



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

RESTRICCIONES NACIONALES SOBRE LA PROPIEDAD Y EL CONTROL DE LOS TRANSPORTISTAS AÉREOS

(Nota 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(CEAC))

RESUMEN

En esta nota de estudio se presentan las consideraciones europeas relativas a las restricciones nacionales sobre la propiedad y el control y se sugiere que la Conferencia debata la importancia de las restricciones nacionales sobre la propiedad y el control de los transportistas aéreos en el entorno económico actual, cada vez más mundial y competitivo, con el fin de lograr más avances en la liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a convenir en las recomendaciones contenidas en el párrafo 5.

Referencias: El material de referencia de la ATConf/6 está disponible en www.icao.int/meetings/atconf6.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Tradicionalmente, la propiedad y el control de los transportistas aéreos han estado sometidos a restricciones que se derivan de dos fuentes. En primer lugar, el derecho de un Estado a no aceptar la designación de un transportista aéreo de conformidad con un acuerdo de servicios aéreos si ese transportista no es de propiedad mayoritaria (o sustancial) de la otra parte en el acuerdo o de sus nacionales y no está controlado efectivamente por ellos. Esta cuestión se trata en la ATConf/6-WP/49. En segundo lugar, y como se analiza en esta nota, varios Estados han aprobado leyes sobre otorgamiento de

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 y Suecia.

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

licencias a los transportistas aéreos o inversiones extranjeras que restringen la propiedad y el control de los transportistas aéreos por nacionales de otros Estados ("restricciones nacionales").

1.2 Resulta útil examinar los motivos que amparan las restricciones nacionales a la propiedad y el control de los transportistas aéreos y si estas restricciones siguen siendo pertinentes en el sector del transporte aéreo mundial, que cambia rápidamente, o si sería posible suprimirlas para generar beneficios económicos.

2. ANTECEDENTES

2.1 Los acuerdos bilaterales de servicios aéreos (ASA) entre los Estados rigen los servicios de transporte aéreo internacional. Al negociar los ASA, por lo general, los Estados desean garantizar que los derechos que se intercambian con sus socios beneficien a los transportistas aéreos de ambas partes, pero no a los transportistas aéreos de otros Estados que no son partes en el acuerdo y que, por lo tanto, no ofrecen derechos recíprocos. La manera más simple de reservar los derechos para los transportistas aéreos de las partes es que cada parte limite la designación a los transportistas aéreos que se encuentren bajo la propiedad mayoritaria y el control efectivo de esa parte. Al mismo tiempo, las restricciones también se reflejan en la legislación nacional de las partes. En efecto, una razón obvia para establecer restricciones nacionales fue la lógica de los ASA con respecto a la obtención de beneficios, como se explicó anteriormente.

2.2 Cuando aparecieron las restricciones sobre la propiedad y el control de los transportistas aéreos en los ASA y la legislación nacional, los Estados tenían las siguientes razones fundamentales para incorporar esas restricciones:

- a) los transportistas aéreos nacionales se encontraban predominantemente bajo la propiedad y el control de los gobiernos;
- b) se consideraba que los transportistas aéreos nacionales eran activos estratégicos fundamentales;
- c) había preocupaciones en materia de seguridad nacional respecto del control de activos estratégicos por extranjeros;
- d) la intención de que las aeronaves estuviesen disponibles de inmediato cuando fuera necesario a los fines de la defensa nacional, las necesidades de emergencia o la prestación de servicios aéreos de interés público, por ejemplo, el traslado desde/hacia zonas remotas del país;
- e) los derechos de acceso a los mercados, especialmente de cabotaje, estaban reservados a los transportistas aéreos nacionales; y
- f) las cuestiones laborales, tales como la preocupación de que los inversores extranjeros no pudieran mantener las mismas normas laborales.

2.3 En el entorno actual, cada vez más globalizado y competitivo, en el que operan los transportistas aéreos, es conveniente que la OACI analice si los motivos mencionados siguen siendo válidos y si, en efecto, esas restricciones sirven a los intereses de los transportistas aéreos o, de hecho, a los intereses públicos, teniendo en cuenta la amplia gama de beneficios que puede ofrecer la liberalización (párrafo 3). Los objetivos de políticas que amparan las restricciones pueden alcanzarse de manera más

eficaz por otros medios más flexibles, por ejemplo, a través de requisitos nacionales de otorgamiento de licencias que no priven al sector del transporte aéreo de los posibles beneficios de la liberalización.

2.4 Cabe señalar que, si bien las restricciones nacionales siguen siendo la práctica general entre los Estados, hay claras excepciones de regímenes liberales de propiedad y control, en su mayoría convenidos a nivel regional, entre los Estados con mercados integrados (de transporte aéreo) ("comunidad de intereses"). Ejemplos de esas excepciones son la Unión Europea y el Espacio Económico Europeo, el Acuerdo CARICOM o el acuerdo de mercado único de la aviación entre Australia y Nueva Zelandia.

2.5 Al examinar el tema, la Conferencia debería recordar que la liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos está vinculada a cuestiones de apertura de los mercados y de competencia leal y se la invita a consultar la nota de estudio de la UE-CEAC, ATConf/6-WP/54, "Liberalización del acceso a los mercados" y la nota de estudio de la UE-CEAC, ATConf/6-WP/51, "Principios básicos de la competencia leal".

3. **BENEFICIOS DE LA LIBERALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD Y EL CONTROL DE LOS TRANSPORTISTAS AÉREOS**

3.1 Sobre la base de su experiencia, Europa considera que, en muchos casos, la supresión o reducción de las restricciones nacionales sobre la propiedad y el control de los transportistas aéreos, complementada con las garantías necesarias (párrafo 4.2), traería importantes beneficios al sector del transporte aéreo y la economía en general. A continuación se enumeran algunos de esos beneficios:

- a) la liberalización permitiría un mayor acceso de los transportistas aéreos al capital, lo que será cada vez más importante en un entorno cada vez más competitivo y, en general, facilitaría la racionalización del sector del transporte aéreo, que sigue sujeto a restricciones que no afectan a otros sectores económicos;
- b) la libre inversión en transportistas aéreos podría respaldar la consolidación y las fusiones y absorciones en la industria del transporte aéreo y permitir el desarrollo de transportistas aéreos transnacionales capaces de atender a toda la red de transporte aéreo en todo el mundo sin estar sujetos a restricciones desequilibradas;
- c) además de los regímenes liberales de designación y de derechos de tráfico de los ASA (es decir, designaciones múltiples de transportistas aéreos y derechos ilimitados de tercera y cuarta libertad, por lo menos), la mayor posibilidad de que los extranjeros establezcan transportistas aéreos o inviertan en ellos seguramente contribuya a una mayor apertura de los mercados y, por lo tanto, sirva de apoyo al proceso de liberalización de los derechos de tránsito aéreo;
- d) la posibilidad de inversión extranjera respaldaría la privatización de los transportistas aéreos de propiedad nacional en los casos en que los Estados decidan privatizar; y
- e) si los transportistas aéreos nacionales pueden aceptar capital extranjero, es posible que disminuya su dependencia de la asistencia y las subvenciones estatales. Esto disminuiría la carga sobre los gobiernos en cuanto a seguir financiando a los transportistas aéreos de propiedad nacional y contribuiría a mejorar la gestión de los transportistas aéreos, ya que la inversión de transportistas aéreos extranjeros también puede aportar nuevos conocimientos técnicos y mejores prácticas.

3.2 Como lo demuestra la experiencia europea, la liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos puede ayudar a mejorar la eficiencia económica de la industria de los transportistas aéreos a través de una mayor competitividad y una más amplia variedad de servicios aéreos que den beneficios a los consumidores.

4. CAMINO A SEGUIR

4.1 Es posible que varios factores diferentes alienten a los Estados a liberalizar las restricciones nacionales sobre la propiedad y el control de los transportistas aéreos. Un enfoque liberal puede formularse de manera unilateral, sobre la base de objetivos internos de políticas o como resultado de acuerdos internacionales sobre una base intrarregional, acuerdos específicos (bilaterales) entre los Estados y bloques económicos (por ejemplo, los acuerdos de transporte aéreo UE-EE.UU. y UE-Canada), los acuerdos entre bloques económicos, por medio de ASA enmendados adecuadamente o a través de un instrumento multi- o plurilateral que elabore la OACI.

4.2 No obstante, en todos los casos, la liberalización se vería facilitada y debe ir acompañada de salvaguardias que se apliquen para garantizar que esta va a aportar beneficios y no pondrá en peligro valores fundamentales como la seguridad nacional, las oportunidades justas y equitativas y el desarrollo económico seguro y sólido del transporte aéreo. Esas salvaguardias deben incluir, entre otras medidas, la implantación de un control normativo efectivo que ejercerá el Estado designador sobre la seguridad operacional y de la aviación, la solidez financiera de los transportistas aéreos, las cuestiones laborales y otras posibles cuestiones internas, etc. Se puede asegurar la defensa nacional y las necesidades de emergencia mediante condiciones de otorgamiento de licencias apropiadas, a fin de que las aeronaves estén disponibles de inmediato. Por otra parte, las medidas para garantizar la competencia leal y la convergencia normativa en igualdad de condiciones entre los países socios son también factores clave que facilitan la liberalización y la protección de los intereses del consumidor.

4.3 Los Estados que deseen liberalizar sus normas nacionales sobre la propiedad y el control de los transportistas aéreos seguramente quieran garantizar que esto se lleve a cabo de forma gradual y para obtener reciprocidad entre los países socios. La OACI ya ha sugerido instrumentos útiles, como la cláusula de la "oficina principal" o dispensas a las restricciones de los ASA y se la podría invitar a que siga adelante con esa labor.

5. RECOMENDACIONES

5.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) debatir la pertinencia de las restricciones nacionales sobre la propiedad y el control de los transportistas aéreos en el entorno económico actual, cada vez más competitivo y global;
- b) considerar los posibles medios para alentar a los Estados a suprimir progresivamente las restricciones nacionales sobre la propiedad y el control o hacerlas más flexibles en beneficio del sector del transporte aéreo, con sujeción a las medidas de salvaguardia adecuadas; y
- c) considerar las nuevas medidas que la OACI debería adoptar a fin de respaldar el proceso de mayor liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos.