

# FUKUYAMA VERSUS EL COVID

Cómo la crisis del Covid-19 ha  
cambiado las Políticas  
Aerocomerciales.

Autor: Alejo Marcigliano

ICAPA N° 007 – Agosto de 2020.



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 Perosa

Director de Estudios: Lic. Carlos Milá

## SÍNTESIS

La pandemia de Covid-19 ha supuesto un duro e inesperado golpe para el transporte aéreo. Esto ha supuesto muchos cambios, de gran dimensión. Uno de ellos, sin lugar a duda, se relaciona con las políticas y medidas que, en materia del transporte aéreo, comenzaron a adoptarse. Lejos de apegar a ideas dogmáticas, lo que están mostrando los gobiernos, a lo largo de todo el mundo, es la aplicación de una gran dosis de pragmatismo. Quizás por el momento, los mercados, hoy terriblemente dependientes de las decisiones estatales, tanto por la aplicación de nuevos cierres de fronteras y cuarentenas, como por las disposiciones de asistencia financiera, se adaptan a los tiempos y estacionan sus demandas más liberales.

En un panorama que, en realidad, pone en entredicho la supervivencia de buena parte de las empresas aéreas, la actitud de los Estados resulta central para la continuidad de este estado de cosas.

¿Estamos ante un cambio de paradigma?  
¿Cambiarán las nociones de política aerocomercial que dominan la práctica regulación del mercado? ¿Son alteraciones temporales, o permanentes?

Este trabajo pretende plantear algunos interrogantes iniciales, realizar algunas reflexiones preliminares que de ningún modo se pueden considerar como evaluaciones terminantes, habida cuenta de que es un proceso que está en marcha y en pleno desarrollo.

## [CV del Autor: Alejo Marcigliano]

Periodista, egresado de TEA (Taller Escuela Agencia), lleva 28 años escribiendo sobre turismo y transporte aéreo, áreas en las que se especializó. Trabajó en diferentes medios periodísticos del sector turístico. Desde 2006, trabaja en el semanario La Agencia de Viajes (LADEVI). También ha colaborado con medios especializados como las revistas "Viajando", "Mercado" y "Alas".

Dirigió el Fondo Editorial de la Fundación Proturismo, desde donde coordinó y dirigió la publicación de alrededor de 40 libros especializados en turismo y transporte aéreo. En ese contexto ha escrito y publicado, además, dos libros: "Cielos baratos. Historia y presente de las low cost" (2014) y "Encrucijada verde. El transporte aéreo después del petróleo" (2017). Dictó un curso sobre Comunicaciones Turísticas, en el Museo de Arte Hispanoamericano Isaac Fernández Blanco y también brindó varias conferencias.

Desde 2018, dicta la materia Política Aerocomercial en el marco de la Tecnicatura Superior en Gestión de la Aviación Comercial y Civil del ICAPA.

## FUKUYAMA VERSUS EL COVID

En 1992, el politólogo estadounidense Francis Fukuyama publicó el libro “*El fin de la historia y el último hombre*”<sup>1</sup>. En ese trabajo el estudioso expone, como idea central, justamente, la del “fin de la historia”. Lo que afirma, sintéticamente, es que las democracias liberales han triunfado, y eso se verifica en la caída del comunismo. El fin de la historia tiene que ver con el fin de las guerras y las revoluciones sangrientas. El devenir propio de lo que ha sucedido desde la fecha de publicación del trabajo en adelante, conflictos como la Guerra de Irak y el posterior conflicto civil (2003/2011); la de Afganistán (2001/2014); la ex Yugoslavia (1999); Yemen (desde 2015); la guerra civil en Siria (desde 2011); en Libia (desde 2014) y el conflicto del Donbass, en el Este del Ucrania (2014/2015); parecen contradecir el planteo de modo abierto y ordinario. Pero eso es “harina” de otro análisis.

Lo que propone Fukuyama es que se ha llegado a un estándar, a un nivel, a una mirada socioeconómica que se ha impuesto a las demás. Y es que, si bien el politólogo se refiere a lo político, es claro que a ese pensamiento de democracia liberal se asocia el concepto liberal de la economía. Esto es, una especie de perspectiva única, totémica y monocorde que no admite ni alternativa ni matices.

La cita a Fukuyama tiene cierto paralelismo con lo que sucede en la conceptualización política de la aviación comercial moderna. El ideal dominante es el de un mercado abierto, desregulado, casi sin participación del Estado más allá de su rol, ya histórico, como veedor y vigilante de la aplicación de la normativa aeronáutica global, sobre todo relacionado con las cuestiones de *safety* y *security*.

Ante el silencio generalizado de los Estados, la voz la han tomado las propias líneas aéreas patrocinando y difundiendo las beldades de un mercado cuasi totalmente desregulado. De hecho, eso se promueve como ideal a alcanzar, el derrotero esperable de todo mercado debe desembocar allí. Se escribieron miles de trabajos y se fundamentó en estadísticas las bondades de los mercados liberalizados.

Todo el despliegue se puede sintetizar en un puñado de ideas fuerzas. Centrado el Estado en su rol proveedor de un marco y perseguidor de los mayores beneficios para los usuarios,

---

<sup>1</sup> Original “*The end of History and the Last Man*”, Francis Fukuyama. Free Press, Nueva York, 1992. En castellano, “*El fin de la Historia y el Último hombre*”, Editorial Planeta, Barcelona.

el esquema liberal del mercado le provee de competencia y, en consecuencia, más oferta a disposición del cliente y tarifas más bajas. De fondo, un dinamismo de mercado que incluso le permite soslayar algún efecto negativo, como el quiebre y desaparición de compañías aéreas producto de una competencia, por definición, más salvaje. La hipótesis es que por cada una que desaparece, surge o puede surgir otra nueva, manteniendo en definitiva el nivel de empleo del sector.

En ese estado de cosas, en ese “setteo”, las empresas aéreas deben estar en manos de los privados y no del Estado. Las aerolíneas estatales son, en general, consideradas anacrónicas dentro de la mirada aerocomercial del establishment.

Todo este fin de la historia, tiene, claramente un fuerte dispositivo “propagandístico”. En 2008, la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA), lanzó la iniciativa “Agenda for Freedom” (Agenda para la Libertad), por ejemplo. La propia entidad explica que este grupo tiene como *“objetivo alentar a los gobiernos de todo el mundo a otorgar a las aerolíneas la libertad comercial de operar como cualquier otro negocio global”*. Al momento de firmarse un acuerdo preliminar en la Unión Europea, el por entonces director General y CEO de la IATA, Giovanni Bisignani, declaró en 2009: *“Un acuerdo no cambiará el mundo. Pero esta es una señal fuerte de que el futuro de esta industria debe realizarse en un entorno mucho más liberal”*<sup>2</sup>.

Hace apenas un año, el director General y CEO de la IATA actual, Alexandre De Juniac, participó del CAPA Aeropolitical and Regulatory Affairs Summit (Cumbre de Aeropolítica y Asuntos Regulatorios), que se celebró en Doha, Qatar, en febrero de 2019. En ese contexto y en su mensaje, afirmó: *“Donde hemos visto liberalización en los mercados, ha habido crecimiento. En general, las aerolíneas están a favor de la liberalización de los mercados (...) Pero no existe un amplio consenso en la industria sobre cuáles son las condiciones previas justas para una amplia liberalización. Las consideraciones comerciales para las aerolíneas son críticas. Y los gobiernos tienen la ardua tarea de decidir qué constituye justo”*<sup>3</sup>. Y agregó: *“De manera más general, algunos círculos políticos están rechazando los beneficios de la globalización. Favorecen un futuro proteccionista que solo puede*

<sup>2</sup> “Government sign principle for Liberalization historic achievement”, comunicado de prensa IATA, 16 de noviembre de 2009.

<sup>3</sup> <https://www.iata.org/en/pressroom/speeches/2019-02-05-01/>

*conducir a un mundo mucho menos conectado y menos próspero, tanto económica como culturalmente”.*

Hablé de lo propagandístico, porque más allá de los esfuerzos de iniciativas como la de “*Agenda for Freedom*”, un estudio de la OACI<sup>4</sup> confeccionado entre 2016 y 2017, muestra que sobre 551 compañías aéreas “censadas” y que existen en el mundo, solo un tercio aproximadamente, 195 para ser exactos, son totalmente privadas. Otro tercio, 162, tienen una participación parcial minoritaria del Estado (por lo que podrían considerarse empresas mixtas) y un último tercio, 194, está en manos mayoritarias de los Estados. Cierto es que la lista de empresas incluye a las compañías existentes de todos los calibres y latitudes, algunas realmente casi desconocidas para nosotros y para el público en general. También es cierto que quienes más tráfico acaparan en el mundo se encuentran en el listado de las firmas privadas. La IATA misma, cuenta con 290 socias, que representan el 82% del tráfico. Pero también es cierto, que suponer que ese Olimpo del sistema aerocomercial representa “al sector”, a la totalidad del sector, es como suponer que el fútbol “es” solo La Liga de España.

En definitiva, en un manejo cuasi propagandístico, obviamente, se minimizan los aspectos negativos del esquema liberal y se agigantan los positivos.

Pero, así como el anunciado fin de los tiempos de Fukuyama, la “*Pax Liberal*”, se contradice con los conflictos armados posteriores y aun en situaciones como las rebeliones populares de Francia, la llamada Primavera Árabe o los más recientes disturbios sociales en Estados Unidos y Hong Kong; que como mínimo muestran que las democracias liberales no han resuelto varios de sus conflictos internos. El ideal de mercado aerocomercial liberalizado se estrelló violentamente con el cisne negro del Covid-19.

## La pandemia

Citando al presidente Alberto Fernández: “*el Covid-19 es una enfermedad nueva, que no tiene ni vacuna, ni tratamiento*”. Esto supone que, aunque hay varias investigaciones en curso para producir vacunas, con diverso grado de adelanto, aún no hay ninguna

---

<sup>4</sup> “List of Government-owned and privatized airlines”, documento de la OACI, noviembre 2016.

disponible para su aplicación que evite el contagio, y cuando alguien se contagia no hay un tratamiento ni medicamentos infalibles que curen a los infectados, sin lugar a duda. Eso convierte al Covid en peligroso, altamente contagioso y fatal para la población de determinados rangos etarios o grupos afectados por enfermedades preexistentes. Ante este panorama, el distanciamiento social es una de las políticas sanitarias más contundentes, aplicada masivamente en todo el mundo. Ese alejamiento es enemigo del turismo por definición misma. Sobre todo, del moderno turismo de masas. Pensemos en las fotografías típicas que podemos ver de viajes, en escenarios turísticos de primer nivel, la Torre Eiffel, el Coliseo Romano, la Estatua de la Libertad, la Muralla China y la lista sigue: todas las imágenes muestran abarrotamiento, congestionamiento. El mismo conglomerado de gente que ya ha causado que muchos habitantes de esos destinos turísticos manifiesten su rechazo al turismo, por ejemplo.

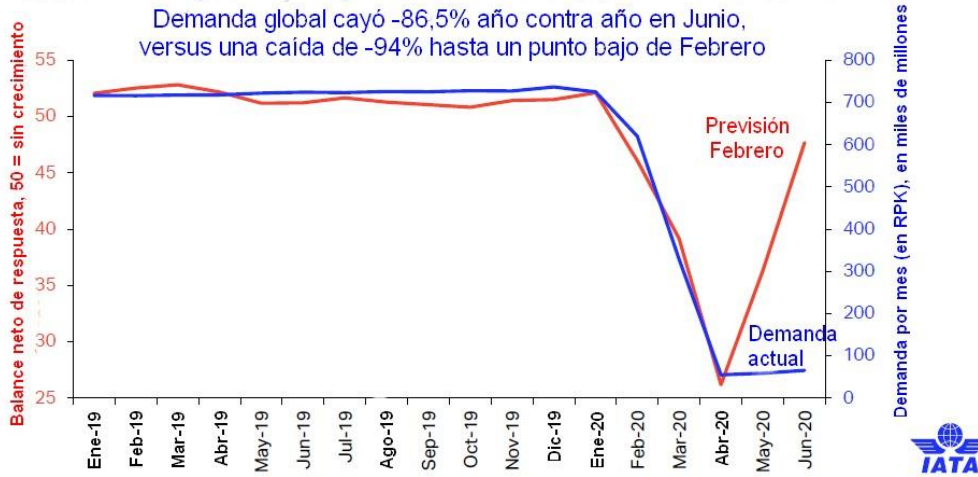
La principal arma contra la pandemia es la cuarentena y como definió el actual director General y CEO de la IATA, Alexandre De Juniac: *"La cuarentena es una destructora de demanda turística"*.

El punto queda más claro aun cuando, a comienzos de la pandemia, los cielos permanecían abiertos y las compañías aéreas funcionaban, los grandes atractivos turísticos (el Museo del Louvre, los Museos Vaticanos y la Torre Eiffel, por citar algunos ejemplos), comenzaron a cerrarse, justamente, para evitar la aglomeración de personas. Del mismo modo, con la propagación de la infección, y pese a que hubo mercados que no impusieron restricciones totales al transporte aéreo (México y Estados Unidos, en menor medida Chile y Brasil, por citar ejemplos regionales), el temor al contagio y las recomendaciones generales, justamente con énfasis en el aislamiento social, hicieron caer la demanda hasta niveles inéditos. Allí reside el corazón del problema inicial para las líneas aéreas: no han tenido ventas casi desde marzo. O lo que es igual, no han tenido ingresos. IATA se esforzó en explicar que las compañías aéreas atesoran entre dos y tres meses de caja para soportar una situación semejante; luego, se quedan sin dinero para funcionar. Por supuesto, esto descarta toda posible capitalización: ¿cómo capitalizar un negocio que no va bien y que no tiene buenas perspectivas? Y en ese contexto, las compañías aéreas acudieron en manada a pedir la asistencia de los Estados, a pedir allí los fondos que sus

propios socios no estaban dispuestos a destinar. Curiosamente, una vez que los Estados comenzaron generosamente a distribuir garantías, como mínimo, el dinero apareció y comenzó a fluir porque había alguien, en última instancia, que cubriría las pérdidas si la empresa quiebra y desaparece.

Pero la cuestión no termina allí. Como segundo y no menor problema, el Covid-19 representa una fractura. Hasta que la enfermedad en sí desaparezca o sea controlada (mediante una vacuna o un procedimiento efectivo), y se la conozca en profundidad y con certeza (la OMS continuamente modifica la información que posee y que confirma sobre la enfermedad), el ambiente será incierto. En ese contexto, la recuperación de la demanda será inestable, lenta y con la posibilidad continua de tener que retroceder para enfrentar rebotes del Covid. La propia IATA asegura que se recuperarán los niveles de demanda pre-pandemia recién entre 2023 y 2024.

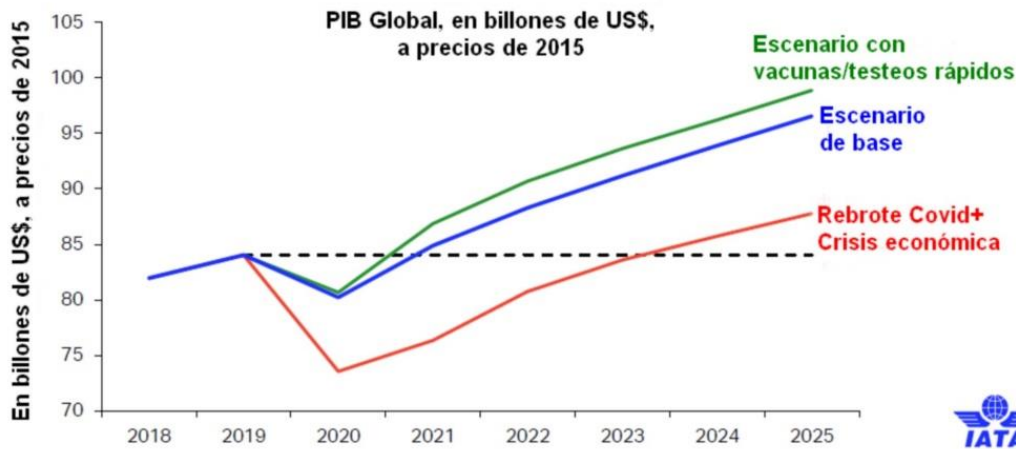
### El aumento de los viajes aéreos continuó en junio, pero sorprendentemente débil.



Fuente: IATA



## Las perspectivas para el PIB mundial podrían tomar diferentes caminos Hemos explorado escenarios optimistas y pesimistas para la economía



Fuente: IATA

En síntesis, la explosión de la pandemia paralizó los ingresos y agotó las reservas financieras. Y la reanudación de la actividad, se producirá en niveles de demanda muy por debajo de los históricos y de los planificados para el 2020. Si se permite la imagen, es como si a una persona se le impusiera un ayuno de varios días y luego, en vez de permitirle volver a alimentarse como lo hace habitualmente, le dieran solo cinco maníes por día, durante meses.

En ese contexto, las empresas necesitan fondearse nuevamente para sustituir los ingresos que durante meses no recibieron, y achicarse, para un futuro inmediato que ante todo le brindará niveles de demanda inferiores. Ya lo dijo y bien claro, Roberto Alvo, CEO del grupo Latam: *“Tenemos un staff de 38 mil empleados, para una empresa que hoy demanda 5 mil”*. En ese principio de ajuste, a junio de 2020, el grupo Latam ya ha despedido 12 mil trabajadores en toda América.

## Pragmatismo siglo XXI

Aunque el planteo inicial de la Unión Europea, desde la perspectiva aerocomercial es liberalizador, la propia legislación permite intervenir y ayudar. Así lo contempla el *“Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”*. En el inciso b) del Artículo N°107, expresa que se

contempla la *“Ayuda para reparar los daños causados por desastres naturales o sucesos excepcionales”*<sup>5</sup>. Y en tal sentido, la pandemia es una situación excepcional, sobre todo por su persistencia. Es decir, no podemos hablar de algo que ya ha pasado, sino que continuamente el panorama se modifica con cierres repentinos producto de los rebotes. *“El tráfico de pasajeros tocó fondo en abril, pero el repunte está siendo muy débil. La mejora que estamos viendo es en los vuelos nacionales. Los mercados internacionales permanecen cerrados en su mayoría. La confianza del consumidor está de capa caída, y la decisión del Reino Unido el pasado fin de semana de imponer una cuarentena general a todos los viajeros que regresan de España no facilita las cosas. Y en muchas partes del mundo los contagios siguen aumentando. Todo esto augura un período de recuperación más largo y doloroso para la industria y la economía global”*, dijo Alexandre de Juniac, director general y CEO de IATA<sup>6</sup>.

Está demás explicar que la falta de demanda y la necesidad de achicarse inicia un recorrido negativo. Un largo círculo vicioso que implica menos empleos del sector, menos turistas, menos turismo, menos ingresos de divisas, más aviones paralizados en tierra, más aviones devueltos a sus dueños (acuerdos de leasing anulados), menos pedidos de aviones nuevos a los fabricantes, menos aviones nuevos puestos en operación (aceptados y recibidos por las aerolíneas), menos movimiento en los aeropuertos, menos ventas en los locales comerciales de los aeropuertos, menos recaudación en los aeropuertos, y un largo etcétera que implica hasta menos pasajeros para taxis y remises que trabajan en los aeropuertos, menos empleo turístico, menos comensales en restaurantes de los destinos turísticos, menos huéspedes en los hoteles y menos recaudación fiscal y tributaria por ocupaciones más bajas.

En un mundo dominado por las multinacionales, el Covid es ampliamente global, esa es otra característica singular de esta crisis: su extensión territorial es amplia. No hay mercados que no se vean afectados. Y si los hay, son zonas deshabitadas y las menos pobladas: el transporte aéreo moderno se basa en los grandes centros urbanos emisores de viajeros.

---

<sup>5</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Parte III: Políticas de la Unión y Acciones Internas. Título VII: Normas comunes de competencia, fiscalidad y aproximación de las leyes. Capítulo 1: Normas de competencia – Sección 2: Ayudas concedidas por los Estados. Artículo 107.

<sup>6</sup> Comunicado de prensa de la IATA, 28 de julio 2020.

Allí, en los mayores conglomerados urbanos es donde más crece el Covid. Y las zonas más despobladas no pueden sustituir a esos grandes puntos en términos de aporte de demanda. Si eso sucediera se podría reordenar la oferta, restarla de algunos mercados y volcarla a otros. Pero el Covid sucede en todo el mundo y a la vez, y donde menos golpea hay menos población y menos demanda de viajeros.

Por lo antes expuesto, porque lo contemplan las propias normas, los Estados se vieron en la necesidad de salir a asistir a la Economía en general y a las líneas aéreas en particular, para evitar una crisis económico y social de proporciones mucho mayores.

Si en la Unión Europea la cuestión ya estaba “contemplada”, en Estados Unidos se cristalizó mediante una ley, denominada CARES (*The Coronavirus Aid, Relief and Economic Security*, o Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica por el Coronavirus) que fue rápidamente sancionada en marzo de 2020. En ese marco, las líneas aéreas estadounidenses recibieron un desembolso inicial, global, de US\$ 25 mil millones.

Lo curioso es que la asistencia financiera para las compañías aéreas, que, a nivel global, oscila entre los subsidios y las ayudas directas, a los avales crediticios, no disuade ni evita los “achiques”. Y en realidad, por lo expuesto, es razonable que esto suceda: el dinero que se recibe cubre los meses que no se facturaron y brinda fondos para realizar los ajustes de cara al futuro inmediato: un futuro con menos demanda, y menos viajeros.

El nuevo panorama generó una inversión temporal de roles no buscada. Durante años, las *low cost* fueron acusadas por recibir subsidios y ayudas de diversa índole, especialmente de pequeñas comunidades y aeropuertos locales, por las compañías aéreas más grandes y tradicionales, que consideraban esos flujos de fondo como un elemento de la competencia desleal. De hecho, la propia Comunidad Económica Europea estudió varios casos también de ayudas estatales y rescates a empresas convencionales (Alitalia en varias ocasiones, Olympic Airways de Grecia y demás), en el pasado.

La actualidad invirtió los roles con la Unión aprobando las ayudas económicas a las grandes aerolíneas, las empresas extendiendo la mano y tomando esos fondos, aún pese a las condiciones, y las *low cost* siendo las que critican esas decisiones.

Y en este punto merece destacarse el primer cambio de postura. Los estados más liberales y libremercadistas fueron de los primeros en asistir a la actividad privada. Y la actividad

privada, más orgullosamente liberal, tendió su mano para pedir fondos públicos sin vergüenza alguna. Basta recordar la ya mencionada Ley CARES o las diferentes ayudas gubernamentales acordadas en la Unión Europea.

De algún modo, la crisis económica que ha desatado el Covid es similar a la económico-financiera de 2008 que implicó el rescate de buena parte de la banca privada: en ambos casos se concreta un enorme traslado de recursos y fondos de las arcas públicas, a las privadas.

Desde lo conceptual y político, lejos quedaron las quejas de las compañías aéreas estadounidense respecto de sus pares del Golfo Pérsico (Emirates, Etihad y Qatar Airways), justamente por la utilización de subsidios públicos. Y es que ahora también las estadounidenses disponen de fondos y ayudas públicas.

Ahora bien, si los gobiernos liberales comenzaron a brindar ayuda a las empresas privadas y éstas a pedirla, el otro cambio de postura es que desde los Estados se comenzaron a plantear, primero, contraprestaciones y, segundo, comenzaron a delinear mercados diferentes. Veamos algunos ejemplos de esas “condiciones”.

## Los vuelos cortos en la mira.

*“La financiación de la ayuda puede ser positiva desde el punto de vista crediticio a corto plazo, ya que aumenta la liquidez de las aerolíneas y les permite operar hasta que se recupere el tráfico. Sin embargo, si viene con condiciones estrictas que limitan la flexibilidad operativa y financiera de las aerolíneas, las perspectivas a largo plazo son mixtas. Los términos de la ayuda pueden contener ambiciosos objetivos de descarbonización (los paquetes propuestos a Air France y KLM), condiciones de retención de puestos de trabajo (paquete de rescate de aerolíneas del gobierno suizo) o tarifas aéreas mínimas (rescate de Austrian Airlines)”*, afirma un artículo de Fitch Ratings publicado el 30 de junio de 2020<sup>7</sup>.

Decíamos justamente que un cambio conceptual fue la introducción de las contraprestaciones. Esto es el aporte de fondos estatales a cambio de algo. Y es que tal

<sup>7</sup> <https://www.fitchratings.com/research/corporate-finance/airlines-state-aid-risks-altering-european-aviation-landscape-30-06-2020>

como está planteada la crisis, incluso utilizado como argumento por las compañías aéreas, la supervivencia misma de las empresas está en juego. En ese contexto, al Estado le hace el mismo ruido que a los socios privados la capitalización de las empresas: ¿por qué destinar ingentes cantidades de dinero en salvar una empresa que, quizás, termine cerrando de todos modos?

En este sentido vale destacar lo siguiente: lo que está en riesgo, claramente, es la supervivencia de las empresas aéreas, estas empresas aéreas, las actuales, no el transporte aéreo. La actividad ha superado varias crisis y de hecho ahora mismo hay empresas en formación en Estados Unidos (Breeze Airlines), Brasil (Itapemirim) y Taiwán (Starlux), por citar algunos ejemplos. Nadie duda de la centralidad económica del Transporte Aéreo: eso no está en peligro de desaparecer. Pan Am ha cerrado sus puertas hace décadas, pero el transporte aéreo continuó. De modo que el despliegue público-privado es por salvar al *statu quo* actual porque, aunque el transporte aéreo no desapareciera, la sustitución de una generación de empresas por otra resultaría traumática y con mucha pérdida de riqueza y empleo en el proceso.

Los Estados han comenzado a plantear contraprestaciones que terminan actuando como garantías, ante las ayudas económicas. Si bien en Estados Unidos se han planteado con alguna limitación (por ejemplo, no producir despidos hasta octubre), en Alemania, el Estado germano tomó una participación del 20% de las acciones de Lufthansa. Esto supone un doble reaseguro: participar en las decisiones que se tomen en la empresa en el corto plazo y tener un valor vendible como un modo de recuperar el dinero.

Es curioso que algunas exigencias planteadas no apuntan a corregir las “distorsiones” que los fondos públicos generan en un ambiente liberalizado, sino que les imponen a las líneas aéreas cuestiones de interés de los propios Estados (sustentabilidad ambiental, por ejemplo).

Tal es el siguiente caso: tomando en cuenta que Air France ya es parcialmente del Estado Francés, la contraprestación vino de incluir otros conceptos como la preservación obligada del medioambiente. De este modo, entre las condiciones para recibir el rescate de casi € 7 mil millones<sup>8</sup>, el gobierno francés la obligó a Air France a “salir” de las rutas cortas internas que son servidas, alternativamente, por el tren. De ese modo, supone la Administración Macron, que se reducirán las emisiones de CO<sup>2</sup>. Pero como la idea es evitar que se “vuelen” esas rutas, se bloqueó el acceso a todas las compañías aéreas. Es decir,

## Las primeras normas “caídas”

Más allá de los cambios de postura o ideológicos adoptadas por los gobiernos, y relacionadas con el estallido de la crisis del Covid-19. Se puede notar claramente, que las dos primeras medidas que se vieron afectadas fueron, por un lado, la norma que establece y obliga a las líneas aéreas a la devolución del valor de los tickets aéreos tramitados por los pasajeros, y, por otro lado, las normas que establecen la utilización de slots.

El cierre de fronteras y mercados, producto de la pandemia, llevó a que se produjeran cancelaciones masivas. Las iniciales empujadas por esos cierres, pero la realidad es que la situación se agravó con el paso de las semanas, debido a la incertidumbre planteada con la posibilidad futura (a corto y mediano plazo) de concretar viajes. Estas devoluciones masivas, significaron para las líneas aéreas una notable preocupación: supusieron enfrentar la devolución de dinero a los pasajeros, en un momento donde las cuentas de las líneas aéreas enfrentaban terribles problemas de liquidez. Como contrapartida, la obligatoriedad de devolver el dinero a los pasajeros (taxativamente, como dice la normativa europea, devolver el valor de los tickets “en el mismo formato y moneda en que fue abonado”), está consagrado como parte de los derechos de los viajeros. La reacción de los gobiernos fue dispar, en Estados Unidos, el gobierno se puso firme en cuanto a obligar a las líneas aéreas a cumplir con la norma y devolver el dinero; en Europa habilitaron la sustitución de las devoluciones en dinero por cupones o vouchers, canjeables luego para adquirir nuevos pasajes en un futuro; y en Brasil, por citar ejemplos, se extendieron los plazos de devolución hasta dentro de un año.

El formato elegido para establecer el modo de distribución y reparto de slots en los aeropuertos consagra un apartado en donde, en realidad, se toma como parámetro lo que sucede interanualmente. Es decir: las líneas aéreas deben utilizar el 80% de los slots adjudicados para, al año siguiente, poder disponer de los mismos. Las suspensiones de vuelos, derivadas en muchos casos de los cierres de fronteras, generaron que las obviamente las líneas aéreas no pudieran cumplir con sus programaciones y, en consecuencia, con la regla del 80%. Temerosas de perder los slots, uno de los primeros pedidos de la IATA, escuchado por los Estados, fue la suspensión de esta medida, ante la situación de excepcionalidad de los cierres de los cielos. Lo sucedido posteriormente, confirma que la incertidumbre respecto de lo que sucederá (rebrotos y nuevos cierres), mantiene suspendida la medida.

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_796](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_796)

la liberalización, la apertura del mercado, ya no es el paradigma al menos para el mercado aerocomercial francés.

Del mismo modo, Austria rescató a su compañía aérea, Austrian Airlines, con un aporte de € 150 millones<sup>9</sup> y luego dispuso imponer un piso tarifario: ninguna compañía aérea puede cobrar sus tickets menos de € 40. La medida, es un freno claro a la competencia, a la guerra tarifaria y un golpe contundente contra las low cost.

Incluso en este contexto, la Unión Europea está buscando cómo limitar la posibilidad de compras de empresa europeas por parte de empresas foráneas estatales. Es decir, cómo impedir que empresas estatales no europeas, adquieran el control de sus pares comunitarias. La medida apunta fundamentalmente a las firmas chinas y del Golfo Pérsico y alcanza a las líneas aéreas. La idea es que las aerolíneas, necesitadas de fondos y en la perspectiva de tener que sobrevivir, no sean vendidas a contrapartes chinas y del Golfo Pérsico que, se supone, disponen de mayor caudal de fondos públicos.

Pero la medida implica una limitación del mercado, una restricción al ambiente económico liberal. Y una paradoja, además: ¿acaso el gobierno chino no podría considerar también como “estatal” a Lufthansa, ahora que el Estado Alemán se ha hecho con el 20% de las acciones convirtiéndose en el socio individual más importante? ¿Acaso Air France no es una empresa estatal? ¿O cualquiera de las salvadas por sus respectivos estados (Alitalia en Italia, Austrian en Austria, Brussels en Bélgica y la lista sigue)?

Ahora bien, lejos de limitarse a Estados Unidos o la Unión Europea, este tipo de cambios en el comportamiento de los Estados, es mundial. En el otro extremo del globo, en Vietnam, el gobierno local tomó la decisión de no aprobar la creación de nuevas líneas aéreas sino hasta 2022. Es decir, cerró el mercado, consagrando el duopolio que comparten Vietnam Airlines y VietJet Airlines, acaparando un 75% del mercado<sup>10</sup>.

Y en menor grado, la Ley CARES, en Estados Unidos, prohibió los despidos de personal hasta por lo menos el 1° de octubre.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1275](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1275)

<sup>10</sup> <https://asia.nikkei.com/Business/Transportation/Vietnam-blocks-new-airlines-until-2022-despite-market-duopoly>

## Algunas reflexiones iniciales.

Creo que es momento de pensar, de reflexionar. Claramente los cambios de postura de los gobiernos, los abandonos de las políticas ultraliberales no representan por oposición una vuelta al comunismo. Tranquilos. Guarden los azadones, las picas y las antorchas: no hay ningún comunista al que salir a cazar. *“Es posible que un sistema no sea capitalista y que tampoco sea socialista, la complejidad del mundo no es reductible a simples oposiciones”*, afirmó hace pocos días, en un artículo periodístico, el docente y politólogo Francesco Bolzoni, autor del libro recientemente publicado *“Foretelling the end of Capitalism. Intellectual misadventures since Karl Marx”* (Prediciendo el fin del Capitalismo. Desventuras intelectuales desde Karl Marx)<sup>11</sup>.

Pero este momento contradictorio sí plantea, considero, varias otras cuestiones. Por un lado, con algunas de las decisiones tomadas estos días los Estados están asumiendo, encarando el lado B de los mercados liberalizados, reconociendo sus puntos oscuros y sus conflictos (algunos) y empezando a darles una solución. Una resolución claramente pragmática, pero concreta. Uno de ellos es que la competencia sin límites deriva casi inevitablemente en una guerra de tarifas que, si bien garantiza precios bajos para los consumidores, también va mellando el nivel del servicio, lesiona gravemente los ingresos de las líneas aéreas y puede arrastrar a las propias empresas a su desaparición, atentando contra su sustentabilidad económica y social del contexto en el mediano y largo plazo. Y para tomar estas decisiones, los Estados no se vuelven comunistas, sino que aplican el pragmatismo más claro, preciso y eficaz. ¿Qué es lo que se necesita ahora? Esto, y no importa en qué concepto o teoría económica se encuadre. ¿Para qué destinar fondos públicos a rescatar Austrian Airlines o Air France si luego se las deja a merced de una competencia feroz que deteriora sus balances y pone en peligro su supervivencia? Lógica cartesiana: el gobierno protege sus inversiones, protege los fondos públicos. Y una prueba de este pragmatismo es que, si la compra del 20% de Lufthansa puede sonar a “estatista”, los límites que se le impusieron a la compañía (que incluye abandonar slots en determinados aeropuertos y cederlos a competidores) son un paso firme para evitar el

---

<sup>11</sup> “Foretelling the end of Capitalism. Intellectual misadventures since Karl Marx” (Prediciendo el fin del Capitalismo. Desventuras intelectuales desde Karl Marx), Francesco Bolzoni. Harvard University Press, mayo 2020.



monopolio, mediante una medida “liberal” o “libremercadista”<sup>12</sup>. Porque, en definitiva, insisto, lo que gana es el pragmatismo, es la toma de las decisiones más adecuadas para esta coyuntura.

En el citado artículo periodístico, Bolzoni afirma que otro error de interpretación es creer que las crisis o las emergencias “duran para siempre”. Es cierto, no duran para siempre, pero muchas veces, son las crisis las que generan cambios perdurables. Es decir, la crisis en sí no continúa, pero sí sus consecuencias. La aviación comercial lo sabe, lo ha vivido. La crisis petrolera del '73 generó una nueva forma de calibrar costos e ingresos en una línea aérea. Es indisoluble la relación de aquella crisis con la aparición del concepto de *yield management*, unos seis o siete años después. Y la caída en el crecimiento generado por aquellas épocas, generó una sobreoferta que presionó para impulsar la liberalización del mercado (la famosa “*Deregulation Act*”, de 1979). Del mismo modo, los ataques terroristas del 11-S impusieron nuevos estándares de seguridad (*security*) que se aplican desde entonces. En realidad, aprender de la crisis está en el ADN de la aviación comercial: cada accidente aéreo es una pequeña crisis que en general se resuelve y deja enseñanzas que se han ido sumando y acumulando para darnos un transporte aéreo cada vez más seguro.

Personalmente soy escéptico, creo que es difícil en la cresta de la ola, en pleno cambio de paradigma, reconocer cuántas de las modificaciones que se están produciendo son definitivas y cuántas pasajeras. Pero las modificaciones incluyen un rango de cuestiones muy, muy amplio, que alcanza desde políticas nacionales (como hemos visto) a cambios en los hábitos de compra de los usuarios o modificaciones en los procesos de embarque y desembarque en los aeropuertos con la aplicación de tecnología incipiente (digital ID, robótica, inteligencia artificial, etcétera). ¿Realmente quién puede asegurar que los paneles de plexiglás de los *counters* en los aeropuertos desaparecerán ni bien se apruebe la primera vacuna contra el Covid? La cuarentena y el cierre de comercios ha dado un impulso fenomenal al *e-commerce* en todos los niveles y escalas; hasta las golosinas se compran hoy por Internet. ¿Volveremos atrás? Me parece que no hay una respuesta única o que se pueda aplicar a cada segmento de la economía.

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1179](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1179)

La aviación comercial ha venido desarrollando y militando la digitalización del proceso de embarque y desembarque en los aeropuertos y el Covid le ha brindado la más contundente excusa.

Entonces, volviendo a las cuestiones de política aerocomercial: ¿hablamos de una nueva forma de definir los mercados?, ¿de delinearlos? ¿de cambios temporales que se volverán permanentes? No me atrevería a afirmarlo. Quizás, siguiendo la reflexión de Bolzoni (por qué no la idea de la Tercera Posición del Peronismo adaptada también) avanzamos hacia un diseño nuevo de mercado aerocomercial que no responde a un esquema cerrado y con poca competencia, pero que tampoco implica una apertura total y descontrolada, y que en definitiva amplía las fronteras de la intervención del Estado en los mercados. Por lo menos, las difumina. El Estado sabe que no tiene los fondos para sostener continuamente los vaivenes del mercado aerocomercial, necesita de la inversión privada. Sin embargo, cuando se desentiende de la regulación o la vigilancia de muchos aspectos termina teniendo luego que salir a resolver las crisis socioeconómicas que plantea el cierre de las líneas aéreas. Y hay un largo listado de ejemplos en ese sentido. Parece, entonces, que avanzamos hacia mercados contradictorios o pragmáticos. ¿Qué quiero decir? Ámbitos liberalizados, con competencia, pero controlados, vigilados. Claro, esto en el mediano o largo plazo. A corto plazo la apuesta es lograr la supervivencia de las empresas aéreas y esto supone no solo asistirles financieramente, sino velar posteriormente por su supervivencia en un mercado que será más pequeño en sí, con menos demanda y en consecuencia con menos competidores.

La crisis del Covid nos está brindando escenas sorprendentes. Hoy la Comunidad Económica Europea (CEE), que se dedicaba hasta el 2019 a revisar y controlar las ayudas estatales que brindaban los Estados Europeos a las líneas aéreas, para no crear “desequilibrios”, respalda sin rechistar cualquier rescate financiero.

Estamos ante un momento de reacomodamiento, de cambio. Se habla de una “nueva normalidad” que imperará sobre los viajes, pero no está claro por cuánto tiempo. Lo que sí ya parece una certeza, es que ante el panorama los Estados tomarán las decisiones que hagan falta. Aunque fueron de las primeras en recibir asistencia financiera, las empresas estadounidenses están pidiendo ahora que se les prolonguen las ayudas para pagar

salarios por lo menos para el resto del 2020. Esto morigerará el impacto socioeconómico que tendrían los despidos. Y entonces, United habla de 36 mil despidos (casi el 30% de su plantilla) y American, 25 mil (un 20%). Y es solo el inicio: ya se habla de un “holocausto del empleo aeronáutico”, en Estados Unidos<sup>13</sup>. En consecuencia, es posible pensar que el imperio del pragmatismo se extenderá. Claramente las compañías aéreas, al menos las que integran aquel Olimpo de las más grandes, más importantes y famosas, no patrocinan el estatismo o la intervención gubernamental en el mercado, pero hoy no les queda más que aceptarlo. Y lo harán hasta que se sientan lo suficientemente poderosas para “sacarse” esa tutela de encima.

La pelota está en el campo de los Estados, que deberán pensar si vuelven a permitir la existencia de mercados totalmente liberados o aprenden de la lección e intervienen lo justo y necesario para garantizar la salubridad del mercado. Entonces quizás estemos hablando de un cambio en ese paradigma inicial al que nos referíamos de mercado desregulado ideal, con mínima participación del Estado. La sola entrada del cuestionamiento medioambiental (la decisión francesa de reducir las emisiones de CO<sup>2</sup> prohibiendo la operación aérea en rutas cortas), ya es en sí mismo un cambio de perspectiva. Es un paso siguiente, más concreto y que va más allá de sencillamente establecer o no gravámenes para recaudar dinero y paliar con esos fondos las emisiones de CO<sup>2</sup>.

Claramente las *low cost* llegaron para quedarse, huelga afirmarlo. Pero, además, en esta crisis son las que menos han requerido fondos públicos y siguen siendo de las más movilizadoras de los mercados. Sin embargo, la otra cara de esa dinamización es una competencia feroz, que a mediano o largo plazo produce la desaparición de otras transportistas. En ese contexto es probable que los Estados avancen para morigerar, de alguna manera, la competencia predatoria.

---

<sup>13</sup> <https://abcnews.go.com/Politics/70000-airline-jobs-jeopardy-coronavirus-relief-expires/story?id=72527507>

Creo que el Covid y el contexto que creó en la aviación comercial pueden ser un buen pretexto también para introducir el criterio del equilibrio. Y hablo de un equilibrio, un término medio, entre lograr un mercado dinámico, en pleno desarrollo, que garantice competencia, pero también sostenibilidad a mediano largo plazo, evitando la depredación. Esto implica una noción de equilibrio para el propio Estado: uno presente,

## OACI, los gobiernos y el protocolo global

El planteo es sencillo: ¿por qué OACI no consagra y delinea un protocolo sanitario global? En lugar de eso, la Organización delineó una "guía" que, aunque realizada a conciencia y con el apoyo de toda la entidad, en realidad no es mandatoria u obligatoria.

La coordinación internacional es uno de los principales reclamos de la industria aerocomercial a nivel global. Y en realidad, una disposición OACI global sería contundente al respecto. ¿Por qué OACI no lo hizo? Por burocracia. Una buena prueba, una comparación posible, es la aplicación y el desarrollo del CORSIA (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*). Si bien se trata de comparar un sistema, el CORSIA, con una normativa posible, el protocolo; es decir una determinación es mucho más compleja que la otra, la implementación tomó cinco años. Desde que se planteó la necesidad de un sistema de compensación de carbono hasta que se lo sancionó, pasaron cinco años. Menos complejidad es posible que demande menos tiempo, pero aun así es evidente que son plazos que la crisis actual no tolera y aguanta. Por otro lado, un protocolo debería partir de un tipo de aeropuerto estándar y la verdad es que no existe tal estandarización sino niveles distintos de funcionamiento. El protocolo debería contemplar esta disparidad y brindarle alguna respuesta.

El otro gran interrogante, aún sin responder, es si la permanencia y preponderancia del virus impondrá un protocolo que quedará consagrado o no. ¿La implementación de una vacuna no terminará eliminando la necesidad del protocolo? ¿Cuántas de las medidas sanitarias hoy adoptadas continuarán cuando, implementada la vacuna, se vuelva una enfermedad "manejable"?

que regule y ponga límites, pero que también deje "volar".

## ANEXO

### La perspectiva Latinoamericana

"Los gobiernos latinoamericanos nos defraudaron, nos han dejado solos", aseguró Peter Cerdá, vicepresidente de IATA para las Américas, en la más reciente conferencia de prensa que diera<sup>14</sup>. "En el mundo se han destinado cerca de US\$ 130 mil millones para

<sup>14</sup> <https://argentina.ladevi.info/iata/iata-insistio-la-reapertura-cielos-n24589>

asistir a la industria: menos del 1% corresponde a ayudas otorgadas en Latinoamérica”, detalló Cerdá.

Las palabras del ejecutivo de la IATA describen claramente el cuadro de situación en la región. Ninguno de los países ha generado grandes asistencias al sector. Y eso mismo ha puesto, siempre según la Asociación, US\$ 98 mil millones de aporte económico al PBI y 4,1 millones de empleos, en peligro.

Los únicos países que ofrecieron los grupos más robustos de medidas fueron Brasil, permitiendo los reembolsos del valor de los tickets devueltos por un año, catalogó al Covid-19 como una fuerza mayor para brindar más oportunidades, eliminó la tarifa de embarque internacional y retrasó el pago de varios gravámenes. Colombia compartió algunas de estas medidas, pero incluyó una línea de crédito por US\$ 880 millones (de hecho, le ha otorgado por estos días unos US\$ 370 millones desde el FOME, Fondo de Mitigación de Emergencias), reducción del IVA al precio de los tickets aéreos y reducción de impuestos la combustible, para abaratar su precio final.

¿Por qué Latinoamérica no tomó una posición más activa en el “rescate”? “Los gobiernos de la región tienen tantos problemas que no han podido ayudarnos”, señaló comprensivamente José Ricardo Botelho, gerente General de la Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (ALTA). Aunque simplista, la respuesta no está demasiado lejos de la realidad. La consecuencia más palpable y estruendosa es que los tres primeros grupos aéreos por volumen de pasajeros transportados: Latam, Avianca y Aeroméxico, iniciaron sus procesos de convocatorias de acreedores. En realidad, lo que la legislación estadounidense permite en su Ley de Bancarrotas, más específicamente en el Capítulo 11, es que las empresas se reorganicen (se achiquen, despidan personal, se replanteen fundamentalmente su tamaño), sin que ningún acreedor pueda pedirles la quiebra y los obligue a vender activos compulsivamente para pagar. Es una protección. Por lo demás, todo el resto del análisis se aplica a la región; me refiero al triunfo del pragmatismo y la persistencia de la incertidumbre. Quizás lo más novedoso, el desafío, venga desde la “segunda línea”: Gol y Azul, Sky y JetSmart, Viva, y Volaris. El Covid ha impactado a todas por igual, sin embargo, quizás por su “ligereza” de costos, esta segunda línea ha tolerado y aguantado la crisis un poco mejor. De hecho, y aunque suene

simplista el análisis, no han tenido que recurrir hasta ahora a las convocatorias de acreedores.

El comentario negativo, es que un mercado más pequeño; desde la demanda, supone que quizás no sostenga a tantas empresas. Quizás estemos a las puertas de un proceso de concentración en la región, en el mediano plazo.

## Bibliografía

- *"The end of History and the Last Man"*, Francis Fukuyama. Free Press, Nueva York, 1992 (En castellano, "El fin de la Historia y el Último hombre", Editorial Planeta, Barcelona).
- *"Government sign principle for Liberalization historic achievement"*, comunicado de prensa IATA, 16 de noviembre de 2009.
- *"List of Government-owned and privatized airlines"*, documento de la OACI, noviembre 2016.
- *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Parte III: Políticas de la Unión y Acciones Internas. Título VII: Normas comunes de competencia, fiscalidad y aproximación de las leyes. Capítulo 1: Normas de competencia – Sección 2: Ayudas concedidas por los Estados. Artículo 107.
- Comunicado de prensa de la IATA, 28 de julio 2020.
- *"Foretelling the end of Capitalism. Intellectual misadventures since Karl Marx"* (Prediciendo el fin del Capitalismo. Desventuras intelectuales desde Karl Marx), Francesco Bolzoni. Harvard University Press, mayo 2020.

## Sitios web

<https://www.iata.org/en/pressroom/speeches/2019-02-05-01/>

<https://www.fitchratings.com/research/corporate-finance/airlines-state-aid-risks-altering-european-aviation-landscape-30-06-2020>

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_796](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_796)

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1275](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1275)

<https://asia.nikkei.com/Business/Transportation/Vietnam-blocks-new-airlines-until-2022-despite-market-duopoly>

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1179](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1179)

<https://abcnews.go.com/Politics/70000-airline-jobs-jeopardy-coronavirus-relief-expires/story?id=72527507>