

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

ACCESO A LOS MERCADOS

(Nota presentada por Angola, Argelia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Jamahiriya Árabe Libia, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, 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, Swazilandia, Togo, Túnez, Uganda, Zambia, Zimbabwe)

RESUMEN

En esta nota se examina y se recomienda un enfoque para asegurar la participación efectiva y sostenida de los Estados africanos en el mercado del transporte aéreo internacional.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 5.

REFERENCIAS

Decisión Yamoussoukro de 1999
ATConf/5-WP-8 — Liberalización del acceso a los mercados
Informe del 16º período de sesiones plenario de la CAFAC
(El Cairo, 21-26 de abril de 2001)

¹ La versión en francés fue proporcionada por los Estados africanos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El transporte aéreo es importante para África por su función en la creación de lazos económicos, culturales y sociales dentro del continente y con el resto del mundo. Además, es un componente esencial en la integración física y económica del continente y facilita el crecimiento económico, el comercio y el turismo en África.

1.2 Por lo tanto, es indispensable asegurar una participación efectiva y sostenida de los Estados africanos en el transporte aéreo internacional. La postura de los Estados africanos sobre los siguientes asuntos que debe examinar la Conferencia está guiada por el objetivo de esta política.

2. ANÁLISIS

2.1 **Liberalización del acceso a los mercados y evolución posterior a la ATConf/4**

2.1.1 El acceso a los mercados es fundamental para la participación en los servicios de transporte aéreo. La extensión y la naturaleza del acceso a los mercados determina gran parte del éxito de los transportistas aéreos. De ahí que toda política sobre la liberalización del acceso a los mercados debe garantizar la participación de los transportistas africanos en el transporte aéreo. Ese proceso debe, como necesidad imperativa, tomar en consideración las disparidades en las economías, los recursos, la envergadura y en la capacidad para competir de los transportistas africanos.

2.1.2 En este contexto, los Estados africanos han convenido en una política de liberalización que no permitiría una liberalización completa e inmediata del acceso a los mercados a escala mundial. Por el contrario, los Estados africanos han optado por continuar liberalizando bilateralmente con terceros y han establecido una política regional para liberalizar dentro de África. Este enfoque lograría los dos objetivos de la liberalización fortaleciendo al mismo tiempo los transportistas aéreos para que estos puedan competir eficazmente en el nuevo contexto de competencia intensificada.

2.2 **Acuerdos bilaterales**

2.2.1 Esa postura es compatible con la conclusión de la Conferencia mundial de 1994 de que cada Estado debería elegir en cuanto al grado y al ritmo de liberalización, empleando vías bilaterales, regionales o mundiales, de acuerdo con las circunstancias.

2.2.2 Desde 1994, los Estados africanos han procurado liberalizar el acceso a los mercados por todas esas vías. En el plano bilateral, se ha producido un progreso importante entre los Estados africanos, dado que la mayoría de ellos han liberalizado los acuerdos bilaterales entre ellos permitiendo un acceso sin restricciones a los derechos de tráfico de la tercera y la cuarta libertades, y en algunos casos de la quinta libertad. Además, varios países africanos han firmado acuerdos bilaterales de transporte aéreo de “cielos abiertos” con los Estados Unidos de América y terceros países.

2.3 **Marco de la política subregional**

2.3.1 También han ocurrido acontecimientos de gran importancia en el ámbito subregional. De hecho, en la mayoría de los casos las subregiones han determinado el ritmo, imponiendo medidas para liberalizar el acceso a los mercados dentro y a través de las subregiones. Esto incluía el programa de COMESA y los de otras subregiones como CEMAC, CEDEAO, EAC y SADC que también adoptaron sus respectivos programas de liberalización, cuya ejecución se incorporó más tarde en la Decisión de Yamoussoukro.

2.4 **Marco de la política regional — Decisión de Yamoussoukro**

2.4.1 El acontecimiento normativo más importante ocurrido en África a escala regional después de 1994 fue la adopción, en 1999, de la Decisión relativa a la aplicación de la Declaración de Yamoussoukro de 1988. La Decisión entró en vigor en agosto de 2000.

2.4.2 La Decisión es un marco interno de política africana sobre la liberalización del acceso a los mercados de transporte aéreo en África para los transportistas africanos que reúnan las condiciones. Entre otras cosas, la Decisión prevé:

- a) el libre intercambio de derechos de tráfico, incluyendo los de la quinta libertad entre Estados africanos;
- b) la designación múltiple por pares de ciudades por cada Estado parte;
- c) ninguna restricción de frecuencias ni de capacidad ofrecida en los servicios aéreos que enlacen cualquier combinación de pares de ciudades;
- d) la completa liberalización de las tarifas;
- e) la completa liberalización de los servicios de carga y no regulares; y
- f) el fomento de la cooperación comercial y de otro tipo entre las líneas aéreas africanas.

2.4.3 La Decisión preveía un período provisional de dos años en que los Estados tenían la opción de aplicar parcial o totalmente las medidas adoptadas por la Decisión. Por consiguiente, el plazo para la plena aplicación de la Decisión era el 11 de agosto de 2002, al finalizar el período provisional de dos años; sin embargo, la aplicación ha sido lenta. El órgano de supervisión continental está trabajando mucho con los grupos económicos subregionales para llevar a cabo la plena aplicación.

2.5 **Organización Mundial del Comercio (OMC)**

2.5.1 Se considera que la Organización Mundial del Comercio y otras organizaciones han establecido sus derechos de aumentar su participación en la liberalización del transporte aéreo. La intención es extender la aplicación de los principios del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) más allá de los tres servicios (SRC, mantenimiento, ventas y comercialización) que figuran en el Anexo sobre los servicios de transporte aéreo.

2.5.2 Aparte del problema del principio de la nación más favorecida, la experiencia de los Estados africanos y de otros países en desarrollo es que los principios del AGCS se aplican para beneficio de los países desarrollados y que ya tienen recursos. En el mejor de los casos, los subsidios para la agricultura de los gobiernos europeos, estadounidense y japonés, han empobrecido a los granjeros africanos y, en el peor de los casos, han hecho que cesen en sus actividades. Los Estados africanos no apoyarían, por lo tanto, que se agreguen los servicios aéreos al marco del AGCS. Los gobiernos africanos pueden usar el transporte aéreo para intercambiarlo por otros beneficios o concesiones.

2.5.3 Dado el problema bien determinado y documentado que existe con la aplicación del principio de la nación más favorecida del AGCS, el AGCS no es el vehículo ideal para la liberalización de los servicios de transporte aéreo. La OACI debería seguir siendo el único organismo que dirija el proceso de liberalización; tiene la experiencia y los especialistas pertinentes.

2.6 **Limitaciones aeroportuarias para el acceso**

2.6.1 La falta de capacidad aeroportuaria y el consiguiente racionamiento del acceso a los aeropuertos no constituye un problema en los aeropuertos africanos. Sin embargo, las limitaciones aeroportuarias para el acceso a los principales aeropuertos de Europa son un impedimento serio para el acceso a los mercados de los transportistas africanos. En la mayoría de los casos, la falta de capacidad aeroportuaria se ha invocado como razón suficiente para negar a los transportistas africanos el acceso a los principales aeropuertos de Europa. Esto ha producido consecuencias importantísimas para las operaciones de los transportistas africanos interesados.

2.6.2 Teniendo en cuenta lo que antecede, los Estados africanos apoyan un sistema de asignación de turnos que:

- a) sea mundialmente compatible;
- b) tenga como objetivo único el máximo uso, efectivo y para el mercado, de la capacidad aeroportuaria;
- c) sea transparente, equitativo y no discriminatorio; y
- d) sea simple, práctico y económicamente sostenible.

2.7 **Arrendamiento de aeronaves en el transporte aéreo internacional**

2.7.1 El arrendamiento de aeronaves, que es una fuente importante para satisfacer las necesidades de capacidad de África tiene repercusiones importantes para los transportistas africanos respecto al acceso a los mercados.

2.7.2 Sin embargo, existen preocupaciones, particularmente con respecto a la vigilancia de la seguridad operacional. Esto ocurre más a menudo cuando el explotador de la aeronave arrendada no tiene la capacidad de mantenimiento y el Estado también carece de capacidad para ejercer la vigilancia de la seguridad operacional. El otro aspecto preocupante está relacionado con el posible ejercicio de los derechos de tráfico, cuando el arrendador es una línea aérea que no tiene derechos de tráfico en las rutas explotadas por el arrendatario. Los Estados africanos comparten estas preocupaciones, particularmente si el arrendador es un transportista que está fuera de África y no está comprendido en las disposiciones de la Decisión de Yamoussoukro.

2.8 **Liberalización de los servicios de carga aérea**

2.8.1 Las operaciones de carga aérea son útiles para facilitar las importaciones y exportaciones de los países africanos. Por lo tanto, la liberalización de los servicios de carga aérea ofrecería la oportunidad para que los exportadores africanos lleguen a mercados extranjeros importantes a los que de otra forma no podrían llegar.

2.8.2 Es por esto que la Decisión de Yamoussoukro prevé la completa liberalización de los servicios de carga aérea.

2.8.3 Se considera que las operaciones de carga tienen características importantes que son distintas de los servicios de pasajeros. Sin embargo, a escala mundial la plena liberalización debería tener en cuenta la asimetría que existe en el nivel de desarrollo económico y en los recursos de que disponen los competidores de diferentes países.

3. **CONCLUSIONES**

3.1 **Liberalización del acceso a los mercados**

3.1.1 La principal conclusión que debe extraerse de lo dicho es que los Estados africanos han optado por comenzar por una liberalización gradual a escala regional, porque aún no es tiempo para la liberalización mundial; únicamente, después de que se logre el programa interno para África, podría esperarse que la liberalización se extienda a otras regiones del mundo.

Más aún:

- a) después de la Conferencia mundial de transporte aéreo de 1994, se ha realizado un progreso considerable en la liberalización con respecto al acceso a los mercados en África en los ámbitos bilateral, subregional y regional;
- b) dadas las disparidades inherentes y la posición desventajosa de los Estados africanos para la competencia con respecto a otras regiones del mundo, una política de transporte aéreo apropiada, como la Decisión de Yamoussoukro, es el único instrumento que garantiza la participación sostenida y efectiva de África en el transporte aéreo internacional;
- c) África procurará alcanzar el pleno acceso a los mercados dentro del continente, adoptando al mismo tiempo un enfoque bilateral para liberalizar el acceso a los mercados con terceros países o grupos de países;
- d) dadas las disparidades y las injusticias del AGCS en otros sectores, tales como subsidios para la agricultura en los países desarrollados que han conducido al empobrecimiento de los granjeros africanos, no sería apropiado en esta etapa agregar la liberalización del transporte aéreo al marco del AGCS;
- e) en estas circunstancias, el pleno acceso a los mercados a escala mundial sería para detrimento de los transportistas africanos en su situación actual y se comprometería la participación de éstos en los mercados de transporte aéreo.

3.2 **Liberalización de los servicios de carga aérea**

3.2.1 Por lo que respecta a las conclusiones de la Secretaría de la OACI, en general los Estados africanos están de acuerdo con las conclusiones generales de que la liberalización de los servicios de carga aérea podría acelerarse. En particular, los Estados africanos apoyan la adopción del proyecto propuesto de Modelo de Anexo sobre servicios de carga aérea porque toma en cuenta las preocupaciones respecto a la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y los derechos de tráfico.

4. **RECOMENDACIONES**

4.1 **Liberalización del acceso a los mercados**

4.1.1 A la luz de lo expuesto, los Estados africanos coinciden con las conclusiones expuestas en el párrafo 4 de la nota WP/8 de la Secretaría y proponen la adopción de las mismas.

4.1.2 Además, los Estados africanos desean reiterar su posición de la forma siguiente:

- a) África está comprometida en llevar a cabo la liberalización gradual del acceso a los mercados en la que ya se ha embarcado con la adopción y aplicación gradual de la Decisión de Yamoussoukro;

- b) África no apoya una liberalización del acceso a los mercados a escala mundial que incluiría el otorgamiento sin restricciones de derechos de tráfico más allá de la tercera y la cuarta libertades. Esto debería continuar basándose en acuerdos bilaterales de servicios aéreos y otros acuerdos multilaterales en los que los Estados africanos podrían ser parte;
- c) los derechos de tráfico inherentes deben ser la base para la autorización de operaciones dentro del marco de un acuerdo comercial. No debería permitirse a las líneas aéreas de terceros países tener acceso a los mercados por medio de estos acuerdos comerciales;
- d) la evolución de los futuros acuerdos normativos sobre el acceso a los mercados deberían coordinarse dentro de la OACI como el único órgano con una perspectiva más amplia sobre el transporte aéreo internacional. Otras organizaciones no son el vehículo apropiado para la liberalización del transporte aéreo.

4.2 Limitaciones aeroportuarias al acceso

4.2.1 Entretanto, si bien estamos de acuerdo con la conclusión que figura en el apartado e) del párrafo 4.1 de la nota WP/8, debería acordarse preferencia a los transportistas africanos en la asignación de turnos en los aeropuertos congestionados. Esto se haría en la forma de medidas preferenciales no recíprocas dirigidas a asegurar la participación efectiva de los transportistas africanos en el transporte aéreo internacional.

4.3 Arrendamiento de aeronaves en el transporte aéreo internacional

4.3.1 La cláusula modelo propuesta para el arrendamiento de aeronaves en gran medida trata de estas preocupaciones. Por lo tanto, los Estados deberían apoyar la adopción de dicha cláusula.

4.3.2 Por consiguiente, se propone que los Estados adopten las conclusiones que figuran en el párrafo 5 de la nota WP/9.

4.4 Liberalización de los servicios de carga aérea

4.4.1 Todo proceso de liberalización en materia de carga debería tener en cuenta, por lo tanto, la realidad de la situación económica, los recursos, la envergadura y la capacidad de competir de las líneas aéreas africanas que limitan su participación efectiva en las operaciones de carga aérea. Por consiguiente, los Estados africanos proponen que la liberalización respecto a la carga aérea se base en:

- a) cambios graduales, progresivos, ordenados y con salvaguardias;
- b) la diferenciación entre transportistas combinados, transportistas exclusivamente de carga y transportistas integrados, dado que operan bajo diferentes regímenes normativos;
- c) la liberalización de los servicios combinados de pasajeros y carga debe seguir los mismos principios que las operaciones de pasajeros; y
- d) la plena liberalización mundial de las operaciones exclusivamente de carga y de las operaciones de carga especializadas.

5. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

5.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) examinar y adoptar las conclusiones que figuran en el párrafo 3; y
- b) adoptar las recomendaciones que figuran en el párrafo 4.

— FIN —