

# UNA CRÍTICA A LA CLÁUSULA DE NACIONALIDAD: EL MAYOR OBSTÁCULO PARA LA VERDADERA LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO

*A critique on the nationality rule:  
the greatest obstacle to true air  
transport liberalization*

ÓSCAR DANIEL CASTRILLO DE MANUEL\*

Fecha de recepción: 28 de julio de 2021

Fecha de aceptación: 27 de mayo de 2022

## 1. Introducción y contexto histórico

Durante las últimas décadas del siglo xx, los Estados comenzaron a liberalizar el transporte aéreo, suprimiendo muchas de las regulaciones existentes en materia de fijación de precios, rutas y capacidad (Doganis, 2006). Sin embargo, dicha liberalización distó de ser total. Posiblemente, el mayor obstáculo pendiente para la liberalización completa del sector sea la famosa Cláusula de Nacionalidad o Regla de Nacionalidad, es decir, el imperativo legal por el cual los Estados prohíben la propiedad extranjera de las aerolíneas asentadas en ellos, vigente en la mayoría de países (Walulik, 2016; Foro Económico Mundial, 2016). Normalmente, los Estados imponen por ley un máximo a las acciones de las aerolíneas que pueden caer en manos extranjeras (por ejemplo, 49% en el caso de la Unión Europea, 25% en el de EE. UU). Además de esta limitación cuantitativa, la ley también suele exigir que el control real y efectivo de

---

\* MSc en Air Transport Management (Cranfield University, UK), Ingeniero Aeroespacial. Teléfono: +34 609062766. Dirección: C/Delfos, 17. CP: 30007 (Murcia). Correo electrónico: oscardanielcdm@gmail.com

las compañías aéreas recaiga en ciudadanos nacionales, independientemente del titular nominal de las acciones. Todo ello impide que los ciudadanos de un país puedan poseer y controlar las aerolíneas de otro país o viceversa. Esta singular restricción no se da en la mayoría de las industrias. Tampoco suele darse en otros actores parte de la cadena de valor del transporte aéreo, tales como compañías de arrendamiento de alquiler de aeronaves (*lessors*), aeropuertos, empresas de mantenimiento y reparación (MROs) o proveedores de servicios de asistencia en tierra (*ground handling providers*) (Fenelon et al., 2021).

Para regular el transporte aéreo internacional, los países firman entre ellos acuerdos de servicios aéreos ASA (*air services agreements*), mediante los cuales intercambian derechos de tráfico, determinan qué aerolíneas pueden volar entre ambos Estados (cláusula de designación) y de dónde a dónde (Chang y Williams, 2001). Es decir, para poder hacer negocios, las aerolíneas quedan a merced de la diplomacia aérea entre gobiernos y de una compleja red de tratados entre Estados (Sánchez et al., 2011). Mientras que normalmente la producción de bienes y servicios es determinada por las preferencias de los consumidores, en aviación hay que considerar si el Estado está dispuesto a autorizar ese servicio (Lumbroso, 2019). Bajo estos acuerdos, los países firmantes tienen el derecho de rechazar en su espacio aéreo a una aerolínea designada por el otro país si ésta no cumple la Cláusula de Nacionalidad, que suele incluirse en dichos tratados (Foro Económico Mundial, 2016). Por tanto, si dos países firman un acuerdo ASA y uno de ellos designa una aerolínea que incumple la Cláusula de Nacionalidad, el otro país puede rechazar dicha designación. Esta limitación permanece vigente en la mayoría de los tratados ASA del mundo. Además, en estos acuerdos no suele concederse a las aerolíneas del otro Estado firmante el derecho a operar vuelos domésticos en el propio país (cabotaje). Es decir, normalmente volar rutas domésticas le está prohibido a las aerolíneas extranjeras, manteniendo la exclusividad del mercado doméstico para las aerolíneas nacionales. Por ejemplo, incluso bajo el tratado vigente de «Cielos Abiertos» (2007) entre la UE y EE. UU, que es mucho más flexible y libre que la mayoría de los tratados ASA, el cabotaje queda prohibido. Las aerolíneas estadounidenses solo pueden realizar un vuelo con pasajeros entre dos países de la

UE si este vuelo intraeuropeo consiste en la segunda etapa de un vuelo originado en Estados Unidos que ha hecho escala en un país europeo (Unión Europea, 2020), lo que se conoce como «quinta libertad aérea». Es decir, una aerolínea estadounidense podría efectuar un vuelo comercial de pasajeros Nueva York-París-Berlín, pero no podría volar únicamente París-Berlín. Esta quinta libertad aérea se incluye en los tratados ASA más flexibles, pero la libertad total para efectuar vuelos domésticos en el otro país (cabotaje) muy raramente se concede (Sánchez et al., 2011).

La Cláusula de Nacionalidad o Regla de Nacionalidad, que hoy puede resultar para muchos incomprensible, tiene su explicación histórica, ya que las semillas de la aviación internacional se gestaron en la Convención de Chicago (1944), que buscaba presentar «igualdad de oportunidades» en la aviación internacional (Carney et al., 2006). En línea con la filosofía de la Convención de París (1919), se concretaron limitaciones a fin de que agentes extraños no pudieran hacerse con el control de las aeronaves y las aerolíneas de otros países para aprovecharse de los privilegios comerciales concedidos a los Estados firmantes de la Convención (Gazdik, 1958; Gertler, 1983). Las aerolíneas y aeronaves debían tener nacionalidad y país de registro. Sin embargo, la Cláusula de Nacionalidad no se incluyó explícitamente en la Convención de Chicago, sino en los tratados bilaterales ASA firmados entre los países. Las restricciones de nacionalidad también surgieron en parte por preocupaciones relativas a la seguridad de los vuelos y por el miedo de otros países al dominio de Estados Unidos sobre la herida industria aérea europea (Foro Económico Mundial, 2016). En Chicago, se llegó incluso a proponer un espacio aéreo comercial similar a un «mare liberum» (*freedom of the high seas*), es decir, unos cielos plenamente libres para el vuelo de compañías de cualquier Estado, pero esta tesis fue finalmente rechazada en favor de la protección de la soberanía de los países sobre su espacio aéreo. A partir de Chicago, nació lo que se conoce como Cláusula de Nacionalidad, la cual permanece hasta hoy con muy pocas variaciones. Otro propósito de incluir dicha limitación en los tratados bilaterales ASA era el de que cada Estado pudiera mantener el control sobre quién entra en su espacio aéreo. En los principios de la industria, existía el miedo a que, si el Estado A otorgaba derechos al Estado B para autorizar

a aerolíneas a entrar en su espacio aéreo, el Estado A se quedase indefenso si el Estado B extendiese en exceso esa autorización, designando aerolíneas no poseídas y controladas por ciudadanos del Estado B. Por ejemplo, permitiendo que extranjeros de un país C, quizá enemistado con el país A, se adueñasen de la flota de la aerolínea designada por el país B, pudiendo en consecuencia entrar así legalmente al país A.

Con solo analizar el concepto original es fácil percibir el origen anacrónico de la Cláusula de Nacionalidad. En Estados Unidos, el origen legal que prohibía el control extranjero de las aerolíneas americanas data de 1926, a fin de asegurar que el ejército estadounidense pudiera comandar la flota civil de una compañía en caso de emergencia bélica (Foro Económico Mundial, 2016). Por entonces, en EE. UU las aerolíneas ya eran entidades privadas. Sin embargo, en el resto del mundo y durante la mayor parte del siglo XX muchas aerolíneas pertenecían al Estado y eran un activo de prestigio y orgullo nacional (Foro del Transporte Internacional, 2019). La propiedad foránea de las mismas no fue un tema realmente encima de la mesa hasta los años 80 y 90, cuando los Estados comenzaron a privatizarlas y a liberalizar el sector. Fue entonces cuando muchos países decidieron legislar para imposibilitar la propiedad y control extranjeros sobre las compañías aéreas, a fin de paliar posibles preocupaciones de la ciudadanía y de la industria al respecto. Actualmente, la existencia de estas limitaciones heredadas por herencia histórica continúa, así como los debates en la industria y el mundo académico sobre su conveniencia.

## **2. Argumentos contra la Cláusula de Nacionalidad**

En contra de la Cláusula de Nacionalidad pueden desarrollarse numerosos argumentos. Uno de sus principales problemas es que limita el acceso de las aerolíneas a capitales extranjeros, al imponer un tope a las acciones en manos foráneas, restringiendo por tanto su capitalización y capacidad de financiarse. En tiempos de desafíos financieros o recesión, esta incapacidad puede llevar a la quiebra de la compañía en caso de que no se encuentren suficientes recursos financieros patrios para sobrevivir, poniendo en riesgo la

existencia y los empleos de la empresa. Una mayor diversidad de potenciales capitales favorecería la estabilidad financiera y la capitalización de la compañía, reduciendo las posibilidades de insolvencia y quiebra, especialmente durante las recesiones económicas, crisis, alzas del precio del petróleo o shocks externos que tanto dañan al sector, donde una hábil gestión de la liquidez se convierte en una cuestión de supervivencia. Al limitar los capitales de los que poder nutrirse, la estabilidad financiera y la liquidez de la empresa pueden verse comprometidas. Esto resulta especialmente crítico en una industria con unas características como las del transporte aéreo.

Las aerolíneas son un sector de demanda derivada, cíclica, incierta y altamente segmentada (Dempsey, 2008). Ofrecen un producto perecedero, ya que el asiento de un avión no se almacena, pues, una vez despega, la oportunidad de vender el billete asociado a ese asiento se ha perdido para siempre. Además, el transporte aéreo es una industria intrínsecamente ligada al ciclo económico y el mayor motor de su demanda es el crecimiento de la economía (ICC, 1994; Doganis, 2006; Belobaba et al., 2016).

Respecto al lado de los costes, los costes laborales son especialmente altos en las aerolíneas por la compleja especialización y entrenamiento de los pilotos, así como la relativa escasez de éstos (especialmente de capitanes). En concreto, los pilotos deben entrenarse en el simulador cada seis meses. Y, comparado con otros medios de transporte o actores de la cadena de valor, los pilotos cobran mucho más que los conductores de autobuses o que los ingenieros experimentados (IATA, 2013). A su vez, al depender del petróleo, las compañías sufren fuertemente la volatilidad del precio del combustible, que representa uno de sus mayores costes variables, así como uno de sus mayores costes totales junto a los costes laborales (Doganis, 2010; Morrell, 2021). Las compañías aéreas suelen tratar de protegerse de esta fluctuación mediante mecanismos de cobertura (*hedging*), usando instrumentos financieros derivados como los contratos forward, swap, de futuros o de opciones. De esta forma, las compañías fijan el precio al que comprarán el combustible en el futuro, protegiéndose en caso de que aumente. La mayoría de las aerolíneas que efectúan operaciones de cobertura solo cubren su consumo de combustible esperado de no

más de 12 o 18 meses, variando este horizonte temporal por compañía. El grado o porcentaje de *hedging* sobre el consumo total de combustible estimado también varía fuertemente entre aerolíneas y regiones (IATA, 2019). Sin embargo, esto no las hace inmunes a la volatilidad, ya que, si el precio real de mercado baja más que el que figura en sus contratos de cobertura, están adquiriendo uno de sus factores de producción a un precio superior al de mercado, lo cual supone una pérdida contable y deja a la compañía en desventaja competitiva frente a los competidores que hayan realizado menos *hedging*, que obtendrán una ventaja de costes a este respecto. Las aerolíneas pueden llegar a declarar cientos o miles de millones de dólares en pérdidas en concepto de *hedging*, con el que tratan de defenderse de la volatilidad de tanto el combustible como de las divisas en las que reciben sus ingresos.

Además, normalmente las aerolíneas no financian su expansión de adquisición de aeronaves mediante ampliaciones de capital, sino mediante deuda o simplemente arrendándolas. Es una industria de altos ratios de deuda respecto al capital (*debt-to-equity ratios*) y elevada competencia, con las posibilidades de insolvencia y la fragilidad financiera que todo ello conlleva (Dempsey, 1995). Durante el auge del ciclo económico, al gozar de mejor rentabilidad y demanda, las aerolíneas suelen realizar muchos pedidos de aeronaves a los fabricantes y pueden generarse largas listas de espera. Al tardar normalmente las entregas de estos pedidos años en materializarse, para cuando muchos aviones salen de la línea final de ensamblaje la economía y la demanda pueden ya haberse resentido, el ciclo haber cambiado y algunas compañías se ven obligadas a retrasar o cancelar las entregas de sus aeronaves (Clark, 2017; Doganis, 2010). A su vez, al haber alcanzado el ciclo económico la recesión, muchas aerolíneas ven en riesgo su existencia al no poder atender los pagos asociados a los préstamos y a los contratos de arrendamiento. Por todo ello, son particularmente frágiles a los shocks externos a la economía (como las pandemias, el terrorismo o los desastres naturales) y a los ciclos económicos provocados en última instancia por los bancos centrales. Esta debilidad financiera se ve agravada por las restricciones de nacionalidad.

Por otro lado, las aerolíneas son un negocio de capital altamente intensivo y con importantes barreras de entrada (como los slots

aeroportuarios). En términos generales, también es una industria de rentabilidad baja y márgenes muy ajustados. En diversos estudios para la IATA (2013), McKinsey estudió la rentabilidad de la cadena de valor del transporte aéreo para los ciclos de negocio de 1996-2004, 2002-2009 y 2004-2011, determinando que las aerolíneas sufrían la menor rentabilidad y el menor retorno sobre el capital de todo el sector de la aviación, por debajo de empresas tales como proveedores de servicios de navegación aérea, compañías de catering, aeropuertos, empresas de mantenimiento, fabricantes de aeronaves, arrendadores de aviones o proveedores de asistencia en tierra, entre otros. Entre 1965 y 2007, las aerolíneas obtuvieron una rentabilidad mucho menor que la de la mayoría de las industrias del mundo. Durante las últimas décadas, el retorno sobre el capital invertido raramente ha compensado los costes medios ponderados del capital (IATA, 2013; IATA, 2021). Ante el coste de oportunidad que esto supone para los inversores, un caso como el de las aerolíneas (retornos negativos o muy débiles sostenidos en el tiempo) es ciertamente inusual. En 2012, las aerolíneas solo obtuvieron de media 2,56 dólares de beneficio por pasajero después de impuestos e intereses. Los problemas en la cadena de valor se ven agravados por regulaciones ineficientes y mal diseñadas, una estructura inadecuada y altamente competitiva de la industria y la creciente homogeneización o *commodization* del producto, donde cada vez resulta más difícil diferenciarse. La tendencia de nulos o pésimos retornos que, de media, los inversores obtienen al invertir en aerolíneas no ha desaparecido. Mientras las compañías aportan mucho valor a los pasajeros, la economía, otros agentes de la cadena de valor y al comercio internacional, no lo hacen para sus inversores. Esto puede comprometer la expansión de la industria a largo plazo, que es de un capital altamente intensivo y necesita atraer inversores para sostener el crecimiento futuro del sector y del tráfico. En 2013, la IATA estimó que durante los próximos 20 años se necesitarían alrededor de 4 o 5 trillones de dólares para financiar la expansión de la industria, especialmente en mercados emergentes como Asia Pacífico.

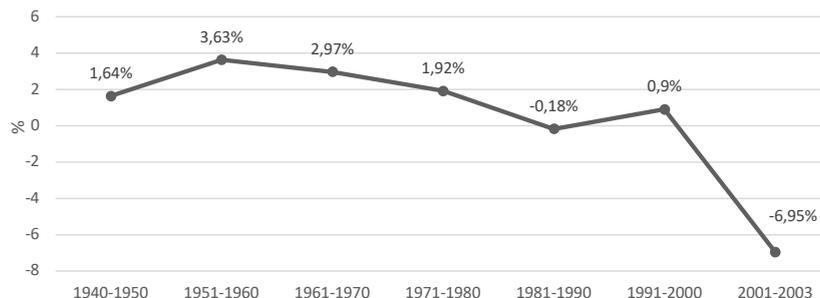
A pesar de que la demanda por el transporte aéreo ha crecido mucho más que la de la mayoría de los bienes y servicios, la mayor competencia traída por la liberalización y otros factores han presionado a la baja los precios y la rentabilidad, reduciendo las

tarifas en torno a un 60% entre los años 70 y 2013, con frecuencia no superando los costes unitarios (IATA, 2013). Incluso en el apogeo del ciclo, en general las aerolíneas no han podido devolver a los inversores un mínimo aceptable sobre el capital invertido. Aunque en los años anteriores a la pandemia (2016-2019), históricamente muy buenos para la industria, las aerolíneas europeas y norteamericanas han logrado devolver de media retornos positivos sobre el capital, no fue el caso en otras regiones como Asia Pacífico y Latinoamérica. Este período fue especialmente positivo debido a los procesos de consolidación en Europa y EE. UU, la alta demanda y los bajos precios del petróleo, pero lo cierto es que continúa la tendencia histórica de retornos sobre el capital y rentabilidades escuetas o negativas, que resultarían insostenibles en la mayoría de las industrias (Civil Aviation Authority, 2006; IATA, 2013; IATA, 2021). Se ha dado una insuficiente mejoría desde el 3,8% de media de retornos sobre el capital entre 1996 y 2004 al 4,1% entre 2004 y 2011.

Según el Departamento de Transporte de EE. UU, que calculó el margen de beneficio neto promedio de las aerolíneas estadounidenses para cada década desde 1940 hasta principios de los años 2000, este promedio década a década nunca superó el 3,63% (Civil Aviation Authority, 2006). Antes de la desregularización de EE. UU, entre 1938 y 1978, las aerolíneas estadounidenses no experimentaron pérdidas tan graves como después de la desregulación y, de hecho, eran rentables. La figura 1 muestra esta evolución de los reducidos márgenes que suelen tener las aerolíneas, así como el impacto que tuvo el 11 de septiembre de 2001 sobre el transporte aéreo estadounidense.

La mayor competencia generada por la liberalización también ha forzado a las compañías a reducir sus costes progresivamente, a fin de no perder clientes ante sus competidores. Las aerolíneas utilizan técnicas de predicción de demanda (*forecasting*), a menudo en base a datos históricos, a fin de estimar la demanda futura y organizar sus operaciones conforme a ello. Pero, mientras que antes los precios guardaban una relación más clara con los costes unitarios, lo cierto es que hoy hablan más del grado y la intensidad de la competencia (Dempsey, 2008). La conexión entre precios y coste se ha debilitado y, en lugar de fijar precios para vencer sus costes como

FIGURA 1. EVOLUCIÓN DEL MARGEN DE BENEFICIO NETO PROMEDIO DE LAS AEROLÍNEAS ESTADOUNIDENSES



Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Transporte de EE. UU recopilados por la Civil Aviation Authority (2006).

antaño, muchas aerolíneas luchan por reducir sus costes para colocarlos por debajo de los precios que el mercado les permite fijar. El precio queda grandemente influido por la competencia y el ciclo económico. En una industria de altos costes fijos, las compañías no pueden permitirse perder muchos pasajeros, y luchan por reducir sus precios para evitar perder clientes en favor de otras compañías y mantener su cuota de mercado.

La naturaleza y características de la industria del transporte aéreo parecen conducir a un mercado consolidado con un número reducido de actores, especialmente debido al papel de las economías de escala y alcance (Debbage, 1994). Sin embargo, al limitar la propiedad extranjera, las restricciones de nacionalidad limitan estas fusiones o adquisiciones a otras aerolíneas nacionales, impidiendo procesos de consolidación o absorción transnacionales, frustrando y esclerotizando las dinámicas naturales del mercado. En palabras del antiguo CEO de Qantas, Geoff Dixon, en 2005: «Es una paradoja que, en una de las industrias más intensivas en capital del mundo, las aerolíneas estén siendo matadas de hambre por sus propios gobiernos por los fondos que necesitan tan desesperadamente. Esto obviamente obstaculiza la consolidación, en un momento en el que la consolidación es una respuesta racional a una situación de grave sobrecapacidad» (Civil Aviation Authority, 2006).

En ausencia de limitaciones de nacionalidad, un mayor potencial de fusiones y consolidación podría lograr mayor eficiencia y

racionalización de costes (Edwards, 2007; Rijke, 2012), además de aliviar la sobrecapacidad en los mercados donde existiese. La tendencia del sector durante los últimos 15 años ha sido claramente la de consolidación, fusión y adquisición. En Estados Unidos, el mercado está mucho más concentrado que en Europa, y, al haber menos competencia, las aerolíneas gozan de mayor rentabilidad que sus homólogas europeas (CAPA, 2019a). A fecha de finales de febrero de 2019, la cuota de mercado acumulada de solo cuatro grupos de aerolíneas era de alrededor del 80% (CAPA, 2019b). En cambio, el mercado europeo continúa mucho más fragmentado, pero en él también resulta evidente que la tendencia es hacia un escenario de mayor concentración y menos actores en juego.

La Unión Europea es un buen ejemplo de cómo las restricciones de nacionalidad lastran la tendencia hacia la consolidación. En la UE no existe Cláusula de Nacionalidad a nivel interno y esto ha permitido diversos proyectos transnacionales. British Airways e Iberia se unieron bajo el grupo IAG (al que también pertenecen Vueling, LEVEL y Aer Lingus), Lufthansa ya posee Eurowings, Austrian Airlines, Brussels Airlines y Swiss, y Air France y KLM conformaron el grupo Air France-KLM, al que también pertenece Transavia. Mismamente, hasta hace poco el CEO de British Airways era español (Álex Cruz), así como el actual CEO de IAG, Luis Gallego. Sin embargo, por culpa de la Cláusula de Nacionalidad, el Brexit ha puesto en duda la viabilidad legal de IAG, al dejar de ser British Airways una aerolínea de la UE y los accionistas de Reino Unido dejar de ser ciudadanos de la Unión, en potencial conflicto con las leyes de nacionalidad de la UE. Como consecuencia, IAG podría verse obligada a dejar ir a British Airways o a amputar la parte inglesa de su negocio mediante una filial aparte. Teóricamente, IAG debe demostrar a Bruselas que al menos un 51% de sus accionistas son de la UE, lo cual puede ser difícil según algunos analistas, especialmente teniendo en cuenta que el grupo pertenece en un 25% a Qatar Airways (Simple Flying, 2022). Al parecer, mientras países como España y Hungría han apoyado la flexibilización de la regla de nacionalidad en el marco de las negociaciones entre la UE y UK en torno al Brexit, Francia y Alemania se opusieron. Resulta razonable creer que esto pueda verse influenciado por el hecho de que dos de los mayores competidores europeos de IAG son el grupo franco-holandés Air France-KLM y el grupo

alemán Lufthansa, que podrían beneficiarse del potencial daño que el Brexit pudiera infligir en IAG.

Las aerolíneas buscan estos procesos de consolidación y unión para, entre otras ventajas, lograr mayores economías de escala (Foro del Transporte Internacional, 2019). Gracias a estas economías de escala, pueden lograr reducir sus costes unitarios y costes marginales conforme aumenta la producción (los asientos). Al crecer ésta, los costes fijos se dividen sobre más unidades de producción, algo especialmente a tener en cuenta en una industria de altos costes fijos (Dempsey, 2008). Además de las economías de escala, la literatura ha subrayado la importancia de las economías de alcance en el sector, como Leggette (1983), Antoniou (1991) o Hofer (2010). Las economías de alcance representan el menor coste que surge al producir dos o más productos en lugar de producir solo uno debido a la complementariedad de costes entre los mismos, y muchas aerolíneas las aprovechan, por ejemplo, transportando carga en la bodega, lo que puede permitirles rentabilizar vuelos que de otra forma no lo serían o reducir los precios de los asientos para los pasajeros gracias a los ingresos extra generados por la carga.

La Cláusula de Nacionalidad lastra y esclerotiza esta búsqueda de economías de escala a nivel global. En un ambiente plenamente liberalizado, sería probable que el mundo acabara con un puñado de aerolíneas globales, algo que actualmente impide la Cláusula de Nacionalidad, al impedir jurídicamente la difusión tanto de filiales en otros países como de fusiones transfronterizas. Esto imposibilita que, a diferencia de en el resto de las industrias internacionales, existan aerolíneas que sean verdaderas corporaciones multinacionales (Havel, 2003). Una mayor obtención de economías de escala podría traducirse en menores precios para los pasajeros. Además, estos procesos de fusión pueden llevar a mayor conectividad al combinarse las redes de rutas, para beneficio de los consumidores (Foro Económico Mundial, 2016).

Por otro lado, la Cláusula de Nacionalidad genera asimetrías en los mercados globales, es decir, las compañías no juegan bajo las mismas reglas de juego (Céspedes, 2015a). Como ejemplo hipotético, si Estados Unidos tiene un acuerdo de servicios aéreos ASA con un país pequeño B, bajo el cual aerolíneas de ambos países

operan rutas entre los mismos y compiten, resulta obvio que, al incluir dicho tratado la Cláusula de Nacionalidad, la aerolínea estadounidense tendrá acceso a un abanico de capitales estadounidenses inmenso, mientras que la aerolínea del país pequeño solo podrá nutrirse de los escuetos recursos financieros de su propio país. Y, al limitar a las aerolíneas su captación de capitales por la restricción del conjunto de potenciales inversores, se incrementan los costes del capital. Unos menores costes del capital debido a la liberalización de la Cláusula de Nacionalidad podrían traducirse en menores precios, y una capacidad limitada de financiación resulta particularmente dañina en mercados de capital poco desarrollados y flexibles. De hecho, El Salvador fue el único Estado discordante en la Convención de Chicago contra el consenso a favor de las restricciones de nacionalidad, alegando la dependencia de países pequeños como el suyo de la inversión extranjera (Gertler, 1983).

Un ejemplo de esta problemática asimetría financiera fue lo que ocurrió entre Filipinas y Australia en 1998. En Filipinas, las restricciones de nacionalidad se plasmaron en una ley de 1935 que capaba la propiedad extranjera de las aerolíneas al 40% (Ch-Aviation, 2021). Bajo el tratado bilateral entre ambos países, Qantas volaba entre ellos como aerolínea designada por Australia, mientras que Philippine Airlines lo hacía como aerolínea designada por Filipinas (Chang y Williams, 2001). En junio de 1998, Philippine Airlines tuvo que detener su operación por problemas financieros, dejando las rutas entre ambos países bajo el monopolio de Qantas. Al incluir el tratado ASA entre ambos países la Cláusula de Nacionalidad, el gobierno filipino no podía designar aerolíneas de otros países cercanos para volar entre Australia y Filipinas, porque el gobierno australiano podría rechazarla por no estar bajo control y posesión de ciudadanos filipinos. De igual forma, si alternativamente una aerolínea extranjera hubiese querido rescatar a Philippine Airlines comprándola, tampoco hubiese podido por el mismo motivo. Esto ilustra la desigualdad de oportunidades en cuanto a accesibilidad de capitales que las limitaciones de nacionalidad imponen. No ha sido hasta 2022 cuando el gobierno de Filipinas ha abolido la restricción del 40% de propiedad extranjera sobre las aerolíneas, apostando por la liberalización de algunas de sus industrias consideradas estratégicas (Reuters, 2022). De igual forma, Brasil es también uno

de los países que ha liberalizado por completo la propiedad de sus aerolíneas durante los últimos años, permitiendo la posesión foránea hasta el 100% (Fenelon et al., 2021).

Asimismo, de igual forma que estas reglas de nacionalidad generan falta de capacidad en algunos mercados, también producen sobrecapacidad en otros (Céspedes, 2015a). En un mercado global libre, las compañías más eficientes y rentables podrían abalanzarse sobre mercados mal atendidos, donde escatime la competencia, haya más demanda que oferta o falten rutas que podrían abrirse y ser rentables. De igual forma, levantar las restricciones sobre nacionalidad puede estimular la generación y crecimiento de compañías aéreas con poca justificación económica natural. Una aerolínea de un país pequeño podría aspirar a lanzarse sobre mercados de otros países. Al abrir los mercados a las aerolíneas extranjeras, podría aumentar la competitividad, forzando a las aerolíneas a ser más eficientes y presionando los precios a la baja. Por el marco legal actual, se deja fuera del mercado a modelos de negocio potencialmente más eficientes.

Además, de no haber Cláusula de Nacionalidad, una mayor capacidad de capitalización y de captación de recursos financieros conllevaría una menor susceptibilidad a rescates del gobierno y una menor dependencia estatal, en potencial beneficio de los tributantes (Foro Económico Mundial, 2016). Por su parte, las aerolíneas ganarían flexibilidad y movilidad, ya que las restricciones obligan a las compañías a depender de un país que quizá les ofrezca malas condiciones financieras y una fiscalidad agresiva, lo cual es negativo para la solvencia y la rentabilidad de la empresa.

Por otro lado, en las últimas décadas ha adquirido mucha popularidad el concepto de igualdad de oportunidades en el mercado (*level playing field*). La igualdad de oportunidades en el sector siempre será relativa mientras existan las restricciones de nacionalidad y los Estados opten por el proteccionismo sobre determinadas aerolíneas, distorsionando la igualdad de oportunidades. Esto no es solamente debido a la capacidad asimétrica de capitalización ya tratada. Imaginemos que una *start-up* se crea en Francia, comienza a competir con Air France —en caso de que se le concediesen los slots oportunos, que resulta una gran barrera de entrada al mercado— y que ambas se enzarzan en una guerra de precios que comprometiese el

estado financiero de ambas. La igualdad de oportunidades en el transporte aéreo es, hasta cierto punto, una ficción, porque es fácil pensar que el gobierno francés dejaría quebrar a una compañía recién creada, pero resulta muy inverosímil pensar que el gobierno francés dejaría caer a Air France, su aerolínea de bandera (*flag carrier*) y previa a la liberalización (*legacy carrier*), por mucho que ya no sea una entidad pública.

En cuanto al empleo, la teoría económica señala que una industria más liberalizada y flexible debería crear más empleos, no destruirlos (Edwards, 2007). La liberalización de la Cláusula Nacionalidad y del cabotaje en Europa ha potenciado la expansión de las aerolíneas de bajo coste, que han logrado estimular la demanda y como consecuencia el empleo. Es cierto que, al ocurrir un proceso de liberalización, los actores incumbentes pueden verse forzados a aumentar la eficiencia y la productividad a fin de ser más competitivos en respuesta a una mayor competencia, prescindiendo de los trabajadores menos productivos o reduciendo sus costes laborales y salarios. Sin embargo, el gran crecimiento de nuevas aerolíneas llevó a que, 10 años tras la liberalización europea, los empleos relacionados con la aviación experimentasen un crecimiento neto (ICAO, 2003; Civil Aviation Authority, 2004). Una industria más liberalizada llevaría a la creación de nuevo empleo y ayudaría a preservar trabajos que las limitaciones de nacionalidad pueden comprometer. Por ejemplo, tras el llamado «Tercer Paquete liberalizador» de la UE, que permitió la libre inversión entre europeos en las aerolíneas, esto permitió que Virgin Atlantic comprase EuroBelgian Airlines (renombrándola como Virgin Express), que de otra forma habría sido probablemente liquidada, con la subsiguiente pérdida de empleos.

En lo que respecta a argumentos menos económicos, una mayor estabilidad financiera también podría traer consigo mejores estándares de seguridad, especialmente en aquellos mercados de países subdesarrollados donde la supervisión regulatoria es más laxa que en Europa. Y, al poderse crear verdaderas corporaciones globales mediante fusiones de aerolíneas de distintos países, se podría potenciar una mayor transmisión del conocimiento y comparación de procesos empresariales (*benchmarking*) (Foro Económico Mundial, 2016). Al permitir inversión extranjera, se favorecería el intercambio de conocimiento, habilidades, recursos y tecnología (Chang, 2002).

Por último, el sistema restrictivo actual conlleva inseguridad jurídica (Walulik, 2016). Las aerolíneas y los inversores necesitan de un marco legal seguro, fiable y predecible, en lugar del juicio arbitrario y con frecuencia impredecible de las autoridades. Por ejemplo, cuando Aerolíneas Argentinas cayó bajo control español, el gobierno argentino lo permitió y EE. UU no suspendió los derechos de tráfico de la aerolínea en virtud de sus tratados con Argentina (Havel, 2003). De igual forma, EE. UU permitió la operación de Cargo Lion, un operador de carga designado por Luxemburgo pero que no pertenecía a sus ciudadanos sino a accionistas de otros países. Es decir, la relajación de las restricciones de nacionalidad sigue dependiendo en gran parte de decisiones ad hoc, y, en caso de que inversores extranjeros adquirieran una aerolínea internacional como ocurrió con Aerolíneas Argentinas, no pueden saber si estas decisiones se van a producir o qué países harán la vista gorda de cara a los tratados aéreos y cuáles no.

### 3. Ejemplos que ilustran la problemática del sistema actual

En los últimos años, se han dado ciertos sucesos de interés relacionados con la Cláusula de Nacionalidad. Cada vez es más patente la insostenibilidad del sistema actual en el cual los empresarios tienen que exprimir su creatividad para crear estructuras de negocio que les permitan «bailar» las restricciones de nacionalidad impuestas por el marco legal vigente, a fin de penetrar mercados que les son vetados por ley, confiando en muchos casos en una aplicación posterior de la ley laxa y subjetiva por parte de las autoridades.

En 2015, la autoridad aeronáutica certificadora de Hong Kong, la ATLA (*Hong Kong Air Transport Licensing Authority*), rechazó la posibilidad de que Jetstar Airways, aerolínea australiana y subsidiaria de bajo coste de Qantas, estableciese otra filial en Hong Kong llamada Jetstar Hong Kong (Foro Económico Mundial, 2016). Jetstar ya contaba con filiales en Vietnam, Australia, Singapur y Japón, y era el arma de Qantas, su empresa matriz, para competir con AirAsia. AirAsia también siguió la estrategia de expandirse por la región abriendo filiales en distintos países, como AirAsia India, AirAsia Indonesia o Thai AirAsia. En los países en los que

existiera la limitación clásica de nacionalidad, la forma de emular las restricciones de nacionalidad y establecer una filial es que, por ejemplo, AirAsia limite su propiedad en estas filiales a como mucho el máximo por ley, dejando el resto de acciones en manos de socios inversores nativos del país donde se establece la filial (*joint venture*).

En el caso de Hong Kong, a diferencia de en la mayoría de los países, no se prohíbe explícitamente la propiedad y el control efectivo extranjeros de sus aerolíneas (Foro Económico Mundial, 2016). Sin embargo, para conceder la licencia operacional necesaria para volar, las autoridades exigen que las aerolíneas tengan su «lugar principal de negocio» (*principal place of business*) en Hong Kong. Este modelo, también usado por otros países como Chile, suele verse como un paso hacia adelante respecto a la limitación de nacionalidad clásica, ya que no limita la propiedad y gestión de la aerolínea en base a la nacionalidad, siempre y cuando ésta tenga establecido su «negocio principal» en el país. La problemática reside en que, en Hong Kong, este concepto de «lugar principal de negocio» nunca ha sido definido formalmente en rigor, por lo que las aerolíneas juegan en terreno desconocido a la hora de predecir cómo satisfacer este requisito legal. Como consecuencia, en ocasiones los empresarios e inversores invierten su dinero y tiempo en tratar de establecer nuevas aerolíneas en otros países, pero quedan a merced de la posterior interpretación subjetiva de los reguladores. A menudo, la misma ley incluye un lenguaje ambiguo que deja su aplicación a la discreción de las autoridades (Walulik, 2016).

El mayor propietario de Jetstar Hong Kong en cuanto a derechos de voto, su presidente ejecutivo y sus negocios se encontraban todos en Hong Kong (Foro Económico Mundial, 2016). Sin embargo, la ATLA rechazó seguir las directrices establecidas para estos casos por la ICAO (Organización de Aviación Civil Internacional), con las que se puede identificar y definir «el lugar principal del negocio» de una aerolínea. Bajo estas directrices, muy probablemente Jetstar Hong Kong hubiese obtenido la licencia operativa. Sin embargo, la ATLA se limitó a determinar que Hong Kong no era la sede principal de negocios de Jetstar Hong Kong, debido a que consideraban que existía una probable influencia externa de su matriz (Jetstar, y por extensión, Qantas) en cuanto a la fijación

de rutas y precios, aludiendo a la potencial incapacidad de Jetstar Hong Kong de operar de forma independiente de Jetstar y Qantas. Es razonable pensar que la decisión de la ATLA se vio influenciada por el propósito de proteger a Cathay Pacific, aerolínea de bandera Hong Kong, ante nuevos competidores. Además, especialmente en un país tan pequeño, no suele ser raro que las aerolíneas tengan excelentes conexiones con las autoridades aeronáuticas y el gobierno. Como resultado, Jetstar tuvo que capitular en su ventura de abrir una filial en Hong Kong, tirando por la borda los recursos económicos invertidos por el camino.

Por otro lado, en 2014 la Comisión Europea abrió una investigación sobre algunas compañías donde inversores extranjeros habían adquirido una parte sustancial (aunque minoritaria) de sus acciones, ante un posible incumplimiento de las regulaciones europeas que hacen efectiva la Regla de Nacionalidad (Foro Económico Mundial, 2016). Concretamente, los casos investigados eran Virgin Atlantic (al 49% propiedad de la estadounidense Delta en su momento), Air Berlin (al 29,2% propiedad de Etihad, aerolínea de Emiratos Árabes), Czech Airlines (al 44% propiedad de Korean Air Lines) y Alitalia (al 49% propiedad de Etihad). La cuestión es que todas estas aerolíneas satisfacían el requisito de que en su mayoría (51%) debían ser propiedad de ciudadanos de la UE, pero la Comisión investigó si el «control efectivo» recaía en ciudadanos no europeos, por lo que pidió a los Estados miembros que documentasen que estas aerolíneas cumplían con los requisitos de nacionalidad (Financial Review, 2014). De nuevo, es razonable pensar que la decisión de abrir la investigación vino de un impulso proteccionista de proteger a las compañías europeas ante una pérdida de cuota de mercado en favor de las aerolíneas de Oriente Medio. Aunque se zanjó sin consecuencias, el hecho de que esta investigación ocurriese a fecha relativamente reciente y en Europa (una de las regiones más liberalizadas del mundo en cuanto a aviación) deja ver que la Cláusula o Regla de nacionalidad está lejos de ser historia.

A su vez, cuando Norwegian (aerolínea noruega) solicitó un certificado de operación irlandés para poder ser designada por la UE como «aerolínea europea» para poder volar entre la UE y Estados Unidos, los sindicatos estadounidenses criticaron su designación

por parte de la UE, argumentando que iba en contra del interés público estadounidense por los bajos impuestos de Irlanda respecto a Noruega (Foro Económico Mundial, 2016). La UE respondió alegando que EE. UU debía aceptar cualquier aerolínea designada por la Unión en virtud del acuerdo de 2007 entre ambos bloques, y, finalmente, Norwegian pudo operar.

Estos ejemplos recientes muestran lo viva que sigue la Cláusula de Nacionalidad y las complicaciones que su aplicación puede traer a las aerolíneas. Aunque la limitación de la propiedad extranjera en principio es de naturaleza cuantitativa, la restricción de control efectivo, más cualitativa, puede resultar subjetiva y difusa en muchos casos. Es difícil expresar numéricamente el grado de influencia que los inversores extranjeros tienen en la gestión de la empresa (CAPA, 2017). Incluso en países teóricamente más liberalizados como Hong Kong, que no tienen esas restricciones específicas de propiedad y control efectivo, se ve cómo el modelo de «sede principal de negocio» también puede resultar problemático si se deja a la ambigüedad, quedando el acceso al mercado y la libertad de entrada al mismo relegados al arbitrio subjetivo de las autoridades.

#### **4. Alternativas a la Cláusula de Nacionalidad**

Como se ha explicado anteriormente, para operar vuelos internacionales las aerolíneas necesitan que el país en el que están registradas haya firmado un acuerdo ASA con el otro país al que desean volar, en virtud del cual los Estados se conceden mutuamente derechos de tráfico para que las aerolíneas designadas por cada país firmante operen entre ambos. Estos tratados normalmente incluyen la Cláusula de Nacionalidad, y los países se reservan el derecho a rechazar una designación de una aerolínea por parte del otro país si no se cumplen los requisitos de nacionalidad. De esta forma, al estar íntimamente ligada la Cláusula de Nacionalidad a los tratados ASA, incluso si un Estado quisiera abolirla y legalizar que las aerolíneas registradas en su país pudiesen ser poseídas y controladas por extranjeros, dicha aerolínea correría el riesgo de perder los derechos de tráfico a efectuar vuelos internacionales, al

poderse negar los demás países firmantes de los acuerdos a aceptar su designación (Sánchez et al., 2011; Foro Económico Mundial, 2016). De ahí la complejidad de derogar las restricciones de nacionalidad de forma progresiva a nivel global, incluso si se diese un consenso entre países que actualmente no existe.

A su vez, independientemente de los tratados internacionales ASA, cada país impone la Regla de Nacionalidad en su jurisdicción mediante sus leyes domésticas. Un ejemplo es EE. UU, que en su marco legal restringe la capacidad de ofrecer servicios aéreos a los operadores con un certificado de autorización estadounidense (Foro Económico Mundial, 2016). La cuestión es que para obtener dicho certificado el 75% de las acciones de la compañía con derecho a voto deben pertenecer o estar controladas por estadounidenses, y, además, el presidente de la aerolínea y al menos dos tercios de su junta directiva también deben ser estadounidenses. Esta cuestión volvió al debate público tras los difíciles años a principios de los 2000, cuando las aerolíneas estadounidenses perdieron 30 billones de dólares entre 2001 y 2005 (Goetz et al., 2009; GAO, 2003). La administración Bush intentó entonces flexibilizar el tope a la propiedad extranjera del 25% al 49%, armonizándose así con las regulaciones europeas, pero finalmente capituló ante presiones en materia de seguridad nacional, empleo y proteccionismo comercial de congresistas, sindicatos y aerolíneas en buen estado financiero (Havel, 2003; The New York Times, 2006; Aviation Pros, 2007).

Como se ve, las restricciones de nacionalidad están fuertemente adheridas al sistema actual. La prohibición legal en la ley interna de cada país se ve respaldada por la letra de los tratados internacionales ASA firmados por ese país con los demás. Por ello, el encaje legal actual de la Cláusula de Nacionalidad se asemeja a un mecanismo de «doble cerrojo» o «doble candado»: uno interno (la ley doméstica) y otro externo (los tratados internacionales ASA), lo que complica significativamente su abolición y ha blindado su existencia (Havel, 2003; Edwards, 2007).

Sin embargo, se han realizado progresos en la flexibilización de la Cláusula de Nacionalidad. Chile, promotor de suprimir las limitaciones de nacionalidad, no restringe la nacionalidad de los propietarios y directivos de las aerolíneas asentadas en su país (Foro Económico Mundial, 2016). En cambio, define que para que una

aerolínea sea considerada «chilena» debe tener su «sede principal de negocio» en Chile (para lo cual las aerolíneas deben cumplir una serie de requisitos concretos no relacionados con la nacionalidad), al estilo de Hong Kong, pero de forma más rigurosa. Aunque, como se ha explicado, esto puede poner en peligro los derechos de tráfico de las aerolíneas chilenas (en caso de que los otros países rechacen su designación por el gobierno chileno para volar entre ambos Estados), lo cierto es que Chile ha tenido mucho éxito a la hora de convencer a los otros países socios con los que firma acuerdos ASA para que acepten esta flexibilización, convirtiéndose en una de las voces globales en la ICAO a favor de un cambio de paradigma. Por otro lado, ante las crecientes tarifas y la falta de competencia, Australia decidió suprimir su Cláusula de Nacionalidad a nivel interno a mediados de los 90, permitiendo a los extranjeros poseer y controlar sin límite las aerolíneas que operasen vuelos domésticos en el país (Havel, 2003; Civil Aviation Authority, 2006; Céspedes, 2015b). Sin embargo, dejaron intacta la cláusula de cara a los vuelos internacionales y los tratados ASA, separando por tanto el mercado doméstico del internacional y sin comprometer por tanto los acuerdos ASA. Por su parte, Nueva Zelanda también decidió suprimir las restricciones de nacionalidad e incorporar el modelo de «sede principal del negocio», modelo que ha sido recomendado por la ICAO (Chang, 2002). Los casos de liberalización de Nueva Zelanda y Australia no trajeron perjuicios a la seguridad nacional ni a la seguridad de los vuelos, mientras que aumentaron la competencia, los servicios y el acceso al capital.

No obstante, sin duda el mayor caso de éxito de supresión de las limitaciones de nacionalidad entre varios países es la Unión Europea, que fue la primera región en abolirlas (Williams y Chang, 2002). Al no tener restricciones de nacionalidad de puertas para adentro, esto facilitó la existencia de grupos europeos de aerolíneas como IAG, Air France-KLM o Lufthansa, así como sus estrategias de adquisición de otras compañías europeas (Rijke, 2012; Civil Aviation Authority, 2006). Ello facilitó que, por ejemplo, Lufthansa comprase Swiss Airlines y Austrian Airlines. Únicamente existen «aerolíneas europeas», que los ciudadanos de los Estados miembros pueden poseer y controlar sin limitación por su nacionalidad, como si fueran de un solo país. De igual forma, existen plenos derechos

de tráfico y el cabotaje está permitido entre los países de la Unión. Es decir, la UE es lo que se conoce como una «Zona de Aviación Común» o «Zona de Aviación Abierta», un mercado único de aviación que actúa como si fuese un único país a este respecto. Gracias a ello, cualquier aerolínea europea puede volar rutas domésticas dentro de otro país de la UE o volar entre dos Estados miembros que no sean el propio. Asimismo, las aerolíneas europeas, independientemente del país concreto en el que estén registradas, teóricamente tienen igual y pleno derecho a las demás a ser designadas en los tratados internacionales ASA firmados por la UE o por alguno de sus Estados miembros. Por eso, Ryanair, siendo una aerolínea irlandesa, puede operar vuelos entre España y Alemania o entre España y Marruecos, para beneficio de los consumidores, que disfrutan de menores precios, más competitividad y mayor libertad de elección. Esta supresión del cabotaje y de las restricciones de nacionalidad en la UE ha sido clave para la difusión de aerolíneas de bajo coste como EasyJet, Wizz Air o Ryanair, que con su exitoso y rentable modelo de negocio han estimulado la demanda y difundido masivamente los billetes de avión asequibles.

Además, la UE ha ido firmando progresivamente tratados ASA que autorizan el cabotaje y que no contemplan restricciones de nacionalidad con países que no son Estados miembros. Por ejemplo, el acuerdo con Canadá de 2008 es uno de estos casos, que contempla tres fases progresivas de liberalización (Desai, 2011; Céspedes, 2015b). Aunque una total supresión de la Cláusula de Nacionalidad a nivel global parece compleja, un camino factible hacia el futuro es el que está siguiendo la Unión. La UE pretende ampliar progresivamente el mercado de aviación único y sin limitaciones de nacionalidad con países cercanos o aliados con los que exista o busque crearse convergencia regulatoria (homogeneidad en materia de estándares de seguridad aérea) (Christidis et al., 2016). De esta forma, al ofrecer a otros países el acceso a los mercados europeos a cambio de elevar sus estándares de seguridad al nivel de los europeos, también mejorará la seguridad. Este modelo podría ser trasladado a otras zonas del mundo con afinidad entre países o bloques geopolíticos.

Por otra parte, respecto al papel de las aerolíneas, al no poder fusionarse, éstas han intentado emular los beneficios que les traerían

hipotéticas fusiones internacionales mediante el establecimiento de alianzas aéreas globales, como Oneworld, SkyTeam o Star Alliance. Estas alianzas estratégicas han sido una tendencia clara de la industria (Williams y Chang, 2002). Mediante ellas, las aerolíneas cooperan en asuntos como programas de descuento, salas exclusivas en los aeropuertos, planificación de ciertas rutas o marketing, pudiendo alcanzar más conexiones y pasajeros de los que de otra manera podrían (Edwards, 2007; Foro Económico Internacional, 2016). Sin embargo, estas alianzas globales no pueden replicar las ventajas propias de una fusión y son intrínsecamente inestables, ya que sus miembros pueden abandonar las alianzas en cualquier momento y la existencia de éstas suele estar a merced de que las autoridades les garanticen inmunidad ante las leyes de competencia (*antitrust laws*) (Rijke, 2012). En ocasiones, a fin de evitar rutas monopolísticas o demasiado concentradas, también las autoridades o los tribunales de competencia exigen que las aerolíneas se deshagan de sus slots aeroportuarios de ciertas rutas para aprobar una fusión o alianza (Nanda, 2002). Los slots son los permisos de despegue o aterrizaje que las aerolíneas tienen para operar en un determinado aeropuerto en una determinada franja horaria. En cualquier caso, al poder las autoridades cambiar de idea en cuanto a la inmunidad, esto compromete la capacidad de planificación a largo plazo de las compañías.

## 5. Conclusiones y perspectivas a futuro

Muchas aerolíneas han conseguido sobrevivir a la pandemia, salvaguardando la liquidez necesaria para superar sus costes fijos y los pagos de sus pasivos a corto plazo. Sin embargo, con frecuencia ha sido a expensas de un mayor endeudamiento, ya sea con el sector privado o con los Estados. Al haber recibido muchas aerolíneas ayudas o préstamos estatales (como Air Europa, Air France-KLM o Lufthansa), han resurgido los antiguos temores de volver a una fuerte influencia de los gobiernos sobre el transporte aéreo, influencia que parece ir en aumento. A su vez, durante la pandemia los bancos centrales han monetizado el déficit público de manera indirecta mediante sus inyecciones monetarias. Si comienzan a restringir sus flexibilizaciones cuantitativas para aliviar la inflación galopante,

cesando sus compras de activos de deuda pública y subiendo los tipos de interés que los bancos obtienen por sus reservas de liquidez en el banco central, puede que las economías gravemente dependientes de los auxilios monetarios y de los tipos de interés artificialmente bajos vean frenar fuertemente su crecimiento o entren en recesión. Esto sería peligroso para el transporte aéreo debido a su fuerte dependencia con el ciclo económico. En concreto, dependen muy especialmente del ciclo los viajes de negocios, ya que se producen en línea con el desarrollo del negocio y el crecimiento económico es su principal motor.

El segmento de la clase de negocios supone una importante porción de los ingresos de las aerolíneas que dividen el avión en distintas clases (las llamadas aerolíneas FSC o de servicios completos, *full-service carriers*), ya que en esta clase se obtienen mucho mejores márgenes que en clase turista y la rentabilidad de muchas aerolíneas depende fuertemente de los pasajeros de la clase de negocios (Liehr et al., 2001; Mason, 2020). Por tanto, el porvenir de las compañías, especialmente las FSC, dependerá gravemente de la evolución de las variables macroeconómicas. Así ocurrió en la crisis de 2008, cuando tras años de expansión crediticia y de creciente descalce de plazos en los balances bancarios, la burbuja de liquidez masiva orquestada por los bancos centrales estalló. Al entrar en recesión, el tráfico aéreo se resintió y los vuelos por negocios tardaron en recuperarse mucho más que los vuelos de ocio. Aún es difícil vislumbrar a ciencia cierta las consecuencias definitivas que la pandemia y la reacción ante la misma de los bancos centrales tendrán sobre el transporte aéreo y sobre la economía en general. Quizá el posible desafío de futuras peores condiciones económicas y financieras para las compañías aéreas pueda convertirse en una oportunidad para abolir restricciones financieras heredadas históricamente como las restricciones de nacionalidad, que impiden a las aerolíneas ejercer la función empresarial en su plenitud y operar en un mercado más libre. De igual forma que el debate alrededor de las limitaciones de nacionalidad se revitalizó cuando las aerolíneas estadounidenses estuvieron en apuros financieros, es posible que tengamos que esperar a la próxima recesión del ciclo económico para que la liberalización de la Cláusula de Nacionalidad readquiera popularidad y empuje político.

Y es que, pese a los potenciales beneficios enumerados ante una posible derogación de la Cláusula de Nacionalidad, la presión de la industria para su supresión ha sido relativamente baja (Foro Económico Mundial, 2016). Muchas compañías, especialmente las de países con fuerte tradición sindical, temen la reacción de los sindicatos, que suelen oponerse a cualquier posible deslocalización o a mayor competitividad en cuanto a salarios, por lo que muchas mantienen una postura de conformarse con su negocio actual y de ser escépticas sobre posibles intromisiones foráneas en sus mercados que pudieran poner en riesgo su existencia. Es evidente que, tanto por parte de algunas aerolíneas como de los Estados, también existe un fuerte impulso proteccionista alrededor de la defensa de las restricciones de nacionalidad.

De hecho, durante la mayor parte del siglo xx muchas de las grandes aerolíneas pertenecían al Estado. Históricamente, las compañías aéreas han sido símbolos que proyectaban a sus países internacionalmente y eran motivo de orgullo nacional (Raguraman, 1997). Para muchos gobiernos, la propiedad y control nativos de las aerolíneas siguen siendo muestra de soberanía nacional (CAPA, 2017). Sin embargo, durante las últimas décadas se ha difundido significativamente la creencia de que la Cláusula de Nacionalidad es una tesis desfasada y anacrónica que no sirve a las necesidades de la aviación actual y que las autoridades deberían limitarse al papel de supervisar la seguridad, dejando la gestión de las aerolíneas por completo al sector privado (Havel, 2003).

Esta singular limitación del transporte aéreo es vista como paradójica por muchos académicos y profesionales de la industria, como Edwards (2007), Humphreys (2003) o Doganis (2006), ya que impide a las compañías convertirse en multinacionales verdaderamente globales en una industria que por naturaleza lo es y que presume de conectar al mundo y de trascender las separaciones físicas entre personas. Estas restricciones no se dan en la gran mayoría de industrias ni en otras que también podrían considerarse «estratégicas». Los gobiernos y el público aceptan que, por ejemplo, el mercado español de teléfonos móviles y coches esté totalmente dominado por grandes corporaciones extranjeras. Los consumidores españoles viven rodeados de multinacionales no españolas como Toyota, Burger King, Apple o Huawei. También

pueden comer McDonalds en Beijing, pero no viajar con una aerolínea europea desde Los Ángeles a Tokyo porque viola el derecho aéreo internacional vigente. De igual forma, resulta inconcebible pensar en una aerolínea china transportando pasajeros de Madrid a Alicante. Aunque la mayoría del público no lo sabe de forma consciente, nadie lo imagina porque es ilegal. Las restricciones proteccionistas impuestas por los gobiernos, tales como la Cláusula de Nacionalidad y la prohibición del cabotaje, protegen a sus aerolíneas de la competencia que podría traer consigo menores precios, mejor calidad del servicio y demás beneficios para los consumidores.

Para poder avanzar sustancialmente en la liberalización del sector, grandes potencias como EE. UU o la UE deben liberalizar la ley doméstica (cerrojo interno) para posteriormente enmendar ordenadamente los tratados ASA (cerrojo externo). La UE, que ha demostrado ser una abanderada de la liberalización de la aviación en el pasado, debería dar un paso adelante y, como mínimo, pasar del sistema de nacionalidad actual al que juzga la nacionalidad de la aerolínea solo por su «sede principal de negocio», un modelo que considera parcialmente los argumentos más convincentes a favor de las limitaciones de nacionalidad, como el miedo a la deslocalización del empleo. Varios países, como El Salvador, Costa Rica, Singapur o Chile, ya lo han implantado con éxito. Reuters (2015) reportó que la UE estaba estudiando una relajación de las normas de nacionalidad, pero, al igual que el proyecto del «Cielo Único Europeo» (*Single European Sky*) y la liberalización del comercio de slots aeroportuarios, parece que son cuestiones discutidas durante décadas que nunca terminan de materializarse. Estos avances hacia la liberalización también podrían acelerarse desde la industria de la carga aérea, sobre la cual los gobiernos han demostrado tradicionalmente menos resistencia a su liberalización y para la cual los tratados ASA suelen ser más flexibles. Mientras que FedEx, operador de carga estadounidense, puede volar carga de China a Alemania, una aerolínea estadounidense de pasajeros no podría volar pasajeros de Sidney a Tokyo en virtud de los acuerdos de EE. UU con Japón y Australia.

En definitiva, los procesos de privatización y liberalización trajeron consigo múltiples beneficios, como mayor productividad y

menores tarifas, pero para lograr un mercado óptimo es necesario suprimir las restricciones de nacionalidad sobre las aerolíneas. Por culpa de ello, las compañías ven limitada su capacidad de vender acciones, buscar inversores o fusionarse con otras aerolíneas internacionales, frustrando la búsqueda de una mejor situación financiera, la eficiencia dinámica del mercado y el ajuste de éste a las preferencias de los consumidores. Por ahora, como dice la IATA, la Cláusula de Nacionalidad seguirá siendo lo que impide a las aerolíneas hacer negocios como cualquier otro negocio.

### Referencias bibliográficas

- Antoniou, A. (1991): «Economies of scale in the airline industry: the evidence revisited», *Logistics and Transportation Review*, Vol. 27, n° 2, pp. 159-184.
- Aviation Pros. (2007): «Bush Administration Gives Up on Changing Airline Ownership Rule». <https://www.aviationpros.com/home/news/10387339/bush-administration-gives-up-on-changing-airline-ownership-rule> [Consulta: 22 de mayo 2022]
- Belobaba, P. P. (2016): *The Global Airline Industry*, Chichester, Wiley.
- CAPA. (2017): «Airline ownership and control rules: at once both irrelevant and enduring». <https://centreforaviation.com/analysis/reports/airline-ownership-and-control-rules-at-once-both-irrelevant-and-enduring-345816> [Consulta: 1 de febrero de 2022]
- (2019a): «CAPA airline profit outlook: descending to a soft landing». <https://centreforaviation.com/analysis/reports/capa-airline-profit-outlook-descending-to-a-soft-landing-484531> [Consulta: 29 de enero de 2022]
- (2019b): «US domestic aviation market: mature, but new opportunities arising». <https://centreforaviation.com/analysis/reports/us-domestic-aviation-market-mature-but-new-opportunities-arising-461833> [Consulta: 29 de enero de 2022]
- Carney, M. et al. (2006): «Airline ownership and control: A corporate governance perspective», *Journal of Air Transport Management*, Vol. 12, pp. 63-75.
- Céspedes, J. M. (2015b): «Cielos abiertos, el status quo predominante en el mercado actual del transporte aéreo». <https://media>.

- upv.es/#/portal/video/303c0e80-f553-ec45-8843-97306ce21464 [Consulta: 30 de enero de 2022]
- (2015a): «Temas pendientes para una completa liberalización del transporte aéreo». <https://media.upv.es/#/portal/video/6bb40549-c38f-5547-b355-8ad55211c7c7> [Consulta: 30 de enero de 2022]
- Chang, Y. y Williams, G. (2001): «Changing the rules—amending the nationality clauses in air services agreements», *Journal of Air Transport Management*, Vol. 7, nº 4, pp. 207-216.
- (2002): «Prospects for Changing Airline Ownership Rules», *Journal of Air Law and Commerce*, Vol. 67, nº 2, art. 2.
- CH-Aviation. (2021): «Philippines to allow full foreign ownership of airlines». <https://www.ch-aviation.com/portal/news/110868-philippines-to-allow-full-foreign-ownership-of-airlines> [Consulta: 22 de mayo 2022]
- Christidis, P. (2016): «Four shades of Open Skies: European Union and four main external partners», *Journal of Transport Geography*, Vol. 50, pp. 105-114.
- Civil Aviation Authority (2006): «Ownership and control liberalization: a discussion paper». <http://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP769.pdf> [Consulta: 1 de febrero de 2022]
- (2004): «The Effect of Liberalisation on Aviation Employment». <https://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP749.PDF> [Consulta: 12 de febrero de 2022]
- Clark, P. (2017): *Buying the Big Jets: Fleet Planning for Airlines*, Nueva York, Routledge.
- Debbage, K. G. (1994): «The international airline industry: globalization, regulation and strategic alliances», *Journal of Transport Geography*, Vol. 2, nº 3, pp. 190-203.
- Dempsey, P. S. (1995): «Airlines in Turbulence: Strategies for Survival». *Transportation Law Journal*, Vol. 23, nº 15.
- (2008): «The Airline Business». [https://www.mcgill.ca/iasl/files/iasl/Workshop\\_1-Dempsey.pdf](https://www.mcgill.ca/iasl/files/iasl/Workshop_1-Dempsey.pdf) [Consulta: 22 de mayo de 2022]
- Desai, K. S. (2011): «Airline ownership restrictions». [https://www.mayerbrown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2011/04/airline-ownership-restrictions/files/news1\\_antitrust\\_apr11\\_airline-ownership/fileattachment/news1\\_antitrust\\_apr11\\_airline-ownership.pdf](https://www.mayerbrown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2011/04/airline-ownership-restrictions/files/news1_antitrust_apr11_airline-ownership/fileattachment/news1_antitrust_apr11_airline-ownership.pdf)

- DOGANIS, R. (2010): *Flying Off Course: The Economics of International Airlines*, Londres, Routledge.
- (2006): *The Airline Business*, Oxon, Routledge.
- Edwards, D. (2007): «Parochialism in international aviation: the paradox of airline ownership and control». <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/parochialism-in-international-aviation-the-paradox-of-airline-ownership-and-control/> [Consulta: 3 de febrero de 2022]
- Fenelon, R. et al. (2021): «Liberalization of Foreign Ownership and Control Rules of Brazilian Airlines: An Analysis», *Air and Space Law*, Vol. 46, n° 4-5, pp. 569-586.
- Financial Review (2014): «Etihad under investigation over European stakes». <https://www.afr.com/companies/transport/etihad-under-investigation-over-european-stakes-20140408-ix7cd> [Consulta: 8 de febrero de 2022]
- Foro del Transporte Internacional (2019): «Liberalisation of Air Transport». [https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/liberalisation\\_air\\_transport.pdf](https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/liberalisation_air_transport.pdf) [Consulta: 11 de febrero de 2022]
- Foro Económico Mundial (2016): «A new regulatory model for foreign investment in airlines». [http://www3.weforum.org/docs/IP/2016/MO/WEF\\_AT\\_NewRegulatoryModel.pdf](http://www3.weforum.org/docs/IP/2016/MO/WEF_AT_NewRegulatoryModel.pdf) [Consulta: 5 de febrero de 2022]
- GAO. (2003): «Issues Relating to Foreign Investment and Control of U.S. Airlines». <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GAOREPORTS-GAO-04-34R/html/GAOREPORTS-GAO-04-34R.htm> [Consulta: 22 de mayo 2022]
- Gazdik, J.G. (1958): «Nationality of aircraft and nationality of airlines as means of control in international air transportation», *Journal of Air Law and Commerce*, Vol. 25, n° 1.
- Gertler, J. Z. (1983): «Nationality of Airlines: A Hidden Force in the International Air Regulation Equation», *Journal of Air Law and Commerce*, Vol. 48, n° 1, art. 4.
- Goetz, A. R. et al. (2009): «The good, the bad, and the ugly: 30 years of US airline deregulation», *Journal of Transport Geography*, Vol. 17, n° 4, pp. 251-263.
- Havel, B. F. et al. (2003): «A New Approach to Foreign Ownership of National Airlines», *Journal of International Law*, Vol. 42, n° 3.

- Hofer, C. et al. (2010): «Investigating the effects of economies of scope on firms' pricing behaviour: Empirical evidence from the US domestic airline industry», *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, Vol. 46, nº 1, pp. 109-119.
- Humphreys, B. (2003): «Liberalized Airline Ownership and Control». <https://www.icao.int/Meetings/ATConf5/Documents/Humphreys.pdf> [Consulta: 23 de mayo 2022]
- IATA. (2021): «Economic performance of the airline industry». <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airline-industry-economic-performance---october-2021---report/> [Consulta: 10 de febrero de 2022]
- (2019): «Fuel Hedging: Large differences by region, fewer by market». <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/fuel-hedging-large-differences-by-region-fewer-by-market/> [Consulta: 24 de mayo de 2022]
- (2013): «Profitability and the air transport value chain». <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/profitability-and-the-air-transport-value-chain/> [Consulta: 22 de mayo 2022]
- ICAO. (2004): «European experience of air transport liberalization». [https://www.icao.int/sustainability/casestudies/statesreplies/europeliberization\\_en.pdf](https://www.icao.int/sustainability/casestudies/statesreplies/europeliberization_en.pdf) [Consulta: 30 de enero de 2022]
- ICC. (1994): «Foreign investment in airlines: an ICC view». <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2016/10/Foreign-investment-in-airlines-an-ICC-view.pdf> [Consulta: 24 de mayo 2022]
- Leggette, J. A. et al. (1983): «An empirical study of economies of scope: the case of air carriers», *Studies in Economics and Finance*, Vol. 7, nº 2, pp. 27-33.
- Liehr, M. et al. (2001): «Cycles in the sky: Understanding and managing business cycles in the airline market», *System Dynamics Review*, Vol. 17, nº 4, pp. 311-332.
- Lumbroso, A. (2019): «Aviation liberalisation: What headwinds do we still face?», *Journal of Air Transport Management*, Vol. 74, pp. 22-29.
- Mason, K. (2021): «Covid-19 and the long-term implications for the business travel market: Has Zoom and Teams killed business travel?». [https://www.researchgate.net/publication/344465082\\_Covid-19\\_and\\_the\\_long-term\\_implications\\_for\\_the\\_business](https://www.researchgate.net/publication/344465082_Covid-19_and_the_long-term_implications_for_the_business)

- travel\_market\_Has\_Zoom\_and\_Teams\_killed\_business\_travel [Consulta: 4 de febrero de 2022]
- Morrell, P. (2021): *Airline Finance*, Oxon, Routledge.
- Nanda, V. P. (2002): «Substantial Ownership and Control of International Airlines in the United States», *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 50, Otoño, pp. 357-379.
- Raguraman, K. (1997): «Airlines as instruments for nation building and national identity: case study of Malaysia and Singapore», *Journal of Transport Geography*, Vol. 5, n° 4, pp. 239-256.
- Reuters. (2015): «EU to suggest loosening rules on foreign ownership of European airlines - draft». <https://www.reuters.com/article/uk-eu-aviation-idUKKCN0SU2QY20151105> [Consulta: 22 de mayo 2022]
- (2022): «Philippines to allow full foreign ownership in telecoms, airlines, shipping». <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-allow-full-foreign-ownership-telecoms-airlines-shipping-2022-03-22/> [Consulta: 22 de mayo 2022]
- Rijke, R. (2012): «Nationality Requirements for EU Airlines: The Lufthansa/Swiss/Austrian Mergers as a Case Study», *Air and Space Law*, Vol. 37, n° 6, pp. 431-461.
- Sánchez, G. S. et al. (2011): «The Emerging Lex Aviatica», *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 42, n° 3.
- Simple Flying (2022): «Could IAG Be Forced To Dump BA Because Of Brexit?». <https://simpleflying.com/could-iag-be-forced-to-dump-ba-because-of-brexite/> [Consulta: 29 de enero de 2022]
- The New York Times (2006): «U.S. Withdraws Plan on Foreign Investment in Airlines, Disrupting Open-Skies Treaty». <https://www.nytimes.com/2006/12/06/business/worldbusiness/us-withdraws-plan-on-foreign-investment-in-airlines.html> [Consulta: 24 de mayo de 2022]
- Unión Europea (2020): «EU-US aviation agreements». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A124483> [Consulta: 11 de febrero de 2022]
- Walulik, J. (2016): «At the core of airline foreign investment restrictions: A study of 121 countries», *Transport Policy*, Vol. 49, pp. 234-251.