



ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

A35-WP/136
EC/20
9/9/04
Español, francés
e inglés únicamente¹

ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 27: Reglamentación de los servicios internacionales de transporte aéreo y resultado de la quinta Conferencia mundial de transporte aéreo

SALVAGUARDIAS EN LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA Y PAPEL DE LA MANO DE OBRA DE LA AVIACIÓN

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

RESUMEN

En este documento de trabajo, la ITF pone de relieve algunos de los resultados de la quinta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo y presenta recomendaciones específicas relativas a las medidas de seguimiento a adoptar por parte de los Estados y de la OACI.

En el párrafo 6 se encontrarán las medidas cuya adopción se pide a la Asamblea.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La quinta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/5) constituyó un hito en la evolución de la reglamentación económica mundial del transporte aéreo. Entre los distintos temas interconectados tratados por la Conferencia se contaron: a) el reconocimiento de los aspectos de seguridad operacional y protección de la aviación de la liberalización, b) la necesidad de participación de todas las partes interesadas en la evolución de la reglamentación económica, c) la aprobación de diversos medios de liberalización a aplicar flexiblemente al ritmo y discreción de los Estados, d) el continuado papel central de la OACI en el acceso al mercado y en el comercio en servicios de transporte aéreo.

1.2 En líneas generales, la ITF se muestra escéptica por cuanto a los supuestos beneficios de la desreglamentación y liberalización del transporte aéreo. En la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo preguntamos, en particular, si una de las características de la liberalización podría ser que ahondara

¹ Las versiones en español, francés e inglés fueron suministradas por la ITF.

las depresiones del ciclo económico y limitara la capacidad de los Estados para adoptar medidas de crisis en sus intereses económicos estratégicos.

1.3 A pesar de ello, y teniendo en cuenta que la liberalización y sus consecuencias son ya realidad, una prioridad desde nuestro punto de vista es mitigar las peores consecuencias del ‘dumping’ de la seguridad y del ‘dumping’ social, a las que la liberalización podría llevar. Dentro de un mundo globalizado, es asimismo importante conseguir que las medidas y relaciones económicas, liberalizadas o no, permanezcan bajo el amplio régimen reglamentario de la OACI. En tanto en cuanto algunos Estados han aplicado planteamientos liberalizados, estimamos que es apropiado que la OACI haga frente a esta situación, permisivamente más bien que por prescripción, mediante la provisión de un marco en el que se tenga debidamente en cuenta el mandato de la Organización por cuanto a la seguridad operacional y protección de la aviación y su respeto por la soberanía nacional.

1.4 La ITF participó activamente en la Conferencia, habiendo centrado particularmente su atención sobre los principios y medidas de salvaguardia. A este fin, presentamos documentos de trabajo sobre la propiedad y control de las compañías aéreas, sobre el alquiler de aeronaves y los aspectos jurisdiccionales de la nacionalidad de la matrícula de aeronaves y sobre el acceso a los mercados, en los que insistimos, en especial, sobre la seguridad y riesgos y salvaguardias de carácter social. En líneas generales, nuestras preocupaciones fueron claramente reconocidas y se reflejaron específicamente en las 67 conclusiones aprobadas.

1.5 El extraordinario nivel de consenso conseguido en la ATConf/5 se vio reflejado en la Declaración de principios mundiales para la liberalización del transporte aéreo internacional, aprobada por 145 Estados y 26 organizaciones, con inclusión de la ITF. La ITF acogió favorablemente el énfasis asignado en dicha declaración a la participación efectiva, sostenida y beneficiosa de todos los Estados en el transporte aéreo internacional; el respeto a la soberanía nacional; la provisión de medidas preferenciales para los países en desarrollo; el reconocimiento de las exigencias del servicio público; y el debido respeto a los intereses de todas las partes interesadas.

1.6 El informe del Consejo, contenido en el documento A35-WP/9 de la Secretaría, identifica diversas decisiones dimanantes de la Conferencia y propone enmiendas al Apéndice A de la Resolución A33-19 de la Asamblea para poner al día la *Declaración refundida de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo*, a la luz de las conclusiones, recomendaciones de las cláusulas modelo y declaración de la Conferencia.

1.7 La ITF cree, sin embargo, en la necesidad de que los resultados de la Conferencia se consideren de forma unitaria y, en particular, en la necesidad de que las recomendaciones en las que se alienta a los Estados a considerar la liberalización se vean dentro del contexto de los principios generales y medidas de salvaguardia aprobados por la Conferencia. Fue precisamente esta combinación de resultados lo que hizo posible llegar a un consenso entre Estados con planteamientos muy distintos por cuanto a la liberalización económica.

1.8 Desde el punto de vista de la ITF, merecen particular mención tres de los principios de salvaguardia establecidos en la conferencia.

2. SEGURIDAD OPERACIONAL Y PROTECCIÓN DE LA AVIACIÓN

2.1 El primero fue la primacía asignada a la seguridad operacional y protección de la aviación. La Conferencia concluyó que *la liberalización económica tiene consecuencias para la reglamentación de la seguridad operacional y protección de la aviación...* [1.2, a)] *...En un entorno económico liberalizado, es necesario no solamente mantener sino también fortalecer la reglamentación*

de la seguridad operacional y protección de la aviación... [1.2, b)] ...al introducir la liberalización económica, los Estados deberían asegurarse de que la seguridad operacional y protección de la aviación no se ven comprometidas por consideraciones de carácter comercial... [1.2, c)]. La ITF no estuvo sola a la hora de expresar preocupación sobre la introducción de banderas de conveniencia en la industria del transporte aéreo o de plantear preguntas sobre la capacidad de las estructuras reglamentarias nacionales para proporcionar una supervisión eficaz de seguridad de los operadores globalizadores y empresas multinacionales del transporte aéreo.

2.2 Esta realidad se vio claramente reconocida en las conclusiones: *...El cambiante entorno reglamentario y operacional en el transporte aéreo internacional exige el desarrollo de nuevos dispositivos reglamentarios capaces de adaptarse a los cambios...Ello requiere una cooperación internacional total y el esfuerzo concertado de todos los estados contratantes, órganos regionales de la aviación, la industria y todos los demás participantes en el sector de la aviación [1.2, d)].* La ITF contribuirá sin duda a la cooperación y esfuerzos concertados a que se ha hecho mención.

3. LIBERALIZACIÓN PERMITIDA MÁS BIEN QUE PRESCRIPTIVA

3.1 El segundo principio de salvaguardia guarda relación con la naturaleza permisiva de las conclusiones. Al facilitar una mayor liberalización en aquellos Estados que ya habían puesto en marcha la liberalización o que estaban considerando hacerlo, se prestó debida atención a la soberanía: *existe una necesidad consiguiente de flexibilidad en las medidas reglamentarias asociadas para permitir que todos los Estados sigan su propio planteamiento, a su propio paso, a la vez que se acogen los planteamientos elegidos por otros [2.1, d)].* Frases tales como “*debería prestarse debida atención a...*” y “*los Estados puedan elegir...*” y “*utilizar como opción a su propia discreción y de manera flexible...*”, aparecen regularmente en las conclusiones, particularmente al referirse a los medios elaborados para facilitar las medidas liberalizadas. En particular, la Declaración afirmaba que *cada Estado determinará su propio camino y su propio ritmo de cambio en la reglamentación del transporte aéreo internacional, de manera flexible y utilizando acuerdos bilaterales, subregionales, regionales, plurilaterales o globales, de acuerdo con las circunstancias (4.4).*

3.2 Este planteamiento se ve reflejado en la primera cláusula de los *considerandos* propuesta por la Secretaría para su inclusión en la revisión de A33-19. La ITF presta su apoyo a ello.

4. LA MANO DE OBRA COMO PARTE INTERESADA

4.1 El tercer sector de progreso por cuanto a los principios de salvaguardia fue el acuerdo de que, por cuanto respecta a los cambios económicos e industriales, la mano de obra de la aviación es una importante parte interesada.

4.2 La quinta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo se desarrolló contra el trasfondo de la más grave crisis económica que ha tenido que padecer la industria. Un gran número de aerolíneas estaba experimentando dificultades financieras extremas y algunas habían quebrado. De manera similar, los proveedores de servicios en el control del tránsito aéreo, mantenimiento, tramitación y servicios de provisión de alimentos estaban experimentando también serios problemas de liquidez. Era, pues, necesario restaurar la confianza de los pasajeros mediante la introducción de cambios fundamentales en los procedimientos operacionales y de seguridad. En el momento de convocarse la Conferencia, los problemas de SAR y el comienzo de la guerra de Irak sirvieron para intensificar la presión experimentada por la industria.

4.3 En un documento de trabajo presentado ante la Conferencia por la Organización Internacional del Trabajo, se puso de relieve el positivo papel desempeñado por los sindicatos, asociaciones profesionales y trabajadores de la aviación y su respuesta a estos retos económicos e industriales sin precedentes. En dicho documento, la OIT llamó la atención sobre la reunión tripartita mundial de la aviación, convocada por la OIT en febrero del 2002, para encontrar una solución a la crisis económica. En dicha reunión (primer acontecimiento sectorial de este género en más de una década), las organizaciones de empleadores y de trabajadores colaboraron con los gobiernos para preparar un plan de acción que permitiera hacer frente a la crisis.

4.4 En la quinta Conferencia, los Estados, junto con las organizaciones internacionales, reconocieron la contribución aportada por los empleados de la aviación en apoyo de su industria. La Conferencia vino a reforzar, en particular, el reconocimiento de la mano de obra como parte interesada de la industria, principio reflejado por primera vez en la cuarta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo, mediante una serie de referencias específicas en los textos aprobados.

4.5 La Declaración incluye lo siguiente: *El objetivo de la evolución reglamentaria en marcha es crear un entorno en el que el transporte aéreo internacional pueda desarrollarse y florecer de manera estable, eficiente y económica, sin comprometer la seguridad operacional y protección de la aviación, respetando, a la vez, las normas sociales y laborales* (4.1). Como principio general, se declaró que *la OACI y sus Estados contratantes, junto con la industria del transporte aéreo y otras partes interesadas en la aviación civil, colaborarán para conseguir que el transporte aéreo internacional siga desarrollándose de manera que... [...] se tengan debidamente en cuenta los intereses de todas las partes interesadas, con inclusión de las aerolíneas y demás operadores, los usuarios, los aeropuertos, las comunidades, la mano de obra y los proveedores de servicios de turismo y de viajes* [1.1, 1)].

4.6 Las Conclusiones de la Conferencia fueron aún más específicas por cuanto respecta al impacto de la liberalización sobre la mano de obra de la aviación y a la importancia de la participación de la mano de obra en la evolución de la reglamentación económica:

La liberalización puede tener consecuencias de diversa índole para la mano de obra, que debería continuar participando como importante parte interesada en el desarrollo de la industria del transporte aéreo. Los Estados deberían observar y respetar la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y adoptar las medidas necesarias para promover el diálogo social con la participación activa de la mano de obra, como medio para encontrar soluciones innovativas y socialmente responsables. [1.1, f)].

Al liberalizar las condiciones para la designación y autorización de aerolíneas, los Estados deberían asegurarse de que se tiene debidamente en cuenta el impacto económico y social, con inclusión de las preocupaciones de la mano de obra... [2.1, e)].

5. MEDIDAS DE SEGUIMIENTO

5.1 Por cuanto respecta al ‘dumping’ de la seguridad operacional, la Conferencia confirmó los principios importantes y planteó nuevos retos, que los Estados y las demás partes interesadas deberán solucionar colectivamente. La ITF está dispuesta a aportar su contribución.

5.2 En relación con el ‘dumping’ social y con la necesidad de respetar las normas sociales y laborales, la Conferencia dio un importante paso adelante al reconocer oficialmente estos asuntos. En nuestra opinión, la mejor salvaguardia contra el ‘dumping’ social es la activa participación de los trabajadores de la aviación y de sus sindicatos en el desarrollo de la política económica, industrial y de

empresa. Las conclusiones de la Conferencia sobre el papel de la mano de obra como parte interesada, sobre la importancia de la participación y sobre los beneficios del diálogo social representan una positiva y pragmática respuesta al problema del ‘dumping’ social.

5.3 Valga señalar, sin embargo, que el documento de trabajo WP/9 de la Secretaría guarda silencio sobre la manera como podrían impulsarse en la práctica estas conclusiones de la Conferencia. Por consiguiente, recomendamos la adopción de medidas por parte de la Asamblea para dar solución a estas deficiencias.

5.4 Por cuanto respecta a las medidas a adoptar por parte de los Estados, quisiéramos alentar el desarrollo del diálogo social y la inclusión de representantes de la mano de obra en las delegaciones nacionales empeñadas en la negociación de acuerdos de servicio aéreo internacional, tal como ya lo están practicando en la actualidad algunos Estados, junto con una participación más amplia de la mano de obra en el desarrollo de la normativa y política sobre la aviación nacional.

5.5 En conexión con las medidas a adoptar por la OACI, quisiéramos que se hicieran mayores esfuerzos por incorporar la mano de obra en las estructuras de toma de decisiones económicas de la organización, particularmente, por cuanto respecta al Grupo de reglamentación de transporte aéreo (ATRP) y a los futuros seminarios regionales y mundiales propuestos en WP/9.

5.6 La revisión propuesta de A33-19 para poner al día la *Declaración refundida de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo* a la luz de los resultados de la Conferencia tampoco habla de algunas de las salvaguardias de los resultados. Por ejemplo, solamente se hace una referencia somera a la seguridad en el texto actual y ninguna con respecto al papel de las partes interesadas. Consideramos que esto podría remediarse mediante la adición de una nueva cláusula *considerando* a la Sección II extraída del texto completo del párrafo 4.1 de la Declaración, unánimemente aprobado por los Estados y organizaciones participantes en la Conferencia, con inclusión de la referencia a las partes interesadas extraída del texto de 1.1, 1) de las conclusiones de la Conferencia, que dice:

Considerando que el objetivo de la evolución normativa en curso es crear un contexto en el que el transporte aéreo internacional pueda desarrollarse y florecer de una forma estable, eficiente y económica, sin comprometer la seguridad operacional ni la seguridad de la aviación y respetando al mismo tiempo las normas sociales y laborales y teniendo debidamente en cuenta los intereses de todas las partes interesadas.

5.7 Si bien algunas de las palabras anteriores se encuentran también dentro del segundo *considerando* propuesto en el Apéndice a WP/9, su intención es muy distinta. La ITF presta su apoyo a ambos textos.

6. DECISIÓN DE LA ASAMBLEA

6.1 Se invita a la Asamblea a:

- a) tomar nota de este informe sobre algunos de los resultados y labor de seguimiento de la quinta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo; y
- b) apremiar a todos los Estados contratantes a adoptar las medidas necesarias para promover el diálogo social con la participación activa de la mano de obra, como medio para encontrar soluciones innovativas y socialmente responsables;

- c) invitar al Consejo a que, en su labor en el sector del transporte aéreo, ofrezca oportunidades apropiadas a la participación de la mano de obra, como importante parte interesada reconocida; y
- d) revisar la propuesta enmienda al Apéndice A de la Resolución A33-19 de la Asamblea en el párrafo 5 anterior, con vistas a su aprobación dentro del punto 31 del orden del día.

— FIN —