



ASAMBLEA — 39º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 39: Reglamentación económica del transporte aéreo internacional — Políticas

APERTURA DEL CABOTAJE EN CHILE

(Nota presentada por Chile)

RESUMEN

La nota de estudio resume la positiva experiencia que ha sido para Chile la apertura unilateral del cabotaje proponiendo que la OACI impulse en el contexto del acuerdo multilateral mundial de cielos abiertos la flexibilización en materia de regulación del cabotaje.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

Tomar nota de la experiencia de Chile y considerar como línea de acción incorporar en el Acuerdo Multilateral de Servicios Aéreos un anexo que ofrezca opciones a los Estados que deseen abrir el cabotaje a operadores extranjeros.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico D — Desarrollo Económico del Transporte Aéreo.
<i>Repercusiones financieras:</i>	No tiene.
<i>Referencias:</i>	

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El cabotaje es entendido generalmente como el servicio de transporte aéreo que se presta entre dos o más puntos situados en el territorio de un mismo Estado, aun cuando durante su desarrollo se vuele sobre territorio extranjero. El Manual sobre Reglamentación del Transporte Aéreo Internacional (Doc 9626) de la OACI, señala que el cabotaje aéreo es el derecho o privilegio otorgado a un transportista extranjero para transportar tráfico de cabotaje que, de otro modo, está prohibido¹.

1.2 El Artículo 7 del Convenio de Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944) establece que todo Estado contratante tiene el derecho a negar a las aeronaves de los demás Estados contratantes el permiso de embarcar en su territorio pasajeros, correo o carga para transportarlos, mediante remuneración o alquiler, con destino a otro punto situado en su propio territorio. A partir de esta disposición, se entiende que los Estados pueden reservar el derecho de explotar servicios de cabotaje a sus propias aerolíneas de manera exclusiva. El mismo artículo agrega que, si un Estado concede derechos de cabotaje a otro Estado, debe hacerlo sobre bases de no discriminación, es decir, no podrá concederlo como un privilegio exclusivo.

¹ Manual sobre Reglamentación del Transporte Aéreo Internacional (Doc 9626) OACI. Segunda Edición, 2004.

1.3 Históricamente, diversas razones han sido invocadas para sostener la necesidad de no abrir el cabotaje a explotadores extranjeros, tales como: consideraciones de seguridad nacional; evitar que los derechos de tráfico negociados con un Estado sean aprovechados por transportadores de otro Estado; proteger a los operadores nacionales de la competencia excesiva; resguardar salarios y otras condiciones laborales; evitar el problema de las “banderas de conveniencia” que operan con menores estándares de seguridad, de protección laboral o medioambiental, etc.² En razón de este tipo de consideraciones, la mayoría de los Estados continúa reservando el cabotaje a sus transportadores nacionales.

2. REGULACION DEL CABOTAJE EN CHILE

2.1 La legislación chilena estableció en su origen la reserva legal de cabotaje aéreo, en consecuencia, el transporte aéreo doméstico solo podían realizarlo empresas aéreas chilenas. Sin embargo, en el año 1979 se promulga la Ley de Aviación Comercial, que hace aplicable en Chile una política aerocomercial de cielos abiertos. En dicha ley se eliminó la reserva legal del cabotaje. Además, estableció los siguientes principios para el desarrollo de la aviación comercial en el país: a) libre acceso a los mercados; b) libertad de precios; c) mínima intervención de la autoridad en materia comercial, y d) liberalización de la propiedad y el control de las empresas, todo ello con el objetivo de disponer de servicios aéreos de la mejor calidad y eficiencia, y al menor costo.

2.2 En concordancia con estos principios, la Ley de Aviación Comercial consagró legalmente la apertura unilateral del cabotaje, permitiendo que todas las empresas, de cualquier Estado, puedan entrar al mercado doméstico de Chile sin restricciones, ajustándose únicamente a los requerimientos técnicos establecidos en función de la seguridad del vuelo y cumpliendo con los seguros obligatorios exigidos.

2.3 Esta política de apertura unilateral del cabotaje fue reafirmada en el año 2012 mediante una resolución dictada por la Junta de Aeronáutica Civil en la que se declaró el libre acceso de compañías extranjeras al mercado nacional, sin exigir a cambio la concesión de reciprocidad en favor de operadores chilenos.

2.4 El objetivo perseguido por esta iniciativa es generar condiciones reales o potenciales de mayor competencia en el mercado de transporte aéreo doméstico, facilitando el ingreso y participación de operadores extranjeros para operaciones de pasajeros y de carga, impulsando así una mejora de los servicios aéreos en beneficio de las personas.

2.5 De acuerdo a lo anterior y aplicando el principio de igual trato entre nacionales y extranjeros, las condiciones para operar en el mercado aéreo doméstico chileno son las mismas tanto para empresas foráneas como locales.

2.6 Sin perjuicio a que el cabotaje aéreo está abierto unilateralmente, como resultado de las negociaciones aerocomerciales, Chile también ha suscrito y suscribe acuerdos bilaterales o multilaterales, donde el cabotaje se consagra bajo el principio de reciprocidad. Así, por ejemplo, en el ámbito multilateral Chile es parte del Maliat y el protocolo que abre el cabotaje, y ha suscrito sin reservas el Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos de la CLAC (Comisión Latinoamericana de Aviación Civil), que incluye el cabotaje. En el ámbito bilateral, ha suscrito acuerdos de cielos abiertos que incluyen el cabotaje con Paraguay, Uruguay, El Salvador, Qatar, Bahrein, Kuwait, Emiratos Árabes, Reino Unido, Islandia, Macedonia, Macao, entre otros.

² Dempsey, Paul Stephen. “Public International Air Law”. McGill University, Institute for Air & Space Law. Montreal, 2008.

3. EXPERIENCIA DE LA APERTURA DEL CABOTAJE EN CHILE

Chile posee una red aeroportuaria compuesta por una red primaria, una red secundaria y una red de pequeños aeródromos. En la red primaria se incluyen los 16 aeródromos más importantes, dentro de los cuales están los 7 aeropuertos internacionales que existen en el país. La red secundaria está compuesta por 13 aeródromos que permiten operaciones de menor envergadura, en comparación a la red primaria y, por último, está la red de pequeños aeródromos, que soportan operaciones de pequeña escala y cumplen principalmente un rol de conectividad, soberanía y fines sociales en localidades apartadas del territorio nacional.

3.1 El tráfico doméstico exhibe en Chile una tasa promedio de crecimiento anual de 8,8% en los últimos 20 años y de 12,2% en los últimos 10 años. A julio de 2016 y a pesar de las condiciones económicas adversas del país, se registra una tasa de 8,9% de crecimiento, esperando cerrar el año con cerca de 11 millones de viajes dentro de Chile, lo que es bastante significativo si se compara con la población, que es cercana a los 18 millones de habitantes.

3.2 Ya en el año 2012, una aerolínea uruguaya realizó operaciones de cabotaje en Chile en virtud del acuerdo bilateral entre Chile y Uruguay. Con posterioridad a ello y una vez ratificada por nuestro país la apertura unilateral del cabotaje sin reciprocidad, otras aerolíneas extranjeras también han realizado operaciones domésticas en Chile. Es así como una aerolínea mexicana realizó servicios de transporte de pasajeros entre 2012 y 2013, una aerolínea de carga sueca operó en el mismo período y una aerolínea estadounidense realizó servicios de pasajeros entre 2013 y 2014.

3.3 Como se puede observar, la apertura unilateral del cabotaje favoreció la entrada de nuevos operadores en rutas domésticas, aumentando así la competencia en algunas rutas. Además, por el solo hecho de bajar las barreras de entrada al mercado aéreo doméstico, es posible desafiar este mercado en cualquier momento, lo que produce un efecto de aumentar el comportamiento competitivo de las aerolíneas locales, lo que va en directo beneficio de los usuarios del transporte aéreo.

4. ASPECTOS DE SEGURIDAD OPERACIONAL Y DE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN

4.1 Dentro de las razones para justificar la decisión de reservar el cabotaje sólo a compañías nacionales usualmente se esgrime el mayor riesgo que podría generarse para la seguridad operacional y para la seguridad de la aviación. En efecto, en el caso de la seguridad operacional, se argumenta que las aerolíneas provenientes de otros Estados podrían tener estándares menos exigentes que los del Estado en el que se va a operar. Asimismo, la circunstancia de permitir la operación de cabotaje de aerolíneas extranjeras podría mermar la protección necesaria contra actos de interferencia ilícita. Estas preocupaciones, desde luego legítimas, carecen de un soporte teórico fuerte y la experiencia en Chile permite ofrecer un caso de estudio para refutarlas.

4.2 En el ámbito de la seguridad operacional, no hay razón alguna para bajar las barreras de control de la seguridad operacional a las empresas extranjeras que realizan cabotaje. Por el contrario, debe existir igualdad de trato entre las empresas extranjeras y las empresas nacionales, en el cumplimiento estricto de los Anexos al Convenio de Chicago y una eficiente labor de fiscalización, mediante el examen de las aeronaves y la revisión de los certificados respectivos en conformidad al Artículo 16 del Convenio de Chicago. Adicionalmente, gracias a los resultados exitosos del programa USOAP de la OACI, hoy en día existe la información suficiente para que los Estados conozcan en detalle la calidad y respaldo de los sistemas de control de seguridad operacional aplicados por otros Estados y, de esa manera, conocer y evitar los riesgos que pudieran presentarse en el caso de ciertos operadores.

4.3 En el ámbito de la seguridad de la aviación, las razones son semejantes. Carece de sentido argumentar que una compañía extranjera realizando operaciones de cabotaje tendría controles menos rigurosos. Los controles preventivos son y deben ser los mismos tanto en la aviación internacional como doméstica, sea que se trate de compañías nacionales o extranjeras.

5. ASPECTOS DE LIBRE COMPETENCIA

5.1 Por otra parte, suele indicarse que la apertura del cabotaje a empresas extranjeras atentaría contra la sana competencia y provocaría distorsiones de mercado. En efecto, podría producirse un “efecto golondrina” esto es, una compañía aérea podría ingresar al mercado doméstico, solo permanecer en él en un período de alta rentabilidad (por ejemplo, temporada alta) y luego salir del mercado, repitiendo esta operación sólo si ve condiciones de rentabilidad. Esto generaría que las compañías locales no puedan ofrecer continuidad en ciertas rutas, porque disminuiría la rentabilidad obtenida en las temporadas altas, produciéndose como resultado una menor inversión y finalmente un deterioro del servicio ofrecido en la ruta.

5.2 La experiencia chilena de apertura unilateral de cabotaje puede señalar que no han existido capitales golondrina. Al parecer, resulta oneroso intentar ofrecer vuelos regulares solo en una temporada para luego interrumpirlos y volver a ofrecerlos nuevamente en la siguiente temporada. No habría suficiente rentabilidad para efectuar una operación como la indicada. En general, para encontrar demanda y fidelidad de los pasajeros, se requiere de continuidad de servicio y buena reputación.

5.3 Con todo, aun cuando este fenómeno se produjera, siempre va a reportar un beneficio para los pasajeros en términos de mayor oferta, mejores servicios y menores tarifas. Lo importante es que la competencia se produzca en un ambiente libre y sano.

6. PROPUESTA DE CHILE

6.1 De conformidad a los argumentos y experiencia previamente descritas, Chile estima apropiado considerar las siguientes líneas de acción en lo relativo al cabotaje:

6.2 La incorporación al Acuerdo Multilateral de Servicios Aéreos de un anexo conforme al cual aquellos países que deseen adherir a la apertura del cabotaje, puedan hacerlo de forma bilateral.

6.3 La incorporación al Acuerdo Multilateral de Servicios Aéreos de un anexo conforme al cual aquellos países que deseen adherir a la apertura del cabotaje bajo alguna condición, como por ejemplo la restricción de frecuencias en determinadas rutas, puedan hacerlo de forma bilateral.