

ANTECEDENTES DE LA LIBERALIZACIÓN Y EXPERIENCIA DE LA REGIÓN LATINOAMERICANA

(Nota presentada por Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela)²

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La globalización económica, la integración del comercio, el desarrollo subregional de los procesos de integración y la proyección de alcanzar acuerdos de libre comercio en el nivel regional, han obligado a que se desarrollen foros regionales en los que se coordinan y concilian posiciones para caminar hacia una flexibilización de manera ordenada y eficiente en materia de transporte aéreo.

1.2 En materia de comercio e integración se observa que en nuestra región se están desarrollando varias iniciativas en este sentido y consideramos que en el transcurso de la conformación de estos procesos integracionistas se deben tener muy en cuenta las diferencias económicas y estructurales de nuestros países.

1.3 Paralelamente, en materia de transporte aéreo, las iniciativas de integración y flexibilización del tráfico continúan avanzando impulsados por autoridades aeronáuticas y de comercio, como es el caso del Acuerdo de Fortaleza, las Decisiones de la CAN, y trabajo de la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Todos ellos, con el objetivo de armonizar políticas para flexibilizar el otorgamiento de derechos de tráfico, el acceso a los mercados y facilitar la fluidez del transporte aéreo.

1.4 La CLAC impulsa este tipo de procesos desempeñando un rol de armonización y coordinación, permitiendo el amalgamamiento de políticas y el desarrollo del transporte aéreo, de tal forma que satisfaga los intereses, no sólo de los países desarrollados, sino principalmente salvaguardando el interés de los países de menor desarrollo.

1.5 Cabe señalar que, con la implementación de políticas económicas de mayor apertura por parte de los Estados de la región y, dentro de los esquemas de modernización en la gestión político-económica de los Gobiernos, durante la última década aparecieron en el mercado aeronáutico nuevos actores y, ya no sólo se debía tomar en cuenta a las autoridades aeronáuticas y a las líneas aéreas como

¹ La versión en español es proporcionada por la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC).

² Miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC).

referentes de esta actividad, sino también considerar en el nuevo escenario la participación de los operadores privados de aeropuertos y los entes reguladores.

1.6 El trabajo desarrollado por la CLAC en esta materia ha sido intenso. Los pasos que se han dado para fortalecer el transporte aéreo regional y la coordinación que debe existir entre los diferentes actores en este nuevo escenario han sido fructíferos. La CLAC, como organismo especializado en materia de aviación civil ha enfocado su tarea a robustecer la interrelación de las políticas económicas con los aspectos técnicos, impulsando decisiones políticas que satisfagan el interés de los consumidores y tengan como objetivo permanente la seguridad de este modo de transporte.

1.7 Como fruto de su trabajo ha promulgado varias Resoluciones entre las que se destaca una que contiene criterios y directrices en materia de política de transporte aéreo, la misma que es regularmente evaluada para ir poniendo a tono en función a los cambios que se dan en el mercado, teniendo como horizonte futuro la flexibilización del transporte aéreo a todo nivel y en toda la región. Es así que, entre las consideraciones se señala que “dicha política debe tender a liberalizar la prestación de servicios de transporte aéreo comercial en la región,... bajo el principio de sana competencia, sustentado en un sistema seguro, ordenado y eficiente”.

2. LA LIBERALIZACIÓN Y EXPERIENCIA DE LA REGIÓN LATINOMERICANA

2.1 La flexibilización, como tendencia irreversible del transporte aéreo en América Latina, probablemente se inició con la eliminación de las empresas aéreas estatales y de las economías centralizadas, en las que muchas de esas empresas estatales se sustentaban. La autoridad aeronáutica se hizo más flexible. Esto trajo como consecuencia la necesidad de asumir criterios más liberales en materia de nacionalidad de las empresas aéreas.

2.2 Las autoridades empezaron a negociar derechos de tráfico en otro esquema, ya no lo hacían para empresas estatales, sino para privadas, las que en algunos casos tenían capital extranjero. Fue entonces, que se introdujeron nuevos elementos para determinar la nacionalidad de las empresas aéreas, tales como la oficina principal, la sede de los negocios, la sede real y efectiva, la base de operación de los aviones en el territorio nacional, y otros vínculos sólidos con el país, criterios éstos que han reemplazado en alguna medida a las exigencias tradicionales de nacionalidad mayoritaria, tanto del capital como de la administración de la empresa aérea.

2.3 Empujado por la tendencia mundial, muchos Estados comenzaron a desregular temas que anteriormente tenían esquemas rígidos, como es el caso de la oferta y el sistema tarifario, los que pasaron a depender de las fuerzas del mercado. Todo ello primero lentamente y luego con mayor decisión política.

2.4 Este proceso ha tenido distintos ritmos en los países de la región. Para algunas autoridades aeronáuticas la liberalización de los mercados de transporte aéreo aún significa riesgos de competencia ruinosa y prefieren el sistema tradicional de regular la oferta y fijar los precios. Otras están convencidas 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. También están aquellas autoridades que han optado por la opción de ir flexibilizando progresivamente sus políticas, adaptándose gradualmente a los nuevos escenarios.

2.5 El proceso de flexibilización no ha sido fácil en la región. Se ha debido contar con un entorno que ofrezca mejores condiciones y con algunas herramientas. Una de estas herramientas es la adopción de cláusulas de salvaguarda en los convenios bilaterales de corte más liberal, destinadas a evitar las prácticas de competencia desleal. Estas cláusulas deben estar destinadas a tomar resguardos respecto de conductas desleales y anticompetitivas de algún transportador, porque dichas conductas son las que distorsionan al libre mercado, tales como el exceso de oferta o las tarifas bajo los costos. Al respecto, la CLAC promulgó 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 flexibilización muy útil, que identifica no solo las prácticas desleales sino también sus características.

2.6 Después del 11 de septiembre de 2001, varios Gobiernos de países desarrollados adoptaron medidas que, de alguna manera, distorsionaron el mercado, brindando asistencia financiera directa a sus empresas aéreas, en forma de subsidios. Asimismo, varios Gobiernos proporcionaron apoyo a sus transportistas cubriendo los riesgos que quedaron sin protección como resultado de la decisión adoptada por el sector de seguros después de dicha fecha, medidas que algunos de los Estados de la región Latinoamericana no pudieron aplicar por sus limitaciones económicas y que obviamente afectaron a las líneas aéreas de la región.

2.7 Otra dificultad a la que ha debido enfrentarse las autoridades aeronáuticas ha sido con relación a medidas unilaterales que afectan la sana competencia, a los usuarios o a los transportistas, o que pretendan dar carácter extraterritorial a las leyes nacionales y rechazo a dichas medidas cuando sean impuestas por otros países.

2.8 En un entorno cada día más flexible y en tránsito hacia la plena 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 Gobiernos 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.

2.9 Otra cuestión que han debido enfrentar las autoridades 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 fuera y dentro de la región y puede adquirir aun mayor protagonismo.

2.10 A los esfuerzos legítimos para impedir que un Estado que no es parte de un acuerdo de transporte aéreo obtenga beneficios no recíprocos, y a los esfuerzos tradicionales por establecer claridad en la relación entre la línea aérea y el Estado que la designa, las autoridades han debido agregar esfuerzos para adoptar criterios y definir los conceptos de “oficina principal”, de “vínculos sólidos”, de “control reglamentario efectivo”, y de “control comercial”. En este aspecto, deben ser considerados 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 protección.

2.11 Durante los últimos años, se prosiguió consolidando el movimiento integracionista entre los países que conforman las subregiones en Latinoamérica, a través de la firma de acuerdos más liberales, reuniones de coordinación y estudios realizados para el establecimiento de políticas comunes, enfatizándose que el transporte aéreo constituye una herramienta básica en la consecución de los objetivos integracionistas. Dentro del marco de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), se ha adoptado una Resolución sobre “Criterios de Política Común sobre Transporte Aerocomercial en la AEC”; asimismo, continúan los esfuerzos para desarrollar un documento vinculante que permita “unir al Caribe por aire y por mar” y, se está trabajando en el Proyecto de Acuerdo Multilateral de Transporte Aéreo.

2.12 Con relación al Acuerdo de Servicios Aéreos Subregionales en el marco del Acuerdo de Fortaleza, se continúa impulsando la homologación en materia de otorgamiento de permisos de operación de todos los vuelos subregionales. En cuanto al avance respecto al tema de los servicios subregionales, se está considerando eliminar la superposición de dos marcos regulatorios, el de los acuerdos bilaterales y el del sistema subregional; asimismo, se ha creído conveniente la liberalización de los derechos de tráfico.

2.13 Por su parte, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con base en el principio de “cielos abiertos”, ha venido desarrollando un transporte aéreo intrasubregional de libre acceso por parte de las líneas aéreas de sus Estados miembros. Sin embargo, no han alcanzado flexibilización a nivel extrasubregional.

2.14 La flexibilización del transporte aéreo latinoamericano se está dando lentamente, a través de los acuerdos subregionales y bilaterales. La CLAC, como organismo especializado, ha seguido de cerca todos estos acontecimientos, brindando todo el apoyo posible y se encuentra abocada en la concertación de posiciones de los diferentes grupos subregionales con miras a delinear una política general que ampare a todas las subregiones.

FIN