



## ASAMBLEA — 38º PERÍODO DE SESIONES

## COMISIÓN ECONÓMICA

## Cuestión 41: Reglamentación económica del transporte aéreo internacional

## REGLAMENTACIÓN ECONÓMICA DEL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

(Nota presentada por el Consejo de la OACI)

## RESUMEN

En esta nota se informa acerca del trabajo principal realizado por la OACI desde la celebración de la última Asamblea, en el área de políticas y reglamentación del transporte aéreo. También, se proporciona un breve resumen de los acontecimientos importantes que han tenido lugar en la industria y en materia de reglamentación y se presenta la labor futura que realizará la Organización en esta área.

**Decisión de la Asamblea:** Se invita a la Asamblea a:

- examinar los principales acontecimientos y el trabajo conexo de la OACI que se presenta en este informe;
- respaldar el plan de la Organización relativo a la labor futura en el área de políticas y reglamentación del transporte aéreo, el cual se presenta en el párrafo 4; y
- considerar la información contenida en esta nota de estudio para la actualización de la Resolución A37-20 de la Asamblea.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota se relaciona con el Objetivo estratégico C — <i>Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible del transporte aéreo.</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades referidas en esta nota de estudio se llevarán a cabo con sujeción a la disponibilidad de recursos en el Presupuesto del Programa para 2014-2016 y/o con contribuciones extrapresupuestarias.
<i>Referencias:</i>	A38-WP/56, Resultados de la sexta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/6) A38-WP/55, Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo <i>Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional</i> (Doc 9587) <i>Resoluciones vigentes de la Asamblea</i> (al 8 de octubre de 2010) (Doc 9958) <i>Informe de la Comisión Económica del 37º período de sesiones de la Asamblea</i> (Doc 10008) <i>Informe de la sexta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/6)</i> (Doc 10009)

## 1. ANTECEDENTES

1.1 Desde el 37º período de sesiones de la Asamblea, la labor de la OACI en el área de políticas y reglamentación del transporte aéreo se ha centrado en promover la orientación sobre las políticas de la OACI relativas a los aspectos económicos del desarrollo sostenible del transporte aéreo, así como a preparar la sexta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/6, marzo de 2013).

1.2 Reconociendo que el transporte aéreo es parte integrante del sistema de aviación civil y un elemento que contribuye de manera significativa al desarrollo económico y comercio mundial, el Consejo estableció, para el trienio 2014-2016, un nuevo Objetivo estratégico, *Desarrollo económico del transporte aéreo*, para definir la labor de la Organización con respecto a la promoción del desarrollo de un sistema de aviación civil solvente y económicamente viable. Al considerar la celebración de la Sexta Conferencia mundial de transporte aéreo, el Consejo convino en el tema “Sostenibilidad del transporte aéreo”. De conformidad con una definición adoptada por las Naciones Unidas, la “sostenibilidad” es un concepto económico, social y ambiental que entraña la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. En el contexto del transporte aéreo, significa que el sistema del transporte aéreo debería ser asequible y respetuoso del medio ambiente, y funcionar al mismo tiempo de manera segura, protegida, justa y eficiente. Asimismo, debería ofrecer alternativas de servicios aéreos y, a la vez, respaldar una economía competitiva y un desarrollo regional equilibrado.

## 2. TRABAJO REALIZADO POR LA OACI

2.1 **Conferencia de la OACI sobre negociaciones de servicios aéreos (ICAN).** La Organización siguió ofreciendo a los Estados miembros este foro innovador. Desde su creación en 2008, se han celebrado anualmente eventos en diferentes regiones con una participación creciente. La ICAN/2011 se celebró en Mumbai, India, con el Ministerio de Aviación Civil de la India como anfitrión; y la ICAN/2012 tuvo lugar en Jeddah, Arabia Saudita, cuyo organismo anfitrión fue la Autoridad General de Aviación Civil de Arabia Saudita. Hasta 2012, un total de 107 Estados (o sea, el 56% de los miembros de la OACI) ha utilizado este foro al menos una vez y, como resultado, se han firmado más de 300 acuerdos y arreglos de servicios aéreos, entre ellos muchos acuerdos de cielos abiertos. Haciendo eco a la Resolución A37-20, los Estados han reconocido ampliamente el valor de la ICAN como un medio eficiente y rentable de llevar a cabo negociaciones de servicios aéreos.

2.2 **Simposios mundiales y seminarios regionales.** Durante el trienio, la Secretaría realizó varios simposios mundiales y seminarios regionales como preparación para la celebración de la ATConf/6. En abril de 2012, la Organización celebró un Simposio de transporte aéreo de la OACI (IATS) en asociación con la Sociedad de investigación en transporte aéreo, cuyo tema fue *Estrategias y herramientas para un transporte aéreo sostenible*. En el Simposio se detectaron impedimentos importantes para el desarrollo sostenible del transporte aéreo y se analizaron estrategias para vencerlos, así como herramientas para apoyar la implantación de las mismas; en el Apéndice se proporciona información adicional.

2.3 La Organización realizó una serie de seminarios regionales cortos y focalizados en cooperación con organizaciones regionales y las Oficinas regionales de la OACI en diferentes regiones, que incluyen: Rabat, Marruecos (julio de 2012), para los Estados árabes; Buenos Aires, Argentina (julio de 2012), para los Estados de Latinoamérica; Martinica, Francia (octubre de 2012), para los Estados del Caribe; Dakar, Senegal (octubre de 2012), para los Estados africanos; París, Francia (noviembre de 2012), para los Estados europeos; y Hong Kong, China (enero de 2013), para los Estados de las Regiones de Asia y el Pacífico. Asimismo, la Secretaría llevó a cabo reuniones preparatorias con algunos Estados. Por último, se celebró un simposio de un día, previo a la ATConf/6, el 17 de marzo de 2013 dirigido a los participantes de la Conferencia, quienes escucharon puntos de vista

que llevan a la reflexión y debates profundos de actores clave e integrantes de grupos de expertos que versaron sobre las principales dificultades y sobre las opciones en materia de políticas que tiene la comunidad de la aviación. Estas reuniones preparatorias ayudaron a que los Estados tuvieran mayor consciencia respecto del orden del día de la ATConf/6 y de las cuestiones clave conexas, lo cual dio como resultado una mayor participación en la Conferencia.

2.4 El Cuarto simposio de la OACI previo a la Asamblea está programado para los días 21 y 22 de septiembre de 2013, en la Sede de la OACI. Este evento se realizará en conjunto con el Instituto de derecho aeronáutico y espacial de la Universidad McGill y en él se abordarán cuestiones clave sobre los aspectos económicos, la gestión y la reglamentación del transporte aéreo y proporcionar un foro preparatorio para la celebración del 38° período de sesiones de la Asamblea de la OACI.

2.5 **Grupo de expertos sobre reglamentación del transporte aéreo (ATRP).** En los últimos tres años, el grupo de expertos ha venido proporcionando asesoramiento y asistencia a la Secretaría de la OACI en lo que respecta a un sinnúmero de tareas, como la de desarrollar cláusulas bilaterales modelo sobre la asignación de turnos. En el marco de las nuevas atribuciones aprobadas por el Comité de Transporte aéreo (ATC), el grupo de expertos celebró su 11ª reunión (ATRP/11) en junio de 2012, en la cual se proporcionó asesoramiento y se formularon recomendaciones para la preparación de la Conferencia. Durante el período inmediatamente anterior a la ATConf/6, la Secretaría siguió celebrando consultas con el grupo de expertos cuando consideró que su asesoramiento y asistencia eran necesarios.

2.6 **Políticas y textos de orientación de la OACI.** De conformidad con la Resolución A37-20 de la Asamblea (Apéndice A, Sección V), la Secretaría actualizó la base de datos de Acuerdos mundiales de servicios aéreos (WASA), con lo que se aumentó la cobertura a 2 480 acuerdos en los que participan 166 Estados, así como el modelo de acuerdo de servicios aéreos (TASA). Como tarea permanente, la Secretaría siguió atenta a los acontecimientos principales de la industria y de índole reglamentaria en el campo del transporte aéreo internacional. Por ejemplo, la Secretaría compiló información sobre las reglas y prácticas de protección del consumidor que existen en los Estados y en la industria y publicó un resumen, que se ha ido actualizando en forma subsiguiente, en el sitio web de la OACI ([http://www.icao.int/sustainability/pages/eap\\_ep\\_consumerinterests.aspx](http://www.icao.int/sustainability/pages/eap_ep_consumerinterests.aspx)). Asimismo, la Secretaría de la OACI participó en la labor de la Organización Mundial del Turismo (OMT) para preparar una convención sobre la protección de los turistas y los proveedores de servicios turísticos, para garantizar la coordinación entre las dos organizaciones y evitar duplicar el trabajo.

2.7 **Cooperación con las partes interesadas.** La OACI aumentó sus actividades con la industria y otras partes interesadas para promover el desarrollo sostenible del transporte aéreo, así como en la definición de políticas. Para seguir cooperando al respecto, el 18 de abril de 2012, durante el IATS, representantes del Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), la Organización de servicios de navegación aérea civil (CANSO) y la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) presentaron a la OACI una declaración firmada en marzo de 2012 por la industria durante la Cumbre sobre la aviación y el medio ambiente. En la declaración se establece el compromiso de brindar apoyo y de realizar iniciativas comunes para promover el desarrollo sostenible del transporte aéreo en todo el mundo. El 18 de marzo de 2013, durante la ATConf/6, la OACI firmó una Declaración conjunta con la OMT sobre aviación y turismo para fortalecer la cooperación en áreas prioritarias comunes, como son la protección de los pasajeros y turistas, la facilitación de visados y los impuestos.

### 3. ACONTECIMIENTOS IMPORTANTES

3.1 A continuación se presentan algunos acontecimientos principales de la industria y de índole reglamentaria. En el sitio web de la Asamblea, bajo “Documentation”, se encontrará un informe más detallado titulado *Regulatory and Industry Overview* (Panorama de la reglamentación y de la industria).

3.2 **Acontecimientos de la industria.** En los últimos tres años, el crecimiento del tráfico de pasajeros fue el reflejo de un crecimiento económico mundial positivo. La carga aérea también adquirió una importancia cada vez mayor para el comercio mundial, ya que experimentó un crecimiento del 18,5% en los últimos tres años en términos del total de toneladas-kilómetros efectuadas. En conjunto, un impresionante crecimiento del tráfico internacional y un sólido desarrollo del mercado nacional de los países en desarrollo, junto con un crecimiento económico mayor que el de las economías desarrolladas (donde algunos Estados se han visto afectados por una grave crisis de deuda soberana), crearon un patrón de “dos velocidades” que condujo a disparidades regionales en el desarrollo de la industria del transporte aéreo. Sin embargo, la industria de las líneas aéreas se sigue transformando estructuralmente para adaptarse a la dinámica del mercado, lo que confirma una tendencia hacia la consolidación de más líneas aéreas por medio de alianzas, inversión transfronteriza de capital y fusiones. Si bien las líneas aéreas de bajo costo siguen expandiéndose, a saber, en Asia y Europa, y para aumentar su participación en el mercado, las líneas aéreas de red también tomaron medidas para ajustarse a los desafíos, entre las que cabe destacar el establecimiento de entidades comerciales independientes o subsidiarias para ofrecer servicios de corta distancia de bajo costo. Aunque la industria de las líneas aéreas ha demostrado su resistencia en tiempos difíciles, sigue siendo vulnerable al impacto de factores externos, como el clima económico local y mundial, la fluctuación de los precios del petróleo y la inestabilidad social.

3.3 **Tendencias de índole reglamentaria.** Ha seguido la tendencia hacia la liberalización del transporte aéreo y, a nivel bilateral, entre 2011 y marzo de 2013, los Estados han firmado alrededor de 115 acuerdos más sobre cielos abiertos, llegando a más de 410 el número total de esos acuerdos firmados desde 1992. El número de Estados que han firmado uno o más acuerdos sobre cielos abiertos llegó a 145, es decir, el 76% de los miembros de la OACI. A nivel regional, la Unión Europea (UE) siguió tratando de llegar a acuerdos liberales con socios importantes, en tanto que otras agrupaciones regionales también han continuado sus programas de liberalización por medio de la creación y adopción de arreglos de liberalización intrarregionales e interregionales. Por ejemplo, en noviembre de 2010, los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) adoptaron un plan para lograr un mercado aeronáutico de cielo abierto único para 2015. Los Estados miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) también llegaron a un acuerdo sobre el establecimiento de un régimen de cielos abiertos para la región. A nivel multilateral, no se han tomado medidas en la Organización Mundial del Turismo para examinar el Anexo sobre transporte aéreo.

3.4 Cuestiones emergentes, como la competencia leal y la protección del consumidor, han recibido cada vez más atención para que se reglamenten.

3.5 Con respecto a la cuestión de la competencia leal a nivel multilateral, recientemente numerosos Estados han recurrido a soluciones regionales. Varios órganos regionales, como la Unión Africana (UA), en coordinación con la CAFAC, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), la Comisión Árabe de Aviación Civil (CAAC) y la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAAC), han elaborado disposiciones sobre la competencia leal, en algunos casos siguiendo las orientaciones de la OACI. Se reconoce la necesidad de cooperación entre las autoridades responsables de la competencia, especialmente en el contexto de la aprobación de alianzas y fusiones.

3.6 En el contexto de la protección del consumidor, algunos Estados y órganos regionales, como la UE, han actualizado o formulado reglas tendientes a resolver los problemas y mejorar las medidas para proteger a los pasajeros aéreos. La OMT comenzó a preparar una convención para la protección de los turistas y los proveedores de servicios turísticos.

#### 4. LABOR FUTURA

4.1 El establecimiento del Objetivo estratégico de la OACI: *Desarrollo económico del transporte aéreo*, permitirá centrarse en las medidas concretas que se han de emprender en el próximo trienio, lo cual implica un volumen de trabajo considerable para la OACI.

4.2 Con el propósito de avanzar este Objetivo estratégico, la Organización tiene proyectado trabajar en el área de reglamentación económica del transporte aéreo de la manera que se presenta a continuación, teniendo en cuenta la aplicación de las recomendaciones de la ATConf/6 conexas aprobadas por el Consejo.

4.3 La Organización dará seguimiento a los resultados de la ATConf/6 mediante consulta continua con el ATRP.

4.4 La Organización trabajará y cooperará con los Estados miembros, la industria, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas para avanzar el objetivo de desarrollo económico del transporte aéreo. Promoverá la colaboración con otras organizaciones internacionales para resolver las cuestiones emergentes de interés común en el campo del transporte aéreo.

4.5 En apoyo de una visión de largo plazo para la liberalización del transporte aéreo internacional, la Organización ofrecerá a los Estados el servicio ICAN, mejorando su utilización, en especial para las reuniones de naturaleza regional o multilateral, y ofreciendo seminarios acerca de competencia leal con la idea de promover la cooperación entre las autoridades que se ocupan de la competencia.

4.6 La Organización elaborará un conjunto de principios básicos sobre protección del consumidor.

4.7 La Organización se asegurará de que las políticas, orientación y material de otro tipo relacionado con la reglamentación económica mantengan su pertinencia, vigencia y sigan respondiendo a las situaciones y necesidades en evolución de los Estados.

4.8 La organización seguirá los acontecimientos importantes en el campo del transporte aéreo internacional, y mantendrá a los Estados informados acerca de los mismos; además, dará apoyo y asistencia a los Estados miembros en el ámbito de la reglamentación económica, por medio de seminarios organizados sobre una base de recuperación de costos y cursos de capacitación.

4.9 Cuando sea necesario, la Organización llevará a cabo estudios cuantitativos y cualitativos del desarrollo del transporte aéreo que aborden las cuestiones de mayor interés, y compartirá sus análisis con los Estados, las organizaciones internacionales y la industria.

4.10 La Organización establecerá un fondo de transporte aéreo para atraer contribuciones voluntarias de los Estados miembros a fin de impulsar la labor de la Organización en el ámbito de la reglamentación económica del transporte aéreo. Este fondo debería ser administrado de manera transparente, de conformidad con las reglas de gobernanza y las políticas pertinentes de la OACI.

-----

## APÉNDICE

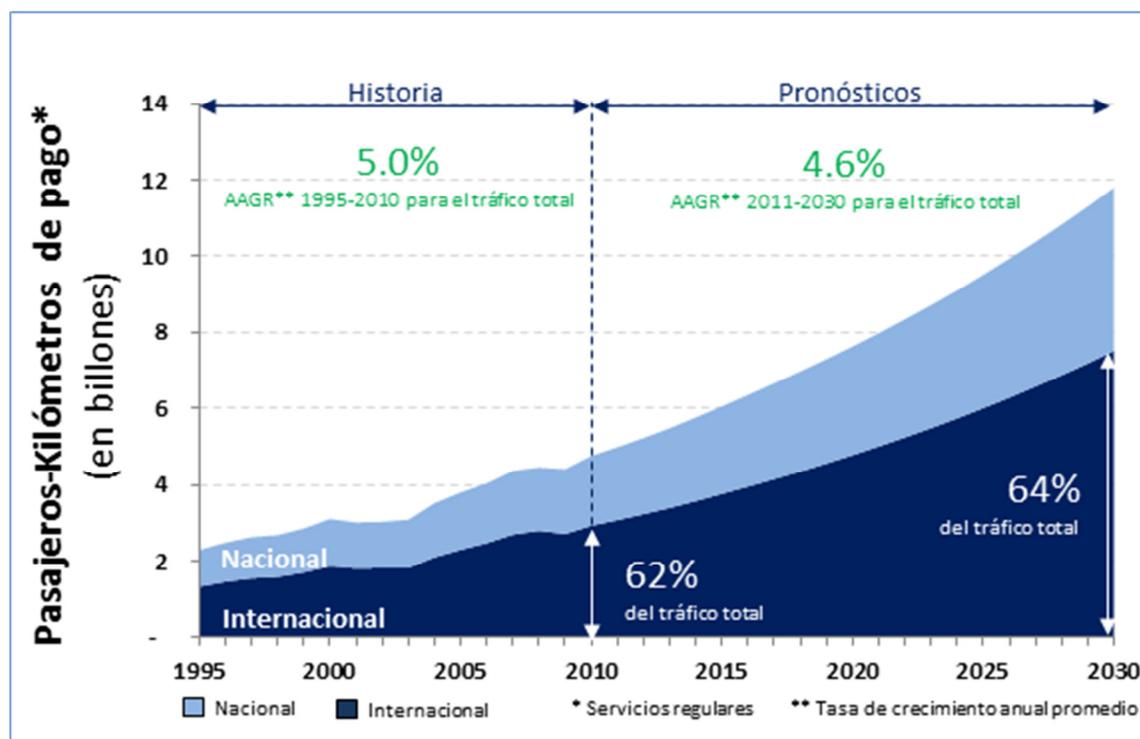
### ANTECEDENTES

#### 1. ANTECEDENTES ECONÓMICOS DEL DESARROLLO DEL TRANSPORTE AÉREO

1.1 Desde 1995, el producto interno bruto (PIB) mundial creció a un ritmo de 2,8% anual, en tanto que el tráfico aéreo mundial de pasajeros (expresado en pasajeros-kilómetros de pago) mostró una tasa de crecimiento anual promedio del 5,0%. Según la industria, cerca de 50 millones de empleados trabajan en la aviación y en actividades turísticas conexas y cerca de 10 millones trabajan directamente en la industria del transporte aéreo. A pesar de los problemas pasados y los que se prevén, que afectan al desarrollo del transporte aéreo, la OACI anticipa un crecimiento sostenido similar del tráfico durante los próximos 20 años (**Gráfico A**, a continuación), como se detalla en la circular *Global Air Transport Outlook to 2030* [Perspectivas del transporte aéreo mundial hasta 2030] (Cir 333). Se prevé que, para el año 2030, el tráfico regular de pasajeros en todo el mundo aumente a más del doble, de 2 900 millones en 2012 a más de 6 000 millones de pasajeros por año. No obstante, el crecimiento que se espera para el transporte aéreo se encuentra constreñido por varios impedimentos, cíclicos y estructurales, como se explica más abajo.

#### GRÁFICO A

*Tráfico regular mundial de pasajeros: historia y pronósticos*



Fuente: OACI, *Global Air Transport Outlook to 2030* [Perspectivas del transporte aéreo mundial hasta 2030] (Cir 333).

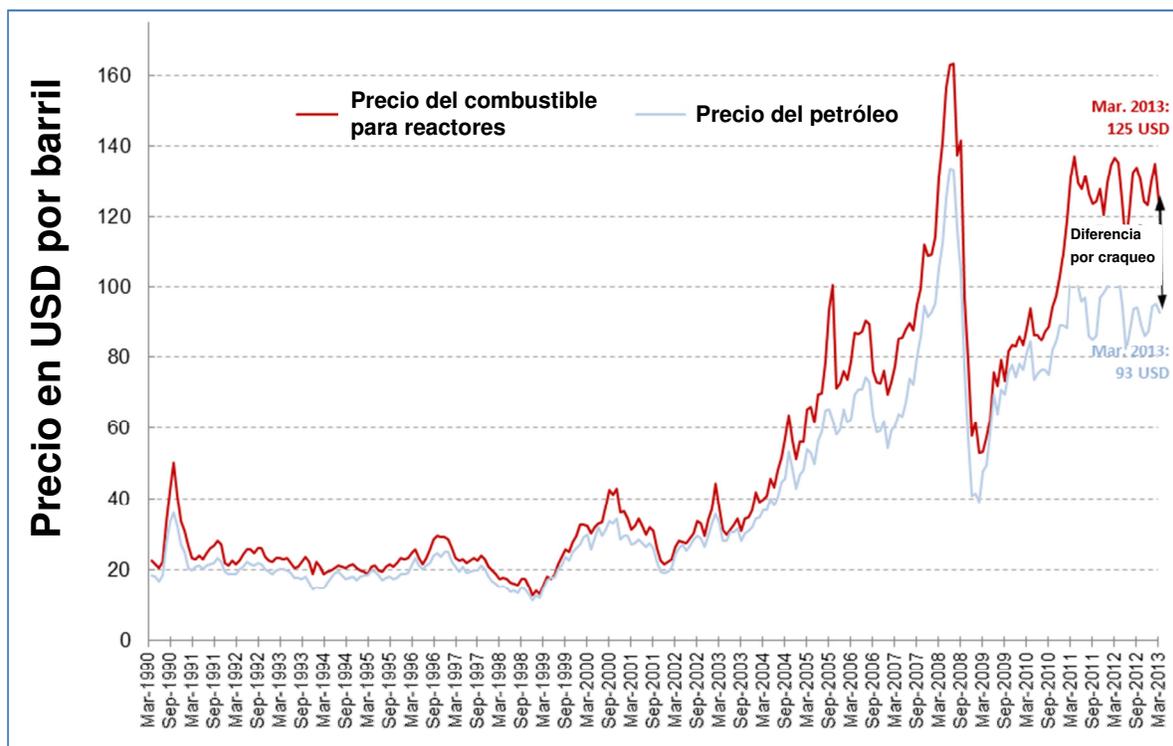
## 2. IMPEDIMENTOS PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TRANSPORTE AÉREO

### 2.1 Impedimentos cíclicos

2.1.1 *Volatilidad del costo de los combustibles:* Como se ilustra en el **Gráfico B**, si bien los precios del petróleo y del combustible fluctuaron en general entre 20 y 40 USD por barril de 1990 a 2003, los precios variaron entre 40 y 150 USD por barril de 2003 a 2012 (una proporción de casi 1 a 4). La administración de las líneas aéreas tiene poco control sobre el costo del combustible, ya que su precio está directamente relacionado con la oferta y la demanda mundiales de petróleo crudo. Aunque los transportistas aéreos disponen de algunos instrumentos financieros que los ayudan a estabilizar los costos, tales como la cobertura contra cambios en el precio del combustible, son cada vez menos los explotadores de aeronaves que generan el flujo de fondos necesario para aprovechar esas estrategias. En consecuencia, es probable que las brutales variaciones en los costos del combustible tengan repercusiones graves en los costos de los explotadores y, por lo tanto, en sus márgenes de ganancias, y pueden amenazar la sostenibilidad financiera.

### GRÁFICO B

*Inestabilidad de los precios del petróleo y el combustible (1990-2012)*

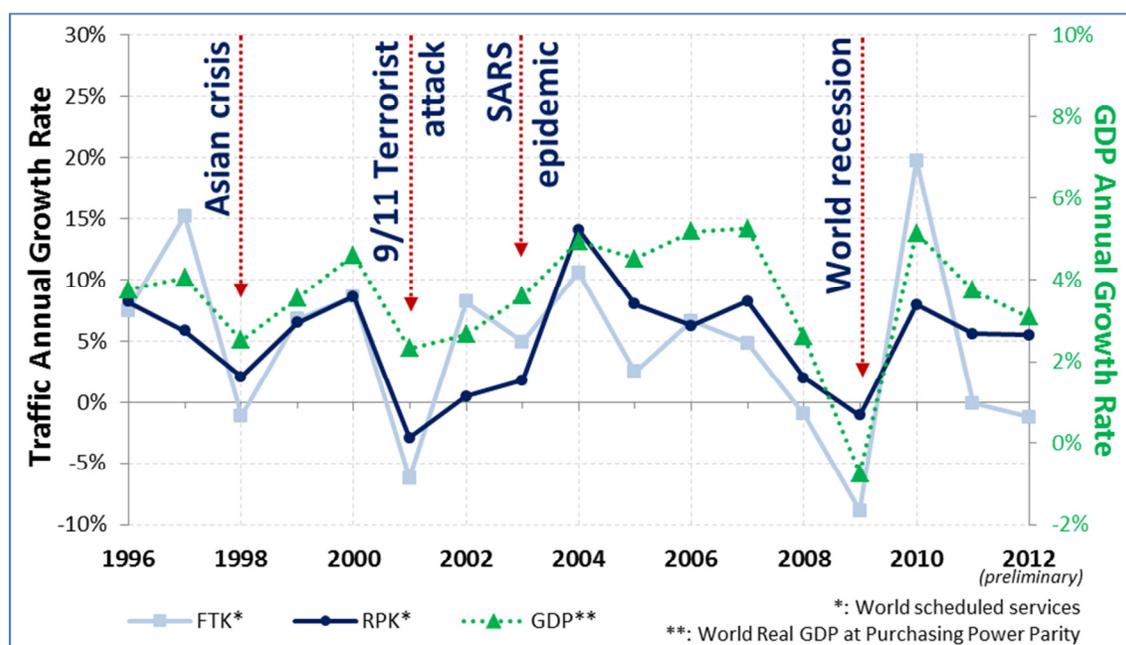


Fuente: Sitio web de la Administración de Información Energética de los Estados Unidos.

2.1.2 *Otros impedimentos cíclicos:* Particularmente durante los últimos 15 años, varias crisis relacionadas directa o indirectamente con la aviación afectaron gravemente al desarrollo de la aviación civil (**Gráfico C**, a continuación). La crisis económica en Asia de 1997, los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, el brote del síndrome respiratorio agudo severo (SARS) en 2003 y la crisis financiera mundial durante 2008 y 2009 han perjudicado la rentabilidad general del sistema de la aviación civil.

## GRÁFICO C

*El tráfico aéreo mundial y el crecimiento económico*



Fuente: OACI e IHS/Global Insight

## 2.2 Impedimentos estructurales

2.2.1 *Restricciones en el acceso a los mercados y en la propiedad y el control de los transportistas aéreos:* Estas dos restricciones presentan limitaciones considerables con respecto a la expansión del mercado y a un mayor acceso a los mercados de capitales. Impiden definitivamente que la industria de las líneas aéreas sea más eficiente y que haya una mayor variedad de servicios en el mercado, lo cual podría, a su vez, incidir en los beneficios del consumidor.

2.2.2 *Fragmentación normativa:* Las dos áreas en las que falta convergencia normativa se relacionan con las políticas en materia de competencia y con la protección del consumidor. Respecto a esta última, comúnmente los reglamentos cubren cuestiones como, por ejemplo, la transparencia en los precios, la asistencia a los pasajeros en caso de demoras, cancelaciones y/o denegación de abordaje y la asistencia a los pasajeros con movilidad reducida. Se trata de la fragmentación de estos reglamentos, que pueden ofrecer mecanismos de protección diferentes o que se superponen y que, en última instancia, generan incertidumbre operacional y jurídica en los usuarios y explotadores. En ese contexto, la sexta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/6) tomó nota de la importancia de ratificar el Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional, adoptado en Montreal el 28 de mayo de 1999 (MC99). Hubo gran apoyo para que se alentara a los Estados que aún no lo han hecho a formar parte del MC99 y para que la OACI ofreciera asistencia para ratificar el MC99.

2.2.3 *Restricciones de infraestructura:* El desarrollo económico del transporte aéreo se encuentra restringido por la disponibilidad de infraestructura. Un componente del sistema de aviación civil de importancia crítica para satisfacer la creciente demanda de tráfico aéreo es la disponibilidad de aeropuertos suficientes y de una capacidad suficiente de servicios de navegación aérea.

### 2.3 **Otros impedimentos**

2.3.1 Un impedimento importante para el crecimiento sostenible del transporte aéreo es la reciente proliferación de diversos gravámenes, incluidos impuestos y derechos. Por ejemplo, en algunos Estados europeos, los impuestos que se cobran a los pasajeros aéreos, y que no se cobran sobre otros medios de transporte internacional, han sido introducidos como “tasa a los pasajeros aéreos”, “impuesto sobre el transporte aéreo” e “impuesto sobre los viajes aéreos”. El valor de estos impuestos varía entre 4 y 260 USD según el destino y la clase de viaje. En unos 12 Estados se han introducido otros impuestos para fines ajenos a la aviación, tales como los impuestos de “solidaridad” que tienen por objeto combatir diferentes tipos de enfermedades. En el último decenio se ha observado en algunas regiones la creación de impuestos sobre el turismo, especialmente en Latinoamérica, el Caribe y, en menor grado, en África, que oscilan entre 1,50 y 55 USD. En muchos casos, los ingresos procedentes de impuestos sobre el turismo, como “tasas para el mejoramiento del turismo” y “derechos para promover los viajes”, no se reinvierten en desarrollo turístico. Otros Estados imponen impuestos al valor agregado (VAT) y diversos impuestos de ventas en: a) combustible y otros artículos comprados dentro de sus fronteras aunque se utilizan en el transporte aéreo internacional; b) derechos de navegación aérea y de sobrevuelo, derechos impuestos a pasajeros usuarios y/o tasas por servicios; c) compras de bienes de capital, como importación de aeronaves; y d) transacciones aéreas internacionales sobre carga o exceso de equipaje.