



***Aviation in Transition:
Challenges & Opportunities of Liberalization***

Session 1: The Liberalization Experience

**La Experiencia de la Liberalización del Transporte
Aéreo Internacional en Latinoamérica**

Presentation by:
Alvaro Lisboa
Legal Adviser
Civil Aeronautics Board, Chile

LA EXPERIENCIA DE LA LIBERALIZACION DEL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL EN LATINOAMERICA

EL proceso de liberalización ha tenido distintos ritmos en los países de América Latina y no ha estado exento de dudas y problemas. Para algunos países latinoamericanos la liberalización de los mercados de transporte aéreo aún significa riesgos de competencia ruinosa y quisieran seguir manteniendo el sistema tradicional de regular la oferta y fijar los precios. Otros se han convencido que las regulaciones y restricciones frenan el crecimiento, en tanto que la libre competencia estimula a los transportadores a mejorar los servicios y a crear nuevos mercados. Y entre unos y otros, están aquellos países que han optado por ir flexibilizando progresivamente sus políticas, de modo de irse adaptando gradualmente a los nuevos escenarios.

El proceso no ha sido fácil. Es natural que así sea porque el sistema liberal funciona cuando se permite el libre juego de las fuerzas del mercado, de modo tal que éstas tiendan a equilibrarse, sin que una llegue a ser superior que la otra. Pero es necesario reconocer que el libre juego de la oferta y la demanda puede ser interferido y distorsionado, tanto por las autoridades aeronáuticas,

como por los transportadores aéreos. Las primeras, con regulaciones y restricciones excesivas o innecesarias, que entraban el funcionamiento del mercado. Los segundos, con conductas desleales, tales como las tarifas bajo los costos o los excesos de oferta.

Las Autoridades Aeronáuticas en Latinoamérica han tenido otra dificultad muy seria: han sufrido las presiones de sus propios transportadores nacionales, para que no se alcen las barreras que los protegen, para que se pongan restricciones a los operadores extranjeros, porque parecería, a veces, que de ello depende la subsistencia del transportador nacional, sin considerar que, normalmente, el éxito de este último depende fundamentalmente de su capacidad empresarial y no de las barreras que lo protejan de una competencia libre. Muchas autoridades han tenido que ceder a estas presiones, retardando así la liberalización y el funcionamiento sin trabas del mercado, y todo ello no ha sido consecuencia de las perversidades del sistema de libre mercado, sino de las malas administraciones de algunas empresas aéreas.

Una herramienta útil para liberalizar el transporte aéreo y modificar la actitud un poco temerosa, tanto de algunas autoridades como de algunos transportistas, puede ser la adopción de cláusulas en los convenios bilaterales de corte más liberal, destinadas a evitar las prácticas de competencia desleal. En la Región no hemos

logrado acumular experiencia sobre estas cláusulas, llamadas de salvaguardia.

Estas cláusulas no deben perseguir que una de las Partes restrinja la oferta de las empresas de la contraparte, cuando y cómo le parezca, sino que persiguen contrarrestar los eventuales excesos del libre mercado. Permiten que una de las Partes suspenda, unilateral y transitoriamente, las reglas del libre mercado, sólo en ciertos casos predefinidos y pactados por las Partes.

Pensamos que dichas cláusulas deben estar destinadas a tomar resguardos sólo respecto de conductas desleales y anticompetitivas de algún transportador, tales como el exceso de oferta o las tarifas bajo los costos, porque dichas conductas son las que distorsionan al libre mercado.

La CLAC dictó en Julio de 1998, la Recomendación A13-3, sugiriendo la introducción de una cláusula modelo en los acuerdos aerocomerciales liberales, para evitar las prácticas de competencia desleal. Esta Recomendación constituye una herramienta de liberalización útil, a la que tal vez no le hemos otorgado la importancia que tiene.

Otra compleja cuestión a la que ha debido enfrentarse la liberalización en latinoamérica, es la concentración de la oferta, frente a la cual no ha resultado sencillo adoptar una actitud más o menos sabia.

Como todos sabemos, los transportadores han buscado alianzas y acuerdos de cooperación, ya sea para ahorrar costos, o para poder crecer, o para poder acceder a otros mercados antes que lo hagan los demás competidores. Las autoridades de Latinoamérica han observado este proceso, sin poner mayores obstáculos, por el temor de que otras empresas aéreas competidoras que ya se han aliado, saquen del mercado a sus transportadores, si estos últimos no unen sus fuerzas con alguien.

La concentración de la oferta puede ser un buen negocio para las empresas aéreas, las que, en vez de competir duramente entre sí, mejor se ponen de acuerdo, disminuyen la oferta, suben las tarifas y obtienen una mayor rentabilidad.

La autoridad observa con algún grado de preocupación que la disminución de la oferta significa, a veces, un deterioro en la calidad de los servicios y por consiguiente un perjuicio para los usuarios. Puede significar un debilitamiento del libre mercado

y una tendencia peligrosa hacia el control de los mercados por unos pocos transportadores poderosos.

Una buena reacción debería ser el adoptar políticas más liberales, porque, en materia de concentración de la oferta, probablemente el escenario menos peligroso para los usuarios sea el de un libre mercado funcionando adecuadamente, esto es, sin barreras de entrada para que ingresen nuevos operadores, por una parte, y sin conductas desleales de los competidores que ya están en ese mercado, por la otra.

Decimos esto porque mientras menos competencia exista, más se deterioran los servicios aéreos.

Cuando hay poca competencia, el transportista tiende a reducir la oferta para que la presión de la demanda le permita subir las tarifas. Esto no puede hacerse en un mercado altamente competitivo, porque allí el pasajero que no encuentra espacio a una tarifa razonable, es un pasajero que será captado rápidamente por otro competidor.

La competitividad de los mercados puede constituir, entonces, una buena garantía de calidad de los servicios aéreos.

Se puede afirmar que la disminución de la competencia, debido a la concentración de la oferta, tiende a escapar de la acción de la autoridad. Pero la falta de competencia, debido a medidas proteccionistas, continúa siendo resorte exclusivo de la autoridad el contrarrestarla.

Las autoridades deberían tener presente que alzando las barreras proteccionistas combaten la concentración de la oferta. No se requiere ser ultraliberal para ello. Si hay distorsiones que alteran el funcionamiento normal de los mercados, la autoridad puede y probablemente debe introducir correcciones. Pero no debe hacerlo antes que existan las distorsiones, antes que se demuestren, porque cuando se restringe “a priori” a los transportadores se contribuye a la falta de competencia, y ello puede derivar, insistimos, en deterioro en la calidad de los servicios, en deterioro en la disponibilidad de los mismos y en tarifas altas.

Otro problema, que hace años generó mucha inquietud, ha reaparecido con fuerza: la ayuda estatal. La legitimidad de una ayuda dependerá de su cuantificación, de su capacidad de causar un efecto negativo o de distorsión en el comercio aéreo y en la competencia.

Después del 11 de Septiembre de 2001, varios Gobiernos de países desarrollados brindaron asistencia financiera directa a sus empresas aéreas, en forma de desembolsos monetarios.

Asimismo, varios Gobiernos proporcionaron apoyo a sus transportistas aéreos cubriendo los riesgos que quedaron sin protección como resultado de la decisión adoptada por el sector de seguros después del 11 de Septiembre. En la última Asamblea de la OACI muchos países expresaron que dichas medidas distorsionaban la competencia en el mercado.

En un entorno en tránsito hacia la liberalización, basado en la competencia y en el libre mercado, el otorgamiento de apoyo estatal, como ventajas financieras o de otra índole, por parte de los Gobierno a sus propios transportistas, y que por cierto no reciben los competidores en los mismos mercados internacionales, podría distorsionar el comercio de los servicios aéreos internacionales.

Otra cuestión que han debido enfrentar los países latinoamericanos es la necesidad de revisar el criterio de “propiedad sustancial y control efectivo” para otorgar, denegar o revocar una autorización de explotación a una línea aérea extranjera designada por otro país. Esta necesidad surge porque los transportistas aéreos requieren ampliar sus fuentes de financiamiento y porque la inversión

en líneas aéreas extranjeras ha adquirido importancia dentro de la región y puede adquirir aún mayor protagonismo.

Acá están en juego dos derechos muy importantes de las autoridades. Por una parte, el derecho a designar las líneas aéreas para que utilicen los derechos de tráfico que conceden los acuerdos bilaterales y para que accedan a los mercados; y por la otra, el derecho de rechazar una designación, por la parte que la recibe, como medida legítima de control y de protección.

Uno de los objetivos de la liberalización debería ser el crear un entorno de explotación en el cual las líneas aéreas puedan funcionar en forma eficiente y económica. Para lograrlo, en una economía global, deberían eliminarse las restricciones al acceso a los capitales internacionales, es decir, debería eliminarse la condición o exigencia de propiedad como criterio único o principal, de modo tal que las líneas aéreas puedan determinar sus estructuras con libertad, basándose en sus necesidades de capital. Sin embargo, la eliminación de dichas restricciones no debe comprometer la capacidad de las autoridades designantes de ejercer sus controles reglamentarios, especialmente en materia de seguridad de la aviación y seguridad operacional.

Por último, las autoridades aerocomerciales juegan un papel muy importante en la liberalización del transporte aéreo comercial. Por de pronto, en el tránsito hacia la liberalización es esencial que la autoridad no sea influida indebidamente por las compañías aéreas. La autoridad tiene objetivos distintos que el de los transportadores nacionales, aunque a veces puedan coincidir. La autoridad persigue la satisfacción de las necesidades de transporte aéreo del país, a los precios más bajos posibles. Los transportadores buscan su desarrollo y la mayor rentabilidad posible. En un sistema flexible, orientado al libre mercado, la autoridad debiera sustituir su objetivo tradicional de protección al transportador nacional, por el objetivo de protección a la sana competencia. Ello implica aplicar restricciones a los transportadores extranjeros sólo cuando las condiciones de competencia con los transportadores nacionales no sean iguales debido a restricciones impuestas por otras autoridades, y no cuando el transportador nacional se siente en desventaja por sus limitaciones propias.

Para terminar, hay que recordar que en Latinoamérica la industria aérea es un factor multiplicador del producto, por cuanto se relaciona con muchas otras industrias, generando actividad en casi todos los sectores de la economía, como comercio, turismo, energía, comunicaciones, infraestructura; genera miles de empleos directos e

indirectos y es un insumo fundamental en las exportaciones de la región.

En la región competimos con transportadores aéreos extraregionales muy importantes. Y en todos los países latinoamericanos, el desarrollo de la industria aérea requiere de nuevos mercados. Sin embargo, los países de la región cierran sus cielos a los grandes polos de desarrollo y abren escasamente los tráficos regionales. El tráfico aéreo entre Sudamérica y Europa están fundamentalmente en manos de compañías europeas, y el tráfico aéreo entre Sudamérica y Estados Unidos, están mayoritariamente en manos de compañías americanas.

A veces pareciera que en nuestra Región tuviéramos presente solo los eventuales excesos en que puede caer el liberalismo, tales como las guerras de tarifas, las tarifas predatorias por debajo de los costos de explotación para desplazar a los competidores, los excesos de capacidad, la excesiva concentración de la oferta y las ventajas de los megatransportistas. Sin embargo debiéramos tener también presente las ventajas de la liberalización: beneficios para los consumidores y usuarios, porque tienen más y mejores oportunidades de escoger servicios y tarifas más bajas; competencia entre las empresas con el consiguiente mejoramiento de los servicios; tarifas que tienden a establecerse de acuerdo con los

costos de las compañías más eficientes; la economía que se beneficia de una mayor producción y circulación de bienes y servicios; se reduce el reglamentarismo excesivo; se facilita el ingreso a los mercados; se reduce la intervención excesiva de la autoridad; se fijan libremente los precios de acuerdo a las condiciones de los mercados; se promueve la transparencia y las conductas leales; se desburocratiza la autoridad; se facilita la inversión extranjera; se facilitan las negociaciones; se facilita la flexibilidad de las operaciones; se genera mayor tráfico hacia los grandes polos de desarrollo y se mejoran los servicios regionales; se benefician los negocios y el turismo; se podrían reemplazar los servicios producidos por compañías europeas y norteamericanas, por servicios prestados por empresas latinoamericanas más fuertes; se puede dar un mejor uso a la infraestructura, y tantos otros efectos indirectos sobre la economía latinoamericana.

Muchas gracias

Alvaro Lisboa
Chile

Bibliografía:

- 1.- La “Flexibilización del Transporte Aéreo en América Latina”, trabajo presentado en el Seminario OACI-CLAC de Santo Domingo, en Octubre de 2002.
- 2.- “Las Grandes Transformaciones en el Transporte Aéreo”, trabajo de Guillermo Novoa presentado en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.