

CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA LIBERALIZACIÓN

Montreal, 24 - 29 de marzo de 2003

Cuestión 2 del

orden del día: Examen de aspectos clave de la reglamentación en la liberalización

2.2: Acceso a los mercados

LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CARGA AÉREA

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

La presente nota trata sobre las características distintas de la carga aérea internacional y el régimen reglamentario prevaleciente en los Estados, se analiza la necesidad de una reforma de la reglamentación y se proponen medidas para lograr una mayor liberalización de este sector.

En el párrafo 6.1 figuran las medidas propuestas a la Conferencia.

REFERENCIA

Doc 9626, *Manual de reglamentación del transporte aéreo internacional*

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La carga aérea es un elemento importante del transporte aéreo internacional¹. El volumen de carga aérea ha aumentado considerablemente en todo el mundo durante el último decenio, registrándose un crecimiento medio anual superior al del tráfico de pasajeros (salvo en 2001 cuando ambos disminuyeron). La carga aérea desempeña una función cada vez más importante en la economía mundial, así como en el desarrollo nacional y el comercio internacional de muchos Estados y a menudo es decisiva en los países en desarrollo sin litoral o isleños y en los Estados que exportan principalmente mercancías de valor elevado o productos perecederos.

¹ En el contexto de esta nota, el término “carga” (que puede sustituirse indistintamente por “flete”) incluye la carga por “servicio expreso” pero no el correo (que se refiere únicamente a objetos tramitados por administraciones postales para su despacho a otras administraciones postales).

1.2 Si bien el régimen de reglamentación vigente, constituido principalmente por unos 4 000 acuerdos bilaterales de servicios aéreos y que comprende tanto los servicios de pasajeros como los de carga, ha proporcionado una base para el crecimiento y desarrollo constantes del servicio de carga aérea, también se ha puesto en tela de juicio y algunos Estados, así como el sector del transporte de carga aérea, lo han considerado como un obstáculo importante al funcionamiento eficiente y económico óptimo de las redes y los servicios de carga aérea. Se están formulando cada vez más recomendaciones de reforma de la reglamentación a fin de tener en cuenta las características distintas del transporte de carga aérea y para un trato de reglamentación especial distinto del servicio de pasajeros. En esta nota se examina el régimen de reglamentación de la carga aérea, se señalan algunas de sus características específicas y se analizan los posibles enfoques normativos, incluido un arreglo de reglamentación recomendado para acelerar la liberalización, en particular, de las operaciones exclusivamente de carga.

2. ANTECEDENTES

2.1 El transporte internacional de carga aérea tiene las características específicas que se indican a continuación:

- a) por su carácter mismo, la carga se ve menos afectada que los pasajeros por el plazo entre los puntos de origen y destino (salvo el servicio expreso), las rutas y las escalas. Mientras los pasajeros deben transportarse sin demora a su destino, la carga puede a menudo esperar, si no se cuenta inmediatamente con el espacio necesario, y puede asimismo transportarse por rutas diversas o hacer varias escalas;
- b) mientras los pasajeros pueden hacer viajes de ida y vuelta, por lo general la carga aérea se transporta en un solo sentido. Existen pocas rutas en que el volumen de la carga transportada sea idéntico o semejante en ambas direcciones; en cambio, existen muchas rutas en que el volumen es varias veces más grande en un sentido que en el otro; y
- c) la carga aérea suele utilizar más el transporte intermodal, o sea, combinando otros medios de transporte, p. ej., camión, tren o barco, con aeronaves. Esto permite que los servicios exclusivamente de carga utilicen aeropuertos más distantes y menos congestionados que no son atractivos para los servicios de pasajeros.

2.2 Diversas categorías de transportistas se ocupan del transporte internacional de la carga, incluyendo:

- a) líneas aéreas internacionales regulares que explotan aeronaves de pasajeros, aeronaves combinadas o aeronaves exclusivamente de carga y ofrecen servicios de carga regulares o no regulares; algunas de estas líneas aéreas han creado una división especial para las operaciones exclusivamente de carga (tales como Lufthansa Cargo, Northwest Cargo, Singapore Airlines Cargo);
- b) los transportistas internacionales exclusivamente de carga que explotan aeronaves exclusivamente de carga y ofrecen servicios regulares y no regulares (tales como Cargolux);
- c) los transportistas internacionales de envíos por expreso/paquetes pequeños (también conocidos como integradores) que explotan aeronaves de carga y brindan servicios multimodales (tales como FedEx, UPS); y

- d) las líneas aéreas internacionales exclusivamente de carga con servicios no regulares, algunas de las cuales ofrecen servicios especializados tales como el transporte de animales vivos, flores y equipo pesado.

2.3 La mayoría de las líneas aéreas internacionales regulares consideran la carga transportada en el compartimiento de la cubierta inferior como una fuente adicional de ingresos, tratándola como un subproducto de sus servicios de pasajeros. Sin embargo, en un entorno más competitivo los ingresos procedentes de la carga aérea puede adquirir mayor importancia, especialmente en una ruta con suficiente volumen de tráfico de carga para justificar el uso de aeronaves mixtas (que transportan tanto pasajeros como carga en la cubierta principal). Actualmente, más del 50% de la carga aérea internacional de pago de servicios regulares y no regulares es generado por transportistas combinados (que transportan la carga en la bodega o en aeronaves combinadas en servicios regulares de pasajeros), mientras que el resto es por líneas aéreas exclusivamente de carga.

2.4 Los Estados han tomado medidas unilaterales, bilaterales y multilaterales para liberalizar los servicios de carga. Un ejemplo de una medida unilateral a nivel de Estado ha sido la India que ha abierto ciertos aeropuertos a servicios exclusivamente de carga para todos los transportistas aéreos sin exigir reciprocidad bilateral. Se han registrado 28 acuerdos bilaterales de tipo “cielos abiertos” que proporcionan a los servicios exclusivos de carga derechos de tráfico adicionales en la forma de la denominada Séptima libertad (el derecho de realizar tráfico entre el Estado parte del acuerdo bilateral y un tercer Estado sin el requisito de que el servicio tenga que estar conectado a un servicio con destino al Estado del transportista o procedente del mismo, ni constituya una extensión de dicho servicio) para los servicios regulares y no regulares. Además, muchos Estados han incluido en sus acuerdos de servicios aéreos disposiciones especiales para las operaciones de carga aérea, o han permitido una mayor flexibilidad de rutas. El acuerdo de “cielos abiertos” del Pacto Andino incluye libertad total para los vuelos no regulares exclusivamente de carga para las líneas aéreas de los Estados miembros dentro de la región y entre Estados miembros y un tercer país.

2.5 La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), una organización de 30 Estados desarrollados, ha producido y publicado en 2002 un amplio examen de la situación actual y de las perspectivas a largo plazo de la industria de carga aérea, así como un protocolo modelo muy completo relativo a los acuerdos bilaterales de servicios aéreos existentes y un acuerdo multilateral global distinto². En la elaboración de esta nota y en las propuestas para liberalizar aún más la carga aérea se ha tenido en cuenta el estudio de la OCDE. Algunos miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) consideran también que la carga aérea debería incluirse en el Anexo sobre los servicios de transporte aéreo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

3. ANÁLISIS

3.1 En un entorno cada vez más mundializado y liberalizado, las operaciones de carga tienen que ser lo más eficientes, económicas y expeditas posibles para responder a las demandas de los usuarios, en especial con respecto al transporte de carga de alto valor o envíos con plazos críticos. Muchas de las disposiciones en el marco de los actuales acuerdos bilaterales de servicios aéreos, debido a que están principalmente diseñados para el transporte de pasajeros, pueden limitar la capacidad de los transportistas aéreos de responder a la evolución del mercado y explotar el potencial del mercado regional y mundial que de otra forma sería viable.

3.2 Uno de los problemas principales para los explotadores de servicios exclusivamente de carga, por ejemplo, es la falta de flexibilidad respecto a los derechos de acceso a los mercados en los acuerdos de servicios aéreos. Las limitaciones que suelen imponerse a los servicios de pasajeros con respecto a las rutas, derechos de tráfico, frecuencias, etc., pueden también aplicarse a los servicios exclusivamente de carga. Dado

² “Liberalización del transporte de carga aérea”, OCDE. Mayo de 2002.

que existe una afinidad muy limitada entre las operaciones de transporte de pasajeros y de carga (por ejemplo, clientes diferentes, necesidades diferentes en materia de horas de salida y llegada, desequilibrio en los movimientos de tráfico según la dirección), debido a estas restricciones reglamentarias, a los transportistas aéreos les resulta difícil explotar servicios exclusivamente de carga que sean económicamente viables.

3.3 Los explotadores exclusivamente de carga están también sometidos a una variedad de otras reglas que afectan a las oportunidades operacionales y comerciales, por ejemplo, los requisitos relativos a propiedad y control nacionales, restricciones sobre el uso de aeronaves arrendadas, servicios de escala y arreglos de cooperación comercial tales como la reserva de capacidad y los códigos compartidos. Los explotadores de servicios exclusivamente de carga pueden afrontar otros problemas en materia de reglamentación: prohibiciones de vuelos nocturnos que a menudo limitan la flexibilidad para establecer las horas de vuelo, particularmente en el caso de servicios de mensajerías y expreso; y en algunos casos, limitaciones en cuanto a turnos que pueden utilizarse para vuelos de carga, especialmente en los aeropuertos congestionados, donde los servicios de pasajeros reciben mayor prioridad que las operaciones exclusivamente de carga.

3.4 Al considerar una mayor liberalización del sector de carga aérea, debería reconocerse que subsisten algunas inquietudes acerca de la necesidad de que las operaciones internacionales de carga aérea sean objeto de un trato especial. Algunos transportistas y sus gobiernos tal vez no estén dispuestos a conceder un trato liberal distinto para la carga aérea, dado que consideran su postura en materia de competencia como una combinación indivisible de operaciones de pasajeros y carga. Este modo de pensar podría reflejar una preocupación de que si la carga recibiera un trato distinto se perdería cierto peso en las negociaciones respecto a los pasajeros, especialmente cuando el transportista no explota servicios exclusivamente de carga. No obstante, para la reforma necesaria, los gobiernos deben evaluar dichas opiniones teniendo en cuenta las ventajas económicas generales (comercio y desarrollo) que pueden obtenerse si se liberaliza el acceso a los mercados y las ventajas para los usuarios de la carga aérea, tales como los exportadores, en particular.

3.5 Otra inquietud relacionada con la liberalización de la carga aérea es el equilibrio de la competencia entre los diferentes tipos de transportistas aéreos que transportan carga aérea, aquellos que transportan la carga en combinación con pasajeros y aquellos que transportan exclusivamente carga (los explotadores de carga exclusivamente). Los transportistas exclusivamente de carga tienen posibles ventajas en términos de capacidad y flexibilidad al utilizar aeropuertos menos congestionados pero pueden tener ciertas desventajas con respecto a los transportistas combinados en términos de acceso a aeropuertos congestionados y fijación del precio de su servicio según el costo marginal.

3.6 Las operaciones mixtas son parte del régimen de los servicios de pasajeros, y por consiguiente influyen directamente en su ritmo de liberalización los cambios en la evolución de ese régimen. Por consiguiente, sería sumamente útil que la exploración de una mayor liberalización en el transporte de carga aérea internacional se centrara en posibles medidas para servicios exclusivamente de carga que puedan recibir un trato distinto de los servicios de pasajeros. El objetivo principal debería consistir en medidas para los servicios internacionales regulares exclusivamente de carga (que siguen transportando cerca del 60% del tráfico total de carga aérea internacional), dado que son los que más quedan afectados por los arreglos actuales, concebidos principalmente para los servicios de pasajeros.

3.7 Teniendo en cuenta los problemas que enfrentan las operaciones de servicios exclusivamente de carga que se han enumerado en los párrafos 3.2 y 3.3 anteriores, los explotadores de servicios exclusivamente de carga necesitan arreglos de reglamentación que permitan mayor flexibilidad operacional y de rutas, mayores derechos de tráfico, particularmente en lo que atañe a los puntos más alejados y requisitos menos rigurosos respecto a la propiedad nacional, uso de aeronaves arrendadas, así como otras libertades comerciales (p. ej., servicios de escala). Los Estados podían considerar las medidas que se describen a continuación en sus negociaciones de transporte aéreo y trato de las operaciones de servicios exclusivamente de carga.

- a) Respecto de los derechos de tráfico, podría considerarse la posibilidad de otorgar derechos más allá de la Tercera y Cuarta libertades (p. ej., Quinta a Séptima libertades), lo que añadiría flexibilidad a la planificación de los servicios de carga aérea, particularmente considerando que el tráfico de carga suele constituir un movimiento en un solo sentido. Estos derechos permitirían también a los explotadores de carga aérea organizar los servicios más directos y eficientes posible, sin limitarse a las rutas establecidas principalmente para los servicios de pasajeros. Las operaciones triangulares y las mejores posibilidades de tráfico de ida y vuelta corregirían el problema del desequilibrio respecto al sentido del tráfico, aumentarían la eficacia económica y comercial del transporte de carga aérea y mejorarían los servicios para los usuarios.
- b) En cuanto a flexibilidad de rutas y operaciones, podría considerarse la posibilidad de mayor liberalización para permitir, entre otras cosas: 1) explotación de vuelos en uno o dos sentidos; combinación de varios números de vuelo dentro de una misma operación de aeronave; omisión de una o varias escalas; 2) eliminación de las restricciones respecto a frecuencia, tipo de aeronave y capacidad utilizadas para las operaciones; 3) concertación de acuerdos comerciales con otros transportistas, tales como reserva de capacidad, códigos compartidos y arreglos entre líneas aéreas; y 4) combinación en la misma aeronave de tráfico que se origina en los territorios de las partes interesadas, así como en el de terceros.
- c) Respecto de los requisitos de propiedad y control, también se aplicaría a los transportistas exclusivamente de carga el arreglo de reglamentación liberalizado analizado en la nota ATConf/5-WP/7.
- d) Respecto del arrendamiento de aeronaves, la capacidad de utilizar aeronaves arrendadas es muy importante para las operaciones de carga aérea porque puede aumentar la flexibilidad en la industria del transporte de la carga aérea al facilitar operaciones de carga con capital limitado. El arrendamiento puede también reducir la falta de capacidad, así como los niveles de costos y deudas. Puede también contribuir a reforzar la competencia porque permite a los pequeños transportistas de carga entrar en un mercado que no estaría financieramente a su alcance sin una aeronave arrendada. Por consiguiente, por regla general, debería permitirse el arrendamiento, a condición de cumplirse los correspondientes requisitos de seguridad operacional. Se reconoce que existen preocupaciones respecto a ciertos aspectos de seguridad operacional y económicos de dicha práctica. Además, hay diferencias en el trato de reglamentación concedido por los Estados. Por consiguiente, se necesita un trato más común y uniforme a nivel internacional, particularmente en los casos de aeronaves arrendadas con tripulación. En la nota ATConf/5-WP/9 sobre arrendamiento de aeronaves se analiza un posible arreglo de reglamentación para satisfacer dicha inquietud.
- e) Puede considerarse la posibilidad de arreglos más liberales para otros aspectos concretos de las operaciones exclusivamente de carga, incluyendo libertades de fijación de precios, transporte multimodal, servicios de escala y almacenamiento (aunque ambos deberían estar sujetos a consideraciones de seguridad), así como despacho aduanero y otros arreglos de facilitación.

4. CONCLUSIONES

- 4.1 Se invita a la Conferencia a concluir lo siguiente:

- a) la carga aérea y en particular las operaciones exclusivamente de carga deberían tenerse en cuenta para una liberalización acelerada y una reforma de la reglamentación en vista de sus características distintas, la naturaleza de la industria de la carga aérea y los posibles beneficios comerciales y económicos resultantes de dicha reforma;
- b) los Estados deberían:
 - i) considerar la posibilidad de una liberalización unilateral del acceso a los mercados exclusivamente de carga sin el requisito de reciprocidad bilateral o negociación; y
 - ii) considerar medidas para liberalizar los servicios exclusivamente de carga en sus negociaciones existentes y futuras sobre servicios aéreos y en su tratamiento de reglamentación. En el párrafo 3.7 se incluye una lista parcial de dichas medidas.

5. ARREGLO DE REGLAMENTACIÓN RECOMENDADO

5.1 La liberalización de la carga aérea, incluyendo los servicios exclusivamente de carga, podría abordarse mediante los acuerdos existentes y futuros de servicios aéreos recurriendo a una cláusula en un anexo sobre servicios de carga aérea. Los Estados podrían utilizar un anexo de este tipo en distintas etapas de la liberalización de los servicios internacionales de transporte aéreo. El anexo tendría dos elementos básicos. En primer lugar, disposiciones que aseguren el acceso no discriminatorio a todos los explotadores de carga (ya sea de servicios combinados o de servicios exclusivamente de carga) a las instalaciones y servicios comunes tales como el despacho de carga, manipulación, almacenamiento y servicio intermodal así como los elementos cuya liberalización supone repercusiones en la competencia tales como la compartición de códigos, el arrendamiento, los arreglos de reserva de capacidad y fijación de precios. Dicha liberalización se habría aplicado previamente a las operaciones de pasajeros únicamente. Además, al utilizar un anexo, cuando los elementos en el acuerdo principal se liberalicen para los servicios de pasajeros, el mismo trato podría proporcionarse a los servicios de carga aérea en forma armonizada. En las últimas etapas de liberalización, el anexo podría dejar de ser necesario. De hecho, el anexo propuesto sería redundante con respecto a muchos acuerdos de “cielos abiertos” porque todos los elementos en el anexo se habrían liberalizado en el acuerdo principal. El segundo elemento básico es que el anexo liberalizaría los servicios exclusivamente de carga en el máximo grado posible. Permitiría el derecho de Tercera a Séptima libertades del aire para los servicios exclusivamente de carga en operaciones de servicios regulares o no regulares. La flexibilidad operacional se describe en términos generales e incluye aquellos elementos normalmente considerados como importantes para las operaciones exclusivamente de carga.

5.2 El anexo propuesto no crearía un régimen aparte e independiente para las operaciones de carga aérea que permanecerían sujetas a las disposiciones del acuerdo principal, como la protección y seguridad, así como otras condiciones a las cuales están sujetos los servicios aéreos internacionales, como las reglas de asignación de turnos y los procedimientos aplicables a los aeropuertos congestionados. El texto del anexo propuesto por la Secretaría sólo es un modelo y los Estados podrían considerar necesario modificarlo a fin de ajustarlo a sus circunstancias particulares. Por ejemplo, si un acuerdo bilateral o multilateral ya ha liberalizado sus servicios no regulares, no será necesario incluir los servicios exclusivamente de carga no regulares en el anexo de carga aérea.

5.3 El siguiente arreglo de reglamentación, en forma de proyecto de anexo modelo, se propone a la consideración de la Conferencia para que los Estados contratantes lo utilicen a su discreción en sus acuerdos de servicios aéreos bilaterales, regionales o plurilaterales. Esta disposición se ha incluido en el modelo de acuerdo de servicios aéreos (véase ATConf/5-WP/17).

ANEXO SOBRE LOS SERVICIOS DE CARGA AÉREA

Las Partes convienen lo siguiente:

1. *Toda línea aérea designada que se ocupe del transporte internacional de carga aérea*
 - a) *recibirá un tratamiento no discriminatorio con respecto al acceso a instalaciones y servicios para el despacho de la carga, la manipulación, almacenamiento y facilitación;*
 - b) *puede utilizar o explotar directamente otros modos de transporte;*
 - c) *puede utilizar aeronaves arrendadas siempre que dicha operación cumpla con las normas de protección y seguridad que se aplican a otras aeronaves de líneas aéreas designadas;*
 - d) *puede concertar arreglos cooperativos con otros transportistas aéreos, incluyendo aunque no limitándose, a los de códigos compartidos, reserva de capacidad y servicios entre líneas aéreas;*
 - e) *puede determinar sus propias tarifas de carga que no requerirán ser registradas ante ninguna autoridad aeronáutica por ninguna de las Partes.*

2. *Además de los derechos indicados en el párrafo 1, cada línea aérea designada, que se ocupe del transporte de carga exclusivamente en servicios regulares y no regulares puede proporcionar dichos servicios hacia y desde el territorio de cada Parte, sin restricciones con respecto a la frecuencia, capacidad, rutas, tipo de aeronave y origen o destino de la carga.*

6 MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

6.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) examinar y adoptar las conclusiones que figuran en el párrafo 4; y
- b) recomendar la adopción del anexo modelo sobre los servicios de carga aérea que figura en el párrafo 5.

— FIN —