



DECIMOCUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Informe del Director General**Sexto informe complementario:
Reunión de reflexión sobre las repercusiones
en la aviación civil de los acontecimientos
ocurridos el 11 de septiembre de 2001
(Ginebra, 29-30 de octubre de 2001)**

1. Los días 29 y 30 de octubre de 2001 se celebró en Ginebra una Reunión de reflexión sobre las repercusiones en la aviación civil de los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre de 2001, presidida por el Embajador Jean-Jacques Elmiger, representante de Suiza en el Consejo de Administración de la OIT.
2. La Reunión de reflexión examinó dos documentos y una nota de información, que se habían preparado para la Reunión. La crisis señaló a la atención la importante aportación que hace este sector industrial, tanto a las economías nacionales como a la economía global. Los informes pusieron de relieve (y la Reunión lo confirmó) las consecuencias económicas y sociales, sin precedentes por su volumen y por sus efectos inmediatos, que han tenido estos acontecimientos para todos los segmentos del sector de la aviación civil (líneas aéreas, proveedores de servicios de navegación aérea, aeropuertos, proveedores en general, fabricantes de aviones y de motores, etc.). Por ejemplo, en los primeros cuatro días que siguieron a los acontecimientos las reservas nacionales disminuyeron en un 74 por ciento en los Estados Unidos y las reservas mundiales (aparte de los Estados Unidos) disminuyeron en un 19 por ciento. En el momento de empezar la Reunión, la demanda había disminuido en un 20 por ciento en América del Norte, en un 10 por ciento en Europa y en un 2,5 por ciento en Asia. Aunque pasarán varios meses antes de que se pueda saber con exactitud el impacto real en el empleo, las cifras iniciales indican que más de 200.000 personas han perdido o van a perder sus empleos en el futuro inmediato.
3. La Reunión de reflexión examinó el impacto de los acontecimientos y los participantes formularon respuestas estratégicas para superar la crisis, respuestas que podrían ser consideradas por los gobiernos, los interlocutores sociales y la OIT. Insistieron en que la crisis brindaba una oportunidad a los interlocutores sociales para mejorar y fomentar el diálogo social. El informe de la discusión, junto con el resumen del Presidente de la Reunión de reflexión figuran en anexo a este documento. Por razones prácticas, no fue posible presentar este informe a la Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines en la presente reunión del Consejo de Administración.

4. La Reunión de reflexión brindó además orientaciones sobre las cuestiones que han de tratarse y sobre el documento de discusión que será preparado por la Oficina para la *Reunión tripartita sobre la aviación civil: consecuencias sociales y en materia de seguridad de la crisis posterior al 11 de septiembre de 2001*, que está previsto celebrar en Ginebra del 21 al 25 de enero de 2002. La Oficina seguirá recopilando y analizando información sobre las consecuencias sociales y sobre el empleo de la crisis, con vistas a brindar información actualizada para la mencionada Reunión.
5. Se someterá a la Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines, en su reunión de marzo de 2002, un informe completo sobre la *Reunión tripartita sobre la aviación civil: consecuencias sociales y en materia de seguridad de la crisis posterior al 11 de septiembre de 2001*.
6. ***El Consejo de Administración tal vez estime oportuno autorizar al Director General a comunicar el informe de la discusión y el resumen del Presidente:***
 - a) *a los gobiernos, pidiéndoles que transmitan estos textos a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas;*
 - b) *a las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores interesadas, y*
 - c) *a las organizaciones internacionales interesadas.*
7. ***El Consejo de Administración tal vez estime oportuno pedir al Director General que tenga en cuenta, cuando elabore las propuestas de trabajo futuro de la Oficina, las recomendaciones presentadas por los interlocutores sociales en relación con la acción que se espera de la OIT, tal como queda reflejado en el resumen de la Reunión efectuado por el Presidente.***

Ginebra, 9 de noviembre de 2001.

Puntos que requieren decisión: párrafo 6;
párrafo 7.

Informe de la discusión

Introducción

En sus observaciones preliminares la Sra. Sally Paxton (Directora Ejecutiva del Sector de Diálogo Social de la OIT) puso de relieve que la aviación civil se había visto afectada de manera particularmente grave por los acontecimientos del 11 de septiembre. Las estimaciones de la OIT indicaban que se había producido en los Estados Unidos una disminución de la demanda de un 74 por ciento en los cuatro primeros días, y que se anunciaban para el próximo futuro más de 200.000 pérdidas de empleo en las líneas aéreas. En una reunión informal organizada por la OIT los días 25 y 26 de octubre de 2001 se detectaron consecuencias parecidas para el sector del turismo. Se esperaba que la presente Reunión buscara soluciones concretas para mitigar las repercusiones sociales y sobre el empleo de estos acontecimientos, y que contribuyese a que la OIT se preparase mejor para la próxima la reunión, cuyo título había cambiado, pasando a denominarse *Reunión tripartita sobre la aviación civil: consecuencias sociales y en materia de seguridad de la crisis posterior al 11 de septiembre de 2001*, que se celebraría en Ginebra del 21 al 25 de enero de 2002. Se habían preparado dos documentos como base preliminar para el intercambio informal de opiniones, los cuales — sumados a los conocimientos de los participantes y a las labores posteriores — deberían contribuir a que la OIT pusiera al día su informe para la reunión de enero.

El Presidente de la Reunión (el Embajador representante del Gobierno de Suiza, Sr. Jean-Jacques Elmiger) empezó dedicando un recuerdo a las víctimas de los acontecimientos del 11 de septiembre, que procedían de más de 60 países diferentes, aunque en su mayoría fueran estadounidenses. Había que felicitar a la OIT por su rápida reacción ante los citados acontecimientos, que se había plasmado en la organización de dos reuniones sobre los sectores económicos más gravemente afectados: el turismo y la aviación civil. Basándose en las experiencias de la primera reunión, la presente Reunión tenía el doble objetivo de ayudar a definir la función de la OIT en la gestión de las repercusiones sociales de la crisis y elaborar unas recomendaciones que mejoraran la preparación y los resultados de la reunión de enero de 2001 sobre la aviación civil. Se acogerían con especial agrado soluciones concretas a los problemas planteados, que contribuyeran a definir la respuesta de la OIT a una crisis que afectaba con especial gravedad a los países desarrollados.

Documentos informativos y discusión general

En el resumen del documento de información, que había sido preparado para la Reunión por el Sr. Peter Morrell y el Dr. Fariba Alamdari, formulaban las siguientes observaciones respecto de las consecuencias inmediatas del 11 de septiembre, basadas en las estadísticas disponibles y en los datos publicados:

- las repercusiones eran más graves que las que se dejaron sentir durante y después de la Guerra del Golfo, conflicto que llegó también en un momento de descenso de la actividad económica y que coincidió con un aumento del miedo a volar por parte del público; lo más probable era que la industria no se recuperara hasta que hubieran transcurrido entre 18 y 24 meses;
- la crisis había acelerado las quiebras y reestructuraciones que ya habían empezado como consecuencia del descenso de la actividad económica;
- las repercusiones diferían según las regiones: los efectos habían alcanzado su mayor gravedad en el tráfico interior de los Estados Unidos, en las rutas transatlánticas y en aquellas cuyo destino o salida era Europa; Asia y el Pacífico y los viajes intraeuropeos se habían visto menos afectados;
- entre las consecuencias figuraban unas reducciones muy bruscas de la capacidad, a medida que las líneas aéreas iban dejando en tierra los aviones, con las correspondientes pérdidas de empleos (las reducciones anunciadas hasta ahora no eran necesariamente cifras totales definitivas), unos recortes salariales y la reducción de la jornada de trabajo para los trabajadores (especialmente en América del Norte), o la congelación de contratos, las jubilaciones voluntarias y la prohibición de las horas extraordinarias (en ciertos países europeos); una línea aérea había empezado ya conversaciones sobre el trabajo compartido;
- el diálogo social podía convertirse en un instrumento para reducir los conflictos y gestionar la crisis; los sindicatos se hacían un planteamiento realista de la crisis y habían ajustado en consecuencia sus posiciones para la negociación, y se confiaba en que hubiera mayor cooperación, especialmente entre los sindicatos y la dirección de las líneas aéreas; sin embargo, todas las concesiones que se hicieran a corto plazo se convertirían en objeto de reivindicación por parte de los sindicatos en el momento en que se dejara sentir la recuperación del sector industrial;
- los gobiernos ya habían adoptado medidas para garantizar la continuidad de la cobertura de seguros y aumentar la seguridad; algunos gobiernos habían facilitado cantidades en efectivo y garantías para la obtención de préstamos, a reserva del cumplimiento de determinadas condiciones (Estados Unidos), habían ayudado mediante la retención de los turnos («slots») y mediante reestructuraciones cuando la quiebra era inminente (Europa), o habían intervenido para tratar de salvar una compañía aérea nacional (Nueva Zelanda).

El Profesor Peter Turnbull (Universidad de Cardiff) confirmó que la naturaleza cíclica de la demanda y de los ingresos (frente a los gastos fijos de las líneas aéreas, y especialmente a los gastos de mano de obra) había condicionado de la siguiente manera la respuesta de las líneas aéreas a otros descensos parecidos de la actividad ocurridos en el pasado:

- reducciones inmediatas de la capacidad;
- una repuesta «no sincronizada» entre la capacidad y el empleo, es decir una reticencia a mantener o restablecer el empleo y las prestaciones materiales, y un deseo de

reorganizar el trabajo para anticipar nuevas bajas de actividad, lo que ocurría a menudo en momentos en que las expectativas de los empleados habían ido en aumento, exacerbando así los conflictos potenciales;

- en el ámbito de las relaciones laborales, una mayor disposición a compartir las informaciones por parte de la dirección.

Para desarrollar un marco estratégico como respuesta a la crisis actual habría que actuar a tres niveles, contando con los interlocutores sociales como actores importantes:

- *a nivel de empresa*: tener en cuenta los planteamientos innovadores en relación con el empleo y reducir otros costos cuando el redimensionamiento convencional de las empresas no fuera apropiado y cuando la motivación de los empleados en un sector de alta intensidad de servicios resultara fundamental; aprovechar la ocasión para desarrollar el diálogo social como herramienta de gestión de la crisis, citándose como ejemplo el reciente acuerdo concluido entre British Midlands y sus pilotos;
- *a nivel nacional*: llevar a cabo intervenciones gubernamentales para brindar apoyo a todos los componentes del sector — líneas aéreas y empresas afines (empresas de restauración, proveedores, etc.) — y para mitigar las repercusiones sobre las economías locales, sobre todo teniendo en cuenta que muchos de estos empleos eran de mayor calidad que las alternativas que se ofrecían a los trabajadores, y en particular a los que formaban parte de minorías y a las mujeres;
- *a nivel internacional*: un mayor desarrollo del diálogo social en relación con los problemas sociales y laborales (puesto que la seguridad ya quedaba abarcada por la Organización de Aviación Civil Internacional — OACI) y con las cuestiones ligadas a la competitividad que se planteaban a raíz de las subvenciones de los gobiernos; en ambos casos era preciso seguir investigando.

En la discusión general que siguió, los participantes dijeron acoger con satisfacción la rápida iniciativa tomada por la OIT para organizar la Reunión, y la consideraron provechosa a efectos de la actuación de la OIT para hacer frente a las repercusiones sociales y laborales producidas como consecuencia de los acontecimientos del 11 de septiembre, incluida la preparación de la reunión sobre la aviación civil, prevista para enero de 2002.

Los participantes pusieron de relieve la calidad del documento de información y de la nota de información que se habían preparado con muy poco tiempo, aunque señalaron diversas omisiones y correcciones. Entre éstas figuraban el hecho de que los informes no reflejaban la reestructuración que ya se había iniciado antes del 11 de septiembre (la fragmentación de empleos y servicios y su concentración en empresas multinacionales de tamaño cada vez mayor), o las decisiones más recientes de las líneas aéreas en relación con el descenso de la actividad económica, y el que no se tenía en cuenta la importancia del cambio tecnológico. Algunos datos relativos al número de los aviones que se habían dejado en tierra, a la postura negociadora de los sindicatos o a las cifras de trabajadores a los que éstos representaban en determinados países requerían mayor precisión (se citaron ejemplos concretos en el caso de Lufthansa en Alemania y de Air France en Francia).

Puntos fundamentales de discusión

Repercusiones de la crisis

Para entender todo el alcance de la crisis, es preciso examinar el sector de la aviación civil desde tres puntos de vista:

- el de la propiedad (quién es el propietario de qué, si se permite que los extranjeros tengan acceso a la propiedad y cómo afecta todo ello al sector);
- el de las operaciones (quién realiza qué actividades y si el operador es público o privado, los efectos de la competencia y si los servicios se brindan desde dentro de la empresa o si se recurre a prestaciones externas), y
- el de las normativas y sus competencias, tales como quién regula qué (incluida la realización de beneficios) y cómo se regulan las cuestiones sociales y laborales.

Se reconocía que las repercusiones para el sector no se limitaban a unas pocas categorías de personal, como pudieran ser las tripulaciones de cabina y de vuelo, sino que afectaban también a quienes trabajaban en el mantenimiento en el suelo, el embarque, la restauración y otros tipos de personal. Estas consecuencias se extendían más allá de la propia aviación civil, con vinculaciones ascendentes y descendentes que recorrían todo el sector del transporte aéreo, incluidos los fabricantes de aviones y de motores, la gestión del tráfico aéreo, los prestatarios de servicios, los proveedores, etc. Un representante de las autoridades aeroportuarias hizo notar que los aeropuertos aún no se enfrentaban a pérdidas de puestos de trabajo, pero que sus dificultades económicas iban en aumento a medida que disminuían los ingresos por pasajero y por carga; los grandes ejes de las rutas internacionales, y en especial los aeropuertos de pequeño tamaño, eran los que tenían que hacer frente a los retos más graves, y se mencionaron ejemplos de pérdidas de ingresos, de costos de seguridad adicionales y de reducciones de crédito en todo el mundo.

También tenía que estudiarse la segmentación del sector por regiones, dentro de las regiones y por categorías. Los Estados Unidos en América del Norte e Irlanda en Europa habían sido los países más gravemente afectados. Los transportistas de larga distancia en ciertas rutas se habían visto más perjudicados, mientras que en Europa ciertos transportistas regionales no necesitaban de ningún apoyo para seguir con sus actividades. En Asia, los gobiernos solían optar por la privatización para sus empresas de tamaño mediano cuando se topaban con dificultades económicas. El esfuerzo realizado durante los últimos años para encontrar inversores privados y reestructurar estaba ahora en peligro a causa de los acontecimientos del 11 de septiembre, y era de esperar una contracción del mercado, con las correspondientes repercusiones para los trabajadores.

Todos los participantes estuvieron de acuerdo en que el sector ya estaba experimentando dificultades económicas antes del 11 de septiembre de 2001. Algunos pensaban que estos acontecimientos se estaban manipulando para justificar una reestructuración inmediata que ya se había previsto tiempo atrás. Ello no obstante, quedaba claro que los ataques terroristas habían hecho caer al sector en una espiral descendente en condiciones similares a las de un conflicto bélico que eran difíciles de controlar o de detener. La actual situación de crisis era única y sin precedentes.

Para responder a la crisis, las líneas aéreas (entre las cuales se citaba como ejemplo a Lufthansa) ya estaban tratando de proyectar la demanda futura entre las distintas categorías, al tiempo que tenían que hacer frente a otros retos como la contracción del volumen de créditos para futuras inversiones.

Empleo, ingresos y redes de seguridad social

Existían muchos ejemplos de despidos anunciados, así como algunas reducciones de los salarios o de las jornadas sobre la base de las cifras disponibles. Se trataba de cifras que cambiaban cada día, y los participantes convinieron en que era demasiado pronto para conocer el verdadero alcance de la crisis. Así por ejemplo, se consideraba que las cifras facilitadas como estimación por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) eran inferiores a las reales, ya que no tenían plenamente en cuenta las repercusiones sobre los empleados del sector o de otros sectores conexos que no fueran los empleados contratados directamente por las líneas aéreas. También se facilitaron ejemplos de mecanismos destinados a atenuar la gravedad de la situación, como por ejemplo el reciente acuerdo entre British Midlands y la asociación de pilotos a fin de preservar el empleo e importantes recursos humanos.

La industria se caracterizaba por un marco de relaciones laborales segmentado, que contaba con una serie de convenios separados que abarcaban a las tripulaciones de vuelo, las tripulaciones de cabina, los manipuladores de carga en tierra, los agentes de servicios al cliente, los encargados de las pantallas de rayos X y los proveedores de servicios como, por ejemplo, los controladores de tráfico aéreo. Cabía la posibilidad de que esta fragmentación constituyera una fuente subyacente de problemas. Por ejemplo, aunque las compañías de seguridad pagaban salarios reducidos y experimentaban un alto grado de rotación de su personal, no lo hacían de manera deliberada para comprometer la seguridad, sino debido a la competencia y a los parámetros financieros dentro de los que operaban, que les forzaban a mantener un bajo nivel de costos.

Los representantes de los trabajadores señalaron que la tendencia a recurrir a mano de obra ocasional desembocaba en la presencia de personal poco preparado en puestos de mucha responsabilidad. Además, la pérdida de empleos experimentada en los países en desarrollo, que disponían de pocas redes de seguridad social o que carecían de ellas, significaba para los trabajadores del sector una clara caída en la pobreza. Estos fenómenos parecían aconsejar una menor precipitación hacia la privatización total enraizada, en una forma extrema del capitalismo mundializado.

Gestión del tráfico aéreo

La gestión del tráfico aéreo se reconocía como un servicio importante, cuyas actividades se realizaban a menudo en circunstancias especiales. La normativa impedía a los prestatarios de gestión del tráfico aéreo obtener beneficios, dejándoles sin reservas financieras para hacer frente a la crisis. Eran especialmente vulnerables cuando se consideraban reducciones de costos. Mientras que los radares y el equipo asociado representaban cerca del 35 por ciento de los costos de navegación, el resto correspondía a los costos de personal y, cuando existían presiones para reducir los costos, ésta era la partida en que se realizaban a menudo los ahorros. Los controladores del tráfico aéreo necesitaban una formación continua y equipos nuevos, y sin ellos todas las flotas quedarían en tierra.

Factores humanos

Se reconocía la importancia de los factores humanos, y que éstos merecían aquí una mención especial, pero en realidad se trataba de una cuestión transversal que afectaba al resto de las cuestiones. El valor de una industria se medía por el de aquello que resultaba en último término fundamental para ella, en este caso las personas que realizaban la labor cotidiana a todos los niveles. Era necesario entender mejor de qué manera reaccionaban las personas en circunstancias distintas.

Tecnología e inversiones

Las nuevas tecnologías eran los motores del cambio a efecto del empleo y de la organización del trabajo. Aun así, la caída de los ingresos y de los créditos significó que las compañías aéreas, las autoridades aeroportuarias y los operadores de navegación aérea se enfrentaban a un dilema respecto de las futuras inversiones que se necesitarían para anticipar el regreso de la demanda, una vez que hubiera pasado la crisis.

Reestructuración del sector, incluidas las asociaciones y las alianzas mundiales

Por una parte las alianzas y el recurso a los códigos compartidos reflejaban una respuesta del mercado a una realidad económica. Algunos participantes consideraban que el sector de las líneas aéreas seguiría los pasos de la industria del automóvil (donde media docena de empresas representaban la mayoría de la producción). No obstante, debido al carácter casi reglamentado del sector, lo que parecería una fusión o adquisición entre dos compañías independientes (por ejemplo una compra hipotética de una línea aérea nacional principal por otra) repercutiría sobre el acuerdo bilateral existente entre los dos países, y requeriría la renegociación del mismo. No obstante, aunque acabara por reducirse el número de compañías aéreas, cada aeropuerto y su personal en tierra seguiría constituyendo una entidad independiente.

Primas de seguro

Los requisitos relacionados con las primas de seguro también se consideraban como un aspecto importante que había acarreado consecuencias inesperadas. Por ejemplo, la cancelación del seguro de riesgo de guerra hubiera supuesto el cierre de la totalidad de la industria de la aviación civil, en caso de que 61 gobiernos no hubieran intervenido para ayudar al sector.

Respuestas estratégicas

Cuestiones relacionadas con los marcos económicos, institucional y reglamentario del sector

El sector del transporte aéreo desarrollaba sus actividades en circunstancias especiales. Por una parte, se encontraba en proceso de liberalización, quedando en pie de igualdad con otros proveedores de servicios — esto es, asumiendo todos sus costos, sin ayuda estatal — mientras que, al mismo tiempo, ciertos aspectos seguían estando reglamentados. Los acontecimientos del 11 de septiembre se produjeron en pleno proceso de reorganización del sector, y esta situación de reglamentación parcial había hecho más difícil la adopción de respuestas apropiadas y flexibles. Se señalaron varios ejemplos concretos: por ejemplo, ahora se había suspendido la privatización de algunas autoridades aeroportuarias.

Al abordar las disposiciones institucionales y reglamentarias, los participantes que representaban o que conocían las actividades de navegación aérea consideraron que el marco reglamentario para esta parte de la industria era inflexible, al permitir únicamente la recuperación de los gastos y no la realización de beneficios, dificultando así la creación de reservas para hacer frente a tiempos de necesidad. Un representante de los operadores de servicios argumentó que para una mayor liberalización de los costos y de la financiación en el mercado de los servicios de navegación aérea, se permitiese a los operadores la flexibilidad necesaria para responder a situaciones tales como la actual. Los representantes de los trabajadores abogaron por otras soluciones para hacer frente a esta falta de flexibilidad.

Asistencia a las empresas

Los participantes destacaron la divergencia entre América del Norte y Europa en relación con el enfoque de los subsidios concedidos al sector para hacer frente a la crisis. Mientras que en los Estados Unidos se habían concedido importantes subsidios a las líneas aéreas para hacer frente a sus necesidades de liquidez y de reestructuración, la Comisión Europea sólo apoyaba estas medidas para hacer frente a las pérdidas incurridas durante el cierre del espacio aéreo de los Estados Unidos.

Atenuación de las pérdidas de empleos e ingresos y redes de seguridad social

Tanto en los informes como en el debate se aludió a ciertos ejemplos de intervención gubernamental o de acuerdo negociado entre los interlocutores sociales a fin de hacer frente a las repercusiones de la crisis en términos de empleo e ingresos para los trabajadores. Algunas empresas instauraron la semana de trabajo de cuatro días para todos sus trabajadores, quedando cubierto el quinto día con prestaciones de desempleo, y ello en lugar de despedir al 20 por ciento de la fuerza laboral (en los Estados Unidos se citó a Southwest Airlines como ejemplo de empresa que se había centrado en proteger sus recursos humanos a pesar de la reducción de su capacidad). Se citó un ejemplo de empleo compartido. Los gobiernos habían ampliado o propuesto la ampliación de las prestaciones de desempleo y de seguro de salud y, en algunos casos, facilitaron subvenciones para la reconversión profesional. Esta era una de las áreas en que la OIT podía reunir información sobre prácticas óptimas para la reunión del mes de enero.

Cuestiones de seguridad

Aunque los participantes convinieron en que el historial del sector del transporte aéreo en materia de seguridad no tenía nada que envidiar al de otros sectores, y en que los acontecimientos del 11 de septiembre no se debieron a fallos mecánicos, se observaba no obstante que aún cabía introducir mejoras. Aunque nadie hasta ahora había contemplado la posibilidad de que los aviones se convirtieran en armas de destrucción masiva, el hecho de que se hubieran producido cuatro secuestros simultáneamente indicaba la existencia de fallos ligados al sistema. La asamblea trienal de la OACI, celebrada dos semanas después de los acontecimientos, estuvo dominada por la cuestión de la seguridad, al darse cuenta todos los participantes que se trataba de un problema a escala mundial. A raíz de ello, se había adoptado un plan de acción que ofrecía un programa de seguridad mejorado a los países miembros, propuestas para financiar medidas de seguridad adicionales y una reunión de expertos sobre seguridad en el mes de noviembre, como preparación para la Conferencia ministerial de 2002.

Algunos participantes consideraban que se confiaba demasiado en la maquinaria y en la tecnología para proporcionar seguridad, cuando de hecho se trataba únicamente de «herramientas» para uso de los directivos y trabajadores encargados de garantizar la seguridad y, en última instancia, la protección. Se destacó la necesidad de introducir una cultura de la seguridad que abarcara a la totalidad del sector (esto es, el factor humano). Los controles de seguridad no eran uniformes: en algunos casos, las tripulaciones se veían sometidas a múltiples controles de seguridad, mientras que los manipuladores de carga no eran objeto de ninguno.

Aunque las empresas consideraban a menudo que la seguridad era una cuestión de definición y de supervisión, que no se prestaba a intervenciones de terceros, los sindicatos opinaban que a los trabajadores, en su calidad de profesionales formados, les incumbía la responsabilidad de aplicar las medidas de seguridad y de ser consultados al respecto. De introducirse nuevas medidas de seguridad, podrían crearse hasta 28.000 nuevos empleos en los Estados Unidos. Las cuestiones de seguridad estaban íntimamente ligadas a las

condiciones de trabajo, como demostraba la alta rotación del personal en las actividades de seguridad aeroportuarias como consecuencia de los salarios comparativamente más bajos y las malas condiciones de trabajo. Los participantes trabajadores también señalaron las ambigüedades relativas a la jurisdicción legal aplicable a las aeronaves en los vuelos internacionales, que dejaban a los tripulantes desprotegidos en caso de violencia contra ellos, así como otras cuestiones relativas a la seguridad y la salud en el trabajo y a los derechos en el lugar de trabajo, como por ejemplo la cobertura de maternidad. Especialmente en el caso de Asia, persistía la discriminación laboral contra las mujeres tripulantes: tenían contratos más cortos que la de los hombres y, en algunos casos, se exponían al despido en caso de matrimonio.

El concepto de «seguridad sin fronteras» recibió amplio apoyo, y no se trataba tanto de averiguar si el reforzamiento de la seguridad era sostenible, sino más bien si el sector podía permitirse no reforzar la seguridad. Aunque el costo inicial de la mejora en términos de seguridad procedería probablemente de los Estados, en el futuro todo costo adicional se trasladaría al pasajero.

También se dieron ejemplos de transmisión de conocimientos en materia de seguridad a otros trabajadores a raíz de la constitución de alianzas entre líneas aéreas.

Restaurar la confianza del pasajero

Todos los participantes destacaron que el factor más importante para lograr que el sector arrancara de nuevo era restaurar la confianza de los pasajeros en la seguridad de las líneas aéreas y, en consecuencia, su disposición a volar. Se facilitaron ejemplos de mejoras en los controles de equipajes y la introducción de «policías del aire». Algunas líneas aéreas estaban ofreciendo tarifas reducidas para atraer a los pasajeros, pero se trataba de una solución a corto plazo que distorsionaba el mercado.

Formación (competencias, concesión de licencias y certificación)

Los participantes alcanzaron un consenso respecto de la necesidad de que el sector dispusiera de una fuerza laboral de alta capacitación y de una combinación de aptitudes que fuera flexible para hacer frente a los cambios actuales. Los participantes consideraron que era necesario realizar estudios y actuar sobre la base de las tendencias del empleo a corto y largo plazo. Seis meses atrás, esta Reunión hubiera examinado la cuestión de la escasez de pilotos y de mecánicos. Hasta hace poco, por ejemplo, se habían experimentado problemas con la contratación y la retención de ingenieros, ya que con frecuencia éstos se pasaban a los sectores de la tecnología informática, que competían con la aviación civil por los trabajadores con conocimientos técnicos especializados. Además, si hubiera mayor diálogo entre las partes, ciertos empleos podrían modificarse o reestructurarse.

Desgraciadamente, durante los períodos de disminución de la actividad económica, se observaba una tendencia a suprimir la formación como medida de ahorro, práctica que hipotecaba en gran medida el futuro y que debía evitarse a toda costa. Para disponer de personal adecuadamente formado en las diversas categorías de empleo del sector — se citó como ejemplo el control del tráfico aéreo — era necesario que éste recibiera de tres a cinco años de formación para poder hacer su trabajo. En resumen, la formación del factor humano resultaba esencial respecto de una amplia gama de problemas. Se trataba de una cuestión transversal que se planteó en relación con todos los puntos para la discusión tratados en la Reunión. No obstante, se observaron divergencias respecto de algunos puntos; los representantes de los trabajadores sugerían en particular que se introdujeran las licencias para el personal de cabina, mientras que la dirección consideraba que los procedimientos de contratación y formación existentes eran suficientes.

Compartir las prácticas óptimas

Los participantes coincidían claramente en señalar la necesidad de compartir la información relativa a las prácticas óptimas. Por ejemplo, se había hecho referencia en repetidas ocasiones al modelo de la semana de cuatro días, quedando el quinto día cubierto por las prestaciones de seguro de desempleo y dedicado a la formación en materia de seguridad, manteniendo de este modo una fuerza laboral que estaría disponible cuando se produjera una expansión en el futuro.

Un posible «repertorio de recomendaciones prácticas» (Grupo especial de tareas global de la OIT sobre empleo y reinserción profesional)

En términos generales, los representantes de los trabajadores expresaron su apoyo a un repertorio de recomendaciones prácticas y a la constitución de un grupo especial de tareas de la OIT sobre el empleo para la aviación civil, pero los empleadores también reconocieron la necesidad de disponer de unos principios comunes. Las conclusiones del Coloquio sobre las consecuencias sociales y laborales de la evolución tecnológica, la desreglamentación y la privatización de los transportes, que tuvo lugar en 1999, instaba a la OIT a que convocara un foro permanente y tripartito de estrategia, en el que se podría reunir el grupo especial de tareas. La presente Reunión había facilitado a los participantes un entorno oficioso como marco para las discusiones iniciales que podían desembocar en un foro más permanente para el diálogo social.

Diálogo social, gobiernos e interlocutores sociales

Transformación de la crisis en oportunidad

Si bien los representantes de los trabajadores son conscientes de que se llegará a una nueva consolidación, advirtieron que los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre no deberían utilizarse para presentar y aplicar un programa sin consultar exhaustivamente a todos los interlocutores sociales. Algunos apuntaron a mecanismos ejemplares a escala europea como modelo de desarrollo en otros países; entre dichos mecanismos figuraba la celebración de una reunión de emergencia el 12 de octubre, en la que los interlocutores sociales del sector de la aviación civil llegaron a un acuerdo, planificaron nuevas reuniones para tratar la crisis y propusieron una reunión del grupo *ad hoc* de alto nivel sobre cuestiones de seguridad con las contribuciones de los trabajadores. El documento de información había aludido a medidas orientadas hacia un diálogo renovado para tratar la crisis que reina en líneas aéreas asiáticas como Cathay Pacific.

Asimismo se señaló que los mecanismos europeos pusieron de relieve la falta de diálogo sobre seguridad y otras cuestiones con todas las categorías de trabajadores, especialmente a escala internacional, deficiencia que debía solucionarse. En algunos países sólo se consultó a los pilotos o a los sindicatos de controladores de tráfico aéreo sobre las cuestiones de seguridad, mientras que las organizaciones del personal de tierra y otros miembros del personal también tenían un papel prioritario que desempeñar. Era necesario volver a examinar los estatutos de la OACI para que pudieran incluirse en las consultas sobre seguridad. Las dificultades institucionales y de reglamentación para responder a la crisis también podrían resolverse mejor con el diálogo social.

Los representantes de los empleadores de la aviación estuvieron de acuerdo con la premisa básica de que era deseable fomentar más el diálogo social, especialmente en cuanto a condiciones de trabajo, pero discreparon en todo salvo en las consultas informales sobre cuestiones de seguridad. Como se dijo anteriormente, en el último análisis éstas

fueron cuestiones para adoptar decisiones regulatorias y operativas y no debería confundirse a escala internacional con prácticas legisladas en países europeos.

Función de los servicios públicos

Se debatió considerablemente sobre los servicios públicos frente al carácter de empresa privada de la industria de la aviación. Habida cuenta de que la industria de la aviación civil era irregular, era difícil establecer el límite entre el aspecto de servicio público y el aspecto de mercado libre de sus operaciones. Algunos oradores opinaban que la industria debería funcionar como empresa privada haciendo que el usuario pagara por los servicios prestados, mientras otros consideraban que debería admitirse un componente de «servicio público» o de «función de interés público», incluso si las aerolíneas tenían que funcionar en un régimen comercial. Las naciones insulares o los países con islas *off shore* remotas solían tener que subvencionar el transporte público.

Sobre la cuestión de convertir a los investigadores del sector privado en funcionarios del sector público, la solución no consistía en sustituir a trabajadores menos remunerados y menos motivados por empleados del gobierno, sino en hacer de la propia investigación una profesión. Si bien actualmente algunas compañías pagan un salario de subsistencia por oposición a un salario mínimo, en la mayoría de casos éste sigue sin ser un salario decente. Algunos aeropuertos (Copenhague, Manchester) han promocionado a sus investigadores a la categoría de «equipo profesional de servicio al cliente» para proporcionar «seguridad con una sonrisa».

Establecer contactos con otras organizaciones internacionales

Se debatió considerablemente la relación entre los papeles respectivos de la OACI (que es la responsable general de la aviación civil en el sistema de Naciones Unidas, especialmente con respecto a las normas de seguridad) y la OIT (que observa las condiciones de trabajo y de seguridad y salud de los trabajadores desde una estructura tripartita). Incluso si la OIT no había abordado el tema de la aviación civil durante más de diez años, tenía un papel único que desempeñar. Las consultas serían necesarias para velar por que el trabajo de las dos organizaciones se realizara de forma coherente. Varios oradores hicieron hincapié en la necesidad de ponerse en contacto con la OACI antes de la reunión de enero de 2002 y de tener presente la próxima conferencia ministerial de la OACI.

Función de la OIT

Actividades consultivas y normativas

Los participantes de los trabajadores sugirieron que la OIT podría desempeñar un papel positivo si se centrara en cuestiones específicas relacionadas con el trabajo, tales como las distintas repercusiones de la crisis actual en las trabajadoras de la industria. Asimismo podría ayudar a la industria a estudiar la estructura económica más amplia de la aviación civil si centrara la atención en cuestiones interrelacionadas de condiciones de empleo y seguridad. Teniendo en cuenta las funciones respectivas de la OACI y de la OIT señaladas *supra*, se acordó que la OIT desempeñaba un papel importante a escala internacional para fomentar el mayor uso del diálogo social a fin de abordar las condiciones de trabajo y las cuestiones relativas a los recursos humanos, lo que era parte integrante de una mejora general de la seguridad.

Investigación e información

A lo largo de la Reunión se hicieron numerosas propuestas sobre posibles ámbitos en los que la OIT podría llevar a cabo investigaciones. Los participantes de los trabajadores hicieron especial hincapié en la necesidad de realizar una futura investigación que abarcara todas las categorías de trabajadores empleados en la industria, que no se limitara al personal de las aerolíneas, para examinar sus funciones en el diálogo social (tomando Europa como modelo para las mejores prácticas) y para analizar las repercusiones de la congelación de puestos de empleo. Asimismo se propuso la creación de una red de investigación suficientemente amplia para cubrir aeropuertos, servicios de navegación aérea y otras partes de la industria y para investigar los vínculos a través de otras industrias tales como las empresas de operadores *charter*, hoteles y turismo. No obstante, habida cuenta de la dificultad que supone recoger datos fiables y del breve espacio de tiempo disponible entre el momento presente y la reunión prevista para enero de 2002, se acordó una lista de prioridades que figura en el resumen del Presidente que se adjunta a continuación. Algunos representantes expresaron su deseo de asistir a la OIT en la tarea de recopilar información mediante encuestas de sus miembros afiliados.

Como respuesta a una pregunta sobre la disponibilidad de información, la Secretaría de la OIT señaló que los medios de intercambio de información basados en la Web, tales como hojas informativas electrónicas y una edición del boletín se estudiarían en línea con el concepto emergente de «ventana única» para las actividades sectoriales de la OIT.

Resumen del Presidente

La Reunión de reflexión sobre las repercusiones en la aviación civil de los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre congregó a expertos de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, así como a expertos independientes y de esa industria. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo convocó la Reunión de reflexión de dos días (29 y 30 de octubre de 2001) en la sede de la OIT en Ginebra con objeto de efectuar intensas discusiones acerca de las repercusiones que está teniendo la crisis sobre la aviación civil. Todos los comentarios formulados por los participantes se recogerán en el informe sobre la Reunión. Además, los participantes destacaron los siguientes puntos.

Las repercusiones

- Los acontecimientos del 11 de septiembre no son comparables a ningún otro choque experimentado por la industria hasta la fecha. Han tenido efectos excepcionales, sin precedentes, devastadores e inmediatos sobre todos los segmentos que la componen (líneas aéreas, proveedores de servicios de navegación aérea, aeropuertos, servicios de mantenimiento y de preparación de comidas, etc.), con consecuencias económicas y sociales imprevisibles. Cabe suponer que esta industria tarde años en recuperar el nivel que tenía antes del 11 de septiembre de 2001.
- Esta crisis ha llamado la atención sobre la importante contribución que hace el sector de la aviación civil a las economías nacionales y mundial. Según datos publicados, existe una estrecha relación entre el crecimiento de la economía mundial y el crecimiento del tráfico aéreo. En efecto, el sector de la aviación civil proporciona una infraestructura económica esencial para todos los países, en particular los países sin litoral, insulares y otros países menos adelantados y es un sector de interés público. La industria de la aviación civil es una de las más reglamentadas y es el modo de transporte más seguro. El producto que vende es, por naturaleza, perecedero y, de hecho no se presta para conservar existencias. La demanda de transporte aéreo es cíclica y la mano de obra constituye una proporción importante de sus costos totales de explotación. La aviación civil da empleos directos e indirectos a toda una gama de sectores conexos. Una aeronave operacional proporciona entre 150 y 250 empleos directos y por cada empleo directo de las aerolíneas hay un empleo indirecto adicional.
- La industria de la aviación civil ya se encontraba en dificultades económicas antes de los acontecimientos del 11 de septiembre, pues había sido afectada por la recesión de la economía mundial, primero en los Estados Unidos y luego en otras partes del

mundo. La drástica disminución del número de pasajeros de las categorías superiores había reducido sustancialmente los ingresos de las aerolíneas. Valga recordar que, por ejemplo, la clase de negocios representa el 25 por ciento del total del tráfico aéreo, pero genera el 40 por ciento de sus ingresos. La crisis de la industria fue considerablemente agravada por los acontecimientos del 11 de septiembre. Este sector se enfrenta ahora con dos problemas: el «factor miedo» y la pérdida de la confianza de los pasajeros en la capacidad de las aerolíneas para mantenerse operacionales.

- No hay una sola industria de la aviación, por ello es importante detallar y analizar por separado las distintas repercusiones de los atentados. Estas repercusiones varían de una región a otra del mundo y de un segmento a otro de la industria. En América del Norte, los Estados Unidos y el Canadá han resultado muy perjudicados y en cambio en México los efectos han sido menos fuertes. En Europa, los viajes de recorrido largo hacia los Estados Unidos y el Oriente Medio y los procedentes de esos destinos también se han visto afectados; el país más afectado es Irlanda, debido a su posición geográfica. Las repercusiones han sido menos fuertes para los viajes en Asia. En general, la crisis parece afectar con menos gravedad a las aerolíneas de precios bajos y/o regionales.
- Hasta el momento no se dispone de datos oficiales, pero las informaciones proporcionadas por la industria indican que las repercusiones sobre esta actividad y sobre el empleo han sido graves y antes de varios meses no se podrán determinar las repercusiones reales sobre el empleo. La industria del transporte aéreo da empleo a aproximadamente 4 millones de personas en todo el mundo y las primeras cifras de que se dispone por ahora indican que más de 200.000 personas han perdido sus puestos de trabajo o los perderán en un futuro muy cercano. El empleo es el único componente flexible de la industria.
- La crisis tendrá repercusiones sobre todos los segmentos de la industria, sobre el empleo y los ingresos, sobre la tecnología y las inversiones, y sobre la reestructuración de la industria, incluidas las asociaciones y las alianzas globales. Las medidas tomadas por el sector de los seguros, que han reducido la cobertura de las pólizas e introducido importantes aumentos de las primas, también tienen efectos adversos sobre la industria de la aviación.

Respuestas estratégicas

La presente crisis es de alcance global y por ello requiere una respuesta global. Para hacerle frente se requieren las siguientes medidas operacionales:

- a) una revisión del marco económico y reglamentario actual de todos los sectores de la industria — la industria de la aviación civil sigue siendo una de las más reglamentadas — que ello podría impedir la adopción de soluciones flexibles para superar la crisis. La crisis también exige una nueva labor de reflexión sobre su función de «interés público» y sobre la reglamentación del transporte aéreo, independientemente de la manera en que esté constituido el capital de las empresas;
- b) concentrarse en una cultura de la seguridad y en el papel del factor humano para abordar las cuestiones de seguridad y de vigilancia, ya que un personal con una muy buena formación y bien motivado que permita la profesionalización de la seguridad en los aeropuertos puede ayudar a restaurar la confianza de los pasajeros; la formación frecuente y la readaptación del personal desempeñarán un papel muy importante en este sentido, lo cual incluye el examen de las cuestiones relativas a las competencias, la concesión de licencias y la certificación;

-
- c) la tecnología y las inversiones, en particular en la seguridad y la vigilancia, pueden contribuir a mejorar la seguridad y crear nuevas oportunidades de trabajo;
 - d) hacen falta acciones inmediatas de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para mitigar las pérdidas de empleos y de ingresos y conservar las calificaciones. El impacto sobre el empleo es desproporcionadamente más fuerte entre las mujeres y las minorías étnicas. Las partes interesadas pueden compartir las prácticas óptimas para aportar respuestas innovadoras a la crisis;
 - e) una colaboración más estrecha entre las organizaciones internacionales para abordar de manera más coherente los efectos a mediano y a largo plazo de la crisis, en el respeto de los mandatos de las distintas organizaciones de que se trate.

Función del diálogo social

La crisis brinda la oportunidad de que los interlocutores sociales fomenten y promuevan el diálogo social.

Función de los gobiernos

Los gobiernos, cada uno a su manera y con opiniones diferentes sobre el futuro de la industria, han desempeñado un importante papel para abordar las consecuencias de los acontecimientos del 11 de septiembre. Han adoptado medidas tales como apoyos directos para sufragar: los costos que supone dejar en tierra a los aviones, las garantías de préstamos, la cobertura de seguros, el aumento del desempleo, y la cobertura del seguro de enfermedad y las ayudas para la readaptación profesional.

Función de los interlocutores sociales

El diálogo social sobre la crisis tendrá lugar en su mayor parte a nivel de la empresa. Se alienta a los interlocutores sociales a que estudien nuevas posibilidades de intercambiar información, de consultas y de negociación colectiva. Al tratar la crisis, se deberían considerar alternativas a los despidos, entre otras, medidas tales como los puestos de trabajo compartidos, la congelación de las contrataciones, la jubilación voluntaria, la reducción o supresión de las horas extraordinarias. Existen también nuevas oportunidades y estructuras para el diálogo social, por ejemplo los dictámenes comunes pronunciados por el Comité de diálogo sectorial europeo de aviación civil.

Función de la OIT

La OIT debería:

- 1) recabar información sobre las mejores prácticas y formas innovadoras y socialmente responsables para responder a la crisis y difundir esta información a sus mandantes;
- 2) llevar a cabo estudios sobre:
 - a) las distintas repercusiones a nivel regional, subregional e intrarregional (las distintas repercusiones entre las regiones y en el interior de éstas), diversos segmentos de la industria y diversos mercados (distintas repercusiones entre los sectores dentro de la aviación civil y entre las compañías aéreas de bajo costo y las compañías de bandera nacional, vuelos regulares y no regulares);

-
- b)* las distintas repercusiones de la crisis en los hombres y mujeres y en las minorías;
 - c)* las repercusiones de la crisis en la reestructuración de la industria (cómo se han visto afectados los proyectos de las empresas o se han modificado los planes de reestructuración y la incidencia global en la estrategia de las compañías y/o alianzas);
 - 3) considerar el establecimiento de un grupo de trabajo global de la OIT sobre el empleo y reemplazo en la industria;
 - 4) establecer vínculos con otras organizaciones internacionales pertinentes para tratar y gestionar la crisis;
 - 5) en sus preparativos para la reunión de enero de 2002:
 - a)* incluir un análisis de las repercusiones en todos los segmentos de la industria de la aviación civil en el sentido más amplio;
 - b)* extender la participación a todas las partes interesadas para garantizar un amplio diálogo. El documento de exposición de problemas que ha de preparar la Oficina para dicha Reunión tal vez podría estructurarse conforme a los siguientes puntos:
 - i) aspectos institucionales y jurídicos;
 - ii) prácticas de gestión en la industria;
 - iii) repercusiones sociales.