



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/25
TD/B/COM.1/EM.9/3
23 de agosto de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos

INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS EN SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO:
ACLARACIÓN DE CUESTIONES CON EL FIN DE DEFINIR LOS ELEMENTOS DEL
PROGRAMA POSITIVO DE ACCIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO CON
RESPECTO AL AGCS Y A LAS NEGOCIACIONES SOBRE
DETERMINADOS SECTORES DE INTERÉS PARA ELLOS

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,
del 21 al 23 de junio de 1999

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. CONCLUSIONES CONVENIDAS	1 - 25	2
II. RESUMEN DEL PRESIDENTE	26 - 78	7
III. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN	79 - 83	21
<u>Anexo:</u> Asistencia		23

I. CONCLUSIONES CONVENIDAS ¹

La Reunión de Expertos convino en las siguientes conclusiones en relación con las cuestiones que debían tenerse en cuenta al elaborar el programa positivo de acción de los países en desarrollo en el sector del transporte aéreo.

A. Liberalización progresiva del sistema actual

1. El anexo actual sobre servicios de transporte aéreo del acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS) excluye de su ámbito de aplicación los derechos de tráfico y los servicios relacionados con el ejercicio de esos derechos. Sin embargo, en el anexo se enumeran tres servicios relacionados con el transporte aéreo a los que se aplican las normas del AGCS. Los compromisos contraídos hasta la fecha en esos tres sectores son limitados.
2. Con el fin de determinar los beneficios que pueden derivarse de la asunción de nuevos compromisos en los sectores ya enumerados en el párrafo 3 del anexo, se insta a los signatarios del AGCS a que examinen sus compromisos y consideren distintas opciones para incluir estos sectores en sus conjuntos de ofertas y demandas.
3. En varias otras esferas, la aplicación del AGCS puede no estar clara. Es preciso aclarar su cobertura en los términos en que está redactado actualmente, considerando la posibilidad de una clasificación más detallada del sector del transporte aéreo, incluidas las actividades conexas. De esa manera podrá verificarse más fácilmente la cobertura del Acuerdo.
4. Posteriormente, también podrían considerarse distintas opciones relativas a la inclusión de otras esferas análogas a las actualmente enumeradas en el párrafo 3 del anexo.
5. Esta labor, que comporta la cooperación de la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), debería comprender la comparación de las clasificaciones sectoriales actualmente utilizadas en el AGCS con las de uso común en la industria.

B. Examen de posibles medios de ampliar la cobertura

6. Deberán seguir examinándose las opciones relativas a la inclusión del transporte aéreo en el AGCS a fin de comprender mejor la función que este Acuerdo puede desempeñar en la solución de los problemas más arriba indicados. Para poder influir en el debate sobre el transporte aéreo que se desarrolla en el Consejo del Comercio de Servicios de la OMC, los participantes deben conocer las opciones y sus implicaciones.

¹Aprobadas en la Reunión de Expertos en su sesión plenaria de clausura, el 23 de junio de 1999.

7. Con arreglo al AGCS, los miembros de la OMC pueden solicitar que se les exima de la obligación de trato de la nación más favorecida (NMF) respecto a algunas partes del sector. Los compromisos asumidos en relación con el acceso a los mercados y el trato nacional sólo se aplican a las partes del sector que están incluidas en las listas de cada país.

8. Al preparar la revisión del anexo, los miembros de la OMC tal vez deseen examinar, entre otras, las opciones siguientes:

- a) Puede ocurrir que muchas economías deseen excluir, en particular, el modo 1 (es decir, el suministro a través de una frontera nacional, lo que significa que la compañía aérea presta el servicio desde el lugar de su sede principal). En tal caso, el anexo actual podría enmendarse de manera que:
 - i) indicara que la exención se aplica únicamente a este modo; y
 - ii) estableciera claramente qué elementos de la actividad están incluidos (en relación sólo con los derechos de tráfico, pero que deberán definirse con más precisión como consecuencia de la labor referente a la definición del sector).
- b) El modo 2, que se refiere al consumo en el extranjero, puede resultar menos controvertido, pero deberá evaluarse su alcance en el proceso de negociación.
- c) El modo 3, que hace referencia a la presencia comercial, es cada vez más común. La inclusión de este modo en el AGCS viene a sumarse a las opciones de ajuste de las líneas aéreas con sede en las economías desarrolladas, pero también a los modos de participación de las economías en desarrollo. Hay pruebas de que las normas de establecimiento que se aplican en el sistema bilateral son cada vez más flexibles y abiertas. La regularización de este modo de prestación supondría el reconocimiento de este hecho y comportaría gozar de los beneficios del AGCS, por lo que se refiere al trato NMF, el acceso a los mercados y el trato nacional.
- d) También sería importante la asunción de compromisos con respecto al movimiento de personas en el modo 4.
- e) Esta manera de tratar el transporte aéreo requeriría un examen de la coherencia entre el criterio adoptado en el AGCS para definir la identidad nacional y el aplicado en el sistema bilateral de transporte aéreo. Al abordar las cuestiones de la política de la competencia también será necesario identificar el lugar de la sede principal de la línea aérea, debido a la importancia de poder determinar la jurisdicción a la que someter una posible reclamación. La flexibilidad ya existente para la definición de la identidad del transportista en los acuerdos bilaterales indica que esta cuestión no debería representar una limitación importante.

9. Los miembros tal vez deseen considerar la posibilidad de incluir en el párrafo 3 del anexo otros servicios y actividades específicos de transporte aéreo, y reducir la lista de servicios, actividades y/o derechos de tráfico específicos en el párrafo 2, teniendo en cuenta los resultados de los trabajos a que se hace mención en los párrafos 2 a 5 supra.

C. Trato de los países en desarrollo

10. Reconociendo la preocupación expresada por los países en desarrollo con respecto a la necesidad de aumentar su participación en los mercados de transporte aéreo en condiciones de igualdad, la OACI, la IATA, las organizaciones regionales especializadas y los Estados miembros han formulado diversas sugerencias sobre los mecanismos más apropiados para alcanzar ese objetivo. Tales mecanismos representan medidas de transición, y se recomienda que se estudien y se consideren. Deberá invitarse a las organizaciones responsables del transporte aéreo a participar en la elaboración y desarrollo de tales opciones.

11. La secretaría de la OACI ha formulado varias recomendaciones relativas al establecimiento de esos mecanismos de apoyo. Se refieren a las condiciones de acceso a los mercados, la aplicación de criterios de propiedad y control, los procesos de asignación de corredores, y asuntos comerciales. Estas recomendaciones deberán ser objeto de un nuevo examen. La puesta en práctica de estas opciones dependerá de las distintas economías.

12. Además, pueden hacerse importantes contribuciones al fortalecimiento de la capacidad, por ejemplo, con respecto a la política de la competencia, las normas (incluidas las relacionadas con las cuestiones ambientales, como el ruido y el funcionamiento de la industria) y el desarrollo de los recursos humanos. Se recomienda que la cooperación a estos efectos se lleve a cabo de distintos modos, incluso bajo los auspicios de la OACI y la IATA, cuando proceda.

13. El examen de la aplicación del AGCS al transporte aéreo debe abarcar también sus implicaciones con respecto a la adopción de disposiciones especiales para facilitar la participación de los países en desarrollo. En virtud del artículo IV, los miembros están obligados a facilitar la creciente participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de servicios mediante compromisos específicos negociados, como los relativos al acceso a la tecnología en condiciones comerciales y la facilitación de su acceso a los canales de distribución y las redes de información. Sería útil evaluar en general cuál ha sido la efectividad del artículo IV, así como su posible aplicación al sector del transporte aéreo.

14. El artículo XXV se refiere a las posibilidades de que el Consejo del Comercio de Servicios de la OMC decida que la secretaría de la Organización preste asistencia técnica. Esto será importante en el contexto de las decisiones relativas a la negociación de compromisos cuando se suprima la exención del transporte aéreo.

D. Examen de la política de la competencia y otras
cuestiones reglamentarias

15. Es importante abordar los problemas de la política de la competencia y la aplicación de la reglamentación nacional, lo que puede dar lugar a demandas de solución de diferencias. Se han experimentado dificultades a este respecto en el sistema bilateral. Pueden surgir diferencias como consecuencia de decisiones comerciales de compañías aéreas o de prácticas gubernamentales que tengan un efecto directo, por ejemplo en el acceso, o un efecto indirecto, por ejemplo como resultado de sancionar una forma de comportamiento de las líneas aéreas en el mercado. Aunque se está tratando de llegar a un consenso multilateral con respecto a las cuestiones de la política de la competencia, podrían contemplarse otras opciones específicas al transporte aéreo, al mismo tiempo que se salvaguarda la cooperación sectorial necesaria para establecer normas y mantener conexiones internacionales a fin de preservar la integridad de la red mundial.

16. El AGCS contiene disposiciones que pueden aplicarse a las cuestiones reglamentarias y en materia de competencia. Varios artículos son pertinentes a este respecto, especialmente los relativos a la reglamentación nacional (VI), los monopolios y los proveedores exclusivos de servicios (VIII), las prácticas comerciales (IX), las medidas de salvaguardia (X) y subvenciones (XV). Sin embargo, estas disposiciones sólo pueden ser invocadas por Estados y en situaciones en las que intervengan Estados, bien sea directamente mediante la acción (subvenciones, salvaguardias, reglamentación nacional) o indirectamente en el marco de su jurisdicción sobre los proveedores de servicios, los monopolios o los proveedores de servicios exclusivos. Además, estas disposiciones generalmente no se han sometido a prueba ni desarrollado, y deberá prestarse más atención a los medios de reforzar la contribución del AGCS por medio de ellas.

17. También deberá examinarse el documento de referencia de la OMC sobre telecomunicaciones básicas como modelo de la posible forma de abordar las cuestiones de la política de la competencia en el transporte aéreo. El documento se refiere a las salvaguardias de la competencia (por ejemplo, actividades anticompetitivas de subvención cruzada, denegación de acceso a los servicios), normas sobre interconexión (en el transporte aéreo, acceso a la infraestructura), el trato de las obligaciones de servicio universal, la transparencia, las normas relativas a la asignación de recursos escasos, como las frecuencias (en el caso del transporte aéreo, corredores de aterrizaje o puertas) y la importancia de que haya órganos de reglamentación que sean independientes de los proveedores de servicios. Deberá realizarse una labor análoga sobre otros modos de transporte.

18. Una sugerencia importante de la OACI, basada en su labor anterior, fue que los Estados utilizaran un mecanismo de salvaguardia de las prácticas anticompetitivas, incluido un proceso de solución de diferencias y de conciliación que pudiera también aplicarse a nivel de empresa.

19. La OACI podrá colaborar con la OMC en la clarificación de diversas prácticas reglamentarias.

20. Se invita a los Estados a que pongan en práctica rápidamente sus sistemas nacionales de comunicaciones, navegación y vigilancia y organización del tráfico aéreo, que se han incluido en los planes regionales de navegación aérea, a fin de reducir la congestión de los aeropuertos y del espacio aéreo y facilitar la reforma de la política reglamentaria.

E. El ámbito regional de la reforma

21. Cada vez es mayor el número de acuerdos regionales existentes. Actualmente, por lo menos 11 acuerdos de ese tipo se encuentran en diversas etapas de desarrollo.

22. La adopción de un planteamiento regional de la reforma ofrece varias ventajas, a saber, una mayor cooperación de los participantes, la competencia dentro de la región, la extensión de los servicios a las subregiones, la consolidación y reestructuración de las líneas aéreas, una mayor eficiencia dentro de la región, una contribución a la competencia en rutas fuera de la región, etc. También puede influir en el acceso a los mercados.

23. Las disposiciones del artículo V del AGCS sólo son aplicables a los acuerdos regionales cuando éstos formen parte de una estructura mayor que tenga una cobertura sectorial sustancial. Los países en desarrollo disponen de cierta flexibilidad con respecto a la aplicación de los acuerdos regionales, pero pueden no ser suficiente para acuerdos que sólo se apliquen a un sector. Algunos de los acuerdos vigentes sobre transporte aéreo forman parte de acuerdos más amplios de integración económica que entran en el ámbito del artículo V. En esos casos, la aplicación del AGCS al transporte aéreo impondría algunas disciplinas con respecto a esos acuerdos.

24. Se carece de información suficiente para formular un juicio acerca de los efectos de estos arreglos. Se recomienda que se examinen más a fondo los costos y los beneficios de un planteamiento regional de la reforma. Los acuerdos regionales podrían caracterizarse por sus normas (transparencia, adhesión, condiciones de acceso de los no miembros al mercado, desarrollo de los recursos humanos, etc.) y podrían analizarse los vínculos entre esas normas y los resultados económicos. Éstos podrían servir para elaborar algunos principios relativos a este método de reforma a falta de normas del AGCS, o facilitar la presentación de informes sobre tales acuerdos al Consejo del Comercio de Servicios de la OMC si el AGCS es aplicable.

F. Preparación de las negociaciones

25. La UNCTAD, en colaboración con la OACI, sus organismos regionales y otros órganos internacionales y regionales pertinentes, deberá celebrar consultas con los países en desarrollo acerca de estas opciones y la elaboración del programa positivo.

II. RESUMEN DEL PRESIDENTE

A. Antecedentes

26. En general, la principal preocupación de los países en desarrollo con respecto al transporte aéreo, según se desprende de las conversaciones sostenidas durante la Reunión de Expertos, son las condiciones de su participación en los mercados mundiales de transporte aéreo. Según una opinión, esos países se beneficiarán de la existencia de mercados internacionales competitivos del transporte aéreo, ya que los mercados que son competitivos están más abiertos a su participación. Los mercados competitivos proporcionan además servicios a niveles eficientes, lo que facilita el crecimiento de las industrias que utilizan los servicios de transporte aéreo, en particular el turismo, y las que utilizan el transporte aéreo de carga. Sin embargo, los mercados competitivos plantean también problemas. Así sucede especialmente con las aerolíneas que salen de los sistemas de reglamentación, que anteriormente les proporcionaban cierto grado de protección, y de la propiedad pública. Al mismo tiempo, la tendencia a la privatización ha agudizado las limitaciones financieras en muchos porteadores de pabellón nacional.

27. En la actualidad, los mercados internacionales están sujetos a una reglamentación compleja basada en un sistema de acuerdos bilaterales. Este sistema continúa evolucionando a causa de las presiones del mercado. El sistema permanece también fuera de las normas de los acuerdos comerciales internacionales. Una revisión del sistema por la Organización Internacional del Comercio (OMC) es inevitable en virtud de los acuerdos asumidos en la Ronda Uruguay. La cuestión es cómo gestionar la transición a nuevos acuerdos. Hay varias opciones. El resultado probablemente consistirá en una combinación de reformas desde dentro del sistema bilateral, como consecuencia de la imposición de las normas del sistema multilateral. Éstas están establecidas en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), y muchos participantes en la Reunión de Expertos preguntaron cómo el uso de ese acuerdo como vehículo para la reforma beneficiaría a los países en desarrollo. Señalaron el cambio ya logrado en virtud del sistema bilateral bajo la dirección de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

28. El sistema bilateral ofrece acceso a los mercados. Pero el alcance de ese acceso no es ilimitado ni demasiado flexible, ya que está sujeto a una reciprocidad específica. Además, el desacuerdo sobre las condiciones de acceso solamente puede resolverse dentro de la estructura bilateral, en la que el poder de negociación es desigual. El sistema bilateral se está ahora transformando. Ha habido cambios sustanciales en los acuerdos bilaterales. Ahora muchos son mucho más abiertos. Las aerolíneas están encontrando la manera de cooperar, pese a las limitaciones que les impuso el bilateralismo. Los países están experimentando los planteamientos regionales de la reforma.

29. Desde la perspectiva de las políticas, la actual vía de desarrollo del sector tiene riesgos, en particular la aparición de nuevas cuestiones de política de la competencia. Entre éstas figuran el comportamiento de las

alianzas de aerolíneas, que se están haciendo cada vez más importantes, y las condiciones de acceso a infraestructuras esenciales. También preocupa la aparición de nuevas formas de discriminación, incluso dentro de acuerdos aparentemente abiertos. Entre éstas figuran la manera en que se administran los diferentes procesos de reglamentación técnica.

30. En vez de dejar simplemente al sistema bilateral que evolucione, existe la posibilidad de utilizar la oportunidad de examinar el anexo sobre servicios de transporte aéreo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), por el Consejo de la OMC sobre el comercio de servicios, a fin de avanzar más rápidamente a un sistema más abierto basado en las normas del sistema multilateral. Esto eliminaría de los actuales acuerdos la reciprocidad específica y contribuiría a aumentar las ganancias del comercio de estos servicios, así como a mercados más competitivos, pero también tendrían que hacer frente a cuestiones de política de la competencia y las nuevas formas de discriminación.

31. Un examen completo de todas las opciones quedaba fuera del alcance de la Reunión. La prioridad inmediata era contribuir a una evaluación de la vía de la reforma a través del AGCS. El debate de los expertos aportó sugerencias acerca de la cooperación internacional en el desarrollo y la transformación del sistema bilateral. En esta ocasión la atención se centró en la aplicación del AGCS y de los principios del AGCS con este fin. El objetivo era elaborar un programa positivo para los países en desarrollo en este contexto. También se mencionó el papel que podía desempeñar la OACI, que tenía una función reguladora técnica y económica de amplio alcance en el ámbito del transporte aéreo.

B. Declaraciones de apertura

32. En su discurso inaugural, el Secretario General de la UNCTAD dijo que los servicios del transporte aéreo eran una de las fuerzas impulsoras de la mundialización. Contribuían decisivamente al desarrollo de los servicios de turismo en los países en desarrollo y aportaban nuevas oportunidades a la explotación de bienes y otros servicios, particularmente mediante la circulación de los hombres de negocios. Los servicios de transporte aéreo habían sido pioneros en el desarrollo del comercio electrónico, otra fuerza propulsora de la mundialización, a causa del desarrollo de los sistemas de reserva informatizados (SRI) y los sistemas de distribución mundial (SDM). El momento en que se celebraba la Reunión de Expertos era muy propicio, ya que la OMC iba a emprender un examen del anexo sobre los servicios del transporte aéreo del AGCS con miras a estudiar la posible aplicación ulterior del AGCS en ese sector y estaba preparando una serie de negociaciones para liberalizar progresivamente el comercio de los servicios y aumentar el nivel de los compromisos asumidos en virtud del Acuerdo. Los derechos de tráfico aéreo y los servicios directamente relacionados con el ejercicio de esos derechos eran los únicos servicios excluidos de su alcance, por lo demás universal.

33. Explicó las principales características de la iniciativa de la UNCTAD sobre el programa positivo de comercio para los países en desarrollo y destacó que la Reunión de Expertos formaba parte de esa iniciativa. En consecuencia, las conclusiones de la Reunión podían traducirse en posibles objetivos de negociación en el marco de la OMC y de la OACI. En la nota de antecedentes preparada para la Reunión por la secretaría ya figuraban algunos elementos posibles de un programa positivo, tales como las sugerencias de que los servicios auxiliares ya incluidos en el AGCS se liberalizaran más y de que un mayor número de servicios se incluyeran en las listas de compromisos, extendiendo el AGCS a aquellos servicios que actualmente estaban excluidos de él y que guardaban relación directa con el ejercicio de los derechos de tráfico.

34. El examen del anexo sobre servicios de transporte aéreo constituiría una prueba importante de la credibilidad del artículo IV del AGCS, que tenía por objeto aumentar la participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios. Esto podía lograrse mejorando el acceso de los países en desarrollo, a la tecnología, a las redes de información y a los canales de distribución. Las negociaciones de la OMC sobre el artículo IX del AGCS, relativo a la política de la competencia, y sobre el artículo XV, relativo a la prevención de las distorsiones resultantes de las subvenciones a los servicios, serían pertinentes para ese proceso de examen. Recordó que los derechos de tráfico se regían por una serie de acuerdos bilaterales que hacían difícilísima la aplicación del principio de la nación más favorecida (NMF). Aun cuando los acuerdos bilaterales podían haber protegido las líneas aéreas de los países en desarrollo de las consecuencias nefastas de la competición depredadora, también les ponían en una situación en la que tenían poca capacidad de negociación para adquirir un acceso mejor al mercado. Por tanto, la Reunión podía ofrecer algunas ideas sobre la manera en que el principio de la nación más favorecida (NMF) podía aplicarse a los derechos de tráfico, una esfera en la que las ideas más constructivas habían procedido de la OACI. Si sus nuevas medidas preferenciales se aplicaban de una manera universal y contractual podían servir para compensar la débil posición de los países en desarrollo en las negociaciones bilaterales sobre la mejora del acceso a los mercados.

35. El Secretario General de la OACI destacó la contribución del transporte aéreo al progreso económico y al desarrollo. Para los países en desarrollo no era una opción viable dejar el suministro de servicios y conexiones fiables a las disciplinas y consecuencias del mercado internacional. Los principios rectores del Convenio de Chicago, que representaba la constitución de la OACI, era la no discriminación, la transparencia y la igualdad de oportunidades. La OACI centraba sus esfuerzos en fijar las normas mínimas de seguridad, pero también preveía las necesidades de toda la gama del transporte aéreo y respondía a las mismas. El transporte aéreo era un sector empresarial muy dinámico, en el que la tecnología, la comercialización y la entrega de los servicios estaban buscando constantemente nuevos horizontes. Tradicionalmente, la mayoría de los gobiernos no sólo determinaban la

política y reglamentaban el sector del transporte aéreo sino que actuaban también de proveedores de servicios. No obstante, estaban reconsiderando su función regulatoria y su papel de proveedores de servicios.

36. El orador resumió algunas de las iniciativas más importantes en que había intervenido la OACI y que tenían como fundamento la eficiencia, el crecimiento y la seguridad del transporte aéreo comercial. La OACI había asumido la iniciativa, sumamente compleja y de gran alcance, de transformar las comunicaciones, la navegación, la vigilancia y la gestión del tráfico aéreo de las aeronaves en vuelo, pasando de un sistema basado en tierra a un sistema basado en satélites. Se estaba llevando a cabo un plan mundial de seguridad en la aviación para evaluar la aplicación de las normas mínimas de la OACI. Esta organización había elaborado un mecanismo plenamente operacional de asistencia y de capacitación para los Estados, destinado a combatir la injerencia ilícita en la aviación civil, por ejemplo el secuestro de aeronaves. Se había adoptado una iniciativa para ampliar las fuentes y los mecanismos de financiación de la infraestructura de la aviación, especialmente en los países en desarrollo. La OACI estaba elaborando orientaciones para ayudar a los países a adaptar sus funciones de reglamentación económica a una economía que se está mundializando, privatizando y liberalizando, y a un mercado cada vez más competitivo.

37. La expansión del sector podía conducir a nuevos problemas. En el próximo decenio se enfrentaría con una enorme demanda de inversiones en infraestructuras y en sustitución de equipo. La cuestión no era si había que continuar la liberalización sino cómo hacerlo. En cada país plantearía la liberalización a su propio ritmo y según sus necesidades y circunstancias, con el progreso económico como objetivo final. El sector dependía considerablemente de la cooperación, la coordinación y la competencia mundiales, y el reto consistía en combinar de la mejor manera esos factores en cada circunstancia determinada.

38. El Director General de la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) explicó por qué en el AGCS de 1995 se trataban de forma limitada los servicios de transporte aéreo. Los negociadores habían reconocido que el transporte aéreo internacional funcionaba a través de un sistema de más de 3.500 acuerdos bilaterales. Ese marco había resultado suficientemente flexible para permitir el desarrollo de servicios atentos al consumidor, a fin de aumentar la competencia y fomentar la cooperación requerida para regentar un sistema mundial que abarcaba 190 países y atendía a 1.500 millones de pasajeros al año. El sector de las aerolíneas no quería un régimen regulatorio doble, en el que algunos Estados aplicaran las obligaciones del AGCS y otros se atuvieran a los acuerdos ya existentes. Quería mantener la libertad de aplicar acuerdos basados en la reciprocidad, y no el principio de la nación más favorecida (NMF). Además, si se aplicaban nuevos conceptos comerciales al transporte aéreo, la OACI, como organismo competente de las Naciones Unidas en la materia, estaba mejor calificado para tener en cuenta las peculiaridades de la industria, los acuerdos y las estructuras regulatorias. Por tanto, se había buscado una solución de transacción en un anexo separado sobre el transporte aéreo que incluía sólo

tres servicios auxiliares -la reparación y mantenimiento de aeronaves, la venta y comercialización de servicios de transporte aéreo, y los servicios del sistema de reservas por computadora (los "derechos blandos")- y que excluía las rutas, los derechos de tráfico, la capacidad, la propiedad y el control (los "derechos duros").

39. Se había avanzado considerablemente en la liberalización del transporte aéreo incluso sin el planteamiento multilateral del AGCS, por medio de acuerdos bilaterales, plurilaterales y regionales que habían introducido cambios decisivos en el mercado. No obstante, había un acuerdo generalizado, a nivel gubernamental y en la comunidad de las aerolíneas, en la necesidad de seguir liberalizando los mercados de la aviación, y a ese respecto el problema fundamental era encontrar la mejor manera de que la industria siguiera adelante y de determinar si el planteamiento OMC/AGCS ofrecía la mejor solución. Un elemento decisivo sería la actitud de los países en desarrollo, que el sector creía que utilizarían los servicios del transporte aéreo para fines de negociación en otros sectores, beneficiando así a los países pero no a los porteadores.

40. El orador sacó las conclusiones siguientes:

- a) La comunidad de la aviación había empezado a conocer mejor el AGCS, y los negociadores comerciales entendían ya mejor los elementos específicos del transporte aéreo;
- b) Se necesitaba entender mejor lo que ya estaba incluido en el AGCS, así como una clasificación más clara de los servicios;
- c) Tenían que abordarse los nuevos obstáculos no económicos sobre la base del acuerdo sobre servicios de transporte aéreo;
- d) Los acuerdos bilaterales seguían siendo instrumentos útiles, pero no podían utilizarse indefinidamente;
- e) El sector prefería con mucho que los servicios de transporte aéreo se trataran de forma sectorial;
- f) La próxima Ronda del Milenio ofrecía una oportunidad para examinar los obstáculos existentes y el AGCS podía contribuir a resolverlos; y
- g) Si los derechos duros se incluían en el AGCS, el nuevo régimen doble sería sumamente difícil de administrar.

41. La aproximación de la Ronda del Milenio había abierto de nuevo el debate sobre la liberalización y había obligado a la industria a pensar de forma constructiva acerca de cómo un régimen multilateral o una combinación de regímenes podía utilizarse para continuar la liberalización dentro de una

serie de normas previsibles. La IATA proyectaba formular una posición revisada a tiempo para el comienzo de las nuevas negociaciones y estaba buscando la mejor manera de continuar la liberalización del transporte aéreo.

C. Conversaciones officiosas

42. Las conversaciones de la Reunión de Expertos giraron en torno a tres temas principales: la contribución y el alcance del AGCS; las cuestiones de política de la competencia; y los acuerdos bilaterales y las iniciativas regionales.

1. Contribución y alcance del AGCS

43. Aunque en el anexo sobre los servicios de transporte aéreo del AGCS sólo se incluían tres esferas -los denominados derechos blandos- los expertos coincidieron en que la liberalización se había estado produciendo en todas las esferas y que los resultados del próximo examen del anexo tendrían que ser aprobados por consenso. En esas tres esferas los compromisos habían sido limitados, y las exenciones habían sido más numerosas que los compromisos. Toda mejora del acceso a los mercados tenía que provenir de un aumento de los compromisos.

44. Aunque la liberalización del sector del transporte aéreo es el objetivo a largo plazo, muchos expertos arguyeron que los países solamente podían perseguirlo a su propio ritmo. Mencionaron también las medidas preferenciales elaboradas por la OACI como modelo que había que estudiar para facilitar la aplicación de las reformas. Sin embargo, todas las medidas preferenciales en favor de los países en desarrollo deberían ser limitadas en el tiempo.

45. La participación efectiva de los países en desarrollo en las negociaciones sobre los servicios, y en el examen del anexo, dependerá de la participación activa de sus autoridades del transporte aéreo. Los países en desarrollo deberían tener una visión clara y ser conscientes de lo que debería esperarse en cada sector de los servicios del transporte aéreo, a medida que el acceso a los mercados se abriera más a los proveedores competitivos. La cooperación técnica prestada por la OMC a los países en desarrollo con arreglo al artículo XXV debería contribuir a mejorar su comprensión del tema. Algunos expertos de los países en desarrollo pidieron una mayor asistencia técnica en materia de capacitación y equipo, en particular nuevo equipo de seguridad.

46. Los cambios de la estructura de la industria del transporte aéreo podían traer confusiones y conflictos, haciendo del arreglo de controversias una cuestión cada vez más pertinente. En la actualidad hay varios niveles de arreglo de controversias: en los acuerdos bilaterales habitualmente se incluye el arbitraje, la OACI ha elaborado un procedimiento de resolución de conflictos, y para los sectores incluidos en el anexo se dispone del procedimiento de solución de controversias de la OMC.

47. Los expertos pidieron que la terminología del AGCS se utilizara con exactitud, y un experto pidió una definición clara de los "servicios especializados" y de los espacios de aeropuertos, así como la determinación de los servicios de alquiler, servicios de fonda, aprovisionamiento de combustible y servicios de aeropuerto para el sector del transporte aéreo. La OACI ha establecido una definición detallada del sector, utilizada por la industria y por los gobiernos, pero las cuestiones de definición son complicadas a causa de los cambios constantes en la propia industria. Sin embargo, en lo relativo al AGCS, los expertos opinaron que había más de una interpretación posible de qué servicios auxiliares se incluían en el anexo (por ejemplo, respecto de los servicios de manejo en tierra). La dualidad en la definición de los derechos duros y los derechos blandos en el AGCS y en la industria podía sólo venir a complicar más el debate y, por tanto, debería buscarse desde el principio la claridad en las definiciones. En general, el AGCS seguía un criterio flexible que permitía a los miembros apartarse de las definiciones convenidas en las negociaciones de servicios, si ello les permitía ser más precisos en sus compromisos. El debate de las definiciones podía centrarse no sólo en lo que se incluye en el acuerdo sino también en lo que se excluye de él.

48. Además, la noción de "suministro de servicios", en términos del AGCS, podía no ser aplicable en el presente caso sin modificación, ya que comprendía la producción, distribución, comercialización, venta y entrega del servicio. En el sector de la aviación, la comercialización y las ventas se trataban como elementos separados y no formaban parte del suministro de servicios de transporte aéreo.

49. Por otra parte, el AGCS y los compromisos asumidos por los países en otros sectores de servicios ya comprendía los servicios conexos, tales como el alquiler, el servicio de fonda, etc. Si las disciplinas del AGCS se aplicaban a los servicios de transporte aéreo, y si los compromisos sobre esos servicios conexos se extendían a los servicios de transporte aéreo, se necesitaría un acuerdo. Lo mismo sucedería con las exenciones previstas en el artículo II del AGCS (exenciones de la nación más favorecida), ya que debería llegarse a un acuerdo sobre la aplicación de la derogación del principio NMF a los servicios de transporte aéreo. Podía recurrirse a las exenciones de la NMF basándose en que facilitaría la transición de un marco bilateral a un marco multilateral. Los países en desarrollo se habían beneficiado de la flexibilidad que les concedía el sistema de acuerdos bilaterales. La única manera de que mantuvieran la reciprocidad en el marco del AGCS sería incluir los acuerdos recíprocos en las exenciones de la cláusula NMF. El tratamiento del cabotaje y de cómo se extendería el principio NMF a él también merecía atención, y a ese respecto la experiencia del transporte marítimo podía ser útil.

50. Otro aspecto pertinente era la comparación del trato de la propiedad en el AGCS con la práctica adoptada en el sector. La industria de la aviación en su práctica internacional, requiere una definición de la propiedad esencial y del control efectivo. Además, el trato de la propiedad en los sistemas jurídicos nacionales varía según los países. El control efectivo es

sumamente importante, pero su definición plantea problemas y tiene un alto grado de subjetividad. Podría también lograrse con una acción con derechos especiales con una propiedad del 1%. Contrariamente a la industria marítima, en la que los proveedores de servicios han optado por pabellones de conveniencia, se arguyó que el vínculo entre la nacionalidad y el pabellón era particularmente importante en el sector del transporte aéreo, por ejemplo, a causa de las cuestiones de seguridad y responsabilidad. No obstante, las tendencias del mercado reflejaban una creciente necesidad de flexibilidad a la hora de elegir el lugar desde el que se suministrarían los servicios aéreos. Si las disciplinas del AGCS habían de aplicarse al sector, la propiedad tendría que definirse en términos específicos para la industria.

51. La circulación de personas a través de las fronteras planteaba problemas para los países en desarrollo, y ello hacía de las negociaciones sobre el modo 4 una cuestión importante. El artículo VII del AGCS era también pertinente para los servicios de transporte aéreo, ya que se refería al reconocimiento de las calificaciones de los miembros de la tripulación. Por una parte, la reglamentación nacional de la autorización de las personas jurídicas estaba incluida en el capítulo VI del AGCS. A algunos expertos les preocupaba la aplicación de las normas generales a los servicios de transporte aéreo de conformidad con ese artículo, a fin de no comprometer las actuales normas de seguridad. Arguyeron que la OACI podía mantener su función primordial de órgano normativo del sector del transporte aéreo de forma que fuera plenamente compatible con el AGCS. Por tanto, la aplicación de las disciplinas generales del AGCS, detalladas en el artículo VI, no debería ser incompatible con las normas establecidas por la OACI, en particular las relativas a la seguridad. Además, los países podían invocar las excepciones generales del AGCS en materia de seguridad, comprendidas en el artículo XIV. La demora en el otorgamiento de licencias servía de barrera eficaz al suministro de servicios de transporte aéreo, cuestión que se trataba en parte en el artículo VI.3.

52. La OACI presentó una serie de opciones para la liberalización:

- a) Dejar el anexo del AGCS en su forma actual, alentar a los miembros de la OMC a aumentar el número de los compromisos en los subsectores incluidos en el anexo, y eliminar las exenciones existentes.
- b) Aclarar el alcance exacto de los sectores incluidos en el anexo y ampliar su alcance haciéndolo más específico: si los subsectores se definieran claramente, el alcance del anexo podría extenderse a todos los subsectores que no estuvieran comprendidos estrictamente en los términos "derechos de tráfico" y "servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico".
- c) Ampliar el alcance del anexo, incluyendo, en particular, todos los servicios de carga y todos los servicios no incluidos en la lista, ya que en general estaban menos reglamentados en el actual marco bilateral y planteaban menos problemas estratégicos.

- d) Ampliar el alcance del anexo incluyendo todo el sector del transporte aéreo, a fin de dar cabida a sus características particulares.
- e) Lograr la liberalización mediante la expansión unilateral, lo que impulsaría el uso del AGCS como mecanismo de liberalización para los compromisos unilaterales y no negociados. Esto permitiría mantener el alcance limitado del transporte aéreo pero al mismo tiempo permitiría a los países inscribir sus plenos derechos de tráfico en sus listas de forma voluntaria y unilateral, y con o sin condición de reciprocidad.
- f) Dejar el proceso de liberalización a los acuerdos bilaterales y regionales y confiar al AGCS la función de establecer disciplinas en el sector del transporte aéreo en lo relativo a las subvenciones, la participación de los países en desarrollo, la consulta sobre las prácticas comerciales restrictivas, etc.

53. Los expertos señalaron que continuaban los trabajos para elaborar una serie de disciplinas del AGCS, tales como las subvenciones, las salvaguardias y las adquisiciones gubernamentales, y que toda modificación que pudiera acordarse sobre las normas sustantivas del acuerdo, y la elaboración de nuevas disciplinas en su marco, afectaría a ulteriores compromisos respecto de los servicios de transporte aéreo.

2. Cuestiones de política de la competencia

54. La industria del transporte aéreo es una industria de alta tecnología y con uso intensivo de capital. Es además muy innovadora, está experimentando una transición y está cada vez más mundializada. Tiene tres características distintivas:

- a) El principio de soberanía, que es la base del sólido factor de nacionalidad en el transporte aéreo. La soberanía es la piedra angular del Convenio de Chicago, que afirma que todo Estado tiene soberanía completa y exclusiva sobre el espacio aéreo sobre su territorio. Esta insistencia en la soberanía ha estimulado un planteamiento bilateral del acceso a los mercados. El sector se ha desarrollado también en torno al concepto del porteador nacional. A causa de esto, los mercados del transporte aéreo están organizados bilateralmente y la reciprocidad es una práctica intrínseca en muchos aspectos. Como consecuencia del marco nacional, bilateral y recíproco, muchos mercados tienden a ser monopolios o duopolios, o como máximo oligopolios, en lo que respecta a la competencia.
- b) Un sistema regulatorio autosuficiente basado en el bilateralismo. Sin embargo, el limitado mundo del bilateralismo está ampliándose, a causa del nuevo fenómeno del regionalismo y a causa de la inclusión en los acuerdos bilaterales de los intereses de la comunidad

comercial empresarial, la comunidad turística y los grupos de consumidores, frente a la exclusiva consideración de los intereses de política del gobierno y del porteador nacional.

- c) La expectativa de participación, que encuentra expresión en el concepto de portador nacional. Casi todos los países consideraron que la participación era una necesidad estratégica, aunque muchos países en desarrollo con pequeños mercados y recursos limitados tienen que hacer frente al problema de cómo participar en el transporte aéreo internacional y de cómo asegurar un servicio fiable a los socios comerciales y a los mercados esenciales. Nuevas formas de participación indirecta, tales como la concesión de licencias y la subcontratación, pueden contribuir a resolver esta cuestión de la participación. Pueden utilizarse alianzas para lograr o mantener la participación directa en los casos en que los gobiernos no pueden apoyar las aerolíneas nacionales. Pese al factor de la nacionalidad, las aerolíneas, que fueron otrora brazos del gobierno, se han visto obligadas a entrar en un entorno comercializado o bien como porteadores privatizados o por lo menos como porteadores motivados por los beneficios.

55. Los mencionados cambios han planteado nuevas cuestiones, tales como la aplicación de las leyes de la competencia, la concentración de la industria, la participación de la inversión extranjera, la protección del consumidor, la interconexión entre los sistemas de distribución mundial (SDM) y los sistemas de reserva informatizados (SRI) rivales. Aunque se está buscando un consenso multilateral sobre las cuestiones de política de la competencia, podían buscarse otras opciones de acuerdo propias del transporte aéreo, salvaguardando al mismo tiempo la cooperación de la industria requerida para fijar normas y mantener la interconexión a escala mundial a fin de preservar la integridad de la red mundial.

56. Las conversaciones se centraron también en el hecho de que las aerolíneas habían experimentado un proceso de privatización durante los últimos 10 años, en el que algunas regiones (como África) acababan de comenzar el proceso y otras (como los países de América) habían adquirido ya mucha experiencia. Evidentemente la privatización no es obligatoria, pero es una manera de dejar el transporte aéreo al sector privado que puede estar en mejores condiciones de administrarlo que los gobiernos. La privatización de las aerolíneas de los países en desarrollo suele ser parte de estrategias nacionales de privatización más amplias o de programas de ajuste estructural.

57. En la actualidad hay más de 600 alianzas muy diferentes entre sí. También hay cinco macroalianzas, que son sumamente poderosas en el mercado. Las alianzas son el resultado de estrategias de las aerolíneas. Reflejan el proceso de mundialización que está experimentando el sector del transporte aéreo. Sin embargo, en la actualidad no entrañan habitualmente enlaces de capital social o participaciones cruzadas. Los reguladores encuentran problemas para tratar las alianzas, ya que tienen que regular desde una posición nacional un fenómeno de carácter internacional. Las principales

preocupaciones parecen referirse a la aprobación de alianzas individuales y a la concesión de inmunidad antimonopolio. Los miembros de las alianzas actúan como una sola entidad. Para las aerolíneas de los países en desarrollo, ingresar en una alianza puede ser una manera de sobrevivir. Sin embargo, las alianzas son "matrimonios de conveniencia", en el sentido que pueden abandonarse y/o modificarse si no proporcionan a los miembros los beneficios esperados. Un experto advirtió que las alianzas que combinaran aerolíneas considerablemente dispares en dimensiones, recursos, poder de mercado y acceso a la financiación y la tecnología, pueden conllevar riesgos para los socios más débiles. Por ejemplo, en el caso de África las aerolíneas están atravesando un proceso de privatización y están participando en alianzas, pero también están haciéndose demasiado dependientes del capital y de las compañías extranjeras.

58. Los expertos consideraron que podían analizarse las negociaciones de la OMC sobre las telecomunicaciones básicas, para ver qué lecciones podían aplicarse al sector del transporte aéreo. Uno de los problemas tratados en el sector de las telecomunicaciones era, por ejemplo, el acceso a la red, que es semejante al acceso a los espacios en los aeropuertos. La transportabilidad de los números en ese sector se parece a la transportabilidad de los números de reservas en el transporte aéreo.

59. La aplicación de limitaciones en el uso de subvenciones es una esfera en la que cabía hacer progresos.

60. Había dos factores que podían limitar la expansión del transporte aéreo: la congestión del aire y la congestión de los aeropuertos, y las preocupaciones ambientales. En la Unión Europea, estas últimas consideraciones resultaban cada vez más importantes y los grupos ambientales pedían que se impusieran límites mediante instrumentos económicos a la expansión del transporte aéreo internacional, por su contribución a los daños ambientales. Estos dos elementos podían obstaculizar la expansión del sector del transporte aéreo, pese a los esfuerzos de liberalización.

61. En toda política de liberalización había que tener presentes las normas y prácticas de seguridad que deberían tener prioridad sobre cualquier otra consideración. La OACI había elaborado una gran serie de normas mínimas de seguridad.

62. Se necesitaban reglamentaciones que garantizaran un entorno competitivo en los servicios del transporte aéreo con un marco institucional adecuado en cada país en desarrollo, si se quería que continuara la liberalización del acceso a los mercados. La disponibilidad de un mecanismo de salvaguardia de emergencia como opción transitoria de reserva podía apoyar también los esfuerzos de los países en desarrollo para continuar abriendo a la competencia el mercado de los servicios de transporte aéreo. La elaboración de tal mecanismo sería probablemente menos problemática en los servicios del transporte aéreo que en otros sectores de servicios, aunque sólo fuera por razones de cuantificación. Podían imponerse restricciones cuantitativas, tales como una limitación de frecuencias.

3. Acuerdos bilaterales e iniciativa regional

63. El concepto de pleno acceso a los mercados, según el cual los derechos de tráfico son irrestrictos entre los territorios de los socios y más allá de éstos, figura ahora en más de 50 de los 3.500 acuerdos bilaterales que actualmente regulan el transporte aéreo. Aunque este número es muy pequeño comparado con el número total de acuerdos, su importancia reside en su alcance y en sus consecuencias para los demás mercados. Los acuerdos abiertos pueden lograr acceso instantáneo a los mercados y, por tanto, no significan una liberalización progresiva, pero dado que se limitan al acceso a los mercados, no tratan cuestiones tales como el derecho de establecimiento, la inversión extranjera directa o el cabotaje.

64. Los Estados Unidos han concertado 35 de su propio tipo de acuerdo de "cielos abiertos", y son los iniciadores de este planteamiento de la reforma. Otros países, en particular países en desarrollo como Malasia, también han concertado este tipo de acuerdo. El Perú ha firmado un acuerdo de "cielos abiertos" con los Estados Unidos, aunque el acuerdo no ha producido los resultados esperados. Por otra parte, un acuerdo semejante con los Países Bajos está funcionando debidamente y proporcionado al Perú oportunidades de turismo y comercio. Bolivia ha concluido acuerdos de cielos abiertos con otros miembros del Pacto Andino y con Cuba.

65. Actualmente hay 11 iniciativas de transporte aéreo a nivel regional en diversas fases de desarrollo. Estas iniciativas varían considerablemente y van desde los acuerdos ya vigentes hasta meros planes de acción para el futuro. La evaluación preliminar de las iniciativas regionales parece ser positiva, y la OACI las considera con optimismo como instrumentos para lograr una mayor liberalización del sector. Sin embargo, en la Reunión un experto señaló el riesgo de que los acuerdos regionales crearan barreras al comercio para terceros, quienes podrían encontrar difícil arrancar concesiones. La experiencia ha enseñado que si da un gran relieve político a la celebración de un acuerdo regional se tiene mayores posibilidades de éxito. Según la definición de la OACI, los acuerdos plurilaterales son acuerdos negociados por algunos países que están abiertos a la adhesión de otros países.

66. Los expertos señalaron que los acuerdos de la Unión Europea relativos al transporte aéreo eran las más avanzadas de las iniciativas regionales, pero aún no están completos. Los acuerdos del sector frecuentemente están relacionados con planes más amplios de integración económica encaminados a la liberalización comercial dentro del mismo espacio económico. Los países en desarrollo consideran que la creación de la integración regional en el sector es una manera de mejorar su posición de negociadora en los acuerdos alcanzados sobre el acceso a los mercados con los países desarrollados. Hasta ahora, en muchos casos miembros de bloques regionales han negociado los derechos de la quinta libertad de forma individual, no como bloque. Sin embargo, las agrupaciones regionales podían elaborar normas internas respecto del cabotaje que no se extendieran a las rutas negociadas bilateralmente. Al negociar con terceros, son éstos quienes suelen tener

problemas para aceptar un marco de negociaciones, con un bloque sobre códigos compartidos, propiedad y temas análogos. Los países en desarrollo están tratando de continuar la integración, ya que creen que tales procesos en la Unión Europea les han excluido a ellos y han impedido a sus portadores mejorar su cuota de ese mercado. Los países del Pacto Andino están tratando de extender los acuerdos de cielos abiertos a terceros países.

67. Sudáfrica, Uganda y la República Unida de Tanzania crearon una aerolínea regional común en 1995 con el fin de consolidar el mercado de la región y desarrollar una red regional. Esta alianza regional podría estudiar la posibilidad de unirse a alianzas más amplias en el futuro. Por ser regional, probablemente estará en mejores condiciones de negociar las condiciones de su participación en una alianza más grande. Los tres países miembros de la alianza negocian juntos, tienen una estrategia común y hablan con una misma voz. Once Estados africanos se han unido para crear un espacio aéreo único y han designado a un solo organismo para celebrar negociaciones en su nombre. Esa agrupación podría tener unos efectos más restrictivos, ya que todo el viaje a terceros países se trata como cabotaje dentro de él.

68. Seis países sudamericanos concluyeron en 1997 el Acuerdo de Fortaleza. Se aplica sólo a aquellas rutas no incluidas en los acuerdos bilaterales, o a las rutas incluidas en acuerdos bilaterales que no se utilizan porque las circunstancias han cambiado o porque los mercados son demasiado escasos en términos del tráfico disponible o porque no es económicamente viable desarrollarlos o explotarlos.

69. El tratamiento de la propiedad ha venido evolucionando en el marco regional, en el que la propiedad individual resulta cada vez menos importante. Los recursos compartidos y la propiedad conjunta en el suministro de servicios significa que la definición de propiedad puede tratarse de manera menos rígida en los acuerdos regionales. Si esta tendencia continúa, el tratamiento de la propiedad puede terminar siendo menos diferente que el tratamiento en otros sectores de servicios. La liberalización de los regímenes de inversión y los recursos compartidos son los primeros pasos hacia la evolución del tratamiento de la propiedad. Las cuestiones de seguridad siguen siendo importantes y podrían tratarse mediante la designación de un país de jurisdicción.

70. Al formular sus conclusiones convenidas, los expertos decidieron que deberían considerarse como una serie de cuestiones que guiarían la labor ulterior de los países miembros cuando se preparasen para las negociaciones sobre servicios. Varios oradores destacaron las dificultades creadas por la transición al pasar del sistema actual, centrado en la OACI, a un sistema de cuestiones relacionadas con el comercio y administrado según los principios del AGCS. Aún no estaba claro qué tipos de cuestiones jurídicas surgirían, ya que una gran parte de la legislación estaba basada en las políticas elaboradas en el marco de la OACI. Un examen más detenido de esta cuestión por los expertos jurídicos sería útil.

71. Una cuestión conexas es la que se calificó de "lucha institucional". Muchas organizaciones y agrupaciones regionales, inclusive la OMC, la UNCTAD, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea se estaban interesando en el transporte aéreo pero trabajan separadamente. Opinó que la OACI tenía que ser centro de coordinación de los trabajos de la reforma de la reglamentación en ese sector; a continuación la OACI tendría que introducir los elementos comerciales. El papel de la UNCTAD también requería una mayor reflexión y elaboración.

72. Los expertos examinaron también varios planteamientos de la reforma. Algunos de ellos consideraron que un vía posible consistiría en una evolución, pasando de los acuerdos bilaterales restrictivos a acuerdos más abiertos dentro de las agrupaciones regionales, que condujeran a la creación de estructuras multilaterales. También se examinaron las vías a la reforma en el marco del AGCS. Se sugirió centrarse en los modos de suministros, y destacar aquellas modalidades que estaban excluidas y las que estaban incluidas. Otros expertos señalaron la atención al valor de centrarse en temas concretos, como la carga.

73. Otra sugerencia fue la de comenzar por desarrollar el comercio relativo a los derechos blandos, lo que podía hacerse ampliando el alcance del párrafo 3 del anexo. Sin embargo, como señalaron varios expertos, eso requeriría en primer lugar una definición más elaborada de la actividad del transporte aéreo. Si había de seguirse ese planteamiento, había de trazarse una línea entre los servicios incluidos en el párrafo 2 del anexo (el texto actual hace referencia a derechos de tráfico y a los servicios relacionados con los derechos de tráfico) y los no incluidos.

74. Algunos participantes sostuvieron que sería prematuro empezar a examinar los derechos duros. Una apertura de mercado de ese tipo se calificó de "intimidante". Representantes de la industria señalaron la preocupación común de las aerolíneas por el apresuramiento excesivo, pero reconocieron también que las consecuencias de tales opciones tendrían que examinarse de forma analítica, a fin de responder de forma efectiva al examen del tratamiento de transporte aéreo en el AGCS. Los países en desarrollo tendrían que expresar sus preocupaciones e incluirlas en el debate.

75. Si habían de examinarse los derechos duros, también tendrían que debatirse los acuerdos de transición. En ese contexto, los expertos debatieron la pertinencia del artículo IV del AGCS, que se refiere a la creciente participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios. Se hizo una declaración sobre el valor de un estudio de la aplicación y efectividad de ese artículo.

76. Varios expertos reiteraron la importancia de centrarse en la política de la competencia, afirmando que una liberalización que soslayara las cuestiones de la política de la competencia no daría resultados. Al mismo tiempo, sin embargo, tratar tales cuestiones requeriría también fortalecer las instituciones nacionales de política de la competencia.

77. Se debatió bastante la cuestión de las exenciones respecto de las prácticas anticompetitivas. Los representantes de la industria consideraron que la cooperación interempresarial en la industria proporcionaba importantes beneficios públicos, tales como los relacionados con la interconexión. Otros participantes seguían preocupados por las consecuencias de la inmunidad respecto de la aplicación de la legislación antimonopolio. Tal inmunidad existía en algunos casos en relación con los acuerdos de alianza, y se concedía a condición de que los miembros de la alianza demostraran la existencia de beneficios públicos compensatorios, beneficios que compensaran los efectos restrictivos de la aplicación de tales acuerdos. A juicio de algunos expertos, debería invitarse a los Estados a estudiar el establecimiento de períodos transitorios para la eliminación de las exenciones sectoriales al comportamiento anticompetitivo en el transporte aéreo que repercutiera en los mercados internacionales. Sin embargo, no hubo consenso sobre esta cuestión. Tales exenciones tenían que estudiarse cuidadosamente en el contexto de la aplicación de la política de la competencia a la industria, y plantearía un problema particularmente difícil tratar aquellas exenciones que tienen efectos transfronterizos.

78. En cuanto al uso del documento de referencia sobre las telecomunicaciones básicas como modelo para tratar las cuestiones de la política de la competencia en el transporte aéreo, que fue respaldado por los expertos en sus conclusiones (véase la sección I supra), se planteó la cuestión de saber si el enlace de los SRI era un ejemplo de la serie de cuestiones de "acceso a la infraestructura" mencionada en el documento. Se expresó la opinión de que el uso de los SRI era una cuestión de prácticas comerciales, y que la interconexión de esos sistemas no era decisiva para la existencia de mercados competitivos. Según otra opinión, esos enlaces eran ciertamente decisivos y había una estrecha analogía con la situación en la que los proveedores de servicios de telecomunicaciones tenían que tener acceso a una red de líneas fijas para entrar en el mercado. Evidentemente, persiste la opinión de que la propiedad y control de los SRI entraña importantes cuestiones de política de la competencia, y que es un tema que requiere más trabajos empíricos.

III. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

A. Convocación de la Reunión de Expertos

79. De conformidad con las recomendaciones hechas por la Comisión de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos en la sesión de clausura de su tercer período de sesiones, celebrado el 2 de octubre de 1998 ², la Reunión de Expertos en servicios de transporte aéreo: aclaración de cuestiones con el fin de definir los alimentos del programa positivo de acción de los países en desarrollo con respecto al AGCS y a las negociaciones sobre determinados sectores de interés para ellos, se celebró en el Palacio de las Naciones,

²Véase el informe de la Comisión de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos sobre su tercer período de sesiones (TD/B/45/10-TD/B/COM.1/22), párr. 83 c).

Ginebra, del 21 al 23 de junio de 1999. Abrió la reunión el 21 de junio el Sr. Rubens Ricupero, Secretario General de la UNCTAD.

B. Elección de la Mesa
(Tema 1 del programa)

80. En su sesión de apertura, la Reunión de Expertos eligió los siguientes miembros de su Mesa:

Presidente:	Sr. Christopher Findlay	(Australia)
Vicepresidente-Relator:	Sr. Mustapha Chaouki	(Túnez)

C. Aprobación del programa
(Tema 2 del programa)

81. En su sesión plenaria de apertura, la Reunión de Expertos aprobó el programa provisional distribuido con la signatura TD/B/COM.1/EM.9/1. En consecuencia, el programa de la Reunión fue el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa y organización de los trabajos.
3. Aclaración de cuestiones con el fin de definir los elementos del programa positivo de acción de los países en desarrollo con respecto al AGCS y a las negociaciones sobre determinados sectores de interés para ellos.
4. Aprobación de los resultados de la Reunión.

D. Documentación

82. Para el examen del tema sustantivo de su programa (tema 3), la Reunión de Expertos tuvo ante sí un informe de la secretaría de la UNCTAD titulado "Servicios de transporte aéreo: programa positivo de acción propuesto a los países en desarrollo" (TD/B/COM.1/EM.9/2).

E. Aprobación de los resultados de la Reunión
(Tema 4 del programa)

83. En su sesión de clausura, celebrada el 23 de junio de 1999, la Reunión de Expertos adoptó las conclusiones convenidas que se reproducen en la sección I, y autorizó al Presidente a que preparara un resumen de las conversaciones oficiosas (véase la sección II supra).

Anexo

ASISTENCIA*

1. Estuvieron representados en la Reunión los Estados miembros de la UNCTAD siguientes:

Argentina	Madagascar
Australia	Malawi
Bolivia	Malí
Brasil	Marruecos
Burkina Faso	Mauritania
Camerún	México
Chile	Namibia
China	Níger
Comoras	Nigeria
Côte d'Ivoire	Omán
Cuba	Países Bajos
Egipto	Pakistán
Estados Unidos de América	Paraguay
Etiopía	Perú
Federación de Rusia	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
Filipinas	República Dominicana
Francia	República Unida de Tanzania
Guatemala	Sri Lanka
Guinea	Sudán
India	Suiza
Indonesia	Tailandia
Irán (República Islámica del)	Túnez
Italia	Turkmenistán
Jamahiriya Árabe Libia	Turquía
Japón	Zimbabwe
Kenya	

2. Estuvieron representadas en la Reunión las organizaciones intergubernamentales siguientes:

Centro del Sur
Comunidad Económica de Países del África Occidental
Comunidad Europea
Grupos de Estados de África, el Caribe y el Pacífico

* Véase la lista de participantes en el documento TD/B/COM.1/EM.9/INF.1.

Organización Árabe del Trabajo
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
Organización Mundial del Turismo

3. Estuvieron representados en la Reunión los organismos especializados siguientes:

Fondo Monetario Internacional
Organización de Aviación Civil Internacional
Organización Internacional del Trabajo
Organización Mundial del Comercio

4. Estuvieron representados en la Reunión el Centro de Comercio Internacional/UNCTAD/OMC y la Comisión Económica para África.

5. Estuvieron representadas en la Reunión las siguientes organizaciones no gubernamentales:

Categoría general

Federación Mundial de Asociaciones pro Naciones Unidas
World Vision International

Categoría especial

Asociación Internacional del Transporte Aéreo

6. Asistieron a la Reunión las siguientes organizaciones especialmente invitadas por la secretaría:

Asociación de Aerolíneas Africanas
Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Líneas Aéreas

Oradores

Sr. John Gunther, Jefe de la Sección de Política Económica, Organización de Aviación Civil Internacional

Sr. Pierre J. Jeannot, Director General, Asociación Internacional del Transporte Aéreo

Sr. Pierre Latrille, Asesor de la Organización Mundial del Comercio

Sr. Renato Claudio Costa Pereira, Secretario General, Organización de Aviación Civil Internacional

Invitado especial

Sr. François Vellas, Universidad de Toulouse, Francia.
