



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

2.2: Propiedad y control de los transportistas aéreos

RELAJACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE DESIGNACIÓN DE LÍNEAS AÉREAS

(Nota presentada por 54 Estados miembros¹, Miembros de la Comisión Africana de Aviación Civil (AFCAC))

RESUMEN

En esta nota, presentada en nombre de 54 Estados de África, se facilita la estrategia de este continente en materia de sostenibilidad del transporte aéreo, basada en la armonización de la autorización y designación de las líneas aéreas con arreglo a un conjunto de criterios comunes y la necesidad de flexibilidad, en aras de simplificar el acceso de las líneas aéreas a los mercados internacionales de capitales. El beneficio de estos criterios comunes, sustentados en los criterios de selección previstos en la Decisión relativa a la aplicación de la Declaración de Yamoussoukro sobre la liberalización del acceso a los mercados de transporte aéreo en África, reside en brindar a las líneas aéreas que se consideren elegibles la oportunidad de acceder a los mercados internacionales de capitales y en alentar, además, la cooperación por medio de la concentración, las fusiones y adquisiciones, así como las inversiones transfronterizas.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a acordar las recomendaciones presentadas en el párrafo 6.

Referencias:	Los textos de referencia de la ATConf/6 están disponibles en: www.icao.int/meetings/atconf6 .
---------------------	---

¹ Angola, Argelia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Cote d'Ivoire, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Jamahiriya Árabe Libia, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Sudán del Sur, Swazilandia, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Las disposiciones relativas a la propiedad mayoritaria y el control efectivo de las líneas aéreas, que suelen recoger los acuerdos de servicios aéreos, no pertenecen al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, pese a remontarse su origen al Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales. En el Artículo I, Sección 5 del Acuerdo se estipula el derecho de cada Estado a denegar o revocar el certificado o permiso a una empresa de transporte aéreo de otro Estado, cuando aquél considere que gran parte de la propiedad y dirección efectiva de ésta no se encuentre en manos de nacionales del Estado Contratante.

1.2 A raíz de la globalización y liberalización industrial, y la privatización de las líneas aéreas en particular, han surgido modelos alternativos de propiedad y control. La cláusula propuesta por la OACI en materia de designación de transportistas aéreos se antoja, no obstante, como la más respaldada (Quinta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/5), 2003), al permitir la designación en función del requisito de incorporación, oficina principal y control de reglamentación efectivo fijado al Estado designador.

1.3 En la práctica, los Estados gozan de considerable libertad y margen de maniobra para interpretar qué constituye una propiedad mayoritaria y qué un control efectivo. A fin de que cobre sentido este último concepto de control efectivo, la cuestión clave reside en averiguar quién ejerce, en realidad, una influencia perentoria en la línea aérea, en concreto: a) quién ejerce el derecho a hacer uso de la totalidad o de parte de sus activos (prueba financiera); y b) la composición de los órganos rectores de la línea aérea, y el derecho a voto o el poder de decisión en los mismos, y la gestión y dirección de ésta (prueba de gestión). De ahí que, al parecer de algunos analistas, tales disposiciones constituyan meras cláusulas aeropolíticas de los acuerdos de servicios aéreos, lo que en la práctica supone que los juicios se emitirán según los hechos concretos de cada caso, en especial en las negociaciones bilaterales a puerta cerrada. A modo de ejemplo, los Estados Unidos han levantado el requisito de nacionalidad a aquellas líneas aéreas registradas en el país, con las que hayan concluido un acuerdo de "cielos abiertos", que satisfagan las prescripciones en materia de seguridad operacional y seguridad de la aviación de categoría I de su Administración Federal de Aviación (FAA).

1.4 Dada la prevalencia de los criterios tradicionales relativos a la propiedad y el control previstos en los acuerdos de servicios aéreos bilaterales, las líneas aéreas también han elaborado diversas estrategias de cooperación y asociación como medio para eludir las restricciones que se les imponen en materia de propiedad, comprendidas las alianzas mundiales, las fusiones y adquisiciones, las sociedades de riesgo compartido, la propiedad minoritaria, la explotación por medio de concesiones, las filiales, la compartición de código(s) y, en ciertos casos, la explotación de múltiples centros aeroportuarios.

1.5 La supresión de las restricciones impuestas a la propiedad y el control pone de manifiesto el beneficio que reporta a las líneas aéreas, los consumidores y empleados. A los consumidores, una mayor integración entre las líneas aéreas vinculadas en la actualidad a criterios de nacionalidad y la aparición de nuevas competidoras, todas ellas con un mejor acceso a las fuentes mundiales de capital, les ofrecerá la posibilidad de más competencia y conectividad de la red y de mejores servicios. A las líneas aéreas, el acceso al capital y la gestión de recursos extranjeros, combinado con oportunidades de reestructuración, les brindará opciones ya disponibles para la mayoría de las otras industrias mundiales, que a ellas, en cambio, les han sido negadas. Por lo que respecta a los empleados, la liberalización de las normas sobre propiedad y control debería permitir el crecimiento de las líneas aéreas eficientes y, por ende, de las oportunidades de empleo sostenible.

2. PROPIEDAD Y CONTROL EN EL MARCO DE REGLAMENTACIÓN DE LA DECISIÓN DE YAMOUSSOUKRO

2.1 La Decisión relativa a la aplicación de la Declaración de Yamoussoukro constituye un acuerdo continental cuyo objetivo reside en la liberalización paulatina de los servicios de transporte aéreo regulares y no regulares dentro de África, un marco de reglamentación de los acuerdos de servicios aéreos en el interior de este continente. En su disposición relativa a la propiedad y el control de las líneas aéreas se integró la cláusula propuesta por la OACI, por la que se sustituía el concepto de "propiedad mayoritaria y control efectivo" por el de "oficina principal y control de reglamentación efectivo". La importancia de esta disposición estriba en las oportunidades que brinda a las líneas aéreas africanas de contar con mayor participación extranjera en su capital social y de alentar su reestructuración mediante concentraciones e inyecciones de capital transfronterizo.

2.2 Designación y autorización: En el artículo 6 de la Decisión se reconoce el derecho de los Estados a designar, por escrito:

- a) al menos, una línea aérea para que preste servicios de transporte aéreo en África;
- b) una línea aérea elegible de otro Estado parte que opere en su nombre; y
- c) una compañía aérea internacional de África, considerada elegible, de la que sean partes interesadas.

Por ende, determinar la elegibilidad de una línea aérea dada es crucial para la implantación satisfactoria de la Decisión de Yamoussoukro.

3. PRINCIPALES RETOS

3.1 Algunos de los retos que plantea la reglamentación comprenden la elaboración de material orientativo con el que posibilitar la aplicación equitativa de las normas relativas a la relajación de la cláusula de propiedad y control de los transportistas aéreos, o su sustitución mediante un control de reglamentación efectivo.

3.2 La imposición de este "control de reglamentación efectivo" es bastante compleja, por lo que merece una serie de consideraciones. Los Estados difieren en razón de las reglamentaciones nacionales que apliquen al establecimiento de líneas aéreas, siendo múltiples aquellos para los que aún es menester conservar la mayor parte de la propiedad en manos nacionales. En aras de reconocer las disposiciones contenidas en una cláusula de propiedad y control, los Estados habrán de enmendar sus leyes internas al tiempo que relajan los criterios de selección y los preceptos en materia de designación.

3.3 El uso de criterios tradicionales relativos a la propiedad y el control en los acuerdos bilaterales de servicios aéreos menoscaba las oportunidades de acceso a los mercados mundiales de multitud de líneas aéreas. Los transportistas establecidos en los Estados Unidos, la Unión Europea y otras economías desarrolladas disponen de redes muy avanzadas, que les permiten acceder con facilidad a dichos mercados, a diferencia de la mayoría de líneas aéreas africanas, que no gozan del mismo privilegio. De ahí que quepa la posibilidad de que los Estados de África opongan resistencia a la relajación de la cláusula de propiedad y control. Se requiere orientación sobre el modo en que los Estados podrían beneficiarse de las nuevas disposiciones en materia de elección, en virtud de las cuales se les permitiría a ellos y a sus líneas aéreas explotar los mercados mundiales disponibles.

4. LA SITUACIÓN AFRICANA EN LA ACTUALIDAD

4.1 Las principales líneas aéreas africanas pertenecen en su totalidad a Estados, e inciden en su mayoría en las políticas estatales relativas a la cláusula de propiedad. De las diez primeras líneas aéreas de África que operan en los cielos de este continente, *Egypt Air*, *South African Airways*, *Royal Air Morocco*, *Air Algeria*, *Ethiopian Airlines* y *Tunis Air* son de propiedad íntegramente estatal. De las cinco primeras, *Kenya Airways* es el único transportista africano en manos mayoritariamente privadas, siendo su estructura accionarial como sigue: accionistas individuales de Kenya (30,94 %), KLM (que ha pasado a convertirse en Air France-KLM, 26 %), gobierno keniano (23 %), inversores institucionales de Kenya (14,2 %), inversores institucionales extranjeros (4,47 %) e inversores individuales extranjeros (1,39 %). Con todo, esta línea aérea aún se halla en manos de nacionales de Kenya.

4.2 Se han registrado inversiones de líneas aéreas transfronterizas, en particular en razón de la creación de *Asky Airlines*, línea aérea regional de África occidental sita en Lomé (Togo), participada en un 49 % por *Ethiopian Airlines* e inversores privados africanos. *Kenya Airways* posee también el 41,23 % de las participaciones de una línea aérea privada de Tanzania, *Precision Air*. El Fondo Aga Khan para el Desarrollo Económico (AKFED) ha respaldado, mediante aportaciones de capital, la creación de nuevas líneas aéreas en África, a saber, *Air Uganda*, *Air Mali* y *Air Burkina*. El grupo Aga Khan dispone, además, del 15 % de las acciones de una nueva línea aérea, *Air Cote D'Ivoire*, donde el 20 % del capital está participado por el grupo Air France-KLM.

4.3 En términos de cooperación y asociación estratégica, de las cinco principales líneas aéreas africanas, *South African Airways*, *Egypt Air* y *Ethiopian Airlines* son miembros de STAR Alliance, mientras que *Kenya Airways* lo es de SkyTeam. El grupo de compañías aéreas respaldado por el AKFED opera asimismo en el marco de *Celestair Alliance*, lo que facilita el intercambio de recursos y conocimientos entre las diversas líneas aéreas, en particular a la hora de renovar la flota de aeronaves. De igual modo, varias son las líneas aéreas africanas que han suscrito acuerdos de compartición de código, tal como *South African* con *Airlink*, *Air India*, *Air Mauritius*, *Emirates*, *Jetblue Airways*, *Lam Mozambique Airlines*, *Mango* (su filial), *Qantas* (alianza oneworld) y *Virgin Atlantic Airways*.

5. CONCLUSIONES

5.1 La Decisión de Yamoussoukro se contempló en 1999, cuando aún no se daba la actual situación de liberalización, lo cual, dada la considerable libertad y el margen de maniobra de los que gozan los Estados para aplicar disposiciones sobre propiedad y control en sus reglamentaciones, de conformidad con la misma, apenas debería suscitar inquietud, al poder siempre estos renunciar a tales disposiciones, contenidas en los acuerdos de servicios aéreos intrafricanos.

5.2 Los criterios de selección son cruciales tanto para la designación del tránsito aéreo internacional como para el acceso a los mercados mundiales, por lo que sería preciso que la OACI elaborara material orientativo, en aras de coadyuvar a los Estados en la designación de líneas aéreas elegibles.

5.3 A fin de permitir una aplicación equitativa de la relajación de las normas sobre propiedad y control, es menester lograr una convergencia reglamentaria, mediante un conjunto de normas de competencia armonizadas, reglamentaciones sobre protección del consumidor, poderes y medios de ejecución y un mecanismo de solución de controversias. La vigilancia de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación es fundamental para juzgar si una línea aérea es, o no, elegible. Por ende, la convergencia del sistema reglamentario de concesión de licencias a líneas aéreas revestirá importancia si se pretenden aplicar con éxito los criterios de selección.

6. **RECOMENDACIONES**

6.1 Se invita a la Conferencia a que:

- a) solicite a la OACI que elabore material orientativo acerca de la designación de líneas aéreas elegibles;
- b) inste a la OACI a que respalde la armonización de las normas de competencia, las reglamentaciones en materia de protección del consumidor y de un mecanismo de solución de controversias; y
- c) aliente a los Estados a que supriman los requisitos de propiedad y control de sus reglamentaciones, por impedir la plena implantación de la liberalización del transporte aéreo.

— FIN —