



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

CLAÚSULAS DE PROPIEDAD Y CONTROL DE LOS TRANSPORTISTAS AÉREOS EN LOS ACUERDOS BILATERALES DE SERVICIOS AÉREOS

(Presentada por Irlanda en representación de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros¹ y otros Estados miembros de la Conferencia europea de aviación civil² (ECAC))

RESUMEN

En esta nota de estudio se pretende subrayar la necesidad de dar un nuevo impulso a la liberalización de las cláusulas de propiedad y control de los transportistas aéreos en el marco de los acuerdos bilaterales de servicios aéreos, y presentar la experiencia, de carácter positivo, que los Estados europeos han ganado al respecto en las últimas décadas. La sexta Conferencia mundial de transporte aéreo debería abordar exhaustivamente este asunto desde una perspectiva económica y normativa y, partiendo de las deliberaciones que tengan lugar en su seno, convenir en que la OACI aliente a los Estados miembros a adoptar planteamientos más liberales, respecto de las prescripciones de nacionalidad estipuladas en los acuerdos de servicios aéreos, y en que establezca un marco donde se marque el rumbo de la futura liberalización.

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

- que examine la información, los análisis y las propuestas que se presentan en esta nota;
- que debata abiertamente las oportunidades de liberalización de las disposiciones restrictivas en materia de propiedad y control en el marco del transporte aéreo en general; y
- que apruebe las recomendaciones recogidas en el párrafo 5.

Referencias:

El material de referencia de la ATConf/6 se encuentra disponible en www.icao.int/meetings/atconf6.

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia.

² Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Georgia, Islandia, la República de Moldova, Mónaco, Montenegro, Noruega, San Marino, Serbia, Suiza, la ex República Yugoslava de Macedonia, Turquía y Ucrania.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Pese a los avances realizados en todo el mundo en relación con un régimen normativo más liberal del transporte aéreo internacional, las normas sobre propiedad y control de los transportistas aéreos suelen caracterizarse por ser restrictivas. Son muchos los países que aún conservan sus normas sobre acuerdos de servicios aéreos en virtud de las cuales los transportistas aéreos de una parte contratante han de ser en su mayoría propiedad de, y controlados con eficacia por, los nacionales de la parte contratante que designe al transportista aéreo.

1.2 Tales disposiciones imponen al transporte aéreo una estructura industrial ficticia, inexistente en otros sectores. Tanto la consolidación transfronteriza como el acceso general a los mercados de capitales, considerados por muchos como un prerrequisito para la sostenibilidad económica de la industria del transporte aéreo, serán limitados cuando un transportista aéreo no desee arriesgar el potencial para ejercer plenamente sus derechos (de tránsito) en virtud de los acuerdos de servicios aéreos pertinentes. Más aún, si se limita el número de posibles nuevos operadores que accedan a los mercados, las disposiciones en materia de propiedad y control podrían impedir que se cosecharan íntegramente los beneficios procedentes de la competencia.

2. LA EXPERIENCIA DE EUROPA EN LA LIBERALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD Y EL CONTROL

2.1 En las últimas décadas, muchos Estados de la UE y la ECAC han realizado progresos significativos en Europa para adaptar las disposiciones en materia de propiedad y control de los transportistas aéreos a las prescripciones que dicta un entorno económicamente globalizado y competitivo. Los elementos clave en materia de políticas fueron la facilitación del financiamiento a los transportistas aéreos transfronterizos y la liberalización simultánea del acceso a los mercados, así como el fomento de la convergencia normativa. A estas reformas las siguieron ganancias sustanciales de los transportistas aéreos, los consumidores y la economía en general, respectivamente.

2.2 La Comunidad Europea inició en 1987 la desregularización de su mercado común de aviación. En virtud de las disposiciones del "tercer paquete" de liberalización del sector, que entró en vigor en 1993, la propiedad y el control de los transportistas aéreos de Europa se abrió a todos los nacionales de la UE, siempre y cuando aquellos cumplieran las prescripciones operacionales, financieras y en materia de seguridad operacional exigidas. El Mercado Común Europeo de la aviación civil comprende en la actualidad 27 países, a los que pronto se sumará uno más con la adhesión de Croacia a mediados de 2013.

2.3 La liberalización de la propiedad y el control, con carácter recíproco y en paralelo a la plena armonización normativa partiendo de la legislación comunitaria sobre aviación, se amplió aún más a los países del Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza.

2.4 Desde 2002, se ha introducido el principio de "la designación de la UE" en los acuerdos de servicios aéreos celebrados entre los Estados miembros de la UE y los países asociados, bien mediante enmiendas a los acuerdos bilaterales de servicios aéreos, bien vía acuerdos "horizontales" negociados por la Comisión Europea. También los Estados miembros del EEE, Islandia y Noruega, han negociado e introducido este principio en sus acuerdos bilaterales de servicios aéreos. La cláusula de "designación de la UE" goza de una aceptación generalizada, al contar en la actualidad con la aprobación de 117 Estados asociados. Por consiguiente, la celebración de casi 1 000 acuerdos bilaterales de servicios aéreos refleja una actitud liberal hacia las prescripciones relativas a la propiedad y el control.

2.5 El éxito del proceso de liberalización se fundamenta máxime en la voluntad política y flexibilidad de los países asociados en consonancia con las conclusiones de la quinta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/5), donde se introdujo explícitamente la liberalización a escala regional³.

2.6 Suiza, que emplea el concepto de "oficina principal", aún está adaptando sus acuerdos bilaterales de servicios aéreos con países asociados. Sin atender a los arreglos bilaterales entre este país y todos los Estados miembros de la UE, hasta el momento se han adaptado cerca de 60 acuerdos bilaterales de servicios aéreos.

2.7 El proceso de liberalización europeo ha venido acompañado de una intensificación de las actividades de consolidación transfronteriza en pos del fortalecimiento de la sostenibilidad financiera y la posición competitiva de los transportistas aéreos. Cabe señalar que existen pruebas de que la relajación de las restricciones impuestas a la propiedad y el control puede lograr una eficiencia y unas ganancias en cadena sustanciales al tiempo que se mantienen las ventajas que aporta la competencia.

2.8 Al multiplicarse el número de rutas con más de un competidor, los consumidores se han beneficiado de la reducción de tarifas. Más aún, amén del incremento del 140 % de las rutas aéreas dentro de la UE entre 1992 y 2010, los pasajeros se beneficiaron de un aumento de los servicios prestados. En términos laborales, los análisis empíricos sugieren que las reformas para constituir un mercado único europeo de aviación han generado hasta el momento 1,4 millones de empleos adicionales.

3. ANÁLISIS

3.1 Numerosos países de todo el planeta ya han realizado esfuerzos significativos por liberalizar las cláusulas tradicionales vinculadas a la nacionalidad, lo que les ha valido ganar experiencia, de carácter positivo, tanto en el plano bilateral como regional. Un ejemplo es la notable flexibilidad que han mostrado multitud de países asociados en el curso de la implantación del principio de designación de la UE. Empero, un enfoque liberal tal en materia de propiedad y control continúa siendo la excepción.

3.2 Las restricciones impuestas a la propiedad y el control en los acuerdos bilaterales de servicios aéreos, que impiden a las líneas aéreas reestructurar su capital a escala mundial, han sido reconocidas como un motivo de la baja rentabilidad del sector de las líneas aéreas. Habida cuenta de que éste posee un valor sustancial para los consumidores, así como para la economía en general, los marcos bilaterales deberían favorecer un clima económico favorable para la industria en aras de captar las inversiones necesarias a largo plazo. Eludir las disposiciones restrictivas en materia de propiedad y control eliminaría las distorsiones del mercado existentes entre los sectores económicos y, por ende, podría constituir un paso lógico hacia la "normalización" de la industria. Paralelamente, la liberalización de los derechos de tráfico sería de utilidad para sustentar el proceso, tal como se esboza en la nota de estudio de la UE/ECAC "Liberalisation of market access" (Liberalización del acceso a los mercados) (ATConf/6-WP/54).

3.3 La experiencia en materia de relajación de las prescripciones relativas a la propiedad y el control ha demostrado que existen instrumentos de política para mantener elevados estándares tanto de seguridad operacional como de seguridad de la aviación y para controlar el riesgo de concentración del mercado, al tiempo que se facilita a los transportistas aéreos el acceso al capital. Para la consecución de estos objetivos, son elementos clave las normas claras de mantenimiento de un control normativo efectivo, las normas de competencia eficaces y los esfuerzos por lograr una convergencia en materia de reglamentación.

³ Véase el Doc 9587 (A4-3 y siguientes).

3.4 La reticencia de los Estados a relajar las restricciones impuestas a la propiedad y el control de los transportistas aéreos en los acuerdos bilaterales de servicios aéreos parece estar vinculada a diversas inquietudes en relación, por ejemplo, con la seguridad nacional, la política exterior o las reflexiones de tipo laboral relativas a sus propios transportistas aéreos. Si bien compete a los Estados determinar las prescripciones en materia de propiedad y control de sus transportistas⁴, no existen argumentos convincentes para impedir a la otra parte contratante, partiendo de la flexibilidad recíproca, que designe a aquellos de sus transportistas aéreos que hayan dejado de cumplir estas prescripciones.

3.5 La sexta Conferencia mundial de transporte aéreo ofrece una oportunidad única para debatir abiertamente acerca de las antedichas inquietudes. La ATConf/6 debería recordar las continuas y múltiples restricciones impuestas a la propiedad y el control que continúan estando pendientes, y alentar a los Estados miembros de la OACI a que liberalicen las cláusulas en materia de propiedad y control, cuando menos permitiendo a la otra parte contratante de un acuerdo de servicios aéreos que designe a cualquiera de sus transportistas aéreos, basándose en la flexibilidad recíproca.

3.6 El camino hacia una liberalización más amplia podrá hallarse por medio de diversas vías. La enmienda de acuerdos bilaterales, el levantamiento de las restricciones impuestas unilateral o recíprocamente o la liberalización de las prescripciones relativas a la propiedad y el control en el ámbito regional o intrarregional constituyen medidas de política idóneas a corto y medio plazo. Empero, uno de los objetivos a largo plazo debería ser la negociación de un acuerdo multilateral o plurilateral, iniciada en el seno de la OACI, de carácter no discriminatorio, sencillo de manejar y enmendar y abierto a todos los Estados.

3.7 Si bien en el Modelo de acuerdo de servicios aéreos (MASA) de la OACI se plantea a los Estados una amplia variedad de opciones, y pese a consensuarse que deberían ser ellos los que promovieran a su albedrío la liberalización de la propiedad y el control, las conclusiones de la ATConf/5 están palmariamente encaminadas a una interpretación más liberal de los respectivos artículos recogidos en los acuerdos bilaterales de servicios aéreos.⁵ En una década, la ATConf/6 podría dar un paso más allá y recomendar que las restricciones impuestas a la propiedad y el control se tornaran una excepción, mientras que, con el tiempo, un enfoque más liberal debería convertirse en la regla general.

4. CONCLUSIONES

4.1 A la luz de los análisis que anteceden, puede desprenderse que:

- a) la experiencia de Europa demuestra que la liberalización de la propiedad y el control ha contribuido notablemente al incremento de la eficiencia económica y de los beneficios para los consumidores. Al mismo tiempo, los Estados pueden recurrir a instrumentos de reglamentación adecuados, en aras de mantener elevados estándares de seguridad operacional y de seguridad de la aviación y de afrontar una posible concentración anticompetitiva del mercado; y
- b) pese a la consecución de determinados avances desde la ATConf/5 en el plano bilateral y regional, continúan estando muy difundidas en los acuerdos de servicios aéreos las cláusulas tradicionales de restricción por motivos de nacionalidad. En el plano bilateral, regional y/o multilateral, los Estados pueden adoptar distintos planteamientos en pro de la liberalización.

⁴ Véase la nota de estudio de la UE/ECAC ATConf/6-WP/50 "National restrictions on air ownership and control" (Restricciones nacionales impuestas a la propiedad y el control).

⁵ Por ejemplo, la sustitución de los artículos restrictivos impuestos a la propiedad y el control por conceptos más liberales, tal como "oficina principal" (véase el Doc 9587, A4-4).

5. RECOMENDACIONES

5.1 Los Estados miembros de la UE y la ECAC presentan a la ATConf/6 las siguientes recomendaciones para su ulterior estudio:

- a) se invita a la OACI no sólo a difundir, y ampliar, el material orientativo existente, sino también a alentar a sus Estados miembros a que adopten un enfoque más liberal de cara a las prescripciones en materia de propiedad y control recogidas en los acuerdos de servicios aéreos;
- b) la ATConf/6 podría constituir un foro idóneo donde los Estados miembros de la OACI lanzaran iniciativas para renunciar voluntariamente a las cláusulas de nacionalidad recogidas en sus acuerdos de servicios aéreos, partiendo de la flexibilidad mutua; y
- c) se invita a la OACI a que dé los pasos que estime necesarios para elaborar un marco de acuerdo multi o plurilateral.

— FIN —