

## **CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA LIBERALIZACIÓN**

(Montreal, 24 - 29 de marzo de 2003)

### **Cuestión 2 del**

**orden del día: Examen de aspectos clave de la reglamentación en la liberalización**

**2.1: Propiedad y control de los transportistas aéreos**

### **LIBERALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD Y EL CONTROL DE LOS TRANSPORTISTAS AÉREOS**

(Nota presentada por la Secretaría)

#### **RESUMEN**

En la presente nota se examinan cuestiones y opciones de políticas sobre liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos y se propone un nuevo criterio distinto (además de la propiedad nacional) para que las líneas aéreas tengan acceso a los mercados. Se examinan también y se proponen posibles métodos para facilitar la correspondiente liberalización.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 8.1.

#### **REFERENCIAS**

*Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional (Doc 9587)*

## **1. INTRODUCCIÓN**

1.1 Al designar y autorizar líneas aéreas en el marco de sus acuerdos bilaterales de servicios aéreos, los Estados se reservan generalmente el derecho de renegar, revocar o imponer condiciones al permiso de explotación que el transportista aéreo extranjero necesita para explotar los servicios aéreos convenidos si dicho transportista no es de propiedad mayoritaria ni está efectivamente controlado por el Estado designante o sus nacionales.

1.2 El criterio de propiedad y control nacionales, que se había utilizado a partir de los años cuarenta, proporciona un vínculo conveniente entre el transportista y el Estado designante por el que las partes en un acuerdo pueden: a) aplicar una política de “equilibrio de ventajas” para las líneas aéreas en cuestión; b) evitar que, por medio de su transportista, un Estado que no sea parte adquiera, indirectamente, una ventaja sin reciprocidad; y c) determinar a quién incumbe la responsabilidad en materia de seguridad operacional y protección de la aviación. En algunos casos, los aspectos relativos a la defensa nacional constituyen también un factor. El mencionado criterio no figura en el Convenio de Chicago; constituye más bien una disposición de reglamentación nacional y bilateral. No obstante, figura en el Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales (IASTA), que se había elaborado paralelamente al Convenio de Chicago. La disposición relativa a la propiedad y el control nacionales, así como la opinión de que los transportistas aéreos desempeñan importantes funciones estratégicas, económicas y de desarrollo, favorecieron el crecimiento de transportistas aéreos nacionales, principalmente de propiedad estatal.

1.3 Durante el último decenio, junto con la tendencia a la liberalización y la mundialización, así como la integración nacional económica, los transportistas aéreos internacionales intentaron adaptarse al aumento de los costos, a la necesidad de capitales y a la intensificación de la competencia de varios modos, entre ellos los arreglos de cooperación, tales como alianzas y códigos compartidos, las empresas conjuntas y la explotación por medio de concesiones, en algunos casos con inversiones transnacionales (mediante adquisición de acciones de transportistas aéreos de otros Estados). La privatización de transportistas que anteriormente eran de propiedad estatal ha dado lugar en algunos casos a inversiones extranjeras en los transportistas privatizados.

1.4 Las inversiones transnacionales en transportistas aéreos también han tenido lugar en un marco de generalización de la propiedad multinacional en otros sectores de servicios. Las bases originales para aplicar el criterio de propiedad y control están cada vez en mayor contradicción con el nuevo entorno mundial de los negocios en el que la aviación debe funcionar. La necesidad de permitir que los transportistas aéreos se adapten al entorno dinámico mundial y que los Estados puedan participar más eficazmente en el transporte aéreo internacional exige un cambio de enfoque y la aplicación de criterios ampliados que vayan más allá de la propiedad y el control nacionales para aplicar el acceso a los mercados. La propiedad y el control de los transportistas aéreos constituyen una cuestión singular y compleja, debido principalmente a la manera en que se reglamenta el transporte aéreo internacional. En la presente nota se examina la cuestión de una mayor reforma de los criterios de propiedad y control.

## 2. LABOR ANTERIOR DE LA OACI

2.1 La OACI se ha ocupado intensamente de esta cuestión para tener en cuenta las necesidades cambiantes. Ya en 1983 el 24º período de sesiones de la Asamblea adoptó la Resolución A24-12 (refundida ahora en la Resolución A33-19), que introdujo el concepto de “comunidad de intereses” respecto a la designación de líneas aéreas en el caso de los países en desarrollo. En la Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/4), de 1994, se apoyaron dos criterios ampliados (uno en el que se amplían los criterios de propiedad mayoritaria y control efectivo a uno o más Estados parte en un acuerdo; y el otro en que se amplía el concepto de “comunidad de intereses” a todos los Estados, o sea, a uno o más Estados que pertenezcan a un grupo predefinido). Por recomendación de la ATConf/4, la Organización elaboró otro criterio basado en el concepto de “oficina principal más un sólido vínculo”(Recomendación ATRP/9-4), que luego aprobó el Consejo como orientación que los Estados pudiesen aplicar a título voluntario (véase el Doc 9587). Las disposiciones relativas a “comunidad de intereses” y “oficina principal” aparecen ahora en un número limitado de acuerdos de servicios aéreos.

2.2 Durante el 33º período de sesiones de la Asamblea de la OACI en 2001, se estudió la creciente complejidad de la reglamentación como resultado de los diversos enfoques que han utilizado los Estados para la designación y autorización de líneas aéreas, así como la necesidad de que la OACI armonizara los distintos planteos, quizás basándose en el criterio de la “oficina principal”. La Asamblea tomó nota de que

las inversiones en líneas aéreas, transfronterizas o no, podrían constituir un asunto fundamental en un futuro próximo, y acordó que esa cuestión se estudiara en la quinta Conferencia de transporte aéreo (ATConf/5).

2.3 Como parte de sus preparativos para la ATConf/5, la Secretaría llevó a cabo en 2002 un estudio sobre las políticas y prácticas de los Estados respecto a la propiedad y el control de los transportistas aéreos (comunicación SC 5/2-01/50, de fecha 16 de mayo de 2001). Dicho estudio reveló que, mientras el interés de las líneas aéreas nacionales seguía teniendo un peso considerable cuando numerosos Estados examinaban las reglas relativas a la propiedad y el control de los transportistas aéreos, ha llegado a ser un factor determinante una perspectiva más amplia del interés nacional, incluyendo el desarrollo económico y el comercio. Numerosos Estados aceptaban la aplicación de criterios ampliados. El estudio confirmó la utilidad de la orientación de la OACI al respecto y la necesidad de que la Organización continuara su labor. Los resultados indicaron que la clave para hacer avanzar la liberalización residía en arreglos de reglamentación en los que se tuviesen en cuenta las necesidades y preocupaciones de los Estados, tanto los que designan como los que reciben.

### 3. ANÁLISIS

3.1 En virtud del actual régimen de reglamentación de los servicios aéreos internacionales regulares, un Estado debe no sólo garantizar los derechos necesarios de acceso a los mercados, sino también los permisos de explotación que han de conceder todos los Estados que sean parte en los correspondientes acuerdos y a los que sus líneas aéreas designadas prestarían servicio. El criterio tradicional basado en la nacionalidad para la designación y autorización de las líneas aéreas se había aceptado ampliamente cuando la mayoría de los transportistas nacionales eran propiedad del Estado designante o sus nacionales. Sin embargo, la situación ha cambiado significativamente como resultado de la liberalización y la privatización. La propiedad de los transportistas aéreos nacionales ha cambiado cada vez más, muchas de ellas dejaron de ser de propiedad estatal y otras se están acercando al punto en que los nacionales detentan apenas la mayoría de las acciones, dado que numerosos Estados han modificado sus políticas para reducir las restricciones sobre inversiones extranjeras en transportistas nacionales, particularmente al privatizarlos.

3.2 Además, algunos acuerdos de servicios aéreos bilaterales, así como arreglos nacionales, han introducido criterios ampliados relativos a propiedad y control de transportistas aéreos. No obstante, en la mayoría de los acuerdos, incluidos los que tengan carácter liberal o los relativos a “cielos abiertos”, ha seguido ampliándose el criterio tradicional aunque no existen definiciones convenidas de los dos elementos del concepto y dicho criterio es objeto de diversas interpretaciones y aplicaciones. Desde hace mucho tiempo ha habido excepciones o aplicaciones diversas del mencionado criterio y la experiencia pasada de la liberalización al respecto (p. ej., en la Unión Europea donde la propiedad y el control por la comunidad han remplazado la propiedad y el control nacional) ha indicado que pueden tener lugar sin crear conflictos respecto a las obligaciones de las partes en virtud del Convenio de Chicago ni perjudicar el carácter del transporte aéreo internacional.

3.3 Existe una anomalía en mantener la aplicación del criterio tradicional. Se acepta, por regla general, que cada Estado tenga la posibilidad de liberalizar el transporte aéreo según sus propios criterios y a su propio ritmo, pero la disposición tradicional, debido al derecho de denegación que tienen los demás Estados, efectivamente impide que un Estado que decida liberalizar más rápidamente, pueda hacerlo respecto a la designación de líneas aéreas para la aplicación del acceso a los mercados. Además, el objetivo principal de los Estados que aplican dichos criterios ha consistido en limitar las ventajas económicas de los acuerdos de servicios aéreos bilaterales a las partes contratantes o sus nacionales. No obstante, esta restricción limita también las fuentes de inversión para los transportistas aéreos, lo que, dado el carácter del sector y su entorno cada vez más competitivo, puede tener repercusiones negativas en sus oportunidades de participación.

3.4 Conviene determinar si es necesario mantener un vínculo económico entre la línea aérea y el Estado designante (incluyendo, sin limitación, la “oficina principal o lugar de incorporación”),

particularmente en una situación en que la propiedad y el control de las líneas aéreas se liberalizan a nivel nacional o multilateral. Se ha examinado la posibilidad de eliminar por completo el vínculo económico, manteniendo el control de reglamentación de la seguridad operacional y la protección de la aviación como único vínculo entre el Estado designante y la línea aérea. La IATA ha tomado pasos más amplios, instando a que se designe cualquier línea aérea en virtud de un acuerdo de servicios aéreos, a condición de que la parte que acepte la designación pueda cerciorarse de que una autoridad que le sea aceptable haya otorgado el certificado de explotador de servicios aéreos (AOC) de dicha línea aérea.

3.5 La liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos tiene evidentes ventajas. Por ejemplo, brindaría a los transportistas aéreos mayor acceso a los mercados de capitales y reduciría su dependencia respecto al apoyo gubernamental. Permitiría a las líneas aéreas establecer redes más amplias mediante fusiones y adquisiciones o alianzas. También contribuiría a la eficacia económica de las líneas aéreas permitiéndoles ser más competitivas y que se ofrezca una mayor variedad de servicios en el mercado, lo que a su vez redundaría en ventajas para los consumidores. Al mismo tiempo, la liberalización supone algunos riesgos que tal vez sean causa de preocupación, tales como la posibilidad de que surjan “pabellones de conveniencia” a falta de medidas eficaces de reglamentación para evitarlas, el posible deterioro de las normas de seguridad operacional y protección de la aviación al concederse importancia creciente a los resultados comerciales y la posible fuga de capital extranjero, lo que daría lugar a una explotación menos estable. Esto podría tener repercusiones en los aspectos laborales, los requisitos nacionales en materia de emergencia y la garantía de servicio. Por último, y a largo plazo, puede también haber repercusiones en lo relativo a la competencia de las líneas aéreas como consecuencia de la posible concentración en el sector de la aviación (es decir, que un grupo reducido de megatransportista pueda dominar el sistema de transporte aéreo mediante fusiones y adquisiciones), una realidad que existe en la mayoría de los sectores de servicios; sin embargo, esta situación podría resolverse mediante la elaboración paralela de medidas de reglamentación para evitar las prácticas contrarias a la competencia. Al considerar la liberalización, los Estados deberían tener en cuenta todas estas ventajas y riesgos antes de decidir.

3.6 El actual mecanismo bilateral también plantea dos cuestiones distintas pero vinculadas para los Estados: 1) para aquéllos que deseen adoptar la liberalización, ¿cómo eliminar el posible riesgo de que las partes en los acuerdos bilaterales rechacen sus líneas aéreas designadas; y 2) para aquéllos que deseen mantener el requisito de propiedad y control nacionales para sus propios transportistas, determinar si aceptan o no las líneas aéreas extranjeras designadas con propiedad y control liberalizados, y de ser así, ¿cómo asegurarse de que podrían todavía determinar la existencia de un vínculo entre la línea aérea y el Estado designante para evitar los “pabellones de conveniencia” y respecto a la seguridad operacional y la protección de la aviación. En el caso 1), un Estado podría tener poca inclinación para adoptar la liberalización si corre el riesgo de perder sus derechos de tráfico debido a que su línea aérea designada pertenece a extranjeros. En el caso 2), si el Estado acepta las designaciones, esto podría ayudar u obstaculizar las medidas de liberalización de los Estados designantes. Constituye una dificultad importante la manera en que pueda evitarse que los Estados que no desean adoptar la liberalización actualmente impidan a otros la posibilidad de hacerlo.

3.7 El objetivo de la liberalización de la reglamentación en este sector debería consistir en crear un entorno de explotación en que los transportistas aéreos puedan funcionar en forma eficiente y económica, sin comprometer la seguridad operacional y la protección de la aviación. La experiencia en materia de liberalización a nivel nacional y regional parece indicar que, a menos que se eliminen las limitaciones que se deben al régimen bilateral, se limitaría el progreso de la causa. Por consiguiente, es menester ante todo elaborar un arreglo de reglamentación diferente que elimine dicha limitación, así como las inquietudes relacionadas con su eliminación y, en segundo lugar, determinar los medios para llevar a cabo la reforma en cuestión.

#### 4. NUEVO ARREGLO DE REGLAMENTACIÓN

4.1 Basándose en el análisis que precede y en la labor llevada a cabo por la OACI, así como por otras organizaciones [p.ej., la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) y el acuerdo “Kona” de cielos abiertos entre seis Estados miembros de la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC)], podría elaborarse un posible nuevo acuerdo de reglamentación para la designación y autorización de líneas aéreas basándose en la Recomendación ATRP/9-4 (o sea, la “oficina principal más un sólido vínculo”, enfoque que ya ha recibido el apoyo del Consejo). El arreglo podría consistir en que las partes en un acuerdo bilateral convengan en aceptar la designación de una línea aérea para la aplicación del acceso a los mercados convenido si la línea aérea tiene su “oficina principal” en la parte designante y dicha parte ejerce el “control reglamentario efectivo”. Dicho arreglo iría acompañado de criterios concretos para ambos conceptos (véase el párrafo 4.6).

4.2 Mediante el arreglo propuesto, se trataría de ampliar los criterios económicos para la designación y autorización de líneas aéreas, manteniendo al mismo tiempo el vínculo necesario entre el transportista y el Estado designante y reforzando los controles de reglamentación, incluyendo lo relativo a seguridad operacional y protección de la aviación.

4.3 El arreglo permitiría a un Estado designar a transportistas aéreos (incluyendo los de propiedad nacional mayoritaria) según sus propios criterios, para que apliquen y se beneficien de sus derechos de acceso a los mercados que le correspondan en virtud de un acuerdo bilateral. Al mismo tiempo, reforzaría la obligación de que la parte designante mantenga un control de reglamentación efectivo (incluida la vigilancia de la seguridad operacional y la protección de la aviación) respecto a la línea aérea que designe. Dicho control se prevé principalmente mediante el otorgamiento de licencias, lo que puede abarcar elementos económicos y operacionales. Dicho arreglo no exigiría que el Estado modifique sus leyes, políticas o reglamentos existentes relativos a la propiedad y el control nacionales de sus propios transportistas aéreos, pero haría posible dicho cambio si el Estado así lo desea.

4.4 El Estado que reciba la designación mantendría el derecho discrecional de denegación como medida de control para tener en cuenta preocupaciones legítimas, de ser el caso. El mantenimiento del mencionado derecho, junto con controles de reglamentación reforzados, incluyendo los que se exijan de la parte designante, permitiría a la parte que recibe responder a posibles preocupaciones relativas a seguridad operacional, protección de la aviación o aspectos económicos, incluyendo la posibilidad de que surjan “pabellones de conveniencia”.

4.5 El arreglo propuesto debería contribuir a crear un entorno de explotación más favorable en que las líneas aéreas puedan llevar a cabo sus negocios según las condiciones del mercado y sus necesidades comerciales, al igual que otros sectores de la economía. Dicho arreglo sería ventajoso para todos los Estados cuyos transportistas aéreos necesitan el acceso a capitales internacionales, particularmente en el caso de los países en desarrollo, aumentando así su participación en el sistema de transporte aéreo. Facilitaría también la privatización de las líneas aéreas estatales cuando se trate de obtener inversión extranjera. El arreglo no daría lugar a cambios importantes en el marco bilateral existente dado que se introduciría mediante el procedimiento normal de negociación y consulta bilaterales, teniendo en cuenta la reciprocidad. Su aplicación facilitaría una liberalización más amplia en sectores como el acceso a los mercados, pero no daría lugar a una situación de *laissez-faire* ya que seguirían existiendo todos los instrumentos de reglamentación y dependería de cada Estado determinar la manera y la medida en que desea llevar adelante la liberalización.

4.6 El proyecto de cláusula modelo que se indica a continuación, elaborado con la asistencia del Grupo de expertos sobre reglamentación del transporte aéreo (ATRP) se propone para que la examine la Conferencia de modo que los Estados contratantes puedan aplicarla a su discreción en sus acuerdos de servicios aéreos. Dicha disposición se ha introducido en el Modelo de acuerdo de servicios aéreos en la nota ATConf/5-WP17.

**“Artículo X: Designación y autorización**

1. *Cada una de las partes tendrá derecho a designar por escrito ante la otra [una línea aérea] [una o más líneas aéreas] [el número de líneas aéreas que desee] para la provisión de los servicios acordados [en el marco del presente Acuerdo] y a retirar o modificar dicha designación.*
2. *Ante la recepción de tal designación y de la solicitud de la línea aérea designada, en la forma prescrita para el otorgamiento de la autorización de explotación [y del permiso técnico], cada una de las partes otorgará la autorización de explotación apropiada dentro de un plazo mínimo, siempre que:*
  - a) *la línea aérea designada tenga su oficina principal\* [y residencia permanente] en el territorio de la parte designante;*
  - b) *la parte designante tenga y ejerza control de reglamentación efectivo\*\* de la línea aérea;*
  - c) *la parte designante cumpla con las disposiciones establecidas en el Artículo X (Seguridad operacional) y en el Artículo Y (Seguridad de la aviación); y*
  - d) *la parte que recibe la designación declare a la línea aérea designada apta para cumplir con otras condiciones prescritas en el marco de las leyes y los reglamentos que normalmente rigen el funcionamiento de los servicios de transporte aéreo internacional.*
3. *Ante la recepción de la autorización de explotación mencionada en el párrafo 2, una línea aérea designada podrá comenzar en cualquier momento a proveer los servicios para cuya prestación haya sido designada, siempre que cumpla con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo.*

**Notas:**

- i) *\*Entre las pruebas que acreditan la ubicación de la oficina principal se incluyen factores tales como: la línea aérea está establecida y constituida en el territorio de la parte designante de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales pertinentes; un volumen sustancial de sus operaciones e inversiones de capital se han realizado en instalaciones físicas ubicadas en la parte designante; paga impuesto sobre la renta y sus aeronaves están inscritas y se basan en ese territorio, y emplea a un número significativo de ciudadanos de ese país en cargos gerenciales, técnicos y operacionales.*  
  
*\*\*Entre las pruebas que acreditan el control de reglamentación efectivo, se incluyen, entre otras cosas: la línea aérea tiene licencia o permiso de explotación válidos otorgados por la autoridad pertinente, como por ejemplo, un certificado de explotador de servicios aéreos (AOC); cumple con los criterios de designación de la parte designante para la explotación de servicios aéreos internacionales, como por ejemplo: puede acreditar su solidez financiera, puede cumplir con requisitos de interés público, cumple con las obligaciones relativas a la garantía de servicios, etc.; la parte designante tiene y mantiene programas de vigilancia de la seguridad de la aviación y de la seguridad operacional, de conformidad con las normas de la OACI”.*
- ii) *Las condiciones que figuran en el párrafo 2 del presente artículo deberían también aplicarse en el artículo sobre revocación de la autorización.*

4.7 Las posibles consecuencias del arreglo propuesto para los Estados que sean parte en el Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales (IASTA) serían que algunas líneas aéreas

podrían dejar de cumplir con las disposiciones de propiedad y control de este último. No obstante, las repercusiones serían muy limitadas debido a lo siguiente: 1) el Estado designante podría mantener la propiedad mayoritaria y el control efectivo de la línea aérea, o bien dicha propiedad y control podrían recaer en uno de los 118 Estados que actualmente son parte en el IASTA; 2) la línea aérea podría funcionar con arreglo a acuerdos bilaterales pertinentes en los que ya se hayan otorgado las primeras dos libertades del aire; y 3) en el caso de que la línea aérea no pueda cumplir con las dos situaciones mencionadas, podría pedirse a los Estados en cuestión que ejerzan en forma liberal el derecho discrecional de permitir el funcionamiento de la línea aérea si la misma cumple con otros requisitos fundamentales, como la seguridad operacional y la protección de la aviación.

## 5. POSIBLES MÉTODOS PARA FACILITAR LA LIBERALIZACIÓN

5.1 Puede facilitarse la liberalización en esta área de diversos modos. Primero, los Estados pueden aplicar los criterios ampliados, incluyendo el nuevo arreglo propuesto, para sus transportistas aéreos; cuantos más Estados lo hagan, mayor será la posibilidad de que se acepten en acuerdos de servicios aéreos.

5.2 No obstante, dado que la mayoría de los Estados han utilizado, y siguen utilizando, el criterio tradicional en sus acuerdos bilaterales, así como el prolongado y complejo procedimiento para cambiar los miles de acuerdos bilaterales existentes, se justifica tratar de hallar soluciones más prácticas que permitan a los Estados tratar el requisito de propiedad y control en forma flexible sin modificar el régimen existente pero, al mismo tiempo, proporcionando la certidumbre requerida por los Estados desde el punto de vista de la reglamentación y por los transportistas para tomar decisiones relativas a estrategias e inversión.

5.3 Numerosos Estados tienen motivos legítimos para exigir la propiedad y el control nacionales para sus propios transportistas. No obstante, deberían considerar favorablemente las necesidades y deseos de otros Estados de liberalizar en esta área de tres modos posibles:

- a) permitiendo que sus socios bilaterales utilicen los criterios ampliados para los transportistas designados de dichos socios manteniendo, al mismo tiempo, el criterio tradicional para sus propios transportistas designados (como se hace en los acuerdos bilaterales en que sea parte la Región Administrativa Especial de Hong Kong de China);
- b) ejerciendo el derecho discrecional en el marco del acuerdo bilateral de aceptar el transportista designado de su socio bilateral que no satisfaga el criterio tradicional de propiedad y control si dicho transportista satisface otros requisitos primordiales como la seguridad operacional y la protección de la aviación; y
- c) dando a conocer públicamente su postura sobre las condiciones en que aceptaría designaciones extranjeras, de preferencia como política general aplicable, dado que los servicios aéreos se basan en redes que sólo pueden explotarse después de obtenerse la autorización de todos los Estados que constituyan destinos. Una política de casos individuales no contribuiría a producir la certidumbre que necesitan las líneas aéreas.

5.4 Los Estados que deseen tomar medidas positivas para liberalizar las normas de propiedad y control podrían formular voluntariamente un “compromiso” público de tratar el requisito de propiedad y control de manera liberal aceptando líneas aéreas con designación extranjera en el marco de acuerdos bilaterales. Cada Estado podría proceder de dicho modo independiente o multilateralmente; también podrían hacerlo Estados con posturas similares, de manera multilateral y en forma coordinada.

5.5 Si bien la acción independiente de dichos Estados sigue siendo una opción válida, un arreglo multilateral coordinado sería más eficaz para lograr el objetivo de manera más amplia y más segura. La liberalización de las normas de propiedad y control de un Estado puede ser más atractiva si existe una masa

crítica de sus socios bilaterales que se comprometan a no rechazar la designación de sus líneas aéreas. Es poco probable que se logre rápidamente dicha masa crítica sin una acción coordinada, dado que se exige una cantidad considerable de tiempo para negociar de nuevo cada uno de los acuerdos de servicios aéreos. Por consiguiente, un grupo central de mercados importantes que se interesen en dicho compromiso y que lo formulen públicamente podría crear condiciones favorables para la liberalización hasta que se aplique más ampliamente el nuevo criterio que figura en el párrafo 4.6. La presente Conferencia constituye una oportunidad para que los Estados interesados formulen declaraciones en ese sentido.

5.6 Al examinar la manera en que esto podría lograrse, el Grupo de trabajo sobre liberalización de la propiedad y control de los transportistas aéreos, creado por el ATRP, recomendó que los Estados con posturas semejantes elaboren un arreglo que constituya, en fin de cuentas, una garantía multilateral para que las líneas aéreas puedan seguir aplicando el acceso a los mercados que se otorga en virtud de acuerdos de servicios aéreos pertinentes sin riesgos para sus designaciones. En virtud de dicho arreglo, los Estados pueden emprender conjuntamente la interpretación del criterio de designación económica de sus acuerdos bilaterales para abarcar líneas aéreas con propiedad y control liberalizados, que sean designadas ya sea por partes en el arreglo o por cualquier Estado. Todos los demás elementos de los correspondientes acuerdos bilaterales seguirían sin modificación (como el mantenimiento del control del acceso a los mercados mediante derechos de tráfico negociados, el mantenimiento de la disposición relativa a seguridad operacional y protección de la aviación por los Estados designantes). Dicha garantía podría ofrecerse con o sin reciprocidad. Podría hacerse mediante declaraciones individuales o conjuntas de política común o mediante un instrumento jurídicamente obligatorio. Dichos métodos podrían aplicarse a nivel regional o mundial.

5.7 El Grupo de trabajo propuso también que la OACI mantuviera y publicara un registro de las políticas de los Estados contratantes relativas a la autorización de líneas aéreas con designación extranjera, incluyendo declaraciones de políticas individuales o conjuntas, y perfeccionara las opciones indicadas por el grupo. El Comité de transporte aéreo examinó las propuestas y convino en que la Secretaría las tuviese en cuenta al elaborar medidas para facilitar la liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos, considerando debidamente principios importantes como la no discriminación y la participación no exclusiva. Por consiguiente, la Secretaría ha elaborado la recomendación que figura en el párrafo 7, que, a su juicio, permite lograr un equilibrio apropiado entre la facilitación para los Estados que desean adoptar la liberalización y las salvaguardias para los demás Estados.

## 6. CONCLUSIONES

6.1 Del análisis que precede, pueden desprenderse las conclusiones siguientes:

- a) La creciente y generalizada liberalización, privatización y mundialización exigen que se modernice la reglamentación respecto a las condiciones relativas a la designación y autorización de líneas aéreas para permitir que los transportistas aéreos se adapten al entorno dinámico. Existen evidentes ventajas para liberalizar las normas de propiedad y control de los transportistas aéreos. La experiencia pasada a este respecto indica que esto puede lograrse sin contrariar las obligaciones de las partes en virtud del Convenio de Chicago ni perjudicar el carácter del transporte aéreo internacional.
- b) Al liberalizar las condiciones relativas a la designación y autorización de líneas aéreas, los Estados deberían asegurarse de que se tienen debidamente en cuenta las preocupaciones en materia de seguridad operacional y protección de la aviación, así como las repercusiones económicas y sociales y que también se tienen debidamente en cuenta otros posibles riesgos relacionados con las inversiones extranjeras (tales como fuga de capital, incertidumbre respecto a la garantía de servicio).



- c) El artículo propuesto en el párrafo 4.6 proporciona un método práctico para los Estados para que liberalicen las condiciones relativas a la designación y autorización de líneas aéreas en sus acuerdos de servicios aéreos, teniendo efectivamente en cuenta las necesidades y preocupaciones de los Estados. Constituye un complemento respecto a otras opciones elaboradas por la OACI y permitiría a los Estados lograr el objetivo general de una liberalización progresiva de la reglamentación.
- d) Si bien incumbe a cada Estado determinar su método y orientación de liberalización basándose en su interés nacional, la aplicación del arreglo propuesto sería un factor eficaz para una mayor liberalización. No obstante, para lograr dicha eficacia, debería aplicarse inmediatamente y lo más ampliamente posible.
- e) Dada la flexibilidad que ya existe en el marco bilateral, a corto plazo los Estados podrían adoptar métodos más positivos (incluyendo una acción coordinada) para facilitar la liberalización aceptando las líneas aéreas con designación extranjera que tal vez no satisfagan el criterio tradicional de propiedad y control.
- f) La OACI ha desempeñado, y debería seguir desempeñando, una función de liderazgo para facilitar la liberalización en esta área, promover la orientación de la Organización, seguir de cerca la evolución y examinar más a fondo, de ser necesario, las cuestiones relacionadas con el contexto más amplio de la liberalización progresiva.

## 7. RECOMENDACIÓN

7.1 Se invita a la Conferencia a recomendar que:

- a) al tratarse de la designación y autorización de las líneas aéreas en sus relaciones de transporte aéreo internacional, los Estados apliquen el nuevo criterio presentado en el párrafo 6 lo más ampliamente posible y de conformidad con sus necesidades y circunstancias;
- b) los Estados que deseen liberalizar las condiciones en las que aceptan la designación de una línea extranjera cuando está última no satisfaga las disposiciones de propiedad y control de los acuerdos de servicios aéreos correspondientes, lo hagan de la manera siguiente:
  - i) formulando una declaración individual de sus políticas para aceptar designaciones de líneas aéreas extranjeras;
  - ii) formulando declaraciones conjuntas de políticas comunes; y
  - iii) elaborando un instrumento jurídico obligatorio;asegurándose, al mismo tiempo, que dichas políticas se elaboren y apliquen de conformidad con los principios de no discriminación y de participación no exclusiva;
- c) los Estados sigan asegurándose de que el Estado que designe a la línea aérea proporcione o asegure la aplicación de una vigilancia adecuada de la seguridad operacional y la protección de la aviación respecto a la línea aérea designada, de conformidad con las normas establecidas por la OACI;

- d) los Estados que deseen mantener la disposición de propiedad y control nacionales para sus propios transportistas den a conocer sus posturas y prácticas respecto a las condiciones en que aceptarían líneas aéreas con designación extranjera sin perjuicio para sus derechos e intereses, y se comprometan a no rechazar la designación únicamente por el hecho de que la línea aérea con designación extranjera no es de propiedad mayoritaria del Estado designante o sus nacionales;
- e) los Estados notifiquen a la OACI sus políticas, incluyendo las declaraciones individuales o conjuntas de política común, relativas a las condiciones en que aceptarían la designación de líneas aéreas en virtud de un acuerdo de servicios aéreos;
- f) la OACI mantenga y dé a conocer públicamente un registro sobre las políticas, posturas y prácticas de los Estados respecto a la propiedad y el control de los transportistas aéreos;
- g) la OACI asista a los Estados o grupos de Estados que soliciten que se elaboren y perfeccionen las opciones que figuran en el apartado b); y
- h) la OACI siga de cerca la evolución de la liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos y se ocupe de las cuestiones correspondientes, según corresponda.

## 8. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

### 8.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) recomendar que se adopte la cláusula modelo propuesta relativa a la designación y autorización de líneas aéreas (párrafo 4.6);
- b) examine y adopte las conclusiones que figuran en el párrafo 6; y
- c) adopte la recomendación que figura en el párrafo 7.