

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

Montreal, 24 a 29 de Marzo 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

2.2: Acceso a los mercados

3: Análisis de un modelo de acuerdo de servicios aéreos

4: Consideración de un marco mundial para la liberalización en curso

4.1: Mecanismos para facilitar la liberalización en el futuro

4.2: Declaración de principios mundiales para el transporte aéreo internacional

ASUNTOS DE POLÍTICAS LABORALES Y SOCIALES A SER CONSIDERADOS EN RELACIÓN CON LIBERALIZACIÓN DE TRANSPORTE AÉREA INTERNACIONAL

(Presentado por la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Línea Aérea)

NOTA DE INFORMACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Línea Aérea (IFALPA) es una federación internacional constituida por 92 asociaciones nacionales autónomas de pilotos de líneas aéreas comerciales. En conjunto, IFALPA representa a los pilotos empleados por casi la mayoría de las líneas aéreas alrededor del mundo. IFALPA ha tenido reconocida su condición de observador en la OACI desde 1948 y de observador permanente ante la Comisión de Aeronavegación desde 1960. En esta posición la Federación ha participado en el desarrollo de virtualmente todas las reglas y normas de la OACI y ha desempeñado un papel integral en la creación del sistema de transportación más seguro en el mundo. Es esencial que cualquier cambio regulador propuesto en esta Conferencia no tenga el efecto de reducir el nivel de seguridad del sistema.

1.2. El propósito principal de IFALPA en introducir este documento es para llamar la atención respecto a las necesidades e intereses de un importante grupo de inversionistas en la industria de transportación aérea internacional cuyos intereses son frecuentemente olvidados o ignorados cuando son considerados asuntos de reforma reguladora o liberalización -- principalmente, trabajadores de líneas aéreas. Las Recomendaciones de la Conferencia mundial de transporte aéreo de 1994 (Apartado 1.g.7) reconocieron que "cualquier cambio que se acerque a la regulación del transporte aéreo internacional debía tener la

¹ Versión en español y francés proporcionada por la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Línea Aérea (IFALPA)

consideración apropiada ... a los intereses de **todos** los inversionistas en la industria del transporte aéreo internacional, incluyendo líneas aéreas, usuarios, aeropuertos, intermediarios de distribución y **trabajadores.**” Este objetivo es repetido en el Apartado 4 del Informe del Grupo de expertos sobre reglamentación de los servicios de transporte aéreo -- Décima reunión (ATRP/10). Hasta ahora ni el Informe ATRP ni alguno de los documentos de trabajo preparados para la Conferencia mundial de transporte aéreo 2003 trata los intereses de los empleados de líneas aéreas o analiza el impacto en esos intereses de cualquiera de los cambios reguladores propuestos. Es imperativo que se ponga más atención a estos asuntos, y que cualquier recomendación y trabajo constante que resulte de esta Conferencia reconozca de manera afirmativa y trate totalmente el impacto potencial de cualquiera de los cambios propuestos a la estructura reguladora del transporte aéreo respecto al trabajo en las líneas aéreas.

1.3. Todo país industrializado en el mundo tiene leyes y regulaciones domésticas que protegen y promueven los derechos laborales así como el bienestar social. Aunque dichas leyes y regulaciones frecuentemente hacen la competencia más difícil o las negociaciones más costosas, los gobiernos han reconocido desde hace mucho tiempo la importancia de alcanzar un balance entre la libertad de negociación y la eficiencia por un lado y el bienestar laboral por el otro. Sería ciertamente anómalo si los mismos países que reconocen de manera doméstica la necesidad de dicho balance fuesen a ignorarlo totalmente cuando consideraran una reforma reguladora internacional.

1.4 El resto correspondiente a este Documento de Trabajo identificará las implicaciones de las políticas de trabajo y sociales de ciertos asuntos específicos en la agenda de esta Conferencia, y explorará como varias medidas de liberalización propuestas que podrían afectar las necesidades e intereses de los trabajadores de líneas aéreas.

2. **CUESTIÓN 2: EXAMEN DE ASPECTOS CLAVE DE LA REGLAMENTACIÓN EN LA LIBERALIZACIÓN**

2.1. **Propiedad y control de los transportistas aéreos.** El requisito tradicional de que las líneas aéreas designadas por un país deben ser “sustancialmente propiedad de y efectivamente controladas” por el gobierno de ese país o por sus nacionales, se encuentra bajo creciente ataque por parte de los defensores de la liberalización. Las notas del Informe ATRP/10 respecto a que los partidarios de la eliminación de estos requisitos los perciben como “la más grande barrera para una más amplia liberalización así como una limitación para el acceso al financiamiento internacional.” El Informe adopta la recomendación del Secretariado en el sentido de que el requisito de propiedad y control sea reemplazado por un requisito en el que la línea aérea designada tenga su “lugar principal de trabajo” en el territorio del país que designa y que el país tenga “control regulador efectivo” de la línea aérea.

2.1.1. La decisión de la Corte Europea de Justicia de noviembre 2002 de que las cláusulas de nacionalidad en los acuerdos bilaterales concluidos entre un número de estados Europeos y los Estados Unidos que fueron contrarios a la ley de la Comunidad Europea podría tomarse en principio como una decisión opuesta a “las medidas de propiedad y control”. Sin embargo, lo que la Corte Europea ha decidido actualmente es meramente el hecho de que los acuerdos de servicios de transporte aéreo firmados entre Estados Miembros y Terceros debería respetar las reglas de la Comunidad aplicables en el Mercado Individual de la Aviación Europea. El proceso de liberalización que ha ocurrido dentro de la Unión Europea no debería ser considerado como un modelo para cambiar la más amplia estructura reguladora de la aviación internacional. El proceso de liberalización iniciado en la Unión Europea en 1993 fue parte de un proceso de integración más amplio entre sus Estados Miembros, incluyendo un proceso extensivo de armonización, a nivel de campo de acción para todos los inversionistas en la industria de la Unión Europea. Aunque todavía existen divergencias en el Mercado Individual de la Aviación Europea que tienen consecuencias en el mercado, el objetivo de la convergencia y equivalencia debería ser prioritario en cualquier proceso de liberalización propuesto.

2.1.2. Ni el Informe ATRP/10 ni el documento de trabajo del Secretariado que lo ha precedido (ATRP/10-WP/5) han tratado las implicaciones laborales y sociales de eliminar el requisito de propiedad y control. En virtud de que la legislación laboral y social es de alcance nacional, los derechos legales, protección y beneficios que los trabajadores de líneas aéreas disfrutaban son aquéllos estipulados por las leyes del país bajo el cual la línea aérea es establecida. La eliminación del requisito de propiedad y control

proporcionaría a los propietarios de líneas aéreas la capacidad de elegir el país para su establecimiento, para establecer líneas aéreas subsidiarias en diferentes países, o inclusive para emigrar de un país a otro. Podrían tomar esas decisiones basados en el país cuyas leyes laborales y sociales ofrecen los menores beneficios y protección a los trabajadores, limitadas únicamente por restricciones en sus derechos de ruta. El efecto sería colocar en una desventaja competitiva creciente a las líneas aéreas de esos estados con la más amplia legislación laboral y social. Además, las condiciones de vida y profesional de los empleados de esas líneas aéreas estarían en peligro de ser minadas a través de la pérdida de sus acciones en el mercado, migración de sus líneas aéreas (totalmente o en parte) a otros países, o cambios en las leyes laborales y sociales de su propio país surgidas como resultado de presión competitiva por parte de otros países. Finalmente, la capacidad de las líneas aéreas de establecer subsidiarias extranjeras podría llevar al reajuste o desaparición de líneas aéreas domésticas, con la consecuente contribución de pérdidas de empleo y económicas.

2.1.3. La eliminación del requisito de propiedad y control permitiría también a las líneas aéreas establecer compañías aéreas multinacionales de valores con líneas aéreas afiliadas en múltiples países. Esto posibilitaría a la compañía de valores para destinar los vuelos a una línea aérea afiliada u otra con base en el país cuyas leyes laborales y sociales sean más favorables, a una línea aérea cuyos empleados tienen más voluntad para acceder a las necesidades y demandas de la administración. La habilidad de la administración de una línea aérea para enfrentar a un grupo de empleados contra otro de esta manera podría bien debilitar o destruir la capacidad de los empleados de cualquier filial individual para lograr un contrato colectivo de trabajo, de manera efectiva. Además, mientras las leyes que manejen las relaciones laborales sean de alcance nacional, no habría una manera efectiva para que los empleados de líneas aéreas afiliadas en diferentes países se unan como una agrupación individual.

2.1.4 Debido a estas preocupaciones, los requisitos de propiedad y control no deberían eliminarse a menos que una estructura legal se establezca para proporcionar una condición social y protección laboral con derechos aplicables. La existencia de estos requisitos no excluye la negociación de excepciones específicas en base a caso por caso en donde dicha medida se encuentra para servir los legítimos intereses económicos de las partes y no se afectan de manera adversa los intereses laborales. Pero la regla general de que una línea aérea designada debe ser sustancialmente propiedad de y efectivamente controlada por el gobierno o por los nacionales del gobierno que designa deberían ser preservados como protección esencial en contra del uso de “banderas de conveniencia” que minan las condiciones laborales y sociales.

2.2. **Acceso a los mercados.** Las propuestas para liberalizar las reglas relacionadas con el acceso al mercado también levantan preocupación laboral y social en virtud de las variaciones existentes en las leyes laborales y sociales y en las políticas de un país a otro. Por ejemplo, la existencia de tales diferencias es una razón importante por la que el cabotaje no debería ser permitido. A una línea aérea extranjera no debería permitírsele nunca competir en el mercado doméstico de otro país, puesto que no está sujeta a las leyes nacionales de ese país -- incluyendo sus leyes laborales y sociales. En gran parte por esta misma razón, creemos que a las líneas aéreas no se les deberían conceder los derechos de “Séptima Libertad” para proporcionar servicio entre dos países ni tampoco de aquél con cuyas leyes sociales y laborales estén obligadas. Las operaciones de Séptima Libertad son, en efecto, equivalentes a una “bandera de conveniencia”, en la que la línea aérea que proporciona el servicio puede competir como si estuviera registrada en uno de los estados para dar el servicio, pero sin tener que cumplir con las leyes domésticas de uno u otro. Nuevamente aquí, la flexibilidad puede proporcionarse a la concesión de los derechos de Séptima Libertad en base a caso por caso, en donde dicha medida se justifica económicamente y los intereses laborales y sociales no son perjudicados.

2.2.1. Otro asunto bajo el encabezado de “Acceso a los mercados” que involucra preocupaciones de tipo laboral y social es aquél de arrendamiento traspasado. Bajo este arreglo de renta traspasada, una línea aérea arrendataria utiliza las aeronaves y tripulación de la línea aérea arrendadora para proporcionar servicios de transporte aéreo que de lo contrario, la línea aérea arrendataria proporcionaría con sus propias aeronaves y tripulación. Este arreglo puede obviamente trabajar en detrimento de los empleados de la línea aérea arrendataria, particularmente cuando los salarios y beneficios de la arrendadora son inferiores a los de la arrendataria, o en donde las leyes laborales y sociales del país de la arrendadora proporcionan menos protección y pocos derechos a los empleados que los correspondientes al país de la arrendataria. En situaciones en que los salarios y las condiciones de trabajo de los empleados de líneas aéreas han sido establecidos desde hace mucho tiempo por contrato colectivo de trabajo, la capacidad de una línea aérea para

proporcionar servicios vía arrendamiento de renta traspasada puede también interferir con el proceso de contratación. En virtud de estas preocupaciones, así como de los asuntos de seguridad que el arrendamiento traspasado origina pero que están más allá del alcance de este documento, es totalmente apropiado para cada gobierno regular la extensión en la cual sus propias líneas aéreas pueden entrar en acuerdos de arrendamiento traspasado. La mayoría de los acuerdos internacionales de servicios aéreos preservan esta autoridad para cada parte firmante, y creemos que deberían continuar haciéndolo de esta manera.

3. **CUESTIÓN 3: ANÁLISIS DE UN MODELO DE ACUERDO DE SERVICIOS AÉREOS**

3.1. El convenio modelo de servicios aéreos debería ser revisado a fin de reflejar los principios esbozados anteriormente con respecto a propiedad y control, operaciones de Séptima Libertad y arrendamiento traspasado.

4. **CUESTIÓN 4: CONSIDERACIÓN DE UN MARCO MUNDIAL PARA LA LIBERALIZACIÓN EN CURSO**

4.1.1. **Mecanismos para facilitar la liberalización en el futuro.** Los empleados de líneas aéreas, particularmente aquéllos que trabajan a bordo de las aeronaves que operan rutas internacionales, son inversionistas cuyos intereses serían afectados con los cambios en la regulación del transporte aéreo internacional.

4.1.2. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es la agencia especializada de las Naciones Unidas que busca la promoción y desarrollo de los derechos laborales internacionales. ILO a formulado normas laborales internacionales y proporciona asistencia técnica y servicios de asesoría respecto a la ley laboral, relaciones industriales y condiciones de trabajo.

4.1.3 En enero de 2002, OIT celebró una reunión tripartita para discutir las consecuencias sociales y de seguridad de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. En el informe final de esa reunión, OIT emitió un número de recomendaciones en cuanto a mayores medidas que deberían tomarse. Entre las medidas recomendadas estaba el participar en esta Conferencia y emprender, de manera conjunta con la OACI, un estudio del impacto en las prácticas de empleo y en las prácticas de empleo y seguridad originadas por la reestructuración en la industria de la aviación. La Conferencia destacó asimismo la naturaleza altamente cíclica de la industria de la aviación y acordó que la estabilidad a largo plazo del sector es muy importante tanto desde un punto de vista regulador, como económico. Por esta razón, los gobiernos deberían tener los medios y recursos para asegurar la vigilancia efectiva de todos los componentes de una industria global creciente y todavía desigual.

4.1.4 En cualquier programa futuro de trabajo desarrollado por la Conferencia, debería de existir un reconocimiento explícito de que los trabajadores de líneas aéreas son uno de los inversionistas cuyos intereses deben de ser considerados en la evaluación de cualquier cambio regulador propuesto. Para asegurar la adecuada identificación y consideración de dichos intereses, el mecanismo para tal programa futuro de trabajo debería ofrecer la participación tanto de IFALPA como de la Organización Internacional del Trabajo.

4.2 **Declaración de principios mundiales para el transporte aéreo internacional.** No puede discutirse que las contribuciones de los trabajadores de líneas aéreas han resultado en el sistema de transportación más seguro y eficiente que alguna vez se haya dispuesto e implementado. Consecuentemente, cualquier cambio a un sistema que ha servido tan admirablemente al propósito pretendido debe ser implementado únicamente después de que se ha asegurado que la degradación de las altas normas de la actualidad no ocurrirá como resultado de una mayor alteración en los derechos sociales y económicos de los trabajadores de líneas aéreas. Cualquier declaración de principios globales que surja de la Conferencia debería incluir una declaración reconociendo la contribución proporcionada por parte de los trabajadores de líneas aéreas al sistema mundial de transportación aérea, y la necesidad de garantizar que las necesidades e intereses legítimos de dichos trabajadores se han tomado en cuenta totalmente para desarrollar y administrar las reglas que manejan el transporte aéreo internacional.