



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

2.4: Competencia leal

COMPETENCIA LEAL Y COOPERACIÓN NORMATIVA EN EL SECTOR DE LA AVIACIÓN

(Nota presentada por los Estados Unidos de América)

RESUMEN

Uno de los frenos más eficaces a los comportamientos contrarios a la libre competencia es que las fuerzas del mercado funcionen normalmente, sin distorsiones. Los problemas relativos a la competencia en un entorno liberalizado pueden resolverse de la manera más eficaz mediante la cooperación normativa directa entre los Estados, en particular, entre las autoridades gubernamentales responsables de las políticas en materia competencia, en lugar de mediante la elaboración directrices estáticas sobre el tema.

La OACI puede seguir promoviendo la competencia leal confeccionando un corpus de conocimientos sobre legislación y prácticas vigentes en materia de competencia y ayudando a los Estados a establecer nuevas relaciones de cooperación con sus socios de la aviación. Estas relaciones bilaterales o multilaterales permitirán que los Estados alcancen sus objetivos de políticas en materia de aviación y competencia sin limitar el crecimiento de la aviación mundial ni aceptar un comportamiento contrario a la libre competencia ni métodos desleales de competencia.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a:

- a) respaldar las conclusiones presentadas en el párrafo 5; y
- b) aprobar las recomendaciones presentadas en el párrafo 6.

Referencias:	El material de referencia de la ATConf/6 está disponible en www.icao.int/meetings/atconf6 .
---------------------	--

1. INTRODUCCIÓN

1.1 A fin de aumentar al máximo los beneficios económicos de la liberalización, se requiere un enfoque pragmático y orientado al mercado para la aplicación de las políticas en materia de competencia en la industria de las líneas aéreas. En muchos acuerdos de servicios aéreos se dispone que cada parte deberá dar igualdad y equidad de oportunidades a las líneas aéreas de ambas partes para que compitan en la prestación del servicio de transporte aéreo internacional regido por el acuerdo; los socios

bilaterales suelen debatir los problemas relacionados con la competencia en el marco de las disposiciones relativas a consultas de su acuerdo. Además, la experiencia de los Estados Unidos en el establecimiento de la cooperación normativa para abordar los acuerdos de cooperación entre líneas aéreas sirve de modelo para tratar los problemas relativos a la competencia sobre una base más amplia.

2. ACUERDOS DE COOPERACIÓN ENTRE LÍNEAS AÉREAS Y COOPERACIÓN NORMATIVA

2.1 Con el fin de satisfacer la demanda de acceso a cada vez más lugares en todo el mundo, muchos transportistas han establecido relaciones comerciales. Esos arreglos complejos, que suelen ser producto de fuerzas competitivas únicas, consisten en compartición de códigos, alianzas, empresas conjuntas u otros acuerdos de cooperación. Estos acuerdos suelen requerir un examen para asegurar el cumplimiento de las políticas y leyes de competencia de las jurisdicciones de las compañías aéreas que participan. Por lo tanto, es sumamente necesario fomentar enfoques normativos compatibles del examen, la evaluación y el control de las relaciones comerciales entre los transportistas aéreos con sede en distintos Estados.

2.2 Al establecer relaciones con sus homólogos, los Estados pueden comprender mejor estos complejos acuerdos y las condiciones competitivas que les dan origen. Cuando las relaciones se basan en la confianza y el diálogo, los Estados miembros también pueden encontrar puntos de vista comunes sobre el entorno competitivo, identificar esferas de interés y preocupación comunes que requieren más estudio o investigación y, cuando surge una transacción, evitar conflictos en la aplicación de normas de competencia por separado. A diferencia de las directrices universales, que solo darían la sensación de estar salvaguardando la competencia, la cooperación normativa directa permite que los Estados diseñen herramientas personalizadas para abordar los problemas y transacciones específicos en materia de competencia en determinados mercados de la aviación.

2.3 Los Estados pueden implantar la cooperación normativa a través de una variedad de medios para fomentar la confianza, la comunicación y el diálogo sobre problemas relativos a la competencia y reducir los conflictos en la aplicación de políticas y normas en materia de competencia en un mercado determinado. Entre las actividades de cooperación se pueden incluir debates informales, consultas en virtud de acuerdos de servicios aéreos y acuerdos formales o memorandos de acuerdo (MoU) entre dos o más autoridades normativas. Cuando se firma un acuerdo o MoU, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- a) una declaración de objetivos, entre ellos, mejorar el entendimiento mutuo de las normas y reglamentos de cada parte, facilitar la comprensión de las condiciones de competencia y las novedades de la industria, reducir los posibles conflictos en la aplicación de normas en materia de competencia y promover enfoques compatibles con técnicas analíticas y prácticas normativas;
- b) debates periódicos, en persona o por medios electrónicos o telefónicos, para analizar problemas relativos a la aviación y la competencia;
- c) consultas a pedido de cualquiera de las partes;
- d) notificaciones oportunas de los procedimientos y asuntos de interés para cualquiera de las partes; y
- e) protección contra la divulgación no autorizada de información confidencial.

2.4 La cooperación normativa, en especial cuando se trata de un estudio conjunto, debe incluir un compromiso constructivo con la industria de la aviación, que tiene que operar en muchas jurisdicciones para competir con eficacia. El compromiso constructivo permite que las autoridades normativas comprendan el modo en que la actividad de las líneas aéreas se ve afectada por factores normativos, geográficos y tecnológicos y ejerzan una supervisión más responsable, con miras a adoptar enfoques que, en lo posible, sean compatibles con los de otras jurisdicciones.

2.5 A través de una mayor cooperación, los Estados también pueden ocuparse de sus objetivos de política económica y de aviación. Por ejemplo, pueden eliminar los obstáculos que enfrentan los transportistas que procuran mantener y expandir sus operaciones internacionales y promover enfoques normativos compatibles de los problemas relativos a la competencia y el acceso a la infraestructura, con el fin de aumentar al máximo los beneficios económicos de la aviación y preservar, a su vez, la igualdad y equidad de oportunidades de competir.

3. COOPERACIÓN EE.UU.-UE

3.1 La cooperación entre el Departamento de Transporte (DOT) de los Estados Unidos y la Dirección General de Competencia (DG COMP) de la Comisión Europea es un buen ejemplo de los beneficios que pueden obtenerse de forma rápida y rentable por medio de la cooperación normativa. En el marco del Acuerdo de transporte aéreo EE.UU.-Unión Europea (UE), las partes confirmaron que aplican sus regímenes de competencia respectivos para proteger y mejorar la competencia en general, y no a los distintos competidores, y reconocieron que puede fomentarse la competencia reduciendo al mínimo las diferencias en la aplicación de sus regímenes de competencia respectivos y que la cooperación entre sus autoridades responsables de la competencia promovería la competencia y contribuiría a la consecución de la compatibilidad normativa. En el anexo 2 del Acuerdo se establece un marco formal de cooperación que ha sido fructífero para ambas partes.

3.2 Como primer paso, el DOT y la DG COMP iniciaron un estudio conjunto sobre alianzas en 2007-2008. El personal de cada organismo confeccionó un plan de estudio, tuvo extensas reuniones oficiosas con representantes de la industria de la aviación y publicó un informe general en el que se describen las normas y prácticas de cada jurisdicción y el estado de la competencia entre alianzas en el mercado transatlántico. Los organismos también encargaron un estudio cuantitativo pormenorizado basado en datos confidenciales obtenidos con el permiso de fuentes de la industria. El estudio cuantitativo, que fue examinado por expertos, permitió que cada organismo elaborara, debatiera y perfeccionara técnicas analíticas.

3.3 El estudio conjunto fue muy fructífero para ambas partes, la industria que estas supervisan y los consumidores a los que prestan servicio. En 2009, el DOT y la DG COMP efectuaron exámenes en paralelo de la misma transacción relativa a la alianza Oneworld. El DOT y la DG COMP aplicaron diferentes procedimientos, puntos de vista y resoluciones a esa transacción. Sin embargo, sobre la base de la confianza y la comprensión mutua de las novedades de la industria aérea en materia de competencia, los dos organismos fueron capaces de comunicarse con eficacia y tener en cuenta las repercusiones de las decisiones de la otra parte. Como resultado directo de la cooperación, los organismos adaptaron ligeramente sus decisiones a fin de garantizar resultados compatibles sin dejar de emplear sus propios procedimientos, normas y precedentes. Si no hubiera sido por la cooperación normativa, habría aumentado para las líneas aéreas el costo de la medida impuesta por ambas partes, la transacción tal vez no se habría concretado y los beneficios para los consumidores que cada parte había identificado no se habrían materializado.

3.4 La experiencia EE.UU.-UE demuestra que la cooperación normativa es beneficiosa para las autoridades de la aviación responsables de la competencia, la industria de la aviación y los consumidores. Con el tiempo, los socios pueden encontrar puntos de vista en común sobre los problemas relativos a la competencia, reducir las diferencias conceptuales, identificar medidas que respondan a las preocupaciones de cada parte sin imponer costos innecesarios y empezar a lograr la convergencia de prácticas y normas. Ninguno de estos logros exige modificaciones de la legislación ni la divulgación no autorizada de información confidencial.

4. EL PAPEL DE LA OACI

4.1 La OACI podría desempeñar un papel importante en la facilitación de la cooperación normativa directa entre Estados, lo que ofrece las mejores perspectivas para el tratamiento de los problemas relativos a la competencia de las líneas aéreas de forma pragmática y positiva. La OACI debería facilitar la cooperación normativa entre los Estados y confeccionar un corpus de conocimientos sobre legislación y prácticas vigentes en materia de competencia a fin de compartir esa información con los Estados y la industria de la aviación.

4.2 Este enfoque sería mucho más productivo que intentar establecer una serie estática y general de "principios fundamentales" de competencia leal, un inventario de prácticas comerciales o gubernamentales sospechosas u otras directrices que podrían crear la ilusión de estar salvaguardando la competencia leal, pero que aportarían beneficios concretos escasos o nulos. Sería sumamente difícil acordar por adelantado los principios fundamentales o una lista de prácticas de competencia desleal en una industria mundial dinámica. Determinar que hayan existido medidas contrarias a la libre competencia depende demasiado de las circunstancias concretas de cada caso como para elaborar una lista definitiva que sirva de orientación útil a los Estados o a los transportistas. Bajo el pretexto de proteger la competencia, esos mecanismos podrían, por el contrario, sustituir un tipo de norma gubernamental por otro que fuera igualmente perjudicial para la competencia real e impidiera obtener los beneficios propios de la liberalización, por ejemplo, mayores opciones de servicio y precio para el transporte aéreo que respondan a las necesidades dinámicas de los consumidores y la economía mundial.

5. CONCLUSIONES

5.1 El mejor camino para salvaguardar la competencia leal es la cooperación directa entre las autoridades responsables de la competencia, incluidas las autoridades de aviación en el caso en que los Estados no cuenten con una autoridad específica responsable de la competencia o que las responsabilidades de supervisión sean compartidas.

5.2 La OACI podría desempeñar un papel fundamental, como organizadora y fuente de intercambio de información, en las actividades de sus Estados miembros que tienen por objeto fomentar enfoques normativos compatibles en la aplicación de las políticas de competencia en la industria de las líneas aéreas. Tal como se propone en la WP/4, la OACI podría establecer un foro similar a la actual Conferencia para la Negociación de los Servicios Aéreos (ICAN) con objeto de reunir a las autoridades de la aviación en materia de competencia que son responsables de la industria de las líneas aéreas para facilitar el intercambio de información y puntos de vista. Además, la OACI podría encargarse de compilar la estructura institucional de las políticas relativas a la competencia en los Estados miembros, catalogar las leyes aplicables de las diversas autoridades nacionales y multinacionales y documentar y explicar los diferentes enfoques, aplicaciones y procesos normativos de los conceptos jurídicos de la aviación internacional.

6. RECOMENDACIONES

6.1 Se proponen las siguientes recomendaciones para su aprobación por la Conferencia:

- a) los Estados deberían dar la debida consideración a las preocupaciones de otros Estados cuando se aplican leyes nacionales relativas a la competencia al transporte aéreo internacional, con miras a fomentar enfoques compatibles que reduzcan al mínimo las discrepancias normativas;
- b) la OACI debería elaborar un compendio de políticas y prácticas en materia de competencia, que incluya información pormenorizada de la estructura de las políticas en materia de reglamentación y competencia en la aviación en los principales Estados, las reglas y normas aplicadas, los textos jurídicos aplicables y los puntos de contacto; y
- c) la OACI debería considerar la posibilidad de establecer un foro similar a la actual Conferencia de la OACI para la Negociación de los Servicios Aéreos (ICAN) con objeto de fomentar el diálogo y el intercambio de información y puntos de vistas entre autoridades de la aviación responsables de la competencia.

— FIN —