

SÉPTIMA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECÍFICO DE POLÍTICA AÉREA

(Lima, Perú, 1° de septiembre de 2003)

**Cuestión 1 del
Orden del Día:**

Análisis de la situación de la región frente a las nuevas negociaciones de la Unión Europea.

(Nota de estudio presentada por la Secretaría)

Antecedentes

1. Durante la LXIV reunión del Comité Ejecutivo de la CLAC (Varadero, Cuba, 18 y 19 de junio de 2003), al tratar la Cuestión 3 del Orden del Día “Estudio sobre la posibilidad de implementar una política intrarregional más flexible armonizando las diferentes tendencias” (*Tarea Nro. 8 del Programa de Trabajo de la CLAC*), la Secretaría presentó una nota de estudio sobre las nuevas políticas de negociación de la Comunidad Europea en materia de transporte aéreo, junto con un documento en el que detallaba los acuerdos del Consejo de Transportes de la Comisión Europea para negociar un espacio abierto de aviación con los Estados Unidos de Norteamérica; se autoriza a la Comisión a iniciar negociaciones con terceros países sobre la sustitución de determinadas posiciones de los acuerdos bilaterales vigentes por un acuerdo comunitario; y se propone un Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo sobre la negociación y aplicación de acuerdos de servicios de transporte aéreo entre Estados miembros y terceros países.

2. En ese sentido, se tomó conocimiento que, al parecer, en un futuro cercano los Estados Latinoamericanos se verían obligados a renegociar los convenios bilaterales que tienen suscritos con países europeos, para incorporarlos a la nueva política de negociación multilateral de la Comunidad Europea, lo que traería serias complicaciones en la explotación de los tráficos y acceso a los mercados, así como en la designación de los transportistas aéreos; motivo por el cual, el Comité Ejecutivo consideró conveniente que discutir este tema con la urgencia que el caso amerita, a fin de que los Estados adopten las medidas necesarias tanto individual como regionalmente.

3. En dicha oportunidad, el Secretario General de la OACI puso en conocimiento de la reunión que los países de la Comisión Árabe de Aviación Civil (CAAC) habían empezado, con carácter de urgencia, negociaciones para crear entre ellos un acuerdo multilateral de transporte aéreo con el objetivo de prepararse para las negociaciones con la Comunidad Europea. También señaló que tan pronto culminen las negociaciones con Estados Unidos de Norteamérica continuarían con Latinoamérica, por lo que consideró necesario que la región se prepare con anterioridad y debatir este tema con mayor profundidad.

4. En ese orden de ideas, el Comité Ejecutivo resolvió constituir un Grupo al más alto nivel, con la finalidad de que, con carácter de urgencia, evalúe, haga el seguimiento y cuantifique las incidencias de las señaladas negociaciones en el futuro, con el apoyo del Grupo específico de política aérea. Manifestaron también que dicho Grupo lo podrían conformar todos aquellos Estados que tienen acuerdos con Europa y que en su reunión elaboren una propuesta para establecer una posición común entre los países de la CLAC para las negociaciones con Europa. De igual manera, sugirieron que el Grupo de política aérea actúe como asesor y que mantenga una reunión previa a la de este Grupo a fin de elaborar algunas propuestas sobre la materia.

5. En ese sentido, la Secretaría envió una comunicación a los Estados miembros invitando a las máximas autoridades de aviación civil a formar parte del citado Grupo (EC 227, 01.07.03). A la fecha de la presente nota de estudio, seis Estados han manifestado su deseo de conformar el Grupo: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador y Venezuela.

6. Por otro lado, el Comité Ejecutivo acordó que mientras no se haya establecido alguna posición o decisión por parte de la CLAC, los Estados se abstengan de concluir acuerdos con la Unión Europea hasta que se consiga alcanzar una posición regional. Esta conclusión fue circulada entre los Estados (EC 227, 01.07.03) y alcance EC 240 (10.07.03).

Nuevas políticas de negociación de la Comunidad Europea en materia de transporte aéreo

7. Por otro lado, se tiene conocimiento que el Consejo de Ministros de Transportes de la Unión Europea, que tuvo lugar en Luxemburgo los días 5 y 6 de junio de 2003, fue marcado principalmente por los avances históricos en el transporte aéreo así como por la adopción de conclusiones acerca de la seguridad vial. Entre los principales resultados, el Consejo de Transportes convino en una serie de medidas que confieren a la Comisión Europea la responsabilidad de orientar las negociaciones claves dentro del campo del transporte aéreo. Particularmente, le ha otorgado a la Comisión Europea el mandato de iniciar negociaciones sobre un nuevo acuerdo aéreo trasatlántico.

Igualmente, ha decidido que la Comisión podría iniciar negociaciones con otros Estados extranjeros acerca de las restricciones en materia de propiedad de las empresas aéreas y que los Estados miembros podrían ser autorizados a continuar sus negociaciones bilaterales bajo la reserva de un cierto control comunitario. El acuerdo obtenido permitirá a la Unión Europea afirmarse en el ámbito internacional y trabajar en beneficio de sus consumidores y de su industria aérea.

8. El acuerdo está constituido por tres diferentes partes:

- Decisión del Consejo autorizando a la Comisión iniciar negociaciones con los Estados Unidos en el campo del transporte aéreo: el acuerdo alcanzado en el Consejo, por un lado, autoriza a la Comisión iniciar negociaciones con los Estados Unidos, y por otro, le confiere un mandato general para iniciar las negociaciones con todo país extranjero con el fin de asegurar el acceso al mercado por parte de todas las compañías aéreas comunitarias sobre una base no discriminatoria. Este acuerdo constituye una evolución histórica de la política de la Comunidad en el campo del transporte aéreo. Por la primera vez, los representantes de dos de los más grandes mercados aeronáuticos del mundo, los Estados Unidos y la Unión Europea, pudieron discutir directamente la apertura de sus mercados y las reglas de inversión. El mandato abarca una vasta gama de asuntos tales como derechos de tráfico, rutas, capacidad, frecuencias, turnos horarios, tarifas, aplicación de reglas de competencia, normas de seguridad aeroportuaria y operacional con altos estándares.
- Decisión del Consejo autorizando a la Comisión iniciar negociaciones con los terceros acerca del reemplazo de ciertas disposiciones de los acuerdos bilaterales existentes con un acuerdo comunitario. Esto permitirá aplicar las competencias comunitarias así como la cláusula “comunitaria” de manera uniforme, lo que permitirá a los transportadores comunitarios tener un acceso no discriminatorio a los mercados internacionales.
- Propuesta de un reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo concerniente a la negociación e implementación de acuerdos relativos a los servicios aéreos entre los Estados miembros y terceros, lo que da a los Estados miembros un cuadro global de acción y les permite continuar la negociación con terceros y alcanzar acuerdos, incluidos los relacionados con asuntos de competencia comunitaria. De forma paralela, se establece un procedimiento de verificación de la conformidad de estos acuerdos.

Elaboración de una política regional frente a las nuevas negociaciones de la Unión Europea

9. Como se puede observar, es necesario que los Estados miembros de la CLAC adopten medidas necesarias tanto individual como regionalmente para enfrentar la renegociación de los convenios bilaterales que tienen suscritos con países europeos y/o la suscripción de nuevos acuerdos.

10. En ese sentido y, acogiendo el mandato del Comité Ejecutivo, el Grupo específico de política aérea deberá actuar como asesor del “Grupo al más alto nivel”, cuya finalidad sería que, con carácter urgente:

- a) evalúe, haga el seguimiento y cuantifique las incidencias de las señaladas negociaciones en el futuro; y,
- b) elabore una propuesta de directriz o decisión para establecer una posición común entre los países de la CLAC para las negociaciones con Europa.

11. Para facilitar el trabajo del Grupo, se acompaña como Adjunto la información presentada por la Secretaria al Comité Ejecutivo en su oportunidad (Nota de estudio referida en los antecedentes de la presente nota).

Medidas propuestas al Grupo específico

12. Se invita al Grupo específico a tomar conocimiento de la presente nota de estudio y trabajar sobre lo expuesto en el párrafo Nro. 10.

**Información presentada por la Secretaría durante la
LXIV Reunión del Comité Ejecutivo de la CLAC
(Varadero, Cuba, 18 y 19 de junio de 2003)
(Nota de estudio CLAC/CE/64-NE/20)**

Introducción

1. La política comunitaria de liberalización en la materia de transporte aéreo dentro de la Comunidad Europea abarca cuatro grandes ámbitos: el acceso al mercado, el control de las capacidades, las tarifas y la expedición de las licencias de explotación de las compañías. Se inició en 1980 y se llevó a cabo en tres etapas, la tercera de las cuales, el "tercer paquete aéreo", entró en vigor el 1 de enero de 1993. La plena entrada en vigor del cabotaje aéreo se produjo el 1 de abril de 1997, una vez transcurrido el período de transición previsto a ese fin. Este proceso se basa en:

- la introducción de una licencia única de transporte aéreo expedida a las compañías aéreas establecidas en la Comunidad;
- las condiciones de acceso de los transportistas a las conexiones intracomunitarias;
- las tarifas de los pasajeros, lo cual implica, en especial, medios de intervención inmediata de la Comisión en caso de tarifas desleales (prácticas predatorias);
- los servicios de flete.

2. Dado que la liberalización crea un verdadero mercado único del transporte aéreo, la Comunidad ha armonizado un gran número de reglas y normas para situar a todas las compañías aéreas en un plano de estricta igualdad competitiva. Asimismo, la Comunidad ha regulado las modalidades de aplicación de las normas de competencia para las empresas de transporte aéreo y a categorías de acuerdos y prácticas concertadas. Por último, ha aprobado una Directiva que regula el acceso al mercado de la asistencia en escala en los aeropuertos. En materia de seguridad aérea, la Comunidad ha adoptado una directiva que establece los principios fundamentales que regulan las investigaciones y los incidentes de aviación civil. Igualmente, se han presentado propuestas en materia de seguridad de las aeronaves de países terceros y de requisitos para tripulantes de aviación civil. Por último, en el Libro Blanco (diciembre de 1992) titulado "Liberalización del espacio aéreo europeo", la Comisión aboga por el establecimiento de un sistema unificado de gestión del tráfico aéreo.

3. Dentro de la nueva perspectiva "global" iniciada por el libro blanco de 1992 (cuyas palabras clave son eficacia, seguridad, conquista social y protección ambiental), el programa de acción 1995-2000 relativo a la política común de transportes anuncia iniciativas en tres sectores fundamentales:

- la mejora de la calidad a fin de crear sistemas de transporte integrados que empleen tecnologías avanzadas y que también contribuyan a los objetivos de protección del medio ambiente y seguridad;
- la mejora del funcionamiento del mercado único con el fin de fomentar servicios de transporte eficaces y de fácil utilización, que permitan a los usuarios elegir y

preserven al mismo tiempo las normas sociales;

- el desarrollo de la dimensión exterior, mejorando la calidad de las conexiones de transporte entre la Unión Europea y terceros países y fomentando el acceso de las empresas de la Comunidad a los mercados de transportes de otras partes del mundo.

4. Por lo que respecta al primer objetivo, se hace hincapié en el desarrollo del sistema, en el que se deben utilizar mejor los modos de transporte con respeto al medio ambiente, para hacer posible el ahorro de energía y multiplicar las interconexiones entre los distintos modos de transporte y la interoperabilidad. Por lo que respecta al segundo objetivo, es importante supervisar la aplicación de las normas para crear un mercado único.

5. Por otra parte, consciente de la necesidad de actuar en el ámbito de los gastos de infraestructura y de los costes exteriores de los distintos modos de transporte, la Comisión presentó un libro verde sobre la tarificación equitativa del transporte. Desde una perspectiva de mayor equilibrio entre el transporte por carretera y las demás modalidades de transporte, este documento examina los medios para conseguir una mejor integración de los costes derivados de la contaminación, la congestión y los accidentes en los precios del transporte. La Comisión trabajará en particular por una mejora de las condiciones de trabajo en el transporte marítimo y aéreo.

6. Por último, en lo que respecta al tercer objetivo, actualmente, los Estados miembros conservan una red de acuerdos bilaterales de transporte con terceros países basados en la reciprocidad, sistema que puede generar graves distorsiones. Entre las iniciativas en estos sectores se incluyen la conclusión de las deliberaciones del Consejo sobre los mandatos relativos a las relaciones de transporte aéreo con los países de Europa Central y Oriental, el seguimiento del mandato de negociación con Estados Unidos en materia de transporte aéreo. La Comisión, por otro lado, se esforzará por potenciar el papel de la Unión Europea en las organizaciones internacionales de transportes.

Nuevas políticas de negociación de la Comunidad Europea en materia de transporte aéreo

7. Se tiene conocimiento que, durante los días 27 y 28 de marzo de 2003 se llevó a cabo en Bruselas, la Sesión Nro. 2499 del Consejo de Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea y la Comisión Europea.

8. En dicha reunión, entre otras cosas, se analizaron temas relacionados a todos los modos de transporte. Con relación a las cuestiones intermodales se trató la situación de los distintos contactos y las negociaciones con países terceros en relación con el Programa GALILEO. Asimismo, se tomó conocimiento de una presentación sobre la integración del sistema de aumento de señal EGNOS («European Geostationary Navigation Overlay Service», Sistema europeo de navegación por complemento geoestacionario) en el programa GALILEO, tema que se presentará para su examen técnico al Comité de Representantes Permanentes para que éste adopte unas Conclusiones del Consejo al respecto en junio.

9. Cabe señalar que EGNOS es un programa conjunto de la Comisión Europea, de la ESA (Agencia Espacial Europea) y de Eurocontrol, destinado a reforzar la señal de GPS en particular su utilización en la navegación de la aviación civil. Este sistema se ha concebido para un uso únicamente civil y ofrece una navegación de radio por satélite de alto rendimiento y un servicio de posicionamiento, superiores a los disponibles actualmente en Europa. EGNOS es la primera fase de la política de la Unión Europea en relación con un Sistema Mundial de Navegación por Satélite (GNSS); la segunda fase, GNSS 2, es el programa GALILEO. Gracias a los trabajos sobre EGNOS, la industria de Europa ha adquirido experiencia en las tecnologías en cuestión y la mayoría de los participantes de EGNOS participan también activamente en el desarrollo de GALILEO.

10. En dicha oportunidad, también se trató el tema sobre las relaciones exteriores de la Comisión en el sector de la aviación. Al respecto, se analizaron los siguientes documentos:

- el Proyecto de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a entablar negociaciones con los Estados Unidos en el ámbito del transporte aéreo;
- la Comunicación de la Comisión sobre las relaciones entre la Comunidad y terceros países en el campo del transporte aéreo;
- la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la negociación y aplicación de acuerdos de servicios de transporte aéreo (ASA) entre Estados miembros y terceros países; y,
- la Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a entablar negociaciones con terceros países sobre la propiedad y el control de las compañías aéreas y otros asuntos de competencia exclusiva de la Comunidad, sobre cuya base el Consejo ha procedido a un debate político.

11. En ese sentido, los ministros se manifestaron tanto sobre el contenido político de los cuatro elementos, como sobre el procedimiento elegido, en particular con respecto a los puntos siguientes:

- la importancia de alcanzar un acuerdo sobre estos expedientes en el Consejo de junio;
- la necesidad, a la espera de la aplicación de un mandato horizontal respecto a las compañías comunitarias, que los Estados miembros puedan negociar de manera paralela con terceros países con el fin de reducir la vulnerabilidad de los acuerdos bilaterales con respecto a la impugnación legal; y,
- la necesidad de explicar y ofrecer garantías adecuadas a los terceros países sobre la manera en que se garantiza dentro de la Comunidad la supervisión de la seguridad de las compañías de la Comunidad.

12. De igual manera, se consideró la voluntad general de las delegaciones de cooperar para alcanzar un acuerdo global sustantivo sobre estos asuntos, incluido el proyecto de Decisión por el que se autorizan las negociaciones con los EE.UU., en la próxima sesión del Consejo del mes de junio. Al respecto, el Consejo ha invitado al Comité de Representantes Permanentes a acelerar el examen de las medidas presentadas por la Comisión con objeto de alcanzar dicho acuerdo.

13. Cabe recordar que el 5 de noviembre de 2002, el Tribunal de Justicia dictó sentencia en los asuntos denominados “de cielos abiertos” presentados por la Comisión contra ocho Estados miembros que habían firmado con los Estados Unidos acuerdos de servicios aéreos (ASA) bilaterales. Tras estas sentencias, la Comisión solicitó la adopción urgente del mandato de EE.UU. y presentó además las tres iniciativas suplementarias antes mencionadas con objeto de abordar los distintos problemas en el seguimiento de estas sentencias del Tribunal.

14. Con respecto al tema de prácticas tarifarias desleales, el Consejo, analizó una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección contra las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales en la prestación de servicios de transporte aéreo desde los países no miembros de la Comunidad Europea. En ese sentido, se apoyó el principio objetivo de asegurar una competencia leal en el mercado internacional a los servicios de aviación, destacando la importancia de un mecanismo práctico que permita tomar medidas rápidamente, tal como conviene al sector de la aviación, caracterizado por una gran movilidad; asimismo, consideraron que debe haber claridad en lo que se refiere a dicho mecanismo comunitario con los acuerdos bilaterales de los Estados miembros. En ese sentido, el Consejo ha encargado al Comité de Representantes Permanentes que siga examinando la propuesta con objeto de presentar al Consejo un proyecto de texto con vistas a llegar lo antes posible a un acuerdo sobre una posición común.

15. Finalmente, continuando con los temas sobre aviación, en dicha oportunidad, también se analizó el tema de la seguridad de las aeronaves de terceros países que utilizan los aeropuertos de la Comunidad. En ese sentido, el Consejo alcanzó un acuerdo político sobre el proyecto de Directiva relativa a la seguridad de las aeronaves de terceros países que utilizan los aeropuertos de la Comunidad, quedando claro que el Comité de Representantes Permanentes ultimaré el texto en un futuro próximo.

16. Por otro lado, se tiene conocimiento que el día 5 de junio, los ministros de Transportes de la Unión Europea (UE) darían un mandato a la Comisión Europea para que negocie un acuerdo aéreo con Estados Unidos que sustituya a los pactos bilaterales declarados ilegales por el Tribunal de Luxemburgo. Los países de la UE aceptaron el mandato, a raíz de la sentencia que en noviembre pasado declaró discriminatorios y contrarios a la libertad de establecimiento en la Unión los 12 acuerdos de «cielos abiertos» con Estados Unidos que coexistían y que impedían una competencia normal entre las aerolíneas europeas. Bajo estos acuerdos, sólo las compañías nacionales tenían un trato preferente para volar a Estados Unidos pero resultaba imposible, por ejemplo, que una compañía alemana abriera una ruta transatlántica desde un aeropuerto que no fuera alemán, ni siquiera si compraba una compañía de ese tercer país.

Repercusión en los países latinoamericanos

17. Como se puede observar en la información precedente, obtenida de la Comunidad Europea, parecería que en un futuro cercano los Estados Latinoamericanos se verán obligados a renegociar sus convenios bilaterales que tienen suscritos con países europeos, para acoplarlos a la nueva política de negociación multilateral de la Comunidad Europea. Según se observa, esto traería serias complicaciones en la explotación de los tráficos y acceso a los mercados, así como en la

designación de los transportistas aéreos. A la fecha de elaboración de esta nota de estudio, todavía no se disponía de información acerca de los resultados de la última reunión del Consejo de Ministros de Transporte; en todo caso, se aprecia que éste es un tema que debe ser discutido en el seno de la CLAC con la urgencia que el caso amerita, a fin de que los Estados adopten las medidas necesarias tanto individual como regionalmente.

Medidas propuestas al Comité Ejecutivo

18. Se invita al Comité Ejecutivo a tomar conocimiento de la presente nota, intercambiar criterios y adoptar las medidas que estime pertinente, conforme el párrafo 17.