

LXII REUNIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO DE LA CLAC

(Lima, Perú, 19 y 20 de septiembre de 2002)

**Cuestión 11 del
Orden del Día:**

Otros asuntos.

- **Proyecto de homologación de normas aeronáuticas.
*Tarea Nro. 1 del Comité Ejecutivo***

(Nota de estudio presentada por la Secretaría)

1. Durante la Décima reunión del GEPEJTA (Ciudad de México, México, 17 y 18 de julio de 2002), el representante de AITAL informó sobre la posibilidad de solicitar recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar un proyecto de homologación normativa, cuyo objetivo sería facilitar la optimización de los recursos de las aerolíneas, lo que conllevaría a la conformación de un grupo de expertos que analizaría los problemas, y propondría normas para su implementación en los Estados.

2. Tomando en cuenta que se ha requerido el apoyo de la CLAC para participar en este proyecto representando a los Estados miembros, se **adjunta** a la presente el documento que ha elaborado AITAL y que se presentará ante el BID para que sea analizado durante la presente reunión.

Medidas propuestas al Comité Ejecutivo

3. Se invita al Comité Ejecutivo a analizar el documento **adjunto**, intercambiar criterios y adoptar las medidas que estime pertinente.

**ASOCIACION INTERNACIONAL DE TRANSPORTE AEREO LATINOAMERICANO
- AITAL -**

PROYECTO HOMOLOGACION DE NORMAS AERONAUTICAS

**SOLICITUD PRESENTADA ANTE EL
FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES**

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

A. Antecedentes

1. Las aerolíneas latinoamericanas, representadas por su asociación gremial (AITAL), presentaron ante la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado celebrada en Lima, Perú, los días 23 y 24 de noviembre de 2001 la situación de la industria de transporte aéreo en la región. En esa ocasión se les hizo conocer a los Jefes de Estado del continente la grave crisis por la que atravesaba la industria y se les solicitó que, con carácter urgente, tomaran las medidas necesarias para garantizar la continuidad de este sector como factor de desarrollo fundamental para los países de la región.

Como es de público conocimiento, amén de las desventajas competitivas de las aerolíneas latinoamericanas frente a sus pares de otros países en asuntos como tamaño de flota, menores economías de escala y mercados reducidos, éstas se vieron gravemente afectadas por los atentados del 11 de septiembre de 2001. En este sentido disminuyeron sus pasajeros en un 30% en las rutas a Estados Unidos y en un 10% en las rutas regionales y domésticas, sus tarifas se redujeron en un 10%, los costos de los seguros de aviación aumentaron hasta en un 500% y se incurrió en mayores costos por medidas adicionales de seguridad en aeropuertos y aeronaves. Se estima, pues, que el impacto neto de los atentados para esas aerolíneas fue de USD1.400 millones anuales, lo cual representa un impacto terminal para la industria en un escenario de economía global deprimida y sin acceso a mercados financieros alternativos.

Ante lo crítico de este panorama, la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado incluyó en la "Declaración de Lima: Unidos para Construir el Mañana", el punto 29:

"29. Reconociendo que el transporte aéreo es un sector estratégico para el desarrollo y la integración de nuestras naciones, expresamos nuestra preocupación por las serias repercusiones que las acciones terroristas del 11 de septiembre de 2001, están ocasionando en nuestra industria aérea, lo cual puede generar graves consecuencias económicas y sociales. Registramos con

complacencia la invitación formulada por el gobierno de Colombia a las autoridades iberoamericanas responsables del transporte aéreo y aviación civil para que se reúnan con el propósito de hacer un diagnóstico. Instruimos a nuestros Ministros de Transporte y autoridades responsables de la Aviación Civil, para que se reúnan en un plazo no mayor de treinta días, con el propósito de tratar el tema y establecer mecanismos de cooperación, especialmente en el ámbito iberoamericano, que aseguren una industria aérea competitiva y estable."

2. En cumplimiento del mandato contenido en la Declaración de Lima el 13 de diciembre de 2001 se celebró en la ciudad de Bogotá una Reunión de Ministros de Transporte y Autoridades Aeronáuticas de Latinoamérica.

En dicha reunión se realizó un diagnóstico profundo de los graves problemas que aquejan al transporte aéreo del continente y se adoptaron una serie de medidas tendientes a solventar la crisis. Así pues el conjunto de acciones a implementar se refirieron a los siguientes aspectos: a) apoyo financiero directo a las líneas aéreas y b) nuevas posibilidades de negocios para las líneas aéreas.

Dentro de este último punto se consideró que las aerolíneas deben cumplir normas y procedimientos disímiles en los países de la región, lo cual impide el uso eficiente de los recursos operacionales de las empresas y afecta los gobiernos del área. Por ello la Declaración de Bogotá emitida por los Ministros de Transporte propuso "homologar las normas y procedimientos existentes, con base en una referencia técnica-aeronáutica, para permitir el libre intercambio de recursos en materias como contratos de intercambio de aeronaves, licencias de tripulantes, certificación de talleres de mantenimiento, requisitos mínimos de seguros, daños a terceros en superficie y demás aspectos conexos."

3. En reuniones posteriores entre las líneas aéreas y las autoridades aeronáuticas de la región se continuó analizando este punto. En particular en la reunión del Grupo de Expertos en Asuntos Políticos, Económicos y Jurídicos del Transporte Aéreo (GEPEJTA) de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil -CLAC- celebrada en Asunción del Paraguay en marzo de 2002, se propuso "c. Adoptar las medidas pertinentes para propiciar y apoyar el establecimiento de alianzas entre las líneas aéreas de la región, a efectos de abaratar costos, optimizar los servicios y armonizar la gestión comercial". Como se sabe la CLAC es un organismo en el que están representadas las autoridades aeronáuticas del continente.
4. Por otro lado, no se debe olvidar que otras regiones también han considerado que la homologación normativa es esencial para el desarrollo del sector privado y, en particular, para las aerolíneas y las industrias relacionadas con el transporte aéreo (turismo, negocios, exportaciones, etc.). Este es el caso de la Unión Europea y demás países relacionados que cuentan con un marco regulatorio común para el desarrollo de la actividad aeronáutica. Por un lado emitieron medidas que regulan las condiciones de prestación del servicio en asuntos como acceso al mercado, propiedad sustancial y control efectivo, rutas a servir,

mecanismos de aprobación tarifaria, etc. que flexibilizan y permiten la adecuada prestación del servicio. Por otro lado también han realizado una importante labor para homologar las normas técnico-aeronáuticas con el liderazgo de las Joint Aviation Authorities, quienes han regulado aspectos como licencias, registro de aeronaves, actividades de mantenimiento, operaciones, etc, a través de las Joint Aviation Regulations.

5. Adicionalmente cabe resaltar que la armonización de normas es una de las áreas definidas por el Fondo Multilateral de Inversiones como susceptibles de obtener apoyo por parte de la entidad. A lo largo de este documento se demuestra que dicha armonización elimina los obstáculos al comercio internacional, simplifica y unifica los requisitos comerciales y técnicos que se han convertido en una barrera para las empresas exportadoras y elimina los obstáculos a la inversión internacional. (Documento FMI, "Facilitar el comercio y la inversión internacionales. Directrices para propuestas de nuevos proyectos").
6. Hasta aquí es claro, pues, que la homologación normativa es esencial para la competitividad y supervivencia de las aerolíneas latinoamericanas y del sector en todo el mundo y que este proyecto cuenta con el apoyo de los gobiernos y autoridades aeronáuticas del continente.

B. Planteamiento del problema

1. Problema: Como quedó claro en los antecedentes, el proyecto que hoy se somete a consideración del BID busca homologar o armonizar las normas que rigen la actividad del transporte aéreo en Latinoamérica. Se reitera que las compañías aéreas latinoamericanas tienen una gran desventaja competitiva por el cúmulo de normas y procedimientos disímiles a los que están sujetas en los países de la región. Lo anterior impide que operen en forma eficiente y conlleva, simultáneamente, mayores costos o menores ingresos en la explotación aérea.

Dentro de las principales dificultades que genera esta disparidad normativa se encuentran las siguientes:

- Demoras costosas en el inicio de la operación y en el ejercicio de derechos de tráfico (Emisión permisos de operación).
- Dificultad para el traslado de aeronaves a mercados de alta temporada en algunas naciones, cuando ellas no se necesitan en sus bases de origen de baja temporada.
- Dificultad para reconocer las licencias al personal, pues la certificación de tripulaciones se realiza con base en procedimientos disímiles.
- Dificultad para vender servicios de mantenimiento por la diversidad de normas que certifican las instituciones prestadoras de estos servicios.

- En general se impide un uso más eficiente de los recursos operacionales de las empresas.
2. Propuesta: Se propone homologar la normatividad existente para solucionar los problemas presentados en asuntos como:
- Emisión y reconocimiento de certificados de aeronavegabilidad.
 - Requisitos para matricular una aeronave en los registros aeronáuticos nacionales.
 - Condiciones de prestación del servicio aeronáutico, en particular tiempo de servicio y vuelos de tripulación.
 - Emisión y reconocimiento de licencias del personal aeronáutico (tripulación y personal de mantenimiento).
 - Emisión y reconocimiento de licencias a estaciones reparadoras.
 - Emisión de permisos de operación a las aerolíneas designadas por otros países.
 - Derechos y deberes de la aerolínea frente a los usuarios, en asuntos como: Responsabilidad Civil por daños a pasajeros, derechos del usuario en caso de cancelación, demoras y sobreventa, Responsabilidad del transportador por pérdida del equipaje.
 - Aprobación de contratos, en particular las condiciones para autorizar fletamentos, arrendamientos, y, en general, contratos de intercambio sobre aeronaves.
 - Requisitos mínimos para asegurar la operación aeronáutica (seguros aeronáuticos).
 - Otras disposiciones de carácter técnico o económico (responsabilidad civil, obligaciones frente a los usuarios, estándares de seguridad, etc.).
3. Participación del Fondo Multilateral de Inversiones: es necesaria la participación del Fondo Multilateral de Inversiones pues se requieren recursos monetarios para adelantar este proyecto. En este sentido cabe aclarar que la única posibilidad de solventar la disparidad normativa que aqueja a la industria aérea de la región es generando un proyecto que pueda adelantar la labor de armonización en un tiempo determinado. De lo contrario continuaremos sujetos a iniciativas individuales de cada Estado en la regulación de la industria, las cuales, por definición, o no consultan los intereses del sector o continúan agravando la disparidad existente. Nótese que uno de los beneficios más importantes de esta

iniciativa es la integración regional y la promoción del sector privado. Es obvio que uno de los principales asuntos que se busca implementar para integrar diversos países con necesidades económicas y sociales similares es la legislación interna de cada uno de ellos, para permitir el intercambio de bienes y servicios, abrir los mercados y, en general, incentivar su desarrollo. Este proyecto genera, precisamente, estos beneficios, pues se obtiene un marco integrado para la actividad de transporte aéreo en Latinoamérica. Se cumple, pues, con uno de los objetivos fundamentales del BID o la integración y desarrollo del continente y del Fondo Multilateral de Inversiones o la promoción de la empresa privada.

4. Otras iniciativas paralelas: Por fuera de la ya mencionada iniciativa europea, la Organización de Aviación Civil Internacional, OACI, y la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil, CLAC, han trabajado en la armonización de normas aeronáuticas. Sin embargo esta labor se concentra usualmente en los aspectos técnicos del sector (operación de aeropuertos y aeronaves, seguridad aérea, ayudas a la navegación aérea, etc.) y no necesariamente en las disposiciones de carácter económico que también afectan la competitividad de nuestras aerolíneas. Por otro lado, y aun cuando emitan propuestas de esta naturaleza, ellas en principio no tienen carácter vinculante, con lo que no se garantiza su adopción por parte de los Estados.

C. Institución solicitante

1. Descripción de la institución solicitante: El proyecto sería realizado y coordinado en su totalidad por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo Latinoamericano –AITAL.

AITAL es una entidad de derecho privado sin ánimo de lucro. Dentro de sus Estatutos tiene como objetivo aunar y coordinar los esfuerzos de sus Miembros para facilitar la solución de los problemas del transporte aéreo de la región latinoamericana y estrechar la colaboración y comunicación existentes entre aquellos para beneficio mutuo del transporte aéreo de la región y de sus usuarios. Son Miembros de AITAL las principales líneas aéreas latinoamericanas a saber: Aces, Aeroméxico, Aerolíneas Argentinas, Aeropostal, Air Plus, Aserca, Avenza, Avianca, Copa, Cubana, Ecuatoriana, Lan Chile, Lloyd Aéreo Boliviano, Mexicana de Aviación, Pluna, Southern Winds, Taca, Tame, Tam, Tam-Mercosur, Varig y Vasp.

La Asociación, que fue fundada en Bogotá, Colombia, el 8 de abril de 1980, tiene sede y domicilio principal en la ciudad de Panamá, República de Panamá y obtuvo personería jurídica de acuerdo con las leyes de ese país. Su sede administrativa está ubicada en Bogotá, Colombia.

AITAL cuenta con un presupuesto anual de US\$218.000, los cuales provienen de cuotas ordinarias anuales que pagan sus asociados. Este presupuesto se invierte en gastos de funcionamiento de la entidad como salarios,

comunicaciones, suscripciones a medios especializados, realización de eventos, y capacitación. Es claro, pues, que AITAL no cuenta con los recursos suficientes para desarrollar por sí sola el proyecto descrito.

2. Posición de AITAL para realizar el proyecto: AITAL se encuentra en una posición única para desarrollar la labor descrita. Esto es así por cuanto:

- Representa a las más importantes aerolíneas de la región.
- Conoce íntimamente los problemas del sector
- Cuenta con el personal idóneo para realizar la labor y conoce las personas y demás entes que deben involucrarse en este proyecto
- Este proyecto cabe perfectamente dentro de sus objetivos estatutarios, pues él está destinado a solventar uno de los problemas más sentidos de la industria en el continente.
- Al ser una entidad sin ánimo de lucro se garantiza la transparencia en el manejo de los recursos que entregue el BID.

D. Objetivos, actividades y beneficiarios del proyecto

1. Objetivos: preparar un proyecto de armonización de normas aeronáuticas para Latinoamérica y lograr su adopción por el mayor número de Estados del continente a través de una Conferencia Diplomática.

2. Principales actividades: para desarrollar la propuesta es necesario obtener recursos financieros del BID que permitan realizar las siguientes actividades:

- Conformación de grupo de trabajo: se propone contratar a expertos en las áreas económicas, jurídicas, políticas, operacionales y técnicas del transporte aéreo. Este grupo de trabajo y todas las labores posteriores serán coordinadas por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo Latinoamericano, AITAL.
- Misión del grupo de trabajo: este grupo de expertos deberá generar una propuesta comprensiva de normas comunes en las áreas descritas para ser adoptada por los Estados de la región.
- Labores a realizar para alcanzar el objetivo descrito:
 - Levantamiento de la información: se deberá hacer un inventario de las normas que dificultan el desarrollo del transporte aéreo en la región.
 - Investigación sobre alternativas de regulación existente. El grupo deberá investigar las distintas alternativas de reglamentación existente en ésta y otras regiones.

- Formulación de la propuesta: con base en las mejores normas y prácticas existentes se elaborará un proyecto de normas comunes. En principio este proyecto será plasmado en un proyecto de tratado internacional que sería ratificado por los Estados de la región.
 - Adopción de la propuesta: elaborada la propuesta se convocaría a una Conferencia Diplomática para su consideración y firma por parte de los Estados.
 - Ratificación: finalizada la Conferencia Diplomática será necesario continuar la labor, pues AITAL debe asegurarse que los respectivos gobiernos ratifiquen a la brevedad el tratado. Esto conllevará la organización de reuniones con los funcionarios gubernamentales encargados de la labor de ratificación, la elaboración de informes sobre las ventajas del tratado, correspondencia continua con tales responsables y, en general, las actividades que sean necesarias para que el apoyo de los países sea efectivo con la adopción de las normas unificadas por parte de cada uno de ellos.
3. Beneficiarios: Los beneficiarios directos con la unificación normativa propuesta serán:
- Pasajeros y otros usuarios: se beneficiarán de reducciones en las tarifas, producidas por los menores gastos operacionales de las compañías aéreas. Existirá una mayor variedad de rutas, pues las compañías podrán servir nuevos segmentos. La demanda de temporada alta podrá ser satisfecha en forma más adecuada pues las aerolíneas podrán reprogramar sus aeronaves ociosas a los mercados en donde se presenta dicho fenómeno. Al final del día los mercados y usuarios serán los mayores beneficiarios del proyecto.
 - Aerolíneas: Al tener un marco normativo común se aumentará la eficiencia operativa y ganancias de los transportadores. En este caso, por ejemplo, podrán hacer un uso más eficiente de sus aeronaves al trasladarlas a mercados de alta temporada cuando en sus bases de origen estén disponibles, se generarán nuevas oportunidades de empleo pues el personal aeronáutico será licenciado con base en unos mismos requisitos, podrá aumentar la utilización de sus aeronaves con lo cual reducirá sus costos de explotación, etc.
 - Gobiernos: se beneficiarán pues se reducirá la carga que conlleva la administración y el control de la gestión aeronáutica con base en normas disímiles.
 - Fabricantes de equipos aeronáuticos y sus proveedores: a través de mayores ventas, producción y niveles de empleo, producto de unos mejores resultados operacionales de sus clientes.

Por los beneficios descritos, es claro que este programa busca "facilitar el comercio, es decir, (...) armonizar, racionalizar y eliminar las barreras no arancelarias" (Documento FMI, "Facilitar el comercio y la inversión internacionales. Directrices para propuestas de nuevos proyectos", pág. 1). Nótese que las empresas de aviación "resultan particularmente afectadas (...) por (la falta de armonización normativa) y que se ven en dificultades para poder satisfacer los requisitos técnicos y superar los obstáculos que plantea el acceso a los mercados internacionales". (Ibídem).

E. Costos estimados. Contribución de AITAL. Sostenimiento operacional.

1. Costos estimados. Recursos solicitados al BID.

Se solicita que el Fondo Multilateral de Inversiones del BID provea recursos por USD 500.000, para la realización de este proyecto.

Los recursos entregados por el BID serían utilizados de la siguiente forma:

- USD 360.000 para la contratación por un término máximo de un año de un número aproximado de siete expertos en normas aeronáuticas en los siguientes campos: a) asuntos aeropolíticos, b) asuntos económicos, c) asuntos jurídicos, d) asuntos técnicos de mantenimiento, y e) asuntos técnicos de operaciones de vuelo. Este grupo se encargaría de investigar y proponer las normas a ser adoptadas por los Estados.
- USD 30.000 para viajes y gastos de traslado de los expertos en el transcurso del año de labores. Se considera que serán necesarios traslados a las oficinas de OACI y CLAC en Montreal, Lima y México.
- USD 10.000 Para adquisición de equipos y software. Se considera la adquisición de cinco computadores personales para los expertos con sus respectivas licencias.
- USD 50.000. Para la realización de seminarios, talleres y reuniones en toda latinoamérica para explicar a los gobiernos y demás entes interesados el alcance del proyecto y sus beneficios, antes y después de la Conferencia Diplomática.
- USD 50.000 para la organización de la Conferencia Diplomática, lo cual incluye citación a los Estados, organización del evento, generación de documentos de trabajo, labores secretariales, etc.

2. Contribución de AITAL. AITAL contribuiría con las siguientes sumas:

- USD 150.000 en salarios del personal de staff y de secretaría.

- USD 3.000 para el material necesario para adelantar la labor (revistas, publicaciones especializadas).
 - USD 15.000 como presupuesto para la realización de cursos, reuniones y seminarios para preparar y vender el proyecto.
3. Sostenimiento operacional: Una vez invertidos los recursos que provea el BID el proyecto se podría sostener con cuotas ordinarias o extraordinarias de las aerolíneas miembros de AITAL.

F. Agencia ejecutora y mecanismos de ejecución

1. Agencia ejecutora: como se indicó, AITAL sería el ente responsable de la realización del proyecto, desde la investigación sobre las normas existentes hasta el lobby frente a los gobiernos para que ratifiquen el instrumento adoptado en la Conferencia Diplomática.
2. Cronograma de actividades: se prevén los siguientes tiempos por cada actividad
- Levantamiento de la información: Un (1) mes.
 - Investigación sobre alternativas de regulación existente: Dos (2) meses.
 - Formulación de la propuesta: Ocho (8) meses.
 - Adopción de la propuesta: Tres (3) meses.
 - Ratificación: Un (1) año como mínimo.

G. Conclusión

Como se observa, este proyecto es de fundamental importancia para la supervivencia y desarrollo de la industria del transporte aéreo en Latinoamérica. En este sentido permitirá que la industria siga contribuyendo al desarrollo económico y social del continente. Esta contribución está representada por el transporte de más de 75 millones de pasajeros anuales y 6.000 millones de kilos de carga en el mismo período, por una facturación superior a los USD 18.000 millones por servicios prestados y, sobre todo, por la generación de más de 1 millón de empleos en la región.

Por lo demás, es claro que el proyecto puede ser financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones al poseer las características exigidas por este Organismo a saber:

1. Sector Privado: Es una propuesta que claramente promueve la integración regional, el desarrollo económico del sector aeronáutico y de las industrias que

dependen de él, abarata y optimiza el costo y los servicios que prestan las aerolíneas en beneficio del público y de los países de la región y, en general, promueve el desarrollo del empleo y demás beneficios que genera esta industria en estos países

2. Innovación: es una propuesta efectiva para promover el desarrollo del sector privado.
3. Efectos multiplicadores: la propuesta tendrá múltiples beneficiarios y podrá ser adoptada por todos los países del continente.
4. Continuidad: en cuanto que cuenta con el respaldo de las principales líneas aéreas de la región, quienes continuarán sosteniendo el proyecto una vez se agoten los recursos proporcionados por el BID.
5. Integración regional y cooperación: en cuanto a que el proyecto será realizado por personas y entidades de Latinoamérica.
6. Es un proyecto específicamente dirigido a "facilitar el comercio y la inversión internacionales" (Doc. Cit. Pág. 1). En este sentido "tiene por objeto favorecer una mayor participación de las pequeñas empresas en el comercio y la inversión internacionales". (Ibídem).