



## NOTA DE ESTUDIO

### CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF)

#### SEXTA REUNIÓN

Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013

#### Cuestión 1 del

orden del día: **Panorama mundial de las tendencias y novedades**

1.1: **La industria y los aspectos normativos**

#### Cuestión 2 del

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

2.1: **Acceso a los mercados**

### PROPUESTAS PARA LA LIBERALIZACIÓN DEL ACCESO A LOS MERCADOS

(Nota presentada por Chile)

#### RESUMEN

La nota de estudio resume la experiencia de Chile en la liberalización del acceso a los mercados; y presenta algunas propuestas para que la OACI adopte medidas que favorezcan la liberalización. Se propone asimismo el texto para un Acuerdo Multilateral sobre la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional.

**Medidas propuestas a la Conferencia:** Se invita a la Conferencia a convenir en las recomendaciones presentadas en el párrafo 4.

*Referencias:*

Material de referencia de la ATConf/6 disponible en  
[www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6)

#### 1. EXPERIENCIA DE CHILE EN LA LIBERACIÓN DEL ACCESO A LOS MERCADOS

1.1 La experiencia de Chile se basa en una política aerocomercial que tiene por objeto que el país cuente con la mejor conectividad aérea, es decir, que cuente con la mayor cantidad de vuelos posible, sin costo para el Estado, independientemente de la nacionalidad de la aerolínea que los realice. Está establecida en una ley de 1979 y se ha aplicado desde entonces sin variaciones. Consiste en una mínima intervención de la autoridad en lo comercial, y en proponer a todos los países una apertura total de cielos en forma recíproca, incluyendo el cabotaje.

<sup>1</sup> La versión en español ha sido proporcionada por Chile

1.2 Como resultado de esta política, Chile tiene actualmente acuerdos de cielos abiertos para la 3ª y 4ª libertad con más de 40 países. De éstos, con más de 30 países los cielos abiertos incluyen la 5ª y 6ª libertad; y de éstos, con más de 20 países los cielos abiertos incluyen la 7ª libertad; y con más de 10 países, la 8ª y 9ª libertad o cabotaje. La experiencia chilena ha sido exitosa. Cada vez que Chile acordó con un país alzar las restricciones, especialmente las de 5ª libertad, las operaciones aéreas con ese país se incrementaron. También es un resultado de la política aerocomercial el buen desarrollo que ha tenido la industria en Chile, sin ningún tipo de apoyo estatal y enteramente privada. Las estadísticas muestran que, en proporción al número de habitantes, Chile tiene más tráfico aéreo (factor 0,75) que la mayoría de los países de la región latinoamericana.

1.3 La experiencia de Chile es que las restricciones que algunos países mantienen para proteger el mercado a sus aerolíneas nacionales, constituyen una pérdida de conectividad, y una pérdida de oportunidades para el desarrollo, que afecta tanto al país de la aerolínea extranjera que proyecta colocar vuelos como al país que mantiene esas restricciones. Esto no tiene una explicación fácil en países cuyas políticas económicas son de libre mercado en todas las áreas de sus economías excepto en el transporte aéreo, en que la competencia entre las aerolíneas se mantiene restringida, lo que carece de justificación.

1.4 Existe una inconsistencia en las políticas públicas, porque por una parte se hacen esfuerzos para promover el turismo, y por la otra se restringen las operaciones de aerolíneas extranjeras que incrementarían ese turismo; se privatizan los aeropuertos y se les pide que se autofinancien, pero se impide que aerolíneas extranjeras aumenten vuelos a esos aeropuertos. Lo anterior sólo se puede explicar por problemas de asimetrías de información.

## **2. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES**

### **Revisar el sistema estadístico de la OACI**

2.1 Una causa que influye en el mantenimiento de las restricciones es que las estadísticas de tráfico aéreo no reflejan el tamaño de los mercados. Las estadísticas que recopila y procesa la OACI y casi todos los países, se limitan a contabilizar el número de pasajeros que viajan entre el origen y el destino de un vuelo determinado, pero ello no siempre coincide con el origen y destino de los pasajeros. En muchas rutas internacionales la mayoría de los pasajeros de un vuelo no se dirigen al destino de ese vuelo, sino más allá a través de conexiones.

2.2 El resultado es que en las negociaciones bilaterales los países que mantienen políticas restrictivas, con frecuencia instan a sus contrapartes a que demuestren que hay un aumento de tráfico que justifique nuevos vuelos. Es decir, instan a que se les demuestre que el tamaño del mercado de transporte aéreo entre los dos países ha aumentado. Si ese aumento se ha producido principalmente a través de conexiones y no a través de vuelos directos, no hay como demostrarlo; y no se podrá conseguir un aumento del número de vuelos.

2.3 En consecuencia, se requiere mejorar los sistemas estadísticos, de modo que reflejen el tamaño de los mercados, que es lo que realmente se negocia en las negociaciones bilaterales, aunque raras veces se conoce la magnitud de lo que se está negociando. No obstante, las líneas aéreas cuentan con esa información. Se propone que la OACI revise los criterios que aplica para recopilar y procesar las estadísticas de tráfico aéreo, de modo que éste se mida según el origen y destino final de los pasajeros.

### **Realizar estudios sobre los beneficios y costos de las restricciones al transporte aéreo internacional**

2.4 Considerando que la OACI en la Quinta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo de 2003 ya elaboró y aprobó las recomendaciones para que los países fueran abriendo sus mercados, el apoyo que la OACI podría dar para facilitar las políticas de libre acceso a los mercados debería consistir en proporcionar información a los países respecto del valor económico del transporte aéreo para la economía de cada país, y del costo que significa para cada economía el que una aerolínea extranjera desee hacer un vuelo internacional y éste le sea impedido. Es decir, el costo para las economías de los países del mantenimiento de las restricciones al transporte aéreo.

2.5 La propuesta consistiría en que **la OACI realizara estudios** sobre esos beneficios y costos, de modo que los países los pudieran tener a la vista antes de las negociaciones bilaterales de derechos de tráfico. Junto con ello se propone que la OACI recomiende a los Estados que ellos mismos hagan estos estudios en base a las pautas que les imparta la OACI.

### **Catastro sobre grado de apertura de cielos**

2.6 Se propone que la OACI elabore un catastro con el grado de apertura de cielos que los países van logrando a través de sus acuerdos aéreos, lo que puede servir como información a los Estados para que conozcan lo que otros países hacen en esta materia. Se trataría de recopilar la información que los países voluntariamente envíen a la OACI.

### **Propuesta de Acuerdo Multilateral de Liberalización**

2.7 Se propone que la OACI impulse un Acuerdo multilateral de liberalización de los servicios aéreos. Como modelo para estos efectos se podría utilizar alguno de los acuerdos bilaterales de cielos abiertos que se usan actualmente, con las adaptaciones necesarias. No obstante, se propone considerar también la posibilidad de gestar un acuerdo multilateral que se limite a recoger sólo los elementos esenciales de la liberalización. Un acuerdo de esta naturaleza tendría la ventaja que simplificaría la liberalización, porque las negociaciones bilaterales de acuerdos de cielos abiertos, con frecuencia se tornan engorrosas por la discusión de extensas cláusulas que en la práctica nunca se aplican.

2.8 La Secretaría propone (véase ATConf/6-WP/13, párrafo 4.4) que la OACI asuma el liderazgo de enfoques multilaterales, como un acuerdo multilateral de liberalización del acceso a los mercados. En el párrafo 4.5 de la WP/13 se señala también que dicha tarea sería bastante compleja para la OACI. Considerando lo anterior, estimamos que el texto que proponemos para un Acuerdo multilateral evitaría esa complejidad, porque para que cada país lo suscriba le bastaría a ese país definir su posición en cuanto a acceso a los mercados. Todo el resto de los temas que normalmente contiene un acuerdo bilateral quedarían en el ámbito de los acuerdos bilaterales como ha sido hasta ahora.

2.9 Un modelo para un Acuerdo Multilateral simplificado se presenta a continuación. Contiene sólo seis artículos, pero recoge los elementos que realmente gravitan en una liberalización, y se refiere tanto a los servicios mixtos de pasajeros y carga como a los servicios exclusivos de carga. No requiere cuadro de rutas, porque están todas abiertas. Este acuerdo multilateral coexistiría con los acuerdos bilaterales, pero prevalecería sobre ellos en las materias que contiene el multilateral, a menos que los acuerdos bilaterales contemplen una mayor apertura de cielos. Este modelo, que liberaliza hasta la sexta libertad del aire en vuelos de pasajeros y hasta la séptima libertad en carga, podría opcionalmente estar también disponible para la firma en una segunda versión que liberalice sólo los servicios cargueros hasta la séptima libertad, para lo cual bastaría con modificar lo pertinente en el artículo 1. Este Acuerdo Multilateral no admitiría reservas, salvo respecto de los artículos 2 y 3, pero no para modificarlos sino sólo para excluirlos del Acuerdo. El Depositario del Acuerdo sería la OACI.

### 3. **PROYECTO DE ACUERDO MULTILATERAL SOBRE LA LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL**

3.1 *Las Partes en el presente Acuerdo (en adelante denominadas las Partes) / Deseando promover un sistema de transporte aéreo basado en la competencia entre líneas aéreas en el mercado, con un mínimo de intervención y reglamentación gubernamental; / Deseando facilitar la expansión de oportunidades del transporte aéreo, sobre bases no discriminatorias. / Tomando nota del Convenio sobre Aviación Civil Internacional abierto a la firma en Chicago, el siete de diciembre de 1944 (en adelante denominado el Convenio); / Han convenido lo siguiente:*

**ARTICULO 1.- Otorgamiento de derechos:** *Cada Parte concede a las otras Partes los siguientes derechos para la prestación de servicios aéreos por las líneas aéreas de las otras Partes: el derecho de prestar servicios regulares y no regulares, combinados de pasajeros y carga, o exclusivos de carga, entre los territorios de las Partes (3ª y 4ª libertad), entre el territorio de las otras Partes y cualquier tercer país, directamente (5ª libertad) o a través de su propio territorio (6ª libertad), pudiendo los servicios cargueros no comprender ningún punto del territorio de la Parte que designa a la línea aérea (7ª libertad); sin limitaciones en cuanto a rutas, frecuencias, y material de vuelo, que podrá ser propio, arrendado o fletado.*

**ARTICULO 2.- Designación y autorización:** *1. Cada Parte tendrá el derecho a designar tantas líneas aéreas como desee para realizar transporte aéreo en virtud de este Acuerdo, y de retirar o cambiar tales designaciones. Dichas designaciones se transmitirán por escrito a la Parte correspondiente, por vía diplomática, y al depositario. / 2. Las autoridades aeronáuticas de una Parte pueden exigir a una línea aérea designada por otra de las Partes, que le demuestre que está calificada para cumplir con las condiciones establecidas por las leyes y reglamentos normal y razonablemente aplicados por dichas autoridades en la operación del transporte aéreo. / 3. Cada Parte tendrá el derecho de negarse a aceptar o a revocar la designación referida en el párrafo 2. de este Artículo, o de imponer a una línea aérea designada las condiciones que estime necesarias para el ejercicio de los derechos especificados en el artículo 1 de este Acuerdo, si la línea aérea no está constituida ni tiene su oficina principal en el territorio de la Parte que la designa, o dicha Parte no tiene su control regulatorio.*

**ARTICULO 3.- Oportunidades comerciales:** *1. Al operar o mantener los servicios autorizados en las rutas acordadas, cualquier línea aérea designada por una de las Partes podrá celebrar acuerdos comerciales tales como Código Compartido y Block Space con líneas aéreas designadas de cualquiera de las Partes y/o aerolínea(s) de un tercer país siempre y cuando (i) las líneas aéreas que suscriban dichos acuerdos comerciales cuenten con los derechos de tráfico correspondientes; y (ii) los billetes de pasaje aéreo y cualquier otro documento que de cuenta de las condiciones del transporte aéreo y/o las guías aéreas, establezcan claramente al comprador o usuario del respectivo servicio, cuál es la línea aérea que efectivamente operará cada tramo del servicio y con cuál línea aérea tendrá una relación comercial-contractual. / 2. Al operar o mantener los servicios autorizados en las rutas acordadas, cualquier línea aérea designada por una de las Partes podrá también celebrar acuerdos comerciales tales como intercambio de aeronaves, contratos de arrendamiento de aeronaves (“dry lease”), subarrendamiento de aeronaves, contratos de arrendamiento de aeronaves por horas (“Interchange” o “lease for hours”), contratos de arrendamiento de aeronaves con tripulación, sea que incluya o no seguros y mantenimiento (“Wet Lease”), con líneas aéreas designadas de cualquiera de las Partes y/o aerolínea(s) de un tercer país.*

**ARTICULO 4.- Competencia entre líneas aéreas:** *1. La capacidad de transporte ofrecida por las líneas aéreas designadas será determinada libremente por cada una de ellas. / 2. Ninguna de las Partes limitará unilateralmente el volumen de tráfico, la frecuencia o regularidad del servicio, o el tipo o los tipos de aeronaves explotadas por las líneas aéreas designadas de la otra Parte, salvo cuando sea*

*necesario por razones aduaneras, técnicas, operacionales o ambientales, de acuerdo a condiciones uniformes compatibles con el artículo 15 del Convenio y siempre sobre bases no discriminatorias.*

**ARTICULO 5.– Denuncia:** *Las Partes podrán denunciar este Acuerdo dando aviso por escrito al Depositario. La denuncia se hará efectiva 12 meses después de que el Depositario reciba el aviso, a menos que las Partes, por comunicación escrita al Depositario, retiren su aviso antes de expirar dicho plazo.*

**ARTICULO 6.– Entrada en vigor:** *El presente Acuerdo entrará en vigor en la fecha en que lo hayan firmado a lo menos cuatro Estados.*

#### 4. MEDIDAS RECOMENDADAS A LA CONFERENCIA

4.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) revisar los criterios que se aplican en materia de **estadísticas de tráfico aéreo**, de modo que éstas midan el tamaño de los mercados según el origen y destino final de los pasajeros,
- b) solicitar a la OACI que realice estudios sobre los **beneficios y costos de las restricciones** al transporte aéreo internacional,
- c) solicitar a los Estados que ellos también realicen esos estudios descritos en b), en base a los criterios que la OACI les imparta,
- d) invitar a la OACI a que elabore un **catastro con el grado de apertura de cielos** que los países van logrando a través de sus acuerdos aéreos, y
- e) instar a la OACI a que elabore un **Acuerdo Multilateral de Liberalización del Transporte Aéreo Internacional** en base al texto propuesto más arriba.