

EFFECTOS DE LA POLITICA DE DESREGLAMENTACION DEL TRANSPORTE AEREO DE LOS ESTADOS UNIDOS EN IBEROAMERICA +

Ernesto Vásquez Rocha *.

1 — Introducción

El movimiento hacia la liberalización del transporte aéreo en los Estados Unidos que se inició políticamente en 1.975 a instancias del Senador Kennedy y que culminó legislativamente en el campo interno el 20 de octubre de 1.978 con la "Airline Deregulation Act" e internacionalmente el 19 de febrero de 1.980 con la "US International Air Transportation Act", rectifica el concepto político —económico afianzado casi universalmente a raíz del fracaso durante la Conferencia de Chicago de 1.944 de la tesis estadinense de los cielos abiertos, pues desde entonces se consideró que, por el contrario, la aviación comercial es un servicio público esencial que por lo mismo debe ser cuidadosamente reglamentado en sus múltiples aspectos. La "desregulación" predica que el transporte aéreo comercial debe ser tratado como cualquier otra actividad económica, esto es, dentro del concepto puramente liberal de la autonomía privada, con la única limitación de una posible intervención estatal para evitar la competencia ruinosa y la formación de monopolios, aunque desde luego conservando la presencia del Estado para los aspectos técnicos referentes a los estándares de seguridad del equipo, del personal y de la navegación aérea.

Con esa base ideológica se intentó entonces romper tanto los esquemas tradicionales de reglamentación oficial sobre capacidad, rutas y servicios, como las cortapisas de índole privada, constituidas fundamentalmente por el mecanismo de negociación y proposición de tarifas y de distribución del producto a través de los agentes de viajes acreditados, que tradicionalmente había desempeñado IATA. Así, un esquema de más de 30 años de intervención estatal y de acuerdos gubernamentales e industriales de tipo multilateral y bilateral se vió profundamente amenazado. Dada

(+) Ponencia presentada en las XVII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, Río de Janeiro, Septiembre de 1987.

Doctor en Derecho. Director Ejecutivo de AITAL.

la enorme importancia del transporte aéreo de los Estados Unidos en el mundo entero, es fácil comprender la alarma y la preocupación con que estas iniciativas fueron recibidas. Según las nuevas normas y políticas adoptadas por los Estados Unidos, una compañía organizada para el transporte aéreo tiene el derecho de obtener cualquier ruta nacional e internacional, o sea lo que se denominó la libertad de acceso, tiene igualmente el derecho de establecer el número de frecuencias en el equipo y con los itinerarios que deseara según las condiciones económicas de cada mercado para poder competir libremente y tiene, además, casi absoluta libertad tarifaria. Sobre las tarifas solamente se establecieron en 1.980 estándares basados en costos promedios revisables periódicamente, principalmente el "Standard Foreign Fare Level" (SF-FL) dentro del cual las compañías pueden moverse libremente con un gran espectro de permisibilidad (5% hacia arriba o 50% hacia abajo), con el objeto, desde luego un poco teórico, de evitar la competencia ruinosa.

Pero, a diferencia de otros países que habían adoptado casi simultáneamente políticas semejantes y de la misma inspiración liberal, como es el caso extraordinario de Chile en nuestra región con la ley sobre cielos abiertos de mayo de 1.979, la política de los Estados Unidos adoptó desde el primer momento una clara orientación internacional para obtener, como en el campo interno, una auténtica libertad de concurrencia entre los transportadores de los Estados Unidos y los transportadores extranjeros que, según la doctrina liberal, beneficiaría directamente a los usuarios, al permitirles disponer de una mayor gama de oferta de servicios y de mejores tarifas dentro de las leyes naturales del mercado.

2 — *La proyección internacional de la "desregulación".*

Esa política se perfiló en las siguientes direcciones:

- a) La búsqueda de un consenso en el mundo sobre la necesidad de liberalizar los servicios y los mercados aéreos. Fué así como desde mucho antes de la expedición de las leyes citadas al comienzo, estos "apóstoles de la libertad" del CAB y del Departamento de Estado se dedicaron a un peregrinaje para predicar en todas partes las bondades de la nueva doctrina. Hay que reconocer que hubo éxito en estas gestiones, pues prontamente en el extremo oriente, salvo el Japón, y en muchos países europeos se adoptó a su vez un liberalismo recíproco con los Estados Unidos.
- b) La celebración de acuerdos gubernamentales bilaterales más liberales, que permitieran sin ninguna cortapisa la multiplicidad de designaciones, la ausencia de controles sobre la capacidad a ofrecer y la inclusión de cláusulas tarifarias contra el principio tradicional de la doble aprobación y su reemplazo por la

cláusula denominada de doble desaprobación o, en su defecto, la regla del país de origen. Se quiso también liberalizar los vuelos charter dentro del contexto de los nuevos acuerdos bilaterales y, como un instrumento adicional de negociación, se ofrecieron nuevos puntos de entrada y nuevas quintas libertades en el mercado más grande del mundo.

Es bueno recordar, a propósito de los principios que gobiernan la capacidad, que los Estados Unidos antes de la desreglamentación estuvieron muy comprometidos con las cláusulas denominadas de Bermudas I, que de todos modos habían sido consideradas en muchos países como demasiado liberales. Las fórmulas de Bermudas I, como se sabe, permiten la multiplicidad de designaciones por cada parte contratante y establecen solamente un control “ex post facto” de la capacidad, la cual se regula por un articulado un tanto confuso pero que, en todo caso, da igualdad de tratamiento a los derechos de quinta libertad en relación con los de tercera y cuarta, ya que las directrices básicas para regular la oferta de servicios son los intereses de la explotación comercial de las rutas consideradas en su conjunto; además, Bermudas I normalmente establece el principio de la doble aprobación de las tarifas y una apelación no obligatoria a los mecanismos de negociación y proposición de tarifas de IATA.

A pesar del gran ingrediente liberal que tienen esas cláusulas, ellas fueron consideradas por los Estados Unidos como demasiado restrictivas y se trató entonces de reemplazarlas mediante vagas referencias en los nuevos acuerdos bilaterales al principio de la igualdad de oportunidades, no mejor definido, pero que en todo caso solo permite una posibilidad de control de la capacidad, siempre por acuerdo entre los Estados interesados y nunca unilateral, en casos de que se llegare a presentar una competencia realmente ruinosa.

- c) La desaprobación sistemática de las tarifas propuestas por IATA y la iniciación del proceso famoso del “Show Cause Order” destinado a destruir el sistema de coordinación de tarifas de IATA, por ser considerado por los Estados Unidos como un cartel internacional que establecía precios contra los intereses de los usuarios, y su reemplazo por el criterio unilateral del SFFL, además de la destrucción del sistema de agenciamiento IATA mediante la prohibición de la cláusula de exclusividad y la liberalización total de las comisiones que se pagan a los intermediarios en los Estados Unidos.

Este ataque contra IATA obligó a una profunda transformación de esta Asociación, que se dividió en dos grupos interrelacionados pero no interdependientes: el de coordinación tarifaria y el de la asociación de comercio; dentro de la primera debieron adoptarse además nuevas normas para permitir la introducción unilateral por parte de las empresas de “tarifas innovativas”, lo que a su vez condujo a una disminución muy importante de la interlineabilidad y a lo que se ha llamado la “fragmentación” del tráfico aéreo.

Tengo la impresión de que por todo ello la IATA tiende hoy día a ser mucho más una organización de tipo gremial, un "Trade Association", en desmedro de la tradicional coordinación tarifaria, que fue su actividad básica durante tantos años.

3 — *La América Latina ante la "desregulación".*

Cuál era para ese entonces la situación del transporte aéreo en la región? Me parece indudable que en general se trataba de una zona bastante reglamentada y con una clara orientación proteccionista. Algunos países, entre los cuales recuerdo a Colombia, Venezuela y tal vez el Brasil, tenían acuerdos del tipo de Bermudas I con los Estados Unidos y con los países europeos pero, a través de interpretaciones unilaterales de su articulado o de acuerdos administrativos adicionales difícilmente conseguidos pero bien defendidos, en la práctica casi que habían logrado eliminar la múltiple designación y establecer controles efectivos de capacidad. En otros países del área había dificultades permanentes con los Estados Unidos, principalmente por el problema de las designaciones y de la capacidad a ofrecer, como pudo ser el caso de la Argentina y de México. Sólo algunos, entre los cuales recuerdo el Perú, Panamá y a algunos de Centro América, tenían una amplia apertura hacia los transportadores de los Estados Unidos.

En términos generales, había dos grandes compañías de los Estados Unidos que operaban cerrando sus servicios en Buenos Aires; primero Panagra, luego Braniff y finalmente Eastern por la Costa del Pacífico y Pan American por la del Atlántico. Además, desde el punto de vista tarifario las compañías más importantes respetaban los acuerdos tarifarios de IATA, aunque las compañías más débiles o de menor desarrollo relativo practicaban tarifas inferiores, contra las cuales se luchó con poco éxito, bilateralmente y en nuestros foros internacionales. Pero esas tarifas más bajas no obedecían exáctamente a un criterio de desreglamentación, sino simplemente a la necesidad de sobrevivir con tráficos marginales y con menores recursos técnicos, económicos y humanos, ante la aparente rigidez del sistema IATA. Quién, de entre los viejos, y yo me encuentro entre ellos, no recuerda, por ejemplo, el criterio de subdesarrollo aeronáutico para legalizar los diferenciales tarifarios, establecido por las Conferencias Regionales de Aviación Civil (CRAC) que funcionaron hasta 1.962, y las cuotas de tráfico de quinta libertad que se inspiraron en la doctrina Ferreira?

Además, el sistema de control del cumplimiento de las tarifas de IATA tenía amplio campo de acción en nuestra región y con frecuencia se establecían investigaciones y se ordenaban multas cuando por diversas circunstancias se originaban guerras tarifarias o prácticas comerciales desleales. Sin pretender afirmar que en esa época la región era una panacea para los transportadores, sí puede decirse que las

empresas aéreas podían estar relativamente seguras de sus ingresos. Desde luego, ya existían factores que todavía gravitan muy negativamente en nuestra aviación internacional, tales como la escasez de tráfico interregional, ya que los principales destinos y los grandes volúmenes de tráfico eran y continúan siendo los Estados Unidos y Europa y, en general, un esquema de debilidad económica, técnica y competitiva ante los grandes transportadores estadinenses y europeos.

4 — Cómo se desarrolló la acción política de los Estados Unidos para tratar de imponer la desreglamentación en América Latina?

En primer lugar, un grupo de expertos del CAB dirigidos por uno de los autores de la teoría, el señor Levine, se desplazó a una reunión que se realizó en Bogotá entre el 23 y 24 de julio de 1.979, a la cual asistieron la gran mayoría de los directores de transporte aéreo de la región. Recuerdo que la delegación de los Estados Unidos enfatizó los beneficios de la “desregulación” y ofreció como gancho para obtener adhesiones a su política de celebrar nuevos acuerdos de tipo bilateral, la obtención de puntos adicionales de operación en los Estados Unidos y de nuevas y muy valiosas libertades. Sin embargo, esa reunión terminó abruptamente ante el choque de dos filosofías diametralmente opuestas y especialmente porque para ese entonces los Estados Unidos ya estaban desaprobando sistemáticamente las tarifas acordadas en el área 1 y la región, en un sólo bloque, defendió a ultranza la validez del sistema IATA sin interferencias unilaterales y extraregionales.

Posteriormente, en Lima en julio de 1.981 y luego en Washington en septiembre de ese mismo año, se llevaron a cabo otras reuniones entre representantes de la CLAC y del Gobierno de los Estados Unidos para estudiar el problema tarifario y tratar de encontrar normas de convivencia; ya había surgido la idea, que fué mirada con alguna simpatía por los organismos directivos de CLAC, de que podría ser útil establecer entre América Latina y los Estados Unidos un sistema de bandas tarifarias parecido al que fué aprobado para el tráfico del Atlántico Norte, entre los Estados Unidos y la CEAC. Aquí fué en donde se encontró la dificultad más grande, pues por una parte el sistema del SFFL se basaba en costos no bien depurados originados en el transporte interno en los Estados Unidos, que por lo mismo no podían ser aplicados indiscriminadamente al transporte internacional y, además, porque la CLAC insistió en que la permisibilidad tarifaria debía ser mucho más restringida que en el Atlántico Norte y apropiada a los costos de operación de los transportadores regionales en sus servicios internacionales.

Pero en 1.982 la CLAC pudo demostrar a las autoridades de los Estados Unidos que las tarifas acordadas en la Conferencia de Tráfico de IATA para el área 1, celebrada en Hollywood, Florida, que obviamente habían sido desaprobadas por ese Gobierno, correspondían a los costos de las empresas; gracias a ello el CAB, por pri-

mera vez en varios años, aprobó un acuerdo tarifario de IATA. Luego, pienso yo, que debido a la actitud fuerte y coherente de la comunidad aeronáutica latinoamericana y también a las presiones internas de los transportadores de los Estados Unidos hacia Suramérica, interesados en mejorar su rentabilidad, ese Gobierno continuó la política de aprobar con pequeñas excepciones los acuerdos tarifarios del área 1 de IATA, lo que creó una especie de convivencia pacífica en muchos aspectos.

La amenaza de la "desregulación" creó también mayor solidaridad entre las administraciones de aeronáutica civil y las compañías aéreas del área, lo que determinó una posición más coherente y firme de CLAC con relación a estos problemas y, entre otras cosas, el nacimiento de AITAL en Bogotá en 1.980 como organismo privado coordinador de las compañías aéreas latinoamericanas. Y, en efecto, una de las finalidades básicas de AITAL continúa siendo la de tratar de preservar el sistema tarifario IATA/AITAL en el ámbito interregional contra las presiones de los Estados Unidos y de las compañías europeas.

Dentro de ese contexto, la CLAC estableció un sistema tarifario regional casi autónomo, básicamente a través de la Resolución A3-2 y muchas otras complementarias y adicionales que sería muy largo explicar aquí, destinado a preservar el sistema de negociación multilateral y a obtener pronto aprobación y cumplimiento de las tarifas y del entorno tarifario, que realmente puede mostrarse como un buen ejemplo institucional de coordinación regional en beneficio de nuestra industria.

Más adelante veremos como esta adhesión de la región a los sistemas de coordinación de tarifas de IATA y de AITAL tiene en el fondo muchos vacíos y dificultades de orden práctico, que nos colocan casi en los límites de una real desreglamentación tarifaria.

5 — Los nuevos acuerdos bilaterales.

En este campo ha habido un relativo éxito de la política de los Estados Unidos. Desde antes de las leyes de desreglamentación ya algunos países de nuestra área habían firmado con los Estados Unidos acuerdos del nuevo tipo; México en 1.977, aunque según entiendo con algunas restricciones; Paraguay en 1.978, Jamaica en 1.979, Costa Rica en 1.979, Barbados en 1.982, El Salvador en el mismo año y últimamente Ecuador en 1.986 y el Perú en 1.987. He tenido oportunidad de revisar los firmados por Costa Rica, el Ecuador y el Perú. En todos ellos se reafirma y se amplía el principio de la pluralidad de designaciones, las cláusulas de Bermudas sobre control de la capacidad se reducen al simple principio de la igualdad de oportunidades y solamente se preserva el principio de la defensa contra la competencia ruinosa o desleal, y se acepta la cláusula tarifaria del país de origen. El único país, entre los tres que menciono, que aceptó la cláusula de la doble desaprobación, esto

es, que las tarifas pueden ponerse en vigencia de manera inmediata salvo que ambos Gobiernos estén de acuerdo en desaprobarlas, fué Costa Rica. En cuanto a la capacidad es muy interesante resaltar que a pesar de la vigencia general del principio de la igualdad de oportunidades, en los casos del Perú y del Ecuador los Estados Unidos aceptaron en otros apartes de los convenios un sistema de predeterminación de la oferta, mediante el señalamiento "ab initio" del número de frecuencias que las compañías designadas pueden operar en determinados periodos de tiempo y equivalencias de capacidad con equipo de fuselaje ancho y con equipo de fuselaje angosto. En todos estos acuerdos hay normas bastante liberales sobre operaciones paralelas de vuelos charter; en reciprocidad, los Estados Unidos aceptaron nuevos cuadros de rutas con derechos de tráfico más amplios y con nuevos puntos de operación y quintas libertades a favor de la otra parte contratante.

Puede concluirse entonces que existe una liberación de los cielos en relación con los Estados Unidos, que es casi total en Centro América, en el área del Caribe y en la Costa del Pacífico, incluyendo desde luego a Chile pero excluyendo a Colombia.

Por otra parte, es indudable que entre los Gobiernos soplan aires de liberalismo, que deben atribuirse a la influencia de las tendencias mundiales que existen a ese propósito. Por ejemplo, internamente Venezuela ha corregido su vieja tesis de única designación pues ha dividido sus rutas internacionales entre tres transportadores: Viasa para las rutas a Europa y a Suramérica, Avensa para las rutas a Panamá y a México y Aeropostal para los servicios regionales al Caribe, pero Avensa y Viasa fueron designadas para volar paralelamente a Miami y Nueva York. En el Brasil también existe una tendencia hacia la designación para servicios internacionales regulares de transportadores distintos de Varig y en Colombia existe en la práctica total libertad en lo que se refiere al transporte de carga con los Estados Unidos. Esto sin mencionar el caso doctrinario más importante que es el chileno, aunque con la notabilísima excepción de que en ningún momento el Gobierno chileno ha pretendido aplicar su política fuera de sus fronteras. Hay sin embargo en ese país algunos síntomas que indican pequeñas correcciones, tales como la posibilidad de establecer regulaciones de capacidad y control de las tarifas con los países con los cuales Chile ha celebrado convenios que así lo permiten.

Cabría preguntarse si esas aperturas bilaterales con los Estados Unidos han producido efectos benéficos. A juzgar por las opiniones de los transportadores nacionales de El Salvador y de Costa Rica parecería que nó, pues como siempre se han presentado guerras de tarifas y un evidente exceso de capacidad, sin que se noten incrementos de tráfico, sino simplemente el debilitamiento de los transportadores nacionales. En el caso del Ecuador y Perú es aún prematuro adelantar conclusiones, y no tengo elementos de juicio sobre lo que pueda haber pasado en el Caribe.

Recuerdo, por otra parte, que un interesante estudio hecho en Chile en 1.983 por una importante firma de consultores extranjeros llegó a la conclusión de que la política de cielos abiertos ha conducido a un debilitamiento de la posición competi-

va de los transportadores chilenos por exceso de capacidad y al deterioro de sus ingresos, todo en beneficio de las empresas extranjeras.

Se trata entonces de buenos ejemplos de las malas consecuencias de una política aeronáutica demasiado amplia; pero la consecuencia que yo saco de todo este proceso es la de que, desde el punto de vista de los acuerdos bilaterales no ha habido receptibilidad general a la apertura de cielos en la región, pues continúa la tradicional política de protección, de control de la capacidad y de única designación en los más importantes países de América Latina desde el punto de vista del transporte aéreo y las aperturas que se han hecho no incluyen a los transportadores europeos ni a los propios transportadores del área.

6 — *El problema tarifario.*

En el campo tarifario, en cambio, sí pueden señalarse efectos mucho más notables e importantes:

Debo señalar en primer lugar que la aprobación reiterada de los acuerdos tarifarios IATA para el Area I de parte del Departamento de Transporte de los Estados Unidos no implica necesariamente que todas las compañías estén obligadas a aplicarlas. En efecto, a pesar de esa aprobación, cada transportador puede en los Estados Unidos registrar tarifas diferentes, a condición de que ellas se encuentren dentro de los márgenes de permisibilidad del SFFL. Eso da lugar a que las mismas compañías norteamericanas que operan a Latinoamérica así como algunas de las nuestras registren tarifas por fuera del mecanismo IATA o dejen vigentes antiguas tarifas, que puedan ser vendidas válidamente en los Estados Unidos. Es así como se encuentran en las guías tarifarias más usadas un sinnúmero de tarifas que no corresponden al sistema IATA, lo que genera gran confusión y naturalmente la tendencia a vender las menos altas. Parecería ser entonces que algunos transportadores latinoamericanos, aun cuando acogen el sistema IATA, en la práctica también se acogen a los beneficios individuales e inmediatos de la "desregulación" norteamericana, lo que crea una competencia irregular.

En segundo lugar, y desde luego que esto no es atribuible en manera alguna a la política de los Estados Unidos, el hecho de que las nuevas tarifas que se discuten anualmente en las conferencias de tráfico de IATA no son aprobadas por algunos Gobiernos latinoamericanos en forma oportuna, mientras que los otros sí lo hacen, lo que da lugar en la práctica a la existencia de un sistema tarifario de regla del país de origen; ello afecta la unidad regional y además permite en muchos casos desviaciones irregulares de tráfico a través de convenientes puntos de conexión. Las causas de esta situación, contraria a los principios básicos del sistema tarifario de CLAC y de AITAL, radican en las importantes diferencias de desarrollo que existen

entre los transportadores latinoamericanos y en el tipo de equipo que operan, además de la difícil situación económica y de comercio exterior que sus países continúan viviendo.

En tercer lugar, que, como dijimos antes, dentro del proceso de transformación que debió sufrir IATA para poder subsistir dentro del ambiente de “desregulación” hoy día predominante en muchos países del mundo, se optó porque las compañías aéreas tuvieran el derecho de establecer unilateralmente y con el solo requisito de una previa notificación a IATA, tarifas denominadas innovativas, que hoy día tienen una variedad enorme y que están destinadas en buena parte a tener un mayor control sobre el propio tráfico evitando la posible competencia de otros transportadores, sobre la base de tarifas punto a punto que solamente las compañías que las registran pueden practicar, gracias a restricciones de intralineabilidad y endosabilidad. Tengo la impresión de que buena parte de las tarifas que se practican en nuestros mercados de interés corresponden a ese concepto. Es, como se vió, la tendencia hacia la “fragmentación” del transporte aéreo, contra el internacionalismo o universalismo que fué predominante hasta 1.980. Ante la fuerte competencia cada cual se defiende como puede y básicamente tratando de obtener un tráfico cautivo, con tarifas particulares, que por sus condiciones de aplicación no pueden normalmente ser ofrecidas por otros transportadores. Es pues una especie de involución, que permite al usuario viajar más barato pero sin la libertad de movimiento que antes existía gracias a la interlineabilidad de los boletos y a las tarifas generales uniformes que antes predominaban. Los observadores de este fenómeno señalan que de esa manera el tráfico interlineal ha disminuído notablemente en todo el mundo y que las tarifas normales de IATA parecen ser una especie de marco de referencia que es necesario conocer pero sólo para saber hasta donde puede llegarse por debajo, en tarifas innovativas, punto a punto o que tienen toda clase de restricciones.

En cuarto lugar, el uso excesivo de los denominados factores de ajuste monetario para disminuir artificialmente en moneda local una tarifa expresada en dólares. Notables casos se han visto y se repiten en algunos países de nuestra región a pesar de los compromisos adquiridos en CLAC.

En cuanto al fenómeno de la “fragmentación” del transporte aéreo a que antes aludimos doy a ustedes a manera de ejemplo una lista de la gran variedad de tarifas que hoy día existen, cuya complejidad puede solo dar lugar a confusiones en el público viajero y a prácticas comerciales desleales:

Tarifas de primera clase para sillas tipo “sleeper”, validez un año.

Tarifas de primera clase normales, validez un año.

Tarifas de clase intermedia, llamada también ejecutiva o de negocios.

Tarifa de clase económica punto a punto (“restricted”)

Tarifa de clase económica con derecho a paradas estancia y de libre interlineabilidad, (“unrestricted”).

Tarifas individuales de excursión, y dentro de éstas varios niveles con diferentes condiciones de aplicación (alta/baja estación, diferente tiempo de permanencia en lugar de destino) y diferente validez en cada caso.

Tarifas incentivas.

Tarifas individuales de excursión con paquete turístico (“individual inclusive tour fares”).

Tarifa “APEX” (“advance purchase excursion fares”).

Tarifas “PEX” (“special excursion fares”).

Tarifas grupales, con o sin paquete turístico incluido.

“Creative fares” (sujetas a ser protestada por otra compañía).

Tarifas innovativas (no sujetas a protesta por parte de otra compañía).

Tarifas para estudiantes y para mayores de 60 años.

Observarán ustedes que si se divide la clasificación de las tarifas de excursión según sus variadísimas condiciones de aplicación esta lista sería mucho más larga y compleja.

7 — *El cumplimiento de las tarifas.*

Tal vez el efecto más notable de la desreglamentación es el de la gran dificultad que ahora existe para controlar el cumplimiento efectivo de las tarifas para evitar sobrecomisiones, descuentos y prácticas desleales. Históricamente es cierto que esta función fué delegada por la comunidad internacional a las propias compañías aéreas, las cuales a través del sistema del “compliance” de IATA durante muchos años lograron obtener un control que mucho fué criticado pero que fué el único sistema efectivo y factible en su momento. Pero, debido precisamente a la situación aeropolítica mundial, fué necesaria la eliminación de ese sistema de investigación y de sanción. Y es sabido que los Gobiernos son muy débiles a ese propósito, pues carecen del aparato policivo necesario y sobretodo porque dentro de las prioridades administrativas no consideran que sea de capital importancia establecer sistemas investigativos de gran costo y de muy difícil efectividad; así que, por tales motivos, los mercados latinoamericanos en muchas ocasiones han quedado librados a sus propias fuerzas.

Sabemos, por ejemplo, que en los Estados Unidos la tarifa registrada es legalmente obligatoria pero que, al mismo tiempo, no existe ningún mecanismo de tipo oficial o privado, el cual inclusive es repudiado y considerado indeseable por las autoridades competentes de ese país, para controlarlas. Además las comisiones que ganan los agentes de viajes están totalmente desreglamentadas, lo que ha originado una competencia entre las compañías aéreas para establecer incentivos importantes a favor de los agentes que más les vendan. Pero esas comisiones, sobrecomisiones e in-

centivos a veces son repartidas por los agentes con sus clientes, principalmente con quienes manejan importantes grupos de pasajeros. Entendemos que prácticas semejantes son normales en el continente europeo.

Ante ello, en CLAC se está tratando de poner en vigencia un sistema que combine los esfuerzos gubernamentales con los que continúan haciendo IATA y AITAL, estas últimas a través de la formación de paneles locales de compañías aéreas que se autoregulan y que se basan en la mutua conveniencia de mantener tarifas estables y uniformes, es decir en el clásico principio "pacta sunt servanda" pero con instancias gubernamentales para las sanciones administrativas a que haya lugar, amén de la adopción por parte de los gobiernos de códigos internos de infracciones tarifarias.

Concluyo entonces que en materia tarifaria sí hemos llegado desafortunadamente en la región a un peligroso nivel de casi desreglamentación, que estimula la competencia desleal entre las empresas y que requeriría de un tratamiento más enérgico de parte de los Gobiernos y de las propias empresas.

Contra esa situación de desorden tarifario, que como ya lo sabemos es un fiel reflejo de lo que puede estar pasando en otras partes del mundo, han surgido muy justas reacciones de tipo doctrinario que se basan en que ese desorden conduce a una situación de discriminación contra los usuarios que contraría el principio de la igualdad de tratamiento de las personas ante la ley, pues indudablemente son los pasajeros menos hábiles los que, sin conocimiento de los intrínsecos de la problemática tarifaria y de manera desprevenida, casi siempre caen dentro de las tarifas más altas. Por lo tanto se predica la conveniencia de llegar a lo que se ha llamado la "transparencia de las tarifas", esto es, a un sistema más sencillo y más fácil de aplicar, más generalmente conocido y que obedezca a criterios económicos más estables. Pero no parece que este ideal pueda conseguirse fácilmente dada la situación actual del transporte aéreo.

Respecto de la enorme variedad de tarifas que antes mencionamos es necesario reconocer que ellas corresponden, según los técnicos en la materia, a los modernos conceptos de mercadeo, pues se busca optimizar la utilización de los aviones mediante mezclas de tráfico, según las características y posibilidades de cada tipo de mercado, para obtener así que se ocupen espacios que a tarifas normales irían vacíos, para obtener un ingreso promedio que sea rentable. Esto desde luego es muy conveniente tanto para las empresas como para los usuarios, pero la falta de control lleva muchas veces a que se vendan deslealmente las tarifas más bajas a pasajeros que no reúnen las condiciones establecidas en la tarifa, lo que precisamente origina una discriminación. Razón de más, entonces, para predicar la necesidad de simplificar el sistema y de controlar su cumplimiento.

8 — *La liberalización europea.*

En cuanto a Europa, aún parece prematuro, según lo que nos ha dicho el ilustre expositor español que me ha precedido en el uso de la palabra, adelantar conclusiones sobre las consecuencias en nuestra región de la liberalización que allí se está gestando. Es posible sin embargo que la eventual creación de un espacio común entre los países europeos lleve a negociaciones multilaterales, cuyas modalidades son bien difíciles de imaginar ahora y parecería ser que los acuerdos de "pool" que tienen muchos transportadores latinoamericanos con los europeos para regular la capacidad y establecer equilibrios razonables en los resultados de la explotación serían considerados como ilegales según los principios comunitarios sobre libertad de concurrencia, tal como ocurre en los Estados Unidos. De todos modos, ya se notan ciertos problemas tarifarios con los transportadores europeos por la aplicación direccional de tarifas originadas en Europa, tarifas que a veces inclusive se señalan en moneda local contra las normas IATA y contra las cláusulas tarifarias de doble aprobación que predominan en los acuerdos bilaterales con los países europeos, y por la aplicación excesiva de factores de ajuste monetario como un instrumento de competencia interna entre los transportadores europeos que operan a Iberoamérica. Ya hubo entre CLAC y CEAC hace algunos años una reunión sobre estos tópicos, que fué apenas un primer contacto que sirvió para comprobar la existencia de diferencias de enfoque muy importantes entre las dos organizaciones.

9 — *Conclusiones*

Ante tantas dificultades, qué puede hacerse en la América Latina? Habría que preguntarse ante todo si este nuevo liberalismo es bueno para nuestro transporte aéreo. Bien me doy cuenta de que frenar las ideologías es poco menos que imposible y que ya muchos teorizantes y algunos Gobiernos de la región miran con simpatía la implantación de un liberalismo aeronáutico, al menos de tipo interno.

Dentro de la discusión ideológica quiero recordar que las doctrinas económicas van por lo general fuertemente respaldadas en necesidades concretas de los países y que el viejo liberalismo, el de Manchester, que predicó el libremercado y la libertad de comercio en el siglo pasado fué en realidad un instrumento de predominio económico y comercial de las grandes potencias de ese entonces. Nosotros lo aceptamos con beneplácito pero ocasionó la ruina, en muchos países de América, de las incipientes economías industriales heredadas de la colonia y los redujo a casi mendigantes de mercado para sus productos básicos. Ahora, las grandes potencias son liberales en transporte aéreo, pero proteccionistas cuando se trata de establecer restric-

ciones contra la penetración de nuestros productos en sus propios mercados. Luego no deberíamos llamarnos a engaño sobre la verdadera finalidad de este renacimiento liberal.

Ya vimos, por otra parte, que hasta el momento los resultados de esa política en nuestro medio no son precisamente muy alentadores. Y, desde luego, no hay que olvidar que en materia de desreglamentación aún no se ha dicho la última palabra. Los observadores del fenómeno indican que hasta ahora, aunque ha habido beneficios tangibles para algunos tipos de usuarios desde el punto de vista tarifario, se están creando grandes oligopolios que a la postre perjudicarán los intereses del público y, además, que la situación económica de las empresas aéreas de los Estados Unidos no ha mejorado como consecuencia de la "desregulación" pues hay al menos muchísimas dificultades para mejorar el equipo de vuelo, dados los enormes costos de la avanzada tecnología que hoy se ofrece.

Hace poco tiempo tuve oportunidad de leer un interesantísimo estudio de una firma consultora de Boston, repartido por IATA, en donde se afirma que para el año 2.000 solo habrá alrededor de 20 grandes compañías internacionales en todo el mundo y que las demás, muy disminuidas, serán solo alimentadoras de aquéllas. No se trata obviamente de hacer futurología, pero vale la pena preguntarse si vamos a reducirnos en nuestra región a tan secundario papel.

En política aeronáutica la América Latina tiene mucha tradición y experiencia y deberíamos tener la suficiente capacidad de análisis para concluir que, siendo el transporte aéreo de nuestra región aún demasiado débil y muy afectado por tantos factores negativos como son nuestras recurrentes crisis cambiarias y de comercio exterior, la imposibilidad que casi todos tenemos de adquirir aviones nuevos o de avanzada tecnología y la debilidad intrínseca de nuestros mercados, se impone algún tipo de proteccionismo; pero un proteccionismo que, por lo demás, parece bien difícil de obtener sobre bases uniformes y coordinadas en el campo internacional, ya que carecemos de la necesaria unidad política y económica. Los Estados Unidos son por definición una unidad, pero nosotros somos una serie de países fragmentados e individualistas. Europa tiene una unidad política y económica aún no perfecta, pero que seguramente llegará, tarde o temprano.

Como afrontar a esos dos gigantes? Ante todo es necesario crear conciencia de que es indispensable incrementar la colaboración y el fortalecimiento de unidades internacionales como la CLAC o AITAL. Los Gobiernos y las empresas se enfrentan a grandes desafíos y es solamente a través de la colaboración internacional que tendremos algún poder de negociación.

Por lo tanto, ante esos dilemas yo personalmente me pronuncio contra la liberalización indiscriminada y generalizada del transporte aéreo. No es el momento, obviamente, de hacer un análisis profundo de nuestra difícil realidad aeronáutica ni de los campos en los cuales una colaboración más generosa y una complementación más racional parecerían factibles. Pero creo que para conseguir una convivencia ra-

zable en nuestros propios mercados y la supervivencia de nuestras empresas es necesario inaugurar una amplísima labor de colaboración tanto a nivel de Gobiernos como entre las compañías, para disponer de los instrumentos apropiados que nos permitan sortear con éxito la difícil coyuntura que ahora afrontamos.