

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

Montreal, 24 - 29 de marzo de 2003

**PROYECTO DE INFORME SOBRE
LAS CUESTIONES 2 Y 2.1 DEL ORDEN DEL DÍA**

**Cuestión 2 del
orden del día: Examen de aspectos clave de la reglamentación en la liberalización**

2.1 Documentación

La **Secretaría (WP/22 — nota de información)** proporcionó un proyecto de revisión del *Manual de reglamentación del transporte aéreo internacional* (Doc 9626) como referencia para las cuestiones que debían examinarse dentro de esta cuestión del orden del día.

Cuestión 2.1 del orden del día: Propiedad y control de los transportistas aéreos**2.1.1 Documentación**

La **Secretaría (WP/7)** examinó la labor para utilizar un criterio distinto para la propiedad y el control nacionales tradicional de los transportistas aéreos para el acceso a los mercados y examinó cuestiones y opciones de políticas de liberalización de la propiedad y el control. La Secretaría propuso un nuevo criterio opcional para que las líneas aéreas tengan acceso a los mercados (además de las opciones existentes avaladas por la OACI para “comunidad de intereses” y la propiedad de un grupo predefinido), que se basa en la oficina principal y el control de reglamentación efectivo por el Estado que otorga la designación. Las conclusiones propuestas y una recomendación a los Estados y la OACI para adoptar medidas están pensadas con el fin de facilitar la aplicación de acuerdos más flexibles por parte de los Estados que deseen liberalizar y al mismo tiempo proteger la situación de todos los Estados y garantizar que la seguridad y la protección de la aviación no solamente se mantienen sino que se mejoran.

Barbados (WP/48) describió la difícil situación financiera que enfrentan las líneas aéreas de los países en desarrollo y la necesidad que tienen de inversiones extranjeras. Barbados sugirió, como progresión de la liberalización ya iniciada en el marco del principio de la “comunidad de intereses” para los Estados en desarrollo, que se deberían liberalizar las reglas que rigen la propiedad “mayoritaria” para permitir la autorización de las líneas aéreas que tienen como mínimo un 25% de la propiedad en poder de nacionales del Estado que otorga la designación.

Cuba (WP/52), observando los cambios en la reglamentación del transporte aéreo internacional de los Estados así como la experiencia en el sector, consideró que las nuevas propuestas de la Secretaría ayudarían a seguir desarrollando el transporte aéreo internacional en forma segura, ordenada, gradual y eficiente.

El **Pakistán (WP/57)** consideró que los criterios de propiedad y control nacionales se podrían aplicar con más flexibilidad en los acuerdos bilaterales de servicios aéreos existentes, en cada caso en particular, evitando cambios excesivos que conducirían a “pabellones de conveniencia”.

La **República de Corea (WP/101)** consideró que los criterios de propiedad y control nacionales son más adecuados dentro de un marco bilateral de transporte aéreo, mientras que el criterio de oficina principal se podría aplicar de manera más adecuada en los marcos regionales. Aunque el criterio de oficina principal proporciona garantías para evitar las inquietudes con respecto a la tercera parte que obtiene beneficios sin asumir carga alguna, así como a la seguridad y protección de la aviación, todavía existen preocupaciones con respecto a esa tercera parte beneficiada cuando un Estado miembro de una región concierta un acuerdo bilateral en el que figura este criterio con un Estado fuera de la región.

Singapur (WP/39) subrayó la importancia de consultas abiertas por los Estados para comprender sus problemas particulares y hallar soluciones a los mismos. Este modo de proceder permitiría a los Estados hallar un terreno común para adaptar los marcos existentes a fin de liberalizar sin comprometer sus intereses.

Estados Unidos (WP/96) observó que, en todo nuevo régimen que modifique las normas tradicionales de la propiedad y control de las líneas aéreas, debe permanecer claramente establecida la responsabilidad y la estructura jerárquica para la vigilancia de la seguridad y la protección de la aviación. Debe existir claramente un punto de contacto responsable de la seguridad y la protección de la aviación que en casi todos los casos será el Estado del explotador, independientemente de la medida en que éste haya delegado en otros la ejecución de sus responsabilidades.

Miembros de la Comisión Árabe de Aviación Civil (CAAC) (WP/65) explicaron sus fundamentos para favorecer la liberalización gradual de los criterios tradicionales de propiedad y control por lo que respecta al transporte no regular de pasajeros y carga y para adoptar el principio de liberalizar la propiedad y el control respecto al transporte aéreo regular a nivel de agrupaciones regionales conservando al mismo tiempo el régimen tradicional con otras partes.

La **UE, la CEAC y sus Estados miembros (WP/84)** consideraron que la situación económica de muchas líneas aéreas, la necesidad de facilitar al transporte aéreo el acceso a los recursos financieros internacionales y el deseo de la industria del transporte aéreo de disfrutar de la misma libertad comercial que otros sectores de la economía se pueden alcanzar con tres principios clave: 1) 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 Estados que compartan el mismo punto de vista; 2) con las garantías apropiadas sobre seguridad operacional, debería tenerse en cuenta la designación de compañías aéreas con sede en un tercer país; y 3) los Estados miembros de la OACI deberían formular un enfoque común respecto a la liberalización de los requisitos de propiedad y control manteniendo normas muy rigurosas sobre la seguridad operacional.

Los **Miembros de la CLAC (WP/99)** observaron que aunque la liberalización de la propiedad y el control ha sido examinada extensamente, la mayor parte de los Estados todavía no han encontrado una solución aceptable. Se debe prestar especial consideración a asuntos tales como la posible aparición de “pabellones de conveniencia”, el deterioro de las normas de seguridad operacional y protección de la aviación, la posible fuga de capitales; repercusiones en los aspectos laborales, los requisitos nacionales en materia de emergencia y la garantía de servicio; y, a largo plazo, repercusiones contrarias a la competencia provenientes de la concentración en la industria.

53 Estados africanos (WP/80) examinaron las cuestiones y opciones de política en la liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos, que expuso la Secretaría, y respaldó la adopción de la cláusula modelo propuesta sobre designación y autorización de las líneas aéreas a condición de que los Estados determinen en sus leyes y reglamentos las condiciones relativas tanto a las pruebas que acreditan la ubicación de la “oficina principal” como las atinentes al “control de reglamentación efectivo”.

La **Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) (WP/26)** fue partidaria de cuatro pasos para la liberalización de la propiedad y el control de las líneas aéreas: 1) distinguir entre el control comercial conferido por la propiedad y el control normativo ejercido por las autoridades que otorgan el permiso; 2) eliminar las restricciones a la propiedad; 3) hacer que el control normativo sea responsabilidad del Estado designante; y 4) brindar el control de la seguridad y la protección de la aviación por medio de la

adopción y aplicación de las Cláusulas modelo de la OACI/CEAC correspondientes. La **Asociación Internacional de Charters Aéreos (AICA)** (WP/33) apoyó esta posición de la IATA respecto a la propiedad y el control.

La **Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)** (WP/75) puso en duda los efectos beneficiosos que sostienen quienes proponen la liberalización de los criterios de propiedad nacional y control efectivo y consideró que dichas medidas conducirían a la situación existente en la industria marítima de “pabellones de conveniencia”. La ITF recomendó que se mantengan los criterios de propiedad y control nacionales en aras de la estabilidad, fiabilidad y seguridad económica del transporte aéreo, que los Estados deberían retener medios normativos eficaces para cumplir con la dimensión de interés público del transporte aéreo y que la OACI determinara medidas para evitar el dumping de la seguridad y la protección de la aviación.

La **Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Línea Aérea (IFALPA)** (WP/34 — **nota de información**) consideró que los cambios propuestos en los criterios de propiedad y control no tienen en cuenta las consecuencias laborales y sociales y que se debe mantener la regla general de que nacionales del país que otorga la designación deben ser propietarios mayoritarios y controlar efectivamente una línea aérea designada, como garantía primordial contra la utilización de “pabellones de conveniencia” que deteriorarían las normas laborales y sociales.

La **Asociación Latinoamericana de Derecho Aeronáutico y Espacial (ALADA)** (WP/71 — **nota de información**) reconoció que la atenuación de la noción tradicional de propiedad mayoritaria y control efectivo de las líneas aéreas para permitir la inversión extranjera debe estar sujeta a los criterios legislativos de cada país, y que se debe mantener la responsabilidad del Estado en que funciona la línea aérea.

2.1.2 **Análisis**

2.1.2.1 La propiedad y el control de los transportistas aéreos se consideraron como una cuestión clave que debía tratar la Conferencia. Ampliar los criterios para usar el acceso a los mercados podría aportar beneficios tales como un acceso más amplio para las líneas aéreas a los mercados de capitales, reduciendo su dependencia respecto al apoyo financiero gubernamental y permitiéndoles crear redes más extensas por medio de fusiones y adquisiciones; y robustecer la industria, la eficiencia y la competencia en el transporte aéreo internacional. Sin embargo, se señaló que ampliar los criterios también presentaba riesgos posibles, como partes que obtienen beneficios sin asumir carga alguna (cuando una línea aérea de una tercera parte usa derechos de tráfico bilaterales que su gobierno no tiene), concentración de la industria que podría resultar en medidas anticompetitivas contra las líneas aéreas más pequeñas, la emergencia de “pabellones de conveniencia”, degradación de la seguridad y protección de la aviación, disminución de las normas laborales y de la protección para los trabajadores de las líneas aéreas. Por lo tanto, existía la necesidad de proveer salvaguardias apropiadas en el proceso de liberalización. Como ocurre generalmente respecto a la liberalización, hubo amplio apoyo para un cambio gradual, progresivo y ordenado con respecto a la propiedad y el control de los transportistas aéreos.

2.1.2.2 Al mismo tiempo, varios Estados expresaron apoyo para conservar el uso de los criterios tradicionales de propiedad y control nacionales, particularmente en los acuerdos bilaterales de servicios aéreos, para tener en cuenta las disparidades en las economías, los mercados y la capacidad de competir de las líneas aéreas de las partes en el acuerdo, y también para asegurar la reciprocidad. Se tomó nota de

que con los años también se habían producido casos de acuerdo mutuo entre partes bilaterales para emplear otros criterios, o ningún criterio específico de propiedad y control.

2.1.2.3 A escala regional, hubo apoyo para liberalizar gradualmente la propiedad y el control utilizando un enfoque de “comunidad de intereses” respecto a propiedad o control de transportistas aéreos para los acuerdos regionales y los acuerdos bilaterales en los que terceras partes usan criterios tradicionales de propiedad y control. Al mismo tiempo, los Estados de varias regiones estaban a favor de la propuesta de oficina principal o control normativo efectivo como una mejora respecto al concepto de “comunidad de intereses”, dado que favorecía el acceso a otros capitales de los que no se disponía en la región. Un acuerdo plurilateral usaba la oficina principal y el control efectivo sin un criterio de propiedad. Los Estados isleños pequeños que carecen de líneas aéreas estaban a favor de que criterios más amplios como un medio para atraer servicios de líneas aéreas extranjeras o para atraer capitales en caso de que decidieran establecer una línea aérea en el futuro.

2.1.2.4 Dada la amplia divergencia en las prácticas y en el número de mecanismos diferentes que se emplean a nivel bilateral y regional, los criterios detallados probablemente no fueran eficaces. Por ejemplo, el criterio propuesto de oficina principal y control normativo efectivo por el Estado designante no tenía en cuenta las fusiones de líneas aéreas. Lo que realmente se necesitaba era un enfoque flexible y voluntario que permitiera a cada Estado escoger el tipo de propiedad y control de los transportistas aéreos que respondiera a sus necesidades, aceptando que un socio en un acuerdo de servicios aéreos podía elegir una opción diferente. El punto clave era autorizar servicios de un transportista aéreo designado que emplee criterios diferentes, o de alternativa, siempre y cuando se salvaguarden la seguridad y protección de la aviación. Esto permitiría a los Estados que deseen hacerlo liberalizar la propiedad y el control de las líneas aéreas, mientras que los Estados que prefieran los criterios tradicionales de propiedad y control pueden conservarlos.

2.1.2.5 En vista de la gama de opciones disponible en la práctica de los Estados durante años o adoptadas previamente por la OACI, la cláusula modelo propuesta en la nota de la Secretaría debería ser para uso discrecional y como una opción entre varias disponibles.

2.1.2.6 Reconociendo que la liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos puede recibir más impulso entre los Estados con una óptica similar, la propuesta de la Secretaría respecto a un mecanismo práctico para facilitar la liberalización se consideró útil, con sujeción a algunas modificaciones.

2.1.2.7 Para que su examen de esta cuestión tenga efecto, la Conferencia llegó a las conclusiones expuestas seguidamente y propuso la adopción de un proyecto de cláusula modelo y una recomendación.

2.1.3 Conclusiones

2.1.3.1 De la documentación y del debate que siguió sobre la cuestión 2.1 del orden del día — Propiedad y control de los transportistas aéreos, la Conferencia llegó a las conclusiones siguientes:

- a) La creciente y generalizada liberalización, privatización y mundialización exige que se modernice la reglamentación respecto a las condiciones relativas a la designación y autorización de los transportistas aéreos para permitir que los transportistas se adapten al entorno dinámico. Si bien existen preocupaciones que deben resolverse, también habrá ventajas en liberalizar las disposiciones de propiedad y control de los transportistas aéreos. La experiencia pasada a este respecto indica que esto puede

lograrse sin contradecir las obligaciones de las partes en virtud del Convenio de Chicago y sin perjudicar la naturaleza del transporte aéreo internacional.

- b) Existe amplio apoyo de los Estados para la liberalización, en alguna forma, de las disposiciones que rigen la designación y autorización de los transportistas aéreos. Los diversos enfoques varían ampliamente, desde una ampliación considerable de las disposiciones más allá de la propiedad y el control nacionales en el corto plazo, pasando por una reducción gradual de proporciones específicas de propiedad nacional, hasta el cambio limitado por el momento respecto a ciertos tipos de explotaciones (p. ej., no regulares o de carga), aplicación dentro de ciertas regiones geográficas, o simplemente la consideración caso por caso.
- c) Es necesaria, por consiguiente, la flexibilidad en los correspondientes arreglos normativos para permitir a todos los Estados seguir el enfoque de su elección a su propio ritmo, adaptándose al mismo tiempo a los enfoques adoptados por otros.
- d) Cualquiera sea la forma y el ritmo de la liberalización, las condiciones para la designación y autorización de transportistas aéreos deberían asegurar que la seguridad y protección de la aviación siguen siendo de suprema importancia, y que en los acuerdos liberalizados para las partes se establecen líneas claras de responsabilidad y rendición de cuentas respecto a la seguridad y protección de la aviación.
- e) Al liberalizar las condiciones relativas a la designación y autorización de los transportistas aéreos, los Estados deberían asegurarse de que se tienen debidamente en cuenta las repercusiones económicas y sociales, incluyendo las relativas a los trabajadores, y que también se tienen debidamente en cuenta otros posibles riesgos relacionados con las inversiones extranjeras (tales como fuga de capitales, incertidumbre respecto a la garantía de servicio).
- f) El arreglo normativo propuesto presentado por la Secretaría y que figura modificado más adelante en el párrafo 2.1.3.2 proporciona una opción práctica para los Estados que desean liberalizar las disposiciones relativas a la designación y autorización de transportistas aéreos en sus acuerdos de servicios aéreos; constituye un complemento a otras opciones ya elaboradas por la OACI (incluyendo la de “comunidad de intereses”), y permitiría a los Estados lograr el objetivo general de una liberalización progresiva de la reglamentación. 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, el hecho de que un Estado emplee el arreglo propuesto no exigiría que ese Estado cambie sus leyes o reglamentos relativos a la propiedad y el control de sus propios transportistas aéreos.
- g) Dada la flexibilidad que ya existe en el marco de los acuerdos de servicios aéreos, en el corto plazo y a su discreción los Estados podrían adoptar métodos más positivos (inclusive una acción coordinada) para facilitar la liberalización aceptando transportistas aéreos extranjeros designados que tal vez no satisfagan los criterios tradicionales de propiedad y control nacionales.

- h) Los Estados pueden optar por liberalizar la propiedad y el control de los transportistas aéreos de forma unilateral, bilateral, regional o multilateral.
- i) 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.

2.1.3.2 La Conferencia acordó que los Estados deberían considerar debidamente el siguiente proyecto de cláusula modelo como una opción para usarla a su discreción en los acuerdos de servicios aéreos.

“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 las disposiciones establecidas en el Artículo X (Seguridad operacional) y en el Artículo Y (Seguridad de la aviación); y*
 - d) *la línea aérea designada sea apta para cumplir otras condiciones prescritas por las leyes y los reglamentos normalmente aplicados a la explotación de los servicios de transporte aéreo internacional por la parte que recibe la designación.*
3. *Al recibir la autorización de explotación mencionada en el párrafo 2, una línea aérea designada podrá comenzar en cualquier momento a proveer los servicios para los que haya sido designada, siempre que cumpla las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo.*

Notas integrantes:

- i) **Las pruebas que acreditan la ubicación de la oficina principal se fundan en que: 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 en la parte designante; paga impuesto sobre la renta y sus aeronaves están matriculadas y tienen sus bases en ese territorio, y emplea a una a cantidad considerable de ciudadanos de ese país en puestos de dirección, técnicos y operacionales.*

***Las pruebas que acreditan el control de reglamentación efectivo se fundan, entre otras cosas, en que: la línea aérea tiene licencia o permiso de explotación válidos otorgados por la autoridad competente, como por ejemplo, un certificado de explotador de servicios aéreos (AOC); cumple los criterios de la parte designante para la explotación de servicios aéreos internacionales, tales como pruebas de buena situación financiera, capacidad para cumplir los requisitos de interés público y las obligaciones de la garantía del servicio; y la parte designante tiene y mantiene programas de vigilancia de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación, en cumplimiento de las normas de la OACI**.*

- ii) *Las condiciones que figuran en el párrafo 2 de este artículo deberían incluirse también en el artículo sobre revocación de la autorización.”*

2.1.4

Recomendación**RECOMENDACIÓN 2.1/1****LA CONFERENCIA RECOMIENDA QUE:**

- a) la designación y autorización de los transportistas aéreos para el acceso a los mercados debería liberalizarse progresivamente, con flexibilidad y con control efectivo de la reglamentación relativa a la seguridad y protección de la aviación;
- b) al tratarse de la designación y autorización de las líneas aéreas en sus relaciones de transporte aéreo internacional los Estados apliquen, como una opción a su discreción y con flexibilidad, el nuevo criterio presentado antes en el párrafo 2.1.3.2;
- c) los Estados que deseen liberalizar las condiciones en las que aceptan la designación de un transportista aéreo extranjero cuando este transportista no satisfaga las disposiciones de propiedad y control de los acuerdos de servicios aéreos correspondientes, lo hagan de la manera siguiente:
 - 1) formulando cada uno de ellos una declaración de sus políticas para aceptar designaciones de transportistas aéreos extranjeros;
 - 2) formulando declaraciones conjuntas de políticas comunes; o
 - 3) elaborando un instrumento jurídico obligatorio;

asegurándose al mismo tiempo, cuando sea posible, que dichas políticas se elaboren de conformidad con los principios de no discriminación y de participación no exclusiva;
- d) el Estado que designe el transportista aéreo proporcione o asegure la aplicación de una vigilancia adecuada de la seguridad operacional y la protección de la aviación respecto al transportista aéreo designado, de conformidad con las normas establecidas por la OACI;

-
- e) 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 transportistas aéreos designados extranjeros;
 - f) 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 un transportista aéreo en virtud de un acuerdo de servicios aéreos;
 - g) la OACI mantenga y dé a conocer públicamente información sobre las políticas, posturas y prácticas de los Estados respecto a la propiedad y el control de los transportistas aéreos;
 - h) la OACI asista a los Estados o grupos de Estados que soliciten que se elaboren y perfeccionen las opciones que figuran en el apartado c); y
 - i) 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.

— FIN —