

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

Montreal, 24 - 29 de marzo de 2003

Cuestión 4 del

orden del día: Consideración de un marco mundial para la liberalización en curso

4.1: Mecanismos para facilitar la liberalización en el futuro

FUNCIÓN DE LA OACI PARA FACILITAR LA LIBERALIZACIÓN

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se aborda la función de la OACI para facilitar la liberalización y se propone un enfoque particular para el futuro. También se trata de las relaciones de la OACI con otras organizaciones activas en cuestiones de reglamentación, en particular la Organización Mundial del Comercio (OMC), identificando algunas áreas que podrían requerir una atención particular y destacando ciertos asuntos que deben someterse a la atención de esa organización.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 6.1

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El mandato de la OACI en la esfera del transporte aéreo está expuesto en términos generales en el Convenio de Chicago. La naturaleza amplia de este mandato ha permitido a la Asamblea y al Consejo asumir, durante años, una variedad de tareas según lo acordado por los Estados, teniendo presente los objetivos de la OACI expuestos en el Artículo 44 del Convenio.

1.2 La OACI también ha participado en una amplia variedad de asuntos de reglamentación económica, y esta actividad se ha intensificado en los últimos años como consecuencia de que los Estados contratantes se han dirigido a la OACI para la elaboración de criterios de orientación y asesoramiento, armonización y cooperación sobre asuntos de criterios de reglamentación, y como foro mundial y punto central para la comunidad de la aviación sobre cuestiones de reglamentación económica. La función de la OACI y las tareas y los deseos de los Estados ahora están resumidos en una sola fuente: la Resolución A33-19 de la Asamblea, Declaración refundida de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo, en la introducción y en el Apéndice A, Reglamentación económica (Doc 9790). Los Estados contratantes, a través de la Asamblea han reconocido las características particulares del transporte aéreo internacional y que “la función principal de la OACI es la elaboración de orientación en

materia de políticas relativas a la reglamentación del transporte aéreo internacional”. Además, uno de los objetivos estratégicos del Plan de acción estratégico de la Organización es “asegurar que la orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional se mantenga actualizada y vigente”.

1.3 El contexto cambiante del transporte aéreo y la liberalización segura y ordenada de este sector requieren una evaluación de la forma en que debería evolucionar la función de la Organización en los años futuros como un facilitador para esta transición y el proceso de cambio normativo. La soberanía de los Estados en cuestiones de transporte aéreo no se discute. Sin embargo, el grado y la naturaleza de la función de la OACI requiere más definición, particularmente con respecto al proceso de liberalización y a la forma en que este proceso puede responder mejor a las necesidades presentes y futuras de los Estados contratantes. En esta nota se trata de la función de la OACI para facilitar la liberalización, incluyendo sus relaciones con otras organizaciones que han incorporado el transporte aéreo en sus mandatos o que han asumido algún interés o participación en la reglamentación económica del transporte aéreo internacional.

2. FACILITACIÓN DE LA LIBERALIZACIÓN

2.1 Las notas preparadas por la Secretaría y que esta Conferencia debe examinar contienen una cantidad de conclusiones que se han propuesto juntamente con varias recomendaciones. Algunas de estas recomendaciones se fundan en la labor anterior de la Organización, particularmente la de la cuarta Conferencia mundial de transporte aéreo celebrada en 1994 y, posteriormente, la del Grupo de expertos sobre reglamentación del transporte aéreo.

2.2 Con respecto a las conclusiones de esta Conferencia, la Secretaría prevé la continuación de la labor de la OACI con relación a: a) la elaboración más a fondo de los modelos de acuerdos de servicios aéreos (MASA) y otros textos sobre la aplicación de dichos modelos y su uso como instrumentos para la liberalización (WP/17); b) la elaboración más a fondo y la difusión de estudios de casos sobre liberalización (WP/5); c) el estudio, seguimiento y promoción de la orientación así como también asistencia a los Estados sobre la liberalización de los criterios de propiedad y control de los transportistas aéreos (WP/7); y d) el seguimiento de las tareas con respecto a la evolución de los intereses de los consumidores (WP/13), la distribución de productos (WP/14) y el fomento de la transparencia (WP/16).

2.3 Si bien la OACI tiene una historia de participación en la reglamentación económica y en los últimos tiempos ha desempeñado una función cada vez más activa en los asuntos normativos, se reconoce que los Estados tienen opiniones diferentes sobre el nivel apropiado y también sobre la naturaleza de esa función. Sin embargo, el transporte aéreo se encuentra frente a una nueva era, sin precedentes, de cambio normativo y reforma, y será fundamental asegurar que los principios del Convenio de Chicago y los objetivos de la Organización se mantienen a escala mundial. A menos que se dé un paso mundial hacia su aplicación y armonización, el proceso de liberalización se tornará asimétrico y fragmentado y también restringido en sus beneficios. Hasta ahora la adopción de la liberalización, como una cuestión de política general, ha sido aceptada por varios Estados; pero muchos de ellos han aplicado la liberalización de forma limitada y específica. Para un gran número de Estados la liberalización es un proceso que, si bien es aceptable en principio, también plantea importantes preocupaciones en cuanto a la participación eficaz y continua de estos en el transporte aéreo internacional, al acceso a los servicios aéreos, a la incertidumbre acerca de la aplicación práctica y a la necesidad de confiar en sus beneficios.

2.4 Esta Conferencia ofrece una oportunidad única para que la Organización aborde este problema y cumpla la función fundamental que los Estados han esperado de ella durante la Asamblea y que la OACI afirma ante el mundo más allá de la comunidad de la aviación. Pueden preverse dos funciones para la labor futura de la OACI sobre la reglamentación económica; ambas suponen reorientar su labor actual sobre reglamentación económica para concentrarla más específicamente en la liberalización.

2.5 La primera función sería concentrar la labor de la Organización sobre reglamentación económica en la elaboración de criterios y orientación para la liberalización. Puesto que la elaboración de políticas es la labor de los órganos rectores, toda labor futura de este tipo se llevaría a cabo de la forma convenida por los órganos rectores y dirigida por éstos. Con respecto a la elaboración de textos de orientación, la Secretaría se concentraría en aquello que facilite el proceso de liberalización.

2.6 La segunda función, conexas, sería poner énfasis, en su labor sobre la liberalización, sobre la facilitación, promoción y provisión de asistencia a los Estados a fin de poner la liberalización al servicio de un beneficio más amplio para los Estados. Esto podría hacerse empleando medios como seminarios teóricos y prácticos e instrumentos tales como el MASA y la orientación elaborada por esta Conferencia. Al definir la futura función de la OACI en términos de concentrarse en la facilitación y aplicación de la liberalización, la Organización no sólo afirmará su función principal respondiendo a las necesidades de todos sus miembros, sino que ayudará a poner a toda la comunidad de la aviación en el camino de la reforma y de la modernización normativa.

2.7 En el largo plazo, podría tomar forma una nueva función redefinida para la OACI en la consecución del multilateralismo, que ha sido su objetivo declarado desde el decenio de 1940. La OACI no ha sido empleada como foro para la negociación de un acuerdo multilateral sobre derechos comerciales desde 1947, y en la nota sobre acceso a los mercados (WP/8) se expresa la opinión, reiterada en la nota que acompaña a los modelos de acuerdos de servicios aéreos (WP/17), de que las condiciones no están dadas para un acuerdo multilateral mundial. No obstante, la OACI es un foro universal con una larga experiencia como centro de intercambio y difusión de información, además de ser una fuente de criterios y de orientación apropiados para un uso extendido.

2.8 El otorgamiento de acceso a los mercados y la reglamentación económica de servicios comerciales continúan siendo objeto de tratos bilaterales entre los Estados y cada vez más entre grupos de Estados, con carácter regional o multilateral. Estos son los mecanismos con que los Estados están familiarizados y que estos generalmente consideran que responden a sus intereses nacionales. Sin embargo, a medida que el contexto normativo sufre cambios importantes en respuesta a un mercado mundializado, en el futuro la OACI podría ser útil en otros aspectos, además de elaborar criterios de orientación, prestar asistencia y ser fuente de información. Una posibilidad podría ser emplear la OACI como un centro mundial de reglamentación en el que los Estados podrían encontrarse para el intercambio de acceso a los mercados en diversos niveles; usarla como un foro, empleando sus instalaciones como un lugar en que los Estados podrían discutir con otros Estados y posibles socios el acceso a los mercados y las cuestiones normativas conexas en un plano bilateral o multilateral. Esto resolvería una de las debilidades que se observan en el actual sistema bilateral de negociaciones individuales pero independientes: que es un proceso costoso, que requiere tiempo, y no muy eficiente para tratar del acceso a los mercados.

2.9 La función de la OACI, por lo tanto, podría ser la de un facilitador y centro de reuniones del mismo modo que las Conferencias de coordinación de horarios de la IATA se emplean para la coordinación de turnos aeroportuarios y la OMC es un foro para el sistema de oferta y demanda de negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales. El hecho de que los Estados ahora aceptan la necesidad de ajustarse en términos de reglamentación a las nuevas realidades del mercado es un primer paso hacia un enfoque más armonizado, con el tiempo, respecto a la reglamentación económica así como hacia el objetivo multilateral. La OACI, empleada como un foro de este modo, podría fomentar esta armonización y este objetivo. La Conferencia quizá estime conveniente considerar si la Organización debería comenzar a explorar este concepto más a fondo como una posibilidad de largo plazo y a medida que el proceso de liberalización se desarrolle.

3. RELACIONES CON OTRAS ORGANIZACIONES

3.1 La OACI es una organización mundial en que 188 Estados contratantes, junto con organizaciones observadoras del resto de la comunidad de la aviación, pueden reunirse para examinar los

problemas y responder a las necesidades de este sector. En el marco de la OACI, la aviación civil es un sector integrado e interrelacionado en el que pueden tratarse la seguridad operacional, la seguridad de la aviación, el medio ambiente y otros asuntos, incluyendo la reglamentación económica. El carácter inclusivo del proceso de la OACI permite no sólo que contribuyan órganos cuyo objetivo principal es un aspecto de la aviación sino también aquellos que tienen un interés en la aviación, aunque ésta no sea el objeto principal de su mandato. El Consejo ha invitado a más de 50 organizaciones para que asistan a esta Conferencia. La Conferencia ha generado amplio interés, tanto dentro de la comunidad de la aviación como fuera de ella. Toda consideración sobre la futura función de la OACI para facilitar la liberalización debe tener en cuenta sus relaciones con otras organizaciones y la participación de éstas, particularmente las que son ajenas a la aviación, en la reglamentación económica del transporte aéreo internacional. Dada esta amplia participación, será importante evitar la duplicación de esfuerzos a escala mundial.

3.2 La OACI ha mantenido durante largo tiempo relaciones con la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) y con el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI) y sus predecesores. La OACI también mantiene lazos estrechos con órganos regionales de aviación, todos los cuales tienen un interés particular en cuestiones normativas dentro de sus respectivos mandatos. Entre éstos cabe mencionar la Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC), la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC), la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) y la Comisión Árabe de Aviación Civil (CAAC). Estas largas relaciones generalmente están cimentadas por mucha cooperación y son mutuamente beneficiosas. Además, hay varios órganos subregionales particularmente activos en la liberalización del transporte aéreo. Como ejemplos, cabe citar la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA) y el Foro del Pacífico. La OACI debería cooperar y apoyar los esfuerzos que realizan esos órganos en su labor sobre la liberalización.

3.3 Varias otras organizaciones internacionales ajenas a la aviación también se han interesado en las cuestiones normativas. Por lo que respecta al trabajo de la Secretaría, las relaciones entre la OACI y esos órganos han sido invariablemente constructivas y de cooperación. Por ejemplo, por medio de su Comité de Transporte aéreo, la Cámara de Comercio Internacional (CCI) ha mantenido durante largo tiempo su interés en las cuestiones normativas y en el curso de los años ha adoptado varias posturas. La OACI ha asistido generalmente a las reuniones del Comité. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), una organización de Estados desarrollados, en el último decenio se ha ocupado de varios aspectos de la liberalización del transporte aéreo, efectuando incluso un estudio sobre el futuro de la política de transporte aéreo internacional (1997) y la liberalización del transporte de carga aérea (2002). También en esta ocasión, se consultó a la OACI para la preparación de estos estudios y la Organización asistió a algunas reuniones, participando en la elaboración y adopción de los mismos. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) también se ha ocupado de la reglamentación del transporte aéreo en casos específicos, realizando estudios y las correspondientes reuniones en las que la OACI ha participado. Es decir, que varios órganos ahora están interesados en cuestiones mundiales de reglamentación y tienen el derecho soberano de hacerlo. Sin embargo, es importante que la OACI y los Estados contratantes que son miembros de esos órganos se aseguren de que esos órganos siguen teniendo en cuenta la perspectiva más amplia de la comunidad de la aviación. Además, la cooperación y la coordinación deberían continuar actuando en ambos sentidos en las relaciones de la OACI con otras organizaciones interesadas en las cuestiones normativas.

3.4 Quizá la participación más significativa, en términos de su potencial, de una organización internacional en cuestiones de transporte aéreo ha sido la de la Organización Mundial del Comercio (OMC), creada el 1 de enero de 1995 con un amplio mandato para liberalizar y ampliar todos los sectores de servicios a través del Acuerdo General sobre el Comercio de servicios (AGCS). Al 5 de febrero de 2003, la OMC tenía 145 miembros. La OACI ha seguido de cerca la evolución del comercio de servicios y ha desempeñado una función activa en dicha evolución desde que la cuestión surgió por primera vez en el decenio de 1980. La política de la OACI sobre el comercio de servicios está expuesta en la Resolución A33-19 de la Asamblea, Apéndice A, Sección IV, apartado d) del párrafo 4. Entre otras cosas, dicha

política señala, “la estrecha relación entre los aspectos económicos, del medio ambiente, la seguridad y la protección del transporte aéreo internacional”. Desde que se creó la OMC y comenzó a aplicarse el AGCS, la OACI ha mantenido relaciones positivas y de cooperación con la Secretaría de la OMC y ha asistido a reuniones del órgano supervisor del AGCS, el Consejo del Comercio de Servicios (CTS), cuando se tratan asuntos de interés para este sector. La Secretaría de la OMC ha contado en gran medida con la ayuda de la Secretaría de la OACI con respecto a la información y la evolución en el sector de la aviación, particularmente para la revisión en curso del Anexo sobre los servicios de transporte aéreo del AGCS.

3.5 El AGCS, incluyendo su Anexo sobre los servicios de transporte aéreo, ha sido objeto de un examen obligatorio (un procedimiento que debe llevarse a cabo cada cinco años) desde 2000 y este proceso incluye el examen de si se debe ampliar la aplicación del AGCS más allá de los tres servicios de transporte aéreo que actualmente comprende el Anexo, es decir: servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, de sistemas de reserva por computadora y de venta y comercialización del transporte aéreo. Se ha progresado lentamente sobre la cuestión de si cabe ampliar la aplicación del AGCS a las cuestiones de transporte aéreo y en qué medida.

3.6 Los principales aspectos que pueden causar preocupación respecto a las relaciones de la OACI con la OMC no son los de las relaciones de trabajo a nivel de la Secretaría, sino que podrían estar relacionados con el futuro de la reglamentación del transporte aéreo. La OMC tiene un mandato y el imperativo comercial de extender su aplicación con miras a que el AGCS liberalice el transporte aéreo. El AGCS es un régimen abierto que está sujeto a negociaciones periódicas para su aplicación y la ampliación de los compromisos de los Estados respecto a la liberalización en todos los sectores de servicios. Por lo tanto, no hay una clara definición de hacia dónde va este proceso por lo que respecta al transporte aéreo ni con qué rapidez. Algunos Estados contratantes ven como una cuestión de política la conveniencia de llevar la reglamentación del transporte aéreo al marco del AGCS, aunque no está claro cómo los principios del AGCS de tratamiento de la nación más favorecida y de tratamiento nacional por medio de compromisos nacionales podrían aplicarse al acceso a los mercados en particular, una cuestión que aún está regida principalmente por los intercambios bilaterales y la reciprocidad. Parecería que la mayoría de los Estados no apoyan esta opinión. El Consejo no pide a la Conferencia que examine las ventajas y desventajas del AGCS como un mecanismo de liberalización o una alternativa respecto a los arreglos actuales, sino más bien las relaciones de la OACI en el contexto de la función de la Organización para facilitar la futura liberalización del transporte aéreo. La futura evolución y dirección del AGCS en su aplicación al transporte aéreo internacional es, por lo tanto, una cuestión conexas, pero únicamente en la medida en que afecta a la relación y a la función de la OACI.

3.7 La participación de la OACI en el AGCS sigue siendo específica solamente, una decisión del CTS en 1998. En 2001, la OACI se dirigió a la OMC con miras a regularizar sus relaciones con esa organización. La base de la propuesta de la OACI para un memorando de acuerdo era que sería de interés para ambas organizaciones y sus miembros definir las respectivas funciones de ambas organizaciones para asegurarse de que no se produjera una duplicación de esfuerzos innecesaria. Sin embargo, la cuestión aún no está resuelta y su futuro adelanto depende de una decisión de los miembros de la OMC.

3.8 Al asistir a las reuniones del CTS, la OACI ha subrayado el carácter integrado e interrelacionado de los asuntos de transporte aéreo y, por lo tanto, la conveniencia de mantener todos los aspectos normativos de la aviación de seguridad operacional, seguridad de la aviación y aspectos económicos bajo la responsabilidad de un foro único: la OACI. La liberalización avanza en este sector y esta Conferencia está en condiciones de dirigir su futuro desarrollo a través de la OACI. Por lo tanto, la posible aplicación en el largo plazo de un nuevo mecanismo que aún no ha sido sometido a prueba al transporte aéreo internacional para el acceso a los mercados, como sería a través del AGSC, podría dar como resultado regímenes normativos incompatibles y la posible duplicación, sin ninguna seguridad de una mayor liberalización, ni de que todos los Estados se beneficiarían necesariamente con este mecanismo. Hay asuntos que tanto el comercio como la aviación tendrán que resolver. Entretanto, y como un objetivo

de primordial importancia, la OACI tendrá que cerciorarse de que la seguridad operacional y la seguridad de la aviación no están comprometidas y que la reforma normativa se lleva a cabo de forma segura y ordenada para beneficio de todos los Estados contratantes de la OACI y de la comunidad mundial en general.

4. CONCLUSIONES

- a) Con los años, la labor de la OACI sobre la reglamentación económica se ha intensificado a medida que los Estados se han dirigido a la Organización para obtener criterios de orientación y asistencia, particularmente en respuesta a un mercado de transporte aéreo mundializado y liberalizado que evoluciona rápidamente.
- b) Es necesario reorientar la función de la OACI respecto a la reglamentación económica a fin de dar un impulso mundial a la reforma normativa y a la liberalización. Los criterios de orientación de la OACI, en los que se apoyan los Estados, deberían concentrarse particularmente en la liberalización y la Organización debería facilitar y fomentar el proceso de liberalización mediante su labor y su asistencia a los Estados.
- c) Con la mirada puesta en el largo plazo, la OACI debería explorar la posibilidad, y los beneficios que se obtendrían, de servir como un mercado mundial, en el que la OACI provea las instalaciones y los especialistas que sean necesarios para que los Estados examinen e intercambien el acceso a los mercados a nivel bilateral y multilateral.
- d) En sus relaciones con todas las organizaciones que tienen interés o que participan en los asuntos normativos mundiales, la OACI debería cooperar para asegurarse de que esos órganos tienen en cuenta su mandato y su función y los intereses más amplios de la comunidad de la aviación. Además, la OACI y sus Estados contratantes deberían proveer la coordinación con esas organizaciones para armonizar los esfuerzos a escala mundial y evitar la duplicación de los mismos. Como un objetivo de primordial importancia en sus relaciones con otras organizaciones que participan en la reglamentación económica del transporte aéreo internacional, la OACI debería cerciorarse de que la seguridad y protección de la aviación no resultan comprometidas.

5. RECOMENDACIÓN

5.1 Se invita a la Conferencia a recomendar que:

- a) la futura función de la OACI respecto a la reglamentación económica debería concentrarse en la elaboración de criterios de orientación para la liberalización económica y la facilitación, promoción y provisión de asistencia a los Estados en el aprovechamiento de la liberalización para mayor beneficio de los Estados;
- b) en sus relaciones con la OMC, la OACI debería continuar señalando la política de la Organización sobre el comercio de servicios, reflejada actualmente en la Resolución A33-19, destacando al mismo tiempo el vínculo y la interrelación entre seguridad operacional, seguridad de la aviación y reglamentación económica y la concentración de las actividades de la Organización para facilitar, promover y proveer asistencia a los Estados en el proceso de liberalización.

6. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

6.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) examinar y adoptar las conclusiones que figuran en el párrafo 4; y
- b) adoptar la recomendación que figura en el párrafo 5.

— FIN —