



NOTA DE ESTUDIO

CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF)

SEXTA REUNIÓN

Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013

Cuestión 2 del

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

2.1: Acceso a los mercados

ESTRATEGIA DE ÁFRICA PARA EL ACCESO A LOS MERCADOS Y CATALIZAR EL CRECIMIENTO DEL TRANSPORTE AÉREO

[Nota presentada por 54 Estados miembros¹, miembros
de la Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC)]

RESUMEN

En esta nota se informa acerca de la estrategia de África relativa a la sostenibilidad del transporte aéreo, por medio de la armonización del marco normativo de acceso a los mercados, con base en las disposiciones de un marco mundial que la OACI debería elaborar como se desprende de la Decisión de Yamoussoukro (YD) de África.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a acordar las recomendaciones del párrafo 5.

Referencias:

Los textos de referencia de la ATConf/6 están disponibles en:
www.icao.int/meetings/atconf6.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Como se concibe en el tratado africano denominado Tratado de Abuja, la integración regional, como estrategia para lograr el crecimiento económico sostenible, sigue siendo la vía para lograr una Comunidad Económica Africana, al conocerse los beneficios que se derivan de la integración, entre los que cabe destacar una mayor movilización de personas, mercancías, servicios y capital y mayor crecimiento económico.

¹ Angola, Argelia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea Ecuatorial, Guinea, Guinea-Bissau, Jamahiriya Libia Árabe, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Sudán del Sur, Swazilandia, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

1.2 En el marco de esta estrategia, el transporte aéreo y, en particular, el acceso a los mercados de transporte aéreo desempeñan un importante papel catalizador en la integración interregional e intrarregional al permitir una mayor accesibilidad entre centros económicos, reducir el tiempo y los costos de viaje y ofrecer conexiones entre varios pares de ciudades y países sin litorales o que no cuentan con transportistas nacionales.

1.3 De acuerdo con la Asociación de líneas aéreas africanas, el transporte aéreo genera directa e indirectamente alrededor de 470 000 empleos en diferentes sectores y un ingreso de unos 1,7 mil millones USD en África (2008). La participación de África en el mercado mundial de la aviación es de aproximadamente 5%. No obstante, la industria africana de la aviación disfrutó, durante el reciente período de crisis económica mundial, de una tasa de crecimiento significativa (de 5% a 7%) en comparación con otras regionales del mundo. En esta nota lo más importante es el volumen del tráfico intraafricano que, en 2008 fue, más o menos, del 30% del total del tráfico de transporte aéreo africano, o sea, 9,8 millones de pasajeros, y se prevé que sobrepasará los 50 millones para 2028 (Doc 9938 de la OACI).

1.4 Reconociendo el principio básico de la aviación internacional, a saber, la soberanía completa y exclusiva de cada Estado respecto del espacio aéreo situado sobre su territorio, como se confirma en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 (Artículo 6), la necesidad de beneficiarse del impacto catalítico del transporte aéreo exige un espacio común para la aviación de acuerdo con las disposiciones de la Decisión de Yamoussoukro relativas al acceso a los mercados.

1.5 El acceso a los mercados, en cuanto al otorgamiento de derechos de tráfico, en particular de quinta libertad, se interrelaciona directamente con otras disposiciones, a fin de permitir la explotación de esos derechos que incluyen cualquier restricción de capacidad y frecuencia, tarifas, designación y autorización, propiedad y control efectivo y exigencias de cumplimiento en materia de seguridad operacional y seguridad de la aviación, así como con disposiciones sobre cómo hacer negocios. También puede conseguirse acceso a los mercados por medio de inversión extranjera en el transportista aéreo de un Estado, en particular mediante la inversión de un transportista aéreo extranjero, tema reservado para una nota aparte que se centra en la propiedad y el control efectivo.

2. LA DECISIÓN DE YAMOUSSOUKRO (YD) — MARCO DE ACCESO A LOS MERCADOS

2.1 La Decisión de Yamoussoukro tiene que ver con la liberalización del acceso a los mercados de transporte aéreo en África. Sus principales objetivos son: a) facilitar las conexiones intraafricanas; y b) desarrollar una red intraafricana. Sus disposiciones abarcan la eliminación de obstáculos, como son las restricciones sobre derechos de tráfico, incluidos los de quinta libertad, restricciones y limitaciones respecto a la capacidad y la frecuencia entre pares de ciudades, y de la ausencia de múltiples posibilidades de designación para líneas aéreas competidoras. En comparación con el acuerdo bilateral de servicios aéreos (ASA) estándar, la Decisión de Yamoussoukro ofrece a las líneas aéreas admisibles de todos los Estados africanos oportunidades justas y equitativas para competir basándose en un conjunto común de criterios de admisibilidad y reglas armonizados.

2.2 El marco estratégico de África para el acceso a los mercados de transporte aéreo depende de la Decisión de Yamoussoukro de 1999 y crea un espacio de aviación intraafricano liberalizado. La principal motivación de la Decisión es liberalizar gradualmente los servicios regulares y no regulares de transporte aéreo intraafricanos, con la finalidad de facilitar el acceso a los mercados de transporte aéreo en África. Esta decisión entró en vigor el 12 de agosto de 2000 y se supone que se ha aplicado a partes estatales sin restricciones desde el 12 de agosto de 2002, dado que se había cumplido la fecha de expiración del período de transición de dos años que se había instituido desde que la decisión entró en vigor.

2.3 La Decisión de Yamoussoukro constituye un instrumento sometido a la protección y el escrutinio del Tratado de Abuja y, por ser una obligación bajo un tratado, dicha decisión es un instrumento jurídicamente vinculante, que crea derechos y obligaciones para los Estados miembros que son actualmente Parte en la Decisión. Estas obligaciones se anteponen a las reglas nacionales que incluyen acuerdos preexistentes o futuros, que se consideran compatibles con las disposiciones de la decisión en cuestión.

2.4 Con respecto a la designación y autorización, el Artículo 6 de la Decisión de Yamoussoukro dispone el derecho de los Estados de designar por escrito a por lo menos una línea aérea para que preste servicios intraafricanos de transporte aéreo, el derecho de designar una línea aérea admisible de otro Estado para que preste servicios aéreos en su nombre y el derecho de designar una línea aérea transnacional africana admisible en la cual tengan participación. Si está convencida de que la línea aérea designada no cumple los criterios de admisibilidad (de conformidad con el Artículo 6.9), la Parte estatal puede rechazar la autorización.

2.5 Los Estados conservan sus derechos soberanos sobre el otorgamiento de derechos de tráfico, de acuerdo con los tratados internacionales, incluido el Acuerdo sobre transporte aéreo internacional, a la vez que se les exige que apliquen las disposiciones de la Decisión de Yamoussoukro para los ASA del mercado intraafricano. También, se requiere que los Estados se aseguren de que los transportistas designados cumplan los criterios de admisibilidad, así como que sigan siendo responsables de supervisar la seguridad operacional y la seguridad de la aviación de sus líneas aéreas designadas.

3. PRINCIPALES RETOS DE LA APLICACIÓN DE LA DECISIÓN DE YAMOUSSOUKRO

3.1 Resulta de vital importancia contar con una industria de la aviación segura, protegida y eficiente a fin de garantizar en África una industria de la aviación sostenible. Por lo tanto, las inquietudes respecto de la seguridad operacional y la seguridad de la aviación que prevalecen en África no dejan de existir con el deseo de mejorar el acceso a los mercados según lo dispuesto en la decisión en cuestión. Aquí, la dificultad estriba en disponer de una supervisión adecuada de la seguridad operacional y la seguridad de la aviación, que es responsabilidad de cada Estado y de las organizaciones regionales de supervisión de la seguridad operacional (RSOO) (véase ATConf/6-WP/7), ahí donde éstas existen.

3.2 Las negociaciones bilaterales más recientes siguen estando influidas por la mentalidad de la diplomacia de la guerra fría. A pesar de la voluntad colectiva de liberalizar en África el acceso a los mercados según el espíritu de las diferentes alianzas y de los distintos acuerdos para compartir códigos, en la práctica, el otorgamiento de derechos sigue confeccionándose a partir de políticas obsoletas que se basan en el viejo acuerdo de tipo Bermudas, poniendo énfasis en el bilateralismo, la reciprocidad y el proteccionismo. La conclusión de un estudio continental sobre la liberalización del transporte aéreo es que la mayoría de los Estados prefiere los acuerdos bilaterales y que éstos son un obstáculo y no un catalizador del proceso de liberalización.

3.3 Conceder autorización en la práctica con base en las disposiciones sobre intercambio bilateral entre los Estados africanos requeriría, por ejemplo, que se firmaran 1 431 ASA entre 54 Estados, así como que se aprobaran 2 862 autorizaciones suponiendo que cada Estado designara sólo una línea aérea. Si bien la mayor parte de los Estados aplica la Decisión de Yamoussoukro, los derechos se otorgan de manera selectiva, en lo que influye la necesidad de reciprocidad y, en algunos casos, se pide el pago de regalías. Algunas líneas aéreas han venido realizando operaciones con derechos de sexta libertad para obviar las restricciones de la quinta libertad en el acceso a los mercados y para promover el desarrollo del tránsito hacia/desde su centro aeroportuario principal. Sin embargo, el tráfico con derechos de sexta libertad constituye un reto importante para la competitividad de los transportistas aéreos africanos frente a

los transportistas no africanos, en lo que respecta al tráfico no intraafricano, intercontinental y de larga distancia. La capacidad intercontinental hacia/desde África que ofrecen los transportistas africanos es del 36,4% en comparación con la capacidad de asientos del 63,6% que ofrecen los transportistas no africanos.

3.4 Otros retos se relacionan directa e indirectamente con las barreras no físicas que impiden el acceso a los mercados, como, por ejemplo, requisitos de visado, restricciones aduanales, restricciones de servicios de escala, asignación de turnos, etc. Estas cuestiones se analizan por separado en otro lugar. Los niveles de acceso a los mercados que se desea obtener sin eliminar dichas barreras no físicas siguen obstaculizando el desarrollo sostenible de los servicios de transporte aéreo en África y en el mundo en general.

4. CONCLUSIONES

4.1 A pesar de los retos antes mencionados, ahí donde se ha aplicado la liberalización del transporte aéreo, ya sea total o parcialmente, se han obtenido beneficios importantes, por ejemplo, mejores conexiones entre pares de ciudades intraafricanas, mejores conexiones y mayor crecimiento del tráfico de pasajeros, en particular en los Estados con gran actividad turística. Algunos transportistas africanos establecidos han ampliado en forma importante su red alrededor de sus centros aeroportuarios (en particular en Johannesburgo, Nairobi, Casablanca, El Cairo y Addis Abeba), ofreciendo mejor conectividad en el continente. Sin embargo, las brechas en el desarrollo de centros aeroportuarios en la región africana, en virtud de la falta de transportistas aéreos africanos dominantes, hace más urgente la necesidad de contar con un mecanismo para el mercado mundial, el cual debería estar guiado por la OACI.

4.2 También, hay evidencia decisiva de que los derechos de quinta libertad, cuando se conceden en forma recíproca, unidos a la creación de nuevas líneas aéreas y designaciones múltiples en algunas rutas, han aumentado las opciones de que dispone el consumidor para elegir vuelos, pero han tenido efectos limitados en los altos niveles de las tarifas aéreas y de los gastos de explotación de las líneas aéreas en África.

4.3 Existe la necesidad de moverse del actual statu quo de liberalización parcial, dominado por el bilateralismo, hacia el multilateralismo, que se basa en el interés común y en el de los consumidores. Esto necesitaría la armonización de los reglamentos fragmentados y textos de orientación detallados de la OACI. Los futuros textos de orientación de la OACI deberían tener en cuenta los modelos de ASA regionales liberalizados o, como en el caso de África, los modelos basados en la Decisión de Yamoussoukro que cumplan plenamente las disposiciones de la misma.

4.4 Los criterios de admisibilidad constituyen un eslabón importante que permite asegurarse de que los transportistas designados en rutas designadas cumplan normas mínimas de seguridad operacional y seguridad de la aviación, así como requisitos de solvencia económica. Se necesitan textos de orientación sobre la determinación de la admisibilidad, que expliquen los criterios que ya se especifican en textos de orientación existentes en materia de seguridad operacional, seguridad de la aviación y competencia leal.

4.5 Los Estados requerirían asistencia para revisar los ASA actuales y establecer ASA futuros apropiados, a fin de cumplir las disposiciones de la Decisión de Yamoussoukro. Dado que se requiere un patrón común, se pide celebrar una Conferencia de la OACI sobre negociaciones de servicios aéreos (ICAN) específica para África para que los Estados africanos puedan realinear sus acuerdos bilaterales existentes con las disposiciones de la Decisión de Yamoussoukro. En realidad, cuanto más ASA que cumplan las disposiciones de esta decisión se establezcan, mayor será el nivel de acceso a

los mercados que estaría a la altura de las posibilidades de África. También, esto proporcionaría a los Estados africanos la oportunidad para revisar sus ASA con los países no africanos, en particular los ASA con disposiciones que pueden considerarse incompatibles con la Decisión de Yamoussoukro.

5. RECOMENDACIONES

5.1 Se invita a la Conferencia a convenir en que la OACI prepare textos de orientación sobre la implantación de los modelos internacionales liberalizados de ASA presentados durante la sexta Conferencia mundial de transporte aéreo.

— FIN —