Organización de Aviación Civil Internacional

ATConf/7-WP/87
25/9/26

NOTA DE ESTUDIO

SÉPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

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

Cuestión 4: Tecnologías emergentes, nuevos modelos de negocio y otros asuntos afines
4.1: Marcos para la reglamentación económica de las tecnologías emergentes

OPERACIONES DE MOVILIDAD AÉREA INTERNACIONAL AVANZADA: ACCESO AL MERCADO Y EL FUTURO DE LOS ACUERDOS DE SERVICIOS AÉREOS

(Nota presentada por el Brasil y apoyada por 18 Estados miembros de la CLAC)[1]

RESUMEN

Se espera que la movilidad aérea avanzada (AAM) introduzca nuevas aeronaves, explotadores, infraestructura y modelos comerciales al ecosistema del transporte aéreo. Si bien se ha dedicado atención a la reglamentación, ésta en gran medida se ha centrado en la seguridad operacional, la certificación y la integración en el espacio aéreo, el desarrollo de operaciones de AAM comerciales y potencialmente internacionales también plantea cuestiones de reglamentación económica relativas al acceso al mercado, los modelos de autorización, el acceso a la infraestructura y la aplicación de los acuerdos de servicios aéreos (ASA). En esta nota de estudio se propone que la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) evalúe si los marcos vigentes de reglamentación económica, que siguen basándose en gran medida en un mosaico de acuerdos bilaterales, son lo suficientemente flexibles como para dar cabida a los futuros servicios internacionales de AAM o si, por el contrario, podrían limitar las oportunidades y aumentar los costos en este nuevo sector.

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

a) recomendar que el Consejo de la OACI, a través del Grupo Experto en Reglamentación del Transporte Aéreo (ATRP) y en coordinación con el Grupo de Estudio sobre Movilidad Aérea (SG) y otros órganos pertinentes, realice una evaluación específica de las implicaciones en materia de reglamentación económica de los futuros servicios de movilidad aérea internacional, incluido el acceso a los mercados, los modelos de autorización, el acceso a las infraestructuras, los derechos que se aplican a los usuarios, la competencia, la protección del público consumidor y si los acuerdos multilaterales y bilaterales podrían limitar el desarrollo de los servicios de AAM internacionales;
b) recomendar que la OACI evalúe si el marco de reglamentación actual es lo suficientemente flexible como para abarcar el desarrollo de servicios de AAM internacionales como parte de una perspectiva mundial;

[1] 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).

c) recomendar que la OACI recopile y difunda información sobre los modelos nacionales de acceso a los mercados, autorización y modelos de microespacios controlados de experimentación regulatoria de AAM, con vistas a estudiar la posibilidad de elaborar orientaciones no vinculantes en el futuro; y d) invitar a la OACI a que informe, a través de los órganos pertinentes, sobre las posibles opciones políticas para apoyar el desarrollo coherente y progresivo de los mercados internacionales de AAM.	
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 Sobre la base de la nota ATConf/7-WP/8, el Brasil está de acuerdo con la necesidad de contar con marcos de reglamentación económica receptivos, armonizados a nivel internacional y que faciliten el desarrollo de tecnologías emergentes. En este contexto, los servicios internacionales de movilidad aérea avanzada (AAM) merecen un análisis detallado, especialmente en lo que se refiere al acceso al mercado, los modelos de autorización, el acceso a las infraestructuras y la futura aplicación de los acuerdos de servicios aéreos (ASA).

1.2 Se debe seguir manteniendo integrada la AAM en el marco de la aviación civil internacional, pero no debe considerarse simplemente como una categoría más de aeronaves ni incorporarse automáticamente a los modelos normativos existentes sin una evaluación más exhaustiva. Su reglamentación económica requiere un análisis específico y basado en el ecosistema, sobre todo para evitar el riesgo de que los enfoques nacionales divergentes creen barreras al acceso al mercado, a la inversión y a las futuras operaciones transfronterizas.

1.3 La reglamentación vigente del transporte aéreo internacional se basa, en gran medida, en instrumentos bilaterales y, en algunos casos, multilaterales negociados para los servicios aéreos convencionales. Este marco no se diseñó teniendo en cuenta los nuevos tipos de aeronaves, los servicios de corta distancia y alta frecuencia, las operaciones gestionadas digitalmente ni las redes basadas en vertipuertos.

1.4 En consecuencia, las futuras operaciones internacionales de AAM podrían enfrentarse a incertidumbres en cuanto al modelo de autorización aplicable, la capacidad de los derechos de tráfico existentes para dar cabida a dichos servicios, el trato que se dé a los explotadores no tradicionales y la situación normativa de los proveedores de servicios digitales y de infraestructuras en los que se sustentan. Estas preguntas resultan especialmente pertinentes si la comunidad internacional desea evitar enfoques nacionales fragmentados que podrían aumentar los costos de transacción, reducir la contestabilidad y frenar la innovación.

1.5 Esta nota de estudio tiene por objeto identificar las principales cuestiones de reglamentación económica relacionadas con los futuros servicios internacionales de AAM y proponer que la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) lleve a cabo un trabajo analítico estructurado sobre la idoneidad del marco actual, incluidos los acuerdos de servicios aéreos (ASA) y los modelos de acuerdos de servicios aéreos (MASA). Asimismo, pretende enmarcar la cuestión de manera coherente con el enfoque más amplio de la séptima Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/7), centrado en la resiliencia,

el crecimiento, la innovación y la gobernanza económica adaptativa. A los fines de esta nota, la expresión "servicios internacionales de AAM" hace referencia a las actividades comerciales de AAM que tienen una dimensión transfronteriza o de acceso a otros mercados internacionales. El análisis también contempla las infraestructuras, las plataformas digitales y los proveedores de servicios relacionados que las sustentan, en la medida en que faciliten o afecten a dichas operaciones internacionales.

2. ANÁLISIS

2.1 Por qué la AAM requiere atención en materia reglamentación económica

2.1.1 Se prevé que la AAM introduzca nuevos conceptos de operaciones, nuevos participantes, nuevos requisitos de infraestructura y nuevas capas de intermediación digital en el ecosistema del transporte aéreo. Incluso cuando se desarrollen vías para mantener la seguridad operacional y la aeronavegabilidad, la viabilidad comercial de la AAM internacional dependerá también de que los Estados puedan autorizar las operaciones en el marco de acuerdos de acceso a los mercados que sean transparentes, proporcionados y predecibles.

2.1.2 Desde el punto de vista de la reglamentación económica, hay al menos cuatro aspectos de las políticas que merecen atención. En primer lugar, es posible que los Estados tengan que determinar cómo debe concederse el acceso al mercado a los explotadores de AAM y si los modelos actuales de autorización de los transportistas aéreos son suficientes. En segundo lugar, el acceso a infraestructuras escasas, especialmente a los vertipuertos y a las interfaces urbanas asociadas, puede requerir una asignación transparente y condiciones no discriminatorias. En tercer lugar, es posible que sea necesario adaptar los marcos de protección del público consumidor para hacer frente a las interrupciones en el servicio, los viajes multimodales y las compras realizadas a través de plataformas. En cuarto lugar, la creciente dependencia de los proveedores de servicios digitales, de datos y de automatización genera interrogantes sobre el poder de fijación de precios y la interoperabilidad.

2.2 Modelos de acceso al mercado y de autorización

2.2.1 Una de las preguntas fundamentales sobre los futuros servicios aéreos internacionales de AAM es si los instrumentos de servicios aéreos bilaterales vigentes pueden adaptarse de forma natural a este tipo de operaciones o si surgirán lagunas de interpretación y de políticas. Los acuerdos de servicios aéreos (ASA) tradicionales se negociaban en un contexto definido por las operaciones aéreas convencionales, las aerolíneas designadas, los horarios de las rutas y la infraestructura aeroportuaria establecida.

2.2.2 Es posible que los futuros servicios de AAM no se ajusten perfectamente a estas hipótesis. En función de cómo clasifiquen los Estados las operaciones de despegue y aterrizaje verticales eléctricos (eVTOL) u otras similares, pueden surgir dudas en relación con la designación, los umbrales de otorgamiento de licencias, los derechos de ruta, la reglamentación de la capacidad, las prácticas de presentación de tarifas y la aplicabilidad de los criterios de nacionalidad y propiedad incluidos en los acuerdos sobre servicios aéreos convencionales.

2.2.3 Por este motivo, sería conveniente que la OACI analizara si el marco actual, basado en acuerdos bilaterales, es lo suficientemente flexible como para permitir el desarrollo de un sector mundial de AAM, o si existen otras vías que se puedan seguir. Esto implicaría replantearse los instrumentos bilaterales existentes. Este enfoque sería coherente con una política gradual y no vinculante, preservando la discrecionalidad de los Estados y reduciendo la incertidumbre jurídica evitable.

2.3 Acceso a las infraestructuras, capacidad y competencia

2.3.1 La AAM internacional dependerá no solo de las aeronaves y los explotadores de aeronaves, sino también del acceso a las infraestructuras físicas y digitales. En entornos metropolitanos densamente poblados, los vertipuertos pueden convertirse en instalaciones estratégicas desde el punto de vista económico, cuyas condiciones de acceso pueden influir en la entrada en el mercado, la calidad del servicio y la neutralidad competitiva.

2.3.2 Si la capacidad es limitada, es posible que los Estados tengan que considerar principios que proporcionen un acceso transparente, criterios de asignación objetivos y salvaguardias contra el trato discriminatorio. Pueden surgir cuestiones similares en relación con las estructuras tarifarias, los servicios de escala equivalentes, el suministro de energía, los sistemas de intercambio de datos y las interfaces de gestión del tráfico específicas de las operaciones a baja altitud o en entornos urbanos.

2.3.3 Estas cuestiones no son del todo nuevas en el ámbito de la aviación internacional, pero la AAM podría condensarlas en un modelo operativo más integrado digitalmente y más dependiente de las infraestructuras. Esto sugiere que el trabajo analítico de la OACI no debería limitarse únicamente a los derechos de tráfico bilaterales, sino que también debería tener en cuenta las consecuencias competitivas de la gobernanza de las infraestructuras en los futuros mercados internacionales de AAM.

2.4 Protección del público consumidor y calidad del servicio

2.4.1 En el contexto de la AAM, la protección del público consumidor puede resultar más compleja, ya que la experiencia de las personas pasajeras podría depender de una cadena de proveedores interconectados, entre los que se incluyen el explotador, el gestor de vertipuertos, la plataforma digital y otros proveedores de servicios externos.

2.4.2 Esto plantea cuestiones prácticas en materia de transparencia, gestión de las interrupciones del servicio, obligaciones de reembolso y cambio de reservas, accesibilidad, tramitación de reclamaciones y atribución de responsabilidades cuando el fallo del servicio se debe a interrupciones en la infraestructura o en los sistemas digitales, y no únicamente al explotador. Por lo tanto, un debate con visión de futuro en el seno de la OACI ayudaría a los Estados a anticipar los retos que plantea el diseño de la reglamentación antes de que la fragmentación del mercado y las normas nacionales divergentes se consoliden.

2.5 Fragmentación normativa y coordinación internacional

2.5.1 Uno de los riesgos identificados es la fragmentación normativa, en la que diferentes jurisdicciones adoptan enfoques económicos aislados y potencialmente incompatibles en lo que respecta al acceso al mercado de la AAM. Si ello ocurriera, los explotadores y los inversionistas podrían enfrentar costos de cumplimiento más elevados, los Estados podrían negociar desde bases divergentes y la aparición de servicios internacionales escalables podría verse retrasada.

2.5.2 El sector de la aviación está entrando en un periodo de incertidumbre, innovación y tensiones institucionales que exige una reflexión coordinada y la elaboración de políticas. En consecuencia, los trabajos iniciales de la OACI sobre los aspectos económicos de la AAM podrían cumplir una función preventiva al mejorar la transparencia, sistematizar la experiencia, identificar cuestiones comunes y ofrecer opciones no vinculantes para los Estados en las primeras etapas de formación del mercado.

2.6 Vía de ejercicio analítico propuesto para la OACI

2.6.1 Un enfoque pragmático para el futuro debería ser flexible, en lugar de prescriptivo. La OACI podría comenzar recopilando las prácticas disponibles de los Estados en materia de acceso al mercado de la AAM, vías de autorización, espacios de experimentación regulatoria y el tratamiento de las operaciones internacionales conforme a los instrumentos vigentes de servicios aéreos.

2.6.2 Partiendo de esa base, la OACI podría evaluar si están surgiendo patrones comunes y si es útil elaborar textos de orientación o incluir disposiciones opcionales en el MASA. Sería importante que existiera una coordinación entre el Grupo Experto en Reglamentación del Transporte Aéreo (ATRP), el Grupo de Estudio sobre Movilidad Aérea Avanzada (AAM) y otros órganos pertinentes de la OACI, de modo que el análisis económico se desarrolle en paralelo con las líneas de trabajo técnicas, operativas y jurídicas.

3. CONCLUSIÓN

3.1 La movilidad aérea avanzada suele analizarse principalmente desde la perspectiva de la certificación, la seguridad operacional y la integración en el espacio aéreo; sin embargo, su desarrollo a largo plazo también dependerá de la idoneidad de la reglamentación económica internacional. A medida que la AAM evolucione hacia operaciones comerciales y potencialmente internacionales, las cuestiones relativas al acceso a los mercados y a la infraestructura, la protección del público consumidor y la adaptabilidad de los ASA y del MASA adquirirán una importancia cada vez mayor.

3.2 La ATConf/7 es un foro adecuado para iniciar este diálogo, ya que su propósito es reflexionar sobre los principales adelantos del transporte aéreo internacional y preparar respuestas de política frente a los desafíos emergentes. La valoración mesurada de la OACI, anclada en la práctica de los Estados y centrada en directrices no vinculantes y herramientas de reglamentación opcionales, contribuiría a respaldar la innovación y a la vez preservar la claridad jurídica, la competencia leal y los intereses del público consumidor.

— FIN —