

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 LAS COMPAÑÍAS AÉREAS

[Nota presentada por Grecia (en nombre de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros y por los Estados miembros de la CEAC)]²

RESUMEN

En vista de la situación económica de muchas compañías aéreas, de la necesidad de facilitar al transporte aéreo el acceso a los recursos financieros internacionales y del deseo de la industria del transporte aéreo de disfrutar de la misma libertad comercial que otros sectores de la economía, la Comunidad Europea y sus Estados miembros solicitan que la Conferencia apruebe tres principios clave. Los Estados deberían avenirse a que cualquier otro Estado que lo desee pueda liberalizar unilateralmente sus restricciones de propiedad y control o como parte de un grupo de socios que compartan el mismo punto de vista. Además, dadas las garantías apropiadas de seguridad, los miembros de la OACI deberán tener debidamente en cuenta la designación por los Estados de compañías aéreas con sede en un tercer país. Por último, la CE y sus Estados miembros instan a los miembros de la OACI a cooperar, sea en grupos con parecidos puntos de vista, sea multilateralmente, con el fin de formular un planteamiento común respecto a la liberalización de los requisitos de propiedad y control, manteniendo al mismo tiempo unas normas aéreas muy rigurosas.

La medida propuesta a la Conferencia figura en el párrafo 3.

¹ Las versiones en español y francés son proporcionadas por la Comisión Europea.

² Albania, **Alemania**, Armenia, **Austria**, Azerbaiyán, **Bélgica**, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, **Dinamarca**, Eslovaquia, Eslovenia, **España**, Estonia, **Finlandia**, **Francia**, **Grecia**, Hungría, **Irlanda**, Islandia, **Italia**, la ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Lituania, **Luxemburgo**, Malta, Moldova, Mónaco, Noruega, **Países Bajos**, Polonia, **Portugal**, **Reino Unido**, República Checa, Rumanía, Serbia y Montenegro, **Suecia**, Suiza, Turquía, Ucrania. (Los 15 Estados miembros de la Unión Europea (UE) figuran en negrita).

1. LA NECESIDAD DEL CAMBIO

1.1 Hay un clamor cada vez mayor en favor del cambio de las disposiciones normales sobre propiedad y control que figuran en la mayoría de acuerdos bilaterales, que requieren que las compañías aéreas sean propiedad y estén bajo el control de ciudadanos del Estado designante. Estas disposiciones fueron ideadas para velar por que los dos Estados que firmen un acuerdo bilateral puedan disfrutar de ventajas recíprocas y mantener un control reglamentario estricto.

1.2 Una reciente sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas estableció que las cláusulas normales de propiedad y control de la mayoría de los acuerdos en materia de servicios aéreos celebrados con los Estados miembros de la UE se oponen a las disposiciones del Derecho comunitario sobre la libertad de establecimiento. La Comunidad y sus Estados miembros están considerando qué cambios serán necesarios en sus relaciones bilaterales con otros Miembros de la OACI como resultado de esta sentencia.

1.3 Hay buenas razones políticas para cambiar

1.3.1 El régimen actual de propiedad y control parece no haber reportado iguales beneficios económicos. A pesar de la reciprocidad estricta aplicada mediante las normas de propiedad y control, muchos Estados tienen compañías aéreas con mala salud financiera e incapaces de desempeñar su papel en el desarrollo de la economía en general y de proveer conexiones mundiales. El desarrollo del sector ha sido desigual. Los límites a la propiedad impuestos en virtud del régimen bilateral impiden que las compañías aéreas nacionales consoliden su posición mediante la cooperación transfronteriza e inversiones extranjeras. Las normas estrictas de propiedad y control están perjudicando a las compañías aéreas más de lo que las ayudan.

1.3.2 Normalmente, los Estados no tienen una compañía aérea de bandera capaz de aprovechar todos los derechos bilaterales de tráfico disponibles, de modo que dejan sin explotar varias rutas. Esos Estados, atrapados por unos acuerdos que restringen la entrada de capital extranjero en el sector de las compañías aéreas, no pueden adoptar medidas para estimular el transporte aéreo en las rutas internacionales mediante inversiones interiores o la designación de compañías aéreas extranjeras.

1.3.3 La aplicación estricta de las normas de propiedad y control puede repercutir también en la competencia. Mientras que los consumidores y la economía en general pueden beneficiarse de la competencia entre compañías aéreas, los requisitos nacionales de propiedad y control reducen el número de posibles competidores. Las autoridades de competencia deben tomar sus decisiones sobre asuntos particulares pero, cuando las compañías aéreas nacionales de dos partes en un acuerdo han firmado acuerdos de cooperación, los Gobiernos podrían desear estimular el mercado facilitando la competencia de una gama más amplia de compañías aéreas.

1.4 Desde el punto de vista económico, la industria saldría beneficiada de un cambio de planteamiento

1.4.1 Muchas compañías aéreas consideran deseable el cambio. Les gustaría cada vez más disfrutar de las mismas libertades económicas que otras industrias. Quieren la misma libertad de recabar capital extranjero, de expandirse fuera de sus mercados interiores y de hacer negocios de mayor escala económica.

1.4.2 En los últimos años, otros muchos sectores de la economía, incluidos algunos sensibles y estratégicos con complejos regímenes reguladores, tales como las telecomunicaciones y los servicios financieros, han visto cómo se levantaban y modificaban sus restricciones de propiedad y control. Ahora operan en un entorno considerablemente más abierto que el transporte aéreo. Muchas compañías aéreas desean que se les trate de manera similar.

1.5 **El marco de Chicago no constituye ningún obstáculo para un planteamiento más flexible de la propiedad y el control**

1.5.1 La OACI ha formulado varias sugerencias concretas con miras a un planteamiento más flexible y existen muchos ejemplos de aplicación de normas flexibles de propiedad y control, como de países que comparten una compañía aérea nacional conjunta, propiedad de una variedad de accionistas nacionales. Hay compañías aéreas de bandera adquiridas por propietarios extranjeros, pero que han conservado sus derechos de tráfico con el consentimiento de los socios bilaterales de su Estado de origen. Hay ejemplos de acuerdos regionales que han asistido al desarrollo de mercados regionales con regímenes regionales de propiedad y control, como la Comunidad Europea. Todas estas iniciativas son ejemplos de cómo puede modificarse el régimen de propiedad y control en beneficio de los consumidores, los Gobiernos y el sector, y todas se han llevado a cabo en países miembros de la OACI.

1.6 **Los Estados ya han cambiado sus políticas nacionales de inversión en otros sectores**

1.6.1 Seguir aplicando una reciprocidad estricta en este ámbito da en realidad a los Estados un derecho a veto mutuo sobre sus políticas económicas interiores. La aplicación estricta del requisito de que las compañías aéreas sean propiedad y estén bajo el control de los ciudadanos de un Estado impide que ese Estado liberalice sus propias normas interiores sobre inversiones, lo que resulta ahora inimaginable en otros sectores de la economía. Por ejemplo, es difícil concebir una situación en que un Estado retirara sus derechos de interconexión a una empresa telefónica extranjera porque una empresa extranjera se haya hecho cargo de ella.

2. **¿QUÉ PASOS HAY QUE DAR?**

2.1 Muchos Estados han aplicado *ad hoc* una interpretación amplia de la aplicación de las cláusulas de acuerdos vigentes. Según se acaba de recordar, hay ejemplos de compañías aéreas propiedad de varios Estados y de compañías aéreas que son propiedad al ciento por ciento de intereses procedentes de Estados distintos al de origen.

2.2 **El cambio fundamental de postura debe ser una nueva actitud coherente más flexible de los Estados en lo que respecta a la propiedad y el control**

2.2.1 Este planteamiento debería adoptarse más generalmente para que los Estados puedan introducir cambios en sus políticas nacionales de inversión, propiedad y control en el sector de las compañías aéreas. Los Estados deberían tener la oportunidad de trabajar solos o con otros para formular nuevas normas sobre la inversión entrante en sus compañías aéreas y para permitir la apertura de sus industrias a las compañías aéreas o los capitales extranjeros. En los casos en que los Estados deseen modificar su política nacional para facilitar la reestructuración o la expansión de su industria, otros Estados deberían mirarlo con buenos ojos, siempre que se den las suficientes garantías de que se mantendrán correctamente las normas, en especial las normas de seguridad.

2.3 **Los Estados podrían desear cambiar sus normas nacionales sobre inversiones de diferentes modos, pero todos requieren la aceptación por sus socios extranjeros**

2.3.1 Los cambios en la propiedad y el control pueden adoptar formas muy variadas, aunque todas ellas requieren la aceptación de la designación por los socios bilaterales del Estado.

2.4 **Es necesaria la aceptación general de una postura más flexible**

2.4.1 Para que la reestructuración y el desarrollo de la industria pueda progresar a buen ritmo, aprovechando las inversiones y las competencias internacionales, parece probable que hará falta que un número considerable de Estados acepten las designaciones de compañías aéreas sin tener en cuenta su propiedad eventual. Las compañías aéreas internacionales explotan numerosas rutas a numerosos Estados y dependen de una cartera llena de rutas para poder funcionar con éxito. Por eso, para que pueda procederse a una modificación en la propiedad, hace falta una amplia aceptación del cambio.

2.4.2 La propiedad y las cláusulas de control consideradas en los acuerdos que rigen las rutas internacionales hacia y desde la UE impiden a las compañías aéreas proceder a una reestructuración que pudiese traducirse en un cambio en la nacionalidad de sus propietarios. La UE y sus Estados miembros tendrán que trabajar con sus socios para acordar unas fórmulas nuevas y más flexibles.

2.5 **Para que se acepten estas novedades son necesarias plenas garantías de seguridad**

2.5.1 Existe una necesidad clara de velar por la conservación de las normas de seguridad. Debe quedar claro en todo momento qué Estado es responsable del control de la seguridad y también que el Estado es capaz de desempeñar esta función teniendo en cuenta las operaciones de la compañía aérea de que se trate. Es posible que la compañía aérea pueda ser controlada eficazmente en su base de origen, si no está situada en el Estado designante, pero para ello el Estado designante, el Estado del operador y el Estado que acepte la designación deben estar de acuerdo con lo convenido. En consecuencia, es preciso comprobar que se han creado los mecanismos apropiados para garantizar una adecuada supervisión de la seguridad. Deberá garantizarse que dichos mecanismos se han establecido en un nivel apropiado y que contienen disposiciones sobre las normas de seguridad aplicables en cada uno de los Estados y sobre los medios para llevar a cabo dicha supervisión de la seguridad. Dichas disposiciones deberían tener debidamente en cuenta las estructuras de la OACI y los medios acordados para llevar a cabo la auditoría de su aplicación.

3. **ACCIONES CON MIRAS A LA CONFERENCIA**

3.1 Hasta ahora, los Estados han introducido cambios en sus normas de propiedad y control de una manera *ad hoc*. Es importante mantener esta flexibilidad para adaptar correctamente los cambios a las necesidades económicas, a las prioridades políticas y a las capacidades de control de la seguridad de los distintos Estados. Es probable que cualquier sistema universal frene a los Estados que desean avanzar rápidamente y que los textos aprobados en común se conviertan en una especie de camisa de fuerza para un sector que precisa flexibilidad en sus intentos de hacer frente a un clima económico hostil y en evolución constante. La Conferencia debería evitar dictar demasiadas reglas.

3.2 En consecuencia, la Comunidad Europea y sus Estados miembros piden a la Conferencia que apruebe en general los principios siguientes:

- a) los Estados deberían intentar avenirse a que otros Estados que lo deseen puedan mejorar la situación de su propia industria, estimular nuevos servicios aéreos o permitir a su industria que se expanda en el extranjero relajando sus normas nacionales sobre inversiones o colaborando con un grupo de Estados al mismo efecto;
- b) los Estados deberían tener debidamente en cuenta la designación de cualquier compañía aérea en una ruta internacional y las condiciones de dicha designación; y

- c) los Estados deberían considerar debidamente la formulación de planteamientos comunes multilaterales, plurilaterales o regionales para conseguir la aceptación general de una postura más flexible en lo que respecta a la aplicación de las normas de propiedad y control, con miras a facilitar la normalización gradual del sector de las compañías aéreas a este respecto, velando al mismo tiempo por la fiabilidad de las normas de seguridad.

– FIN –