Organización de Aviación Civil Internacional

ATConf/7-WP/79
25/9/26

NOTA DE ESTUDIO

SÉPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

Montreal (sede), 16 - 20 de noviembre de 2026

Cuestión 3: Fortalecer los marcos reglamentarios e institucionales
3.2: Mejorar la conectividad aérea mediante marcos económicos y reglamentarios de aplicación progresiva para el transporte aéreo internacional

LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO REGIONAL: VENTAJAS, ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS Y VÍAS PARA MEJORAR LA CONECTIVIDAD GLOBAL

(Nota presentada por el Brasil con el apoyo de 19 Estados miembros de la CLAC)[1]

RESUMEN

[1] Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En la presente nota se comparan las iniciativas de liberalización de la aviación regional en Sudamérica, África y Europa con el fin de analizar posibles vías para fomentar la conectividad mundial.

Desde el Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 (Convenio de Chicago), el transporte aéreo se ha desarrollado principalmente a través de acuerdos bilaterales, dejando el acceso a los mercados en manos de los Estados. Desde entonces, distintas regiones han procurado una mayor integración, lo que demuestra que la liberalización puede progresar de forma gradual dentro del marco actual.

Sudamérica dio un paso adelante con el Consenso de Brasilia de 2023, en el que doce Estados se comprometieron a avanzar gradualmente hacia un "mercado aeronáutico único de Sudamérica". Asimismo, la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, el Paraguay y el Uruguay también firmaron un memorando de acuerdo que sienta las bases para un futuro acuerdo sobre la liberalización del transporte aéreo en Sudamérica (ALAS), basado en la reciprocidad y la cooperación voluntaria. El Mercado Único Africano de Transporte Aéreo (SAATM), que tiene su origen en la Decisión de Yamoussoukro de 2000, tiene por objeto liberalizar los servicios aéreos intraafricanos en lo que respecta al acceso a los mercados, las frecuencias, la capacidad y las tarifas. Europa ha logrado el mayor grado de integración a través del mercado aeronáutico único de la Unión Europea (UE), respaldado por normas supranacionales que otorgan a las líneas aéreas amplias libertades comerciales.

Si bien las tres iniciativas comparten objetivos comunes, difieren en aspectos tales como los derechos de tráfico, las normas de propiedad y los regímenes de competencia, factores que podrían complicar la futura cooperación interregional.

La liberalización es una gama de opciones de políticas y no un modelo único; de ahí que puedan extraerse enseñanzas de las iniciativas regionales en beneficio de la aviación mundial. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) se encuentra en una posición idónea para definir principios comunes y fomentar la compatibilidad reglamentaria, favoreciendo así un sistema de transporte aéreo internacional más coherente, al tiempo que respeta la soberanía de los Estados.

Medidas propuestas a la Conferencia: Las **medidas** propuestas a la conferencia figuran en el párrafo 4.1.

Objetivo estratégico:	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico: *El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y bienestar social para todo el mundo*.
Repercusiones financieras:	
Referencias:	

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Desde la adopción del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) en 1944, el transporte aéreo internacional se ha desarrollado principalmente a través de acuerdos bilaterales de servicios aéreos (ASA), lo que ha permitido a los Estados liberalizar el acceso a los mercados de acuerdo con sus respectivos objetivos de política y grados de desarrollo económico.

1.2 Aunque el sistema bilateral sigue siendo la base de la reglamentación económica internacional, varias regiones han impulsado progresivamente una mayor integración de los mercados mediante arreglos regionales y plurilaterales. Estas iniciativas evidencian que la liberalización puede avanzar de forma gradual dentro del marco jurídico vigente, sin dejar de dar cabida a las diferentes prioridades y circunstancias de los Estados participantes.

1.3 Sudamérica ha intensificado recientemente la cooperación regional a través del Consenso de Brasilia, en el marco del cual los doce Estados sudamericanos se comprometieron a avanzar progresivamente hacia un "mercado aeronáutico único sudamericano". Se han puesto en marcha iniciativas regionales similares en África a través del Mercado Único Africano de Transporte Aéreo (SAATM) y en Europa mediante la creación del Mercado Aeronáutico Único de la Unión Europea (UE).

1.4 Aunque estas iniciativas difieren considerablemente en lo que atañe a sus estructuras institucionales, fundamentos jurídicos y niveles de implantación, convergen en el objetivo común de mejorar la conectividad, fomentar la competencia y contribuir a la integración económica mediante una mayor apertura de los mercados.

1.5 En la presente nota se comparan estas experiencias regionales y se dan a conocer las enseñanzas comunes susceptibles de contribuir a la futura evolución de la liberalización del transporte aéreo internacional.

2. ANÁLISIS

2.1 La liberalización regional dentro del marco internacional vigente

2.1.1 El Convenio de Chicago estableció el marco jurídico de la aviación civil internacional, pero permite que el acceso a los mercados se determine mediante acuerdos entre los Estados. En consecuencia, la liberalización ha evolucionado de forma desigual a través de iniciativas bilaterales, regionales y plurilaterales, lo que ha dado lugar a enfoques regionales que revelan distintos niveles de integración económica y de ambición reglamentaria.

2.1.2 Tanto Sudamérica, como África y Europa han adoptado enfoques regionales que reducen progresivamente las restricciones económicas dentro del marco de reglamentación económica vigente y que ponen de manifiesto que la liberalización regional puede dar lugar a marcos reglamentarios más eficientes, previsibles, transparentes y adaptados a las necesidades comerciales, preservando al mismo tiempo las normas de seguridad operacional y seguridad de la aviación y prestando apoyo a un desarrollo del mercado más eficiente y sostenible.

2.2 El enfoque sudamericano

2.2.1 Los Estados sudamericanos han apostado tradicionalmente por la liberalización a través de acuerdos bilaterales de servicios aéreos (ASA) que amplían progresivamente los derechos de tráfico, reducen las restricciones de capacidad y frecuencia, aumentan la flexibilidad de las rutas y facilitan la cooperación comercial entre las líneas aéreas.

2.2.2 Más recientemente, el Consenso de Brasilia, impulsado por las jefas y jefes de los doce Estados sudamericanos el 30 de mayo de 2023, forjó un compromiso político común para avanzar gradualmente hacia un "mercado aeronáutico único", con una hoja de ruta para la integración aprobada el 6 de octubre de 2023 en la que se reconocen los diferentes niveles de madurez del mercado y de capacidad reglamentaria en toda la región.

2.2.3 Como complemento a esta iniciativa, la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, el Paraguay y el Uruguay firmaron un memorando de acuerdo destinado a promover una mayor apertura en la aviación

civil internacional, con el objetivo a largo plazo de lograr una mayor integración de los mercados, sentando así las bases para un Acuerdo de Liberalización del Transporte Aéreo Sudamericano (ALAS).

2.2.4 Un rasgo distintivo del modelo sudamericano es que se fundamenta en el principio de reciprocidad como mecanismo principal para ampliar el acceso a los mercados. En lugar de exigir una liberalización uniforme y simultánea en todos los Estados participantes, los arreglos recíprocos permiten a cada Estado adaptar el ritmo y el alcance de la apertura del mercado a su propia capacidad reglamentaria y a sus objetivos de política, al tiempo que permiten que las ventajas y las obligaciones derivadas de la liberalización se mantengan equilibradas entre los Estados asociados. Este enfoque ofrece una vía intermedia entre la integración supranacional totalmente armonizada y el bilateralismo tradicional y puede ser de especial interés para otras regiones en las que los Estados presentan niveles heterogéneos de madurez del mercado.

2.2.5 En lugar de crear instituciones supranacionales, el modelo sudamericano pivota en torno a la cooperación voluntaria, la implantación gradual y el consenso entre Estados soberanos. Esta flexibilidad permite que la liberalización avance, al tiempo que se tienen en cuenta las prioridades de política nacionales y las diferentes situaciones económicas.

2.3 La experiencia africana

2.3.1 África ha impulsado la integración regional de los mercados a través del Mercado Único Africano de Transporte Aéreo (SAATM), impulsado en el marco de la Agenda 2063 de la Unión Africana y basado en los principios de la Decisión de Yamoussoukro, respaldada por 44 jefas y jefes de Estado de países africanos en julio de 2000 y que entró en vigor en 2001.

2.3.2 El SAATM tiene como objetivo liberalizar los servicios aéreos intraafricanos mediante la eliminación de las restricciones en materia de acceso a los mercados, frecuencias, capacidad y tarifas entre los Estados participantes, al tiempo que fomenta la competencia leal a lo largo y ancho del continente.

2.3.3 Aunque la implantación ha avanzado de forma desigual entre los Estados participantes, el SAATM constituye una de las iniciativas regionales de liberalización más ambiciosas fuera de Europa. Su alcance continental pone de manifiesto tanto las oportunidades como las dificultades que conlleva la armonización de las políticas de aviación entre Estados con situaciones económicas, capacidades reglamentarias y estructuras de mercado de la aviación dispares.

2.4 La experiencia europea

2.4.1 Europa ha alcanzado el nivel más avanzado de integración regional de la aviación por conducto del mercado aeronáutico único de la UE.

2.4.2 El marco europeo se cimienta sobre un sistema jurídico supranacional integral con arreglo al cual los Estados participantes aplican normas comunes que regulan el acceso a los mercados, el otorgamiento de licencias, la competencia, la protección del público consumidor y la propiedad de las líneas aéreas en el mercado interior.

2.4.3 Las líneas aéreas radicadas en la UE disfrutan de amplias libertades comerciales, incluido el derecho a prestar servicios entre Estados miembros sin restricciones bilaterales y, con sujeción a la legislación aplicable, a prestar servicios interiores dentro de otro Estado miembro.

2.4.4 La experiencia europea deja patentes las ventajas que puede aportar una armonización reglamentaria profunda, entre las que cabe destacar un crecimiento considerable de la conectividad y de la competencia, una reducción de las tarifas y la eficiencia del mercado. Al mismo tiempo, refleja un grado único de integración política y económica que seguramente, a fecha de hoy, no exista en otras regiones.

2.5 **Observaciones comparativas**

2.5.1 Aunque las iniciativas sudamericanas, africanas y europeas difieren considerablemente entre sí, pueden observarse varias características comunes.

2.5.2 Las tres iniciativas aspiran a:

a) mejorar la conectividad regional;

b) fomentar el turismo, el comercio y la inversión;

c) aumentar la competencia entre las líneas aéreas;

d) reducir las restricciones económicas innecesarias y

e) facilitar el movimiento de carga aérea y los flujos transfronterizos.

2.5.3 Si bien comparten el objetivo de ampliar la conectividad aérea mediante mercados más abiertos, las iniciativas regionales han evolucionado conforme a distintos modelos reglamentarios. Existen diferencias en lo que respecta al alcance de los derechos de tráfico concedidos, al tratamiento de la propiedad y el control de las líneas aéreas, a los criterios de admisibilidad para la designación, la aplicación de las normas de competencia y al alcance de las libertades comerciales de que disponen las líneas aéreas.

2.5.4 Estas diferencias no restan mérito al éxito de las respectivas iniciativas regionales; sin embargo, pueden plantear dificultades en caso de que las regiones persigan una cooperación más estrecha o, a la larga, la integración interregional de los mercados. Las diferencias en los requisitos reglamentarios podrían limitar el reconocimiento mutuo de los derechos de acceso a los mercados, complicar las operaciones de las líneas aéreas entre regiones y aumentar la complejidad administrativa y jurídica. Por lo tanto, con el tiempo, una mejor comprensión de estas similitudes y diferencias podría favorecer la formulación de enfoques reglamentarios más compatibles y a su vez respetar plenamente la soberanía de los Estados y la diversidad de los procesos de integración regional.

3. CONCLUSIÓN

3.1 Las experiencias de Sudamérica, África y Europa demuestran que la liberalización regional puede mejorar significativamente la conectividad, la competencia y la integración económica, sin dejar de ajustarse al marco jurídico internacional consagrado en el Convenio de Chicago.

3.2 Estas iniciativas regionales aportan una valiosa experiencia práctica a la comunidad internacional y evidencian que la liberalización no es un modelo único, sino una gama de opciones de política que pueden evolucionar en función de los objetivos y las capacidades de los Estados.

3.3 Sin embargo, a medida que las iniciativas regionales de liberalización siguen evolucionando, las diferencias en las normas de acceso a los mercados, los requisitos de propiedad y control,

los regímenes de competencia y la vigilancia de reglamentación pueden complicar la futura cooperación interregional.

3.4 La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) se encuentra en una posición inmejorable para llevar a cabo análisis comparativos de las iniciativas regionales, detectar principios comunes y facilitar una mayor compatibilidad entre unos mercados regionales de la aviación que están en constante evolución.

3.5 Esta labor podría servir de base para el diálogo futuro entre regiones, ayudar a los Estados que estén considerando la posibilidad de acometer reformas en materia de liberalización y contribuir a un marco de reglamentación económica internacional más coherente, sin menoscabar la soberanía de los Estados en lo que respecta a las decisiones sobre el acceso a los mercados, apuntalando así la evolución a largo plazo de un sistema de transporte aéreo internacional más conectado, eficiente y sostenible.

4. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

4.1 Se invita a la conferencia a:

a) reconocer la contribución de la liberalización gradual y progresiva a escala regional en el avance de la conectividad aérea internacional;

b) alentar a los Estados a que sigan intercambiando experiencias y mejores prácticas en relación con los enfoques bilaterales, regionales y multilaterales de liberalización del acceso a los mercados;

c) pedir a la OACI que lleve a cabo un estudio comparativo de las iniciativas regionales de liberalización del transporte aéreo, incluidas las de Sudamérica, África y Europa, con el fin de comprender cuáles son los beneficios económicos, los principios comunes, las mejores prácticas y las opciones de política que podrían facilitar una mayor compatibilidad y la futura integración interregional. Dicho estudio debería estar a cargo del Grupo Experto en Reglamentación del Transporte Aéreo (ATRP), cuyo informe se presentaría al Consejo de la OACI en un plazo de tres años a partir de la clausura de la conferencia, y

d) recomendar que la OACI dé un mayor impulso a la recopilación, el análisis y la difusión de estudios de casos, orientaciones prácticas y actividades de creación de capacidad en materia de liberalización del transporte aéreo regional.

— FIN —