



# Evolución del marco regulador del transporte aéreo internacional

<b>Apellidos, nombre</b>	Mateu Céspedes, José María (jomaces1@tra.upv.es)
<b>Departamento</b>	Departamento de Ingeniería e Infraestructura de los Transportes
<b>Centro</b>	ETS de Ingeniería del Diseño. Universitat Politècnica de València



## 1 Resumen de las ideas clave

El marco regulador del transporte aéreo internacional establecido en los años 40 tenía un marcado carácter proteccionista. En un contexto de una incipiente demanda de transporte aéreo, los *acuerdos bilaterales de servicios aéreos* entre países limitaban sobremanera los aeropuertos entre los que se podía volar y las compañías que estaban autorizadas para hacerlo, así como la capacidad a ofrecer por éstas. Las tarifas estaban también reguladas.

El crecimiento de la demanda dejó al descubierto las limitaciones de este marco tan restrictivo, y la insatisfacción de los clientes y pasajeros obligó a los estados a avanzar hacia un marco más liberalizado en los años 70 del siglo XX, en lo que denominamos la fase de **Mercados abiertos**. Habría que esperar veinte años más para entrar en un periodo de liberalización aún mayor, la fase de **Cielos abiertos**.

La plurinacionalidad de la Unión Europea generaría controversias en este proceso, que no se resolverían hasta la primera década del siglo XXI, cuando las barreras al transporte aéreo desaparecieron prácticamente en su totalidad dentro del territorio de la Unión. En 2007 se firma el Acuerdo de Estados Unidos con la Unión Europea en su conjunto, lo que evitaría conflictos entre estados, habituales cuando cada uno de ellos suscribía un acuerdo específico con el país norteamericano.

No obstante, quedan aún aspectos pendientes de liberalizar. En particular lo referente a la Cláusula de nacionalidad, que sigue limitando la entrada de aerolíneas extranjeras a determinados mercados, pero también que aerolíneas locales puedan recurrir a financiación extranjera.

## 2 Introducción

El transporte aéreo es considerado un recurso estratégico por muchos estados. Esto llevó, sobre todo en los orígenes de la aviación comercial, a que estos estados promovieran acuerdos de servicios aéreos con otros países que aprovecharan la incipiente demanda, intentando al mismo tiempo facilitar la rentabilidad de las aerolíneas designadas para prestar el servicio. Este proteccionismo inicial dejó sin embargo de tener sentido cuando la demanda creció, convirtiéndose entonces en un freno al crecimiento de la oferta.

A partir de los años 70, los gobiernos comienzan a liberalizar los servicios aéreos como fórmula para estimular la oferta. El proceso requeriría décadas, y aun no se puede afirmar que haya concluido. No obstante, vivimos hoy en la denominada fase de Cielos abiertos, en que las rutas entre países desarrollados están altamente liberalizadas. Otros países, menos desarrollados, conservan por el contrario acuerdos más parecidos a los tradicionales.

En cualquier caso, una revisión histórica de estos procesos nos ayudará a entender la casuística actual. Revisemos pues la evolución histórica del marco regulador del transporte aéreo internacional.

### 3 Objetivos

Tras la lectura de este artículo el lector o lectora podrá:

- Enumerar y describir las distintas tipologías de acuerdos internacionales de transporte aéreo de pasajeros y carga.
- Explicar la evolución histórica de los mismos y las implicaciones para las entidades que operan en el mercado actual.
- Identificar los principales temas pendientes para una completa liberalización del mercado de transporte aéreo.
- Describir las ventajas e inconvenientes de la Cláusula de nacionalidad, aplicada en los acuerdos bilaterales de servicios aéreos.

### 4 Una revisión histórica

La Conferencia de Chicago de 1944 reunió a 52 de los estados más desarrollados del mundo. Esta Conferencia estableció los elementos que servirían de base para establecer entre ellos los denominados acuerdos bilaterales de servicios aéreos, a la sazón, y en la actualidad, el principal instrumento para organizar esos servicios a nivel internacional. Comenzamos por repasar los elementos constitutivos del marco regulador establecido en aquel momento.

#### 4.1 Elementos definitorios del marco regulatorio tradicional en materia de transporte aéreo

Los **acuerdos bilaterales de servicios aéreos** se establecen entre los gobiernos de dos países, a efectos de regular los distintos aspectos relativos al tráfico aéreo entre los países firmantes. A efectos de facilitar la redacción de estos acuerdos, se establecieron desde el principio las denominadas 'libertades aéreas', de manera que los acuerdos establecieran qué libertades se acordaban y cuáles no (estas libertades aparecen recogidas en la Tabla 1). Los acuerdos bilaterales se referían tanto al transporte regular de pasajeros como al de mercancías, dejando fuera los denominados servicios *charter*.

Los primeros acuerdos, enmarcados en un contexto embrionario del transporte aéreo, se enfocaron a facilitar las libertades tercera y cuarta, de manera que se establecieran y regularan los primeros vuelos entre los países firmantes.

Los primeros acuerdos bilaterales alcanzaron un grado notable de concreción, especificando los aeropuertos de origen y destino, y por tanto las rutas autorizadas, las compañías que podían ofertar vuelos en esas rutas e, incluso, la capacidad a ofertar en las rutas establecidas (el número de asientos disponibles en la ruta, en consecuencia).

Hay que entender que, en las primeras épocas de la aviación comercial, con mercados incipientes, lo que las autoridades pretendían era asegurar la viabilidad económica del transporte aéreo. La vía para conseguirlo era asignar las rutas a un número limitado de compañías (habitualmente una, dos a lo sumo, por cada país firmante del acuerdo). De hecho, buena parte de esas aerolíneas designadas en los acuerdos eran entonces de titularidad de los propios estados firmantes. Si no lo eran, se solía exigir al menos que la propiedad de las aerolíneas designadas estuviera en manos de personas o entidades del país firmante que las designaba (en lo que se denomina *Cláusula de nacionalidad*).



<b>Primera:</b> Derecho a volar sobre otro país sin aterrizar.
<b>Segunda:</b> Derecho a aterrizar en otro país por razones técnicas (sin carga/descarga de pasajeros o mercancías).
<b>Tercera:</b> Derecho a transportar tráfico comercial desde el país propio (A) al otro país firmante del acuerdo (B).
<b>Cuarta:</b> Derecho a transportar tráfico comercial desde el otro país firmante del acuerdo (B) al propio.
<b>Quinta:</b> Derecho a transportar tráfico comercial entre un país B y otros países (C o D) en servicios que empiezan o terminan en el propio país (A), si se cuenta con el acuerdo del tercer país implicado (C o D).
<b>Sexta:</b> Derecho a usar la Tercera y Cuarta libertades para transportar tráfico comercial entre dos países extranjeros, usando el propio como punto de tránsito.
<b>Séptima:</b> Derecho a transportar tráfico comercial entre dos países extranjeros sin hacer escala en el propio país.
<b>Octava:</b> Derecho a transportar tráfico comercial entre dos puntos de un mismo país extranjero en un servicio originado en su propio país ( <i>cabotaje consecutivo</i> ).
<b>Novena:</b> Derecho a transportar tráfico comercial entre dos puntos de un mismo país extranjero ( <i>cabotaje</i> ).

Tabla 1. Libertades aéreas negociadas en los acuerdos de servicios aéreos

Designando una única compañía, y un único aeropuerto internacional por país, los pasajeros que pretendieran volar a un país extranjero, se veían obligados a volar desde su aeropuerto al aeropuerto designado mediante un vuelo doméstico, para trasbordar allí al vuelo internacional. Esto aseguraba un alto grado de ocupación en los vuelos internacionales y, de este modo, su rentabilidad.

Los primeros acuerdos bilaterales iban incluso más allá, especificando la capacidad a ofertar por las aerolíneas designadas. Esta capacidad se solía distribuir entre las compañías designadas por ambos países, al 50%. Las propias compañías añadirían pronto acuerdos entre ellas, de manera que ambas ofrecían los asientos tanto de sus vuelos como de los de la otra aerolínea. De esta manera, el pasajero podía acceder a una mayor frecuencia de vuelos a través de la oferta comercial de una única compañía (y los vuelos de ambas).

Adicionalmente, estos acuerdos tradicionales solían acogerse a las tarifas recomendadas para los servicios aéreos por la *International Air Transport Association* (IATA), una asociación constituida por la mayor parte de las aerolíneas de alcance internacional. Es claro que unas tarifas acordadas entre



la mayor parte de los operadores que operaban en el sector tendían a ser elevadas. Era otra forma de asegurar la rentabilidad de los servicios prestados, incluso cuando la demanda era limitada.

## 4.2 Hacia la liberalización. La fase de mercados abiertos

El desarrollo económico experimentado por muchos países durante los 25 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, elevaron la demanda de servicios aéreos entre estos países de manera notable. Este crecimiento de la demanda, sumada a otros procesos derivados, confluyeron en críticas significativas en los años 70 del siglo XX, inicialmente en los Estados Unidos y luego en Europa. Los consumidores se quejaban de falta de servicio en algunas rutas.

Por otra parte, estos consumidores obtenían tarifas más favorables en rutas internas menos intervenidas, o recurriendo a compañías *charter* que, no obstante, no podían ofrecer el vuelo de manera aislada, tenían que ofrecer el denominado paquete turístico (incluyendo alojamiento).

Este estado de cosas derivó en que el presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, instara en 1978 a negociar o renegociar acuerdos bilaterales que fomentaran la competencia, eliminando restricciones a rutas, ampliando la capacidad disponible y estimulando la designación múltiple de aerolíneas.

Las directrices norteamericanas animaron a su vez a las autoridades europeas a establecer los denominados Paquetes liberalizadores, aunque con cierto retraso. El primero, de 1987, afectó a tarifas y capacidades. El segundo, de 1990, impulsó la designación múltiple y la ampliación de libertades.

El resultado de este proceso es la entrada en vigor de acuerdos que definen la denominada **Fase de mercados abiertos**. La Tabla 2 compara los rasgos característicos de los acuerdos de esta fase con los tradicionales.

	Acuerdos tradicionales	Mercados abiertos
<b>Acceso al mercado</b>	Sólo los puntos especificados	Las aerolíneas pueden volar cualquier ruta entre los dos países
	Muy restrictivos respecto a la Quinta libertad	
<b>Designación</b>	Generalmente simple (doble o múltiple en algunos casos)	Múltiple
	El control efectivo y la mayoría de la propiedad de las aerolíneas designadas deben estar en poder del país que las designa	
<b>Capacidad</b>	Compartida (50%-50%)	No hay control
<b>Tarifas</b>	Doble aprobación	Doble desaprobación

Tabla 2. Comparación entre los acuerdos bilaterales de servicios aéreos tradicionales y los de Mercados abiertos (fuente: Doganis, 2006)

Hay que matizar, no obstante, que buena parte de los acuerdos vigentes en los años 90 e incluso posteriores, seguían adoptando las directrices tradicionales, y que la Quinta libertad seguía estando ausente de todos ellos.

En lo relativo a las tarifas, la preceptiva aprobación de las mismas por parte de los dos estados firmantes, que solía exigirse en los acuerdos tradicionales, fue sustituida en los de Mercados abiertos por la cláusula de *Doble desaprobación*, que permitía a las aerolíneas establecer sus tarifas sin aprobación previa, aunque cada estado se reservaba la opción de desaprobarlas a posteriori. Por otra parte, la restrictiva cláusula de nacionalidad se mantuvo vigente en los acuerdos de esta nueva fase.

### 4.3 La Fase de *Cielos abiertos*

Las presiones liberalizadoras continuaron en los años 90 para ir más allá de lo establecido en los acuerdos de Mercados abiertos. Por una parte, los países más restrictivos continuaban limitando las libertades firmadas en los acuerdos. Por otra, el sector había madurado mediante procesos de concentración, alianzas y privatizaciones, y el consenso entre los expertos apuntaba las numerosas ventajas para los clientes y usuarios que se podrían obtener de una liberalización más decidida.

Los acuerdos más atrevidos, como el establecido entre Holanda y Estados Unidos en 1992, incorporaban ya la libertad tarifaria para pasajeros y carga, así como la ausencia total de restricciones en capacidades y rutas (acceso a cualquier destino dentro de un país), y, lo que era más relevante, incluían también la quinta libertad sin restricciones y la posibilidad de volar en código compartido con terceros países.

El Tercer paquete liberalizador de la Unión Europea establece por su parte en 1993 la libertad de cualquier aerolínea de la UE para volar entre países de la propia UE, la liberalización total de tarifas (dentro de los límites impuestos a otros sectores) y criterios de armonización en la concesión de licencias. Otros acuerdos establecidos en otras partes del mundo apuntan en la misma dirección, como el establecido en 1991 en el marco de la APEC (Asia Pacific Economic Cooperation Forum) y el Acuerdo Yamoussoukro II en África.

Todos estos movimientos configuran los denominados **Acuerdos de Cielos abiertos**, que comienzan a firmarse en los años 90 del siglo XX y que, en cierta forma, definen el paradigma vigente en nuestros días, transcurridos más de veinte años del siglo XXI.

### 4.4 Controversias en el seno de la Unión Europea

La firma progresiva de acuerdos cada vez más liberalizados entre Estados Unidos y los países más importantes de la UE, introdujo asimetrías relevantes en el mercado de transporte aéreo entre EEUU y la UE, el más relevante del mundo.

Algunos países europeos, al incluir la quinta libertad en los acuerdos firmados con los Estados Unidos, dieron la posibilidad a sus aerolíneas de conectar vuelos a Estados Unidos con otros procedentes de diversos países de la UE. Sus competidoras en otros países de la UE, al no tener estas opciones, se vieron relegadas a una situación de desventaja competitiva.

Estas asimetrías llegan finalmente a la Corte Europea de Justicia, que el 5 de noviembre de 2002 dicta un auto por el que admite el derecho de los estados



miembros de la UE a negociar y firmar acuerdos bilaterales. No obstante, añade un matiz ciertamente transgresor. Establece que la Cláusula de nacionalidad infringe el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea. Dicho de otro modo, establece que cualquier compañía de la UE debería estar en igualdad de condiciones para ser *designada* en cualquier acuerdo bilateral de cualquier miembro de la UE con un país tercero.

En la práctica, el Auto empuja al Consejo de Ministros de Transporte de la Unión, y éste a la Comisión Europea, a renegociar todos los acuerdos bilaterales entre miembros de la UE y países terceros, de acuerdo con la sentencia, y especialmente los acuerdos con EEUU que suscitaron el recurso.

La entonces Vicepresidenta de la Comisión Europea y Comisaria de transportes y Energía, la española Loyola de Palacio, asumió la negociación colectiva de la UE con EEUU para la firma de un Acuerdo, en abril de 2007, que recogía las indicaciones de la Corte Europea de Justicia, un acuerdo que armonizaría la situación de los distintos países europeos y todas sus aerolíneas.

El acuerdo amplía el número de posibles vuelos, permitiendo a cualquier compañía de la UE volar desde cualquier aeropuerto de la UE a cualquier aeropuerto de Estados Unidos, y a la recíproca. La UE dejó abierta por otra parte la opción de echar marcha atrás en el acuerdo si Estados Unidos no rebajaba su estricta cláusula de nacionalidad antes de 2010 (el máximo de las acciones de una aerolínea de EEUU que puede estar en manos extranjeras es del 25%). Esta opción no se ha materializado.

Cabe añadir finalmente que el Acuerdo entre Canadá y la UE, firmado en diciembre de 2008, es más ambicioso, permitiendo el cabotaje (octava libertad) y la propiedad sin restricciones.

## 4.5 Temas pendientes para una completa liberalización

Los acuerdos bilaterales vigentes entre los países de mayor tráfico aéreo adolecen todavía de cláusulas que limitan la liberalización. Se refieren sobre todo a la libertad del cabotaje y a la Cláusula de nacionalidad.

La continuidad de la Cláusula de nacionalidad responde a argumentos a favor de su mantenimiento, que se contraponen a las ventajas que presenta su eliminación.

Entre las ventajas de establecer una Cláusula de nacionalidad en los acuerdos destacan las siguientes:

- Puede ser una forma de proteger una industria local, como la del transporte aéreo, a la que los gobiernos conceden motivos estratégicos.
- De hecho, ha permitido a algunos gobiernos de pequeños países desarrollar compañías rentables, pese al tamaño de sus economías (por ejemplo, Singapur Airlines).
- Por otra parte, la Cláusula previene la creación de compañías con bandera de conveniencia.

En cuanto a las desventajas de la Cláusula, que abogan por su eliminación, podemos listar que la Cláusula de nacionalidad:

- Estimula la creación y el crecimiento de compañías con poca justificación económica.



- Impide el acceso a capitales extranjeros, drenando recursos locales e impidiendo el desarrollo óptimo de las aerolíneas.
- Impide la consolidación entre empresas transfronterizas y la búsqueda de economías de escala.
- Crea asimetrías en los mercados globales.
- Impide a las compañías eficientes acudir a nuevos mercados mal atendidos, y genera sobrecapacidades en otros.

## 5 Cierre

El caso de Australia puede ser ilustrativo. El país oceánico permitió ya en los años 90 que el 100% del capital de las aerolíneas, nuevas o existentes, que operaran en el mercado doméstico fuera propiedad de empresas extranjeras. El mercado doméstico sufrió un impulso notable, con movimientos como la compra de la segunda compañía australiana (Ansett) por la vecina Air New Zealand, y la creación de una nueva compañía de capital británico (Virgin Blue). La competencia aumentó pues, y las tarifas bajaron. El gobierno australiano valoró positivamente la evolución y relajó también sus exigencias relativas a la cláusula de nacionalidad en la firma de sus acuerdos internacionales. La compañía de bandera Qantas se ha seguido comportando como un competidor eficiente.

## 6 Bibliografía

### 6.1 Libros:

Doganis, Rigas. **The Airline business** (2<sup>nd</sup> Edition). Roudledge, Oxon (USA), 2006.

Shaw, Stephen. **Airline Marketing and Management** (6<sup>th</sup> Edition). Ashgate, Hampshire (UK), 2007.

Wensveen, John. **Air Transportation. A Management Perspective** (6<sup>th</sup> Edition). Ashgate, Hampshire (UK), 2007.