

## CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA LIBERALIZACIÓN

Montreal, 24 - 29 de marzo de 2003

Cuestión 1 del  
orden del día: Panorámica

### ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS TAREAS DE LA CONFERENCIA

(Nota presentada por la Secretaría)

#### RESUMEN

En esta nota se proporciona una descripción general de las tareas de la Conferencia en el marco del desarrollo industrial y jurídico, y se explican las labores principales de acuerdo con su orden del día, así como las conclusiones previstas.

En el párrafo 4.1 figuran las medidas recomendadas en la Conferencia.

#### REFERENCIA

*Informe de la Conferencia mundial de transporte aéreo sobre la reglamentación del transporte aéreo internacional: Presente y futuro*  
(Doc 9644)

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 Esta Conferencia es la quinta en una serie de conferencias mundiales convocadas por el Consejo de la OACI desde 1977 para tratar los asuntos relacionados con la reglamentación económica del transporte aéreo internacional. Las primeras tres conferencias, en 1977, 1980 y 1985, se concentraron en la coordinación y la armonización de criterios, así como en la elaboración de las posturas de la OACI y las directrices en materia de criterios sobre cuestiones reglamentarias específicas, tales como la reglamentación de la capacidad de las líneas aéreas, los derechos y los servicios no regulares. En respuesta al entorno económico y comercial global cambiante que evolucionó a partir del decenio de 1980, la cuarta conferencia en diciembre de 1994, adoptó un enfoque diferente, examinando todos los aspectos principales de la reglamentación económica a fin de adaptar el marco jurídico al nuevo entorno global. El tema de la conferencia de 1994 fue la “Reglamentación del transporte aéreo internacional: Presente y futuro” y su

conclusión principal fue una sola recomendación que comprendía una serie de principios y medidas recomendadas para los Estados, los proveedores de servicios y la OACI, incluyendo, en este último caso, medidas complementarias requeridas. La esencia de las conclusiones de la cuarta conferencia consistió en la necesidad de realizar cambios jurídicos, incluyendo una liberalización progresiva, a fin de adaptar este sector al entorno cambiante. Sin embargo, se declaró claramente que ese cambio se llevaría a cabo en la dirección y al ritmo elegidos por cada Estado.

1.2 Los imperativos que indujeron a convocar la conferencia de 1994, y afectaron sus conclusiones, continúan teniendo un efecto en el marco aeronáutico internacional presente, y, de hecho, han complicado considerablemente los problemas de ajuste que existían en esa fecha. Desde 1994, las fuerzas de la globalización, liberalización y privatización, así como la integración regional, para mencionar solamente algunas, siguen contribuyendo a definir la economía mundial y las relaciones económicas internacionales, así como las estructuras industriales y las prácticas y modelos comerciales. Además de esto, ha surgido un nuevo mecanismo comercial multilateral con el establecimiento, el 1 de enero de 1995, de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que posee amplias atribuciones para liberalizar todos los sectores de servicios. La industria aeronáutica, incluyendo los proveedores de infraestructura, servicios y equipos, se ha encontrado en un proceso constante de reajuste y cambio en respuesta a las presiones del mercado y las fuerzas de la competencia. Aún más, el nexo entre el mercado aeronáutico y su reglamentación por parte de los gobiernos no siempre ha sido fácil de mantener en un marco en rápida evolución, y en circunstancias económicas y comerciales a menudo inciertas.

1.3 Para la aviación internacional, los eventos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos tuvieron un efecto negativo inmediato de gran profundidad. Se produjeron efectos notables en el tránsito, las rutas y los servicios, el empleo y la planificación de equipos, en el costo y la disponibilidad de los seguros por riesgo de guerra, así como en la confianza de los consumidores. Todos estos factores han tenido consecuencias adversas para los proveedores de servicios y equipos conexos, así como para empresas dependientes, incluyendo el turismo. El transporte aéreo internacional ha sido siempre vulnerable a los eventos globales, especialmente los que afectan los precios del combustible, y éstos han reducido la demanda y aumentado los costos. Aunque anteriormente el sector ha demostrado tener resistencia frente a este fenómeno, es probable que la situación actual tenga repercusiones más profundas y a largo plazo, afectando, por ejemplo, las estructuras y las prácticas de la industria, así como los modelos y estrategias comerciales. Es especialmente significativo el hecho que, como resultado de los eventos del 11 de septiembre, la seguridad aeronáutica ha adquirido la mayor importancia con consecuencias para la facilitación de pasajeros, los costos de medidas de seguridad más amplias y, en grados diferentes en todo el mundo, la confianza de los consumidores, factores que anteriormente tenían un carácter cíclico y económico en la aviación.

1.4 La Conferencia actual se ha convocado para tratar nuevamente los requisitos futuros en materia de reglamentación para el sector aeronáutico, concentrándose en la liberalización y teniendo presente los cambios que han tenido lugar en el decenio pasado. Considerando que las pocas conferencias mundiales anteriores han sido convocadas por la OACI en intervalos de 8 a 10 años, la perspectiva de esta conferencia particular debe necesariamente ampliarse más allá de las dificultades actuales, manteniéndolas al mismo tiempo inevitablemente en contexto. El reconocimiento de las nuevas realidades, junto con las necesidades permanentes y fundamentales en materia de adaptación y reforma reglamentaria en este sector, debería permitir a la Conferencia concentrarse en sus tareas de largo plazo. La viabilidad y las contribuciones vigentes de la industria aeronáutica respecto al crecimiento y al desarrollo económico continuarán siendo determinadas, en gran medida, por la forma en la cual el sector aeronáutico responda a sus futuros requisitos normativos. Esta Conferencia, con la OACI como la agencia proveedora, cumple con una función fundamental en relación con esa respuesta.

## 2. LA EXPERIENCIA DE LA LIBERALIZACIÓN

2.1 La Conferencia examinará en forma preliminar, de acuerdo con la cuestión 1 del orden del día, sus deliberaciones sobre las cuestiones normativas fundamentales (cuestión 2 del orden del día), considerando el marco jurídico vigente y el desarrollo de la liberalización desde 1994. En las notas WP/20 y 21 se proporciona información sobre las iniciativas comerciales y normativas del último decenio, y se incluyen textos sobre tendencias e iniciativas, llamando la atención al mismo tiempo respecto a algunos asuntos jurídicos planteados por estos acontecimientos. Para los fines de esta nota sobre antecedentes, resulta suficiente poner de relieve algunas de las iniciativas más significativas.

2.2 El marco comercial vigente se caracteriza por una fase de recuperación difícil. Los problemas particulares de la recuperación para la industria de las líneas aéreas difieren ampliamente entre regiones y transportistas aéreos; algunos continúan experimentando un agudo crecimiento negativo en el tránsito, así como pérdidas financieras importantes, en tanto que otros ya se encuentran en vías de crecimiento, expansión y rentabilidad. Además de las consecuencias para el tránsito y las finanzas, las dificultades actuales del sector aeronáutico tienen algunas consecuencias que, en gran medida, no tienen precedentes en este campo. A continuación, se incluye una lista de factores significativos que no pretende ser exhaustiva:

- varias líneas aéreas principales han terminado sus operaciones, en tanto que otras se han visto obligadas a declararse en quiebra y, a veces, junto con esto se han registrado debates sobre las función y los efectos de las ayudas/subsidios estatales para la industria de las líneas aéreas;
- el modelo comercial tradicional de la línea aérea con servicio completo se ha puesto en duda, especialmente para las líneas aéreas con un alcance mundial, y ha inducido la experimentación con modelos alternativos a fin de sobrevivir;
- el fenómeno de los transportistas de bajo costo se ha ampliado rápidamente para competir con los explotadores establecidos, no solamente a nivel nacional, sino, cada vez más, a escala regional y aun con mayor alcance;
- la estrategia y la planificación de las líneas aéreas se ha desplazado generalmente a un modelo basado en alianzas y redes de mercados, a diferencia del desarrollo del mercado tradicional ruta por ruta;
- han continuado las presiones descendentes constantes en las estructuras de costos de las líneas aéreas en respuesta a rendimientos decrecientes, aunque el transporte aéreo sigue siendo una industria con costos fijos elevados;
- se está utilizando el comercio electrónico para reducir al mínimo la comercialización mediante intermediarios, y se siguen reorganizando los costos de ventas y las empresas y canales de distribución de las líneas aéreas;
- las líneas aéreas han debido adaptarse a los cambios estructurales en la demanda de los pasajeros, con consecuencia no solamente para el tipo sino también para el nivel de los servicios que se ofrecen; y
- la inestabilidad y los ajustes constantes de la industria han tenido repercusiones sociales y laborales.

2.3 Varios cambios mencionados en el párrafo anterior pueden atribuirse a la evolución inevitable de la industria en la cual la liberalización ha estado modificando el carácter y reduciendo el grado del control directo por las autoridades normativas en muchos mercados, en tanto que la globalización, la competencia y la flexibilidad comercial han estado transformando el entorno operacional para las líneas aéreas internacionales. Pero su aparición y sus efectos también se han acelerado a raíz de eventos recientes. Otros acontecimientos significativos para la industria en el último decenio, que vale la pena hacer notar en este marco, son los siguientes:

- la resistencia permanente del sector de carga aérea;
- el aumento progresivo de la importancia del arrendamiento en la gestión de las flotas de las líneas aéreas y las respuestas operacionales en el mercado, facilitando, entre otras cosas, el establecimiento de muchas líneas aéreas nuevas;
- la ampliación constante de alianzas con fines estratégicos y para obtener acceso al mercado y sinergias;
- el desarrollo y el poder de comercialización cambiantes de las alianzas globales, junto con sus consecuencias para la competencia, incluyendo su dominación en algunos aeropuertos focales;
- un aumento en la utilización de activos conexos entre las líneas aéreas y la inversión extranjera en la industria de las líneas aéreas; sin embargo, ambos se rigen en gran medida por las disposiciones sobre propiedad y control al nivel nacional, bilateral y regional;
- la privatización progresiva de la industria de líneas aéreas, aunque con una pequeña tendencia contraria de renovación de propiedad gubernamental como una respuesta de interés nacional a la posible desaparición de una línea aérea nacional;
- la influencia creciente en muchos mercados de los consumidores cuyas respuestas a los servicios y a los precios de las líneas aéreas han comenzado a afectar la planificación estratégica y la comercialización de las líneas aéreas de sus productos; y
- el concepto cambiante de la participación desde un concepto basado en una “línea nacional” de propiedad y explotación nacionales a uno basado en el suministro adecuado de servicios de transporte aéreo.

2.4 La esfera normativa también se ha caracterizado por un cambio considerable en los últimos años. El transporte aéreo internacional continúa siendo definido por su enfoque tradicional al acceso al mercado y a la reglamentación mediante el sistema basado en tratados de acuerdos de servicios aéreos bilaterales, aunque, en la actualidad, con una sobreposición sustancial de acuerdos regionales y plurilaterales. Los acuerdos bilaterales siguen siendo los instrumentos principales de la liberalización de los servicios internacionales para la mayor parte de los Estados. Esos acuerdos varían en la actualidad desde los modelos liberales de “cielos abiertos”, mediante la adopción cada vez más generalizada de diferentes disposiciones de liberalización por socios bilaterales, hasta los acuerdos tradicionales con control del acceso al mercado y la capacidad. Sin embargo, considerando el carácter del bilateralismo con su premisa de reciprocidad, éste ha sido un medio conveniente para liberalizar caso por caso, pero, al mismo tiempo, ha constituido a veces una restricción del proceso de liberalización y ajuste.

2.5 La adopción de enfoques de grupo (regionales y plurilaterales) al acceso al mercado y, especialmente, a la liberalización ha probado ser, sin embargo, una alternativa y un enfoque viables

respecto a los cambios normativos para muchos Estados en los últimos años; esto se demuestra por la adopción de un número sustancial de acuerdos regionales y subregionales. Todos se encuentran en diferentes etapas de desarrollo e implantación, pero la mayor parte tienen el objetivo de liberalizar el mercado a nivel de un grupo. Asimismo, algunos acuerdos han comenzado a elaborar marcos normativos institucionales y jurídicos para regular el mercado de grupo en conjunto. Otra característica del entorno normativo en evolución consiste en que también ha sido afectado por una participación lenta, pero en constante crecimiento, de las leyes sobre competencia en la reglamentación aeronáutica en varias jurisdicciones. Aún más, existe un número creciente de intereses involucrados con la elaboración de criterios y el proceso de implantación y, como corolario, un concepto creciente del “interés nacional” para comprender esas entidades. A pesar de estos elementos, las autoridades normativas son consideradas a menudo por la industria, así como por intereses sociales más amplios, como rezagadas en la tarea de responder a las necesidades del mercado globalizado.

2.6 Un elemento con consecuencias más recientes y significativas consiste en el posible efecto global de la decisión del Tribunal europeo de justicia del 5 de noviembre de 2002 sobre los acuerdos de “cielos abiertos” entre los Estados Unidos y determinados Estados de la Unión Europea. Las consecuencias a largo plazo de las relaciones normativas y de servicios aéreos no se han determinado.

2.7 Aunque existe en la actualidad un reconocimiento amplio de la necesidad de introducir cambios y ajustes normativos, la adopción de un programa y medidas de liberalización por parte de los Estados para abrir el sector ha variado sustancialmente. Para algunos Estados, el ritmo de la liberalización progresiva a escala global ha sido demasiado lento y los obstáculos sistemáticos que se oponen al cambio en el transporte aéreo, estarían demasiado arraigados. Sin embargo, muchos otros Estados continúan abrigando inquietudes sobre las consecuencias y los beneficios de un programa de liberalización, el costo de la participación mediante una línea aérea nacional y la viabilidad a largo plazo de esa línea aérea en un entorno competitivo, liberalizado y globalizado. Del mismo modo que persisten discrepancias importantes en materia de recursos y capacidad aeronáutica para la competencia entre los Estados, también existen diferencias amplias en las perspectivas y respuestas en materia normativa. Esta Conferencia ofrece una oportunidad para proporcionar instrumentos normativos adicionales para el proceso de liberalización, creando al mismo tiempo un clima de confianza necesario para los Estados que esperan liberalizar, en principio, pero que tienen dudas respecto a los resultados y a la forma de aprovechar las oportunidades.

2.8 A pesar del debate sobre la liberalización y sus diferentes inquietudes respecto a la dirección, ritmo y resultados de reformas normativas —un debate que se define a menudo por los objetivos y las perspectivas que no son siempre globales— esta Conferencia es también un foro para analizar los problemas y las oportunidades de la liberalización al nivel global y de la comunidad aeronáutica. La comunidad aeronáutica es un sector inclusivo bajo el marco del Convenio de Chicago y los objetivos de cambio y reforma normativas, incluyendo la liberalización progresiva, son plenamente compatibles con los principios del Convenio en materia de soberanía, no discriminación, cooperación e interdependencia, así como los objetivos de “igualdad de oportunidades” y de “transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico”.

### **3. TAREAS DE LA CONFERENCIA**

3.1 Los objetivos de la Conferencia, tal como fueron establecidos por el Consejo, consisten en la elaboración de un marco para la liberalización progresiva del transporte aéreo internacional, con salvaguardias para garantizar la competencia equitativa, la seguridad y la protección, e incluyendo medidas para garantizar la participación efectiva y sostenida de los países en desarrollo. No se está pidiendo a la Conferencia que negocie un acuerdo o texto multilateral. Sin embargo, se prevé que responda a una perspectiva global y a la elaboración de un marco de criterios globales sobre las cuestiones de liberalización incluidas en el orden del día.

3.2 El orden del día de la Conferencia, tal como fue aprobado por el Consejo y reproducido en la nota WP/1, fue diseñado, en primer lugar, para permitir realizar un examen exhaustivo de los asuntos fundamentales sobre liberalización que tienen una amplia significación e importancia. Aunque existen varios asuntos normativos que los Estados o regiones individuales consideran importantes, debido al tiempo limitado disponible para que la Conferencia trate numerosos asuntos complejos, el orden del día debe concentrarse, necesariamente, en los asuntos que tienen una importancia amplia para la mayor parte de los Estados. En segundo lugar, el orden del día ha sido diseñado para producir conclusiones que tengan un valor práctico para los Estados; de ahí, que el Consejo esté interesado en que la Conferencia se refiera a “cómo” en vez de “si” liberalizar. Algunos Estados ya tienen a su disposición todos los recursos requeridos, así como la orientación y los objetivos en materia de criterios y han adoptado un proceso de liberalización. Sin embargo, muchos Estados todavía no han llegado a esa etapa y le solicitan a la OACI las directrices y los medios que les permitiría formar parte de ese proceso, a fin de que se les pueda asegurar que lograrán beneficios a largo plazo.

3.3 El “marco para la liberalización progresiva del transporte aéreo internacional”, que constituye el objetivo de la Conferencia, incluirá, en primer lugar, las conclusiones y cualquier recomendación sobre las cuestiones 1 y 2 del orden del día, que son directrices y fórmulas en materia de criterios para la liberalización en tópicos específicos; en segundo lugar, el Modelo de acuerdo de servicios aéreos (TASA) con arreglo a la cuestión 3 del orden del día, que son textos exhaustivos para facilitar la liberalización mediante acuerdos de servicios aéreos; y, finalmente, la Declaración de principios globales que impartirá una orientación hacia el exterior y al futuro a la elaboración posterior de criterios de liberalización. En consecuencia, el “marco” no debe considerarse en términos de un solo texto, como fue el caso en 1994 sino como un conjunto que comprenderá las conclusiones de la Conferencia. Tampoco debe considerarse el “marco” como un conjunto de criterios fijos. Los Estados podrán obtener un valor mayor y adicional si se lo considera como un marco de criterios flexibles, abierto al futuro desarrollo y elaboración por parte de la OACI.

3.4 En el marco de la cuestión 1 del orden del día: Panorámica, se invita a la Conferencia a examinar, en primer lugar, los antecedentes y la experiencia de la liberalización y, en segundo lugar, los aspectos de la liberalización relacionados con la seguridad y la protección. De acuerdo con la primera de estas subcuestiones, la Conferencia podrá situar los antecedentes y la experiencia de la liberalización dentro del contexto de su entorno más amplio de proveedores de servicios (en particular, los aeropuertos y la navegación aérea), así como su interacción con el comercio, el sector laboral y otros criterios que tienen un efecto en el sector. A este respecto, la Conferencia podrá examinar la trayectoria de la liberalización. Las experiencias reales de liberalización en los Estados y regiones resultarán especialmente útiles, especialmente a partir de 1994, cuando la liberalización se comenzó a difundir y se intensificó su aplicación. No solamente esto ayudará en las deliberaciones posteriores, sino que también dejará constancia, para el beneficio de la comunidad aeronáutica más amplia, las lecciones prácticas de las iniciativas de liberalización que se han llevado a cabo hasta el momento.

3.5 Se prevé que la cuestión 2 del orden del día: Aspectos clave de la reglamentación en la liberalización, ocupen la mayor parte del tiempo y la atención de la Conferencia, debido a que comprenden el análisis en profundidad de las cuestiones relacionadas con la liberalización incluidas en las subcuestiones 2.1 a 2.7, así como el examen de propuestas concretas. La Secretaría ha presentado propuestas en la forma de acuerdos reglamentarios para que los utilicen los Estados en sus relaciones aeronáuticas de modo que la Conferencia los examine de acuerdo con la cuestión 2.1 del orden del día, propiedad y control de los transportistas aéreos (WP/7); la cuestión 2.2, acceso a los mercados para el transporte aéreo (WP/10) y el arrendamiento (WP/9); la cuestión 2.3, competencia equitativa y salvaguardias (WP/11), y las medidas de participación (WP/12); la cuestión 2.6, solución de controversias (WP/15); y la cuestión 2.7, transparencia (WP/16). En otras notas de estudio de los Estados y organizaciones se han presentado propuestas adicionales sobre diversas subcuestiones de la cuestión 2.

3.6 De acuerdo con la cuestión 2 del orden del día, se puede avanzar mediante acuerdos sobre arreglos reglamentarios para facilitar el proceso de liberalización. El acuerdo sobre estas propuestas no implicará una aprobación unánime ni una implantación posterior, sino que, en cambio, un consenso amplio en la Conferencia en el sentido que esos acuerdos ayudarán a un gran número de Estados a un nivel práctico (“cómo hacerlo”), pero sin derogar, sin embargo, los derechos de los Estados a adoptar enfoques más liberales. Una característica de las directrices de la OACI proveniente de una reunión mundial de este tipo consiste en su amplia aceptación; el problema reside en el hecho de que su repercusión, mediante la implantación, puede hacerse sentir con el transcurso del tiempo. Teniendo esto presente, algunas propuestas se incluyen en WP/7 sobre el asunto fundamental de la propiedad y el control de los transportistas aéreos, en la cual se estima deseable poner en práctica una liberalización más amplia en forma inmediata mediante la utilización de acuerdos prácticos, tales como medidas coordinadas entre los Estados.

3.7 De acuerdo con la cuestión 3 del orden del día: análisis de TASAS, se presentarán a la Conferencia dos TASA adjuntos a la nota WP/17, uno para la situación bilateral y el otro para situaciones regionales o plurilaterales. Se está solicitando a la Conferencia que examine y formule comentarios sobre el concepto de los TASA, pero no se le pide que examine o apoye el texto de los TASA. Esto constituye un proyecto en curso de la OACI, otorgando importancia al TASA bilateral, destinado a proporcionar un acuerdo de servicios aéreos en un marco comprensivo para que lo utilicen los Estados al liberalizar a su discreción en sus relaciones de servicios aéreos. Se ofrece un texto para enfoques tradicionales de transición y de plena liberalización. Las opiniones que se emitan en la Conferencia sobre su utilidad y aplicación ayudarán en gran medida a su desarrollo posterior como un instrumento práctico en el proceso de liberalización.

3.8 De acuerdo con la cuestión 4 del orden del día: consideración de un marco mundial para la liberalización en curso, se prevé que la Conferencia aborde en primer lugar el mecanismo para facilitar una liberalización adicional y, en segundo lugar, una declaración de principios globales para el transporte aéreo internacional. La primera subcuestión implica examinar la función del futuro programa de trabajo de la OACI, especialmente en lo que concierne a la liberalización, así como sus relaciones con otras organizaciones internacionales y, en particular, la Organización Mundial del Comercio (OMC). A este respecto, en algunas notas de la Secretaria, de acuerdo con la cuestión 2 del orden del día, se proponen a la Conferencia tareas de supervisión y difusión de información para la OACI, en tanto que se prevé una función más activa de acuerdo con la cuestión 3 sobre la elaboración posterior de directrices para la implantación de TASA. Además, en la nota WP/18 se trata la función de la OACI en el desarrollo y la facilitación subsiguientes de la liberalización.

3.9 La “Declaración de principios globales”, presentada en la nota WP/19, constituirá la primera tentativa de la OACI de incorporar el futuro desarrollo normativo y la liberalización del transporte aéreo internacional en un conjunto de principios y objetivos rectores. La intención de la declaración consiste en formular una declaración orientada hacia el futuro y al exterior de la comunidad aeronáutica, a los sectores no aeronáuticos y al público en general. Se prevé que la declaración sea comprensiva e inclusiva, y que incorpore a los diversos intereses y cuestiones conexas en este sector. La Secretaría ha elaborado un proyecto de texto preliminar después de realizar consultas amplias, que incluye al Grupo de expertos sobre reglamentación del transporte aéreo, y se prevé que la Conferencia elaborará esta declaración en mayor medida teniendo presente las decisiones que se tomen en el marco de las cuestiones del día anteriores.

3.10 Como es habitual en las reuniones mundiales de la OACI, se prevé que la Conferencia, como su tarea final, adoptará su informe, incluyendo el resumen de deliberaciones, conclusiones y cualquier recomendación. Además, se prevé que aprobará el texto final de la Declaración de principios globales. Se ha reservado la mitad del último día de la reunión para las tareas relacionadas con la adopción del informe.

4. **MEDIDAS RECOMENDADAS A LA CONFERENCIA**

4.1 Se invita a la Conferencia a tomar nota de la descripción general de las tareas de la Conferencia que figura en este documento.

— FIN —