

INTEGRACIÓN REGIONAL DEL TRANSPORTE AÉREO

Presentación del Sr. Guillermo Novoa

Si hemos de hablar de integración, tenemos que hablar de unificación. La integración Latinoamericana debe encaminarse a una unificación de la Región, similar a la unificación que presenta un país individualmente considerado. Es así que en un país su normativa es la misma en todo el territorio, está sometido a un gobierno único, y sus políticas son coherentes en todas sus regiones. En esa misma forma, tenemos que imaginar la meta a la que tendríamos que llegar a través de un proceso de integración regional.

La integración regional se presenta como una necesidad desde el momento en que existen ventajas relativas derivadas de las afinidades entre los países de la región. Estas afinidades consisten, aparte de la cercanía geográfica, en una historia común (el área hispano parlante de América Latina formó parte de un solo país durante más tiempo que el tiempo que ha pasado desde que somos muchos países). De esto derivan afinidades como un idioma común, una cultura común y una idiosincrasia común, todo lo cual son ventajas relativas que deberían facilitar una integración de la región lo más consolidada posible.

Pero, ¿qué nivel de integración realmente tenemos? Muy bajo. Tengo una cifra muy parcial que delata ésto. De las exportaciones de Chile hacia el exterior, sólo la décima parte es a la región Sudamericana. El 90% restante es hacia fuera de esta región. Esto significa que los principales socios comerciales de Chile no son los países más cercanos, sino países lejanos. Esta situación es probable que se repita respecto de varios otros países de la región: sus principales socios comerciales no están en la región.

Si pensamos en el nivel de integración del transporte aéreo regional, el resultado también es muy bajo. En una cifra parcial del tráfico internacional de pasajeros de Chile, resulta que, medido en pasajeros-kilómetros, sólo el 19% es con los países del Acuerdo de Fortaleza, que son los países más cercanos de Chile, entre los cuales se encuentran Argentina y Brasil. El 81% restantes del tráfico internacional de pasajeros lo tiene Chile con países de fuera del Acuerdo Fortaleza.

Tuve en mis manos hace un tiempo, cifras de tráfico de la Comunidad Andina, que indicaban que sólo el 16% del tráfico internacional de los cinco países miembros era entre ellos; y el 84% restante era hacia fuera de la Subregión medido en número de pasajeros. Si esta cifra se estimaba en una medición de pasajeros-kilómetros, que mide la verdadera gravitación económica de los flujos de tráfico aéreo, resultaba que un 7% del tráfico internacional de los cinco países de la Comunidad Andina era entre ellos, y el 93% restante era hacia fuera de la Subregión.

Es decir, el nivel de integración del transporte aéreo regional es muy bajo; y ésto es un problema y es un costo para la región, porque indica que no se están aprovechando bien las afinidades que permitirían una real integración y una buena utilización de las oportunidades de desarrollo que se le presentan.

La pregunta es entonces: ¿qué hacer para revertir esta situación? Y la respuesta es: varias cosas. En primer lugar tenemos que tomar conciencia de lo poco integrados que estamos; en seguida pensar en las medidas que están a nuestro alcance y que se podrían implementar; y tenemos también que pensar en el objetivo, la meta a la cual deberíamos llegar.

En este sentido, debemos visualizar el proceso seguido por grupos de países que están más integrados que nuestra región, y el modelo por excelencia es la Unión Europea (UE). Este conglomerado ha conseguido un nivel de integración muy alto a pesar de las profundas diferencias que separan a sus países miembros: cada uno con un idioma distinto, un nivel de desarrollo distinto, razas distintas, idiosincrasias distintas. Y sin embargo, han logrado consolidarse en un camino que está llevando a la formación de un solo país. Han adquirido la conciencia de que unidos pueden obtener beneficios en calidad de vida para sus pueblos, muy superiores que si se mantenían separados.

La UE ha logrado una moneda única, un mercado común en casi todos los rubros de sus economías y grandes avances hacia un gobierno unificado. Paralelamente a este proceso se fue liberalizando el transporte aéreo entre los Estados miembros, hasta llegar a una liberalización total que significó la formación de un mercado común comunitario para las empresas aéreas de los Estados miembros.

Posteriormente, el proceso del transporte aéreo de la UE derivó al establecimiento de una nacionalidad única para todas las empresas aéreas de los Estados miembros. Esto lo está consiguiendo la Comisión Europea a través de la negociación de acuerdos horizontales que firma con países terceros, es decir, ajenos a la comunidad, y que modifican varias cláusulas de los acuerdos bilaterales que esos países terceros han firmado antes con los Estados miembros, entre ellas, la cláusula de la nacionalidad de las aerolíneas.

En el caso del acuerdo horizontal firmado entre Chile y la Comisión Europea, ese acuerdo modificó en forma transversal once acuerdos bilaterales que Chile mantenía vigentes con otros tantos países de la UE, de modo que esos acuerdos se mantienen vigentes, pero permiten que las autoridades de los países europeos designen para usar los derechos que le corresponden a las líneas aéreas del país europeo en cada uno de los acuerdos bilaterales, a cualquier línea aérea de cualquiera de los 27 Estados miembros.

Y en marzo de este año la Comisión Europea negoció un acuerdo bilateral amplio con los Estados Unidos, de cielos abiertos, que sustituyó a todos los acuerdos bilaterales que se mantenían vigentes entre Estados Unidos y los Estados miembros. Esto consolidó la integración del transporte aéreo en la UE, porque un solo negociador, en representación de todos los Estados miembros, decidió la suerte de los derechos de tráfico de cada uno de esos Estados en su relación con Estados Unidos. Es probable que para muchas autoridades aeronáuticas de los Estados miembros, haya sido difícil y hasta traumático aceptar que un funcionario de otra nacionalidad haya negociado sus derechos de tráfico. En este caso se trató de un funcionario español, el señor Daniel Calleja, quien presidió la delegación de la Comisión Europea, y que en esa calidad negoció los derechos de tráfico de todos los Estados miembros en este acuerdo con los Estados Unidos.

Si extrapoláramos esta situación a nuestra región, si imagináramos por un instante que la integración regional ya alcanzó el nivel de integración de la UE, y que de pronto un funcionario internacional, supongamos de nacionalidad chilena, negocia con Estados Unidos los derechos de tráfico de Brasil por ejemplo, nos resultaría algo impensable en este momento. Y sin embargo, esto es lo que están haciendo los europeos, y esto es lo que la región debería buscar conseguir algún día: un mercado común del transporte aéreo regional, para así crear intereses comunes y poder negociar en bloque, aprovechando las ventajas que nos dan nuestras afinidades, y para unir fuerzas en una negociación que favoreciera el desarrollo de cada país de la región.

Este modelo de liberalización del transporte aéreo es el que deberíamos tener presente al hablar nosotros de integración regional, porque el transporte aéreo cumple una función esencial en cualquier proceso integrador, ya que es fundamental que las comunicaciones se desarrollen al máximo para favorecer la integración.

Tenemos entonces que revisar en qué punto nos encontramos y cuál sería el próximo paso que deberíamos dar. A partir de los años 90 ha habido un notorio avance en cuanto a la liberalización del transporte aéreo regional, y el punto de partida fue la Decisión 297 de la Comunidad Andina, que liberalizó las terceras, cuartas y quintas libertades dentro de la Subregión. Posteriormente siguió el Acuerdo de Fortaleza, si bien con un grado de liberalización inferior, y también numerosos acuerdos bilaterales entre Estados de la región que liberalizaron parcialmente el transporte aéreo entre ellos.

La CLAC aprobó en 2004, la Recomendación A16-15, sobre Criterios y Directrices para el Transporte Aéreo de la Región, que en la parte correspondiente a acceso a los mercados, establece lo siguiente: *“Los Estados miembros facilitarán, el otorgamiento de los derechos de tráfico de tercera, cuarta y quinta libertad, intra y extra regionales a favor de los transportadores aéreos de la región en un esquema de sana competencia, de acuerdo a sus necesidades y objetivos.”*

Se aprobó también ese año la Recomendación A16-17, sobre una Estrategia para Desarrollar el Transporte Aéreo Intrarregional, que encarga al Comité Ejecutivo adoptar medidas para un incremento del tráfico intrarregional en un 10%.

Cabe también señalar que en la reciente Asamblea de la OACI, la CLAC presentó una nota de estudio informando el estado de avance de la liberalización del transporte aéreo en la región, la que fue patrocinada por todos los Estados miembros. En esta nota de estudio la CLAC señala que: *“En términos generales, se podría decir que la liberalización del transporte aéreo latinoamericano se viene dando paulatinamente; asimismo, en la región se viene observando una marcada tendencia a la integración en materia de comercio y se camina hacia un mercado más amplio y económicamente más flexible. Siendo el transporte aéreo una importante herramienta de la integración comercial y del desarrollo económico, social y político, se espera que en el mediano plazo se continúen flexibilizando progresivamente las políticas de regulación del transporte aéreo, adaptándose gradualmente a los nuevos escenarios de mayor liberalización”.*

Más adelante la CLAC señala en esta nota de estudio: *“En la gran mayoría de los Estados de la región se reconoce la importancia del transporte aéreo para la integración y el desarrollo económico, por lo que puede considerarse viable seguir*

avanzando hacia procesos de mayor liberalización regional que estimulen y fortalezcan los servicios de transporte aéreo.”

Por consiguiente, hay un avance en cuanto a los objetivos de liberalización del transporte aéreo regional, pero queda aún un largo camino por recorrer para poder llegar a una auténtica integración.

En cuanto al próximo paso, quisiera hacer una propuesta, que es factible y muy necesaria para poder aumentar el tráfico aéreo intrarregional. Hasta ahora se ha considerado que la liberalización consiste en abrir las terceras, cuartas y quintas libertades dentro de la región, y no se ha considerado como elemento de integración regional la apertura de las quintas y sextas libertades extrarregionales.

Este punto es fundamental, porque las restricciones en las quintas y sextas libertades hacia fuera de la región están impidiendo la colocación de vuelos intrarregionales **que permitirían el aumento del tráfico intrarregional**. En efecto, como nuestra región mira más hacia fuera que hacia adentro de ella, los mayores volúmenes de tráfico aéreo internacional son hacia fuera de la región, en vuelos directos desde el país de la región en que se originan, hacia su destino fuera de la región. Si estos vuelos pudieran hacer escalas en otros países de la región, habría más vuelos intrarregionales, pero esas escalas no se hacen, porque la falta de derechos de quinta libertad extrarregional impide volver a ocupar los asientos que se desocupen en las escalas.

Se requiere entonces que los Estados de la región reconozcan la relación que existe entre la concesión de quintas y sextas libertades extrarregionales con el desarrollo de los tráficos intrarregionales.

Daré algunos ejemplos que ilustran lo anterior: Hasta 1996 Chile y Brasil mantenían un acuerdo que contemplaba sólo derechos de tercera y cuarta libertad. Lan hacía un vuelo diario Santiago – Sao Paulo con tráfico Chile – Brasil; y Varig hacía también un vuelo diario Sao Paulo – Santiago con tráfico sólo entre los dos países. Ese año se acordó abrir las quintas y sextas libertades extrarregionales en 10 vuelos semanales para cada parte. El resultado fue que Lan agregó un segundo vuelo diario en su operación a Brasil, que llevaba tráfico entre Chile y Europa, pero que al hacer escala en Brasil ahora podía volver a ocupar los asientos que se desocupaban en esa escala, porque ahora contaba con la quinta libertad Brasil – Europa.

Por su parte Varig agregó también un segundo vuelo diario en su operación a Chile, porque ahora podía llevar tráfico de sexta libertad entre Chile y Europa, con conexión en Brasil. Es decir, **la concesión recíproca de derechos de quinta y sexta libertad extrarregionales significó que los vuelos diarios en la ruta regional aumentaron de dos a cuatro, y como consecuencia de ello, el tráfico de pasajeros entre Chile y Brasil aumentó en un 40%** en los doce meses siguientes a la apertura de las quintas y sextas libertades extrarregionales.

En 1990 Chile y Argentina acordaron abrirse recíprocamente y en forma irrestricta los tráficos de sexta libertad extrarregionales. Lan Chile comenzó entonces a transportar tráfico de Buenos Aires a Miami vía Santiago, y Aerolíneas Argentinas comenzó a transportar tráfico de Santiago a Europa vía Buenos Aires. El resultado fue que en los doce meses siguientes al acuerdo los vuelos de las empresas bilaterales entre Santiago y Buenos Aires se **triplicaron**, las tarifas entre ambas ciudades bajaron, y el tráfico de pasajeros entre Santiago y Buenos Aires se **duplicó**.

Un ejemplo de la situación inversa es el siguiente: Una empresa regional estuvo operando durante más de 30 años tráfico de sexta libertad entre Santiago y Miami, con conexión en su país. Estaba haciendo un buen negocio, porque el 70% de la ocupación de sus 12 vuelos semanales era con tráfico Santiago – Miami. Un día la empresa chilena quiso utilizar el derecho recíproco, la quinta libertad entre el país de esa empresa y Miami con 7 vuelos semanales. Pero la empresa de ese país se opuso, y su autoridad aeronáutica acogió esa oposición. Como por falta de reciprocidad esa empresa no podía continuar utilizando el derecho de sexta libertad en Chile, prefirió renunciar a ese derecho con tal de no conceder a la empresa chilena la quinta libertad que solicitaba.

El resultado fue que esa empresa regional, al no poder continuar transportando tráfico de sexta libertad desde Chile, tuvo que reducir su operación a Chile de 12 a 6 vuelos semanales. Por su parte, la comunicación entre Chile y ese país perdió también los 7 vuelos semanales que esperaba colocar la empresa chilena si hubiera podido contar con la quinta libertad entre ese país intermedio y Miami.

Podría dar varios otros ejemplos similares de cómo los derechos de quinta y sexta libertad extrarregionales determinaron el volumen de la oferta intrarregional, y por consiguiente, el volumen del tráfico intrarregional. Chile tiene restringidas las quintas libertades extrarregionales por la mayoría de los Estados de la región, y como consecuencia de ello, Chile restringe las quintas y sextas libertades de la mayoría de las empresas regionales.

Si bien Chile tiene acuerdos de cielos abiertos en terceras, cuartas y quintas libertades intrarregionales con la mayoría de los Estados de la región, esos derechos no se usan, porque la empresa chilena mantiene entre Chile y el otro país de la región el mismo número de vuelos que los vuelos que pueden contar con derechos de quinta libertad extrarregional. Si esas quintas libertades extrarregionales se aumentaran, aparte de que varias empresas regionales podrían aumentar también sus sextas libertades en Chile, la empresa chilena podría colocar de inmediato, tal vez decenas de vuelos intrarregionales, que harían aumentar el tráfico intrarregional.

Presumo que esta situación se repite en varios otros pares de países en la región. Por de pronto la Decisión 582 de 2004 de la Comunidad Andina, que mantuvo la liberalización de las terceras, cuartas y quintas libertades dentro de la subregión para las empresas comunitarias, no contempla derechos de quinta y sexta libertad extrasubregionales para esas empresas. Tampoco los acuerdos bilaterales entre los Estados miembros de la Comunidad Andina los contemplan, de lo que se desprende que una empresa peruana no hace escala en Colombia o Venezuela en sus vuelos a Miami, ni una empresa de esos países coloca vuelos para tráfico de sexta libertad desde Perú, o de quinta libertad entre Lima y Santiago, privando a los tramos regionales de esos vuelos que se podrían hacer. Respecto del Acuerdo de Fortaleza sucede una situación similar, porque este acuerdo tampoco contempla derechos extrasubregionales.

Ante esta realidad, se requiere que los Estados de la región reconozcan la estrecha relación entre la concesión recíproca de derechos de quinta y sexta libertad extrarregional, con el incremento de la oferta y del tráfico intrarregional, a fin de que cooperen con la integración regional adoptando una posición más flexible en la concesión de derechos extrarregionales. Este reconocimiento y el actuar en

consecuencia, sería el siguiente paso que habría que dar para avanzar hacia la integración regional del transporte aéreo.

Se propone entonces que este Coloquio adopte, en relación a este tema, las siguientes conclusiones:

- 1- El nivel de integración del transporte aéreo regional es muy bajo, y se requiere adoptar medidas para incrementar el número de vuelos y el tráfico aéreo entre los países de la región.
- 2- El número de vuelos intrarregionales y los tráficos intrarregionales dependen en gran medida de los derechos de quinta y sexta libertad extrarregional.
- 3- Se requiere que los Estados de la región reconozcan la estrecha relación de la concesión recíproca de derechos de quinta y sexta libertad extrarregionales, con el incremento de los vuelos y de los tráficos intrarregionales.
- 4- Se requiere que los Estados de la región cooperen con la integración regional adoptando una posición más flexible en la concesión de derechos de tráficos extrarregionales.
- 5- Se propone que la CLAC considere las conclusiones anteriores al momento de elaborar su programa de trabajo, en el sentido de llegar a introducir un párrafo en los términos arriba señalados en la Resolución A16-15, sobre Criterios y Directrices en Materia de Política de Transporte Aéreo.

Isla Margarita, Venezuela,
16 de octubre de 2007.
