



***Aviation in Transition:
Challenges & Opportunities of Liberalization***

Session 6: General Agreement on Trade in Services

**LA OACI y el Acuerdo General sobre
el Comercio de Servicios**

Presentation by:
Mayda Molina
Vice President
Institute of Civil Aeronautics, Cuba

LA OACI Y EL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS (Ponente : Mayda Molina)

INTRODUCCION

La OACI, a través de más de 50 años, ha creado un sistema de reglamentación del transporte aéreo internacional, que le ha permitido a este un desarrollo seguro y ordenado, sobre una base de igualdad de oportunidades, y de modo sano y económico, como lo plantea el preámbulo del Convenio de Chicago.

Las ideas de enfrentar los desafíos del transporte aéreo en forma paralela en el contexto de otra organización, cuyos propósitos son meramente comerciales, viéndolo como un simple servicio más, en nuestro criterio no ha tenido lo suficientemente en cuenta, su real dimensión y particularidades.

LA AVIACIÓN COMO SECTOR ESTRATÉGICO Y SERVICIO PUBLICO.

Los principios en que se sustenta el sistema de la aviación civil internacional van más allá del simple comercio. La aviación es un sector estratégico que tiene incidencia en el ejercicio de la soberanía por parte de los Estados. Este principio de soberanía plena y exclusiva de los Estados respecto al espacio aéreo que circunda su territorio es confirmado en el primer Artículo 1 del Convenio de Chicago.

El transporte aéreo no es sólo una industria, sino también un servicio público. Como tal, es un derecho de la población. Los derechos de tráfico tienen un valor significativo en el contexto de la economía de un país dado.

En consecuencia, la tan manipulada frase de la defensa del consumidor no puede ser la excusa para la desenfrenada competencia entre proveedores de servicios que, en última instancia, privan a una parte de estos mismos consumidores de las posibilidades reales de ejercer este derecho.

Además, el juego de las leyes ciegas del mercado, donde las ganancias son el máximo objetivo, pueden dar lugar a la afectación de la seguridad, sin la cual la aviación misma dejaría de existir, y cuyo máximo responsable es el Estado.

EL ACUERDO GENERAL DE COMERCIO Y DE SERVICIOS (AGCS-GATS) Y SU ANEXO SOBRE SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO.

El transporte aéreo es una actividad económico-técnico-comercial compleja e integral. Es un sistema que abarca todo lo que se interrelaciona con sus servicios, ya sea directa o indirectamente. Fraccionarlo sería fatal para su desarrollo armónico y seguro.

Sin embargo, cuando consideramos el Anexo sobre los servicios de transporte aéreo del AGCS, constatamos, entre otras cosas, que se hace una división artificial, separando lo que llaman los servicios de transporte aéreo que están

relacionados directamente con el ejercicio de los derechos de tráfico y los demás, sin que quede clara la definición de unos u otros.

Así se aplica el Acuerdo, incluido su procedimiento de solución de controversias, uno de los aspectos más discutidos y discutibles mismo, a:

- a) los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves
- b) la venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo
- c) los servicios de sistema de reserva informatizados (SRI)

Y, ¿acaso la venta y comercialización, los sistemas de reserva y la confiabilidad técnica de las aeronaves no son condiciones sine qua non para ejercer los derechos de tráfico?

Lo que en el sistema de la OACI resulta organizado y coherente, en esta organización, que pretende actuar paralelamente “liberalizando” (entre comillas) algunos aspectos del transporte aéreo, sólo provoca confusiones al pretender someter estos aspectos a un sistema diferente de relaciones.

ALCANCE REAL DE LA LLAMADA LIBERALIZACIÓN.

El Artículo IV de la AGCS al hablar de la participación creciente de los países en desarrollo Miembros en el mercado mundial, plantea

- a) “el fortalecimiento de su capacidad nacional en materia de servicios y de su eficacia y competitividad, mediante, entre otras cosas, el acceso a la tecnología en condiciones comerciales;
- b) “la mejora de su acceso a los canales de distribución y las redes de información; y
- c) “la liberación del acceso a los mercados en sectores y modos de suministro de interés de sus exportaciones.

Aún en el caso que creyéramos en que la liberalización que significa el AGCS brindaría acceso incondicional a los tres aspectos del transporte aéreo incluidos actualmente en el Acuerdo, la realidad de las exenciones a la cláusula de nación más favorecida (NMF) nos regresaría a la cruda realidad que hace letra muerta los propósitos virtuales de este concepto.

Esta cláusula plantea que “cada Miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país”.

Ahora bien, el acuerdo da la posibilidad de sustraerse de esta obligación. En el caso del Anexo de transporte aéreo, la cantidad de exenciones al principio NMF es de dos a los compromisos de los servicios de mantenimiento y reparación; 17 a los de ventas y comercialización y 16 a los SRC. La utilización por los Estados de las exenciones al cumplimiento de ciertas obligaciones, no

debe constituir un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países, ni una restricción encubierta del comercio de servicios. tal como lo establece el Artículo XIV del AGCS.

Sin embargo, estas exenciones, concentradas fundamentalmente en países muy desarrollados, nos revelan claramente las limitaciones hacia un acceso real y verdadero al mercado y nos muestran hasta qué punto estas apariencias encubren actitudes realmente proteccionistas y discriminatorias.

Los propios mecanismos de concertación y negociación dentro de la OMC dan lugar a que la real capacidad y control de negociación esté por igual en manos todos los miembros. Las rondas de negociaciones sobre la base de una supuesta reciprocidad, imposible entre países con muy disímiles niveles de desarrollo, las limitaciones en recursos humanos y técnicos para participaron en las decenas de reuniones semanales en Ginebra, lo costoso y técnicamente complejo del sistema de solución de controversias, hacen imposible la participación de los países en desarrollo en un plano de igualdad.

LA EXPERIENCIA DE ESTOS TRES ASPECTOS EN EL CASO DE CUBA

Cuba tiene una política de transporte aéreo flexible. Muestra de ello es que en 2002, setenta y nueve líneas aéreas, regulares y no regulares, volaron a nuestro país. No obstante, como país en desarrollo, sufre las limitaciones señaladas anteriormente.

Además, en nuestro caso, las restricciones a que estamos sometidos van más allá. Uno de los países más desarrollados del mundo y defensor del libre acceso al mercado, incluyendo el de servicios, los EE.UU., desde hace más de cuarenta años imponen a Cuba un bloqueo que es la negación de esta filosofía.

Mientras proclama la liberalización, bloquea, presiona y pretende impedir a nuestro país ejercer derechos no sólo en el ámbito del transporte aéreo, sino también en el ejercicio de derechos fundamentales como son el derecho a la soberanía, a la libre determinación y a la supervivencia misma. Incluso, presiona a otros miembros de la propia OMC, al dar carácter extraterritorial a su legislación nacional y exigirles que rijan por estas y no las suyas propias, las relaciones comerciales con nuestro país.

Cuba no tiene libre acceso a ninguno de los tres aspectos del transporte aéreo incluidos en el AGCS, como hemos planteado en reiteradas ocasiones en diversos foros de la propia OMC.

También muchos de ustedes, representantes de las más diversas ramas de la industria, han sufrido, junto con nosotros, las prohibiciones unilaterales a la libertad de comercio que el bloqueo de los EE.UU. les ha impuesto en sus relaciones con Cuba. Muchos de ustedes han perdido la oportunidad de negocios al verse impedidos de vender a Cuba aeronaves, equipos de aviación y sus conexos, piezas de repuesto, de admitirnos en sus sistemas de reservación por computadora.

¿Y AUN ASÍ SE PRETENDE AMPLIAR LOS SERVICIOS INCLUIDOS EN EL ANEXO DE TRANSPORTE AÉREO?

Los servicios de sobrevuelos y del control de tránsito aéreo, acaso no están relacionados directamente con la soberanía, la seguridad y con el ejercicio de los derechos de tráfico de 1era. Y 2da. consignados en el Acuerdo Relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos?

En cuanto a los servicios de arrendamientos o alquiler de aeronaves sin tripulación, directamente relacionado con los derechos de tráfico, el Art. 83bis del Convenio de Chicago, regula esta actividad de forma satisfactoria impidiendo que se cometan faltas en detrimento de los intereses de los países miembros de la OACI.

En forma similar podríamos entrar a analizar otras propuestas de inclusión como los servicios de vuelos cargueros, los servicios en tierra y sus auxiliares en los aeropuertos, entre otros. En todos los casos, estos aspectos del transporte aéreo no son mero comercio. Están estrechamente vinculados a los derechos de tráfico, la seguridad aeronáutica, la seguridad de la aviación y otros aspectos de los cuales se ocupa y preocupa la Organización de la Aviación Civil Internacional.

LA OACI Y LA LIBERALIZACIÓN.

Como mencionamos en nuestra introducción, en el marco de la OACI se dan los pasos para la liberalización del transporte aéreo de forma gradual, progresiva, ordenada y preservando una base de igualdad de oportunidades a fin de que el desarrollo del transporte aéreo se dé manera segura y ordenada, de modo sano y económico, para que todos los países puedan mantener una efectiva y sustancial participación.

De la OACI son miembros 188 países y, en consecuencia, su alcance es mucho más global que el de la OMC. Su especialidad es el transporte aéreo y en función de este reúne a los técnicos y autoridades de todo el mundo. Su política equilibrada dentro del sistema de Naciones Unidas nos permite a todos tener una voz y un voto en plano de igualdad en las decisiones más trascendentales de esta importante esfera para la economía de cada uno de nuestros países.

Por todo lo anteriormente expuesto, y por muchas otras razones que todos conocemos y sería demasiado largo enumerar en esta ocasión, consideramos que es la OACI la organización donde deben permanecer y desarrollarse todas las iniciativas concernientes al transporte aéreo, incluyendo su gradual y ordenada liberalización. Este seminario y la conferencia a la cual asistiremos a partir del lunes, son muestras fehacientes de estas acciones.