

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

VISIÓN DE LAS LÍNEAS AÉREAS SOBRE LA LIBERALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD Y DEL CONTROL

(Nota presentada por la Asociación Internacional del Transporte Aéreo)

RESUMEN

La liberalización de las normas bilaterales sobre propiedad y control, debería constituir uno de los pasos principales hacia la creación de una industria aeronáutica global. En tanto se conoce que algunos Estados no desearían dar este paso, aquellos que sí están deseosos de darlo, deberían ser motivados a realizar mayores progresos para abrir mercados. La industria propone distinguir entre el control comercial conferido por la propiedad y el control regulador ejercido por las autoridades certificantes. Esta también busca eliminar las restricciones a la propiedad en tanto se mantiene el control regulador como parte de la responsabilidad del Estado(s) de designación.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 6.1.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Existe un creciente consenso en el sentido que la liberalización de las restricciones a la propiedad que afectan a las líneas aéreas y de las normas de control, se han convertido en el tema regulador más importante del que actualmente se ocupan las líneas aéreas y los gobiernos.

1.2 La razón de que ello sea tan importante, se debe a que las líneas aéreas, necesitan del mismo acceso al mercado mundial de capitales y a la misma flexibilidad, para estructurar sus operaciones y atender

¹ Las versiones en árabe, español y francés fueron proporcionadas por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA)

los mercados globales en un medio crecientemente liberalizado, tal como el que cuentan las empresas en otros sectores de la economía mundial.

1.3 IATA urge a los gobiernos para que aprovechen la ocasión de la 5ta. Conferencia Mundial sobre Transporte Aéreo de la OACI (AT Conf/5) a efecto de alcanzar un consenso con relación a un amplio y aceptable tratamiento de la liberalización de la propiedad y el control² de las líneas aéreas. Los medios escogidos para llevar ello a cabo, debieran ser capaces de realizarlo de manera rápida y flexible, a efecto de aglutinar un núcleo de Estados efectivo, en una fase inicial.

2. ANTECEDENTES DEL TEMA

2.1 La gran mayoría de acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos, proporcionan a las partes contratantes, el derecho a retener, revocar o imponer condiciones sobre una licencia operativa que haya sido emitida a una línea aérea designada de la otra parte, cuando esta no es de propiedad sustancial o controlada efectivamente por el Estado de designación o por sus nacionales. Los Estados tienen la opción de no ejercer este derecho.

2.2 Las nociones sobre *propiedad sustancial y control efectivo* no se encuentran en el Convenio de Chicago y no existe ninguna definición aceptada multilateralmente. Estos conceptos han evolucionado durante los últimos cincuenta años para proteger intereses nacionales. Estos intereses incluyen, pero no se limitan, a la protección de aerolíneas nacionales, a la seguridad nacional, a la provisión de servicios esenciales, a los intereses económicos y comerciales y al otorgamiento de un medio para asegurar la reciprocidad en las relaciones bilaterales.

2.3 Aunque la liberalización de la propiedad y el control ha sido ampliamente discutida, no se ha logrado una solución generalmente aceptada debido a la dificultad potencial de que cualquier renegociación generalizada de acuerdos bilaterales, podría acarrear el riesgo de perder beneficios nacionales duramente ganados. Ésta también ha sido una razón para resistirse a todo giro hacia un régimen multilateral como el GATS.

2.4 A pesar de ello, existen muchos casos de líneas aéreas cuya propiedad no pertenece o no es controlada mayoritariamente por los nacionales del Estado de designación, que hayan sido permitidas a operar de acuerdo con los actuales acuerdos bilaterales. Resulta difícil identificar algún efecto adverso de tales excepciones a las disposiciones bilaterales comunes.

2.5 A efecto de ser ampliamente aceptado, cualquier principio que fuera más liberal deberá superar las preocupaciones existentes con respecto a que los mismos podrían proporcionar un medio inaceptable o de *libre entrada* para ganar acceso al mercado, degradando la seguridad a través de una confusión de responsabilidades, facilitando *banderas de conveniencia* o conducirnos a una *descarga social*.

2.6 A la fecha, el tratamiento dado a la liberalización se ha enfocado en ampliar las disposiciones sobre Propiedad y Control, introduciendo conceptos que se vinculan a la comunidad de interés, el lugar principal de negocios y a un *sólido vínculo* con el Estado de designación. Estos tratamientos han intentado eludir los obstáculos antes mencionados.

2.7 Sin embargo, ninguno de estos tratamientos ha ido lo suficientemente lejos como para constituir un logro decisivo, al obtener el apoyo del número de Estados necesarios que permita obtener un

² Con relación a la Propiedad y Control de la Línea Aérea, la AT Conf/5 deberá también considerar la designación y autorización; el derecho a la constitución; la inversión interna; la administración; el arrendamiento; las alianzas, los códigos compartidos y las franquicias; así como aspectos de seguridad operacional.

progreso significativo y facilite a las líneas aéreas el actuar como otras empresas de negocio globales.

3. BASES PARA LA SOLUCIÓN

3.1 IATA invita a los Estados de la AT Conf/5 a respaldar una solución liberal de amplia base que respete los intereses de todos los Estados, incluyendo aquellos que deseen mantener sus actuales disposiciones sobre propiedad y de control.

3.2 Dicha solución, bien sea a nivel bilateral o preferentemente multilateral, permitiría que un Estado escogiera a todos aquellos Estados con los que está preparado (por razones de confianza, seguridad nacional, cortesía e interés mutuo), para tratar la propiedad de las líneas aéreas que sirvan su país, de la misma manera como el mismo trataría otros negocios comerciales.

3.3 La aplicación expedita de las nuevas normas liberales, podría lograrse a través del intercambio de anexos a los existentes Acuerdos Bilaterales de Servicios Aéreos o a través de una Nota Diplomática.

4. PROPUESTA

4.1 La propuesta de IATA, tiene tres características:

- a) El control *comercial* de las líneas aéreas debe separarse del control *regulador*. Por las razones antes mencionadas, existen argumentos importantes para eliminar las restricciones bilaterales al control comercial de una línea aérea por nacionales de otro Estado. Los mismos argumentos se aplican al levantamiento de las restricciones a la propiedad, las cuales son vistas cada vez más como arbitrarias y de poca relevancia en el mercado global del Siglo 21.

Sin embargo, para asegurar la continuación de los elevados niveles de seguridad en la aviación civil, y para evitar el riesgo de desarrollos adversos tales como el de "las banderas de conveniencia" que han afectado a otras industrias, el control regulador de las líneas aéreas deberá continuar siendo responsabilidad de los Estados de designación. En este contexto, el control regulador involucra la vigilancia y la certificación de una línea aérea en áreas tales, como la de emisión de un Certificado de Operadores Aéreos, el Certificado de Aeronavegabilidad y las licencias de la tripulación, y en ciertos casos también el establecimiento de un impuesto por responsabilidad.

- b) IATA reconoce que mientras los amplios principios de liberización pueden ser relativamente fáciles de identificar, muchos detalles requerirían de una cuidadosa consideración. IATA no pretende que un tratamiento más liberal de las disposiciones sobre propiedad y control de los acuerdos bilaterales de servicios aéreos, fueran a emplearse para evitar normas aceptadas en áreas como la seguridad operacional, la seguridad aeronáutica y la protección del empleo, entre otros.

Con relación a la regulación de la seguridad operacional, la implementación de la cláusula pertinente del modelo ASA de la OACI/ECAC, ya incorporada en muchos acuerdos bilaterales, debería bastar con alcanzar las preocupaciones de la mayoría de los Estados. Esta cláusula concede el derecho a cualquiera de las partes para:

“suspender o modificar inmediatamente la autorización la operación de una línea aérea o de varias líneas aéreas de la otra parte, en caso que la primera parte concluya, bien sea como resultado de una inspección de rampa, de una serie de inspecciones de rampa, de un rechazo del acceso a la inspección de la rampa, a la consulta o a otra razón; que resulta esencial una acción inmediata para la seguridad operacional de una línea aérea.”

- c) La tercera parte de la propuesta de la IATA es la liberalización de las restricciones *nacionales* impuestas a la propiedad de la línea aérea. La efectividad de las medidas propuestas, se reducirá substancialmente si ello no se realiza. Sin embargo, una vez más, ello es otorgado como una opción que los Estados pueden implementar.

5. CONCLUSIÓN

5.1 Existe la urgente necesidad de conceder libertad a las líneas aéreas, tal como la que disfrutaban otras industrias.

5.2 Mientras se reconoce que algunos Estados pueden no desear dar este paso, se debería incentivar a aquellos que si están decididos a que logren mayores progresos en abrir mercados.

5.3 La liberalización de las normas bilaterales sobre propiedad y control, así como el retiro de las restricciones nacionales, contribuirían más a crear una verdadera industria aeronáutica global, que cualquier otra medida. Para una industria que está próxima a celebrar su centenario, dicha reforma se encuentra muy demorada.

Cuatro Pasos Prácticos

- Distinguir entre *control comercial* conferido por la propiedad y *control regulador* ejercido por las autoridades certificadoras.
- Eliminar restricciones a la *propiedad*.
- Determinar que el *control regulador* sea responsabilidad del Estado(s) de designación.
- Suministrar *control de seguridad operacional* y *seguridad de la aviación* por medio de la adopción e implementación de las cláusulas pertinentes del Modelo OACI/ECAC.

6. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

6.1 Se invita a la Conferencia a tomar en consideración la postura del sector de las líneas aéreas al elaborar su recomendación respecto de la liberalización de la propiedad y del control.