

# Cielos abiertos Unión Europea – Estados Unidos: Una nueva era en la aviación mundial

Pablo Martín \*

Vicente Martín \*\*

**Resumen:** El artículo recoge los principales cambios que han tenido lugar en los últimos decenios en el transporte aéreo que han favorecido la progresiva desregulación de los mercados nacionales y una creciente globalización del sector que abarca no solo los elementos de tierra, esto es, las compañías y los aeropuertos, cuyos métodos de gestión han registrado profundas transformaciones para adaptarse a un entorno competitivo, sino también al espacio aéreo, donde se pretende racionalizar su funcionamiento sobre la base de la superación de la fragmentación nacional existente. Estos cambios significan un cambio radical en la situación heredada del Convenio de Chicago (1944), que reconocía la soberanía de los estados sobre su propio espacio aéreo y que propició la intervención de los gobiernos en el sector de aviación civil al que se conferirá un carácter estratégico vinculado a objetivos económicos, de política exterior y defensa. La nueva situación, impulsada por los Estados Unidos primero y retomada por la Unión Europea después, ha registrado un fruto de enorme importancia con la creación de un espacio aéreo sin fronteras entre la UE y EUA, aún pendiente de una segunda fase de negociación.

**Palabras clave:** Transporte aéreo, cielos abiertos, espacio aéreo, Convenio de Chicago, liberalización, desregulación, cielo único europeo.

**JEL:** L93, H41, L41, L51, L53

---

\* Profesor Titular de la Universidad Autónoma de Madrid. E-mail: pablo.urbano@uam.es

\*\* Socio de MMLEGAL y Asociados: mmlegalyasociados@gmail.com

## 1. Introducción

La creciente globalización del mercado de transportes aéreo es uno de los elementos que marcan la propia mundialización de la economía. Tal proceso arranca de la política de desregulación del mercado interno estadounidense, desde donde se ha ido extendiendo a otros países y áreas entre los que destaca la Unión Europea actual centro de impulsión de la dinámica liberalizadora. Ésta ha implicado no solo a los elementos terrestres de la industria sino que afecta también al espacio aéreo lo que permitirá incrementar la eficiencia del conjunto del sector. El objetivo del presente artículo se concreta en abordar ese proceso de liberalización - globalización desde sus antecedentes hasta sus consecuencias mediante una perspectiva holística y estructural. Para ello en el primer epígrafe se recogen los primeros pasos flexibilizadores, nacidos de la transformación bastante radical de mercado domestico norteamericano, y su extensión a otros mercados mediante los acuerdos de cielos abiertos. En el segundo apartado se aborda el proceso liberalizador en la Comunidad Europea, a donde llega de la mano fundamentalmente de la cooperación entre USA y Gran Bretaña, aunque con una transición hacia la competencia mucho más suave, aplicada en dosis progresivas (paquetes). El tercer epígrafe recoge la consolidación del mercado aéreo europeo convencional, el de las compañías y los aeropuertos, que, gracias al incremento de los servicios impulsado por la propia liberalización, va a favorecer la puesta en marcha de un espacio aéreo europeo, verdadero cuello de botella en la expansión del sector por la segmentación nacional existente. El cuarto apartado, presenta otra derivada del proceso, la generación de una dimensión exterior en la política de transporte aéreo común, gracias a las competencias otorgadas por el Tribunal de Luxemburgo para la negociación de acuerdos externos a favor de la Comunidad frente a los estados nacionales, lo que significará una renegociación de las relaciones bilaterales sobre aviación comercial con USA y el inicio de la creación de un espacio aéreo sin fronteras entre la UE y EUA, con un primer acuerdo desequilibrado del lado europeo, cuyos contenidos se evalúan económicamente. El quinto y último epígrafe, antes de las conclusiones, da entrada a la segunda fase de negociación del espacio aéreo transatlántico de aviación, que del lado europeo se verá reforzado por la ampliación del espacio Schengen a los países adheridos a la UE en 2004. Ello nos sitúa a las puertas un nuevo marco de relaciones comerciales para el transporte aéreo mundial.

## 2. El impulso liberalizador de los Estados Unidos

Los acuerdos de cielos abiertos, *open skies* en la terminología anglosajona, constituyen una fórmula de flexibilización del modelo de regulación existente en la aviación comercial desde finales de la segunda guerra mundial y hasta los años setenta que, llevados a sus últimas consecuencias, permiten a cualquier compañía prestar servicios internacionales sin restricción alguna, salvo las puramente técnicas.

El origen de estos acuerdos ha de buscarse en la traslación de la desregulación doméstica en los Estados Unidos (EUA) al ámbito internacional contra el modelo de acuerdos bilaterales surgidos de la Convención de Chicago (1944) que todavía constituyen hoy el marco jurídico de referencia para el transporte aéreo internacional. En las actas de aquella Convención se definieron cinco libertades para la aviación civil: dos de carácter técnico referidas al derecho de sobrevolar el territorio de un estado firmante y el de realizar una escala técnica en el mismo, y otras tres de carácter comercial concretadas en el derecho acordado entre dos estados miembros a desembarcar pasajeros o mercancías en el territorio de uno de ellos, el derecho a embarcarlos y finalmente, el derecho acordado entre dos estados a realizar una escala comercial adicional a la ruta principal entre ellos en territorio de un tercero. No obstante, mientras que las libertades de carácter técnico fueron objeto de un acuerdo internacional, no ocurrió lo mismo con las libertades comerciales lo que implicó la necesidad de negociar acuerdos comerciales bilaterales entre pares de gobiernos bajo el principio de reciprocidad donde se intercambian de forma igualitaria derechos sobre capacidad, tarifas y frecuencia para rutas concretas.

El reconocimiento de la soberanía de los estados sobre su propio espacio aéreo que implicaban las libertades técnicas, propició la intervención de los gobiernos en el sector de aviación civil al que se conferirá un carácter estratégico vinculado a objetivos económicos, de política exterior y defensa (desarrollo regional, obligaciones de servicio público, seguridad, comercio exterior, industria aeronáutica, I+D, turismo, etc.)

Esa intervención se aplicará a través de una organización ampliamente regulada y se mantendrá, justificada en la teoría del monopolio natural, en la mayor parte de los países, incluyendo a los EUA, donde aún existiendo operadores privados, sus actividades estaban totalmente controladas por la

CAB (*Civil Aeronautic Board*) a quien correspondía desde su nacimiento (1940) conceder los derechos de tráfico, aprobar las tarifas, atribuir las subvenciones o controlar los acuerdos y fusiones entre compañías. Consecuentemente la competencia para captar a una creciente demanda asociada, entre otras causas, a la elevación de capacidad adquisitiva de las rentas y al aumento de tiempo libre, quedaba prácticamente restringida a la calidad de los servicios.

Ello no va a impedir que durante más de tres décadas de modelo regulador se asista a importantes reducciones de los costes de producción y ganancias de productividad en la mayor parte de las compañías del mundo, gracias a la existencia de un considerable progreso técnico (revolución del *jet* y del *jumbo-jet*), de bajos costes de energía y mejora de la cualificación del factor trabajo, quien se beneficiará del modelo regulador obteniendo importantes mejoras en las condiciones laborales y salariales.

Este estado de cosas comienza a cuestionarse en la segunda mitad de los setenta, como consecuencia de los efectos generales de la crisis económica de 1973 que dentro del sector aéreo provoca una fuerte caída de la demanda y un elevado crecimiento del coste de sus inputs acelerando los desequilibrios de los resultados económicos de las compañías, deteriorados no sólo por el contexto fuertemente recesivo, sino también por el incremento de costes aeroportuarios y de inversión (por la readaptación de las flotas), la creciente saturación de los corredores más rentables (Atlántico Norte) y la competencia desigual del *charter* (vuelos no regulares a la carta con bajos costes). La vía alternativa para recuperar la eficiencia se va a encontrar en la innovación en la gestión y las técnicas de explotación incompatibles con la regulación existente.

El modelo regulador inicia su final tibiamente en EUA, concretándose en el ámbito de las cargas con la *Air Cargo Desregulación* (1977) y en los viajeros con la *Airline Desregulation Act* (1978), normas que eliminan progresivamente las restricciones, salvo las meramente técnicas, para que las compañías puedan establecer libremente sus rutas sin obstáculos a la competencia, desaparecidos por completo desde 1983.

Para ello se va a cuestionar teóricamente el modelo regulador que será identificado con la lucha por el poder de los diferentes grupos de interés que terminan por capturar al regulador a favor de su propia causa debido al funcionamiento de la democracia y al entorno de intereses corporativos y

grupos de presión en que se desenvuelve. A estos planteamientos, se añadirá después la idea de la contestabilidad de los mercados frente a la idea misma del monopolio, donde se supone que la eventual presencia de un competidor potencial disciplinaría a las compañías en monopolio impulsándolas hacia una gestión eficaz con una tarificación óptima, lo que exige para ser creíble minimizar los costes irreversibles de entrada.

Se pensaba que en el transporte aéreo se daban las condiciones requeridas para la existencia de un gran número de entrantes potenciales ya que los costes irreversibles se consideraban comparativamente bajos (existe, por ejemplo, un mercado de ocasión muy activo para los aviones), aunque la práctica posterior descubriera que eran mayores de lo esperado como demuestra la tendencia a la concentración en el sector tras la liberalización debido a los sucesivos procesos de fusiones, adquisiciones y quiebras de las antiguas compañías y los nuevos entrantes (compañías charter, regionales o de nueva creación) sometidos a una intensa competencia (Gámir y Ramos, 2002). La liberalización, en este sentido, también va a suponer una readaptación de la gestión en las empresas al nuevo entorno competitivo. Se va a desarrollar una nueva organización de las redes y del funcionamiento de las plataformas aeroportuarias, suprimiendo las líneas directas servidas por aviones pequeños y transfiriendo estas líneas secundarias a grandes aeropuertos de correspondencia, de manera que, sobre la base de una fuerte coordinación horaria, las nuevas redes radiales de aporte y dispersión (*hub and spoke*) facilitan la creación de gran cantidad de conexiones permitiendo minimizar los costes de transporte gracias a la masificación de los flujos. Así mismo, van a aparecer sistemas informáticos de reserva capaces de manejar grandes bases de datos conteniendo todas las informaciones necesarias para una gestión detallada de las operaciones de las compañías (vuelos, tarifas, condiciones de transporte, itinerarios, rotación de equipajes, controles de mantenimiento, disponibilidad de plazas, resultados de las agencias de viajes, etc.), correspondiendo la propiedad de estos sistemas de reserva a las grandes compañías aéreas que obtendrán buena parte de sus beneficios de los derechos de acceso facturados a otras compañías así como de la optimización de las ventas y de la reducción de costes que así procuran (*yield management*). Entre ellos van a tener gran relevancia los costes salariales y las condiciones laborales objeto de importantes reducciones y de una evidente degradación.

Desde la perspectiva de los usuarios, los beneficios se van a concretar en la bajada de las tarifas, aunque en proporción diferente según rutas, clases y tipos de cliente, incrementándose incluso en algunos trayectos de corto alcance sin compañías de bajo coste, situación vivida por casi la cuarta parte del mercado interno de EUA. También se incrementarán las frecuencias especialmente en las rutas más atractivas comercialmente, si bien se van a reducir o suprimir los servicios regulares hacia los destinos menos rentables.

Tras la desregulación del mercado doméstico, el proceso norteamericano se va a extender a otros mercados debido a que se va a erigir en el modelo de liberalización para otros gobiernos favorables a la desintervención (Gran Bretaña) y a que la liberalización interna no va a satisfacer las necesidades de expansión de las grandes compañías aéreas estadounidenses gestadas con la concentración, de manera que buscaran optimizar su capacidad y maximizar su rentabilidad en el mercado mundial. Con ese objetivo, EUA irá negociando acuerdos bilaterales, de diferente intensidad, para flexibilizar las reglas del mercado internacional, especialmente en los grandes corredores, objetivo en el que se ha ido avanzando, especialmente en los últimos años de la década de los noventa, tras el cierre de numerosos procesos de desintervención en los mercados domésticos.

### **3. La vía integradora de la liberalización en la Unión Europea**

Entre ellos destaca el desarrollado en la UE mediante tres paquetes de medidas que profundizan sucesivamente en la apertura del mercado aéreo europeo tras una tímida liberalización de los vuelos regionales (1984).

- El primer paquete (1988-1990) inicia la flexibilización en materia de precios, capacidad, y acceso al mercado intracomunitario y especifica la aplicación de las normas generales de la competencia al transporte aéreo, aspectos fundamentales a la hora de determinar la competencia entre las compañías regulares operando en el modo, lo que no supuso una transformación radical aunque va a propiciar la reacción de las compañías europeas tratando de reforzar su posición en el mercado.

- El segundo paquete (1990-1992), de carácter transitorio, amplía los márgenes anteriores estableciendo ciertas garantías para las obligaciones de servicio público.

- Finalmente, el tercer paquete (1993-1997) elimina todas las restricciones interiores existentes y establece la apertura completa del cielo europeo, incluyendo Islandia y Noruega, el 1 de abril de 1997.

Se destaca el carácter menos radical de la liberalización europea por razones políticas de sostenimiento de las antiguas compañías de bandera nacionales, regentadoras hasta entonces de los monopolios, si bien éstas han sido privatizadas (con acción de oro en algunos casos) e, incluso, subvencionadas para su reestructuración, como paso previo a la plena competencia de manera que los gobiernos ya no pueden favorecer a sus respectivas compañías. Ello va a impulsar los nuevos modelos de gestión para enfrentar la competencia de los potenciales entrantes, acelerando el desarrollo de esquemas de explotación radiales y sistemas de información de reservas y, finalmente, la participación en alianzas globales compartiendo desde los programas de fidelización, las operaciones comerciales o en las terminales, hasta la explotación en común de los vuelos. Laboralmente, también los ajustes han sido menos traumáticos (prejubilaciones, subcontrataciones, temporalidad, reducciones salariales más bajas) como van a ser menores para los usuarios la reducción de tarifas y el incremento de operadores (Cournanel, 2001).

Entre los nuevos competidores, las emergentes compañías regionales, beneficiarias del proceso de liberalización por la protección recibida en pos de la cohesión territorial, van a tener un creciente protagonismo con la implantación de centros regionales propios (*hubs*) que funcionan según el patrón radial a escala reducida, desde aeropuertos no saturados y para un entorno territorial mucho menor, prestando servicios marginales no atendidos por los grandes operadores. También aparecen, siguiendo la estela americana, las compañías de bajo coste (*low-cost*) especializadas en servicios competitivos punto a punto entre aeropuertos secundarios poco distantes, pero en la cercanía de grandes núcleos urbanos, servidos por aviones de baja capacidad y con tarifas reducidas gracias a sus menores costes. Su éxito va a atraer a las grandes compañías hacia este segmento de producción (Martín Urbano, 2005).

La liberalización ha propiciado un fuerte incremento de la demanda del transporte aéreo que ha llevado en muchos casos las infraestructuras aeroportuarias al límite de sus capacidades y sobre todo, han puesto de manifiesto los límites del modelo nacional de gestión del tráfico aéreo existente en la UE cuya fragmentación impide optimizar el espacio aéreo generando importantes costes por congestión y contaminación, afectando a la seguridad del tráfico. Los retrasos de 1999 alertaron sobre la necesidad de tomar medidas.

Para enfrentar esta situación, la Comisión Europea lanzó en el año 2000 el mecanismo de “Cielo único europeo” (SES I, en sus siglas en inglés), esto es, el conjunto de iniciativas para garantizar las necesidades de capacidad y seguridad aérea con medidas tanto para los sectores civil y militar que pretendían mejorar las normas, las instituciones, la eficiencia económica, técnica, ambiental y la seguridad. En consecuencia, la UE aprobó en 2004 el paquete legislativo a partir de un enfoque armonizado compuesto por el Reglamento marco 549/2004 donde se fija el marco para la creación del cielo único europeo junto con la Declaración de los Estados miembros sobre aspectos militares relacionados con el cielo único europeo; el Reglamento 551/2004 relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo; el Reglamento (CE) n° 550/2004 relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo y el Reglamento (CE) n° 552/2004 relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tránsito aéreo. Todo ello con el objetivo de reforzar las normas de seguridad y la eficacia global del tránsito aéreo general en Europa, mejorar al máximo la capacidad para responder a las necesidades de todos los usuarios del espacio aéreo y reducir al mínimo los retrasos.

La apertura de nuevos corredores aéreos entre los aeropuertos no vinculados anteriormente fue la primera consecuencia del cielo único europeo. Esto realmente ha aumentado el acceso a determinados destinos en la reducción del tiempo de viaje, con conexiones directas. Ello unido a la emergencia de oportunidades en el nuevo mercado aéreo global con la aparición de empresas innovadoras, nuevos modelos de negocio, reducciones de precios y una cierta facilidad para la integración de viejos y nuevos operadores llevó a la UE a tratar de proyectar a mayor escala las ventajas del nuevo escenario competitivo europeo, tratando a la vez de resolver las asimetrías existentes en su relación con los Estados Unidos.

#### **4. Las relaciones EUA- UE. De las asimetrías al acuerdo transatlántico.**

En efecto, tras la liberación definitiva del sector, la falta de una política aérea común que situara los derechos aéreos del conjunto de la UE bajo la gestión comunitaria, unido al rápido desarrollo de los acuerdos bilaterales del tipo “cielos abiertos” suscritos entre varios estados miembros y los EUA,



había concedido una enorme ventaja a las compañías norteamericanas por cuanto éstas últimas, en virtud de la quinta libertad, podían realizar servicios de cabotaje dentro de la UE cosa que no era posible para los estados miembros de la Unión, ya que el gobierno de EUA sólo reconocía a cada compañía nacional y no a las compañías europeas.

El Tribunal de Justicia europeo el 5 de noviembre de 2002 dictaminó mediante sentencias (C-466-469/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-472/98, C-475/98 y C-476/98), sobre ocho acuerdos bilaterales del tipo cielos abiertos de diferentes Estados miembros (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Bélgica, Luxemburgo, Austria, Alemania y Reino Unido) con EUA que las disposiciones restrictivas de estos acuerdos son discriminatorias y, por tanto, contrarias al Tratado CE, en particular las relativas a la nacionalidad de las compañías que pueden designar los estados de la UE. En particular, el Tribunal concluyó que los acuerdos bilaterales dependían de ciertas competencias de la Unión Europea y amenazaban el derecho de establecimiento protegido por el Tratado, reservando derechos aéreos a compañías controladas nacionalmente. Cuatro de los nuevos miembros adheridos en 2004 también contaban con este tipo de acuerdos con EUA. Ello implica renegociar (según un procedimiento único aprobado en 2004) el conjunto de acuerdos entre los países miembros y terceros para evitar su potencial impugnación ante el Tribunal de Luxemburgo y compatibilizarlos con la normativa comunitaria.

Especial importancia reviste en este contexto la negociación con EUA, iniciada en 2003, por las asimetrías indicadas. En ella la UE se propone sustituir los acuerdos de cielos abiertos entonces vigentes por un acuerdo aéreo transatlántico global que cubriera aspectos tales como el acceso al mercado, la fijación de tarifas, la seguridad, el medio ambiente así como la propiedad y el control de las compañías aéreas y que, en suma, sustentase una zona de libre comercio en el sector donde las compañías de ambas partes puedan llevar a cabo operaciones de transporte en condiciones equitativas y sin restricciones. Por otra parte, esta dinámica negociadora a ambos lados del Atlántico, donde se concentra el 60% del tráfico mundial, había de incidir necesariamente en la posición de terceros países, incluso entre los más reacios a negociar, quienes en última instancia están amparados por la Convención de Chicago frente a la conclusión de los acuerdos de cielos abiertos en la medida que permite la reserva de los vuelos domésticos y las restricciones de propiedad

y control frente a los no nacionales lo que limita las posibilidades de fusión y compras para intentar mejorar los rendimientos económicos de las compañías y consolidar estrategias transfronterizas. Avanzar en esa dirección, que precisa cambiar la propia Convención, significa por el contrario acelerar la globalización completa del sector aéreo.

Tras cuatro años de conversaciones y once rondas negociadoras, las partes llegaron finalmente a un acuerdo el 2 de marzo de 2007. La Decisión 2007/339/CE del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo, de 25 de abril de 2007, dio paso a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo de transporte aéreo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra, que se firmó en Washington el 30 de abril de 2007 con motivo de la Cumbre Transatlántica UE-EE.UU. A partir de la entrada en vigor del nuevo texto, que sustituyó a 21 acuerdos bilaterales entre los Estados miembros y los Estados Unidos, las compañías aéreas de la Unión han podido (Diario Oficial de la Unión Europea, 25 de mayo de 2007):

- Operar vuelos directos hacia los Estados Unidos desde cualquier aeropuerto de Europa, y no sólo desde su país de origen, con independencia de cuál sea su nacionalidad (los Estados Unidos reconocen la naturaleza europea de éstas);

- La posibilidad de explotar vuelos transitando por la Unión Europea y los Estados Unidos hacia países terceros (“ la quinta libertad” );

- La posibilidad, para las compañías de la Unión, de explotar vuelos que transporten exclusivamente flete transitando por los Estados Unidos hacia un país tercero, sin que el servicio tenga que originarse obligatoriamente de la Unión Europea (séptima libertad - transporte exclusivo de flete). Las compañías americanas conservarán sólo sus derechos existentes;

- El Acuerdo suprime todas las restricciones en cuanto a rutas, número de vuelos, frecuencia semanal, tipo de aeronaves, debiéndose fijar los precios en función del mercado;

- También se va a facilitar las operaciones a compañías aéreas y aeropuertos y reducir las molestias para los pasajeros.

- Se incentiva la firma de acuerdos de cooperación para afrontar nuevos desafíos, como son la seguridad y el medio ambiente. En seguridad se

pone de manifiesto la voluntad de elaborar una estrategia de trabajo conjunta para la elaboración de estándares y prácticas compatibles sobre la entrada sobre sus territorios, con el fin de facilitar la regulación aérea. En medio ambiente, los objetivos de colaborar y preservar el entorno ya ha dado frutos como la Iniciativa de Interoperabilidad Atlántica para Reducir las Emisiones (AIRE, por sus siglas en inglés), un proyecto conjunto encaminado a reducir el impacto ambiental de los vuelos transatlánticos, tratando de reducir las emisiones por trayecto.

- Disposiciones sobre los convenios comerciales entre compañías aéreas (reparto de códigos, el arrendamiento financiero, etc.);

Mecanismos de convergencia reglamentaria sin precedentes, particularmente en materia de competencia y de ayudas de Estado. El compromiso incluye además ‘inmunidad antitrust’ para los acuerdos entre aerolíneas así como derechos en materia de franquicia y en materia de denominación comercial de los servicios aéreos, definidos por primera vez en un acuerdo de este tipo, con el fin de mejorar la seguridad jurídica en las relaciones comerciales entre compañías aéreas;

- Fórmulas institucionales que comprenden un comité conjunto para tratar toda cuestión cubierta por el acuerdo y un procedimiento para tratar los litigios con disposiciones de arbitraje.

- En lo que se refiere a la propiedad de líneas aéreas, el Acuerdo autoriza a los europeos a tener la propiedad de una línea aérea estadounidense sin exceder el 25% de los derechos de voto ni 49,9% del patrimonio neto total aunque en este último caso se puede exceder ese tope sin que ello de entrada suponga un situación constitutiva de control de la empresa norteamericana, aunque esta situación debe ser objeto de estudio individualizado. Por lo que hace a los norteamericanos estos pueden detentar la propiedad de una compañía comunitaria mientras la propiedad mayoritaria y el control se mantenga en los estados de la UE. De ahí se deriva un trato desfavorable a los europeos que se reservaron la posibilidad de restringir las inversiones americanas al mismo nivel si en un determinado plazo no obtenían el mismo trato.

- En relación con la **inversión en países terceros** por los europeos, las compañías de determinados terceros países (países europeos miembros de la EACE -Espacio Aéreo Común Europeo- como Noruega, Islandia y Croacia, además de Liechtenstein, Suiza y 18 países africanos) podrán ser objeto de

inversiones comunitarias sin que ello suponga un riesgo para sus derechos de tráfico hacia los Estados Unidos. De la misma forma, los Estados Unidos no cuestionarán los vuelos de compañías comunitarias en caso de que países europeos no miembros de la UE inviertan en su capital.

Los beneficios de este acuerdo se han estimado por la Comisión en la posibilidad de transportar a 26 millones de pasajeros más sobre vuelos transatlánticos durante un período de 5 años. Teniendo en cuenta que el tráfico anual actualmente se acerca a 50 millones de pasajeros (véase cuadro 1, donde Canadá y EUA aparecen como región Norteamérica y mapa 1 con la distribución de los flujos que dan constancia de la importancia de ese destino), ello significaría que a finales del quinto año el mercado será el 34 % más importante con acuerdo que sin éste (Banfi, 2008).

**Cuadro 1. Transporte de pasajeros internacionales extra-UE por regiones del mundo. 2007**

World Region	Passangers 1000	AAGR* 2004-2007	Main EU-27 partner	
			Member State	Share
<b>Total Extra UE-27</b>	<b>270920</b>	<b>6,1%</b>	<b>United Kingdom</b>	<b>24,2%</b>
Europa Except EU	85213	5,5%	Germany	26,1%
North America	60153	4,2%	United Kingdom	37,3%
Central America and Caribbean	11183	1,6%	United Kingdom	29,3%
South America	9811	8,1%	Spain	38,0%
Asian Republics of the Former-USSR	1380	6,4%	Germany	31,7%
Near and Middle East	21418	10,3%	United Kingdom	32,1%
Indian Sub-Continent	7665	12,6%	United Kingdom	49,0%
Far East	26059	6,0%	Germany	24,4%
Australasi, S. Sea Is. & Antarctica	1807	4,2%	United Kingdom	86,0%
North Africa	31487	9,3%	France	35,2%
Sub-Saharan Africa	14095	5,6%	France	30,6%

\* (*Average Annual growth Rate*) EU-25

Fuente: EUROSTAT. Tomado en: COMISIÓN EUROPEA (2009a).

### Mapa 1. Distribución de flujos de pasajeros internacionales extra-UE de transporte aéreo. 2007



Tomado en: COMISIÓN EUROPEA (2009a).

Fruto de ese incremento del tráfico se espera la creación de entre 72000 y 80 000 empleos (repartidos más o menos equitativamente entre los Estados Unidos y la Unión Europea).

Además la mayor competencia incidirá en la caída de los precios de los vuelos transatlánticos, lo que no impedirá un incremento de los beneficios para las empresas estimados en una banda comprendida entre los 6,4 y los 12 mil millones de euros en los próximos cinco años.

En el ámbito de las mercancías, se espera que el mercado del flete conocería una subida del 1 al 2 %, lo que es muy significativo siendo dado la talla global del mercado (los sectores europeo y norteamericano suponen el 70% del flete mundial).

También se espera una aceleración en los procesos de fusión y alianzas a ambos lados del Atlántico (Star Alliance, Sky Team y Oneworld), siguiendo la tendencia de las empresas a identificar las sinergias y explotar las

economías de escala aprovechando el cada vez mas fácil acceso a los nuevos corredores y aeropuertos. Además el reconocimiento como empresas europeas de las compañías aéreas de los estados miembros de la Unión Europea por los norteamericanos facilita las fusiones internas en la UE de sus compañías sin temor a perder sus derechos en los EUA. Una idea de la importancia del acuerdo para las compañías aereas se observa en el cuadro 2, donde se ve que las 10 primeras aerolíneas del mundo corresponden a Estados Unidos (7) y a Europa (3).

**Cuadro 2. Principales aerolíneas del mundo. Enero-Septiembre 2008**

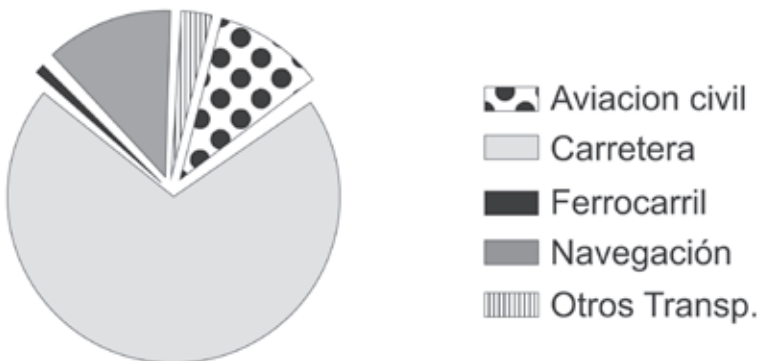
Rank 2008 RPK*	Airline	Region	Mill RPK	Change	Mill PAX	Change
1	American Airlines	North America	163,192	-3,0%	71,34	-3,7%
2	Air France - KLM Group	Europe	157,398	3,10%	56,26	1,1%
3	United AirLines	North America	137,705	-4,4%	49,00	-6,4%
4	Delta Air Lines	North America	130,231	2,6%	54,28	-2,2%
5	Continental Airlines	North America	103,438	0,3%	37,71	-2,4%
6	Lufthansa	Europe	96,392	8,3%	43,59	2,6%
7	Soutwest Airlines	North America	90,705	2,7%	78,04	1,2%
8	Northwest Airlines	North America	89,56	0,1%	38,31	-6,5%
9	British Airways	Europe	83,242	-2,4%	24,51	-2,6%
10	Us Airways	North America	75,584	-0,8%	42,02	-5,2%
11	Emirates Airline	Middle East	75,083	13,0%	16,67	11,0%
12	Singapore Airlines	Asia-Pacific	70,33	4,5%	14,39	2,8%
13	Cathay Pacific	Asia-Pacific	68,6	14,4%	18,78	10,0%
14	Japan Airlines International	Asia-Pacific	62,657	-3,7%	35,28	-1,5%
15	China Southern Airlines	Asia-Pacific	61,591	0,8%	43,14	1,0%
16	Qantas	Asia-Pacific	61,223	-2,6%	18,31	-1,9%
17	Air Canada	North America	58,777	1,7%	17,54	-2,8%
18	Air China	Asia-Pacific	48,868	-2,6%	25,25	-3,9%
19	Thai Airwais International	Asia-Pacific	45,186	-1,1%	14,77	1,2%
20	ANA-All Nippon Airways	Asia-Pacific	44,631	-2,2%	36,58	-2,9%

\*Revenue Passenger Kilometres (Ingresos pasajero kilómetro)

Fuente: Ascend. Tomado en: COMISIÓN EUROPEA (2009a).

No obstante, junto a las ventajas descritas también se observan inconvenientes. Así, el desarrollo de los flujos de transporte aéreo supone incrementar las emisiones de CO<sub>2</sub> correspondientes al transporte aéreo civil, que ya suponen en 2006 el 12,2% del total de las emisiones por transporte en la UE 27 y cerca del 3 % del total de emisiones de CO<sub>2</sub> de Europa, acentúan la tendencia a un mayor crecimiento de las emisiones del tráfico aéreo respecto de las generadas por los restantes modos (véase gráfico 1 y cuadro 3). La cuestión muestra su verdadero alcance al observar que entre 1990 y 2006, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del tráfico aéreo internacional aumentaron un 88,8% en la UE que es responsable de alrededor de la mitad de estas emisiones generadas en los países desarrollados. Si el crecimiento del sector sigue siendo el mismo, este aumento se elevará al 150 % entre 1990 y 2012 (en la red, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/transport/air\\_transport/128160\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/128160_es.htm)). Para el incremento de 25 millones de pasajeros en cinco años, se estiman unas emisiones de 3,5 millones de toneladas de emisión de CO<sub>2</sub> adicionales en el periodo.

**Gráfico 1. Transporte UE27. Distribución de las Emisiones de CO<sub>2</sub> en 2006**



Fuente: Eurostat. Tomado en: COMISIÓN EUROPEA (2009a).

**Cuadro 3. Transporte UE27. Emisiones de CO2  
(en millones de Tm equivalentes)**

Año	Aviación civil	Carretera	Ferrocarril	Navegación	Otros Transp.	Total Transp.	Total emisiones
1990	83,2	714,9	14,7	131,0	11,7	955,4	5748,3
1991	81,7	723,5	13,0	129,2	11,1	958,5	5644,2
1992	87,4	748,9	12,1	129,6	9,9	987,9	5460,2
1993	91,3	759,2	11,4	132,6	9,5	1004,0	5376,2
1994	95,1	766,7	10,7	129,0	9,3	1010,9	5347,5
1995	100,7	781,8	10,6	128,9	9,6	1031,7	5407,0
1996	106,5	805,2	10,7	136,6	10,2	1069,1	5523,7
1997	111,3	816,0	10,2	147,0	9,8	1094,4	5434,0
1998	119,5	843,1	10,1	153,7	9,9	1136,2	5398,0
1999	128,4	860,1	9,7	147,2	9,6	1154,9	5290,3
2000	135,9	861,3	9,8	151,6	9,6	1168,1	5309,8
2001	133,0	877,1	9,1	157,2	9,2	1185,6	5368,8
2002	130,7	890,7	9,1	161,4	9,9	1201,8	5330,5
2003	134,6	899,7	9,1	165,1	9,9	1218,4	5435,7
2004	142,8	919,0	9,1	177,0	10,3	1258,2	5465,7
2005	151,6	917,5	8,4	185,4	10,8	1273,5	5446,2
2006	157,1	924,2	8,3	197,4	10,3	1297,3	5447,8

*Fuente: European Environment Agency (EEA), Noviembre 2008. Tomado en Comisión Europea (2009b)*

Ello es más relevante por cuanto los europeos no han conseguido someter a las compañías norteamericanas a la legislación medioambiental comunitaria, manteniendo la prohibición de imponer tasas tanto en los combustibles como también en el IVA, sobre el carburante consumido en los vuelos transatlánticos, principal medida para reducir las emisiones.

Además, aunque las empresas europeas han conseguido poder volar hacia EUA desde cualquier aeropuerto de la UE, no pueden todavía continuar vuelo dentro de los Estados Unidos desde la ciudad de aterrizaje hacia otra ciudad norteamericana, lo que si tienen reconocido las compañías estadounidenses.

Este desequilibrio se une a la relación asimétrica en el tratamiento de la inversión que supone que los americanos pueden obtener mayores derechos de voto que los europeos, un 25% frente a un 49,9%, lo que en la práctica



supone minimizar las posibilidades de inversión por cuanto es dudoso que una empresa quiera invertir en un competidor potencial sino puede controlar la gestión de sus operaciones.

A petición de Gran Bretaña, la fecha de entrada en vigor del texto se retrasó al 30 de marzo de 2008. Los británicos recelaban ampliamente del proceso negociador en el seno de la UE al igual que los alemanes aunque en menor medida, y sus gobiernos habían sido fuertemente presionados por las respectivas compañías nacionales para rechazar el acuerdo, ya que British Airways, Virgin Atlantic y Lufthansa dominan casi en régimen de monopolio las rutas transatlánticas, con el 60% de las licencias de vuelo. Italia también había pedido el retraso. Londres también ha logrado en la recta final de las negociaciones la posibilidad de que, si en 2010 EEUU no ha suprimido las normas que impiden a las compañías europeas controlar totalmente aerolíneas norteamericanas, cualquier país de la UE podrá suspender automáticamente partes del acuerdo de ‘cielos abiertos’ con sólo notificarlo a la Comisión. Por el contrario, el Reino Unido no ha conseguido que el aeropuerto de Heathrow, actualmente cerrado únicamente a cuatro compañías para las rutas transatlánticas -British Airways y Virgin Atlantic por parte de Reino Unido y American y United Airlines por parte norteamericana- lograra una moratoria particular, teniendo que liberalizarse al mismo tiempo que el resto de aeropuertos comunitarios, lo que significaba perder su posición dominante en los vuelos con los Estados Unidos por cuanto controlaba más del 40% de los vuelos de la ruta transatlántica. No obstante, el aplazamiento de 5 meses en la entrada en vigor del acuerdo había de permitir la finalización de la nueva terminal de última generación de Heathrow que explotará British Airways, reforzando su posición competitiva.

En todo caso, la situación desequilibrada recogida en los acuerdos será transitoria ya que su redacción contempla una segunda fase de negociación con plazos precisos y una detallada agenda de prioridades cara al logro del objetivo final de la Unión Europea, esto es, la creación de un espacio aéreo sin fronteras entre la UE y EUA, el Espacio Abierto de Aviación, en el que las inversiones fluyan libremente, y la eliminación de las restricciones aéreas, incluidos los mercados interiores de ambas partes. Para apremiar el acuerdo en la segunda fase, ambos signatarios se reconocen que si transcurrido “12 meses después del inicio de la revisión, las Partes no hubieran alcanzado un

acuerdo para una segunda fase, cada Parte se reserva el derecho de suspender derechos contemplados en el presente Acuerdo”. El programa de la segunda fase de negociación incluirá los siguientes puntos de interés prioritario para una o ambas Partes:

- prosecución de la liberalización de los derechos de tráfico;
- nuevas oportunidades de inversión exterior;
- repercusiones de las medidas medioambientales y de los requisitos en materia de infraestructuras sobre el ejercicio de los derechos de tráfico;
- acceso adicional al transporte aéreo financiado con fondos estatales, y suministro de aeronaves con tripulación.

La segunda fase de la negociación, según los plazos establecidos, se ha iniciado en la capital de Eslovenia, Liubliana, en mayo de 2008. En esta fase, los problemas fundamentales de la negociación se plantean del lado europeo cuyos objetivos no han sido cubiertos en la primera fase de la negociación en la que los Estados Unidos si alcanzaron los suyos. En este sentido, los negociadores europeos encontrarán los principales escollos en las resistencias norteamericanas en materia de inversiones y propiedad que chocan con la oposición de los pilotos norteamericanos temerosos de perder sus puestos de trabajo si las compañías europeas controlan sus empresas de aviación, por las reestructuraciones y fusiones que pudieran tener lugar aunque tales miedos pueden reducirse si se consideran las previsiones de crecimiento del tráfico.

La liberalización de la inversión también choca con las preocupaciones de EUA sobre la utilización de la flota aérea norteamericana en tiempo de guerra y sobre la seguridad y el control de las fronteras en relación con el terrorismo, a los que son especialmente sensibles los representantes estadounidenses en su Congreso, todo lo cual también afecta a los objetivos de racionalización de los controles de seguridad y el reforzamiento de la cooperación reglamentaria en este ámbito.

Otra dificultad a superar en la segunda fase de negociaciones son las cuestiones medioambientales ligadas al transporte aéreo internacional y especialmente en relación con sus emisiones que en la actualidad están fuera del Protocolo de Kioto al contrario de los que ocurre con las emisiones de los vuelos domésticos, pero que no por ello reducen su impacto sobre el entorno. No obstante, el Protocolo de Kioto impone la obligación de « limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero... generadas por los combustibles

del transporte aéreo... trabajando por conducto de la Organización de Aviación Civil Internacional...». En la sexta reunión del Comité de la OACI sobre la Protección del Medio Ambiente y la Aviación (2004), se desechó la idea de un régimen de comercio de emisiones específico del sector de la aviación y basado en un nuevo instrumento jurídico bajo auspicios de la OACI. Sin embargo, en su Resolución 35-5, la Asamblea de la OACI aprobó un sistema abierto de comercio de emisiones con orientaciones no vinculantes, según conviniera, para que los Estados pudieran incorporar las emisiones de la aviación internacional a sus propios regímenes de comercio de derechos de emisión.

La UE ya trabaja en esa dirección en la idea de incluir en 2011 las actividades de aviación para vuelos dentro de la Unión en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que en 2012 cubrirá todos los vuelos con destino u origen en un aeropuerto comunitario, régimen que habrá de servir de referencia en los contactos de la UE con los principales socios internacionales y fomentar el desarrollo de sistemas similares en todo el mundo (COMISIÓN EUROPEA, 2006). Lógicamente uno de esos socios es EUA con quien las opiniones divergentes sobre el Protocolo de Kioto y el cambio climático dificultó el acuerdo en la fase anterior aunque el cambio de Presidente en los Estados Unidos con un mayor compromiso en la resolución de esos problemas, debe facilitar el acuerdo que desde la parte europea se pretende resuelva también cuestiones conexas como la fiscalidad del combustible utilizado en los vuelos internacionales cuya aplicación resulta a menudo imposible debido a los compromisos que vinculan jurídicamente a los Estados miembros con terceros países en virtud de acuerdos de servicios aéreos y que, además, de desincentivar la reducción de emisiones, resulta discriminatorio para otros modos que si la tienen.

La conclusión del espacio abierto de aviación, ha entrado en consecuencia en la fase definitiva de su definición y la UE apuesta por cerrar un acuerdo final para eliminar las discriminaciones que aún persisten en el sector frente a EUA y lograr un nuevo modelo de intercambios transatlánticos que de no producirse significaría un paso atrás sobre la situación actual por cuanto cabe la posibilidad de que los Estados miembros puedan sentirse liberados de los compromisos contraídos en la primera fase.

Prosiguen por otra parte, las negociaciones con otros países para aplicar este mismo tipo de acuerdo caso de Canadá, Jordania, Israel, Marruecos y los Balcanes occidentales. Esta posibilidad parece mucho más complicada en el caso de los países asiáticos como Japón y China más favorables a los acuerdos bilaterales, aunque la India se muestra más abierta.

## **5. La aceleración del proceso en la UE: la ampliación de Schengen y el Cielo Único Europeo**

En todo caso, la mejora del transporte aéreo, dotarlo de una mayor agilidad en su gestión, continua siendo una de las prioridades de la Unión Europea. De hecho, la entrada en vigor de la primera fase del acuerdo de ‘cielos abiertos’ con UEA, ha coincidido en el tiempo con la ampliación del área de los países de la zona Schengen lo que ha facilitado la circulación aérea intracomunitaria al suprimir los controles fronterizos de los aeropuertos el 30 de marzo de 2008 entre Estonia, la República Checa, Lituania, Hungría, Letonia, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia, y entre estos países y los quince Estados miembros que ya formaban parte del sistema Schengen<sup>1</sup>.

La ampliación del espacio Schengen demuestra el compromiso de la UE para facilitar los viajes dentro de la UE y con destino a la UE, al mismo tiempo que mejora la seguridad de las fronteras exteriores de Europa por cuanto este espacio supone la supresión de controles en las fronteras interiores, la aplicación de normas comunes para el control en las fronteras exteriores y una política común de visado.

En esa misma dirección de mejora del transporte aéreo cabe situar la reorganización del espacio aéreo único. En efecto, el establecimiento del Cielo Único Europeo, ha dado algunos frutos relevantes. Se ha avanzado en la creación de un marco institucional más adecuado, con la extensión del Comité de Diálogo Social Sectorial de la Aviación Civil a la gestión del tráfico aéreo en 1998, la unión de la Comunidad Europea a la organización Eurocontrol en

---

<sup>1</sup> Los países del espacio Schengen son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, Suecia y, fuera de la UE, Islandia, Noruega y Suiza. Irlanda y el Reino Unido son miembros de la UE pero no de la zona Schengen. Suiza ha sido el último país extracomunitario en adherirse. Chipre, que ingresó en la UE en 2004, y Bulgaria y Rumanía, que lo hicieron en 2007, todavía no participan plenamente en el sistema Schengen.

2002, año desde el que la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) se responsabiliza en garantizar un nivel de seguridad elevado y uniforme.

Así mismo, el Cielo Único ha intensificado la seguridad. Los conocimientos técnicos en materia de seguridad contenidos en los requisitos reglamentarios de seguridad de Eurocontrol se han transformado en legislación comunitaria. Los Estados miembros han comenzado a diferenciar entre supervisión y prestación de servicios. Desde mediados de 2007, la prestación de servicios de navegación aérea está sujeta a certificación. Se han fijado normas de aptitud para los controladores del tráfico aéreo para garantizar servicios seguros y permitir una gestión más flexible de los recursos, incluso a través de las fronteras nacionales. Se han dado pasos para el establecimiento de un sistema de tarificación común dirigido a reflejar los costes incurridos, tanto directa como indirectamente, por la prestación de los servicios de navegación aérea, sobre la base de normas de contabilidad fiables y transparentes. Se han puesto las bases para la generación de datos estadísticos comparables, coherentes y periódicos que permitan el seguimiento de la política comunitaria en el ámbito de la aviación.

También se han adoptado medidas para acelerar la innovación tecnológica que además de las normas de interoperabilidad, han significado el lanzamiento del proyecto SESAR como componente tecnológico e industrial del Cielo Único Europeo, organizado en tres fases: la fase de definición (2004-2008 – 60 millones de euros) que ha culminado en el «Plan Maestro SESAR» para introducir el futuro sistema de gestión del tránsito aéreo; la fase de investigación y desarrollo del sistema, gestionado por la empresa común SESAR (2008-2016 – 2 100 millones de euros); y por último, la fase de despliegue a partir de 2013 (COMISION EUROPEA, 2008).

Sin embargo, el establecimiento del Cielo Único Europeo no ha rendido todos los beneficios esperados inicialmente especialmente en lo relativo a hacer del cielo europeo un auténtico espacio único. La integración dentro de bloques funcionales de espacio aéreo, independientes de las fronteras nacionales, se ha visto obstaculizada por numerosas trabas, en particular políticas y económicas, al identificar control del tráfico aéreo y soberanía nacional. La responsabilidad de los Estados miembros (y su responsabilidad civil asociada) respecto a sus espacios aéreos y la participación de los militares, muy reacios a ceder sus espacios aéreos reservados no ha servido para generar soluciones innovadoras

para el ejercicio de la soberanía, sino que ha sido utilizada para obstaculizar la integración transfronteriza. Por esta vía se generan costes innecesarios tanto para los usuarios del espacio aéreo como para los pasajeros que pagan un coste innecesario debido a las ineficiencias existentes que significan vuelos zigzagueantes entre los 27 espacios aéreos nacionales y sus casi 60 centros de control aéreo (frente a los 20 de Estados Unidos para gestionar el doble de vuelos) todo lo cual da lugar a un mayor consumo de combustible, mayores emisiones, más tiempo de vuelo, congestión y posibilidades de riesgo. El coste de la fragmentación del espacio aéreo se estima en unos 1000 millones de euros anuales.

Esta situación unida al importante crecimiento del tráfico aéreo que está forzando la sobreutilización de la capacidad aeroportuaria instalada, la ampliación de los estados miembros y la creciente preocupación por el medio ambiente y la seguridad en la UE, ha llevado a la Comisión en junio de 2008, con base en el informe de 2007 de un grupo de expertos, a promover una reforma tratando de ir más allá de medidas técnicas y operativas comunes para hacer realidad el Cielo Único Europeo, planteando una gestión colectiva del espacio aéreo que permita reorganizar sustancialmente las estructuras y su utilización, sobre la base de dos orientaciones precisas: en primer lugar, eliminar las fronteras en la delimitación de los sectores y la definición de rutas deben hacerse al margen de las fronteras, utilizando solo criterios de eficacia, y en segundo lugar, considerar la nueva situación geopolítica y formar parte de un marco coherente y eficaz para la distribución del espacio aéreo en usos civiles y militares.

A partir de estas consideraciones, la reforma del Cielo Único Europeo planteada por la Comisión se articula sobre la base de cuatro pilares (COMISION EUROPEA, 2008):

1- Pilar de rendimiento: se trata de mejorar el rendimiento del sistema de gestión del tráfico aéreo a través de un órgano independiente de evaluación que propone objetivos para la Unión (en relación con los retrasos, reducción de costes, acortamiento de rutas) que la Comisión aprueba y traslada a las autoridades nacionales de supervisión quienes tras sus consultas pertinentes las transforman en objetivos nacionales/regionales vinculantes en coherencia con los de la red completa. Esta coherencia se reforzará haciendo realidad los bloques funcionales de espacio aéreo, verdaderas herramientas de integración

regional con el fin lograr los objetivos de rendimiento, a mas tardar en 2012. La regulación de rendimiento se verá complementada por función de gestión de la red que implica optimizar la red de rutas europeas, la coordinación y asignación de las franjas horarias y la gestión del despliegue de las tecnologías del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tráfico aéreo, por su denominación inglesa Single European Sky Air Traffic Management and Research (SESAR)

2- Pilar de seguridad: se trata de reforzar las competencias de la Agencia Europea de Seguridad (ASEA) nacida en 2002 como único ente europeo para la seguridad con responsabilidad en materia de aeronavegabilidad de la aeronave, la operación de la aeronave, la concesión de licencias a la tripulación de vuelo y la inspección para comprobar el cumplimiento por parte de los Estados miembros y de sus empresas. La Comisión propone ampliar estas competencias a los aeródromos, la gestión del tránsito aéreo y los servicios de navegación aérea, erigiéndola en un elemento fundamental de la seguridad en el cielo único europeo.

3- Pilar de nuevas tecnologías: se trata de que la gestión de los flujos de transporte aéreo cuenten con equipos modernos dotados de las mayores capacidades tecnológicas frente a la creciente obsolescencia de los sistemas actuales que apenas han evolucionado y tienen dificultades para responder a la creciente complejidad del tráfico. Los esfuerzos de investigación y desarrollo en la Comunidad dentro del proyecto SESAR (sistema europeo de nueva generación para la gestión del tránsito aéreo) pueden aportar la fiabilidad y seguridad que el transporte aéreo exige, permitiendo un salto cualitativo de cara al futuro, ya que la capacidad del sistema ha alcanzado un límite crítico.

4- Pilar de capacidad terrestre: se trata de dar cabida a la creciente demanda de tráfico aéreo, para lo que es preciso que la capacidad aeroportuaria siga alineada con la capacidad de gestión del tránsito aéreo, manteniendo la eficiencia global de la red. El « Plan de acción para mejorar la capacidad, la eficiencia y la seguridad de los aeropuertos en Europa» COM (2006) 819 incluye varias medidas para incrementar el rendimiento y optimizar la planificación de infraestructuras aeroportuarias, al tiempo que se incrementan la seguridad y las normas medioambientales.

La iniciativa sobre el cielo único, por otra parte, se conecta con la estrategia dirigida a hacer del sector aéreo un sector más ecológico,

impulsando por un lado, la elaboración de una iniciativa tecnológica conjunta (ITC) «Clean Sky» planteada en 2008 como iniciativa público-privada con el objetivo de acelerar el desarrollo en la Unión Europea de las tecnologías limpias de transporte aéreo, por otro lado mediante el desarrollo de propuestas legislativas dirigidas a incluir el sector en el sistema europeo de intercambio de cuotas de emisiones.

Finalmente, el segundo paquete del cielo único europeo (SES II) ha sido aprobado en marzo de 2009 por el Parlamento Europeo a partir de un acuerdo del Consejo de Ministros de Transporte, siguiendo en lo esencial la propuesta de la Comisión, consta de dos reglamentos para mejorar el desempeño de los sistemas de transporte aéreo europeo en ámbitos clave como la seguridad, la capacidad de vuelo, la rentabilidad y la sostenibilidad del medio ambiente, que adquiere una dimensión más relevante. Para ello se potencia la coordinación y la supervisión de los sistemas de control aéreo de los Estados miembros y la aplicación de normas y objetivos comunes de rendimiento.

Para la implantación del sistema de navegación aérea unificado se ha planteado como horizonte temporal el 2020, fecha para la que se prevé que el tráfico aéreo en Europa se duplique en relación al existente en 2005.

La creación de un Cielo Único Europeo (SES II) debería suponer lograr importantes objetivos en relación con la capacidad del espacio aéreo, multiplicando por tres la existente, los costes de explotación del sector, dividiéndolos por dos, el impacto ambiental de los vuelos, reduciéndolos un 10% los generados por cada uno de ellos, y la seguridad, que se vería multiplicada por un factor 10. Con todo ello, las compañías aéreas podrían reducir sus costes entre 2000 a 3.000 millones de euros cada año, implicando una disminución anual de las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) de entre doce y dieciséis millones de toneladas anuales.

Actualmente, 38 estados están comprometidos con la iniciativa SES II, los 27 Estados miembros de la UE; los 9 países que forman parte de la Zona Europea Común de Aviación, firmado en 2005: Noruega, Islandia y los estados de la ex Yugoslavia, y Suiza y Marruecos, que han firmado un acuerdo bilateral con la UE (véase mapa 2).



## Mapa 2. Espacio Único Europeo, dimensión Pan-Europea



Fuente: Cartography DG TREN JUNE 2008.

## 6. Conclusiones

La liberalización del transporte aéreo comenzada en los años setenta en EUA ha constituido un auténtico reactivo para modificar no solo las condiciones de competencia internas sino también de otros países entre los que destacan los estados miembros de la Unión Europea.

El proceso liberalizador comunitario tuvo un carácter menos agresivo que el norteamericano lo que se explica por las condiciones nacionales del mercado inicial, con compañías de bandera protegidas de la competencia cuya dilución ha requerido medidas más espaciadas en el tiempo para permitir la adaptación de las empresas monopolizadoras de los mercados internos a un entorno más competitivo, aunque finalmente la reestructuración y la privatización han sido la respuesta para desregular los mercados nacionales y constituir un mercado interior aéreo en línea con los objetivos de la política comunitaria.

Tras este proceso interno, la UE va a enfrentar la proyección externa de su mercado desde la necesidad de eliminar las asimetrías en la relación con EUA, que mantenía relaciones bilaterales ventajosas con los países europeos, lo que significará finalmente la firma de un Acuerdo de transporte aéreo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra, en la idea de avanzar a la unificación de los mercados a ambos lados del Atlántico, en proceso de negociación en su segunda fase, lo que, de alcanzar un acuerdo final, muy probable, supone el principio de la globalización del mercado aéreo mundial y el comienzo del final de la explotación nacional de sector aeronáutico planteado en la Convención de Chicago (1944).

Una consecuencia más de este proceso liberalizador ha sido la necesidad de enfrentar la modificación de la situación del espacio aéreo, donde se mantenía la pauta marcada en la Convención de Chicago de reconocimiento de la soberanía de los estados sobre su propio espacio aéreo. Hasta ahora, la liberalización se ha centrado en el mercado terrestre del transporte aéreo, mientras las operaciones relacionadas con el espacio aéreo se mantienen en el dominio de los estados nacionales. En el caso de la UE, la situación de fraccionamiento afecta a la explotación de los mercados aéreos nacionales introduciendo enormes distorsiones que se traducen en costes más elevados al incrementarse los tiempos, consumos, y los impactos derivados de la gestión del espacio aéreo y sus consecuencias medioambientales. Tras un primer intento de unificar el cielo europeo (CES I) en 2004 que no produjo los resultados esperados, la UE acaba de aprobar una reforma (CES II) en 2009 que pretende lograr un auténtico Cielo Único Europeo sobre la base de la coordinación y la supervisión de los sistemas de control aéreo de los Estados miembros y la aplicación de normas y objetivos comunes de rendimiento.

En suma, el proceso de liberalización iniciado en EUA y continuado en la UE no solo ha favorecido la competencia en los mercados nacionales sino que también ha impulsado el desarrollo de un marco trasatlántico sector aéreo que de finalizar con éxito se extenderá a otros países poniendo fin a los mercados nacionales surgidos de la Convención de Chicago, cuyas implicaciones afectarán al propio espacio aéreo nacional desnacionalizándolo tal y como esta ocurriendo en la Unión Europea.

## **European Union - United States of América Open Skies: A new era in global aviation**

**Abstract:** The article summarizes the main changes that have taken place in recent decades in aviation that have favoured the progressive deregulation of national markets and increasing globalization of the sector that covers not only the elements of earth, that is, companies and airports whose management practices have been profound changes to adapt to a competitive environment but also to aerospace, where we intended to streamline its operation based on overcoming the existing national fragmentation. These changes mean a radical change in the situation inherited from the Chicago Convention (1944), which recognized the sovereignty of states over their own airspace and prompted the government intervention in the civil aviation sector which will be given to a character strategic objectives related to economic, foreign policy and defence. The new situation, driven by America first and picked up by the European Union later, has been a result of enormous importance to achieving the creation of an Open Aviation Area between the EU and USA, which still requires a second phase of negotiation.

**Key words:** Air Transport, open skies, air space, Chicago Convention, Liberalization, Deregulation, Single European Sky.

**JEL:** L93, H41, L41, L51, L53

## **Referências bibliográficas:**

BANFI, F. (2008) : ‘L’accord « Ciel Ouvert » entre l’Union européenne et les États-Unis : un premier pas décisif. Une analyse de l’accord’, Le Taurillon, magazine eurocitoyen, en la red <http://www.taurillon.org/L-accord-Ciel-Ouvert-entre-l-Union>.

COMISION EUROPEA (2004): Acuerdos aéreos internacionales, Dirección General de Energía y Transporte, Bruselas.

COMISION EUROPEA (2006): Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero [COM (2006) 818 final - no publicada en el Diario Oficial].

COMISION EUROPEA (2008): Cielo Único Europeo II: Hacia una aviación más sostenible y más funcional, COM (2008) 389 final.

COMISIÓN EUROPEA (2009a): Annual analyses of the European air transport market. Annual Report 2008. German Aerospace Center, Colonia

COMISIÓN EUROPEA (2009b): EU energy and transport in figures. Statistical Pocketbook 2009. Dirección General de Energía y Transporte. Luxemburgo.

COURNANEL, A. (2001): Les mutations du transport aérien, Ed. L’Harmattan, París.

GÁMIR, A. y Ramos, D. (2002): Transporte aéreo y territorio, Ed. Ariel, Barcelona.

MARTÍN URBANO, P. (2005): “Cielos abiertos y liberalización del transporte aéreo mundial: Evolución y perspectivas”, en VV.AA: VII Reunión de Economía Mundial, Libro de comunicaciones, Área de Comercio e Integración económica” CD-ROM, ISBN 84-89456-78-x. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2005, págs. 1-12.

*Recebido para publicação em setembro de 2009*

*Aprovado para publicação em agosto de 2010*