



CLAC/GEPEJTA/46V-NI/04
26/04/21

**CUADRAGÉSIMA SEXTA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/46V)**
(Reunión virtual, 28 de abril de 2021)

Cuestión 2 del

**Orden del día: ORIENTACIÓN SOBRE MEDIDAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS PARA MITIGAR EL
IMPACTO DEL BROTE DE CORONAVIRUS EN LA AVIACIÓN**

(Nota informativa presentada por la Secretaría)

1. Se informa que la OACI mediante su Boletín Electrónico **EB 2021/11** publicado el 8 de marzo del presente año, comunica a la comunidad aeronáutica que siguiendo la Recomendación 10 del Grupo de trabajo de recuperación de la aviación del Consejo (CART), sobre medidas económicas y financieras, la Secretaría de la OACI elaboró el documento de *Orientación sobre Medidas Económicas y Financieras para mitigar el impacto del brote de coronavirus en la aviación (Adjunto)*.
2. El documento mencionado, está disponible en todos los idiomas oficiales de la OACI y se encuentra publicado en el siguiente enlace: <https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-and-financial-measures.aspx> y contiene una serie de medidas que pueden ser exploradas por los Estados y la industria, para hacer frente a las consecuencias económicas de la pandemia.
3. Al respecto, el documento incluye entre otros temas lo siguiente:
 - a) principios fundamentales de las medidas económicas y financieras de los Estados;
 - b) apoyo financiero de los Estados y medidas regulatorias de alivio;
 - c) medidas financieras y operativas de la industria;
 - d) posibles implicaciones y limitaciones de cada medida descrita; y
 - e) más de 55 ejemplos concretos de implementación por parte de los Estados y la industria.

Medidas propuestas

4. Por lo expuesto, se invita al Grupo de Expertos a tomar nota de la información presentada.



CLAC/GEPEJTA/46V-NI/04
ADJUNTO
26/04/21

Organización de Aviación Civil Internacional

ORIENTACIÓN SOBRE MEDIDAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS PARA MITIGAR EL IMPACTO DEL BROTE DE CORONAVIRUS EN LA AVIACIÓN

Diciembre de 2020

Versión 1.2

ORIENTACIÓN SOBRE MEDIDAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

ÍNDICE

1.	Impacto económico de la COVID-19 en la aviación	1
2.	Recomendación del CART de la OACI sobre medidas económicas y financieras	2
3.	Principios clave de las medidas económicas y financieras de los Estados.....	3
4.	Tipos de medidas económicas y financieras del Estado.....	9
4.1.	Medidas de asistencia financiera estatal	9
4.2.	Medidas de flexibilización reglamentaria	20
4.3.	Asistencia para las funciones de vigilancia del Estado	25
5.	Tipo de medidas que puede tomar la industria.....	26
5.1.	Medidas financieras de la industria.....	26
5.2.	Medidas operacionales de la industria	34
6.	Determinación del valor que crea la asistencia financiera estatal a la aviación	41
7.	Necesidad de medidas económicas y financieras adecuadas para fomentar la resiliencia futura de la aviación	43
	Apéndice A	44
	Apéndice B.....	46

1. Impacto económico de la COVID-19 en la aviación

La pandemia de COVID-19 no es solo una crisis sanitaria, sino también económica, social y humanitaria. En el marco del esfuerzo general por contener el brote y proteger la salud humana, los gobiernos de todo el mundo han impuesto medidas de confinamiento total o parcial, cierres de fronteras y profundas restricciones al movimiento de personas, solicitando además a la población que se abstenga de viajar salvo en circunstancias de absoluta necesidad. Estas medidas determinaron un colapso sin precedentes de la demanda de transporte aéreo que ha castigado con particular severidad al sector de la aviación.

La caída en picada del tráfico aéreo ha provocado un acuciante problema de iliquidez en la industria de la aviación que amenaza su viabilidad financiera y pone en riesgo millones de puestos de trabajo. Todas las partes interesadas de la aviación, sean líneas aéreas o aeropuertos, proveedores de servicios de navegación aérea o fabricantes de la industria aeroespacial, así como todos los demás proveedores que conforman la cadena de valor, han visto amenazada la continuidad de su actividad y hasta su supervivencia.

El número más reciente del [Análisis del impacto económico de la COVID-19 en la aviación civil](#)¹ publicado por la OACI revela que en el año 2020 el tráfico mundial de pasajeras y pasajeros se redujo drásticamente cerca del 60 %, lo que representa alrededor de 2 700 millones de personas, respecto de 2019. Se estima que la caída del tráfico precipitará una reducción de USD 370 000 millones en los ingresos brutos de las líneas aéreas, y de USD 115 000 millones y USD 13 000 millones en los ingresos de aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea, respectivamente. Las perspectivas en el corto plazo indican que la industria tendrá que medirse con una demanda que tardará largo tiempo en recuperarse.

El posible deterioro de la viabilidad económica futura del sector podría afectar el equilibrio del ecosistema de aviación, con repercusiones que pueden incluso hacerse sentir más ampliamente en todos los niveles de la economía. Entonces, es urgente que las empresas del sector de la aviación tomen medidas contundentes e inmediatas para apuntalar su posición financiera y mitigar el impacto de semejante erosión de los ingresos. Es igualmente importante que los Estados actúen para estabilizar y sostener a la industria de la aviación en este momento de zozobra, para que pueda seguir siendo la proveedora de conectividad, uno de los motores de las economías nacionales y la generación de empleo, y factor coadyuvante para la recuperación de la economía global.

En esta *Orientación sobre medidas económicas y financieras* se ofrece una síntesis de las posibles acciones que pueden considerar los Estados y las compañías de aviación para hacer frente a las consecuencias económicas de la pandemia, aliviar las presiones financieras y de iliquidez que sufre la industria y, lo que es aún más importante, fortalecerla para que sea más resiliente frente a futuras crisis. La orientación señala las complicaciones y limitaciones que puede entrañar cada medida, y viene acompañada de ejemplos concretos para facilitar las decisiones tanto de los Estados como de la industria de acuerdo con sus propias necesidades y circunstancias.

¹ <https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-Impacts-of-COVID-19.aspx>

2. Recomendación del CART de la OACI sobre medidas económicas y financieras

En junio de 2020, el Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART) del Consejo de la OACI publicó un [informe](#)² con diez (10) principios clave y once (11) recomendaciones de medidas armonizadas mundial y regionalmente y aceptables mutuamente para que el sector de la aviación vuelva a encender motores y se recupere de forma segura y sostenible.

Los principios clave 8 y 9 destacan la necesidad de favorecer estrategias de auxilio económico para ayudar a la industria de la aviación y preservar su sostenibilidad económica, en tanto que la recomendación 10 pone el acento en la necesidad de "salvaguardias" al aplicar medidas económicas y financieras para sostener la viabilidad financiera de la industria.

Principio clave 8 del CART – Favorecer las estrategias de auxilio económico para ayudar a la industria de la aviación.

Los Estados y las instituciones de la industria, de conformidad con sus mandatos respectivos, deberían considerar la necesidad de dar apoyo directo y/o indirecto de diversas formas proporcionadas y transparentes, cuidando al hacerlo de proteger la competencia leal y no distorsionar los mercados ni socavar la diversidad y el acceso.

Principio clave 9 del CART – Preservar la sostenibilidad

La aviación conecta, impulsando la recuperación económica y social. Los Estados y la industria deberían esforzarse por garantizar la sostenibilidad económica y ambiental del sector de la aviación.

Recomendación 10 del CART – Medidas económicas y financieras

Los Estados miembros deberían plantearse medidas extraordinarias de emergencia adecuadas en aras de la viabilidad económica y para mantener un nivel correcto de operaciones seguras, protegidas y eficientes. Esas medidas deberían ser incluyentes, puntuales, proporcionadas, transparentes, temporales y compatibles con las políticas de la OACI, logrando un equilibrio adecuado entre los intereses respectivos sin menoscabo de la competencia leal y sin comprometer la seguridad operacional, seguridad de la aviación y protección del medio ambiente.

Teniendo en cuenta los beneficios económicos directos e indirectos del transporte aéreo en sus economías nacionales, los Estados deberían proporcionar los medios más apropiados para asistir a quienes participan en el sector de la aviación civil, de ser necesario y en el momento adecuado, posiblemente mediante la cooperación económica regional e internacional, así como a través del sector privado y las instituciones financieras. Tales medidas extraordinarias de emergencia pueden ir de la flexibilización de requisitos reglamentarios u operacionales al otorgamiento de derechos de servicios aéreos o de tráfico extrabilaterales o las medidas de estímulo económico o asistencia financiera directa.

Como se señala en la próxima sección, estas medidas deben ser incluyentes, puntuales, proporcionadas, transparentes, temporales y limitadas a lo necesario para mitigar el impacto de la COVID-19. Igualmente, deben lograr el equilibrio justo entre los intereses respectivos sin menoscabo de la competencia leal y sin comprometer la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y las obligaciones ambientales.

² <https://www.icao.int/covid/cart/Pages/CART-Report---Executive-Summary.aspx>

La capacidad de brindar apoyo a la industria varía mucho de un Estado al otro. Frente a la disparidad de pedidos de diferentes partes interesadas de la aviación, muchas veces en competencia unos con otros, los Estados tendrán que regirse por principios de buen gobierno consagrados en los correspondientes marcos institucionales y reglamentarios para conciliar los objetivos y las necesidades con las responsabilidades y los recursos, a menudo dirimiendo prioridades contrapuestas o en conflicto unas con otras.

3. Principios clave de las medidas económicas y financieras de los Estados

Cada Estado es el principal responsable de la recuperación y desarrollo de su propia aviación, y en este sentido sería imposible sobreestimar la importancia de los planes de acción y mecanismos nacionales de recuperación. Si bien la asistencia del Estado a la industria persigue distintos objetivos, tanto el tipo de medidas económicas y financieras que se aplican como su duración tienen un efecto directo en la recuperación del sector y la estructura futura de la industria.

Es muy difícil determinar qué repercusión tiene la ayuda que da el Estado a las empresas para compensarles las pérdidas sufridas en situaciones tales como la orden dictada por el Estado de cerrar el espacio aéreo o un aeropuerto. Esta ayuda puede provocar una distorsión del mercado si la competencia considera que favorece a las empresas beneficiarias porque la cifra supera el valor de la pérdida real sufrida. En el plano internacional, cuando la asistencia estatal supera determinados niveles y se considera distorsiva de la competencia se corre el riesgo de que otros Estados tomen medidas de represalia por actitudes divergentes frente a tal asistencia.

De acuerdo con la recomendación 10 del CART, debería establecerse un encuadramiento claro con buena gobernanza para la ayuda económica y financiera del Estado. Convendrá prestar atención a los siguientes principios clave extraídos de las políticas y orientación económica de la OACI para el transporte aéreo y que, aún en períodos extraordinarios como la actual pandemia, no pueden soslayarse:

- Principio 1 – Objetivos bien definidos
- Principio 2 – Evaluación fundada en datos
- Principio 3 – Amplias e inclusivas, no discriminatorias
- Principio 4 – Puntuales y proporcionadas
- Principio 5 – Transparencia y consulta
- Principio 6 – Lograr el equilibrio justo entre todas las partes interesadas
- Principio 7 – Por un tiempo definido

Principio 1 – Objetivos bien definidos

Independientemente del tipo de asistencia económica y financiera para la industria de la aviación, los objetivos deben estar claramente definidos con arreglo a la política fiscal y monetaria global del Estado en respuesta a la pandemia de COVID-19 que considere todos los sectores económicos. Estos objetivos claros deben ser medibles, alcanzables y relevantes; por ejemplo, mantener la conectividad esencial, proteger la fuente de empleo y evitar daños permanentes en los sistemas de transporte, las cadenas de suministro, el comercio mundial, etc.

Políticas y orientaciones relevantes de la OACI:

Quinta Conferencia Mundial del Transporte Aéreo (ATConf/5), Parte II. Sostenibilidad y participación – Conclusión d). En sus relaciones con el transporte aéreo, los Estados deberían considerar la posibilidad de definir y permitir asistencia para servicios esenciales en rutas específicas consideradas un servicio público.

Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional (Doc 9626), 4.3 Buenas prácticas de reglamentación – Párrafo 4.3.3. c). Objetivos específicos debidamente definidos. Los reglamentos deberían tener objetivos precisos y bien definidos que respondan directamente a los problemas observados, y dirigirse puntualmente a quienes estén en mejores condiciones de solucionarlos. Siempre que sea posible, debería darse flexibilidad a las entidades reglamentadas para alcanzar los objetivos definidos.

Doc 9626, 4.3 Buenas prácticas de reglamentación – Párrafo 4.3.4. a). Definir una clara necesidad. El objetivo de la reglamentación debería establecerse basándose en pruebas válidas y alternativas existentes y examinarse cuidadosamente a fin de seleccionar la solución más apropiada.

Doc 9626, 4.6 Efecto de las ayudas y subsidios estatales – Párrafo 4.6.18. Las decisiones gubernamentales sobre financiación para reestructurar líneas aéreas suelen tomarse en un contexto de presiones sociales y políticas para mantener las líneas aéreas nacionales y asegurar la transición a operaciones más eficaces a un menor costo para los sectores más afectados, en particular los empleados y los acreedores. No obstante, sin condiciones bien definidas (incluidos objetivos, plazos apropiados y planes a largo plazo) y rigurosos mecanismos de reglamentación para la aplicación de normas, divulgación de información y vigilancia, la financiación para reestructuración podría tener el efecto de únicamente proteger a las líneas aéreas menos productivas sin intensificar la eficacia interna. La financiación para la reestructuración de líneas aéreas, por consiguiente, debe acompañarse de criterios y métodos claros a fin de lograr el objetivo previsto.

Principio 2 – Evaluación fundada en datos

Para determinar qué tipo de asistencia se necesita y de qué magnitud, conviene efectuar una evaluación con un análisis riguroso de los datos. Los parámetros relativos a la compañía o segmento específico pueden incluir, sin carácter taxativo, la magnitud del impacto de la crisis, la situación financiera, las condiciones económicas y laborales, y los efectos directos e indirectos en la conectividad aérea y la economía nacional.

Políticas y orientaciones relevantes de la OACI:

Doc 9626, 4.3 Buenas prácticas de reglamentación – Párrafo 4.3.4. a). Definir una clara necesidad. El objetivo de la reglamentación debería establecerse basándose en pruebas válidas y alternativas existentes y examinarse cuidadosamente a fin de seleccionar la solución más apropiada.

Doc 9626, 4.3 Buenas prácticas de reglamentación – Párrafo 4.3.4. b). Evaluación de repercusiones. Deberían evaluarse las repercusiones de la reglamentación antes de su aplicación; además, las repercusiones existentes deberían vigilarse periódicamente.

ATConf/5, Parte II. Sostenibilidad y participación – Conclusión b). Debido a la falta de un método aceptable de cuantificación y la existencia de diversas medidas no monetarias, es difícil estimar con precisión la verdadera magnitud de la asistencia estatal y el impacto de un tipo específico de asistencia estatal en la competencia. Frente a esta dificultad, los Estados deberían reconocer que toda medida que se tome contra líneas aéreas extranjeras que reciben ayuda o subsidios estatales puede provocar represalias del Estado afectado y obstaculizar el avance de la liberalización del transporte aéreo internacional.

Principio 3 – Amplias e inclusivas, no discriminatorias

La asistencia del Estado debería ser de amplio alcance e inclusiva, y considerar su impacto en todos los segmentos a todos los niveles de una punta a la otra de la cadena de valor de la aviación y también en el transporte de personas, el turismo y el comercio. Los criterios y parámetros de admisibilidad deberían aplicarse por igual y uniformemente, sin discriminar a ningún grupo en particular.

Políticas y orientaciones relevantes de la OACI:

Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082), Sección II – Párrafo 3 iv). En materia de derechos, no debe haber discriminación entre usuarios extranjeros y usuarios que tengan la nacionalidad del Estado en el que está situado el aeropuerto y que se dediquen a servicios internacionales similares, ni tampoco entre dos o más usuarios extranjeros.

ATConf/5, Parte II. Sostenibilidad y participación – Conclusión a). En un contexto de transición a la liberalización o incluso en un mercado ya liberalizado, los Estados pueden considerar conveniente seguir brindando algún tipo de asistencia a sus líneas aéreas para preservar la sostenibilidad de la industria del transporte aéreo y atender a sus legítimos reclamos respecto al mantenimiento de los servicios. Pero es preciso que tengan presente que la asistencia o subsidios estatales que otorgan beneficios a los transportistas aéreos nacionales que están vedados a los competidores en el mismo mercado pueden distorsionar las condiciones de intercambio en los servicios aéreos internacionales y configurar competencia desleal.

Doc 9626, 4.3 Buenas prácticas de reglamentación – Párrafo 4.3.3. d). Aplicación justa y sin distorsiones. Los reglamentos deberían aplicarse de manera justa y uniforme y sin discriminación contra las entidades reglamentadas, y sin crear cargas discriminatorias para ningún grupo en particular.

Principio 4 – Puntuales y proporcionadas

Es posible que la pandemia no repercuta de la misma manera en todos los segmentos de la industria, y que el nivel de afectación tanto de ingresos como de costos varíe entre una compañía y otra. La asistencia debería ser inclusiva y a la vez puntualmente dirigida a las empresas más necesitadas, definiendo la magnitud de la ayuda para cada caso en particular y manteniendo la proporcionalidad con los impactos previstos y los beneficios que se busca producir en la economía nacional.

Políticas y orientaciones relevantes de la OACI:

Doc 9626, 4.3 Buenas prácticas de reglamentación – Párrafo 4.3.3. b). Proporcionalidad. Los reglamentos solo deberían utilizarse cuando se demuestre su necesidad y deberían ser proporcionales a los problemas determinados, de modo que se minimicen los gastos de cumplimiento seleccionando la solución más económica.

Doc 9626, 4.3 Buenas prácticas de reglamentación – Párrafo 4.3.3. c). Objetivos específicos debidamente definidos. Los reglamentos deberían tener objetivos precisos y bien definidos que respondan directamente a los problemas observados, y dirigirse puntualmente a quienes estén en mejores condiciones de solucionarlos. Siempre que sea posible, debería darse flexibilidad a las entidades reglamentadas para alcanzar los objetivos definidos.

Principio 5 – Transparencia y consulta

Es de fundamental importancia que la asistencia estatal sea transparente para que todas y todos puedan acceder a la información y comprender con claridad las condiciones y los criterios. El plan de asistencia debería darse a publicidad, reexaminarse periódicamente, someterse a auditorías y evaluación, y usarse únicamente con fines que correspondan a los objetivos. Antes de incorporar cambios y actualizaciones en las condiciones y criterios de acceso a la asistencia, se debería consultar a todas las partes interesadas.

Políticas y orientaciones relevantes de la OACI:

ATConf/5, Declaración de principios mundiales para el transporte aéreo internacional – Párrafo 5.4. Cuando la ayuda estatal proporcionada al sector del transporte aéreo se justifique, los Estados deberían tomar medidas transparentes y eficaces a fin de asegurarse de que dicha ayuda no tenga efectos perjudiciales para la competencia en el mercado ni conduzca a resultados insostenibles, y de que sean temporarias, en la medida de lo posible.

ATConf/5, Parte II. Sostenibilidad y participación – Conclusión c). Pueden darse situaciones en que la asistencia del Estado genere beneficios económicos y/o sociales mediante la reestructuración de transportistas aéreos y el aseguramiento de los servicios. Sin embargo, aún en tales casos especiales los Estados deben tomar medidas transparentes y efectivas, con claridad de criterios y metodología, para evitar que la ayuda o los subsidios afecten la competencia en el mercado.

Doc 9082, Sección I – Párrafo 17. Es importante consultar a los usuarios de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea antes de introducir cambios en los sistemas de imposición de derechos o en los niveles de los derechos. Se alienta a los Estados a asegurarse de que los proveedores establezcan un proceso claramente definido de consulta periódica con los usuarios. Para que la consulta sea efectiva, los procedimientos deberían definirse puntualmente para cada caso tomando en cuenta la modalidad de supervisión económica que ha escogido el Estado. Igualmente, los procedimientos de cada aeropuerto y espacio aéreo deben considerar el tamaño y escala de las actividades del aeropuerto y de los proveedores de servicios de navegación aérea.

Doc 9626, 4.3 Buenas prácticas de reglamentación – Párrafo 4.3.4. c) Transparencia. Deberían participar en la elaboración de la reglamentación las entidades que podrían resultar afectadas; las consultas con estas últimas constituyen una exigencia mínima; la toma de decisiones debería ser transparente y objetiva.

Principio 6 – Lograr el equilibrio justo entre todas las partes interesadas

Todas las partes que conforman la cadena de valor de la aviación se han visto afectadas por la crisis, sean usuarios o proveedores de servicios; por tal motivo, se recomienda una actitud prudente al aplicar medidas que beneficien a una parte a expensas de otra y que se tengan en cuenta los efectos de las medidas en todos los interesados. Por ejemplo, al eximir el pago de los derechos por aterrizaje o por servicios al público pasajero para aliviar la presión financiera que sufren las líneas aéreas se reducen los ingresos de los aeropuertos y los proveedores de servicios de navegación aérea.

Políticas y orientaciones relevantes de la OACI:

Doc 9082, Preámbulo – Párrafo 4. La situación financiera de los aeropuertos y de los ANSP, así como la de sus usuarios primarios, fluctúa según la situación económica mundial, nacional y regional. Los aeropuertos y ANSP tienen una gran proporción de costos fijos financiados principalmente por el tráfico y, por lo tanto, en épocas de menor demanda tienen el reto de mantener niveles altos de seguridad operacional, de seguridad de la aviación y de calidad del servicio. Los explotadores de aeronaves buscan reducir los derechos que pagan. Se reconoce que es difícil reconciliar el horizonte de planificación a largo plazo de los aeropuertos y ANSP con los requisitos a más corto plazo de los explotadores de aeronaves. Por todo lo anterior, para hacer frente a esos retos es importante contar con el entendimiento mutuo entre proveedores y usuarios.

Doc 9082, Preámbulo – Párrafo 7. En esas circunstancias, muchos aeropuertos y ANSP consideran necesario aumentar los derechos y, en el caso de los aeropuertos, generar más ingresos de fuentes no aeronáuticas. Sin embargo, reconociendo que los usuarios se enfrentan a restricciones respecto a su selección de aeropuertos y de rutas para los vuelos, se recomienda que se proceda con cautela al tratar de compensar déficits de ingresos y que se tenga en cuenta el impacto del aumento de los derechos para los explotadores de aeronaves y los usuarios finales.

Doc 9082, Preámbulo – Párrafo 8. Debería haber un equilibrio entre los intereses respectivos de los aeropuertos y los ANSP, por una parte, y los de los explotadores de aeronaves y los usuarios finales por otra, en vista de la importancia que reviste el sistema de transporte aéreo para los Estados, así como su influencia en el fomento del intercambio económico, cultural y social entre Estados. Esto se aplica particularmente en períodos de dificultad económica. Se recomienda por lo tanto que los Estados fomenten una mayor cooperación entre los aeropuertos y los ANSP y los explotadores de aeronaves para asegurar que las dificultades económicas que todos enfrentan sean compartidas en forma razonable.

Principio 7 – Por un tiempo definido

La asistencia estatal debería ser oportuna y tener un límite de duración que prevea un plazo acorde con los objetivos definidos y las verdaderas necesidades. Debería controlarse permanentemente el efecto positivo del programa de asistencia y sus posibles efectos negativos junto con la evolución de la situación para poder reevaluar, revalidar, ajustar y eventualmente poner fin al programa cuando se juzgue necesario. La asistencia que ya no se necesite debería dejar de prestarse.

Políticas y orientaciones relevantes de la OACI:

ATConf/5, Declaración de principios mundiales para el transporte aéreo internacional – Párrafo 5.4. Cuando la ayuda estatal al sector del transporte aéreo esté justificada, los Estados deberían adoptar medidas transparentes y eficaces a fin de asegurarse de que dicha ayuda no tenga efectos perjudiciales para la competencia en el mercado ni conduzca a resultados insostenibles, y de que sea temporaria, en la medida de lo posible.

Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos (Doc 9562), Capítulo 4 – Párrafo 4.147. Dado que se espera que los servicios aeronáuticos que reciben trato preferencial sean rentables en un futuro (con excepción de los servicios esenciales de índole pública o social que un Estado considere necesario proporcionar pero que el mercado no encuentre incentivos suficiente para ofrecer, como los servicios aéreos vitales para destinos remotos o periféricos), las ayudas para el comienzo de las actividades y los planes de incentivos similares solo deberían ofrecerse durante un período determinado.

4. Tipos de medidas económicas y financieras del Estado

En respuesta a la crisis, las compañías de aviación han actuado con rapidez para atenuar el impacto de las graves consecuencias económicas y preservar su viabilidad financiera y funcional. Aun así, el desplome de los ingresos ha sido tal que en muchos casos ni las medidas de contención de costos más draconianas aplicadas por la industria han sido suficientes. Las presiones financieras han sido de mayor magnitud y han durado más de lo previsto, constituyendo una amenaza existencial para las empresas que las deja en riesgo de caer en insolvencia y quiebra y de dejar en la calle a muchas trabajadoras y trabajadores.

Muchos Estados han reconocido la importancia y el carácter estratégico que tiene la industria de la aviación para sus economías, así como su calidad de factor posibilitador de actividades económicas esenciales. En vista de la necesidad de estabilizarla para que pueda seguir desenvolviéndose en su papel instrumental de motor de la economía nacional y sostén del empleo, los Estados han ofrecido distintos tipos de asistencia al sector, ya sea ayuda financiera, flexibilización reglamentaria o una combinación de ambas. Y dado que el panorama a futuro no se despeja, es de esperar que los pedidos de asistencia estatal provenientes del sector se multipliquen.

Esta sección presenta una descripción detallada de los tipos posibles de asistencia económica y financiera, con ejemplos concretos de cómo se han instrumentado. En el Apéndice A se presenta una síntesis de estas medidas. Convendrá tener presente que la enumeración no es taxativa, y que ninguna medida es de aplicación universal. Cada una trae consigo sus propias implicancias y limitaciones, y los Estados deben tener en cuenta estas consideraciones al diseñar sus programas y paquetes de asistencia para atender a sus propias circunstancias y la evolución y diversificación de la situación.

4.1. Medidas de asistencia financiera estatal

La asistencia financiera estatal puede darse directa o indirectamente para que las empresas de aviación se mantengan en funcionamiento, conserven al personal, sobrevivan a la crisis económica, etc. El capital adicional puede sostener parte o la totalidad de las operaciones en un contexto de baja demanda y limitaciones de capacidad. En general, la asistencia financiera puede tener distintas formas, cada una con sus propias implicancias presupuestarias y de endeudamiento:

- a) inyección de capital en forma de subvención
- b) participación estatal en la propiedad
- c) préstamos del Estado y garantías estatales para tomar préstamos
- d) financiamiento de reestructuraciones
- e) subsidios operativos o subvenciones para rutas específicas
- f) subsidios o garantías para el pago de sueldos
- g) eximición general tributaria
- h) eximición de tributos, cargos y aranceles específicos de la aviación
- i) paquete integral de asistencia financiera

Es probable que se requiera más asistencia financiera para poner a la aviación y la economía del Estado en condiciones de recuperarse con rapidez una vez que se haya superado la crisis sanitaria y se levanten las restricciones de viaje, y esto dependerá de la capacidad del presupuesto del Estado. Dado que cada Estado tiene sus propios objetivos y modalidades de asistencia, el alcance y la magnitud de la ayuda que ofrezca tendrá un enorme efecto en el sistema mundial de aviación civil en el futuro.

Más allá de la forma que adopte, la asistencia financiera estatal a una industria debe tener un buen gobierno y guiarse por principios predefinidos, como se explica en la Sección 3, prestando atención a su impacto en la competencia, en la estructura del mercado y en el desarrollo futuro de la industria. También convendrá tener presente que los pedidos de asistencia financiera probablemente provengan de distintos sectores y bien pueden ser dispares y hasta contrapuestos, por lo que los Estados deberán considerar el valor que genera la aviación para la economía nacional en comparación con otros sectores.

4.1.1. **Inyección de capital en forma de subvención**

Una **subvención** es un aporte de fondos estatales para sostener sectores, empresas, proyectos o programas críticos que son de interés público. Una inyección directa de capital en forma de subvención estatal puede estabilizar la situación financiera de las compañías de aviación beneficiarias, compensarles las pérdidas sufridas y mantenerlas en funcionamiento. Normalmente, la entidad beneficiaria no está obligada a reembolsar los fondos, pero se le puede pedir que utilice la subvención con fines específicamente establecidos y bajo condiciones estrictas, y en determinados casos también puede haber acuerdos de participación estatal en las utilidades.

De acuerdo con los principios enunciados en la Sección 3, la oferta y distribución de subvenciones debería ser objeto de mecanismos de control y notificación que permitan velar por un uso efectivo de los fondos públicos y evitar la competencia desleal y posibles distorsiones del mercado.

Ejemplo 1: Subvención para compensar a Croatia Airlines por los perjuicios causados por el brote de COVID-19³

El 1 de diciembre de 2020, la Comisión Europea aprobó una subvención croata directa por aproximadamente EUR 11,7 millones para Croatia Airlines, empresa en la que el gobierno tiene una participación accionaria del 97 %. La medida apunta a compensar a la línea aérea por las pérdidas sufridas como resultado de la suspensión de vuelos a causa del brote de coronavirus entre el 19 de marzo y el 30 de junio de 2020. La medida sancionada por la Comisión se ampara en el artículo 107/ 2) b) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (UE), que dispone que son compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. La Comisión determinó que la medida iría a compensar el perjuicio directamente vinculado al brote y que es proporcionada, ya que la compensación prevista no supera el valor necesario para reparar el perjuicio.

Ejemplo 2: Subvenciones por USD 10 000 millones para aeropuertos en Estados Unidos⁴

La Ley de ayuda, alivio y seguridad económica frente al coronavirus (Ley CARES) promulgada el 27 de marzo de 2020 prevé un programa integral de USD 2,2 billones para estimular la economía, de los cuales USD 10 000 millones están destinados a dar alivio económico a más de 3 000 aeropuertos admisibles en los Estados Unidos. Como mínimo USD 500 millones se destinarán a aumentar al 100% la participación del Estado federal en el Programa de Mejoramiento de Aeropuertos (AIP) y a conceder subvenciones complementarias discrecionales ya planificadas para el ejercicio fiscal de 2020. En circunstancias normales, las entidades beneficiarias de subvenciones del AIP deben contribuir un porcentaje equivalente para sufragar los costos de los proyectos. Los USD 9 500 millones restantes se distribuyen aplicando diversas

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_2277

⁴ https://www.faa.gov/airports/cares_act/

fórmulas entre aeropuertos para servicios comerciales (como mínimo USD 7 400 millones), aeropuertos primarios (hasta USD 2 000 millones) y aeropuertos para aviación general (como mínimo USD 100 millones). Los aeropuertos pueden usar las subvenciones para todos los fines para los que lícitamente pueden usar sus ingresos aeroportuarios.

4.1.2. Participación estatal en la propiedad

Con la **participación estatal en la propiedad**, el Estado adquiere derechos de propiedad suscribiendo acciones nuevas o comprando acciones ya emitidas del capital de una empresa con la expectativa de obtener una utilidad en forma de dividendos y/o renta sobre el capital. La inyección de fondos públicos mediante la inversión en el capital accionario puede dar a las compañías de aviación beneficiarias el oxígeno que necesitan para mantenerse en funcionamiento, reduciendo así el riesgo de caer en insolvencia. De acuerdo con los objetivos programáticos, el porcentaje y los términos de la participación pública en el capital accionario pueden afectar la estructura financiera de la compañía en el corto o largo plazo y la capacidad del gobierno de influir o controlar la orientación estratégica de su actividad. En consecuencia, es necesario que la participación estatal en el capital vaya acompañada de condiciones creíbles, razonables y estables y a la vez efectivas para potenciar su valorización.

El gobierno puede reservarse la opción de vender, transferir o rescatar su participación cuando la valuación mejore en el futuro. Es importante tener presente que la rentabilidad de las participaciones accionarias puede fluctuar en función de la situación del mercado y el rendimiento de la compañía, y que la inversión accionaria otorga un derecho de garantía de menor grado sobre los activos subyacentes. Para cerciorarse de que se cumplan sus objetivos con este tipo de asistencia, el gobierno debe ejercer una activa vigilancia y control.

Ejemplo 1: Alemania brinda asistencia para la recapitalización de Lufthansa⁵

El 25 de mayo de 2020, el Fondo de Estabilización Económica alemán aprobó un programa de asistencia para Lufthansa por un total de EUR 9 000 millones, consistente en un aporte de hasta EUR 5 700 millones que se distribuye en EUR 4 700 millones en aporte de capital (participación sin derecho a voto), una inversión en efectivo por EUR 300 millones para adquirir una participación del 20 % del capital accionario, y una línea de crédito sindicado a tres años por hasta EUR 3 000 millones. Si Lufthansa no paga la remuneración por la participación sin derecho a voto (4 % a 9,5 % hasta 2027), una parte de esa participación se convertirá en acciones que agregarán otro 5 % de participación en el capital entre 2024 y 2026, respectivamente. La recapitalización de Lufthansa mediante el programa del Fondo se condicionó a que la empresa se desprendiera de hasta 24 turnos de aeronave por día en los aeropuertos focales de Frankfurt y Munich y los activos vinculados, para permitir que la competencia establezca base para un máximo de cuatro aeronaves en cada uno de los aeropuertos. El 25 de junio, la Comisión Europea aprobó la recapitalización de Lufthansa en virtud del marco transitorio de la UE para las ayudas estatales en apoyo de la economía durante la pandemia actual de COVID-19, así como el artículo 107 3) b) del Tratado de Funcionamiento de la UE (que autoriza las ayudas para remediar trastornos graves de la economía de un Estado miembro).

⁵ <https://www.lufthansagroup.com/en/newsroom/media-relations-north-america/news-and-releases/economic-stabilization-fund-approves-lufthansas-stabilization-package.html>
https://ec.europa.eu/competition/eojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57153

Ejemplo 2: Suscripción de nuevas acciones en Vietnam Airlines⁶

El 17 de noviembre de 2020, la Asamblea Nacional de Viet Nam aprobó medidas de rescate para Vietnam Airlines, en la que el gobierno mantiene una participación superior al 86 % del capital. Por Resolución núm. 135/2020/QH14 de la Asamblea Nacional, se permitió a la línea aérea vender acciones nuevas entre sus actuales accionistas, por un valor que según se indicó sería de VND 8 000 billones, para aumentar el capital. La Corporación Estatal de Inversiones Accionarias actúa en representación del gobierno en la compra de un 85 % de las nuevas acciones. Asimismo, se autorizó al Banco Estatal de Viet Nam a refinanciar y prorrogar préstamos dos veces como máximo a los bancos que le presten fondos a Vietnam Airlines para reforzar su capital. La Asamblea Nacional dispuso que la ejecución de las medidas fuera objeto de un estricto control a través de inspecciones y auditorías, e instó a Vietnam Airlines a desplegar soluciones para reducir las pérdidas y atender a los intereses del personal.

Ejemplo 3: Aporte de Suiza al capital accionario de skyguide⁷

El 10 de septiembre de 2020, el Parlamento suizo aprobó la propuesta del Consejo Federal de inyectar CHF 150 millones al capital accionario de skyguide, la empresa proveedora de servicios de navegación aérea propiedad de la Confederación. El capital accionario de la sociedad de responsabilidad limitada, que al cierre de 2019 ascendía a CHF 320 millones, se esfumaría dado que más del 80 % de sus ingresos provienen de los cargos que pagan los usuarios por los servicios de aterrizaje y sobrevuelo. A cambio de la inyección de capital, se impuso a skyguide la condición de aplicar medidas de reducción de costos dirigidas a lograr economías totales por CHF 90 o 100 millones para 2024. Tales medidas deben incluir un congelamiento transitorio de los sueldos del personal, acrecentamiento de la eficiencia mediante obras de digitalización, y el aumento de la edad jubilatoria de las controladoras y controladores de tránsito aéreo para aliviar las presiones financieras en el largo plazo. A fin de respetar el acuerdo relativo al transporte aéreo con la UE, skyguide únicamente puede usar fondos de la Confederación para desempeñar sus tareas soberanas de prestación de servicios de control del tránsito aéreo civil y militar.

4.1.3. Préstamos del Estado y garantías estatales para tomar préstamos

La asistencia crediticia del gobierno permite que las empresas accedan a préstamos en condiciones más favorables de las que podrían obtener al tomar préstamos por su cuenta. Puede extenderse un **préstamo** directamente a las empresas a tasas de interés favorables, que en ocasiones son sensiblemente inferiores al costo para el gobierno. Igualmente, pueden acordarse plazos de reembolso que sean favorables para el tomador del préstamo. Las **garantías estatales sobre préstamos** eliminan el riesgo de incumplimiento para el prestador colocándolo enteramente sobre las espaldas del gobierno, lo que permite al tomador obtener préstamos a tasas de interés mucho más favorables. Con frecuencia, un préstamo sin esta garantía no llegaría siquiera a aprobarse. En otros casos, la tasa de interés sería más alta.

Los términos y condiciones de los préstamos públicos y las garantías estatales deben ser transparentes, igualitarios y uniformes para todas las empresas admisibles, y estructurarse de forma de incentivar y permitir que el tomador amortice su deuda más rápidamente.

⁶ <http://vietlaw.quochoi.vn/Pages/vbpq-toan-van.aspx?ItemID=28577>
<https://asia.nikkei.com/Business/Transportation/Hanoi-lawmakers-approve-520m-rescue-of-Vietnam-Airlines>

⁷ <https://www.skyguide.ch/en/events-media-board/news/#p104772-104788-104807>
<https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-80037.html>

Ejemplo 1: Asistencia estatal a Fiji Airways⁸

Fiji Airways anunció el 26 de mayo de 2020 que había obtenido garantías soberanas a tres años del gobierno de Fiji para préstamos por un total de FJD 455 millones, que comprenden préstamos locales por un total de FJD 191,1 millones e internacionales por un total de FJD 117,1 millones. Las garantías estatales facilitarán el diferimiento de pagos, la financiación con deuda a largo plazo y otras iniciativas para proteger las reservas en efectivo. A pesar de no haber tenido prácticamente ingreso alguno, la línea aérea de bandera afronta desembolsos mensuales por costos fijos por FJD 38 millones en concepto de préstamos y arrendamientos de aeronaves, costos de personal, pagos fijos por mantenimiento de aeronaves, etc.

Ejemplo 2: Garantía estatal para préstamos tomados por Egyptair, aeropuertos y servicios de navegación aérea⁹

El 29 de septiembre de 2020, el presidente egipcio promulgó dos leyes que autorizan al ministro de Finanzas a extender garantías a dos empresas de propiedad estatal, Egyptian Holding Company y Egyptian Holding Company for Airports and Air Navigation, para la "financiación de largo plazo" que cada una ha pactado con el Banco Central de Egipto por EGP 3 000 millones y EGP 1 000 millones, respectivamente. El préstamo con garantía estatal será desembolsado por el Banco Central con arreglo a los términos y condiciones establecidos por el ministro de Finanzas. Egyptair ya había obtenido un préstamo blando por EGP 2 000 millones del gobierno en mayo de 2020, que aplicó al pago de sueldos del personal.

Ejemplo 3: Préstamo y garantía estatal para Air France-KLM¹⁰

La Comisión Europea aprobó un paquete francés de asistencia por EUR 7 000 millones para Air France el 4 de mayo de 2020, y un paquete neerlandés de asistencia por EUR 3 400 millones para KLM el 13 de julio de 2020. Ambos paquetes están conformados de garantías estatales para préstamos extendidos por un consorcio de bancos y un préstamo subordinado extendido por accionistas de las líneas aéreas o por el Estado para darles una inyección urgente de liquidez. Air France y KLM demostraron haber intentado sin éxito todas las vías posibles de obtener liquidez en los mercados. Los gobiernos impusieron determinadas condiciones en aspectos tales como la distribución de utilidades, condiciones laborales, mejor desempeño y competitividad, y sostenibilidad ambiental para propiciar una recuperación verde. La Comisión evaluó ambas medidas por separado en virtud del marco transitorio para las ayudas estatales y el artículo 107 3) b) del Tratado de Funcionamiento de la UE, y llegó a la conclusión de que son necesarias, apropiadas y proporcionadas para remediar trastornos graves en las economías de Francia y los Países Bajos.

4.1.4. **Financiamiento de reestructuraciones**

Los Estados pueden proporcionar fondos para financiar la reestructuración o transformación de compañías de aviación agobiadas por las deudas, o incluso hacerse cargo de esas empresas. Las decisiones públicas sobre financiamiento de reestructuraciones suelen tomarse en el marco de presiones sociales y políticas para preservar las líneas aéreas nacionales y que la transición a un funcionamiento más eficiente se logre con el menor costo posible para los sectores más afectados, en particular el personal y los acreedores.

⁸ <https://www.fijiairways.com/en-ca/about-fiji-airways/media-centre/fiji-airways-secures-government-support-necessary-for-survival/>

⁹ <https://www.cc.gov.eg/i/404836.pdf>; <https://www.cc.gov.eg/i/404835.pdf>

¹⁰ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57082;
https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57116

El financiamiento de reestructuraciones debe acompañarse de criterios y métodos claros a fin de lograr el objetivo buscado. Sin condiciones bien definidas (objetivos, un cronograma apropiado y planes a largo plazo) y mecanismos rigurosos de reglamentación, información y vigilancia, el financiamiento de reestructuraciones puede tener el efecto de proteger a las líneas aéreas menos productivas sin intensificar la eficiencia interna.

Ejemplo: Plan de reestructuración de South African Airways¹¹

En diciembre de 2019, South African Airways (que es propiedad del Estado sudafricano) entró en proceso de salvamento. La línea aérea recibió préstamos privados por ZAR 2 000 millones para financiar la etapa post inicio y permitirle seguir funcionando hasta la finalización del plan de salvamento. Debido al impacto de la COVID-19, sin embargo, en mayo de 2020 el gobierno anunció el cese total de actividades de South African Airways. Considerando que la liquidación de la línea aérea costaría más de ZAR 18 500 millones, se decidió establecer una nueva línea aérea sobre las cenizas de la anterior. En octubre de 2020, el gobierno expresó su compromiso de aportar ZAR 10 500 millones para finalizar el salvamento y reestructurar la línea aérea. El plan de salvamento comprende la selección de un socio estratégico de capital que sea adecuado, el pago de la deuda y un plan de retiro voluntario indemnizado para el personal, y capacitación para el personal despedido.

4.1.5. **Subsidios operativos o subvenciones para rutas específicas**

La aviación es un servicio esencial que proporciona medios de conexión vitales e irremplazables para las regiones más remotas o periféricas y los territorios insulares. La conectividad aérea en estas regiones es crucial para el desenvolvimiento de la sociedad y para atender a necesidades socioeconómicas tales como la vida y la salud. En general, se considera que el mantenimiento de estos servicios esenciales es una de las principales responsabilidades del Estado en procura del bienestar público.

Los *subsidios operativos y las subvenciones para rutas específicas* pueden servir para preservar y sostener la conectividad aérea que el Estado considera esencial a la luz de sus objetivos socioeconómicos y la justificación económica, en particular aquellas rutas que no tienen ninguna alternativa viable de transporte. Si bien es de esperar que los criterios varíen de un Estado a otro, los subsidios de este tipo en general se conceden por ruta y no deben favorecer, ni dar la apariencia de favorecer, a una línea aérea o aeropuerto sobre ningún otro. Los Estados deben cerciorarse además de evitar la discriminación y de encontrar el equilibrio entre las necesidades de transporte esencial de todas las comunidades.

Ejemplo 1: Asistencia de Australia para servicios de aviación regionales de importancia crítica¹²

El 28 de marzo de 2020, el gobierno australiano anunció un programa de asistencia para la red de líneas aéreas regionales por AUD 198 millones en calidad de ayuda adicional para mantener la red aérea regional como parte de la respuesta del gobierno ante la crisis provocada por la COVID-19. El programa apunta a mantener servicios aéreos críticos que conectan más de 100 aeropuertos regionales y remotos para el transporte de carga, pruebas diagnósticas, suministros y personal sanitario esencial de acuerdo con criterios

¹¹ <https://www.gov.za/speeches/minister-pravin-gordhan-welcomes-government-funding-saa-29-oct-2020-0000>

¹² <https://www.grants.gov.au/Go/Show?GoUuid=760ec61b-d358-72d7-4bd2-771aef5c601c>
<https://minister.infrastructure.gov.au/mccormack/media-release/additional-new-support-critical-regional-aviation-services-through-covid-19>

específicos para acceder a las subvenciones. Las líneas aéreas regionales australianas reciben fondos del programa para mantener una grilla semanal mínima de vuelos a aeropuertos regionales y remotos, inicialmente por seis semanas y hasta un máximo de seis meses. El 7 de junio de 2020, el gobierno anunció la prórroga del programa por otros tres meses hasta el 31 de diciembre de 2020.

*Ejemplo 2: Plan de capacidad de carga aérea internacional de Nueva Zelanda*¹³

En marzo de 2020, el gobierno neozelandés estableció un programa de asistencia por NZD 600 millones para la aviación por la crisis de la COVID-19 que comprende un plan de capacidad de carga aérea internacional. El objetivo central del plan es garantizar el suministro de importaciones vitales, en particular insumos sanitarios, y mantener tanto la conectividad de la carga aérea con los socios comerciales clave como las exportaciones aéreas a esos mercados. La financiación que ofrece el plan está abierta a líneas aéreas nacionales y extranjeras para que exploten vuelos de carga desde y hacia Nueva Zelanda en las condiciones acordadas (rutas, frecuencias, etc.). No son admisibles los vuelos que no son deficitarios. Durante la fase 1 (mayo a noviembre de 2020), el plan otorgó ayuda por NZD 176 millones. La fase 2 del plan corre desde diciembre de 2020 hasta marzo de 2021, con una proyección de desembolsos de NZD 196 millones. En la fase 1, el plan ha dado asistencia para más de 3 700 vuelos que entraron o salieron de Nueva Zelanda con unas 70 000 toneladas de carga, recuperando el 90 % de los niveles anteriores a la pandemia.

*Ejemplo 3: Plan de incentivos para líneas aéreas con rutas que entran o salen de Chipre*¹⁴

El 1 de julio de 2020, la Comisión Europea aprobó un plan chipriota de incentivos por EUR 6,3 millones en virtud del marco transitorio de la UE para las ayudas estatales y el artículo 107 3) b) del Tratado de Funcionamiento de la UE. El objetivo del plan es incentivar a las líneas aéreas afectadas por el brote de coronavirus a restablecer las rutas aéreas de y hacia Chipre, de modo de posibilitar la recuperación de la conectividad aérea y el turismo. La asistencia se ofrecería en forma de subvenciones directas por un valor total de EUR 800 000 por compañía, accesible en forma transparente y no discriminatoria a todas las líneas aéreas interesadas que exploten rutas desde/hacia Chipre, con lo que se beneficiarían unas 60 compañías aéreas del interior y el exterior del Espacio Económico Europeo. El nivel de remuneración depende del factor de carga de la aeronave (a partir del 41 % – 70 %) y se paga por persona transportada.

4.1.6. **Subsidios o garantías para el pago de sueldos**

Los **subsidios salariales** apuntan específicamente a proteger la fuente de trabajo y prevenir la pérdida de empleos siempre que sea posible. En un programa de subsidios salariales, el gobierno paga a las empresas admisibles un porcentaje de la nómina durante un período predeterminado. Muchos Estados han instrumentado programas de subsidio salarial para ayudar a todas las empresas a hacer frente a la pandemia de COVID-19, y algunos también han anunciado planes específicos para la industria de la aviación.

Dado que el objetivo directo de estos subsidios es proteger a las trabajadoras y trabajadores absorbiendo una parte del costo salarial, los gobiernos deberían controlar que los fondos lleguen a quienes deban llegar: el personal para el cual se diseñó el programa.

¹³ <https://www.transport.govt.nz/area-of-interest/air-transport/government-support-for-the-transport-sector/>

¹⁴ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57691

Ejemplo 1: Subsidio salarial de emergencia de Canadá¹⁵

En abril de 2020, el gobierno canadiense lanzó el programa denominado Subsidio Salarial de Emergencia de Canadá para incentivar a los empleadores a conservar o volver a contratar a su personal. El programa se concibió inicialmente por un período de 12 semanas del 15 de marzo al 6 de junio de 2020, y fue prorrogado varias veces hasta junio de 2021. Con el programa inicial, el gobierno canadiense pagó hasta el 75 % de las nóminas de empleadores admisibles, quienes siguieron estando a cargo del pago de contribuciones jubilatorias y demás beneficios. El 17 de julio de 2020, el gobierno rediseñó el programa para permitir el acceso de más empleadores y recalibrar la ayuda a sus verdaderas necesidades. Air Canada fue una de las empresas más grandes que se beneficiaron del plan, que le ayudó a reducir en más del 40 % sus gastos en concepto de sueldos y jornales. La línea aérea recibió un subsidio bruto por CAD 197 millones en el tercer trimestre de 2020 y por CAD 492 millones en los primeros nueve meses de 2020; a pesar de ello, en junio de 2020 decidió reducir su nómina a la mitad por la expectativa de una recuperación lenta de su actividad en el corto y mediano plazo.

Ejemplo 2: Subsidio salarial reforzado de Singapur para compañías de aviación¹⁶

En marzo de 2020, Singapur anunció el segundo paquete de asistencia en respuesta al brote de COVID-19, destinando más de SGD 1 000 millones en ayuda a sectores como la aviación y el turismo que han sufrido las peores consecuencias de la pandemia. El sector de la aviación recibiría aproximadamente SGD 750 millones a través de los dos programas reforzados. Uno es un programa de sostén del empleo que ayuda a las empresas del sector de la aviación a retener personal local. Por cada trabajadora o trabajador en la nómina, se otorga una compensación total del 75 % para el primer tramo de SGD 4 600 de sueldos mensuales, con un costo para el gobierno de más de SGD 400 millones.

4.1.7. **Desgravación general**

La **desgravación** es un programa o incentivo por el que se reduce la obligación tributaria y se fortalece el flujo de caja de una persona o empresa comercial con la intención de dar ayuda por un evento o causa particular. Puede ser universal o dirigirse a un grupo específico de contribuyentes. Las entidades comerciales normalmente acceden a la desgravación mediante una reducción de la alícuota, eximición del pago y reintegros. Otra opción es el diferimiento fiscal, que concede a las empresas un plazo más extenso para pagar los impuestos.

Los Estados pueden considerar desgravaciones específicas o exenciones de determinados impuestos para aquellas empresas de sectores gravemente afectados por la pandemia como la aviación y el turismo, tales como un alivio de las cargas sociales, el impuesto a la renta societaria, impuestos sobre bienes raíces u otros tributos.

¹⁵ <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2020/11/details-on-the-canada-emergency-wage-subsidy-extension.html>; https://www.aircanada.com/content/dam/aircanada/portal/documents/PDF/en/quarterly-result/2020/2020_FSN_q3.pdf

¹⁶ https://www.singaporebudget.gov.sg/budget_2020/resilience-budget/supplementary-budget-statement

Ejemplo: Diferimiento del pago de impuestos en Colombia¹⁷

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia dispuso reducir a 25 % o 0 % el anticipo del impuesto a la renta de 2020 (que normalmente es del 75 % del saldo neto del impuesto declarado o el promedio del impuesto de los últimos dos ejercicios) para determinados sectores económicos que se han visto más afectados por la crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19. El Decreto 766 del 29 de mayo de 2020 establece que el anticipo del impuesto a la renta de 2020 que deben pagar las empresas se reduce a 0 % para el transporte aéreo de personas, alojamiento, servicios de comidas y bebidas, agencias de viajes, bibliotecas, museos, archivos, apuestas y juegos de azar, deportes, actividades artísticas, recreativas y de esparcimiento.

4.1.8. **Reducción de tributos, cargos y aranceles específicos de la aviación**

Fuera de las desgravaciones generales como parte de las medidas de estímulo fiscal, los Estados pueden considerar la posibilidad de disponer desgravaciones de tributos y cargos específicos de la aviación y de los cánones aeroportuarios. La **reducción o diferimiento de tributos, cargos y aranceles** puede dar un alivio oportuno e inmediato a las erogaciones de las empresas en el corto plazo. Entre otros, puede aplicarse a los impuestos que se aplican al transporte aéreo, tasas por servicios aeroportuarios, cargos por servicios de navegación aérea, alquileres y cánones que se pagan al Estado por el derecho de ocupar tierras y/o desarrollar actividades.

Al aplicar esta medida, los Estados deberían esforzarse por encontrar el equilibrio justo entre la protección del interés de los proveedores de servicios (aeropuertos y ANSP) por un lado y de los usuarios (líneas aéreas y usuarios finales) por el otro.

Ejemplo 1: Diferimiento de pago de derechos de usuario, exoneración de pago de alquileres en Filipinas¹⁸

El 9 de marzo de 2020, el Departamento de Transportes de Filipinas ordenó a la Administración de Aviación Civil (CAAP) y a la Autoridad del Aeropuerto Internacional de Manila (MIAA) diferir el cobro de los derechos de aterrizaje/despegue y estacionamiento de los vuelos interiores e internacionales para aligerar el impacto causado por el brote de COVID-19. El diferimiento rige a partir del 12 de marzo de 2020 en todos los aeropuertos gestionados por la CAAP y se extendería hasta el 12 de marzo de 2021. Para la MIAA, el cobro de los derechos aeronáuticos que abonan las líneas aéreas locales se difirió por un año a partir del 1 de marzo de 2020. Además, se exoneró por dos meses a partir del 15 de marzo de 2020 el pago de los alquileres de todos los concesionarios que operan en las terminales, incluidos los mostradores de facturación del público viajero, así como los intereses por pago fuera de término. La exoneración de alquileres se prorrogó varias veces hasta el 31 de diciembre de 2020.

¹⁷<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20766%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>

¹⁸<https://dotr.gov.ph/55-dotnews/1084-caap-miaa-to-defer-charges-for-take-off-landing-and-parking-fees-of-local-airlines-amid-covid-19-threat.html>; <https://dotr.gov.ph/55-dotnews/1331-caap-miaa-extend-rental-holidays-to-may-15-defers-lease-rental-payment-for-airport-concessionaires.html>

*Ejemplo 2: Diferimiento del pago de cánones por concesiones en favor de explotadores aeroportuarios italianos*¹⁹

El 9 de abril de 2020, la Administración de Aviación Civil italiana (ENAC) anunció que suspendía la facturación y cobro a líneas aéreas y aeropuertos hasta que se ponga fin al estado de emergencia. En acuerdo con el Ministerio de Infraestructura y Transportes, el 23 de abril de 2020 la ENAC ordenó además la suspensión del pago de los cánones aeroportuarios semestrales, que originalmente debían cobrarse en julio de 2020. Los cánones correspondientes a 2020 se fijarán en función del tráfico real que se registre durante el año y serán pagaderos en una sola cuota el 31 de enero de 2021.

*Ejemplo 3: Moratoria en beneficio de las líneas aéreas en Omán*²⁰

La Administración Pública de Aviación Civil de Omán ratificó su apoyo a las líneas aéreas al disponer una moratoria de 90 días para el pago de las facturas de marzo, abril y mayo de 2020. La medida comprende todos los derechos y tasas que pagan las líneas aéreas al Estado en concepto de derechos de sobrevuelo, navegación, seguridad de la aviación, servicios al público viajero, etc. Para los aeropuertos, el gobierno anunció una exoneración de alquileres y cánones, una moratoria de 60 días para el pago de facturas emitidas, y la suspensión de las reglas que se aplican a los turnos y de los reglamentos de protección al consumidor.

4.1.9. Paquete integral de asistencia financiera

Por la enorme magnitud del impacto de la pandemia, en ciertas situaciones puede ser necesario aplicar simultáneamente más de una medida. Los Estados pueden diseñar un **paquete integral de asistencia financiera** que combine algunas o todas las medidas descritas anteriormente para un sector, segmento o actividad particular. El tamaño y alcance del paquete, así como los requisitos y condiciones para acceder a la ayuda, dependerán de los medios y la capacidad del Estado en función de su presupuesto, y se deben justificar en un uso eficiente del erario a partir de la evaluación de la incidencia social y económica del sector, sin perder de vista a los demás sectores.

Estos paquetes de ayuda deberían diseñarse tomando como guía los objetivos que se persigan y siguiendo los principios clave enunciados en la Sección 3, en particular, que la ayuda sea inclusiva y no discriminatoria, que sea puntual y proporcionada, que sea transparente y logre el justo equilibrio entre todas las partes interesadas.

*Ejemplo 1: Ley de ayuda, alivio y seguridad económica frente al coronavirus (Ley CARES) de Estados Unidos*²¹

La Ley CARES prevé un paquete de estímulo económico por USD 2,2 billones, que comprende una ayuda de USD 78 000 millones para el sector de la aviación de Estados Unidos, además de USD 10 000 millones en subvenciones para los aeropuertos (véase el párrafo 4.1.1). La ayuda por USD 78 000 millones para la aviación comprende USD 46 000 millones en préstamos y garantías de préstamos para líneas aéreas dedicadas al transporte de personas, talleres de reparación y agentes de venta de billetes (hasta USD 25 000 millones),

¹⁹ <https://moduliweb.enac.gov.it/Applicazioni/comunicati/comunicato.asp?selpa1=2625&NumCom=24>
<https://moduliweb.enac.gov.it/Applicazioni/comunicati/comunicato.asp?selpa1=2626&NumCom=25>
[http://aaco.org/Library/Assets/The Nashra- Issue 158-104514.pdf](http://aaco.org/Library/Assets/The%20Nashra-Issue%20158-104514.pdf)

²⁰ [http://aaco.org/Library/Assets/The Nashra- Issue 158-104514.pdf](http://aaco.org/Library/Assets/The%20Nashra-%20Issue%20158-104514.pdf)

²¹ <https://home.treasury.gov/policy-issues/cares/preserving-jobs-for-american-industry>

líneas aéreas de transporte de carga (hasta USD 4 000 millones) y actividades de importancia crítica para el mantenimiento de la seguridad nacional (USD 17 000 millones). La ayuda por USD 32 000 millones se articula en forma de subvenciones (para pago de nóminas), que únicamente podrán usarse para pagar sueldos, jornales y beneficios, en favor de líneas aéreas dedicadas al transporte de personas (hasta USD 25 000 millones) y carga (hasta USD 4 000 millones) y sus contratistas o subcontratistas (hasta USD 3 000 millones).

La Ley CARES exige que los tomadores de préstamos se comprometan a mantener los niveles de empleo vigentes al 24 de marzo de 2020 tanto como sea posible, pero en todo caso no reducirlos más del 10 % respecto de esa línea de referencia, hasta el 30 de septiembre de 2020. Además, deben aceptar determinadas restricciones respecto a las remuneraciones del personal, comprometerse a no recomprar acciones de su propio capital salvo en la medida de los compromisos contractuales existentes al 27 de marzo de 2020, y a no pagar dividendos ni efectuar otras distribuciones del capital ordinario hasta 12 meses después de haber amortizado el préstamo. Para garantizar la transparencia, la Ley CARES establece que el Departamento del Tesoro publique en su sitio web la información sobre los préstamos dentro de las 72 horas de concretados, con indicación de sus elementos principales y la documentación.

Ejemplo 2: Asistencia financiera para líneas aéreas y ANSP en el Reino Unido²²

El 7 de abril de 2020, EUROCONTROL anunció que sus Estados miembros habían acordado un paquete de asistencia financiera para permitir a las líneas aéreas diferir temporalmente, y por 14 meses como máximo, el pago de los derechos por servicios de navegación aérea en el espacio aéreo europeo por los períodos de facturación de febrero a mayo de 2020. El total de los derechos diferidos por servicios en ruta sería de EUR 1 100 millones. Por ejemplo, las diez líneas aéreas más grandes del Reino Unido debían abonar un total de GBP 47,2 millones por la facturación de febrero de 2020.

Si bien el diferimiento temporal permitió que las líneas aéreas economizaran en los costos, por el otro lado privó a los ANSP de muy necesarios ingresos. Para asistir a los ANSP, el 16 de abril de 2020 el gobierno del Reino Unido y otros Estados europeos ayudaron a EUROCONTROL a obtener un préstamo por GBP 1 100 millones que se devolverá cuando reciba los pagos diferidos de las líneas aéreas en 2021. Los Servicios Nacionales de Tránsito Aéreo del Reino Unido (NATS) puede acceder a un máximo de GBP 92 millones de este préstamo. En particular, el préstamo se utilizará para mantener en funcionamiento sus servicios en ruta, prestar servicio para los vuelos de repatriación y de carga durante la crisis de la COVID-19, y estar en condiciones de restablecer la totalidad de sus servicios después de la pandemia para contribuir a la recuperación del sector de la aviación.

²² <https://www.eurocontrol.int/press-release/eurocontrol-states-assist-airlines-11bln-deferral>;
<https://www.gov.uk/government/news/uk-airlines-to-save-millions-as-navigation-charges-deferred>;
<https://www.gov.uk/government/news/nats-eligible-for-funding-of-up-to-92-million-to-maintain-services>

4.2. Medidas de flexibilización reglamentaria

Las circunstancias excepcionales provocadas por la pandemia tuvieron el efecto de modificar las condiciones del mercado, que ya no son las mismas en las que se desenvolvían las compañías de aviación antes del brote, y la capacidad operacional de las compañías también se ha visto afectada. La flexibilización de los requisitos reglamentarios y operacionales puede ayudar a las empresas a sobrellevar períodos de baja demanda. Entre las medidas de flexibilización reglamentaria se cuentan las siguientes:

- a) suspensión temporaria de las reglas de asignación de turnos en los aeropuertos
- b) levantamiento temporario de las restricciones reglamentarias a las operaciones de carga
- c) exención temporaria de las leyes de defensa de la competencia
- d) flexibilización de restricciones sobre acceso a mercados y capitales

Ninguna de estas medidas debería socavar los requisitos de seguridad e integridad del sistema de aviación. Los Estados deben vigilar atentamente la evolución de la situación para determinar los tiempos correctos para la instrumentación de las medidas temporarias y si es preciso modificarlas, prorrogarlas o ponerles fin. Con una mirada a más largo plazo, la asistencia reglamentaria debería ir dirigida a acrecentar la eficiencia de la industria, conservar la dinámica empresarial y fomentar la inversión futura en el sector. Los cambios reglamentarios suelen llevar tiempo, en particular cuando requieren consultas y negociaciones con otros Estados, y se deben cumplir los procedimientos establecidos.

4.2.1. Suspensión temporaria de las reglas de asignación de turnos en los aeropuertos

Por el impacto de la pandemia, muchas líneas aéreas se vieron forzadas a estacionar la mayoría de sus aeronaves y reducir la capacidad, y no se tiene certeza alguna de cuándo habrá de recuperarse la demanda. En esta situación, las líneas aéreas se ven en dificultades para cumplir las reglas vigentes de asignación de turnos, en especial en aeropuertos con capacidad insuficiente. La *suspensión temporaria de las reglas de asignación de turnos* —por ejemplo, la pérdida del turno si no se lo utiliza— protegería las rutas y horarios preexistentes a la pandemia y al hacerlo les daría flexibilidad a las líneas aéreas para planificar y ajustar sus horarios, con niveles adecuados para responder a las condiciones del mercado y la variabilidad de las proyecciones de demanda. Así, las líneas aéreas pueden dejar de volar con aeronaves vacías con el único fin de conservar sus turnos en los aeropuertos. A su vez, al recibir grillas horarias más realistas los aeropuertos pueden tomar las medidas necesarias para reducir proporcionalmente los costos de explotación.

Al suspender las reglas de asignación de turnos, los gobiernos y las autoridades aeroportuarias también deben prever la necesidad de reasignar los turnos inutilizados para los vuelos de repatriación y de transporte de carga y otras operaciones necesarias. La decisión de volver a aplicar las reglas de asignación o prorrogar su suspensión requiere además que se tome en cuenta la evolución de la situación y se consideren globalmente todos los factores.

Ejemplo 1: Suspensión de las reglas de asignación de turnos en los aeropuertos de la UE²³

El 31 de marzo de 2020, la UE dictó el Reglamento 2020/459 por el que se modifica el Reglamento (CEE) núm. 95/93 para disponer la suspensión temporal en los aeropuertos de la UE de la regla por la cual se pierden los turnos que no se utilizan (es decir, el requisito de utilizar como mínimo el 80 % de los turnos

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0459>

asignados para no perder los derechos de precedencia histórica el año siguiente). El objetivo de la enmienda fue proteger la salud financiera de las líneas aéreas y evitar el impacto ambiental de volar aeronaves vacías o prácticamente vacías al solo efecto de conservar los turnos en los aeropuertos. La aplicación de la regla en cuestión se suspendió entre el 1 de marzo y el 24 de octubre de 2020. La suspensión se aplicó además retroactivamente del 23 de enero al 29 de febrero de 2020 a los vuelos entre la UE y China, comprendida la Región Administrativa Especial de Hong Kong. El 14 de octubre de 2020, la Comisión Europea sancionó otra prórroga de la suspensión por todo el invierno boreal hasta el 27 de marzo de 2021.

*Ejemplo 2: Suspensión de las reglas de asignación de turnos en Brasil*²⁴

El 12 de marzo de 2020, la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) de Brasil anunció la suspensión de la regla de cancelación de turnos en sus cinco aeropuertos coordinados. La suspensión alcanzó a todos los vuelos interiores e internacionales planificados para el período comprendido entre el 11 de marzo y el 24 de octubre de 2020. En julio de 2020, se dispuso una prórroga de la medida durante el invierno boreal del 25 de octubre de 2020 al 27 de marzo de 2021 con condiciones puntuales: se aplica exclusivamente a las cancelaciones de turnos con precedencia histórica (turnos asignados como turnos históricos o cambio a turnos históricos por referencia al invierno boreal de 2020), siempre que se devuelvan como mínimo cuatro semanas antes de la fecha de operación.

4.2.2. **Levantamiento temporario de las restricciones reglamentarias a las operaciones de carga aérea**

En busca de preservar la sostenibilidad de las cadenas de suministro durante la pandemia, los gobiernos pueden facilitar las operaciones de carga esenciales disponiendo el ***levantamiento temporario de las restricciones reglamentarias a las operaciones de carga aérea***. Entre las medidas excepcionales que pueden aplicarse específicamente a las operaciones de carga aérea pueden citarse la suspensión temporal de la prohibición de salidas/llegadas en horario nocturno o restricciones de turnos de aeronave en los aeropuertos, el otorgamiento a título temporal de derechos adicionales de tráfico y/o autorizaciones de rutas para la atención del mercado, y la posibilidad de usar aeronaves de transporte de personas para operaciones exclusivamente de carga, en la medida en que esté permitido por ley. Los Estados también deberían sentirse alentados a facilitar los recambios de tripulación para vuelos de carga, incluidos los vuelos de ayuda humanitaria y los vuelos sanitarios y de socorro, exceptuando a "las trabajadoras y trabajadores esenciales" de las restricciones de viaje y otras cuando corresponda y en cumplimiento de la reglamentación laboral y de seguridad operacional de aplicación internacional.

Sin menoscabar la importancia de evitar el desabastecimiento de bienes y servicios esenciales y de contribuir a reducir sobrecostos en las operaciones de carga, estas medidas de flexibilización deberían ser acordes a la estrategia general de gestión de riesgos del Estado, además de ser proporcionales y tener un plazo de duración definido. Los gobiernos deberían vigilar atentamente la situación y mantener la prohibición del abuso de posiciones dominantes entre explotadores.

*Ejemplo 1: Orientación de la Comisión Europea para facilitar las operaciones de carga aérea durante la pandemia de COVID-19*²⁵

El 16 de marzo de 2020, la Comisión Europea sancionó directrices para facilitar las operaciones de carga aérea durante el brote de COVID-19. En ellas se destacaba que todas las fronteras interiores de la UE debían

²⁴ <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/slot/comunicados-1>

²⁵ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20202010_en.pdf

permanecer abiertas para el paso de la carga, y que debían garantizarse las cadenas de suministro de bienes esenciales. Las directrices incluyen una serie de medidas operacionales de carácter temporal: pronto otorgamiento de las autorizaciones y permisos necesarios para el transporte de bienes provenientes del exterior de la UE; suspensión de la prohibición de salidas/llegadas en horario nocturno o de restricciones de turnos en los aeropuertos para las operaciones de carga aérea esenciales; facilitación del uso de aeronaves de transporte de personas para el transporte exclusivamente de carga, incluido el desplazamiento de tripulaciones para tomar servicio o de personal sanitario, etc.; designación de las tripulaciones afectadas al transporte de carga aérea como personal esencial al decretarse un confinamiento; no aplicación de las restricciones de desplazamiento al personal de transporte asintomático; solicitud a las empresas de transporte de carga y mensajería para que excepcionalmente reserven capacidad para el suministro de bienes esenciales.

*Ejemplo 2: Autorización de la República de Corea para transportar carga en cabinas de transporte de personas*²⁶

El 9 de abril de 2020, el gobierno de la República de Corea estableció una norma de seguridad para el transporte de carga en cabinas de transporte de personas. Los requisitos incluyen la eliminación de sustancias peligrosas no declaradas mediante inspección integral con rayos X, cumplimiento de los límites de peso y métodos de fijación recomendados por el fabricante de la aeronave, presencia de personal de seguridad operacional a bordo para responder ante emergencias, patrullaje cada 15-20 minutos durante el vuelo para prevenir incendios, instalación de extinguidores adicionales e interrupción de la alimentación eléctrica innecesaria en la cabina, capacitación en procedimientos y simulaciones para personal de estiba y de seguridad operacional, tanto nacional como internacional. Desde mayo de 2020, tanto Korean Air como Asiana Airlines comenzaron a transportar carga en aeronaves de transporte de personas. El 1 de septiembre de 2020 se aprobó la solicitud de Korean Air para reacondicionar una aeronave de personas para afectarla al transporte de carga, con retiro de asientos y estiba de carga en la cabina de pasajeras/os y la aplicación de procedimientos de verificación de las condiciones de seguridad operacional, comprendida la verificación técnica del fabricante. En octubre de 2020, el gobierno también aprobó los planes de usar aeronaves de transporte de personas que se encontraban ociosas para transportar carga presentados por tres transportistas de bajo costo, T-Way Air, Jeju Air y Jin Air.

4.2.3. Exención temporaria de las leyes de defensa de la competencia

En aquellos casos en que la drástica caída de la demanda ha puesto en jaque la viabilidad comercial de las empresas, los gobiernos pueden considerar la concesión de una **exención temporaria de las leyes, reglamentos y prácticas de defensa de la competencia** para permitir que las líneas aéreas coordinen las rutas y horarios de los vuelos mediante arreglos cooperativos (véase el párrafo 5.2.4). Al conceder este tipo de exenciones, se deben enunciar claramente los objetivos y las justificaciones en caso de que demuestren favorecer el interés público. Las exenciones deben ser temporarias y otorgarse únicamente si se juzgan necesarias para ayudar a mantener los servicios de transporte de personas y bienes durante una situación excepcional, aplicando controles y una vigilancia efectiva a fin de evitar posibles efectos negativos en el público usuario final.

²⁶ http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmepage=3&id=95084392;
http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmepage=2&id=95084632

Ejemplo: Exención de la ley de defensa de la competencia para el sector del transporte de Noruega²⁷

En marzo de 2020, el gobierno noruego exceptuó por tres meses de la aplicación de la ley noruega de defensa de la competencia a aquellos acuerdos y prácticas que van en contra de la libre competencia en el sector del transporte (por aire, tierra y agua). La exención no se extendió más allá de lo estrictamente necesario y busca garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios necesarios. Las prácticas y acuerdos alcanzados por la exención deben propiciar en la mayor medida posible el uso eficiente de los recursos y la protección del interés de las sociedades y público consumidor en esta situación tan especial. La autoridad encargada de velar por la libre competencia recibe notificación si se concede la exención.

4.2.4. Flexibilización de restricciones de acceso a mercados y capitales

La *flexibilización de restricciones de acceso a mercados y capitales a favor de las líneas aéreas* puede garantizar la conectividad aérea esencial al producirse una profunda desaceleración de la actividad económica y multiplicar la oferta de capitales de inversión. También puede posibilitar un uso y distribución más eficiente de los capitales y la capacidad, que a su vez fomentará el desarrollo económico sostenible a escala nacional y regional.

Una de las opciones que pueden considerar los Estados es revisar o suplementar los acuerdos vigentes de servicios aéreos concertando microacuerdos con sus socios bilaterales o regionales. Por ejemplo, los acuerdos pueden modificarse para incluir más oportunidades de operaciones de segunda y séptima libertades, en especial para los servicios exclusivamente de carga, otorgamiento a título temporal de derechos de servicios aéreos adicionales para atender necesidades urgentes y flexibilización de las cláusulas de designación y autorización de línea aérea (nacionalidad).

Otra opción es liberalizar unilateralmente el acceso de las líneas aéreas extranjeras a los mercados y los capitales. Sin tener que modificar o renegociar sus acuerdos de servicios aéreos, los Estados pueden por ejemplo otorgar derechos extrabilaterales de servicios aéreos internacionales a líneas aéreas extranjeras en aeropuertos específicos y/o por un tiempo limitado. De manera similar, los Estados pueden a su discreción dispensar la aplicación de la cláusula de nacionalidad de los acuerdos de servicios aéreos vigentes, así como el requisito de titularidad sustancial y control efectivo de las líneas aéreas extranjeras.

El otorgamiento de un cierto grado de flexibilidad se justifica por la necesidad de preservar el vínculo necesario entre la línea aérea y el Estado que la designa y fortalecer la vigilancia y control reglamentario de la seguridad, entre otras consideraciones. Aquellos Estados que estén considerando liberalizar las condiciones de titularidad y control para sus propias líneas aéreas deberían tener presente el riesgo de que los derechos de tráfico de la línea aérea designada se vean afectados por el rechazo de las contrapartes bilaterales si deja de cumplir los criterios de titularidad sustancial y control efectivo.

²⁷ <https://konkurransetilsynet.no/transportation-sector-is-granted-temporary-exception-from-the-competition-act/?lang=en>

Ejemplo 1: Política de cielos abiertos de Uzbekistán para los aeropuertos regionales²⁸

El 12 de junio de 2020, el gobierno de Uzbekistán dictó un decreto instaurando un régimen de "cielos abiertos" para los diez aeropuertos regionales del país. El régimen flexibiliza las restricciones al número de vuelos y destinos, incluidas las operaciones de quinta libertad, que se aplican a las líneas aéreas extranjeras por dos años a partir del 1 de agosto de 2020, con posibilidad de prórroga. Se permite a las líneas aéreas extranjeras desarrollar sus actividades sin restricciones en los aeropuertos de Karshi, Nukus, Termez, Bukhara, Navoi y Urgench. Las operaciones de quinta libertad y los vuelos de transporte de personas en los aeropuertos de Adijan, Fergana, Namangan y Samarkanda (una vez terminadas las obras de reconstrucción) están permitidas sin restricciones en aquellas rutas no explotadas por líneas aéreas designadas de Uzbekistán, considerando las capacidades técnicas de esos aeropuertos. En igual sentido, las líneas aéreas extranjeras tienen derecho a explotar vuelos exclusivamente de carga en los aeropuertos de Navoi y Termez utilizando la séptima libertad.

Ejemplo 2: Plan piloto de tráfico de séptima libertad en la provincia china de Hainan²⁹

La Administración de Aviación Civil china anunció un plan piloto en junio de 2020 que otorga a las líneas aéreas extranjeras el derecho de transportar personas y carga entre la provincia de Hainan y terceros países (fuera del país de radicación de la línea aérea), lo que se encuadra en los derechos de tráfico de séptima libertad. Se permitiría un número máximo de siete servicios regulares semanales de pasajeros/as y carga en cada ruta de los derechos de tráfico de séptima libertad. Los vuelos de tercera, cuarta y quinta libertades abiertos en la provincia de Hainan no están sujetos a restricción alguna de frecuencias. Las líneas aéreas extranjeras que utilicen derechos de tráfico de séptima libertad deben ser designadas por sus países de radicación para explotar vuelos internacionales de personas y carga a China de acuerdo con lo que prevean los acuerdos bilaterales de servicios aéreos entre dichos países y China. Las disposiciones de los acuerdos bilaterales de servicios aéreos u otro acuerdo que corresponda se aplican, *mutatis mutandis*, a los servicios técnicos, las tarifas por transporte de carga, los aranceles aduaneros, etc. El plan piloto busca fortalecer la red de rutas internacionales, y es parte de un plan más amplio que prevé la construcción en la provincia de Hainan de un puerto de libre comercio con influencia mundial.

Ejemplo 3: Memorando de acuerdo de la CLAC para permitir temporalmente las operaciones exclusivamente de carga de séptima libertad³⁰

En la Asamblea Extraordinaria de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), celebrada el 14 de diciembre de 2020, quedó abierto para la firma de los Estados miembros que así lo deseen el memorando de acuerdo entre las Autoridades de Aviación Civil de la Comisión sobre la liberalización temporal de los derechos de séptima libertad para los servicios exclusivamente de carga. El acuerdo permite a las líneas aéreas de todos los Estados partes ejercer los derechos de tráfico de séptima libertad para explotar servicios exclusivamente de carga, tanto regulares como no regulares, en forma recíproca, con igualdad de oportunidades y sin restricciones o limitaciones de rutas ni de capacidad. Entrará en vigor en la fecha de la firma (o finalización de los procedimientos internos) de cada parte y se mantendrá vigente hasta el 31 de diciembre de 2021, con opción a prórroga por un año más.

²⁸ <https://mintrans.uz/news/ochiq-osmon-rejimi-raqobatni-kuchaytiradi-narxlarni-tushiradi-turistlar-oqimini-oshiradi>

²⁹ <http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TZTG/202006/P020200609532421384974.pdf>

³⁰ <https://clac-lacac.org/reunion/asambleas/ae6/>

4.3. Asistencia para las funciones de vigilancia del Estado

La drástica caída del tráfico no afectó únicamente a las compañías de la industria de la aviación, sino que también ha significado una abrupta reducción de los ingresos por actividades del sector que repercute directamente en el financiamiento que posibilita una vigilancia reglamentaria efectiva y la capacidad de los mecanismos de vigilancia de los Estados. El impacto es particularmente pronunciado cuando los aranceles por servicios, como las licencias y autorizaciones, y los cargos por servicios de aeropuerto y de navegación aérea constituyen la principal fuente de recursos.

Como se señala en el Doc 9082, la seguridad operacional, la protección y la supervisión económica de la aviación son responsabilidades del Estado que no pueden verse comprometidas durante la fase de recuperación. Dadas las dificultades que experimenta la aviación y la desaceleración de la actividad económica, los gobiernos deberían tomar las medidas que correspondan para asegurarse de disponer de recursos suficientes y sostenibles para ejercer sus funciones de vigilancia.

Si bien la situación económica no es idéntica en todos los Estados, los países en desarrollo y las organizaciones regionales de vigilancia de la seguridad operacional (RSOO) que necesiten financiamiento pueden obtener subvenciones y préstamos sin intereses de otros países, de mecanismos de cooperación económica y asistencia internacional y de instituciones financieras. La financiación con deuda en términos más favorables —por ejemplo, con tasas de interés más bajas y plazos más extensos de amortización— constituye otra opción.

*Ejemplo: Programa de conectividad aérea sostenible para la cuenca del Pacífico*³¹

El 4 de diciembre de 2020, el gobierno australiano anunció la decisión de destinar AUD 304,7 millones para financiar un paquete de respuesta a la COVID-19 que apunta a dar asistencia económica y fiscal temporaria y puntual a los Estados insulares del Pacífico y a Timor-Leste. Parte de los fondos se destinan a un programa de conectividad aérea sostenible para el Pacífico dirigido al restablecimiento seguro, confiable, económico y financieramente sostenible de la conectividad aérea en la región. El programa prevé un aporte inmediato de AUD 2 millones para la Oficina de Seguridad Operacional del Pacífico (PASO) que le permitirá desarrollar con eficacia las funciones de vigilancia de la seguridad operacional y la seguridad de la aviación en toda la región del Pacífico durante la actual pandemia.

³¹ <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/speech/building-cohesive-indo-pacific>

5. Tipo de medidas que puede tomar la industria

Desde la eclosión del brote de COVID-19, la industria de la aviación ha instrumentado una serie de medidas de autoayuda, tanto económico-financieras como operacionales, con el objetivo de controlar los costos, maximizar la liquidez y acrecentar la eficiencia de las operaciones. Las medidas incluyen, por ejemplo, la reducción y/o diferimiento de pagos, la obtención de capital adicional, la racionalización de rutas y la adecuación del tamaño de las flotas.

En esta sección se describen las posibles implicancias y limitaciones de las distintas medidas, que se ilustran con ejemplos prácticos. En el Apéndice B se presenta un resumen.

La ayuda financiera estatal que se describe en la sección anterior debería ser el último recurso, cuando la crisis de iliquidez es de una gravedad tal que ningún esfuerzo propio de las compañías de la aviación puede ya superarla. Si bien las medidas que se enumeran aquí no pretenden ser todas las que existen, constituyen opciones que las compañías pueden considerar para tratar de mitigar las tensiones financieras, conservar la capacidad de financiar y sostener su actividad, y mantenerse solventes.

5.1. Medidas financieras de la industria

La aviación se caracteriza por un uso intensivo de capital y altos costos fijos. Todas las empresas del sector, las más y las menos solventes, están lidiando con la repentina escasez de efectivo para cubrir costos y cumplir obligaciones financieras. Las compañías pueden optar por distintas vías para restablecer sus reservas de caja y sanear el balance general en el corto a mediano plazo, y a la vez mantenerse en funcionamiento en condiciones de demanda deprimida:

- a) control y gestión de costos
- b) renegociación contractual con prestadores, proveedores de insumos y de servicios
- c) financiación mediante venta de participación accionaria
- d) endeudamiento y restructuración de deudas
- e) monetización del valor del programa de viajeras/os frecuentes
- f) titularización de utilidades futuras y activos
- g) concurso de acreedores por la vía judicial

Cada medida tiene un efecto diferente. Por eso, al evaluar las distintas opciones se deben considerar tanto los efectos positivos como las posibles limitaciones o complicaciones que pueden plantear.

5.1.1. Control y gestión de costos

La severidad del impacto de la pandemia ha obligado a muchas compañías del sector de la aviación a aplicar medidas extremas de **control y gestión de sus costos** para reducir las pérdidas económicas. Más allá de los reflejos habituales de reducir los gastos discrecionales tales como los costos administrativos y los viajes, los eventos y las conferencias, las compañías tienen que discriminar entre gastos esenciales y no esenciales, diferir y aplazar los grandes desembolsos, y reducir o postergar proyectos costosos, como las inversiones en bienes de capital o la ampliación de oficinas.

En la mayoría de las compañías de la aviación, las medidas de reducción de costos suponen un achicamiento de la nómina, con suspensiones temporarias y congelamiento de nuevas contrataciones, reducción de sueldos, vacaciones voluntarias no pagas, y otras modalidades de compresión. El achicamiento de la nómina de personal calificado puede tener el efecto de desacelerar la recuperación de las actividades y la productividad una vez superada la crisis, lo que entraña el riesgo de que la reducción de costos hoy sea a expensas del crecimiento de mañana.

*Ejemplo 1: Programa de contención de costos del aeropuerto de Copenhague*³²

El aeropuerto de Copenhague anunció el 17 de marzo de 2020 un plan de reducción de costos de explotación y la postergación de inversiones para mantenerse con un nivel mínimo de actividad frente a la drástica caída del tráfico. El aeropuerto detectó posibles economías de DKK 255 a 350 millones en costos de explotación durante el resto del año 2020, entre costos de comercialización, servicios de asesoramiento y contratos externos, además de los menores costos de personal. Asimismo, se suspende la ejecución de diversos proyectos e inversiones de construcción, entre ellos la ampliación de la parte aeronáutica y modernización de la infraestructura aeroportuaria, que se traducen en economías de DKK 400 a 700 millones hasta el final del año.

*Ejemplo 2: Plan de enajenación de terrenos de NATS*³³

Ante un volumen de tráfico aéreo de sólo el 40 % de los niveles de 2019, NATS ha estado poniendo en venta terrenos en distintos lugares del Reino Unido como parte de su respuesta ante la crisis de la COVID-19. Según un comunicado emitido el 1 de octubre de 2020, NATS es titular de un número de propiedades que solía utilizar para el emplazamiento de múltiples radares, mástiles de antenas y alojamiento, pero los avances tecnológicos han hecho que muchos de estos sitios estén hoy vacíos e inutilizados. La enajenación de activos no esenciales permitiría que estos terrenos en desuso vuelvan a sus comunidades locales con nuevos destinos, y ayudaría a NATS a reducir sus costos de mantenimiento y explotación. Además, NATS se ha asociado con la firma Shared Access para arrendar sus terrenos a empresas operadoras de telefonía móvil.

*Ejemplo 3: Medidas de reducción de costos de Emirates*³⁴

En marzo de 2020, Emirates Group anunció una serie de medidas de contención de costos ante las perspectivas de baja demanda de transporte de personas en el corto al mediano plazo en los mercados que atiende. Las medidas comprenden a) el aplazamiento o eliminación de gastos discrecionales, el congelamiento de todas las contrataciones y consultorías no esenciales, b) negociación con proveedores para definir economías de costos y mayores eficiencias, c) oferta de licencias pagas o no pagas al personal en vista de la menor capacidad de vuelo, d) reducción temporal del salario básico del orden del 25 al 50 % por tres meses para la mayoría del personal, manteniéndose el pago de los demás beneficios, y e) suspensión por tres meses del pago de sueldos de los presidentes de Emirates y dnata.

³² <https://www.cph.dk/en/about-cph/press/news/2020/3/copenhagen-airports-launches-cost-cutting-programme-and-postpones-investments>

³³ <https://www.nats.aero/news/air-traffic-service-nats-reveals-land-sale-plans-as-part-of-covid-response/>

³⁴ <https://www.emirates.com/media-centre/the-emirates-groups-business-response-to-covid-19-updated/>

5.1.2. **Renegociación contractual con arrendadores, proveedores de insumos y de servicios**

Las compañías de la aviación pueden recurrir a la **renegociación contractual con arrendadores y proveedores de insumos y de servicios** para aliviar temporalmente sus dificultades financieras. Por ejemplo, los arrendadores o fabricantes de aeronaves y los proveedores de servicios pueden negociar con las líneas aéreas el diferimiento o reprogramación de las entregas y de los plazos y condiciones de pago para conservar una relación comercial de larga data o bien establecida. Al diferir entregas y pagos, las compañías pueden reducir los desembolsos en el corto y mediano plazo, obtener condiciones más favorables y preservar las arcas para mantenerse en actividad.

Sin embargo, los contratos pueden contener determinadas condiciones que, sumadas a la incertidumbre respecto a la viabilidad futura, podrían restarle poder de negociación a la compañía. Además, un diferimiento no es más que la postergación de la fecha de pago para más adelante. En consecuencia, ese diferimiento tendrá efecto sobre la situación financiera futura, alargando el plazo de amortización o aumentando el importe de los pagos.

Ejemplo 1: American Airlines cierra trato para diferir la entrega de aeronaves³⁵

De acuerdo con el comunicado de prensa emitido por American Airlines el 22 de octubre de 2020, la línea aérea dio de baja o puso en depósito temporario más de 150 aeronaves de su flota. Además, cerró trato con Boeing para diferir a 2023 y 2024 la entrega de 18 aparatos 737 MAX que originalmente tenía previsto recibir en 2021 y 2022. La compañía finalizó a su vez una serie de operaciones de venta con arrendamiento para financiar el resto de las entregas de Airbus A321 en 2021. Con estas medidas logró cubrir la financiación de todas las entregas previstas a lo largo de 2021.

Ejemplo 2: SpiceJet renegocia contratos con arrendadores de aeronaves³⁶

La línea aérea india de bajo costo SpiceJet ha renegociado diversos contratos operativos, en particular contratos de arrendamiento de aeronaves. La compañía reexaminó las cláusulas de mantenimiento en lo relativo a las obligaciones contractuales y las condiciones actuales de mantenimiento para adecuarlas a la escala de operaciones proyectadas para el futuro inmediato y la fecha en que se prevé que vuelvan a incorporarse los aparatos Boeing 737 MAX en sus operaciones. La transportista también ha mantenido negociaciones con prestadores con miras a diferir pagos y pactar otras dispensas.

Ejemplo 3: Arrendador irlandés Avolon anticipa aplazamientos en el cobro de arriendos de aeronaves³⁷

Irlanda es uno de los principales centros mundiales de financiación y arrendamiento de aeronaves. La arrendadora irlandesa Avolon ha hecho saber que al 30 de junio de 2020 muchas de las líneas aéreas que arriendan sus aeronaves habían pactado diferimientos cortos para el pago de los arriendos o estaban atrasadas en los pagos. Como resultado, durante el primer semestre de 2020 el índice de ingresos por cobro de arriendos fue del 68 %, y dos tercios de la merma corresponden a pagos diferidos. En la segunda mitad de 2020, en que 12 de los clientes de Avolon debían retomar calendarios de pago tras concluir el plazo de diferimiento pactado, siete clientes efectivizaron los pagos adeudados mientras que cinco se atrasaron o solicitaron una prórroga del plazo de diferimiento para la totalidad o parte de los arriendos debidos.

³⁵ <https://news.aa.com/news/news-details/2020/American-Airlines-Reports-Third-Quarter-2020-Financial-Results-CORP-FI-10/default.aspx>

³⁶ <https://www.spicejet.com/InvestorCorporateAnnouncements.aspx>

³⁷ <https://www.avolon.aero/quarterly-updates>

5.1.3. **Financiación mediante venta de participación accionaria**

La **financiación mediante venta de participación accionaria** consiste en la venta de acciones o cuasi acciones –acciones preferidas, acciones preferidas convertibles, unidades de participación tales como acciones ordinarias y warrants– a cambio de capital adicional. Las compañías pueden vender sus acciones en el mercado o preñarlas en favor de instituciones financieras a un valor descontado respecto de los precios de mercado. Alternativamente, pueden emitir acciones preferidas o debentures convertibles, que funcionan a la vez como títulos de deuda y participación en el capital y son convertibles a un valor superior al valor de mercado (prima) en fecha futura.

Al optar por este método de financiación, deben considerarse tres aspectos: a) el público inversor puede comprar las acciones directamente en el mercado en lugar de negociar un descuento con la compañía emisora si se espera que la valuación siga decayendo; b) como suele suceder con la titularidad accionaria y control de las líneas aéreas, los gobiernos pueden limitar la participación accionaria de un fondo o persona inversora del extranjero; y c) si bien la venta de participación accionaria para obtener financiación no entraña ninguna otra obligación financiera para la compañía, las personas o firmas inversoras que compran las acciones también adquieren el derecho a participar en las utilidades y pueden incidir más en las decisiones y la administración de la compañía.

*Ejemplo 1: Japan Airlines se apresta a lanzar una oferta pública de acciones para aumentar sus reservas en efectivo*³⁸

El 6 de noviembre de 2020, Japan Airlines anunció su intención de obtener JPY 182 600 millones con la venta de unos 91 millones de acciones nuevas a accionistas generales y 9 millones de acciones nuevas a una parte compradora designada en un programa de adjudicación a terceras personas. Antes de la venta, la línea aérea tenía 337 millones de acciones en circulación. Como parte de las inversiones en su plan de reestructuración post pandemia, se destinarán JPY 100 000 millones para adquirir aviones de alta eficiencia energética y sostener a las transportistas subsidiarias de bajo costo, como Zipair Tokyo y Jetstar. El saldo se aplicará en lo esencial a reducir la masa de deuda que devenga intereses.

*Ejemplo 2: Aumento del capital de IAG mediante la emisión de derechos de suscripción*³⁹

El 10 de septiembre de 2020, International Airlines Group (IAG) anunció un aumento de capital suscrito al 100 % con derechos de suscripción preferente para recaudar un capital bruto de EUR 2 741 millones mediante la emisión de unos 3 000 millones de acciones nuevas con un descuento del 35,9 %. El aumento de capital permitirá a IAG sanear el balance general y reducir el apalancamiento, mejorar la liquidez y resurgir tras la actual pandemia con una posición más sólida. Qatar Airways, principal accionista de IAG (con una participación del 25,1 %), se ha comprometido a suscribir la parte proporcional que le corresponde del aumento de capital. Las y los accionistas acceden a un derecho de suscripción por cada acción de IAG de la que son titulares, y para suscribir tres acciones nuevas se requieren dos derechos de suscripción. Al finalizar el período de suscripción preferente el 26 de septiembre de 2020, se habían suscrito casi el 93 % de las acciones disponibles y las restantes se distribuyeron en proporción al número de acciones solicitado por cada accionista.

³⁸ <https://www.jal.com/ja/investor/library/information/#Other>

³⁹ <https://www.iairgroup.com/~media/Files/I/IAG/press-releases/english/2020/Fully%20Underwritten%20Capital%20Increase%20to%20Raise%20Gross%20Proceeds%20of%202741%20million.pdf>

*Ejemplo 3: Colocación de acciones de transportista de bajo costo mexicana en forma de certificado de depósito de acciones extranjeras*⁴⁰

El 11 de diciembre de 2020, la línea aérea ultraeconómica Volaris, de México, alcanzó una recaudación neta de USD 164,4 millones con una segunda oferta primaria de acciones. La compañía ofreció 134 millones de acciones ordinarias Serie A, o certificados de participación ordinaria mediante un certificado de depósito de acciones extranjeras en Estados Unidos y otros países fuera de México. Los resultados de tráfico de Volaris en noviembre de 2020 delineaban una recuperación en V de la capacidad hasta alcanzar el 98 % del nivel registrado en 2019 con un factor de carga del 80,5 %. La línea aérea se propone destinar la recaudación a fortalecer su estructura financiera y posición de liquidez y para fines societarios generales, incluidos los anticipos de pagos por compra de aeronaves.

5.1.4. **Endeudamiento y restructuración de deudas**

Cuando una compañía atraviesa dificultades financieras pero sigue siendo económicamente viable, una de las opciones a su disposición es el **endeudamiento y la restructuración de deudas**, por ejemplo a través de la colocación de instrumentos de deuda o la negociación con prestadores/acreedores para refinanciar o restructurar la deuda existente. Esta última se articula en forma de moratoria para la amortización de deudas, de reducción o ajuste de las tasas de interés/rendimiento y del importe de las cuotas de amortización, o bien la prórroga de la fecha de vencimiento final del préstamo. Otra opción posible radica en reducir el índice de endeudamiento (relación entre deuda y capital propio) mediante un canje de deuda por acciones en el que los prestadores reciben acciones del capital del tomador a cambio de cancelar la totalidad o parte de sus acreencias. El canje reduce el pasivo en el balance del tomador, y abre la posibilidad de que el prestador acceda a parte de las utilidades una vez que la compañía restructurada vuelva a tener beneficios.

Al elegir el tipo de financiación con deuda, las compañías de aviación deben examinar su balance general y estado de flujo de fondos para determinar cuánta deuda han tomado ya y cuánto les cuesta, y evaluar el impacto de incrementar el índice de endeudamiento y de las condiciones de la deuda existente/deuda nueva en sus perspectivas futuras. De igual manera, les convendrá calcular con prudencia los gastos y costos que puede entrañar una refinanciación o restructuración de deuda.

*Ejemplo 1: Malaysia Airlines dispone diferimiento de pago por bonos*⁴¹

El 17 de septiembre de 2020, Malaysia Airlines envió avisos de diferimiento de pagos periódicos con vencimiento el 30 de septiembre de 2020 por MYR 1 500 millones sobre bonos islámicos (sukuk) emitidos por la compañía en 2016. Los pagos a tenedores de sukuk se reiniciarán en la próxima fecha de distribución periódica fijada para el 31 de marzo de 2021. Malaysia Airlines ya atravesaba dificultades financieras antes del brote pandémico y había aplicado profundos recortes de costos con el apoyo del fondo estatal de inversión Khazanah Nasional, que es su único accionista. La compañía también se acercó a sus arrendadores, acreedores y principales proveedores para negociar el diferimiento de pagos en preparación de una urgente restructuración.

⁴⁰ <http://ir.volaris.com/English/home/default.aspx>

⁴¹ <https://fast.bnm.gov.my/fastweb/public/MainPage.do>

*Ejemplo 2: Restructuración integral de deudas y refinanciación de Swissport*⁴²

Swissport, uno de los proveedores de servicios de escala más grandes del mundo, anunció el 31 de agosto de 2020 una serie de acuerdos vinculantes con acreedores y accionistas para su restructuración y refinanciación integral. Los acuerdos prevén un canje de deuda por acciones por alrededor de EUR 1 900 millones para convertir deuda de primerísimo rango y deuda de rango superior garantizada en acciones, extinguir la deuda no garantizada y la deuda de rango inferior corporativa, y tomar un nuevo crédito a cuatro años por EUR 500 millones. Swissport también pactó otro crédito de corto plazo y primerísimo rango por EUR 300 millones para disponer de la liquidez necesaria para capear la pandemia y facilitar su proceso de restructuración. La titularidad de la compañía pasará del HNA Group de China a un grupo de fondos de inversión (propiedad al 75 % de los acreedores de rango superior garantizados) una vez finalizada la restructuración.

5.1.5. Monetización del valor del programa de viajeras/os frecuentes

Los programas de viajeras/os frecuentes son el activo más valioso de algunas líneas aéreas, y la **monetización de su valor** puede ayudarles a recaudar fondos. Así, por ejemplo, pueden vender bloques de millas por adelantado a las emisoras de tarjetas de crédito con las que estén asociadas a un precio de descuento, o bien vender una participación en el programa como tal. Existen precedentes de líneas aéreas que han prevendido millas para superar dificultades tras los atentados del 11 de septiembre y la crisis financiera de 2008. Además, las compañías aéreas pueden usar el programa como garantía para tomar nueva deuda, afectándolo en hipoteca (financiación con deuda).

Al usar instrumentos en los que interviene el programa de viajeras/os frecuentes, se debe actuar con cautela por el riesgo de que la línea aérea pierda el control de su programa, con las repercusiones que puede tener en la fidelización de su clientela. Vender grandes bloques de millas a precio descontado a empresas asociadas sirve para atender necesidades urgentes de liquidez, pero no ofrece ningún otro beneficio y reduce el ingreso de fondos a futuro.

*Ejemplo 1: United Airlines hipoteca su programa MileagePlus*⁴³

En junio de 2020, United Airlines anunció que hipotecaba su programa MileagePlus en garantía de un préstamo por USD 5 000 millones, como parte de los esfuerzos por mejorar la liquidez de la empresa. El préstamo a siete años fue otorgado por tres bancos de inversión multinacionales y sociedades financieras. De acuerdo con la línea aérea, el programa MileagePlus es uno de sus activos más valiosos, con ingresos en efectivo por USD 5 300 millones y un resultado bruto de explotación de USD 1 800 millones en 2019. United Airlines manifestó que el préstamo no afectará a los 100 millones de personas afiliadas al programa ni reducirá el control de la transportista sobre sus términos y condiciones.

*Ejemplo 2: Delta busca más financiación con su programa SkyMiles*⁴⁴

Delta Air Lines realizó en septiembre de 2020 la operación de endeudamiento más grande de la historia de la aviación, con la que recaudó USD 9 000 millones utilizando su programa SkyMiles como garantía. Tras mejorar en USD 2 500 millones la propuesta original de USD 6 500 millones, la colocación por

⁴²https://www.swissport.com/fileadmin/downloads/pressreleases/2020/20200831_Media%20Release_Swissport%20agrees%20Restructuring.pdf

⁴³ <https://ir.united.com/static-files/1c0f0c79-23ca-4fd2-80c1-cf975348bab9>

⁴⁴ <https://d18rn0p25nwr6d.cloudfront.net/CIK-0000027904/5a89b9e9-71c9-4ab1-b755-8eff87febacf.pdf>

USD 9 000 millones se compone de un préstamo por USD 3 000 millones de un consorcio de bancos, títulos de deuda con garantía de primer grado por un monto de capital de USD 2 500 millones a una tasa de interés del 4,5 % con vencimiento en 2025, y títulos de deuda con garantía de primer grado por un monto de capital de USD 3 500 millones y una tasa de interés del 4,75 % con vencimiento en 2028. El programa SkyMiles le prestará el ingreso neto de la colocación de títulos a Delta, y una parte se mantendrá en una cuenta de reserva.

5.1.6. **Titularización de utilidades futuras y activos**

La *titularización de utilidades futuras y activos* permite a la empresa monetizar el valor de las utilidades o de la facturación que se prevé generar más adelante con las ventas o producción de su actividad ordinaria, o de otros ingresos de fondos tales como pagos recibidos de tarjetas de crédito o arrendamientos de aeronaves. Esta herramienta viene siendo utilizada por empresas de diferentes rubros, en particular aquellas con una larga trayectoria y flujos de fondos previsibles. Las compañías de aviación pueden recaudar fondos explotando las utilidades que se proyectan en el futuro y/o los activos con los que se generarán esas utilidades, por ejemplo, en el caso de las líneas aéreas, los ingresos futuros por la venta de billetes, la subcontratación de sus servicios a otras líneas aéreas, y las ventas de artículos a bordo.

Al titularizar los ingresos futuros, la empresa emite un título de deuda que tiene como garantía de pago del capital y los intereses esos ingresos que se proyecta generar en el futuro. Dado que las probabilidades de cobro de la deuda dependen de que se generen esos ingresos por ventas en el futuro, cualquier incertidumbre sobre los flujos de ingresos y la estabilidad de la empresa puede constituir un factor limitante. Además, el proceso de titularización puede ser complejo, y el descuento de los flujos de fondos futuros tiene un costo.

*Ejemplo: China Aircraft Leasing Group cotiza títulos garantizados con activos*⁴⁵

En junio de 2020, China Aircraft Leasing Group Holdings (CALC) recibió aprobación de la Bolsa de Comercio de Shanghai para su programa de emisión de títulos garantizados con activos, con un monto tope de CNY 5 000 millones. En un comunicado, CALC afirmó que se trata del primer programa de títulos garantizados con activos del sector de arrendamiento de aeronaves del país, y que la aprobación fue posible por la sostenida recuperación de la industria de la aviación y las numerosas políticas estatales desplegadas en beneficio del sector de la aviación civil. Los títulos están garantizados con activos aeronáuticos que generan ingresos por arriendos, principalmente aeronaves de fuselaje angosto con un alto grado de liquidez.

5.1.7. **Proceso concursal por la vía judicial**

El último recurso de las compañías deudoras que no pueden pactar otros arreglos de pago con sus acreedores es la quiebra. En general, las leyes concursales y de quiebras prevén dos soluciones: la liquidación y el concurso de acreedores. Si la compañía tiene más valor como negocio en marcha que su valuación de liquidación, el *proceso concursal por la ley de concursos y quiebras* protege a la firma deudora de los acreedores y le da la oportunidad de reestructurar sus deudas y obligaciones. En la mayoría de los casos, la deudora se mantiene en actividad durante el concurso de acreedores, valiéndose de tipos especiales de financiación como las garantías prendarias, que le permiten a la deudora conservar la posesión del bien afectado en garantía y otorgan al acreedor un derecho preferente sobre utilidades y activos por encima de los demás acreedores.

⁴⁵ https://www.calc.com.hk/?route=press_detail&id=233

Sin embargo, las leyes de concursos y quiebras nacionales y regionales son diferentes y tendrán distintos efectos en las compañías insolventes que emprendan la vía concursal. Por ejemplo, algunas leyes no se aplican sobre la forma de valorar los activos, pasivos y créditos, situación que se ha visto agravada por la desaceleración económica provocada por la pandemia. Además, la viabilidad del concurso de acreedores puede ser vista con suspicacia tanto por los tribunales como por los acreedores en el clima que se vive actualmente en los mercados.

*Ejemplo 1: LATAM se presenta a concurso de acreedores en los Estados Unidos*⁴⁶

El 26 de mayo de 2020, el Grupo LATAM y sus afiliadas de Chile, Perú, Colombia, Ecuador y Estados Unidos hicieron presentaciones individuales ante el juzgado de quiebras del Distrito Sur de Nueva York, Estados Unidos, solicitando la apertura del concurso de acreedores en virtud del Capítulo 11 de la Ley de Quiebras estadounidense. Vistos los efectos de la COVID-19, el proceso concursal ha dado a LATAM la oportunidad de negociar con los acreedores del grupo y demás partes interesadas para reducir su deuda, acceder a nuevas fuentes de financiación y mantenerse en actividad según permitan las circunstancias a lo largo de todo el proceso, y a la vez transformar su negocio para adaptarse a la nueva demanda. El grupo ha obtenido el respaldo financiero de sus accionistas, incluidas las familias Cueto y Amaro y Qatar Airways, dos de las participaciones accionarias más importantes en LATAM, permitiéndole obtener hasta USD 900 millones en financiación garantizada con prenda. Además, el grupo ha entablado conversaciones con los gobiernos de Chile, Brasil, Colombia y Perú solicitando ayuda para obtener financiación adicional, proteger en lo posible las fuentes de trabajo y minimizar los trastornos para sus operaciones.

*Ejemplo 2: Air Mauritius en administración judicial voluntaria*⁴⁷

El 22 de abril de 2020, Air Mauritius solicitó voluntariamente la administración judicial al verse imposibilitada de cumplir sus compromisos en el futuro previsible debido a los trastornos causados por la COVID-19. Se designaron dos administradores en virtud de los artículos 215 y 216 de la Ley de Concursos de 2009. El proceso de administración judicial voluntaria otorga a la línea aérea el oxígeno que necesita y fija las condiciones para la restructuración de sus operaciones y la protección de sus intereses en el largo plazo. Entretanto, los administradores han estado trabajando con el juzgado, el gobierno, bancos y acreedores para que Air Mauritius pueda seguir funcionando, elaborando el plan de retorno gradual a la actividad y estimando los costos de restructuración. Air Mauritius es propiedad de Air Mauritius Holdings (51 %) y el gobierno de Mauricio (8 %, que también tiene una participación superior al 43 % en Air Mauritius Holdings).

⁴⁶ <http://www.latamairlinesgroup.net/news-releases/news-release-details/latam-announces-reorganization-ensure-long-term-sustainability>

⁴⁷ <https://www.airmauritius.com/news/air-mauritius---administrators-appointed>;
<https://www.stockexchangeofmauritius.com/company-snapshot/official-market/air-mauritius-limited?market=official>

5.2. Medidas operacionales de la industria

Los ingresos disminuyen, pero los costos fijos no se modifican. De acuerdo con estimaciones históricas, alrededor del 50 % del costo total de operar un vuelo corresponde al costo de las tripulaciones de vuelo y de cabina, combustible, mantenimiento y propiedad de la aeronave. Un aspecto esencial para alcanzar el piso de rentabilidad a nivel de la red es explotar las economías de escala y alcance para reducir los costos unitarios de las operaciones.

En una situación de demanda extremadamente baja, las compañías del sector de la aviación necesitan optimizar la eficiencia operacional con medidas que estén a su alcance y que por lo común puedan llevarse a la práctica inmediatamente antes de procurar ayuda de terceros. En la medida en que sea posible, deberían también aprovechar las oportunidades que ofrezcan las medidas de alivio aplicadas por el gobierno a través de la reglamentación, tales como la flexibilización de requisitos operacionales y suspensión temporaria de restricciones. Entre las medidas operacionales que puede aplicar la industria se cuentan las siguientes:

- a) racionalización de rutas y adecuación del tamaño de la flota
- b) aprovechamiento de capacidad ociosa de transporte de personas para transporte de carga o vuelos chárter
- c) flexibilización del cuadro tarifario
- d) arreglos cooperativos
- e) fusiones y adquisiciones

Con estas medidas es posible reducir los costos de explotación, aumentar la eficiencia y/o desafectar más fondos, según sean las circunstancias y capacidades peculiares de cada compañía.

5.2.1. Racionalización de rutas y adecuación del tamaño de la flota

Las líneas aéreas que se encuentran con capacidad ociosa y rutas con baja rentabilidad deben introducir cambios en su red y su flota para maximizar por igual la rentabilidad y la confiabilidad. La **racionalización de rutas** es la reformulación de las operaciones de red, conservando las rutas con más demanda y desprendiéndose de las rutas deficitarias para reducir los costos de explotación y aumentar la viabilidad de toda la red. Para realinear la red de rutas con la demanda sin que pierda eficiencia la conectividad (incluida la compartición de códigos con líneas aéreas asociadas, como se indica en el párrafo 5.2.4), resulta crucial la evaluación permanente de las tendencias del mercado.

En combinación con la racionalización de rutas, la flota debe adecuarse a la red para atender una demanda diversificada en rutas diferentes, minimizar la capacidad ociosa y maximizar la rentabilidad. La **adecuación del tamaño de la flota** consiste en seleccionar la combinación justa de tipos de aeronave para cada mercado, reconfigurar la capacidad de las aeronaves de acuerdo con las necesidades operativas, dar de baja las aeronaves más antiguas y menos eficientes y sustituirlas por otras más nuevas para reducir los costos unitarios. De manera similar, para determinar el tipo y tamaño de las aeronaves se requiere evaluar en profundidad el impacto de la flota en los resultados financieros de la compañía y considerar cuidadosamente cómo financiarlas, si mediante arrendamiento o compra, así como los pros y contras de un mayor costo por propiedad frente a un menor costo de explotación.

Estas estrategias de planificación no sólo son importantes para las transportistas, sino también para los aeropuertos, los ANSP, los fabricantes de aeronaves, las autoridades reglamentarias y la comunidad inversora, y las diversas actividades están relacionadas entre sí y exigen una fina coordinación entre todas las partes intervinientes.

Ejemplo 1: Estrategia de red de KLM durante la pandemia de COVID-19⁴⁸

Durante el curso de la pandemia, KLM desplegó una estrategia de red flexible, optando por restablecer los servicios al mayor número posible de destinos dentro de su red con un menor número de vuelos y aeronaves más pequeñas. Al restablecer más rutas, la línea aérea logró compensar la caída de la demanda en otras rutas y mantener su red a través del aeropuerto focal de Amsterdam. Entre agosto y octubre de 2020, KLM atendió alrededor del 90 al 95 % de los destinos europeos que ya atendía antes de la crisis, pero al 50 o 60 % de la capacidad en comparación con los valores anteriores a la pandemia. También ha atendido muchos de sus destinos intercontinentales con vuelos exclusivamente de carga. En respuesta a la segunda ola de la pandemia en Europa que ha resultado en nuevos confinamientos, KLM anunció una reducción de capacidad (asientos) y frecuencias de vuelo a partir de noviembre de 2020, con posibilidad de otros ajustes según evolucione la situación.

Ejemplo 2: Lanzamiento de nueva transportista de bajo costo – Air Arabia Abu Dhabi⁴⁹

El 14 de julio de 2020 inició sus operaciones Air Arabia Abu Dhabi, realizando el primer vuelo desde su base en el Aeropuerto Internacional de Abu Dhabi con destino a Alejandría. La nueva transportista de bajo costo, constituida por Etihad Airways y Air Arabia (con base en Sharjah), complementa los servicios que ofrece Etihad Airways a partir de Abu Dhabi y atiende el segmento de mercado de vuelos de bajo costo en la región. A pesar de los embates de la pandemia, la transportista está desplegando una formidable estrategia de crecimiento. El número de destinos ha aumentado de dos en Egipto en julio de 2020 a ocho en cinco países (Egipto, Bangladesh, Nepal, Omán y Sudán) en diciembre de 2020. El número de frecuencias a partir de Abu Dhabi también se incrementó de 26 a 220 durante el mismo período. Junto con Air Arabia, la línea aérea proporciona cobertura de seguro gratuita por COVID-19 a todas las personas que vuelan desde Sharjah y Abu Dhabi. El seguro se incluye automáticamente al hacer la reserva y es válido por 31 días a partir del día de salida. También incluye cobertura por gastos médicos y costos de cuarentena.

5.2.2. Aprovechamiento de capacidad ociosa de transporte de personas para transporte de carga o vuelos chárter

Con el declive de la demanda debido a la pandemia, los ingresos por operaciones regulares de transporte de personas se han prácticamente evaporado. Por el contrario, el comercio internacional no se ha detenido, en especial con la reapertura gradual de las fábricas y la explosión de la demanda de insumos sanitarios para combatir la pandemia. Las cadenas de suministro dependen de los servicios de carga aérea para distribuir productos de necesidad crítica, como alimentos, insumos sanitarios y equipo de protección personal, así como otros bienes esenciales para la subsistencia en regiones remotas y periféricas.

⁴⁸ <https://news.klm.com/network-update--klm-reduces-capacity-in-europe-in-response-to-second-wave/>

⁴⁹ <https://press.airarabia.com/>

Las operaciones de carga pueden contribuir a que las líneas aéreas (y los aeropuertos) compensen parte de los ingresos caídos por el colapso de las operaciones de transporte de personas. Las líneas aéreas pueden ***aprovechar la capacidad ociosa de transporte de personas en vuelos exclusivamente de carga***, usando las aeronaves afectadas a las rutas principales que de otro modo permanecerían en tierra para generar una fracción de los ingresos y atender el pico de demanda de carga aérea. Cabe recordar, sin embargo, que las operaciones de carga aérea compiten con otros medios de transporte, y que la conversión de aeronaves de transporte de personas para transportar únicamente carga tiene un costo inicial y necesita aprobación reglamentaria (véase el párrafo 4.2.2).

Asimismo, si bien las transportistas han disminuido sus vuelos regulares y destinos, también pueden incrementar el índice de utilización ***aprovechando la capacidad ociosa para realizar vuelos chárter***. En medio de la pandemia, los vuelos chárter permiten a las transportistas atender una demanda de transporte diversificada en condiciones flexibles y sin correr riesgos comerciales adicionales, que quedan por cuenta de las empresas organizadoras de los vuelos. Las operaciones chárter internacionales se rigen por los acuerdos de servicios aéreos.

*Ejemplo 1: Cathay Pacific multiplica su capacidad de carga con aeronaves de transporte de personas*⁵⁰

En mayo de 2020, Cathay Pacific anunció la decisión de reforzar su capacidad de transporte de carga reacondicionando las cabinas de sus aeronaves de pasajeras/os. La nota periodística señala que, si bien los 20 aparatos Boeing 747 que conforman la flota de Cathay Pacific Cargo han volado sin cesar desde el principio de la pandemia, el volumen de demanda ha llevado a utilizar también los aviones de personas como aviones de carga para transportar insumos sanitarios y equipo de protección personal en las bodegas. Entretanto, la línea aérea obtuvo autorizaciones especiales del Departamento de Aviación Civil de Hong Kong para transportar carga también en las cabinas. El primero de los vuelos con carga en la cabina de pasajeras/os despegó el 23 de abril de 2020 de Hong Kong con destino a Los Ángeles, llevando viseras sanitarias estibadas en la cabina de clase económica de un aparato Boeing 777. Las cajas se subieron por la puerta de embarque de personas con un camión de suministros de a bordo y de ahí se acomodaron manualmente y se sujetaron en los asientos. Se estima que al transportar carga adicional en los asientos se agrega un 30 % de capacidad por encima de la capacidad de la bodega.

*Ejemplo 2: Estrategia de especialización en carga de Ethiopian Airlines*⁵¹

Para responder velozmente a la caída de los ingresos por transporte de personas debido a la pandemia, Ethiopian Airlines se ha concentrado en un segmento de especialización: el transporte de equipo de protección personal y otros insumos médicos durante el confinamiento. Mientras que la mayoría de las aeronaves de pasajeras/os han permanecido en tierra durante la segunda mitad de 2020, Ethiopian convirtió 24 de esas aeronaves para reforzar su flota de 12 aviones de carga. La unidad de mantenimiento, reparación y revisión de la transportista tomó la iniciativa de diseñar las modificaciones y llevarlas a cabo. Las conversiones consistieron en el retiro de asientos y el acondicionamiento de los espacios por encima y debajo de las alas para la estiba de carga. Desde el verano boreal de 2020, algunas de estas aeronaves se han reconvertido a la configuración para transporte de personas gracias a la reapertura gradual de las fronteras nacionales para los viajes aéreos.

⁵⁰ <http://cargoclan.cathaypacificcargo.com/cathay-pacific-adds-cargo-capacity-in-passenger-cabin/>

⁵¹ <https://corporate.ethiopianairlines.com/media/Whats-up-ET-Monthly-Newsletter;>
<https://simpleflying.com/ethiopian-refits-passenger-seats/>

Ejemplo 3: Servicio flexible de vuelos chárter de Wizz Air⁵²

El 4 de diciembre de 2020, la línea aérea de ultra bajo costo Wizz Air, con base en Hungría, anunció la expansión de los servicios de vuelos chárter "personalizados" para destinos interiores e internacionales. Además de los servicios de repatriación que ya prestaba, los nuevos servicios chárter pueden adecuarse a las necesidades del transporte corporativo, los viajes de incentivo, y los viajes turísticos con múltiples escalas. La personalización permite elegir el tipo de servicio, la ruta y los horarios de acuerdo con las necesidades de quien organiza el viaje, por ejemplo, para transportar personal a reuniones de negocios o equipos deportivos para participar en competencias, o repatriar turistas a su país de origen. Para los vuelos chárter se utilizan aparatos Airbus 320 y Airbus 321 con capacidad máxima de 239 pasajeros/as. Desde marzo de 2020, la línea aérea ha efectuado más de 50 vuelos de repatriación que han beneficiado a más de 3 600 personas.

5.2.3. Flexibilización del cuadro tarifario

Debido a la débil demanda, es posible que el factor de carga permanezca muy por debajo del promedio histórico. Conforme vayan reabriendo los mercados, las transportistas intentarán estimular la demanda ofreciendo tarifas más bajas, pero una recuperación insuficiente de la demanda y el exceso de capacidad seguirán complicando los esfuerzos por cubrir los costos de explotación. También es posible que el precio para el público viajero aumente como resultado del traslado a tasas y tarifas de los costos incurridos para ejecutar las medidas y decisiones de los gobiernos y de la misma industria, incluyendo las medidas de protección sanitaria.

En consecuencia, puede suceder que las tarifas aéreas fluctúen sensiblemente para responder a todas las presiones sobre las líneas aéreas. En algunos mercados, la demanda de transporte aéreo para viajes de placer puede ser más elástica ante las variaciones en los precios y los ingresos, haciendo que un aumento de precios deprima más aún la demanda. De igual manera, se espera que la demanda de transporte para viajes de negocios, que es menos sensible al precio y que daba cuenta de un porcentaje muy sustancial de los ingresos de muchas líneas aéreas antes de la pandemia, también tarde más en recuperarse. La lenta recuperación del segmento de viajes de negocios complicará más aún las estrategias de precios de las transportistas. Dada la reducción general de la demanda, no será fácil compensar los ingresos perdidos por viajes de negocios con billetes aéreos de descuento en el sector turístico.

Ejemplo 1: Cupón de descuento "Volar a voluntad" de China Eastern ofrece vuelos ilimitados los fines de semana⁵³

El 18 de junio de 2020, China Eastern Airlines lanzó por primera vez una promoción de vuelos interiores con descuento denominada "Volar a voluntad" a un precio de CNY 3 233 (USD 474) con acceso a vuelos ilimitados los fines de semana hasta el 31 de diciembre de 2020. Gracias a que la pandemia está efectivamente controlada en China, más de 150 000 personas tomaron vuelos en fines de semana con fines de turismo o para visitar a familiares con esta promoción en los dos primeros fines de semana tras su lanzamiento. El factor de carga promedio de estos vuelos de fin de semana de Shanghai a más de diez destinos interiores aumentó casi un 20 %, e incluso algunos vuelos con aeronaves de fuselaje ancho tuvieron un factor de carga superior al 90 %. Otras líneas aéreas, como China Express Airlines y Hainan Airlines, rápidamente se sumaron a la iniciativa con sus propias promociones.

⁵² <https://wizzair.com/en-gb/information-and-services/about-us/news/2020/12/04/wizz-air-offers-flexible-charter-flight-service>

⁵³ https://ca.ceair.com/newCMS/ca/en/content/en_News/PressRelease/202007/t20200717_15307.html

Ejemplo 2: Las tarifas aéreas entre Singapur y Hong Kong aumentan el 40 % en las "burbujas de viaje"⁵⁴

Las tarifas aéreas entre Singapur y Hong Kong, Región Administrativa Especial china, comenzaron a subir menos de 24 horas después de anunciarse el plan de establecer una burbuja de viaje entre ambos destinos que sustituiría la cuarentena obligatoria por la prueba diagnóstica de coronavirus. La tarifa más barata para un vuelo de ida y vuelta en clase económica entre Singapur y Hong Kong en el sitio web de Singapore Airlines pasó de SGD 400 a SGD 558. Por su lado, las tarifas de ida y vuelta en clase ejecutiva tuvieron un aumento de unos HKD 5 000, ubicándose en HKD 19 000. La pandemia ha repercutido de forma particularmente severa en las transportistas aéreas de Singapur y Hong Kong por la ausencia de un mercado interno que pudiera actuar de paliativo. Antes del brote de la COVID-19, se registraban alrededor de un millón de viajes entre ambos centros regionales cada año, de acuerdo con datos de las autoridades de Turismo de Singapur y Hong Kong.

5.2.4. Arreglos cooperativos

En un mundo que se debate por encontrar el equilibrio entre el reinicio de las operaciones y el riesgo de sobrecapacidad, en especial cuando la demanda es limitada, los **arreglos cooperativos** pueden ayudar a optimizar grillas horarias y capacidad para aumentar los factores de carga y a la vez mejorar la eficiencia y reducir los costos, bajando de ese modo el riesgo comercial. Estos arreglos son variados, pasando de las *transferencias interlíneas*, los *códigos compartidos* y los *programas de viajeras/os frecuentes* a otras formas de asociación comercial más profunda, como las *asociaciones de empresas en participación* que se forman para explotar servicios en común, compartir capacidad, costos e ingresos operativos y consensuar todos los aspectos de la operación, incluyendo la coordinación de los horarios de vuelo y las tarifas, entre otras actividades comerciales.

Puede establecerse una cooperación de diferente alcance, dependiendo de la situación y las necesidades del mercado. Esta forma de cooperación más profunda a menudo requiere aprobación de las autoridades reglamentarias por el riesgo de que tenga consecuencias indeseables en el público usuario al prevenir, restringir o distorsionar la competencia en circunstancias determinadas.

Ejemplo 1: Finnair profundiza la cooperación con Juneyao Air⁵⁵

El 14 de abril de 2020, Finnair anunció la decisión de transformar el acuerdo de compartición de código con Juneyao Air en una asociación de empresas en participación para explotar la ruta Helsinki – Shanghai a pesar de la pandemia, sujeto a la obtención de las aprobaciones reglamentarias correspondientes. Una vez instaurada, esta cooperación posibilitará una mayor expansión de las operaciones en código compartido en las redes de ambas líneas aéreas, particularmente con destino en lugares clave detrás de Shanghai-Pudong y Helsinki, lo que amortiguaría los efectos más inmediatos de la baja demanda. Finnair considera que las rutas entre Europa y Asia son un mercado con demanda natural que continuará aumentando después de la pandemia. Al ser una de las pocas líneas aéreas con presencia en expansión en China, Finnair podría ser la primera en recuperarse cuando se restablezca la demanda.

⁵⁴ <https://www.bnnbloomberg.ca/singapore-hong-kong-air-fares-jump-40-on-travel-bubble-plan-1.1508959>

⁵⁵ <https://company.finnair.com/en/media/all-releases/news?id=3630945>

Ejemplo 2: GOL y Avianca amplían acuerdo de código compartido⁵⁶

El acuerdo de código compartido entre GOL y Avianca se amplió el 27 de octubre de 2020 para abarcar vuelos entre Brasil y Colombia además de los vuelos dentro de ambos países. El acuerdo prevé la opción de alcanzar los 50 destinos dentro de Brasil y 20 dentro de Colombia. Además, las personas afiliadas a los programas Smiles y LifeMiles pueden acumular y utilizar millas en vuelos de ambas líneas aéreas. Con este acuerdo, las dos transportistas complementan sus respectivos puntos fuertes, en particular el vital acceso a una red interior más grande, volviéndose más resilientes a los sacudones de la demanda.

Ejemplo 3: Air Serbia amplía acuerdos de código compartido con líneas aéreas más grandes⁵⁷

Air Serbia ha estado estableciendo y fortaleciendo asociaciones con transportistas extranjeras más grandes para complementar su propia red limitada a consecuencia de la pandemia. El 7 de agosto de 2020, celebró un acuerdo de código compartido con Turkish Airlines que comprende múltiples destinos en las redes de ambas líneas aéreas. En noviembre de 2020, inició una cooperación con el programa de viajeros/as frecuentes de Air Canada. El 19 de noviembre de 2020, cerró trato con Aeroflot para ampliar el acuerdo de código compartido existente, permitiendo que la línea aérea rusa coloque su propio código de vuelo en los vuelos de Air Serbia entre Belgrado y Estambul y que Air Serbia haga lo propio en los vuelos de Aeroflot entre Estambul y Moscú.

5.2.5. Fusiones y adquisiciones

Las **fusiones y adquisiciones** en general sirven para explotar economías de escala y alcance poniendo en común infraestructura, activos, información, redes, etc. Pueden ayudar a las compañías a funcionar con más eficiencia al reducir costos de explotación y excedentes de capacidad u optimizar la capacidad, y al aumentar la accesibilidad y rentabilidad de los mercados. A su vez, la entidad fusionada puede intentar reforzar sus ingresos usando los turnos de despegue y aterrizaje que se liberan por los recortes para volar a nuevos destinos.

Las fusiones y adquisiciones se rigen por las leyes de defensa de la competencia. La concentración que se logra a través de fusiones y adquisiciones puede tener el efecto de impedir una efectiva competencia, en particular como consecuencia de la creación o fortalecimiento de una posición dominante. Hay también restricciones reglamentarias respecto de la participación accionaria extranjera y el control. Es por todos estos motivos que no se da con frecuencia una fusión internacional a gran escala entre líneas aéreas de distintos Estados, salvo en casos en que existen arreglos específicos que permiten a cada una conservar los requisitos de nacionalidad fijados en los acuerdos de servicios aéreos.

⁵⁶ <https://www.avianca.com/co/en/about-us/news-center/avianca-news/alliance-gol-avianca/>

⁵⁷ https://www.airserbia.com/en/footer_menu/corporate/news/news?id=465
https://www.airserbia.com/en/footer_menu/corporate/news/news?id=524

Ejemplo 1: Air Canada se propone adquirir Air Transat⁵⁸

Air Canada y Transat A.T. Inc. (la propietaria de Air Transat), dos de las cuatro principales líneas aéreas canadienses, anunciaron el 10 de octubre de 2020 la firma de un acuerdo modificado por el cual Air Canada adquirirá la totalidad de las acciones emitidas y en circulación de Transat A.T. a un valor de CAD 5,0 por acción en lugar de los CAD 18,00 originalmente pactados. Los accionistas de Transat podrán optar entre un pago en efectivo o en acciones de Air Canada a una relación de canje fija de 0,2862 acciones de Air Canada por acción de Transat (lo que da un precio de CAD 17,47 para las acciones de Air Canada). El valor de la operación es de aproximadamente CAD 190 millones. El acuerdo modificado refleja el impacto de la COVID-19 desde la fecha del acuerdo inicial. Se prevé que la compra de Transat se concrete a principios de 2021 sujeto a la aprobación judicial, la aprobación de la Bolsa de Comercio de Toronto, el cumplimiento de las condiciones de plaza y otras, y las aprobaciones reglamentarias, incluido el proceso de aprobación de las autoridades reglamentarias en Canadá y la Unión Europea.

Ejemplo 2: Korean Air se propone adquirir Asiana Airlines⁵⁹

El 16 de noviembre de 2020, la sociedad tenedora de Korean Air, Hanjin KAL, anunció planes de adquirir Asiana Airlines, compañía fuertemente endeudada. El precio de KRW 1,8 billones comprende KRW 1,5 billones por la compra de una participación del 63,9 % en el capital accionario de Asiana y KRW 300 000 millones por la compra de bonos convertibles emitidos por Asiana. El principal acreedor de Asiana, el Banco de Desarrollo de Korea (propiedad del Estado), firmó un acuerdo de inversión con Hanjin KAL que inyectará un total de KRW 800 000 millones en Hanjin KAL por medio de una oferta de derechos de suscripción y bonos convertibles para adquirir una participación del 10,66 % en el capital accionario de Hanjin KAL. Hanjin KAL participará en la venta de acciones de capital por KRW 2,5 billones de Korean Air a comienzos de 2021 que se usarán para adquirir Asiana. Una vez concretada la operación, la línea aérea combinada se convertirá en la décima más grande del mundo. El trato entre Korean Air y Asiana requiere la aprobación de las autoridades reglamentarias coreanas y de autoridades de defensa de la competencia en el exterior, incluidos los Estados Unidos y la UE.

⁵⁸ <https://aircanada.mediaroom.com/2020-10-10-Air-Canada-and-Transat-A-T-Inc-Conclude-Amended-Transaction-for-Combination-of-the-Two-Companies>

⁵⁹ <https://news.koreanair.com/한진그룹-아시아나항공-인수-결의/>; <https://news.koreanair.com/대한항공-아시아나항공-통합-관련-온라인-기자-간담/>

6. Determinación del valor que crea la asistencia financiera estatal a la aviación

La aviación genera crecimiento económico y fuentes de trabajo, y facilita el comercio internacional y el turismo. Antes de la pandemia de COVID-19, el [Informe sobre los beneficios de la aviación de 2019](#)⁶⁰ indicaba que la industria de la aviación había aportado USD 2 700 billones al producto interno bruto (PIB) mundial y sostenido 65,5 millones de puestos de trabajo por año en todo el mundo (en forma directa, indirecta, inducida y en relación con el turismo). Los devastadores efectos de la pandemia de COVID-19 en la industria amenazan con destruir este motor de crecimiento económico y millones de puestos de trabajo a escala nacional, regional y mundial.

Ante circunstancias excepcionales, los Estados usualmente brindan asistencia financiera en la medida de sus posibilidades y de la capacidad de sus arcas, y por este motivo resulta primordial que se planifiquen bien los presupuestos y el destino de los recursos. Siguiendo el Principio 2 – Evaluación fundada en datos, los Estados deben examinar distintas opciones de asistencia a la industria y formular la mejor solución con los efectos más favorables, y generar una solución que sea de beneficio para todos los segmentos del sector. Es igualmente crucial que los Estados evalúen los beneficios y riesgos de las medidas de asistencia, y que controlen que los recursos se usen correctamente y con eficiencia.

Además, frente a pedidos de ayuda divergentes y en pugna provenientes de distintos sectores, es preciso considerar cuidadosamente el valor que aporta a la economía nacional en su conjunto esa asistencia que se ofrece al sector de la aviación en comparación con otros sectores. Entre otros elementos, se debe entonces considerar el valor agregado que la industria de la aviación genera directamente con la asistencia financiera estatal, el efecto indirecto e inducido por las actividades vinculadas a la aviación, y el efecto catalítico en otros sectores que de una forma u otra dependen de la aviación. Esta evaluación puede ayudar a los Estados a determinar el nivel adecuado de intervención para lograr los objetivos buscados.

Valor agregado directo

La industria de la aviación es en sí misma una usina de considerable actividad económica y creación de empleo. Los rubros de actividad económica que corresponden directamente a la industria de la aviación son las líneas aéreas, aeropuertos, ANSP y demás integrantes de la industria. Estas entidades brindan servicios de transporte de personas y carga, facturación, manipulación de equipaje, comercio minorista en aeropuertos, instalaciones de carga y suministros de a bordo, etc. Asimismo, la aviación determina directamente la creación de puestos de trabajo en el sector manufacturero, en las empresas que producen aeronaves, motores y otras tecnologías vitales.

Las líneas aéreas, por ejemplo, son la industria más profunda y directamente afectada en la cadena de valor de la aviación. La ayuda que reciban les permitirá mantenerse en funcionamiento y generar ingresos por servicios de transporte. El incremento del tráfico beneficia a los aeropuertos, cuyos ingresos provienen de los derechos que cobran por los servicios aeroportuarios y por actividades no aeronáuticas, como las concesiones. Por su parte, los ANSP obtienen ingresos por los servicios de navegación aérea que prestan a sus clientes, las líneas aéreas. En última instancia, entonces, la asistencia financiera que se ofrezca a las líneas aéreas no sólo las beneficia a ellas, sino que se extiende al resto de la cadena de valor.

⁶⁰ <https://www.icao.int/sustainability/Documents/AVIATION-BENEFITS-2019-web.pdf>

Valor agregado indirecto

Los beneficios económicos de la aviación van mucho más allá de sus efectos directos. Los efectos indirectos comprenden la generación de empleo y actividad económica de sus proveedores: proveedores de combustible de aviación, empresas constructoras que construyen las instalaciones aeroportuarias, proveedores de los subcomponentes que se usan en las aeronaves, fabricantes de los bienes que venden los comercios minoristas en los aeropuertos, y una variedad de actividades en el sector de servicios (centros de atención telefónica, tecnologías de la información, contabilidad, etc.)

Valor agregado inducido

El consumo de las personas que trabajan directa o indirectamente para el sector de la aviación contribuye a la creación de más fuentes de trabajo en otros sectores, como el comercio minorista, la fabricación de bienes de consumo y una amplia variedad de servicios (bancos, telecomunicaciones, restaurantes, etc.). Cerca de ocho millones de puestos de trabajo inducidos en todo el mundo se sostienen gracias al personal (directo o indirecto) de la industria de la aviación que gasta su salario para comprar bienes y servicios para consumo propio.

Valor agregado catalítico

Muchas de las industrias dependen de medios de transporte eficaces para poder funcionar. El efecto de la aviación en otras industrias acrecienta las eficiencias de un amplio espectro de actividades económicas, entre ellas el turismo. La conectividad que aporta el transporte aéreo es un motor vital para el desarrollo del turismo, generando apreciables beneficios económicos para todas y todos quienes participan en la cadena de valor del turismo. Más de la mitad de las y los turistas internacionales llegan a destino por vía aérea, creándose así una relación sinérgica que permite a la aviación contribuir más aún al crecimiento del PIB mundial y la preservación del empleo en el sector del turismo.

Marco metodológico y calculadora de valor agregado de la OACI

La OACI está desarrollando herramientas que los Estados pueden usar para evaluar cuánto valor puede crear la asistencia financiera estatal a la aviación:

- Marco metodológico OACI de la Cuenta Satélite de Aviación – Los Estados pueden aplicar este marco (en proceso de elaboración) a sus cuentas públicas para evaluar el valor agregado directo que generan las actividades de aviación civil.
- Calculadora OACI de valor agregado – Los Estados pueden comparar el valor agregado negativo directo debido a la pandemia con el valor agregado total positivo generado por la aviación civil para decidir con fundamento el nivel de intervención financiera estatal más conveniente.

7. Necesidad de medidas económicas y financieras adecuadas para fomentar la resiliencia futura de la aviación

Frente a una incertidumbre creciente respecto a la pandemia y sus ramificaciones, los pronósticos de recuperación de la industria del transporte aéreo de personas se mantienen sombríos, al igual que las perspectivas económicas. Las estrategias que apliquen los Estados y la industria incidirán en el desarrollo de la aviación, la estabilidad financiera de la industria, su viabilidad económica y resiliencia futura; dicho de otro modo, cuánto tiempo podrá soportar la crisis, con qué velocidad y con qué fuerza se podrá recuperar, en qué medida emergerá transformada, y en qué medida se reconfigurará su estructura futura a escala mundial.

Cierto es que la prioridad inmediata es estabilizar la industria, pero no es menos imperativo aprovechar las oportunidades para permitirle salir de la pandemia como industria más competitiva, económicamente sostenible y resiliente en el largo plazo. La ayuda estatal, entonces, debería diseñarse de forma de propiciar una dinámica de mercado en todo el ecosistema de la aviación para que la industria sea más receptiva a la evolución de la demanda y las expectativas del público consumidor en la era post COVID-19.

Recordando que no hay una receta única que se acomode a todas las circunstancias, tanto los Estados como la industria deben definir la solución más adecuada a su situación y necesidades particulares, y vigilar y evaluar permanentemente la evolución de las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19. Consecuencias tan profundas y una situación en constante evolución exigen que los Estados y la industria dejen atrás las soluciones tradicionales de la ortodoxia y privilegien un pensamiento innovador para encontrar el camino hacia un sector de aviación fuerte, viable y resiliente en el futuro.

Apéndice A

Principales elementos de las medidas económicas y financieras de los Estados

Medidas de asistencia financiera estatal		
Tipo de medida	Efecto/Implicancias	Limitaciones/Cuidados
a) Inyección de capital en forma de subvención	Hacer un aporte directo de fondos para estabilizar la situación financiera de las compañías beneficiarias y garantizar su continuidad.	Se debe controlar que los fondos públicos se usen en forma efectiva, y evitar la competencia desleal y posibles distorsiones del mercado.
b) Participación estatal en la propiedad	Invertir en el capital de las compañías, lo que puede incrementar la influencia del Estado en la orientación estratégica de su actividad.	La rentabilidad de las participaciones accionarias puede fluctuar en función de la situación del mercado y el rendimiento de la compañía; requiere un control activo.
c) Préstamos del Estado y garantías estatales para tomar préstamos	Otorgar préstamos en condiciones más favorables de las que podrían obtener las compañías al tomar préstamos por su cuenta.	Los términos y condiciones deben ser transparentes, igualitarios y uniformes para todas las empresas admisibles, e incentivar al tomador a amortizar su deuda más rápidamente.
d) Financiación de reestructuraciones	Injectar fondos para reestructurar las finanzas de las compañías o reorganizarlas para hacerlas más eficientes.	Debe haber condiciones bien definidas, mecanismos reglamentarios estrictos, requisitos de información y vigilancia.
e) Subsidios operativos o subvenciones para rutas específicas	Preservar y sostener la conectividad aérea esencial en cumplimiento de objetivos socioeconómicos y una justificación económica.	Debe garantizarse la no discriminación y equilibrar las necesidades de transporte esencial de todas las comunidades.
f) Subsidios o garantías para el pago de sueldos	Proteger el empleo y evitar la destrucción de puestos de trabajo subsidiando parte de los sueldos y jornales de las compañías durante un período determinado.	Se debe controlar que los fondos lleguen a quienes deban llegar: el personal para el cual se diseñó el programa.
g) Desgravación general	Reducir la carga tributaria y fortalecer el flujo de caja de una persona o empresa comercial.	Se pueden considerar desgravaciones específicas o exenciones de determinados impuestos para empresas de sectores gravemente afectados.
h) Reducción de tributos, cargos y aranceles específicos de la aviación	Dar un alivio oportuno e inmediato a los desembolsos de las empresas en el corto plazo.	Se debe encontrar el equilibrio justo entre la protección del interés de los proveedores de servicios y de los usuarios y usuarios finales.
i) Paquete integral de asistencia financiera	Ofrecer una combinación de algunas o todas las medidas descritas anteriormente para un sector, segmento o actividad particular.	Esta ayuda debería respetar los principios de inclusividad y no discriminación, ayuda puntual y proporcionada, etc.

Medidas de flexibilización reglamentaria

Tipo de medida	Efecto/Implicancias	Limitaciones/Cuidados
a) Suspensión temporaria de las reglas de asignación de turnos en los aeropuertos	Dar flexibilidad a las líneas aéreas para planificar y ajustar sus horarios con niveles adecuados para responder a las condiciones del mercado y la variabilidad de las proyecciones de demanda.	La decisión de volver a aplicar las reglas de asignación o prorrogar su suspensión requiere que se tome en cuenta la evolución de la situación y se consideren globalmente todos los factores.
b) Levantamiento temporario de las restricciones reglamentarias a las operaciones de carga aérea	Proteger la sostenibilidad de las cadenas de suministro, evitar el desabastecimiento de bienes y servicios esenciales y contribuir a reducir sobrecostos de las operaciones de carga aérea.	Las medidas de flexibilización operacional deberían ser acordes a la estrategia general de gestión de riesgos del Estado, además de ser proporcionales y tener un plazo de duración definido; se debería prohibir el abuso de una posición dominante.
c) Exención temporaria de las leyes de defensa de la competencia	Permitir que las líneas aéreas coordinen las rutas y horarios de los vuelos mediante arreglos cooperativos para contribuir a la preservación de los servicios de transporte en circunstancias excepcionales.	Las exenciones deben ser temporarias y otorgarse únicamente si se juzgan necesarias, con una vigilancia efectiva a fin de evitar posibles efectos negativos en el público usuario final.
d) Flexibilización de restricciones de acceso a mercados y capitales	Garantizar la conectividad aérea esencial, facilitar el acceso a una oferta más amplia de capitales de inversión y posibilitar una mayor eficiencia en el uso y distribución del capital y la capacidad.	Se debe preservar el vínculo necesario entre la línea aérea y el Estado que la designa, y fortalecer la vigilancia y control reglamentario de la seguridad.

Apéndice B

Principales elementos de las medidas financieras y operacionales de la industria

Medidas financieras de la industria

Tipo de medida	Efecto/Implicancias	Limitaciones/Cuidados
a) Control y gestión de costos	Reducir los gastos de la empresa, por ej. las erogaciones discrecionales, postergar proyectos de alto costo y achicar la nómina.	La merma de personal calificado y la menor inversión en infraestructura pueden ralentizar la recuperación de las operaciones y la productividad tras la crisis.
b) Renegociación contractual con arrendadores, proveedores de insumos y de servicios	Diferir o reacomodar el calendario de entregas y el cronograma y condiciones de pago para reducir los desembolsos en el corto y mediano plazo.	Los contratos pueden contener determinadas condiciones que, sumadas a la incertidumbre respecto a la viabilidad futura, pueden restar poder de negociación; aumenta el período de amortización o el monto de los pagos.
c) Financiación mediante venta de participación accionaria	Vender acciones o cuasi acciones, o emitir acciones preferidas para obtener capital adicional.	Las inversiones extranjeras pueden estar sujetas a reglas de titularidad y control; los inversores pueden incrementar su influencia en la compañía.
d) Endeudamiento y reestructuración de deudas	Obtener más capital o modificar las condiciones contractuales vigentes para acceder a préstamos en condiciones más favorables, reducir los pagos por intereses o reducir la carga de deuda.	Se debe considerar el impacto del incremento del índice de endeudamiento y las condiciones nuevas/modificadas de la deuda en la situación financiera futura.
e) Monetización del valor del programa de viajeras/os frecuentes	Recaudar efectivo con la venta de millas a las emisoras de tarjetas de crédito asociadas, o usar el programa para garantizar nueva deuda.	Posible pérdida del control del propio programa, con las repercusiones que puede tener en la fidelización de la clientela.
f) Titularización de utilidades futuras y activos	Monetizar el valor de las utilidades y de la facturación que se prevé generar más adelante, incluidos activos, con las ventas o producción de su actividad ordinaria.	Incertidumbre sobre los flujos de ingresos futuros y la estabilidad de la empresa; el proceso de titularización puede ser complejo y acarrear costos.
g) Concurso de acreedores por la vía judicial	Proteger a la firma deudora de los acreedores y darle la oportunidad de reestructurar sus deudas y obligaciones.	Algunas leyes de concursos y quiebras ofrecen poca orientación sobre la valuación de activos, pasivos y créditos; la viabilidad del plan concursal puede ponerse en duda en las circunstancias actuales del mercado.

Medidas operacionales de la industria

Tipo de medida	Efecto/Implicancias	Limitaciones/Cautela
a) Racionalización de rutas y adecuación del tamaño de la flota	Eficientizar las operaciones de la red y seleccionar la combinación justa de tipos de aeronave para maximizar su rentabilidad y confiabilidad.	Para realinear la red de rutas y la flota con una demanda fluctuante manteniendo la eficiencia de la conectividad y la capacidad, resulta crucial la evaluación permanente de las tendencias del mercado.
b) Aprovechamiento de capacidad ociosa de transporte de personas para transporte de carga o vuelos chárter	Usar aeronaves de pasajeras/os que de otro modo permanecerían en tierra para generar una fracción de los ingresos y atender la demanda de transporte de carga y necesidades diversificadas de transporte de personas.	Las operaciones de carga aérea compiten con otros medios de transporte; la conversión de aeronaves de transporte de personas para transportar únicamente carga tiene un costo inicial; las operaciones de vuelos chárter internacionales se rigen por los acuerdos de servicios aéreos.
c) Flexibilización del cuadro tarifario	Ajustar las tarifas aéreas para estimular la demanda y a la vez responder a todas las presiones sobre las líneas aéreas.	El aumento de tarifas puede deprimir la demanda de viajes de placer en algunos mercados; la recuperación lenta del segmento de viajes de negocios complica la estrategia de precios.
d) Arreglos cooperativos	Permitir que las compañías asociadas optimicen sus grillas horarias y capacidad para aumentar los factores de carga y a la vez mejorar la eficiencia y reducir los costos.	Esta forma de cooperación más profunda a menudo requiere aprobación de las autoridades reglamentarias por el riesgo de que tenga consecuencias indeseables en el público usuario en circunstancias determinadas.
e) Fusiones y adquisiciones	Explotar economías de escala y alcance poniendo en común infraestructura, activos, información, redes, etc.	Las fusiones y adquisiciones están regidas por las leyes de defensa de la competencia y se les aplican restricciones reglamentarias a la titularidad y control de inversores extranjeros; las fusiones internacionales de gran escala son relativamente inusuales.