



ASAMBLEA — 36º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 40: Reglamentación de los servicios de transporte aéreo internacional

PROPIEDAD Y CONTROL DE AEROLÍNEAS

(Presentado por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, ITF)

RESUMEN

En este documento se afirma que los beneficios de la liberalización de la reglamentación relativa a la propiedad y control son dudosos y que no se han tenido suficientemente en cuenta los problemas económicos que podrían resultar de dicha liberalización. Existe el peligro de que la liberalización debilite la conexión existente entre las operaciones aéreas y su seguridad y supervisión económica, mediante la formalización de distintas normas de designación y autorización. También se debe examinar su impacto sobre la soberanía y sobre la capacidad para defender los intereses nacionales.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

- considerar que el criterio de propiedad y control nacionales debería retenerse en aras de la estabilidad, confiabilidad y seguridad económica de la provisión de servicios de transporte aéreo;
- considerar que los Estados deberían retener mecanismos reglamentarios eficaces para que se cumpla con la dimensión de interés público de los servicios de transporte aéreo;
- pedir al Consejo que realice nuevos estudios para identificar medidas que permitan evitar el 'dumping' de la seguridad operacional y de la protección de la aviación;

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Este Documento de trabajo guarda relación con los Objetivos estratégicos A, B y D, además de fomentar los Objetivos estratégicos A y B mediante el mantenimiento y desarrollo de la reglamentación sobre la propiedad. También servirá de complemento al Objetivo estratégico D, mediante el estudio de tendencias que fomenten una aviación sostenible.
<i>Repercusiones financieras:</i>	La labor de que se habla en este Documento de trabajo podrá requerir el uso de recursos disponibles en el Presupuesto 2008-2010.
<i>Referencias:</i>	

¹ Versiones en español, francés e inglés proporcionadas por la IFT.

1. ANTECEDENTES

1.1 Tres son los puntos fundamentales a la base de la preocupación de la ITF por cuanto a las propuestas de liberalización de los criterios sobre propiedad y control:

- a) evitar las “banderas de conveniencia” mediante el mantenimiento de los vínculos entre la nacionalidad de la propiedad de la aerolínea y la nacionalidad de la autoridad encargada de la supervisión de la seguridad operacional y de la protección de la aviación;
- b) las consecuencias de la liberalización sobre la capacidad de los gobiernos para defender sus intereses nacionales sobre la base de reciprocidad y soberanía; y
- c) las consecuencias económicas prácticas de dicha medida, en un momento de continuada inestabilidad mundial en la industria de la aviación.

2. MANTENIMIENTO DE LOS VÍNCULOS ENTRE LA SUPERVISIÓN REGLAMENTARIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL Y DE LA PROTECCIÓN DE LA AVIACIÓN Y LA NACIONALIDAD DE LA PROPIEDAD

2.1 La ampliación de los criterios de propiedad y control plantea preocupaciones legítimas sobre la posible aparición de las “banderas de conveniencia” en el sector de la aviación. En su calidad de organización de transporte multimodal, la ITF cuenta con una vasta experiencia sobre las consecuencias del cambio de bandera en el transporte marítimo.

2.2 En el sector marítimo, la base del problema de las banderas de conveniencia es la debilidad de la definición de la “relación auténtica” contenida en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). La ITF teme que la nueva expresión “oficina principal” en la aviación representa un paso adelante en la dirección de la débil reglamentación que tantos problemas está causando en la industria del transporte marítimo.

2.3 El concepto de “oficina principal” es ambiguo. Por ejemplo, una aerolínea de un Estado con una base significativa de tripulantes “extranjeros” y una estación de tierra en otro Estado podría satisfacer –salva su incorporación nacional—criterios teóricos y transferir en la práctica el control reglamentario de dicha filial a un Estado que ni es el país en el que la aerolínea tiene la propiedad efectiva ni tiene su sede principal. Cualquier definición de “oficina principal” debería estar vinculada al lugar de la propiedad efectiva, salvo si queremos que se produzca una situación en la que filiales autónomas de aerolíneas mundiales puedan elegir a voluntad el país, nacional o extranjero, a cuya supervisión y reglamentación desean someterse.

2.4 Por el momento, la selectividad de la autoridad jurisdiccional sobre seguridad operacional y protección de la aviación se ha visto en gran parte impedida por los criterios en vigor sobre propiedad y control.

2.5 La incuestionable disposición de algunas aerolíneas a adoptar actitudes selectivas por cuanto a la jurisdicción reglamentaria, cuando se les brinda la oportunidad, plantea preocupaciones con respecto a la limitación reconocida sobre la capacidad y recursos a disposición de las autoridades reglamentarias nacionales sobre la seguridad de la aviación para poder supervisar eficazmente las aerolíneas mundiales que operan en un gran número de países. Se están encontrando problemas aún en el seno de la Unión Europea, en donde la existencia de un marco reglamentario común permite a aerolíneas que cuentan con un certificado de explotador de servicios aéreos extendido por un Estado miembro operar

libremente en cualquier otro Estado miembro. ¿Dónde se encuentra, por ejemplo, la supervisión efectiva de una aerolínea matriculada en Islandia sobre la base de contar en dicho país con una sede “virtual”, que explota vuelos desde el Reino Unido a terceros países y que utiliza personal empleado por una agencia de contratación de las Islas Anglonormandas? Este tipo de situación es un fenómeno cada vez más frecuente.

2.6 Por supuesto, si bien deberá acogerse favorablemente cualquier cláusula específica sobre seguridad operacional y protección de la aviación en los acuerdos bilaterales y multilaterales de servicio aéreo, los requisitos fragmentados que forman parte de los múltiples acuerdos de este género no pueden constituir un sustitutivo eficaz a la armonización mundial de los requisitos operacionales y de aeronavegabilidad y a la introducción de normas mínimas globales para el personal.

2.7 Sólo mediante la creación de un marco mundial de requisitos (más bien que de normas amplias), refrendado por una aplicación coherente y con la supervisión general de las disposiciones de seguridad operacional por parte de la OACI será posible protegerse contra la tendencia natural de las compañías transnacionales a optar por las jurisdicciones reglamentarias con mayor eficiencia comercial. Hasta que llegue el momento en que se cuente con un marco mundial detallado, existe el peligro de que la ampliación del criterio de propiedad y control lleve a la apertura del sector del transporte aéreo al ‘dumping’ social, al ‘dumping’ de la seguridad operacional y a una supervisión menos estricta.

3. MANTENIENDO LA RECIPROCIDAD Y SOBERANÍA DE LA INFRAESTRUCTURA DE LA AVIACIÓN

3.1 A la base de las disposiciones sobre nacionalidad en los acuerdos de servicio aéreo se ha encontrado el reconocimiento de la importancia estratégica de las funciones sociales, económicas y de desarrollo de la aviación. Los requisitos de nacionalidad (y los poderes de designación y autorización) han sido un mecanismo que ha hecho posible que la provisión de servicios aéreos satisfaga los intereses de todas las partes interesadas, con inclusión de los accionistas, pasajeros, empleados e industrias y comunidades dependientes de la aviación.

3.2 Se trata, fundamentalmente, de un asunto de autonomía y seguridad económica nacional. En algunos Estados, se halla también vinculado a cuestiones de defensa y a los recursos nacionales de emergencia.

3.3 Si bien es cierto, por supuesto, que las aerolíneas operan en un entorno comercial, proporcionan servicios comerciales y están sometidas a las disciplinas del mercado, los servicios de transporte aéreo difieren de muchas otras actividades comerciales como consecuencia del impacto de su interrupción, disrupción o pérdida de servicio sobre el bienestar socioeconómico y de desarrollo más amplio de las naciones, siendo ésta la razón por la que su reglamentación difiere de la aplicable a otras actividades comerciales no esenciales.

3.4 El claro peligro de permitir la propiedad extranjera de aerolíneas designadas es que con ello se debilitaría la influencia del Estado designante sobre la dimensión de interés público de sus servicios de transporte aéreo. Quienes más tienen que perder en estos casos son las naciones en desarrollo o aquéllas cuya infraestructura de transporte aéreo es modesta.

4. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA AMPLIACIÓN DEL CRITERIO DE PROPIEDAD Y CONTROL

4.1 Existe también el punto de vista de que la liberalización de la propiedad y control de las aerolíneas les proporciona un acceso más amplio a los mercados de capitales, reduce su dependencia de

los subsidios gubernamentales, contribuye a ampliar sus redes mediante fusiones y adquisiciones, mejora su eficiencia económica e incrementa su competitividad.

4.2 No cabe duda de que las inversiones representan un problema para muchas aerolíneas y constituye una preocupación muy real para muchos empleados del sector. Sin embargo, la gran mayoría de las aerolíneas del mundo se cotizan ya en las bolsas nacionales, procediendo los principales problemas de capitalización del deficiente rendimiento de las acciones y dividendos. La promoción de un crecimiento estable y ordenado de la industria en un entorno de bajo riesgo (o de riesgo previsible) sería un medio más adecuado de promoción del acceso a futuras inversiones.

4.3 Con frecuencia, se cita también la reducción en la dependencia de los subsidios estatales como uno de los beneficios de la liberalización del criterio de propiedad y control. No hay ningún aspecto del régimen reglamentario económico en existencia que inhiba la desinversión o privatización cuando esto ha ocurrido. Dichas medidas se hallan a disposición sin cambio alguno en la normativa en vigor sobre propiedad y control.

4.4 El criterio de propiedad y control nacionales actúa a manera de barrera contra la consolidación global de la industria del transporte aéreo. Parece, pues, poco prudente abrir las puertas a este tipo de adquisiciones internacionales, sin la especificación de medios que permitan hacer frente a las consecuencias adversas de la concentración. En un momento en que la opinión generalizada del sector económico está poniendo en tela de juicio los beneficios de las fusiones globales, a la vista de su escaso o negativo impacto sobre el valor de las acciones, sería aconsejable contar con mecanismos reglamentarios eficaces para hacer frente a sus consecuencias.

4.5 Finalmente, la ruptura de los vínculos entre nacionalidad y designación podría reforzar esta mala costumbre promoviendo el crecimiento mediante adquisiciones y fusiones y permitiendo el libre movimiento global del capital de la aviación, que podría llevar a la reubicación de actividades en lugares comercialmente más favorables, es decir, con los costes más bajos. Este proceso no debería seguirse excepto cuando pueda aplicarse de manera que se asegure el derecho de participación de todas las naciones, proteja las funciones de interés público de la aviación y evite el ‘dumping’ social, el ‘dumping’ de la seguridad operacional y el ‘dumping’ de la protección de la aviación.