

## **PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA**

**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

**Fundación Hanns Seidel<sup>1</sup>**

### ***Análisis de la política actual de cielos abiertos***

#### **Resumen ejecutivo**

*La política aerocomercial argentina viene sufriendo una franca decadencia desde el año 2000, las compañías aéreas locales fueron desapareciendo hasta que en el año 2009 con la re-estatización de Aerolíneas Argentinas la competencia se volvió monopólica de nuestra aerolínea de bandera. La regulación de la actividad y la falta de personal capacitado para resolver la ecuación que dejó la pesificación, se traduce en millones de dólares de déficit solventado por el Estado Argentino. Hoy el mundo se mueve en otra dirección, donde el mercado aéreo se maneja con más compañías, más aviones, más vuelos, en definitiva con una Política de Cielos Abiertos que elimina las regulaciones que hacen imposible la libre competencia.*

#### **I) Acuerdos de Cielos Abiertos**

Con la firma del Tratado sobre aviación civil de Chicago de 1944, 52 países, entre ellos los más desarrollados de ese entonces, reconocieron la soberanía de cada Estado sobre su espacio aéreo y manifestaron la voluntad de unificar criterios respecto de las normas que regulan los vuelos civiles, tanto de transporte de pasajeros como de mercaderías. En ese entonces, la Argentina, junto con muchos otros países, acordó la formación de una entidad supranacional encargada de reglamentar estos aspectos. Nació de esta manera, la Organización Internacional de Aviación Civil.

El Tratado firmado en 1944, conocido también como La Convención de Chicago, fue la piedra angular para desarrollar lo que hoy se conoce como política de cielos abiertos, ya que desde entonces, los países firmantes se pusieron de acuerdo para establecer las 9 libertades del aire:

- Derecho a volar sobre el territorio de otro estado sin aterrizar.
- Derecho de aterrizar en el territorio de otro estado por razones técnicas.

---

<sup>1</sup> La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

- Derecho de desembarcar pasajeros, correo y carga embarcados en el estado al que pertenece la línea aérea.
- Derecho a embarcar pasajeros, correo y carga con destino al estado al que pertenece la línea aérea.
- Derecho a embarcar pasajeros, correo y carga y desembarcarlos en cualquier punto de una ruta razonablemente directa. (Algunos países no reconocen esta libertad)
- Derecho a embarcar pasajeros, correo y carga en un país y desembarcarlos en otro, a través de la realización de una escala en el estado al que pertenece la línea aérea.
- Derecho a embarcar pasajeros, correo y carga y desembarcarlos sin que la ruta respectiva incluya una escala en el estado al que pertenece la línea aérea.
- Derecho a que las líneas aéreas de un país puedan realizar transporte de cabotaje (interno) en otro estado, partiendo (o culminando el servicio) en el país al que pertenece la línea aérea.
- Derecho que se acuerda a un estado para que sus líneas aéreas puedan realizar transporte de cabotaje (interno) en otro estado.

Actualmente, la mayoría de los países que suscribieron el tratado de Chicago de 1944, están firmando entre ellos y especialmente con EEUU, convenios bilaterales y multilaterales llamados de cielos abiertos.

Un acuerdo de cielos abiertos implica que las aerolíneas comerciales de ambos países firmantes, pueden acceder a destinos del país co-contratante que no estaban habilitados para recibir vuelos internacionales, uniendo lugares que solo eran alcanzados por vuelos de cabotaje internos. De esta forma, una aerolínea de origen estadounidense, por ejemplo, puede alcanzar destinos dentro de Uruguay que van más allá del aeropuerto internacional de Montevideo, transportando pasajeros o mercaderías, desde la misma Montevideo hasta otros destinos habilitados dentro del Uruguay.

La finalidad de estos convenios es liberalizar los mercados internacionales de aviación civil, permitiendo a las empresas aéreas de ambos países firmantes transportar pasajeros y carga a cualquier destino de las dos naciones, minimizando la intervención del gobierno, y facilitando así el crecimiento y la competencia en el transporte aéreo. Esto se debe a que las partes firmantes pueden

pactar que las compañías aéreas de sus países, tomen decisiones con mínima intervención del gobierno, fijando estipulaciones sobre rutas abiertas, capacidades, frecuencias y hasta la fijación de tarifas directamente. Este tipo de convenios fomentan así, las oportunidades comerciales, el turismo, la inversión, el intercambio cultural, el cuidado del medio ambiente a través de la reducción de la polución, el mejoramiento del servicio y el abaratamiento de las tarifas, entre muchos otros beneficios.-

## II) EEUU pionero en Cielos Abiertos

Los EEUU comenzaron a desregular su mercado interno de aviación civil al firmar este tipo de tratados bilaterales en el año 1972, principalmente con países pequeños. Hoy ya tienen 101 socios con los que han firmado convenios bilaterales y multilaterales de cielos abiertos de diferentes regiones de todo el mundo. Trece de ellos pertenecen al hemisferio sur.

Los convenios multilaterales de cielos abiertos que se han firmado hasta el momento son dos. Uno es el MALIAT, firmado con Nueva Zelanda, Singapur, Brunei y Chile en un primer momento y que luego contó con la adhesión de Samoa, Tonga y Mongolia. El otro convenio multilateral fue firmado en 2007, luego de arduas negociaciones con la Unión Europea (UE) y sus 27 miembros.

Actualmente tanto Uruguay, Chile, Paraguay y Perú han firmado acuerdos de cielos abiertos con EEUU. En tanto que Brasil ha llegado en diciembre de 2010 a un acuerdo en texto explícito, que aún no ha sido firmado, pero que una vez que tenga la aprobación formal se transformará en un acuerdo de Cielos Abiertos, proveyendo beneficios para los negocios y el turismo de ambos países al expandir los servicios aéreos.

EEUU continúa ampliando el número de socios con los que ha firmado convenios de cielos abiertos: el 2 de Febrero de 2011 ha incorporado a Croacia en su lista de socios.

La política de cielos abiertos de EEUU propone a los países firmantes de los convenios mercados libres para competir a través de la no restricción de los derechos en las rutas internacionales, sin establecer el número de aerolíneas, ni su capacidad, ni la frecuencia o tipos de aviones. Proponen dejar que las tarifas las fije la fuerza del mercado sin intervención de los

gobiernos, salvo en los casos específicos en donde haya que asegurar el servicio aéreo a destinos poco rentables. Esta política implica la protección de los negocios, permitiendo que los comerciantes abran oficinas en el territorio del otro país firmante y puedan convertir sus ganancias a una moneda fuerte que sea remitida en forma segura y rápida, sin cargos discriminatorios en función de los costos.

Además, la política de cielos abiertos de EEUU propone que las aerolíneas de los países firmantes compartan el código de vuelo, brindándoles facilidades para realizar más y mejores conexiones y alcanzar mayor cantidad de destinos, sin tener que utilizar necesariamente sus propios aviones. Los pasajeros pueden iniciar el viaje en un avión de una compañía de su país y terminarlo en un avión de la aerolínea del país al que arriban, cuyo código comparten. Inclusive ofrecen la posibilidad opcional de autorizar acuerdos de códigos compartidos entre una aerolínea y una compañía de transporte terrestre.

Los gobiernos firmantes se aseguran mutuamente la observancia de los más altos estándares de seguridad y protección, permitiendo la asistencia al otro en determinadas circunstancias.

Por último ofrecen los derechos de la 7ma. libertad del aire, por los que la aerolínea de uno de los países puede optar por operar los servicios de carga entre el otro país firmante y un tercero ajeno al convenio mediante vuelos que no pasen, ni aterricen en el país de origen de la aerolínea.

### **III) Consecuencias de la liberalización de los servicios aéreos**

Teniendo en cuenta las experiencias internacionales, y especialmente la norteamericana, los resultados generales de la desregulación pueden ser muy importantes, siendo más los positivos que los negativos. El resultado positivo más evidente del proceso fue la importante caída en las tarifas. En cuanto a lo negativo, se destacó la desaparición de vuelos hacia destinos poco rentables.

A mediano y largo plazo las consecuencias se pueden evaluar más claramente; mostrando que la desregulación del mercado de la aviación supuso:

Caída en las tarifas, aunque no a niveles igualitarios en las distintas categorías.

Ligado al punto anterior, se verificó un aumento significativo en el tráfico.

- Mayor eficiencia en el sector.
- Mejoras en la comercialización y en el servicio.

#### **FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

#### **FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

- Mejoras en la seguridad aérea.
- Mayor movimiento en el sector turístico.
- Menos contaminación ambiental por reducción en las emanaciones contaminantes de los aviones ya que se consume menos combustible.

Estas características deben evaluarse, no solamente desde el punto de vista del mercado de la aviación, sino en relación a la expansión económica general. El transporte aéreo barato, eficiente y seguro beneficia una muy amplia gama de actividades productivas, y es particularmente necesario en regiones extensas con una economía variada y bien integrada. Por ejemplo, según estimaciones del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio de Australia, la constitución del Mercado Único de Aviación (SAM-Single Aviation Market) entre dicho país y Nueva Zelanda, habría reportado una suba del 56% en el tráfico aéreo, la creación de 20.600 puestos de trabajo en diversas industrias relacionadas directa e indirectamente (turismo, educación, comercialización, etc.) y un incremento de 726 millones de dólares en el PBI de ambos países.

#### **IV) Situación Actual de la Argentina en relación a la aviación civil**

Argentina es el único país del cono sur que no tiene un convenio de cielos abiertos con EEUU. Tampoco ha realizado acuerdos con la UE y –recientemente-, ha declinado la participación en el acuerdo regional de cielos abiertos propuesto por la CLAC (Comisión Latinoamericana de Aviación Civil). La falta de apertura a este tipo de convenios encuentra justificativos políticos, comerciales e ideológicos.

En nuestro país existe una fuerte regulación de la actividad aerocomercial, en donde el Estado determina una franja de tarifas de las cuales nadie se puede salir, ni por exceso ni por defecto. También es el Estado quien otorga las concesiones de las rutas, negando a las aerolíneas extranjeras competir en el mercado interno.

En el año 2008 se promulgó la ley que determina la expropiación de Aerolíneas Argentinas, pero la compañía aún no es un bien del Estado ya que todavía no ha concluido el proceso judicial iniciado para concretar el cambio en su titularidad. Sin embargo el Poder Ejecutivo ya cuenta con el ejercicio de los derechos que otorgan esas acciones, según lo dispuesto en el art. 2 la ley 26.466.-

Luego de una reestructuración de la empresa a través de subsidios entregados por el Estado Nacional (en el año 2009 recibió \$ 2.499,6 millones y en el año 2010 recibió otros \$ 2.254,6 millones más), ha comprado 20 nuevos aviones Embraer de menor capacidad (100 asientos), para lograr conseguir una mejor rentabilidad en los vuelos de cabotaje. De todas formas, la empresa continúa arrojando pérdidas, que son absorbidas por el Estado y soportadas por todos los contribuyentes. Hoy Aerolíneas Argentina cuenta con el monopolio de los vuelos internacionales, siendo la única empresa argentina en realizar vuelos internacionales (a excepción de Sol líneas aéreas que realiza vuelos a Montevideo y Punta del Este semanalmente) y un 70% de los vuelos de cabotaje, pero en estas condiciones no puede competir a nivel internacional.

Las empresas compiten con la finalidad de ganar mercados, no para perderlos. Europa retrasó la liberalización del sector de aviación hasta que estuvo en condiciones de competir eficazmente.

Tanto los Estados Unidos como la Unión Europea comparten condiciones que los hacen aptos para competir eficazmente por el mercado mundial de la aviación. Las más notables son las siguientes:

- Territorios amplios con economías regionales fuertes y diferenciadas.
- Importante mercado interno.
- Industria aeronáutica muy desarrollada que se beneficia con la expansión del mercado de aviación. Por razones políticas, económicas, culturales y turísticas, generan un importante tránsito aéreo, terrestre y marítimo desde el extranjero.
- Poseen intereses políticos, económicos y culturales en países extranjeros, cuya atención genera un importante tránsito aéreo, terrestre y marítimo.
- Los ingresos altos y las condiciones laborales ventajosas permiten a sus ciudadanos acceder a los mejores destinos turísticos del mundo.

Argentina no cuenta hoy con las condiciones que comparten EEUU y la UE, sin embargo, no por eso está imposibilitada de competir eficazmente en el mercado mundial de la aviación, y a partir de la desregulación, participar en nuevos mercados.

## V) Cambios que deberían realizarse en la política aerocomercial

Como paso fundamental y primario, se debería realizar una reforma del Código Aeronáutico vigente desde el año 1967 con la ley 17.285. Los artículos a modificar serían:

- art. 97 que establece la prohibición para las compañías extranjeras de explotar el mercado interno de aerotransporte.
- Art.98, sobre la obligatoriedad de la nacionalidad argentina para explotar el servicio de transporte aéreo.
- Art. 99, establece para las sociedades comerciales que quieran explotar el mercado de transporte aéreo requisitos de vinculación de sus miembros con la Argentina.
- Art.101, faculta al Poder Ejecutivo a disponer los requisitos contables que deben cumplir las sociedades.
- Art.106, establece la nacionalidad argentina obligatoria para el personal de abordaje que opere funciones aeronáuticas.
- Art.109, somete a la aprobación de la autoridad aeronáutica la fijación de las tarifas, itinerarios, capacidades, frecuencias y horarios.

Con otros artículos más del Código Aeronáutico y con la ley 19.030 que otorga el monopolio del mercado internacional de aerotransporte a la “aerolínea de bandera”, se reglamenta aún más la actividad en todos sus aspectos, tanto con relación a sus servicios internacionales como internos. La ley 19.030 deberá ser completamente derogada.

Este proceso de desregulación no puede hacerse abruptamente, ya que daría origen a un sin fin de conflictos con los diferentes gremios que nuclean a los trabajadores de Aerolíneas Argentinas y que podrían virtualmente paralizar las actividades aéreas por completo.

Una forma de ir logrando una desregulación progresiva y que al mismo tiempo permita desarrollar las condiciones necesarias para que las aerolíneas locales puedan competir con mejores posibilidades con los mercados abiertos de EEUU y la UE, será fortalecer la actividad a nivel regional. La propuesta de CLAC (Comisión Latinoamericana de Aviación Civil), que puede ser considerada como modelo, propone los siguientes puntos:

**FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

**FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

- No es requerida la propiedad sustancial y el control efectivo de las empresas para que estas sean designadas aerolíneas de bandera. De este modo el capital extranjero puede acceder a los mercados domésticos.
- Se establecen leyes de competencia consensuadas por las partes, para asegurar la competencia leal.
- Las líneas aéreas designadas pueden determinar libremente la capacidad de los servicios de transporte aéreo internacional que ofrecen, basándose en cálculos de mercado.
- Las líneas aéreas designadas pueden determinar libremente las tarifas, basándose en cálculos de mercado.
- Se garantizan los principios de liberalización en materia de venta y comercialización de servicios de transporte aéreo, conversión de divisas y transferencia de ganancias, empleo de personal no nacional, acceso a los servicios locales, utilización de los servicios de escala, acuerdos de código compartido y de cooperación entre compañías aéreas, cambio de capacidad en la ruta, contratos de utilización de aeronaves y uso de otros modos de transporte.

A través de este proceso podrían crearse las condiciones para la firma de un tratado de cielos abiertos a nivel regional, integrando al Mercosur con países como Chile, Perú y Colombia.

Una vez que esté consolidado el sistema de cielos abiertos a nivel regional, se podrá evaluar y proyectar la firma de un tratado de cielos abiertos multinacional con EEUU y Europa.

## **VI) Tramos no rentables**

Sin embargo, las políticas de desregulación no son absolutas. En el caso de EEUU, se incluyen fuertes reservas para mantener y aumentar su primacía. Por ejemplo, la participación del capital extranjero en las aerolíneas norteamericanas no puede superar el 25%; parte de él se encuentra subsidiado directamente (como por ejemplo, el servicio a comunidades pequeñas financiado por el programa EAS –*Essential Air Service*-), o indirectamente, a través de subsidios a

### **FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

### **FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina



la industria aeronáutica que provee aviones de línea o programas como el *Civil Reserve Air Fleet* (CRAF) que distribuye millones de dólares entre las compañías aéreas norteamericanas para que éstas en caso de emergencia militar faciliten sus unidades de vuelo para transporte de efectivos militares.

En el caso de Argentina, este tipo de subsidios no serviría. En primer lugar porque no existe en el país la industria aeronáutica. En segundo lugar, porque lo que los EE.UU. buscan al subvencionar a las compañías aeronáuticas, que fabrican tanto aviones civiles como militares, es garantizar su rentabilidad para que sigan produciendo aeronaves de combate.

Como ya adelantamos, uno de los efectos no deseados provocados por la liberalización de los cielos, a través de la libre competencia de las empresas, es la desaparición de vuelos a destinos poco o nada rentables. Es una consecuencia de la competencia que se da por obtener los mejores beneficios disminuyendo los costos y ganando las rutas más densamente utilizadas.

Para subsanar este hecho no querido, el estado debe intervenir siguiendo el principio de subsidiariedad, otorgando subsidios para aquellas rutas en que los costos son superiores a los ingresos (destinos con poca población o que no tienen atractivo turístico o económico suficiente que justifique los viajes hasta allí).

El Estado debería entonces llamar a licitación (una vez que el mercado aerocomercial se encuentre desregulado y con una buena participación de aerolíneas locales y extranjeras en el mismo). Aquella compañía que demuestre una menor necesidad de ayuda estatal, podrá contar con un subsidio por el total de los costos que le falte cubrir, de manera tal que no sufra ninguna pérdida por realizar el vuelo.

La compañía aérea que gane la licitación deberá garantizar el mantenimiento de los estándares de calidad del servicio aéreo, como así también los parámetros de seguridad en el transporte de pasajeros y de mercaderías.

## VII) Conclusiones

La política actual de cielos abiertos en Argentina es nula. Solamente existió un proyecto de ley que proponía establecer un sistema de cielos abiertos entre los países del Mercosur, Bolivia y

Chile, presentado por el Senador Morales en noviembre de 2007 y que fue archivado dos años más tarde sin éxito alguno.

Existen fuertes intereses en juego por la cantidad de actores que se encuentran involucrados en el servicio de transporte aéreo y la diversidad de ideologías que tienen entre ellos. Lo cierto es que el sistema de regulación del mercado y concentración monopólica en una aerolínea llamada de bandera, no funciona.

Para iniciar el camino de la desregulación hay que empezar por modificar el Código Aeronáutico en sus partes respectivas, derogar absolutamente la ley 19.030 del año 1971 y sancionar una nueva ley aerocomercial que fomente el fortalecimiento de la regionalización del mercado y las fusiones de pequeñas compañías, con el objetivo de conformar empresas que puedan competir con las grandes de EEUU y la UE.

La cuestión de los cielos abiertos es hoy una realidad y una necesidad de los mercados globalizados. La desregulación, y su consecuente competencia, ha demostrado beneficios en todos los mercados en los que se le ha dado lugar.

#### **Fuentes:**

- Global Airlines Industry Program, MIT.
- Informe de ejecución presupuestaria de la Administración pública nacional, ASAP dic. 2010
- [http://web.mit.edu/airlines/analysis/analysis\\_airline\\_industry.html](http://web.mit.edu/airlines/analysis/analysis_airline_industry.html)
- Pearce, Brian. IATA. *The case for wider and deeper liberalization of air transport.*
- [http://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/Agenda\\_For\\_Freedom\\_Presentation.pdf](http://www.iata.org/whatwedo/Documents/economics/Agenda_For_Freedom_Presentation.pdf)
- Benegas Lynch, M. Krause. Hacia una política de cielos abiertos.
- [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:UD8eV9eeN00J:www.esade.edu.ar/servicios/Libertas/27\\_3\\_ABL-Krause%2520Cielos%2520abiertos.pdf+cielos+abiertos+argentina&hl=es&pid=bl&srcid=ADGEESguu5In7hgEOestmc05eIFfmh7Vsrxi87oSYELZ8i\\_ETnH9K3GaTWdp6qROP43v-FliVU57R0tNH0\\_3X5jru4Ofb3naAGYCRnEw7LbXQ0TGHV\\_-lmAAOpZalohzUDR\\_ooGkGM8P&sig=AHIEtbQSBGqmoNMw-eqwsGFG94ISBfvztQ](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:UD8eV9eeN00J:www.esade.edu.ar/servicios/Libertas/27_3_ABL-Krause%2520Cielos%2520abiertos.pdf+cielos+abiertos+argentina&hl=es&pid=bl&srcid=ADGEESguu5In7hgEOestmc05eIFfmh7Vsrxi87oSYELZ8i_ETnH9K3GaTWdp6qROP43v-FliVU57R0tNH0_3X5jru4Ofb3naAGYCRnEw7LbXQ0TGHV_-lmAAOpZalohzUDR_ooGkGM8P&sig=AHIEtbQSBGqmoNMw-eqwsGFG94ISBfvztQ)

#### **FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

#### **FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

- Beneficios económicos del transporte aéreo en la Argentina (CLAC /IATA)
- [http://clacsec.lima.icao.int/CLAC-IATA\\_Estudio/Argentina.pdf](http://clacsec.lima.icao.int/CLAC-IATA_Estudio/Argentina.pdf)  
<http://www.dfat.gov.au>