

Futuros retos del transporte aéreo de carga

LOYOLA DE PALACIO *

Este foro constituye, en mi opinión, una excelente oportunidad de definir las principales prioridades de nuestro trabajo futuro en el campo de la aviación civil.

El transporte aéreo de carga ha experimentado un crecimiento importante en los primeros meses de 2004 (alrededor del 14% para el flete aéreo). Sin duda alguna, dicho crecimiento es de vital importancia para nuestro desarrollo económico. Sin embargo, no deberíamos olvidar que el sector de la aviación en su conjunto sigue siendo vulnerable. Las amenazas a la seguridad, la dependencia de la evolución internacional, y los altos precios del combustible, son buenos ejemplos de muchos de los problemas y desafíos a los que nos

* * Vicepresidenta de la Comisión Europea, Comisaria de Transportes y Energía.

estamos enfrentando. En el curso de mi presentación, me gustaría tratar tres puntos: Primero, los progresos de la política de la aviación de la UE en la pasada década; en segundo lugar, me gustaría presentarles nuestros objetivos en el campo de la aviación internacional, y finalmente, me gustaría cerrar mi intervención con dos elementos importantes para la industria del flete aéreo: la seguridad y el medio ambiente.

I. Aviación de la UE. Durante los últimos diez años, la industria europea del transporte aéreo ha experimentado un proceso de transformación hacia un mercado único. El transporte aéreo en el Espacio Económico Europeo se encuentra regido en la actualidad por normas comunes en lo que se refiere a la autorización, el acceso al mercado y la libertad de tarifas. Después de once años de aplicación puede decirse que, gracias a estas medidas, se ha producido un desarrollo sin precedentes del transporte aéreo en Europa. En efecto, se han barrido los antiguos monopolios; se ha introducido el cabotaje intracomunitario. La competencia ha entrado en juego, particularmente en lo que se refiere a precios, y todo ello en beneficio de los consumidores. Durante la pasada década, por lo tanto, la aviación europea se ha transformado pasando de un mercado altamente reglamentado a un mercado único altamente competitivo. Además, la extensión del mercado único de la aviación a los nuevos Estados miembros ya ha beneficiado enormemente al consumidor en Polonia, Hungría o la República Checa. Los aeropuertos en los nuevos Estados miembros presentan unas importantes tasas de crecimiento en los primeros meses de 2004. El potencial de crecimiento es superior al mercado de la UE-15.

Pero los defectos y los obstáculos permanecen. Sin embargo, algunos defectos podrían debilitar el proceso de apertura de mercado y unos mejores servicios a coste más bajo.

El problema de las restricciones de capacidad y de los altos costes de la infraestructura es sin duda alguna uno de ellos.

En relación al marco regulatorio, la Comisión ha notado que, a pesar de las disposiciones establecidas, existen áreas donde los Estados miembros aún tienden a poner en marcha prácticas restrictivas que llegan a impedir el funcionamiento apropiado del mercado único.

En este contexto, la Comisión ha decidido revisar la normativa en vigor. Un amplio proceso de consulta terminó ya en febrero de 2004, recibándose un total de 56 contribuciones de partes interesadas.

La Comisión está preparando en la actualidad una evaluación de impacto sobre la base de la cual se presentará una propuesta en el año 2005.

Fragmentación: la necesidad de consolidación. Desde un punto de vista general, el mercado de la aviación continúa estando altamente fragmentado. Los resultados de esta fragmentación en la industria y en el mercado se están dejando sentir: como consecuencia, las empresas europeas de líneas aéreas y sus clientes no están obteniendo el máximo beneficio del mercado interior. A nivel mundial, la mayor parte de los transportistas aéreos europeos son demasiado pequeños en comparación con sus competidores internacionales.

¡La consolidación es por lo tanto ineludible!

Un control estricto de las ayudas de estado. En el ámbito de las ayudas de estado, nos enfrentamos con el problema de la reestructuración de algunas líneas aéreas de bandera que se encuentran muy endeudadas y del consiguiente problema de la ayudas de estado y de la competencia que las mismas implican. La Comisión ha llevado a cabo una política muy estricta para evitar distorsiones. Por primera vez en Europa, ciertas líneas aéreas de bandera han llegado a quebrar, al tiempo que otras sanas toman el relevo con mejores ofertas y precios. Esta política debe continuar en el futuro al objeto de permitir a Europa ser más competitivos y eficientes.

Seguridad. Quisiera pasar a continuación al ámbito de la seguridad. La creación del mercado único ha llevado consigo cambios importantes en el campo de la aviación civil europea. A través del establecimiento de una Agencia europea de la seguridad de la aviación, conseguimos asegurar en la UE un nivel uniforme de seguridad en la aviación civil, que es a su vez la contrapartida a un mercado verdaderamente integrado de la aviación.

Single Sky (Cielo Único). Finalmente, el cielo único europeo, que yo misma propuse y que fue adoptado a principios de 2004, contribuirá a la reforma de la arquitectura y de la estructura del control del tráfico aéreo europeo con el fin de cubrir las futuras necesidades de capacidad y seguridad.

Son precisas además, nuevas infraestructuras, más capacidad, aeropuertos regionales y nodos intermodales.

II. Aviación Internacional. Quisiera a continuación analizar con ustedes la situación de la aviación en el ámbito internacional. Dicha situación es bien diferente a la de la UE. El transporte aéreo internacional se encuentra aún regido por el marco de acuerdos bilaterales con origen en el Convenio de Chicago de 1944.

Estos acuerdos imponen restricciones sustanciales a la libertad comercial de las líneas aéreas. Las líneas aéreas no pueden determinar por sí solas los parámetros claves de sus servicios (rutas, frecuencias, precios). Los acuerdos bilaterales imponen por ejemplo qué rutas son permitidas para el vuelo; establecen asimismo límites en el número de vuelos semanales.

Las restricciones de nacionalidad presentes en los acuerdos bilaterales han dado lugar a una alta fragmentación de la industria aérea. Sobre la base de este marco regulador, la rentabilidad del sector es por tanto muy baja. Es obvio que este sistema resulta anticuado para una Unión Europea con un mercado único.

El sistema internacional actual, aunque fundamentalmente centrado en el tráfico de pasajeros, impone también restricciones en el desarrollo del mercado del transporte aéreo de

mercancías. Resulta un objetivo clave para la Comisión la apertura de estos mercados y la supresión de las restricciones nacionales existentes.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de noviembre de 2002. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sus sentencias de liberalización del tráfico aéreo de noviembre de 2002 declaró que la Comunidad tenía competencia exclusiva en algunas áreas comprendidas por los acuerdos bilaterales aéreos. A partir de estas sentencias, la Comunidad, representada por la Comisión —en colaboración estrecha con los Estados miembros—, asumirá gradualmente la responsabilidad en las relaciones de aviación con terceros países.

Open Skies UE-EEUU. Una pieza importante de nuestra política exterior en el ámbito de la aviación son por supuesto nuestras relaciones con los Estados Unidos. El objetivo europeo resulta ambicioso: debemos aspirar a crear un área abierta de la aviación (Open Aviation Area) sobre la base del mandato de negociación que le fue otorgado a la Comisión por el Consejo en junio de 2003. Es decir, fusionaríamos los dos mayores mercados mundiales de la aviación con el indudable beneficio para nuestros ciudadanos, líneas aéreas, operadores de transporte de mercancías y aeropuertos.

Quisiera en este sentido destacar que desde octubre de 2003 y junio 2004 se han llevado a cabo seis rondas de negociación con Washington. Es indudable que se han alcanzado importantes progresos en una serie de ámbitos. El reconocimiento por parte de los Estados Unidos de la cláusula comunitaria de designación es uno de ellos, pero permítanme que les mencione también el progreso en cuanto al acceso al mercado o a la convergencia en temas legislativos. Sin duda alguna, alcanzar unos acuerdos permitiría importantes mejoras en su entorno empresarial.

A pesar de estos avances positivos en la negociación, persiste un desequilibrio en el acceso al mercado. Las líneas aéreas de EE.UU. tendrían en efecto mayor acceso al mercado de la UE (especialmente todos los derechos correspondientes a las 5ª y 7ª libertades en 25 Estados miembros de la UE). Por el contrario, los operadores de la UE no tendrían un acceso equivalente e inmediato al mercado interior americano. Tendrían que esperar a un acuerdo en una segunda fase.

Este desequilibrio es particularmente relevante para los transportistas aéreos de mercancías. La Comisión está dispuesta a negociar una mayor apertura del mercado de la UE. Sin embargo, dicha apertura necesita verse acompañada por oportunidades empresariales equivalentes para las empresas de cargo europeas en el mercado americano.

Las negociaciones se reanudarán con los Estados Unidos a nivel técnico después de las elecciones presidenciales. No tengo ninguna duda de que en un futuro próximo se logrará alcanzar un acuerdo: sería un error perder tal oportunidad.

Ya en 2002, la Comisión anunció que pedirá otros mandatos con terceros países. Nuestras prioridades son los países candidatos vecinos, así como mercados importantes de la

aviación y socios de la UE, tal como China y Rusia.

Entre tanto, la Comisión ha solicitado al Consejo diversos mandatos al objeto de completar varios acuerdos de aviación entre la UE y los Balcanes, así como entre la UE y diversos socios mediterráneos, incluido Marruecos.

Por lo que se refiere a Rusia, la Comisión está buscando una solución al problema de los derechos siberianos de sobrevuelo.

III. Seguridad y medio ambiente. La dimensión internacional de la aviación requiere también normas comunes para la seguridad y el medio ambiente que permitan crear las condiciones de competencia equitativas, y mantener un transporte aéreo seguro.

Seguridad frente al terrorismo. Los acontecimientos del 11 de septiembre han cambiado el mundo de la aviación. Las medidas de la seguridad, tanto en la UE como a nivel internacional, han aumentado y son una parte importante de la aviación internacional.

En el seno de la UE, un reglamento marco por el que se establecen normas comunes en el campo de la seguridad de aviación entró en vigor el 19 de enero de 2003. Dicho reglamento fija normas básicas comunes para la seguridad de la aviación, incluidas normas y procedimientos que deben aplicarse al flete aéreo.

La industria, en especial los expedidores de carga, se han quejado de que los Estados miembros estén aplicando de forma diversa las normas y de que las prácticas en los Estados miembros varíen considerablemente unas de otras. Lo que uno ve en la legislación de la UE es simplemente el comienzo de un proceso largo que tiene como fin desarrollar una legislación eficaz de seguridad en la UE.

Sin embargo, también sabemos que solos no podemos realizar este reto. Una estrecha colaboración internacional es una condición previa para asegurar la eficacia de los sistemas de seguridad del flete aéreo. Las razones son obvias: el terrorismo se ha convertido en un fenómeno a nivel internacional. Los mejores sistemas de seguridad nacional se basarán siempre en lo que sucede en otras partes del mundo. Puesto que la aviación es un negocio global, existe una necesidad de que se establezcan planteamientos coordinados con otros países y operadores aéreos. Necesitamos por lo tanto normas internacionales de la OACI que puedan hacer frente a este desafío.

Medio ambiente. Las cuestiones ambientales también seguirán siendo un factor fundamental para el desarrollo del mercado de la aviación. Los ciudadanos esperan que las empresas lleven a cabo sus actividades según las normas más rigurosas de respeto del medio ambiente.

En relación al tema del ruido de los aviones, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que ni la industria ni los vecinos de un aeropuerto tienen derechos automáticos o previos. Este tema seguirá siendo un área en que la UE y los Estados miembros tendrán

que adoptar difíciles decisiones entre los intereses de unos y otros.

La UE ha dado fuerza legal al denominado “planteamiento equilibrado” (balanced approach) recomendado por la OACI. Dicho planteamiento establece un proceso formal que dé a la industria y a otros interesados un derecho a ser consultado y, en algunas circunstancias, un derecho de recursos ante una autoridad independiente. Por otra parte, desde el año 2007, los Estados miembros deberán supervisar los niveles de ruido así como publicar mapas de exposición para la infraestructura importante de las aglomeraciones y del transporte. Dichas obligaciones incluyen a aeropuertos con más de 50.000 movimientos por año. Las autoridades deben elaborar y publicar planes de acción para reducir el ruido en caso necesario. Esto no es algo que se aplica a los aeropuertos importantes solamente, sino que se aplica a todo el transporte y a todas las fuentes industriales de ruido.

En relación a la calidad del aire, la UE tiene legislación que establece valores límites para agentes contaminantes claves tales como el NOx. Estos valores llegarán a ser obligatorios en los próximos años. Una vez más, este régimen se aplica de forma global; los valores límites no son ni más ni menos onerosos en los aeropuertos que en ninguna otra parte.

Los impactos del cambio climático en la aviación son quizás la preocupación más grande. Los impactos pueden parecer actualmente relativamente modestos pero se prevé que puedan llegar a ser cada vez más significativos. No se ha acordado todavía internacionalmente ninguna acción efectiva. La UE participará en la próxima asamblea de la OACI. Sostendrá que tal acción es necesaria so pena de que la OACI llegue a perder su credibilidad como foro para abordar asuntos medioambientales de aviación.

Los sistemas de transporte modernos necesitan una industria eficiente y fiable del flete aéreo. Estoy orgullosa de la política que he llevado a cabo en la Comisión durante los últimos cinco años para desarrollar un planteamiento europeo más integrado hacia una aviación que pueda enfrentarse a los desafíos modernos.

Un objetivo clave será el consolidar la presencia europea en la aviación internacional y abrir el sistema restringido de acuerdos bilaterales de aviación. La tarea más significativa sin embargo será la que les corresponde a todos ustedes: competir eficientemente. Confío en que su sector pueda situarse convenientemente para enfrentarse a este desafío. Una estrecha colaboración entre la Comisión Europea y los diversos interesados es importante para tales objetivos. Estoy segura de que ésta también será la posición de mi sucesor como Comisario del Transporte.