



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 40º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 32: Reglamentación económica del transporte aéreo internacional — Política

**LIBERALIZACIÓN MULTILATERAL COMO PUNTO DE PARTIDA PARA LA
CONSECUCCIÓN DE LA LIBERALIZACIÓN INTERNACIONAL**

(Nota presentada por Singapur y copatrocinada por Brunei Darussalam,
Camboya, Nauru, Palau y Trinidad y Tabago)

RESUMEN

La elaboración de un acuerdo internacional sobre servicios aéreos ha sido lenta. Sin embargo, se han celebrado una serie de exitosos acuerdos multilaterales de transporte aéreo en el Caribe, Europa, Latinoamérica y Asia/Pacífico. Todas las partes han obtenido los beneficios socioeconómicos de un intercambio más generoso de derechos de tráfico a partir de una base multilateral, ya que los países se muestran más dispuestos a asumir mayores compromisos para acceder a un conjunto más amplio de beneficios multilaterales. Los acuerdos multilaterales también promueven una mayor colaboración en materia de creación de capacidad, seguridad operacional de la aviación y cuestiones comerciales. La celebración de acuerdos multilaterales ambiciosos como paso previo a un acuerdo multilateral de transporte aéreo en el marco de la OACI es beneficiosa.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

- a) reconocer los beneficios de los ambiciosos acuerdos multilaterales de transporte aéreo que trascienden el acceso a los mercados, incluida la colaboración en la creación de capacidad, la seguridad operacional de la aviación y las cuestiones comerciales;
- b) solicitar a la OACI que determine los beneficios de la liberalización de los mercados, así como sus posibles componentes y barreras;
- c) solicitar a la OACI que examine los acuerdos multilaterales de transporte aéreo que han tenido éxito, como los acuerdos de cielos abiertos de la ASEAN y los acuerdos de la Zona Europea Común de Aviación, con miras a comprender las lecciones clave para elaborar procesos y directrices que ayuden a los Estados a alcanzar la liberalización multilateral; y
- d) instar a los Estados a que adopten un enfoque de liberalización multilateral a menor escala como punto de partida para el logro de un acuerdo multilateral internacional global sobre liberalización del acceso a los mercados que se ajuste a la visión de largo plazo de la OACI para la liberalización del transporte aéreo internacional.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico <i>Desarrollo económico del transporte aéreo</i> .
--------------------------------	--

<i>Repercusiones financieras:</i>	No se aplica.
-----------------------------------	---------------

<i>Referencias:</i>	Informe sobre la integración de la ASEAN, 2015; A39-WP/4, <i>Aplicación de las recomendaciones de la Sexta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATCONF/6) de la OACI (visión de largo plazo y principios básicos de protección del consumidor)</i> ; Informe de la decimoquinta reunión del Grupo de expertos sobre reglamentación del transporte aéreo (ATRP/15), 2019.
---------------------	--

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En los últimos decenios se ha producido una mayor liberalización de los servicios aéreos a nivel mundial, con la celebración de más acuerdos bilaterales y multilaterales de servicios aéreos (ASA). Concretamente, se celebraron más acuerdos regionales en el Caribe, Europa, Latinoamérica, Oriente Medio y Asia sudoriental. Las partes en esos ASA multilaterales o regionales, como el Mercado aeronáutico único de la ASEAN, han obtenido beneficios socioeconómicos, ya que en dichos acuerdos las partes se comprometen a un intercambio más liberal de derechos de tráfico. Sin embargo, el avance hacia un acuerdo internacional para liberalizar el acceso a los mercados sigue siendo lento debido a la divergencia de opiniones y la falta de consenso.

2. ANÁLISIS

La liberalización multilateral y sus desafíos

2.1 En 2015, el Consejo de la OACI se comprometió, mediante la adopción de la *Visión de largo plazo de la OACI para la liberalización del transporte aéreo internacional*, a “promover activamente la liberalización continua del transporte aéreo internacional para favorecer a todas las partes interesadas y a la economía en general”. Se reconoce que la liberalización del transporte aéreo internacional sirve como catalizador de los beneficios que pueden obtener los Estados, los consumidores, las líneas aéreas, los aeropuertos, las comunidades y las economías nacionales. El Grupo de expertos sobre reglamentación del transporte aéreo (ATRP) ha estado trabajando desde 2014 para elaborar un acuerdo internacional sobre liberalización del transporte aéreo. Si bien se han realizado notables esfuerzos para liberalizar el transporte aéreo, quedan cuestiones clave por resolver, en particular lo relativo a los derechos de tráfico, las salvaguardias y el impacto social. En la ATRP/15 se llegó a la conclusión de que no se podría lograr a corto plazo un acuerdo multilateral sobre acceso a los mercados. En lugar de ello, el ATRP se centraría en lograr que los Estados y la OACI comprendan mejor los beneficios y desafíos de la liberalización y los obstáculos para la apertura del mercado, y en proporcionar a los Estados instrumentos para lograr la liberalización y el crecimiento de sus mercados de transporte aéreo.

Método progresivo para la liberalización

2.2 Tras reconocer que los Estados miembros y el mercado de la aviación necesitaban tiempo para adaptarse a un nuevo entorno liberalizado, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), integrada por diez Estados, se propuso lograr un acuerdo de cielos abiertos de la ASEAN¹ que permita un mayor acceso a los mercados a lo largo de ocho años, agrupado en tres acuerdos multilaterales² con diversos protocolos de aplicación, a fin de facilitar la liberalización progresiva,

¹ En los acuerdos de cielos abiertos de la ASEAN firmados en 2009 se prevén derechos ilimitados de tercera, cuarta y quinta libertades del aire dentro de la región.

² El Acuerdo multilateral de servicios aéreos se refiere a la liberalización de los derechos de tercera, cuarta y quinta libertades entre capitales. El Acuerdo multilateral sobre liberalización plena de los servicios aéreos de pasajeros se refiere a la liberalización de los

comenzando por los derechos menos controvertidos de carga que dan lugar a la inclusión de los derechos de quinta libertad de pasajeros. En abril de 2016 se alcanzó un hito importante con la ratificación plena de los acuerdos de cielos abiertos de la ASEAN.

2.3 La celebración de estos acuerdos ha estimulado un aumento de la conectividad en la ASEAN. El tráfico de pasajeros dentro de la ASEAN creció a una tasa compuesta de crecimiento anual del 9% entre 2010 y 2018. La liberalización progresiva ha dado lugar a un mayor número de vuelos y a una reducción de los gastos de viaje. Los nuevos Estados miembros de la ASEAN, como Camboya, Laos y Myanmar, también se han beneficiado de un crecimiento medio del tráfico del 270% y de la aparición de nuevas compañías aéreas con base en sus países.

2.4 Del mismo modo, en la región del Pacífico, el ambicioso Acuerdo de servicios aéreos de las islas del Pacífico (PIASA) también adopta un enfoque de liberalización gradual hacia cielos completamente abiertos mediante un enfoque en tres fases³. El PIASA se centra, en primer lugar, en mejorar la conectividad de los servicios aéreos entre los países insulares del Foro antes de facilitar el acceso de la aviación a los mercados fuera de esos países, permitiendo a los diversos países insulares del Foro adoptar la liberalización a un ritmo adecuado.

Efecto multiplicador de los acuerdos multilaterales liberales

2.5 Si bien la participación en acuerdos multilaterales puede requerir que los Estados asuman mayores compromisos, a cambio, los Estados se benefician del acceso a un conjunto más amplio de beneficios que no pueden obtenerse a través de intercambios bilaterales. Los intercambios multilaterales también facilitan el consenso al permitir a los Estados equilibrar los beneficios generales del acuerdo respecto de diversas partes. La armonización de los intereses y leyes nacionales y la adopción de medidas de reglamentación uniformes entre los miembros de la Unión Europea (UE) y los países asociados dentro de la Zona Europea Común de Aviación les permitieron alcanzar plenamente las nueve libertades. El énfasis en los beneficios colectivos también allanó el camino para que la UE celebrara acuerdos de cielos abiertos en bloque con los Estados Unidos en 2007 y el Canadá en 2009, al tiempo que la UE está estudiando la posibilidad de celebrar acuerdos de liberalización con otras partes, como la ASEAN.

2.6 Asia sudoriental ha adoptado un enfoque similar. En 2011, la ASEAN concluyó su primer ASA con China a través del Acuerdo de transporte aéreo ASEAN-China, que incluye el intercambio de derechos de tercera, cuarta y quinta libertades. Los enlaces directos se han incrementado más de cinco veces a más de 500, proporcionando opciones de viaje más convenientes entre China y Asia sudoriental. Todas las líneas aéreas de la ASEAN y China se han beneficiado. La ASEAN está trabajando para liberalizar aún más el Acuerdo de transporte aéreo ASEAN-China, así como para celebrar acuerdos similares con sus otros interlocutores, a saber, la Unión Europea, la India, el Japón, la República de Corea y, más recientemente, Nueva Zelanda.

Beneficios que trascienden los derechos de tráfico

2.7 Más allá de la apertura del acceso a los mercados, los acuerdos multilaterales también desempeñan un papel clave en el fomento de una colaboración y cooperación más estrechas en cuestiones como la seguridad operacional de la aviación, la gestión del tránsito aéreo, la creación de capacidad y la actividad comercial:

derechos de tercera, cuarta y quinta libertades entre ciudades que no son capitales. El Acuerdo multilateral sobre la liberalización plena de los servicios de transporte aéreo de mercancías se refiere a la liberalización de los derechos de tercera, cuarta y quinta libertades respecto de los servicios de carga aérea.

³ En el marco del PIASA, la etapa 1 liberaliza la tercera, cuarta y sexta libertades; la etapa 2 liberaliza la quinta libertad; y la etapa 3 liberaliza la quinta libertad en las rutas a los países que no sean miembros del acuerdo para todas las líneas aéreas de los países signatarios.

- a) En las Américas, las partes en el ASA MERCOSUR (1996), del Mercado Común del Sur, también se comprometieron a simplificar y normalizar sus leyes y reglamentos en materia de servicios de transporte aéreo, reglamentación de la seguridad operacional, operaciones y licencias al personal. En el ASA también se prevé un mecanismo de revisión para que las partes sigan eliminando las restricciones existentes y mejorando el funcionamiento del transporte aéreo; y
- b) en la ASEAN, el éxito de los acuerdos de cielos abiertos de la ASEAN ha dado lugar al Plan estratégico de transporte de la ASEAN 2016-2025, que orienta las labores regionales para mejorar la gestión del tránsito aéreo y la seguridad operacional y protección de la aviación, mediante la armonización y convergencia de las normas y procedimientos. Ello facilitó la adopción del Plan maestro de gestión del tránsito aéreo de la ASEAN en 2017, que respalda el establecimiento del Cielo ASEAN sin discontinuidades para facilitar el flujo de aeronaves a través de la ASEAN mediante operaciones armonizadas y más seguras de gestión del tránsito aéreo. También se ha avanzado en la armonización de la reglamentación con la firma del Acuerdo de reconocimiento mutuo sobre otorgamiento de licencias a la tripulación de vuelo, en 2017, y el Protocolo de aplicación 1 (IP1) sobre cualificación de dispositivos de instrucción para simulación de vuelo, que se concluirá en 2019.

2.8 Los acuerdos multilaterales también sirvieron de plataforma para entablar diálogos periódicos con el fin de intensificar la colaboración en cuestiones económicas y técnicas de la aviación. Tras la negociación y celebración del ATA ASEAN-China, la ASEAN y China continúan celebrando reuniones anuales para deliberar sobre cuestiones de aviación, examinar las cuestiones comerciales que deben afrontar sus líneas aéreas y seguir liberalizando el ATA ASEAN-China con el fin de aumentar los beneficios para los viajeros de la ASEAN y China. Del mismo modo, en el proyecto de Acuerdo integral de transporte aéreo entre la ASEAN y la UE también se prevé una estrecha cooperación en las esferas de la seguridad operacional de la aviación y los servicios de navegación aérea.

3. CONCLUSIÓN

3.1 El creciente número de acuerdos regionales y multilaterales de servicios aéreos, incluidos los acuerdos de cielos abiertos, constituye una tendencia positiva hacia un sistema de transporte aéreo plenamente liberalizado. Si bien la elaboración y aplicación de un acuerdo internacional para liberalizar el acceso a los mercados a nivel mundial podría ser un objetivo a largo plazo, se insta a los Estados a que estudien la posibilidad de adoptar un método progresivo para promover activamente una liberalización multilateral y gradual a menor escala. Ello será más fácil de lograr y permitirá a los Estados obtener los beneficios socioeconómicos que aporta esa liberalización. En su conjunto, estos acuerdos a pequeña escala podrían ampliarse para sentar las bases de un acuerdo internacional sobre liberalización del mercado de transporte aéreo, que se celebraría en el marco de la OACI.