

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 CONTROL DE AEROLÍNEAS

[Nota presentada por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, (ITF)]

RESUMEN

La liberalización de los criterios de la propiedad y control de las aerolíneas no es un objetivo fácil, tal como se apunta en el documento WP/7 de la Secretaría. La ITF señala que los beneficios de dicha liberalización son dudosos y que los problemas económicos que podrían surgir no han sido tenidos suficientemente en cuenta en la propuesta. Al mismo tiempo, la liberalización podría poner también en peligro la conexión entre las operaciones aéreas y su seguridad y supervisión económica, al formalizar distintas normas de designación y autorización. Sobre la base de ejemplos reales, la ITF concluye que el propuesto Artículo sobre designación y autorización es deficiente. Las preocupaciones prácticas sobre la efectividad de la propuesta van acompañadas de reservas sobre el impacto de las medidas sobre la soberanía y la capacidad para defender los intereses nacionales. Y aunque la ITF acoge con agrado ciertos elementos del marco propuesto, recomienda medios alternativos para conseguirlos.

Las medidas propuestas a la conferencia figuran en el párrafo 5.1.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Tres son los aspectos de particular preocupación para la ITF, por cuanto respecta a las propuestas contenidas en el documento WP/7: a) evitar las “banderas de conveniencia”, mediante el

¹ Versiones en español y francés proporcionadas por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)

mantenimiento del vínculo entre la nacionalidad de la propiedad de la aerolínea y la nacionalidad de la autoridad encargada de la supervisión de la seguridad; b) el impacto de la liberalización sobre la capacidad de los gobiernos para defender sus intereses nacionales, sobre la base de la soberanía y la reciprocidad, y c) las consecuencias económicas prácticas de esta medida, en un momento en que se mantiene la inestabilidad mundial de la industria de la aviación. Este documento de trabajo examina individualmente cada uno de estos puntos.

2. MANTENIMIENTO DEL VÍNCULO ENTRE LA SUPERVISIÓN REGLAMENTARIA DE LA SEGURIDAD Y LA NACIONALIDAD DE LA PROPIEDAD

2.1 El documento WP/7 reconoce que la ampliación del criterio de propiedad y control plantea preocupaciones legítimas sobre la posible introducción de las “banderas de conveniencia” en el sector de la aviación. En su calidad de organización de transporte multimodal, la ITF tiene experiencia de las consecuencias del cambio de bandera en el sector marítimo. Los buques y flotas pueden enarbolar la bandera de países (con inclusión de naciones interiores, sin tradición marítima de ningún género), que ofrecen normas laborales y de seguridad más económicas, junto con estructuras inadecuadas de inspección y supervisión de la seguridad. En general, el cambio de bandera se ve impulsado por el deseo de ahorrar gastos o para evadir el control reglamentario eficaz del Estado de propiedad mayoritaria del buque o de la flota. Esto tiene como resultado un mayor índice de siniestros, un número proporcionalmente superior de infracciones de las normas de seguridad y falta de una aplicación eficaz de las prescripciones internacionales de seguridad, bienestar y de operación. Al mismo tiempo, el cambio de bandera dificulta la identificación de la autoridad jurídica competente, en situaciones tan diversas como las reclamaciones por lesiones personales, la contaminación o los daños ambientales, tal como se ha puesto en claro recientemente en el caso del *Prestige*, cuyo hundimiento tuvo lugar en la costa noroccidental de España. Este buque tenía su propiedad mayoritaria en Grecia, se hallaba matriculado a través de una compañía “virtual” (shell company) de Liberia y enarbolaba el pabellón de las Bahamas.

2.2 A la base del problema de las banderas de conveniencia en el sector marítimo se encuentra la debilidad de la definición de “nexo genuino” contenida en el UNCLOS. La ITF teme que la nueva redacción “oficina principal” que se va a aplicar al sector aéreo representará un paso adelante hacia la poco estricta reglamentación de que adolece el sector marítimo. Por esta razón, la ITF registró oficialmente su oposición al cambio en el seno del Grupo de trabajo OACI/CEAC, que preparó la nueva redacción.

2.3 El concepto de “oficina principal” que aparece en WP/7 (aun con la orientación contenida en las notas 1 y 2 del párrafo 4.6) es ambiguo. Una aerolínea que cuente, por ejemplo, con una importante base de tripulación “extranjera” y estación de tierra en otro Estado cumpliría (salva la incorporación nacional) con los criterios de WP/7 para poder transferir, en la práctica, el control reglamentario de dicha filial a un Estado que no es el país en el que se encuentra la propiedad mayoritaria de la aerolínea y en el que no tiene su sede. La propuesta definición de “oficina principal” deberá estar vinculada al lugar de la propiedad beneficiosa, si no queremos encontrarnos con la situación de que filiales autónomas de las aerolíneas mundiales puedan elegir a voluntad si someterse o no a la supervisión y reglamentación local o nacional.

2.4 Quienes defienden la liberalización aducirán rápidamente que el criterio cuenta con una prescripción doble: la prueba del lugar de la oficina principal debe ir acompañada de prueba de un control reglamentario efectivo por parte del Estado designante. Con ello, dicen, se consigue que la responsabilidad por la supervisión de la seguridad operacional y protección de la aviación recaigan sobre el Estado designante. Valga señalar, sin embargo, que las normas y prescripciones reglamentarias de control efectivo varían de una jurisdicción a otra, variando también su impacto sobre los costes para las aerolíneas. Tal como pone de relieve el mismo programa de vigilancia de la seguridad operacional y protección de la aviación de la OACI, existen amplias variaciones aun en la aplicación de las normas establecidas. A pesar del proceso de armonización reglamentaria de la seguridad, en el que participan las Autoridades Paritarias

de la Aviación de Europa, la Administración Federal de la Aviación de Estados Unidos y las autoridades de otros Estados, siguen en pie variaciones interestatales sobre normas relacionadas con los costes. Como resultado, por ejemplo, de la existencia de marcadas diferencias entre los Estados por cuanto a los tiempos de vuelo y de servicio, número mínimo de la tripulación y prescripciones de certificación y concesión de licencias al personal, se corre el riesgo de alentar a las aerolíneas a buscar el régimen reglamentario más beneficioso, tanto desde el punto de vista operacional como de los costes, abriendo así la puerta al “dumping social” y al “dumping de la seguridad”.

2.5 Si bien, hasta el momento, esta posibilidad de selección de la autoridad jurisdiccional encargada de la seguridad operacional y protección de la aviación se ha evitado, en gran parte, mediante el criterio actual de propiedad y control, podemos citar el ejemplo de una aerolínea latinoamericana que ha matriculado su entera flota en un país vecino, para evadir las consecuencias de la categorización de vigilancia de la seguridad de su propio Estado por parte de la Administración Federal de la Aviación de Estados Unidos. En otro documento de trabajo, pasamos revista a diversos esfuerzos por parte de las aerolíneas para evadir la reglamentación laboral o fiscal, mediante la aplicación de una política selectiva sobre la nacionalidad. Estos ejemplos reales ponen de relieve la creciente complejidad y dificultad de mantener un control reglamentario efectivo, situación que se exacerbaría aún más si no existiera un vínculo natural entre la jurisdicción de la reglamentación y el lugar donde se encuentran los bienes de las aerolíneas.

2.6 Esta clara disposición por parte de los operadores para actuar selectivamente por cuanto respecta a la jurisdicción reglamentaria, cuando tienen opción a ello, plantea claras preocupaciones por cuanto a la reconocida limitación en capacidad y recursos a disposición de las autoridades nacionales encargadas de la reglamentación de la seguridad de la aviación para vigilar eficazmente a aerolíneas globales, que operan en un gran número de países. Se están encontrando problemas aun dentro de la Unión Europea, en donde el marco reglamentario común permite a las aerolíneas con certificado de explotador de servicios aéreos (AOC) extendido por un Estado miembro operar libremente en cualquier otro Estado. ¿Dónde se encuentra, por ejemplo, la vigilancia efectiva en relación con una aerolínea inscrita en Islandia sobre la base de contar con una sede “virtual”, que opera vuelos desde el Reino Unido a terceros países y utiliza personal empleado por una agencia de contratación en las Islas Anglonormandas?. Este tipo de situación va en aumento.

2.7 Naturalmente, debemos recibir favorablemente las cláusulas específicas sobre seguridad operacional y protección de la aviación existentes en acuerdos bilaterales y multilaterales de servicios aéreos, de conformidad con el propuesto artículo contenido en el párrafo 4.6. Quisiéramos señalar, sin embargo, que una serie de prescripciones en la multitud de acuerdos de este género no puede sustituir eficazmente a la armonización mundial de las prescripciones operacionales y de aeronavegabilidad y a la creación de normas mínimas mundiales para el personal. Solamente mediante un marco mundial de prescripciones (más bien que normas amplias) apoyado por una aplicación coherente será posible proteger a la industria contra la tendencia natural de las empresas transnacionales a seleccionar las jurisdicciones reglamentarias, que mejor se adapten a sus exigencias comerciales. Hasta que no se haya introducido un marco mundial detallado, con la ampliación del criterio de propiedad y control, se corre el peligro de dejar las puertas del sector aéreo abiertas al dumping social, al dumping de la seguridad, al dumping de la protección de la aviación y a una vigilancia menos estricta.

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

3.1 A la base de las disposiciones sobre nacionalidad en los acuerdos de servicios aéreos se ha encontrado la aceptación de la importancia estratégica de las funciones económicas, sociales y de desarrollo de la aviación. Las prescripciones sobre nacionalidad (y los poderes de designación y autorización) han sido el medio en manos de los Estados para conseguir que la provisión de servicios

aéreos satisfaga los intereses de todas las partes interesadas, con inclusión de los accionistas, pasajeros, empleados y comunidades e industrias dependientes.

3.2 No se trata simplemente de conseguir un “equilibrio de ventajas” (económicas), en palabras del documento WP/7, sino de garantizar el derecho de participación de cada Estado en los servicios aéreos internacionales. Se trata, fundamentalmente, de una cuestión de autonomía y soberanía económicas nacionales que, en algunos Estados, está también vinculada a cuestiones de defensa y de recursos nacionales de emergencia.

3.3 Aunque es cierto que los transportistas aéreos operan, naturalmente, en un entorno comercial, proporcionan servicios comerciales y están sujetos a las disciplinas del mercado, los servicios de transporte aéreo difieren de muchas otras actividades comerciales en términos del impacto de su interrupción, desorganización o pérdida para el bienestar económico, social o de desarrollo más amplios de las naciones. Por esta razón, el sector aéreo se encuentra regulado de manera distinta que otras actividades comerciales no esenciales.

3.4 La reacción de los gobiernos tras la reciente situación crítica en las fortunas económicas de las aerolíneas ha puesto de relieve la importancia asignada por muchos Estados a la existencia de una infraestructura estable de la aviación. La intervención y apoyo estatales han adoptado formas diversas, dependiendo de las circunstancias, lo cual refleja la aceptación no solamente de que el transporte aéreo es *más que* otra actividad comercial, sino también de la dimensión de interés público del sector.

3.5 El obvio peligro de permitir la propiedad extranjera de aerolíneas designadas es que con ello se debilitaría la influencia del Estado designante sobre esta dimensión de interés público de sus servicios de transporte aéreo. Es posible que, tras la liberalización de la propiedad, los Estados sigan influenciando a corto plazo las prioridades de los transportistas, mediante su control de los derechos de tráfico. Sin embargo, dentro de un entorno cada vez más amplio de “cielos abiertos”, es probable que dicha influencia disminuya, particularmente, si se produce –tal como anticipamos– un proceso paralelo de concentración en multinacionales globales. Es probable que quienes más tengan que perder en esta situación sean las naciones en desarrollo o aquellas con una infraestructura modesta y los pasajeros de ellas dependientes, que se ven sujetos a una mayor concentración monopolística, con menor elección en los servicios a su disposición.

3.6 Las propuestas de WP/7 insisten sobre el hecho de que los Estados retendrían la protección crítica actual otorgada por su derecho discrecional de denegación de designaciones propuestas por otras partes. También apuntan que los Estados podrán seguir aplicando las reglas tradicionales sobre propiedad y control al designar sus propios transportistas, aun cuando permitan una definición más amplia para los transportistas designados por las otras Partes de sus acuerdos de servicios aéreos.

3.7 Esto es una importante y bien recibida reafirmación de derechos soberanos, cuyo impacto práctico se vería seriamente diluido por el tipo de “compromisos” o declaraciones de que se habla en el párrafo 5 de WP/7. La ITF puede prever circunstancias en las que sería deseable cierta flexibilidad, por ejemplo, en relación con aerolíneas que operan dentro de regiones económicamente integradas. Sin embargo, quisiéramos apremiar a los Estados para que consideren cuidadosamente las consecuencias, antes de formular compromisos generales o de hacer declaraciones de política que lleven a designaciones extranjeras.

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

4.1 En su párrafo 6.1 a, el documento WP/7 concluye que: “Existen evidentes ventajas para liberalizar las normas de propiedad y control de los transportistas aéreos”, ventajas que, en el párrafo 3.5 del mismo documento se describen como un mayor acceso a los mercados de capitales, menor dependencia del apoyo gubernamental, establecimiento de redes más amplias mediante fusiones y adquisiciones, una mejor eficiencia económica y transportistas más competitivos.

4.2 Aunque no cabe duda de que las inversiones constituyen un problema para muchos transportistas y que es una preocupación muy real para un gran número de empleados del sector, WP/7 no aduce pruebas que indiquen que la liberalización de la propiedad aportaría una importante contribución a la resolución de los problemas de acceso al capital. La gran mayoría de las aerolíneas del mundo se cotizan ya en los mercados nacionales de valores y los principales problemas de capitalización del sector proceden del deficiente rendimiento de las acciones y dividendos. La razón por la que las aerolíneas encuentran difícil la adquisición de capital se debe a sus modelos comerciales, a su rentabilidad marginal a largo plazo y a su continuada y nociva incapacidad para gestionar el ciclo comercial. No es que exista falta de capital disponible en los mercados dominantes de la aviación, sino más bien falta de confianza del inversionista, que inhibe el acceso a dicho capital. Un medio más adecuado de promover el acceso a inversiones futuras sería la promoción de un crecimiento ordenado y estable, dentro de un entorno de bajo riesgo (o de riesgo previsible), en vez de las nuevas incertidumbres resultantes de la desreglamentación propuesta en WP/7.

4.3 También se cita en WP/7 la dependencia del apoyo gubernamental como uno de los beneficios reportados por la liberalización del criterio de propiedad y control. Si bien creemos que existen muchos casos en los que la retención de la propiedad sobre sus transportistas designados ofrece ventajas específicas para los gobiernos, no hay nada en el régimen reglamentario económico actual que inhiba la desinversión o privatización, cuando así se ha decidido. Los gobiernos han podido reducir significativamente y aun eliminar su participación en las aerolíneas nacionales sin dificultad alguna bajo las condiciones actuales de propiedad. Durante los últimos quince años, por ejemplo, se ha producido la privatización de la casi totalidad de las aerolíneas latinoamericanas, sin recurso a la propiedad extranjera. Algunos países han incrementado también el umbral jurídico para la inversión de capital extranjero en sus aerolíneas. Todas estas medidas se encuentran a disposición, sin la introducción de ningún cambio en la normativa actual sobre propiedad y control. En algunos casos, los compromisos estatales se han visto asimismo reducidos mediante la reorganización industrial y corporativa (subcontrata).

4.4 Si bien no existe duda alguna de que el criterio de la propiedad y control nacionales actúa a manera de barrera a la consolidación global de la industria de la aviación, cabría preguntarse si ello es algo malo o no. WP/7 señala que las fusiones y adquisiciones o alianzas harían que las aerolíneas pudieran crear redes más amplias. La realidad es más compleja. En aquellos casos en que las fusiones se han producido a nivel nacional o regional, el resultado ha sido, a menudo, una *reducción* en el número de rutas o en la frecuencia de los vuelos. En general, las fusiones han sido utilizadas a manera de mecanismo económico para reducir la capacidad en el sector. En vez de ofrecer al consumidor mayor capacidad de elección, las recientes fusiones de aerolíneas han resultado, a menudo, en una concentración monopolística. Las alianzas de aerolíneas han demostrado también estar dispuestas a transferir el negocio entre ellas o a retirarse de rutas y mercados de maneras que no llevan necesariamente a mayor elección para el consumidor. Ciertos Estados muestran gran interés en seguir una política de consolidación internacional de aerolíneas, en la creencia de que ello mejorará quizá la capacidad de competencia de sus aerolíneas nacionales o regionales a escala mundial, a pesar de que apenas si existen pruebas de que las aerolíneas recientemente fundidas hayan mejorado su eficiencia económica o conseguido mayor competitividad. Parece poco sensato abrir las puertas a estas adquisiciones internacionales, sin establecer medios que permitan hacer frente a las adversas consecuencias de la concentración. En un momento en que, a la vista de los resultados escasos o negativos sobre el valor de las acciones, un gran sector de la opinión económica

está comenzando a poner en tela de juicio los beneficios de las fusiones globales, sería sensato contar con medios reglamentarios efectivos que permitieran hacer frente a sus consecuencias. No creemos que el texto del párrafo 4.7 ofrezca dichos medios.

4.5 Otra ventaja de la propiedad nacional es que actúa a manera de freno contra el capital especulativo y como barrera contra la fuga de capitales. Hasta ahora, se ha considerado que la fuga de capitales era un problema en relación con la inversión extranjera en aerolíneas privatizadas, habiendo afectado fundamentalmente a los países de América Latina y de África. El cambio en los criterios sobre nacionalidad podría resultar en la exportación del problema a los Estados económicamente más fuertes. Sin el criterio de la propiedad y control nacionales, una aerolínea nacional con alcance mundial sería libre para sustituir servicios de base nacional con filiales extranjeras autónomas. Una aerolínea de una región podría adquirir, por ejemplo, una aerolínea de otra región y abandonar de este modo sus propios servicios en dicho mercado.

4.6 A la base de la críticamente enfermiza situación de muchas aerolíneas internacionales se encuentra, por encima de todo, la incesante búsqueda de un mayor porcentaje del mercado. La ruptura del vínculo entre nacionalidad y designación corre el peligro de reforzar esta mala conducta, al promover el desarrollo mediante adquisiciones y permitir un movimiento global libre del capital de la aviación, que podría llevar a la reubicación de la actividad en los puntos con mayor rentabilidad comercial, es decir, en puntos con el coste más bajo. Lo que WP/7 no soluciona es la manera como gestionar dicho proceso de forma que asegure el derecho de participación de todas las naciones, proteja las funciones de interés público de la aviación e impida el dumping social, el dumping de la seguridad operacional y protección de la aviación.

5. MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE PIDE A LA CONFERENCIA

5.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) tomar nota del contenido de este documento;
- b) concluir que el criterio de propiedad y control nacionales debería retenerse, en aras de la estabilidad, fiabilidad y seguridad económica de la provisión del transporte aéreo;
- c) concluir que los Estados deberían retener medios reglamentarios efectivos, que permitan cumplir con la dimensión de interés público de los servicios de transporte aéreo;
- d) invitar a la OACI a que lleve a cabo nuevos trabajos para identificar medidas, que eviten el dumping de la seguridad operacional y de la protección de la aviación;
- e) invitar a la OACI a seguir vigilando los acontecimientos relacionados con la liberalización de la propiedad y control del transporte aéreo y a hacer frente a las cuestiones afines, según se requiera.