالم من خلال اتباع نهج أكثر مرونة إزاء التنظيم. بيد أن القطاع يظل معقداً جداً من المنظور التنظيمي. ويمكن أن تعمل مهمة التوفيق بين الحاجة إلى المرونة وبين الشواغل المتعلقة بالبنية الأساسية والسلامة والبيئة على الحد بدرجة كبيرة من النطاق المتاح لإجراءات السياسات. والانتقال من نظام ثنائي بالدرجة الأولى إلى نظام "شامل" بشكل متزايد، حتى في حالة عدم وجود قيود مادية أو غير مادية، يثير قضايا عويصة لن يكون حلها سهلاً. وبالنسبة للبلدان النامية، تعتبر المشاركة الإيجابية في جميع مستويات التغيير التنظيمي حتمية لكفالة تحقيق الأهداف التي تقوم عليها سياسة الطيران في البلدان النامية وكفالة أن تكون الجهود المبذولة في هذا الصدد متساوقة. وينبغي أن يكون استعراض ملحق الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات الخاص بخدمات النقل الجوي، متساقفاً مع الأعمال التي تضطلع بها منظمة الطيران المدني الدولية، ومكملاً لها بقدر الإمكان. ويعد هذا أحد الأسباب التي قد تجعل للبلدان النامية مصلحة في التعامل مع الملحق المذكور كأداة أساسية يمكن أن تساعد على جعل التحرير أكثر قابلية للتنبؤ والمساءلة بالنسبة لجميع البلدان.

المحتويات

الفقرات

أولاً -	القضايا الرئيسية في النقاش الراهن بشأن النقل الجوي	٣١ - ١
ألف -	اتجاهات السوق إجمالاً	٨ - ٣
باء -	ظروف العرض والطلب	٩
جيم -	عوامل الطلب التي تؤثر على خدمات النقل الجوي	١٣ - ١٠
دال -	القواعد التنظيمية	١٤
هاء -	القواعد التنظيمية الثنائية	١٩ ١٥
واو -	القواعد التنظيمية الإقليمية	٢٦ ٢٠
زاي -	اتجاهات التحرير	٣١ ٢٧
ثانياً -	المشاكل التي تواجه البلدان النامية	٥٣ ٣٢
ألف -	المصالح التجارية	٣٥ ٣٢
باء -	القضايا الاقتصادية والسياسات العامة	٥٣ ٣٦
ثالثاً -	الاجراءات المتخذة لمعالجة المشاكل	٧٩ ٥٤
ألف -	منظمة الطيران المدني الدولية والبلدان النامية	٥٧ ٥٤
باء -	الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات والمحلّق بشأن خدمات النقل الجوي	٧٩ ٥٨

الإطار
الجدول
الحواشي

أولاً - القضايا الرئيسية في النقاش الراهن بشأن النقل الجوي

١- تتضمن التجارة في خدمات النقل الجوي كلا من خدمات نقل الركاب والبضائع والبريد. ويتأثر أداء التجارة وتوصيل الخدمات بأنشطة جميع الفعاليات في صناعة النقل الجوي الدولية، بما في ذلك شركات الطيران (الناقلون)، والموانئ الجوية، ونظم مراقبة الحركة الجوية، وصناعة الطائرات. والفعاليات الأخرى التي تحدث تعاملاتها تأثيراً مباشراً وجذرياً على صناعة النقل الجوي هي هيئات تنظيم الحركة الجوية، والقائمون بتزويد الوقود، وشركات تأجير الطائرات، ومنظمو الجولات.

٢- وقد أظهرت الصناعة حيوية ملحوظة على الرغم من نظم القواعد التنظيمية التي هي في بعض الأحيان أكثر تقييداً وتشدداً من النظم المطبقة في قطاعات أخرى من النشاط الاقتصادي. وقد أصبحت التجديدات التنظيمية والترتيبات السوقية الجديدة ضرورية حتى تعكس الطلب المتزايد باطراد على خدمات النقل الجوي. ويظهر القطاع كثيراً من الخصائص المشتركة مع قطاعات معلومة أخرى مثل وضع ترتيبات تعاونية دولية وإنشاء تحالفات من شتى الأنواع إلى جانب عمليات الاندماج والتملك الداخلية، وذلك بمساعدة ما تحقق من إنجازات في تكنولوجيا المعلومات. كما أن تكليف الغير بأنشطة مثل المحاسبة وإدخال البيانات وغيرها من الخدمات المتصلة بالحاسوب تجعل الصناعة تبدو عالمية أو معلومة مثل أي صناعة أخرى في الاقتصاد العالمي.

ألف - اتجاهات السوق إجمالاً

٣- النقل الجوي واحد من أكبر الصناعات في العالم، إذ يعزى إليه ١,١٤ ترليون دولار من الناتج الإجمالي على الصعيد العالمي ويولد ٢٤ مليون موطن شغل^(١). وتنمية النقل الجوي مرتبطة بشكل متلازم مع تنمية السياحة، وقد ساهم كل منهما في توسع الآخر. وقد توسع النقل الجوي بسرعة أكبر من الناتج العالمي على مدار الأربعين سنة الأخيرة: فمنذ عام ١٩٦٠، نمت حركة الركاب بنسبة ٩ في المائة سنوياً، في حين توسع الشحن الجوي بنسبة ١١ في المائة سنوياً. وفي نفس الوقت، ارتفع الناتج المحلي الإجمالي العالمي بسرعة بمعدل ٣,٥ في المائة سنوياً.

٤- ويعزى زهاء ٧٠ في المائة من سوق خدمات النقل الجوي إلى سفر الركاب، و٢٨ في المائة إلى شحن البضائع، في حين أن البريد يمثل نسبة صغيرة ومتناقصة (٢ في المائة) من الحجم الإجمالي للسوق. بل إن أهمية حركة الركاب أكبر من حيث الإيرادات، حيث أنها تدر بنسبة ٨٨ في المائة من إجمالي الإيرادات. ويمثل الشحن ١١ في المائة من إجمالي الإيرادات ويمثل البريد نسبة واحد في المائة الباقية. وإحدى السمات البارزة في الاتجاهات الماضية والمقبلة لخدمات النقل الجوي في هذه الشرائح هي التفاوت في الأوضاع التنافسية ما بين الناقلين الجويين التابعين للكثير من البلدان النامية وبين الناقلين الجويين التابعين لمعظم البلدان المتقدمة.

٥- وسُجِّل تركيز مرتفع في التجارة في جميع شرائح الخدمات الجوية الدولية في أمريكا الشمالية وأوروبا خلال العقود الثلاثة الأخيرة. بيد أنه يتعين إبراز الأهمية المتنامية للحصص السوقية لجميع شرائح خدمات النقل الجوي

ومعدلات نموها في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ. وتشير تنبؤات منظمة الطيران المدني الدولية إلى أن منطقة آسيا والمحيط الهادئ ستكون أسرع المناطق نمواً في العالم في هذا الصدد خلال هذا العقد والعقد التالي. وستظل مناطق كل من أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وأفريقيا تنمو بسرعة أبداً من المناطق الأخرى. ويعزى ثلاثة أرباع النقل الجوي الدولي للركاب إلى الناقلين التابعين للبلدان المتقدمة، وربعه إلى الناقلين التابعين للبلدان النامية. وبالمثل، فإن الناقلين التابعين للبلدان المتقدمة ينقلون زهاء ٦٠ في المائة من الشحن بينما ينقل الناقلون التابعون للبلدان النامية ٤٠ في المائة منه. ومن بين المناطق النامية، تعتبر منطقة آسيا والمحيط الهادئ أكثر المناطق دينامية في جميع الفئات، وهي تمثل حوالي ٣٠ في المائة من الحركة العالمية. ويعزى إلى المناطق النامية الأخرى مجتمعة، بما فيها أمريكا اللاتينية والكاريبي والشرق الأوسط وأفريقيا، ١٠ في المائة.

٦- وزاد الدخل الإجمالي من الإيرادات التشغيلية للخطوط الجوية العالمية المنتظمة خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٨٥ بمعدل سنوي متوسط بنسبة ٧,٥ في المائة، فارتفع من ١٦٦,٢ مليار دولار إلى ٢٩١ مليار دولار. ونمت تكاليف التشغيل (النفقات) بنفس المعدل، فزادت في نفس الفترة من ١٥٦ مليار دولار إلى ٢٧٤,٥ مليار دولار. وعلى الأساس الإقليمي، وصلت إيرادات التشغيل الإجمالية للخطوط الجوية في أمريكا الشمالية في عام ١٩٩٦ إلى ١٠٣,١ مليار دولار، لتبلغ نتائج التشغيل (الأرباح/الخسائر (-)) ٦,٢ مليار دولار؛ وبلغت بالنسبة للخطوط الجوية في أوروبا ٨٢,٤ مليار دولار و٢,٧ مليار دولار على التوالي؛ وبالنسبة للخطوط الجوية في آسيا/المحيط الهادئ ٦٨ مليار دولار و٣,٢ مليار دولار على التوالي؛ وبالنسبة للخطوط الجوية في أمريكا اللاتينية والكاريبي ١٤,٣ مليار دولار و٠,٣ مليار دولار على التوالي؛ وبالنسبة للخطوط الجوية في الشرق الأوسط ٨,١ مليار دولار و٠,٢ مليار دولار على التوالي؛ وبالنسبة للخطوط الجوية في أفريقيا ٦,٦ مليار دولار و٠,١ مليار دولار على التوالي.

٧- وتشير التنبؤات الخاصة بالاتجاهات المتوقعة في خدمات النقل الجوي الدولية خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٥ إلى حصول زيادة في عدد الركاب من ٣٧٣ مليون إلى ٦٨٠ مليون راكب، ومن ١٣ مليون إلى ٢٤,٤ مليون طن في الشحن على الخطوط المنتظمة الخدمة، ومن ١ ٢٤١ إلى ٢ ٣٩٥ مليار مسافر كيلومتري منتظم، ومن ٧٠ ٢٧٣ إلى ١٤٥ ٧٢٠ ملياراً من الأطنان الكيلومترية من الشحن المنتظم (الجدول ١). ولقد كان للاتجاه النزولي الاقتصادي الحاد في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ تأثير سلبي بالغ الأهمية على الحركة الجوية الداخلية والدولية داخل الإقليم وعلى التدفقات الجوية فيما بين آسيا والمحيط الهادئ وبقية الأقاليم. وبالتالي، فإن النمو المتتبع به في مليارات المسافرين الكيلومترية المنفذة بالنسبة لآسيا ومنطقة المحيط الهادئ في الفترة من ١٩٩٥ إلى ٢٠٠٥، نقح نزولياً من ١ ٢٦٠ إلى ١ ٠٨١ ملياراً، ونقح متوسط معدل النمو السنوي من ٨,٥ إلى ٧ في المائة. وتم تصحيح التنبؤ الخاص بالنمو في مليارات المسافرين الكيلومترية المنفذة على الصعيد العالمي نزولياً من ٣ ٨٠٧ إلى ٣ ٦٢٩ ملياراً ومتوسط معدل النمو السنوي من ٥.٥ إلى ٥ في المائة.

٨- وخلال الفترة ١٩٨٨-١٩٩٧، كانت ١٠ بلدان على الصعيد العالمي تحتل المراتب الأولى من حيث عدد المسافرين الكيلومترية دولياً، وهذه البلدان هي: الولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة، واليابان، وألمانيا، وهولندا، وسنغافورة، وفرنسا، وجمهورية كوريا، وأستراليا، وكندا. وتظهر بعض البلدان النامية ضمن ٣٠ بلداً هي

في الطليعة على الصعيد العالمي من حيث عدد الركاب الكيلومترين خلال نفس الفترة (انظر الجدول ٢). وكان ١٣ ناقلاً من بين أول ٣٠ ناقلاً على الصعيد العالمي من البلدان النامية.

باء - ظروف العرض والطلب

٩- كانت التغييرات في الإنتاج والتجارة والاستثمار على الصعيد العالمي على الجانب الخاص بالطلب، وكذلك العوامل التكنولوجية والتسعيرية على الجانب الخاص بالعرض، مسؤولة عن النمو الملحوظ في الحركة الجوية التي تضاعفت في كل عقد من العقود الثلاثة الماضية، حيث نمت بنحو ضعف معدل الناتج الإجمالي المحلي العالمي^(٢). وسيستمر النمو في خدمات النقل الجوي في المستقبل في الاعتماد بالدرجة الأولى على نمو الاقتصاد والتجارة العالميين وعلى تكاليف الخطوط الجوية (التي تتوقف بدرجة كبيرة على أسعار الوقود)، علاوة على مدى صمود الصناعة أمام التحديات الكبرى من قبيل اكتظاظ الموانئ الجوية والمجال الجوي، والحماية البيئية، والاحتياجات المتزايدة من الاستثمارات الرأسمالية. كما سيتأثر شكل نظم النقل الجوي وحجمها بالقرارات الحكومية، وبالأخص تلك التي تحدد نوع ومدى التنظيمات الاقتصادية للخطوط الجوية.

جيم - عوامل الطلب التي تؤثر على خدمات النقل الجوي

١٠- تعتمد إسقاطات النمو المتوقع في الطلب على خدمات النقل الجوي (ولا سيما في آسيا والمحيط الهادئ) على التنبؤات الاقتصادية الكلية بشأن النمو الاقتصادي العالمي المستدام (الذي ينتج عنه ارتفاع في الدخول التي يمكن التصرف فيها)، غير أن الطلب على خدمات النقل الجوي سيتوقف أيضاً على تطورات أكثر تحديداً مثل: (٣)

- النمو في السياحة الدولية والداخلية لأغراض المتعة والأعمال على حد سواء (انظر أدناه). ويصل ما يقرب من ٤٠ في المائة من الوافدين للسياحة الدولية عن طريق النقل الجوي، غير أن هذه الحصة قد ترتفع في المستقبل؛

- العولمة والتكامل المتنامي بين الاقتصادات وترابطها، مما يفضي إلى التوسع في تدفق الرحلات المتصلة بنشاط الأعمال فيما بين البلدان وداخلها، مما يزيد الحركة الجوية كثافة. وأحد جوانب هذه العملية يتمثل في إدخال أقاليم/بلدان جديدة في التدفقات الدولية، مما يوسع النطاق الجغرافي لتوسع النقل الجوي؛

- الاتجاه المستمر صوب خفض أجور السفر بالنقل الجوي (التي انخفضت من الناحية الفعلية بنسبة ٤٠ في المائة منذ منتصف السبعينيات)؛

- نمو حصة المنتجات عالية القيمة/قليلة الحجم في صناعة وتجارة البلدان الصناعية، جنباً إلى جنب مع تطبيق تقنيات إدارة الإنتاج الآني والمعتقد، حيث يكون للوقت أهمية فائقة. ويفضي ذلك إلى زيادة في الطلب على الشحن الجوي(٤)؛
- ارتفاع حصة الخدمات في الإنتاج الإجمالي. وقطاع الخدمات أكثر كثافة من قطاع التصنيع من حيث السفر؛
- زيادة الحركة الدولية للعمالة، مما يفضي إلى زيادة في رحلات نشاط الأعمال والرحلات الشخصية على حد سواء؛
- الاتجاه صوب السفر لفترات أقصر عدة مرات خلال السنة بدلاً من أخذ عطلة واحدة لفترة طويلة؛
- الاستهلاك المتزايد للمواد الغذائية الطازجة غير المعمرة التي يعود منشؤها إلى بلدان بعيدة (والتي يتعين بالضرورة نقلها بطريق الجو)؛
- تحرير حركة النقل الجوي.

١١- وفي جانب العرض، حدثت تطورات هامة أخذت تغير عالم الطيران. فأولاً، كان التخفيف التدريجي من صرامة الهياكل التعريفية مسؤولاً إلى حد كبير عن الانتقال إلى ظروف تجارة وتنافس في الصناعة تتميز بقدر أكبر من الحرية. وعمل إدخال العمل بسعر الشراء المسبق لتذكرة الرحلة المخفضة (الأبكس)، وهو في حد ذاته استجابة من الخطوط الجوية المنتظمة للأهمية المتزايدة لحركة الطيران غير المنتظمة (العارضة)، أدخل قدراً كبيراً من المنافسة ورضاء المستهلك في قطاع هو، لولا ذلك، معزول جداً، وذلك عن طريق الترويج لتخفيض عام في التعريفات يستند إلى إعطاء خصوم مقابل الشراء المسبق والامتثال لشروط إضافية أخرى (مثل فرض قيود على طول فترة الإقامة). وبالإضافة إلى ذلك، أصبحت أجور السفر أكثر مرونة مع إدخال العمل بتقديم مزايا للمستهلك المنتظم، مثل برامج الراكب الكثير السفر^(٥).

١٢- وثانياً، أعد الناقلون نظاماً لتجميع الحركة من الخطوط المتلاقية في "محور" مركزي. وقد بدأت هذه الظاهرة في الولايات المتحدة نتيجة للتحرير الداخلي الذي حدث في أواخر السبعينيات. وعلى الصعيد الدولي، قام نظام "الخطوط المحورية الرئيسية والخطوط الفرعية المحلية" بدور هام في تطور المنافسة فيما بين الناقلين، حيث أنه يتطلب من الناقلين أن يستحدثوا استراتيجية دولية (أو مدولة) للربط بين الخطوط المحورية والخطوط الفرعية داخل الحدود الوطنية وفيما وراءها. ولقد كانت الضغوط الرامية إلى خلق شبكات عالمية حقيقية عن طريق الخطوط المحورية والخطوط الفرعية إحدى السمات الحديثة لعلاقات الطيران.

١٣- وقد تعامل مختلف الناقلين، في إطار تنمية الشبكات العالمية، مع الضغوط السوقية الرامية إلى تنمية الشبكات العالمية بطرق مختلفة. وقد فضل القليل جداً منهم أن ينفرد بأمره، محاولاً تنمية شبكاته الخاصة به. ولجأ آخرون إلى التحالفات السوقية، التي تنطوي في بعض الأحيان على ترتيبات ملكية متبادلة تسمح لهم بربط المحلور عن طريق ممارسات مثل تقاسم الرموز. وتشير التقديرات المستمدة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن ما يقرب من ٢٠٠ شركة طيران اشتركت حتى حينه في إنشاء ما يزيد على ٥٠٠ تحالف^(٦). وقد انطوى معظم هذه التحالفات على ترتيبات لتقاسم الرموز حيث يستطيع الناقلون أن يتحصلوا على مزايا شبكية دون أن يستثمروا فعلياً في توسيع شبكاتهم. ويأتي رواج تقاسم الرموز أيضاً من أنه يشكل أداة قوية يستخدم بها الناقلون إلى أقصى حد حقوق الحركة الجوية، وبخاصة عندما تمنح هذه الحقوق في شكل خدمة أي نقطة داخل شريك ثنائي أو خارجه. وقد تركز الانتقاد لتقاسم الرموز في تأثيره على المافسة ورضاء المستهلك^(٧). وقد أُلقت التحالفات بصورة عامة، وألقى تقاسم الرموز بصفة خاصة، بضغوط تنافسية كبيرة على شركات الطيران بإدخالها العمل بطريقة عملية المنحى لتسهيل نشاط الأعمال على الرغم من القيود التنظيمية القائمة.

دال - القواعد التنظيمية

١٤- يتكون تنظيم خدمات النقل الجوي الدولية من اتفاقات متعددة الأطراف وثنائية على حد سواء تشمل الحكومات وشركات الطيران. ويمكن إرجاع بدايات الإطار التنظيمي الراهن إلى الأربعينات عندما أفضى العجز عن التوصل إلى اتفاق متعدد الأطراف وشامل ومقبول على نطاق واسع بشأن تبادل الحقوق الاقتصادية أثناء مؤتمر شيكاغو في عام ١٩٤٤ أو عقب اختتامه مباشرة إلى اعتماد الدول بالدرجة الأولى في هذا الصدد على اتفاقات ثنائية. وفي الوقت الحاضر، أودع زهاء ١٩٥٠ من اتفاقات من هذا القبيل لدى منظمة الطيران المدني الدولية وفقاً للمادتين ٨١ و٨٣ من اتفاقية شيكاغو. ومن المعروف أن ثمة اتفاقات عديدة أخرى قائمة ولكنها لم تسجل بعد. وقد تطورت الممارسات التنظيمية المتعددة الأطراف والثنائية على حد سواء منذ ذلك الحين. بيد أن التنظيمات المتعددة الأطراف العالمية عرفت، فيما عدا استثناءات قليلة، عن تناول سبل الوصول إلى الأسواق، مركزة على الجوانب التقنية والمتعلقة بالسلامة للرحلات الجوية الدولية. وكان تطور النظم الثنائية، علاوة على النظم المتعددة الأطراف مؤخراً، يسير باتجاه التوصل إلى قدر أكبر من المرونة والتحرير.

هاء - القواعد التنظيمية الثنائية

١٥- ما انفكت تنظيمات النقل الجوي الدولي تستند، منذ مؤتمر شيكاغو، إلى اتفاقات الخدمات الجوية الثنائية بالدرجة الأولى، التي تقوم الدول من خلالها، ممارسة لسيادتها على مجالها الجوي، باتخاذ القرارات بشأن سبل وصول الناقلين الجويين إلى الأسواق، وتسعير وتحديد كمية الخدمات الموردة. وكانت هذه الاتفاقات تقوم عادة على تبادل الامتيازات وتشمل التحديد المسبق للسعة، والموافقة المزدوجة على التعريفات، وخطوط السير ما بين مدن معينة يتم خدمتها (انظر الإطار ١). وعادة ما كانت تسمى شركة خطوط جوية أو اثنتان كناقل رسمي في الرحلات الجوية الدولية ومن ثم تتمتع بحقوق حصرية في تلك الأسواق.

١٦- وكان أهم تطور ثنائي مؤثر في أعقاب مؤتمر شيكاغو يتمثل في الاتفاق الثنائي لعام ١٩٤٦ بين المملكة المتحدة والولايات المتحدة؛ فنص "اتفاق برمودا الأول" على أن تحدد التعريفات بمعرفة شركات خطوط الجوية من خلال اتحاد النقل الجوي الدولي، بشرط موافقة كلا الطرفين، على أن تخضع السعة لاستعراض رجعي الأثر. وأصبح ما يسمى بالاتفاق من نوع برمودا نموذجاً يحتذى في العقود التالية، غير أن تأثيره التحريري المنتظر تضاعف بفعل اتفاقات جميع خطوط الجوية وغير ذلك من ترتيبات تقاسم السعة. بيد أن الاتفاقات الثنائية، سواء كانت تستوحي نموذج برمودا أم لا، كان لها تأثير معزز للاستقرار إلى حد بعيد جداً على تنظيم النقل الجوي وعملت إلى حد كبير على إتاحة وكفالة النمو الهائل في الصناعة في الفترة التالية للحرب.

١٧- وعلى مدار الـ ١٥ سنة الماضية، أعيد التفاوض بشأن العديد من الاتفاقات الثنائية لتحريرها وجعل أحكامها أكثر مرونة. ورغم أن ثمة درجات اختلاف كثيرة فيما وصل إليه ذلك الأمر، فإن الاتفاقات الجديدة تضيف المزيد من المرونة على سيطرة الدولة (أو تلغيها) على معدلات التواتر، والسعة، والأسعار (التي يترك تحديدها للأسواق إلى حد ما)، وتزيد - أو لا تحد - من عدد الناقلين المعيّنين. ويقوم هذا التعديل في توجهات الاتفاقات الثنائية للخدمات الجوية على الكثير من نفس العوامل التي أفضت إلى التحرير المحلي (السعي إلى درجة أكبر من الكفاءة والتنافس، والأسعار الأدنى، إلخ).

١٨- ومن بين بعض الأحداث الرئيسية التي حددت الاتجاه الجديد لسياسة النقل الجوي الدولي، الاتفاق الثنائي بين الولايات المتحدة وهولندا لعام ١٩٧٨، وإعلان وزارة النقل في الولايات المتحدة في عام ١٩٩٢ الخاص بمواصلة تنفيذ سياسة السماء المفتوح. وكان هذا الإعلان يرمي بداءة إلى تحرير الحركة الجوية مع أوروبا (الغربية)، ثم مع البلدان الأخرى لاحقاً. وفي خلال نفس السنة، وقع اتفاق سماوات مفتوحة مع هولندا، وخلال السنوات التالية، وقعت اتفاقات سماوات مفتوحة أخرى أو اتفاقات متحررة جداً مع بلدان أوروبية (النمسا وبلجيكا والدانمرك وفنلندا ولكسمبرغ والسويد والنرويج وسويسرا وآيسلندا وألمانيا). وفي عام ١٩٩٥، وقع اتفاق ثنائي بين الولايات المتحدة وكندا، يستشرف التحرير الهام الذي سيحدث في الحركة الجوية العابرة للحدود خلال ثلاث سنوات.

١٩- وأخذ النظام الثنائي يتضمن حقوقاً تجارية وثيقة الصلة (أحياناً ما يشار إليها على أنها "حقوق طيعة") نتيجة للاتفاق المعياري لخطوط السير الجوية المعتمد في مؤتمر شيكاغو. وقد تضمن هذا الاتفاق المعياري أحكاماً بشأن رسوم المستخدم غير التمييزية، والجمارك وإجراءات الهجرة، وإعفاء الوقود الجوي من الضرائب، ومعايير الملكية والسيطرة (أن تكون شركة خطوط جوية مسماة مملوكة إلى حد كبير وخاضعة للسيطرة الفعلية لدولة مسمّية أو لمواطنيها) ورغم أنه كثيراً ما كان حكم يمنح شركات خطوط جوية مسماة "فرصة منافسة عادلة ومتساوية" يُستخدم للبت في قضايا تجارية وثيقة الصلة، فقد وجدت الدول أنه من الضروري مع نمو الصناعة أن تدرج أحكاماً ثنائية محددة بشأن أمور مثل تغيير العملة وتحويل الإيرادات، وبيع وتسويق الخدمات الجوية، وإنشاء المكاتب وتمثيل شركات خطوط الجوية (دخول وإقامة الموظفين من غير المواطنين)، والإعفاء المتبادل من ضرائب الدخل، والمناولة الأرضية، وتقاسم الرموز، وخدمات الحجز الحاسوبية، وتأجير الطائرات. وقد حاج البعض بأن إدراج مثل

هذه الأمور في الاتفاقات الثنائية يرجع بالأساس إلى الافتقار إلى مكان أفضل للنص عليها، وهي حالة ربما تتغير إلى حد أكبر مع مقدم اتفاق التجارة في الخدمات وملحقة بشأن خدمات النقل الجوي (انظر الفصل الثالث أدناه).

واو - القواعد التنظيمية الإقليمية

٢٠- ويوجد أيضاً، بالإضافة إلى الاتفاقات الثنائية، ترتيبات إقليمية متعددة الأطراف من أجل التنظيم الاقتصادي الشامل للنقل الجوي الدولي ومن أجل جوانب هامة منه على حد سواء. ونقدم أدناه خمسة أمثلة بارزة.

٢١- **الاتحاد الأوروبي.** أنشأت الدول الأعضاء على مدار فترة أولية مدتها ١٠ سنوات وعلى ثلاثة مراحل متميزة، نظاماً للقواعد التنظيمية يرمي إلى خلق سوق موحدة للخدمات الجوية داخل أوروبا^(٨). وقد بدأ سريان آخر "اتفاق إجمالي" للتحرير في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣، لتحقيق تمديد القواعد التنظيمية الخاصة بالاتحاد الأوروبي لتشمل مجالات مثل الترخيص، وسبل الوصول إلى الأسواق، والتسعير، والسعة والتنافس، ونظم الحجز الحاسوبية، وسبل الوصول إلى الموانئ الجوية. وخلق الاتفاق الإجمالي الثالث لأول مرة سوق طيران على صعيد الاتحاد الأوروبي يستطيع فيها أي شخص من الاتحاد الأوروبي (فرد أو شركة)، بغض النظر عن جنسيته، أن ينشئ شركة نقل جوي في أي مكان داخل السوق الموحدة وأن يشتغل من هناك حيثما أتيحت له الفرص السوقية، دون أي حاجة إلى تصريح حكومي للقيام بذلك. وبالإضافة إلى ذلك، ألغي التمييز بين الخدمات الجوية المنتظمة وغير المنتظمة بحيث تستطيع شركات الخطوط الجوية أن تحدد لنفسها، وفقاً للظروف السوقية، نوع الخدمة التي ترغب في تقديمها. كما ترك تحديد الأسعار لكي تقررته شركات الخطوط الجوية، جنباً إلى جنب مع مستوى السعة التي تريد أن تعرضها في السوق^(٩).

٢٢- **الحلف الأندلي.** في عام ١٩٩١، وافقت الدول الأعضاء في الحلف الأندلي ألا وهي إكوادور وبوليفيا وبيريو وفنزويلا وكولومبيا، بمقتضى القرار ٢٩٧ للجنة اتفاق كرتاخينا، على إنشاء منطقة "سماة مفتوح" تمنح فيها شركات الخطوط الجوية في كل الدول الأعضاء جميع حريات الجو الخمس بدون أية قيود على الحركة داخل المنطقة^(١٠).

٢٣- **المجتمع الكاريبي.** أبرم الاتفاق المتعدد الأطراف بخصوص إدارة الخدمات الجوية داخل المجتمع الكاريبي في ٦ تموز/يوليه ١٩٩٦ فيما بين ١٤ دولة كاريبية هي: أنتيغوا وبربودا، وبربادوس، وبليز، وترينداد وتوباغو، وجامايكا، وجزر البهاما، ودومينيكا، وسانت فنسنت وجزر غرينادين، وسانت كيتس ونيفيس، وسانت لوسيا، وسورينام، وغرينادا، وغيانا، ومونتسيرات. وقد دخل الاتفاق حيز النفاذ في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨.

٢٤- **السوق المشتركة للمخروط الجنوبي.** يعتبر اتفاق فورتاليزا، الموقع في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، أول اتفاق بشأن الخدمات الجوية تتفاوض عليه بلدان السوق المشتركة للمخروط الجنوبي، ألا وهي الأرجنتين وأوروغواي وباراغواي والبرازيل، والدولتان المنتسبتان بوليفيا وشيلي. وأنشأ الاتفاق حرية الجو لشركات الخطوط الجوية دون الإقليمية بالنسبة للحركة داخل المنطقة على خطوط السير التي لا تخدمها اتفاقات ثنائية قائمة^(١١).

٢٥- جنوب شرق آسيا. أبرم اتفاق في ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٩٨ بين جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وفيت نام وكمبوديا وميانمار، بشأن التعاون دون الإقليمي في النقل الجوي.

٢٦- وتجدر الإشارة إلى أنه ولئن كانت جميع الاتفاقات الإقليمية المتعددة الأطراف تجمع بينها أمور مشتركة مثل الانطباق على جميع الخدمات الجوية المنتظمة ومنح الحريتين الأولى والثانية، إلا أنها تتباين إلى حد بالغ فيما يتعلق بعناصر مهمة مثل التعريفات والسعة والوجهة المتعددة. وتشمل الأعمال الأخرى التي تم الاضطلاع بها فيما بين البلدان النامية إعلان ياموسوكرو الذي أوصى بنقل الاهتمام إلى الجهود دون الإقليمية والتحالفات الاستراتيجية لشركات الخطوط الجوية. وفي هذا الشأن، تم إبرام اتفاق بانجول في ٤ نيسان/أبريل ١٩٩٧ لتنفيذ الإعلان بالنسبة لست دول أفريقية (الرأس الأخضر، وسيراليون، وغامبيا، وغانا، وغينيا - بيساو، ونيجيريا)^(١٢).

زاي - اتجاهات التحرير

٢٧- تأتت الدفعة الأصلية لتحرير سياسة النقل الجوي الدولي من السياسة التي اتبعتها الولايات المتحدة لتوسيع نطاق إلغاء القواعد التنظيمية لسوقها الداخلية ليشمل المسارات الدولية. وبالمثل، فقد أفضى تحرير السوق الداخلية لأوروبا الغربية إلى إعطاء دفعة لتوسّع تلك السياسات دولياً في سوق بلدان أوروبا الوسطى والشرقية، التي ينبغي أن تتقيد بسياسة الخطوط الجوية الأوروبية في الأجل المتوسط.

٢٨- وفيما بين البلدان والأقاليم النامية، سجّل تحرير بالغ الأهمية، مثلاً بين الأرجنتين وشيلي، وبين فنزويلا وكولومبيا، وبين غواتيمالا وبنما، وبين إثيوبيا والإمارات العربية المتحدة، وبين البحرين وماليزيا، وبين ماكاو ونيبال.

٢٩- وقد حدث التحول الهام في الاتجاه الذي اتبعته سياسة النقل الجوي الدولي على مدى الـ ١٥ سنة الماضية^(١٣) في سياق الإطار المؤسسي الدولي القائم. ولا تزال الاتفاقات الثنائية الأكثر تحرراً واتفاقات السماء المفتوح عبارة عن اتفاقات بين دولتين (يمكن أن تؤثر، رغمًا عن ذلك، على بلدان ثالثة في حالة حقوق الحريتين الخامسة والسادسة)، على الرغم من أن أحكامها أكثر مرونة بشكل بالغ الأهمية من الاتفاقات الثنائية التقليدية. وتدخل هذه الاتفاقات في إطار النظام الذي أقامته اتفاقية شيكاغو. ومن الناحية الأخرى، هناك آليات سوقية تلقي بضغوط متزايدة على الإطار التنظيمي الدولي القائم. فالتحالفات بين شركات الخطوط الجوية من بلدان مختلفة وممارستها المتمثلة في تقاسم الرموز، على سبيل المثال، يمكن أن تسمح للناقلين بسبل وصول تفضيلية إلى الحركة الفرعية العابرة، ويمكن لمنح حقوق الامتياز أن تلتف بشكل غير مباشر حول أحكام المواطنة في الاتفاقات الثنائية والقيود المفروضة على تملك الأجانب لشركات الطيران الوطنية.

٣٠- ومن الناحية الأخرى، تهدف بعض المبادرات التنظيمية الإقليمية المشروحة آنفاً إلى تحقيق قدر أكبر من المرونة في القواعد التي تتجاوز الأطر التنظيمية الثنائية الدولية القائمة. وتتطوي هذه المبادرات على اتباع قواعد تنظيمية إقليمية للحركة الجوية، إما لكي تكمل الهيكل الثنائي أو لتحل محله. وسياسة النقل الجوي الإقليمي جزء من عملية أوسع للتكامل الاقتصادي الإقليمي.

٣١- ويبدو أن هذه المبادرات تشير إلى النزعة إلى أقلمة سياسة النقل الجوي، التي يضطلع بها في الأغلب كجزء من بناء أسواق مشتركة أو عمليات تكامل اقتصادي تنطوي ضمناً على تكامل اقتصادي وثيق بين البلدان الأعضاء. والمبادرات الإقليمية القائمة بشأن النقل الجوي لا تعالج قطاع الطيران كجزء من ضوابطها التنظيمية الخاصة بالتجارة في الخدمات بل إنها تضع سياسة مشتركة منفصلة للنقل الجوي.

ثانياً - المشاكل التي تواجه البلدان النامية

ألف - المصالح التجارية

٣٢- كان لتاريخ الطيران في العالم النامي، على الرغم من مروره بتطور وتغيّر مستمرين، جانب هام مشترك مع تاريخه في العالم المتقدم: دافع غالب في سياسة الطيران لكفالة وجود ناقل يحمل العلم الوطني. واهتمام البلدان النامية بامتلاك الشركات الوطنية للخطوط الجوية الكثير فيما يتصل بمواقف هذه البلدان. فبدأئ ذي بدء، ثمة إدراك بأن وجود صلة بالعالم الخارجي أمر له أهميته الحاسمة بالنظر إلى التقلبات المفاجئة في السياسات العالمية والعلاقات الاقتصادية. وتشعر البلدان، لا سيما النامية منها، بالتردد بوجه خاص في الامتناع عن امتلاك شركة نقل وطنية في حين أن التجارب قد أثبتت أنه في أوقات الطوارئ أو الحروب أو غيرها من الأزمات، نجد أن الانخفاض الشديد في الحركة والعزلة يعاقبان فعلاً البلدان المتضررة. والسبب الهام الآخر في الاحتفاظ بشركة طيران وطنية يتعلق بالوظيفة التي قد تؤديها الخدمات الجوية بشكل غير مباشر في تسهيل الإمداد بالخدمات المحلية. فمن الشائع تماماً أن تعتمد البلدان النامية على الأرباح المحصلة من الحصة الدولية لشركات الطيران الوطنية في تمويل الخدمات المحلية التي قد تكون مكلفة بقدر ضرورتها لأسباب إنمائية. ومن الأسباب الأخرى للاحتفاظ بناقل وطني ما يتعلق بالقضايا الإنمائية مثل الحاجة إلى كفالة نقل التكنولوجيا أو المهارات الإدارية أو توليد النقد الأجنبي.

٣٣- وتعترف الحكومات في كافة أنحاء العالم بشكل متزايد بالحاجة إلى موازنة سياسات الطيران، التي تهتم من الناحية التقليدية بحماية مصالح شركات طيرانها الوطنية أكثر من اهتمامها بحماية مصالح المستهلكين (الركاب والشاحنين). وفي الواقع، ما انفك إطار أوسع بكثير للسياسات العامة يؤثر لبعض الوقت في القرارات المتخذة في النقل الجوي. وعلى سبيل المثال، فإن سياسات الطيران التي تقيد المنافسة تحد من إمكانات النمو في السياحة؛ ويمكن أن تكون الفرصة الضائعة خطيرة للغاية.

٣٤- ويتمثل التحدي الذي يواجه البلدان النامية في القيام بالتوفيق بين عدد من الغايات التي يحتمل أن تكون متناقضة مثل حماية الناقلين الوطنيين وتخفيف قيود الحركة الداخلية بهدف تحقيق قدر أكبر من المنافسة وتخفيض الأسعار. وكثيراً ما تأتي تلك التناقضات بصفة عامة من حقيقة أن النقل الجوي يقوم بوظيفة مزدوجة بالنسبة للبلدان النامية، فهو يكفل وجود صلات خارجية مع المراكز التجارية الرئيسية وينهض في الوقت نفسه بأعباء التنمية الاجتماعية والاقتصادية، سواء من خلال مساهمته في القطاعات الاقتصادية الأخرى أو من خلال تقديم خدمات اجتماعية، وعلى سبيل المثال للمناطق والمجتمعات النائية.

٣٥- ويحدث هذا التوفيق بين غايات يحتمل أن تكون متناقضة في سياق دينامي يتعلّق بإعادة هيكلة الخطوط الجوية لتحبيذ قدر أكبر من الكفاءة والقدرة على المنافسة، علاوة على حدوثه في محيط تنظيمي دولي متغير. وعلى الرغم من إلحاح الغايات المشروعة المتصلة بالتنمية، فإنه يتعين على البلدان النامية أن تواجه بشكل متزايد الحاجة إلى تقليل و/أو إلغاء الإعانات في الوقت الذي تؤمّن فيه مكاناً في السوق لشركات طيرانها، وتعمل على الانضمام إلى شركات الطيران من البلدان المتقدمة في استنباط سبل للنهوض بمزيد من الحركة بأسعار أدنى ونوعية أفضل. وفي حين كان بوسع البلدان النامية في الماضي أن تحمي ناقلها الوطنيين، فإنه يتعين عليها الآن أن تبحث عن سبل ذات توجه سوقي لتخطي العقبات التقليدية أمام المشاركة الأكبر في الحركة الدولية وإلا فإنها تتعرض لخطر أن تُستبعد من السوق تماماً.

باء - القضايا الاقتصادية والسياسات العامة

٣٦- يتطلب التوسع في التجارة في خدمات النقل الجوي اتخاذ موقف إيجابي على جبهات عديدة. وتسري الحاجة إلى حفز الكفاءة والجودة من خلال المنافسة الأبعد مدى، على الأسواق المحلية والدولية على حد سواء، وإن يكن بدرجات متفاوتة من الكثافة. وقد فعلت تدابير مثل إلغاء القيود التي تفرضها القواعد التنظيمية المحلية على تحديد شركة الخطوط الجوية والموانئ الجوية إلى جانب تحرير هيكل أجور السفر، الكثير من أجل إيجاد قدر أكبر من التنافسية فيما يتعلق بالأسعار والنوعية على حد سواء، بحيث استطاعت شركات الطيران الوطنية نتيجة لذلك أن تحسن من فرصها في الأسواق الدولية أيضاً. وعلى الجبهة الدولية، كان لتوفير قدر أكبر من الحرية للرحلات الجوية غير المنتظمة نفس التأثير أيضاً في الوقت الذي أضافت فيه الكثير إلى توافر الخدمات الجوية للبلدان التي لم يتصادف أن كانت في موقع جيد من حيث خطوط السير الدولية الرئيسية^(١٤).

٣٧- ومن بين التدابير الأخرى التي ساهمت في زيادة مشاركة البلدان النامية في التجارة في خدمات النقل الجوي، الاستثمار في تحسين شركات الطيران الوطنية أو، كبديل، تعزيز خصصتها. وبالإضافة إلى ذلك، نشطت البلدان النامية في التفاوض حول اتفاقات ثنائية جديدة، وحول اتفاقات إقليمية معدودة الأطراف في بعض الأحيان^(١٥). والتساؤل الرئيسي هنا هو ما إذا كانت المفاوضات حول اتفاقات تحررية بدرجة متزايدة يمكن أن تنص حقيقة على الأمن الضروري وإمكانية التنبؤ والمشاركة المتزايدة للبلدان النامية، أو ما إذا كان من الضروري اتباع نهج أكثر مراعاة لدقائق الأمور (انظر الفصل الثالث أدناه).

٣٨- وهناك عدد من القضايا ذات الأهمية الخاصة من منظور السياسة العامة. وفي الأجزاء التالية، ستُعرض أهم هذه القضايا فيما يتعلق بخدمات النقل الجوي بصفة عامة ودلالاتها بالنسبة للبلدان النامية بصفة خاصة.

(أ) سياسات التسعير

٣٩- إن التسعير مجال يتصف من الناحية التقليدية بقدر كبير من التعاون فيما بين الناقلين الجويين، على الرغم من أن قيام الناقلين الجويين بالتسعير الأحادي أصبح القاعدة مع التحرير، ولا سيما على خطوط السير الجوية الرئيسية. وبالنسبة للبلدان النامية، كانت الاتفاقات التعريفية ونظم تقاسم الخطوط مسؤولة عن زيادة مشاركة خطوطها الجوية عما كان ليحدث لولا ذلك. وقد حابى تنسيق التعريفات للبلدان النامية وشركات الطيران الصغيرة والمتوسطة الحجم الأخرى، وذلك من خلال تزويدها بسبل للدخول في نظم المبيعات الخاصة بشركات الطيران الأكبر. وكان أثر ذلك المساعدة على كفالة وجود هذه الشركات في الأسواق الدولية، وهو أمر طيب بالنسبة لشركات الطيران المستفيدة، علاوة على المستوى العام للمنافسة الذي يحتفظ به بهذا الشكل في النقل الجوي. وأحد العناصر الهامة الأخرى في تحديد الأسعار والتنسيق بالنسبة للبلدان النامية هو منع السلوك الافتراضي من جانب شركات الطيران التي تستطيع، بسهولة نسبية، أن تُخرج شركات الطيران غير المستعدة أو الحديثة العهد من الأسواق باتباع استراتيجيات تسعير شرسة^(١٦) ومن ثم فمن الممكن القول، لهذا السبب وغيره، بأن نظام التسعير الراهن قد يكون ملائماً للوفاء بالحاجات الرئيسية للبلدان النامية في هذا المجال.

(ب) خطوط السير، وحقوق حركة النقل والسعة

٤٠- **خطوط السير.** يتحدد خطر السير بواسطة النقاط (المدن) التي تخدمها شركة طيران، وبذلك يمثل سوق تلك الشركة فعلياً. ومن المعهود أن تتفق الحكومات بشكل ثنائي على خطوط السير التي تتم عليها الحركة، وكثيراً ما يشمل ذلك الحركة بين نقطة دخول وخروج محددة أو أكثر في بلد المنشأ ونقطة دخول وخروج أو أكثر في البلد الأجنبي. وقد يكون لدى البلدان فعلاً أكثر من نقطة دخول وخروج تكلف الحركة بخدمتها، وعادة ما يتوفر ذلك للبلدان الكبيرة. لذلك تميل البلدان الأكبر، في المفاوضات الثنائية حصراً، إلى امتلاك قوة تفاوضية أكبر بحكم أنها تستطيع أن تعرض أكثر من نقطة دخول وخروج على الشركاء التجاريين. وكثيراً ما تكون البلدان الصغيرة والنامية التي لا تملك أكثر من نقطة دخول وخروج واحدة في وضع غير مؤات من الأساس في هذا الجانب من المفاوضات الثنائية، ولا سيما إذا كانت المفاوضات تجري على أساس نهج تبادلي صارم جداً تجاه هذه المسألة. بيد أن إمكانات حركة السياح والموقع الجغرافي المفضي إلى عمليات تدرج في إطار الحرية السادسة يمكن أن تعوض في كثير من الأحيان عن اختلال التوازن الثنائي في قوة المفاوضات.

٤١- **حقوق حركة النقل.** تشير هذه الحقوق إلى نوع الحركة التي تمنحها البلدان لبعضها البعض في الاتفاقات المبرمة بينها. ويمكن أن تحدد القدرة على دفع الحركة إلى ما بعد أو وراء مدينة أو مدن معينة مدى القدرة التنافسية

لِلناقلين الجويين إلى حد كبير. والبلدان التي أحسنت وضع نظم خطوط محورية رئيسية وأخرى فرعية محلية تملك ميزة في الأسواق المحلية والعالمية على حد سواء لأنها يمكن أن تُنجز أكثر من البلدان الأخرى نسبياً في تحقيق وفورات الحجم و/أو النطاق. وبالنسبة للبلدان النامية، يعتبر التحدي التنافسي الذي تواجهه في إنشاء الشبكات الدولية والحصول على الحق في القيام بذلك، تحدياً هائلاً إلى حد كبير. وفي غياب حجم حركة كبير وتأزر في العمليات المحلية يدخل الناقلون الجويون التابعون للبلدان النامية الأسواق الدولية غير مسلحين بوفورات الحجم أو النطاق. وحتى عندما تكون شركة الطيران فعالة نسبياً، فإن الحصول على أكثر من الحقوق قد يكون اقتراحاً صعباً جداً، بالنظر إلى أوجه التفاوت في القوة التفاوضية فيما بين البلد النامي وبلد لديه الكثير مما يقدمه في مفاوضات ثنائية^(١٧).

٤٢- السعة. تشير السعة إلى مقياس كمي للمعرض من خدمات النقل الجوي، ويعبر عنه عادة من حيث طراز الطائرة، وعدد مقاعد الركاب و/أو وحدات الوزن أو الحيز، وتواتر خدمة جوية معينة^(١٨). وبالنسبة للبلدان النامية، تصبح المفاوضات المتعلقة بالسعة صعبة بوجه خاص بفعل عدد من العوامل، من بينها مفاهيم مثل المعاملة بالمثل أو فرصة التنافس العادلة والمتساوية والتي تسفر عن قيام منافس أقوى بمضاهاة أي زيادات في السعة من قبل شركة (شركات) طيران تابعة للبلد النامي. وتتفاوت الحجة المؤدية لضوابط السعة أو المعارضة لها في سياق مشاركة شركات طيران البلدان النامية في السوق العالمية من حالة إلى أخرى، بحسب خصائص شركة الطيران وخط السير وما إلى ذلك. ولا ينبغي أن يغيب عن الأذهان أن الخبرة المكتسبة بشأن السعة المنظمة قد ساعدت ناقلي البلدان النامية بكثير من الطرق بواسطة ضمان عتية الحركة الدنيا لهم في الوقت الذي تحميمهم فيه من الإغراق من حيث السعة والسعر من جانب الناقلين الأكبر والأقوى مالياً. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تنظيم الناقلين الفعال للسعة في كلا طرفي خط سير معين يعتبر في المعتاد وسيلة يعول عليها لكفالة أجور سفر أعلى، ومن ثم يرفع الربحية التجارية لكلا الناقلين.

(ج) استراتيجيات وتحالفات التوزيع والتسويق وتخفيض التكلفة

٤٣- تعمل شركات الطيران على تحسين نوعية الخدمة، وتروج لمنتجاتها لتمييزها عن المنتجات المنافسة، وتبني ثقة المستهلكين فيها من خلال الجودة والتسويق، وتخفيض من تكاليفها للتوصل إلى سعر نهائي أقل لما تعرضه من خدمات. وحتى عهد قريب، كان بمقدور شركات الطيران أن تعتمد إلى حد كبير على الاتفاقات الثنائية لضمان حصة مريحة من أي سوق بعينها. ومع ظهور التنافس المتزايد من خلال جهود التحرير، تعين على شركات الطيران أن تصبح أكثر تأثراً بالدوافع السوقية، وقد توصلت إلى ذلك بعدة طرق. واستخدام هذه الشركات لبرامج متطورة لإدارة العائدات ونظم الحجز الحاسوبية، علاوة على السرعة الكبيرة التي شاعت بها عمليات الاندماج والتحالف في الصناعة، يشهد على قوة توائم الناقلين الجويين على الرغم من صرامة القواعد التنظيمية. وحتى عندما تفلح شركات طيران البلدان النامية في التوصل إلى تخفيض تكلفه عملياتها، فإنها تجد صعوبة كبيرة في البقاء والنمو على أساس ذلك وحده. إذ أنها تحتاج، بالإضافة إلى التكلفة المنخفضة، إلى استحداث وعرض خدمات متميزة جنباً إلى جنب مع استراتيجيات تسويق ناجحة بغية اكتساب حيز ما في السوق. وقد ثبت أن التحالفات الاستراتيجية، التي كثيراً ما تستند إلى العلاقات الإقليمية، تعتبر استجابة يعول عليها لهذا المستوى من الضغوط التنافسية^(١٩). ومن الاستجابات

الأخرى، ولا سيما بالنسبة للصعاب التي ينطوي عليها ترسيخ هوية علامة تجارية ما، أسلوب حق الامتياز الذي يدفع بمقتضاه الناقل الحديث العهد مبلغاً متفقاً عليه إلى ناقل دولي كبير لكي يستطيع أن يعتمد على خبرته وسمعته ومساعدته^(٢٠).

٤٤- وتجدر الملاحظة أن الفجوة القائمة بين العالم المتقدم والعالم النامي فيما يتعلق بالسوق والمعرفة الفنية بالتسويق وقدرات التسويق كبيرة في بعض الحالات بدرجة أنه يصعب جداً معرفة الكيفية التي يمكن أن تكافأ بها أفضل الجهود التي تبذلها البلدان النامية في حالة عدم وجود بعض "الضمانات" السوقية. وقد كانت هناك حالات احتاج فيها الناقلون الوطنيون الأصغر التابعون للبلدان النامية، على الرغم من تحقيقهم لمردودية التكاليف بدرجة كبيرة، إلى الحماية من أجل تعويض الميزات التسويقية التي تستمدتها شركات الطيران الدولية الكبرى، في جملة أمور، من الحجم والنطاق الكبيرين جداً لعملياتها. وقد أدت الاتفاقات الثنائية، لا سيما من أنواع التحديد المسبق لضوابط السعة، وظيفه حاسمة في هذا السياق، فعزلت من الناحية الفعلية شركات الطيران الأصغر عن القوة التامة للضغوط التنافسية الدولية^(٢١).

(د) الإعانات

٤٥- إن منح الإعانات واسع الانتشار إلى حد بعيد جداً في قطاع الطيران. وأبرز أشكال الإعانات إعادة الهيكلة، والإعانات المشتركة، والإعانات الاجتماعية. وقد أصبحت إعانات إعادة الهيكلة ذات أهمية متزايدة مع ظهور التحرير في الأسواق العالمية وطلب شركات الطيران للمساعدة لكي تتكيف للوصول إلى تخفيض التكاليف وزيادة القدرة التنافسية. وتتمثل الصعوبة في إعانات إعادة التكيف في التشوهات التي تحدثها بشكل واضح في المنافسة. وحتى في الحالات التي يكون الغرض المعلن فيها هو تجنب تشويه المنافسة، فقد لا يكون من السهل رغماً عن ذلك أن يحدد مدى تأثير المعونة غير التجارية المقدمة لناقل جوي معين على ظروف العرض والطلب الإجمالية. والإعانات المسوغة على أسس اجتماعية، مثل الحاجة إلى كفاية الحد الأدنى من مستويات الخدمة للمناطق النائية، تتسم بطابع محلي في المقام الأول. وتتوقف الحجة المحبذة لتلك الإعانات على المعايير المطبقة، والتعاريف المستخدمة لتبريرها.

٤٦- وقد تكون القضية الأساسية المتصلة بقضية الإعانات بالنسبة للبلدان النامية هي افتقار هذه الأخيرة إلى الأموال وتنافس الأولويات الأخرى فيها، مثل الصحة والتعليم، بالنظر إلى موارد الميزانية المحدودة. والبلدان النامية تدعم شركات الطيران بالفعل، وبخاصة حيثما يكون الناقل مملوكاً للدولة بالكامل أو بشكل جزئي، فتسهل بذلك عمليات ضخ رؤوس الأموال وغير ذلك من أشكال المعونة، مثل تقديم الضمانات من أجل القروض. وفي كثير من الأحيان، يستند منطق المعونة في العالم النامي إلى إعادة الهيكلة والغايات الاجتماعية بنفس الطريقة الموجودة في العالم المتقدم تقريباً. وبالنظر إلى الفروق في حجم الدعم المقدم، قد يكون من الأفضل للبلدان النامية أن تضغط من أجل وضع قيود على منح المعونة الحكومية، بما أنها قد تكون أكبر ضحية للتشوهات التي تحدثها هذه المعونة.

(هـ) سياسات المنافسة

٤٧- كثيراً ما تطرقت المناقشات حول قانون المنافسة لمسألة ما إذا كان ينبغي للقواعد التنظيمية المحلية أن تكون عامة أو خاصة بقطاعات معينة، في حين كان تركيزها على المستوى الدولي بالدرجة الأولى على إمكانية تحقيق الانسجام في القوانين الوطنية أو على الأقل تقليل الاختلافات في تطبيقها. ولقد أثار الطيران عدداً من القضايا المتعلقة بقطاعات معينة مثل التنسيق المتعدد الأطراف بين التعريفات، وتحالفات الخطوط الجوية الدولية، وتخصيص المقاطع الزمنية للموانئ الجوية (المقطع الزمني للميناء الجوي هو الوقت المحدد لهبوط وإقلاع الطائرة).

٤٨- والبلدان النامية لا تقوم في كثير من الأحيان حتى بمجرد وضع قواعد تنظيمية للمنافسة. بيد أن القضايا المتصلة بالمنافسة لها أهمية كبيرة بالنسبة لهذه البلدان، وبخاصة مع اتجاه العالم إلى تحرير النقل الجوي وبعده أن أصبح لدى ناقلي الدول الأخرى الأكثر قدرة على المنافسة حرية أكبر في اللجوء إلى السلوك الافتراضي. وربما استطاعت البلدان النامية، إذا لم تتمكن من تحقيق الانسجام في قانون المنافسة - وهو هدف طموح جداً حقاً - أن تستفيد من شكل ما من الآليات التي يمكن أن تخفف من آثار انفتاح السوق، وإن يكن بصفة مؤقتة.

٤٩- بيد أنه مع تحرير النقل الجوي والانتقال تدريجياً صوب مزيد من انفتاح للفضاءات الجوية، أصبحت الحاجة إلى حماية "المنافسة النزيهة" أوضح، حيث قد يلجأ الناقلون في بعض الأحيان إلى ممارسات تلحق الضرر بالمنافسة. وقد يشمل ذلك، مثلاً، أجور سفر تقل عن التكلفة، أو إضافة سعة مفرطة أو تواتر الخدمة، أو سوء استعمال المركز المهيمن في خط سير ما.

(و) أحكام الملكية

٥٠- على رغم من أن ثمة اتجاهها صوب الخصخصة، فإن الاعتبار الهام الأول فيما يتعلق بأحكام الملكية يشير إلى أن جزءاً هاماً من العالم النامي لا يزال يقوم بتشغيل شركات نقل جوي مملوكة للدولة. وهناك استثناءات هامة، غير أن سوء إدارة السلطات العامة مجتمعاً مع الافتقار إلى "مبادرات" لإعادة الهيكلة في شركات الطيران التي تعتمد من الناحية التقليدية على معونة الدولة لها لكي تواصل عملياتها، جعل احتمالات الملكية الخاصة جذابة جداً. والمبررات المتعلقة بوجود عدد متنام من شركات الطيران التي يملكها الأجانب أو يملكون أسهماً فيها تعتبر نتيجة طبيعية للحوار الداخلي الدائر في الكثير من البلدان النامية حول الملكية العامة. وعادة ما تأتي الملكية الأجنبية ومعها قدر أكبر من المعرفة الفنية والخبرة، وقد اعتمدت البلدان النامية بشكل متزايد على هذا النوع من جهود الخصخصة.

٥١- وكانت قوانين الملكية تقييدية جداً في ظل النظم الثنائية التقليدية، وكانت تلحق الضرر في كثير من الأحيان بفرص زيادة مشاركة شركات طيران البلدان النامية في السوق الدولية. وقد تنجز البلدان النامية، التي كثيراً ما تكون نظمها الاستثمارية قد تحررت، درجة أكبر من سبل الوصول إلى الأسواق من خلال قدر أكبر من مرونة أحكام الملكية والسطيرة بموجب اتفاقات ثنائية أو غير ثنائية. وقد أثارَت معايير الملكية الأكثر مرونة المخاوف من انتشار

أعلام الملاءمة في الطيران، مما قد يضر بالسلامة ويفضي إلى السماح للناقلين بالتمركز في البلدان التي توفر ملاذاً ضريبياً وتجنب حمل العلم الوطني لأسباب ضريبية. وللبلدان النامية مصلحة في منع حدوث ذلك، غير أنه لا بد لها من مواصلة استكشاف الطرق لكفالة أن تكون نظمها الاستثمارية المحررة مقبولة من الشركاء الثنائيين.

(ز) القيود غير التنظيمية

٥٢- اكتساب المواقع السوقية. يتمثل التحدي الذي تواجهه شركات طيران البلدان النامية في العثور على موقع في السوق والاحتفاظ به. ومع تزايد المنافسة في الأسواق الدولية، لم يعد في استطاعة شركات طيران البلدان النامية أن تعتمد على الاتفاقات الثنائية الحصرية فحسب كوسيلة للدخول إلى الأسواق. وفي الحقيقة، لم تعد القضية تتعلق بكيفية "ضمان" مستوى معين من سبل الوصول إلى الأسواق، وإنما بالأحرى بكيفية كفالة مستوى متزايد من سبل الوصول متناسب مع دينامية المنافسة الدولية. ويتعين على شركات الطيران، حتى تتمكن من القيام بذلك، أن تكون جذابة بما يكفي لأن تقبل كعضو في تحالف، أو كشريكة في تقاسم الرموز وغير ذلك من الترتيبات التعاونية، أو كمنشآت تمت خصصتها بنجاح عن طريق رأس مال وطني أو أجنبي، أو كشركات قادرة على استيعاب حلول سوقية مثل حقوق الامتياز أو غير ذلك من الترتيبات مع شركات الطيران العالمية المستوى، وستواجه شركات طيران البلدان النامية، في ظل عدم وجود طريقة تفكير ذات توجه سوقي، صعوبة متزايدة في المحافظة على حصتها من الحركة في خطوط السير الدولية؛ ونظم القواعد التنظيمية لا يمكن أن تفيد إلا شركات الطيران التي أعدت نفسها للمنافسة المتزايدة. وحتى في ظل نظام القواعد التنظيمية القائم، الذي هو بعيد كل البعد عن أن يكون متحرراً بصفة عامة، لا يمكن لناقل أن يعزل نفسه البتة عن المنافسة. والضغوط التنافسية تفرض السرعة التي تسير بها إعادة الهيكلة والتكيف، والتي تعتبر بدورها شروطاً أساسية للبقاء بغض النظر عن الإصلاح التنظيمي. ونظراً إلى أن الإصلاح التنظيمي نفسه يتجه صوب إزالة الحواجز القائمة أمام الصفقات، فإن الحلول السوقية تعتبر أكثر إلحاحاً بالنسبة لمن لم يلتمسها بعد.

٥٣- القيود المادية وغير المادية. قد يكون توقع زيادة مشاركة أي شركة طيران، تابعة للبلدان النامية والمتقدمة، أمراً غير واقعي إذا لم تؤخذ البنية الأساسية وغيرها من القيود المتصلة بالموانئ الجوية والمجال الجوي في الحسبان. ولا يزال الاكتظاظ مشكلة كبرى في معظم الموانئ الجوية الشهيرة في العالم نتيجة لنمو الحركة المستمر، والتدابير الحكومية، وتطور أنماط الرحلات، والشواغل البيئية، والتقييد الائتماني. فقد كان للتدابير المتصلة بالضوضاء، مثلاً، تأثير موهن إلى حد كبير على توسيع الموانئ الجوية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن من المحتم أن يعمل نقص المقاطع الزمنية للموانئ الجوية على تقليص خطط التوسع، حيث أن شركات الطيران، وعلى وجه الخصوص شركات البلدان النامية التي لم يكن لديها سبل للوصول إلى "خطوط محورية رئيسية" معينة، لا يمكنها أن تتوقع أية ضمانات باستخدام سبل الوصول التي منحت لها من ناحية المبدأ استخداماً فعلياً. ومن ثم فإن توفير نظم القواعد التنظيمية التي تكفل على الورق سبل وصول أكبر ليس كافياً حيث يمكن لقيود البنية الأساسية أن تجعل هذه السبل باطلة من الناحية العملية. ومن القيود الهامة الأخرى حالة البنية الأساسية في البلدان النامية نفسها، والتي

كثيراً ما لا تكون كافية لتسهيل تحقيق مستويات الجودة والكفاءة الضرورية في عمليات الخدمات الجوية المحلية و/أو الدولية.

ثالثاً - الإجراءات المتخذة لمعالجة المشاكل

ألف - منظمة الطيران المدني الدولية والبلدان النامية

٥٤- أقر مؤتمر النقل الجوي على الصعيد العالمي الذي عقدته منظمة الطيران المدني الدولية في عام ١٩٩٤ الهدف العام المتعلق بإدخال "تغيير تدريجي وتصاعدي ومنظم ومصان في أحكام سبل الوصول في القواعد التنظيمية للنقل الجوي الدولي"^(٢٢). كما أقر بأنه لن تكون لنظم القواعد التنظيمية المحررة مصداقية إلا إذا "نصت على المشاركة المستدامة لجميع الدول، بما في ذلك البلدان النامية"^(٢٣). وبالإضافة إلى ذلك، بحث المؤتمر قضية التدابير التفضيلية للناقلين التابعين للبلدان النامية بهدف معالجة النهج المحتملة التي يمكن أن تساعد الناقلين التابعين للبلدان النامية على مواجهة المنافسة المتزايدة من جانب الناقلين الأقوى منهم بكثير التابعين للبلدان المتقدمة. وعملاً بتوصية من المؤتمر، أعدت أمانة منظمة الطيران المدني الدولية دراسة عن التدابير التفضيلية للبلدان النامية ركزت على "زيادة المشاركة عوضاً عن توفير الحماية"^(٢٤). وبالإضافة إلى ذلك فقد أقر مجلس منظمة الطيران المدني الدولية في ٣٠ أيار/مايو ١٩٩٧ ست توصيات، بما في ذلك توصية عن تدابير المشاركة عالجت، رغم طابعها غير التفضيلي، مصلحة البلدان النامية في تحقيق وجود أكبر في السوق عن طريق إتباع نهج مرنة إزاء سبل الوصول إلى الأسواق^(٢٥).

٥٥- وعلى الرغم من أنه يقصد بجميع التدابير المقترحة في دراسة منظمة الطيران المدني الدولية بشأن التدابير التفضيلية أن تكون نماذج يمكن أن تطبقها البلدان النامية على أي مستوى من علاقتها التنظيمية، يمكن النظر فيها بالتأكيد في سياق نظام متطور متعدد الأطراف لخدمات النقل الجوي. وتدعو جميع التدابير بالأساس إلى عدم المعاملة بالمثل في عدد من الأوجه الهامة للتنظيم الاقتصادي مثل خطوط السير، وحقوق الحرية الخامسة والسعة. والمنطق المستخدم هنا هو السماح للبلدان النامية ببعض سبل الوصول الإضافية إلى الأسواق بغية تعويضها عن موقفها التنافسي المتدهور في الأسواق الدولية. فما لم يكن لدى هذه البلدان "أسبقية الانطلاق"، فلن تستطيع أن ترسخ وجوداً له مصداقيته في السوق قبل أن يستحيل ذلك كلية بفعل منافسة الناقلين الجويين الرئيسيين.

٥٦- وتتعلق إحدى الطرق الأخرى المقترحة في دراسة منظمة الطيران المدني الدولية للمحافظة على مستوى معين من المرونة للبلدان النامية بفترات الاختبار وعمليات التشغيل التدريجي والتحرير الأسرع في البلدان النامية. وترمي الاقتراحات الثلاثة إلى السماح للبلدان النامية بأن تقوم بعمليات تجريب مؤقتة للتحرير بأي طريقة تختارها قبل أن تمضي فيه بطريقة حاسمة. ولهذا الشكل من المرونة ميزة أنه إيجابي بدرجة معقولة، فيربط البلدان النامية بالتحرير الفعلي، حتى ولو كان يتم في غياب التزام أطول أجلاً. ويمكن حينئذ رصد التحرير وآثاره التنافسية من أجل الرجوع إليها مستقبلاً عند تطبيقه في حالات أخرى.

٥٧- وقد يكون للبلدان النامية مصلحة في إدراج تدابير الوقاية التي عولجت أيضا في مؤتمر منظمة الطيران المدني الدولية في عام ١٩٩٤. والهدف من تدابير الوقاية هو كفالة المشاركة المستمرة من قبل جميع الناقلين الجويين قاطبة في حالة وقوع ظروف غير متوقعة أو مؤقتة قد تتسبب، في جملة أمور، في أضرار اقتصادية هامة لأي ناقل^(٢٦). فمن المحتمل، مع تزايد التحرير والمنافسة، أن تواجه شركات الطيران في البلدان النامية أكثر من غيرها من "سيلا" من الخدمات الجوية الأجنبية في خطوط السير التي تخدمها، وقد يكون للبلدان النامية حقيقة مصلحة أكبر في الضغط من أجل إدراج آليات الوقاية في نظم القواعد التنظيمية القائمة والمستقبلية.

باء - الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات والملحق بشأن خدمات النقل الجوي

٥٨- تغطي ضوابط الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات خدمات النقل الجوي، مثلها في ذلك مثل جميع قطاعات الخدمات الأخرى. بيد أن تطبيق الاتفاق على هذا القطاع مشروط بالأحكام الواردة في الملحق المكرس للنقل الجوي بوجه خاص. وتقدم الطريقة التي يعالج بها القطاع في ملحق الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات برهاناً حياً على تعقيد القطاع والشكوك التي ينظر بها صانعو السياسات ومشغلو الصناعة إلى التحرير الواسع النطاق في هذا القطاع^(٢٧). ولقد كانت السمة الرئيسية للملحق منذ أول مسودة وضعت له في جولة أوروغواي الاستقطاع العام لجميع حقوق الحركة و"الخدمات المتصلة مباشرة بممارسة حقوق الحركة الجوية" من نطاق تطبيق الضوابط التنظيمية للاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات. وفي الحقيقة، كان معظم العمل المكرس لصياغة الملحق يتصل بنطاق الاستقطاع. ومن هذا المنظور فإن الحل المجسد في الملحق يكشف عن حل وسط بين الذين كانوا يريدون تطبيقاً محدوداً جداً للاتفاق على الطيران والذين كانوا يرغبون في كفالة أن تكون تغطية القطاع هادفة بما يكفي لإشراك القطاع في عملية تحرير حقيقية متعددة الأطراف. وينص الملحق في الفقرة ٥ منه على أن: "يقوم مجلس التجارة في الخدمات بصفة دورية وعلى الأقل مرة كل خمس سنوات، باستعراض التطورات في قطاع النقل الجوي وتطبيق هذا الملحق بهدف دراسة إمكانية تعزيز تطبيق الاتفاق في هذا القطاع".

٥٩- وقدم أربعون بلداً تعهدات أولية في واحدة على الأقل من خدمات النقل الجوي الثلاث التي يغطيها الاتفاق بشأن التجارة في الخدمات. وقدم ثلاثة وثلاثون بلداً تعهدات في الصيانة والإصلاح، و ٢٦ بلداً في البيع والتسويق، و ٢٣ بلداً في خدمات نظم الحجز الحاسوبية. وفيما يتعلق بتطبيق مبدأ الدولة الأكثر رعاية، حصل ٢٨ بلداً على استثناءات بالنسبة لنوع واحد على الأقل من الخدمات التي يُغطيها الاتفاق. وكان معظم هذه الاستثناءات متصلاً بخدمات نظم الحجز الحاسوبية وبيع وتسويق النقل الجوي.

٦٠- وحسبما تم التأكيد عليه آنفاً، تعتبر العوامل المتصلة بالعرض الشائعة في قطاعات الخدمات الأخرى، مثل النوعية، والكفاءة، والصورة المواتية، بالغة الأهمية للنفوذ إلى السوق العالمية لخدمات النقل الجوي. والنقل الجوي، مثله في ذلك مثل قطاعات الخدمات الأخرى، له وظيفة خدمة عامة لا بد من أخذها في الحسبان، كما أن اعتبارات الأمن العام والوطني هامة أيضاً. والذي يميز قطاع النقل الجوي عن غيره على وجه الخصوص هو القيود المادية على التحرير وهيكل القواعد التنظيمية القائم الذي تعتبر فيه الدرجة المتفاوض عليها لسبل الوصول إلى الأسواق

العامل الحاسم في النفاذ إلى الأسواق. ولا بد للبلدان النامية، لكي تزيد من حصتها في أسواق الخدمات الجوية، أن تركز على تدعيم مركزها التفاوضي في الحصول لشركات طيرانها على سبل أكبر للوصول إلى الأسواق وتعزيز مركز شركات طيرانها في التفاوض بشأن اتفاقات التحالف وتقاسم الرموز والحيز المغلق مع شركات الطيران الكبرى التابعة للبلدان المتقدمة.

٦١- ولبحث النهج الرامية إلى توفر المزيد من فرص الوصول إلى الأسواق لشركات الطيران التابعة للبلدان النامية، في سياق جدول الأعمال الإيجابي للمفاوضات المقبلة بشأن الخدمات، تدرس الفقرات التالية الاحتمالات المتعلقة بتحقيق هذا الهدف في سياق المفاوضات الجارية في منظمة التجارة العالمية، أخذاً في الاعتبار أن مجلس التجارة في الخدمات التابع للمنظمة سيستعرض "إمكانية تعزيز تطبيق" الاتفاق العام على قطاع النقل الجوي في عام ٢٠٠٠.

٦٢- ويمكن تحقيق المزيد من تحرير خدمات النقل الجوي في إطار المؤشرات الحالية في الملحق الخاص بخدمات النقل الجوي. فيمكن لأعضاء منظمة التجارة العالمية أن يلغوا الإعفاءات بموجب شرط الدولة الأكثر رعاية، علاوة على زيادة عدد ومستوى الالتزامات بشأن الخدمات الواردة في "الفقرة ٣"، أي إصلاح الطائرات وصيانتها، وبيع وتسويق خدمات النقل الجوي، وخدمات نظام الحجز الحاسوبية. بيد أنه يمكن للبلدان النامية أن تقدر الدرجة التي تستطيع أن تنافس بها في هذه القطاعات. وقد أظهر البعض منها قدرة تنافسية في توفير خدمات صيانة الطائرات.

٦٣- وقد بذلت محاولات على الصعيد الوطني وعلى صعيد متعدد الأطراف في منظمة الطيران المدني الدولية للتطرق لمخاطر ظهور الممارسات المانعة للمنافسة نتيجة للتحرير. ويمكن أن تعالج مفاوضات منظمة التجارة العالمية هذه القضايا من خلال ما يلي: ١٠ ' اتفاق متعدد الأطراف بشأن سياسة المنافسة؛ أو ٢٠ ' تدعيم للأحكام الضعيفة إلى حد ما في المادة التاسعة من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات؛ أو ٣٠ ' أحكام قطاعية خاصة (مشابهة لملحق البروتوكول الخاص بخدمات الاتصالات الأساسية الذي اقترح في اجتماع خبراء السياحة) كإضافة إلى الملحق تعالج مشاكل سياسة المنافسة الخاصة بقطاع النقل الجوي ككل.

٦٤- والبلدان النامية ليس بمقدورها، بكل بساطة، أن تواكب مستوى الدعم الذي تمنحه بعض البلدان النامية لناقليها الجويين، سواء من أجل إعادة الهيكلة أو غير ذلك من الأغراض. وتنص المادة الخامسة عشرة من الاتفاق على أن يدخل الأعضاء في مفاوضات بهدف تطوير الضوابط المتعددة الأطراف لتجنب الآثار المشوهة للتجارة، في الوقت الذي تقر فيه هذه المفاوضات بدور الدعم بالنسبة لبرامج التنمية في البلدان النامية وتمنحها معاملة خاصة وتفضيلية على منوال الاتفاق بشأن الإعانات والتدابير التعويضية. وتنطبق هذه الضوابط التنظيمية على قطاع النقل الجوي، حيث أن من الصعب الاتفاق على أن الإعانات تتصل مباشرة بحقوق الحركة الجوية. وفي الوقت الذي يجري التفاوض فيه حول هذه الضوابط التنظيمية الجديدة، فإن المادة الخامسة عشرة تنص على تبادل المعلومات والتشاور عندما يرى العضو أنه قد تأثر سلباً من الإعانة التي يقدمها عضو آخر.

٦٥- وتتعلق المسألة التالية بالفقرة ٢(ب) من الملحق بشأن "الخدمات المتصلة اتصالاً مباشراً بممارسة حقوق الحركة". وقد استرعت أمانة منظمة التجارة العالمية في مذكرتها إلى مجلس التجارة في الخدمات الانتباه إلى المشاكل المتصلة بالتعاريف والتي تجعل من تغطية هذا الاستثناء تغطية غير واضحة. وتشير أمانة المنظمة إلى عدد من العناصر الواردة في الملحق الخاص بخدمات النقل الجوي، والجدول الوطنية للالتزامات، والاتفاق العام نفسه، التي يمكن تنقيحها حتى تصبح أوضح من الناحية القانونية.^(٢٨) وعلى سبيل المثال ليس من الواضح، حسب مذكورة أمانة المنظمة، ما إذا كان الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات تغطي قطاع تأجير الطائرات، وهو قطاع له أهمية اقتصادية كبرى (أكثر من ١٨ بالمائة من أسطول الطائرات في العالم مملوك لشركات التأجير أو مؤجر بواسطة شركات طيران أخرى أو من قبل شركات لتصنيع الطائرات). ومن ثم فإن من العناصر المهمة في استعراض ملحق الاتفاق وضع تعريف متفق عليه بشأن نطاق الفقرة ٢(ب). وإحدى الخدمات ذات الصلة المباشرة والتي كثيراً ما يشار إليها على أنها مرشحة للإدراج هي المناولة على الأرض. بيد أن هناك أيضاً تفاوتات واسعة في مدى اعتبار الموقف المتحرر إزاء قيام الشركات الأجنبية بتوريد الخدمة موقفاً ملائماً. وثمة نشاط آخر كثيراً ما يشار إليه بالذكر، يمكن اعتباره فعلياً قطاعاً فرعياً كاملاً في قطاع خدمات النقل الجوي. ألا وهو خدمات الشحن الجوي. وتتفاوت البلدان، مثلاً فيما يتعلق بخدمات الشحن الجوي، في حصتها من خدمات الركاب والبضائع، وبخاصة فيما يتعلق بالخدمات المؤتلفة منهما، أو ما يعرف بالخدمات "المجمعة"، حيث يُنقل الركاب والبضائع معاً على نفس الطائرة ويخضعون لنفس نظام القواعد التنظيمية.

٦٦- ويتعلق صلب قضية سبل الوصول إلى الأسواق في قطاع النقل الجوي بالنسبة للبلدان النامية بحقوق الحركة الجوية التي استثنيت بوجه خاص من تغطية الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات (أي، الخدمات في إطار الفقرة ٢(أ) من الملحق). والمسألة، من منظور جدول الأعمال الإيجابي للبلدان النامية، هي ما إذا كان إدراج حقوق الحركة الجوية أو عناصر معينة من تلك الحقوق من شأنه أن يحسن سبل وصولها إلى الأسواق. وحسبما أشير إليه آنفاً، فإن نطاق حقوق الحركة يمتد ليشمل خطوط السير (أي الحريات الثماني)، والسعة، والتعريفات، وغير ذلك من العناصر.

٦٧- وفيما يتعلق بفئة الخدمات المتصلة مباشرة بممارسة حقوق الحركة، فإن الكثير من الأحكام الثنائية المتصلة بالوجود التجاري، وحركة الأشخاص الطبيعيين، وتحويل الإيرادات، يمكن أن تدخل عادة في الإطار التفاوضي للاتفاق العام. ويمكن معالجة فئات أخرى تتناول ممارسات التسعير الظالمة وإساءة استخدام مركز القوة المهيمن، عن طريق تحسين الضوابط التنظيمية في مجال سياسة المنافسة بالأشكال المقترحة آنفاً. ومن الممكن تصور أن يكون بإمكان قرار متعدد الأطراف أن يفصم تلك العناصر عن اتفاقات الحركة الجوية الثنائية ويقصر الاستثناء، إذا تقرر الإبقاء عليه، على العناصر الأساسية الثلاثة، ألا وهي خطوط السير والتعريفات والسعة.

٦٨- ولقد كان الجانب الذي شغل اهتمام مفاوضي النقل الجوي منذ البداية في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات هو الالتزام العام بمنح معاملة الدولة الأكثر رعاية بدون قيد أو شرط. بل إن هذا الالتزام ينطبق حتى ولو

لم تكن اتفاقات الحركة الجوية المحددة غير مدرجة في جداول الالتزامات، ما لم ينص على تقييد قطاعي جزئي لقطاع معين بموجب المادة الثانية-٢. فما الذي قد تعنيه ضمنا منح معاملة الدولة الأكثر رعاية بدون قيد أو شرط؟ يتمثل أحد جوانب ذلك في كونه سيتعين توسيع نطاق أحكام اتفاق السماء المفتوح المبرم بين بلدين كبيرين، مثل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا، أو بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، بدون قيد أو شرط ليشمل جميع أعضاء منظمة التجارة العالمية، بما في ذلك من ليسوا مستعدين بالضرورة للدخول في هذه الاتفاقات بشأن السماء المفتوح.

٦٩- وعند النظر إلى هذا الاحتمال على حدة، يُطرح سؤال واضح يتعلق بماهية مصلحة البلدين الموقعين على اتفاق السماء المفتوح من وراء توفير نفس سبل الوصول غير المشروط للآخرين؟ بيد أنه عندما ينظر إلى هذا الاحتمال من المنظور الأوسع للاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، لا بد من ملاحظة أن البلدان النامية أُجبرت في قطاعات مثل الخدمات المالية والاتصالات الأساسية، التي تملك فيها البلدان النامية ميزة تنافسية، على توسيع نطاق جميع التزاماتها على أساس حكم الدولة الأكثر رعاية بدون قيد أو شرط.

٧٠- وبالنسبة للمفاوضات المتعلقة بخطوط السير بصفة عامة، قد تعني معاملة الدولة الأكثر رعاية ضمنا على المستوى التفصيلي أنه إذا ما اتفق بلدان على أن يتبادلا حقوق الحرية الخامسة مثلا، فإنه يتعين على هذين البلدين أن يمنحا حقوق الحرية الخامسة لشركات الطيران التابعة لجميع البلدان الأخرى. وفيما يتعلق بالسعة والتعريفات (أجور السفر)، فإن منح معاملة الدولة الأكثر رعاية قد يبدو أكثر تعقيدا، على الرغم من أن ثمة اتجاهًا صوب حرية تحديد السعة والأسعار، وأن الأحكام الخاصة بفرصة المنافسة العادلة والمتساوية في الاتفاقات الثنائية سمحت للناقلين الجويين المتنافسين بصفة عامة بأن يظاهروا السعة والتسعير في الأسواق الدولية. ويمكن تصور أن يفضي استعراض ملحق النقل الجوي إلى تمديد الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات لكي يُغطي الخدمات المدرجة في إطار الفقرة ٢(ب) وعناصر معينة من اتفاقات الحركة الجوية الثنائية، لا سيما فئة "العناصر الأخرى"، وربما أيضاً تخصيص خطوط السير.

٧١- وتمديد الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات قد يعني ضمنا أنه يمكن إدراج التزامات محددة بشأن النقل الجوي في جداول الالتزامات. ويتعين صياغة ذلك بعبارات الدولة الأكثر رعاية، كما يتعين أن يشمل أي تعديل لاحق إعادة التفاوض واحتمال تقديم التعويض، على أن يشمل ذلك قطاعات الخدمات الأخرى أو معدلات التعريفات على السلع. ويتعين أن تخضع جميع هذه الالتزامات، علاوة على التعهدات العامة السارية (وبالأخص معاملة الدولة الأكثر رعاية بلا قيد أو شرط) للتفاهم الخاص بتسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية. وفضلا عن ذلك، فإن التعهدات الجديدة في مجال الإعانات أو سياسة المنافسة المتصلة على وجه الخصوص بالنقل الجوي ستطبق على تلك العناصر من قطاع النقل الجوي "المدمجة" في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات.

٧٢- وحسبما أُشير إليه آنفا، يُنظر إلى ضعف موقف البلدان النامية في التفاوض حول اتفاقات الحركة الجوية الثنائية على أنه عقبة كبرى أمام زيادة نفاذها إلى الأسواق العالمية في مجال خدمات النقل الجوي. وينظر إلى إدراج

النقل الجوي في إطار اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن التجارة في الخدمات على أنه يمكن البلدان النامية من تدعيم موقفها التفاوضي عن طريق عمليات المبادلة ما بين النقل الجوي والقطاعات الأخرى. ويمكن للبلدان النامية التي تعطي الأولوية لتوسيع صادراتها من النقل الجوي أن تعرض تنازلات في مجالات أخرى مثل، سبل الوصول إلى التجارة في السلع ذات الأهمية بالنسبة لبلدان "الاقتصاد السوقي" المتقدمة الرئيسية. ومن ناحية أخرى، فإن للبلدان النامية التي لا تعطي أولوية للمحافظة على شركة طيران وطنية قوية أن تعرض سبل وصول في قطاع النقل الجوي مقابل تنازلات أخرى. ومسألة ما إذا كان هذا المركز التفاوضي الذي يُمكن أن يتحسن يرتضي التطبيق العملي الفعال، مسألة أخرى، وقدرة التجمعات دون الإقليمية فيما بين البلدان النامية على الاحتفاظ بموقف تفاوضي مشترك يمكن أن تكون عاملاً حاسماً.

٧٣- ومن حيث المبدأ، ينبغي تعزيز هذا الموقف التفاوضي بأحكام المادة الخامسة عشرة التي تلزم الأعضاء بتسهيل زيادة مشاركة البلدان النامية في التجارة العالمية في الخدمات من خلال التزامات معينة متفاوض عليها، بما في ذلك ما له منها من أهمية خاصة بالنسبة لقطاع النقل الجوي، مثل الالتزامات المتصلة بسبل الحصول على التكنولوجيا على أساس تجاري، وتحسين سبل الوصول إلى قنوات التوزيع وشبكات المعلومات.

٧٤- وتقترح الدراسة المشار إليها آنفاً، والتي عممها الأمين العام لمنظمة الطيران المدني الدولية في كانون الثاني/يناير ١٩٩٧، نظاماً تفضيلياً قائماً بذاته في قطاع النقل الجوي، محددة تسعة "تدابير تفضيلية محتملة تنظر فيها الدول وتبحث إمكان استخدامها لها"، على أنها توفر نهجاً بديلاً أو داعماً. وتشمل هذه التدابير التفضيلية المقترحة: (أ) التحرير غير المتساوق لسبل الوصول إلى الأسواق؛ (ب) المزيد من المرونة لشركات طيران البلدان النامية من حيث السعة وتقاسم الرموز، إلخ؛ (ج) العمل بفترات تجريب في إدخال ترتيبات تحريرية جديدة في مجال الخدمات الجوية؛ (د) التنفيذ التدريجي على فترات أطول لترتيبات الوصول إلى الأسواق؛ (هـ) التحرير المتسارع فيما بين البلدان النامية؛ (و) التخلي عن اشتراطات الملكية والسيطرة الفعلية؛ (ز) التخلي عن القيود المفروضة على استخدام الطائرات المستأجرة؛ (ح) الافضليات في استخدام المقاطع الزمنية للمطارات؛ (ط) التنفيذ التدريجي على فترات أطول للتحرير في مجالات المناولة الأرضية، وتغيير العملة والتحويلات، واستخدام الرعايا الوطنيين ونظم الحجز الحاسوبية.

٧٥- ومن الممكن أن يتمثل النهج البناء أكثر من غيره إزاء المبادرات المتوازية في منظمة التجارة العالمية ومنظمة الطيران المدني الدولية في السهر على أن تكون الإجراءات المتخذة في كل محفل متوائمة مع بعضها البعض. وعلى سبيل المثال، يمكن توسيع الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات لكي تغطي خدمات الفقرة ٢(ب)، بما في ذلك العديد من الخدمات التي تدرج عادة في اتفاقات الحركة الجوية الثنائية. ويمكن تطبيق التدابير التفضيلية المقترحة في دراسة أمانة منظمة الطيران المدني الدولية على الجوانب المتبقية من حقوق الحركة الجوية، أي الفقرة ٢(أ) من ملحق اتفاق التجارة في الخدمات من دون عناصر اتفاقات الحركة الجوية التي قد تدرج في اتفاق التجارة في الخدمات. وتقدر منظمة الطيران المدني الدولية أن زهاء ٥٥ في المائة من ٣٧٩ اتفاقاً ثنائياً وتعديلاً ومذكرة تفاهم أبرمت فيما يذكر في الفترة من ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥ حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨

تتضمن تدبير مشاركة أو أكثر (مثل التسمية المتعددة، أو أحكام السعة المرنة، أو المعاملة الأكثر تحررا للخدمات غير المنتظمة وخدمات الشحن). ويمكن أن يكون ذلك هو بداية اتجاه، وإذا ما كان الأمر كذلك، فمن الممكن أن يُعكس هذا الاتجاه إلى حد ما في نهاية الأمر في الضوابط التنظيمية التي قد تبرز في اتفاق التجارة في الخدمات أو ملحقه بشأن خدمات النقل الجوي. وفي هذا السياق، يتوقف الكثير على ما قد يسفر عنه استعراض الملحق بالنسبة للعلاقة بين اتفاق التجارة في الخدمات ونظم القواعد التنظيمية القائمة.

٧٦- وتقرح دراسة منظمة الطيران المدني الدولية بشأن التدابير التفضيلية لصالح البلدان النامية عددا من التدابير التي يمكن إدراجها في ترتيبات من شتى الأنواع تقوم البلدان النامية بالتفاوض عليها. والمسألة المطروحة بالنسبة لاستعراض ملحق اتفاقية التجارة في الخدمات هي ما إذا كان يمكن، أو ينبغي، إدراج أي من تلك التدابير في الملحق ذاته كإقرار إضافي بمشروعية عدم المعاملة بالمثل في علاقات النقل الجوي المتعددة الأطراف.

٧٧- فأولا، تجدر ملاحظة أن الإقرار الواسع النطاق بمشروعية عدم المعاملة بالمثل بالنسبة للبلدان النامية لن يكون له إلا مغزى محدود، حيث أن نطاق تطبيق أحكام اتفاق التجارة في الخدمات على النقل الجوي محدود في حد ذاته. وهكذا، فلن يكون لعدد من التوصيات المتعلقة بسبل الوصول إلى الأسواق، مثلا، أي تأثير على اتفاق التجارة في الخدمات إلا إذا نصح الملحق لكي يتضمن حقوق الحركة، حيث أن اتفاق التجارة في الخدمات لن ينطبق إلا في تلك الحالة على الحق في خدمة المدن، ومنح حقوق الحرية الخامسة، والحق في تشغيل سعة أكبر - أي جميع التوصيات المتصلة بحقوق الحركة. والتوصيات الخاصة بمعايير الملكية والسيطرة وأمور "تصريف الأعمال" قد تكون الوحيدة التي يمكن أن تطبق في سياق التغطية الراهنة لخدمات النقل الجوي بموجب اتفاق التجارة في الخدمات^(٢٩).

٧٨- وثانيا، قد يحتاج النهج المتبع إزاء التنمية والبلدان النامية إلى أن يكون متطابقا مع المعاملة التي يستشرها اتفاق التجارة في الخدمات ذاته لتلك القضية. وقد تجنبت المادة الخامسة عشرة من اتفاق التجارة في الخدمات بشأن زيادة مشاركة البلدان النامية نهج المعاملة الخاصة والتفضيلية للبلدان النامية تحبيذا لنهج استباقي سوقي يقوم على التفاوض حول التزامات محددة ترمي إلى تدعيم قدرة الخدمات في البلدان النامية عن طريق سبل الحصول على التكنولوجيا على أسس تجارية، علاوة على تحسين سبل وصولها إلى قنوات التوزيع وشبكات المعلومات. وتنطبق المادة الخامسة عشرة على جميع جوانب قطاع النقل الجوي "الدمجة" في اتفاق التجارة في الخدمات. وإذا ما ظلت العناصر الأساسية من حقوق الحركة الجوية خارج إطار اتفاق التجارة في الخدمات، يمكن أن يقر ملحق الاتفاق بأهمية تطبيق توصيات منظمة الطيران المدني الدولية بشأن حقوق الحركة. واستنادا إلى فرضية منظمة الطيران المدني الدولية، المذكورة في الدراسة، بأن "نمو النقل الجوي الدولي في البلدان النامية من شأنه أن يخدم مصالح جميع الدول"^(٣٠)، والناشئة عن توافر الرغبة في إدخال أو إبقاء، قدر أكبر من المشاركة والمنافسة في القطاع حيثما أمكن، قد تؤكد في حقيقة الأمر الطابع الغالب للتدابير التفاضلية والقائمة على المشاركة في إطار اتفاق التجارة في الخدمات، وفي غيرها من الصكوك أيضا.

٧٩- وتحتوي المادة الثامنة والعشرون من اتفاقية التجارة في الخدمات على عدد من التعاريف، بما في ذلك التعاريف المتعلقة بالأشخاص الاعتباريين "المملوكين" أو "المدارين" بواسطة أشخاص من أعضاء في منظمة التجارة العالمية. وقد يخدم تنقيح هذا الحكم فيما يتعلق بموردي الخدمات الجوية مصلحة البلدان النامية، حيث أن اتباع نهج أكثر مرونة إزاء الملكية والسيطرة يمكن أن ييسر من سبل الوصول إلى أسواق الطيران. وعلى سبيل المثال، إذا ما أمكن اعتبار شركة طيران مشتركة أو مملوكة لأجنبي ولها مكان رئيسي لنشاط الأعمال في بلد نام، كمورد للخدمات الجوية من هذا البلد النامي، فإن من شأن هذا أن يشكل بالفعل توسيعاً للتعريف قد يساعد البلدان النامية على زيادة سبل وصولها إلى الأسواق. وقد اقترحت منظمة الطيران المدني الدولية هذا النهج وغيره (مثل مفهوم "وحدة المصالح" بالنسبة للبلدان النامية التابعة لنفس التجمع الاقتصادي) في كل من دراستها بشأن التدابير التفضيلية وفي التوصيات المقدمة من فريق الخبراء المعني بتنظيم النقل الجوي.^(٣١) وتنقيح التعاريف المتصلة بالملكية والسيطرة له أهميته بالنسبة للأنشطة المدرجة بالفعل في ملحق اتفاق التجارة في الخدمات.

الإطار ١

حقوق الطيران

حقوق الحرية الأولى تمنح الناقل الأجنبي الحق في الطيران فوق البلد الأصلي بدون الهبوط.

حقوق الحرية الثانية تمنح الناقل الأجنبي الحق في الهبوط في نقاط محددة في البلد الأصلي بغرض التزود بالوقود والصيانة، ولكن بدون حركة تحميل أو إنزال (ركاب أو بضائع أو بريد).

حقوق الحرية الثالثة تسمح بإنزال الحركة التي حملها ناقل أجنبي من خارج البلد الأصلي في وجهات محددة في البلد الأصلي.

حقوق الحرية الرابعة تسمح لناقل أجنبي بتحميل حركة منطلقة من البلد الأصلي لنقلها إلى البلد الأجنبي الذي يتخذه الناقل مقراً له.

حقوق الحرية الخامسة (وتسمى أيضاً الحقوق المضافة) تسمح للناقل الأجنبي بتحميل أو إنزال الحركة في طريقه.

حقوق الحرية السادسة تسمح بحق غير رسمي في تحميل وإنزال الحركة بين دول أجنبية عن طريق الدولة الأصلية (بالجمع بين حقوق الحريتين الثالثة والرابعة).

حقوق الحرية السابعة تمنح الحق في تحميل الحركة وإنزالها بين دولتين أجنبيتين.

المصدر: المعلومات مستمدة من البيانات الواردة في Doganis (١٩٩١). وهي مستخدمة هنا بإذن من

John Bowen

الجدول ١

البلدان أو مجموعات البلدان التي كانت تحتل المراتب الثلاثين الأولى في عام ١٩٩٧ وترتيبها في عامي ١٩٩٦ و ١٩٩٨ من حيث الحركة المنقولة على شركاتها الوطنية المنتظمة الخدمة^(١)

الأطنان الكيلومترية المنقولة من البضائع والبريد				أعداد الركاب المسافرين - الكيلومترات					
الترتيب	أرقام تقديرية			البلد أو مجموعة البلدان	الترتيب	أرقام تقديرية			البلد أو مجموعة البلدان
١٩٨٨	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٧		١٩٨٨	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٧	
	(بالملايين)				(بالملايين)				
١	١	١	١٥ ٩١٧	الولايات المتحدة	١	١	١	٢٦٧ ٧٥٣	الولايات المتحدة
٧	٣	٢	٧ ٩٦٠	جمهورية كوريا	٢	٢	٢	١٥١ ٠٥٢	المملكة المتحدة ^(٢)
٢	٤	٣	٧ ٦٤٣	اليابان	٣	٣	٣	٨٤ ٠٩٨	اليابان
٥	٢	٤	٦ ٧٣٥	المملكة المتحدة ^(٣)	٥	٤	٤	٨٢ ٢٥٨	ألمانيا
٣	٥	٥	٦ ٢٦٧	ألمانيا	٩	٥	٥	٧٠ ٤٦٥	هولندا
٤	٦	٦	٥ ١٢٩	فرنسا	٦	٧	٦	٥٥ ٤٥٩	سنغافورة
٨	٧	٧	٤ ٨٧٢	سنغافورة	٤	٦	٧	٥٣ ٧٨١	فرنسا
٦	٨	٨	٤ ٤٣٥	هولندا	١٥	٨	٨	٥١ ٩٥٤	جمهورية كوريا
١٢	١٠	٩	١ ٨٨٧	سويسرا	٧	٩	٩	٤٨ ٥٥٤	أستراليا
١٠	٩	١٠	١ ٨٠٨	أستراليا	٨	١٠	١٠	٤٠ ٩٢٨	كندا
١١	١١	١١	١ ٦٦٩	كندا	١٤	١١	١١	٢٩ ٢٨٥	إيطاليا
١٦	١٤	١٢	١ ٦٣٨	تاييلند	١٠	١٢	١٢	٢٧ ٧٤٧	تاييلند
٩	١٢	١٣	١ ٤٥٧	إيطاليا	١٣	١٥	١٣	٢٦ ١٦٠	سويسرا
٢٢	١٨	١٤	١ ٣٩٦	الصين ^(٤)	١٨	١٤	١٤	٢٥ ٥٣٧	البرازيل
-	-	-	٢ ٢٧٤	منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة ^(٥)	٢٥	١٣	١٥	٢٤ ٠٢٩	ماليزيا
٢٦	١٣	١٥	١ ٣٦٤	ماليزيا	١١	١٦	١٦	٢٣ ٢٣٥	إسبانيا
١٥	١٥	١٦	١ ٣٥٨	البرازيل	٢٤	١٧	١٧	٢١ ٥٧٦	دول الخليج ^(٦)
١٣	١٦	١٧	١ ١٤٢	إسرائيل	١٩	١٨	١٨	١٩ ٩٧٠	نيوزيلندا
٣٢	١٧	١٨	١ ١٣٢	دول الخليج ^(٦)	-	١٩	١٩	١٨ ١٣٥	الاتحاد الروسي
٣٠	٢٠	١٩	٩٩٣	شيلي	١٦	٢١	٢٠	١٦ ٦٠٩	الدول الاسكندنافية ^(٤)
١٩	١٩	٢٠	٨٦٣	المملكة العربية السعودية	٢١	٢٢	٢١	١٦ ١٨٢	إندونيسيا
٢٧	٢١	٢١	٧٧٨	نيوزيلندا	٣٠	٢٠	٢٢	١٥ ٧٨١	الصين ^(٤)
٢٠	٢٣	٢٢	٧٢٧	الدول الاسكندنافية ^(٤)	-	-	-	١٩ ٣٤١	منطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة ^(٥)
٢١	٢٤	٢٣	٦٩٦	إندونيسيا	٢٢	٢٤	٢٣	١٤ ٤٣١	الفلبين
١٤	٢٥	٢٤	٦٩١	بلجيكا	١٧	٢٣	٢٤	١٣ ٠٦١	المملكة العربية السعودية
١٧	٢٢	٢٥	٦٧٥	إسبانيا	٢٠	٢٥	٢٥	١٢ ٨٧٧	الهند
-	٢٦	٢٦	٥١٣	الاتحاد الروسي	٣٣	٢٧	٢٦	١١ ٩٤٠	جنوب أفريقيا
٢٩	٣٠	٢٧	٤٧٩	الفلبين	٢٦	٢٦	٢٧	١١ ٤٩٢	إسرائيل
١٨	٢٧	٢٨	٤٤٣	الهند	٢٨	٢٨	٢٨	١١ ٢٧٧	بلجيكا
٣٤	٣٢	٢٩	٣٩٧	جنوب أفريقيا	٢٣	٢٩	٢٩	١٠ ٩٨٣	المكسيك
٢٤	٢٨	٣٠	٣٨٧	باكستان	٥٣	٣٠	٣٠	٩ ٩٤٠	أستراليا

حواشي الجدول ١

المصدر: منظمة الطيران المدني الدولية، Air Transport Reporting Form A-1، والرابطة الدولية للنقل الجوي.

(١) معظم بيانات عام ١٩٩٧ عبارة عن تقديرات أعدت حاسوبياً، ولذلك فإن الترتيب ومعدل الزيادة أو النقصان قد يتغيران عندما تتاح البيانات النهائية.

(٢) باستثناء الحركة من هونغ كونغ، الصين، بالنسبة للأشهر الستة الأخيرة من عام ١٩٩٧.

(٣) تشترك أربع دول، هي الإمارات العربية المتحدة والبحرين وعمان وقطر، في شركة طيران متعددة الجنسيات هو "طيران الخليج".

(٤) تشترك ثلاث دول هي الدانمرك والسويد والنرويج في اتحاد خطوط جوية هي "شبكة الخطوط الجوية الاسكندنافية" (SAS).

(٥) ترتيب الصين أولي. وتستنثى البيانات الخاصة بالصين، لأغراض إحصائية، الحركة ذات الصلة بمنطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة بالنسبة للأشهر الستة الأخيرة من عام ١٩٩٧ وكذلك البيانات الخاصة بمقاطعة تايوان الصينية.

(٦) الحركة فيما يتصل بمنطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة بالنسبة للأشهر الستة الأخيرة من عام ١٩٩٧.

الجدول ٢

شركات النقل الجوي المنتظم التي كانت تحتل المراتب الثلاثين الأولى
في عام ١٩٩٧ وترتيبها في عامي ١٩٩٦ و ١٩٩٨ من حيث
الحركة المنتظمة المحمولة^(١)

الأطنان الكيلومترية المنقولة من البضائع والبريد				شركة النقل	الكيلومترات			أعداد الركاب المسافرين		شركة النقل
الترتيب	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٨٨		الترتيب	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٧	
١٩٨٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٨٨		١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٨٨	١٩٩٧		
أرقام تقديرية (بالملايين)					أرقام تقديرية (بالملايين)					
١	١	١	٦ ٢٤٩	Lufthansa	١	١	١	٩٩ ٠٨٦	British Airways	
٦	٢	٢	٥ ٦١٩	Korean Air	١١	٢	٢	٧٦ ٢٢٨	United	
٣	٣	٣	٥ ٠٥٦	Air France	٤	٤	٣	٦٦ ٣٨٥	Lufthansa	
٩	٤	٤	٤ ٨٤١	SIA	٢	٣	٤	٦٢ ٠٣٠	JAL	
٢	٦	٥	٤ ٠٢٧	JAL	٦	٩	٥	٦٠ ٧٥١	Air France	
٥	٥	٦	٣ ٩٧١	KLM	١٣	٥	٦	٥٥ ٨٧٨	American	
٧	٧	٧	٣ ٨٧٦	British Airways	٩	٨	٧	٥٥ ٥٩٥	KLM	
١٠	٨	٨	٣ ٦٢١	Cathay Pacific	٥	٦	٨	٥٥ ٤٥٩	SIA	
٤٣	٩	٩	٣ ٤٨٣	Federal Express	٨	٧	٩	٥٢ ٣٧٠	Northwest	
٢٥	١٠	١٠	٢ ٦٧٢	United	٧	١٠	١٠	٤٤ ١٣٧	Qantas	
٨	١١	١١	٢ ٠٩٣	Northwest	١٢	١١	١١	٣٨ ٩٤٢	Cathay Pacific	
١٤	١٥	١٢	١ ٨٨٥	Swissair	٢٣	١٣	١٢	٣٦ ٩٠٧	Delta	
٢٩	١٢	١٣	١ ٨٦٢	American	٢٠	١٢	١٣	٣٤ ٢٠٦	Korean Air	
١٥	١٣	١٤	١ ٨٥٦	Nippon Cargo	١٩	١٤	١٤	٢٨ ٧٢٠	Alitalia	
-	١٩	١٥	١ ٧٦٩	Asiana ^(٢)	١٤	١٥	١٥	٢٧ ٧٤٧	Thai Airways	
١٣	١٤	١٦	١ ٦٨٧	Qantas	١٧	١٧	١٦	٢٤ ٩٠١	Swissair	
١٩	١٨	١٧	١ ٦٣٧	Thai Airways	٢١	١٨	١٧	٢٤ ١٤٧	Air Canada	
١٢	١٦	١٨	١ ٤٤٣	Alitalia	٣٢	١٦	١٨	٢٤ ٠٠٤	Malaysian Airlines	
٣٤	١٧	١٩	١ ٣٦٤	Malaysian Airlines	١٥	١٩	١٩	٢١ ٥٣٩	Iberia	
٤٢	٢٢	٢٠	١ ٣٣٥	Delta	٥٣	٢٢	٢٠	١٩ ١٥٨	Virgin Atlantic	
-	٢١	٢١	١ ٢٤٠	United Parcel ^(٢)	٢٧	٢٠	٢١	١٨ ٣٤٠	Air New Zealand	
-	٢٦	٢٢	١ ٢٢٣	Polar Air Cargo ^(٣)	٤٦	٢٤	٢٢	١٨ ٣٠٦	All Nippon Airways	
١٦	٢٠	٢٣	١ ١٤١	EI AI	١٨	٣٣	٢٣	١٧ ٣٧٦	Continental	
٢٠	٢٤	٢٤	١ ٠٥٩	Air Canada	٢٥	٢١	٢٤	١٦ ٧٨١	Canadian	
١٨	٢٣	٢٥	١ ٠٣٤	Varig	٢٦	٢٥	٢٥	١٦ ٧١٧	Varig	
٤٧	٣٧	٢٦	٨٩٦	Lan Chile	٢٢	٢٣	٢٦	١٦ ١٥٧	SAS	
٤٩	٢٨	٢٧	٨٨٥	All Nippon Airways	٢٨	٢٦	٢٧	١٥ ٥٩٢	Garuda	
٢٦	٢٥	٢٨	٨٦٣	Saudia	٢٩	٢٩	٢٨	١٤ ٤٣١	PAL	
-	٢٩	٢٩	٨٢٤	Air China ^(٤)	٢٤	٢٧	٢٩	١٣ ٠٦١	Saudia	
٣٦	٢٧	٣٠	٨١٠	Air New Zealand	-	٣١	٣٠	١٢ ٥٢٧	Asiana ^(٢)	

الحواشي

- (١) تشمل هذه البيانات الخاصة بالانتاج والاستخدام، تأثيرات صناعة النقل الجوي المباشرة وغير المباشرة والمستحدثة، (Air Transport Action Group, *The Economic Benefits of Air Transport (1994 data)*), Geneva, 1997.
- (٢) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، The Future of International Air Transport Policy، باريس، ١٩٩٧، الصفحة ٨.
- (٣) Traeger Rolf, "The international air transport industry and policy: present state, trends and outlook", mimeo, June 1998.
- (٤) تقدر منظمة الطيران المدني الدولية أن كل زيادة بنسبة ١ في المائة في الصادرات العالمية تحدث زيادة بنسبة ١,٥ في المائة في الطلب على خدمات شحن البضائع (منظمة الطيران المدني الدولية، "عالم الطيران المدني ١٩٩٣-١٩٩٦"، مونتريال، ١٩٩٤).
- (٥) Lyle, Chris, The Future of International Air Transport Regulation, 1995, P.
- (٦) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي The Future of International Air Transport Policy، الصفحة ٨٧.
- (٧) ليس من المستغرب أن يشعر المسافرون بخيبة الأمل عندما يقال لهم بأن الطائرة التي ستنقلهم من مدينة إلى أخرى هي طائرة تابعة لشركة طيران أخرى غير التي تظهر على تذكرتهم.
- (٨) جرمت عملية التحرير الاجمالية الأولى لعام ١٩٨٨ اتفاقات التجميع بوصفها مانعة للمنافسة. وسمحت العملية الاجمالية الثانية في عام ١٩٩٠ بعمليات في إطار الحرية الخامسة في أي مكان في أوروبا، في حين حددت من السعة القابلة للبيع بخمسين في المائة من الخدمة الأولية. وأتاحت العملية الاجمالية الثالثة في كانون الثاني/يناير ١٩٩٣ سبل وصول كاملة إلى جميع الوجهات داخل الاتحاد الأوروبي في الحريات الثالثة والرابعة والخامسة والسادسة والسابعة والثامنة. Van Fenema, H. Peter, The Liberalization of Air Transport Services in the European Union: Some Recent Developments in the Field of EU External Relations, Beijing, 1995, p.1.

الحواشي (تابع)

(٩) Sorensen, F., "Aviation in the Community: The new legal framework", keynote address in the international colloquium on "The New Legal Framework for Aviation in the European Community", Paris, 17 June 1993, pp.1-2.

(١٠) منظمة الطيران المدني الدولية، "Regional air service arrangements in South America and the Caribbean", Workshop on Air Transport Regulatory Policy, San Jose, Costa Rica, 18-22 August 1997.

(١١) MERCOSUR, The Agreement on Sub-regional Air Services between Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay.

(١٢) منظمة الطيران المدني الدولية، التقرير السنوي للطيران المدني، ١٩٩٧، الصفحة ١٥.

(١٣) لا يعني ذلك تبني أسواق حرة تماماً، وإنما بالأحرى أنه يجري وضع سياسة لجني فوائد النظم الأكثر تحرراً (OECD, *The Future of international air transport policy. Responding to global change*, Paris, 1997, p.116).

(١٤) الأونكتاد، "التجارة الدولية في الخدمات المتصلة بالسياحة: قضايا وخيارات للبلدان النامية"، مذكرة معلومات أساسية أعدتها أمانة الأونكتاد، TD/B/COM.1/EM.6/2، ٢ نيسان/أبريل ١٩٩٨، الصفحتان ١١-١٢.

(١٥) المرجع نفسه، الصفحات ١٧-١٩.

(١٦) إن البت فيما إذا كان ثمة ما يبرر تقليص السلوك التسعيري الافتراضي بالنظر إلى وجود الكثير من النواقص في سوق الطيران الدولي يخرج عن نطاق هذه الدراسة. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *The Future of International Air Transport Policy*, p.66.

(١٧) على نحو ما كانت البلدان النامية تتمسك به في المحافل الدولية في كثير من الأحيان، قد تكون قوتها التفاوضية الثنائية محدودة، ولكنها أفضل مع ذلك من عدم وجود أية قوة من هذا القبيل في إطار نهج سبل الوصول السوقية الكاملة المتبع إزاء القواعد التنظيمية.

(١٨) منظمة الطيران المدني الدولية، *Manual on the Regulation of International Air Transport*, AT Conf/4-WP/5, Appendix, Part 4.3, p.1.

الحواشي (تابع)

(١٩) ثبت أن التحالفات الإقليمية بين البلدان النامية الأصغر ناجحة جداً كما هو الحال في مجموعة تاكا (TACA Group) في أمريكا الوسطى. وبالإضافة إلى ذلك، قد تصبح التحالفات الإقليمية أيضاً شريكة مهمة لشركات النقل الأكبر حجماً، على نحو ما تبينه مجموعة تاكا ذاتها، حيث أنشأت تحالفاً كمجموعة مع شركة الخطوط الجوية الأمريكية (American Airlines). منظمة الطيران المدني الدولية، "Air access: The impact of air transport on tourism: Policy options and strategies for developing countries"، ورقة قدمها تشارلي دادلي في اجتماع الخبراء المعني بتعزيز القدرة على توسيع قطاع السياحة في البلدان النامية، الأونكتاد، جنيف، ٨-١٠ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الصفحة ٤.

(٢٠) لا تنجو هذه الممارسة تماماً من الجدل، ولا سيما عندما لا تملك شركة الطيران الكبيرة المقصودة بحق الامتياز السلطة على المسار الذي تخدمه شركة طيران أخرى باسمها. المرجع نفسه، الصفحة ٤.

(٢١) كثيراً ما يستشهد بحالة شركة الخطوط الجوية القبرصية في هذا السياق. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *International Air Transport: The Challenges Ahead*, p.64-65.

(٢٢) منظمة الطيران المدني الدولية، "Secretariat study on preferential measures for developing countries in the economic regulation of international air transport", attachment to State Letter EC 2/75-97/1, p.1.

(٢٣) المرجع نفسه.

(٢٤) المرجع نفسه، الصفحة ٢.

(٢٥) على سبيل المثال، تعالج التوصية المتعلقة بتدابير المشاركة استصواب النص على ترتيبات سعة أقل صرامة، وهي سمة من شأنها أن تحابي البلدان التي تملك قوة تفاوضية أدنى في المفاوضات الثنائية. منظمة الطيران المدني الدولية، *Recommendation by the Air Transport Regulation Panel (ARTP), Participation Measures*, 30 May 1997, ARTP/9-3.

(٢٦) أقر مجلس منظمة الطيران المدني الدولية في ٣٠ أيار/مايو ١٩٩٧ توصية من فريق خبراء القواعد التنظيمية للنقل الجوي (ARTP) بشأن آلية الوقاية (ARTP/9-1).

الحواشي (تابع)

(٢٧) أقر إعلان بونتا ديل إستي أن الحياة في بعض القطاعات لن تتيسر بمجرد إعلان الحاجة إلى وضع "ضوابط تنظيمية" لفرادى القطاعات. وفي الوقت الذي وصلت فيه الجولة إلى اجتماعها المحدد لاستعراض منتصف المدة، لم يكن قد تم التوصل إلى حل لقضية "التغطية". وقد فاقم "إعلان مونتريال" إلى حد ما من الوضع بإشارته إلى جواز استثناء قطاعات معينة. ومن بين القطاعات التي يمكن معالجتها بهذه الإشارة قطاع النقل الجوي.

(٢٨) انظر "Background note by the secretariat on air transport services", WTO, S/C/W/59, 5 November 1998, pp.16-18.

(٢٩) إذا نُقح الملحق لكي يسمح بأن تطبق أحكام ومبادئ الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات البلدان التي تختار أن تفعل ذلك من خلال جداول التزاماتها، فإنه يمكن النظر أيضاً في تطبيق التدابير التفضيلية.

(٣٠) "Background note by the secretariat on air transport services", WTO, S/C/W/59, 5 November 1998, p.9.

(٣١) عولجت قضية علم الملاحة في التوصية الخاصة بتوسيع معايير ملكية شركات الطيران والسيطرة عليها عن طريق اقتراح بشأن اعتماد معيار يقوم على الجمع بين مبدأ مكان ممارسة نشاط الأعمال والإقامة الدائمة وبين وجود صلة قوية بالدولة المسمية.
