



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

EVOLUCIÓN FUTURA: PLAN DE ACCIÓN PARA LA APLICACIÓN DE UN MARCO NORMATIVO MEJORADO

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota de estudio se propone un plan de acción para su uso por la OACI y sus Estados miembros con miras a fomentar un marco normativo más armonizado y eficiente para el transporte aéreo internacional en una economía mundial.

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

- a) revisar la información y la evaluación presentadas en esta nota;
- b) apoyar las conclusiones que figuran en el párrafo 5; y
- c) aprobar las recomendaciones que figuran en el párrafo 6.

Referencias:	Los textos de referencia de la ATConf/6 pueden consultarse en www.icao.int/meetings/atconf6 .
---------------------	--

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Consejo de la OACI, teniendo en cuenta la constante evolución intrínseca de la aviación civil internacional, aprobó el 27 de junio de 2012 una declaración de la visión y la misión, así como los objetivos estratégicos para el trienio 2014-2015-2016. La visión de la Organización es “Alcanzar el crecimiento *sostenible* del sistema de aviación civil *mundial*” y se han definido cinco objetivos estratégicos que permitirán lograr la misión.

1.2 A raíz de esta visión y misión, se observó la necesidad de crear un objetivo estratégico específico para *el desarrollo económico del transporte aéreo*, dedicado a fomentar el desarrollo de un sistema de transporte aéreo racional y económicamente viable. Este objetivo estratégico reconoce la necesidad de que la OACI dirija la armonización del marco normativo para el transporte aéreo internacional, prestando la debida atención a las políticas económicas y a las actividades de apoyo.

2. ANTECEDENTES

2.1 En 1944, año en que se firmó el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (en adelante, el “Convenio”) en Chicago, las Partes reconocieron la importancia primordial de garantizar el desarrollo sostenible de los servicios de transporte aéreo. En el Preámbulo del Convenio se afirma que: “los Gobiernos que suscriben (...) y de que los servicios internacionales de transporte aéreo puedan establecerse sobre una base de igualdad de oportunidades y realizarse de modo sano y económico”.

2.2 De conformidad con el Artículo 44 del Convenio, los fines y objetivos de la OACI son “desarrollar los principios y técnicas de la navegación aérea internacional y fomentar la organización y el desenvolvimiento del transporte aéreo internacional, para:

- a) satisfacer las necesidades de los pueblos del mundo respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz y económico;
- b) evitar el despilfarro económico producido por una competencia excesiva;
- c) asegurar que se respeten plenamente los derechos de los Estados contratantes y que cada Estado contratante tenga oportunidad equitativa de explotar empresas de transporte aéreo internacional”.

2.3 No obstante, como se señaló en el Simposio de transporte aéreo de la OACI (IATS, 18 a 20 de abril de 2012), el entorno actual del transporte aéreo sufre una fragmentación tanto geográfica como económica.

2.4 Pese al objetivo de un enfoque mundial, los derechos de tráfico se rigen por un complejo sistema de varios miles de acuerdos bilaterales de servicios aéreos que fragmentan geográficamente los mercados de servicios aéreos de manera desconocida en otros sectores económicos. El criterio de la nacionalidad de la línea aérea es básico para este sistema: fragmenta el mundo de la aviación comercial, impide las economías de alcance y de escala, y se considera de manera creciente un fundamento incongruente con la economía mundial. Como resultado de esas divisiones nacionales, los transportistas aéreos se enfrentan a trabas para el acceso a los recursos financieros y para la creación del alcance transnacional que podría ayudar a garantizar el desarrollo sostenible y el éxito a largo plazo en un mercado competitivo.

2.5 Parte de la fragmentación es económica. Los beneficios no se reparten equitativamente por toda la cadena de valor de la aviación. Según los informes, el rendimiento de la inversión de capital para el transporte aéreo abarca desde pérdidas netas hasta un pequeño rendimiento del 2% y, para algunos interesados, un rendimiento elevado del 20%. Con ello se plantea la cuestión de si esa fragmentación en la rentabilidad de los servicios que forman parte de un único sistema de transporte aéreo es sostenible a largo plazo. Ya sea una fragmentación geográfica o económica, o una combinación de ambas, los obstáculos para un sistema de transporte aéreo económicamente sostenible se derivan del marco normativo actual. Esos obstáculos impiden la eficiencia, generan fricciones y dificultan el crecimiento.

2.6 Durante la conclusión de la última reunión del IATS (*The Last Word: Strategies and Tools for Sustainability*, [La última palabra: estrategias y herramientas para la sostenibilidad]), el moderador expresó la opinión colectiva del grupo con las siguientes palabras: “la OACI debe ciertamente desarrollar un marco mundial inteligente, eficiente, eficaz y armonizado, junto con normas básicas que ofrezcan valor añadido, para velar por que todas las partes interesadas en el transporte aéreo disfruten de beneficios óptimos. La eficacia hará necesario que la OACI y la Sexta Conferencia Mundial de

Transporte Aéreo (ATConf/6) trabajen en la elaboración de un Anexo del Convenio de Chicago sobre la sostenibilidad del transporte aéreo”.

2.7 La posibilidad de elaborar un Anexo del Convenio de Chicago no es nueva. En 1998, durante la preparación del orden del día para la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (CEANS), el Comité de Transporte Aéreo examinó la posibilidad de incorporar en un Anexo las políticas y los principios del cobro de derechos que figuran en el documento *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082). No obstante, dado que ninguna de las observaciones recibidas de los Estados durante los preparativos para la CEANS se ocupaba de esa cuestión, no se dio curso a la iniciativa. Cuatro principios fundamentales del cobro de derechos (a saber, no discriminación, relación de los derechos con los costos, transparencia y consultas con los usuarios) ya están incorporados en disposiciones legislativas o normativas de varios Estados (por ejemplo, en la Directiva de la Unión Europea sobre los derechos aeroportuarios) y en muchos acuerdos de servicios aéreos (por ejemplo, el acuerdo bilateral entre los Estados Unidos y la Unión Europea)¹.

2.8 Durante las deliberaciones sobre la aplicación de las políticas y orientaciones de la OACI en el ámbito del transporte aéreo, el Grupo de expertos sobre la reglamentación del transporte aéreo (ATRP/11) recomendó que la OACI realizara un estudio, dirigido a los Estados y las organizaciones interesadas, sobre la pertinencia y el uso de sus políticas y orientaciones existentes; además, recomendó que la OACI facilitara a los Estados más información sobre la cobertura y el contenido propuestos para un posible Anexo nuevo del Convenio de Chicago a fin de que los Estados pudieran examinar cabalmente la propuesta.

3. ANÁLISIS

3.1 Como parte de los preparativos para la ATConf/6, y de conformidad con la recomendación del ATRP/11, se elaboraron propuestas relativas a la modernización del sistema normativo mundial a fin de presentarlas a la Conferencia. A este respecto, la OACI publicó una encuesta en el sitio web, y en la carta SC 6/1-12/57, de fecha 4 de octubre de 2012, instó a los Estados a contestarla; al 11 de marzo de 2013, se habían recibido respuestas de 70 Estados.

3.2 Como se indica en el Apéndice A, la pregunta 7 de la encuesta pide a los Estados que evalúen la viabilidad del Anexo propuesto; el 80% de las respuestas apoyaron la propuesta. También figuran en el Apéndice A sugerencias de los Estados sobre las áreas que debe tratar el Anexo.

3.3 Aunque entre los Estados que contestaron hubo un amplio apoyo a la elaboración del Anexo, incluido el tratamiento de una gama de cuestiones normativas, no está claro que los Estados hayan alcanzado un consenso sobre el contenido básico de un Anexo de ese tipo que, según las expectativas, permitirá lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, normas, procedimientos y organización (véase el Artículo 37 del Convenio de Chicago) y ayudar a aumentar la conciencia sobre las políticas y orientaciones existentes de la OACI relacionadas con cuestiones de transporte aéreo e impulsar su aplicación. Para poner en práctica el concepto de un Anexo, será necesario determinar en primer lugar si se puede llegar a un consenso sobre la índole y el contenido de las normas y

¹ Informe de la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (Doc 9908 – CEANS 2008), recomendación 15 d) y 15 e), donde la Conferencia recomendó que la OACI debería alentar a los Estados a que incorporaran esos cuatro principios fundamentales del cobro de derechos en la legislación, la reglamentación o las políticas nacionales, así como en los acuerdos sobre servicios aéreos, a fin de garantizar su cumplimiento por los aeropuertos y los ANSP.

prácticas recomendadas que rigen aspectos del marco normativo económico para el transporte aéreo internacional.

3.4 Las respuestas a la encuesta dan una idea sobre el marco normativo que los Estados esperan de la OACI en las áreas de acceso al mercado, propiedad y control de los transportistas aéreos y, más en general, sobre la pertinencia y el uso de las políticas y orientaciones existentes de la OACI. Los resultados muestran un apoyo significativo a la elaboración por la OACI de un acuerdo internacional sobre el intercambio de derechos comerciales (ATConf/6-WP/13) y de un acuerdo multilateral para relajar los requisitos de propiedad y control para la designación de líneas aéreas y para facilitar el acceso de las líneas aéreas a capital internacional (ATConf/6-WP/12).

3.5 Por último, en relación con la validez de los textos sobre políticas y orientaciones de la OACI relativos a la regulación de los aspectos económicos del transporte aéreo internacional, la encuesta muestra que el problema principal no es la falta de conciencia sobre su existencia, sino más bien la falta de aplicación de tales políticas y orientaciones, que no son vinculantes. El respeto de las políticas de la OACI redundaría en interés de los Estados, ya que promueve el desarrollo eficiente y ordenado del transporte aéreo internacional y puede contribuir al avance comercial y económico. La falta de aplicación plantea la cuestión de si es necesario dar más peso a las políticas de la OACI y redoblar los esfuerzos para alentar a los Estados a que las apliquen.

4. EVOLUCIÓN FUTURA

4.1 Teniendo en consideración la complejidad y lo delicado de ciertos aspectos para los Estados, la industria y los interesados, los distintos impedimentos para el desarrollo sostenible del transporte aéreo solamente pueden abordarse de manera gradual. La encuesta sugiere que hay ciertas áreas con mayores probabilidades de ser incorporadas en un instrumento de orientación normativa amplia, como un Anexo del Convenio de Chicago o un conjunto de principios básicos. Entre ellas se incluyen los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (es decir, los cuatro principios fundamentales del cobro de derechos antes mencionados), la protección del consumidor y la transparencia de precios; el acceso al mercado; la propiedad y el control de los transportistas aéreos; y los impuestos al transporte aéreo internacional.

4.2 Aunque todas esas áreas que podrían quedar incluidas en un Anexo están relacionadas con la regulación y los aspectos económicos del transporte aéreo, su contenido muestra grandes diferencias. Un posible enfoque sería tratar cada principio como un módulo de un marco mundial en el futuro Anexo. Este marco conceptual permitiría elaborar progresivamente módulos individuales e independientes a lo largo del tiempo. Ese empeño podría materializarse en el desarrollo de principios básicos en distintas áreas que se presten a ese modelo, como los principios fundamentales del cobro de derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea, la protección del consumidor y la transparencia de precios.

4.3 A su debido tiempo, se podría considerar la posibilidad de incorporar esos distintos módulos en un solo instrumento, es decir, un Anexo. Por otra parte, si se observa falta de consenso respecto del establecimiento de normas y prácticas recomendadas, el análisis de los módulos todavía podría mejorar la convergencia normativa y la adopción de políticas y orientaciones de la OACI.

4.4 Es preciso tener en consideración las situaciones particulares de los Estados y las industrias, así como las preocupaciones legítimas de los Estados en cuanto a las condiciones de industrias específicas de transporte aéreo. Las diferentes políticas que figuren en módulos actuales o futuros podrían adoptarse como prácticas recomendadas o normas, según corresponda. En cualquier caso, la elaboración

de un nuevo Anexo del Convenio de Chicago respondería a la aspiración de un gran sector de Estados y partes interesadas en relación con una mayor convergencia normativa o armonización de los aspectos económicos. Por tanto, probablemente conllevará una mejora significativa en la aplicación de las políticas de la OACI. Un empeño de ese tipo haría necesaria una importante labor de consultas, preparación y aplicación. En el Apéndice B figura una evaluación preliminar de las consecuencias para los recursos de la OACI necesaria para esta tarea, que se realizará durante varios trienios.

5. CONCLUSIONES

5.1 De lo expuesto anteriormente se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- a) la actual fragmentación del transporte aéreo va en detrimento de un sistema de transporte aéreo racional para todo el mundo y económicamente viable;
- b) se cuenta con apoyo de los Estados para un nuevo Anexo sobre el desarrollo económico sostenible del transporte aéreo que incluya elementos relacionados con la protección del consumidor, el acceso al mercado, los aspectos económicos de los aeropuertos y los ANSP, los impuestos, y la propiedad y el control de los transportistas aéreos; y
- c) existe la necesidad de que la Secretaría facilite más información sobre el contenido y el alcance de un posible Anexo del Convenio de Chicago, en consultas con los grupos normativos interesados, como el ATRP y el Grupo de expertos sobre los aspectos económicos de los aeropuertos (AEP)/Grupo de expertos sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea (ANSEP).

6. RECOMENDACIONES

6.1 Se proponen las siguientes recomendaciones para su examen por la Conferencia:

- a) la OACI debería considerar la posibilidad de definir una estrategia modular para alentar la armonización y la modernización de un marco normativo para el transporte aéreo mundial;
- b) la OACI debería realizar un análisis de costos y beneficios para que los Estados lo examinen en relación con el valor añadido de un Anexo para alcanzar ese objetivo; y
- c) la OACI debería proporcionar a los Estados más información sobre el contenido y el alcance de un posible Anexo para una aplicación más amplia de las políticas de la Organización.

— — — — —

APÉNDICE A

TASA DE RESPUESTAS POSITIVAS A LA INCLUSIÓN DE POSIBLES ELEMENTOS EN UN ANEXO (basada en las respuestas de 70 Estados)

Pregunta 7 de la encuesta: Se ha propuesto que, a fin de aumentar la aplicación de sus políticas y directrices, y con el propósito de asegurar un marco normativo armonizado, la OACI elabore un nuevo Anexo al Convenio sobre Aviación Civil Internacional que se refiera al desarrollo económico del transporte aéreo. ¿Está de acuerdo con la opinión de que la OACI debería elaborar un nuevo Anexo al Convenio?

Área	Porcentaje de respuestas positivas*
Aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea y Marco del Acuerdo de servicios aéreos	95 %
Protección del consumidor y transparencia de precios	91 %
Acceso al mercado	93 %
Transparencia y consultas con los usuarios	91 %
Propiedad y control de los transportistas aéreos	84 %
Impuestos al transporte aéreo internacional	82 %
Medidas económicas basadas en criterios de mercado encaminadas a reducir o limitar el impacto ambiental de las emisiones de los motores de aeronaves	82 %

* Estas cifras se basan en el número de Estados que apoyaron la elaboración del Anexo.

APÉNDICE B

MÓDULOS DE LA MODERNIZACIÓN NORMATIVA DEL TRANSPORTE AÉREO

Módulos	AVANCES PROPUESTOS DURANTE VARIOS TRIENIOS					
						MÓDULO SOBRE IMPUESTOS
					MÓDULO SOBRE LA PROPIEDAD Y EL CONTROL DE LOS TRANSPORTISTAS AÉREOS	
				MÓDULO SOBRE LA COMPETENCIA LEAL		
			MÓDULO SOBRE EL ACCESO AL MERCADO			
		MÓDULO SOBRE LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR				
	MÓDULO SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS					
Consecuencias para los recursos de la OACI	neutro	neutro	neutro	neutro	neutro	neutro