



NOTA DE ESTUDIO

CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF)

SEXTA REUNIÓN

Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013

Cuestión 2 del

orden del día: Examen de cuestiones clave y marco normativo conexo

2.8: Aplicación de las políticas y orientaciones de la OACI

ESTADO DE LAS POLÍTICAS DE LA OACI DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota de estudio se abordan la pertinencia y eficacia de las políticas y orientaciones de la OACI de regulación económica del transporte aéreo internacional, se analizan su aplicación e implantación estatal y se proponen posibles medidas de fomento de su uso y logro de la máxima observancia posible, en pos de un entorno normativo más favorable y armonizado para el desarrollo del transporte aéreo.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a:

- examinar la información y el análisis que se presentan en esta nota;
- respaldar las conclusiones del párrafo 4; y
- aprobar las recomendaciones recogidas en el párrafo 5.

Referencias:

El material de referencia de la ATConf/6 se encuentra disponible en www.icao.int/meetings/atconf6.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La OACI ha elaborado considerable material para uso estatal sobre políticas y orientaciones relativas a la regulación y liberalización del transporte aéreo, comprendidos los *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional* (Doc 8632) y las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082). Si bien numerosos Estados han secundado estas políticas, en ciertos casos, su aplicación o implantación no ha sido adecuada. Cabría señalar que el fin de estas políticas y orientaciones de uso estatal es recomendar, por lo que son opcionales.

2. LABOR DE LA OACI Y POLÍTICAS Y ORIENTACIONES CONEXAS

2.1 Se espera de los Estados miembros que cumplan las normas y métodos recomendados (SARPS) de la OACI y, cuando no sea posible, presenten las disimilitudes con ellos existentes antes de la fecha de entrada en vigor de su cumplimiento. Ahora bien, son los Estados miembros de la OACI los que adoptan a escala mundial las políticas de la Organización en materia de regulación económica y, si bien éstas se acuerdan con la comunidad aeronáutica internacional y por ende conllevan el deber moral de observancia por parte de los Estados, no son obligatorias, compitiendo su aplicación, implantación u observancia a estos últimos.

2.2 En el transcurso de los años, la Asamblea de la OACI reconoció la relevancia de dichas políticas, e instó a los Estados en su Resolución A37-20 — *Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo* a que otorgaran la debida consideración a las políticas y textos de orientación preparados por la Organización en materia de regulación económica del transporte aéreo internacional. En consecuencia, la labor de la Secretaría relativa a las Conferencias de transporte aéreo de 1994 y 2003 se centró en promover y servir a los Estados en lo que respecta a la implantación de una serie de políticas y orientaciones de la OACI sobre regulación económica.

2.3 El material existente sobre políticas y orientaciones de la OACI de regulación del transporte aéreo internacional se recoge principalmente en dos publicaciones: el Doc 9587, *Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional*, y el Doc 9626, *Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional*.

2.4 El Doc 9587 es un documento detallado acerca de todas las políticas y textos de orientación oficiales aprobados por la OACI en relación con los aspectos económicos de la reglamentación del transporte aéreo internacional. Además de los artículos correspondientes del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago) y el Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales, el Doc 9587 contiene asimismo resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea y el Consejo, así como conclusiones, recomendaciones y declaraciones de conferencias de transporte aéreo, y recoge, además, textos de orientación refrendados por el Consejo, tales como el modelo de acuerdo de servicios aéreos (MASA) y las recomendaciones aprobadas por el Grupo de expertos sobre reglamentación del transporte aéreo (ARTP). La versión actual del Doc 9587, publicada en 2008, constituye la tercera edición,

2.5 El Doc 9626 complementa al Doc 9587, y comprende material descriptivo y analítico sobre la estructura y los procesos normativos existentes a escala nacional, bilateral y multilateral, así como contenido normativo y cuestiones clave. Constituye una fuente de información detallada y objetiva acerca de las múltiples facetas de la reglamentación del transporte aéreo internacional, en el que se ofrece material de referencia, con fines formativos, de utilidad para los profesionales de la regulación. La versión actual, publicada en 2004, constituye la segunda edición de este documento.

2.6 En el Suplemento del Doc 8632 se facilita información acerca de la observancia por parte de los Estados de los criterios de la OACI sobre impuestos. Por lo que respecta a las políticas de la Organización sobre derechos aeroportuarios, los datos se recogen en un informe (Doc 9908) relativo a la implantación de las recomendaciones de la Conferencia de 2008 de la OACI sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (CEANS). Tanto las políticas como la información suplementaria se encuentran disponibles en el sitio web público de la Organización. Cabe destacar que más de la mitad de los Estados miembros no proporciona a la OACI información alguna sobre la observancia de estas políticas, aunque la mayoría de los que lo hacen sí las acatan, si bien algunos solo comunican un cumplimiento parcial y otros no determinan en qué grado.

2.7 En relación con la relevancia y el uso estatal de los textos de orientación de la OACI, la Secretaría de la Organización recibe a menudo observaciones positivas de los Estados a través de las Oficinas regionales o de seminarios prácticos y teóricos. Algunos Estados han comunicado la inclusión de cláusulas modelo de la OACI en acuerdos bilaterales de servicios aéreos, pese a no haberse cuantificado sistemáticamente en qué medida se informará al respecto. De igual modo, algunas organizaciones industriales también han respaldado y promovido el uso de las políticas y orientaciones de la OACI.

3. ANÁLISIS

3.1 Como se describió anteriormente, la OACI abordó muchas de las cuestiones normativas y generó una extensa variedad de políticas y textos de orientación para garantizar el crecimiento seguro y ordenado de la aviación civil internacional. Por recomendación del ATRP/11, en octubre de 2012 se realizó una encuesta estatal acerca de la pertinencia y el uso de las políticas y orientaciones de la OACI, donde se revelaba que más del 95 % de los Estados que participaron en ella (58 de 61) conocían las políticas y textos de orientación existentes, y que a juicio de más del 83 % (51 de 61) se trataba de documentación pertinente. Algunos Estados sugirieron que la Organización revisara y actualizara los textos de orientación a fin de tener en cuenta avances recientes en el marco de las prácticas normativas.

3.2 La encuesta prueba que el principal problema no reside en la falta de sensibilización de las políticas y orientaciones de la OACI ni tampoco en su pertinencia, sino más bien en la ausencia de su implantación, probablemente por su carácter no vinculante. Las políticas se elaboraron para promover el interés común de la comunidad aeronáutica internacional, por lo que su observancia redundaba en beneficio de los Estados, promueve el desarrollo eficiente y ordenado del transporte aéreo internacional y contribuye con eficacia al desarrollo comercial y económico. La ausencia de implantación refleja la necesidad apremiante de hallar vías con las que dotar de más contundencia a las políticas de la OACI e intensificar los esfuerzos por alentar su implantación estatal, de ahí que, si se pretende que prosigan siendo pertinentes y gozando de valor, el acceso a, y fomento de, estas políticas constituya un asunto que exija especial atención.

3.3 En lo que respecta a la implantación de las políticas de la OACI en materia de derechos aeroportuarios y a la necesidad de los Estados de demostrar un «compromiso moral» con ellas, cabe destacar que en la CEANS de 2008 se trató una cuestión del orden del día similar. Entre otros asuntos, en la Conferencia se convino en alentar a los Estados a adoptar, en su legislación, reglamentación o políticas, los principios que figuran en el Doc 9082, e incorporarlos en futuros acuerdos de servicios aéreos con la finalidad de que los garanticen aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP). Tales conclusiones también se han considerado medidas relevantes para mejorar la observancia e implantación de las políticas sobre impuestos de la OACI (véase ATConf/6-WP/10).

3.4 En relación con el modo de difundir las políticas y los textos de orientación, los seminarios prácticos y teóricos regionales constituyen un recurso eficaz no solo para que los Estados conozcan las políticas y orientaciones de la OACI, sino también para que la Secretaría recabe información sobre sus necesidades. Estos actos también brindan una excelente oportunidad a los Estados para que intercambien información sobre el modo de implementar mejor estas orientaciones en materia de políticas y vencer las dificultades que vayan surgiendo. No obstante, cabría señalar que el número restringido de estos seminarios puede incidir en la capacidad de los Estados de implantar las políticas y los textos de orientación de la Organización.

3.5 Además de los seminarios prácticos y teóricos, la Secretaría ha estado estudiando, en conjunto con socios industriales, la posibilidad de crear una serie de cursos de capacitación apropiados para promover el uso y la implantación de las políticas y orientaciones de la OACI en el ámbito del

transporte aéreo internacional. En ese contexto, la Organización está elaborando, junto con CAE¹, cursos de aprendizaje en línea en materia de regulación del transporte aéreo. La difusión por vía electrónica se ha convertido en un importante método informativo, también más sencillo para que los Estados y usuarios puedan informar a la OACI acerca de la implantación de sus políticas en el ámbito nacional y por otros usuarios. La Organización podría mejorar el empleo de tales métodos, como posibles herramientas de sensibilización y fomento del entendimiento de las políticas y orientaciones pertinentes.

3.6 Es esencial que se dote de más contundencia a las políticas de la OACI en el ámbito económico, en aras de respaldar la función que la Organización ha de desempeñar en el desarrollo económico prolongado del sistema del transporte aéreo. En este sentido, es indispensable reafirmar esta función de suerte que la OACI pueda seguir asistiendo a sus Estados miembros en la elaboración de políticas y prácticas que faciliten la globalización, la comercialización y la liberalización del transporte aéreo.

4. CONCLUSIONES

4.1 A la luz del análisis que antecede, puede desprenderse que:

- a) es indiscutible la función de liderazgo de la OACI en la reglamentación económica del transporte aéreo internacional y la preparación de orientación íntegra en materia de políticas para asistir a los Estados en la creación de un entorno normativo favorable para el desarrollo sostenible del transporte aéreo, en beneficio de todas las partes interesadas;
- b) las políticas y los textos de orientación de la OACI sobre los aspectos económicos de la regulación del transporte aéreo internacional prosiguen siendo pertinentes, pero han de actualizarse y responder a las circunstancias y necesidades cambiantes de los Estados y las partes interesadas del sector de la aviación; y
- c) es preciso que la OACI, en colaboración con la industria, garantice una sensibilización generalizada y una mejora de la implantación de sus políticas, así como la utilización de sus textos de orientación sobre reglamentación económica.

5. RECOMENDACIONES

5.1 Se someten a la consideración de la Conferencia las siguientes recomendaciones:

- a) los Estados deberían reconocer la relevancia y pertinencia de las políticas y orientaciones de la OACI, y otorgarles la debida consideración a la hora de ejercer prácticas normativas;
- b) los Estados deberían esforzarse al máximo por garantizar la observancia de sus compromisos relacionados con las disposiciones de las resoluciones de la Asamblea en el campo del transporte aéreo;
- c) la OACI debería alentar a los Estados a incorporar los principios, las políticas y orientaciones de la OACI en su legislación, leyes y reglamentos, y en los acuerdos de servicios aéreos;

¹ CAE es un líder mundial en modelismo, simulación y capacitación para la aviación civil.

- d) la OACI debería continuar promoviendo sus orientaciones en materia de políticas de regulación del transporte aéreo internacional, y alentar a los Estados a emplearlas en la práctica normativa:
- e) la OACI debería garantizar que las políticas, orientaciones y cualquier otro material relativo a la regulación económica prosigan siendo pertinentes, actuales y respondan a las circunstancias y requisitos cambiantes de los Estados; y
- f) la OACI debería continuar considerando vías y medios adicionales con los que perfeccionar el estado de sus políticas para el desarrollo sostenible del sistema del transporte aéreo internacional.

— FIN —