

Calentamiento Global y Desarrollo Sostenible: Presente y Futuro del Transporte Aéreo

Autor: Hugo Perosa

ICAPA N° 005 – Agosto de 2020.



Anchorena 1266, CABA (1425), Argentina – (54) 11-4822-0687 / 3535-0432
info@icapa.org.ar – www.icapa.org.ar - Fb: www.facebook.com/icaparg/

Todos los derechos reservados. Se permite la cita total o parcial del presente material con el debido reconocimiento de la autoría.

El Instituto de Capacitación de la Asociación del Personal Aeronáutico (ICAPA) no se responsabiliza por las opiniones aquí vertidas, que son responsabilidad absoluta de sus autores. Las ideas desplegadas pueden o no ser, total o parcialmente, compartidas por la Institución.

Este material ha sido publicado para el ICAPA y forma parte de su acervo intelectual y de contenido.

ICAPA

Nómina de autoridades:

Comisión Directiva:

Presidente: Hugo Ricardo Perosa

Secretario: Edgardo Aníbal Llano

Tesorero: Carlos Alberto Milá

Vocal: Rafael Alfredo Mella

Órgano de fiscalización:

Revisor de cuentas titular: Pablo Martín Dolagaratz

Revisor de cuentas suplente: Rodrigo Borrás.

Dirección del ICAPA:

Director General: Lic. Hugo Ricardo Perosa

Director de Estudios: Lic. Carlos Alberto Milá

SÍNTESIS

El actual contexto internacional impone fuertes compromisos a los gobiernos de todo el mundo y condicionamientos a numerosas actividades, entre ellas la del transporte aéreo. Ante la posibilidad de un cambio climático catastrófico, un daño irreversible a la biodiversidad, la amenaza creciente a las condiciones de vida de miles de millones de personas y la propagación de una pandemia que siembra muerte y emergencia sanitaria, no queda lugar para soluciones aisladas.

Crece el consenso a nivel mundial de que esta crisis sólo puede superarse a través de un nuevo paradigma basado en la sostenibilidad ambiental, económica y social, poniendo fin al modelo neoliberal.

En este marco, la ONU ha logrado consensuar 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y un conjunto de resoluciones a partir del Acuerdo de París de 2015. En base a ellos, la OIT ha desarrollado el concepto de Transición Justa (TJ) hacia ese nuevo paradigma bajo la consigna de "que nadie se quede atrás".

Este contexto se traslada al transporte aéreo en un conjunto de debates, objetivos y normas en el seno de la OACI, órgano rector de las Naciones Unidas para la aviación, y en todos los sectores que componen la actividad.

El presente estudio se centra en la tensión existente entre este contexto internacional y la necesidad de cada país de abrirse camino, buscando ganar autonomía para el diseño de una política aérea propia en función del interés nacional y de los sectores de trabajadores y la sociedad involucrados.

En base a estos criterios, se proponen para la Argentina un conjunto de acciones que articulen la necesidad de una política aérea nacional con una planificación y regulación de todos los modos de transporte, y de éstas con un marco institucional y social mucho más amplio.

[CV del Autor: Hugo Perosa]

Licenciado en Relaciones Internacionales.
Maestría de Posgrado en Relaciones Internacionales.

Rector del Instituto de Capacitación Asociación Personal Aeronáutico (ICAPA).
Miembro de la Comisión Directiva de la Asociación del Personal Aeronáutico (APA).
Trabajador aeronáutico en las áreas comerciales de Avianca, Aeroméxico y Alitalia. 1969-2004.

Asesor de las Comisiones de Transporte y Turismo de la Cámara de Diputados de la Nación. 2000-2004.

Secretario del Foro Argentina de Transporte. 2002-2006.

- Miembro del Consejo Asesor de Aviación Civil. 2002-2008.

- Coordinador de la Comisión de Transporte del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Ministerio de Relaciones Exteriores. 2004-2007.

Introducción

El propósito del presente trabajo es enfocar las cuestiones más acuciantes de las relaciones internacionales contemporáneas, las que la humanidad ha definido como más urgentes, desde la perspectiva de la actividad del transporte aéreo, a la que hemos elegido como trabajo y forma de vida. Cuestiones que abarcan la lucha mundial contra el cambio climático y, simultáneamente, la promoción del desarrollo sostenible, el trabajo decente y la erradicación de la pobreza.

El trabajo se centra en la tensión existente entre la influencia decisiva del actual contexto internacional sobre el diseño de una política aérea nacional y la necesidad de ésta de abrirse camino en dicho contexto, buscando ganar autonomía en función del interés nacional y de los sectores de trabajadores y de la sociedad involucrados. Esta tensión se verifica en varios planos. El primero es la trascendencia y urgencia que el cambio climático y las amenazas a la biodiversidad han asumido en la agenda internacional, condicionando fuertemente a las políticas nacionales en varias áreas. El segundo es la magnitud de la actual crisis sanitaria mundial producto de la pandemia de COVID-19, que impacta violentamente sobre las decisiones a nivel local. El tercero es el carácter internacional de la aviación como actividad, tanto por su marco regulatorio -normas de organismos internacionales volcadas a la normativa nacional- como por el proceso de globalización/desregulación impuesto en las últimas cuatro décadas. El cuarto es la necesidad para cualquier país, como la Argentina, interesado en desarrollar una fuerte política aérea y aeroespacial propia, de hacerlo a partir del contexto internacional, siendo imposible hacerlo en condiciones de aislamiento del mismo.

Por lo expuesto, aun cuando somos partidarios de una fuerte presencia argentina en la actividad, las cuestiones de política aérea nacional no forman parte de este trabajo, sino como referencias a los temas más generales y como propuestas de acción en función de un interés superior que la incluyen y relacionan con otras áreas de la vida de nuestro país.

A primera vista puede parecer arriesgado relacionar un conjunto de objetivos que reflejan el consenso más amplio al que han llegado las naciones y los pueblos sobre su presente y futuro, independientemente de su poderío, influencia o tamaño, con una actividad tan específica como es uno de los modos de transporte, el aéreo. Y, más aun, para referirse en forma particular a un aspecto del mismo: el trabajo aeronáutico.

Sin embargo, como veremos, si la humanidad se plantea un conjunto de metas para garantizar prioritariamente la supervivencia de la especie humana y de nuestro propio planeta y la calidad de vida de las próximas generaciones, un gran número de actividades cumplen y cumplirán un rol esencial. Entre ellas la nuestra, la aviación, que como otras actividades humanas, encierra la contradicción de ser, por una parte, un motor de progreso científico-tecnológico, desarrollo e integración de pueblos y naciones y, por la otra, un vector de guerra, destrucción, afectación del medio ambiente y transmisión de enfermedades mortales.

Mientras se escriben estas líneas, la humanidad atraviesa una gravísima crisis producto de una pandemia global -COVID-19, producida por el virus SARS-CoV-2- que, como otras del pasado, sume al planeta en un estado de incertidumbre por su futuro y miedo a la muerte en el presente. Incertidumbre y miedo que se suman a los que miles de millones de personas ya tenían en su vida

cotidiana para garantizar su subsistencia, su calidad de vida, sus posibilidades de progreso y desarrollo.

Crisis que ha logrado cuestionar los fundamentos de un orden mundial y un sistema económico-social global basado en una de las versiones más salvajes del capitalismo. Salvo las minorías que detentan el poder, los resortes y los beneficios del sistema neoliberal, la inmensa mayoría de la humanidad se manifiesta por un cambio drástico del mismo. Gobiernos, instituciones, organizaciones sociales y personalidades de todas las áreas se manifiestan por un nuevo paradigma planetario basado en objetivos de desarrollo sostenible, en beneficio de la humanidad en su conjunto, sin excepciones ni desigualdades.

La actual pandemia, con su carga de imprevisibilidad y angustia por el futuro, ha activado un debate crucial sobre las prioridades entre las variables que componen los modelos de sociedad de cada país y del propio orden mundial. Economistas, filósofos, científicos sociales debaten sobre cómo será el mundo post-pandemia; si la crisis abrirá la oportunidad para revalorizar la construcción de sociedades más justas, equitativas, democráticas, donde la riqueza sea mejor repartida o, por el contrario, facilitará una aún mayor profundización de la concentración económica global, las desigualdades y un autoritarismo cada vez más omnicompreensivo. Líderes políticos; referentes sociales, económicos, intelectuales se posicionan a favor o en contra de priorizar la salud y la vida por sobre la economía y otras cuestiones sociales. Estas discusiones se verifican tanto al interior de cada uno de los países afectados como en las relaciones entre los mismos. La disputa política no descansa y, con ella, las pujas de poder y los cruces de acusaciones mutuas entre potencias y entre las fuerzas políticas y sociales dentro de cada país.

Para quienes nos sentimos parte del campo de las luchas por un nuevo modelo de sociedad y un nuevo orden mundial no hay dudas. La prioridad absoluta la deben tener la salud y la vida de nuestra propia especie, de manera inseparable con todas las formas de vida de nuestro planeta y con nuestro medio ambiente. De ellas se derivan las variables que deben constituir la mejor calidad de vida para nuestras sociedades: los modelos políticos, económicos, sociales e institucionales; la plena vigencia de todos los derechos humanos en su versión más avanzada; el acceso de toda la humanidad al desarrollo, al trabajo humano como condición social básica y a los progresos científico-tecnológicos.

El transporte aéreo, como parte de la infraestructura básica de las naciones, no puede sostenerse bajo su lógica de funcionamiento actual y debe reestructurarse de tal manera que contribuya de manera positiva a esos fines. Dada la urgencia que impone el contexto externo, y dada la alta complejidad sistémica del transporte aéreo y espacial y su interrelación con dicho contexto, se requiere una alta dosis de planificación conjunta y consensuada con muchos otros sectores que componen la vida de nuestras sociedades.

La concreción del sueño de volar y transportar personas y cargas por el espacio aéreo ha sido fruto del ingenio humano, la inteligencia, la capacidad de invención, la ciencia, la tecnología y la industria. Así se ha logrado comprender y dominar las fuerzas y las leyes de la naturaleza hasta el paradójico punto de amenazarlas y hacerles daño. Es hora de poner esta actividad intrínsecamente humana al servicio del desarrollo sostenible del planeta y de la propia humanidad.

El contexto internacional: los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Acuerdo de París.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) ha logrado, tras siglos de disputas de poder, guerras, pandemias y catástrofes naturales, consensuar una serie de objetivos en tal sentido y metas para alcanzarlos. Son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el período 2015-2030, continuación a su vez de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados en 2000.

Mientras los ODM habían sido redactados por un conjunto de expertos para atender la agenda social de los países en desarrollo, los ODS son el resultado de un largo proceso de participación de muchos países miembros de la ONU y de sectores de la sociedad civil de muchos de ellos. Al involucrar un espectro de actores cada vez más extenso, las negociaciones y discusiones han dado lugar a una agenda mucho más amplia que abarca, a su vez, un número mayor de variables de análisis.

Con todas sus imperfecciones y limitaciones, la ONU es el único foro mundial que nuclea a todos los países y cuyos organismos dependientes son respetados y, al mismo tiempo, fuertemente presionados o influidos por los gobiernos de dichos países. En efecto, la ONU no es un organismo democrático y tampoco constituye un orden mundial con autoridades e instituciones de gobierno supranacionales aceptadas universalmente. Las permanentes pujas de poder entre potencias permiten a las mismas, en nombre de sus intereses nacionales, desacatar y contradecir resoluciones internacionales adoptadas por una mayoría de países, sin que por ello puedan ser sancionadas de manera efectiva.

Sin embargo, ha sido capaz de crear instituciones y organismos mundialmente reconocidos; redactar convenios internacionales a los que los países adhieren en mayor o menor medida; acordar declaraciones fundamentales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre muchas otras. En el caso que nos ocupa, ha sido capaz de acordar los ODS.

Los ODS abarcan un amplio espectro de cuestiones centrales para la humanidad de manera sistemática, interrelacionada. Las que a su vez están atravesadas transversalmente por conceptos que, con sus especificidades, son comunes a las mismas. Los 17 ODS están integrados sistémicamente, ya que las acciones en un área impactan sobre los resultados de otras y el desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad ambiental, económica y social del conjunto.

Veamos el siguiente enunciado de los ODS¹:

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):

1. Erradicar la **pobreza** en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al **hambre**, conseguir la **seguridad alimentaria** y una mejor **nutrición**, y promover la **agricultura** sostenible.
3. Garantizar una **vida saludable** y promover el bienestar para todos y todas en todas las edades.
4. Garantizar una **educación** de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Alcanzar la **igualdad entre los géneros** y empoderar a todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del **agua** y el **saneamiento** para todos.
7. Asegurar el acceso a **energías** asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.
8. Fomentar el **crecimiento económico** sostenido, inclusivo y sostenible, el **empleo** pleno y productivo, y el **trabajo** decente para todos.
9. Desarrollar **infraestructuras** resilientes, promover la **industrialización** inclusiva y sostenible, y fomentar la **innovación**.
10. Reducir las **desigualdades** entre países y dentro de ellos.
11. Conseguir que las **ciudades** y los **asentamientos humanos** sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar las pautas de **consumo** y de **producción** sostenibles.
13. Tomar medidas urgentes para combatir el **cambio climático** y sus efectos.

¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

14. *Conservar y utilizar de forma sostenible los **océanos, mares y recursos marinos** para lograr el desarrollo sostenible.*
15. *Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los **ecosistemas terrestres**, gestionar de manera sostenible los **bosques**, combatir la **desertificación** y detener y revertir la **degradación de la tierra**, y frenar la pérdida de **diversidad biológica**.*
16. *Promover **sociedades pacíficas e inclusivas** para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la **justicia** para todos y crear **instituciones eficaces, responsables e inclusivas** a todos los niveles.*
17. *Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el **desarrollo sostenible**.*

Claramente, el común denominador es la sostenibilidad de la mayoría de los objetivos. La garantía de que los logros en cada área sean siempre en sentido ascendente y en beneficio de toda la población mundial es, precisamente, la capacidad de los actores del sistema de mantenerlos en el tiempo, adecuándolos a las nuevas realidades y coyunturas, y corrigiendo los errores propios de todas las construcciones humanas y sociales.

Sobre la base de estos objetivos para toda la humanidad, la ONU ha encarado también un conjunto de iniciativas para enfrentar las crecientes amenazas producidas por el calentamiento global. El punto más alto lo constituyó la firma del Acuerdo de París de 2015, como parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC-1992) y precedido por el Protocolo de Kioto, Japón (1997). El Acuerdo de París fue firmado por 195 países. Estados Unidos se retiró del mismo en 2017, afectando tanto el financiamiento como la transferencia de tecnología.

En su artículo N° 2, el Acuerdo de París propone tres acciones concretas:

- a. *Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;*
- b. *Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos;*
- c. *Elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.²*

Asimismo, en su artículo N° 3 propone que cada país contribuya individualmente al objetivo general mediante las Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (*Nationally determined contributions*, NDCs en inglés).³

A partir de esta ambiciosa iniciativa de la ONU, algunos de sus órganos especializados han generado acciones y debates con el fin de avanzar hacia la concreción de los ODS en todos los planos. En lo que interesa a este trabajo, nos ocuparemos de las iniciativas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en materia laboral y social y de la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI) en materia aeronáutica.

La OIT, órgano tripartito integrado por los gobiernos y las organizaciones de empresarios y trabajadores, ha orientado sus iniciativas hacia una *Transición Justa hacia economías y sociedades*

² ONU: Acuerdo de París. Art. 2°.

(https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf).

³ ONU: Acuerdo de París. Art. 3°. Ob. Cit.

ambientalmente sostenibles, por iniciativa y presión durante varios años del sector sindical. Lo hizo sobre la base de las conclusiones de la 102.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2013), que adoptó definitivamente el marco de transición justa relativo a tres temas centrales: el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes.

Siguiendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluidos en la Agenda 2030 de la ONU, la OIT subrayó el alcance del ODS N° 8 cuya finalidad es *“promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”*.⁴ Al colocar en el centro del debate simultáneamente al planeta y a las personas, la OIT logró promover un enfoque amplio, inclusivo, que permite relacionar directamente al mundo de la producción y el trabajo con la protección del medio ambiente y la biodiversidad. Según la OIT, se deberán crear en el mundo más de 600 millones de nuevos empleos hasta 2030 sólo para acompañar el crecimiento poblacional, y al mismo tiempo erradicar la pobreza extrema de gran parte de la humanidad. Y esto sólo podrá lograrse a través del trabajo decente.⁵

A partir de estos principios se definieron cuatro pilares del Trabajo Decente: *“Los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente — diálogo social, protección social, derechos en el trabajo y el empleo — son componentes indispensables del desarrollo sostenible que deben ponerse en el centro de las políticas encaminadas a lograr un crecimiento y un desarrollo sólidos, sostenibles e incluyentes.”*⁶

El *Programa de Empleos Verdes* de la OIT promueve una estrategia que reconoce la fuerte interdependencia que existe entre la necesidad del desarrollo social y la de actuar urgentemente sobre los desafíos y peligros ambientales. El objetivo es impulsar el potencial de las economías verdes para crear empleo productivo y reducir la pobreza, contribuyendo así a la preservación del medio ambiente, la cohesión social y el desarrollo económico. Esto significa la transformación de economías, lugares de trabajo, empresas y mercados laborales en una economía de bajo carbono y sostenible que ofrezca oportunidades de empleo decente para todos. Según la OIT: *“Los empleos verdes son empleos decentes que contribuyen a preservar y restaurar el medio ambiente ya sea en los sectores tradicionales como la manufactura o la construcción o en nuevos sectores emergentes como las energías renovables y la eficiencia energética.”*⁷

El impacto ambiental de la aviación: ¿Tiene solución?. ¿Cómo solucionarlo?.

La Organización Internacional de Aviación Civil (OACI), como principal organismo de la ONU para la aviación civil, ha recogido tanto los principios rectores y recomendaciones de la ONU como las críticas que desde diversos ámbitos se hacían a la industria de la aviación por su responsabilidad en materia de cambio climático y calentamiento global. En base a ellos ha adoptado un conjunto de resoluciones y encarado una serie de estudios con el fin de proponer un programa de reconversión de la industria aeronáutica en línea con los ODS en materia ambiental.

Es importante destacar que desde la ONU se emitieron documentos, tales como el *Protocolo de Kioto* que hizo un llamamiento, en base a la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)*, para que los países desarrollados procuren limitar o reducir las

⁴ OIT: Trabajo decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible

⁵ Ibid..

⁶ OIT: Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos. 2015.

⁷ OIT: ¿Qué es un empleo verde?. Artículo | 13/4/2016. OIT: El Programa Empleos Verdes de la OIT. 4/12 2015.

emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que provienen de los combustibles del transporte aéreo internacional, trabajando a través de la OACI, y el *Informe Especial sobre La Aviación y la Atmósfera Global*, del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) que, a petición de la OACI (1999), evaluó las repercusiones de la aviación sobre la atmósfera, el clima y la capa de ozono y se propuso avanzar en los estudios e información para reducir la incertidumbre científica y realizar proyecciones sobre dichas repercusiones.⁸

Asimismo, en los últimos años fueron creciendo las críticas a algunos aspectos negativos en materia ambiental propios de la actividad aeronáutica, desde sectores gubernamentales, intergubernamentales, organizaciones sociales y medios de comunicación.

En el seno de la OACI tuvo fuerte impacto la presentación realizada en 2019 por la Coalición Internacional para una Aviación Sostenible (*ICSA- International Coalition for Sustainable Aviation*, en inglés), un grupo de organizaciones no gubernamentales ambientalistas que participan oficialmente en la OACI, que sostuvo que la aviación civil era responsable por el 2,4% de las emisiones fósiles de dióxido de carbono (CO₂) en 2018 y del 5% del calentamiento global si se incluían los efectos no-CO₂ de las combustiones de los motores en la atmósfera superior.⁹ A partir de ese diagnóstico, el informe señalaba que las medidas adoptadas hasta entonces por la OACI eran insuficientes y que los gobiernos y la industria de aviación debían adoptar los siguientes “Objetivos y palancas mejoradas de mitigación climática para la aviación internacional” (*Enhanced Climate Mitigation Targets and Levers for International Aviation*) si se quería alcanzar un nivel de “cero impacto climático” para 2050: medidas de eficiencia de combustibles; tecnología de aviación limpia; gestión responsable de la demanda aerocomercial y combustibles alternativos sustentables.¹⁰

A partir de estos datos objetivos, se sucedieron fuertes críticas a la aviación en su conjunto, tanto por su impacto climático como por el enorme crecimiento a través de la desregulación del transporte aéreo en comparación con otros modos de transporte, al que se acusaba de generar daño ambiental tanto por la operatoria de las aeronaves como de los aeropuertos. Esta ola de críticas se hizo especialmente intensa en Europa.

La ONG Greenpeace argumentó, enfocándose en la situación europea, que la crisis provocada sobre la aviación por la pandemia de COVID-19 era el momento oportuno para que esta actividad no volviera atrás a la “normalidad” anterior sino que era necesario plantearse un decrecimiento planificado de la misma y un punto de partida hacia una transición justa y verde del transporte en su conjunto, reemplazando aviones, aeropuertos y autos por trenes, barcos, transporte público, infraestructura para bicicletas y transporte intermodal. Aunque esta reconversión significara la desaparición de miles de puestos de trabajo y de los sindicatos del sector, y una enorme inversión para capacitarlos y relocalizarlos en los supuestos nuevos sectores. Este planteo venía acompañado de una crítica a la política de varios gobiernos europeos de otorgar fuertes subsidios a sus aerolíneas de bandera e, incluso, nacionalizarlas.¹¹ Desde Suecia, por los mismos

⁸ OACI-A40-WP/58 (18/7/2019): Declaración Consolidada de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente – cambio climático. P. 3.

⁹ OACI – Working Paper A40-WP/56 (10/9/19): Envisioning a “Zero climate impact” international aviation pathway towards 2050: how governments and the aviation industry can step-up amidst the climate emergency for a sustainable aviation future (Presented by the International Coalition for Sustainable Aviation(ICSA)). El estudio denunciaba que, siendo la aviación internacional responsable por 543 millones de toneladas de emisiones de CO₂, ello equivalía por ejemplo a toda la economía de Indonesia y un 1,5% del total global. Y la aviación internacional más las nacionales combinadas producían el equivalente de todas las emisiones fósiles de Alemania y Países Bajos juntos. P. 4.

¹⁰ Ob.cit., p. 7.

¹¹ Cf. Greenpeace: Five demands for a just transition towards aviation de-growth and clean transport solutions. 22/04/2020

motivos, la activista medioambiental Greta Thunberg inició un movimiento denominado “Flygskam” (vergüenza de volar) que comenzó a extenderse por varios países europeos, promoviendo en forma activa el reemplazo del avión por el tren como medio de transporte. Yendo aún más lejos, la organización Stay Grounded, con más de un centenar de ONGs adheridas en todo el mundo, cargó contra el transporte aerocomercial en general con el argumento de que el 90% de la población mundial jamás había puesto un pie en un avión, por lo que el impacto climático de la aviación debía adjudicarse a una minoría adinerada de pasajeros frecuentes. Y debatió en 2019 un conjunto de medidas para reducir el viaje por avión y el turismo generado por el mismo: reducción del tráfico aéreo a favor de otros modos de transporte; eliminación de subsidios y exención de impuestos a la aviación; gravámenes a los pasajeros frecuentes con millas; limitación de los vuelos de corto alcance; cambios en la política turística y reducción del turismo; oposición a los proyectos de biocombustibles para aviación; oposición a la creación o ampliación de aeropuertos, entre otras.¹²

En el mismo sentido, otros artículos de opinión señalaban que, de continuar el crecimiento desmesurado del transporte aéreo, éste se duplicaría en 20 años aumentando significativamente el efecto invernadero en nuestra atmósfera. Lo que hacía recomendable en Europa su reemplazo por el transporte ferroviario, 18 veces menos contaminante según los cálculos de la Agencia Federal del Medio Ambiente en Alemania (UBA). Y que debía insistirse en la presión sobre la Unión Europea, pese a la oposición de Estados Unidos, China y Rusia para aplicarlo a nivel global, para que las aerolíneas dejaran de estar exentas de impuestos a las ventas y al combustible y pagaran un impuesto climático.¹³

Desde los organismos intergubernamentales europeos se apuntó a un enfoque menos drástico basado en la coordinación y cooperación entre los diferentes actores involucrados, con la finalidad de hacer frente a los evidentes desafíos medioambientales y, al mismo tiempo, asegurar la sostenibilidad a largo plazo de la aviación. El Informe Medioambiental de la Aviación Europea 2019, producido por tres organismos comunitarios vinculados a la aviación y el medio ambiente, destacó que el crecimiento continuado del sector (antes de la pandemia COVID-19) había reportado beneficios económicos y conectividad en Europa, y estimulado inversiones en nuevas tecnologías. Pero, al mismo tiempo, señaló que las medidas encaradas para mitigar el impacto medioambiental (tecnológicas, operativas, aeroportuarias, de mercado) no habían podido seguir el ritmo de intenso crecimiento de la demanda aerocomercial, provocando así un aumento de dicho impacto particularmente en materia de ruido y emisiones de CO₂. El Informe subrayó que, además del daño ambiental, el ruido generado por las aeronaves generaba problemas de salud a las poblaciones (enfermedad cardíaca isquémica, trastornos del sueño, irritación y deterioro cognitivo) y estimó que los contaminantes emitidos por actividades aeronáuticas (p.ej. las partículas ultrafinas) influían sobre la calidad del aire y la salud.¹⁴

Ante este conjunto de planteos críticos, los sectores que componen la compleja trama del transporte aéreo reaccionaron defendiendo la actividad desde diferentes perspectivas.

¹² Stay Grounded: Degrowth of Aviation. Reducing Air Travel in a Just Way. 2019.

¹³ Deutsche Welle- Gero Rueter :Volar daña seriamente al medio ambiente. (<https://www.dw.com/a-18644687> 16.08.2015). En el mismo sentido, pueden consultarse: Ricardo Ruiz Varo y Brezo Criado Santos: La contaminación de la aviación: un problema global en aumento (https://cadenaser.com/programa/1565694472_614761.html, Madrid, 13/08/2019); y National Geographic- Cristina Crespo Garay: Los impactos de las emisiones de la aviación en la calidad del aire son mayores que en el clima. (<https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/2019/11/los-impactos-de-las-emisiones-de-la-aviacion-en-la-calidad-del-aire-son> 13/11/2019).

¹⁴ Cf. European Union Aviation Safety Agency (EASA) - European Environment Agency – Eurocontrol: Informe Medioambiental de la Aviación Europea (IMAE) 2019.

Las aerolíneas y empresas proveedoras procuraron ganar tiempo, embarcadas en su mayoría en una feroz competencia por aumentar su participación en el mercado aerocomercial, bajar costos para maximizar ganancias y sobrevivir en un contexto de fuerte concentración económica a favor de los jugadores más poderosos. Lo hicieron con el objetivo de sostener sus modelos de negocios, profundizar la tendencia hacia la desregulación total del sector incluyendo la flexibilización laboral, y demorar la enorme inversión necesaria para renovar flotas y equipamientos.

La Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA- International Air Transport Association, en inglés), organización empresarial que nuclea a las más importantes líneas aéreas del mundo, resaltó la satisfacción de su sector con el acuerdo en el seno de la OACI para implementar un Esquema de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (*CORSIA- Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*, en inglés) como parte del enfoque general de la industria aeronáutica para mitigar su impacto sobre el cambio climático. Frente a las críticas provenientes de otros sectores, el Director General de la IATA, Alexandre de Juniac, subrayó que *CORSIA* era la instancia adecuada en el seno de la OACI, que promovía medidas basadas en el mercado aplicables a las emisiones de CO₂ de la aviación internacional y que era la única medida económica global para lograr un crecimiento neutral en carbono generando 40.000 millones de dólares en fondos climáticos y compensando alrededor de 2.500 millones de toneladas de CO₂ entre 2021 y 2035. Un programa tan ambicioso como difícil de cumplir, pero funcional a los objetivos empresarios. En palabras del CEO de la IATA: *“Nuestro objetivo es mantener al mundo volando de manera sostenible y con orgullo.”*¹⁵

Paralelamente, la IATA se pronunció por una profunda reestructuración industrial hacia los aviones y tecnologías verdes como principal contribución del sector aeronáutico, destacando los proyectos de aviones eléctricos o híbridos, construidos con materiales compuestos, que podrían estar operando entre 2035 y 2050. Según esta organización empresarial: *“Esto involucrará diseños radicalmente nuevos de aeronaves y sistemas de propulsión. La carrera para presentar la primera aeronave verde ha comenzado”*.¹⁶

Los sindicatos, en cambio, reaccionaron en defensa de los puestos de trabajo presentes y futuros de los trabajadores de la aviación amenazados por la previsible reconversión de la industria para adecuarse a los objetivos del Acuerdo de París y los ODS de la ONU pero, fundamentalmente, por la sistemática estrategia empresarial de descargar sobre ellos el mayor peso de la crisis provocada por las recetas neoliberales en materia de aviación comercial y civil. Dada la complejidad técnica de la reconversión industrial necesaria para que la aviación pudiera cumplir con los objetivos de mitigación ambiental y la falta de datos sobre el impacto que ella podría tener sobre los cientos de miles de puestos de trabajo aeronáuticos, el sindicalismo orientó su enfoque a priorizar la estrecha relación entre sostenibilidad climática y sostenibilidad social como dos caras de una misma moneda, en línea con los objetivos de la OIT.

Para ello, hizo suyos los criterios de las grandes organizaciones sindicales a nivel mundial de promover los objetivos de la OIT de una Transición Justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles. Objetivos que el propio sector sindical había llevado al seno de la OIT y la ONU hasta lograr su adopción y legitimación. La Confederación Sindical Internacional (CSI-ITUC) publicó un documento en el que se promovía una transición justa *“para crear un mundo donde los empleos sean verdes y decentes, se respeten los derechos humanos y laborales, las*

¹⁵ IATA: De Juniac: Our goal is to keep the world flying sustainably and with pride. 17/12/2019; IATA: States must remain committed to CORSIA, says de Juniac. 10/2/2020; Hosteltur: Las emisiones de CO₂ por pasajero aéreo disminuyen más del 50% desde 1990. (<https://www.hosteltur.com/133346>). 16/12/2019.

¹⁶ IATA- ALN News: IATA: La carrera para diseñar aviones sostenibles ha comenzado. 24, junio, 2019

emisiones de gases de efecto invernadero estén en cero, se erradique la pobreza y las comunidades prosperen y sean resilientes...(…)Una transición justa asegura el futuro y los medios de vida de los trabajadores y sus comunidades en la transición hacia una economía baja en carbono. Se basa en el diálogo social entre los trabajadores y sus sindicatos, empleadores, gobierno y comunidades. Un plan para la transición justa proporciona y garantiza empleos mejores y decentes, protección social, más oportunidades de capacitación y mayor seguridad laboral para todos los trabajadores afectados por el calentamiento global y las políticas de cambio climático.”¹⁷

Para la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF), que representa a sindicatos del transporte de todo el mundo, para reducir las emisiones en el transporte se hacía necesario adoptar un enfoque de “Economía Total”, considerando el impacto del transporte sobre el medio ambiente como una noción inseparable de la cuestión de cómo el transporte es controlado y organizado en el mundo actual: *“La reducción de las emisiones del transporte sólo serán una parte de una transición energética exitosa si las emisiones en otros sectores clave -generación de energía eléctrica, industria, edificios, alimentación, agricultura y otras- también son reducidas.”¹⁸* Dada la creciente incidencia del transporte en la emisión de GEI, la ITF promovió encuentros y estudios para organizar la participación de los sindicatos en un nuevo paradigma del transporte verdaderamente sostenible, con empleos de calidad y que garantice un servicio adecuado a los usuarios. A partir de la Conferencia de Cambio Climático de la ITF (México, 2010), se publicó el documento: *“Los trabajadores del transporte y el cambio climático: hacia una movilidad sostenible, baja en carbono”*, que sentó las bases para trabajos posteriores, y presentó un modelo denominado *RCM (Reducir-Cambiar-Mejorar)* como contribución para enfrentar el crecimiento de GEI en el sector. El modelo en debate proponía: *reducir* los viajes innecesarios, *cambiar* los viajes entre los distintos modos del transporte y *mejorar* la eficiencia energética y de combustible de cada uno de los modos.¹⁹

Para el sector sindical uno de los puntos a tratar más controvertidos, por sus consecuencias futuras sobre los puestos de trabajo y sobre la actividad en general, era la comprobación de la relación directa entre el auge de los vuelos baratos -especialmente a través de las aerolíneas de bajo costo (*low cost carriers*)- y el aumento de las emisiones nocivas para el medio ambiente. La ITF venía discutiendo desde 2010 esa relación: *“La ITF es muy consciente que por casi treinta años las corporaciones multinacionales y los líderes políticos han abrazado políticas y prácticas que han acelerado niveles de emisiones en todos los sectores, con las emisiones desde el transporte liderando la carga ascendente. El transporte barato es la sangre que corre por las venas de la economía global liberalizada. Esto ha sido logrado en parte por la remoción de las regulaciones gubernamentales sobre el transporte, por la rebaja en las condiciones y salarios de los trabajadores del transporte, y por el subsidio a los costos de combustible. El precio ambiental y social del transporte barato es pagado entonces por los trabajadores y las comunidades en la forma de salarios más bajos, trabajo precario, jornadas largas, mala salud, así como ruido, contaminación y ahora cambio climático.”²⁰*

Los organismos oficiales reguladores de la aviación a nivel internacional y nacional reaccionaron de acuerdo con las respectivas concepciones de política aérea de quienes ocupaban cargos de gobierno y la trama de intereses con los que estaban relacionados. En línea con la posición de la IATA se expresó el Grupo de Acción de Transporte Aéreo (ATAG), que presentó a la OACI un documento de trabajo priorizando la importancia del precitado *CORSIA*, elaborado por el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), la Organización de Servicios de Navegación Aérea

¹⁷ TUDCN – ITUC: The Contribution of Social Dialogue to the 2030 Agenda Promoting a Just Transition towards sustainable economies and societies for all. 2019. PP. 6-8.

¹⁸ ITF: Proposals 20-23: Climate change. We believe in transport and energy democracy.

¹⁹ Cf. ITF: *“Los trabajadores del transporte y el cambio climático: hacia una movilidad sostenible, baja en carbono”*. Conferencia de Cambio Climático de la ITF. México, agosto 2010.

²⁰ Ibid.

Civil (CANSO), el Consejo Internacional de Aviación Comercial (IBAC) y el Consejo Internacional de Coordinación de Asociaciones de Industrias Aeroespaciales (ICCAIA) y la propia IATA. Uno de los puntos centrales de consenso, y en algunos puntos de disputa, fue precisamente el nivel de respaldo al *CORSIA*, un programa de la OACI aprobado en 2016 por 192 países por el cual las aerolíneas tendrían que comprar compensaciones de reducción de emisiones de otros sectores para compensar cualquier aumento en sus propias emisiones. Bajo un enfoque muy optimista, previo a la pandemia de COVID-19, los pronósticos eran de un crecimiento continuo y notable de la actividad hasta duplicar la cantidad de pasajeros hacia 2037 y llegar a 8.200 millones de pasajeros. Con ello aumentaría el nivel de emisiones de CO₂, ya que los objetivos de reducir las emisiones un 1 a 2% por año no podrían compensar el crecimiento del tráfico aéreo previsto en un 5%, y el resultado final -aún en un escenario de mayor eficiencia tecnológica- sería un aumento de entre 2,4 y 3,6 veces hacia 2050. Es decir, más de un 300% de aumento sin contar otro tipo de emisiones con fuerte impacto sobre el calentamiento global como los óxidos de nitrógeno (NO_x) y el hollín.²¹

Ante la previsible andanada de críticas externas al transporte aéreo se puede entender, aunque no justificar, que varios actores involucrados en la aviación intentaran cerrar filas alrededor de la defensa del *CORSIA*, un programa cuestionado desde otros sectores pero, como hemos visto, funcional a la estrategia empresarial. Sin embargo, había más motivos de disputa en el seno de la OACI y provenían de los distintos gobiernos, que a su vez defendían intereses diferentes y a veces contrapuestos. En primer lugar, los vuelos nacionales (un 35% del total) no eran regulados en esta cuestión por la OACI sino por las Contribuciones Nacionales (NDC) pactadas con el Acuerdo de París, por lo que la OACI sólo regulaba el tráfico internacional (65% del total). Esto tampoco abarcaba a la mayoría de los aviones privados internacionales que no superaran cierto nivel de emisiones. Países importantes como China, India y Brasil no adhirieron a la primera fase del plan con distintos argumentos, que iban desde qué tipo de compensaciones debían comprar las aerolíneas de sus países hasta planteos de autodeterminación nacional en la aplicación de los criterios de compensación. Otros países en desarrollo y los más pobres tampoco mostraron gran interés en adherir a estos compromisos. También fue motivo de disputa la definición de “combustible limpio”: finalmente se adoptó la propuesta de Arabia Saudita, apoyada por Estados Unidos de considerar limpio a todo combustible que disminuyera por lo menos un 10% las emisiones producidas por el combustible habitual en aviación. Varios países de Europa comprometidos con los objetivos del *CORSIA*, reaccionaron planteando que su obligatoriedad debía ser aceptada por todos los integrantes de la OACI e, incluso en el caso de siete países, amenazaron con retirarse del acuerdo si las normas ambientales seguían debilitándose. En nuestro caso, Argentina adhirió voluntariamente al *CORSIA* y la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) adoptó el esquema de monitoreo de emisiones de carbono en la aviación internacional para los aviones de matrícula nacional LV.

Defensa y necesidad de reestructuración del rol del transporte aéreo.

En este punto conviene colocar en sus justos términos el impacto ambiental del transporte aéreo en relación con el resto de las actividades humanas que contribuyen decisivamente al efecto invernadero, con el consiguiente daño al clima y la biodiversidad en nuestro planeta.

En primer lugar, como se ha señalado más arriba, los estudios actuales de la OACI confirman que la aviación genera aproximadamente un 2,4% de las emisiones fósiles de CO₂ y un total del

²¹ Carbon Brief: Corsia: The UN's plan to 'offset' growth in aviation emissions after 2020. 4/2/2019.

5% del calentamiento global en la atmósfera superior. Los efectos de este impacto se sienten tanto en la atmósfera como en toda la extensión de la geografía terrestre, particularmente en las áreas cercanas a los miles de aeropuertos (42.000 según algunos estudios, incluyendo aeródromos y pistas de vuelo). Hasta la llegada de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, las previsiones eran que esos porcentajes irían en aumento, tanto por la explosión de vuelos baratos (*low cost*) y el transporte de miles de millones de pasajeros a costa de otros modos de transporte, como por la incapacidad de la industria aeronáutica de cumplir simultáneamente con los compromisos de mitigación del impacto ambiental. Los pronósticos optimistas pre-pandemia de la IATA auguraban un total de 4.720 millones de pasajeros para este año 2020 y una cuadruplicación de los mismos para 2050, al mismo tiempo que una reducción de las emisiones a un tercio de las actuales.²² Estos indicadores eran, por cierto, preocupantes pero representaban hasta 2015 sólo un 2,4% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, en comparación con el 35% producido por la energía, casi el 10% por el transporte automotor, 21% por la industria, 6,4% por los edificios y el 24% por la agricultura, silvicultura y otros usos del suelo.²³ Es decir que, aún si la aviación desapareciera por completo, todavía quedaría un mundo con 97,6-95 % de emisiones de efecto invernadero.

El transporte aéreo y la industria aeronáutica y aeroespacial son sin duda no sólo factores de desarrollo, integración y conectividad entre pueblos y regiones, sino el modo del transporte del futuro tanto a nivel internacional como para los países con grandes extensiones geográficas, como la Argentina, con una superficie equivalente a la de Europa Occidental y del Sur sumadas. No es realista ni imaginable un futuro del mundo sin aviación que transporte personas y cargas. Al igual que en otras muchas actividades humanas, es probable que haya que conformarse con avances consistentes aunque parciales en materia de sostenibilidad ambiental y social.

También es justo poner en la balanza la enorme contribución del transporte aéreo, como actividad de alcance planetario, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en materia de integración, conectividad, contribución a la generación de riqueza y millones de puestos de trabajo directos e indirectos a nivel mundial y al interior de cada país. También, como se está comprobando en estos duros momentos de pandemia, su rol como servicio público para atender las necesidades de emergencias y desastres, transportar insumos esenciales, trasladar personas afectadas por la emergencia y llegar a los destinos más remotos. Al promover fuertemente el turismo y el comercio es generador de crecimiento económico, mejora en el nivel de vida de muchas comunidades, reducción de la pobreza y relaciones cada vez más fluidas entre pueblos y países.

Según las últimas cifras globales del grupo multisectorial ATAG (2018), anteriores a la irrupción de la pandemia COVID-19, el sector de la aviación, incluyendo la industria, movilizaba anualmente: a) 4.400 millones de pasajeros (el 57% de los turistas de todo el mundo) en 41,9 millones de vuelos programados, por un valor de 2,7 billones de dólares y b) 61,9 millones de toneladas de cargas aéreas, por un valor de 6,8 billones de dólares (el 35% del comercio mundial). En conjunto constituían el 3,6% de la actividad económica mundial (equivalente al PBI de Argentina) y generaban 65,5 millones de empleos directos e indirectos junto al turismo. En América Latina y el Caribe, con el 8% del tráfico aéreo mundial, la aviación generaba un 2,7% del producto interno bruto (PIB) regional, equivalentes a 156 mil millones de dólares, lo que posibilitaba 7,2 millones de empleos directos e indirectos. En Argentina, la aviación suponía el 2,1% del PIB (12.000 millones

²² Cf. La Vanguardia: IATA espera un aumento del 3,4 % en los beneficios del sector aéreo en 2020. (<https://www.lavanguardia.com/vida/20191211/472180237794>). 11/12/2019.

²³ Véase IPCC- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático: CAMBIO CLIMÁTICO 2014. Mitigación del cambio climático. Resumen para responsables de políticas. Suiza, enero 2015, p.9.

de dólares) y empleaba a 329.000 personas, mientras que el turismo suponía el 10% del PIB (51.200 millones de dólares) y empleaba a 500.000 personas.²⁴

En lo que interesa a nuestro trabajo, del total de 65,5 millones de empleos generados, la proporción de empleos directos aeronáuticos a nivel mundial era, según el sector de ocupación: a) Líneas Aéreas: 2,7 millones; b) Aeropuertos-directos: 525.000; c) Aeropuertos-indirectos: 5,6 millones; d) Industria aeroespacial civil: 1,2 millones y e) Servicios de Navegación Aérea: 233.000. A su vez, la actividad generaba otros 10,8 millones de puestos indirectos de proveedores de bienes y servicios a la cadena de suministros de la aviación; 7,8 millones relacionados con la actividad industrial y 36,7 millones con la actividad del turismo. En términos latinoamericanos: 813.800 empleos directos en aviación; 1 millón inducidos; 1,8 millón indirectos y 3,6 millones con la actividad del turismo.²⁵ Una importante contribución, a nivel global y latinoamericano, al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) en materia de empleo pleno y productivo y trabajo decente en las áreas de la industria y los servicios, con niveles altos y crecientes de capacitación y formación profesional.

Sin embargo, el capitalismo salvaje en el transporte aéreo no contribuye ni a la sostenibilidad económica y laboral de la actividad ni a la sostenibilidad ambiental. Los espectaculares datos de la actividad reciente, el explosivo crecimiento de la misma y los optimistas pronósticos por parte de muchos actores interesados no deben llevarnos a premisas ni a conclusiones erróneas. La aviación comercial y civil ha crecido, en base a la concepción neoliberal, a expensas de su propia sostenibilidad y la del medio ambiente. La gradual imposición de las leyes del mercado en una actividad históricamente regulada y protegida por los Estados Nacionales ha generado muchos perdedores y unos pocos ganadores, dando por resultado una enorme concentración económica en grupos transnacionales para los cuales las fronteras y las regulaciones de cada país en materia económica, aeronáutica y laboral son obstáculos a vencer y remover.

El paso de la *doctrina de bandera* a la *doctrina de cielos abiertos* y la desregulación aérea ha significado para muchos países la desaparición lisa y llana de sus aerolíneas nacionales y de una política aérea propia, de la trama de intereses nacionales que la constituían y de los puestos de trabajo locales que la sostenían. En muchos otros países, ha sido la causa de la desaparición de centenares de empresas estatales y privadas nacionales a favor de fusiones entre poderosos grupos transnacionales. En todos ellos, el resultado en materia laboral ha sido la precarización del empleo y el constante avance de los intereses empresarios sobre las condiciones salariales y de trabajo de millones de trabajadores/as aeronáuticos. Sólo en aquellos países con sindicatos fuertes y legislaciones laborales y sindicales protectorias se ha podido resistir este avance sistemático sobre los derechos laborales y atenuar de manera defensiva sus peores efectos. Bajo las leyes de mercado los avances tecnológicos, las crisis de distinto origen en el sector aéreo, los cambios en la teoría de la organización económica y las regulaciones aeronáuticas internacionales han sido sistemáticamente utilizados para favorecer este proceso general. Todo lo cual ha ido alejando al transporte aéreo del concepto de *Transición Justa* hacia un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible; empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, promovido por la ONU y la OIT. En materia laboral, la imposición del neoliberalismo fue exactamente en contra de los cuatro pilares del trabajo decente definidos por la OIT: el diálogo social, la protección social y los derechos en el trabajo y empleo.

Así, el indudable crecimiento registrado en los últimos años contenía en su seno desde hacía décadas las causas de sus crisis recurrentes y crecientes. En efecto, la ley de desregulación para

²⁴ ATAG- Air Transport Action Group: *Aviation Benefits Beyond Borders. Global Summary. Ginebra, Suiza, 2018.*

²⁵ *Ibíd.*

la aviación (*De-Regulation Act*) de los Estados Unidos de 1978 marcó el final de un período notable y el paso a uno de naturaleza totalmente opuesta.

El transporte aéreo civil y comercial surgido a finales de la segunda guerra mundial había logrado reconstruir una industria arrasada por el conflicto bélico y convertir a la aviación en un transporte cada vez más masivo. En el eterno enfrentamiento entre quienes lo consideraban un factor estratégico de soberanía, integración y desarrollo que debía estar fuertemente regulado y con una presencia decisiva de los Estados Nacionales -concepción conocida como la *doctrina de bandera*- y quienes lo veían fundamentalmente como un negocio de naturaleza fundamentalmente económica -la doctrina de *cielos abiertos*-, se impuso durante más de tres décadas (1944-1978) la primera. Durante ese período el transporte aéreo experimentó un crecimiento notable, caracterizado por la conformación de fuertes tramas de intereses nacionales alrededor de las empresas de bandera, la mayoría de ellas estatales o mixtas en Europa, América Latina, Asia, África y Oceanía, pero muchas de ellas también privadas y designadas por sus gobiernos como transportadores de bandera (Estados Unidos, Brasil, Holanda, Colombia, Venezuela). Sobre la base de los principios de reciprocidad entre naciones se conformó una gran red de convenios bilaterales y multilaterales en los que cada país intentaba ser el propietario no sólo de su espacio aéreo y sus objetivos de integración territorial y desarrollo, sino también el dueño de su mercado aerocomercial, independientemente de la forma de propiedad y gestión (estatal, mixta o privada) de sus empresas designadas.²⁶

Con la expansión de la desregulación aérea desde Estados Unidos -donde no existían aerolíneas estatales- hacia el resto del mundo, se impusieron las ideas y las políticas de apertura económica y retirada de los Estados de la propiedad de empresas de bandera y de las normas más rígidas que regulaban la actividad. A partir de allí, de la mano de gobiernos afines ideológicamente, el proceso de desregulación-globalización-concentración se hizo indetenible y las concepciones del neoliberalismo se aplicaron cada vez con más amplitud y profundidad con el objetivo central de reducir al máximo todos los costos para aumentar la ganancia empresarial. En este tipo de competencia sólo podrían sobrevivir los más “eficientes” según la lógica del mercado o los más poderosos según una perspectiva más realista. En el camino desaparecieron centenares de aerolíneas en los propios Estados Unidos, la mayoría de las aerolíneas estatales y miles de empresas privadas en todo el mundo, dando lugar a la conformación de mega-aerolíneas cada vez en menos manos que vemos hoy día. También desaparecieron fábricas y talleres de aviones y repuestos, y empresas nacionales de proveedores a la aviación.

La lógica intrínseca de esta etapa del capitalismo en la aviación debía llevar a la predominancia de las empresas de bajo costo (*low cost*) con objetivos globales por sobre las que aún operaban en el marco de las regulaciones aeronáuticas acumuladas durante décadas. El auge de las empresas -y las políticas- *low cost* vino de la mano de cambios profundos y estructurales. Uno de ellos fue el de intentar poner de su lado a los clientes, a los consumidores, con una estrategia de colocar al cliente y sus necesidades por encima de cualquier otra consideración y atraerlo con precios más bajos y una mayor oferta de destinos y servicios, a partir de una fuerte rebaja de sus costos internos, la operación de aeropuertos alternativos más económicos y el (supuesto) cobro exclusivamente de los servicios que ese cliente iba a utilizar. Lo que ese cliente

²⁶ En numerosos países convivían/competían empresas estatales, mixtas y privadas tanto en el mercado internacional como doméstico y, en algunos casos, los gobiernos designaban empresas tanto estatales como privadas para ejecutar convenios bilaterales. En todos los casos, el regulador en última instancia era el Estado Nacional a través de sus autoridades aeronáuticas. Por ejemplo, el Reino Unido designaba, según los destinos, a British Airways (estatal) y British Caledonian (privada). Lo mismo hacía Francia con Air France y Union de Transports Aériens; México con Aeroméxico y Mexicana; Canadá con Air Canada y Canadian Pacific. En muchos casos (Argentina, Australia, Perú, Japón) se reservaban las rutas troncales a la aerolínea de bandera estatal y las empresas privadas alimentaban las mismas con sus rutas domésticas. En algunos otros (Brasil) se invertía la relación a favor de las privadas.

veía eran tarifas insólitamente (absurdamente) bajas, ofertas increíbles, la posibilidad de volar por primera vez, de hacer turismo en lugares impensados. Para los sectores económicos y políticos beneficiados, el escenario no podía ser mejor ni más promisorio. El gobierno argentino de 2015-2019 presentó la llegada de este modelo de negocios bajo los rimbombantes y engañosos títulos de la “*Revolución de los Aviones*” y la “*Democratización de los viajes en avión*”. Los informes de la IATA reflejaban ese entusiasmo: para 2018 las aerolíneas *low cost* habían superado a las regulares en movimiento de pasajeros, y ya tenían una cuota de mercado el 29% de los asientos a nivel global, coincidente con su especialización en vuelos de corto alcance. La IATA subrayaba como positivos dos hechos: que las tarifas aéreas hubieran bajado a la mitad en términos reales en las últimas dos décadas, y que un número creciente de sus aerolíneas afiliadas (52 sobre 290) se definieran a sí mismas como *low cost*.²⁷ Las líneas aéreas regulares -privadas, mixtas o estatales- no pudieron resistir esa ofensiva de reducción de costos y comenzaron a aplicar sus propias políticas comerciales *low cost* a sus pasajeros, o bien a crear sus propias empresas *low cost*.

Detrás de esas apariencias y esos pronósticos prometedores aparecía una realidad muy diferente y preocupante en términos de sostenibilidad económica y de credibilidad de este modelo de negocio en el mediano y largo plazo. Y, como se ha dicho, absolutamente opuesta a los objetivos de desarrollo sustentable (ODS) en los planos social y laboral. El cambio estructural impuesto por el modelo *low cost* traía consigo varias consecuencias negativas en los planos operativos, comerciales, políticos, laborales y ambientales:

- a. Menor inversión en seguridad aérea y aumento del peligro de accidentes: la baja de costos se trasladó a las áreas de capacitación profesional; mantenimiento de las aeronaves y equipos; carga de combustible al mínimo y reducción del tiempo en pista (tiempo insuficiente para el mantenimiento y la limpieza del avión).
- b. Costos ocultos a los pasajeros: muy pocos asientos por avión a bajo precio; cobro aparte de las comidas, asientos, equipajes en bodega, tarjetas de embarque y audífonos; asientos incómodos; operación en lugares remotos de las pistas, etc.
- c. Exigencias a los gobiernos locales para operar: subsidios a la operación a determinados destinos; exenciones de impuestos; supresión de toda regulación de tarifas; inversiones públicas en aeropuertos y equipamientos.
- d. Precarización y máxima flexibilización de las condiciones de trabajo: reemplazo o desaparición de miles de puestos de trabajo sin posibilidades de reentrenamiento o relocalización por sitios web y avances tecnológicos; múltiples formas de contratación y subcontratación precaria; reducción salarial.
- e. Dumping provocado por la desaparición de los pisos tarifarios y la desregulación de precios, para después monopolizar mercados: saturación del mercado a través de la sobreoferta y la baja de tarifas por debajo de los costos en los mercados rentables, hasta la desaparición de la competencia y posterior manejo monopólico de las tarifas.
- f. Competencia irracional con otros medios de transporte: fijación de tarifas inferiores a las del transporte automotor, ferroviario, marítimo y fluvial.
- g. Desaparición de las agencias de viajes como intermediarias entre empresas y clientes: tras la reducción al mínimo de las tradicionales comisiones por ventas de pasajes, su reemplazo por su estructura de ventas y despacho a través de sus propias redes informáticas.
- h. Desaparición de funciones en aeropuertos y oficinas centrales: atención totalmente impersonal por internet a través de su red informática.
- i. Impacto ambiental por crecimiento descontrolado: aunque no puede argumentarse que el modelo *low cost* es responsable de manera directa en el impacto ambiental de la aviación, sí lo

²⁷ IATA- COMUNICADO N° 45: Mayor conectividad y eficiencia - Estadística del transporte aéreo mundial 2018. Montreal, Canadá, 31/7/2019.

es en la lógica de libre competencia y libre mercado que empuja al transporte aéreo a un crecimiento explosivo no planificado ni mucho menos articulado y consensuado con el resto de los actores sociales a nivel global y nacional. Eso sí es causante de impacto ambiental.

El transporte aéreo post-pandemia: una encrucijada.

La aparición fulminante, violenta, de un virus que hasta el momento contagió a millones, mató a centenares de miles y confinó en sus casas en aislamiento social a miles de millones de personas en todo el planeta, ha puesto en cuestionamiento gran parte de los fundamentos que durante las últimas cuatro décadas se impusieron en la actividad. Al igual que en muchos otros ámbitos de la actividad humana, se han debido revalorizar aspectos que venían siendo subestimados o despreciados y se han puesto en tela de juicio otros que aparecían como prioritarios o naturalmente aceptados.

En primer lugar, hacia dónde avanzará (o retrocederá) el mundo en términos de revalorizar la construcción de sociedades bajo alguna forma de Estado de bienestar o si, por el contrario, se profundizarán los rasgos más salvajes del capitalismo neoliberal. En segundo lugar, si la resolución de esta disyuntiva decisiva permitirá construir un nuevo tejido de regulaciones entre Estados y al interior de cada uno de ellos, que prioricen las políticas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de las Naciones Unidas. En tercer lugar, si la imposición de fuertes regulaciones antimonopólicas y democratizadoras permitirán la recuperación de las capacidades nacionales frente al proceso de globalización económica, a través de las Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (NDC) del Acuerdo de París.

Desde nuestra perspectiva, para avanzar hacia los objetivos de una transición justa hacia la sostenibilidad ambiental, económica y social, el transporte aéreo debería reestructurarse bajo otro paradigma. Se trata de una actividad demasiado importante y compleja como para dejarla en las manos de las reglas del mercado y sus beneficiarios. La lógica de la competencia salvaje, convertida en un juego de suma cero donde un grupo pequeño y poderoso desplaza a una multitud de actores económicos, estatales y sociales individualmente más débiles, afecta negativamente tanto a la actividad de aviación comercial y civil en su conjunto como a su impacto sobre el medio ambiente. La re-regulación debería servir tanto para recuperar a nivel nacional el rol estratégico del transporte aéreo como servicio público y factor de soberanía, integración y desarrollo, como para contribuir a que la actividad económica de la aviación se desarrolle de una manera más racional y sana y contribuya genuinamente al desarrollo sostenible de cada país.

Asimismo, ante la necesidad de un fuerte consenso global para enfrentar los desafíos ambientales y de sostenibilidad económica y social, agravados en la actualidad por una profunda crisis sanitaria, no es concebible el transporte aéreo como una actividad aislada del resto y con capacidad de auto-regulación sin interactuar con las restantes. Es evidente que el contexto general le ha impuesto a nuestra actividad obstáculos y restricciones impensables hasta hace muy poco tiempo, cuando el optimismo reinante le permitía pronosticar a la ATAG que hacia 2050 la huella de carbono producida por la aviación se reduciría a los niveles de 2005, mientras que el crecimiento que la demanda crecería al 4,3% anual, duplicándose en menos de 20 años hasta los 7,7 mil millones de pasajeros y contribuiría a generar junto al turismo ingresos por 5,7 billones de dólares y casi 98 millones de empleos. Para la ATAG, el obstáculo y la incertidumbre hacia el futuro radicaban en la posibilidad de eventos políticos y económicos inesperados que devolvieran un

escenario de proteccionismo y fragmentación del mercado aerocomercial mundial, en cuyo caso esas previsiones disminuirían aproximadamente hasta un 27%.²⁸

En la Argentina, hasta 2019 las autoridades del transporte compartían este enfoque optimista para la aviación bajo un programa de neto corte neoliberal: la ya citada *“Revolución de los Aviones”*. El Plan Nacional del Transporte pronosticaba para 2019 un notable aumento del tráfico de pasajeros, por lo que el inevitable aumento de las emisiones sólo podría ser mitigado parcialmente a través de la optimización del funcionamiento del sistema: *“El PNT apunta a duplicar la cantidad de personas que viajan en avión y potenciar el transporte aéreo argentino para finales de 2019. Por tratarse de un salto muy significativo en materia de intensificación del tráfico aéreo y aumento en el consumo de combustibles, las acciones de mitigación vinculadas se concentran en optimizar el funcionamiento del sistema, de manera tal que el consumo de aeronafta y las consecuentes emisiones de GEI se adecuen a estándares de eficiencia significativamente superiores a los actuales. Las acciones de mitigación previstas para lograr este salto en materia de eficiencia incluyen numerosos componentes que pueden agruparse del siguiente modo: incorporación de aeronaves con mayores estándares de eficiencia, mejoras en la eficiencia en el consumo de combustible, mejoras en el tráfico aéreo y modernización de la infraestructura aeroportuaria.”*²⁹

El derrumbe producido por la pandemia de COVID-19 enterró todas esas predicciones y colocó a la actividad ante la posibilidad de un paradigma totalmente diferente.

Las primeras reacciones no se hicieron esperar y fueron tan dispares como los actores y grupos de interés involucrados, replicando el debate que, a todo nivel, enfrentaba a los partidarios de la re-regulación en función del desarrollo sostenible con quienes promovían la profundización del neoliberalismo en la forma de concentración económica y competencia salvaje. A partir de un diagnóstico compartido por la gran mayoría -la crisis probablemente más seria y profunda de la aviación en toda su historia- cada sector del transporte aéreo reaccionó de manera diferente según fueran sus intereses prioritarios. Cómo enfrentar la crisis en el corto plazo, cómo planificar las posibles operaciones futuras en un escenario de incertidumbre, cómo prepararse para un largo plazo probablemente muy diferente. Preguntas fundamentales que llevaban inexorablemente a otras más operativas: de dónde obtener los recursos económico-financieros para sostener una actividad que casi no generaba ingresos; hacia dónde canalizar esos posibles recursos y orientar las inversiones; qué rol debían jugar los Estados y los fondos públicos; sobre qué sector descargar el peso de las decisiones necesariamente duras que debían adoptarse.

Para el sector empresario representado por la IATA la respuesta casi inmediata fue descargar el peor peso de la crisis sobre el propio personal de las empresas y sobre sus propios clientes. En el primer caso, con despidos, suspensiones y reducciones salariales masivas. En el segundo caso, reteniendo los ingresos por venta de pasajes y ofreciendo a sus pasajeros la posibilidad de utilizarlos en futuros vuelos.

En un escenario de total incertidumbre, pérdidas millonarias que gradualmente iban drenando las ganancias de períodos anteriores, la perspectiva de una recuperación muy lenta de la actividad -fundamentalmente en el sector de pasajeros- y la posibilidad de quebrar y cerrar totalmente sus operaciones, la mayoría de las aerolíneas pusieron en marcha estrategias de despidos y suspensiones masivas y, simultáneamente, pedidos de ayuda a los gobiernos. Las diferencias entre ellas eran hasta qué punto esas estrategias eran consensuadas (o no) con los gobiernos y los sindicatos.

²⁸ ATAG- Air Transport Action Group: *Aviation Benefits Beyond Borders.....*, ob.cit.p.80

²⁹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable – Ministerio de Transporte: Plan de Acción Nacional de Transporte y Cambio Climático. Versión 1- 2017. P. 52.

Veamos algunos ejemplos representativos de las diferentes medidas adoptadas por país, aunque con la certeza que la mayoría de ellas serán insuficientes si se prolonga la emergencia sanitaria. Hasta agosto de 2020, en Estados Unidos, American Airlines, United, Delta y Southwest habían prescindido de más de 100.000 personas (sobre unas 340.000) entre prejubilaciones y excedencias, y la fábrica Boeing había despedido 12.000 y planeaba llegar hasta los 16.000. El gobierno dispuso una ayuda colectiva de U\$S 50.000 millones para sostener a las aerolíneas a cambio de que éstas mantuvieran el 90 % de la plantilla y restablecieran, una vez pasado el estado de emergencia, el 90 % de la plantilla que tenían al inicio de la pandemia. Los empleados deberían mantener su sueldo íntegro. Objetivos de difícil cumplimiento ya que United ha anunciado 36.000 despidos adicionales desde octubre de 2020, y las otras empresas han hecho anuncios similares para cuando venza el plazo (septiembre de 2020) impuesto por el gobierno para subsidiarlas. Las aerolíneas más exitosas de Medio Oriente anunciaron despidos masivos (Emirates: 30.000 empleados sobre 105.000; Qatar Airways: 9.000 sobre 46.000). En Sudáfrica, el gobierno decidió la quiebra de su empresa estatal South African Airways. En América Latina, Aeroméxico y los holdings transnacionales Latam y Avianca se acogieron al capítulo 11 de la ley de quiebras de Estados Unidos para reestructurar sus deudas, al mismo tiempo que solicitaban ayuda económica a varios gobiernos y efectuaban despidos masivos y cierres de operaciones (Lan Argentina, filial de Latam) o propuestas de retiros voluntarios y abandono de algunas operaciones (Avianca – Avian en Argentina). En nuestro país, la estatal Aerolíneas Argentinas-Austral optó por suspensiones consensuadas con los sindicatos y el gobierno, manteniendo transitoriamente durante los primeros meses de la crisis los ingresos reales de su personal; mientras otras líneas aéreas nacionales - excepto Lan Argentina que decidió retirarse del país- negociaban también en forma tripartita soluciones parciales. En Europa, bajo el paraguas de la Unión Europea, varios gobiernos lanzaron millonarios paquetes de ayuda estatal (en algunos casos directa y en otros brindando garantías a préstamos de entidades privadas) para sostener sus principales aerolíneas, en general las que en otras épocas eran designadas como de bandera. Esos subsidios no alcanzaron a las empresas *low cost* europeas, salvo en el caso particular de Norwegian, en la que el gobierno noruego aprobó un paquete a cambio del 17% de las acciones, mientras anunciaba el despido de 7.000 empleados. Alemania asignó 9.000 millones de euros a Lufthansa, propietaria de un grupo de empresas de Suiza (Swiss), Austria (Austrian) y Bélgica (Air Brussels) que también recibieron asistencia de esos gobiernos. A cambio, el gobierno alemán se convirtió en el principal accionista de Lufthansa (aproximadamente un 20% de las acciones) y anunció el despido de hasta 22.000 de los 138.000 trabajadores del grupo. Italia destinó 3.000 millones de euros entre partidas ya asignadas y otras por asignarse para re-estatizar la empresa Alitalia y negociar con los sindicatos un régimen especial de sostenimiento del empleo y pago de un porcentaje de los salarios. Portugal destinó 1.200 millones para re-estatizar en su totalidad TAP. El gobierno de Francia aprobó ayudas por 7.000 millones de euros para el grupo binacional Air France-KLM y sus empresas controladas, en el que los Estados ya tienen participación accionaria, mientras en Holanda se discutía en el Parlamento una ayuda adicional de ese gobierno, y simultáneamente se anunciaba la reducción masiva de hasta 10.000 empleos a través de “retiros voluntarios” y jubilaciones anticipadas, criticados por los sindicatos.

En el caso francés, la ayuda a Air France fue decidida por el Poder Ejecutivo como parte de una medida integral que abarcaba compromisos ambientales y de complementación con otros modos de transporte. En efecto, el anuncio incluyó el compromiso de Air France de recortar en un 50% las emisiones de CO2 para 2024 en sus operaciones domésticas en Francia con respecto a 2019 y la prohibición futura de vuelos de corto radio, tanto para Air France y sus empresas controladas como para los cubiertos por empresas *low cost*, en rutas que ya eran atendidas por el servicio ferroviario en menos de 2,5 horas. Poco tiempo después, el gobierno de Austria (apoyado por la dirección de Lufthansa, propietaria de Austrian Airlines) dispuso limitar los vuelos internos de

menos de 350 kilómetros por la vía de fijar tarifas aéreas mínimas para todo el territorio y aplicar impuestos a las empresas aéreas que los operaran. Al igual que en el caso francés, con el doble objetivo de limitar la emisión de gases de CO2 y favorecer el uso del tren.

Los gobiernos y los sindicatos en general adoptaron durante los primeros meses acciones reactivas y defensivas obligados por la brutal crisis sanitaria y las decisiones del sector empresario, al mismo tiempo que comenzaba a extenderse la necesidad de un debate profundo orientado a un nuevo paradigma para el transporte aéreo, tanto en el sector de los servicios como en el industrial.

Hacia un nuevo paradigma para el transporte aéreo post-pandemia

La construcción de un paradigma superador requiere pasar de las medidas reactivas a una planificación proactiva con el mayor grado de consenso posible entre los gobiernos y sectores interesados. Esta difícil articulación para avanzar en los objetivos de una *Transición Justa* requiere un *Diálogo Social* constructivo y la presencia de una autoridad regulatoria reconocida y respetada por todas las partes. La reestructuración hacia una completa renovación de flota basada en energías no contaminantes en cada línea aérea, pequeño transportador, fábrica y aerotaller supone un gran debate sobre posibles ganadores y perdedores; quiénes se beneficiarán con las inversiones necesarias y quiénes deberán cargar con la peor parte de la carga. Mientras en algunos países la crisis ha fortalecido el enfoque de los partidarios de una mayor presencia del Estado como administrador y regulador en última instancia -y en algunos casos como fuerte agente económico-, en otros sigue predominando la concepción de que el transporte aéreo es una actividad eminentemente económica que debe obedecer a las leyes del mercado. El reciente cambio de gobierno en Argentina ha expuesto con claridad estas dos visiones contrapuestas.

En las líneas que siguen intentaremos sintetizar desde nuestra perspectiva algunas de las reflexiones y propuestas que han ido surgiendo de los debates sobre este nuevo paradigma.

El transporte en todos sus modos constituye la vía de comunicación física de personas y mercancías y forma parte de la infraestructura básica de cada país. Es simultáneamente una actividad económica con actores estatales y privados; un servicio público; una importante industria y un factor clave de soberanía, integración y desarrollo de regiones y países. Ha sido y es clave para el desarrollo de las naciones tanto en forma directa como junto al comercio exterior, el turismo, la conformación de *clústers* alrededor de las terminales, la industria y la actividad espacial, entre otros. En sentido negativo, es también un factor importante de impacto ambiental, tanto en forma directa como a través del altísimo consumo de distintas formas de energía. Por estos motivos, la planificación post-pandemia debería incluirlo, de manera inescindible y articulada, en un enfoque sistémico según el cual las políticas que se decidan para cada una de sus partes impacten sobre las restantes.

En este marco, el transporte aéreo debería reconfigurarse como parte de este complejo sistema. La articulación entre los postulados de organismos internacionales como la ONU, la OIT y la OACI, en coordinación con otros órganos de carácter global, deberían corresponderse a nivel nacional con un ente al que podríamos arbitrariamente denominar Consejo Nacional para el Desarrollo de un Plan de Transición Justa, que englobe a todos los componentes del sector, en coordinación con los organismos y entidades representativas de los demás sectores involucrados en la cuestión ambiental y el desarrollo económico y social sostenibles.

El nuevo paradigma para el transporte aéreo debería incluir en cada país interesado su inserción en un Plan Nacional de Transporte, que evite la competencia salvaje entre modos de transporte y favorezca la complementación y multimodalidad, reservando al sector aéreo las rutas más convenientes y competitivas -las de largo y medio recorrido y aquellas puntuales en las que el

corto recorrido no puede ser suplido por otros modos (geografía accidentada, territorios insulares, etc.)-. A su vez, el logro de los objetivos de desarrollo sustentable sólo podría obtenerse, como hemos señalado, en un marco institucional y social mucho más amplio como el citado Consejo Nacional para el Desarrollo de un Plan de Transición Justa. Siguiendo las recomendaciones internacionales antes mencionadas, este tipo de consejos nacionales deberían ser de carácter cuatripartito, incluyendo a gobiernos, empresarios, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil involucradas, en los que esté garantizada la participación efectiva de cada sector en el proceso de toma de decisiones.

En Argentina, el *Plan de Acción Nacional de Transporte y Cambio Climático* -elaborado por la Dirección Nacional de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, en conjunto con el Ministerio de Transporte-, constituye una importante iniciativa en ese sentido y debería contar con la participación activa de todos los sectores que componen la actividad aeronáutica. El plan apunta precisamente a contribuir desde el sector del transporte a la reducción de emisiones y cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el consenso de los ministerios que componen el Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC).³⁰

En ese marco, la articulación del sector aéreo en el marco del Ministerio de Transporte debería involucrar a: a) los organismos públicos: Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC), Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA), Dirección Nacional de Transporte Aéreo (DNTA), Junta de Seguridad en el Transporte (JST); b) las empresas aeronáuticas de propiedad estatal y concesionarias públicas: Aerolíneas Argentinas-Austral, Intercargo, Fábrica Argentina de Aviones «Brigadier San Martín» (FAdeA), Aeropuertos Argentina 2000 – Terminal de Cargas Argentina (TCA) y Líneas Aéreas del Estado (LADE); c) los representantes de líneas aéreas afiliadas a la IATA y la Cámara de Compañías Aéreas en Argentina (JURCA); d) los sindicatos aeronáuticos con personería gremial; e) las empresas proveedoras de servicios a la aviación y a los aeropuertos; empresas de aviación general; talleres de reparación e insumos aeronáuticos (aerotalleres) y escuelas de vuelo; y f) los organismos públicos que funcionan en relación con el transporte aéreo: Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), Dirección Nacional de Migraciones (DNM), Dirección General de Aduanas (DGA), Departamento de Sanidad Aeroportuaria, Servicios de Salvamento y Extinción de Incendios, entre otros.

Cabe presumir que, en su gran mayoría, los diferentes sectores de la aviación comercial y civil deberían aceptar con mayor o menor entusiasmo (o, al menos, no deberían oponerse a) la propuesta de la OACI de que la industria aeronáutica ajuste sus acciones de corto plazo y desarrolle una estrategia de descarbonización de la aviación en el largo plazo, para alinearla con los objetivos del Acuerdo de París de limitar la temperatura global a 1,5° por sobre los niveles preindustriales. Esto supondría una gigantesca reconversión industrial, especialmente en el rubro combustibles, y un alto nivel de resiliencia de todos los actores locales ante cambios impuestos por unos pocos fabricantes ubicados en un número limitado de países interesados en la industria aeronáutica y aeroespacial. A nivel local, sería necesaria una política de capacitación, reentrenamiento y relocalización de los trabajadores del área técnica, siendo menor el impacto sobre el resto de los trabajadores aeronáuticos en relación con los cambios tecnológicos aplicados a la mitigación ambiental. En cambio, el impacto sobre la totalidad de estos trabajadores sería mucho mayor si

³⁰ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Ministerio de Transporte: Plan de Acción Nacionalob.cit.

dichos cambios tecnológicos vienen sumados a otros, igualmente estructurales, vinculados al creciente reemplazo del trabajo humano por parte del sector empresario aeronáutico.

Otras áreas de probable consenso -en este caso impuesto por la dura realidad- serían las de asignar prioridad absoluta a la seguridad aérea y la salud como condiciones esenciales de la operación aeronáutica, relegando las anteriores concepciones predominantes de búsqueda del lucro a través de la rebaja de costos. Costos que, como hemos visto, afectaban precisamente a la seguridad, la capacitación del personal y el cuidado de la salud de pasajeros y trabajadores.

Las mayores tensiones en materia de *Diálogo Social* deberían aparecer al discutir el paradigma post-pandemia de una actividad que, según la IATA, ocasionará pérdidas globales a las aerolíneas por 84.000 millones de dólares en 2020 y una cifra imprecisa pero sólo un poco menor en 2021, y sólo estaría en condiciones de recuperar sus niveles de tráfico de pasajeros pre-pandemia en 2023-2024 si el PBI mundial evoluciona en la misma medida y no ocurre otro evento catastrófico.³¹ Para entonces, se prevé una larga lista de empresas quebradas y miles de nuevos despidos.

Sólo una acción decidida de los gobiernos a favor del *Diálogo Social* efectivo, involucrando a los más afectados en el proceso decisorio, podría atenuar los peores efectos de la actual crisis y delinear los rasgos del proceso de salida de la misma. Para lograr la *Transición Justa hacia un medio ambiente, una economía y una sociedad sostenibles* en los términos de la OIT, el *Diálogo Social* debería beneficiar no solamente al planeta y a la biodiversidad sino, en este caso concreto, a todos los sectores y, particularmente, a los trabajadores/as aeronáuticos, sus familias y sus comunidades para *que nadie sea dejado atrás* en el proceso. Este concepto abarca, como adelantamos en el párrafo anterior, a la totalidad de los cambios tecnológicos y organizacionales que seguramente deberán emprender las fábricas y empresas del sector; es decir, aquellos vinculados directamente a la reducción de emisiones de gases de invernadero y también aquellos tendientes a reemplazar el trabajo humano por robots, drones, informática e inteligencia artificial.

Una propuesta de transición justa en el ámbito aeronáutico nacional.

A nivel nacional, los principales puntos a consensuar deberían ser:

- a. Recuperación plena y efectiva de la capacidad nacional para regular, planificar y administrar la política aérea nacional en el marco de las normas internacionales de la OACI. Capacidad que incluye la decisión soberana del Estado Nacional de contar con sus propias aerolíneas, empresas y fábricas de bandera; establecer convenios bilaterales y multilaterales en función del interés nacional y la reciprocidad entre Estados; garantizar que el mercado aerocomercial generado por nuestro país sirva al interés y el desarrollo nacional, y regular la actividad de las empresas públicas y privadas.
- b. Consenso sobre el rol y necesidad de empresas-testigo de propiedad o con participación estatal tales como: grupo Aerolíneas Argentinas, Intercargo, Fadesa y Lade. Fin de las políticas destinadas a suprimirlas, privatizarlas o asignarles una exclusiva misión de fomento.
- c. Consenso sobre la necesidad de acordar una estructura tarifaria que permita la sostenibilidad económica de todas las empresas del sector, poniendo fin a la desregulación que sólo permite sobrevivir a las empresas con capacidad de dumping.
- d. Adopción a nivel de las autoridades nacionales de las propuestas de la OACI en materia ambiental, desde una perspectiva soberana y crítica. Discusión sobre la factibilidad de los Objetivos y Palancas Mejoradas de Mitigación Climática para la Aviación Internacional

³¹ IATA: COVID-19 Outlook for air travel in the next 5 years. Brian Pearce, 13/5/2020. IATA Economics' Chart of the Week: Five years to return to the pre-pandemic level of passenger demand, 30/7/2020.

(*Enhanced Climate Mitigation Targets and Levers for International Aviation*) propuestas por el grupo ICSA en el seno de la OACI, que incluían: 1) objetivos de emisiones que no excedan los niveles de 2020 en 2035 y por lo menos un 50% de los de 2005 para 2050; 2) política y medidas que activen las palancas principales de mitigación para la aviación y aporten mejoras en la eficiencia de combustibles de la flota de aviones del 2,5% anual entre 2020 y 2050; 3) uso de combustibles alternativos certificadamente sostenibles que aseguren una sustancial reducción en las emisiones; y 4) gestión de la demanda de modo que la eficiencia del combustible y el combustible alternativo sostenible brinden las reducciones de emisiones necesarias para cumplir con los objetivos enunciados.

- e. Toda la actividad e industria de la aviación debería incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en su estrategia interna de cambio climático y propulsar políticas consistentes con los mismos. En el caso de los aeropuertos, la adopción de la propuesta de la OACI de una recolección electrónica de información práctica para *aeropuertos ecológicos*, que abarque energía renovable en los aeropuertos, gestión de desechos y sistemas de gestión del medio ambiente y diseño ecológico de edificios aeroportuarios.
- f. La reconversión hacia empleos verdes (*green jobs*) y la creación de nuevos empleos en cada parte de esta industria y servicio debería incluir el reentrenamiento y relocalización de los trabajadores, la estabilidad en el empleo, el respeto a los derechos laborales, la promoción de la perspectiva de género y rechazo a toda forma de discriminación, una adecuada protección social y de salud y una compensación justa en los casos de jubilaciones. Un aspecto crucial de este proceso lo debería constituir la negociación colectiva con los sindicatos y la plena participación de los mismos en el Diálogo Social.
- g. Incorporación planificada y consensuada de las nuevas tecnologías (robots, drones, informática e inteligencia artificial, entre otras) y formas de organización empresarial para que las mismas sirvan a la estrategia general de promover el desarrollo y el empleo aeronáutico nacional.
- h. El financiamiento público y privado, esencial para semejante cambio industrial y capacitación de los trabajadores, debería aplicarse para promover medidas de Transición Justa visibles y tangibles en todas las esferas de la actividad.
- i. La integración del sector aéreo argentino en un marco institucional abarcativo como el propuesto *Plan de Acción Nacional de Transporte y Cambio Climático* debería interactuar con otras áreas de la vida nacional igualmente comprometidas con la agenda del cambio climático y la sostenibilidad económica y social. Ministerios, organismos y organizaciones económicas, sindicales y sociales vinculadas a las áreas de medio ambiente, energía, ciencia y tecnología, desarrollo humano, economía, producción, trabajo y seguridad social, infraestructura, transporte, comunicaciones, comercio, relaciones exteriores, entre las principales. En conjunto enriquecerían las *Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (NDC)* del Acuerdo de París.

Bibliografía general utilizadaⁱ

-
- ATAG- Air Transport Action Group: *Aviation Benefits Beyond Borders. Global Summary. Ginebra, Suiza, 2018.*
 - *Bloomberg: Se evaporan los empleos de aerolíneas, y lo peor está por venir. Perfil, 24/7/2020.*
 - CORSIA- Carbon Brief: *The UN's plan to 'offset' growth in aviation emissions after 2020. 4/2/2019.*
 - Deutsche Welle- Gero Rueter : *Volar daña seriamente al medio ambiente.* (<https://www.dw.com/a-18644687> 16.08.2015).
 - European Union Aviation Safety Agency (EASA) - European Environment Agency – Eurocontrol: *Informe Medioambiental de la Aviación Europea (IMAE) 2019.*

- Greenpeace: *Five demands for a just transition towards aviation de-growth and clean transport solutions*. 22/04/2020
- Hosteltur: *Las emisiones de CO2 por pasajero aéreo disminuyen más del 50% desde 1990*. (<https://www.hosteltur.com/133346>). 16/12/2019.
- IATA- COMUNICADO N° 45: *Mayor conectividad y eficiencia - Estadística del transporte aéreo mundial 2018*. Montreal, Canadá, 31/7/2019.
- IATA: *COVID-19 Outlook for air travel in the next 5 years*. Brian Pearce. 13/5/2020.
- IATA: *De Juniac: Our goal is to keep the world flying sustainably and with pride*. 17/12/2019; IATA: *States must remain committed to CORSIA, says de Juniac*. 10/2/2020;
- ILO (2015): *Guidelines for a just transition to environmentally sustainable economies and societies for all*.
- ILO (2017): *Decent work and the 2030 agenda for sustainable development*
- ILO (2018): *Greening with jobs [Summary]– World Employment and Social Outlook 2018*
- ILO (2019): *Skills for a Greener Future: Key Findings*
- ILO (2019): *The Climate Action for Jobs Initiative*
- ILO (2019): *Working on a warmer planet [Summary]*
- IPCC- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático: *CAMBIO CLIMÁTICO 2014. Mitigación del cambio climático. Resumen para responsables de políticas*. Suiza, enero 2015, p.9.
- ITF Climate Change Conference: *Transport Workers and Climate Change: Towards Sustainable, Low-carbon Mobility*. Mexico City, 4/8/2010.
- ITF: *Proposals 20-23: Climate change. We believe in transport and energy democracy*.
- La Vanguardia: *IATA espera un aumento del 3,4 % en los beneficios del sector aéreo en 2020*. (<https://www.lavanguardia.com/vida/20191211/472180237794>). 11/12/2019.
- L'Express: *Des syndicats Air France et Hop! s'opposent à la "destruction massive d'emplois"* Paris, 29/6/2020
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Ministerio de Transporte: *Plan de Acción Nacional de Transporte y Cambio Climático*. Versión 1- 2017.
- National Geographic- Cristina Crespo Garay: *Los impactos de las emisiones de la aviación en la calidad del aire son mayores que en el clima*. (<https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/2019/11/los-impactos-de-las-emisiones-de-la-aviacion-en-la-calidad-del-aire-son> 13/11/2019).
- OACI – Working Paper A40-WP/56 (10/9/19): *Envisioning a “Zero climate impact” international aviation pathway towards 2050: how governments and the aviation industry can step-up amidst the climate emergency for a sustainable aviation future* (Presented by the International Coalition for Sustainable Aviation(ICSA)).
- OACI-A40-WP/58 (18/7/2019): *Declaración Consolidada de las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medio ambiente – cambio climático*.
- OIT: *¿Qué es un empleo verde?*. Artículo | 13/4/2016.
- OIT: *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*. 2015.
- OIT: *El Programa Empleos Verdes de la OIT*. 4/12 2015.
- OIT: *Trabajo decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*
- ONU: *Acuerdo de París*. https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf).
- ONU: *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>).
- Ricardo Ruiz Varo y Brezo Criado Santos: *La contaminación de la aviación: un problema global en aumento* (https://cadenaser.com/programa/1565694472_614761.html. Madrid, 13/08/2019).
- STAY GROUNDED: *Degrowth of Aviation. Reducing Air Travel in a Just Way*. 2019.
- TUDCN – ITUC: *The Contribution of Social Dialogue to the 2030 Agenda Promoting a Just Transition towards sustainable economies and societies for all*. 2019. PP. 6-8.
- UNFCCC (2015): *The Paris Agreement*
- UNRISD (2018): *Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World*.