



A36-WP/319
EC/40
25/9/07

ASAMBLEA — 36° PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

PROYECTO DE TEXTO PARA EL INFORME SOBRE LA CUESTIÓN 40

El texto adjunto sobre la cuestión 40 se presenta a la Comisión Económica para que lo examine.

Cuestión 40: Reglamentación de los servicios de transporte aéreo internacional

40.1 Para facilitar el examen, la Comisión dividió esta cuestión del orden del día en los siguientes tres temas: Informe del Consejo y asuntos clave, otros asuntos de reglamentación y factores exógenos que afectan a la aviación civil.

Informe del Consejo y asuntos clave

40.2 En la nota WP/16, el Consejo informó a la Asamblea sobre la importante labor desarrollada por la OACI desde la última Asamblea en materia de reglamentación económica del transporte aéreo internacional y presentó una breve descripción de las tendencias y acontecimientos en materia de reglamentación y en la industria. Al evaluar el futuro, en la nota se definían siete aspectos fundamentales que deberían considerarse, a saber: el comercio de servicios, las negociaciones sobre servicios aéreos en que participa un grupo de Estados, los aspectos de seguridad operacional y seguridad de la aviación de la liberalización, la propiedad y el control de las líneas aéreas, la participación y la competencia leal, los intereses de los consumidores y las cuestiones impositivas. Presentaba luego el plan de acción de la Organización para el próximo trienio e invitaba a la Asamblea a apoyar el plan y pedir a los Estados contratantes que cooperen con la labor de la OACI en este campo y la apoyen.

40.3 En la nota WP/281, Cuba examinó la cuestión del comercio de servicios analizando la propuesta de enmienda del Anexo sobre servicios de transporte aéreo del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) que se estudia actualmente en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y sus repercusiones para los países en desarrollo. Manifestaba allí el punto de vista de que la OACI debería continuar siendo la organización intergubernamental que se ocupa de todos los aspectos de la aviación civil y que la propuesta de extensión del Anexo del GATT a los servicios de transporte aéreo no es beneficiosa para los intereses de los Estados contratantes.

40.4 En la nota WP/267, Egipto planteó, en nombre de los miembros de la Comisión Árabe de Aviación Civil (CAAC) la cuestión de la imposición de gravámenes al combustible de aeronaves para los servicios aéreos internacionales y su preocupación por la repercusión que tendrían esos gravámenes en el crecimiento del transporte aéreo. La CAAC pedía a la OACI que se ocupara de la cuestión e instara a los Estados a cumplir con las disposiciones pertinentes del Convenio de Chicago y dar cumplimiento a las políticas de la OACI sobre imposición de gravámenes.

40.5 En la nota WP/194, Panamá tomó nota de la tendencia mundial a la liberalización del acceso al mercado, así como de ciertos obstáculos que podrían limitar los beneficios para los países en vías de desarrollo. Se hacía un llamamiento a los Estados para eliminar restricciones sobre los derechos de tráfico excepto para el cabotaje, adoptar un enfoque más flexible al examinar los requisitos de propiedad de las empresas aéreas nacionales y sus lugares de establecimiento y continuar la liberalización acorde con las recomendaciones de la quinta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/5) de la OACI.

40.6 En la nota WP/227, Arabia Saudita puso de relieve los cambios que se están produciendo junto con la tendencia a la liberalización y examinaba algunos modos posibles de aplicar normas de competencia y salvaguardas en un entorno liberalizado.

40.7 En la nota WP/228, Arabia Saudita subrayó los progresos logrados en la liberalización desde la ATConf/5, incluso el surgimiento de algunos bloques regionales. Sostenía que existe ahora una opción realista para elaborar un marco normativo multilateral a nivel mundial en sustitución del sistema bilateral.

40.8 En la nota WP/104, la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) examinó el asunto de un marco para la aviación civil en África. En la nota se reconocía la necesidad de tener en cuenta aspectos regionales en el desarrollo de una industria aeronáutica vigorosa, se analizaban los cambios de la aviación en África y se formulaban recomendaciones para el crecimiento del sector del transporte aéreo en esa región.

40.9 En la nota WP/107, la ITF sostuvo que los beneficios de la liberalización de la reglamentación de propiedad y control son discutibles y que podrían surgir problemas económicos que no se tratan suficientemente. Consideraba que la liberalización expone al riesgo de debilitar la conexión entre las operaciones de aeronaves y su seguridad y supervisión económica, formalizando diversas normas diferentes de designación y autorización. Además, sería necesario analizar las reservas acerca de su repercusión sobre la soberanía y la capacidad para defender los intereses nacionales.

40.10 En la nota WP/102, la Organización Mundial del Turismo puso de relieve la relación entre la liberalización del transporte aéreo y el desarrollo del turismo. Se apoyaba la liberalización en la reglamentación de los viajes y el turismo de manera “responsable”, con miras a lograr un equilibrio entre los aspectos ambientales, económicos y socioculturales del desarrollo sustentable del turismo. La OMT manifestaba la opinión de que el desajuste que surge de un mercado abierto del turismo y el enfoque secreto de la reglamentación del transporte aéreo es un obstáculo, tanto para el desarrollo como para el equilibrio. El turismo y la política aeronáutica deberían marchar de acuerdo para obtener beneficios óptimos. Se pedía a los Estados y a la OACI que fomentaran la evolución de regímenes de reglamentación económicos, que pudieran trascender los estrechos intereses sectoriales, liberalizar la propiedad y el control de los transportistas aéreos y trabajar dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio para favorecer la liberalización en el sector del transporte aéreo.

40.11 En su nota de información WP/177, la China describió el desarrollo y los logros del transporte aéreo internacional chino, así como algunos de los desafíos que afronta, incluso la repercusión del rápido crecimiento sobre la seguridad, la infraestructura, los recursos humanos y el marco jurídico. En respuesta a los desafíos, el gobierno chino continuaría procurando la apertura de su mercado de tráfico aéreo internacional de manera activa, gradual, ordenada y protegida.

40.12 En una nota de información WP/142, la India subrayó las iniciativas adoptadas por el Gobierno en años recientes para mejorar la conectividad aérea hacia diversos destinos internacionales, incluso siguiendo una política liberal en las negociaciones bilaterales sobre servicios aéreos, facilitando los requisitos para explotar vuelos chárter de turismo y desreglamentar el régimen de tarifas.

40.13 Mediante su nota de información WP/79, el Pakistán dio a conocer su experiencia sobre liberalización y su política aeronáutica. Los resultados de su liberalización han sido variados. Si bien la competencia sobre rutas nacionales e internacionales ha reducido los precios y aumentado la conectividad, la política de permitir operaciones irrestrictas en aeronaves arrendadas con tripulación de matrícula extranjera ha provocado un deterioro en la seguridad y social, además de frenar el crecimiento de la industria aeronáutica. El Pakistán sostenía que las iniciativas de liberalización de los Estados contratantes debían ser guiados por consideraciones acerca de la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y el desarrollo de recursos humanos en el país.

40.14 En una nota de información WP/282, la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) ofreció un panorama sobre los adelantos alcanzados en la liberalización del transporte aéreo en la región latinoamericana, de conformidad con la declaración y el resultado de la ATConf/5 y de los objetivos estratégicos de la OACI, así como sobre la labor emprendida por la CLAC.

40.15 Considerando el informe del Consejo en la nota CP/16, la Comisión manifestó su satisfacción por la labor emprendida y cumplida por la OACI desde la última Asamblea. Hubo amplio apoyo a la necesidad de encarar los asuntos clave identificados en el informe y al futuro plan de acción de la Organización para el próximo trienio. La Comisión aprobó la medida propuesta por el Consejo.

40.16 Al examinar las tendencias y la evolución de los acontecimientos, la Comisión observó que los Estados habían logrado considerables adelantos en materia de liberalización y que muchos Estados habían utilizado los textos de política y orientación elaborados por la OACI, tales como el Modelo de acuerdo de la OACI relativo a los servicios aéreos. Sin embargo, quedaban por afrontar muchos desafíos. Hubo firme apoyo para que la OACI continuara desempeñando una función de liderazgo en la liberalización. Se insistió en que es importante que los Estados apliquen el marco actual de la OACI sobre liberalización. Entretanto, debería alentarse a los Estados a que compartan con la comunidad aeronáutica su experiencia en materia de liberalización, incluyendo enfoques nuevos o innovadores para tratar las cuestiones normativas (como la compartición de códigos).

40.17 Al examinar el asunto del comercio de servicios, hubo firme apoyo a la OACI para que continúe su función de liderazgo diseñando la hoja de ruta para la liberalización, como se subraya en la Resolución A35-18 de la Asamblea relativa a las políticas de la OACI en la esfera del transporte aéreo. En cuanto a la revisión del Anexo del GATT sobre servicios de transporte aéreo, si bien una mayoría señaló que era prematuro ampliar el Anexo como proponían algunos miembros de la OMC, algunos consideraban que esa ampliación del Anexo para incluir algunos otros servicios de transporte aéreo, por ejemplo, los servicios de escala, podría ser valiosa en el futuro. Se sugirió que la OACI debía emprender un estudio para explorar los pros y contras de los diferentes caminos hacia la liberalización, incluso la extensión del Anexo, en beneficio de los Estados contratantes de la OACI.

40.18 Con respecto a una propuesta incluida en la nota WP/228 para que se estudiase la preparación de un acuerdo multilateral de servicios aéreos, hubo cierto apoyo a que se procurara avanzar en la liberalización más allá del enfoque bilateral o regional, dado que se había producido una amplia liberalización en muchas partes del mundo. Sin embargo, aun admitiendo que esto podía ser un objetivo encomiable a largo plazo, otros manifestaron la opinión de que dada la diferente velocidad y grado de liberalización en diversos Estados, las condiciones todavía no están maduras en esta etapa para un acuerdo mundial. Sin embargo, se sugirió que podría ser interesante que la OACI elaborara cierto tipo de indicadores cuantitativos mundiales para evaluar el grado de liberalización, lo cual podría ser útil para promover y facilitar el proceso de liberalización.

40.19 Sobre el tema de la liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos, la Comisión tomó nota de los diferentes puntos de vista expresados en las notas de estudio. Reconociendo la labor y orientación de la OACI al respecto, hubo enérgico apoyo a la opinión de que los Estados deberían adoptar un enfoque flexible para tratar esta cuestión, teniendo en cuenta la necesidad de mayor acceso al capital extranjero, en particular para los países en desarrollo, la necesidad de asegurar normas de seguridad para las operaciones de transporte aéreo y el interés más amplio del desarrollo nacional. Al mismo tiempo, se habían introducido en algunos Estados y regiones ciertos enfoques nuevos o alternativos, que podrían ser útiles para que otros los examinaran. La Comisión llegó a la conclusión de

que la liberalización en este aspecto debería quedar librada a los Estados para que la determinen según sus necesidades y circunstancias específicas, teniendo debidamente en cuenta la orientación pertinente de la OACI y la importancia fundamental de garantizar la seguridad operacional y la seguridad de la aviación.

40.20 Con respecto a la cuestión de la competencia leal, hubo cierto apoyo a la propuesta que figuraba en la nota WP/227, que requería la elaboración de normas comunes mundiales sobre la competencia, ya que esto había sido cada vez más importante para garantizar la participación, el desarrollo sustentable y la competencia leal en un ámbito de operaciones liberalizado. Aunque admitiendo que se trata de una cuestión importante, algunos consideraban que debido a los sistemas jurídicos y regímenes de competencia diferentes aplicados en los Estados, sería difícil en este momento lograr un conjunto de normas mundiales comunes sobre la competencia. Observando que la OACI tenía algunas orientaciones y que existían algunas opciones para encarar esta cuestión, se sugirió que la trataran los Estados de manera que estimasen apropiada, como a través de la armonización a nivel regional o los acuerdos cooperativos entre Estados.

40.21 Hubo amplio apoyo a la nota WP/267, que reclamaba la exención de gravámenes sobre el combustible aeronáutico para los servicios aéreos internacionales, de conformidad con las políticas de la OACI sobre gravámenes en materia de transporte aéreo internacional.

Otros asuntos de reglamentación

40.22 En la nota WP/99, Australia subrayó la importancia de procurar transparencia en los acuerdos sobre servicios aéreos. Creía que el acceso a la información sobre acuerdos de servicios aéreos fomentará un mayor compromiso del sector del transporte aéreo y de la comunidad más amplia sobre servicios aéreos, facilitará el comercio y el desarrollo del sector. Australia esbozó varias propuestas destinadas a lograr el compromiso de los Estados y de la OACI para mejorar la transparencia en los servicios aéreos.

40.23 En su nota WP/105, la ITF expresó el punto de vista de que los Estados deberían encarar con precaución la cuestión de una mayor liberalización del sector de la carga aérea, de modo de evitar la creación de desventajas competitivas para los transportistas aéreos que explotan servicios combinados de pasajeros y carga. Planteaba también inquietudes acerca de una posible transferencia de la carga aérea al portafolio de la OMC y rechazaba toda extensión adicional del papel de la OMC en este sector. Además, la ITF advertía contra la liberalización a ultranza de los derechos de tráfico y apoyaba el enfoque de que los cambios en tales derechos deberían evolucionar mediante acuerdos soberanos a nivel bilateral, regional o multilateral, basados en la reciprocidad, el equilibrio de los beneficios, la protección del interés público y las políticas para fomentar la participación de todos los Estados en el suministro de servicios de transporte aéreo.

40.24 En la nota WP/106, la ITF señaló que una fuerza de trabajo bien entrenada y profesional es el componente central de una industria aeronáutica segura y protegida. Sin embargo, muchos trabajadores aeronáuticos han sufrido efectos perjudiciales en sus condiciones de trabajo y su seguridad laboral durante el proceso de liberalización. Se señalaban las repercusiones de esos cambios en el desempeño de la industria y se sugerían algunos modos de mejorar el marco reglamentario, incluyendo un compromiso preventivo de todos los participantes.

40.25 En una nota de información WP/65, Azerbaiyán ofrecía su punto de vista y su experiencia en el ámbito de los acuerdos de compartición de código entre líneas aéreas, incluyendo una norma de transición cuya inclusión se proponía en los acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos.

40.26 En su nota de información WP/159, el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), la Asociación Internacional de Carga Aérea (TIACA) y la Federación Internacional de las Asociaciones de Expedidores y Asimilados (FIATA) manifestaron el punto de vista de que la carga aérea es una fuerza dinámica en la economía mundial interdependiente, debido a su función vital para apuntalar el comercio mundial y la cadena mundial de aprovisionamiento. Los derechos de tráfico de la carga aérea deberían liberalizarse para tener en cuenta el imperativo de los rápidos tiempos de entrega y debería estar separada de los derechos impuestos a los pasajeros, ya que se trata de diferentes mercados y diferentes cuestiones. A su criterio, la mejor manera de resguardar esa función eje de la carga en la economía mundial es un acceso plenamente liberalizado a los mercados.

40.27 Considerando la cuestión de la transparencia, hubo amplio apoyo a la necesidad de compartir información y de transparencia para los servicios aéreos. La Secretaría brindó información sobre la labor que había realizado la OACI en este aspecto y las posibles futuras mejoras, condicionadas, sin embargo, a los recursos disponibles dentro del presupuesto. Con respecto a las propuestas que figuraban en la nota WP/99, se manifestó la opinión de que al examinar otros medios para mejorar la transparencia, sería importante lograr primero el compromiso de los Estados de cumplir con su obligación, en virtud de los Artículos 81 y 83 del Convenio de Chicago, de registrar sus acuerdos de servicios aéreos en la OACI.

40.28 Al analizar la liberalización de la carga aérea, la Comisión tomó nota de los puntos de vista expuestos en la nota WP/105. Muchos señalaron la necesidad de flexibilidad para tratar la liberalización de las operaciones de servicios aéreos, prestando la debida atención a las características especiales de los diferentes tipos de servicios, tales como la carga aérea, pero dejar que los Estados determinen la elección y el ritmo de la liberalización.

40.29 La Comisión tomó nota también de los puntos de vista expresados en la nota WP/106 con respecto a la participación de los interesados, incluso el sector laboral, en el proceso de liberalización.

Factores exógenos que afectan a la aviación civil

40.30 En la nota WP/280, Cuba advirtió sobre la información y las pruebas actualizadas que poseía del embargo económico, comercial y financiero impuesto a Cuba por los Estados Unidos, y la repercusión de esas sanciones sobre el desarrollo de su aviación civil. Cuba invitó a la Asamblea a reconocer que esas sanciones unilaterales constituían una violación de los principios del Convenio de Chicago y que la OACI informe a las Naciones Unidas sobre las repercusiones y se presente un informe anual al Consejo.

40.31 En la nota WP/275, la República Islámica del Irán presentó información sobre la historia y los acontecimientos recientes acerca de las sanciones impuestas por los Estados Unidos contra Irán, y señaló los efectos de esas sanciones sobre la seguridad operacional de su aviación civil. Consideraba que el embargo comercial era incompatible con el Convenio de Chicago y perjudicial para la seguridad operacional de la aviación civil. El Irán pidió a la Asamblea que se ocupara de esta cuestión y adoptara las medidas necesarias para que se levanten esas sanciones.

40.32 En la nota WP/283, la República Árabe Siria destacó las consecuencias de las restricciones impuestas por algunos Estados contra Siria para la compra o el arrendamiento de aeronaves civiles y sus repuestos, que consideraba una violación del Convenio de Chicago. Siria hizo un llamamiento a todos los Estados contratantes para que se ciñan al espíritu del Convenio de Chicago y no recurran a imponer restricciones que podrían tener efectos negativos sobre la seguridad operacional y la protección de los pasajeros y las aeronaves.

40.33 La Comisión tomó nota de la información presentada por Siria en la nota WP/283. En el debate subsiguiente, varias delegaciones manifestaron su apoyo a las posiciones de Cuba e Irán, y a favor de las medidas propuestas en sus notas de estudio. En su opinión, los embargos aplicados por los Estados Unidos tenían un impacto negativo en la seguridad operacional y la protección de la aviación civil de ambos países. Dichos embargos afectaban su capacidad de cumplir con ciertas obligaciones en materia de seguridad operacional con arreglo al Convenio de Chicago, puesto que se les negaba el acceso a repuestos para las aeronaves y otros equipos aeronáuticos relacionados con la seguridad operacional, así como el apoyo técnico para mantener la continuidad de la aeronavegabilidad. Si bien la cuestión tenía orígenes políticos, se consideraba esencialmente una cuestión económica, de seguridad operacional y de carácter técnico y, por lo tanto, recaía dentro del ámbito de la OACI como organismo técnico multilateral. También consideraban que la OACI debía examinarlos debido a que estaban en cuestión los principios y disposiciones del Convenio de Chicago. Destacando la falta de avance desde el último período de sesiones de la Asamblea, cuando se había planteado el mismo problema, exhortaron a la Asamblea y al Consejo a que adoptaran medidas más eficaces para resolver esa cuestión.

40.34 Estados Unidos consideró que se trataba de un delicado asunto bilateral y político entre las partes interesadas, y que tenía derecho de decidir acerca de su propia política exterior y de comercio. Si bien consideraba que la Asamblea no era el foro para tratar esa cuestión ni era ése el momento de hacerlo, Estados Unidos consideraba que el mejor canal para resolver las preocupaciones planteadas en las notas era mediante los “buenos oficios” del Presidente del Consejo. Al referirse a la nota WP/275 presentada por Irán, Estados Unidos señaló que el llamado “Informe de la OACI” al que se hacía referencia en la nota contenía información inexacta. Dicho informe reflejaba la opinión de un asesor y no constituía una evaluación aprobada por la OACI.

40.35 En apoyo de las notas presentadas por Cuba e Irán, el delegado de Sudán describió además el impacto negativo que su Estado había sufrido a raíz de las sanciones impuestas por los Estados Unidos respecto de su aviación civil. Expresó que no se trataba de un mero asunto bilateral sino de una cuestión que podía tener un efecto más amplio en la seguridad operacional del transporte aéreo internacional. Sudán solicitó la intervención de la OACI o de cualquier otro órgano competente para garantizar la seguridad operacional del transporte aéreo y de la navegación aérea.

40.36 La Comisión reconoció que se trataba de una cuestión compleja y delicada que había generado firmes opiniones de ambos lados pero que la Comisión Económica, particularmente, no podía resolverla. Se decidió entonces que, durante el período de sesiones de la Asamblea, el presidente señalaría este asunto, incluidas las opiniones manifestadas en la Comisión y las preocupaciones respecto de la falta de avance en este tema, a la atención del Presidente del Consejo, que había intervenido en esta cuestión en ocasiones anteriores mediante sus “buenos oficios”.