



## 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**

**2.1: Acceso a los mercados**

**2.2: Propiedad y control de los transportistas aéreos**

**2.4: Competencia leal**

**2.6: Impuestos y otros gravámenes sobre el transporte aéreo internacional**

**2.7: Aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea**

**2.8: Aplicación de las políticas y orientaciones de la OACI**

#### **LA NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA PARA ABORDAR LAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS DE LA CONTINUACIÓN DE LA LIBERALIZACIÓN: ¿CONTRIBUIRÁ EL MODELO DE “BANDERAS DE CONVENIENCIA” A LA SOSTENIBILIDAD DE LA AVIACIÓN CIVIL?**

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

#### **RESUMEN**

Esta nota de estudio analiza las principales repercusiones de la desregulación y de la liberalización de la aviación desde el año 2000, prestando especial atención a los trabajadores y trabajadoras de la aviación civil y a la presencia cada vez mayor de supuestos de “banderas de conveniencia” en el sector de aerolíneas de la industria.

Además, examina las principales lecciones al respecto extraídas de la ATConf/5 y toma nota de la significativa ausencia de dos importantes principios en la documentación elaborada para la presente ATConf/6, a saber: la aplicación de salvaguardias fundamentales tanto para la seguridad y la protección como para el personal de la aviación.

Finalmente, el documento ofrece varias conclusiones y recomendaciones encaminadas a corregir las graves deficiencias identificadas, con el fin de establecer las bases para el desarrollo de una estrategia global y efectiva que permita abordar las consecuencias negativas de la desregulación y de la liberalización continuada que se está considerando en la presente ATConf/6.

**Medidas propuestas a la Conferencia:** Se invita a la Conferencia a convenir en las recomendaciones que figuran en el párrafo 7.

<b>Referencias:</b>	Los textos de referencia de la ATConf/6 pueden consultarse en <a href="http://www.icao.int/meetings/atconf6">www.icao.int/meetings/atconf6</a> .
---------------------	--

<sup>1</sup> Las versiones en español, árabe y francés fueron proporcionadas por la ITF.

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (“ITF”) fue fundada en 1896 y hoy representa a 4,5 millones de trabajadores y trabajadoras de todos los medios de transporte en el mundo entero, incluida la aviación civil. Los sindicatos afiliados a la ITF representan a 650 000 trabajadores y trabajadoras del transporte aéreo en 147 países.

1.2 El objetivo del presente documento es analizar las lecciones que podemos extraer de la desregulación y liberalización de la aviación hasta la fecha; identificar los principios clave que deberían guiar la labor de la Sexta Reunión de la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (“ATConf/6”); y presentar recomendaciones concretas y prácticas para responder a las necesidades e intereses de los trabajadores y trabajadoras de la aviación civil: una de las partes integrantes clave de la industria del transporte aéreo internacional que, con demasiada frecuencia, es ignorada u olvidada cuando se debate la ampliación de la desregulación y la liberalización.

## 2. LAS LECCIONES DE LA DESREGULACIÓN Y DE LA LIBERALIZACIÓN DE LA AVIACIÓN

2.1 Luego de tres décadas, la desregulación y la liberalización no consiguieron cumplir muchas de sus promesas: no mejoraron los niveles de servicio y ciertos sectores del mercado defienden ofrecer menores servicios. Además, a pesar de la liberalización, el margen beneficios y de rendimiento del capital no presenta una mejora y se mantiene en niveles que sencillamente no son propicios para atraer capital.

2.2 Hay un creciente proceso de consolidación en todas las partes que conforman la industria de la aviación. En algunos países, la industria asumió una estructura oligopolística desreglamentada. La desregulación y la liberalización han hecho además más vulnerable a esta industria ante las crisis externas y las recesiones cíclicas e imprevistas tuvieron consecuencias más ruinosas.

2.3 Dentro de esta tendencia general, el auge del modelo de operar de la aerolínea “de bajo coste” vino a perturbar aún más la industria y tuvo repercusiones de calado, especialmente perniciosas para los trabajadores y trabajadoras del sector. El modelo de “bajo coste” se contraponen al modelo de “tarifas bajas”, especialmente en su enfoque hacia la mano de obra.

2.4 Los trabajadores y trabajadoras del transporte aéreo vienen siendo utilizados repetidamente, y cada vez más desde 2000, como el principal amortiguador para manejar los efectos de la desregulación, de la liberalización, de los ciclos económicos periódicos y de las crisis externas que atraviesa la industria. Muchos ingenieros, personal de gestión del tránsito aéreo, técnicos, personal de tierra, de catering, pilotos y tripulantes de cabina perdieron sus empleos. Quienes permanecen han sufrido recortes en sus salarios y en sus pensiones, un aumento de la carga de trabajo, el deterioro de sus condiciones laborales y viven bajo la constante amenaza de espectaculares colapsos, quiebras o fusiones entre compañías.

2.5 La Sección de Aviación Civil de la ITF acometió un estudio de alcance mundial entre todos sus sindicatos afiliados, en 116 países de todas las regiones del planeta, para examinar la problemática del estrés y la fatiga entre las tripulaciones de cabina, el personal de tierra y los agentes de servicios de tránsito aéreo. Los resultados de dicho estudio son preocupantes: revelaron un declive constante de las condiciones en las que laboran estos tres grupos ocupacionales, en todas las regiones del mundo, entre 2000 y 2007. El estrés y la fatiga entre el personal de aviación civil se convirtió en un problema de alcance mundial entre el año 2000 y 2007, y viene empeorando progresivamente desde 2000.

2.6 Las empresas expresan su preocupación por las dificultades que encuentran para atraer a una “nueva generación” trabajadores a la aviación. El empeoramiento de las condiciones laborales no ayudará y suscitará más problemas a la sostenibilidad de la industria.

2.7 Además, cada vez hay más pruebas que demuestran que, una vez liberalizado el mercado, las aerolíneas están reestructurando sus operaciones progresivamente para dar lugar a escenarios típicos de las “banderas de conveniencia” marítimas.

2.8 La ITF, por su carácter de organización multimodal, tiene en su haber una prolongada experiencia con las consecuencias del “desabanderamiento” en el sector marítimo. De hecho, la ITF inventó el término “bandera de conveniencia” ya en 1958. En el sector marítimo, la disociación entre propiedad, nacionalidad y la supervisión de la seguridad y de la normativa permitieron a algunos armadores imponer a su mano de obra las mínimas condiciones de empleo posibles, y someter sus operaciones a las más relajadas normas de seguridad y de supervisión.

2.9 En el sector marítimo, buques y flotas pueden ser “desabanderados” para matricularlos en países (incluso en naciones sin costa y sin tradición marítima, como por ejemplo Mongolia) que ofrecen en la posibilidad de eludir impuestos, e imponen unas condiciones, estándares laborales y normas de seguridad de menor costo, además de unas estructuras de inspección y supervisión de la seguridad deficientes. El “desabanderamiento” está, en general, motivado por el deseo de ahorrar costos (y en concreto de pagar menos impuestos) o de escapar al control normativo efectivo del Estado en el que está radicado el propietario beneficiario del buque o de la flota. Es la privatización última de la reglamentación. Si un propietario no está satisfecho con lo que le impone una autoridad normativa, abandona ese pabellón y busca otro más conveniente o más sumiso.

2.10 La ITF ha jugado un papel clave en la reducción de los efectos negativos que este sistema tiene sobre la gente de mar. Cabe destacar que, hoy día, más de 11 500 buques están cubiertos por convenios colectivos negociados internacionalmente.

2.11 Resultan sorprendentes los paralelismos cada vez mayores que encontramos entre la aviación civil de hoy y los escenarios de “desabanderamiento” tradicionales en el sector marítimo. Ya existen, y van en aumento, registros offshore para aeronaves de la aviación civil en Aruba, Bermudas, Irlanda, Malta, Georgia y Lituania. También existen registros offshore para aviones privados en las Islas Caimán, la Isla de Man y San Marino. Las razones que motivan la matriculación en dichos registros offshore señalan los impuestos directos e indirectos más bajos (por ejemplo: el IVA en Europa es del 20,5% mientras que estos registros no cobran este impuesto), los gastos de seguro inferiores y su menor burocracia.

2.12 Las aerolíneas están utilizando los acuerdos de “cielos abiertos” para elegir a su criterio si quieren o no ser reguladas y supervisadas por la normativa local o por la de su país de origen, abriéndose así en el sector de la aviación civil la puerta al riesgo de propagación del dumping social, de dumping en materia de seguridad y de una supervisión reducida, ya que las instancias reguladoras no deberían “competir” por el registro de las aeronaves.

2.13 Como resultado, la sostenibilidad de la industria del transporte aéreo se encuentra en riesgo debido a las crecientes perturbaciones y a la resistencia de la mano de obra a dichas tácticas de los empleadores.

### **3. LA LIBERALIZACIÓN EN AEROPUERTOS Y PROVEEDORES DE SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA**

3.1 La ITF lleva ya unos años destacando los problemas que padecen los trabajadores y trabajadoras tanto de aeropuertos como de proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP según sus siglas en inglés). En 2008, en la Conferencia sobre los Aspectos Económicos de los Aeropuertos y los Servicios de Navegación Aérea (CEANS, según sus siglas en inglés) la ITF constató que el personal de servicios de navegación aérea enfrenta crecientes problemas en su capacidad para negociar libremente. La ITF observó también que el personal aeroportuario sufría constantes ataques a sus condiciones laborales, como consecuencia de la liberalización y de la privatización. En la Asamblea de la OACI de 2010 la ITF observó también que el deterioro de la situación económica de la industria de la aviación estaba repercutiendo en la capacidad de los trabajadores y trabajadoras de negociar sus condiciones laborales. La ITF observó además, que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) había reconocido que empleadores y gobiernos estaban incumpliendo derechos fundamentales. Desde la última Asamblea, la situación ha empeorado. Las huelgas en aeropuertos y los ANSP son cada vez más numerosas así como el número de quejas presentadas ante la OIT. El personal de aeropuertos y ANSP reconoce que tiene que desempeñar un papel en la reducción de costos. Sin embargo, debe ser un papel compensado por un reconocimiento de los derechos de los trabajadores y trabajadoras a negociar y a ser consultados, de un modo semejante al lo que se hace con otras partes integrantes de la industria en materia de régimen de tasas, estructuras de precios y supervisión económica. Sin un cambio de enfoque es probable que continúen aumentando las movilizaciones y, con ello, empeorando los problemas de la industria descritos arriba.

### **4. LAS CONCLUSIONES DE ATCONF/5**

4.1 Basándose en esta trayectoria de la desregulación y la liberalización de la aviación, una de las prioridades de la ITF consiste en mitigar las consecuencias negativas para pasajeros y trabajadores de la aviación, tanto desde el punto de vista económico como de la seguridad.

4.2 La Quinta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/5) celebrada en 2003 constituyó un hito en la evolución de la reglamentación económica del transporte aéreo mundial. Dicha Conferencia agrupó varios temas interconectados, como reconocimiento de los aspectos de seguridad y protección de la liberalización y la necesidad de participación de todas las partes integrantes en la evolución de la regulación económica de la industria.

4.3 El extraordinario nivel de consenso alcanzado en la ATConf/5 se traduce en la Declaración de Principios Mundiales para la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional, aprobada por 145 Estados y 26 organizaciones, entre ellas la ITF. En concreto, en la ATConf/5 se desarrollaron dos principios fundamentales como medidas de salvaguardia.

4.4 El primero, otorgaba primacía a la seguridad y la protección. La ITF no fue la única en expresar su preocupación sobre la entrada de las “banderas de conveniencia” en el transporte aéreo, ni en plantear dudas sobre la capacidad de las estructuras normativas de alcance nacional para encargarse de la supervisión efectiva de la seguridad de unos transportistas aéreos y compañías multinacionales en plena globalización (ATConf/5 2003, Doc. 9819, apartados 1.2.2 y 2.1.1).

4.5 “La liberalización económica acarrea consecuencias con respecto a la reglamentación de la seguridad y la protección de la aviación civil” (1.2.3.1(a)) y “al introducir la liberalización económica, los Estados deberían garantizar que la seguridad y la protección de la aviación civil no queden comprometidas por consideraciones comerciales” (1.2.3.1(c)). A este fin, “Las medidas para garantizar el cumplimiento de las normas relativas a la seguridad y protección de la aviación aplicables y el

mejoramiento de la supervisión normativa deben ser parte integral de las salvaguardias para la liberalización” (1.2.3.1(b)). Esto se ha convertido ahora en una cuestión más acuciante ya que algunas de las peores características de las “banderas de conveniencia” están cada vez más extendidas en la aviación desde hace una década, tal y como observamos arriba.

4.6 El segundo principio fundamental que actúa como medida de salvaguardia fue el reconocimiento de que, en materia de cambio económico e industrial, la mano de obra de la aviación civil es una parte integrante importante. En concreto, el reconocimiento de la fuerza de trabajo como una parte integrante de la industria se acordó por primera vez en la ATConf/4 de 1994, y se confirmó a través de varias referencias específicas en los textos que resultaron aprobados.

4.7 La Declaración de la Conferencia dispone como principio general que “La OACI y sus Estados contratantes, junto con la industria del transporte aéreo y otras partes interesadas en la aviación civil, actuarán para asegurar que el transporte aéreo internacional continúe desarrollándose de una forma que: [...] tenga debidamente en cuenta los intereses de todas las partes interesadas, incluyendo los transportistas aéreos y otros explotadores, usuarios, aeropuertos, comunidades, trabajadores y proveedores de servicios de viajes y turismo” (1.1(I)). La declaración también incluye lo siguiente: “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” (4.1).

4.8 Las conclusiones de la ATConf/5 fueron incluso más específicas en relación tanto a las repercusiones de la liberalización sobre la mano de obra de la aviación como a la importancia de la participación de la mano de obra en la evolución de la reglamentación económica:

“La liberalización puede tener diversas repercusiones para los trabajadores, que deben seguir participando como importante parte interesada en el desarrollo de la industria del transporte aéreo. Los Estados debe cumplir y respetar la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su correspondiente seguimiento, y adoptar las medidas necesarias para promover el diálogo social, con la participación activa de los trabajadores como medio para encontrar soluciones innovadoras y socialmente responsables” (1.1.3.1(f));

y

“Al liberalizar las condiciones relativas a la designación y autorización de los transportistas aéreos, los Estados deberían asegurarse de que se tienen debidamente en cuenta las repercusiones económicas y sociales, incluyendo las relativas a los trabajadores...” (2.1.3.1(e)).

## 5. **LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE DEBERÍAN GUIAR LA LABOR DE LA ATCONF/6**

5.1 La ITF no ve razón alguna para que la presente ATConf/6 abandone los dos principios fundamentales de salvaguardia incluidos en las conclusiones de la ATConf/5. De hecho, estos dos principios deberían constituir la base de toda la labor que se desarrolle en la ATConf/6.

5.2 La Secretaría de la OACI elaboró 23 documentos (Notas de estudio 3 a 24 y Notas de información 1) a modo de documentación para la ATConf/6. Lamentablemente, los dos principios fundamentales de salvaguardia mencionados en el punto anterior están ausentes de gran parte de la

documentación elaborada por la Secretaría para la presente conferencia, incluida la Nota de estudio 3 ATConf/6 titulada “Medidas de Salvaguardia para la Liberalización del Transporte Aéreo”.

5.3 Las Notas de Estudio de la Secretaría ofrecen un análisis optimista y en gran medida exento de crítica sobre los resultados y perspectivas de la desregulación y liberalización de la aviación. Las Notas de Estudio ATConf/6 números 4, 12, 13, 22 y 24, en concreto, promueven una agenda de continuidad en la liberalización de la industria y apoyan implícitamente la iniciativa presentada por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) en 2009, “Agenda por la Libertad”.

5.4 Sin embargo, las Notas de Estudio de la Secretaría presentan dos omisiones significativas.

5.5 En primer lugar, en términos de las consecuencias de la liberalización para la seguridad y la protección, la Secretaría reconoce que “la liberalización implica también algunos riesgos que pueden ser motivo de preocupación, tales como la posibilidad de que surjan “pabellones de conveniencia” a falta de medidas eficaces de reglamentación para evitarlas, el posible deterioro de las normas de seguridad operacional y protección de la aviación ante el mayor énfasis en los resultados comerciales, y la posible fuga de capital extranjero, lo que podría dar lugar a operaciones menos estables” (ATConf/6-WP/12, Apéndice, 1.5). Además, ATConf/6-WP/17 reporta sobre el estudio de la OACI acerca de los aspectos relativos a la seguridad y protección de la liberalización económica (3.1).

5.6 La ITF considera que debería de haberse ofrecido más información a la ATConf/6 para poder debatir esta importante cuestión. Por ejemplo, en la 22ª la Reunión de Directores de Aviación Civil del Caribe Oriental, celebrada del 8 al 11 de diciembre de 2009, la Secretaría de la OACI presentó un informe sobre el avance de las medidas adoptadas por la OACI para “reducir los riesgos para la seguridad potenciales asociados al abuso de las banderas de conveniencia” (E/CAR/DCA/22-IP/09). Si bien la ITF acoge con satisfacción la labor de la OACI hasta la fecha para contrarrestar las consecuencias negativas de las “banderas de conveniencia” en la aviación, aún queda mucho por hacer.

5.7 En segundo lugar, la OACI no podrá lograr la visión que tiene de sí misma “Alcanzar el crecimiento sostenible del sistema de aviación civil mundial” (ATConf/6-WP/24, párrafo 1.1), sin la debida consideración a todas las partes integrantes de la industria, incluidos los trabajadores y trabajadoras de la aviación civil, y al resto de las agencias de las Naciones Unidas, en concreto de la OIT.

5.8 Algo que llama realmente la atención es que la Nota de Estudio 22 ATConf/6 analiza la “Sustentabilidad y desarrollo económico del transporte aéreo” sin hacer referencia alguna a los trabajadores y trabajadoras de la aviación (excepto para indicarnos el número de personas que trabaja en la industria, en el párrafo 3.1). Dicha Nota de Estudio concluye su análisis recomendando que la “La OACI debería ser el único foro donde se inicien soluciones mundiales para el desarrollo de un sistema de transporte aéreo sostenible para todas las partes interesadas”.

5.9 La ITF está convencida de que hay una forma mejor. Luego de un período de desregulación y liberalización de la aviación, llega la hora de aplicar un nuevo enfoque que combine una industria del transporte aéreo civil prospera, capaz de ofrecer los necesarios servicios con seguridad que la sociedad y las empresas precisan y que ofrezca unas condiciones laborales equitativas y aceptables a sus empleados y empleadas. Se debería alcanzar un consenso mundial sobre el principio de no competir en cuestiones sociales, ni entre países, ni entre modelos de negocio.

5.10 Este objetivo precisa que la OACI trabaje en cooperación con otras agencias de las Naciones Unidas en materias de interés mutuo, en concreto con la OIT, y no exclusivamente o unilateralmente como propone el documento ATConf/6-WP/22. Dicha labor de cooperación se inició ya con ocasión del Foro de diálogo mundial sobre los efectos de la crisis económica mundial en la industria

de la aviación civil, celebrado del 20 al 22 febrero 2013 Gobiernos, empleadores y trabajadores lograron una destacada unanimidad en varios puntos de consenso. Dichos puntos serán presentados por la OIT en la presente Conferencia. Algunos de éstos disponen que: “la liberalización... intensificó la presión competitiva y esto podría haber propiciado un aumento de las dificultades para los empleos decentes y competitivos” y que “El diálogo social es un elemento esencial para mejorar la sostenibilidad el trabajo decente y productivo en la aviación civil...” además, dichos puntos de consenso estipulan que “La competencia justa y el respeto del derecho al trabajo estipulado en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo deberían ser aplicados por todos todas las partes integrantes de la industria de la aviación civil, independientemente de su modelo de negocio”. Finalmente, el Foro recomendó, entre otras cuestiones, que la OIT y la OACI deberían consultarse sobre vías de estrechar la cooperación entre estos dos organismos. Es importante observar que la OACI participó como organización observadora.

5.11 La ITF está convencida de que cualquier programa de trabajo futuro elaborado por la OACI debería incluir el reconocimiento explícito de que los trabajadores y trabajadoras de las aerolíneas son una parte integrante cuyos intereses deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar cualquier propuesta de recomendación o directriz. Para garantizar la adecuada identificación y consideración de dichos intereses, los mecanismos para elaborar el futuro programa de trabajo deberían contemplar la participación de la ITF, de la OIT y de las asociaciones profesionales representantes del personal de la aviación que ya tienen carácter de observadoras en la OIT.

## 6. CONCLUSIONES

6.1 Lo analizado hasta aquí permite llegar a las siguientes conclusiones:

- a) los trabajadores y trabajadoras del transporte aéreo han sido utilizados repetidamente, y cada vez más desde el año 2000, como los principales amortiguadores para gestionar los efectos de la desregulación, de la liberalización, de los ciclos económicos periódicos y de las crisis externas en la industria, con frecuencia con consecuencias sociales devastadoras; y
- b) cada vez hay más pruebas que evidencian que, una vez liberalizado el mercado, las aerolíneas están reestructurando sus operaciones progresivamente para dar lugar a escenarios típicos de las “banderas de conveniencia” marítimas.

## 7. RECOMENDACIONES

7.1 Se invita a la Conferencia a:

7.2 Reconocer los aspectos de seguridad y protección de la liberalización y la necesidad de participación de todas las partes integrantes en la evolución de la regulación económica de la industria. La ATConf/5 estableció dos principios fundamentales que actúan como salvaguardias y que deberían guiar la labor de la ATConf/6. Estos dos principios deberían aparecer de forma evidente en las conclusiones de la ATConf/6.

7.3 Adoptar una visión más equilibrada sobre los aspectos sociales y de seguridad de la desregulación y liberalización de la aviación. La documentación elaborada para la ATConf/6 no examina adecuadamente las repercusiones de la liberalización sobre los trabajadores y trabajadoras de la aviación civil, ni los riesgos que las “banderas de conveniencia” en la aviación plantean en materia de seguridad y protección.

7.4 Instar a la OACI a que incluya en cualquier programa de trabajo futuro que elabore el reconocimiento explícito de que los trabajadores y trabajadoras de las aerolíneas son una parte integrante cuyos intereses deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar cualquier propuesta de recomendación o directriz.

7.5 Urgir a la OACI a trabajar en cooperación con otras agencias de las Naciones Unidas, en concreto con la OIT, con el objetivo de dar el adecuado seguimiento a las conclusiones del reciente Foro de Diálogo Mundial de la OIT sobre los Efectos de la Crisis Económica Mundial en la Industria de la Aviación Civil.

— FIN —