



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

2.2: Propiedad y control de los transportistas aéreos

**EL ACUERDO MULTILATERAL SOBRE LA LIBERALIZACIÓN
DEL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL:
UNA BASE PARA LA FUTURA REGLAMENTACIÓN ECONÓMICA
DE LOS SERVICIOS AÉREOS**

(Nota presentada por Nueva Zelanda)

RESUMEN

En esta nota de estudio se argumenta que el marco para intercambiar derechos aéreos, que se ha desarrollado desde los años 40, ya no es apto para el siglo XXI. Se propone que la OACI empiece cuanto antes a trabajar en la formulación de nuevas soluciones multilaterales para resolver problemas de acceso a los mercados y proporcionar a la industria de líneas aéreas internacionales, que conlleva riesgos financieros, un acceso más abierto a los mercados mundiales de capital, observando que para ser efectivo, éste último requerirá un amplio consenso. En la presente nota se presenta el MALIAT como una alternativa provisional moderna y flexible para miembros con ideas similares que deseen usar un instrumento multilateral para abrir sus relaciones de servicios aéreos, ya sea en transporte combinado o de solo carga.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a respaldar las recomendaciones que se presentan en el párrafo 5.

Referencias:

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Dado que el transporte aéreo internacional es un factor vital para el progreso económico y social en el mundo moderno, es un anacronismo que la reglamentación económica del transporte aéreo internacional en el siglo XXI siga basada en un marco de restricciones formuladas en la primera mitad del siglo XX, al final de una era de imperios coloniales, cuando la tecnología aeronáutica estaba en su infancia y el turismo internacional era sólo para una élite adinerada. Es difícil explicar a los usuarios del transporte por qué una industria tan internacional debería seguir rigiéndose por un marco económico

normativo tan restrictivo y fragmentado. Ninguna otra industria, incluida el transporte marítimo, está sujeta a tales restricciones.

1.2 Nueva Zelandia acoge los resultados de la encuesta realizada por la Secretaría (véanse las notas ATConf/6-WP 12, 13 y 24) y coincide en que ha llegado el momento de utilizar a la OACI como un foro para considerar la sustitución del marco existente para la reglamentación económica del transporte aéreo. Sin embargo, como ha visto la comunidad internacional, más recientemente en las negociaciones sobre comercio internacional de la Organización Mundial del Comercio, es particularmente difícil llegar a un consenso internacional entre muchos miembros con una gran diversidad de problemas e intereses.

1.3 La experiencia de Nueva Zelandia ha demostrado que un grupo de países con intereses similares, tomando como punto de partida los modelos de los ampliamente aceptados acuerdos bilaterales de servicios aéreos, puede desarrollar una alternativa plurilateral. Un resultado de tales iniciativas fue el Acuerdo Multilateral sobre la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional (MALIAT) (ver <http://www.maliat.govt.nz/>), que se redactó deliberadamente de tal forma que la participación no se limitara a una región particular.

1.4 Para sus partes, el MALIAT es un medio relativamente sencillo de establecer una relación abierta que no requiere negociaciones.

2. ANTECEDENTES

2.1 Aunque en la Conferencia de Chicago de 1944 hubo gran progreso al establecerse las bases para el sistema de aviación civil seguro del que gozamos hoy, no se llegó a un acuerdo sobre un intercambio de derechos aéreos que fuera ampliamente aceptado. Particularmente contencioso fue el tema de la quinta (y también la sexta) libertad – sobre si las líneas aéreas de terceros países deberían tener acceso a los mercados, y en qué medida.

2.2 La consecuencia de esto fue el surgimiento de un sistema que implica miles de acuerdos bilaterales de servicios aéreos. Este ha sido un proceso oneroso y, aunque los acuerdos y los entendimientos en general siguen un mismo patrón, su lenguaje no es tan uniforme como podría o debería ser.

2.3 Si bien en años recientes se ha observado una alentadora tendencia hacia la liberalización de los arreglos de servicios aéreos, tales arreglos, fuera del marco bilateral, en general se concluyen a un nivel exclusivamente regional.

2.4 Desde los años 40 sólo hay una notable excepción a esta tendencia. Con el fin de promover acuerdos de servicios aéreos de cielos abiertos, del 31 de octubre al 2 de noviembre de 2000 se negoció el MALIAT, en Kona, Hawaii, que fue firmado en Washington D.C. el 1 de mayo de 2001 por Brunei Darussalam, Chile, Estados Unidos de América, Nueva Zelandia y Singapur. El Acuerdo entró en vigor el 21 de diciembre de 2001. Está abierto a cualquier estado que sea parte de los convenios multilaterales de seguridad de la aviación. Posteriormente se adhirieron las Islas Cook, Samoa y Tonga.

2.5 Al mismo tiempo, también se negoció un Protocolo del Acuerdo, que fue firmado por Brunei Darussalam, Nueva Zelandia y Singapur. El Protocolo contempla el intercambio de derechos de quinta libertad para el tráfico de pasajeros y cabotaje.

2.6 Los aspectos principales del MALIAT son: un plan de rutas abiertas; derechos de tráfico abiertos, incluyendo servicios de carga de séptima libertad; capacidad abierta; disposiciones sobre la inversión en líneas aéreas centradas en el control efectivo y en la oficina principal, pero con protección

contra los transportistas de pabellones de conveniencia; múltiple designación de líneas aéreas; códigos compartidos con terceros países; y un régimen de tarifas mínimas.

2.7 En negociaciones el día 19 de abril de 2004, se acordó enmendar el MALIAT para incluir un nuevo Artículo que permitiera la adhesión con respecto a carga exclusivamente. Esta enmienda entró en vigor el 27 de octubre de 2005. Mongolia se adhirió sobre esta base.

2.8 Tales acuerdos no deben considerarse como una amenaza sino como un acceso a oportunidades. Ante presiones de competencia, desde que entró en vigor el MALIAT, y con otros acuerdos bilaterales de “cielos abiertos” que Nueva Zelanda ha concluido con otros países, la industria de líneas aéreas internacionales de Nueva Zelanda ha seguido innovando y prosperando.

3. ANÁLISIS

3.1 Nueva Zelanda considera que el actual sistema de miles de acuerdos bilaterales es una forma ineficiente de intercambiar derechos aéreos, que genera incertidumbre en la planificación de las líneas aéreas y falta de uniformidad en los requisitos. Aunque por un tiempo condujo a una industria dominada por transportistas aéreos de bandera, el sistema no ha ayudado mucho a consolidar la sostenibilidad de una industria de transporte aéreo internacional que tiene una historia de resultados financieros particularmente deficientes. El sistema también ha promovido el proteccionismo y la ineficiencia, a expensas de los usuarios del transporte aéreo.

3.2 Si bien se ha registrado una tendencia hacia la liberalización, al considerar la forma que debería tomar un nuevo instrumento o instrumentos mundiales, pensamos que hay dos requisitos clave. En primer lugar, para permitir una mayor competencia, junto con la eliminación de las restricciones en materia de rutas y tarifas, se debería eliminar la distinción artificial entre el tráfico de tercera/cuarta libertad y de quinta/sexta libertad. Al mismo tiempo deberían eliminarse los límites de capacidad para permitir una mayor competencia en el tráfico de pasajeros y de carga. En segundo lugar, debería eliminarse la posibilidad de que se le niegue a una línea aérea la autorización para operar, por razones de propiedad y control extranjeros, a fin de que la industria de líneas aéreas, con sus riesgos financieros, tenga acceso abierto a los mercados mundiales de capital y a una administración calificada. El MALIAT ya cumple con estos dos requisitos. Además, proporciona la flexibilidad para comprometerse a un intercambio total de derechos de séptima y octava libertades.

3.3 Entendemos que algunos países no miembros del MALIAT puedan considerar que éste no satisface todos sus intereses. Por ejemplo, algunos miembros potenciales desearían que se incluyeran disposiciones sobre asignación de turnos en los aeropuertos y ayudas estatales a las líneas aéreas (y otras consideraciones relacionadas con la competencia). También reconocemos que para algunos, un punto débil del MALIAT es que los que vayan a adherirse no tienen la posibilidad de excluir el establecimiento de relaciones abiertas de servicios aéreos con una de las partes existentes. Reconocemos que para obtener una mayor aceptación, este es el tipo de consideraciones que deben tenerse en cuenta al redactar un nuevo instrumento o instrumentos multilaterales de la OACI.

4. CONCLUSIONES

4.1 En las industrias mundiales de líneas aéreas, aeropuertos, turismo y logística, a través de iniciativas tales como la “*Agenda for Freedom*” de la IATA, y en organismos como el Consejo Internacional de Aeropuertos y la Organización Mundial del Turismo, muchos están continuamente pidiendo un cambio, para que se rompan las cadenas de la reglamentación económica.

4.2 Muchos acuerdos bilaterales de servicios aéreos ya contemplan una sustitución, cuando se llegue a un acuerdo multilateral apropiado. Nueva Zelanda considera que ha llegado el momento de

que la OACI centre su atención en el desarrollo de una solución multilateral moderna para el intercambio de derechos de tráfico. Sin embargo, nos preocupa que el trabajo para llegar a un consenso con respecto a todos los asuntos que se están considerando en esta conferencia sea un proceso largo y difícil.

4.3 Una prioridad particular sería el remplazo de los criterios de designación basados en la “propiedad mayoritaria y control efectivo” de las líneas aéreas, por criterios similares a los del texto modelo de la OACI de “oficina principal y control regulatorio efectivo”. Dada la estructura de red de las líneas aéreas internacionales que operan en múltiples países, esto debe hacerse sobre la base de un amplio consenso entre los miembros de la OACI.

4.4 Entre tanto, el MALIA constituye una solución moderna y flexible para miembros con ideas afines que quieran establecer relaciones más abiertas de servicios aéreos, de manera más armonizada.

5. **RECOMENDACIONES**

5.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) instar al Grupo de expertos sobre reglamentación del transporte aéreo de la OACI a que, con carácter prioritario, trabaje en la formulación de un nuevo marco multilateral para tratar el acceso a los mercados y la propiedad y control de los transportistas aéreo, que sea apto para el siglo XXI; y
- b) pedir a los Estados que, entre tanto, consideren la adhesión al Acuerdo Multilateral sobre la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional (MALIAT), como un medio normalizado eficiente y efectivo para intercambiar derechos aéreos de manera abierta, que también ofrece la opción de adhesión únicamente para servicios de solo carga.

— FIN —