

El problema aéreo con Estados Unidos:

La Quintas Libertades

Alfredo Gildemeister M.

Catedrático de la Universidad del Pacífico.
Miembro del Instituto Iberoamericano de
Derecho Aeronáutico.

Por disposición del Civil Aeronautics Board (CAB), se suspendieron las operaciones aerocomerciales entre Estados Unidos y Perú el 21 de mayo de 1984. Dichas operaciones se habían basado en un convenio bilateral, firmado por ambas naciones en 1946, modificado en los años 1958 y 1986. El Perú, haciendo uso de una facultad que el convenio otorgaba a las partes lo denunció en noviembre de 1982, por estimarlo lesivo a sus intereses ya que la compañía de bandera norteamericana que volaba a nuestro país, haciendo uso de quintas libertades que la beneficiaban y sin compensaciones para el Perú, competía ventajosamente con las líneas aéreas nacionales que por diversos motivos de orden interno, no podían usufructuar debidamente el tráfico que les correspondía.

Nos preguntamos: ¿Por qué se discutió la pre-determinación, esto es, la limitación referente a frecuencias, capacidad y destinos, prescindiendo del Convenio? o mejor dicho ¿por qué no se intentó formalmente modificar el Convenio invocando las cláusulas del mismo que por lo menos permitían proponer y discutir a las partes cualquier tipo de enmienda como ya se había hecho anteriormente?; en consecuencia ¿por qué sólo se tuvo presente del Convenio la cláusula correspondiente al denuncia? ¿Se contem-

plaron las consecuencias de esta decisión desde el punto de vista integral del turismo, del cual la aviación comercial es una parte, como también son los hoteles, restaurantes, turismo receptivo, artesanía folklórica, etc.? En la legítima preocupación por la defensa de nuestro tráfico, ¿no se pensó que, al menos durante algún tiempo, parte de éste iba a ser usufructuado no por la línea norteamericana sino por otras líneas extranjeras, ya que en ese momento nuestras transportadoras no estaban preparadas para tal eventualidad, es decir que se entregaba a otros parte del tráfico que se quería recuperar? ¿Y por qué no se actuó del mismo modo contra otras líneas extranjeras que, sin otorgar compensaciones, se aprovechaban de la quinta libertad?

Para empezar a contestarnos esto tendríamos que decir algo sobre lo que ha sido, lo que es y lo que debería ser la política aeronáutica nacional.

La política aeronáutica peruana, si mereció llamársele así, ha sido inconsistente; dispersa en variadas normas legales que no la han dotado de una finalidad concreta, liberal en demasía para con la competencia extranjera y sin cifrar como debía haber sido, sus miras al ámbito regional latinoamericano, con el objeto de conformar o liderar, con fines de

integración, un sólido frente ante la competencia extraregional. En la década del 60 hubo algún intento de las naciones americanas en reuniones de la Conferencia Regional de Aviación Civil (CRAC) del que nos queda, como recuerdo diríamos, el artículo 76 de la Ley de Aeronáutica 15720, que conviene remozarla por su obsolescencia, sinó sustituirla por otra ley o por un Código Aeronáutico, lo que sería mejor.

Tenemos también el D.S. 028-84-T.C., que pese a ser de reciente data y que invoca el principio de la reciprocidad real y efectiva, limita en demasía, por ejemplo, las posibilidades para negociar, por lo que se debe contar con un nuevo instrumento jurídico que facilite a nuestros representantes y por lo tanto no obstaculice seriamente, como ocurre, su labor negociadora. En otras palabras es imprescindible modificar las normas jurídicas actualmente vigentes. Esto es importantísimo.

Bien, hablemos del presente y de nuestra propuesta para el futuro.

El Perú tiene que dar a entender clara y firmemente, que el acceso de líneas aéreas extranjeras a la Quinta Libertad, está sujeto a condiciones de necesidad, conveniencia y temporalidad, fundamentalmente.

Decimos necesidad y conveniencia, teniendo en cuenta a quienes necesitan de los servicios aéreos —el público—, servicios que no pueden ser cumplidos en su totalidad por el insuficiente desarrollo de las líneas aéreas nacionales, que sufren las consecuencias de una crisis económica nacional e internacional. Necesidad y conveniencia, en función del beneficio del turismo receptivo.

Decimos temporalidad, porque indudablemente las concesiones sobre la Quinta Libertad deben ir disminuyendo a medida que el desarrollo de nuestras transportadoras aéreas se acerquen más y más a la paridad con la competencia extranjera. Además, el principio de la reciprocidad real y compensación efectiva deberá tenerse en cuenta antes de otorgarse concesiones sobre la Quinta Libertad. Ya sabemos que las compensaciones no tienen que revertir necesariamente en el campo de la aviación comercial. El D.S. 006 de 1974, por ejemplo, hace depender la renovación de los permisos de operación a la vigencia de una verdadera reciprocidad o de algún tipo de compensación económica o de asistencia técnica, etc.

Se ha amedrentado a la opinión pública afirmándose que negociar la Quinta Libertad es atentar contra el interés nacional y por lo tanto contra la patria. Nada más falso. Los derechos de tráfico pueden cederse dentro de ciertas condiciones.

Esta es una figura similar a las concesiones que

se hacen a firmas extranjeras para explotar parte de nuestra minería, por ejemplo. Necesitamos de los beneficios del intercambio. Rechazar de plano la aplicación de la Quinta Libertad, en los momentos actuales, sería un error. La naturaleza del transporte aéreo, máxima expresión del mundo moderno, y no se diga nada de la navegación espacial, ha revolucionado el viejo concepto de la soberanía. El internacionalista Carlos Rousseau, dijo: "La soberanía absoluta sólo puede existir si se acepta el derecho al aislamiento". Debemos tener en cuenta que la tecnología ha incrementado la autonomía de vuelo de las aeronaves y que la estratégica ubicación de Lima como centro importante del tráfico aéreo latinoamericano del Pacífico Sur, ha venido a menos. Hemos dejado de ser punto de paso y parada obligada para las transportadoras aéreas cuya tendencia a sobrevolarnos o a buscar nuevas rutas, prescindiendo de nosotros, se hace evidente día a día en vista de nuestra limitativa política aérea.

Ahora bien, ¿qué se debe negociar?. Entre otros puntos y además de conversar sobre las terceras, cuartas, quintas y quintas libertades intermedias, atender todo lo relacionado con frecuencias, capacidades, equipos, rutas, escalas, servicios no regulares y regulares, ajustándonos a la predeterminación pero teniendo en cuenta una política vinculada a la teoría de la reciprocidad y compensación efectiva como hemos dicho. Algo más: creemos que un celo excesivo, que sobreproteja a nuestra aviación comercial, no sólo le haría daño a la misma, sino que "distraría" la debida atención hacia una solución parcial y no integral.

Muchas compañías aéreas de países de potencialidad aeronáutica comercial relativa, como Ecuatoriana de Aviación, Lloyd Aéreo Boliviano, Air Panamá, Líneas Aéreas Paraguayas, etc., se desarrollan muy bien y con éxito pese a que la "protección" que reciben del Estado es nula o casi nula.

No contamos con estadísticas a mano, pero creo que sería suficiente considerar el clamor de los hoteleros, agentes de viajes, artesanos, etc., y me refiero a propietarios y trabajadores, obreros y empleados, como lo hemos podido comprobar personalmente en Lima y en el Cusco. Un ejemplo: el país ya no percibe el ingreso que dejaban cuarenta mil turistas norteamericanos, que anualmente nos visitaban.

Por último, estimamos más conveniente que un Convenio Bilateral, un Acuerdo de Autoridades, por ser éste más funcional en cuanto a los reajustes que convendría hacer según lo que la práctica y experiencia nos señalarán a medida que se fuera aplicando el citado Acuerdo: después podría hablarse del Convenio Bilateral; que requiere de más formulismos.

Teniendo presente todo lo expuesto citaremos al Dr. Bauzá Araujo, uruguayo, experto de Derecho Aéreo conocido internacionalmente, que en su trabajo "Problemática actual del Transporte Aéreo en América Latina", dice lo siguiente: "...El desinterés de algunas empresas extracontinentales de sus operaciones en ciertos países latinoamericanos, agregado a limitaciones constantemente impuestas en el tráfico de Quinta Libertad del Aire, han privado a ciertas regiones latinoamericanas de medios de comunicación con otras naciones, del aporte turístico efectuado por dichas empresas, de las facilidades que proporcionan para la exportación de productos nacionales, etc."

"Ello obliga a estudiar concienzudamente, por cada nación, la posición a seguir respecto de los derechos de las empresas extranjeras, tratando de buscar un justo equilibrio entre los intereses en juego. Se puede lógicamente afirmar que no cabe una solución única, valedera para todas las naciones. A título de ejemplo, digamos que el criterio de la reciprocidad en el transporte aéreo, en un plano estrictamente aeronáutico, bajo el cual se otorgan los permisos de operación en ciertos paí-

ses, puede resultar inoperante e inaplicable en otros, en razón de no poder ser aprovechada dicha reciprocidad, por carecerse de empresas potencialmente capaces de utilizar los derechos de tráfico adquiridos en esa forma"

"Por ello estimamos práctico y conveniente el criterio adoptado al respecto en el Uruguay, por el artículo 10 de las Normas de Política Aero-náutica, aprobadas por decreto de fecha 20 de abril de 1974, al expresarse que "el principio de reciprocidad efectiva deberá aplicarse fundamental y prioritariamente en materia estrictamente aeronáutica, pero cuando ello no sea posible, se podrá admitir la obtención de contrapartidas en otros sectores de las relaciones internacionales de la República". Este criterio, manejado con prudencia, puede constituir para los países de escaso desarrollo de sus empresas nacionales aerotransportadoras, el modo de obtener ventajas legítimas y razonables a cambio de los derechos de tráfico que se otorgue..."

Lima, 12 de junio de 1986



ARMCO PERU

Apoyando a la Industria Nacional con sus productos de alta tecnología,
a través de sus empresas:

ARMCO PERUANA, S. A.



ACEDOR
Aceros del Oriente S.A.

PROLANSA
Productora de Alambres
y Derivados S.A.



ACERCO S. A.

ADESUR
Aceros del Sur, S.A.



PRODUCTO PERUANO CON
EXPERIENCIA MUNDIAL