



ALADI/SEC/ESTUDIO 80  
1º de junio de 1994

**SITUACION ACTUAL DEL  
TRANSPORTE AEROCOMERCIAL LATINOAMERICANO  
Y SUS PERSPECTIVAS DE DESARROLLO**

El presente trabajo ha sido realizado por la Secretaría General de la ALADI con la colaboración del Dr. Mario Folchi, en el marco del Proyecto de Cooperación PNUD-ALADI, RLA/90/013 "Estímulo al Comercio y a la Complementación Económica en el marco de la ALADI".



## PRESENTACION

El presente estudio ha sido elaborado por la Secretaría General en el marco de las actividades programadas en el área de los servicios. Para su realización la Secretaría ha contado con la valiosa colaboración del Dr. Mario Folchi, especialista en derecho aeronáutico y de conocida trayectoria en el ámbito regional. El propósito principal del trabajo es ofrecer una visión actualizada y pragmática sobre el desarrollo del transporte aerocomercial en la región y sobre el impacto de la actividad a nivel internacional.

El transporte aéreo constituye uno de los servicios con mayor incidencia en el movimiento transfronterizo de personas y en el intercambio comercial de mercancías, ya sean éstas perecederas, frágiles, o de un alto valor comercial. Asimismo se debe tener en cuenta la gran influencia que tiene en el desarrollo de áreas tales como el turismo, los servicios postales, etc.

La importancia del sector y su influencia en el proceso de integración regional es ampliamente reconocida en todos los foros en los cuales se analizó su evolución y desarrollo. En este contexto, la Secretaría General consideró oportuno presentar a los órganos de la Asociación y a las autoridades y operadores de los países miembros, un documento de trabajo que sirva de base para inducir un proceso de reflexión sobre los cambios estructurales que están incidiendo en la aeronavegación y sobre las perspectivas y tendencias que se insinúan para la próxima década.

Del análisis practicado, no cabe duda que es importante y necesario reflexionar sobre las condicionantes de orden político, económico, comercial, jurídico y social que inciden y determinan los aspectos sustantivos del transporte aéreo. Las conclusiones del trabajo nos muestran la conveniencia de impulsar un proceso de fortalecimiento de la actividad a nivel regional, partiendo de la definición misma de las bases conceptuales y principios que influirán en su desarrollo futuro.

Fortalecer el desarrollo de las empresas de aeronavegación comercial de la región, debe ser un objetivo básico de la política regional. No obstante, las bases de sustentación de ese desarrollo deberán ajustarse y adecuarse a las nuevas realidades emergentes en el contexto internacional. La competencia, competitividad y la calidad y regularidad de los servicios son, entre otros, factores principales de una nueva política de transporte aéreo, que deberán ser tenidos en cuenta en el desarrollo de la actividad a nivel regional e internacional.

Por otra parte, los cambios y tendencias que se aprecian en las políticas y en la gestión comercial de las grandes empresas internacionales y de los países con los cuales la región tiene importantes relaciones económicas y comerciales, no hacen otra cosa que confirmar la necesidad de emprender sin demora un proceso de reflexión y definición de políticas que permita a las líneas aéreas de la región competir en igualdad de condiciones, cuando menos, con las principales líneas aéreas de terceros países.

La constitución de megacompañías, los sistemas de reserva computarizados, las ofertas promocionales, y en muchos casos las tarifas reducidas, que están caracterizando la gestión comercial de las principales empresas, constituyen un llamado de alerta a los Gobiernos y a las empresas de la región para aunar esfuerzos que posibiliten enfrentar en mejor forma esos desafíos.

Sin duda que las situaciones planteadas anteriormente son motivo para reflexionar y tomar conciencia de la necesidad de comenzar a trabajar en un proceso de mejoramiento de nuestra capacidad competitiva y de negociación en materia de transporte aéreo internacional. Al mismo tiempo, nos indican que la acción coordinada y conjunta de los países y las empresas de la región ofrece mejores perspectivas que la acción individual o aislada. Es claro que existen grandes diferencias de orden geopolítico y empresarial entre los países y las líneas aéreas. Partir de este supuesto básico, que es reflejo de una realidad insoslayable, es la base fundamental para construir una comunidad de intereses recíprocos en este campo.

En este esfuerzo conjunto deben participar activamente autoridades nacionales, operadores y organismos especializados, los cuales tienen un campo de acción y una esfera de influencia definida que, sin duda, contribuirá a alcanzar los objetivos descritos en el trabajo. La Secretaría General se suma a ese esfuerzo conjunto.

Finalmente, la Secretaría General propone a los países miembros de la Asociación realizar, en el primer semestre de 1995, un seminario-taller sobre las perspectivas de la aeronavegación comercial para la próxima década. El propósito del seminario taller será permitir la reflexión profunda, libre de compromisos institucionales, sobre los aspectos planteados en este documento y sobre otros que los países o los organismos especializados sugieran. Los resultados del encuentro se publicarán como aporte para la definición de una política de transporte aéreo regional, que se pondrán a disposición de los Gobiernos y organismos especializados.

---

## INTRODUCCION

En América Latina se viene intentando, desde hace mucho tiempo, coordinar la política aerocomercial de sus países, sin que se haya logrado un resultado satisfactorio hasta la fecha.

En esta tarea de convergencia regional, los países han encontrado diversas dificultades por la falta de criterios orientadores que permitan adoptar un rumbo definido hacia el óptimo aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo de este sector. Estas iniciativas de convergencia han encontrado su principal escollo en la inexistencia de una política aérea concreta al interior de los países. Actualmente, sólo Brasil y Chile dentro de la región tienen una política aerocomercial definida.

La realidad regional en materia de navegación aérea, es que existe un bajo tráfico intrarregional en relación al tráfico extrarregional. La mayoría de los transportadores latinoamericanos basan su supervivencia fundamentalmente en el tráfico extrarregional, y eso se debe en gran parte a las políticas restrictivas que continúan imperando en la región, y que limitan las operaciones de los transportadores locales en las rutas regionales.

Los problemas que aquejan a las compañías aéreas de la región son múltiples, grandes problemas de endeudamiento, pérdidas cuantiosas en sus operaciones, enfrentar tarifas predatorias implementadas por operadores extrarregionales, competencia desleal, etc. Los países de la región deben tomar conciencia de la difícil situación por la que atraviesan sus líneas de bandera y de la necesidad de mejorar su competitividad respecto de las grandes compañías europeas y norteamericanas que operan rutas a América Latina. Asimismo, es necesario que a nivel de los Países Miembros de ALADI, se analice la posibilidad de favorecer el desarrollo de los operadores de la región, mediante una concertación regional de transporte aéreo.

La posibilidad de encarar en forma comunitaria el desarrollo del transporte aéreo, esta sustentada en que los problemas aerocomerciales de los países miembros son similares, por lo que sus soluciones se podrían estudiar e implementar en forma conjunta. Además, que existen en la región muchas afinidades latentes que se podrían aprovechar, entre ellas, una comunidad idiomática, la idiosincrasia y la cercanía geográfica, lo que sin duda debería facilitar todo intento de armonización de criterios con miras a una concertación aerocomercial.

---



## Capítulo I

### EVOLUCION DEL TRANSPORTE AEREO A NIVEL INTERNACIONAL

En la Conferencia de Chicago de 1944 se plantearon las primeras directrices de la política aerocomercial internacional. En este evento se trataron múltiples aspectos sobre materias aéreas con el propósito de establecer las líneas generales para que la aviación civil internacional pudiese desenvolverse de manera segura y ordenada y que los servicios internacionales de transporte aéreo se establecieran sobre una base de igualdad de oportunidades, de seguridad, eficacia y economía. Sin embargo, uno de los más importantes aspectos no pudo resolverse: el logro de un criterio uniforme para establecer la capacidad de los servicios internacionales. Ello se debió a que se plantearon dos posiciones totalmente opuestas que se sintetizan a continuación: una de ellas, promovida por los EE.UU, que defendía la absoluta libertad para el desarrollo de los servicios de transporte aéreo internacionales, es decir, que cada empresa fuera donde y cuantas veces quisiera y la otra sostenida por el Reino Unido, que exigía un "orden en el aire", que los servicios aéreos tuvieran una regulación internacional e incluso fueran controlados por un organismo de igual carácter. Estas posiciones tan diferentes fueron finalmente contempladas de una forma equidistante, con la firma del Convenio de Chicago de 1944 y dos Acuerdos, el de Tránsito Aéreo Internacional y el de Transporte Aéreo Internacional y además se acordó que los Estados canalizaran sus negociaciones aeronáuticas por medio de acuerdos bilaterales.

El Acuerdo de Chicago, aparte de comprender numerosas disposiciones legales y reglamentarias, contiene algunos principios fundamentales que las sustentan. Entre estos elementos pueden mencionarse los principios de soberanía de los Estados sobre el espacio aéreo que cubre sus respectivos territorios; de igualdad de oportunidades para realizar servicios de transporte aéreo; de reciprocidad, que es fundamental en las negociaciones internacionales; de defensa de los tráficos regionales; el de no discriminación, que se ha reafirmado en la última década con el funcionamiento de los sistemas computarizados de reservas que operan las líneas aéreas. Las normas del Convenio de Chicago, conjuntamente con los principios enunciados anteriormente, han sido el marco normativo de la actividad durante más de 40 años y aún siguen en vigencia.

En los Acuerdos de Tránsito Aéreo Internacional y de Transporte Aéreo Internacional se definieron las llamadas "libertades del aire", las cuales, complementariamente al principio de soberanía, han enmarcado el bilateralismo existente a partir de entonces y que en buena parte aún subsiste.

Las cinco libertades del aire son las siguientes:

1. El derecho de sobrevolar el territorio de un Estado extranjero sin aterrizar.
2. El derecho de aterrizar para fines no comerciales.
3. El derecho de desembarcar pasajeros, correo y carga embarcados en el territorio del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave o su explotador.

4. El derecho de embarcar pasajeros, correo y carga destinados al territorio del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave o su explotador.
5. El derecho de embarcar pasajeros, correo y carga destinados al territorio de cualquier otro Estado y el derecho de desembarcar pasajeros, correo y carga procedentes de cualquiera de dichos territorios.

A estos cinco derechos, generalmente se agrega en negociaciones aerocomerciales el llamado "de sexta libertad", que consiste en un derecho de quinta libertad, con una escala en el territorio de nacionalidad de la aeronave o de su explotador. Sin embargo, es importante acotar que este tráfico es habitualmente reconocido como una práctica comercial que realizan comunmente las líneas aéreas, al utilizar facilidades de conexión a través de su propio territorio.

El resultado de la Conferencia de Chicago de 1944 llevó naturalmente al bilateralismo, o sea la solución internacional de los problemas del sector mediante acuerdos bilaterales.

El contenido general de estos convenios está dado por los siguientes elementos:

1. Indicación de las libertades aerocomerciales que los Estados se conceden recíprocamente.
2. Disposiciones generales concernientes a la navegación aérea, conocidas habitualmente como "cláusulas administrativas" (régimen aeroportuario, migratorio, aduanero, certificaciones de aeronavegabilidad de las aeronaves, idoneidad del personal, asuntos impositivos, etc.), que complementan las indicadas en el Convenio de Chicago.
3. Plan de rutas, habitualmente incorporado en el anexo del acuerdo.
4. Indicación de las empresas aéreas autorizadas para explotar las rutas.
5. Reglamentación de la capacidad que debe ser ofrecida por las empresas designadas, habitualmente conocidas como "cláusulas de capacidad".
6. Cuestiones tarifarias.
7. Disposiciones relativas a cooperación administrativa y régimen de consultas periódicas entre autoridades de los países involucrados, así como fórmulas de solución de conflictos, generalmente instrumentadas mediante arbitraje.

## Capítulo II

### EVALUACION DE LA POLITICA AEREA EN EUROPA Y AMERICA

El bilateralismo que rigió en el mundo para la solución internacional de los servicios aéreos comenzó a decaer a partir del momento en que Estados Unidos dictó en 1978 su ley de desregulación de la aviación civil. Hasta entonces, si bien la existencia tanto del Convenio de Chicago de 1944 y la estructura de la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA) por un lado, como por otro algunos casos aislados de acuerdos multilaterales (acuerdo sobre charters de la Conferencia Europea de Aviación Civil y el Memorándum de Entendimiento sobre el Atlántico Norte de 1982 entre dicha Conferencia y EE.UU) han sido ejemplos de multilateralismo, no es menos cierto que el mecanismo de los convenios bilaterales ha imperado en las negociaciones de carácter internacional.

El comienzo de la etapa de "desregulación" coincidió con un importante vuelco en la situación del transporte aéreo en la Unión Europea, al aprobarse en esta región varios "paquetes" de normas para este sector que dotaron a la Comunidad de una política aérea común basada en la liberalización progresiva de este servicio. A tal punto, que se ha entendido que los tráficos intracomunitarios serán considerados como de "cabotaje", o sea como domésticos, lo que hoy es una realidad. Lo anterior replantea de manera profunda el sentido del artículo 7 del Convenio de Chicago de 1944, que reserva el cabotaje a las empresas del respectivo país, y provoca la apertura de grandes interrogantes en cuanto a las negociaciones que la Unión Europea deberá efectuar en adelante con terceros países.

#### 1. Política Aérea Europea

La política aérea europea, cuyas fuentes primarias son el Tratado de Roma y el Acta Unica de 1989, tiene por principal objetivo asegurar los mejores servicios a los usuarios a través de la libre competencia. Bajo esta perspectiva, el régimen de los servicios aéreos está sometido al simple procedimiento de notificación por parte de las empresas aéreas, terminándose así el poder discrecional del Estado en lo relativo a la elección de la o las empresas y las condiciones de los servicios.

Los principales aspectos de la orientación comunitaria son:

1. En materia de Registro de Aeronaves, el principio comunitario reemplaza al principio de ciudadanía de los propietarios de aeronaves.
2. Los Estados miembros pueden impedir a empresas de otros países comunitarios el acceso a sus rutas internas solo por excepción, durante un tiempo limitado y siempre sin distinciones basadas en nacionalidad.
3. Los Estados comunitarios permiten a las empresas aéreas comunitarias ejercer derechos de tráfico en las rutas internas de la Comunidad. Podrán sin embargo actuar de modo diferente, dentro de ciertos márgenes, en los casos de graves problemas de

seguridad, de congestión aeroportuaria o en rutas aéreas, etc. Estas limitaciones no pueden implicar discriminaciones en base a nacionalidad o identidad de la empresa.

4. La potestad temporal de los Estados miembros deberá evitar los abusos de competencia y deberá coordinar y regular las ofertas de capacidad.
5. Libertad de vuelos "charters" dentro de las normas de libre competencia.
6. Régimen de libertad tarifaria mediante una política que responda a los impulsos de competencia de libre mercado. Esta libertad supone, sin embargo, que los Estados tienen la facultad de exigir las tarifas 24 horas antes de entrar en vigor, con la sola limitación de que dichas tarifas no sean demasiado altas o bajas, en cuyo caso podrán ordenar su anulación o suspender posteriores modificaciones.
7. El principio de propiedad sustancial y control efectivo de las empresas aéreas puede verse modificado por la probable fusión de alguna de ellas, pero el artículo 4, párrafo 23 del Reglamento (CEE) Nro. 2407/92 sobre concesión de licencias a compañías aéreas lo mantiene de modo claro y categórico, sin perjuicio de los acuerdos y convenios en los que la Unión Europea sea parte. El tema de la propiedad sustancial y control efectivo de las líneas aéreas es vertebral para el enfoque de cualquier aspecto o base política de transporte aéreo en un país o conjunto de países.

Es importante destacar que, debido a que durante mucho tiempo Europa careció de una política común en materia de servicios aéreos internacionales, las empresas de terceros países han obtenido a través del tiempo dentro de la Unión Europea importantes derechos de 5ta. libertad mediante los acuerdos bilaterales. Por ende, pueden transportar sus pasajeros entre varios puntos del continente europeo y competir con las empresas comunitarias que operan las mismas rutas. Esta realidad plantea un problema de difícil solución ante la ampliación del concepto de "cabotaje" para extenderlo a todo el territorio comunitario, con las eventuales modificaciones a los acuerdos bilaterales existentes.

En esta situación entre Unión Europea/Terceros países subsiste una cuestión no menos compleja, como es la de establecer si las futuras negociaciones de los países miembros se efectuarán como hasta ahora o serán llevadas por la misma Unión Europea en todos los casos. Se ha reconocido que los intereses de la Unión Europea no implican necesariamente, que en todos los casos, sea esta última la que deba conducir las negociaciones. Es más, en ciertos casos se autorizará a los Estados miembros a negociar los acuerdos bilaterales con terceros países, si bien existe la manifiesta tendencia a entender que, en principio, la Unión Europea lleva la responsabilidad de formular una política aérea internacional y que las negociaciones con terceros países no pueden realizarse sin su participación.

Una política adecuada en este sentido, cuyo objetivo es asegurar los intereses de la propia Unión Europea, consistiría en que esta última asumiera la responsabilidad de todos los acuerdos, pero tuviera a su vez la potestad para autorizar, en algunos casos, a un Estado miembro interesado en negociar a nivel bilateral, con la condición de que éste prevea una coordinación en el plano comunitario.

Otro aspecto importante que se presenta en la política aérea europea es la situación creada como consecuencia de la disolución de la antigua Unión Soviética. Cada uno de los Estados que la integraban están organizando sus intereses aerocomerciales, aunque por ahora la Federación Rusa mantiene la primacía en este asunto. Esta situación y la creación de nuevas líneas aéreas en estos nuevos países plantea, sin duda, la necesidad de una revisión general de la política aérea del continente, más aún teniendo en cuenta que las economías de casi todos ellos han dejado el campo socialista.

## 2. Política Aérea en EE.UU

El proceso desregulador aplicado en este país a partir de 1978 tuvo su primera expresión con la eliminación de las restricciones en la industria de la aviación civil. Uno de los principales objetivos de esta orientación política fue la promoción de la competencia en el transporte aéreo, en base a la eliminación del control de las tarifas y rutas por parte del Gobierno. De esta forma se buscó incentivar el surgimiento de muchas nuevas empresas aéreas y favorecer a los consumidores con tarifas más bajas, como resultado de una competencia más amplia. Sin embargo, la realidad fue que las más importantes líneas rápidamente colocaron fuera de los mercados o consolidaron el número de nuevas compañías. Un balance de los primeros diez años del proceso desregulador en EE.UU indica que la industria del transporte aéreo se hallaba aún más concentrada que en 1978. Esta situación se mantiene en la actualidad con tres empresas dominantes, United, American y Delta.

Este proceso desregulador tuvo además otros efectos significativos, uno de los cuales fue la aparición y desarrollo de los "hubs", o sea aeropuertos dominados por una o dos empresas, debido a la gran cantidad de vuelos en ellos operados por las mismas. Estos sistemas de "hubs" o centros de reunión modificaron sustancialmente el panorama internacional, permitiendo a las líneas aéreas norteamericanas ser autosuficientes para generar el tráfico desde y hacia territorio norteamericano. Esta situación de franca ventaja de las líneas norteamericanas respecto de las de otros países, se incrementó con los crecientes programas de promoción de "viajeros frecuentes" y el desarrollo de los Sistemas Computarizados de Reservas, los cuales se han convertido en un poderoso instrumento verdaderamente revolucionario del transporte aéreo internacional en todo lo que es la planificación, comercialización y distribución de los productos ofrecidos por el mercado aerocomercial.

La trascendencia de los sistemas Computarizados de Reservas está demostrada por el evidente interés en su regulación jurídica internacional, a través de normas de conducta. En tal sentido, la Conferencia Europea de Aviación Civil puso en vigencia un Código de Conducta para el funcionamiento de estos sistemas en 1989 en el

territorio de todos los países europeos; la misma Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), a través de su Consejo, aprobó en diciembre de 1991 un código de características similares, a la vez que insta a los Estados que la integran a adoptarlo en sus legislaciones internas. Todo ello, a fin de impedir que mediante estos sistemas se produzcan irregularidades en perjuicio de la sana competencia, ya que el operador del sistema puede fácilmente manipularlo para favorecer ciertos vuelos.

La orientación política norteamericana viene presionando además, en todo el mundo, para un cambio sustancial en la forma de negociar los intereses aerocomerciales, a fin de que el bilateralismo deje paso a convenios multilaterales. Esto puede facilitarse en razón de la política europea, si bien todavía no es fácil predecir si habrá de producirse tal cambio, en razón de la evolución del sistema de transporte aéreo mundial, caracterizado por una fuerte recesión y la dificultad de muchos países para soslayar cuestiones propias de nacionalidades y prestigios aeronáuticos.

En abril de 1993 se dictó en EE.UU la Ley Pública 103-13, por la que se creó una Comisión Nacional con el objeto de investigar, estudiar y recomendar políticas relativas a la estabilidad financiera y competitividad futura de la industria aérea y espacial de ese país.

Esta Comisión organizó su trabajo en base a los siguientes tres principios fundamentales:

- a) El sistema de transporte de EE.UU debe ser eficiente y tecnológicamente superior;
- b) El sistema de transporte de EE.UU debe tener la capacidad financiera para responder a los cambios que se le presente;
- c) El sistema de transporte de EE.UU debe movilizar eficientemente a personas, bienes y servicios a todos los mercados, donde quiera que ellos existan.

Las conclusiones elevadas por esta Comisión abarcaron muy variados aspectos del transporte aéreo, todos los cuales inciden de un modo u otro en el continuo desarrollo de esta industria. Entre las principales recomendaciones, cabe destacar:

- a) Debe modificarse el actual bilateralismo para lograr convenios multinacionales de carácter liberal, que permitan a las empresas aéreas estadounidenses superar el sistema internacional de intercambio de derechos de tráfico, el cual resulta proteccionista y arcaico y en definitiva perjudica la expansión y la mayor competitividad de dichas empresas.
- b) Recomienda modificar la legislación aeronáutica federal para permitir que los extranjeros puedan adquirir hasta un 49% del capital con derecho a voto de las líneas aéreas norteamericanas, aunque condicionado a:
  - que el convenio con el país del inversionista sea liberal y no proteccionista.

- que haya derechos de adquisición recíprocos para las empresas estadounidenses.
- que los inversionistas no sean entidades estatales.
- que la inversión promueva e incentive el desarrollo de un régimen liberal mundial en el funcionamiento de los servicios aéreos internacionales.

Sin duda que estas recomendaciones dan ciertas pautas a los países latinoamericanos frente a la necesidad de mejorar sus servicios de pasajeros y carga.

No obstante las reflexiones anteriores, se vislumbran elementos que permiten pensar en un cierto vuelco de la política norteamericana hacia el pragmatismo antes que mantenerse en el dogma del multilateralismo liberal. Lo anterior, debido a que recientemente, en octubre de 1993, EE.UU y Alemania firmaron un nuevo convenio bilateral en el cual se acordó mantener la capacidad convenida hasta entonces por ambos países. Este acuerdo, llamado "bilateral transitorio", tendrá vigencia durante cuatro años y en él Alemania obtuvo nuevos derechos aerocomerciales para servir 25 puntos en EE.UU.

Este cambio de actitud también se observa en los comentarios de funcionarios del sector, quienes se refieren a la política de "cielos abiertos" como un propósito a largo plazo, en tanto que es conveniente por ahora flexibilizar esta orientación con ciertos criterios pragmáticos, y cuyo ejemplo de ello es el reciente convenio germano-norteamericano.

### 3. La Política Aérea en América Latina

En esta región del continente americano hace mucho tiempo que se viene intentando coordinar la política aerocomercial de sus países, sin que se haya logrado un resultado satisfactorio hasta la fecha. Organismos públicos y privados, líneas aéreas, etc., no han obtenido hasta ahora una solución continental orgánica y sistemática que permita responder con inteligencia a los actuales desafíos de la industria en el plano mundial. El principal obstáculo ha sido la falta de intereses armónicos entre los Estados de la región.

El primer paso importante en materia de integración jurídica se debe a la Asociación Latinoamericana de Derecho Aeronáutico y Espacial, entidad fundada en 1960 en Buenos Aires, que a través del tiempo elaboró, en sucesivas versiones, un Proyecto de Código Aeronáutico Latinoamericano. La última versión de este proyecto se entregó a la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil en 1986, para que sirviera de base para uniformar la legislación específica en la región. El principal valor de este documento reside no solo en el sistema utilizado para concretarlo, ya que supone la síntesis del pensamiento de los juristas latinoamericanos -cada parte del proyecto se discutió en numerosas reuniones en las que participaron especialistas de todos los países de la región-, sino en que ha servido de fuente de consulta y de uniformidad legislativa, en razón de que cuando algunos países modificaron sus leyes internas (Uruguay, Ecuador, Bolivia, Paraguay, por ejemplo) tuvieron especialmente en cuenta su articulado.

El proceso integracionista más avanzado en este sentido es el producido dentro del Acuerdo de Cartagena, que componen Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Dentro de este ámbito subregional la Decisión 297 de junio de 1991, y la Decisión 320 de junio de 1992 ofrecen un interesante campo de análisis sobre el tema. Los principales aspectos que conforman la política aérea actual del Pacto Andino, son los siguientes:

1. Los Países Miembros han establecido un régimen de libre ejercicio de derechos aerocomerciales de 3ª, 4ª y 5ª libertad para sus servicios aéreos regulares y no regulares de pasajeros, carga y correo, efectuados dentro de la Subregión. En lo que hace a vuelos extrarregionales cumplidos entre países de la Subregión y terceros Estados, se había fijado la fecha del 31 de diciembre de 1992 para la concesión de los mismos por parte de los Países Miembros. Sin embargo, es importante aclarar que el no cumplimiento de esta fecha por parte de los Países Miembros no significaba que los derechos de 5ta. libertad extrarregionales se otorgarían en forma automática después de vencido el plazo.

Deberán revisarse los acuerdos bilaterales u otros acuerdos administrativos existentes, para adecuarlos a la citada orientación política, con objeto de asegurar una sana competencia y la calidad y eficiencia de los servicios aéreos.

2. Se reducen los requisitos para autorizar a las líneas aéreas de los Países Miembros a efectuar servicios aéreos en la Subregión y se dispone la aplicación del principio de "múltiple designación", o sea que cada Estado podrá designar más de una empresa para efectuar servicios aéreos internacionales. En cuanto a la propiedad sustancial y control efectivo de estas empresas, sin embargo, la citada Decisión 320 introdujo una variante flexibilizadora, ya que entiende como empresas nacionales susceptibles de ser designadas a aquéllas "legalmente constituidas en el País Miembro designante", lo que desde el punto de vista jurídico internacional ofrece disímiles interpretaciones. En efecto, en todos los países las empresas aéreas extranjeras deben constituirse legalmente en las formas prescritas por las respectivas legislaciones para poder operar. Por lo anterior es válido preguntarse, teniendo en cuenta ese concepto, si dentro del mismo pueden incluirse a dichas empresas extranjeras. En este sentido, la solución de la Decisión 320 ofrece interrogantes en el ámbito jurídico, incluso con relación a las empresas de los propios Países Miembros.
3. Se creó el Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas, a fin de velar por el cumplimiento y aplicación integral de esta política, integrado por los responsables de la aeronáutica civil de cada País Miembro, al que se le asignaron funciones en tal sentido.
4. En materia tarifaria, se aplica el principio del país de origen, lo que supone una mayor libertad en este campo, en tanto que prevé la adopción de medidas orientadas a prevenir o corregir las distorsiones generadas por la competencia desleal en los servicios.

La evolución de esta nueva orientación aeronáutica en los cinco países andinos no ha sido igual para todos ellos. Es así como ha resultado beneficiosa para Colombia y Venezuela, que por su parte firmaron en mayo de 1991 un acuerdo sobre transporte aéreo, el que sigue en líneas generales la política comunitaria andina, ya que establece:

- a) Libertad de operaciones entre todos los puntos abiertos al tráfico internacional situados en ambos países;
- b) El principio de múltiple designación, sin limitaciones de capacidad para las empresas cuya propiedad sustancial y control efectivo pertenezcan a los respectivos nacionales, con lo que torna más riguroso este último;
- c) Un amplio intercambio del derecho aerocomercial de 5ª libertad, incluso "más allá" de los respectivos territorios;
- d) Aplicación del principio del país de origen en materia tarifaria.

Este acuerdo colombo-venezolano ha producido importantes ventajas para el transporte aéreo entre ambos países y ha aumentado la frecuencia de los servicios de pasajeros y carga, haciéndolos más eficientes. Sin embargo, en el resto de la Subregión, el desarrollo no ha sido idéntico.

No obstante, es importante reconocer que el Acuerdo de Cartagena ha dado un paso muy significativo no sólo en la flexibilización del transporte aéreo subregional, sino como ejemplo para determinar una política aérea que propenda a la integración.

Colombia, México y Venezuela, dentro del marco de concertación política del Grupo de los Tres, procuran la cooperación e integración de los tres países entre sí y con Centro América y El Caribe, a través de políticas de libre acceso en las áreas de energía, comercio, industria, finanzas, transporte, asuntos culturales y turismo.

En el área del transporte aéreo, el Grupo de los Tres ha acordado profundizar la integración a través de los convenios bilaterales, habiendo asumido los países miembros el compromiso de buscar un instrumento idóneo que conlleve al libre acceso en el mercado del transporte aéreo. Asimismo, se busca la revitalización de los convenios bilaterales, el desarrollo de la industria aeronáutica, el mejoramiento de aeropuertos, la capacitación de los recursos humanos y el incremento de la participación del sector privado en el sector.

Finalmente en el Tratado de Asunción, no existe cláusula alguna relativa al transporte aéreo. En este sentido, se han realizado algunas reuniones tendientes a analizar fórmulas vinculadas con este sector, pero lo único que se logró hasta el momento es establecer una tarifa aérea turística de promoción para los cuatro países integrantes del Tratado, llamada "Mercosur Air Pass". A pesar de ello, tampoco esta tarifa ha sido utilizada de manera destacable, en general porque a las empresas respectivas les conviene más aplicar sus propias tarifas, ya que en los tramos correspondientes resultan más altas que aquella.

Otro elemento importante en relación al Mercosur, es que Brasil ha manifestado sus reservas para tratar el tema del transporte aéreo dentro del marco de este esquema subregional, esencialmente por las desproporciones existentes entre los respectivos mercados aéreos y las aerolíneas. A ello se suma la situación originada por las privatizaciones de estas últimas y la presencia de transportadores extrarregionales en las mismas.

De lo expuesto hasta aquí se observa que han habido intentos de convergencia en algunos esquemas subregionales. Sin embargo, aún individualmente, los países de la región encuentran dificultades para adoptar un rumbo definido en esta materia, con objeto de lograr un mayor aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo de su transporte aéreo.

Para finalizar este capítulo, es importante destacar que el único país latinoamericano que ha abierto su mercado aéreo ha sido Chile, logrando una verdadera liberalización del transporte aéreo chileno, desburocratizando la intervención del Estado, facilitando las operaciones aéreas y de apoyo, entre otras. En este país la aviación comercial se rige por el D.L Nro. 2.564, que lleva algo más de 13 años de aplicación. Esta ley aerocomercial establece como regla general una reciprocidad amplia, es decir, Chile ofrece cielos abiertos a las empresas extranjeras, pero a condición de que se ofrezca el derecho equivalente a las empresas chilenas en los demás países. Si esa condición no se cumple, la ley contempla un estatuto de excepción, aplicándose en ese caso la reciprocidad efectiva.

---

## Capítulo III

### SITUACION DE LAS PRINCIPALES LINEAS AEREAS

El estado de las compañías al igual que la situación del transporte aéreo mundial, no es buena. Según la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) las pérdidas netas conjuntas de los servicios internacionales regulares en el periodo 1990-1992 ascendieron a US\$ 11.500 millones. Esta cantidad es superior a todos los beneficios netos que se registraron en toda su historia. Las principales causas, entre otras han sido: la recesión económica en los países desarrollados, una política aérea inestable en ciertas regiones, guerras tarifarias, sobreoferta de capacidad, altos costos operativos, mal manejo gerencial, etc.

A continuación se analiza el estado de las compañías aéreas por regiones geográficas:

#### 1. Europa

Actualmente la mayoría de las compañías de aviación europeas, muchas de las cuales son de propiedad de sus respectivos Estados, sufren una grave crisis financiera. Esta situación plantea la necesidad de que los países resuelvan continuar o no apoyando financieramente a dichas empresas deficitarias. Al respecto, muchas opiniones en el ámbito de la Unión Europea se manifiestan en el sentido de que las aerolíneas deben ser autosuficientes y que ello debe lograrse dentro de los criterios de política aérea trazados.

No obstante, es importante mencionar el caso de Air France, cuyo anterior presidente renunció cuando el Gobierno rechazó su plan de acción encaminado a paliar las fuertes pérdidas de la empresa, con medidas tales como la de despedir a 4.000 de sus 60.000 empleados. Graves disturbios sociales y sindicales mantuvieron inactivos durante varios días los aeropuertos franceses. El Gobierno francés está analizando otra clase de soluciones que no incluyan despidos masivos.

Otro caso significativo es el de Iberia, a la cual el Gobierno español entregó hace dos años la cantidad de US\$1.200 millones para paliar sus fuertes pérdidas, aunque de acuerdo con la autorización de la Comisión Europea, dicha ayuda se daba por esa única vez. Sin embargo, el actual comisario europeo del sector, ha expresado opiniones favorables a que el Estado Español acuda una vez más en ayuda de su principal compañía aérea, ante el pedido de esta última, debido a que las "circunstancias han cambiado". Esta eventual autorización de la Unión Europea sería incoherente con la base misma de la orientación política que ella viene aplicando. Sin embargo, en el ejemplo de Iberia se observa claramente la posición de los Gobiernos europeos, en el sentido de no dejar caer sus líneas aéreas.

Por lo visto, será necesario que los Gobiernos europeos solucionen el dilema de si permitirán o no el colapso de sus empresas aéreas, representando una pérdida importante de prestigio unido a traumáticas consecuencias sociales, o si seguirá imperando el subsidio estatal a sus respectivas empresas.

En proyectos de convergencia, hay cuatro líneas que vienen trabajando activamente para encontrar fórmulas de integración: se trata de Swissair, SAS, KLM y Austrian Airlines, las que a través del proyecto llamado "Alcázar" intentan lograr una alianza que les permitirá un mayor desarrollo y competitividad.

Un aspecto de gran importancia que está relacionado con la situación de las líneas aéreas y que en cierta medida produce un contexto sin duda condicionante, es el de congestión aeroportuaria. En efecto, las operaciones de muchos aeropuertos y rutas aéreas europeas están realmente saturadas, lo que ha obligado a regular los llamados "slots" o "franjas horarias". Dado que este tema posee un especial valor económico, la Comisión dictó el Reglamento Nro. 95 en enero de 1993, por el cual el funcionamiento y asignación de estas franjas horarias debe hacerse en base a criterios de transparencia y no discriminación.

Por cierto que no todas las grandes compañías europeas se encuentran en grave situación financiera, ya que British Airways viene reportando beneficios, en tanto que Lufthansa considera que el año próximo habrá de superar el déficit de los últimos ejercicios. Uno de los criterios que se viene manifestando en el seno de la Unión Europea es el de la probabilidad de que el conjunto de todas las empresas actuales termine concentrándose, en forma similar a la estadounidense, en tres o cuatro grandes compañías, cuyos principales liderazgos estarían a cargo de Lufthansa, British Airways y Air France. Sin embargo, es muy prematuro sostener esta posibilidad, ya que para ello deberán superarse sensibles situaciones étnicas, sociales y nacionales.

## 2. Estados Unidos

La empresa aérea norteamericana sufre un grave estado general debido a múltiples causas, entre ellas las siguientes:

- a) Se llegó a un serio nivel de endeudamiento, con motivo de la recesión económica en los países industrializados, con una acumulación de casi US\$ 35.000 millones en pasivos financieros;
- b) La concentración del mercado en pocas líneas aéreas hizo que casi todas las empresas creadas a partir del proceso de desregulación cesaran o fueran absorbidas por unas pocas, con lo cual el 91% del tráfico está en manos de sólo siete compañías y de éstas, las primeras cuatro controlan el 67% del total;
- c) Grave nivel de desocupación;
- d) La legislación norteamericana en materia de quiebras permite continuar con las operaciones bajo control judicial durante cierto tiempo, habiéndose recurrido a este procedimiento en varias ocasiones, lo que en definitiva no favorece un desarrollo armónico del mercado;
- e) La disminución de los gastos de defensa, lo que produjo una evidente retracción en las entregas de aeronaves modernas y una sensible merma en los servicios de transporte;

- f) Cancelación de ordenes de compra por parte de las compañías de aviación y la existencia de muchas aeronaves paradas.

Durante muchos años y en virtud de expresas disposiciones legales, las líneas aéreas norteamericanas no pudieron celebrar ciertos acuerdos comerciales con otras compañías porque se entendió que ello podía llevar a la formación de monopolios en rutas. Mientras en Europa y América Latina proliferaron estos convenios, contratos de "pool" y otros, en EE.UU no pudieron firmarlos por los motivos antes expuestos.

Como consecuencia del proceso desregulatorio, se ha pensado en el aumento de la participación accionaria extranjera hasta un 49%. Asimismo, que se pongan en práctica ciertos convenios que permitan formas modernas de cooperación interempresarial. Este es el caso del acuerdo bilateral germano-norteamericano que permite a Lufthansa y United duplicar las conexiones que tienen autorizadas durante el primer año de vigencia del acuerdo.

Como resultado de una combinación de reducción de costos y mejora de porcentajes de operación, algunas aerolíneas norteamericanas han reportado indicios de mejoras en sus situaciones financieras. Informes periodísticos señalan que United obtuvo una ganancia neta de US\$ 149 millones en el tercer cuatrimestre del año pasado, contra sólo US\$ 6 millones de igual período del año 1992. Delta Air Lines logró superar una pérdida de US\$ 712 millones y obtener un beneficio de US\$ 60 millones, en el mismo cuatrimestre. También American y Northwest han reportado mejoras financieras.

Los principales ejecutivos de las empresas aéreas están lejos de considerar que estas cifras son el comienzo de un período de mayor estabilidad de la industria. Lo cierto es que la gravedad de la situación general se mantiene, aumentada por los problemas de infraestructura y congestión aeroportuaria.

Las compañías aéreas estadounidenses han pedido ayuda de distinta índole a su Gobierno con objeto de superar esta crisis, por lo que éste, según se mencionó anteriormente, ha designado una Comisión para que estudie la situación y proponga las medidas necesarias.

### 3. Lejano Oriente y Sudeste Asiático

Este es el único sector geográfico en el que el crecimiento del tráfico aéreo sigue unido a una situación floreciente de sus líneas aéreas. Los crecientes problemas económicos, competitivos, ambientales y regionales sufridos por las mismas las ha llevado a tomar un papel más activo en el ámbito de la política aérea, procurando el apoyo de sus respectivos gobiernos para conseguir un intercambio más equilibrado de derechos aerocomerciales con los países de fuera de esa región. Asimismo, la mayoría de sus empresas cuentan con flotas modernas, alto índice de ocupación y afinados criterios de conducción empresarial, tres elementos que les han permitido obtener una constante posición de liderazgo.

Singapore Airlines, Pakistan International, Malaysian Airlines, Thai International, Korean Air, Cathay Pacific, además de las empresas japonesas, constituyen entre otras, ese selecto grupo de compañías aéreas con envidiable estado de desarrollo y crecimiento. Las condiciones generales de la mayoría de esos países, un bajo nivel de salarios y la idoneidad gerencial en el manejo de sus compañías, son factores que han facilitado, entre otros, dicha situación.

#### 4. América Latina

La situación de las compañías aéreas en el ámbito latinoamericano es bastante heterogénea y hasta confusa. Una breve descripción de su estado, es la siguiente:

- a) En Centroamérica se ha venido desarrollando últimamente un proceso de integración entre líneas aéreas, en base a la gestión de la compañía TACA, que incluye a otras del istmo y que no solo ha racionalizado la utilización de rutas y servicios entre todas ellas, sino que al parecer está logrando buenos resultados económicos.
- b) Dentro de la ALADI, es importante analizar la situación de México, país en el cual sus dos principales compañías, Aeroméxico y Mexicana de Aviación, fueron privatizadas y la primera absorbió a la segunda, con lo cual mantiene una importante posición, no solo en el mercado interno sino también en el internacional. Además, participa de la privatización de Aeroperú en un porcentaje accionario importante.
- c) La situación en Ecuador es grave, debido a que la compañía Ecuatoriana, de propiedad estatal, suspendió sus servicios ante su pésimo estado financiero.
- d) Varig es una de las empresas más importantes de la región, ya sea por sus servicios domésticos como por los internacionales. Sin perjuicio de sufrir también ciertos problemas de carácter financiero, es la única que tiene posibilidades concretas de superar la coyuntura actual de dificultades más airoosamente. Sin duda que en esto contribuye su importante mercado aerocomercial interno, caracterizado por un enorme territorio en el cual la comunicación aérea es vital, así como por una agresiva política comercial y un manejo gerencial satisfactorio.
- e) Venezuela posee cuatro empresas, de las cuales sólo una, Aeropostal, se mantiene bajo la propiedad del Estado venezolano, aunque su proceso de privatización está avanzado. Viasa fue adquirida en un porcentaje del 46% por la empresa española Iberia, como consecuencia de su privatización. Las otras dos, Avensa y Servivensa siempre estuvieron en poder del sector privado.

Debido a la difícil situación por la que atraviesa Viasa, acrecentada por el grave estado de Iberia, es que la empresa venezolana ha tomado diversas acciones tendientes a su recuperación económica, tales como la reposición de capital hecha por los accionistas correspondiente a los años 1991-1992 y la proyección del año 1994 para lograr una situación de equilibrio desde el punto de vista operacional.

- f) Chile es el único país que desde hace muchos años, viene aplicando una política en términos generales, de abierta flexibilización. Lan Chile y Ladeco han tenido problemas como consecuencia del fuerte embate competitivo de las empresas norteamericanas que operan rutas internacionales a Santiago, caracterizado especialmente por sus niveles tarifarios. Esto ha hecho que el Gobierno chileno tome medidas para evitar las llamadas "prácticas predatorias" en perjuicio de sus empresas de bandera, con lo que se ha debido restringir aquella política de "cielos abiertos" ante la posibilidad de que ello produjera las quiebras de las mismas.
- g) Las principales empresas de Bolivia, Paraguay y Uruguay: Lloyd Aéreo Boliviano, Líneas Aéreas Paraguayas y Pluna, respectivamente, se encuentran en proceso de privatización.
- h) En Colombia, los servicios internacionales siguen liderados por Avianca, que siempre perteneció a capital privado. Esta empresa ha venido superando algunas dificultades similares a sus homólogas de la región, en base principalmente a recortes de gastos, modernización de su flota, una administración estricta y a una eficiente conducción gerencial.
- i) Aerolíneas Argentinas está conducida por Iberia, y dada la propiedad estatal de esta última se ha producido un fenómeno curioso ya que una empresa del Estado, de un tercer país, fue beneficiaria de la privatización de la compañía. A pesar de que el traspaso de la compañía argentina se hizo sin deudas (el Estado argentino absorbió los US\$ 700 millones de pasivos), la actual gestión española sigue teniendo grandes dificultades financieras y operativas, por lo que ha solicitado al Gobierno argentino una ayuda económica de US\$ 250 millones a lo que este último se ha negado. Aerolíneas Argentinas está pasando por una situación muy delicada, agravada por el estado de situación de Iberia.

Una observación interesante que se puede hacer en relación a esta síntesis del estado general de las compañías aéreas latinoamericanas, es que en casi todos los países se aplica el principio de múltiple designación en materia de transporte de pasajeros. En efecto, con excepción de Argentina, Bolivia y Paraguay, en los restantes existen al menos dos compañías aéreas que realizan servicios internacionales de pasajeros.

---



## Capítulo IV

### INICIATIVAS QUE SE ESTAN DESARROLLANDO PARA MEJORAR LA SITUACION DE LAS LINEAS AEREAS LATINOAMERICANAS

Todas las empresas importantes de América Latina son miembros de la Asociación Internacional del Transporte Aéreo Latinoamericano (AITAL), la que desde hace mucho tiempo viene ocupándose de la evolución de la actividad en la región y promoviendo fórmulas de política aérea en defensa de sus asociadas.

Idéntica actitud expresa la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), entidad gubernamental que nuclea a las direcciones de aviación civil del continente, cuyas resoluciones y recomendaciones a sus Estados Miembros en el lapso de sus 20 años de existencia, conforman un importante conjunto de opiniones sobre todos los temas que hacen al desarrollo de la actividad.

Con el objeto de proteger a sus asociadas, AITAL viene reclamando acciones más firmes respecto de la competencia ejercida por las compañías aéreas norteamericanas, catalogándola como perjudicial por la práctica de fórmulas tarifarias predatorias que lesionan el principio de sana competencia. En este sentido, y partiendo de la base de que tanto la Unión Europea como los Estados Unidos vienen desarrollando acciones intensas en defensa de sus aerolíneas de bandera, se pregunta si no es tiempo ya para que las autoridades de la región hagan lo mismo. Estima AITAL que sea cual fuere el mecanismo a adoptarse, sus empresas aéreas miembros requieren inmediato apoyo de sus gobiernos, por cuanto de esto depende su respectiva supervivencia.

Las líneas aéreas de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena han realizado, con la convocatoria y coordinación de la Junta del citado Acuerdo, dos reuniones a fines del año pasado. En estos eventos se fijaron algunos objetivos prioritarios:

- Analizar los problemas que dificultan y encarecen sus operaciones e impiden una competencia equitativa frente a empresas extrasubregionales;
- Evaluar el cumplimiento y desarrollo de las acciones y mecanismos establecidos en las Decisiones 297 y 320 del Acuerdo de Cartagena; examinar los efectos que la liberación del transporte aéreo ha producido a las compañías subregionales y proponer soluciones factibles a través de los procedimientos comunitarios.

En estas reuniones se discutieron principalmente los siguientes temas:

- Presencia de transportadores de terceros países en la subregión que ejercen derechos de 5ta. libertad, provocando un desequilibrio en el mercado en razón de un exceso de oferta de capacidad;
- La aparición de empresas en estado precario que han obtenido permisos operativos y que a través de tarifas predatorias, saturación de rutas y frecuencias, han provocado una distorsión de la competencia;

- La necesidad de aplicar rigurosamente las normas comunitarias, a las que consideran por encima de los acuerdos bilaterales, a fin de hacer realidad la política de "cielos abiertos";
- Los costos de combustible, arancelarios y fiscales, que afectan la estructura general de los costos operativos de las empresas respectivas.

Como resultado de estas reuniones se acordó lo siguiente:

- a) Exhortar a las autoridades nacionales competentes a cumplir sin demora los plazos y condiciones establecidos en las Decisiones 297 y 320 del Acuerdo de Cartagena y renegociar los acuerdos bilaterales para adecuarlos a dichas disposiciones, así como recomendarles la búsqueda de un trato uniforme y menos gravoso a las empresas de la subregión en materia de impuestos;
- b) Disponer de normas comunitarias que permitan negociar en condiciones equitativas con los países europeos y los EE.UU las formas de participación de compañías de esas naciones en el mercado subregional, especialmente en lo atinente al tráfico de 5ta. libertad dentro del mismo.
- c) Establecer los requisitos económicos, técnicos y administrativos para la calificación y designación de empresas de la subregión que aspiren a participar en los servicios aéreos internacionales;
- d) Recomendar la rápida adopción de normas comunitarias que impidan las prácticas de competencia desleal;
- e) Reglamentar el Art. 11 de la Decisión 297, relacionado con el ejercicio de la 5ª libertad entre el territorio de la subregión y terceros países, lo que estaría a cargo del Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas.

Los representantes de las 14 empresas de la subregión decidieron en esa oportunidad constituir la Asociación Andina de Líneas Aéreas, la cual se fundó en una posterior reunión realizada en octubre de 1993.

En relación a lo resuelto en estas reuniones, es importante destacar que aún quedan algunos puntos pendientes, relativos a la normativa de la subregión andina. En efecto, varios artículos de la Decisión 297 se encuentran pendientes de reglamentación y aplicación; en especial, todo lo relacionado con la eventual superposición de normas legales comunitarias y los acuerdos bilaterales que los Países Miembros tienen vigentes entre sí y respecto de terceros países. Es indudable, que ello requiere un estudio profundo de la prelación de esas normas, lo cual ante todo exige una decisión conjunta de las autoridades de los Países Miembros para resolverla. Asimismo, resulta importante lo relativo a las formas jurídicas de prevención de la competencia desleal, que es un tema fundamental en materia aérea, no solo en la subregión, sino en todo el ámbito latinoamericano. Cabe destacar que estas iniciativas de las empresas aéreas de la subregión están directamente ligadas con el interés y la voluntad de sus respectivos Estados en llevar adelante una política aérea común.

Sin embargo, en otros esquemas subregionales de América Latina, se puede observar que prácticamente no existen trabajos de importancia sobre transporte aéreo y salvo la excepción de Brasil y Chile, no hay una política definida sobre la materia. Esto, sin duda, provoca que las compañías aéreas latinoamericanas se encuentren en una posición muy preocupante, con una gran incertidumbre sobre su futuro, especialmente por la serie de cambios que está sufriendo este sector a nivel mundial y que repercuten directamente sobre sus operaciones.

---



## Capítulo V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se exponen las conclusiones y recomendaciones que se desprenden del presente estudio, y que a juicio de la Secretaría se deben tener muy en cuenta en el ámbito latinoamericano, si es que se desea potenciar este importante sector y sacarlo de la crisis que lo aqueja:

1. Los países de la región deben revisar y definir sus políticas aéreas, en razón de los profundos cambios que está experimentando el sector a nivel mundial. Asimismo, deben tratar de encontrar criterios orientadores que permitan adoptar un rumbo definido hacia el óptimo aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo que ofrece el transporte aéreo como servicio. Estas nuevas bases de la política aerocomercial de la región, deben tener como objetivos principales la calidad de los servicios prestados al usuario y el fortalecimiento de sus líneas aéreas como medio para alcanzar ese fin en un clima de sana competencia comercial.
2. En el ambiente en que opera el transporte aéreo internacional, no es posible competir con los operadores extrarregionales sin un adecuado funcionamiento del principio de reciprocidad, como base fundamental de la política de transporte aerocomercial. La exigencia de esta condición se sustenta en un principio de justicia y equidad que ha sido la base de las relaciones aeronáuticas bilaterales.
3. La ausencia de capitales netamente regionales y la transferencia al sector privado de las principales líneas aéreas de la región, está produciendo en algunos casos, un fenómeno de transnacionalización de las empresas que afecta el concepto tradicional de nacionalidad que han venido ostentando las "líneas de bandera". Al afectarse de este modo el concepto de la nacionalidad, deberán revisarse las bases mismas de la política aerocomercial en los países cuyas empresas, en todo o en parte, hayan sido adquiridas por capitales transnacionales.

La concesión de derechos de tráfico aerocomercial entre los Estados, basada en el principio de reciprocidad, ha constituido el principal mecanismo de reserva de mercado en favor de las empresas nacionales de todos los países. Si el concepto de nacionalidad se flexibiliza, se plantearía la interrogante de a favor de quién se negocian los derechos de tráfico.

4. De lo expuesto en los párrafos anteriores se desprende la necesidad de definir o redefinir conceptos como el de línea de bandera, empresa nacional, propiedad sustancial y control efectivo. Los cambios estructurales ocurridos en el transporte aéreo regional y mundial y la necesidad de definir las políticas nacionales y regionales que pautarán la actividad en el futuro, obligan a precisar los alcances de los principios básicos que regirán dichas políticas.

Si no se logran estas definiciones será muy difícil avanzar en la estructuración de una política regional que comprenda las distintas realidades y potencialidades de desarrollo relativo de las empresas de la región. Por otra parte, la ausencia de una política común, coordinada o concertada, puede convertir a la región en un campo de batalla de intereses extrarregionales que, a la postre, termine impidiendo el desarrollo de un sistema de transporte aéreo propio y eficiente.

Ya en este momento, el exceso de oferta que existe a nivel internacional, está llevando a las empresas extrarregionales a adoptar políticas de penetración en los mercados de la región basadas en tarifas promocionales y otras formas de compensación comercial, que están afectando seriamente la supervivencia económica de las empresas de la región. Esto, agregado a los problemas de competencia desleal en los cuales se ven forzados a intervenir los Estados.

5. La realidad es que en la región existe un bajo tráfico intrarregional en relación al extrarregional. En este último, las compañías latinoamericanas basan su supervivencia comercial. Entre los factores que explican este fenómeno se encuentran las políticas, muchas restrictivas, que imperan en la región y que limitan o desfavorecen las operaciones de las empresas locales en las rutas intrarregionales.

Sin embargo, estas políticas y el hecho de que muchos Gobiernos latinoamericanos han firmado acuerdos relativamente abiertos con EE.UU., como condición para operar a ese país, favorecen a las líneas norteamericanas al negociarse de Estado a Estado, sin tener en cuenta una visión negociadora de conjunto que potencie el desarrollo de las líneas aéreas de la región, mejore sus condiciones de competitividad y, por ende, la calidad de sus servicios.

6. A la luz de los acontecimientos recientes y de las perspectivas que se vislumbran para la aeronavegación comercial, es urgente iniciar en el ámbito latinoamericano los trabajos tendientes a desarrollar un sistema regional de transporte aéreo que permita potenciar la capacidad competitiva de las empresas de la región. Así como no parece posible que el Estado siga subsidiando la ineficiencia de las empresas de transporte aéreo, o las distorsiones provocadas por la falta de una política decidida y coherente, tampoco es conveniente dejar a las empresas libradas a la competencia, muchas veces desleal, en un mercado imperfecto en el que el papel regulador del Estado no debe resignarse ni confundirse con un papel interventor.
7. En este orden de ideas, la evolución de la política aérea europea demuestra que la unión de esfuerzos y políticas es un elemento esencial para una vigorosa actividad comunitaria, ya que las acciones conjuntas de la Unión Europea le han otorgado un nivel incuestionable de potencia en el plano internacional. Uno de los principales motivos de que se esté consolidando una comunidad aerocomercial entre esos países es tener la posibilidad de enfrentar en buen pie a los transportadores norteamericanos. La

Unión Europea proyecta negociar en bloque con EE.UU y así obtener ventajas que no se podrían obtener si cada país de la UE negociara por separado. Cabe considerar que las ventajas de negociar en bloque las utilizará la Unión Europea no sólo con EE.UU, sino también con cualquier otro país o grupo de países con los que tenga que negociar. Para los países latinoamericanos que necesiten negociar con un país europeo será una gran desventaja el tener que enfrentar individualmente a toda una comunidad.

8. Parece necesario entonces comenzar a trabajar en una convergencia regional, con el objeto de que a futuro se pueda negociar en conjunto los derechos de tráfico, tanto con la Unión Europea como con EE.UU. Para lograrlo habrá que superar muchos obstáculos, principalmente el de la falta de intereses armónicos entre los Estados de la región. No es concebible una negociación en bloque si los intereses son divergentes. Una negociación en bloque sólo sería realmente eficaz si los Estados que la conforman comprometen todo su potencial político y económico en la defensa del interés común, por lo que ese interés común debe tener un amplio alcance.

La Unión Europea tuvo primero que buscar la conformación de un mercado común aerocomercial interno, liberalizando sus mercados para sus transportadores, para consolidar una amplia base de intereses comunes, antes de pensar en negociar en bloque.

9. La Región Latinoamericana debiera avanzar también hacia ese objetivo de largo plazo. En el seno de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil -CLAC-, se han hecho esfuerzos en este sentido, pero no han dado los resultados esperados hasta ahora. La razón de ello es que, excepto muy pocos países de la región, los demás no tienen definida o redefinida su política aerocomercial en consonancia con las nuevas realidades del mercado.

Esta tarea de lograr a futuro una convergencia regional que contemple una política conjunta en materia de transporte aéreo, puede alcanzarse de la forma siguiente:

- a) Establecer las bases o principios básicos que sustentarian la definición de una política común de transporte aerocomercial. Estas bases, como marco para la acción, permitirían iniciar un activo proceso de coordinación y concertación entre los Estados y sus empresas que, progresivamente, llevaría al establecimiento de una efectiva política regional.
- b) Impulsar y fortalecer la apertura de los mercados nacionales a las empresas de la región, ya sea mediante acuerdos bilaterales y subregionales.
- c) Ampliar las rutas y aeropuertos para la aeronavegación comercial intrarregional. Existe un potencial de tráfico aéreo entre regiones de determinados países que podría ser cubierto adecuadamente por servicios regulares que no necesariamente tengan que pasar por los aeropuertos internacionales de las grandes ciudades o capitales.

d) Facilitar, adoptando el marco político y jurídico necesario, la asociación o vinculación entre empresas de la región, y con empresas de terceros países, con el objeto de mejorar la eficiencia operativa y financiera de las líneas aéreas nacionales.

10. En la definición de la política aerocomercial deberán tenerse en cuenta, entre otros aspectos principales, el carácter de servicio de la actividad, tanto para el transporte de pasajeros como de carga y las condiciones de competencia y competitividad imperantes en el mercado. Una adecuada coordinación con autoridades sectoriales y operadores sería muy beneficiosa para definir el marco conceptual y objetivo de esa política.

Asimismo, esa coordinación permitiría equilibrar en mejor forma las necesidades reales y potenciales del tráfico y la capacidad de oferta de los servicios.

11. Otro de los aspectos que deberán tomarse en cuenta en la definición de esa política es el principio de múltiple designación. De hecho, en muchos países de la región el concepto de línea de bandera no se restringe a una sola línea aérea. Por razones de sana competencia, estrategia de mercado y estrategia empresarial es conveniente tener en cuenta este principio en la definición de la política regional.

12. En cuanto a la comercialización de los servicios de transporte aéreo los Gobiernos y las empresas deben prestar la mayor atención a los sistemas computarizados de reservas, sobre lo cual poco o nada se ha hecho. Los actuales sistemas están en manos de grandes empresas extrarregionales, lo que coloca a la región en un plano de dependencia de esos sistemas para la planificación, comercialización y distribución de sus servicios aerocomerciales. Es necesario actuar de inmediato en este campo a fin de garantizar la transparencia y no discriminación en el funcionamiento de estos sistemas, como forma de asegurar una sana y leal competencia.

13. Finalmente en la determinación de una política aerocomercial de la región será necesario definir con precisión los alcances del concepto propiedad sustancial y control efectivo. Tradicionalmente dicho concepto comprendía a las empresas nacionales cuya propiedad y control efectivo, por lo general estaban en manos del Estado. No obstante, en la actualidad la mayoría de las líneas de bandera han sido privatizadas o están en proceso de privatización. En algunos casos la mayoría relativa del capital de las empresas ha sido adquirida por empresas de otros países de la región o por empresas extrarregionales.

Esta situación merece un profundo análisis de carácter político, económico y jurídico, que permita adoptar a los países de la región las decisiones de política aerocomercial que más convengan a sus intereses, tanto desde el punto de vista regional como internacional.

---