

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

Montreal, 24 - 29 de marzo de 2003

Cuestión 2 del

orden del día: Examen de los aspectos clave de la reglamentación en la liberalización

2.7: Transparencia

**LA TRANSPARENCIA EN LA REGLAMENTACIÓN
DEL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL**

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se trata la cuestión de la transparencia en la reglamentación del transporte aéreo internacional, en particular en un entorno liberalizado. Se examinan diversos medios para mejorar la aplicación de este principio fundamental mediante las medidas que tomen los Estados con respecto a su obligación de registrar acuerdos y contratos y de hacer pública toda información relativa a la reglamentación.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 6.1.

REFERENCIAS

Doc 9511, *Compendio de acuerdos bilaterales sobre transporte aéreo*
Doc 6685-C/767, *Reglamento aplicable al registro, en la OACI, de los acuerdos y contratos aeronáuticos*

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En el *Manual de reglamentación del transporte aéreo internacional* (Doc 9626) se define el término transparencia como “la posibilidad de que los Estados que no sean parte en un acuerdo y las personas interesadas puedan tener acceso al contenido de los acuerdos y entendimientos concertados”. La transparencia es un principio fundamental del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) en cuyo Artículo 83 se estipula de forma clara e inequívoca la obligación de los Estados contratantes de registrar “inmediatamente” en el Consejo de la OACI todo acuerdo, el cual se “hará público a la mayor brevedad posible”. Dichos arreglos incluirían acuerdos, memorandos de acuerdo y notas complementarias relativas a acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales de transporte aéreo entre Estados. La transparencia

también incluiría los arreglos relativos a las exenciones y compromisos específicos contraídos en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) con respecto al Anexo sobre servicios de transporte aéreo, así como acuerdos para el arrendamiento, fletamento o intercambio de aeronaves o cualquier otro arreglo similar en virtud del Artículo 83 *bis* del Convenio de Chicago.

1.2 La transparencia es la piedra angular para liberalizar el comercio internacional en el marco del AGCS que incluye el transporte aéreo como un sector de servicios. En ese sentido, este principio impondría la obligación de proporcionar notificación pública de leyes, reglamentos y prácticas que afecten a los proveedores extranjeros de servicios de transporte aéreo. En un contexto de comercio, la transparencia se basa en la teoría de que es esencial mostrar las barreras comerciales tanto para eliminar las existentes como para disuadir el establecimiento de nuevas.

1.3 La cuestión de la transparencia es un elemento esencial en la reglamentación del transporte aéreo internacional, en particular en un entorno liberalizado, donde su alcance va más allá de la simple obligación de los Estados de registrar acuerdos. En aras de la liberalización, es conveniente para los Estados, así como para un creciente número de partes involucradas en negociaciones de servicios aéreos, que el proceso se vuelva más abierto y transparente en cuanto a la forma en que la información sobre los arreglos pertinentes y las novedades que se producen en la industria se registran y se proporcionan a todas las partes interesadas. En esta nota se trata la cuestión de la transparencia en el régimen de la reglamentación del transporte aéreo internacional y su función en el proceso de liberalización y se examinan diversos medios para mejorar su aplicación y hacer que la información sea de más fácil acceso para los Estados y partes interesadas.

2. LABOR PREVIA DE LA OACI

2.1 En el curso de los años, diversas resoluciones de la Asamblea han tratado sobre la obligación de los Estados de registrar en la OACI todos los arreglos relativos al transporte aéreo, conforme a lo estipulado en el Artículo 83 del Convenio de Chicago e incluyendo las exenciones y compromisos específicos contraídos en el marco del AGCS. Estas resoluciones han instado a los Estados a registrar tales arreglos de conformidad con el *Reglamento aplicable al registro, en la OACI, de los acuerdos y contratos aeronáuticos*, comprendido en el Doc 6685-C/767, y se ha indicado que las demoras indebidas y el no cumplimiento en lo que atañe al registro de los acuerdos y arreglos aeronáuticos no convienen a la exactitud e integridad de la información normativa y el mejoramiento de la transparencia.

2.2 En el 33º período de sesiones de la Asamblea de la OACI en 2001, la Comisión Económica expresó su apoyo a la OACI para que continuara reforzando la obligación de todos los Estados contratantes de registrar en la OACI todos los arreglos relativos al transporte aéreo. La Asamblea, al adoptar la Resolución A33-19 instó además a los Estados contratantes a que consideraran debidamente dicho cumplimiento a fin de reforzar la función principal de la OACI en la facilitación de una liberalización del transporte aéreo y para mejorar la transparencia del sistema.

2.3 La OACI publica todos los acuerdos registrados trimestralmente en una *Lista de acuerdos y arreglos relativos a la aviación civil internacional registrados en la OACI* así como en el sitio web OACI (<http://icaoww.icao.lan/applications/dagmar/main.cfm>). La OACI también mantiene una base de datos actualizada con resúmenes codificados de las principales disposiciones de los acuerdos bilaterales sobre transporte aéreo registrados en la OACI y los publica periódicamente en el *Compendio de acuerdos bilaterales sobre transporte aéreo* (Doc 9511). Se ha previsto publicar a principios de 2003 una edición nueva en hojas cambiables, del Doc 9511 que abarque los acuerdos bilaterales de servicios aéreos registrados en la OACI hasta mediados de 2002, con enmiendas periódicas a partir de esa fecha. Sin embargo, la base de datos tiene capacidades limitadas. Por ejemplo, aún no se encuentra disponible en línea, no está vinculada a la lista de acuerdos registrados del sitio web de la OACI, no contiene los textos exactos de los acuerdos y, además, por el momento, no hace referencia a acuerdos regionales o plurilaterales. La Secretaría está explorando los medios de dar solución a estas necesidades.

3. PROBLEMAS Y ANÁLISIS

3.1 Los problemas relacionados con la transparencia y el objetivo de un régimen de reglamentación más abierto se relacionan con el requisito estipulado en el Convenio de Chicago de registrar en la OACI los acuerdos y arreglos de servicios aéreos, la naturaleza de la disposición relativa al registro en los acuerdos de servicios aéreos y la difusión y acceso a la información sobre los acuerdos de servicios aéreos a nivel de los Estados.

3.2 En su labor de seguir de cerca las novedades en el campo de la reglamentación bilateral, regional y multilateral, y en particular las repercusiones del proceso de liberalización, los Estados han dependido de las orientaciones de política de la OACI sobre ciertos aspectos clave del mercado, incluida la utilización de la información disponible, y las bases de datos sobre los arreglos cooperativos y a los acuerdos de servicios de transporte aéreo. A este respecto, aunque se le dotaran de los recursos apropiados, el objetivo de la OACI de mantener una base de datos amplia y actualizada, tal como la del Doc 9511, puede lograrse únicamente en la medida en que el sistema sea transparente y se proporcione información completa.

3.3 Algunos acuerdos de servicios aéreos no se registran en la OACI, de conformidad con lo requerido por el Convenio, o se registran únicamente después de prolongados plazos. Otros acuerdos, especialmente los acuerdos secundarios, tales como los memorandos de acuerdo, se mantienen confidenciales y por lo tanto rara vez se registran en la OACI. Aunque se ha notificado la concertación de más de 4 000 acuerdos, únicamente la mitad de dichos acuerdos (excluidas las enmiendas correspondientes) se han registrado en la OACI. Unos 25 acuerdos relacionados con el Artículo 83 *bis* se encuentran actualmente registrados en la OACI. Hasta la fecha no se ha registrado ningún arreglo relacionado con las exenciones y compromisos específicos contraídos en el marco del AGCS. Por consiguiente, queda un gran número de arreglos no registrados en la OACI pese a la obligación estipulada en el Convenio y los constantes recordatorios que se hacen a los Estados, por ejemplo, mediante las Resoluciones de la Asamblea (A33-19, Sección I), las comunicaciones a los Estados y mediante los seminarios regionales y misiones a los Estados.

3.4 Se han identificado varios factores que causan los retrasos o la falta de registro de los acuerdos en la OACI. Básicamente, los acuerdos de servicios aéreos son tratados, en naturaleza y, por consiguiente, en muchos casos la responsabilidad de negociar un acuerdo y la del acto final de la firma incumben a diferentes autoridades o ministerios, en especial los ministerios de relaciones exteriores. Este método a veces hace difícil el seguimiento del registro del acuerdo en la OACI, ya que la aplicación del acuerdo invariablemente reside en una autoridad de aviación civil mientras que su negociación y responsabilidad de registro puede incumbir a otra autoridad. El proceso de negociar un acuerdo también puede ser lento y prolongado y algunas administraciones, por lo tanto, pueden no sentir la urgencia de continuar con el proceso de registro después de que el acuerdo negociado ha sido firmado. Las demandas relacionadas con nuevas negociaciones también pueden interferir en que no se lleven a cabo medidas de seguimiento. En algunos casos, la autorización para iniciar las operaciones de servicios aéreos se otorga a los transportistas antes de la entrada en vigor oficial del acuerdo con lo cual el proceso oficial de entrada en vigor y por ende su registro dejan de tener urgencia. Algunas administraciones consideran además que el registro debe hacerse por iniciativa de cualesquiera de las partes en el acuerdo y por consiguiente no toman la iniciativa de registrarlo en la OACI. En otros casos, se han aducido como causas primordiales del retraso en el registro del acuerdo las limitaciones de recursos humanos o la falta de capacidad para hacer frente al recargo de trabajo en las dependencias correspondientes. Por último, el proceso oficial de entrada en vigor, que puede incluir requisitos constitucionales para la aprobación legislativa, puede demorar o dificultar la labor de registro.

3.5 Con respecto al acto de registro después de concertados los acuerdos de servicios aéreos, casi todos los acuerdos bilaterales incluyen una cláusula sobre el registro del acuerdo en la OACI. Sin embargo, la disposición por lo general hace referencia al hecho de que los acuerdos “se registrarán” sin definir el plazo

para tal registro y la parte responsable del mismo. A este respecto, el Artículo 83 exige que los acuerdos se registren “inmediatamente” en la OACI, y el Artículo 6 del Reglamento aplicable al registro, en la OACI, de los acuerdos y contratos aeronáuticos indica que la responsabilidad del registro de acuerdos corresponde a “todo” Estado, dos elementos que deberían identificarse claramente.

3.6 No obstante las cuestiones descritas en el párrafo 3.4 relativas a la demora o falta de registro de los acuerdos en la OACI, existe, a nivel nacional, un prospecto de una mejor transparencia en el sistema de reglamentación internacional utilizando tecnología para difundir la información. La información relativa a los acuerdos de servicios aéreos se está haciendo disponible por parte de varios departamentos estatales en sus sitios web. Por ejemplo, los Estados Unidos, la Comisión Europea y otros sitios web gubernamentales están haciendo cada vez mayor uso de esta forma de difusión de la información. Esta tendencia, sin embargo, es limitada. Si bien dicha difusión debería ser alentada por la OACI, la cuestión persiste en que la transparencia se mejoraría y beneficiaría a los Estados y partes interesadas si se asegura a nivel mundial por intermedio de la OACI haciendo que todos los Estados cumplan con su obligación de registrar sus acuerdos de conformidad con el Convenio y que el Consejo cumpla con su obligación de hacer públicos dichos acuerdos.

4. CONCLUSIONES

4.1 Se invita a la Conferencia a concluir que:

- a) la transparencia debería considerarse como un objetivo que debe perseguirse dentro del marco de reglamentación y como un elemento esencial en el proceso de liberalización. Los Estados y las partes interesadas en el sistema de reglamentación se beneficiarían de una mejor transparencia;
- b) en vista de la liberalización en curso en el sector del transporte aéreo internacional y la necesidad de permitir que la OACI cumpla con su función principal en la elaboración de orientaciones de política, se pueden utilizar varios métodos en el que participen los Estados para hacer que el régimen de reglamentación sea más transparente, incluyendo lo siguiente:
 - i) los Estados deberían registrar en la OACI todo acuerdo de servicios aéreos aún no registrado, de conformidad con su obligación en virtud del Artículo 83 del Convenio;
 - ii) los Estados deberían, como cuestión prioritaria, examinar sus procedimientos internos y, de conformidad con sus obligaciones en virtud del Artículo 83, deberían desarrollar medios prácticos para mejorar su proceso de registro. Los Estados podrían considerar atribuir la responsabilidad de registrar los acuerdos en la OACI a un oficial o dependencia, en el caso que aún no lo hayan hecho;
 - iii) los Estados deberían considerar hacer mejor uso de los medios electrónicos para la difusión de información, tales como los sitios web gubernamentales para facilitar el acceso del público a información relativa al estado de la liberalización de su transporte aéreo así como para colocar información o textos relativos a los acuerdos de servicios aéreos; y
- c) la OACI además debería alentar a los Estados a que cumplan con su obligación de registrar todos los acuerdos y arreglos, asegurar la eficacia del sistema de registro y hacer que la base de datos de acuerdos registrados sea más accesible y útil para los Estados y el público.

5. ARREGLO DE REGLAMENTACIÓN RECOMENDADO

5.1 A fin de mejorar la situación expuesta en el párrafo 3.5, convendría que los Estados incluyeran una cláusula modelo en sus acuerdos bilaterales, regionales o plurilaterales. Este modelo tendría en cuenta dos elementos. En primer lugar, aceleraría el registro en la OACI definiendo claramente el plazo para el mismo. A este respecto, cabe señalar que el Reglamento aplicable al registro en la OACI de los acuerdos y contratos aeronáuticos tiene en cuenta que un acuerdo, una vez firmado, puede ser registrado en la OACI indicando que aún no ha entrado en vigor, si este es el caso. La información relativa a la entrada en vigor puede proporcionarse posteriormente. En segundo lugar, la cláusula modelo permitiría a las Partes designar a una Parte responsable del registro del el acuerdo en la OACI (por ejemplo, la parte designada podría ser la del lugar de la firma del acuerdo).

5.2 Por consiguiente, el arreglo de reglamentación, en la forma de un proyecto de cláusula modelo, se propone a la consideración de la Conferencia para que los Estados contratantes la utilicen a su discreción en los acuerdos bilaterales, regionales o plurilaterales de servicios aéreos. Esta disposición podría insertarse en los modelos de acuerdos de servicios aéreos (véase ATConf/5-WP/17):

“Registro en la Organización de Aviación Civil Internacional

Este acuerdo y toda enmienda al mismo serán registrados inmediatamente después de la firma en la Organización de Aviación Civil Internacional por [nombre de la parte que registra].”

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 4.1; y
- b) recomendar la adopción de la cláusula modelo sobre la transparencia que figura en el párrafo 5.2.