



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

LIBERALIZACIÓN DEL ACCESO A LOS MERCADOS

(Nota presentada por Irlanda en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros¹ y otros Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil² (CEAC))

RESUMEN

En esta nota de estudio:

- a) se considera la experiencia de la UE/CEAC con respecto a la liberalización del transporte aéreo;
- b) se presentan argumentos para la liberalización y los obstáculos probables;
- c) se propone una “visión” ambiciosa para la liberalización del acceso a los mercados a escala mundial; y
- d) se abordan las posibles estrategias para avanzar con esta visión a largo plazo.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a tomar nota de la experiencia de la UE/CEAC con respecto a la liberalización del transporte aéreo y a convenir en las recomendaciones presentadas en el párrafo 6.

Referencias:

Los textos de referencia de la ATConf/6 pueden consultarse en la página web www.icao.int/meetings/atconf6.

1. ¿POR QUÉ LIBERALIZAR?

1.1 La liberalización del acceso a los mercados en el transporte aéreo puede generar oportunidades comerciales para la industria y competencia para el suministro de bienes y servicios, con la posibilidad de crear empleos y crecimiento, generando en definitiva beneficios en relación con los costos y la calidad para los consumidores. Teniendo esto en cuenta y con sujeción a la adopción de medidas para

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Rumania y Suecia.

² Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Georgia, Islandia, La ex República Yugoslava de Macedonia, Mónaco, Montenegro, Noruega, República de Moldova, San Marino, Serbia, Suiza, Turquía y Ucrania.

ayudar a garantizar una competencia abierta y justa, favorecemos e instamos a que la OACI promueva activamente la liberalización en curso del transporte aéreo internacional.

1.2 Los Estados miembros de la UE/CEAC tienen amplia experiencia en la liberalización del transporte aéreo. El mercado único de la UE para el transporte aéreo, que de hecho incluye no sólo a los 27 Estados miembros de la UE, sino que a otros Estados miembros de la CEAC, ha impulsado un crecimiento significativo en el transporte aéreo dentro de Europa, creando nuevos empleos y ofreciendo más opciones y mejores precios a los consumidores. Los Estados miembros de la UE/CEAC siguen examinando las maneras de aumentar la eficiencia, la competencia y la calidad en el mercado único, por ejemplo, mediante su labor para desarrollar un cielo único europeo. En la nota de estudios sobre las novedades relativas a la industria y la reglamentación en la UE y la CEAC (ATConf/6-WP/53), se describe con mayor detalle la experiencia de la UE/CEAC con respecto a la liberalización del transporte aéreo.

1.3 Más allá de su mercado único para el transporte aéreo, la UE ha sido pionera en un enfoque multilateral para la liberalización mediante:

- a) acuerdos de transporte aéreo “horizontales” diseñados para armonizar los distintos acuerdos bilaterales de servicios aéreos (ASA) de los Estados miembros con la legislación de la UE y para ampliar el acceso a los derechos de tráfico disponibles en aquellos ASA a todos los transportistas aéreos de la UE (“designación de la UE”), y
- b) acuerdos de transporte aéreo “globales” que rempazan a los ASA individuales con un solo acuerdo global, liberal, entre la UE en su conjunto y el país asociado en cuestión. Ya se han establecido acuerdos globales con asociados clave de la aviación como Estados Unidos y Canadá. Cuando se conciertan acuerdo globales con países vecinos, un objetivo clave a largo plazo es establecer una “zona común de aviación” más amplia que incorpore a la UE y sus vecinos.

1.4 El crecimiento en los mercados considerados en los acuerdos globales entre la UE, sus Estados miembros y países asociados, ha sido significativo. Nuevamente, en la nota sobre las novedades relativas a la industria y la reglamentación en la UE y la CEAC (ATConf/6-WP/53) se proporciona más información.

2. CRITERIOS PARA CONVENIR EN LA LIBERALIZACIÓN

2.1 El mercado único de la UE se basa en un régimen de reglamentación común diseñado, entre otras cosas, para facilitar el acceso a los mercados y garantizar que los transportistas aéreos puedan competir de manera no discriminatoria y en forma justa. Considerando esto, al negociar acuerdos globales con países asociados, incluyendo otros Estados miembros de la CEAC, la UE y sus Estados miembros buscan la convergencia en cuanto a reglamentación e insisten en salvaguardias para la competencia abierta y justa como condición para convenir en derechos de tráfico adicionales.

2.2 La nota de estudio de la UE/CEAC sobre los principios básicos de la competencia justa (ATConf/6-WP/51) propone un conjunto de principios de alto nivel relativos a la competencia justa en los que se basaría una mayor liberalización del acceso a los mercados al garantizarse una competencia abierta y justa.

3. ¿CÓMO PODEMOS ROMPER LAS BARRERAS CON RESPECTO A LA LIBERALIZACIÓN?

3.1 Las barreras para el acceso a los mercados pueden restringir el suministro y reprimir la competencia y las innovaciones en perjuicio de los consumidores, la industria de la aviación y la economía en general. La OACI debe decidir ahora derribar dichas barreras.

3.2 Hay muchos motivos por los cuales el acceso sigue siendo limitado en un gran número de mercados. Por ejemplo, algunos países resisten la liberalización porque temen que pueda perjudicar la posición de su “transportista nacional” en el mercado; hay otros que aún deben aceptar la noción de una economía de libre mercado o que están atados de manos debido a requisitos anticuados de reglamentación tales como presentación de aranceles. Para los Estados miembros de la UE/CEAC, la liberalización del acceso a los mercados está estrechamente relacionada con las medidas para garantizar una competencia justa. Incluso en los países de los que se podría esperar la adopción de una postura “liberal”, no siempre ocurre que los beneficios posibles se perciben del mismo modo. Por ejemplo, si bien podría argüirse que la obtención de beneficios para los consumidores es una buena razón para la liberalización del acceso a los mercados, el interés de un Estado en garantizar una red de rutas sostenible, fiable y diversificada y en crear oportunidades de empleo, puede estar en conflicto con el interés de un cliente de volar de la manera menos costosa en una ruta específica.

4. ESTRATEGIA

4.1 En esta nota se propone que la OACI adopte una “visión” a largo plazo ambiciosa para la liberalización del acceso a los mercados a escala mundial. Definiendo y conviniendo en un objetivo final (incluso uno al que pueda aspirarse como la meta más elevada y que podría lograrse dentro de muchos años), los Estados miembros de la OACI establecerían un punto central para las negociaciones de ASA bilaterales, multilaterales y plurilaterales que tendrían lugar durante los años venideros. La UE y sus Estados miembros han sido pioneros en este tipo de enfoque negociando acuerdos globales de transporte aéreo con países vecinos con el propósito, en última instancia, de unirlos para establecer una “zona común de aviación” más amplia en Europa.

4.2 Un enfoque paulatino, ascendente y sencillo, podría ofrecer la vía más aceptable para lograr esta visión. La omisión de las cláusulas de nacionalidad restrictivas en los acuerdos bilaterales de servicios aéreos o, a más largo plazo, un acuerdo global sobre propiedad y control de los transportistas aéreos, podría ayudar, según lo que se considera en la nota de estudio de la UE/CEAC sobre las cláusulas de propiedad y control de los transportistas aéreos en los acuerdos bilaterales de servicios aéreos (ATConf/6-WP/49) y en la nota de estudio de la UE/CEAC sobre restricciones nacionales con respecto a la propiedad y control de los transportistas aéreos (ATConf/6-WP/50). Asimismo, la aplicación de principios básicos universalmente aceptados para la competencia abierta y justa podría ayudar a abrir paso a una liberalización más amplia [como se considera en la nota de estudio de la UE/CEAC sobre los principios básicos de la competencia justa (ATConf/6-WP/51)] para llegar, en última instancia, a un acuerdo multilateral o plurilateral sobre derechos de tráfico que se elabore por conducto de la OACI.

5. CONCLUSIONES

5.1 Atendiendo a lo anterior, puede concluirse lo siguiente:

- a) la liberalización del acceso a los mercados ofrece la posibilidad de promover la competencia, maximizar las oportunidades comerciales y ofrecer opciones y una buena relación calidad-precio a los consumidores. No obstante, al mismo tiempo,

es necesario adoptar medidas para garantizar una competencia abierta y justa. Es posible que también se requieran medidas para permitir a los Estados, si lo necesitan, facilitar las obligaciones de servicio público para las rutas que no son en sí necesariamente viables desde el punto de vista comercial;

- b) un enfoque global con respecto a la liberalización del acceso a los mercados exigirá un cambio de paradigma. Esto no ocurrirá de la noche a la mañana. Por ejemplo, algunos países necesitan tiempo para apartarse de tendencias proteccionistas, otros necesitarán reconsiderar las ayudas estatales que proporcionan a sus transportistas aéreos y que constituyen una ventaja competitiva injusta. Empezando en la ATConf/6, se requiere deliberar sobre el asunto a fin de comprender mejor los motivos por los cuales diferentes Estados adoptan determinadas posturas y lo que se necesita cambiar para alentarlos a adoptar la liberalización. No obstante, para ayudar a que las deliberaciones se centren en un punto y finalmente en una meta para el enfoque gradual “ascendente” mencionado, en esta nota se propone la “visión” a largo plazo siguiente para la liberalización del acceso a los mercados a escala mundial:

“Las barreras al acceso a los mercados reprimen el suministro, la competencia y la innovación en perjuicio de los consumidores, la industria y la economía en general. De manera similar, los consumidores, la industria y la economía sufren con prácticas de competencia injusta. Teniendo esto en cuenta, y promoviendo al mismo tiempo medidas para garantizar la competencia justa, favorecemos, y activamente promovemos, la liberalización en curso del transporte aéreo internacional. Más aún, resolvemos adoptar un enfoque escalonado sostenible para la liberalización a escala mundial.”

6. RECOMENDACIONES

6.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) adoptar una "visión" a la que se aspira a largo plazo para el acceso a los mercados, por ejemplo en concordancia con lo que se plantea más arriba; y
- b) alentar a la OACI a definir y promover políticas e iniciativas concretas diseñadas para facilitar un avance, ascendente, hacia esta visión a largo plazo compartida para la liberalización del acceso a los mercados.