



**NOTA DE ESTUDIO**

**ASAMBLEA — 36º PERÍODO DE SESIONES**

**COMISIÓN ECONÓMICA**

**Cuestión 40: Reglamentación de los servicios de transporte aéreo internacional**

**DESARROLLO Y REGLAMENTACIÓN ECONÓMICA  
DEL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL**

(Nota presentada por el Consejo de la OACI)

**RESUMEN**

En esta nota se informa sobre la importante labor de la OACI desde la última Asamblea para facilitar la liberalización económica y prestar asistencia a los Estados al respecto e incluye importantes estudios y actividades para promover y actualizar los criterios y textos de orientación pertinentes de la OACI. Además, se describen brevemente las tendencias y acontecimientos en la reglamentación y la industria. Con respecto al futuro, en la nota se definen siete aspectos fundamentales que deberán considerarse, a saber: comercio de servicios, negociaciones sobre servicios aéreos en que participa un grupo de Estados, aspectos de seguridad operacional y seguridad de la aviación de la liberalización, propiedad y control de líneas aéreas, participación y competencia leal, intereses de los consumidores y cuestiones impositivas. Seguidamente, se presenta el Plan de acción de la Organización para el próximo trienio, que incluye el seguimiento de cerca de los acontecimientos, la promoción de las políticas y directrices establecidas y el mantenimiento de su vigencia y adaptación, la preparación de nuevas directrices según sea necesario y el fomento de la cooperación con otras organizaciones internacionales y participantes en la aviación.

**Decisión de la Asamblea:** Se invita a la Asamblea a que:

- a) apoye el plan de trabajo futuro de la Organización con respecto a la reglamentación económica del transporte aéreo internacional; y
- b) pida a los Estados contratantes que cooperen con la labor de la OACI en este campo y la apoyen, lo que incluye la aplicación de las resoluciones pertinentes de la Asamblea y el suministro de información sobre sus políticas y experiencias de liberalización.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota contribuye al logro de los Objetivos estratégicos A, B y D. Las medidas propuestas en la presente nota promoverán el Objetivo estratégico D mediante la función de liderazgo de la OACI en el proceso de la liberalización de la reglamentación económica y suplementará, y complementará los Objetivos estratégicos A y B con orientación sobre la implantación coherente de políticas técnicas y económicas.
<i>Repercusiones financieras:</i>	La labor futura que se señala en el párrafo 5 se llevará a cabo, según las prioridades, con los recursos disponibles en el Presupuesto de 2008-2010.

<i>Referencias:</i>	<i>Criterios y textos de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional (Doc 9587)</i> <i>Manual de reglamentación del transporte aéreo internacional (Doc 9626)</i> <i>Informe de la Comisión Económica del 35° período de sesiones de la Asamblea (Doc 9847)</i> <i>Resoluciones vigentes de la Asamblea (al 8 de octubre de 2004) (Doc 9848) (A35-18)</i> A36-WP/xxxx, Declaración refundida de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo
---------------------	---

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 Las actividades de la OACI con respecto a reglamentación económica resultan principalmente del Artículo 44 (fines y objetivos de la Organización) y de los Artículos 54 y 55 (funciones obligatorias y facultativas del Consejo) del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 7300) y responden a la Resolución A35-18 de la Asamblea (Declaración refundida de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo) y las resoluciones y decisiones pertinentes del Consejo.

1.2 Desde la quinta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/5-2003), la Organización ha centrado su trabajo en la promoción e implantación del marco normativo y políticas de la OACI, y en la facilitación del proceso de liberalización y asistencia a los Estados al respecto. En esta nota se informa sobre el avance desde la última Asamblea, los acontecimientos principales, los asuntos fundamentales y la intención del Consejo en cuanto a la labor futura.

## 2. PRINCIPAL LABOR DE LA OACI

2.1 En los tres últimos años, de conformidad con las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea y los Objetivos estratégicos de la Organización, la Secretaría ha seguido las recomendaciones de la ATConf/5 y, en el marco del programa de políticas económicas, ha realizado las tareas principales que se enumeran a continuación. (En los Informes anuales del Consejo figura información más detallada sobre el trabajo realizado).

2.2 Para asegurar que los Estados puedan disfrutar de los beneficios de la liberalización sin comprometer la seguridad operacional ni la seguridad de la aviación, la Secretaría realizó un estudio exhaustivo sobre los aspectos de seguridad operacional y seguridad de la aviación de la liberalización económica. El estudio definió diversas situaciones que resultan del proceso de liberalización y de la evolución de las prácticas comerciales y de explotación en la industria del transporte aéreo que podrían repercutir en la reglamentación de seguridad operacional y seguridad de la aviación. Asimismo, aclara la forma en que deberían aplicarse las disposiciones pertinentes de la OACI para abordar algunas de estas situaciones. En el estudio se destaca la necesidad de que los Estados cumplan sus responsabilidades principales en cuanto a supervisión de la reglamentación de seguridad operacional y seguridad de la aviación, independientemente de los cambios que pueda haber en los arreglos de reglamentación económica.

2.3 Por decisión del Consejo, el estudio se distribuyó a los Estados contratantes para su información y la adopción de medidas correspondientes (comunicación EC 2/93, AN 11/41-05/83 del 12 de agosto de 2005). Basándose en los resultados del estudio, la OACI ha adoptado numerosas medidas concretas para mejorar el sistema de reglamentación mundial de seguridad operacional y seguridad de la

aviación, incluyendo las enmiendas de los Anexos pertinentes al Convenio y los textos de orientación, lo que ha reforzado sus programas de auditoría de seguridad operacional y seguridad de la aviación y la asistencia a los Estados.

2.4 La Secretaría completó otro estudio, resultante también de la ATConf/5 sobre un plan de Servicios esenciales y rutas de desarrollo de turismo (ESTDR). El estudio examinó la forma en que los programas de servicios aéreos esenciales establecidos en algunos Estados han ayudado a respaldar determinadas rutas interiores y regionales, viendo cómo tales programas podrían aplicarse, a discreción de los Estados, en un contexto internacional. En cooperación con la Organización Mundial del Turismo (OMT), se elaboró un mecanismo de apoyo que podría utilizarse también para el desarrollo de rutas turísticas, particularmente en los países menos adelantados. En noviembre de 2005, la OACI y la OMT iniciaron un programa de cursos de capacitación para asistir a los Estados que decidan aplicar este plan (en el sitio web de la OACI puede obtenerse más información).

2.5 Durante el trienio, la Secretaría organizó y realizó varios seminarios prácticos y simposios sobre la liberalización del transporte aéreo, entre los que se incluyeron eventos regionales para los Estados en la región de Asia y el Pacífico (mayo de 2005, en Shanghai, China) y para los Estados de la subregión del Caribe oriental (mayo de 2006, en Antigua). En septiembre de 2006 se celebró un simposio mundial en Dubai, Emiratos Árabes Unidos, al que asistieron más de 250 participantes de 65 Estados y 11 organizaciones internacionales. Estas reuniones constituyeron un medio efectivo de divulgar y promover la orientación de políticas de la OACI y proporcionaron un foro donde los Estados pudieron compartir sus experiencias en liberalización, intercambiar opiniones sobre tendencias y otras cuestiones, y analizar diferentes opciones de políticas. La información recibida sobre la pertinencia y el valor de estas reuniones fue muy positiva.

2.6 En cumplimiento de la Resolución A35-18 (Apéndice A, Sección V) de la Asamblea, la Secretaría ha continuado trabajando en la actualización y revisión de los criterios y textos de orientación de la OACI sobre reglamentación económica, tarea que incluyó el mejoramiento del sitio web de la OACI para facilitar el acceso de los Estados y del público a los textos de orientación e información pertinentes.

### **3. EVOLUCIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN Y LA INDUSTRIA**

3.1 En esta sección se abordan los acontecimientos importantes en materia de reglamentación y en la industria, que plantean tanto oportunidades como desafíos para los Estados y la OACI. En el sitio web de la Asamblea, bajo “Documentation”, ([www.icao.int/icao/en/assembly/a36/docs](http://www.icao.int/icao/en/assembly/a36/docs)), se ofrecerá un informe más detallado sobre la reglamentación y la industria.

3.2 En los últimos años siguió manteniéndose la tendencia a la liberalización en la reglamentación del transporte aéreo, siendo cada vez más numerosos los Estados que la adoptan. A escala nacional, algunos Estados han dado a conocer nuevas políticas o medidas de liberalización en el campo de la aviación (por ejemplo, respecto de negociaciones sobre servicios aéreos, acceso a los mercados y reglamentación de las tarifas). En el ámbito internacional, al mes de [mayo de 2007] ascendían a [127] los acuerdos bilaterales de cielos abiertos, con la participación de [90] Estados. El regionalismo adquiere un papel cada vez más importante en la liberalización del transporte aéreo con 11 arreglos regionales de liberalización en vigor en todo el mundo.

3.3 A la par de la liberalización intrarregional, han ido aumentando las relaciones entre distintas regiones. En este sentido es la Unión Europea (UE) la que se ha mostrado más activa, y la Comisión Europea trabaja actualmente en negociaciones de este tipo por mandato específico, en representación de todos los Estados miembros de la UE. Este enfoque ha llevado a la concertación o negociación de diversos arreglos de liberalización, por ejemplo entre la UE y los Estados Unidos, la UE y

Marruecos, y entre la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y China, y sigue avanzando.

3.4 En muchos Estados, los objetivos de reglamentación y las estructuras del transporte aéreo internacional han ido evolucionando para poner más énfasis en los mayores beneficios del desarrollo económico, la protección de los consumidores, y el fortalecimiento de la competencia. Se observa un gradual abandono del estilo de reglamentación que buscaba regular en detalle las operaciones de las líneas aéreas para dar mayor espacio al juego de las fuerzas del mercado. A su vez, la industria y otras partes interesadas están asumiendo un papel más activo en el proceso de formulación de políticas gubernamentales.

3.5 Las cuestiones relativas al transporte aéreo han suscitado también un continuo interés y participación de otros organismos internacionales. En diciembre de 2005, la Organización Mundial del Comercio (OMC) inició su segunda ronda del examen del Anexo sobre los Servicios de Transporte aéreo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Esta iniciativa tiene por objeto evaluar los acontecimientos en materia de liberalización del sector del transporte aéreo y el funcionamiento del Anexo con miras a una posible ampliación y aclaración de su alcance. La OACI ha mantenido buenas relaciones de trabajo con la OMC y ha prestado asistencia y apoyo a la Secretaría de la OMC en la preparación para el examen.

3.6 La industria de las líneas aéreas continúa su transformación estructural. El modelo comercial tradicional de línea aérea en red que ofrece servicios integrales ha tenido que enfrentar cada vez más desafíos. Los transportistas económicos han estado ganando rápido impulso, no sólo a escala nacional sino a escala regional y más allá. En un entorno de creciente competencia, las estrategias y los esfuerzos de planificación de las líneas aéreas han apuntado generalmente al establecimiento de alianzas, la consolidación y las inversiones para adquirir participaciones en empresas de otros países a fin de poder explotar las economías de escala y de alcance que ofrecen los servicios en red. Por su parte, el comercio electrónico se ha convertido en una herramienta de uso común de la cual se ha valido la industria de manera importante para la venta y comercialización de sus productos. Todo esto ha planteado nuevos desafíos a las autoridades encargadas de la reglamentación.

3.7 La inestabilidad del mercado mundial del petróleo y el aumento de los precios de los combustibles en los últimos años se han hecho sentir de manera directa e importante en los costos de explotación de la industria de las líneas aéreas y en la situación financiera de las mismas. Los consumidores, a su vez, no han quedado ajenos a este efecto, al verse enfrentados a un mayor precio por el transporte. La incertidumbre que rodea a la futura situación petrolera y sus repercusiones a largo plazo para la industria de las líneas aéreas continuarán siendo materia de preocupación tanto para la industria como para los gobiernos.

#### 4. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA REGLAMENTACIÓN

4.1 En esta sección se abordan algunos aspectos fundamentales de la reglamentación cuyas repercusiones alcanzan a todo el mundo. Estas cuestiones requerirán la atención de los Estados y definen la labor de la Organización al respecto en el próximo trienio.

4.2 **Comercio de servicios.** A lo largo de los años, la atención en este sentido se centró en el papel que desempeña la OACI en las cuestiones relativas a la aplicación al transporte aéreo de la normativa comercial y el alcance del Anexo sobre los Servicios de transporte aéreo del AGCS. Se prevé que este enfoque se mantendrá en los próximos años, orientándose más en la búsqueda de los medios más adecuados y eficaces para lograr la liberalización. El Anexo sobre los Servicios de transporte aéreo actualmente cubre sólo tres servicios de transporte aéreo, a saber: la reparación y el mantenimiento de

aeronaves, la venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo, y los sistemas de reserva por computadora. La primera ronda del examen realizado por la OMC concluyó en 2003 sin que se introdujeran cambios en el Anexo.

4.2.1 Como se informa en el párrafo 3.5, está actualmente en curso la segunda ronda del examen. El Consejo del Comercio de Servicios (CCS) ha celebrado dos reuniones (septiembre de 2006 y marzo de 2007), en que se examinaron las novedades en el sector del transporte aéreo en el período de 2000 a 2005 para evaluar el grado de liberalización. Al abordar la aplicación del Anexo, algunos miembros pidieron aclaración sobre el alcance del mismo para ampliarlo a algunos servicios de transporte aéreo auxiliares, como servicios de escala y de explotación de aeropuertos. Otros recomendaron prudencia y expresaron preocupación por la propuesta de ampliar el alcance del AGCS, cuestionando la conveniencia y factibilidad y señalando preferir que los esfuerzos actuales se centraran en la liberalización de los tres servicios establecidos en el Anexo. El CCS tomó nota de los distintos puntos de vista y señaló que abordaría los asuntos en futuras reuniones, de las cuales la próxima estaba programada para octubre de 2007.

4.2.2 Los criterios de la OACI en materia de comercio de servicios se exponen en la Resolución A35-18 de la Asamblea, Apéndice A, Sección IV, en que, entre otras cosas, se reafirma la función primordial de la OACI de elaborar criterios de orientación sobre la reglamentación del transporte aéreo internacional. Dado que los asuntos que aborda la OMC pueden tener repercusiones considerables en la reglamentación del transporte aéreo, es importante que los Estados tomen medidas apropiadas para aplicar la resolución de la Asamblea, y para seguir de cerca los acontecimientos y participar en forma activa en las reuniones del CCS. Entre tanto, la OACI debería continuar con su función de liderazgo en la facilitación del proceso de liberalización y apoyo a los Estados al respecto, teniendo en cuenta la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y el medio ambiente.

4.3 **Negociaciones sobre servicios aéreos en las que participa un grupo de Estados.** Tal como se menciona en el párrafo 3.3, la Comisión Europea ha estado trabajando con ahínco en negociaciones con otros Estados y regiones. En vista de ello, ciertas agrupaciones regionales como la Unión Africana, la Comisión Árabe de Aviación Civil, y la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil han comenzado por su parte a elaborar políticas comunes para la negociación de acuerdos de servicios aéreos tanto entre sus Estados miembros como con terceros.

4.3.1 El surgimiento de un grupo o mercado regional de esta naturaleza puede repercutir en terceros no vinculados (por ejemplo, algunas reglamentaciones de la UE resultan aplicables no sólo a las líneas aéreas de la UE sino también a líneas aéreas de terceros que explotan sus servicios dentro de la UE). En sentido similar, las negociaciones de servicios aéreos en las que participa un grupo de Estados no sólo introducen una nueva dinámica en el proceso mismo de negociación (por ejemplo, en lo que atañe al intercambio de derechos comerciales), sino que crean una nueva dimensión en las relaciones entre los Estados respecto de la aviación (por ejemplo, la relación con un órgano supranacional de reglamentación respecto de cuestiones que anteriormente eran abordadas entre Estados soberanos). Asimismo, cabe suponer que el proceso de liberalización se vería grandemente afectado ante la multiplicación de arreglos de este tipo, ya sea en número o en términos de alcance del mercado mundial de la aviación.

4.4 **Efecto de la liberalización en la seguridad operacional y la seguridad de la aviación.** En este entorno en constante evolución, el mantenimiento de altos niveles de seguridad operacional y seguridad de la aviación seguirá siendo de primordial importancia para los Estados y la OACI. Como se recalca en el estudio de la Secretaría, mencionado en el párrafo 2.2, todos los participantes, incluidos los gobiernos, los proveedores de servicios y los explotadores de servicios aéreos, deben comprender claramente sus respectivas responsabilidades de cumplimiento y vigilancia en materia de seguridad operacional y seguridad de la aviación. La Conferencia de Directores Generales de Aviación Civil sobre

una estrategia mundial para la seguridad operacional de la aviación, celebrada en marzo de 2006, recomendó a la OACI varias medidas de seguimiento, incluido otro estudio sobre asuntos como el “pabellón de conveniencia”, la definición de “Estado del explotador” y “oficina principal”, dado que las mismas repercuten en las reglamentaciones tanto económicas como técnicas. La conferencia recomendó asimismo que la OACI prepare textos de orientación para uso de los Estados en la aplicación, a través de sus administraciones de aviación civil, de políticas económicas y técnicas coherentes.

4.5 **Propiedad y control de las líneas aéreas.** Este asunto sigue siendo importante en la liberalización del transporte aéreo, ya que tiene repercusiones tanto en la reglamentación económica como de seguridad operacional. Aunque el tema se ha abordado ampliamente y la OACI ha preparado orientación para uso opcional por los Estados, la cual ha incluido criterios de alternativa para la designación y autorización de las líneas aéreas, se ha avanzado en forma limitada tanto en cuanto a la importancia como al alcance de la liberalización en esta área. En consecuencia, la forma de abordar las preocupaciones de los Estados y lograr más liberalización en la práctica sigue siendo un desafío para la comunidad de la aviación internacional.

4.6 **Participación y competencia leal.** Si bien la liberalización ha sido aceptada en forma general y ha arrojado resultados positivos (p. ej., crecimiento en tráfico y servicios) en muchos mercados, el hecho de que existan disparidades entre Estados y regiones en sus respectivos grados de desarrollo y en la capacidad competitiva de sus transportistas impide que se disipe la preocupación respecto de cuestiones tales como la participación, el desarrollo sostenible, y el mecanismo para asegurar la competencia leal a nivel internacional. Asimismo, a la par del avance y profundización de la liberalización, los Estados se valen en forma cada vez más frecuente de las normas que son propias de la competencia para reglamentar el transporte aéreo internacional. Será necesario considerar adecuadamente la forma de evitar posibles conflictos con respecto a la aplicación de regímenes nacionales o regionales diferentes.

4.7 **Defensa del consumidor.** Este tema ha ido cobrando mayor importancia en la reglamentación económica del transporte aéreo. La defensa del consumidor abarca muchas cuestiones, tales como los “derechos del pasajero aéreo” y la relación contractual que se establece entre la línea aérea y el usuario. Igual de numerosas son sus repercusiones: para los gobiernos, plantea la necesidad de definir la naturaleza de la reglamentación que es preciso implantar; para la industria, la cuestión tiene múltiples consecuencias competitivas, de costos y de funcionamiento, tocando también la cuestión de la autoreglamentación; finalmente, a escala mundial, puede plantear la cuestión de cómo evitar el riesgo potencial de conflicto, entre regímenes diferentes y la aplicación extraterritorial.

4.8 **Cuestiones impositivas.** Los *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632) se pronuncian a favor de la reciprocidad en materia de exención de impuestos al combustible de la aviación, a los insumos técnicos y para aeronaves, a la renta de las empresas de transporte aéreo, y la eliminación de impuestos sobre la venta y utilización de servicios de transporte aéreo internacional. Sin embargo, en los últimos tiempos, el transporte aéreo se ha visto cada vez más solicitado como fuente de financiación para diferentes fines a través de la imposición por parte de los Estados de mayores impuestos y derechos. Como el aumento de la carga fiscal podría afectar al crecimiento y al desarrollo del transporte aéreo y, a su vez, al desarrollo económico general de los Estados, es importante que los Estados sigan las políticas de la OACI y aseguren que la aviación civil internacional no sufra discriminación desfavorable en relación con otros modos de transporte.

## 5. LABOR FUTURA

5.1 Las tendencias que se observan actualmente en la industria del transporte aéreo y la evolución en el marco normativo aumentarán la exigencia sobre la OACI en su papel de liderazgo en el proceso de liberalización. Basándose en los Objetivos estratégicos y el Plan de actividades de la

Organización para el próximo trienio, el Consejo tiene la intención de desempeñar su trabajo en cuanto a política económica de la manera descrita a continuación.

5.2 El Consejo seguirá de cerca los acontecimientos en materia de reglamentación y en la industria (p. ej., el comercio de servicios, las negociaciones de servicios aéreos en que participan grupos de Estados, las alianzas de líneas aéreas y las fusiones transfronterizas); analizará las tendencias y asuntos emergentes y proporcionará información a los Estados.

5.3 El Consejo mantendrá vigente y ajustará la orientación sobre políticas establecidas de la OACI con respecto a reglamentación económica; y cuando se necesite y corresponda, preparará nuevos criterios y textos de orientación para facilitar la liberalización y ayudar a los Estados en el proceso, prestando particular atención a los asuntos fundamentales que figuran en el párrafo 4.

5.4 El Consejo seguirá centrándose en que los Estados, la industria y otros interesados participen en la promoción e implantación del marco de políticas y la orientación práctica de la OACI con respecto a la reglamentación económica y la liberalización (por ejemplo, con respecto a responsabilidades de seguridad operacional y seguridad de la aviación, y liberalización de la propiedad y control de líneas aéreas).

5.5 El Consejo promoverá la cooperación con otros organismos internacionales para tratar cuestiones de interés común en el campo del transporte aéreo. Continuará organizando talleres, seminarios o simposios que proporcionen a los Estados un foro adecuado para el tratamiento de cuestiones de política económica; y analizará nuevos caminos que faciliten la liberalización.

5.6 El Consejo seguirá promoviendo las políticas de la OACI en materia impositiva, analizando las nuevas cuestiones que pudieran surgir con respecto a impuestos o derechos, incluyendo las que se relacionan con el medio ambiente.