

Cielos Abiertos para la Competitividad de Centroamérica

Mario Umaña

Octubre, 1998

CEN 202

Documento en Proceso. Escrito por Mario Umaña Investigador del CLACDS/ INCAE. Este trabajo busca estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, posibles opciones de abordaje de problemas y sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y de estrategias empresariales. No pretende prescribir modelos o políticas, ni se hacen responsables el o los autores ni el Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE de una incorrecta interpretación de su contenido, ni de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. El objetivo ulterior es acrecentar el nivel de discusión y análisis sobre la competitividad y el desarrollo sostenibles en la región centroamericana. El contenido es responsabilidad, bajo los términos de lo anterior, de CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del proyecto. Octubre, 1998.

TABLA DE CONTENIDO

CIELOS ABIERTOS PARA LA COMPETITIVIDAD DE CENTROAMERICA.....	1
1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 PASOS HACIA UNA POLÍTICA REGIONAL.....	1
1.2 DESCRIPCIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES.....	2
2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO.....	3
3. EL NUEVO PARADIGMA.....	5
4. OBJECIONES TRADICIONALES A LA APERTURA.....	8
5. LOS CONTRA-ARGUMENTOS.....	9
5.1 LA SOBERANÍA.....	9
5.2 EL TEMA DE LA PROPIEDAD.....	9
5.3 LA DEFENSA NACIONAL.....	9
5.4 ORGULLO NACIONAL.....	10
5.5 TERRITORIALIDAD.....	10
5.6 GENERACIÓN DE DIVISAS.....	10
5.7 GENERACIÓN DE EMPLEO.....	10
5.8 INDUSTRIA INCIPIENTE.....	11
5.9 DUMPING SOCIAL Y/O SUBVENCIONES.....	11
6. LA EVIDENCIA EN ALGUNOS PAÍSES.....	12
6.1 EMIRATOS ARABES UNIDOS.....	12
6.2 AUSTRALIA.....	12
6.3 SINGAPUR.....	12
6.4 MÉXICO.....	12
6.5 BRASIL.....	13
7. SITUACIÓN EN CENTROAMÉRICA.....	14
8. RECOMENDACIONES. PREPARÁNDONOS PARA UNA NUEVA ERA EN LA AVIACIÓN INTERNACIONAL.....	15
8.1 CIELOS ABIERTOS UNILATERALES E IRRESTRICOTOS.....	15
8.2 CIELOS ABIERTOS REGIONALES.....	15
8.3 CIELOS ABIERTOS MULTILATERALES.....	15
8.4 CIELOS ABIERTOS BILATERALES PERO AGRESIVOS.....	15

CIELOS ABIERTOS PARA LA COMPETITIVIDAD DE CENTROAMERICA¹

Elementos para una política regional de transporte aéreo²

1. INTRODUCCIÓN

Como parte del proceso de globalización en que están inmersas las economías centroamericanas, y en función de la necesidad de aumentar la competitividad de las empresas de la región, especialmente las pertenecientes al cluster de turismo³, es oportuno analizar en detalle los argumentos esgrimidos normalmente en contra de la liberalización de las políticas de transporte aéreo, con el fin de observar su racionalidad económica y social y, por ende, su sostenibilidad.

La finalidad del análisis es presentar la posición del INCAE sobre las políticas que afectan el transporte aéreo, identificar las causas de las limitaciones y restricciones que existen en el ámbito regional, y estudiar posibles alternativas de política que sirvan de fundamento para recomendar las bases de una eventual política común en esta aérea.

Como parte de los esfuerzos de la Agenda Centroamericana para el Siglo XXI, el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del INCAE desea colaborar con los gobiernos de Centro América en el tratamiento técnico de este tema, siguiendo el mandato de los Presidentes para establecer un marco más libre para el desarrollo del transporte aéreo y la promoción del turismo.⁴

1.1 Pasos hacia una Política Regional

Los Ministerios de Transporte y Turismo de la región han venido participando en diálogos regionales (algunos de ellos con el sector privado) en aras de formular políticas comunes. El primero de ellos fue el foro de alto nivel Aviación para el Turismo, celebrado en el mes de noviembre de 1996 en Tegucigalpa, Honduras, con la participación de Ministros y

¹ "Este trabajo busca estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, posibles alternativas de abordaje de problemas y sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y de estrategias empresariales. No pretende prescribir ni se hacen responsables el o los autores ni el Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE acerca de una incorrecta interpretación de su contenido, de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. El objetivo ulterior es elevar el nivel de discusión y análisis sobre la competitividad y el desarrollo sostenibles en la región centroamericana. El contenido es responsabilidad, bajo los términos del texto anterior, de CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del proyecto".

² Preparado por Mario A. Umaña Gerente del Proyecto de Infraestructura de Transportes del CLACDS

³ Todos los diagnósticos nacionales realizados por el CLACDS de INCAE sobre la situación del Cluster de Turismo en Centroamérica indican que el status quo en materia de transporte aéreo regional es una de las mayores limitaciones al crecimiento y la competitividad del sector, a pesar de ser este uno de los clusters con mayor potencial de competir mundialmente.

⁴ Declaración de Política para Promover el Turismo, Montelimar II y programa de Acción Regional para el Desarrollo del Turismo. 9 de mayo de 1996. Esta declaración fue adoptada por el Consejo Centroamericano de Turismo, la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica y el SICA, según reunión en San José el 12 de junio de 1997.

Viceministros de Transporte, Directores de Aeronáutica Civil, Presidentes de Líneas Aéreas Nacionales, Presidentes de las Cámaras de Turismo, el Consejo Centroamericano de Turismo, SITCA y SIECA.

Una de las recomendaciones principales del foro fue la adopción de una política multilateral que propicie la liberalización del transporte aéreo comercial. Además, se recomendó la firma de un tratado bilateral con los Estados Unidos, el cual fue posteriormente suscrito durante la visita del Presidente Clinton a Centroamérica en 1997.

El segundo de ellos fue el Seminario sobre Políticas de Transporte Aéreo, celebrado por el BID con la colaboración del INCAE en Antigua, Guatemala, en el mes de setiembre de 1997. A este foro acudieron expertos mundiales en el tema, así como las principales autoridades del sector en la región. Las recomendaciones generales estuvieron también enmarcadas hacia una mayor apertura de cielos, con la posición firme del Gobierno de El Salvador de hacerlo a través de acuerdos bilaterales con concesiones recíprocas. No fue posible, sin embargo, lograr las bases para un acuerdo regional compatible con los objetivos de la integración económica centroamericana y con la recomendación del Foro anterior.

1.2 Descripción de las Políticas Nacionales

La mayoría de los países de la región avanzan individualmente hacia regímenes de mayor apertura. Guatemala adoptó legislación que abre unilateralmente su mercado; Honduras está en el proceso de pasar legislación en ese mismo sentido; Nicaragua está en proceso de redacción del nuevo Código de Aeronáutica Civil donde esperan establecer las bases de su política de transporte aéreo. , aunque se prevé la continuación de la política vigente de apertura a través de mecanismos bilaterales. Costa Rica ha manifestado interés por moverse hacia un sistema más abierto, aunque habrá que esperar las decisiones del nuevo gobierno a partir de mayo de 1998. El Salvador desea mantener su política actual de apertura a través de tratados bilaterales con concesiones recíprocas.

Todos los países del istmo firmaron acuerdos bilaterales con los estados Unidos en 1997.

2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO

La historia del transporte aéreo ha estado dominada por una mezcla de nacionalismo, mercantilismo y optimismo ilusorio. Nacionalismo, porque basa la protección en la existencia de líneas aéreas de bandera nacional; mercantilismo, porque al igual que en el comercio de bienes, la apertura de los demás es buena pero no lo es la propia; y optimismo ilusorio porque se creía que los Estados iban a mantener un equilibrio entre sus políticas nacionales de desarrollo y el impulso a la industria nacional de aviación.

En la actualidad, las rutas y los precios continúan dominadas (y restringidas) por una compleja red de acuerdos bilaterales. La regulación de esta maraña se base, sin embargo, en una axioma muy simple: , todo en la aviación internacional es prohibido a menos que sea expresamente permitido. La industria tecnológicamente más sofisticada del mundo es manejada con las practicas del siglo XIX, recurriendo a rondas de negociación diplomática suma *cero* para decidir donde volar, conque frecuencia, con cuantos pasajeros y a que precio. Ninguna otra industria moderna transnacional posee esta estructura conservadora. Podríamos decir que la situación no es sostenible y que desde hace algunos años, estamos al borde de una implosión del sistema.

Las bases de esta conducta histórica quedaron establecidas a partir de la Conferencia de Chicago de 1944, aún después del fallido Acuerdo Internacional de Transporte Aéreo, (uno de los cinco acuerdos adoptados en la Conferencia), donde la oportunidad para crear un sistema multilateral en el transporte aéreo se perdió al no ser ratificado por un número suficiente de países, a pesar de haberse creado la Organización de Aviación Civil Internacional OACI. Ese acuerdo contemplaba un intercambio multilateral de derechos a través del establecimiento de las llamadas Cinco Libertades del Aire⁵. Las primeras dos no implican derechos de trafico y fueron incorporadas al Acuerdo Internacional de Servicios de Transito Aéreo, ratificado posteriormente por un centenar de países y de amplia aplicación en la aviación internacional. Las otras tres libertades son utilizadas por los países como instrumento de negociación bilateral.

Durante los primeros 35 años del sistema de Chicago, el transporte aéreo internacional se caracterizó por un manejo bilateral de las negociaciones, con un marcado proteccionismo de las líneas aéreas nacionales, la mayoría de propiedad estatal. El marco legal de los vuelos internacionales fueron los ASAS (Air Service Agreements), bajo los modelos del Acuerdo Bermudas I en los primeros años y Bermudas II en los años 70, según los cuales los países se canjeaban concesiones de manera bilateral y recíproca. La aparición de la sexta, séptima, octava y novena libertades⁶ vino a complicar el panorama unos años después.

⁵ 1era libertad: Consiste en el privilegio de volar a través del territorio de otro país sin aterrizar.

2da libertad: Consiste en el privilegio de aterrizar con propósitos no relacionados al trafico

3era libertad: Consiste en el privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga embarcados en el país cuya nacionalidad tiene el avión.

4ta libertad: Consiste en el privilegio de embarcar pasajeros correo y carga destinados al territorio del país cuya nacionalidad tiene el avión.

5ta libertad: Consiste en el privilegio de embarcar pasajeros, correo y carga, destinados al territorio de cualquier otro país contratante (involucra a un tercer país que también tiene permiso de hacer vuelos al país de destino final), y el privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga procedentes de dicho territorio

⁶ 6ta libertad: Consiste en el privilegio para realizar trafico entre el país de origen y otro país, pasando por un país intermedio, con el cual ya existía un acuerdo sobre los derechos de trafico de la 3era y 4ta libertades.

Estos acuerdos regulan rutas, designación, propiedad, capacidad y tarifas. El tema de las rutas tiene que ver con los derechos nacionales o libertades negociadas. La designación se refiere al derecho de conceder licencias, pudiendo ser únicas o múltiples. La propiedad y control esta relacionada con la nacionalidad de los propietarios y administradores de las líneas y el porcentaje de extranjeros permitido. La regulación de la capacidad parte del supuesto de que cada país tiene un derecho a un trato imparcial y de igualdad de oportunidades. Algunos países han interpretado esto como un derecho a manejar la mitad de la capacidad y transportar la mitad del tráfico entre los dos países. Como esta meta es poco menos que imposible para los países con líneas pequeñas, se procede a establecerse un sistema de compensaciones, donde el transportista con más capacidad indemniza al pequeño⁷.

Finalmente, la regulación de tarifas infiere un control estatal para los precios. No obstante, y desde el acuerdo de las Bermudas de 1946 (Entre EE.UU. y el Reino Unido), esta potestad se ha delegado en las líneas y en IATA. Vale mencionar que en el caso de la mayoría de los países centroamericanos, la fijación de las tarifas de las rutas intraregionales se establece con base en un procedimiento interno de audiencias donde la posición de la línea nacional tiene un gran peso.

7a libertad: tráfico bajo la 6ta libertad sin una parada de tránsito en el país casa.

8a y 9a libertades: tiene que ver con el privilegio de brindar servicio de cabotaje en otro país.

⁷ Sistema de pagos cruzados conocido como "revenue pooling".

3. EL NUEVO PARADIGMA

En 1978, Estados Unidos inicia un proceso de desregulación de su aviación doméstica el cual se convertiría en el primer paso hacia una transformación radical de la industria, cuyos efectos todavía percibimos. Como producto de este proceso, las tarifas aéreas se redujeron a un tercio en el mercado interno de ese país. En los años 80, este mismo proceso se repitió en Canadá, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. Más recientemente, la Unión Europea puso a funcionar el llamado Tercer Paquete de Liberalización, efectivo desde el 1 de abril de 1994 y según el cual los países de la Unión se intercambian derechos de Trato Nacional, es decir, cualquier línea Europea puede servir a cualquier país de la Unión, independientemente de su país de origen. Salvo algunas salvaguardias, se eliminaron todas las restricciones al tráfico doméstico e internacional dentro de los Estados de la Unión, y todas las limitaciones de capacidad, precio y propiedad nacional. Este es, sin duda, el primer ejemplo de un sistema que trasciende el bilateralismo del modelo de Chicago.

Una comisión presidencial del gobierno de Estados Unidos recomendó desde 1993 el reemplazo de la política bilateral por un enfoque multilateral. La Unión Europea, por su parte, nombró en la misma fecha una comisión de Notables que produjo los mismos resultados, materializados a partir del Tercer Paquete.

No obstante, el mecanismo para alcanzar el multilateralismo en el sistema de aviación todavía no está claro. Las únicas medidas concretas que tomó los Estados Unidos han sido aumentar el porcentaje de propiedad extranjera sobre las líneas nacionales, -cerca de los estándares europeos-, y empujar una nueva generación de acuerdos bilaterales procompetitivos, como forma de impulsar el multilateralismo. Esto no es otra cosa que empujar el sistema bilateral de Chicago hasta su punto de máxima tolerancia. Los nuevos tratados ofrecen una interpretación liberal de cada uno de los puntos claves de negociación tradicionales. Por ejemplo, se ha incorporado el concepto de puerta irrestricta, según la cual se otorga acceso a todas las ciudades y aeropuertos de la nación a cambio de un trato similar.

En cuanto a selección de rutas se ha estado otorgando invariablemente Quintas Libertades. La capacidad (frecuencia de vuelos) es irrestricta y la designación abierta e ilimitada para cada parte. En materia de tarifas solo existe la obligación de registrarlas. Finalmente se han liberalizado los acuerdos para vuelos "chárteres", el régimen de carga, conversión de moneda, códigos compartidos, manejo terrestre de las aeronaves en los aeropuertos, operaciones no discriminatorias y acceso a sistemas computarizados de reservaciones, y acceso no discriminatorio a los puentes de salida en los aeropuertos.

El premio ofrecido por los Estados Unidos para impulsar su política de bilateralismo abierto ha sido la concesión de inmunidades antimonopolio (antitrust immunities) mediante las cuales las líneas que hagan alianzas bajo un bilateral no podrán ser investigadas por comportamiento anticompetitivo. Esta conducta puede ser peligrosa para los consumidores finales ya que otorga beneficios no recomendables a las grandes familias de aerolíneas. La medicina, en este caso, podría ser peor que la enfermedad.

Las zonas de integración comercial más importantes como el NAFTA y el Pacto Andino avanzan hacia acuerdos similares. MERCOSUR y Chile iniciaran pláticas al respecto a principios de este año.

Estados Unidos ha suscrito en los últimos 5 años 23 acuerdos bilaterales, incluyendo a varias naciones europeas, asiáticas y latinoamericanas. Se trabaja en la fase final de un acuerdo con el Reino Unido y con Japón. Una vez logrado esto, el 60% del mercado estará desregulado o bajo un régimen de cielos abiertos.

El abanico de escenarios dentro de esta tendencia de apertura se cierra con algunos países que tienen un mercado de transporte aéreo relativamente pequeño para proteger, y que han optado por abrirse unilateralmente. Entre ellos se encuentra Singapur, Emiratos Arabes Unidos y Guatemala.

A pesar de que el bilateralismo continua, la tendencia hacia mayores niveles de liberalización es un hecho irrefutable. Si agregamos a esto, la privatización y posterior transnacionalización de la propiedad de las líneas, los cambios en la estructura de la industria hacia una marcada concentración en menos de 10 familias de empresas de transporte aéreo y los avances en la liberalización de los servicios en el marco de la OMC, podríamos vaticinar un sistema relativamente liberalizado para los próximos 5 años.

Este sistema podría crearse a partir de un acuerdo marco plurilateral entre la Unión Europea y los Estados Unidos, abierto a otras zonas de integración bajo los siguientes principios:

- El final del comercio administrado. Todas las líneas competirán en igualdad de condiciones, con libertad de acceder mercados, poner tarifas y determinar frecuencia de los servicios independientemente de su afiliación nacional o porcentaje de propiedad pública. A cada aerolínea, le pertenecerá el mercado que pueda atraer y construir, en lugar de obtenerlo por medio de algún gobierno a través de la diplomacia.
- El final del cabotaje. Se le autorizaría a cualquier línea los servicios de cabotaje, sin restricciones a priori de capacidad o frecuencia de los servicios. Podrían imponerse salvaguardas en casos de aeropuertos muy congestionados.
- El final del principio de nacionalidad. Se establecería el derecho de establecimiento de operaciones nuevas o subsidiarias independientemente de la nacionalidad.
- El final de los protocolos para aprobar tarifas. Se eliminaría todos los procedimientos gubernamentales para aprobar las tarifas. Las líneas podrán fijarlas a discreción de acuerdo a las condiciones del mercado sujetas solo a una vigilancia para evitar precios predatorios o ruinosos. Las líneas no podrán coordinar sus estructuras tarifarias.
- La creación de un organismo supranacional de regulación de la competencia que puede armonizar la legislación antimonopolio de los países y supervise las alianzas, las adquisiciones y fusiones.

- El final de los subsidios públicos. Todos los subsidios serán declarados ilegales
- Regulación del manejo de puentes en los aeropuertos para evitar tratos discriminatorios.
- Una estrategia para terceros países fuera del plurilateral. Es claro que hay que establecer un mecanismo de transición para manejar los bilaterales que los miembros del plurilateral poseen en la actualidad.

4. OBJECIONES TRADICIONALES A LA APERTURA

En términos generales, y a pesar de la clara tendencia hacia la desregulación y la competitividad en los mercados de transporte aéreo, se ha argumentado a favor del proteccionismo y de las prácticas restrictivas:

⇒ Razones políticas basadas en el principio de soberanía nacional:

- La liberalización atenta contra la soberanía nacional del espacio aéreo consagrado en la Convención de Chicago de 1944 art. 1. Los argumentos detrás del concepto son asegurar la estabilidad financiera, la seguridad operacional, la regularidad y continuidad de los servicios.
- No se puede dejar en manos de compañías aéreas extranjeras el suministro de servicios esenciales.
- Una industria aérea bien establecida puede aportar una contribución a la defensa nacional.
- El prestigio del país se incrementa con una línea de bandera nacional.
- Los países grandes en términos de aviación continúan siendo proteccionistas.

⇒ Razones económicas:

- Todo país tiene derecho a participar de los beneficios del transporte desde su territorio.
- Generación de divisas.
- Generación de empleo en alta tecnología.
- Industria incipiente que requiere protección.
- Existe competencia desleal por dumping social o subvenciones.

5. LOS CONTRA-ARGUMENTOS

5.1 La Soberanía

Aunque la base del sistema actual tiene sus raíces en el art. 1 de la Convención de Chicago, lo cierto es que el tema de la soberanía ha venido perdiendo terreno en un mundo cada vez más interdependiente, social, política y económicamente. La apertura de fronteras que estamos presenciando en el comercio de bienes y de servicios ha producido una nueva lectura sobre el concepto de soberanía nacional. La idea misma de la globalización implica un cambio de paradigma. Los países han comprendido que es necesario ceder potestades a cambio de poder competir en el mercado global. Finalmente, es impensable que países que por diversas circunstancias no han podido desarrollar una industria competitiva, vengan a sacrificar a sus ciudadanos y al desarrollo de otras industrias con altas tarifas y deficiente calidad de servicio. La soberanía nacional tiene que ver más con la posibilidad de un pueblo de tener acceso al desarrollo y no con la defensa de lo que no está en capacidad de explotar eficientemente en términos económicos. La nueva regulación Europea ha comenzado a derribar la concepción vigente de espacio aéreo soberano. Los conceptos subyacentes de estabilidad financiera, seguridad operacional, regularidad y continuidad, pueden y deben ser alcanzados bajo un esquema de apertura.

5.2 El Tema de la Propiedad

Aunque este ha sido uno de los pilares del status quo, (especialmente antes de los procesos de privatización) lo cierto es que la mayoría de las empresas de aviación, al igual que muchas de las empresas que comercian bienes y servicios regional y, o globalmente, son transnacionales. Es decir, la propiedad de las acciones está en manos de personas de distintas nacionalidades. Para 1993⁸, ya existían al menos 27 líneas aéreas con significativa participación extranjera en su accionario. A pesar de las restricciones existentes en torno a la propiedad extranjera en muchos países, la tendencia es hacia la eliminación gradual de este requisito, especialmente en países que forman parte de un proceso de integración comercial y económica. De continuar sosteniendo este argumento, se podría caer en el absurdo de proteger propiedad accionaria extranjera de activos con bandera nacional. El concepto de línea bandera está desapareciendo.

5.3 La Defensa Nacional

En un mundo de empresas de aviación en manos privadas y de capital transnacional, no es sostenible el argumento de proteger las líneas de bandera como un seguro en casos en donde intervenga la seguridad nacional. El sistema internacional de derecho provee mejores mecanismos de defensa que el proteccionismo a la aviación nacional.

⁸ Ver Grupo de Vigilancia Reguladora de Aviación de IATA. Quinto informe. Ginebra 1993.

5.4 Orgullo Nacional

Como se mencionó anteriormente, el concepto de líneas de bandera nacional y la lealtad hacia ellas está desapareciendo. La desregulación y la promoción de eficiencias en el mercado han provocado un cisma en las bases del sistema. Mercados como el corredor EE.UU-Sur América, con más de 25 líneas -de al menos 12 países- atendiéndolo, está dominado en un 50% por 2 líneas norteamericanas (American y United).

Los países no deberían basar su orgullo en un concepto que esta desapareciendo.

5.5 Territorialidad

Si bien es cierto que todo país tiene derecho a explotar la aviación en su territorio, lo cierto es que el último bastión del proteccionismo, sea las políticas de cabotaje interno, está empezando a desaparecer con la instalación y consolidación de zonas de integración económicas como lo mencionamos para la Unión Europea.

Por otra parte, este derecho es muy difícil de ejercer en aquellos países que no poseen líneas o que poseyéndolas, su capital y control está en personas de otras nacionalidades. Aquí cobra fuerza la idea de la apertura unilateral como lo observado en Guatemala para países sin interés comercial en la aviación.

5.6 Generación de Divisas

Aún suponiendo que la propiedad y control de las líneas son absolutamente nacionales y que no habría repatriación de utilidades hacia la sede de los intereses de los propietarios, la aviación es una industria que genera para la mayoría de los países egresos de divisas importantes. En pocos años, todos los equipos serán comprados en Seattle (Boing) o en Toulouse (Airbus). Los repuestos, los equipos de ayuda a la navegación, los equipos en los aeropuertos, etc., representan una salida importante en relación con los ingresos brutos.

Por el contrario, un país podría compensar esa relación de ingresos y egresos de moneda dura mediante la liberalización de su mercado de transporte aéreo, propiciando un aumento en el número de asientos y en el turismo en general que genere más divisas.

5.7 Generación de Empleo

La generación de empleo de una línea aérea nacional no puede ser comparable a la generación de empleo de otras actividades como el turismo, el cual, como mencionamos anteriormente, en Centroamérica tiene posibilidades de competir globalmente. No es el mismo caso para la aviación. Un Boing 747 cuesta aproximadamente U.S \$ 150 MM de dólares y produce 400 empleos totales. Una inversión directa por la misma suma en hoteles daría empleo a 3.750 personas.

5.8 Industria Incipiente

Una industria regional con mas de 50 años de existencia no podría catalogarse como incipiente. La realidad es que la supervivencia a corto plazo de las líneas o grupos de líneas regionales depende de su habilidad en hacer alianzas (como lo han hecho en la actualidad) con algunos de las mega familias de transportistas aéreos, aunque probablemente esto no sea suficiente. En un mercado agresivo, de fusiones, adquisiciones etc., no esta clara la capacidad para perpetuar alianzas de código compartido. Por otra parte, existe evidencia de empresas pequeñas y medianas que han podido sobrevivir a la competencia⁹ tratando de especializarse en un nicho particular, ofreciendo un producto diferenciado o como tributarios a los mega carriers.

5.9 Dumping Social y/o Subvenciones

No parece que las líneas locales sufran de competencia por dumping social o mano de obra barata. Otros competidores podrían sostener el argumento al contrario. Sí pueden estar compitiendo contra subvenciones, especialmente en el caso de las líneas que están aun en manos del Estado. Aunque esta situación no es sostenible por mucho tiempo, al igual que con muchos de los subsidios, la forma de enfrentar el comercio desleal no es cerrando el acceso al mercado local, sino haciendo uso de normas antimonopólicas domésticas, imponiendo derechos compensatorios e impulsando la liberalización aérea en el ámbito multilateral. Los problemas de competencia desleal suelen solucionarse con mas competencia.

⁹ Ver el caso de Emiratos comentado en el punto 6 infra.

6. LA EVIDENCIA EN ALGUNOS PAÍSES

6.1 Emiratos Arabes Unidos

Desde la adopción de su política unilateral de cielos abiertos en 1992, 92 líneas aéreas sirven el mercado del reino. A pesar de la enorme competencia, la línea nacional no es protegida por el gobierno, aun siquiera para negociar garantías bancarias. Ha doblado su tamaño cada 3 años desde su fundación con ganancias registradas en cada periodo.

6.2 Australia

Las decisiones recientes del gobierno de Australia en el sentido de liberalizar el transporte aéreo están basadas en forma explícita en las ganancias potenciales de la expansión del turismo versus los beneficios de la protección a la compañía aérea nacional. Se desregularon los vuelos domésticos y se incentivó la competencia en los internacionales bajo una política de multidesignación. El turismo ya es el mayor productor de divisas en Australia esperando que el número de turistas se triplique en la década 1991-2000.

6.3 Singapur

Adoptó una política de apertura unilateral e irrestricta basada en el poco espacio que tenía que proteger y las enormes ganancias para la economía que podía explotar con el aumento de los vuelos. Singapur ocupa el lugar número 22 entre los principales 50 destinos turísticos del mundo con 6.6 millones de llegadas de turistas internacionales, para una participación del 1.11% del total de llegadas en el ámbito global.¹⁰

6.4 México

A enfocado su apertura en la suscripción de acuerdos bilaterales de corte liberal, especialmente con los Estados Unidos. El primero de ellos en 1988 fue un hito en el proceso de liberalización mundial. El segundo del año 91 ha sido interpretado como un paso hacia adelante en la apertura. A pesar de ello, las compañías mexicanas han mantenido con éxito una buena cuota de tráfico. México se mantiene de primero en América Latina en llegadas de turistas internacionales con 21.4 millones en 1996¹¹.

¹⁰ Organización Mundial del Turismo. Tendencias de los Mercados Turísticos. Mundo 1985-1996. Madrid, España pág 37.

¹¹ Ibid, pág 66

6.5 Brasil

Ha mantenido políticas restrictivas y proteccionistas aún en contra de los objetivos de MERCOSUR. El número de visitantes disminuyó un 44% entre 1986 y 1990.¹² Si bien la situación de deterioro se ha reducido en la década de los 90, Brasil mantiene un número de ingreso de turistas internacionales muy bajo (sólo 2.1 millones en 1996), incluso por debajo de países mucho más pequeños como Uruguay. En el ámbito mundial, Brasil se encontraba en el lugar 35, cayendo al lugar 52 en el 90 y al 45 en el 96.¹³

¹² Organización Mundial del Turismo. Políticas de Aviación y de Turismo. 1995. Pág 78

¹³ Organización Mundial del Turismo. Op cit nota 8 supra. P. 37.

7. SITUACIÓN EN CENTROAMÉRICA

Centro América carece de un acuerdo intraregional de cielos abiertos y de una política común sobre el tratamiento del transporte aéreo frente a terceros, a pesar de 35 años del proceso de integración económica.

Existen al menos 42 rutas entre las capitales y principales ciudades, con un mínimo de 5 vuelos diarios y un máximo de 12 cada una. dominadas por el Grupo TACA, con alguna competencia de COPA, Mexicana, United, Mayan World. Las tarifas son altas en función de varios factores como la poca competencia, y el mecanismo de aprobación de las mismas, donde las líneas de "bandera nacional" normalmente pueden objetar la fijación que se haga. Por otra parte, salvo el caso del Costa Rica, donde las líneas tienen exoneración de impuestos para el combustible, las líneas pagan un sobreprecio que es trasladado al costo final de los boletos. El servicio, en términos generales, se ha deteriorado. Los vuelos se sobrevenden, se atrasan en su itinerario frecuentemente.

8. RECOMENDACIONES. PREPARÁNDONOS PARA UNA NUEVA ERA EN LA AVIACIÓN INTERNACIONAL

8.1 Cielos Abiertos Unilaterales e Irrestringidos

Es la opción más pro-apertura, ensayada con gran éxito por países pequeños sin línea aérea nacional . Guatemala ya dió ese paso en Centroamérica y pronto verá los resultados positivos.

8.2 Cielos Abiertos Regionales

Es el primer paso a seguir como región. El proceso de integración centroamericano justifica al menos avanzar en un apertura intra-regional concebida como cabotaje centroamericano. La liberalización del mercado de servicios es una de las consecuencias del proceso de profundización del Mercado Común y facilita la adopción de una política homogénea hacia afuera.

8.3 Cielos Abiertos Multilaterales

Podría pensarse en la adopción de un régimen de apertura regional o continental, o buscar este objetivo dentro de OMC.

8.4 Cielos Abiertos Bilaterales pero Agresivos

Es un poco el status quo actual aunque requiere una política agresiva de firma de convenios bilaterales con otros países fuera de la región.