



CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF)

SEXTA REUNIÓN

Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013

CUESTIÓN 2.1 DEL ORDEN DEL DÍA

El texto adjunto constituye el informe sobre la cuestión 2.1 del orden del día y ha de insertarse en el lugar que corresponde en el informe de cubierta amarilla

**Cuestión 2 del
orden del día: Examen de cuestiones clave y marco normativo conexo
2.1: Acceso a los mercados**

Nota: La Conferencia examinó esta cuestión del orden del día en tres partes: a) liberalización del acceso a los mercados; b) servicios de carga aérea; y c) otros asuntos de acceso a los mercados.

a) Liberalización del acceso a los mercados

2.1.1 DOCUMENTACIÓN

2.1.1.1 La Conferencia examinó los derechos de tráfico en el marco de la cuestión 2.1 del orden del día con base en las siguientes notas de estudio: WP/13 (Secretaría), WP/28 (Chile), WP/97 (China), WP/40 (Egipto), WP/82 (Indonesia), WP/34 (Nueva Zelandia), WP/78 (Singapur), WP/44 Revisada (Turquía), WP/93 (Emiratos Árabes Unidos), WP/60 (Estados Unidos), WP/103 (Venezuela), WP/54 [presentada por Irlanda en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros y otros Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil de la (CEAC)], WP/63 [Organización Mundial del Turismo (OMT)], WP/67 [Asociación del transporte Aéreo Internacional (IATA)], WP/81 [Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Línea Aérea (IFALPA)] y WP/99 [Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)].

2.1.1.2 También, la Conferencia tomó nota de las siguientes notas de información: IP/3 (Australia), IP/17 (Brasil), IP/5 (Polonia), IP/14 (República de Corea), IP/19 [54 Estados miembros de la Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC)], IP/6 [22 miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)] e IP/8 [Organización Mundial del Comercio (OMT)].

2.1.2 ANÁLISIS

2.1.2.1 En general se reconocieron los amplios beneficios que la liberalización del transporte aéreo aporta a los Estados, a la industria y a los consumidores, así como la contribución mundial de dicha liberalización a la economía, el comercio, el turismo, el desarrollo comunitario y la creación de empleos; y se expresó apoyo en cuanto a que había necesidad de una mayor liberalización del acceso a los mercados. El análisis se centró en los enfoques y el ritmo de liberalización de los Estados, así como en la necesidad de considerar los intereses de todas las partes interesadas, incluidos los trabajadores.

2.1.2.2 Muchos respaldaron el punto de vista de que, debido a la disparidad de las etapas de desarrollo de los Estados y de los requisitos de transporte aéreo, los Estados deberían buscar la liberalización a su propio ritmo y aplicar los enfoques que se ajusten a sus necesidades y situación nacional. Al mismo tiempo, hubo acuerdo general en cuanto a la necesidad de modernizar el marco normativo mundial sobre el acceso a los mercados para adaptarse a los cambios del entorno comercial globalizado; también, se reconoció que había necesidad de que la OACI desempeñara una función de liderazgo en facilitar la evolución normativa. Al respecto, se expresó apoyo a la propuesta de que la OACI definiera una visión de largo plazo para la liberalización mundial del transporte aéreo, que incluya soluciones multilaterales, teniendo presente los intereses de todos los Estados y de las partes interesadas de la aviación.

2.1.2.3 Algunos Estados destacaron el estrecho vínculo entre el acceso a los mercados y la competencia justa, en tanto que otros opinaron que no necesariamente hay una relación entre el acceso a los mercados y la competencia justa.

2.1.2.4 Numerosos Estados expresaron su apoyo a la propuesta de la OACI de elaborar un acuerdo internacional, aprovechando los logros del pasado y los actuales acuerdos normativos liberalizados, para que los Estados los utilicen en liberalizar aún más el acceso a los mercados. Sin embargo, la Conferencia observó que podría requerirse un trabajo sustancial a este respecto y que las disposiciones del Acuerdo multilateral sobre la liberalización del transporte aéreo internacional (MALIAT), y las razones por las cuales no se habían adherido más Estados, debían considerarse. También, se sugirió que este ejercicio se lleve a cabo consultando a los expertos [p. ej., el Grupo de expertos sobre reglamentación del transporte aéreo (ATRP)], Estados, la industria y otras partes interesadas de la aviación y que, antes de comprometerse para el proyecto, la OACI debería realizar una encuesta para analizar las necesidades de los Estados, y evaluar el valor y los recursos que se requieren para la elaboración de dicho acuerdo. Asimismo, la Conferencia tomó nota del proyecto de texto propuesto de un acuerdo multilateral de liberalización del acceso a los mercados, proporcionado por un Estado.

2.1.2.5 A la luz del largo proceso que conlleva elaborar acuerdos multilaterales, hubo amplio apoyo respecto a la propuesta de que los Estados sigan liberalizando el acceso a los mercados utilizando las vías existentes, incluidos los arreglos bilaterales, regionales y plurilaterales.

2.1.3 CONCLUSIONES

2.1.3.1 Como resultado de la documentación considerada y del debate subsiguiente relativos al tema de la liberalización del acceso a los mercados en el marco de la cuestión 2.1 del orden del día, la Conferencia concluyó que:

- a) la liberalización ha aportado amplios beneficios a los Estados, consumidores, líneas aéreas, aeropuertos, comunidades y economías nacionales. Un mayor acceso al mercado internacional para los proveedores de servicios aéreos permite al sector del transporte aéreo maximizar su contribución a la economía mundial;
- b) la liberalización es un medio y un proceso, no un fin. El objetivo de la evolución normativa es crear un entorno favorable en el que el transporte aéreo internacional pueda desarrollarse y florecer de una forma ordenada, eficiente, económica y sostenible, sin comprometer la seguridad operacional ni la seguridad de la aviación, respetando al mismo tiempo las normas sociales y laborales;
- c) los Estados han buscado liberalizar el acceso a los mercados de diferentes maneras y a ritmos diferentes de acuerdo con las necesidades, las condiciones y los objetivos en materia de políticas, y han logrado un avance y un éxito considerables. Sin embargo, existe una necesidad cada vez mayor de modernizar el régimen reglamentario, vigente desde hace varios decenios, para adaptarse al nuevo entorno económico y comercial mundial y satisfacer los requisitos de los Estados, la industria y los consumidores del Siglo XXI;
- d) existe un decidido apoyo por parte de la comunidad de la aviación para que se libere más el transporte aéreo, así como respecto al compromiso de la OACI de facilitar dichos esfuerzos. Se apoyó ampliamente que la OACI, trabajando estrechamente con todas las partes interesadas, lleve la iniciativa en explorar la manera de ampliar el

acceso a los mercados, comprendidas las soluciones multilaterales de largo plazo, reconociendo que los Estados trabajarán a su propio ritmo para alcanzar la liberalización, de acuerdo con sus necesidades; y

- e) a corto plazo, los Estados deberían seguir buscando liberalizar el acceso a los mercados de acuerdo con las situaciones y los requisitos, usando las vías existentes, como el Acuerdo multilateral sobre la liberalización del transporte aéreo internacional (MALIAT), en tanto que la OACI debería seguir ofreciendo a los Estados orientación y asistencia para facilitar este proceso.

2.1.4 RECOMENDACIONES

Recomendación 2.1/1 — Liberalización del acceso a los mercados

La Conferencia recomienda que:

- a) los Estados sigan buscando liberalizar el acceso a los mercados al ritmo y de la manera conveniente de acuerdo con las necesidades y circunstancias, teniendo debidamente en cuenta los intereses de todas las partes interesadas, el cambiante entorno comercial y los requisitos de infraestructura;
- b) la OACI desarrolle y adopte una visión de largo plazo para la liberalización del transporte aéreo internacional, que incluya el examen de un acuerdo internacional en virtud del cual los Estados puedan liberalizar el acceso a los mercados, teniendo en cuenta la experiencia y los logros de los Estados, incluyendo los actuales acuerdos de liberalización del acceso a los mercados concertados a escala bilateral, regional y multilateral, así como las diferentes propuestas presentadas durante la Conferencia;
- c) la OACI trabaje con todas las partes interesadas, llevando a cabo consultas con expertos, Estados, la industria, organizaciones interesadas y otras partes interesadas, para llegar a un entendimiento común y a un consenso con respecto al desarrollo de una visión de largo plazo y de los arreglos normativos conexos;
- d) la OACI siga ofreciendo a los Estados orientación y asistencia para facilitar la liberalización del acceso a los mercados, aprovechando recursos como la Conferencia de la OACI sobre negociaciones de servicios aéreos (ICAN); y
- e) la OACI mantenga actualizada su orientación en materia de políticas sobre la reglamentación y liberalización del transporte aéreo, para que se ajuste a los cambios y a las necesidades de los Estados, y considere otros medios de facilitar la liberalización.

b) Servicios de carga aérea

2.1.5 DOCUMENTACIÓN

2.1.5.1 La Conferencia consideró las cuestiones relativas a los servicios de carga aérea bajo la cuestión 2.1 del orden del día, con base en las siguientes notas de estudio: WP/14 (Secretaría), WP/34 (Nueva Zelanda), WP/36 [Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (ALTA)], [Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA)] y WP/96 [Asociación Internacional de Carga Aérea (TIACA)].

2.1.6 ANÁLISIS

2.1.6.1 La Conferencia analizó el tema de la liberalización de la carga aérea junto con el debate sobre la liberalización del acceso a los mercados.

2.1.6.2 Reconociendo las distintas características de las operaciones de carga aérea, se expresó cierto apoyo a la propuesta de que la OACI elabore un acuerdo internacional para la liberalización respecto de la carga aérea. Mientras se elabora dicho acuerdo, se alentó a los Estados a que siguieran liberalizando los servicios de carga aérea utilizando las vías existentes, incluidos los enfoques unilaterales, bilaterales, regionales o multilaterales. Se prestó atención al hecho de que los Estados pueden adherirse al Acuerdo multilateral sobre la liberalización del transporte aéreo internacional (MALIAT) para la carga únicamente. La Conferencia tomó nota de que las disposiciones del MALIAT, y los motivos por los cuales otros Estados no se han adherido, deberían considerarse.

2.1.6.3 Se expresó la opinión de que la elaboración de un acuerdo internacional para la liberalización del transporte de carga aérea podía crear el riesgo de que se produjeran distorsiones en la competencia entre los transportistas exclusivamente de carga y los transportistas aéreos de pasajeros que transportan carga, y que dicho riesgo debía estudiarse cuidadosamente y evitarse.

2.1.7 CONCLUSIONES

2.1.7.1 Como resultado de la documentación considerada y del debate subsiguiente en torno al tema de los servicios de carga aérea en el marco de la cuestión 2.1 del orden del día, la Conferencia concluyó que:

- a) la carga aérea desempeña un papel importante en la economía mundial. El crecimiento y la expansión de los servicios de carga aérea favorecen el desarrollo sostenible del transporte aéreo y contribuyen significativamente al comercio mundial y al desarrollo económico;
- b) es preciso que los Estados consideren debidamente las características distintivas de los servicios de carga aérea al concertar arreglos de servicios aéreos; y
- c) los Estados han utilizado varias vías en la liberalización de los servicios de carga aérea, que incluyen arreglos bilaterales, regionales y plurilaterales, algunos de los cuales están abiertos para que otros Estados se adhieran a ellos, como en el caso del Acuerdo multilateral sobre la liberalización del transporte aéreo internacional (MALIAT); y
- d) la orientación de la OACI sobre liberalización de los servicios de carga aérea sigue siendo pertinente y debería alentarse a los Estados a utilizarla. Al respecto, existe un amplio apoyo para que la OACI desempeñe una función de liderazgo en facilitar una mayor liberalización y cierto apoyo para que la OACI elabore un acuerdo multilateral que se centre específicamente en la carga aérea, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar que tal acuerdo no llegue a crear distorsiones en la competencia entre los transportistas exclusivamente de carga y los transportistas aéreos de pasajeros que transportan carga, y que concuerde con las iniciativas de liberalización emprendidas por la OACI con respecto al acceso a los mercados en general para el transporte aéreo internacional.

2.1.8 RECOMENDACIONES

Recomendación 2.1/2 — Servicios de carga aérea

La Conferencia recomienda que:

- a) los Estados consideren debidamente las características distintivas de los servicios de carga aérea cuando intercambien derechos de acceso a los mercados en el marco de acuerdos de servicios aéreos y otorguen los derechos apropiados y la flexibilidad operacional adecuada para promover el desarrollo de estos servicios;
- b) los Estados continúen liberalizando los servicios de carga aérea con todos los medios disponibles y compartan sus experiencias con otros Estados;
- c) la OACI tome la iniciativa para elaborar un acuerdo internacional específico para facilitar un mayor grado de liberalización de los servicios de carga aérea, teniendo en cuenta las experiencias y los logros, las opiniones de los Estados con respecto a arreglos existentes y las sugerencias formuladas durante la Conferencia; y
- d) en la elaboración de nuevos arreglos de reglamentación con respecto a carga aérea, la OACI comprometa a todas las partes interesadas e inicie consultas con los expertos, los Estados, la industria y los asociados pertinentes.

c) *Otros asuntos de acceso a los mercados*

2.1.9 DOCUMENTACIÓN

2.1.9.1 La Conferencia consideró otros asuntos relacionados con el acceso a los mercados en el marco de la cuestión 2.1 del orden del día basándose en las notas de estudio siguientes: WP/11 (Secretaría), WP/8 Revisada (Secretaría), WP/87 (República de Corea), WP/25 [presentada por Bahrein en nombre de la Conferencia Árabe de Aviación Civil (CAAC)], WP/89 [Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI)], WP/64 (Estados Unidos) y WP/99 [Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)].

2.1.9.2 Asimismo, la Conferencia consideró las notas de información siguientes: IP/9 (Sudáfrica) e IP/11 [presentada por Irlanda en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros y otros Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil de la (CEAC)].

2.1.10 ANÁLISIS

2.1.10.1 Con respecto a la asignación de turnos, la Conferencia tomó nota de que la falta de capacidad aeroportuaria en relación con los turnos repercute de forma negativa en la capacidad de los transportistas aéreos de ejercer sus derechos de acceso a los mercados. Esta cuestión no puede resolverse con una solución a corto plazo y debe abordarse con una perspectiva más amplia a largo plazo mediante la planificación del desarrollo de la infraestructura.

2.1.10.2 Se expresaron opiniones diferentes con respecto a las políticas y prácticas aplicables a la asignación de turnos en los aeropuertos con limitaciones. Algunos Estados se pronunciaron a favor de reglamentos en materia de turnos que dan preferencia a las líneas aéreas de países en desarrollo. Otros Estados expresaron desacuerdo, recalcando que los turnos deberían asignarse conforme a los principios de

no discriminación e igualdad de oportunidades, según figura en las Directrices mundiales sobre turnos (WSG) de la IATA.

2.1.10.3 A pesar de estas diferencias, se apoyó un mayor grado de transparencia mediante la publicación de información adicional con respecto a la asignación de turnos en aeropuertos con limitaciones.

2.1.10.4 Se sugirió que la OACI continuara con el seguimiento de las cuestiones relacionadas con la asignación de turnos, comprendidas las prácticas de los Estados para la gestión al respecto, y compartiera información sobre acontecimientos significativos, incluida la información sobre las demandas de capacidad de aeropuertos y gestión del tránsito aéreo (ATM) o las limitaciones al respecto.

2.1.10.5 En relación con la prohibición de vuelo durante ciertas horas, la Conferencia tomó nota de que las prohibiciones o restricciones de vuelos nocturnos siguen preocupando a los Estados. Se reconoció que estas restricciones están estrechamente relacionadas con situaciones locales específicas, y que las restricciones pueden repercutir considerablemente en el acceso a los mercados y el funcionamiento de los servicios aéreos internacionales. Se señaló la necesidad de considerar las dos perspectivas. El apoyo fue general con respecto a la aplicación por los Estados del “Enfoque equilibrado” de la OACI al tratar los asuntos relacionados con la gestión del ruido en los aeropuertos.

2.1.10.6 Se expresó apoyo con respecto a la propuesta de que algunos tipos de operaciones de la aviación corporativa debían tratarse como de la aviación no comercial y de que la OACI debía considerar el suministro de orientación apropiada a este respecto para armonizar el desarrollo de la aviación corporativa, que es un importante componente de todo sistema integral de transporte aéreo internacional.

2.1.11 CONCLUSIONES

2.1.11.1 Como resultado de la documentación examinada y del consiguiente análisis acerca de la asignación de turnos, las restricciones de los vuelos nocturnos y la aviación corporativa en el marco de la cuestión 2.1 del orden del día, la Conferencia llegó a las conclusiones siguientes:

- a) la asignación de turnos está vinculada a circunstancias locales específicas, pero también repercute en el acceso a los mercados y el funcionamiento de los servicios aéreos internacionales. En la medida en que el tráfico aéreo siga creciendo, la escasez con respecto a los turnos aumentará y probablemente se extenderá a otros aeropuertos. Aunque una solución a escala mundial es difícil de encontrar, ya que las situaciones son distintas según los Estados y los aeropuertos, es necesario que haya un mayor grado de transparencia con respecto a los reglamentos y procedimientos para la asignación de turnos, y es igualmente necesario investigar la forma en que los Estados y los asociados pertinentes pueden trabajar en forma conjunta para lograr las mejoras;
- b) la OACI ha abordado el asunto de la asignación de turnos y ha preparado orientación al respecto que sigue siendo pertinente para su utilización por los Estados. Cuando un Estado experimenta dificultad con respecto a la asignación de turnos con otros países, el enfoque más práctico para la solución apunta a la consulta con las partes interesadas conforme a los reglamentos pertinentes, como las Directrices mundiales sobre turnos (WSG) de la IATA, y los mecanismos de solución de controversias disponibles;

- c) las restricciones de vuelos nocturnos también están vinculadas a situaciones locales específicas, pero repercuten además en el acceso a los mercados y el funcionamiento de los servicios aéreos internacionales. Con el crecimiento continuo del tráfico aéreo, esta preocupación se intensificará;
- d) la OACI ha elaborado una política de “Enfoque equilibrado” para la gestión del ruido de los aeropuertos, que los Estados deberían aplicar para abordar las cuestiones de ruido de las aeronaves y elaborar las políticas pertinentes. Los Estados pueden resolver las dificultades o controversias con respecto a las cuestiones de restricción de vuelos nocturnos mediante los mecanismos disponibles de consulta y solución de controversias;
- e) el acuerdo es general en cuanto a que los Estados deberían considerar debidamente las necesidades de capacidad a largo plazo al planificar el desarrollo de la infraestructura de la aviación; y
- f) a medida que la liberalización de los mercados evoluciona, surgen otras cuestiones de interés general para los Estados y asociados en la aviación, tales como el tratamiento de la aviación corporativa. La OACI debería desempeñar una función en el seguimiento de los acontecimientos y elaborar orientación pertinente.

2.1.12 RECOMENDACIONES

Recomendación 2.1/3 — Otros asuntos de acceso a los mercados

La Conferencia recomienda que:

- a) al abordar las cuestiones relacionados con la asignación de turnos y las restricciones de vuelos nocturnos, los Estados consideren debidamente las necesidades y preocupaciones de otros Estados y hagan todo lo posible para resolver cualquier inquietud mediante consultas, con espíritu de solidaridad, transparencia, comprensión mutua y cooperación;
- b) con respecto a las restricciones de vuelos nocturnos, los Estados respeten y sigan el principio del enfoque equilibrado de la OACI en las medidas normativas sobre la gestión del ruido de las aeronaves en los aeropuertos;
- c) los Estados consideren debidamente las demandas de capacidad a largo plazo del transporte aéreo en la planificación del desarrollo de infraestructura de la aviación;
- d) la OACI continúe con el seguimiento tanto de la situación como de las prácticas en los Estados para gestionar las cuestiones de asignación de turnos y restricciones de vuelos nocturnos, cree conciencia con respecto a la orientación sobre políticas de la OACI pertinente, y aliente su aplicación por los Estados y partes interesadas; y
- e) la OACI siga elaborando orientación sobre criterios para los Estados con respecto a la reglamentación económica del transporte aéreo y elabore orientación sobre cuestiones emergentes de importancia mundial, comprendida la aviación corporativa.