

William Bracho Rojas

ACCESO AL MERCADO Y CONECTIVIDAD EN EL TRANSPORTE AÉREO ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

RESUMEN: El “Caribe” esa importante subregión del continente americano ha estado históricamente mal relacionada y conectada con América Latina. El problema tiene varios factores a considerar: jurídicos, económicos, políticos y factores técnicos y de mercado. Como conclusiones, se definen estrategias destinadas a mejorar sustancialmente la conectividad e integración regional: a. Sostenibilidad del Transporte Aéreo; b. Iniciativa de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) para Latinoamérica y el Caribe; c. Integración de Acuerdos Regionales existentes; d. Voluntad Política de los Gobiernos y Cambio de Actitud de las Autoridades Aeronáuticas; e. Incentivos Fiscales para el desarrollo de nuevas empresas aéreas regionales; y f. Programa de mejoras en los aeropuertos secundarios.

Palabras clave: Caribe, transporte aéreo, conectividad, acceso al mercado, acuerdos.

MARKET ACCESS AND CONNECTIVITY IN TRANSPORTATION TRAVEL BETWEEN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

ABSTRACT: The “Caribbean” that important sub region of the Americas has been historically poorly related and connected with Latin America. The problem has several factors to consider: legal, economic, political and technical factors and market. As conclusions it have been defined a set of strategies destined to improving the connectivity and regional integration: a. Air Transport Sustainability; b. Latin America Civil Aviation Commission (CLAC) Initiative for Latin America and the Caribbean; c. Integration of existing regional air transport agreements; d. Political will of the governments involved and change of attitude of the aeronautical authorities; e. Tax Incentives for the development of new regional airlines, and f. Program of improvements at the secondary airports.

Keywords: Caribbean, air transport, connectivity, market access, agreement.

1. Introducción

En pleno siglo 21 el Continente americano luce aún lejos de una integración comercial y cultural, las barreras idiomáticas entre los principales Estados de América del Norte y Latinoamérica, así como entre un importante número de países del Caribe y Latinoamérica no han sido precisamente la excusa para la no integración, más sin embargo, el poco desarrollo del comercio exterior y del turismo internacional entre dichas áreas geográficas, parecen ser la excusa fundamental para la falta de una adecuada conectividad entre estas últimas subregiones. Durante varias décadas se ha venido discutiendo el problema de acceso al mercado e insuficiente conectividad aérea entre las principales ciudades latinoamericanas y el Caribe, y como solucionarlo, sin embargo, luego de algunos buenos intentos de carácter subregional, hoy día padecemos de los mismos males a pesar de que la población y la escala de negocios se han duplicado en el continente. Podríamos resumir esta problemática en los siguientes aspectos:

- Un importante número de capitales de países no tiene conexiones aéreas directas con otras capitales de Latinoamérica y el Caribe.
- La mayoría de las capitales de Estados interiores de los países latinoamericanos y caribeños, no tienen conexión aérea directa con ciudades de otros países de la región.
- Algunas capitales de países o de Estados interiores sólo son accesibles a través de vuelos con dos o más escalas. Algunas capitales sólo tienen conexión aérea directa dos o tres veces por semana.
- Las conexiones a través de dos o más escalas son generalmente más costosas y con largos tiempos de espera en aeropuertos intermedios.

La falta de adecuada conectividad aérea genera una pérdida importante de horas-hombre en los negocios y otras actividades públicas o privadas. La mala o inexistente conectividad aérea entre ciudades latinoamericanas y caribeñas genera una falta de facilitación que afecta al turismo y al comercio exterior.

Un importante número de personas y mercancías dejan de transportarse por vía aérea debido a la inadecuada o inexistente conectividad entre Latinoamérica y el Caribe. La falta de conectividad aérea o su insuficiencia tienen su causa raíz en problemas de orden jurídico, político, técnico, y económico, los cuales han condicionado y limitado, a través de más de cuatro décadas, el acceso a los mercados latinoamericanos y caribeños.

2. Antecedentes del acceso al mercado de transporte aéreo en Latinoamérica y el Caribe

2.1. Conferencia de Chicago de 1944

Dentro de los productos resultantes de esta importante conferencia, encontramos los primeros antecedentes del denominado acceso al mercado. Como muchos recordarán, el principal promotor de esta reunión, los Estados Unidos de América, llevó una propuesta de “*libre concurrencia*” que implicaba un libre acceso al mercado, bajo la premisa de que los Estados más capacitados económica y técnicamente explotaran las rutas aéreas internacionales; mientras que Gran Bretaña y Canadá, con el apoyo de Francia, promovían la creación de un organismo internacional que asegurara la “*repartición equitativa del tráfico internacional*”. Pues, para bien o para mal ninguna de las dos propuestas tuvo éxito, ya que no se aprobó el principio de la libre concurrencia, pero tampoco la creación del organismo internacional (OACI) garantizó una repartición equitativa del tráfico. El Acuerdo de Tránsito de Chicago fue aprobado y ratificado por la mayoría de las naciones del mundo, y eso significó la eliminación de las primeras barreras, al permitirse el derecho de sobrevolar el territorio de otro Estado sin aterrizar, y el derecho de aterrizar sin fines comerciales; pero el Acuerdo de Transporte no tuvo la misma suerte ya que la mayoría de los Estados consideraron que de ratificarse se estaría aprobando indirectamente la libre concurrencia pregonada por los Estados Unidos. De los demás instrumentos allí aprobados, sólo en dos hay antecedentes importantes que mencionar: En el Acta Final, en su Capítulo VIII quedó plasmado el *Convenio Tipo Uniforme sobre Rutas Aéreas Provisionales*, suerte de guía para la redacción de los primeros

convenios bilaterales posteriores a la 2ª guerra mundial, en la cual se recomendaba la no entrega de derechos exclusivos sobre rutas aéreas a otro Estado o a sus líneas aéreas, y a no discriminar o excluir a algún Estado o su línea aérea en el otorgamiento de derechos aerocomerciales. En este capítulo también se incluyó una cláusula relativa a los condicionamientos vinculados a la propiedad sustancial y control efectivo de las empresas aéreas designadas por los Estados en dichos convenios. En el Convenio Provisional de Aviación Civil encontramos una sección 9, que dispone lo relativo a la *designación de rutas y aeropuertos que deberán seguir o utilizar los servicios aéreos autorizados en los convenios*. Finalmente, en el Convenio de Aviación Civil, encontramos varios artículos relacionados con el acceso al mercado, de los cuales se consideran los más importantes el N° 6 sobre *Servicios Aéreos No Regulares*, los cuales quedan sujetos a autorizaciones especiales de los Estados Contratantes, y el N° 7 sobre las operaciones de *Cabotaje*, el cual permite reservarlo a quien designe el Estado, siempre que no lo haga sobre la base de una exclusividad a otro Estado.

2.2. Acuerdo de las Bermudas (I)

El Acuerdo de Bermudas de 1946, significó el primer convenio bilateral de la post guerra entre dos importantes aliados: Estados Unidos y Gran Bretaña. Este acuerdo es una importante referencia debido a que ambas naciones convinieron en utilizar los principios del no ratificado Acuerdo de Transporte de Chicago como base para su intercambio de derechos aerocomerciales, en combinación con una serie de cláusulas tomadas del modelo uniforme recomendado en el Acta Final de Chicago y otras generadas en proceso de discusión del mismo. A partir de 1946, la gran mayoría de los convenios bilaterales firmados por Estados de la comunidad internacional calcaron el modelo de Bermudas y se comenzaron a denominar los así elaborados como “Convenio Tipo Bermuda”.

En relación al acceso al mercado las barreras principales eran: limitación de ciudades a servir; limitación de frecuencias; limitación de capacidad de oferta; definición de tipos de aeronaves a utilizar (Restringiendo la

oferta de asientos cuando existían diferencias significativas entre los tipos que usaban las líneas aéreas designadas); limitación de la vía de enlace de ciudades con derecho de explotación, producto de otros acuerdos bilaterales firmados por una de las partes; condicionamiento del otorgamiento de derechos de terceras, cuartas o quintas libertades, a estricta reciprocidad; posibilidad de múltiple designación de empresas sujeta a reciprocidad absoluta; y tarifas sujetas al mecanismo de doble aprobación. En 1976 se firmó el Acuerdo de Bermudas II, luego de un proceso de “denuncia del tratado” incoado por Gran Bretaña por considerar injusto y no proporcional el intercambio de derechos y capacidades existente en el convenio precedente. El nuevo acuerdo no mejoró significativamente el acceso al mercado y por tanto no influyó positivamente los nuevos bilaterales firmados en Latinoamérica y el Caribe.

2.3. Acuerdos bilaterales

Constituyen el instrumento común de apertura y mantenimiento de las relaciones aerocomerciales entre Estados soberanos. Como ya se explicó anteriormente la gran mayoría de ellos fueron suscritos después de firmado el Acuerdo de las Bermudas de 1946 y se clasifican como “Tipo Bermuda”, tradicionalmente han sido protocolares y rígidos en cuanto a la libertad de acceso, intercambio de derechos y manejo de la capacidad, aunque como producto de la influencia de la liberación del transporte iniciada en USA en 1978, muchos países asumieron la postura de flexibilizar los mismos, liberando las cláusulas de capacidad y equipos a utilizar. Los aspectos más álgidos todavía son los relativos a número máximo de frecuencias en un período diario o semanal, intercambio de quintas libertades, y propiedad sustancial y control efectivo de las empresas designadas en los mismos. Un pequeño grupo de países, no cuenta en con este tipo de instrumentos sino que mantienen Acuerdos Administrativos no diplomáticos tales como Actas de Convivencia o Permisos Administrativos (Ej.: Caso Venezuela – Perú). La falta de una mayor flexibilización o liberalización en los Acuerdos Bilaterales latinoamericanos es una de las barreras más importantes para mejorar la conectividad en la región, y la principal excusa para que hoy se abogue por los Acuerdos de Cielos Abiertos.

2.4. Modificaciones a la Ley Federal de Aviación USA

Luego de varias décadas de férreo control del acceso al mercado interno y de las tarifas aéreas, el Congreso de los Estados Unidos propuso y aprobó en 1978 una modificación de la Ley que se conoció como “Airline Federal Deregulation Act” con dicho instrumento se abrió el camino para la liberalización en la explotación de rutas internas, la libre fijación de tarifas y en consecuencia la eliminación de los subsidios a las empresas aéreas perdidosas. En 1979, surgió una segunda modificación conocida como el “Canon Hill Act”, impulsada por un senador del mismo apellido quien propuso que las nuevas políticas de liberación aplicadas al mercado interno se aplicaran también al transporte aéreo internacional, auspiciando la múltiple designación de empresas, el libre acceso al mercado y la eliminación de restricciones de capacidad y equipos en los bilaterales mantenidos por los Estados Unidos con terceros países. Se buscaba también la ampliación del número de aeropuertos a utilizar y una mayor libertad para la operación de vuelos charter.

En los años siguientes ambos instrumentos impactaron profundamente a la comunidad internacional y en especial a América Latina y el Caribe, región donde comenzó un período de cambios en los años 80.

2.5. Acuerdos multilaterales regionales

En la región conformada por Latinoamérica y el Caribe existen cuatro (4) acuerdos regionales: El de la Comunidad Andina de Naciones -CAN- (1991); el Acuerdo de Fortaleza (1996); el Acuerdo del CARICOM (1996); y el de la Asociación de Estados del Caribe (1994) el cual tiene además un Protocolo de incorporación de los Estados Miembros Asociados a la Cuenca del Caribe (2008); y el Acuerdo de Cielos Abiertos auspiciado recientemente por la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil –CLAC- (2011), apenas en proceso de ratificaciones o adhesiones. El más antiguo y el más dinámico ha sido el de la CAN, el cual creó un libre mercado aéreo entre los Estados miembros, consagrando derechos

de libre acceso con garantía de terceras, cuartas y quintas libertades en el transporte de pasajeros y carga dentro de la subregión, y con liberación unilateral de las quintas libertades extra sub regionales en materia de carga.

En la última modificación del sistema (Decisión 582 de 2004) se dio marcha atrás en cuanto al alcance de la liberalización de los vuelos charter de pasajeros, volviendo al esquema de Bermudas, donde estos sólo deben permitirse cuando no hay capacidad en el sistema regular y normalmente asociados a paquetes turísticos. A pesar de este retroceso se considera el acuerdo más liberal en toda la región.

El Acuerdo de Fortaleza de 1996, constituye el esfuerzo de MERCOSUR por mejorar la conectividad en la subregión; introdujo la libertad de acceso entre ciudades pares no servidas por ninguna línea aérea de los países miembros, y una especie de quinta libertad para el transporte de pasajeros que una misma línea aérea reembarca en la ciudad donde previamente los desembarcó, y que ahora se dirigen a otra ciudad del MERCOSUR, a la cual se tenga el derecho de volar en función de algún bilateral. Actualmente los países miembros hacen un esfuerzo por relanzarlo bajo un esquema más moderno, ya que en la práctica poco ha contribuido a mejorar la conectividad en la subregión. En la sub región del Caribe curiosamente coexisten dos acuerdos de transporte aéreo: el del CARICOM y el de la Asociación de Estados del Caribe -AEC-, este último promovió la incorporación de los países asociados que bordean la cuenca del Caribe, logrando así que Venezuela, Colombia, Panamá, Costa Rica y México suscribieran el mismo. Lamentablemente dichos convenios, aunque reflejan cierta flexibilización, ésta no ha sido suficiente para estimular un crecimiento de la red Caribe-América y mejorar la conectividad interna y externa de ambas. Actualmente la mayoría de las conexiones aéreas desde el Caribe hacia Centro y Sur América se hacen vía Miami o vía Puerto Rico, con dos o tres escalas, a veces con necesidad de pernoctar en las escalas o “*stop over*”. Desde hace varios años la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil -CLAC- ha venido promoviendo la integración y liberalización del transporte aéreo en la

región, y finalmente en noviembre de 2010 se concretó un Acuerdo de Cielos Abiertos al cual se integraron inicialmente República Dominicana, Uruguay y Chile, incorporándose Guatemala y Paraguay en mayo de 2011. Dicho organismo tiene esperanza que antes de finalizar el 2011 se hayan agregado al menos diez (10) Estados Latinoamericanos y Caribeños, lo cual contribuirá sensiblemente a mejorar el acceso al mercado de transporte aéreo y a la conectividad entre los mismos.

2.6. Acuerdos de cielos abiertos

Estos novedosos acuerdos nos retrotraen a la Conferencia de Chicago de 1944, ya que persiguen los mismos objetivos planteados por los Estados Unidos de América cuando solicitaban que “*La libre concurrencia*” fuese aceptada por los Estados Contratantes como la principal política de transporte aéreo internacional. En este tipo de acuerdos el intercambio de derechos de rutas, la capacidad y número de empresas designadas carecen generalmente de limitación, e incluso en los más liberales se incluye la cesión de *derechos de cabotaje*. Los mismos han venido proliferando en Latinoamérica, la mayoría de ellos promovidos por los Estados Unidos de América.

Ciertamente este tipo de convenio es el que más garantiza el libre acceso de las líneas aéreas al transporte internacional entre los países miembros, pero no necesariamente garantiza la conectividad entre sus ciudades principales, ya que, como analizaremos más adelante, la conectividad no sólo requiere de la facilidad del libre acceso, también requiere de otras condiciones económicas, técnicas y de mercado. En lo que va del siglo 21 se han negociado más de 150 nuevos Acuerdos de Cielos Abiertos ente Estados soberanos, o entre estos y Comunidades de Estados (Fuente OACI), de ellos 101 han sido firmados por USA (Fuente Departamento de Estado, USA).

En la región América Latina y Caribe encontramos un número importante de esta modalidad de convenios, Ej.: USA-Panamá (1997); USA-Aruba

(1998); Chile-USA (1999); República Dominicana-Chile (2009); República Dominicana-Panamá (2008); República Dominicana-México (2007), Chile-Panamá (2007); y recientemente en el 2011 Israel-Colombia, Paraguay-República Dominicana, Costa Rica-Brasil, USA-Brasil, Brasil-México, Brasil-Canadá, Colombia-USA y Costa Rica-Canadá; también está pendiente el refrendo de la ampliación del convenio entre Argentina y USA, el cual hasta ahora es sólo para aviones de carga, y se busca extenderlo a aviones de pasajeros.

2.7. Acuerdos horizontales

Son acuerdos entre dos Comunidades o Uniones de Estados, o entre un Estado soberano y una Comunidad o Unión de Estados, con el objeto de desarrollar servicios aéreos entre sus respectivos territorios. Europa ha sido el gran promotor de los mismos ya que surgen a partir de la aparición de la nueva directiva de la Unión Europea sobre negociación de convenios con terceros países, cuyo texto establece que la Unión Europea podrá negociar Acuerdos Horizontales entre esta y Estados no parte de la Unión, respetando, a través de mecanismos de coordinación, la soberanía de cada Estado, pero eventualmente sustituyéndolo cuando puedan afectarse los intereses de la Unión en materia de acceso al mercado, tarifas y capacidad. A pesar de su complejidad y modernidad, ya tenemos varios convenios de ese tipo firmados por países latinoamericanos con la Unión Europea: Chile, Uruguay, Paraguay, Panamá y Perú, los cuales, en el papel, garantizan un mayor acceso a los mercados latinoamericanos y europeos a las empresas pertenecientes a los Estados contratantes (Incluso no contratantes pero pertenecientes a países del mismo grupo de integración). Lamentablemente, tampoco estos acuerdos garantizan la conectividad entre Latinoamérica y el Caribe.

2.8. Alianzas estratégicas y acuerdos de códigos compartidos

Este tipo de acuerdos pertenecen a la esfera de los convenios comerciales entre líneas aéreas, sin embargo, es importante mencionarlos porque han

venido contribuyendo a mejorar el acceso al mercado de transporte aéreo a través de los mecanismos de códigos compartidos y de las integraciones estratégicas entre empresas latinoamericanas. Las Alianzas Estratégicas han unificado sistemas de reservación, condiciones de venta de boletos y programas de viajeros frecuentes; además han desarrollado, entre otros aspectos, el intercambio y el sub arrendamiento de aeronaves, y los códigos compartidos. Estos últimos han permitido a las líneas aéreas miembros de la alianza, ofrecer como propios los vuelos de los demás miembros de la alianza, sujeto a condiciones de asignación y administración de cupos (Allotment). En Latinoamérica tenemos algunas experiencias exitosas reflejadas en los Grupos LAN y TACA, los cuales han desarrollado un conjunto de empresas subsidiarias con las cuales mantienen una “*intranet*”, independientemente de los acuerdos de códigos compartidos entre 9 tales empresas y otras internacionales. Esas mismas empresas son hoy día protagonistas de importantes nuevas alianzas: LAN-TAM y AVIANCA-TACA, las cuales se erigirán como las más importantes de Latinoamérica y el Caribe. Sin duda, las nuevas conformaciones ayudarán a mejorar la conectividad en el área.

3. Acceso al mercado y conectividad vs. desarrollo del turismo y del comercio exterior

Las deficiencias en el acceso al mercado de pasajeros y carga, y en la conectividad aérea entre ciudades latinoamericanas y caribeñas, afectan fundamentalmente a las actividades económicas de turismo y comercio exterior. Los visitantes extranjeros siempre buscan fluidez en sus desplazamientos, y América Latina y el Caribe no ofrecen las facilidades de movilización que tiene Europa, Estados Unidos y Canadá. Por esa razón, el producto turístico multidestino no es de fácil comercialización en todas las sub-regiones americanas ya que movilizarse entre dos ciudades puede requerir de un mismo vuelo con más de dos escalas y de varios vuelos sucesivos con altos tiempos de espera en aeropuertos intermedios; además la insuficiencia de frecuencias y las inadecuadas conexiones hacia destinos nacionales, obliga en muchos casos a pernoctar para poder continuar hacia el destino final propuesto.

En materia de comercio exterior la afectación viene por la vía de escasez de capacidades de barriga y de servicios regulares que permitan la programación de los envíos de carga. Aunque un grupo de países latinoamericanos han liberado los servicios no regulares internacionales de carga, la mayoría de los cargadores se ven obligados a pagar los servicios indirectos que generalmente resultan más costosos por estar en manos de un oligopolio internacional que maneja su red internacional con servicios de encomiendas (courier) y carga, o a buscar alternativas más económicas a través del transporte multimodal o marítimo. Bien es sabido que el mercado de productos para ser transportados por vía aérea es restringido, ya que aparte de las cargas especiales, que son poco común, por vía aérea se envían perecederos, flores, mercancías delicadas, repuestos de urgencia, paquetería, mensajería y otros productos cuyo valor o necesidad justifique el pago del precio por peso/volumen en las aeronaves. Sin embargo, la existencia de una oferta superior a la demanda siempre presionará la disponibilidad de buenas tarifas en este mercado, por lo que lo deseable es que exista libre acceso que promueva mayor competencia entre empresas, y una razonable conectividad entre países y ciudades que permita mejorar las alternativas de ruta y los tiempos de transporte.

4. Aspectos generales que limitan el acceso al mercado. Problemas jurídicos, operacionales y de mercado

- a. *Políticas Públicas. Política de Transporte Aéreo de los Estados.*
Entendiendo por políticas públicas al conjunto de criterios fijados por un Estado o por el gobierno de turno, sobre cómo deben orientarse los diferentes sectores y actividades económicos de un país, nos encontramos que estas constituyen necesariamente uno de los factores que determinará la facilidad con la cual las líneas aéreas nacionales e internacionales podrán acceder al mercado de transporte de pasajeros y carga.

Existen las *políticas de Estado* que se encuentran en la Constitución y las leyes; asimismo existen las *políticas de*

gobierno que podrían o no convertirse en políticas de Estado. Los gobiernos de turno generalmente propician cambios en las políticas públicas, de allí que aquellos que andan buscando mayores beneficios y facilidades para el desenvolvimiento de la economía, propondrán apertura, liberación de sectores y competitividad.

Un gobierno puede definir en su plan estratégico la importancia para el país del desarrollo del comercio exterior y el turismo, y para ello procurar una ampliación de la oferta de transporte, una modernización de la misma, reestructuración de las redes domésticas de transporte aéreo haciendo énfasis en la conectividad de las redes regionales con las nacionales e internacionales; liberación del acceso al transporte aéreo de pasajeros y carga en los destinos nacionales e internacionales, revisión de los convenios bilaterales de transporte aéreo a fin de mejorar la dinámica y alcance de los mismos; promoción de acuerdos de cielos abiertos con países específicos, hacia destinos específicos en el territorio nacional, o con grupos de países o sub regiones geográficas de interés estratégico para el estado. En la definición de las políticas públicas en materia de transporte aéreo puede reflejarse la voluntad de un gobierno para mejorar la conectividad e impulsar el bienestar de los pasajeros, el turismo y el comercio exterior.

Generalmente el mayor problema para la definición de adecuadas políticas públicas en materia de transporte aéreo es la ignorancia y falta de asesoramiento de los actores responsables de proponerlas, pero otras razones como el proteccionismo mal entendido de las empresas del Estado o de las empresas de bandera nacional, hacen que no se avance en la modernización del sistema de transporte aéreo. Una de las políticas en la que deben producirse cambios importantes, es la referida a *la propiedad substancial y el control efectivo de las empresas de transporte aéreo*, ya que esta sigue siendo un obstáculo importante para el desarrollo de nuevas

empresas o la ampliación de las existentes, con participación de capital extranjero.

- b. *Convenios Internacionales válidamente suscritos.* Para muchos países los convenios bilaterales de transporte aéreo significan una camisa de fuerza que no les permite mejorar el acceso al mercado, sin embargo, la voluntad política reflejada en modernas políticas públicas de transporte aéreo, han permitido que un importante número de países hayan derribado los paradigmas de la restricción de capacidad, reciprocidad y proporcionalidad en el intercambio de derechos de transporte aéreo. Si no fuese así no tendríamos hoy Estados con nuevos convenios de cielos abiertos u horizontales, o no hubiese sido posible dar a luz las Decisiones 297 y 320, que hoy se integran en la 582 de la CAN, y que lograron liberar el acceso al mercado y optimizar la conectividad entre los países miembros. Pero también las restricciones que les impone un convenio multilateral pueden ser la excusa para negar más acceso al mercado o más conectividad. Es el caso del área del Caribe, donde los dos acuerdos multilaterales que allí coexisten lamentablemente no han contribuido a mejorar la conectividad, siendo este uno de los principales problemas de acercamiento a Latinoamérica. En el caso de los bilaterales tipo Bermuda, las trabas más importantes siguen siendo el tema de capacidad, reducido hoy día a una mera limitación de frecuencias diarias o semanales; el otorgamiento de quintas libertades, que requieren aprobación de los terceros Estados involucrados y el otorgamiento de un derecho recíproco para el Estado cedente; el otorgamiento de autorizaciones para servir nuevos destinos o nuevos aeropuertos, la ausencia de dinámica para sus modificaciones por la falta de voluntad política de los Estados contratantes. Es importante destacar que varios países del Caribe aún manejan sus relaciones internacionales a través de Estados europeos de los que fueron o aún son territorios de ultramar, por lo que los convenios bilaterales de transporte aéreo

existentes fueron firmados entre Estados Latinoamericanos y Estados de la hoy Unión Europea; sin embargo, en algunos casos como Aruba, Curazao, Bonaire y San Martín, el nuevo estatus de independencia o autonomía les permite negociar directamente los convenios de transporte aéreo, lo cual puede facilitar la mejora de conectividad con Latinoamérica.

- c. *Relaciones Internacionales.* El interés y estado de las relaciones internacionales se ha constituido en un factor determinante para lograr un mejor acceso al mercado en materia de transporte aéreo. Hemos comentado lo importante de los avances de la CAN en este sentido en momentos en que sus relaciones intrínsecas estaban en positiva efervescencia; así mismo observamos que los países de la Alianza Bolivariana para los pueblos de América -ALBA-, han incluido en su agenda mejorar la conectividad entre sus territorios, e incluso han propuesto la creación de una línea aérea para tales fines. Producto de las excelentes relaciones internacionales entre Venezuela y Brasil, se modificó en 2009 el Acuerdo Bilateral de Transporte Aéreo, obteniendo ambas partes derechos de quinta libertad que estuvieron vedados por más de 25 años. La voluntad política de varios de sus presidentes y la excelente relación internacional de Chile con diferentes Estados latinoamericanos, ha traído como fruto importantes convenios de cielos abiertos los cuales han aumentado significativamente la conectividad de este país con la región. Recientemente Colombia y Estados Unidos, aprovechando el marco de un nuevo tratado de libre comercio, firmaron un acuerdo de cielos abiertos que garantizará el libre acceso de las empresas aéreas de ambos países a sus respectivos territorios. Las relaciones diplomáticas de los Estados latinoamericanos con los países del Caribe han estado signadas por diferentes intereses que van desde las consideraciones geopolíticas las cuales incluyen ayuda a cambio de votos de apoyo en los organismos internacionales, a consideraciones comerciales a través de las cuales la sub región

es considerada un mercado importante para la colocación de productos e intercambio turístico.

- d. *Mercado de pasajeros y carga y factores de atracción.* Hasta ahora habíamos analizado algunas limitantes jurídicas y políticas que han obstaculizado el libre acceso al mercado y la conectividad aérea latinoamericana y caribeña; sin embargo, nos toca ahora comentar otro tipo de limitantes que subsisten aunque logremos derribar las barreras anteriores. La primera de ellas es *el mercado de pasajeros y carga*. El desarrollo de rutas aéreas que conecten internacionalmente o internamente a los países de la región pasa necesariamente por su sostenibilidad económica, y de no ser así tendríamos que acudir a los indeseables subsidios, los cuales sólo deben ser reservados para aquellas rutas internas que se puedan reputar como sociales por no contar con otras alternativas de transporte que les permitan conectarse a los centros neurálgicos en su país. Esto no quiere decir que en los denominados “*períodos de exploración de rutas nuevas*” las líneas aéreas no puedan ser ayudadas por el Estado o sus instituciones para lograr su estabilización, lo importante es que no se operen rutas a pérdidas o bajo estricto subsidio, ya que esto, en ambos casos, no será duradero. La conectividad debe lograrse integrando mercados, para lo que serán necesarios tres factores: ruta de interés para el mercado meta inicial (comerciantes, turistas y funcionarios); aeronaves adecuadas a la capacidad estimada inicial; y servicios aéreos en horarios útiles a los usuarios. Las empresas aéreas buscarán inmediatamente su punto de equilibrio operativo lo cual será imprescindible para el logro de la sostenibilidad. El mercado no existe *per se*, hay factores de atracción que los permiten identificar: Relación entre ciudades proveedoras y consumidoras; Centros de trabajo vs. Ciudades dormitorio; Centros de prestación de servicios vs. Centros de demanda de servicios; Ciudades de servicios gubernamentales vs. Personas

demandantes de servicios de gobierno; Destinos turísticos vs. Áreas de demanda turística; Centros de Producción Industrial vs. Áreas de demanda, etc.

Los estudios de mercado son a veces costosos, pero bien vale que los interesados en conocer los factores de atracción, las cifras de viajeros, y las posibilidades de conectividad los provean, los cofinancien o los auspicien, para que de esta forma, bajo la premisa del libre acceso, las líneas aéreas se interesen y arriesguen capital y tiempo. En el caso de la sub región caribeña se observa que hay poca carga de exportación por vía aérea, situación que es necesario tomar en cuenta a la hora de la planificación operacional del transporte internacional.

- e. *Infraestructura aeroportuaria.* Otra limitante técnica para lograr el acceso al mercado y la conectividad, es la infraestructura aeroportuaria, donde la ubicación, la longitud de pista, los servicios de navegación aérea, los servicios de apoyo a la seguridad de personas e instalaciones, las facilidades de las estructuras receptoras y la adecuada conectividad terrestre con las ciudades servidas, son evaluadas por las líneas aéreas y por las autoridades aeronáuticas antes de decidir o permisar cualquier nueva operación. Todavía encontramos en Latinoamérica y el Caribe aeródromos que por no cumplir con los requisitos elementales exigidos por la OACI, no pueden contar con operaciones de transporte aéreo de pasajeros o carga. Los Estados deben incluir en sus planes estratégicos de transporte cuales ciudades será necesario conectar por vía aérea y prever la infraestructura necesaria para este cometido.
- f. *Flota adecuada a los aeropuertos y/o mercados.* La necesidad de flota adecuada es una importante limitación. Como antes habíamos comentado, la escogencia de la aeronave a utilizar se hace inicialmente en función del mercado a servir, pero condicionado a las facilidades, longitud de pista y otras

limitaciones del aeropuerto a utilizar. Si hay libertad de tarifas y el mercado lo resiste, los operadores buscarán aeronaves de nueva generación adecuadas en capacidad técnica y de asientos. El costo de las aeronaves se ha disparado en la última década y la variedad de aviones adecuados a cada tipo de operación no es muy extensa, por lo que las decisiones sobre flota a utilizar son complejas. Las empresas denominadas de *low cost* operan bajo la premisa de un solo tipo de aeronaves, y las rutas, aeropuertos o mercados que no se adaptan al tipo de aeronave seleccionada, generalmente son descartados. En el Caribe el mercado de pasajeros que se mueve hacia o desde Latinoamérica ha sido en promedio pequeño, principalmente por la falta de facilidades de conexión, pero adicionalmente por las limitaciones de acceso al mercado y la utilización de aeronaves no adecuadas en capacidad.

- g. *Contratos de utilización de aeronaves.* Hoy día la tendencia en las líneas aéreas es utilizar flota en arrendamiento financiero, o bajo las modalidades de *dry lease* o *wet lease*, esto, entre otras razones, por las descargas fiscales que se aceptan en estos casos, y por razones de versatilidad logística y planificación estratégica. En menor escala el *intercambio de aeronaves* también es utilizado entre empresas bajo una misma alianza estratégica o pertenecientes a una figura de “mancomunidad de intereses”. Los complicados, largos y costosos procedimientos para el registro de un nuevo contrato de utilización de aeronave, y las imposiciones que algunos países hacen sobre el contenido de las cláusulas en los mismos, hacen poco atractivo el iniciar una operación hacia un destino cuyo mercado aún no es plenamente conocido. Así, que en la medida que los Estados faciliten la utilización de aeronaves bajo estas modalidades de contratación, eliminarán también una de las barreras para la toma de decisión por parte de la línea aérea interesada.
- h. *Tarifas.* El asunto de las tarifas no es una limitante en el desarrollo del tráfico internacional donde poco a poco se ha ido aplicando la

práctica de la *libertad tarifaria*, lo importante es que exista una sana competencia que propicie una autorregulación de las mismas en función de la diversidad y frecuencia de la oferta. Cuando hay poca oferta de servicios aéreos internacionales las tarifas suben y se hacen inaccesibles para buena parte de la población, por lo que hay que lograr, que en interés del usuario, estas mantengan una racionalidad que incentive el viaje y no lo limite sólo a algunos estratos socioeconómicos.

- i. *Slots*. En Latinoamérica y el Caribe todavía no estamos siendo afectados por el grave congestionamiento de los aeropuertos internacionales y la necesidad de fijar franjas horarias para el arribo y despacho de las aeronaves (*slots*). Pero hay que tener en cuenta que en la medida que liberemos el acceso al mercado esto se convertirá en una nueva limitante para las empresas aéreas, y para los propios países.
- j. *Facilitación del transporte aéreo internacional*. El Anexo 9 de la OACI, establece un conjunto de medidas que engloban dicha expresión; lamentablemente a partir de los acontecimientos de septiembre de 2001 en USA, los aspectos de facilitación han estado muy condicionados a la seguridad operacional y de personas e instalaciones. Ya en la segunda década del siglo 21 todavía hay muchas restricciones en Latinoamérica y el Caribe en materia de arribo a los aeropuertos, visas, requisitos aduaneros para pasajeros y carga, transporte terrestre desde y hacia las ciudades servidas, cambio de moneda, servicios de guardaequipaje en aeropuertos, requisitos de vacunas, etc. La liberación del acceso al mercado debe ir acompañada de una mejora en los aspectos precitados.
- k. *Tasas e Incentivos*. Por último, es necesario mencionar el tema de las tasas aeroportuarias (de aterrizaje, estacionamiento y de uso de la infraestructura) y de los incentivos. Las primeras han venido subiendo vertiginosamente lo cual crea un peso específico en los costos de operación de las empresas, los segundos, son

necesarios para atraer inversiones privadas en aeropuertos, servicios aeroportuarios, líneas aéreas, y renovación de flota. La magnitud y variedad de los incentivos también pueden motivar la toma de decisiones para la apertura de nuevas rutas, asimismo los Estados pueden otorgar estos para promover la apertura y mantenimiento de rutas sociales y comerciales.

5. Conclusiones: Estrategias para mejorar sustancialmente la conectividad

- a. *Sostenibilidad del Transporte Aéreo.* Para el desarrollo del transporte aéreo internacional es imperativo que se promueva y se comprenda la necesidad de que esta actividad sea sostenible ambiental, económica y socialmente. Esta debe ser la estrategia guía para mejorar el acceso al mercado y la conectividad, ya que se requieren empresas sanas y con capacidad de crecimiento. Mantener la operación de empresas aéreas a través de subsidios conduce a un indeseable proteccionismo que se convertirá en importante barrera para la viabilidad de estas.
- b. *Iniciativa de la CLAC para Latinoamérica y el Caribe.* El esfuerzo que ha venido realizando la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil -CLAC-, para el desarrollo de un amplio convenio de cielos abiertos en Latinoamérica y el Caribe, debe ser apoyado sin temores por todos los Estados de la región, ya que esta es una vía relativamente rápida para mejorar sustancialmente el acceso al mercado de transporte aéreo y la conectividad entre países y ciudades importantes. Los Estados que a través de esta vía manifiesten su voluntad política para el desarrollo del turismo, el comercio exterior y las relaciones internacionales en general, le estarán endosando a los gobiernos regionales, comunidades, cámaras de comercio, cámaras de turismo, y a las propias líneas aéreas, la tarea de estudiar y proponer los nuevos enlaces aéreos directos o indirectos en función del mercado y los factores de atracción. En el caso de la sub región caribeña, los Estados u países autónomos deberían propiciar una inmediata adhesión

a este convenio, y aquellos que aún no tienen autonomía por constituir territorios de ultramar de otros Estados, deben procurar que estos, busquen las vías adecuadas para integrarse al mismo.

- c. *Integración de Acuerdos Regionales existentes.* Sería un éxito para Sur América la inmediata integración del Acuerdo de Servicios Aéreo de la CAN y el Acuerdo de Fortaleza, copiando el esquema del Pacto Andino el cual ha sido probado como eficiente. Otra unificación estratégica sería la de los dos acuerdos aéreos existentes en el Caribe (CARICOM y Asociación de Estados del Caribe), cuya ejecución sería la antesala para proponer un Acuerdo de Transporte Aéreo para Latinoamérica y el Caribe. Esta integración se puede ir adelantando independientemente de los esfuerzos de la CLAC para un gran acuerdo de cielos abiertos.
- d. *Voluntad Política de los Gobiernos y Cambio de Actitud de las Autoridades Aeronáuticas.* Será clave para lograr una más amplia conectividad en el transporte aéreo en Latinoamérica y el Caribe, que los gobiernos den una señal importante en cuanto a la existencia de “voluntad política” para lograr los cambios necesarios que conduzcan a:
- Garantía de acceso al mercado para mejorar el transporte a pasajeros y carga.
 - Flexibilización de los Convenios Bilaterales existentes y suscripción de nuevos acuerdos entre Estados latinoamericanos y del Caribe, buscando liberar los derechos de quinta libertad.
 - “Adopción de “Acuerdos Administrativos” con aquellos Estados caribeños no autónomos.
 - Facilitación del uso de aeronaves bajo arrendamiento e intercambio. Desarrollo de políticas de competencia y complementación.
 - Reenfoco de la política de propiedad sustancial y control efectivo.

Asimismo, las Autoridades Aeronáuticas deben asumir el rol de “*Facilitadores*” del desarrollo sostenible del transporte aéreo nacional e internacional, lo cual es perfectamente compatible con la vigilancia permanente para garantizar la seguridad operacional, y la de personas e instalaciones.

- e. *Incentivos fiscales para propender el desarrollo del sistema.* Los programas de incentivos fiscales deben ser reales y efectivos; además deben enfocarse hacia los objetivos que plantea el mejoramiento del acceso al mercado, uno de los cuales es la optimización de la conectividad aérea entre ciudades, regiones o países. En este sentido debe orientar los mismos hacia los planes de: Desarrollo de nuevas rutas aéreas que mejoren la conectividad entre Latinoamérica y el Caribe. Desarrollo de rutas internacionales que favorezcan el turismo y/o el comercio exterior. Adquisición de flota adecuada a sistemas regionales o subregionales.
- f. *Programa de mejoras en los aeropuertos secundarios.* Los Estados interesados en mejorar su conectividad deben definir un plan que permita incorporar paulatinamente a los aeropuertos secundarios al tráfico comercial internacional, garantizando que los mismos cumplan con los requerimientos exigidos por OACI para tal fin.

Referencias

- “Commercial Aviation in Developing Countries”, IATA, Montreal, Canada, 1983.
- Mapelli, Enrique y Comes Roberto, *Convenios Multilaterales sobre Tráfico Aéreo*, Publicaciones IBERIA, Madrid, 1969.
- Mapelli, Enrique, *Cooperación e Integración Internacional en el transporte aéreo y algunas de sus fórmulas contractuales prácticas*, Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela, 1974.

Mendes de León, Pablo, *Cabotage in Air Transport Regulation*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 1992.

Ferreira, Enrique, *El dominio del aire bajo el imperio del derecho*. CEVETA-ATAC-AALA. Caracas, Venezuela, 2004.

“Estado de Situación del Transporte Aéreo en el marco de las negociaciones CAN-MERCOSUR”. CCAA-CAN, Reunión Bogotá, Colombia, Octubre, 1997.

Vásquez Rocha, Ernesto, *Estudios de Derecho Aeronáutico*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia, 2008.

Bracho, William, *Integración del Transporte Aéreo en Latino América*. ALADA-Bogotá, Colombia, 2008.

Cheng-Fui Lu, Angela. *International Airline Alliances*, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands, 2003.

Rodríguez-Campos, Sonia, *La liberalización del transporte aéreo: Alcance y Régimen Jurídico*. Marcial Pons, Madrid, España, 2005.

“Los Acuerdos de Códigos Compartidos”, ALADA, Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires, Argentina 1998.

“Notas de Estudio sobre Integración del Transporte Aéreo en Latinoamérica”. CLAC-GEPEJTA. Lima, Perú, 2010 y 2011.

Bracho William, *Propiedad sustancial y control efectivo en las empresas aéreas internacionales*, Tesis Grado, UCV, Caracas, 2004.

“Public International Air Transportation Law in the new era”. Wassenbergh, H.A. Kluwer-Deventer. The Netherlands, 1980.

www.icao.org Página web de la Organización de Aviación Civil Internacional -OACI-.

www.dot.gov y www.bts.gov. Páginas web del Departamento de Transporte (DOT) de los Estados Unidos y de la Oficina de Estadísticas de dicho ente.