

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

- 2.1: Propiedad y control de los transportistas aéreos**
- 2.2: Acceso a los mercados**
- 2.3: Competencia equitativa y salvaguardias**
- 2.4: Intereses de los consumidores**
- 2.5: Distribución de productos**
- 2.7: Transparencia**

EXAMEN DE LOS ASPECTOS CLAVE DE LA REGLAMENTACIÓN EN LA LIBERALIZACIÓN

(Nota presentada por Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela)²

RESUMEN

El objetivo principal es presentar a la comunidad aeronáutica internacional la posición de los Estados miembros de la CLAC sobre cada uno de los temas que encierra el examen de los aspectos clave de la reglamentación en la liberalización, fundamentándose en los estudios ya efectuados por la Comisión sobre cada uno de los temas a tratarse dentro de este punto del orden del día.

La medida propuesta a la Conferencia figura en el párrafo 8.1.

¹ Las versiones en español e inglés son proporcionadas por la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC).

² Miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC).

REFERENCIAS

Res. A7-2 de la CLAC – “Recopilación de información relativa a la explotación de los servicios internacionales”

Rec. A10-5 de la CLAC – Cláusula a introducir en acuerdos bilaterales sobre transporte aéreo para eliminar la doble tributación”

Rec. A13-3 de la CLAC – “Proyecto de cláusula modelo para evitar prácticas de competencia desleal”

Rec. A14-2 de la CLAC – “Derechos del usuario”

Res. A15-5 de la CLAC - “Criterios y directrices en materia de política de transporte aéreo”

Res. A15-7 de la CLAC – “Criterios y directrices en materia de servicio al cliente y calidad total”

Res. A15-13 de la CLAC – “Guía metodológica para el cálculo de los costos de los servicios aeroportuarios y de navegación aérea en la región”

Rec. A15-2 de la CLAC – “Armonización de la reglamentación de los Estados miembros en materia de otorgamiento de permisos de operación”

Rec. A15-4 de la CLAC – “Armonización de disposiciones respecto a la implantación a nivel regional de un sistema de emisión de billetes de pasajes electrónicos”

Exposiciones y conclusiones del Seminario de liberalización del transporte aéreo (Santo Domingo, República Dominicana, 1-3 de octubre de 2002)

ATRP/10 – Informe de la décima reunión del Panel de regulación del transporte aéreo (Montreal, 13-17 de mayo de 2002)

Página web de la CLAC www.lima.icao.int/clacsec

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El examen los aspectos claves de la reglamentación en la liberalización es de suma importancia y, en ese sentido, para la elaboración de la presente nota de estudio se han considerado las Decisiones de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), así como otros documentos y el avance hacia la liberalización en función de las subregiones de América Latina.

1.2 Dentro de ese esquema, se debería tomar en cuenta la complejidad de la actividad de la aviación civil que reclama una coordinación de las políticas de transporte aéreo internacional y la necesidad de consolidar una tendencia flexible. Estas políticas deberían considerar la diferencia que existe entre los países desarrollados y los de menor desarrollo en materia de aviación civil, así como los principios de sana competencia y el fortalecimiento de las actividades aeronáuticas en un marco seguro, ordenado y eficiente.

1.3 La seguridad deberá continuar siendo el objetivo primordial de todos los entes que intervienen en la actividad aeronáutica y, asimismo, el usuario debería continuar siendo el principal objetivo y sustento de este sector.

2. PROPIEDAD Y CONTROL DE LOS TRANSPORTISTAS AÉREOS

2.1 La Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) considera que los conceptos de “propiedad y control” de los transportistas aéreos y de “acceso a los mercados” no deben tratarse aisladamente. Estos conceptos no se encuentran en el Convenio de Chicago y no existe definición que sea multilateralmente aceptada. Aunque la liberalización de la “propiedad y el control” ha sido extensamente

debatida, no se ha logrado una solución aceptable para la mayoría, debido a la dificultad de llevar a cabo una extensa renegociación de los convenios bilaterales.

2.2 Si bien la tendencia se dirige hacia un concepto más flexible de “propiedad y control”, en un buen número de países, se continúa manteniendo disposiciones en sus acuerdos aerocomerciales que apuntan al concepto del “establecimiento y domicilio principal de la aerolínea”, como criterio básico para determinar la nacionalidad.

2.3 Por otro lado, la CLAC considera que las medidas que algunos Estados, en forma unilateral, han tomado con relación a la seguridad operacional y el panorama incierto que se presenta en materia de seguridad aeroportuaria, derivando en mayores exigencias de los estándares técnicos, amerita dar un tratamiento especial, a los efectos y tendencias de la liberalización del transporte aéreo, para que se desarrollen en forma armónica con la realidad económica de los países en desarrollo, pues puede causar efectos restrictivos sobre las posibilidades reales de acceso al mercado.

2.4 Existen varios elementos correlacionados con la “propiedad y control” de los transportistas aéreos, que deben ser tomados en cuenta:

- a) el derecho de los transportistas para convertir y enviar el excedente de sus ingresos, deducidos los gastos locales, a cualquier país además del de su origen, con aplicación de las leyes del Estado en que se recaudaron;
- b) respecto a la nacionalidad de los transportistas aéreos, los Estados deberían reconocer a aquellas constituidas en el país que efectuó la designación, considerando para tal efecto, la legislación aplicable del país que aceptó la designación;
- c) los Estados miembros reconocen el derecho de los transportistas a traer y mantener empleados de cualquier nacionalidad, con aplicación de la normativa de los Estados que los reciben;
- d) se deberá prestar especial atención a las preocupaciones expresadas en el párrafo 3.5 de la nota de estudio núm. 7, presentada por la Secretaría de la OACI, las cuales se resumen a seguir: “...posibilidad de que surjan “ pabellones de conveniencia, el posible deterioro de las normas de seguridad operacional y protección de la aviación, la posible fuga de capital extranjero, repercusiones en los aspectos laborales, los requisitos nacionales en materia de emergencia y la garantía de servicio. Por último, y a largo plazo, puede también haber repercusiones en lo relativo a la competencia de las líneas aéreas como consecuencia de la posible concentración en el sector de la aviación (es decir que un grupo reducido de mega transportistas pueda dominar el sistema de transporte aéreo mediante fusiones y adquisiciones), una realidad que existe en la mayoría de los sectores de servicios...”; y
- e) la Conferencia debería estudiar las mejores alternativas para que los Estados permitan el intercambio de aeronaves con mayor flexibilidad.

3. ACCESO A LOS MERCADOS

3.1 En materia de acceso a los mercados, la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) ha venido trabajando en la armonización de las diferentes tendencias subregionales, esto es: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y los países miembros del Acuerdo de Fortaleza, con el propósito de flexibilizar el otorgamiento de derechos de tráfico, el acceso a los mercados y facilitar la fluidez del transporte aéreo. La CLAC, al impulsar este tipo

de procesos, desempeña un rol de coordinación y amalgamamiento de políticas, de tal forma, que se satisfaga los intereses, no sólo de los países desarrollados, sino principalmente salvaguardando el interés de aquellos de menor desarrollo.

3.2 En función de lo expuesto, la Comisión ha promulgado una serie de lineamientos y directrices, que reflejan la posición de la región en esas materias. En ese orden de ideas, a continuación se presenta varios elementos a ser tomados en cuenta por la Conferencia:

- a) se debería propiciar la armonización de normas que faciliten el acceso a los mercados y la sana competencia entre las aerolíneas, debiendo prestarse especial atención a la agilización de los procedimientos en el otorgamiento de permisos de operación y concesión de servicios, así como a la mejora en los sistemas de facilitación aeroportuaria;
- b) respetando la política de cada Estado, se debería facilitar el otorgamiento de los derechos de tráfico de tercera, cuarta y quinta libertad a favor de los transportadores aéreos en un esquema de sana competencia, partiendo en principio de una base subregional y regional, gradual y ordenadamente;
- c) respetando la política de los Estados, se debería impulsar el otorgamiento de autorizaciones para el transporte aéreo no regular de pasajeros y/o carga y/o correo, siempre que no afecten los vuelos regulares;
- d) se deberían crear las condiciones necesarias para impulsar la realización de vuelos regionales dentro del marco regulatorio pertinente entre aeropuertos no tradicionales y sobre la base de la suscripción de acuerdos multilaterales sobre servicios de transporte aéreo, buscando una mayor liberalización;
- e) respetando la política de los Estados, se debería brindar a los transportistas aéreos las facilidades para escoger libremente entre las diversas alternativas de servicios de escala disponibles, y si existiera fijación de tarifas, estos deberían ser razonables, basados en costos, brindando un trato justo, uniforme y no discriminatorio;
- f) la explotación del transporte aéreo, a través de alianzas u otros acuerdos comerciales, como el código compartido, debería ser objeto de previa aprobación gubernamental y, cuando las leyes antimonopolio sobre la competencia se apliquen a dichos acuerdos, no deberían ponerse objeciones insalvables, de tal forma que se mantenga la cooperación entre los transportistas, cuando ello redunde en beneficio de los usuarios;
- g) se debería mantener el sistema multilateral interlineal de IATA; y
- h) los Estados deberían propiciar que la asignación de turnos en los aeropuertos congestionados se resuelva en forma rápida y no discriminatoria. Si los Estados consideran necesario, podrán sugerir la utilización de los Comités de asignación de horarios de IATA.

4. COMPETENCIA EQUITATIVA Y SALVAGUARDIAS

4.1 En materia de competencia equitativa y salvaguardias, los Estados miembros de la CLAC coinciden en que la mejor alternativa para apoyar a los países de menor desarrollo en materia de transporte aéreo, es a través de la búsqueda de salvaguardias para el proceso de liberalización del transporte aéreo y medidas preferenciales para permitir que los países en vías de desarrollo de la región

mantengan una participación sustancial del transporte aéreo, así como oportunidades de competencia justas y equitativas en la provisión de los servicios de transporte aéreo en el proceso de liberalización. Para lograr dicho propósito, se hace necesario:

- a) establecer condiciones de reciprocidad en los acuerdos, considerando una equivalencia de oportunidades amplias para los transportadores. Asimismo, se debe apuntar a propiciar condiciones que permitan a las empresas de transporte aéreo desarrollar sus actividades en un entorno competitivo, incluyendo la aplicación de tarifas, utilizando mecanismos de salvaguardia o alternativos para preservar una sana competencia;
- b) abstenerse de tomar medidas unilaterales que afecten la sana competencia, a los usuarios o a los transportistas, o que pretendan dar carácter extraterritorial a leyes nacionales y rechazo a dichas medidas cuando sean impuestas por otros países;
- c) reconocer el derecho de los transportistas a contar con flexibilidad y sana competencia en la venta y comercialización de todos los servicios en territorios que no sean los propios, tanto en lugares en los que operan efectivamente como en los que no lo hacen, siempre que la normativa del Estado en que dichos servicios se comercializan lo permita;
- d) en la medida que sea posible, no permitir subsidios directos y/o indirectos a las líneas aéreas y, cuando sea necesario, que la ayuda del Estado sea transparente; y
- e) proteger a los consumidores y usuarios (pasajeros y carga) en el contexto de la liberalización y salvaguardar la competencia, combatiendo contra conductas desleales y demás distorsiones del mercado.

4.2 En materia de costos y tarifas de los servicios aeroportuarios, la CLAC promulgó la Resolución A15-13 “Guía metodológica para el cálculo de los costos de los servicios aeroportuarios y de navegación aérea en la región”, la misma que recomienda fijar los valores de las tasas y derechos de los servicios aeronáuticos sobre la base de una metodología de costos y que el producto de las mismas sea reinvertido en la propia actividad aeronáutica; asimismo, estos costos deben establecerse con absoluta transparencia para conocimiento de todos los interesados.

5. INTERESES DE LOS CONSUMIDORES

5.1 El transporte aéreo tiene un carácter de servicio público. Los Estados deben velar porque se logre este objetivo, exigiendo el cumplimiento de las normas y regulaciones por parte, tanto de las líneas aéreas, como de las instalaciones aeroportuarias y otras entidades que se relacionen directamente con los usuarios. El rápido desarrollo del transporte aéreo debe corresponder a las expectativas y necesidades de los usuarios. En ese sentido, se hace necesario efectuar un seguimiento riguroso a este desarrollo y corregir sus posibles efectos adversos.

5.2 En un entorno de creciente liberalización, las líneas aéreas están sometidas cada día más a las leyes de competencia en el mercado. La presión por la reducción de los costos para mantener los márgenes de ganancia o evitar la quiebra, no puede ir en detrimento del servicio al usuario, ni de la seguridad de éste.

5.3 El control del cumplimiento de las normas de la OACI en cuanto a seguridad operacional es una responsabilidad ineludible de los Estados entre sus ciudadanos. Especial atención se debe prestar también a los sistemas de reserva por computadora, instrumento de comercialización que influye en el grado y eficacia del acceso al mercado. Si bien facilitan el servicio a los pasajeros, pueden constituirse en

un impedimento de índole estructural, que pudiera conducir a prácticas competitivas desleales. Esta actividad debe ser necesariamente transparente a los pasajeros durante la búsqueda de información, la reservación y la adquisición de sus boletos. Las tarifas deben ser justas y proporcionales al servicio brindado.

5.4 Los Estados deben garantizar al usuario como destinatario del servicio público y como principal soporte de la industria del transporte aerocomercial. En ese sentido, deben procurar asegurar el derecho del usuario a tener todas las garantías posibles en términos de protección, atención e información necesarios y disponer de un servicio de transporte aerocomercial seguro, ordenado y eficiente. Bajo este criterio, la CLAC ha promulgado la Recomendación A14-2 “Derechos del Usuario.

5.5 De igual manera, a fin de obtener un servicio de transporte aéreo y aeroportuario de óptimo nivel, es necesario facilitar el establecimiento de sistemas de control de calidad del servicio aeronáutico, bajo un enfoque de calidad total, y tomar en cuenta a todos los usuarios, tanto de las líneas aéreas como de los aeropuertos. En esta materia, la CLAC ha promulgado la Resolución A15-7 “Criterios y directrices en materia de servicio al cliente y calidad total”.

5.6 En relación con los derechos y deberes de los usuarios, se deben brindar las garantías posibles en términos de protección, atención e información necesaria; asimismo, promover el desarrollo de una infraestructura que permita cumplir los estándares de la facilitación en el movimiento de pasajeros, carga y correo.

5.7 De igual manera, los Estados deberían procurar que, en la elaboración de las normas y reglamentos sobre los derechos de los usuarios, se considere un adecuado equilibrio entre dichos derechos y el costo que éstos impliquen.

5.8 Las operaciones de códigos compartidos deben ser claras e informar de ello a los viajeros. En ese sentido, se deben crear las cláusulas adecuadas para incluirlas en los acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de transporte aéreo.

5.9 En correspondencia con lo establecido internacionalmente, es responsabilidad de las líneas aéreas contratar los seguros correspondientes para proteger tanto a los pasajeros como a terceros.

5.10 La disponibilidad de suficiente capacidad aeroportuaria, es un elemento fundamental para una mayor y mejor facilitación en la atención a los pasajeros. La ampliación de las instalaciones para responder al incremento del volumen de pasajeros, los retos del ruido y las emisiones de gases nocivos y la necesidad de planificación, son áreas en las cuales el usuario y las áreas circundantes deben ser los máximos beneficiarios.

5.11 La privatización o comercialización de las instalaciones aeroportuarias no debe afectar al usuario, ni al servicio, ni a la seguridad.

6. DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS

6.1 Con relación a este tema, los Estados deberían utilizar el código de conducta de la OACI e incluir una cláusula modelo para los Sistemas de Reserva por Computadora (SRC) en los acuerdos bilaterales y multilaterales del transporte aéreo, evitando así discriminaciones en el acceso a los mismos.

6.2 De igual manera, tal como se señala en la Recomendación A15-4 de la CLAC “Sistema de registro electrónico de tarifas”, los Estados deberían realizar el registro electrónico de tarifas por medio de Internet y páginas web, a fin de que se tenga el acceso por parte de todos los usuarios del transporte aéreo.

7. TRANSPARENCIA

7.1 Los Estados deben aplicar plenamente el Artículo 83 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, en el que se estipula la obligación de los Estados contratantes de registrar inmediatamente en el Consejo de la OACI, todo acuerdo, el cual se hará público con la mayor brevedad posible.

7.2. En el marco de la CLAC, ésta es una tarea que se realiza continuamente dentro de lo que estipula la Resolución A7-2 “Recopilación de información relativa a la explotación de los servicios internacionales”. De esta manera, se facilitaría el examen permanente de los instrumentos relacionados con la situación del transporte aéreo internacional.

8. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

8.1 Se invita a la Conferencia a tomar nota de la presente e intercambiar puntos de vista y considerar las sugerencias presentadas por la CLAC.