

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 Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)]

RESUMEN

Este documento de trabajo defiende que los Estados deberían gestionar activamente sus derechos de tránsito y amonestar contra una liberalización '*laissez-faire*' de dichos derechos, en un momento en que la industria requiere estabilidad y certidumbre, para poder recuperarse de la más profunda crisis económica de su historia. En este documento, la ITF quiere dar respuesta a las propuestas de la Secretaría en WP/8, llamando la atención sobre factores adicionales que afectan el acceso a los mercados y que es probable vengán a deformar las supuestas consecuencias beneficiosas de la liberalización de los derechos de tránsito, a menudo en detrimento de las partes interesadas. La ITF está de acuerdo con WP/8 por cuanto a rechazar cualquier nueva ampliación del papel de la Organización Mundial del Comercio en este sector y presta apoyo al planteamiento de la Secretaría de la OACI, en relación con su recomendación de que cualquier cambio en los derechos de tránsito deberían ser el resultado de acuerdos soberanos a nivel bilateral, multilateral o regional. La ITF quisiera subrayar, sin embargo, que dichos acuerdos deberían tener como base la reciprocidad, la obtención de beneficios equilibrados, la protección del interés público y una política activa que promueva la participación de todos los Estados en la provisión de servicios de transporte aéreo, presentando una recomendación al efecto.

La decisión propuesta a la Conferencia figura en el párrafo 3.1.

¹ Versiones en español y francés proporcionadas por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)

1. ANÁLISIS

1.1 La concesión o negativa de derechos de tránsito aéreo constituye un medio fundamental, que ofrece a los Estados la capacidad para ejercer soberanía sobre su infraestructura de la aviación. La ITF cree que los Estados tienen obligación de defender de manera equilibrada los intereses de todos los participantes en los servicios aéreos (pasajeros, transportistas, empleados de la aviación e industrias y comunidades dependientes de la misma), además de los accionistas. Creemos firmemente que esto quiere decir que los Estados deberían adoptar una política de gestión activa del ejercicio de los derechos de tránsito aéreo y de acceso al mercado, por lo que apremiamos encarecidamente a los Estados para que ello esté basado sobre decisiones específicas relativas a países y rutas, adoptadas sobre una base de caso por caso.

1.2 A menudo, la gran insistencia sobre los beneficios económicos de la liberalización de los derechos de tránsito no se han convertido en realidad. Con frecuencia, los convenios de servicio aéreo liberalizado –bien en la forma de acuerdos bilaterales o multilaterales de “cielos abiertos” o como elementos de mercados económicos regionalmente integrados– han fracasado de una o dos maneras.

1.3 Dichos acuerdos o no han logrado sus ambiciosos objetivos, como resultado de otras restricciones de acceso al mercado o, más seriamente aún, han abierto el camino a prácticas anticompetitivas y socavado la capacidad de los Estados para ejercer su control sobre el comportamiento de las aerolíneas designadas para ejercer dichos derechos liberalizados.

1.4 Una característica casi universal de la liberalización de los derechos de tránsito, tanto a escala nacional como internacional, ha sido la frecuentemente generalizada y perniciosa inestabilidad experimentada a corto, medio o largo plazo por los proveedores establecidos. El número sin precedentes de quiebras que siguió a la desreglamentación nacional en Estados Unidos en 1978 se ha venido reproduciendo sistemáticamente desde dicha fecha. Creemos que la Zona Común de la Aviación de Australia-Nueva Zelanda de 1992 ha contribuido considerablemente a la profunda inestabilidad de los servicios aéreos nacionales y transtasmanos en dichos países, inestabilidad que sigue hoy día en pie. Una evaluación independiente de las tres olas de liberalización que llevaron a la creación del mercado único europeo de la aviación en 1997 sugiere que sus tan preconizados beneficios han sido, en el mejor de los casos, desiguales y, en algunos casos, claramente regresivos.

1.5 Podría afirmarse que ello es una consecuencia inevitable de la exposición de las aerolíneas a una mayor competencia, siendo el único camino –de acuerdo con cuantos defienden la disciplina del mercado– para conseguir una industria robusta. Valga señalar, sin embargo, que dos décadas después de la primera ola de liberalización, dichos razonamientos parecen ser altamente optimistas, particularmente, si se considera que las aerolíneas están teniendo que hacer frente a las mayores pérdidas jamás experimentadas por la industria.

1.6 Tanto los trabajadores del sector como los pasajeros y demás intereses que dependen de los servicios de la aviación (tales como los transportistas, la industria del turismo y las comunidades alejadas) quieren, por encima de todo, fiabilidad, estabilidad y certeza. Otro factor crucial para restaurar la confianza de los inversionistas y el acceso al capital es la necesidad de contar con un entorno de bajo riesgo (o, al menos, un riesgo previsible), lo cual requiere el retorno a la estabilidad financiera, en momentos en que determinados factores externos siguen constituyendo serios retos para las operaciones aéreas. Así, pues, la ITF apremia a los Estados para que actúen con extrema precaución al considerar futuros acuerdos de “cielos abiertos” y presta su firme apoyo a la conclusión del párrafo 4.1 e) de ATConf/5-WP/8, en el que se afirma que los Estados deberían caminar hacia la liberalización “en el momento y al ritmo que juzguen oportunos”.

1.7 La idea de que la liberalización iba a reportar mayor elección o precios más bajos para el consumidor se ha visto claramente contradicha en la práctica. La desreglamentación nacional de los derechos de tránsito ha llevado al desarrollo de una concentración monopolista en muchos Estados en los que se ha aplicado, existiendo algunos defensores de los mercados regionales integrados de “cielos abiertos” que admiten cándidamente que la liberalización de los derechos de tránsito tiene como objetivo estimular la consolidación de las aerolíneas, siendo precisamente ésta una de las razones aducidas por la Comisión Europea a favor de la propuesta Área transatlántica común de la aviación.

1.8 Hasta el momento, el criterio de la propiedad y control nacionales ha frenado la aparición de un proceso paralelo de concentración entre las aerolíneas internacionales que operan de conformidad con convenios tradicionales de servicio aéreo, habiendo actuado, a su vez, como freno de la consolidación en el seno de ciertos mercados integrados (la Unión Europea, por ejemplo) entre aerolíneas dependientes de operaciones internacionales, tanto si dichas aerolíneas operan con derechos de tránsito aéreo liberalizados como en caso contrario. El documento de la ITF sobre este tema trata estos puntos de manera más detallada.

1.9 Es probable que la combinación de derechos liberalizados de acceso al mercado y el abandono de criterios estrictos de nacionalidad abran las puertas a un período de fuerte reorganización industrial y corporativa, precisamente en un momento en el que las aerolíneas, sus usuarios y sus empleados requieren estabilidad, seguridad y previsibilidad, para volver a ganar la confianza de inversionistas y pasajeros.

1.10 Si bien es posible que los acuerdos de “cielos abiertos” sigan conteniendo cierto elemento de reciprocidad, no han sido realmente capaces de impedir el abuso de la posición dominante de ciertas aerolíneas que operan de conformidad con dichos acuerdos. Cuando un operador de servicios internacionales de un país centroamericano con un acuerdo de “cielos abiertos” con Estados Unidos se quejó de que la aerolínea estadounidense dominante designada de conformidad con el convenio estaba haciendo el ‘dumping’ de capacidad, descubrió que no existían disposiciones en el convenio para hacer frente a dichas prácticas anticompetitivas. La ITF cree firmemente que dichas cláusulas deberían formar parte esencial de los acuerdos, para proteger los intereses nacionales y la dimensión de servicio público de las operaciones aéreas. Un análisis realizado por uno de nuestros sindicatos afiliados sobre el coste de los pasajes aéreos en rutas entre los países latinoamericanos y Estados Unidos antes y después de la liberalización de los derechos de tránsito estableció que se había producido un *aumento* en los precios de los pasajes en céntimos por kilómetro, tras la firma de los acuerdos de “cielos abiertos”. Esto viene a corroborar la idea de que dichos acuerdos deben incorporar medidas que regulen las prácticas anticompetitivas.

1.11 No cabe duda de que, tal como se pone correctamente de relieve en ATConf/5-WP/8, la liberalización de los derechos de tránsito entre Estados no lleva, necesariamente, a la liberalización del acceso al mercado, puesto que hay muchos otros frenos en juego. Las limitaciones en la capacidad de los aeropuertos y la creciente inquietud del público en relación con el ruido y con el impacto ambiental de los aeropuertos forzarán a los Estados a seguir contando con mecanismos que limiten o regulen el acceso al mercado en muchos casos. Los servicios de control del tránsito aéreo del sector público han respondido magníficamente a las demandas impuestas sobre ellos como resultado del desarrollo del sector en las últimas décadas. A pesar de ello, siguen existiendo barreras, particularmente por cuanto respecta a la densidad del espacio aéreo, a la congestión de los aeropuertos y a lugares en donde no se ha invertido suficientemente en personal. En las naciones más desarrolladas, el transporte aéreo es una industria en gran parte madura, en la que las nuevas aerolíneas deben superar serios obstáculos para poder competir. Todo esto significa que, a menudo, las ambiciones de los partidarios de la liberalización no se convierten en realidad. Así, pues, nos hallamos de acuerdo con la evaluación contenida en el párrafo 3.8 de ATConf/5-WP/8, en el que se afirma que las dificultades en el aumento de la capacidad de los aeropuertos “seguirá constituyendo un reto y aun podría limitar la liberalización de los servicios aéreos

internacionales”. Valga señalar, sin embargo, que no consideramos que dichas limitaciones sean necesariamente negativas, cuando sirven para dar respuesta a consideraciones más amplias de interés público. En un *Estudio económico* (No. 32 del 2001) de la OCDE, se analizaba la aportación de la reglamentación, el control gubernamental y la estructura del mercado sobre los pasajes aéreos en 100 rutas seleccionadas. El estudio concluía que el coste de los pasajes se veía influenciado por factores muy diversos en cada caso, reforzando así la propuesta de ATConf/5-WP/8 de que los Estados deberían considerar la liberalización sobre una base de caso por caso, teniendo en cuenta las restricciones y circunstancias aplicables en cada situación.

1.12 Considerando la diversidad de los factores que inciden sobre los derechos de acceso al mercado en el transporte aéreo internacional, no nos sorprende constatar que no exista consenso mundial entre los Estados sobre la incorporación de los servicios de tránsito aéreo dentro del mandato de la Organización Mundial del Comercio. Tal como concluye ATConf/5-WP/8 en su párrafo 4.1 c), “la aplicación a los derechos de tránsito del principio básico del GATS de nación más favorecida sigue siendo un asunto difícil y complejo”.

1.13 Por cuanto respecta a la OMC, la principal preocupación de la ITF guarda relación con las consecuencias de la ruptura del nexo entre las funciones de reglamentación económica y de reglamentación de la seguridad general y personal, representada por dicha transferencia de responsabilidad. Sin embargo, somos asimismo conscientes de que aun con respecto a las tres áreas de actividad económica de la aviación incluidas ya en el alcance del GATS, por razón del Anexo sobre los Servicios de transporte aéreo, ha sido escaso el entusiasmo de los Estados por aplicar el planteamiento anteriormente mencionado de nación más favorecida. Hasta el momento, solamente entre 30 y 35 Estados han realizado el registro de conformidad con los procedimientos del GATS para reparación y mantenimiento de aeronaves, menos de 40 se han comprometido a ventas y comercialización y solamente 5 a servicios de reservas computadorizadas. Esto parece indicar que el marco de la OMC no constituye una ruta particularmente eficaz para el fomento de la liberalización, aun de los llamados “derechos blandos”. Debería observarse asimismo que, en la actualidad, con sus 187 Estados miembros, la OACI constituye un foro intergubernamental más representativo para la aviación que la OMC, que solamente cuenta con 140 Estados contratantes. A la vista de las razones aducidas en ATConf/5-WP/8 y de estos factores adicionales, apremiamos a los Estados para que rechacen cualquier ampliación del papel del GATS en el sector de la aviación.

1.14 Los Estados tendrán asimismo conciencia de los serios problemas que pueden surgir con respecto al mantenimiento de la seguridad nacional y de las normas de seguridad cuando se firman convenios liberalizados de servicios aéreos. En aquellos casos en que no es posible garantizar que las aerolíneas designadas de conformidad con dichos convenios operarán con normas de seguridad equivalentes, existe posibilidad de que la reglamentación inferior actúe a manera de ventaja injusta de competencia para ciertas aerolíneas del mercado. Por esta razón, la ITF apoya firmemente las objeciones de la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Aerolíneas (IFALPA) con respecto al cabotaje y a los derechos de séptima libertad. Por la misma razón, la ITF cree firmemente en la necesidad de que haya un vínculo orgánico (por intermedio de la OACI) entre la seguridad y la reglamentación económica.

2. CONCLUSIONES

2.1 Se recomienda a los Estados que pongan en práctica una política de gestión activa del ejercicio de los derechos de tránsito aéreo y de acceso al mercado, sobre la base de decisiones específicas para rutas y países, adoptadas sobre una base de caso por caso.

2.2 Los Estados deberían introducir la liberalización de la manera y al ritmo por ellos mismos establecidos.

2.3 Cualquier ampliación de los acuerdos de “cielos abiertos” o de otros medios de liberalización del acceso al mercado deberán ir acompañados de medidas eficaces que impidan la aparición de comportamientos anticompetitivos.

2.4 Al determinar su política sobre los derechos de tránsito aéreo, los Estados deberían otorgar la debida consideración a los aspectos de reciprocidad, equilibrio de beneficios y protección del interés público.

2.5 No debería producirse una ampliación adicional del GATS en el sector de los servicios de transporte aéreo.

3. **MEDIDA CUYA ADOPCIÓN SE PIDE A LA CONFERENCIA**

3.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) tomar nota del contenido de este documento de trabajo;
- b) aprobar las conclusiones contenidas en el párrafo 15 anterior.

— FIN —