



NOTA DE ESTUDIO

CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF)

SEXTA REUNIÓN

Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013

Cuestión 2 del

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

2.1: Acceso a los mercados

LIBERALIZACIÓN DEL ACCESO A LOS MERCADOS

(Nota presentada por Estados Unidos de América)

RESUMEN

Los acuerdos de servicios aéreos que combinan un mayor acceso al mercado con otros elementos de cielos abiertos, incluyendo disposiciones que eliminan la interferencia del gobierno en las decisiones comerciales de las líneas aéreas sobre capacidad y tarifas y establecen en los derechos de usuario elementos que fomentan la competitividad, la facilidad de operación y los arreglos de cooperación, generan importantes beneficios económicos para los Estados y para el sector de la aviación.

El considerable progreso en la liberalización alcanzado por los Estados miembros demuestra que el sistema actual ha sido eficaz para promover la liberalización, y que debería mantenerse el ímpetu mediante acuerdos de cielos abiertos a nivel bilateral, regional y plurilateral y multilateral.

El Acuerdo multilateral sobre la liberalización del transporte aéreo internacional (MALIAT) ofrece el potencial para un mayor intercambio de oportunidades de acceso a los mercados y para un progreso significativo de la liberalización a nivel multilateral.

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

- a) considerar la información y las evaluaciones presentadas en esta nota de estudio;
- b) respaldar las conclusiones que figuran en el párrafo 4; y
- c) adoptar las recomendaciones que figuran en el párrafo 5.

Referencias:

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El mayor acceso de los proveedores de servicios aéreos al mercado internacional es un componente clave para que el sector del transporte aéreo maximice su contribución a la economía mundial. La liberalización, particularmente a través de acuerdos de cielos abiertos, trae consigo los beneficios económicos generados por un mercado más competitivo, promueve el turismo y

el comercio, y aumenta la productividad y el crecimiento económico¹. El número de acuerdos de liberalización concluidos bilateral, regional y plurilateral/multilateralmente por Estados miembros de la OACI en el último decenio, demuestra un claro consenso internacional sobre las ventajas de la liberalización. Estados Unidos acoge todos los esfuerzos de los Estados miembros de la OACI por lograr la liberalización de los servicios de transporte aéreo internacional.

1.2 Cuando se celebró la quinta Conferencia mundial de transporte aéreo en 2003, había 87 acuerdos liberalizados en los que participaban 70 países; de esos acuerdos, 59 eran acuerdos de cielos abiertos con Estados Unidos. A octubre de 2012 había más de 400 acuerdos liberalizados que involucraban a 145 estados². De esos, 100 eran acuerdos de cielos abiertos con Estados Unidos. Además, el número de acuerdos regionales de liberalización ha aumentado desde 2003; por ejemplo, los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) concluyeron un acuerdo para llegar a un mercado único de cielos abiertos para 2015, y Estados insulares del Pacífico meridional, la Comunidad del Caribe y miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) han concluido otros acuerdos liberales.

1.3 Como se indica en la nota WP/13, los acuerdos muy liberalizados otorgan en general acceso al mercado sin restricciones, además de derechos de tercera y cuarta libertad. Es así mismo crucial reconocer que los acuerdos liberalizados maximizan los beneficios para los usuarios, las líneas aéreas, los aeropuertos y las economías, únicamente si también incluyen procesos liberales y otros elementos que promuevan la competencia. Los acuerdos de cielos abiertos de Estados Unidos otorgan derechos de rutas desde la primera hasta la sexta libertad a las líneas aéreas de las partes y, con frecuencia, derechos de séptima libertad para los servicios de carga exclusivamente, incluyen disposiciones que eliminan la interferencia del gobierno en las decisiones de las líneas aéreas sobre capacidad y tarifas, y establecen elementos que fomentan la competencia en derechos de usuario, la facilidad de operar y los acuerdos de cooperación. El modelo de acuerdo de cielos abiertos de Estados Unidos y una lista de nuestros acuerdos se encuentran en <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/114805.htm>.

2. ACUERDO ENTRE ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA

2.1 Un evento pionero fue la negociación y la conclusión en 2007 del Acuerdo de transporte aéreo EE.UU.-Unión Europea (UE) de primera fase, que estableció un régimen superior de cielos abiertos entre los dos mercados más grandes de la aviación, que permite que los transportistas de las partes vuelen entre cualquier ciudad en la UE y en Estados Unidos; operen sin restricciones de número de vuelos, tipo de aeronaves o rutas; establezcan tarifas según la demanda del mercado; y concluyan arreglos de cooperación, incluyendo códigos compartidos, franquicias, y provisión de aeronaves con tripulación o sin ella. Al combinar la aceptación del concepto de transportista de la UE con la liberalización de los derechos de tráfico, el Acuerdo abrió las puertas a un servicio completo desde/hacia EE.UU. de un transportista de un Estado miembro de la UE, desde otro Estado miembro, y a fusiones y adquisiciones transfronterizas dentro de la UE tales como la fusión de British Airways e Iberia para formar el *International Airlines Group* (IAG). En otros cambios relacionados con la inversión, se aclararon las condiciones bajo las cuales los nacionales de EE.UU. y de la UE podrían tener hasta el 49,9 por ciento del capital total en las líneas aéreas del otro, y EE.UU. convino en que las inversiones de la UE en líneas aéreas de Suiza, Liechtenstein, miembros de la Zona europea común de aviación (ZECA), Kenya y de socios de cielos abiertos de EE.UU. en África, no podrían en riesgo los derechos de tales líneas aéreas para operar hacia Estados Unidos.

¹ En este contexto, el término “acuerdo de cielos abiertos” significa un acuerdo conforme al acuerdo modelo de cielos abiertos de Estados Unidos.

² Ver ATConf/6-WP/13.

2.2 Adicionalmente, el Acuerdo fomentó una mayor cooperación regulatoria en áreas tan diversas como las políticas de la competencia, subsidios y asistencia gubernamental, el medio ambiente, la protección del consumidor, la dimensión social y la seguridad. Estableció un comité consultivo conjunto, mediante el cual Estados Unidos y la UE pueden resolver asuntos y desarrollar más las áreas de cooperación. Comprometió a las partes a negociaciones para una “2ª fase” con mayor liberalización. En 2010 se concluyó un acuerdo de 2ª fase, que confirmó los derechos intercambiados en el acuerdo de 1ª fase, extendió la cooperación de EE.UU. y la UE a una gran diversidad de áreas relacionadas con el medio ambiente, incluyendo el ruido y las emisiones, aumentó la transparencia y la aplicación del “enfoque equilibrado” de la OACI para la gestión del ruido en aeropuertos de la UE, expandió el acceso de los transportistas de la UE a “*Fly America*” financiado por entidades civiles del Gobierno de Estados Unidos, y reconoció los beneficios que se generan cuando los mercados abiertos de la aviación están acompañados por normas laborales de alto nivel. El acuerdo de 2010 amplió el compromiso de buscar una mayor liberalización al incluir el otorgamiento de derechos de tráfico adicionales motivado por futuros cambios legislativos en EE.UU. y la UE relacionados con la inversión y la gestión del ruido respectivamente. En 2011 se amplió el Acuerdo para incluir a Islandia y Noruega.

3. PROCESOS MULTILATERALES PARA EL ACCESO A LOS MERCADOS

3.1 En la nota WP/13 se afirma que aunque en algunas instancias se ha propuesto más cautela al abrir mercados debido a una serie de consideraciones, han sido raros los casos en que se haya exigido la revocación de acuerdos liberales, y la industria ha propuesto más, y no menos, libertad comercial y liberalización³. Nuevamente se ha planteado la cuestión de si la futura expansión del acceso a los mercados puede lograrse con los actuales intercambios bilaterales para el acceso a los mercados, o si ha llegado el momento de renovar los esfuerzos para establecer un marco multilateral. Por ejemplo, en la nota WP/13 se propone que la OACI encabece el desarrollo de un acuerdo multilateral sobre acceso a los mercados.

3.2 El 2 de diciembre de 1944, fuera del Convenio y del Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales (IASTA), también se abrió para firma el Acuerdo sobre transporte aéreo internacional (“acuerdo de las cinco libertades”). Bajo este acuerdo, los Estados convinieron en otorgarse mutuamente, y a todo signatario futuro, derechos de rutas regulares que incorporaran de la primera a la cuarta libertad del aire; el otorgamiento y la aceptación de derechos de quinta libertad era opcional. No se mencionaban específicamente las frecuencias ni las tarifas. Muy pocos países estaban dispuestos a otorgar lo que en ese momento parecía un acceso relativamente libre a los mercados, por diversas razones. Entre ellas, el temor de que los transportistas de EE.UU., prácticamente los únicos que se esperaba serían viables después de la Segunda Guerra Mundial, dominaran el mercado internacional, y un deseo fundamental de controlar el acceso a los mercados, junto con la renuencia a ofrecerlo a todos sobre la base del principio de nación más favorecida (NMF). Dado que el acuerdo atrajo solo a unas pocas partes, el acceso a los mercados se basó en una red de acuerdos bilaterales negociados individualmente, con restricciones estrictas sobre rutas, capacidad y tarifas. A pesar de la erosión gradual de las restricciones y de la liberalización creciente del acceso a los mercados durante las tres últimas décadas, el sistema bilateral se ha criticado mucho por perpetuar las limitaciones y por ser una barrera para un mayor intercambio de derechos, debido a su pesada estructura.

3.3 El intercambio multilateral extenso de oportunidades de mercado sigue siendo una visión ambiciosa, a pesar de varios intentos por superar las limitaciones del sistema bilateral: (1) inclusión de los servicios aéreos en el Acuerdo general sobre el comercio de servicios (GATS), (2) acuerdos regionales y

³ En 2008, la IATA lanzó la iniciativa “*Agenda for Freedom*” para facilitar la liberalización regulatoria. Esta iniciativa condujo a la firma, en 2009, por siete gobiernos, de una “Declaración de principios de política” que incluía, entre otros un compromiso político de liberalización del acceso pleno a los mercados.

subregionales liberalizados y (3) acuerdos plurilaterales tales como el Acuerdo multilateral sobre la liberalización del transporte aéreo internacional (MALIAT). Esas iniciativas en general han tenido, en el mejor de los casos, resultados mixtos. La inclusión de derechos de tráfico y servicios directamente relacionados con su ejercicio en el GATS ha sido inaceptable porque los Estados todavía no están dispuestos a otorgar derechos sobre la base del principio de NMF, sin garantía de que reciban derechos comparables. Con la notable excepción de la UE, hasta la fecha los acuerdos regionales han tenido mediano éxito debido a la insuficiente liberalización y a dificultades de implementación. La adhesión al MALIAT ha sido decepcionante. Desde que Brunei, Chile, Estados Unidos, Nueva Zelandia y Singapur lo firmaron en 2001, se adhirieron Perú (que posteriormente se retiró), Samoa, Tonga, Mongolia (carga únicamente) y las Islas Cook⁴.

3.4 No obstante, si se aceptara de manera más generalizada, el MALIAT tendría todos los beneficios de un nuevo instrumento multilateral. Además de incorporar el modelo completo de cielos abiertos de acceso sin restricciones a rutas, incluyendo la séptima libertad de solo carga y libertad sobre capacidad y tarifas, así como disposiciones que promueven la competencia y cooperación entre líneas aéreas, el MALIAT proporciona un marco claro que permite que todas las partes gocen de tratamiento de cielos plenamente abiertos, así como una opción para un mayor acceso a inversiones de capital, y la adhesión de nuevas partes sin tener que pasar por una serie de largas negociaciones bilaterales. El acuerdo posteriormente se enmendó para permitir la adhesión con respecto a la carga únicamente.

3.5 Para promover la liberalización y aumentar los beneficios económicos, un acuerdo multilateral de servicios aéreos tendría que incluir todo el conjunto de elementos del principio de cielos abiertos. Como se observa en la nota WP/13, tal iniciativa requeriría un trabajo incremental considerable y asignación de recursos, no sólo de la OACI sino también de los Estados interesados. La preparación de tal instrumento, según lo descrito en la nota WP/13, básicamente reproduciría el MALIAT. Para determinar el potencial de aceptación generalizada de un acuerdo multilateral de servicios aéreos de cielos abiertos, es indispensable entender mejor las razones de la falta de adhesión al MALIAT.

3.6 Antes de iniciar el trabajo de crear un nuevo acuerdo multilateral de servicios aéreos, que implicaría comprometer recursos considerable, es prudente realizar una evaluación de las posibilidades de éxito, tanto en la realización de un instrumento aceptable, como de la adhesión inicial y futura. Si la Conferencia recomienda que se proceda, Estados Unidos está convencido de que antes de que el Consejo tome la decisión de iniciar tal proyecto, la OACI debería realizar una encuesta detallada, enviando el texto del MALIAT y solicitando a los Estados que respondan, y expliquen las razones de su decisión de adherirse o no adherirse.

4. CONCLUSIONES

4.1 La liberalización aporta variados y profundos beneficios económicos para los consumidores, las líneas aéreas, los aeropuertos, las comunidades y las economías de los Estados. El mayor acceso de los proveedores de servicios aéreos al mercado internacional es un componente clave para que el sector del transporte aéreo maximice su contribución a la economía mundial.

4.2 Los acuerdos de servicios aéreos que contemplan un mayor acceso a los mercados (además de la tercera y cuarta libertades), con el conjunto completo de elementos de cielos abiertos, incluyendo disposiciones que eliminan la interferencia gubernamental en las decisiones comerciales de las líneas aéreas sobre capacidad y tarifas, y establecen elementos de competencia en los derechos

⁴ Ver <http://www.maliat.govt.nz/>

de usuario, facilidad para operar y arreglos de cooperación, aportarán beneficios económicos apreciables a los Estados y al sector de la aviación.

4.3 El progreso considerable en la liberalización alcanzado por los Estados miembros demuestra que el sistema actual ha sido muy eficaz para promover la liberalización, y que debería mantenerse el ímpetu mediante acuerdos de cielos abiertos a los niveles bilateral, regional, plurilateral y multilateral.

4.4 El Acuerdo multilateral sobre la liberalización del transporte aéreo internacional (MALIAT) ofrece el potencial de un mayor intercambio de oportunidades de acceso a los mercados y de progreso significativo de la liberalización a nivel multilateral, pero su adhesión ha sido limitada.

5. **RECOMENDACIONES**

5.1 Se invita a la Conferencia a adoptar las siguientes recomendaciones:

- a) que los Estados que todavía no hayan concluido acuerdos de cielos abiertos lo hagan a la mayor brevedad posible, con la mayor cantidad posible de partes;
- b) que al negociar acuerdos liberalizados de acceso a los mercados, los Estados consulten activamente con las partes interesadas de la aviación, incluyendo el sector laboral, las líneas aéreas, los aeropuertos y las comunidades; y
- c) que la OACI realice una encuesta, enviando el texto del MALIAT, y pidiendo a los Estados que respondan y expliquen las razones de su decisión de adherirse o no adherirse, y su disposición para adherirse al MALIAT o a un instrumento similar en el futuro.

— FIN —