



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

AMPLIACIÓN DEL ACCESO A LOS MERCADOS DEL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota de estudio se examinan asuntos relativos a la liberalización del acceso a los mercados, centrándose en el intercambio de derechos de tránsito, y se discuten posibles modos de avanzar al respecto. En otras notas de estudio, con arreglo a la presente cuestión del orden del día, se abordan asuntos relacionados con otros aspectos del acceso a los mercados, tales como los servicios de carga aérea, la asignación de turnos aeroportuarios y las restricciones a los vuelos nocturnos.

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

- a) examinar la información, el análisis y las deliberaciones que se presentan en esta nota;
- b) respaldar las conclusiones presentadas en el párrafo 5; y
- c) aprobar las recomendaciones recogidas en el párrafo 6.

Referencias:

El material de referencia sobre la ATConf/6 se encuentra disponible en www.icao.int/meetings/atconf6.

1. INTRODUCCIÓN

Al explotarse todos los servicios aéreos internacionales con arreglo a los derechos de acceso a los mercados concedidos por los Estados, la ampliación de dicho acceso será esencial para la creación de un sistema de transporte aéreo mundial. Las restricciones al acceso de los mercados siguen constituyendo una de las principales barreras al logro de un marco de regulación más eficiente de los servicios aéreos internacionales, con el que incrementar la conectividad de rutas y garantizar a la ciudadanía y los Estados el máximo de beneficios del sector de la aviación.

2. NOVEDADES RECIENTES

2.1 Desde la quinta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/5, de 2003), va en aumento la cifra de Estados que se han sumado a la liberalización, y, más allá de la tercera y cuarta libertad (en el Apéndice A se detallan las nueve libertades del aire), se han generalizado los acuerdos de servicios aéreos por los que se conceden derechos de acceso a los mercados con apenas restricciones, denominados con frecuencia acuerdos de «cielos abiertos». Tal como se ilustra en el Apéndice B, entre 1992 y octubre de 2012, se han concluido más de 400 acuerdos de cielos abiertos entre 145 Estados, esto es, el 76% de los miembros de la OACI, si bien la excepción continúa siendo la concesión de derechos de cabotaje (octava y cuarta libertad), reconocidos tan solo en la Unión Europea (UE) y algún que otro Estado de fuera de la región.

2.2 En la última década, y siguiendo el ejemplo de la UE, también han aprobado programas regionales de liberalización, incluidos compromisos de acuerdo de liberalización íntegra, los Estados africanos, asiáticos, caribeños, latinoamericanos y del Oriente Medio.

2.3 La creciente cifra de acuerdos libres, incluidos de cielos abiertos, muestra una tendencia positiva en pos de sentar las bases de un consenso más amplio sobre el que continúa siendo uno de los objetivos de la OACI: el multilateralismo en el intercambio de derechos comerciales. Si bien se observan perspectivas de mejora en este ámbito, la mayoría de los Estados sigue empleando un enfoque bilateral en la liberalización.

2.4 Al mismo tiempo, estos últimos años han sido testigos de la petición por parte de algunos sectores de restringir la apertura de mercados y de su reticencia a elevar los límites de capacidad, si bien han escaseado las demandas firmes de revocar acuerdos de liberalización, lo que, en ciertos casos, podría achacarse a la inquietud por «reglas de juego poco equitativas» o cambios en la dinámica competitiva. Cabe asimismo que las peticiones de reducción reflejen el hecho de que las líneas aéreas de ambas partes de un acuerdo de servicios aéreos no solo debieran gozar de oportunidades similares de explotación y competencia, sino mantener además, cada una de ellas, una cuota significativa de mercado; en su postura también podría incidir un clima económico desfavorable.

2.5 El sector del transporte aéreo continúa experimentando cambios estructurales, y el mercado se ha tornado más competitivo, generalizándose los modelos de negocio novedosos e innovadores, tales como el transporte de bajo coste. Con numerosos retos ante sí, tales como el impacto de las crisis financieras, la ralentización económica, el alza del precio del combustible y las restricciones normativas, el sector de las líneas aéreas ha solicitado en repetidas ocasiones más libertad comercial para responder a un mercado cambiante y, en ciertos casos, la sustitución del sistema bilateral. En líneas generales, la comunidad aeronáutica afronta anomalías crecientes en la estructura normativa estatal de pre-liberalización y el mercado mundial post-liberado, por lo que resolver una dicotomía tal exigirá esfuerzos concertados y medidas audaces.

2.6 En el 37º período de sesiones de la Asamblea de la OACI, se respaldó con firmeza el papel de liderazgo que la Organización debería desempeñar al respecto.

3. LABOR DE LA OACI Y CRITERIOS ORIENTATIVOS

3.1 La OACI ha confeccionado un volumen considerable de criterios y un texto de orientación sobre el acceso a los mercados, que comprenden las resoluciones de la Asamblea, cláusulas modelo para acuerdos de servicios aéreos y conclusiones, recomendaciones y declaraciones de las conferencias de transporte aéreo pertinentes, recogidas en el Doc 9587 *Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional*. Cabe citar el principio en virtud del cual «Al respecto, los Estados deberían continuar trabajando para alcanzar la liberalización de acuerdo con sus propias preferencias y a su propio ritmo, empleando recursos bilaterales, regionales y multilaterales, según corresponda» (conclusiones de la ATConf/5).

3.2 A fin de ampliar sus ententes de servicios aéreos, los estados han recurrido a los Modelos de acuerdos de servicios aéreos de la OACI (MASA), elaborados por la Organización y refrendados por la ATConf/5, y en los que se ofrecen indicaciones útiles en materia de liberalización y que siguen constituyendo «documentos vivos», actualizados con periodicidad conforme evoluciona la liberalización.

3.3 Tras un cuidadoso análisis y preparación, la OACI presentó en 2008 su primera Conferencia sobre negociaciones de servicios aéreos (ICAN), un lugar primordial de encuentro para que los Estados entablen negociaciones bilaterales únicas y así mejore notablemente la eficacia del proceso negociador. Desde su concepción, este acontecimiento se celebra todos los años en diversas regiones, y cuenta con una participación en alza. En 2012 un total de 107 países (el 56 % de los miembros de la OACI) había hecho uso de él en al menos una ocasión, lo que se tradujo en la firma de más de 300 acuerdos y disposiciones de servicios aéreos.

3.4 Al examinar en 2009 posibles vías de facilitación de la liberalización, el Consejo de la OACI determinó que la mayoría de criterios orientativos de la Organización continuaba siendo pertinente y gozando de validez, y que el principal problema no residía en su carencia, sino más bien en la falta de sensibilización o de aplicación estatal.

4. DELIBERACIONES

4.1 Transcurridos cerca de 70 años desde la fundación de la OACI en 1944, la comunidad aeronáutica se enfrenta en la ATConf/6 a la oportunidad histórica de examinar la actual situación y explorar posibles vías de progreso en pos de la modernización del régimen normativo mundial, en aras de un transporte internacional eficiente y sostenible en consonancia con el preámbulo del Convenio de Chicago. A continuación, se presentan posibles opciones para facilitar más aún la liberalización del acceso a los mercados en lo que respecta a los derechos de tránsito.

4.2 Dado que la mayoría de las indicaciones de la OACI continúa siendo pertinente y gozando de validez, la Organización podría redoblar sus esfuerzos para que se promuevan y los Estados adquieran conciencia de ellas, se actualicen para responder a sus necesidades y se aliente una generalización más amplia de su uso. Al objeto de intensificar la eficacia del proceso de negociación de servicios aéreos y alentar su utilización, no solo en el plano bilateral sino también de las consultas o negociaciones multilaterales, la OACI debiera continuar ofreciéndose a los Estados para la organización de la ICAN.

4.3 La experiencia de las pasadas dos décadas ha probado que, con enfoques unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales, es factible la liberalización del acceso a los mercados, por lo que debiera alentarse a los Estados a proseguir haciendo lo propio en el futuro.

4.4 Otra modo de paliar las debilidades del sistema bilateral y mejorar el proceso y la estructura normativa mundial reside en la asunción por la OACI de un papel de liderazgo en la confección de un enfoque multilateral para facilitar la ampliación del acceso a los mercados, que podría adoptar la forma de un acuerdo internacional en virtud del cual las partes se comprometan a suprimir restricciones a las libertades fundamentales del aire. La elaboración de un acuerdo tal podría beneficiarse de experiencias pasadas, y estribar en lo logrado hasta entonces, tales como los acuerdos de cielos abiertos, las disposiciones regionales de liberalización y los acuerdos multilaterales. A la luz de la disparidad de necesidades y circunstancias estatales, tal acuerdo podría estar diseñado para la firma en un inicio por las partes «prestas al mismo», tales como los Estados que ya estén vinculados por un acuerdo de cielos abiertos, y apertura a la ulterior adhesión de otras partes dispuestas también a ello.

4.5 Una empresa tal requerirá cada vez más de una cuantiosa labor por parte de la OACI, incluidos análisis más precisos y consultas con expertos y Estados, en especial sobre las disposiciones y alcance concretos del acuerdo, la cual, si bien supone un reto, ha tornado más alentadora la perspectiva de cumplir sus fines al crecer y generalizarse la aprobación de la liberalización de los accesos a los

mercados, evidenciada por el gran número de acuerdos libres o de cielos abiertos, entre los que figuran acuerdos regionales y multilaterales.

4.6 Una reciente encuesta estatal (véase la misiva SC 6/1-12/57, a fecha de 4 de octubre de 2012) ha revelado que el 85 % de los Estados que respondieron a la misma (52 de 61) respaldan la adopción de una medida tal por la OACI, que constituiría una oportunidad histórica para la comunidad aeronáutica de crear un régimen normativo mundial más eficaz y eficiente para el desarrollo sostenible del transporte aéreo internacional.

5. CONCLUSIONES

5.1 A la luz de estas deliberaciones, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) Desde la ATConf/5, va en aumento la cifra de Estados que se ha sumado a la liberalización; el sector del transporte aéreo continúa solicitando más libertad comercial y flexibilidad normativa; crece el número de regiones que ha aprobado programas interregionales de liberalización, incluidos compromisos de apertura del acceso a los mercados.
- b) Si bien están adquiriendo impulso los acuerdos estatales de carácter bilateral y multilateral sobre un acceso mayor, o incluso íntegro, a los mercados, algunos Estados continúan reacios a refrendar su liberalización total, o a ir más allá del enfoque bilateral en pos de acuerdos multilaterales de intercambio de derechos de tránsito; entre los factores que lo impiden figuran la falta de sensibilización, o de confianza, en los beneficios de abrir mercados, la ausencia de voluntad política de ciertos gobiernos y, en ocasiones, la influencia de algunas líneas aéreas en la toma de decisiones gubernamentales.
- c) Pese a que es preciso que la comunidad aeronáutica modernice el régimen normativo mundial en pos de un transporte aéreo internacional más eficiente y sostenible, mientras no se ponga en marcha un sustituto mundial aceptable, el enfoque bilateral seguirá constituyendo el principal instrumento de la mayoría de Estados para intercambiar derechos comerciales de transporte aéreo internacional; en este sentido, la OACI podría desempeñar un papel protagonista en la facilitación y la asistencia en aras de una liberalización más amplia, y liderar la elaboración de criterios orientativos y disposiciones normativas.

6. RECOMENDACIONES

6.1 Se someten a la consideración de la Conferencia las siguientes recomendaciones:

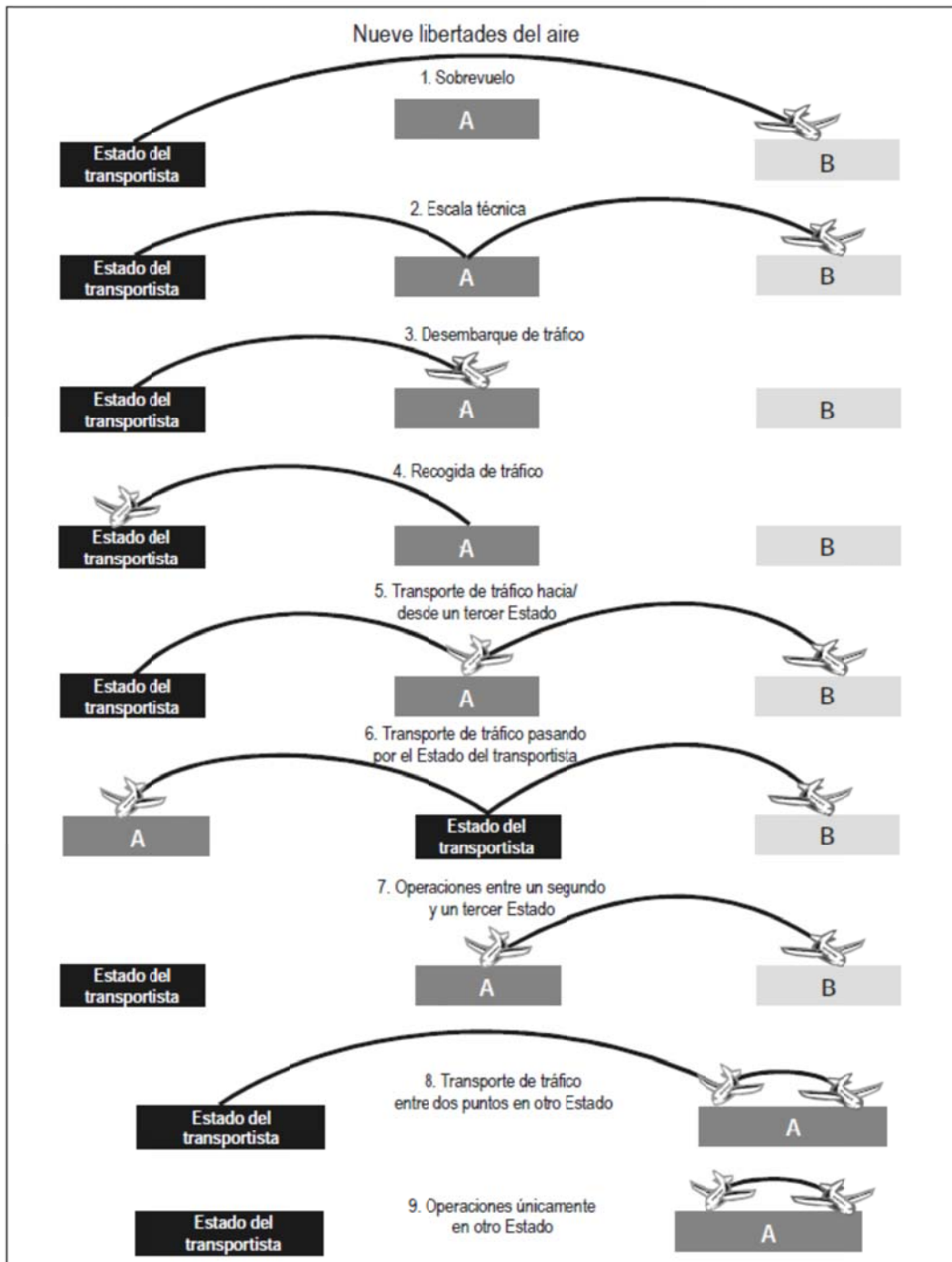
- a) los Estados deberían alentar el uso de la ICAN como foro de negociaciones multilaterales, al haber demostrado ésta su valor como plataforma estatal, y por ende también de organizaciones de integración regional con poder de representación de los Estados en la negociación de acuerdos de servicios aéreos, en aras de incrementar la eficiencia de estas negociaciones y, en consecuencia, allanar el camino a una liberalización más amplia;
- b) la OACI debería seguir desempeñando un papel protagonista en la elaboración de criterios orientativos de regulación del transporte aéreo, tomar medidas concretas para facilitar la evolución de estas normas, y perseguir el objetivo del multilateralismo en el marco del intercambio de derechos comerciales;

- c) tal como se analiza en los párrafos 4.4 y 4.5, la OACI debería asumir un rol de liderazgo en la confección de un acuerdo internacional por el que los Estados faciliten la ampliación del acceso a los mercados, habida cuenta de su interés y el de las partes interesadas del sector aeronáutico;
- d) la OACI debería adoptar medidas más contundentes de fomento de sus criterios y texto de orientación sobre la regulación y liberalización del transporte aéreo, actualizarlos para responder a la situación y las necesidades cambiantes de las partes interesadas y los Estados, y facilitar y prestar asistencia a estos últimos en el proceso liberalizador; y
- e) la OACI debería barajar medios adicionales de facilitación de la liberalización, tales como la preparación y publicación de estudios monográficos sobre experiencias estatales, y elaborar indicadores de liberalización del acceso a los mercados por los Estados.

— — — — —

APÉNDICE A

LIBERTADES DEL AIRE



APÉNDICE B

ESTADOS FIRMANTES DE ACUERDOS BILATERALES DE CIELOS ABIERTOS

1. Las zonas de color oscuro de la Figura 1, a continuación, muestran los Estados firmantes de uno o más acuerdos bilaterales de cielos abiertos*. Desde 1992, un total de 145 Estados ha firmado uno o más acuerdos de cielos abiertos (lo que representa el 76 % de los miembros de la OACI).

Figura 1: ESTADOS PARTE DE ACUERDOS BILATERALES DE CIELOS ABIERTOS



* El término «acuerdos de cielos abiertos» suele aludir a un tipo de acuerdo que, aunque no ha sido definido en forma uniforme por sus partidarios, crearía un régimen de reglamentación que depende principalmente de una competencia permanente en el mercado para alcanzar sus objetivos en materia de servicios aéreos, y está desprovisto, en gran medida o enteramente, de la gestión gubernamental a priori de los derechos de acceso, la capacidad y la fijación de precios, y otros derechos subsidiarios relativos a las actividades comerciales de las líneas aéreas (Fuente: Doc 9626: Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional).