Organización de Aviación Civil Internacional

ATConf/7-WP/80
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

LA EVOLUCIÓN DEL MARCO REGLAMENTARIO ECONÓMICO INTERNACIONAL PARA FOMENTAR LA AVIACIÓN DEL FUTURO

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

RESUMEN

El Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) de 1944 fue un logro diplomático extraordinario para su época, ya que sentó las bases para un sistema de aviación internacional de posguerra seguro y ordenado que permitió a los Estados desarrollar los mercados internacionales. Sin embargo, este marco también dio lugar a un acceso fragmentado a los mercados mundiales, con un mosaico de acuerdos bilaterales que imponen rutas ineficientes, protegen a los transportistas ya establecidos y ralentizaron la capacidad de la industria para responder a los cambios del mercado y la innovación.

Por el contrario, el sector del transporte marítimo, que opera bajo el principio de *Mare Liberum*, goza de un acceso mundial sin trabas, restricciones mínimas a la propiedad y agilidad comercial, mientras que la aviación internacional sigue operando en un complejo mosaico de negociaciones bilaterales, límites a la propiedad extranjera, prohibiciones de cabotaje e innovación enlentecida por motivos diplomáticos.

En esta nota de estudio se expone la opinión de que el actual marco económico internacional, basado en la soberanía absoluta de los Estados, ha limitado sistemáticamente el desarrollo del transporte aéreo. En definitiva, el marco establecido por el Convenio de Chicago, a pesar de todos sus logros, ha hecho que el transporte aéreo internacional siga funcionando bajo un modelo de cierre territorial, mientras que el transporte marítimo ha entrado en el siglo XXI bajo una doctrina de libertad.

Medidas propuestas a la conferencia: Se invita a la conferencia a:

a) tomar nota de la información presentada en esta nota de estudio; y
b) recomendar que el Consejo examine los posibles factores presentes en el marco reglamentario económico actual que limita la liberalización del transporte aéreo internacional, y que estudie alternativas para fomentar una industria de la aviación más eficiente, competitiva y liberalizada.

[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).

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago), firmado en Chicago en 1944, sentó las bases jurídicas sobre las que se ha desarrollado la aviación civil internacional moderna. Logró equilibrar los derechos soberanos de los Estados con la necesidad de cooperación internacional, creando instituciones y normas que permitieron un crecimiento sin precedentes del transporte aéreo mundial.

1.2 Si bien el Convenio estableció un marco duradero para la cooperación técnica, operativa y en materia de seguridad operacional, no creó un mercado liberal de aviación comercial internacional. En cambio, el acceso a los mercados evolucionó a través de acuerdos bilaterales de servicios aéreos que establecen los derechos de tráfico, la capacidad, las frecuencias, la propiedad y la designación de las líneas aéreas Estado por Estado.

1.3 En esta nota se analizan las consecuencias económicas de ese arreglo. No se pone en tela de juicio la arquitectura de seguridad operacional, técnica o de soberanía del Convenio de Chicago, que sigue funcionando bien para la industria. En cambio, se cuestiona si el modelo de reglamentación económica construido sobre esa arquitectura, cuya lógica fundamental se ha mantenido prácticamente inalterada desde 1944, sigue respondiendo a los intereses de los Estados, las personas consumidoras y la industria en una economía mundial que, por lo demás, ha avanzado de forma decisiva hacia la liberalización del comercio transfronterizo de bienes, capitales y servicios.

1.4 Es importante reconocer que este sistema reflejaba las realidades geopolíticas y económicas de la posguerra, época en la que las líneas aéreas nacionales se consideraban activos estratégicos y los gobiernos ejercían un control significativo sobre el comercio internacional. Sin embargo, ocho décadas después, la aviación se ha convertido en un componente esencial de la economía mundial, las cadenas de suministro integradas, el turismo, el comercio y la conectividad internacional.

1.5 El objetivo de esta nota es fomentar el debate sobre si el marco reglamentario económico internacional vigente sigue respondiendo a los intereses a largo plazo de la aviación civil mundial y si hacen falta cambios para que una mayor liberalización pueda aportar beneficios económicos y sociales más amplios, contrastando el actual marco reglamentario económico de la aviación con el del transporte marítimo, un sector con una historia jurídica y una lógica física en cierto modo similares a las de la aviación, pero que se desarrolló, a partir del siglo XVII, bajo un principio rector totalmente diferente: la libertad de los mares.

2. ANÁLISIS

2.1 En 1609, el jurista neerlandés Hugo Grotius publicó *Mare Liberum*, en el que sostenía que la alta mar no podía ser objeto de apropiación por parte de ningún Soberano, porque es por naturaleza

inagotable y común a todos. A lo largo de los tres siglos siguientes, este principio de libertad de navegación en alta mar prevaleció sobre las doctrinas rivales de cierre marítimo (*Mare Clausum*) y pasó a formar parte del derecho internacional consuetudinario, codificado posteriormente en las Convenciones de Ginebra sobre el Derecho del Mar de 1958 y en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CNUDM). Según esta doctrina, un buque mercante puede navegar por alta mar y hacer escala en puertos extranjeros para cargar y descargar mercancías sin un permiso previo negociado del Estado de destino para el propio viaje, sujeto únicamente a los controles aduaneros y del Estado del puerto de aplicación general.

2.2 A diferencia del transporte marítimo internacional, los servicios aéreos internacionales siguen estando sujetos a una amplia reglamentación económica basada en la soberanía territorial. Las líneas aéreas internacionales necesitan derechos de tráfico negociados para poder operar entre Estados, y el acceso a los mercados suele verse limitado por la negociación recíproca más que por la demanda comercial.

2.3 La red resultante de miles de acuerdos bilaterales de servicios aéreos ha dado lugar a un marco reglamentario complejo y fragmentado. Aunque muchos acuerdos han liberalizado progresivamente los derechos de tráfico, algunas restricciones sustanciales, como las siguientes, siguen siendo habituales:

a) limitaciones en el acceso a los mercados a través de derechos de tráfico negociados;

b) restricciones a la participación extranjera en la propiedad y el control de las líneas aéreas;

c) prohibiciones relativas a las operaciones de cabotaje;

d) limitaciones en la designación y la entrada en el mercado de las líneas aéreas; y

e) condiciones reglamentarias variables que aumentan la complejidad administrativa y reducen la flexibilidad comercial.

2.4 Estas limitaciones pueden reducir la competencia, inhibir el desarrollo eficiente de las redes, restringir el acceso al capital y retrasar la introducción de modelos de negocio innovadores. Además, pueden limitar la capacidad de la industria para responder con rapidez a las condiciones económicas cambiantes, las tecnologías emergentes y la evolución de la demanda del público pasajero.

2.5 En comparación, el transporte marítimo se ha desarrollado, en general, según principios comerciales que permiten a los operadores optimizar las rutas, la inversión y el despliegue de la flota de acuerdo con las necesidades del mercado y no con las negociaciones diplomáticas. Aunque el transporte marítimo sigue estando sujeto a importantes reglamentaciones en materia de seguridad, medio ambiente y puertos, su marco comercial es considerablemente más liberal que el que rige la aviación internacional.

2.6 Se reconoce que la aviación difiere fundamentalmente del transporte marítimo en varios aspectos, entre los que se incluyen la seguridad nacional, la gestión de fronteras, las aduanas, la inmigración, la salud pública y el carácter soberano exclusivo del espacio aéreo reconocido en el artículo 1 del Convenio de Chicago. Estas consideraciones siguen justificando que los Estados desempeñen un papel importante en la reglamentación del transporte aéreo internacional.

2.7 No obstante, la experiencia de las últimas décadas —incluida la elaboración de acuerdos de cielos abiertos, mercados comunes de aviación regionales y regímenes de propiedad más liberales en determinadas jurisdicciones— demuestra que la liberalización puede estimular la competencia, aumentar la conectividad, reducir los costos y generar beneficios económicos más amplios, al tiempo que se mantienen altos niveles de seguridad operacional, protección y vigilancia de reglamentación.

2.8 El argumento económico a favor de revisar este marco se fortaleció con el paso del tiempo, en vez de debilitarse. En la actualidad, la aviación sustenta el turismo mundial, las cadenas de suministro y

los viajes de negocios a una escala inimaginable en 1944; una arquitectura reglamentaria diseñada para una industria incipiente, con apenas unos cientos de rutas internacionales, se ajusta mal a una red de decenas de miles de pares de ciudades. Las restricciones de acceso a los mercados y las normas sobre propiedad limitan la capacidad de las líneas aéreas para lograr las economías de escala, el acceso al capital y la optimización de redes con que ya cuentan los competidores de otras industrias mundiales, lo que podría contribuir a que los márgenes del sector de la aviación sigan siendo reducidos en comparación con el valor que este genera. Mientras tanto, los modelos comerciales emergentes, entre ellos, la movilidad aérea avanzada, los nuevos explotadores en el sector de las líneas aéreas de larga distancia y bajo costo y las empresas conjuntas transfronterizas, continúan poniendo a prueba los límites de un sistema bilateral que nunca se concibió para darles cabida, lo que a menudo obliga a canalizar la innovación a través de empresas conjuntas de alcance limitado, con inmunidad antimonopolio, o de acuerdos con neutralidad de flota (donde los ingresos y costos se distribuyen independientemente de cuál sea la línea aérea que transporta a la persona pasajera) como soluciones provisorias, en lugar de hacer frente directamente a la restricción de fondo.

2.9 A medida que evoluciona la aviación internacional, sería útil analizar si será posible modernizar algunos elementos del actual marco reglamentario económico sin afectar a los principios fundamentales de la supervisión de la seguridad operacional y la soberanía de los Estados establecidos por el Convenio de Chicago. Un análisis de este tipo no resta importancia a los logros duraderos del Convenio. Más bien, podría analizar si un enfoque revisado en materia de acceso a los mercados, inversión y cooperación comercial permitiría alinear mejor el sistema de aviación internacional a las realidades de la industria de la aviación mundial del siglo XXI.

3. CONCLUSIÓN

3.1 El Convenio de Chicago sigue siendo uno de los acuerdos multilaterales más exitosos de la historia y ofrece el fundamento jurídico para el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional.

3.2 Sin embargo, el marco reglamentario económico que se desarrolló en paralelo al Convenio refleja las circunstancias geopolíticas de 1944, en vez del entorno comercial actual. Aunque se ha producido una liberalización gradual a través de iniciativas bilaterales y regionales, el mercado de la aviación internacional sigue estando mucho más restringido que otros sectores del transporte a nivel mundial.

3.3 Un nuevo análisis del marco económico internacional podría ayudar a identificar oportunidades para fomentar una mayor eficiencia, competencia, inversión, innovación y conectividad, al tiempo que se preservan los derechos soberanos esenciales de los Estados y los elevados niveles de seguridad operacional, seguridad de la aviación y vigilancia que caracterizan a la aviación civil internacional.

3.4 Dicho análisis contribuiría a fomentar un diálogo fundamentado entre los Estados miembros de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) sobre la evolución futura del transporte aéreo internacional y su contribución al desarrollo económico mundial sostenible.

— FIN—