



## 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**  
**2.5: Salvaguardias**

### MEDIDAS DE SALVAGUARDIA PARA LA LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO

(Nota presentada por la Secretaría)

#### RESUMEN

En esta nota de estudio se examinan las salvaguardias necesarias en el proceso de liberalización del transporte aéreo que atienden cuatro aspectos específicos: la participación sostenida y efectiva de todos los Estados en el transporte aéreo internacional, la garantía del servicio y la asistencia/subsidios estatales, los servicios aéreos esenciales y la cuestión de las medidas unilaterales. También se informa de las orientaciones sobre las políticas de la OACI en esta materia. La cuestión de las salvaguardias para prevenir la competencia desleal se analizan por separado en la nota ATConf/6-WP/4, en el marco de la cuestión 2.4 del orden del día.

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

- a) examinar la información y las evaluaciones que se presentan en esta nota de estudio;
- b) respaldar las conclusiones formuladas en el párrafo 6; y
- c) hacer suyas las recomendaciones del párrafo 7.

*Referencias:*

Los textos de referencia de la ATConf/6 pueden consultarse en la página web [www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6).

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 Desde el advenimiento de la liberalización del transporte aéreo, los Estados han considerado la necesidad de salvaguardias para dar respuesta a los problemas que plantean las disparidades en los grados de desarrollo, en el peso competitivo de los transportistas aéreos y las condiciones geográficas.

1.2 Las razones de estas inquietudes, aunque diferentes, se agrupan en las siguientes categorías:

- a) el deseo de tener un transportista aéreo propio (derecho a la participación);
- b) el deseo de ver garantizados los servicios desde y hacia su territorio (incluso a través de ayudas o subsidios del Estado);
- c) el deseo de prestar servicios aéreos esenciales;
- d) el deseo de alcanzar un mercado donde reine la competencia leal; y
- e) la preocupación ante las reglamentaciones unilateralmente impuestas por otro Estado.

1.3 En esta nota se analizan las salvaguardias necesarias para dar respuesta a estas inquietudes, con excepción de las salvaguardias de la competencia leal, que se tratan por separado en la nota ATConf/6-WP/4 en la cuestión 2.4 del orden del día.

## **2. PARTICIPACIÓN SOSTENIDA Y EFECTIVA**

2.1 La participación en el transporte aéreo internacional tiene su origen en el Convenio de Chicago. El artículo 44 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc 7300) establece que uno de los objetivos de la OACI es “asegurar que se respeten plenamente los derechos de los Estados contratantes y que cada Estado contratante tenga oportunidad equitativa de explotar empresas de transporte aéreo internacional”. Las últimas dos conferencias de transporte aéreo (ATConf/4 en 1994 y ATConf/5 en 2003) coincidieron además en que “los Estados contratantes tienen muchos objetivos y políticas de reglamentación diferentes pero comparten el propósito fundamental de participar, tomando parte de manera fiable y sostenida en el sistema de transporte aéreo internacional”, y en que debía darse especial consideración a los intereses y necesidades de los países en desarrollo. Las conclusiones de la ATConf/5 relacionadas con esta temática pueden consultarse en la página web de la ATConf/6 en [www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6).

2.2 La tendencia hacia la liberalización registrada en la última década ha propiciado el desarrollo de condiciones que dan a los Estados mejores posibilidades de participación en el transporte aéreo internacional al permitir que un número mayor de líneas aéreas nacionales exploten servicios, ya sea utilizando los servicios de líneas aéreas extranjeras o participando en uniones transitorias de empresas con líneas aéreas extranjeras o de la misma comunidad. Si bien se da que desaparezcan algunos transportistas aéreos nacionales, su lugar suele ser ocupado por otras líneas aéreas. Los Estados se han adaptado al concepto de liberalización, y aun cuando ya no es preciso reivindicar el derecho de participación, las orientaciones de la OACI sobre medidas de salvaguardia siguen siendo válidas.

## **3. GARANTÍA DE SERVICIO**

3.1 Los Estados pueden necesitar salvaguardias para asegurar la continuidad de los servicios aéreos hacia y desde su territorio. Ese deseo es particularmente fuerte entre los países que sufren crisis sociales o económicas o que carecen de un transportista aéreo nacional que preste estos servicios, o donde los transportistas aéreos extranjeros que los prestaban dejan de hacerlo. Frente a situaciones de este tipo, los Estados recurren a distintas medidas tales como el otorgamiento de ayudas o subsidios, asistencia a los transportistas aéreos nacionales, particularmente para los servicios aéreos del servicio público, y la concertación de acuerdos de garantía de servicios con los explotadores de servicios aéreos o partes pertinentes. En algunos casos tal apoyo resulta esencial, sobre todo para los países en desarrollo, los países insulares y los que no tienen litoral.

3.2 En el actual contexto de liberalización generalizada y un mercado cada vez más competitivo, el temor de los Estados por la posible pérdida de servicios aéreos desde y hacia su territorio se ha reducido considerablemente, pero subsisten las preocupaciones por el impacto que podrían tener los subsidios y las ayudas estatales en la competencia leal, ya que muchos Estados siguen prestando este tipo de apoyo o asistencia a sus transportistas aéreos.

3.3 La OACI se ha ocupado de la cuestión de la garantía de servicios y ha elaborado textos de orientación sobre las políticas en esta materia, incluidas medidas preferenciales para ayudar a los países en desarrollo. Lo que plantean los textos de orientación de la OACI respecto de las ayudas o subsidios estatales es que la asistencia del Estado en algunos casos “puede producir beneficios económicos o sociales en lo que atañe a la reestructuración de transportistas aéreos y la garantía del servicio. Sin embargo, los Estados deberían tomar medidas transparentes y eficaces acompañadas por criterios y métodos claros para asegurarse de que las ayudas y los subsidios no tengan repercusiones negativas en la competencia en el mercado” (conclusión de la ATConf/5). Estas orientaciones siguen siendo pertinentes, pero la OACI necesita estar atenta a la evolución de la situación y mantener sus políticas actualizadas y adaptarlas a los cambios.

#### 4. SERVICIOS AÉREOS ESENCIALES

4.1 En la reglamentación de servicios de transporte aéreo los Estados suelen tomar medidas especiales para asegurarse de que las comunidades ubicadas en áreas remotas de su territorio cuenten con un servicio aéreo adecuado para fomentar su desarrollo. Por tratarse de un servicio público, estos servicios reciben sostén del Estado en diversas modalidades. Si bien los regímenes de servicios esenciales suelen adoptarse en el ámbito nacional, se pueden aplicar regímenes similares en el ámbito internacional, por ejemplo, para promover el desarrollo económico o turístico en un contexto regional. La OACI analizó esa posibilidad, en cooperación con la Organización Mundial del Turismo (OMT), en un estudio sobre servicios y rutas esenciales para el desarrollo turístico (ESTD) titulado “*Study on the Essential Services and Tourism Development Route Scheme*”, realizado en 2007 y que puede consultarse en [http://www.icao.int/sustainability/pages/Eap\\_ER\\_Databases\\_EssentialRouteScheme.aspx](http://www.icao.int/sustainability/pages/Eap_ER_Databases_EssentialRouteScheme.aspx).

4.2 Si bien no se tienen datos sobre los casos en los que los Estados aplicaron el régimen de ESTD a escala internacional, se justifica que la OACI continúe brindando orientación para sensibilizar a los Estados y fomentar su aplicación. La OACI debería seguir la evolución de este tema y compartir con los Estados la información que vaya aportando la experiencia.

#### 5. EVITAR LAS ACCIONES UNILATERALES

5.1 Existe una preocupación generalizada respecto de las medidas unilaterales tomadas por algunos Estados o grupos de Estados y que afectan a los intereses o servicios de transporte aéreo de otros Estados. Ese tipo de acción unilateral se da en diversos ámbitos: seguridad operacional, seguridad de la aviación y reglamentación económica, sobre todo cuando se aplican las leyes nacionales de defensa de la competencia, y —más recientemente— en cuestiones ambientales. Se reconoce que las medidas unilaterales pueden generar conflictos y, por ende, afectar al desarrollo de la aviación civil internacional.

5.2 En su calidad de organismo intergubernamental mundial responsable de la aviación civil, la OACI tiene la misión de elaborar normas para la reglamentación técnica de la aviación civil y armonizar las políticas y los regímenes normativos relativos a los aspectos económicos del transporte aéreo internacional. En respuesta a las inquietudes por las decisiones unilaterales que afectan al transporte aéreo internacional, la OACI elaboró orientaciones sobre políticas, incluidas varias resoluciones que instan a los Estados a abstenerse de tomar ese tipo de medidas, así como orientaciones sobre mecanismos

de solución de controversias o diferendos. Las orientaciones de la OACI siguen siendo pertinentes y es de vital importancia que la Organización vele por mantenerlas actualizadas y en sintonía con los acontecimientos que se van produciendo.

5.3 Las acciones unilaterales no son conducentes al desarrollo sano y ordenado del transporte aéreo internacional. Al desarrollar su actividad normativa los Estados deberían dar debida consideración al interés de los demás Estados y abstenerse de aplicar normas y leyes nacionales o regionales que afecten a los transportistas aéreos de otros países. Los Estados deberían resolver sus conflictos o controversias por medio de mecanismos de consulta y solución de controversias en el marco de los acuerdos de servicios aéreos o a través de los demás mecanismos que los asistan, incluida la OACI.

## 6. CONCLUSIONES

6.1 Del análisis precedente pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) En un entorno de liberalización del transporte aéreo internacional, las salvaguardias siguen siendo necesarias para algunos Estados en razón de las disparidades en los grados de desarrollo, el peso competitivo de los transportistas aéreos y las condiciones geográficas.
- b) Las orientaciones que ha elaborado la OACI sobre medidas de salvaguardia para la efectiva participación en el transporte aéreo internacional, la garantía del servicio y las ayudas/subsidios estatales, los servicios aéreos esenciales y la evitación de las acciones unilaterales siguen siendo pertinentes y deberían mantenerse actualizadas para que los Estados puedan aplicarlas en función de sus necesidades.

## 7. RECOMENDACIONES

7.1 Se proponen a la consideración de la Conferencia las siguientes recomendaciones:

- a) En el proceso de liberalización, los Estados deberían tener debidamente en cuenta no sólo los principios acordados por la comunidad de la aviación en los diversos foros de la OACI sobre medidas de salvaguardia para asegurar la participación sostenida y efectiva de todos los Estados en el transporte aéreo internacional sino también la necesidad de dar especial consideración a los intereses y necesidades de los países en desarrollo.
- b) La OACI debería alentar a los Estados a seguir las orientaciones pertinentes de la OACI sobre medidas de salvaguardia en el desarrollo de su actividad normativa y a compartir con la OACI y los demás Estados sus experiencias de liberalización.
- c) La OACI debería continuar siguiendo con atención las novedades en materia de salvaguardias y mantener las orientaciones pertinentes actualizadas para que respondan a los cambios que se vayan produciendo.