

## 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 DEL ACCESO A LOS MERCADOS

(Nota presentada por la Secretaría)

#### RESUMEN

En esta nota se examina la evolución reciente de la liberalización del acceso a los mercados, abarcando a) el intercambio de derechos básicos de acceso a los mercados; y b) las limitaciones de los aeropuertos respecto al acceso a los mercados, y se exponen problemas, opciones de políticas y la posible labor de la OACI.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 5.1

#### REFERENCIAS

*Manual de reglamentación del transporte internacional* (Doc 9626)  
*Informe de la Conferencia mundial de transporte aéreo sobre reglamentación del transporte aéreo internacional: presente y futuro* (Doc 9644)  
*Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional* (Doc 9587)  
*Consecuencias normativas de la asignación de turnos de salida y llegada de vuelos en los aeropuertos internacionales* (Circular 283-AT/119)

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 El acceso a los mercados ha sido fundamental en las relaciones aeronáuticas entre los Estados y para el éxito de los transportistas aéreos en el transporte aéreo internacional. En el proceso de liberalización, la función y el tratamiento del acceso a los mercados continúa siendo el elemento más importante en los

acuerdos de servicios aéreos entre los Estados y es de importancia crítica para toda verdadera liberalización de la reglamentación.

1.2 Desde la última Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/4) de 1994 hasta ahora, ha habido un progreso importante en la liberalización del transporte aéreo. En esta nota se tratan dos cuestiones al respecto relacionadas con el acceso a los mercados: a) el intercambio de derechos básicos de acceso a los mercados, y b) las limitaciones de los aeropuertos respecto al acceso a los mercados; y se examina la evolución y se exponen los problemas y las opciones de políticas de los Estados así como las posibles áreas sobre las que la OACI podría emprender su labor para facilitar una mayor liberalización. Otros dos temas correspondientes a esta cuestión del orden del día se tratan separadamente en las notas ATConf/5-WP/9, sobre arrendamiento de aeronaves, y WP/10, sobre la liberalización del transporte de carga aérea. Las alianzas entre líneas aéreas y la compartición de códigos se tratan en la nota WP/18.

## 2. INTERCAMBIO DE DERECHOS BÁSICOS DE ACCESO A LOS MERCADOS

2.1 En la Conferencia mundial de transporte aéreo de 1994 se consideró una propuesta de la Secretaría para la liberalización del acceso a los mercados, la cual incluía los elementos esenciales del acceso pleno a los mercados (derechos sin restricciones de ruta, de explotación y de tráfico entre las partes como el llamado derecho opcional de la Séptima Libertad\* y de cabotaje) y los medios que harían posible la introducción total o progresiva, juntamente con las salvaguardias conexas y la solución de controversias. Después de prolongadas deliberaciones, la Conferencia llegó a la conclusión de que en ese punto del desarrollo del transporte aéreo no había un compromiso a escala mundial respecto del acceso pleno a los mercados, y que cada Estado decidiría en cuanto al grado y al ritmo de la liberalización, según el caso y atendiendo a sus necesidades y objetivos particulares, por vía bilateral, regional o mundial, según las circunstancias. En respuesta a la recomendación de la ATConf/4, la OACI elaboró orientaciones para los Estados sobre medidas de participación para la liberalización de la reglamentación, incluyendo orientación sobre acceso a los mercados (véase Sección F, Parte 1 del Doc 9587).

2.2 **Evolución reciente.** Con posterioridad a la ATConf/4, se ha avanzado considerablemente en la liberalización con respecto al acceso a los mercados, principalmente a escala regional y subregional. Según se informó, entre enero de 1995 y diciembre de 2001 se celebraron o modificaron más de 600 acuerdos bilaterales. Un 70% de estos acuerdos y enmiendas contenían alguna forma de disposiciones de liberalización. A escala regional y subregional, grupos de Estados han creado regímenes de reglamentación multilaterales dirigidos a fomentar la cooperación y a liberalizar la reglamentación del transporte aéreo entre los Estados miembros. Antes de la ATConf/4, sólo había dos de esos acuerdos regionales [la Unión Europea (UE) y el Pacto Andino]. Desde 1995 hasta ahora han surgido ocho acuerdos más en distintas partes del mundo (dos en las Américas, uno en Asia/Pacífico, uno en el Oriente Medio y cuatro en África). De estos acuerdos, siete prevén una liberalización inmediata o por etapas para llegar al acceso pleno a los mercados. A estos se suman algunos arreglos posibles que están en tramitación (en Europa, el Atlántico septentrional, el Pacífico meridional, y el Caribe).

2.3 Un hecho destacado en la tendencia liberalizadora es el aumento considerable del número de acuerdos bilaterales que incluyen disposiciones de acceso a los mercados sin restricciones. Para junio de 2002 se habían concertado unos 85 acuerdos de “cielos abiertos” entre aproximadamente 70 países. En estos acuerdos participaron no sólo países desarrollados sino también un número creciente de países en desarrollo. En dos tercios de los casos, Estados Unidos es una de las partes, pero no en el resto. Con respecto al acceso a los mercados, estos acuerdos generalmente prevén derechos de ruta y de explotación sin restricciones, al igual que los derechos de la tercera a la quinta y de la sexta libertades del aire. Muchos de

---

\* El derecho de realizar tráfico entre el territorio del Estado otorgante en el acuerdo bilateral y un tercer Estado sin el requisito de que el servicio esté conectado con un servicio con destino al Estado del transportista o procedente del mismo, ni constituir una extensión de dicho servicio.

ellos otorgan también derechos de la séptima libertad a los servicios exclusivamente de carga. Algunos de ellos prevén una introducción progresiva o por etapas. Aunque cada día hay más aceptación, el intercambio de derechos entre los Estados para un acceso a los mercados más amplio o pleno todavía depende mucho de cada país. Esto se ha reflejado en el hecho de que la mayoría de los Estados que han concertado acuerdos bilaterales de cielos abiertos, como política general, no los celebraron o ni siquiera consideraron celebrarlos con todos sus socios aeronáuticos, sino que actuaron caso por caso.

2.4 Además, en 2001 se firmó un acuerdo plurilateral de cielos abiertos entre cinco miembros de la Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) que tienen posturas semejantes (Brunei, Chile, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Singapur), que está abierto a la adhesión de otros miembros de la APEC, así como a Estados no miembros. Posteriormente, Perú se ha unido al acuerdo y otros Estados han manifestado estar interesados.

2.5 A escala multilateral, la Organización Mundial del Comercio (OMC) quedó constituida el 1 de enero de 1995 y conjuntamente con ella entró en vigor el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). El Anexo sobre los servicios de transporte aéreo del AGCS aplica normas y principios comerciales tales como tratamiento de la nación más favorecida y tratamiento nacional a tres de los llamados derechos comerciales, es decir: servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, de venta y comercialización del transporte aéreo y de sistemas de reserva por computadora. Se excluye la aplicación del AGCS a los “servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico”. De acuerdo con una decisión ministerial, en 2000 la OMC inició el primer examen de la eficacia de este Anexo con miras a considerar la posible ampliación de su aplicación a este sector. Durante el examen, que continuó hasta 2002, había cierto apoyo para extender el Anexo para incluir algunos derechos comerciales (p. ej., servicios de escala) así como algunos aspectos de derechos esenciales (p. ej., carga aérea, transporte no regular y multimodal). Sin embargo, no se ha llegado a un consenso en cuanto a si debería emprenderse dicha tarea y la forma en que se realizaría.

2.6 **Problemas y opciones de políticas.** Al considerar la liberalización del acceso a los mercados, los Estados invariablemente se encuentran ante dos problemas básicos: a) la medida de la liberalización, es decir, cuánto más amplio debería ser el acceso a los mercados; b) la forma de abordar la liberalización, es decir, por qué vía (nacional, bilateral, regional, plurilateral, multilateral) y con qué rapidez debería llevarse a cabo la liberalización.

2.7 Con respecto a a), compete a cada Estado decidir, basándose en su interés nacional. En realidad, toda la gama de derechos básicos de acceso a los mercados, incluyendo los derechos de tráfico más allá de la tercera y la cuarta libertades, han sido objeto de intercambio entre los Estados en los acuerdos de servicios aéreos. Sin embargo, la medida del acceso varía ampliamente debido a las diferencias de tamaño, situación geográfica y estado de desarrollo de los Estados así como la fuerza para competir de sus respectivos transportistas.

2.8 Por lo que respecta a b), la experiencia del último decenio parece sugerir que los Estados emplearán todas las vías que existen para llegar a la liberalización. Muchos Estados han introducido unilateralmente políticas de transporte aéreo liberales, a menudo basadas en una perspectiva más amplia del interés nacional que incluye desarrollo económico y beneficios comerciales. El enfoque bilateral continúa siendo un medio flexible y viable que los Estados pueden emplear para expandir los servicios aéreos conservando al mismo tiempo el control sobre el ritmo y la dirección de la liberalización. Pero esto también puede ser una limitación para alcanzar el mismo grado de liberalización en una escala más amplia debido a la dificultad que entraña obtener el acuerdo de un gran número de Estados interesados.

2.9 Los acuerdos regionales entre Estados con un nivel similar de desarrollo económico (y generalmente miembros de grupos económicos comerciales más generales) parecerían haber demostrado ser un camino hacia la liberalización más fácil y más rápido. Su creación ha conducido a una expansión de

los servicios aéreos dentro de las regiones interesadas, pero también ha suscitado inquietud acerca de su efecto sobre las líneas aéreas nacionales de los Estados que no son parte en los acuerdos regionales y sobre la reglamentación nacional y bilateral de los servicios aéreos de los Estados que son parte en esos acuerdos regionales. Esos acuerdos también podrían actuar como un obstáculo para una mayor liberalización, porque una vez que los miembros de un acuerdo de ese tipo han alcanzado cierto nivel, el consenso para enmendar el acuerdo o suprimir las barreras para el acceso a los mercados que puedan subsistir llega a ser prácticamente imposible de obtener.

2.10 A escala multilateral, la OACI continúa siendo un foro mundial para facilitar la liberalización del transporte aéreo y el multilateralismo para los derechos comerciales en la mayor medida posible sigue siendo un objetivo de la Organización. Sin embargo, a pesar de la amplia, aunque diferente, aceptación de la liberalización progresiva del acceso a los mercados, no parece que las condiciones estén dadas en esta etapa para la consecución de un acuerdo mundial para el intercambio de derechos de tráfico.

2.11 El objetivo subyacente de la liberalización, a largo plazo, debería ser optimizar lazos de comercio y comunicación eficientes y económicos entre los Estados y promover en la mayor medida posible el crecimiento y el desarrollo nacional y regional, asegurando al mismo tiempo los derechos de cada Estado a una participación significativa en el transporte aéreo internacional de conformidad con el Convenio de Chicago. Entretanto, puede esperarse que los Estados continúen tratando de alcanzar la liberalización del acceso a los mercados de acuerdo con sus propias referencias y a su propio ritmo, teniendo en cuenta los correspondientes beneficios y riesgos, empleando las vías bilaterales, regionales o multilaterales según corresponda. La liberalización también puede ser gradual con una introducción por etapas o por sectores de acceso a los mercados, tales como carga aérea (véase ATConf/5-WP/10).

2.12 **Posible labor de la OACI.** Los Estados han considerado que la orientación actual de la OACI con respecto al acceso a los mercados es útil. Se podría facilitar mucho la liberalización del acceso a los mercados empleando el Modelo de acuerdo de servicios aéreos (MASA) propuesto para situaciones bilaterales, regionales o plurilaterales (véase ATConf/5-WP/17). Los Estados pueden emplear a su discreción y de acuerdo con sus necesidades, objetivos y circunstancias las diversas opciones, que figuran en el MASA, con notas explicativas para el intercambio de derechos de acceso a los mercados. En cuanto a la futura labor en esta materia, sería conveniente que la OACI continuara siguiendo de cerca la evolución, recopilara y difundiera información sobre la liberalización incluyendo la experiencia de los Estados, mantuviera actualizados los textos de orientación existentes (como Doc 9587 y Doc 9626) y elaborara toda la nueva orientación que fuera necesaria para el MASA, lo que facilitaría la liberalización y ayudaría a mejorar la armonización.

### 3. LIMITACIONES DE LOS AEROPUERTOS

3.1 La capacidad de un transportista aéreo de ejercer los derechos de acceso a los mercados que se le otorguen conforme a los acuerdos de servicios aéreos pertinentes está estrechamente relacionada con los turnos (horas designadas para el despegue y el aterrizaje de una aeronave) disponibles en los aeropuertos para los cuales se le otorgó ese acceso. La ATConf/4 reconoció que la escasez de turnos en los aeropuertos congestionados era una limitación física importante para el acceso a los mercados, y pidió a los Estados que aumentaran la capacidad de los aeropuertos para resolver este problema.

3.2 **Evolución reciente.** Después de la ATConf/4, el incremento de los servicios aéreos comerciales ha seguido superando la capacidad disponible en un número cada vez mayor de aeropuertos. Aunque muchos de los aeropuertos con problemas de congestión están en Europa, más y más aeropuertos de otras regiones están llegando a los límites de capacidad. Además, dado que las operaciones del sistema de transporte aéreo internacional están interconectadas, las limitaciones de capacidad de algunos aeropuertos afectan a otros. Esto se está transformando en un desafío en aumento constante para el crecimiento del transporte aéreo y tiene repercusiones para una mayor liberalización con respecto al acceso a los mercados.

3.3 Los Gobiernos, las líneas aéreas y los aeropuertos han tomado medidas para superar o mejorar las situaciones de capacidad aeroportuaria insuficiente. Muchos Estados han ampliado o construido pistas, terminales o aeropuertos nuevos. Sin embargo, limitaciones ambientales, económicas, políticas o físicas han impedido, en algunos casos, ampliaciones físicas para aumentar la capacidad aeroportuaria. Muchos Gobiernos y algunos organismos regionales [por ejemplo, la UE y la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC)] también han adoptado medidas para mejorar los sistemas de control de tránsito aéreo a fin de aumentar la capacidad de la gestión del tránsito aéreo y de los aeropuertos. Los aeropuertos y los transportistas aéreos han podido mejorar la capacidad aeroportuaria mediante una mejor facilitación en las instalaciones existentes, pero el aumento de los requisitos de seguridad después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 puede limitar las mejoras de la capacidad en esta materia.

3.4 Teniendo en cuenta este problema, la Secretaría de la OACI emprendió y terminó, en 2000, un estudio sobre la asignación de turnos en los aeropuertos internacionales (Circular 283). El estudio analizó las repercusiones normativas de la situación, los mecanismos para enfrentar el problema y sugirió posibles mejoras a los sistemas actuales. Esta cuestión también fue examinada en junio de 2000 por la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (ANSCONF 2000), que recomendó que la OACI realizara una labor más a fondo sobre los aspectos de procedimiento de la asignación de turnos.

3.5 Si bien los Gobiernos pueden corregir los problemas de asignación de turnos, generalmente han confiado en las Conferencias mundiales de coordinación de horarios de la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) para administrar la escasez de capacidad en los aeropuertos, incluyendo los turnos para la iniciación de nuevos servicios. Puesto que el sistema de coordinación de horarios de la IATA es neutral con respecto a los derechos de tráfico acordados en el marco de acuerdos bilaterales de servicios aéreos, los problemas de los transportistas aéreos que no pueden ejercer sus derechos de tráfico porque no se les han asignado turnos en un aeropuerto de capacidad limitada, en algunos casos, han sido objeto de negociaciones bilaterales. No obstante, la mayoría de las controversias sobre asignación de turnos han sido solucionadas por medio de mediación en diferentes niveles del sistema de la IATA.

3.6 **Problemas y opciones de políticas.** Entre los problemas más amplios de capacidad aeroportuaria insuficiente se encuentran: a) si el otorgamiento amplio de derechos de acceso a los mercados asociado con acuerdos de servicios aéreos liberales ha hecho que el problema del acceso a los mercados en los aeropuertos de capacidad limitada empeore, y b) las formas en que las limitaciones en la capacidad de los aeropuertos afectan al proceso de liberalización.

3.7 Con respecto a a), claramente, los acuerdos de servicios aéreos liberales con designación múltiple y sin restricciones a la capacidad han permitido aumentos en el número de transportistas y de servicios aéreos, con lo que se ha hecho más presión en la capacidad aeroportuaria existente. Sin embargo, los derechos de tráfico abierto de país a país en esos acuerdos también permiten a los transportistas aéreos usar aeropuertos menos congestionados. El empleo de la reserva de capacidad y de la compartición de códigos también puede hacer que sea menos necesario para los transportistas aéreos tener vuelos a un aeropuerto de capacidad limitada. En algunos casos, los acuerdos de servicios aéreos liberales han acordado derechos de tráfico que no interesan a las líneas aéreas o que éstas no pueden explotar actualmente.

3.8 Por lo que respecta a b), parecería que un Estado no estaría dispuesto a concertar un acuerdo de servicios aéreos liberal si sus transportistas aéreos no tienen perspectivas de tener servicios en aeropuertos de capacidad limitada de las otras partes en el acuerdo. Sin embargo, el hecho de que 27 de los 70 Estados que han concertado acuerdos de cielos abiertos tienen uno o más aeropuertos con control de turnos parece sugerir que muchos Estados han podido liberalizar a pesar de esta dificultad. No obstante, el crecimiento continuo de los servicios aéreos en el largo plazo y las dificultades que enfrentan cada vez más aeropuertos para aumentar su capacidad continuará constituyendo un desafío y posiblemente limite la liberalización de los servicios aéreos internacionales.

#### 4. CONCLUSIONES

4.1 De lo que antecede, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) Después de la Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/4) de 1994, se ha progresado considerablemente en la liberalización con respecto al acceso a los mercados, en particular a escala regional y subregional. Lo más importante es el hecho de que, en general, los Estados se han vuelto más abiertos y receptivos respecto a la liberalización, ajustando muchos de ellos sus políticas y prácticas para responder a los desafíos de la liberalización.
- b) La experiencia del último decenio ha confirmado que los regímenes de reglamentación bilaterales, regionales y multilaterales basados en el Convenio de Chicago pueden coexistir, y de hecho lo hacen, del mismo modo que pueden adaptarse a diferentes enfoques respecto a la reglamentación del transporte aéreo. Estos regímenes siguen proporcionando una plataforma viable y flexible para que los Estados persigan la liberalización de acuerdo con sus necesidades, objetivos y circunstancias.
- c) La aplicación del principio básico de la nación más favorecida (NMF) del AGCS a los derechos de tráfico sigue siendo un asunto complejo y difícil. Aunque la ampliación de la aplicación del Anexo sobre los servicios de transporte aéreo del AGCS para incluir algunos de los denominados derechos comerciales y algunos aspectos de los derechos esenciales tiene cierto respaldo, no hay consenso mundial en cuanto a si debería emprenderse dicha tarea y la forma en que se realizaría. Asimismo, en esta etapa no está definitivamente decidido si el AGCS es una opción eficaz para la liberalización del transporte aéreo.
- d) Si bien el multilateralismo para los derechos comerciales en la mayor medida posible constituye un objetivo de la Organización, en esta etapa no están dadas las condiciones para un acuerdo multilateral mundial para el intercambio de derechos de tráfico. Los Estados deberían continuar trabajando para lograr la liberalización a este respecto de acuerdo con sus propias preferencias y a su propio ritmo, empleando recursos bilaterales, regionales y multilaterales, según corresponda. El Modelo de acuerdo de servicios aéreos (MASA) de la OACI propuesto ofrece orientación detallada sobre las opciones y los enfoques para la liberalización.
- e) Al liberalizar el acceso a los mercados, deberían tenerse en cuenta las limitaciones a la capacidad aeroportuaria y las necesidades de infraestructura en el largo plazo. Los problemas de los transportistas aéreos que no pueden ejercer sus derechos de tráfico en un aeropuerto de capacidad limitada pueden, si es necesario, resolverse en el contexto de las deliberaciones sobre los acuerdos de servicios aéreos pertinentes.
- f) La OACI debería continuar vigilando de cerca la evolución de la reglamentación y de la industria, preparar un inventario de la experiencia práctica de los Estados respecto a la liberalización y difundir la información pertinente entre los Estados contratantes. Además, la OACI debería continuar manteniendo actualizados los textos de orientación existentes sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional y elaborar la nueva orientación necesaria para facilitar la liberalización y mejorar la armonización, por ejemplo, mediante el MASA.

#### 5 MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

5.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) tomar nota del análisis de los problemas y de las opciones de políticas que figuran en los párrafos 2 y 3; y
- b) examinar y adoptar las conclusiones que figuran en el párrafo 4.

— FIN —