

**CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO:
RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA LIBERALIZACIÓN**

Montreal, 24 - 29 de marzo de 2003

PROYECTO DE INFORME SOBRE LA CUESTIÓN 2.3 DEL ORDEN DEL DÍA

Cuestión 2 del

orden del día: Examen de aspectos clave de la reglamentación en la liberalización

2.3: Competencia equitativa y salvaguardias

PARTE I — SALVAGUARDIAS PARA GARANTIZAR LA COMPETENCIA LEAL

Nota.— El examen de esta cuestión se ha dividido en dos partes: 1) salvaguardias para garantizar la competencia leal; y 2) sostenibilidad y participación.

2.3.1 Documentación

La **Secretaría (WP/11)** examinó la cuestión de la forma de garantizar una competencia leal en un entorno de liberalización, y estimaba que se requería adoptar medidas de salvaguardia apropiadas durante la transición. Tales medidas podrían incluir la introducción gradual de la liberalización, leyes generales sobre competencia o salvaguardias específicas para la aviación. También se presentó una propuesta para un acuerdo reglamentario en la forma de una cláusula modelo en los acuerdos de servicios aéreos que los Estados podrían utilizar como un medio adicional para identificar, prevenir y eliminar abusos anticompetitivos.

Georgia (WP/40 y WP/42) presentó sus opiniones sobre la necesidad de contar con una liberalización por fases en materia de reglamentación de tarifas y de asistir a las líneas aéreas más débiles en los países en desarrollo mediante acuerdos comerciales exhaustivos.

Pakistán (WP/56) estimaba que deberían adoptarse medidas eficaces para garantizar una participación significativa antes de la liberalización, y que era necesario elaborar un mecanismo para mantener una competencia sana. Recomendó que la Conferencia definiera criterios para determinar en qué consistía el dumping o la insuficiencia en materia de capacidad.

Los **Estados Unidos (WP/47)** estimaban que una de las defensas más eficaces contra el comportamiento anticompetitivo consistía en el funcionamiento normal y sin distorsiones de las fuerzas del mercado, y ya existían mecanismos eficaces establecidos, incluyendo leyes generales sobre competencia, acuerdos de transición apropiados y otras disposiciones de acuerdos bilaterales de servicios aéreos. No estimaba necesario elaborar mecanismos de salvaguardias específicos para el sector del transporte aéreo internacional.

53 Estados africanos (WP/87) destacaron los mecanismos de competencia leal que se estaban estableciendo en África para permitir al continente participar plenamente en el transporte aéreo y expresaron su conformidad con las conclusiones y la cláusula modelo propuesta en la nota WP/11.

Miembros de la CAAC (WP/70) reconocieron la importancia de un sistema que garantizara la competencia leal en un entorno liberalizado y un código de conducta, así como un mecanismo de solución de controversias, y sugirieron que la OACI actualizara el código de conducta y las salvaguardias relacionadas con la competencia leal y elaborara un mecanismo de solución de controversias para incorporarlo en el Modelo de acuerdo de servicios aéreos.

Miembros de la CLAC (WP/99) presentaron, entre otras cosas, su postura sobre la competencia y las salvaguardias, y estimaban que deberían existir salvaguardias para garantizar oportunidades de competencia leal y equitativa para el suministro de los servicios de transporte aéreo en el proceso de liberalización.

La **IATA (WP/28)** destacó la importancia y la necesidad de mantener el sistema multilateral entre compañías de la IATA y solicitó a los Estados que apoyaran el sistema y evitaran su fragmentación.

La **ALADA (WP/71 — nota de información)** tomó nota de la postura de la CLAC sobre este asunto, y estimó necesario lograr un acuerdo internacional para la aplicación de las leyes sobre competencia de modo de evitar la incertidumbre jurídica a la luz de los nuevos escenarios de competencia abierta.

2.3.2 **Análisis**

2.3.2.1 Se registró una amplia gama de opiniones sobre la necesidad de contar con una salvaguardia para garantizar la competencia leal cuando los Estados llevaban a cabo la liberalización de los servicios de transporte aéreo. De acuerdo con una opinión, las leyes sobre competencia existentes eran adecuadas para esta tarea, pero, a este respecto, se indicó que no todos los Estados tenían leyes sobre competencia y, aún más, existían diferencias en la comprensión y la aplicación de los Estados de esa legislación. Como medio para prevenir las acciones anticompetitivas se ofrecieron la predeterminación de la capacidad y la doble aprobación de las tarifas, junto con otras medidas previas y posteriores, pero se manifestaron inquietudes debido a que este enfoque podría anular los beneficios de la liberalización. Aún más, una lista prescriptiva detallada de lo que podría constituir un comportamiento anticompetitivo no se consideró una buena idea. Las iniciativas anteriores destinadas a cuantificar los términos involucrados en la definición de acciones anticompetitivas tales como la fijación predatoria de precios y el dumping de capacidad habían probado ser insatisfactorias y se indicó que lo que podría constituir competencia desleal en un mercado podría considerarse una competencia aceptable en otro.

2.3.2.2 Sin embargo, un número sustancial de Estados en desarrollo, mencionando el desequilibrio en sus economías y líneas aéreas en comparación con las de los Estados desarrollados, estimaban que existía una necesidad de contar con un mecanismo aeronáutico para garantizar la competencia leal y proteger su participación efectiva y sostenida en el transporte aéreo internacional. Se registró un apoyo sustancial respecto al mecanismo propuesto por la Secretaría en la nota WP/11. Sin embargo, debería cuidarse que este mecanismo de salvaguardia no se utilizara para frustrar la liberalización o diera como resultado prácticas previas a la liberalización, tales como la predeterminación de la capacidad.

2.3.2.3 También se registró apoyo respecto a un código de conducta para la competencia leal que se basaría en principios generales. A este respecto, se hizo notar que el Grupo de expertos sobre reglamentación del transporte aéreo se había ocupado anteriormente de este asunto.

2.3.2.4 Se registró apoyo para el mantenimiento del sistema global multilateral entre compañías de la IATA, aunque el aumento del número y las operaciones de los transportistas aéreos de bajo costo y las alianzas de las líneas aéreas parecía menoscabar el apoyo de la industria respecto a este programa, que tenía un lugar privilegiado en la comunidad internacional. Sin embargo, se indicó que el número de líneas aéreas que participaban en el sistema entre compañías seguía siendo elevado y se estaban realizando esfuerzos para hacerlo más eficiente.

2.3.3 Conclusiones

2.3.3.1 De la documentación y las deliberaciones subsiguientes sobre salvaguardias para garantizar la competencia leal de acuerdo con la cuestión 2.3 del orden del día, la Conferencia concluyó que:

- a) La liberalización debe estar acompañada de medidas de salvaguardia apropiadas para garantizar la competencia justa y leal y la participación efectiva y sostenida de todos los transportistas aéreos, independientemente de su volumen y fuerza competitiva. Tales medidas deberían formar parte integral del proceso de liberalización y una herramienta viviente que corresponda a las necesidades y niveles de liberalización. Tales medidas pueden incluir la introducción gradual de la liberalización, leyes generales sobre competencia o salvaguardias específicas de la aviación.
- b) Si bien las leyes de competencia generales pueden ser una herramienta efectiva en muchos casos, dada la diferencia entre regímenes de competencia, las distintas etapas de la liberalización entre los Estados y el singular marco normativo para el transporte aéreo internacional, en la mayoría de los casos es necesario contar con salvaguardias específicas de la aviación para evitar y eliminar la competencia desleal en el transporte aéreo internacional. Esto puede lograrse mediante el uso de un conjunto convenido de prácticas competitivas desleales que puede utilizarse, y si es necesario modificarse o ampliarse, por los Estados como indicación para iniciar las necesarias medidas de reglamentación.
- c) En los casos en que las leyes de competencia nacionales se apliquen al transporte aéreo internacional, debe procurarse evitar medidas unilaterales. Al tratar aspectos de competencia que involucren transportistas aéreos extranjeros, los Estados deberían prestar la debida consideración a los intereses de los otros Estados involucrados. En este contexto, la cooperación entre Estados, especialmente entre autoridades que entienden en aspectos de competencia, y entre tales autoridades y las administraciones aeronáuticas ha resultado útil para facilitar la liberalización y evitar conflictos.
- d) La armonización de regímenes de competencia diferentes continúa presentando un importante desafío. En los casos en que surjan controversias del uso o aplicación de salvaguardias específicas de la aviación o de la aplicación de leyes de competencia, los Estados deberían procurar la solución de sus controversias mediante los mecanismos de consulta y solución de controversias disponibles en el marco de los acuerdos de servicios aéreos pertinentes y, en el caso de estos últimos, aplicando la orientación de la OACI sobre leyes de competencia que figura en el Doc 9587.
- e) La aplicación extraterritorial de las leyes nacionales sobre competencia perjudica los arreglos cooperativos que muchos consideran esenciales para la eficiencia, regularidad y viabilidad del transporte aéreo internacional, dado que ciertas categorías de arreglos benefician tanto a los usuarios como a los transportistas aéreos. En consecuencia, cuando las leyes antimonopolio o sobre competencia se aplican a dichos acuerdos, debería poder contarse con la inmunidad y con las exenciones debidas a fin de permitir que se mantenga la cooperación entre transportistas, incluyendo la transferencia entre líneas aéreas, cuando ello redunde en beneficio de los usuarios y de los transportistas aéreos.

- f) La OACI debería continuar supervisando las iniciativas en esta esfera, y actualizando sus textos de orientación sobre competencia y salvaguardias cuando fuera necesario y con arreglo a la evolución de la liberalización.

2.3.3.2 La Conferencia acordó que los Estados deberían examinar debidamente el siguiente proyecto de cláusula modelo como una opción para utilizarla a su discreción en los acuerdos de servicios aéreos.

“Salvaguardias contra prácticas competitivas desleales

1. *Las Partes convienen en que las siguientes acciones de las líneas aéreas pueden considerarse como posibles prácticas competitivas desleales que tal vez deban examinarse más detenidamente:*

- a) *tarifas y fletes en rutas que sean insuficientes, en total, para cubrir el costo de proporcionar los servicios correspondientes;*
- b) *adición de capacidad o frecuencias excesivas de servicio;*
- c) *las prácticas en cuestión son sostenidas en lugar de temporales;*
- d) *las prácticas en cuestión afectan seriamente en forma negativa a otra línea aérea desde el punto de vista económico o la perjudican considerablemente;*
- e) *las prácticas en cuestión reflejan un intento aparente o tienen el efecto probable de debilitar, excluir o sacar del mercado a otra línea aérea; y*
- f) *el comportamiento indica un abuso de la posición dominante en una ruta.*

2. *Si las autoridades aeronáuticas de una Parte consideran que una operación prevista o llevada a cabo por la línea aérea designada de la otra Parte pueden constituir un comportamiento competitivo desleal, de conformidad con los indicadores enumerados en el párrafo 1, solicitar que se celebren consultas de conformidad con el Artículo [_ sobre Consultas] con miras a resolver el problema. En dicha solicitud deben indicarse los correspondientes motivos y las consultas deberán iniciarse a los 15 días de la solicitud.*

3. *Si las Partes no logran resolver el problema mediante consultas cada Parte puede invocar el mecanismo de solución de controversias en el marco del Artículo [_] para resolver la controversia.”*

PARTE II — SOSTENIBILIDAD Y PARTICIPACIÓN

Documentación

La **Secretaría (WP/12)** abordó, en el contexto de la competencia leal y las salvaguardias, la cuestión de la sostenibilidad de los transportistas aéreos y la garantía de servicios, incluyendo el suministro de ayudas/subsidios estatales. Concluyó, entre otras cosas, que los Estados deberían garantizar que las ayudas/subsidios proporcionados con el objeto de reestructurar los transportistas aéreos y la garantía de los servicios no afectarían

adversamente a la competencia, tomando medidas transparentes y eficaces. En la nota también se analizaron las medidas reglamentarias destinadas a garantizar la participación efectiva y sostenida de los países en desarrollo en el transporte aéreo internacional, y se propuso un acuerdo reglamentario sobre la participación y medidas preferenciales en la forma de un marco para un “Anexo relativo a la transición”.

53 Estados africanos (WP/82) reiteraron la necesidad de contar con medidas preferenciales con carácter no recíproco para los países en desarrollo tal como se adoptaron por la 32ª Asamblea. En la nota se indicó que la situación en los países en desarrollo no había mejorado aún a pesar de la evolución significativa del transporte aéreo, y propusieron, en consecuencia, que la OACI elaborara una cláusula modelo sobre medidas preferenciales para facilitar su implantación.

2.3.5 **Análisis**

2.3.5.1 Se registró apoyo para reafirmar la validez de las medidas preferenciales. También existió un apoyo amplio para las medidas destinadas a garantizar la participación sostenida en el transporte aéreo que figuraban en la nota de la Secretaría WP/12, aunque se expresó la opinión de que no era necesario el anexo relativo a la transición propuesto si los acuerdos bilaterales existentes o su plan de rutas podían modificarse para alcanzar los mismos resultados.

2.3.5.2 Las ayudas/subsidios estatales a las líneas aéreas, que eran transparentes y no distorsionaban la competencia, se consideraron como medios aceptables para mantener la participación en el transporte aéreo internacional. En vista de la importancia del turismo para los países menos desarrollados, se sugirió que sería apropiado contar con servicios aéreos subsidiados para rutas esenciales para el desarrollo del turismo, similares a los servicios aéreos o rutas de interés público esenciales en los países desarrollados.

2.3.6 **Conclusiones**

2.3.6.1 Basándose en la documentación y en las deliberaciones subsiguientes sobre sostenibilidad y participación de acuerdo con la cuestión 2.3 del orden del día, la Conferencia concluyó que:

- a) en una situación de transición hacia la liberalización, o aun en un mercado ya liberalizado, los Estados probablemente seguirán proporcionando alguna forma de asistencia a sus líneas aéreas para asegurar la sostenibilidad del sector de transporte aéreo y hacer frente a sus propias preocupaciones legítimas en lo que atañe a la garantía de servicio. Los Estados deberían tener en cuenta que las ayudas y los subsidios que otorgan beneficios a transportistas aéreos nacionales, pero de los que no disponen los competidores en el mismo mercado, podrían perturbar el comercio de servicios aéreos internacionales y constituir prácticas de competencia desleal;
- b) debido a la falta de un método de evaluación aceptable y a la existencia de diversas medidas no monetarias, es muy difícil estimar con precisión el pleno alcance de la asistencia y las repercusiones de una ayuda estatal concreta en la competencia. Dada esta dificultad, los Estados deben reconocer que toda medida adoptada contra líneas aéreas extranjeras que reciban ayuda o subsidios podría dar lugar a represalias por parte del Estado interesado y obstaculizar la liberalización en curso del transporte aéreo internacional;

- c) pueden darse casos en que la asistencia estatal puede producir beneficios económicos o sociales en lo que atañe a la reestructuración de transportistas aéreos y la garantía de servicio. Sin embargo, aun en dichos casos especiales los Estados deberían tomar medidas transparentes y eficaces acompañadas por criterios y métodos claros para asegurarse de que las ayudas y los subsidios no tengan repercusiones negativas en la competencia en el mercado;
- d) los Estados deberían considerar la posibilidad de determinar y permitir la asistencia en el caso de servicios esenciales por determinadas rutas dentro de una región que tengan carácter de servicio público en sus relaciones de transporte aéreo; y
- e) con el fin de garantizar la participación efectiva y sostenida de países en desarrollo y facilitar el procedimiento de liberalización, los Estados deberían prestar atención, en sus relaciones de transporte aéreo, los intereses y las necesidades de países cuyos transportistas aéreos sean menos competitivos y, cuando corresponda, otorgar medidas preferenciales y de participación. Pueden incorporar dichas medidas en el “Anexo relativo a la transición” en sus acuerdos de servicios aéreos.

2.3.6.2 Se propone el siguiente arreglo de reglamentación, presentado como marco para un “Anexo relativo a la transición” juntamente con notas explicativas para su uso, para que la Conferencia lo examine con objeto de que los Estados contratantes lo utilicen a su discreción en sus acuerdos de servicios aéreos.

ANEXO RELATIVO A LA TRANSICIÓN*

Las siguientes medidas de transición expirarán el (fecha), o en una fecha anterior convenida entre las Partes:

1. *No obstante las disposiciones del Artículo ___ (o Anexo ___), las líneas aéreas designadas de la Parte A (o cada una de las Partes) podrá (deberá)...*
2. *No obstante las disposiciones del Artículo ___ (o Anexo ___), las líneas aéreas designadas de la Parte A (o cada una de las Partes) podrá (deberá)... como se indica a continuación:*
 - a) *desde (fecha) hasta (fecha), ...; y*
 - b) *desde (fecha) hasta (fecha), ...*
3. *No obstante las disposiciones del Artículo ___ (o Anexo ___), las disposiciones siguientes regirán...*

***Notas explicativas**

- a) la primera cláusula se utilizaría cuando un artículo (o anexo) determinado no entre en vigor inmediatamente, sino que se pondría en práctica en una forma limitada durante el período de transición. La segunda cláusula sería similar a la primera cláusula, pero con fase en períodos. La tercera cláusula se utilizaría cuando un artículo (o anexo) no entre en vigor inmediatamente y se aplique un plan diferente durante el período de transición; y

- b) la siguiente constituye una lista indicativa en la forma de un marco para un anexo relativo a la transición y se propone para que lo examine la Conferencia a fin de que lo utilicen los Estados contratantes a su discreción en acuerdos de servicios aéreos bilaterales, regionales o plurilaterales. La redacción del anexo propuesta por la Secretaría constituye un marco, respecto al cual las partes deberían acordar los términos y la redacción. El Doc 9587 contiene textos sobre la posible participación y las medidas preferenciales.

— FIN —