

1
24'



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"**

**"REGLAMENTACION Y CRITERIOS APLICADOS EN
MÉXICO EN LOS VUELOS INTERNACIONALES
DE FLETAMENTO"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
P R E S E N T A
BIBIANA DEL AGUILA CAVAZOS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I. ALGUNOS ASPECTOS DEL TRANSPORTE AEREO INTERNACIONAL.	
I.1 Evolución del transporte aéreo	1
I.2 Definición de transporte aéreo	9
I.3 Definición y características de transporte aé- reo internacional regular	10
I.4 Definición y características de transporte aé- reo internacional no regular de fletamento ...	17
CAPITULO II. CONCEPTOS MEDULARES DEL TRANSPORTE -- AEREO INTERNACIONAL.	
II.1 Capacidad	24
II.1.1 Definición de capacidad	24
II.1.2 Métodos para reglamentar la capaci --- dad	27
II.1.3 Exceso de capacidad	30
II.2 Tarifas	34
II.2.1 Definición de tarifa	34
II.2.2 Asociación de Transporte Aéreo Inter-- nacional (IATA) y la reglamentación de las tarifas	35

II.2.3 Medidas de liberalización en la fijación de las tarifas	37
II.3 Ruta	38
II.4 Reglamentación estricta del transporte aéreo internacional regular contra flexibilidad excesiva para la operación del transporte aéreo internacional no regular de fletamento ..	39
II.5 Problemas ocasionados por la inexistencia de reglamentación en los vuelos internacionales-no regulares de fletamento	43

CAPITULO III. PLANEACION DE LAS ACTIVIDADES TURISTICA, COMERCIAL Y DE TRANSPORTE AEREO EN MEXICO.

III.1 Programa para el fomento del turismo	46
III.2 Programa para el fomento de las exportaciones	48
III.3 Programa de trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	49
III.4 Artículo 8 de la Ley de Vías Generales de Comunicación	52

CAPITULO IV. REGLAMENTACION DEL TRANSPORTE AEREO - NO REGULAR DE FLETAMIENTO EN MEXICO Y MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO MEXICANO.

IV.1 Reglamentación del transporte aéreo no regular de fletamento en México	54
IV.2 Medidas adoptadas por el Gobierno mexicano ..	59
IV.3 Posición de las líneas aéreas regulares mexi-	

canas	67
IV.4 Evaluación crítica de los vuelos no regulares de fletamento en México	69
CONCLUSIONES	75
ANEXO I	79
ANEXO II	81
ANEXO III	83
BIBLIOGRAFIA	85
HEMEROGRAFIA	86
DOCUMENTOS	86
CONVENIOS	87
LEYES	87
VARIOS	87

I N T R O D U C C I O N

La bibliografía relacionada con el transporte aéreo -- internacional no regular de fletamento es muy escasa, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, este hecho se debe principalmente a que los vuelos no regulares de --- fletamento son un fenómeno relativamente nuevo y que han --- tenido un gran auge en los últimos años.

Este hecho, y sobre todo el incremento en la operación de los vuelos no regulares de fletamento han llevado mi interés a la elaboración de esta tesis, que aunque breve y modesta, espero llegue a ser el comienzo de la modificación de la reglamentación del transporte aéreo en México, a fin de incluir en la Ley de Vías Generales de Comunicación normas que regulen los aspectos económicos del transporte aéreo internacional no regular de fletamento (capacidad, ruta y tarifas).

Para que el transporte aéreo internacional no regular de fletamento pueda desarrollarse plenamente, sin dañar ni perjudicar al transporte aéreo internacional mexicano y --- que ambos puedan cumplir con los objetivos relativos al desarrollo económicos del país, es necesario que exista una reglamentación adecuada, para lo cual, sería conveniente -- concertar una reunión entre los entes involucrados, a fin de analizar los requerimientos de cada uno de los participantes y establecer el marco legal que regule las operacio-

nes de los vuelos no regulares de fletamento. Para llegar a esta conclusión se revisaron aspectos históricos, jurídicos y económicos del transporte aéreo.

En el presente trabajo se muestra como existe poca o escasa reglamentación de los aspectos económicos de los vuelos no regulares de fletamento, hecho que en un momento dado puede afectar negativamente a las líneas aéreas regulares.

Los aspectos económicos del transporte aéreo son importantes, pues a través de la ruta se indican los puntos en los cuales operarán las líneas aéreas. A través de la capacidad se pretende repartir a los pasajeros y a la carga de manera equitativa. Y a través de las tarifas se estipula la cantidad que ha de cobrar una línea aérea a cambio del transporte de personas o de cosas.

El transporte aéreo cumple una función importante como apoyo al desarrollo de otras actividades y como actividad económica por sí misma, ya que más que ser un servicio de transporte, es un servicio que fomenta el turismo y el comercio exterior. Una buena política aeronáutica debe permitir el desarrollo de éstas, así como del mismo transporte aéreo. A través de estas actividades un país logra captar divisas, coadyuvando a su desarrollo económico, por lo que hasta hace pocos años el servicio aéreo transportaba principalmente personas, actualmente el transporte de carga es un rubro importante en la economía de un país.

Este servicio, no obstante su elevado costo económico, es importante para el fomento de las actividades anterior-

mente señaladas, pues es el medio de transporte más rápido - por librar obstáculos geográficos como las montañas. Por lo anterior, los turistas prefieren este medio de transporte para trasladarse de su lugar de origen a los centros turísticos y los expedidores prefieren transportar sus mercancías a través del transporte aéreo.

El transporte aéreo internacional no regular de fletamento es el más utilizado desde hace unos años por los turistas para trasladarse a los centros turísticos, ya que estos vuelos tienen la ventaja de ser más económicos, de operar puntos no servidos por líneas aéreas regulares y en la mayoría de los casos ofrecer otros servicios como son hospedaje, comidas, recorridos, visitas guiadas, etc.

Desde hace algunos años los vuelos no regulares de fletamento de carga, se han comenzado a operar, pues a través del transporte aéreo las mercancías pueden llegar más rápidamente a su lugar de destino, hecho que es muy importante si se trata de productos perecederos.

El ejercicio del transporte aéreo en territorio extranjero trae consigo problemas comerciales que generalmente son negociados a nivel bilateral.

A través de las negociaciones, los Estados pueden convenir los aspectos económicos del transporte aéreo, tomando en cuenta que una participación positiva de las líneas aéreas - redundará en beneficio de la economía de un país debido a la captación de divisas.

Los Estados tendrán también en cuenta que el transporte

aéreo debe apoyar y adoptar la política general de las autoridades encaminada a enfatizar la generación de divisas, ya que el Estado coordina los diversos medios de transporte y elabora la política general y la reglamentación aeronáutica.

A través de las negociaciones bilaterales los Estados determinan las rutas y la capacidad a operarse y las tarifas a aplicarse de los vuelos internacionales regulares, dejando de lado a los vuelos internacionales no regulares de fletamento, los cuales se operan de acuerdo a disposiciones unilaterales que adoptan los Estados.

El problema de la operación de los vuelos no regulares de fletamento en México es que en los últimos años estos vuelos se han incrementado y se ha facilitado su operación a fin de fomentar el turismo y el comercio exterior como actividades captadoras de divisas, sin que se hayan establecido normas precisas que regulen la operación de los vuelos no regulares de fletamento, dañando de este modo la viabilidad económica de las líneas aéreas regulares mexicanas.

Para estar en posibilidad de entender mejor la situación antes planteada, el presente trabajo se ha dividido de la siguiente manera:

En el Capítulo I se ofrece una visión general del transporte aéreo, como es la evolución del mismo, partiendo de sus orígenes y la necesidad de establecer una reglamentación que regule la actividad aeronáutica a nivel internacional debido a la problemática causada por el cruce de las fronteras por aire; los primeros intentos de reglamentación; los -

desarrollos técnicos logrados durante la Primera Guerra Mundial y durante la Segunda Guerra Mundial, la creación de --- la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) al -- ser firmado el Convenio de Chicago de 1944, Órgano supremo - de la aviación civil internacional, hasta la aplicación de - la desregulación a nivel internacional.

De igual modo se ofrece la definición de transporte aéreo así como las características y diferencias del transporte aéreo internacional regular y del transporte aéreo internacional no regular de fletamento.

En el Capítulo II se habla de la capacidad, de la ruta y de las tarifas, conceptos medulares del transporte aéreo internacional, llamados así por ser los aspectos del --- transporte aéreo internacional más importantes entre países, y de los cuales no se llegó a ningún acuerdo en el Convenio de Chicago.

Primero se ofrece la definición de capacidad, las tres formas existentes para reglamentarla y las causas y consecuencias del exceso de capacidad. Después se ofrece la definición de tarifa, la formación de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA- siglas en inglés) y el papel - que juega la misma para establecer las tarifas a aplicarse. También se ofrece una definición de ruta.

Se indica como el establecimiento de medidas para reglamentar la capacidad, la ruta y las tarifas en los convenios bilaterales se refieren únicamente a los vuelos regulares, dejando de lado a los vuelos no regulares de fletamento, por lo que al final de este Capítulo se hace un breve a-

nálisis de la reglamentación estricta que existe para la operación del transporte aéreo internacional regular, ya que las líneas aéreas regulares deben cumplir con los acuerdos establecidos en los convenios bilaterales, mientras que el transporte aéreo no regular de fletamento es regido por medidas unilaterales establecidas por las autoridades aeronáuticas, ofreciendo una flexibilidad excesiva para la operación del mismo, de igual modo se ofrecen algunos problemas que se presentan por la escasa reglamentación de los vuelos internacionales no regulares de fletamento.

En el Capítulo III se indica la importancia de la actividad turística y de la actividad comercial para México, como actividades captadoras de divisas y los programas que a fin de promover estas actividades ha lanzado el Gobierno mexicano. También nos referimos al Programa de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mediante el cual se pretende modificar el marco regulatorio del transporte aéreo para desarrollar nuevos mercados y lograr mayor competitividad a nivel nacional e internacional.

En el Capítulo IV se observa que las leyes en materia aeronáutica son muy escasas y que el Gobierno mexicano a fin de dar cumplimiento a los programas de fomento al turismo y a las exportaciones, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha tomado medidas encaminadas a enfatizar la generación de divisas, fomentando principalmente la operación de los vuelos no regulares de fletamento, sin embargo, estas medidas en muchas ocasiones afectan negativamente a las líneas aéreas regulares mexicanas al ser autorizados vuelos no regulares de fletamento en rutas operadas por las empresas regulares mexicanas, por lo que al final

de dicho Capítulo se ofrece una opinión encaminada al establecimiento de normas precisas que regulen los aspectos económicos del transporte aéreo internacional no regular de fletamento en México, y a su vez apoyar las actividades turística y comercial.

CAPITULO I

ALGUNOS ASPECTOS DEL TRANSPORTE AEREO INTERNACIONAL

I.1 Evolución del transporte aéreo.

El inicio de la aviación se remonta a 1783 cuando se elevó en Francia el primer globo. A partir de entonces se consideró necesario concertar acuerdos bilaterales para reglamentar las actividades aeronáuticas, pues los globos y las personas que los tripulaban se trasladaban de un país a otro.

Las medidas tomadas en estos acuerdos constituirían la raíz de las reglamentaciones internacionales que aparecerían tiempo después, primero en el Convenio de París de 1919 y después en el Convenio de Chicago de 1944.

La aviación civil internacional tal como la conocemos hoy día surgió el 17 de diciembre de 1903, cuando los hermanos Wright realizaron el primer vuelo con motor y controlado por el hombre en vuelo con un vehículo más pesado que el aire. Dicho vuelo se realizó en Kitty Hawk, Carolina del Norte y fue la inspiración para los enormes avances técnicos registrados en la aviación civil durante los 83 años siguientes.

tes.

En enero de 1914 se realizó el primer vuelo comercial en los Estados Unidos, y que operó entre San Petesburgo y Tampa con la finalidad de transportar carga (1).

El hecho de gobernar, controlar y dirigir el rumbo del vuelo trafa repercusiones internacionales, ya que el cruce de fronteras por aire se hacía más seguido. Esta situación motivó una serie de reuniones para reglamentar la aviación.

En 1914 se inició la Primera Guerra Mundial, lo que impidió que la reglamentación mundial del espacio aéreo para la aviación civil se llevase a cabo. Sin embargo, promovió el desarrollo técnico aeronáutico. Así en 1919 se realizó el primer vuelo sin escalas a través del Atlántico, en Francia e Inglaterra se formaron las primeras líneas aéreas regulares, en 1921 en América del Norte ya se realizaban vuelos nocturnos.

Francia sugirió a la Conferencia de Paz de París que se invitara a los gobiernos a formar una convención internacional en materia de aviación. Así es como se constituyó la Comisión aeronáutica de la Conferencia de Paz, que se reunió por primera vez el 6 de marzo de 1919. A dicha Comisión asistieron representantes de Bélgica, Brasil, Cuba, Estados

 (1) Ramírez, Alvaro. Análisis de la legislación nacional e internacional y el derecho aéreo mexicano sobre la responsabilidad civil en el transporte aéreo. Tesis Universidad del Valle de México. 1991. p.1.

Unidos, Francia, Grecia, Imperio Británico, Italia, Japón, - Portugal, Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos y Rumania.

La Comisión adoptó la Convención para la reglamentación de la navegación aérea el 13 de octubre de 1919, de la cual surgió la Comisión Internacional de Navegación Aérea - (CINA), que se convirtió en la autoridad reconocida entre los organismos internacionales.

En la Conferencia de París se adoptaron los siguientes principios y que en su mayoría se mantendrían vigentes en el Convenio de Chicago de 1944:

1) el principio de que todo Estado tiene soberanía plena y absoluta sobre el espacio aéreo situado por encima de su territorio y aguas territoriales; 2) el derecho de todo Estado de imponer su jurisdicción sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio y aguas territoriales; 3) la navegación aérea internacional gozaría de mayor libertad, siempre y cuando no afectara la seguridad del Estado; 4) no existiría trato discriminatorio en razón de la nacionalidad; 5) toda aeronave debe sólo tener la nacionalidad del Estado Contratante y debe estar inscrita en el registro aeronáutico del mismo; 6) trato especial a las aeronaves militares y de Estado; 7) derecho de tránsito sin aterrizar; 8) derecho de todas las aeronaves de los Estados Contratantes de utilizar todos los aeródromos civiles; 9) indemnización mutua entre los Estados Contratantes; 10) necesidad de crear una comisión internacional aeronáutica permanente; y 11) obligación de cada Estado Contratante de hacer efectivas las disposiciones de la Convención en su legislación nacional.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial continuaron los avances tecnológicos. En 1933 se instala la primer fábrica - de aviones comerciales, la Boeing, que construfa aviones con 10 asientos; la Douglas construía aviones DC1 con 12 asientos, el DC2 y posteriormente el DC3 para 21 pasajeros.

En la década de los 30's ya existían los procedimientos standar de comunicación y vigilancia de condiciones meteorológicas.

A principios de 1939 se inició la Segunda Guerra Mundial que una vez más, al igual que la Primera Guerra, interferiría con la reglamentación de la aviación civil y promovería el desarrollo tecnológico de la misma.

En 1942 antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial - los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido ya se habían reunido para estudiar las disposiciones de carácter político que habrían de adoptarse al finalizar la guerra.

En estos años los Estados Unidos ya se encontraban a la vanguardia en la aviación comercial mundial, por lo que eran partidarios de la libertad del aire y de la libre competencia. Por su parte, el Reino Unido abogaba por la total internacionalización de la aviación civil.

En 1944 en la Conferencia de Chicago destacaron dos posiciones principalmente:

- 1) la de los Estados Unidos, que proponía el establecimiento de una autoridad internacional que tendría limitadas sus facultades, que en relación con tarifas, rutas y frecuencias únicamente desempeñaría funciones de asesoría y consul-

ta; 2) la del Reino Unido, cuya propuesta era que la autoridad internacional asignara las rutas, fijara las tarifas y -determinara las frecuencias.

Aunque estos dos países tuvieron amplias discusiones --relativas al aspecto económico del transporte aéreo, el 7 de diciembre de 1944 la Conferencia terminó dando origen a seis documentos: el Convenio sobre aviación civil internacional; el Acuerdo interino sobre aviación civil internacional, que era un mecanismo de transición en espera de que el Convenio sobre aviación civil internacional entrara en vigor; el Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales (acuerdo de las dos libertades); el Acuerdo sobre transporte aéreo internacional (acuerdo de las cinco libertades); se elaboraron doce anexos técnicos al Convenio; y un Tipo uniforme de acuerdo bilateral para el intercambio de --rutas aéreas y de servicios.

Anteriormente mencionamos que los principios establecidos en la Conferencia de París de 1919 se mantuvieron en el Convenio de Chicago de 1944, así vemos que las aeronaves civiles dedicadas a servicios aéreos regulares deben obtener -permisos para penetrar en el espacio aéreo de otro Estado; -se prohíben, a menos de obtenerse consentimiento previo, los vuelos de aeronaves de Estado, es decir, de policía, aduanas o militares, así como los de aeronaves sin piloto; el principio de que todo Estado tiene soberanía plena y absoluta --sobre el espacio aéreo situado por encima de su territorio y aguas territoriales; toda aeronave debe tener sólo una nacionalidad; etcétera.

El 15 de agosto de 1945 se inició el primer período de-

sesiones de la Organización Provisional de Aviación Civil -- Internacional (OPACI), que funcionó como tal del 6 de junio de 1945 al 4 de abril de 1947, fecha en que entró en vigor - el Convenio de Chicago y como ende la Organización de Avia-- ción Civil Internacional (OACI).

En sus orígenes la OACI fue creada como una organiza--- ción intergubernamental, pero a partir de 1947 es un Orga--- nismo Especializado de las Naciones Unidas.

Las metas y objetivos de la OACI son: a) lograr el de-- sarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacio-- nal en todo el mundo; b) fomentar las técnicas de diseño y - manejo de aeronaves para fines pacíficos; c) estimular el -- desarrollo de aerovías, aeropuertos e instalaciones y servi-- cios de navegación aérea para la aviación civil internacio-- nal; d) satisfacer las necesidades de los pueblos del mun--- do respecto a un transporte aéreo seguro, regular, eficaz -- y económico; e) evitar el despilfarro económico producido por una competencia excesiva; f) asegurar que se respeten los -- derechos de los Estados Contratantes y que cada Estado Con-- tratante tenga oportunidad equitativa de explotar empresas - de transporte aéreo internacional; g) evitar discriminacio-- nes entre Estados contratantes; h) promover la seguridad de-- vuolos en la navegación aérea internacional; y i) promover - en general, el desarrollo de la aeronáutica civil interna--- cional en todos sus aspectos.

El fin básico de la OACI de acuerdo al artículo 44 (ca-- pítulo VII) del Convenio de Chicago, es desarrollar los prin-- cipios y la técnica de la navegación aérea internacional y - fomentar el establecimiento y desenvolvimiento del transpor--

te aéreo internacional.

Otros fines de la OACI se clasifican en aquéllos de carácter comercial, jurídico y técnico.

Dentro de los fines de carácter comercial se encuentran evitar la competencia excesiva y asegurar la igualdad de trato a los Estados. Dentro de los fines de carácter jurídico se encuentra la elaboración de normas para reglamentar la aviación civil internacional. Finalmente, dentro de los fines de carácter técnico se encuentra el fomento de la tecnología aeronáutica.

Una de las actividades de la OACI consiste en elaborar estudios y acuerdos sobre los aspectos económicos del transporte aéreo, como el desarrollo del transporte de pasajeros, correo y carga, el flete aéreo, los efectos de la introducción del avión de reacción y de la evolución de la aviación civil.

El auge de la aviación comercial podemos situarlo en la década de los 50's cuando comienza la era de los jet, que proporcionaban mayor potencia, velocidad y altura.

En esta década comenzaron a fabricarse aviones con capacidad superior a los 150 asientos, como los boeing 707 y los DC8, propios para distancias largas. Posteriormente se construyeron los DC9 y los boeing 737, propios para distancias cortas y medianas.

Ya en la década de los 70's aparecieron aviones con capacidad para más de 400 pasajeros o de cabina ancha, como el-

DC10 y el boeing 747, al mismo tiempo se presentó una recepción económica, que junto con la aparición de los aviones de cabina ancha, provocó un exceso de oferta, que superaba en mucho la demanda existente.

Asimismo, en 1973 se presentó el embargo petrolero que incrementó el costo del petróleo, lo que a su vez motivó el incremento de los costos operacionales y ésto a su vez repercutió en un incremento de las tarifas aéreas, coadyuvando al exceso de capacidad.

En este ámbito es como en 1978 se declaró el Acta de Desregulación Aérea en los Estados Unidos, cuya base "es la eliminación de controles gubernamentales para permitir el libre juego de las fuerzas del mercado, sólo cuidando el estricto cumplimiento de las leyes Antimonopolio" (2).

A partir de entonces las líneas aéreas comenzaron a ofrecer viajes más baratos, utilizando en forma más adecuada el equipo disponible, estructurando las rutas, además de la creación de nuevos operadores aéreos.

Las tres características principales de esta nueva ley son: libertad de los transportistas para aplicar reducciones tarifarias del 50 al 70% e incrementarla en un 10%; la posibilidad de que varios operadores realicen vuelos en una misma ruta; y eliminar las restricciones a los vuelos

(2) Arteaga, Virginia. Desregulación en el transporte aéreo. Cuadernos de la ENEP Aragón. No. 13. 1987. p. 11.

de fletamento o "charter" para que compitan libremente con los operadores regulares (3).

A nivel internacional, los Estados Unidos intentaron -- exportar su política de desregulación a través de la cele--- bración de nuevos convenios bilaterales, o bien, a través de la renegociación de los ya existentes (como el caso de Méxi--- co que de enero de 1987 hasta septiembre de 1988 se llevaron a cabo pláticas entre los gobiernos de ambos países, que --- concluyeron con la firma de tres Memoranda de Entendimien--- to y un nuevo cuadro de rutas) (4).

En estas negociaciones los Estados Unidos se basan en - la posibilidad de que dos o más operadores presten servicio- en una misma ruta internacional; operar con cualquier tipo - de aeronave sin restricción de asientos; operar sin restric- ción en el número de vuelos; y, fijar tarifas en el extran- jero con los rangos permitidos en los Estados Unidos.

El marco de la desregulación en el transporte aéreo --- es el que se vive actualmente en la aviación civil comercial internacional, y de la cual la aviación mexicana forma par- te.

1.2 Definición de transporte aéreo.

El transporte aéreo es la acción de trasladar personas,

(3) Ibidem. p. 12.

(4) Modificaciones al Convenio sobre transportes aéreos firmadas por los gobiernos de México y de Estados Unidos.

cosas o animales de un lugar a otro por vía aérea. Es un medio de transporte internacional, esencialmente, aunque existen algunos países como la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas y como los Estados Unidos cuya extensión territorial es tan extensa que el transporte aéreo nacional es importante.

Este servicio, más que ser un servicio de transporte fomenta el desarrollo económico del país, ya que las ventajas que le ofrecen su velocidad y el hecho de librar obstáculos como las montañas, hace que el transporte aéreo sea el instrumento más adecuado para el traslado a larga distancia, convirtiéndose en el medio de transporte preferido, ya sea para trasladar personas, cosas o animales.

La importancia que tienen la aviación de turismo y la comercial es tan grande en los aspectos político y económico que a fin de promover su desarrollo el Estado interviene estimulando la industria aeronáutica de las siguientes formas: fomentando la aviación deportiva, fomentando el trabajo aéreo, protegiendo la aviación mercantil, creando y explotando servicios aéreos por sí mismo, etcétera.

El transporte aéreo se puede prestar de dos formas principalmente: a) mediante líneas aéreas de itinerario fijo y horario preestablecido, o b) mediante aviones ofrecidos al público para un transporte ocasional a convenirse con los interesados en cada caso, como a continuación explicaremos.

1.3 Definición y características de transporte aéreo internacional regular.

Antes de analizar el transporte aéreo internacional -- regular, es necesario definir el transporte aéreo internacional, el cual, de conformidad con el artículo 96 del Convenio de Chicago es aquél "que pasa por el espacio aéreo -- sobre el territorio de más de un Estado."

Aquí es necesario mencionar que el Convenio no menciona la necesidad de que pase por el espacio aéreo de más -- de un Estado Contratante.

La Convención para la unificación de ciertas reglas -- relativas al transporte aéreo internacional, firmada en -- Varsovia en 1929 menciona en el artículo 10., inciso 2) que transporte internacional (para los fines de la Convención en cuestión) es aquél en el cual el punto de partida y de destino, con o sin interrupción en el transporte, está situado en el territorio de dos Estados Contratantes, o en el te-- rritorio de un sólo Estado Contratante si una escala está -- prevista en el territorio sometido a la soberanía, dominio, mandato o autoridad de otro Estado, aunque éste no sea con-- tratante.

La diferencia que podemos encontrar entre ambas defini-- ciones, es que, mientras el Convenio de Chicago establece que el transporte aéreo internacional es aquél que "pasa" -- sobre el territorio de más de un estado, la Convención de -- Varsovia establece la necesidad de realizar "paradas" en el territorio de dos Estados Contratantes, o bien, en el te-- rritorio de un sólo Estado si una "escala" está situada en -- el territorio sometido a la soberanía, dominio, mandato o -- autoridad de otro Estado.

Para los fines de este trabajo y tomando en consideración que el Convenio de Chicago es el documento que reglamenta la navegación aérea a nivel internacional, tomaremos la definición que en él se presenta, es decir, que el transporte aéreo internacional es el "que pasa por el espacio aéreo sobre el territorio de más de un Estado."

En el artículo 6 del Convenio de Chicago se indica que para establecer el servicio aéreo internacional de itinerario fijo, es decir, el servicio aéreo internacional regular en el territorio o sobre el territorio de un Estado --- Contratante es necesario obtener un permiso especial o alguna autorización emitida por dicho Estado y que dicho servicio esté sujeto a las condiciones establecidas en el permiso o autorización.

No obstante que el artículo 6 establece la necesidad de poseer permiso para realizar vuelos internacionales regulares, no define al transporte aéreo internacional regular, por lo que en 1952 el Consejo de la OACI adoptó, de conformidad con la Resolución A7-18 de la Asamblea de la misma OACI, la definición de servicio aéreo internacional regular, según la cual éste es una serie de vuelos que reúne las características siguientes:

"a) pasa por el espacio aéreo de dos o más Estados; b) se realice con aeronaves para el transporte de pasajeros, correo o carga por remuneración, de manera tal que el público puede utilizar toda el vuelo; c) se lleva a cabo con objeto de servir el tráfico entre dos o más puntos que son siempre los mismos, ya sea i) ajustándose a un horario publicado, o bien ii) mediante vuelos tan regulares o frecuen-

tes como para constituir una serie que puede reconocerse -- como sistemática" (5).

De acuerdo con la definición que proporciona el Consejo de la OACI todos los vuelos deben cumplir con las características por él proporcionadas, es decir, que si uno de estos vuelos no cumple con alguna de ellas no se considera vuelo internacional regular. Sin embargo, hay que recordar que la definición habla de una serie de vuelos, o sea, que si todos los vuelos, excepto uno, no cumple con los requisitos, éstos sí son considerados como vuelos internacionales regulares, aunque el que no cumple con estos requisitos no se considere como tal.

Otro aspecto que es importante tomar en cuenta para -- que estos vuelos se consideren como vuelos internacionales regulares es el hecho de que éstos tienen que realizarse -- con aeronaves "para el transporte de pasajeros, correo o -- carga" (6).

También deben ser vuelos por remuneración, es decir, -- que es necesario dar a cambio del servicio cierta cantidad monetaria.

Aquí es importante tomar en cuenta, que todos estos -- vuelos deben estar a disposición del público. Aunque si --

 (5) Organización de Aviación Civil Internacional. Definición de Servicio Aéreo Internacional Regular. p. 27.

(6) Ibidem. p. 27.

si uno de ellos no está a disposición del público, este --- vuelo (pero sólo este vuelo) no se considera como vuelo internacional regular.

En cuanto a la característica de ser sistemática, no se establece en la definición la regularidad con que los -- mismos deberán realizarse.

Aquí señalaremos que en 1944 cuando el Convenio de --- Chicago fue firmado, no se consideró necesario establecer -- la definición de transporte aéreo internacional regular ni -- tampoco la definición de transporte aéreo internacional --- no regular , ya que en 1944 los vuelos no regulares eran -- muy escasos.

Sin embargo, una vez iniciada la "fiebre" de los vue-- los no regulares se vio la necesidad de definir el servicio internacional regular, así es como se adoptó la definición de 1952.

La solicitud de la Asamblea presentada en la Resolu--- ción A2-18 se elaboró principalmente para ayudar a la in--- terpretación de los artículos 50. y 60. del Convenio de -- Chicago.

Con el incremento de los vuelos no regulares y sobre -- todo con la aparición de los vuelos no regulares de fleta-- mento programados se vio la inaplicabilidad de la defini--- ción de 1952, ya que algunos de los vuelos no regulares de fletamento y sobre todo de los programados reúnan las ca-- racterísticas de los vuelos internacionales regulares.

Es por lo anterior que en 1979 se adoptó una Nota General para la aplicación de la definición de 1952 y que señala lo siguiente:

"1) Esta definición se aplicará normalmente a un servicio que, además de poseer las características enunciadas en la Definición, reúna las siguientes: a) El servicio forma parte de una red internacional de servicios, sujeto a un horario publicado. b) El pasajero que solicite el servicio tiene oportunidad razonable de conseguir plaza. c) El servicio funciona normalmente sin consideración de las fluctuaciones a corto plazo de la carga de pago. d) Con el boleto apropiado, el pasajero goza de las ventajas inherentes a las paradas-estancia y a los enlaces entre empresas de conformidad con el acuerdo internacional pertinente, si existiese. 2) Dada la naturaleza de las características operacionales expresadas en la Definición, los Estados, a su arbitrio, pueden aplicar también esta definición a los servicios que no reúnan las características indicadas en 1) anterior, y que funcionen, por ejemplo; a) de conformidad con algún contrato de fletamento concertado con uno o más fletadores, con la intención de utilizar totalmente la capacidad de la aeronave; y b) con frecuencia y regularidad" (7).

El texto de la Nota General aquí presentada no fue a--

(7) Organización de Aviación Civil Internacional. Grupo de Expertos sobre la Reglamentación de los Servicios de Transporte Aéreo. Segunda Reunión. p. 5.

probado por todos los miembros del Grupo de Expertos, pero sí fue aprobado por la mayoría de ellos.

También el Comité Edwards estimó que la definición de 1952 omitía la característica vital de "la obligación que tiene todo transportista público de proporcionar regularmente capacidad continua y razonable para todos los que deseen valerse de esa clase de servicios" (8).

Es decir, que la característica más importante de los vuelos internacionales regulares es la obligación que tiene la línea aérea de proporcionar capacidad continua y razonable para todos aquellos usuarios que deseen utilizar el servicio internacional regular, además de la obligatoriedad que tiene el transportista de realizar el vuelo aunque no haya un factor de ocupación que favorezca la operación del vuelo.

De igual modo, el Convenio de Chicago indica que para otorgar el permiso para establecer un servicio aéreo internacional de itinerario fijo, el Estado podrá designar las rutas que seguirán en su territorio las aeronaves que pretendan establecer un servicio aéreo internacional y los aeropuertos que podrán utilizar en dicho servicio (art. 6b).

A fin de que los Estados Contratantes al Convenio de -

(8) Organización de Aviación Civil Internacional. Criterios referentes al Transporte Aéreo Internacional no Regular. p. 25.

Chicago otorguen los permisos, deberán tomar en consideración las normas generales de tipo técnico y administrativo, así como los principios generales establecidos en el Convenio.

Algunas normas de orden técnico establecidas en el --- Convenio son las relativas al cumplimiento de las leyes y reglamentos relacionados con la entrada y salida de aeronaves; leyes y reglamentos que rijan sobre vuelos y maniobras de aeronaves; documentos que deben llevar las aeronaves --- certificado de matrícula, certificado de navegabilidad, licencias del caso para cada tripulante; diario de a bordo, --- si cuenta con aparatos de radio, la licencia correspondiente; si lleva pasajeros, una lista de los nombres y lugares de embarque y puntos de destino; si lleva carga, un manifiesto y declaración detallada de la misma; aparatos de --- radio de la aeronave; y restricciones sobre carga.

Algunas normas de orden administrativo establecidas en el Convenio son las relativas a la nacionalidad de las aeronaves; aduana; inmigración; y aceptación de operación a través de puertos.

Los principios generales que deberán tomar en cuenta --- los Estados que otorguen permisos para establecer servicios de itinerario fijo con la soberanía plena y absoluta que --- tiene un Estado sobre su territorio; el derecho de reservar el cabotaje a las aeronaves de su nacionalidad.

I.4 Definición y características de transporte aéreo internacional no regular de fletamento.

En el artículo 50. del Convenio de Chicago se establece que todas las aeronaves no utilizadas en servicios internacionales regulares, es decir, que se utilicen en servicios internacionales no regulares, de conformidad con el Convenio tendrán derecho a sobrevolar el territorio de otros Estados Contratantes y a hacer escalas no comerciales sin obtener permiso previo, o sea, que todas estas aeronaves tendrán los derechos conocidos como 1a. y 2a. libertades del aire (libertad de sobrevuelo y libertad de escala técnica, la cual se entiende como el derecho de aterrizar en cualquier aeropuerto con fines exclusivamente técnicos, como son abastecimiento de combustible y realización de reparaciones técnicas, entre otros). Sin embargo, cada Estado se reserva el derecho de no autorizar el sobrevuelo en ciertas regiones inaccesibles o que no cuenten con instalaciones y servicios adecuados, lo anterior por razones de seguridad de vuelo.

Asimismo, el Convenio señala en el artículo 51. que estos servicios están en posibilidad de embarcar o desembarcar pasajeros, correo o carga en el territorio de un Estado Contratante siempre y cuando se cumplan con las reglamentaciones, condiciones o restricciones que el Estado donde se realice tal vuelo considere pertinentes, y tomando también en cuenta que este Estado se reserva el derecho de negar el cabotaje.

Lo anterior se refiere a los derechos conocidos como 3a. y 4a. libertades. La 3a. libertad se refiere al derecho que tiene una aeronave del país A a desembarcar pasajeros, carga y correo en el territorio del país B, si éstos han --

embarcado en el territorio del país A. La 4a. libertad se refiere al derecho que tiene una aeronave del país A a embarcar pasajeros, correo y carga en su territorio con destino al país B.

Por otro lado, cabotaje se refiere al derecho que tiene un Estado de transportar con sus líneas aéreas nacionales a pasajeros, carga y correo de un punto situado en su territorio a otro punto también situado en su territorio -- (artículo 7 del Convenio de Chicago).

Aunque el Convenio de Chicago habla sobre las 1a., 2a., 3a. y 4a. libertades a que tienen derecho los servicios internacionales no regulares, no define a los mismos.

Definir a los vuelos internacionales no regulares siempre ha sido difícil, tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

El Convenio de Chicago define el vuelo internacional no regular por exclusión, es decir, que si no cumple con las características de los vuelos internacionales regulares establecidas en la definición de la OACI de 1952, éstos se considerarán como vuelos internacionales no regulares.

Además de la dificultad que presenta definir los vuelos internacionales no regulares, existe la confusión que presentan para muchas personas los vuelos internacionales no regulares de fletamento, pues para muchas personas los vuelos no regulares son los mismos que los vuelos de fletamento.

Comencemos por decir que los vuelos no regulares surgieron en Europa y se trasladaron posteriormente a América del Norte y otras regiones. Los vuelos no regulares surgieron como un factor fundamental de apoyo para el turismo internacional, el cual ha sido de gran importancia económica y social para un gran número de naciones desarrolladas, pero sobre todo, para los países en vías de desarrollo para quienes el turismo es un factor importante para la captación de divisas.

Desde el punto de vista social el turismo es importante ya que genera empleos para las personas que habitan en un lugar turístico, o bien, en las cercanías del mismo.

Desde sus inicios, los vuelos no regulares han tenido una gran importancia, pero a partir de la década de los 60's estos vuelos se han convertido en el elemento principal de transporte aéreo internacional, tanto para el traslado de personas como para el traslado de mercancías.

Dentro de los vuelos internacionales no regulares se encuentran los vuelos no regulares de fletamento, que dentro de los vuelos no regulares han sido los que más importancia han tenido para el desarrollo de los países, ya que a través de ellos se trasladan miles de turistas a los centros de recreación más importantes del mundo, así como también han ayudado a las exportaciones de los productos.

Los vuelos de fletamento, o también llamados "charter" son aquéllos en los cuales a través de un contrato se pone a disposición de una persona, ya sea moral o física, para que lo utilice, goce o disfrute un medio económico de tras-

lación de un lugar a otro, mediante determinado precio.

Este contrato puede ser por la capacidad total o parcial de la aeronave, o bien por determinado tiempo.

Una característica importante de los vuelos internacionales no regulares de fletamento es que proporcionan un servicio de transporte aéreo a bajo precio, por lo que los usuarios están dispuestos a acomodarse a los horarios y días de salida de los vuelos de fletamento, pues para ellos, y principalmente para los turistas lo importante es obtener el servicio al más bajo costo posible.

Por otro lado, existen personas, como los hombres de negocios, para quienes lo más importante es llegar a determinada hora y determinado día a un lugar, estas personas pueden fletar una pequeña aeronave para satisfacer la necesidad que tienen de trasladarse.

Ya hemos mencionado que algunos de los vuelos internacionales no regulares tienen las características de los vuelos internacionales regulares, estos son los vuelos internacionales no regulares de fletamento denominados "programados" o "regularizados" porque no son vuelos internacionales regulares, aunque cuentan con las características establecidas en la definición de 1952, y porque son tan frecuentes que en un momento dado pueden cumplir con todas las características establecidas en dicha definición.

Veamos por ejemplo que American Trans Air tiene un "programa" de vuelos no regulares internacionales de fletamento entre Cancún y Miami, que opera todos los lunes (de -

febrero a junio de 1991), con horas de llegada y de salida iguales en todos sus vuelos:

1. Estos vuelos pasan por el espacio aéreo de dos Estados, en este caso el de México y el de Estados Unidos,

2. Se realizan con aeronaves para el transporte de pasajeros, en este caso un boeing 727-100, por remuneración;

3. Se lleva a cabo para satisfacer la demanda existente entre dos puntos, en este caso, entre Cancún y Miami, y que son los mismos, se ajustan a un horario; y son vuelos tan frecuentes y sistematizados que como vemos pueden definirse como vuelos internacionales regulares.

No obstante esta situación, desde mi punto de vista -- estos vuelos tienen características que los diferencian de los vuelos internacionales regulares:

1. Si un vuelo no tiene capacidad mínima aceptable -- que le reditúa ganancias económicas, este vuelo puede ser cancelado. Los vuelos regulares siempre deben realizarse -- haya o no haya un factor de ocupación elevado, y

2. En los vuelos de fletamento la venta del transporte se efectúa a través de una tercera persona. En los vuelos regulares la venta del transporte se efectúa directamente -- del transportista al usuario.

Finalmente veremos las clases más importantes de fletamento existentes: tipo de fletamento para viajes colectivos, tipo de fletamento para viajes todo comprendido, y ---

por último el tipo de fletamento de un avión por una sola entidad (9).

Fletamento para viajes colectivos: éstos pueden dividirse en fletamentos de afinidad que son aquéllos en los que los usuarios tienen finalidades y objetivos similares al mero hecho del transporte; y fletamentos sin afinidad -- ABC(advance booking charter) cuyo costo debe ser pagado con anticipación.

Fletamento de viaje todo comprendido: este fletamento incluye la transportación aérea y gastos en tierra, como son hospedaje, comidas, espectáculos, etc. Se le conoce como ITC.

Fletamento por una sola entidad o para uso propio: estos fletamentos son cuando una entidad o un particular fleta la capacidad de una aeronave para transportar carga o pasajeros, siempre y cuando éstos no contribuyan al gasto del fletamento.

 (9) Ver Criterios Referentes al Transporte Aéreo Internacional no Regular. Capítulo III.

C A P I T U L O I I

CONCEPTOS MEDULARES DEL TRANSPORTE AEREO INTERNACIONAL

II.1 Capacidad.

II.1.1 Definición de capacidad.

La capacidad de una empresa es la habilidad que tiene - para producir ganancias y un servicio satisfactorio. La capacidad de una aeronave o la capacidad operada por una línea aérea o un grupo de líneas aéreas en una ruta o grupo de rutas es la carga total o el número máximo de asientos ofrecidos al público para ir de un punto a otro (1).

La definición de capacidad puede enfocarse desde los puntos de vista técnico, político y económico (2).

Desde el punto de vista técnico, la capacidad está de--

(1) ITA. The capacity concept as implemented in practice in international air transport. ITA/study No. 5. p. 9.

(2) Ibidem. p. 9-10.

finida en términos de las toneladas-milla disponibles, si se trata de carga, y en términos de los pasajeros-milla --- disponibles, si se trata de pasajeros.

Desde el punto de vista político, la capacidad es aquella que se reglamenta en los acuerdos bilaterales, en el caso de los servicios aéreos regulares, ya que en los acuerdos se establecen las relaciones aéreas entre países.

Desde el punto de vista económico, capacidad es la carga que una línea aérea puede mantener en una ruta dada con determinada aeronave y determinado número de frecuencias para alcanzar un razonable nivel de utilidad.

En las últimas décadas ha existido fuertes discusiones entre Estados, ya que algunos de ellos son partidarios de la libertad total, mientras que otros, en contraposición a éstos defienden explícitamente el establecimiento de estrechas medidas para controlar la capacidad.

Este es un problema que desde que se firmó el Convenio de Chicago en 1944 fue evadido, ya que en este Convenio no se establece ninguna cláusula relativa a la capacidad o rutas.

Ya desde 1944 los Estados Unidos pudieron haber ofrecido una capacidad ilimitada, debido a su monopolio de la industria aeronáutica, sin embargo, esto hubiera significado su monopolio en el transporte aéreo civil mundial.

Esta libertad por la cual se manifestaban los Estados Unidos estuvo opuesta al estricto control por el cual esta-

ban a favor los británicos, cuyo sistema consistió en fijar una capacidad inicial que sería revisada posteriormente.

Ni la libertad completa ni el control estrecho pudo -- establecerse, pues la libertad completa fue excluida por -- refutación de la Conferencia, mientras que la posición británica no obtuvo la aceptación general.

Debido al fracaso del multilateralismo fue necesario, -- por razones políticas, estratégicas y económicas, estable-- cer acuerdos bilaterales, los cuales fueron firmados prime-- ramente por los Estados Unidos tan pronto como la Conferencia terminó.

A diferencia del multilateralismo, el sistema bilate-- ral ha llegado a calificarse como un sistema universal de-- bido a la funcionalidad que ha tenido.

Para el transporte aéreo internacional regular el ins-- trumento válido para el establecimiento de sus operaciones-- es el acuerdo bilateral, en base al cual se otorgan los --- permisos de operación. No obstante lo anterior, también se otorgan permisos unilaterales, que se basan en acuerdos es-- tablecidos entre autoridades aeronáuticas, generalmente.

Mientras que para los vuelos internacionales no regu-- lares de fletamento el instrumento válido son las medidas -- unilaterales tomadas por un gobierno, así como algunos a--- acuerdos alcanzados entre los gobiernos, tal es el caso del acuerdo multilateral europeo firmado en 1956, relativo a -- vuelos de fletamento, el cual ha tenido aplicaciones prác-- ticas limitadas; de igual modo, el gobierno de México y el

gobierno de los Estados Unidos firmaron el 23 de septiembre de 1988 un Memorándum de Entendimiento para vuelos de fletamento, el cual tiene vigencia hasta el 23 de septiembre de 1991.

Fue en Bermuda en febrero de 1946 cuando el primer gran esfuerzo de posguerra se hizo para proveer el sistema bilateral con un modelo de acuerdo político, un acuerdo estableciendo un curso definitivo en la operación internacional de los servicios regulares.

II.1.2 Métodos para reglamentar la capacidad.

Después del fracaso del multilateralismo, se acordó -- que la capacidad sería reglamentada bilateralmente, por lo que se establecieron básicamente tres métodos: el método de tipo Bermuda I o examen ex post facti, el método de la predeterminación y el método orientado hacia el mercado o libre determinación (3).

El método de tipo Bermuda I, firmado en febrero de 1946 entre los Estados Unidos y Gran Bretaña, es importante ya que logró conciliar las posiciones divergentes entre ambos países, de las cuales ya hablamos anteriormente, y sirvió como un modelo mundial.

Uno de los principios básicos del sistema Bermuda I reside en el hecho de que las líneas aéreas de cada país es-

 (3) Organización de Aviación Civil Internacional. Grupo de Expertos sobre la Reglamentación de los Servicios de Transporte Aéreo. Segunda Reunión. p. 10 y siguientes.

tablecerán sus programas de operación relativos al inter---
cambio de rutas y de derechos.

Las dos principales características de las cláusulas -
de capacidad del Acuerdo Bermuda I son (4):

1. la declaración de los principios generales señala--
dos como directrices de la política aeronáutica, que son el
objetivo de adecuar los servicios a la demanda de tráfico,-
igualdad de oportunidad entre operadores y el respeto mutuo
de los intereses de los compañeros donde están operando;

2. las regulaciones teóricas en capacidad, que com ---
prenden, por un lado, el criterio de satisfacer priorita---
riamente los derechos intercambiados a través de convenios-
bilaterales, es decir, los derechos de 3a. y 4a. liber---
des; y por el otro, satisfacer los derechos de 5a. liber---
tad, considerados como elemento suplementario en la opera---
ción de los servicios.

En el Acuerdo de Bermuda I, los gobiernos establecen -
los principios básicos que deberán seguir las líneas aéreas
para establecer su capacidad, quienes tienen libertad pa---
ra determinarla analizando las necesidades del mercado, esa
capacidad será sometida a revisión posterior por parte -
de los gobiernos.

El Acuerdo de Bermuda I es importante pues da a las --

(4) IFA Op. cit. p. 12-13.

líneas aéreas el derecho a establecer la capacidad, pero a su vez las autoridades gubernamentales pueden revisar esta situación.

El método de la predeterminación exige la determinación previa de la capacidad de transporte aéreo, la que será ofrecida en rutas específicas. Esta determinación puede ser una repartición por partes iguales entre las líneas aéreas, o bien, en alguna otra proporción convenida previamente (5).

Los acuerdos que se basan en la predeterminación deben establecer la frecuencia de los vuelos, equipo a utilizar y capacidad del mismo, tanto para pasajeros como para carga.

En el método orientado hacia el mercado o libre determinación los gobiernos renuncian al control directo de la capacidad, permitiendo la libre competencia entre los transportistas interesados, quienes fijan los precios, horarios y capacidad, que debe corresponder con la demanda del mercado (6).

En este método, como ya se dijo, las líneas aéreas establecen "los niveles de capacidad que consideran más apropiados sin ninguna limitación gubernamental, ya que explícitamente los gobiernos se comprometen a no imponer ninguna -

 (5) Organización de Aviación Civil Internacional. Regulación de la Capacidad de los Servicios de Transporte Aéreo Internacional. p. 6.

(6) Ibidem. p. 5

limitación a las líneas aéreas de la otra parte. Con ello - se pretende que la capacidad quede sujeta exclusivamente a la demanda, es decir, a las llamadas fuerzas del mercado" - (7).

Este es el método más utilizado por los Estados Unidos desde hace algunos años y significa que los transportistas pueden operar con diversos equipos, ofreciendo el número de asientos en forma libre y realizando el número de frecuencias que considere pertinentes a la semana.

II.1.3 Exceso de capacidad.

Actualmente la capacidad ofrecida por las líneas aéreas no está ajustada a las necesidades reales de los usuarios, ésto no significa que la demanda supere a la oferta, por el contrario, la capacidad ofrecida supera en mucho a la demanda existente.

El exceso de capacidad es un problema que ha tenido -- que enfrentar el transporte aéreo desde la década de los -- 60's.

Para H. A. Wassenbergh el exceso de capacidad es la -- capacidad que económicamente no es utilizada o la capacidad que puede ser reducida sin afectar el desarrollo del tráfico de las empresas (8), mientras que para Jesse J. Fried-

 (7) Pérez, Enrique. ECO/1 Economía del Transporte Aéreo Primera parte general. CIAAC/SCT, México, 1980. p. 1-4.

(8) ITA. Op. cit. p. 25.

man el exceso de capacidad es el exceso de frecuencias o---
frecidas para cubrir satisfactoriamente la demanda del pú---
blico y mantener un nivel de aprovechamiento de operación -
(9).

En ambas definiciones podemos hablar de un exceso de -
capacidad , o bien, de una insuficiente demanda, desde el -
punto de vista económico.

Desde el punto de vista político el exceso de capaci--
dad puede darse deliberadamente, ignorando las consecuen---
cias de ésta, ya que para cada línea aérea su principal ob-
jetivo, así como del Estado en el cual están matriculados,-
es permanecer y mantenerse en el mercado a fin de preservar
la "igualdad de oportunidad".

La proliferación de líneas aéreas en un mismo grupo de
rutas es una de las causas del exceso de capacidad, así te-
nemos que la ruta México-Los Angeles se encuentra operada -
por:

Cía. Mexicana de Aviación, que opera 74 frecuencias --
semanales (49 con equipo B727-200 con capacidad de 155 a---
sientos, 11 con equipo E727-200 con capacidad de 168 asien-
tos y 14 con equipo DC 10 con capacidad de 315 asientos) ---
ofreciendo 13,853 asientos semanales;

Aerovías de México, que opera 19 frecuencias semanales
(con equipo DC 9 con capacidad de 115 asientos) ofrecien---

do 2,185 asientos semanales;

Delta Airlines, que opera 21 frecuencias semanales -- (con equipo B737 con capacidad de 128 asientos) ofreciendo 2,688 asientos semanales; y

Pan American, que opera 7 frecuencias semanales (con equipo B727 con capacidad de 163 asientos) ofreciendo 1,141 asientos semanales.

Es decir, que la ruta México-Los Angeles la operan 4 líneas aéreas, quienes en conjunto ofrecen una capacidad de 121 frecuencias y 19,867 asientos semanales (datos del año 1990).

El rápido aumento de la capacidad ofrecida por explotadores de fletamento es otra causa del exceso de capacidad.

El cuadro de la siguiente página nos muestra un incremento del 32.76 % en la capacidad ofrecida en la ruta Chicago-Cancun, en el período que comprende de octubre de 1988 a marzo de 1989 en relación con el período que comprende de abril a septiembre de 1988.

Una causa más del exceso de capacidad se debe a la entrada en servicio de las aeronaves de gran capacidad a partir de los años 60's. Desde entonces las líneas aéreas comenzaron a reemplazar sus aeronaves por aviones de cabina ancha y con una mayor capacidad, para la operación de sus rutas alrededor del mundo, sin embargo, en la mayoría de los casos la reducción del número de frecuencias no se

VUELOS DE FLETAMENTO Y ASIENTOS AUTORIZADOS EN LA RUTA CHICAGO-CANCUN.				
EMPRESAS FLETADORAS	ABRIL-SEPTIEMBRE 88		OCTUBRE 88-MARZO 89	
	VUELOS ASIENTOS		VUELOS ASIENTOS	
Key Airlines	5	640	--	----
American Trans Air	25	3125	22	2838
Gulf Air	9	1557	26	4228
T O T A L	39	5322	48	7066

FUENTE: Dirección General de Aeronáutica Civil. SCT. México, 1990.

llevó a cabo.

La crisis financiera, así como la crisis del petróleo en 1973, al igual que la inflación provocan el incremento del combustible, equipo, mano de obra, en consecuencia los gastos, que a su vez provocan el incremento de las tarifas. La inflación impide que los usuarios tengan acceso al transporte, reduciéndose de este modo la demanda.

El exceso de capacidad trae como consecuencia el desperdicio de recursos (mano de obra, capital, equipo, materiales, etc.), dificultades económicas de muchas líneas aéreas, necesidad de subvenciones oficiales para compensar sus pérdidas, aumento de la incidencia de la violación de tarifas por parte de las líneas aéreas, al tratar de preservar y de ampliar su mercado.

Aunque el exceso de capacidad ha traído consecuencias negativas para el transporte aéreo, en los servicios regu-

lares la capacidad debe exceder la demanda, ya que una característica del transporte regular es proporcionar flexibilidad respecto a las horas de salida, es decir, que es necesario que haya un excedente de capacidad para que las personas que pretendan utilizarlo estén en posibilidad de hacerlo, aquí el problema estriba en saber en cuanto debe exceder la oferta a la demanda.

II.2 Tarifas.

La capacidad y las tarifas son dos factores clave que pueden ser disociados en la operación del transporte aéreo internacional, sin embargo, también se han convertido en dos de los mayores problemas de éste.

La capacidad, junto con las medidas relativas a las tarifas constituye el factor básico en la operación del transporte aéreo internacional.

La competencia sostenida entre las líneas aéreas regulares y los operadores no regulares de fletamento, particularmente la relacionada con los precios, está contra los principios económicos y es considerado como una fuente de desperdicio.

El Director General de la IATA (International Air Transport Association) considera que la capacidad, junto con las tarifas, es un punto esencial que debe ser cubierto en una nueva, comprensiva y coordinada política de transporte aéreo.

II.2.1 Definición de tarifa.

El Consejo de la OACI en diciembre de 1987 definió el término tarifa como el "precio que ha de cobrarse por el -- transporte internacional de pasajeros, equipaje o carga --- (excluido el correo)..."(10).

A fin de establecer una tarifa justa las empresas to-- marán en cuenta todos los elementos de valoración, inclu--- yendo los intereses de los usuarios; el coste de explota--- ción; las características del servicio; las tasas de comi--- sión; un beneficio razonable; las tarifas aplicadas por o-- tras líneas aéreas; magnitud de la oferta y la demanda; ti-- po de tráfico, si es migratorio o de vacaciones, May que -- recordar que las personas que realizan vuelos de placer --- prefieren pagar tarifas más reducidas; la ruta; y el tipo - de clientela, ya que no es lo mismo una persona que viaja a centros de movimiento económico como Nueva York, Chicago o México que una que viaja a centros turísticos como Cancun o Miami.

En base a lo anterior, podemos clasificar a las tari-- fas de la siguiente manera: de pasajeros, carga y correo; - económicas y de primera; de temporada alta y de temporada - baja; simples y viaje todo comprendido; sencilla y viaje -- redondo; de excursión y regulares; e individuales y de gru-- po.

II.2.2 Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) y la reglamentación de las tarifas.

(10) Organización de Aviación Civil Internacional. Mo- delos de cláusulas sobre tarifas para los acuerdos interna- cionales. p. 1.

En 1944 se discutió en Chicago la posibilidad de establecer tarifas de pasajeros y de carga, mediante acuerdos - intergubernamentales, al igual que pasó con la capacidad -- este asunto quedó sin resolverse, por lo que al año siguiente, bajo el auspicio de los gobiernos, se creó como medida de carácter práctico la IATA, que es una asociación de índole privada formada por las líneas aéreas regulares.

El objetivo principal de la IATA es permitir que el -- transporte aéreo internacional sea viable para mucha gente, para lo cual la IATA deberá hacer lo posible para que -- este servicio se ofrezca a precios bajos, por un lado, y -- que reditue ganancias a las líneas aéreas, por el otro.

Las medidas que se adoptan en la IATA no tienen carácter obligatorio, sino que aseguran la cooperación entre las líneas aéreas a fin de adoptar disposiciones uniformes con respecto a pasajes y tarifas, las cuales están sujetas a aprobación gubernamental.

Las Conferencias de Coordinación Tarifaria de la IATA son el mecanismo de negociación más importante a nivel mundial para fijar y modificar las tarifas de pasajeros y de carga, pues aquí se enfrentan, sin recurrir a una lucha económica los intereses de los transportistas, directamente, y de sus gobiernos, indirectamente.

Si bien es cierto que la reglamentación de las tarifas se encuentra a cargo de la IATA, también es cierto que la OACI tiene estrecha relación con este asunto, ya que en la fijación de las tarifas se encuentran indirectamente en -- juego los intereses de los Estados, pues hay que recordar --

que para el Estado, así como para las propias líneas aéreas, el objetivo principal es permanecer y mantenerse en el mercado, pero tampoco hay que olvidar que el transporte aéreo es un negocio.

Aunque la labor específica de la OACI no es la reglamentación de las tarifas sí ha elaborado el fuero tipo sobre tarifas y ha celebrado conferencias en las cuales se han aprobado recomendaciones relativas a la función de los gobiernos en la fijación de las tarifas de los transportistas aéreos internacionales y normas y condiciones relacionadas con las tarifas aéreas internacionales.

El objetivo principal que persigue la relación IATA-OACI es el desarrollo internacional de la aviación civil.

II.2.3 Medidas de liberalización en la fijación de tarifas.

De acuerdo con el compromiso alcanzado en las Bermudas, las tarifas las fijarían las líneas aéreas a reserva de aprobación gubernamental. Sin embargo, en 1978 Estados Unidos adoptó medidas para liberalizar el transporte aéreo internacional, atestando así el curso de las tarifas, estas medidas consistieron básicamente en un menor control gubernamental, estableciéndose la base del país de origen, donde los operadores podían fijar sus tarifas al extranjero con los rangos permitidos en los Estados Unidos.

Este sistema de liberalización no alcanzó los resultados esperados, pues la utilización del excedente de capacidad nunca llegó a los niveles esperados, además aunque el decremento de las tarifas aumente la capacidad, trae meno-

res ingresos a las líneas aéreas.

II.3 Ruta.

En el ámbito aéreo ruta es el camino preestablecido -- que deberá seguir una aeronave asignada a un servicio regular. Dicho itinerario se encuentra descrito en el Cuadro de rutas de un convenio bilateral, en caso de existir (11).

Las rutas se encuentran comprendidas por puntos en el territorio de ambos países. Cuando los puntos se encuentran en el país de la nacionalidad de la aeronave, se denominan "puntos de origen" y los que se encuentran localizados en el territorio del otro país se denominan "puntos de destino" (12).

Las rutas se encuentran formadas por pares de ciudades, que son un punto de origen y un punto de destino. La mayor parte de las rutas tienen varios pares de ciudades, pero también las hay con un solo par.

Las rutas se establecen en los cuadros de ruta de los convenios bilaterales, o bien, en los acuerdos alcanzados entre autoridades aeronáuticas.

Con la política de desregulación comenzada por los --

 (11) Dirección General de Aeronáutica Civil. Terminología aplicada en el Depto. de Transporte Aéreo Internacional. p. 1.

(12) Ibidem. p. 1.

Estados Unidos hace algunos años, se permite el acceso múltiple en una ruta, es decir, se permite que dos o más líneas aéreas operen una misma ruta. Hasta hace algunos años, únicamente una línea aérea de cada país podía operar una ruta, o sea, que tenía exclusividad de la misma.

II.4 Reglamentación estricta del transporte aéreo internacional regular contra flexibilidad excesiva para la operación del transporte aéreo internacional no regular de fletamento.

Hasta ahora hemos visto que la operación de los vuelos internacionales regulares se basa en las disposiciones establecidas en los convenios bilaterales suscritos por dos Estados. En dichos convenios bilaterales se definen las rutas y la capacidad a ser operadas, así como las tarifas a ser aplicadas, en caso de ser convenios basados en el principio de la predeterminación; o bien, se establecen las rutas a ser operadas y se dan principios a fin de establecer la capacidad y las tarifas, como en el caso del convenio suscrito por los gobiernos de México y Estados Unidos, el cual es el único convenio de tipo liberal firmado por el Gobierno mexicano, pues los demás convenios se apoyan en el principio de la predeterminación.

En caso de no existir convenios bilaterales, la operación de los vuelos internacionales regulares se basa en los acuerdos alcanzados entre las autoridades aeronáuticas, a través de los cuales se establecen la capacidad y rutas a operarse y las tarifas a aplicarse, en caso de ser un acuerdo basado en la predeterminación; o bien, se establecen las rutas a ser operadas y se dan principios a fin de estable-

cerse la capacidad y las tarifas.

Además de señalarse la forma en que operarán las líneas aéreas en lo relativo a la ruta, capacidad y tarifas, también se establecen ciertas medidas que deberán cumplir los operadores, como son: ser designados por el Estado en el cual están matriculados, condiciones que deben cumplir las licencias de la tripulación, aduana, inmigración, las personas que podrán laborar para la empresa en el territorio de la otra parte, etc.

En relación con los vuelos no regulares de fletamento, cuando éstos se iniciaron eran tan pocos que no existió preocupación por reglamentar la capacidad y las rutas ofrecidas por ellos, ni la tarifa que aplicaban, sin embargo, al incrementarse los vuelos de fletamento, los transportistas regulares y los transportistas no regulares de fletamento entraron más directamente en competencia, surgiendo la necesidad de la reglamentación de los vuelos no regulares de fletamento, a fin de fijar la capacidad, rutas y tarifas con que operarían.

Para darnos una idea veamos que los servicios no regulares de fletamento en la década de los 40's transportaban una parte insignificante del tráfico total internacional, en 1971 existía un incremento del 56 % en relación con 1960, actualmente los servicios no regulares de fletamento absorben más de la cuarta parte de la capacidad total del tráfico internacional y en algunas regiones los vuelos internacionales no regulares de fletamento son muy importantes. Fuese a este incremento la regulación de la capacidad, de las rutas y de las tarifas de los vuelos no regulares-

internacionales de fletamento ha quedado al margen de la --
reglamentación actual.

Mientras que la capacidad, las rutas y las tarifas de los vuelos internacionales regulares se rige a través de -- los convenios bilaterales, en caso de existir, o bien, a -- través de los acuerdos alcanzados entre las autoridades aeronáuticas de dos Estados, además de que las líneas aéreas -- deberán cumplir con las condiciones establecidas en los --- convenios o acuerdos; los servicios aéreos internaciona--- les no regulares de fletamento son regidos generalmente a -- través de medidas unilaterales establecidas por las autoridades aeronáuticas de los Estados, o en algunos casos a -- través de acuerdos bilaterales alcanzados entre autoridades aeronáuticas de los gobiernos involucrados, como es el caso del Memorándum de Entendimiento para vuelos de fletamento -- firmado por los gobiernos de México y de Estados Unidos el 23 de septiembre de 1988.

La escasez de reglamentación de los vuelos internacio-
nales no regulares de fletamento se debe principalmente a -
que los Estados consideran a éstos como complemento de los
vuelos internacionales regulares, por lo que la mayoría de
los Estados prefieren mantener cierto grado de flexibili-
dad en relación con los vuelos internacionales no regulares
de fletamento, otorgando permisos para realizar vuelos in-
ternacionales no regulares de fletamento en la medida en --
que la operación de éstos sea necesaria para satisfacer una
demanda existente y que no afecten la viabilidad económi---
ca de los servicios regulares, o sea, que los Estados toman
en cuenta los intereses de las líneas aéreas y de los usua-
rios, sin dejar de lado las necesidades de las industrias -

turística y de comercio internacional del país.

Debemos tomar en cuenta que muchas veces las líneas -- aéreas que realizan vuelos no regulares de fletamento operan en rutas que se encuentran en un convenio bilateral y que son operadas por transportistas regulares de conformidad con dicho convenio, tal es el caso de la empresa American Trans Air que realiza vuelos de fletamento en la ruta - Chicago-Cancun (ver cuadro de la página 33) y que no cumple con las condiciones establecidas en el Convenio Bilateral - suscrito por los gobiernos de México y de los Estados Unidos.

Por un lado vemos que los vuelos internacionales regulares tienen una reglamentación estricta establecida en los convenios bilaterales.

Por otro lado vemos que los vuelos internacionales no regulares de fletamento tienen una reglamentación muy escasa, este hecho, no obstante no obstaculiza su operación, - por el contrario, ofrece una flexibilidad excesiva para la operación de estos vuelos, dañando en muchos casos la viabilidad económica de los transportistas internacionales regulares.

Aunque al otorgar permisos para realizar vuelos internacionales no regulares de fletamento los Estados deben evitar al máximo que estos servicios dañen la viabilidad económica de los operadores regulares, en muchas ocasiones -- sí se producen dichos daños, ya que muchos de estos servicios se autorizan en rutas servidas por los operadores regulares.

II.5 Problemas ocasionados por la inexistencia de reglamentación en los vuelos internacionales no regulares de fletamento.

De manera general podemos decir que los servicios no regulares de fletamento son una limitación para la fijación de rutas, capacidad y tarifas, ya que en la mayoría de los casos no existe ninguna reglamentación o control que permita respetar cierto límite en relación con las líneas aéreas regulares (13).

Los vuelos no regulares de fletamento ofrecen viajes a tarifas más bajas que los que proporcionan los transportistas aéreos regulares, en algunas ocasiones estos servicios se ofrecen en las mismas rutas que los ofrecidos por los servicios regulares, pero en otras ocasiones dichos servicios se ofrecen en rutas no servidas por los operadores regulares a donde sólo sería posible llegar haciendo conexión con otra línea aérea regular.

Ofrecer tarifas más reducidas provoca un incremento de la utilización de la aeronave, ya que la preocupación del usuario es conseguir el precio más bajo para realizar determinado viaje de placer, pues para el hombre de negocios lo importante no es el precio, sino llegar a determinado lugar en determinado día y a determinada hora.

(13) López, Rasmé Guadalupe. La IATA y las políticas aéreas internacionales. Tesis UNAM. 1979. p. 68.

Las líneas aéreas regulares han visto afectados sus -- intereses, ya que las tarifas que ofrecen las líneas aéreas no regulares de fletamento carecen de reglamentación, las -- líneas aéreas regulares se han visto en la necesidad de proporcionar transporte a precios y condiciones que se parecen a los de fletamento.

Como ya mencionamos anteriormente, el incremento de -- los vuelos no regulares de fletamento en algunas rutas, es una causa que provoca el exceso de capacidad, lo anterior -- se debe a la falta de reglamentación que estipule las rutas que han de ser operadas por los transportistas no regulares de fletamento.

Una medida que han tomado en los últimos años las lí-- neas aéreas regulares es la aplicación del "part charter", -- que significa que un transportista regular podrá transpor-- tar pasajeros y carga a través de un contrato de fletamen-- to, en su vuelo regular, utilizando los espacios disponi-- bles.

Actualmente los vuelos no regulares de fletamento tie-- nen ciertas características que los confunden con los vue-- los regulares, y que hacen más difícil la distinción entre -- servicios regulares y servicios no regulares de fletamento.

C A P I T U L O I I I

PLANEACION DE LAS ACTIVIDADES TURISTICA, COMERCIAL Y DE TRANSPORTE AEREO EN MEXICO

En los últimos años a la actividad turística en México se le ha dado un gran impulso, ya que promueve el desarrollo económico del país, considerándosele una alternativa -- para el desarrollo nacional debido a que es una vía ágil -- para la captación de divisas, por lo que debe ser fomentada esta actividad.

Es importante mencionar que la actividad turística es un elemento estratégico para la descentralización de la vida nacional, además esta actividad ha generado casi dos millones de empleos y representa el sustento de más de diez millones de mexicanos.

En los primeros tres años de la administración del C. Miguel de la Madrid se internaron al país 13.6 millones de turistas extranjeros, mientras que para 1989 se calcula que se movilizaron desde y hacia México a 28 millones de personas.

El Jefe del Ejecutivo considera que la divisa más sana que existe para nuestro país es la que genera la actividad-

turística, por lo que es necesario contribuir al crecimiento de esta industria.

Al igual que el turismo, las exportaciones ayudan y -- refuerzan el desarrollo económico del país, por lo cual es necesario cubrir los principales centros industriales de -- México.

Las acciones que permitan una mayor y más adecuada explotación de la capacidad turística y comercial redundan en beneficios del país, ya que las condiciones económicas y -- las expectativas de su evolución requieren medidas con el -- objeto de dinamizar la actividad turística así como la comercial.

Es por ello que el Gobierno mexicano ha lanzado una serie de programas a fin de promover las actividades turística y comercial, para lo cual la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ya toma medidas para lograr los objetivos planteados por el Gobierno mexicano.

III.1 Programa para el fomento del turismo.

La coordinación intersectorial es importante a fin de que se tomen medidas en materia de transporte para beneficiar la actividad turística, esta coordinación permitirá -- que las medidas se tomen ágil, congruente y ordenadamente.

Por esta razón el 13 de marzo de 1986 se publicó en -- varios diarios de México, dando cumplimiento a las instrucciones del C. Miguel de la Madrid, del 21 de febrero del -- mismo año, el Programa de Acción Inmediata para el fomen---

to del Turismo, con el cual se pretenden dar cambios estructurales para el más vigoroso desarrollo del turismo.

Tomando en consideración que una política adecuada en materia de transporte y que una coordinación estrecha entre el transporte y la actividad turística son elementos fundamentales para un sano desarrollo del turismo, así como del transporte el Programa da pautas para que el transporte sufra algunas modificaciones para "adecuar la política de transporte a la apertura de la economía, de tal forma que permita el acceso a los principales mercados turísticos de manera más eficiente y bajo un esquema competitivo" (1).

Las pautas que se establecen en el Programa toman en cuenta que la participación de México en el mercado internacional turístico está determinada por los factores como la distancia, coste y motivo del viaje (2).

En cuanto a la distancia diremos que el transporte aéreo es el más rápido, aunque tiene la desventaja que en algunas ocasiones es necesario hacer escalas y cambiar de vuelo o de línea aérea para llegar al lugar deseado.

En relación con el coste diremos que este Programa da pautas para fomentar paquetes turísticos económicos.

En cuanto al motivo del viaje es obvio que los turistas

(1) SECTUR. Programa de Acción Inmediata para el Fomento del Turismo. p. 1.

(2) Ibidem. p. 1.

tienen especial interés en los viajes de placer.

El tráfico aéreo regular a México se promoverá incrementando las frecuencias de vuelos de líneas aéreas que ya sirven al país e incrementando las corrientes turísticas -- europeas, para lo cual se permitirá a las líneas aéreas, -- según las condiciones del mercado aumentar las frecuencias y eliminar restricciones de capacidad de pasajeros.

Ya que el movimiento turístico internacional se está -- realizando básicamente a través de vuelos de fletamento, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ampliará las facilidades para el otorgamiento de permisos, ya que los vuelos no regulares de fletamento son un servicio complementario del servicio regular, se prefiere que sirvan para ciudades no operadas por las líneas aéreas de servicio regular, o bien, que operen cuando una línea aérea de servicio regular no tenga capacidad suficiente para satisfacer -- la demanda existente, es decir, que se atenderán las condiciones del mercado y se entetizará la comunicación entre -- ciudades no contempladas en los cuadros de rutas para incrementar el número de vuelos no regulares de fletamento.

En cuanto a las tarifas se aplicarán paquetes promocionales en rutas internacionales a México. Esta disminución será del 40 % a partir de abril 16 de 1986.

III.2 Programa para el fomento de las exportaciones.

La principal finalidad del programa de fomento a las -- exportaciones es apoyar a los exportadores que generen un -- mayor número de divisas, ya que la generación de exporta---

ciones no depende solamente de la eficiencia de las acciones específicas de apoyo dadas a los exportadores, sino --- también de la coordinación de las políticas intersectoriales, las acciones adicionales para promover las exportaciones se orientan a eliminar obstáculos administrativos y --- jurídicos relacionados con el comercio exterior, a fin de --- activar y fortalecer acciones a favor de las empresas ex--- portadoras para que estén en posibilidad de desarrollar, --- ampliar y consolidar sus mercados externos.

El programa comprende "medidas destinadas a estimular la producción, como las encaminadas a propiciar una comercialización eficiente en el extranjero" (3), por lo que cada uno de los sectores deberá establecer mecanismos de apoyo que faciliten la exportación.

Al igual que con el turismo, la coordinación entre el transporte y la actividad exportadora representa un elemento fundamental para el sano y provechoso desarrollo de esta actividad, por lo que la Secretaría de Comunicaciones y --- Transportes ha puesto en marcha algunas medidas a fin de --- favorecer y facilitar la exportación de productos.

III.3 Programa de trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En enero de 1990 se publicó en los principales diarios

(3) Oficio del Lic. Miguel de la Madrid a los Secretarios de Estado fechado el 21 de noviembre de 1986. p. 1.

de México el Programa de Trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el año de 1990, que complementado con el Programa de 1991, se pretende dar cumplimiento a las instrucciones del C. Carlos Salinas de Gortari y a lo estipulado en el artículo 8 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, del cual se hablará más adelante.

Dichos Programas se apegan a los criterios, prioridades y lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

En estos Programas se precisan las acciones, compromisos y metas del sector comunicaciones y transportes a fin de expandir y mejorar los servicios de comunicaciones y transportes que demandan los mexicanos.

En relación con la infraestructura del transporte aéreo se indica en los Programas que los servicios de carga y de pasajeros se distribuirán en las terminales de los aeropuertos de la Cd. de México, Toluca y Puebla, de acuerdo con las instalaciones con que cuenta cada uno de ellos. Al respecto, hasta la fecha se hace lo posible porque el mayor número de vuelos de carga se operan en el Aeropuerto de Toluca, a fin de descongestionar el Aeropuerto de la Cd. de México, al máximo posible.

De igual modo, el Aeropuerto del Bajío entró en funcionamiento y se inaugurará la ampliación del Aeropuerto de Zacatecas, del mismo modo se iniciarán las coinversiones con el sector privado para los aeropuertos de Cancun, Tijuana y Mazatlán y se iniciarán los trabajos de ampliación del Aeropuerto de Culiacán.

En relación con los servicios aeroportuarios se estima que los 58 aeropuertos que integran la red aeroportuaria atenderán a 35.7 millones de pasajeros en el año de 1991.

También se buscará que los servicios de asistencia en tierra incrementen su eficiencia mediante el mejoramiento de los equipos.

Por su parte los servicios de ayuda a la navegación -- aérea mexicana proporcionados por el organismo Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM) proseguirán su modernización y ampliarán su cobertura.

En relación con el fomento y regulación del transporte aéreo se modificará el marco regulatorio con la finalidad de desarrollar nuevos mercados y lograr mayor competitividad a nivel nacional e internacional.

También se facilitará la creación de nuevas empresas -- privadas para servicios troncales, regionales, alimentadoras y de fletamento.

Se establecerán estructuras tarifarias flexibles por -- tipo de servicio que aseguren rentabilidad y un sano crecimiento.

En el ámbito internacional ya se vislumbran algunos -- cambios que son consecuencia de la política de deregulación exportada por los Estados Unidos, pues ya se hace mención a la eliminación del sistema de exclusividad de ruta; -- la celebración de nuevos convenios bilaterales y actualización de los vigentes (ver anexo II); fomento de la autori--

zación de vuelos de fletamento para incrementar el flujo de turistas extranjeros y de las exportaciones; iniciación de vuelos regulares de carga en los principales centros industriales del país hacia los Estados Unidos.

Para apoyar el comercio exterior y para aprovechar la capacidad disponible se autorizará que se presten servicios de carga con tarifas especiales en los vuelos de fletamento de pasajeros.

III.4 Artículo 8 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

En el artículo 8 de la Ley de Vías Generales de Comunicación se estipula que para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación, en este caso para establecer un servicio aéreo, es necesario sujetarse a un plan general "que responda a las necesidades de la economía nacional".

Dicho plan general corresponde al Plan Nacional de Desarrollo 1969-1974 elaborado por el Ejecutivo Federal, el cual deberá ajustarse a ciertas bases generales establecidas en las fracciones I a IV del propio artículo 8, entre las que destacan:

I. Dar comunicación preferente a las zonas de potencialidad económica y que carezcan de medios de comunicación expeditos.

III. La construcción o establecimiento de nuevas vías quedará sujeta a estudios previos de carácter económico pa-

ra determinar y evitar duplicidades en una misma zona de -- influencia cuando las vías ya establecidas satisfagan con - eficacia las necesidades de transporte.

Así mismo, las medidas que tome la Secretaría de Comu- nicaciones se harán del conocimiento del público a través - de un programa de trabajo que publicará la misma Secretaría en los primeros quince días de cada año y que actualmente - corresponde al Programa de Trabajo 1991.

De igual modo, el artículo 8 indica que se formará una Comisión Técnica Consultiva compuesta de los representantes oficiales, de los trabajadores y de las empresas, la cual - tendrá a su cargo el estudio del número de vehículos que -- deberán prestar el servicio en cada ruta, para que no se o- frezca una capacidad mayor a la requerida ni que ésta sea - menor a la que los intereses generales requieran.

En relación con la Comisión Técnica Consultiva, un --- funcionario de la Dirección General de Aeronáutica Civil -- informó que hasta hace algunos años dicha Comisión se en--- contraba en el organigrama de la Dirección, sin embargo, -- nunca llegó a funcionar de hecho.

C A P I T U L O I V

REGLAMENTACION DEL TRANSPORTE AEREO NO REGULAR DE FLETAMENTO EN MEXICO Y MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO MEXICANO

IV.1 Reglamentación del transporte aéreo no regular de fletamento en México.

En materia de transporte aéreo la legislación mexicana es muy escueta y más tratándose de transporte aéreo internacional no regular de fletamento, así vemos que en la Ley de Vías Generales de Comunicación se establece que el "espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional" (1) está sujeto a la soberanía nacional. Es decir, que el espacio nacional en el que transitan las aeronaves es considerado como vía general de comunicación (2).

La Constitución confiere al Congreso de la Unión la facultad "para dictar leyes sobre vías generales de comuni-

(1) Ley de Vías Generales de Comunicación y Reglamentos. México, 1984. Artículo 42 Fracción VI.

(2) Ibidem. Artículo 10.

cación..." (3), ejercitadas a través de la Secretaría de -- Comunicaciones y Transportes.

Las acciones tomadas por la Secretaría de Comunicacio-- nes y Transportes en materia de vías generales de comunica-- ción deben estar encaminadas para mejorarlas y explotarlas; otorgar, interpretar y cumplir concesiones; otorgar y revo-- car permisos; aprobar, revisar o modificar tarifas, circula-- res, horarios, todos los documentos relacionados con la ex-- plotación; y todo lo administrativo relacionado con la Ley de Vías Generales de Comunicación y medios de transporte; - sin dejar nunca de lado que la navegación civil sobre te--- rritorio mexicano se rige por tratados y convenciones in--- ternacionales que el gobierno de México haya suscrito y ra-- tificado constitucionalmente, por la Ley de Vías Generales de Comunicación y sus reglamentos y por las demás leyes y - reglamentos aplicables (4).

De aquí en adelante veremos que estas leyes y regla--- mentos son muy escasos, motivo por el cual se suscitan con-- troversias por otorgamiento, interpretación y cumplimien--- to de concesiones.

La actual Ley de Vías Generales de Comunicación se pu-- blió el 19 de febrero de 1940, y sufrió las últimas modi-- ficaciones el 24 de diciembre de 1966. Este texto constitu-- ye la actual reglamentación sobre la actividad aeronáuti---

 (3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-- canos. Artículo 73. Fracción XVII.

(4) Ibidem. Artículo 307.

ca regulada por las normas generales contenidas en el libro I, por los artículos 306 al 373 del libro IV, por los artículos 555 al 570 del libro VII, y por los artículos 590 al 592.

En el artículo 8 del libro I se establece que para -- establecer y explotar vías generales de comunicación es necesario tener permiso o concesión del Ejecutivo Federal, otorgado a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Las aeronaves que realicen servicio internacional -- en los términos de los convenios y tratados internacionales requerirán de permiso otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículo 9).

Los permisos únicamente podrán ser otorgados a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país (artículo 10).

El artículo 10 señala que para otorgar permisos se seguirán los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes.

En el artículo 48 se especifica que aunque se cuente -- con el permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para establecer un servicio, éste no podrá ser explotado sin previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, una vez cumplidas las prevenciones-reglamentarias.

Los artículos 49, 50, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61 y 62 establecen algunas disposiciones relacionadas con las -- tarifas y los horarios.

En materia aeronáutica es el libro IV de la multicitada Ley quien se encarga de reglamentar ésto de la siguiente manera:

LIBRO IV: COMUNICACIONES AERONAUTICAS

Capítulo I: Disposiciones generales.

Capítulo II: Del régimen de las aeronaves.

Capítulo III: De las marcas de nacionalidad y matrícula.

Capítulo IV: De la aeronavegabilidad.

Capítulo V: Del personal técnico aeronáutico.

Capítulo VI: Del comandante de la aeronave.

Capítulo VII: De las operaciones.

Capítulo VIII: Del tránsito aéreo.

Capítulo IX: De los aeródromos civiles.

Capítulo X: Del transporte aéreo nacional.

Capítulo XI: Del transporte aéreo internacional.

Capítulo XII: De los servicios aéreos privados.

Capítulo XIII: De las responsabilidades por daños.

Capítulo XIV: De los accidentes y de la búsqueda de salvamento.

Capítulo XV: De los gravámenes.

Capítulo XVI: De las industrias y escuelas aeronáuticas.

Capítulo XVII: Del Registro Aeronáutico Mexicano.

Así tenemos que en el artículo 337 se clasifica al servicio público de transporte aéreo internacional de la siguiente manera:

a) Servicio mexicano de transporte internacional regular,

b) Servicio mexicano de transporte internacional no regular,

c) Servicio extranjero de transporte internacional regular, y

d) Servicio extranjero de transporte internacional no regular.

En la fracción II del mismo artículo se establece que el servicio mexicano de transporte internacional no regular se realizará con base a permisos otorgados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, revocables en cualquier tiempo.

En la fracción IV, se establece que el servicio extranjero de transporte internacional no regular se realizará -- con autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La única limitación que se encuentra a este tipo de servicio es que si estos vuelos pretenden efectuarse entre puntos o zonas comunicados por una empresa mexicana de transporte internacional regular, "tales autorizaciones sólo podrán otorgarse si esta empresa no está en condiciones de --- realizar el vuelo".

El último párrafo de dicho artículo indica que "los --- permisos se ajustarán, en su caso, a los términos de los --- tratados o convenios internacionales aplicables..."

Ya que los permisos se encuentran en los términos de -- los tratados o convenios internacionales aplicables, en este caso los que ha suscrito y ratificado el Gobierno mexicano, en el anexo I se muestra una lista de los convenios multila-

terales que ha suscrito el Gobierno mexicano y en el anexo II se muestra una lista de los convenios bilaterales sobre transportes aéreos que ha negociado el Gobierno mexicano.

Además estos permisos están sujetos al principio de equitativa reciprocidad, "y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuidará que su otorgamiento no...lesione los servicios mexicanos de transporte aéreo "(5).

Los demás artículos de este capítulo, así como los demás capítulos no proporcionan los requisitos que deben cumplir las empresas a fin de que se les otorguen permisos para establecer servicios mexicanos y/o extranjeros de transporte internacional regular, únicamente establecen normas de carácter técnico y administrativo.

IV.2 Medidas adoptadas por el Gobierno mexicano.

Para dar cumplimiento a las estipulaciones establecidas en los programas de fomento a las exportaciones y al turismo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de sus Programas de Trabajo y tomando en consideración que el transporte aéreo debe apoyar y adaptar medidas encaminadas a enfatizar la generación de divisas, a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil, ha adecuade la política del transporte aéreo a la apertura de la economía, de tal forma que se permita el acceso a los principales mercados turísticos e industriales, de manera más eficiente.

 (5) Ibidem. Artículo 317.

Es decir, que la política aérea mexicana tiene como objetivo fundamental desarrollar el transporte aéreo, buscando el apoyo a través del transporte de pasajeros por su función como fomento al turismo y a favor del transporte de carga por su función como fomento al comercio exterior, -- para mejorar la vinculación de México con el exterior.

La etapa de dinamismo y desarrollo que mueve al transporte aéreo mexicano actualmente se debe a la serie de medidas que ha adoptado la autoridad aeronáutica mexicana a favor de un crecimiento ágil y una mejoría del transporte de pasajeros y de carga (6).

Las medidas que ha adoptado la Dirección General de Aeronáutica Civil con el fin de facilitar las operaciones internacionales hacia nuestro país se refieren al transporte aéreo regular, así como al transporte aéreo no regular de fletamento.

En cuanto al transporte aéreo internacional regular se refiere, se han eliminado las restricciones relativas a los asientos y se ha incrementado el número de frecuencias a petición expresa de las líneas aéreas.

A fin de incrementar las corrientes turísticas europeas, además de las facilidades anteriores se ha otorgado un permiso a Czechoslovak Airlines, se darán facilidades a

 (6) Cabrera, Gerardo. Boom del sector aerotransportes. Summa. p. 1.

Alitalia para que opere a México tan pronto como lo desee, se ha liberalizado la capacidad que tenían en sus permisos de operación Iberia, KLM y Lufthansa.

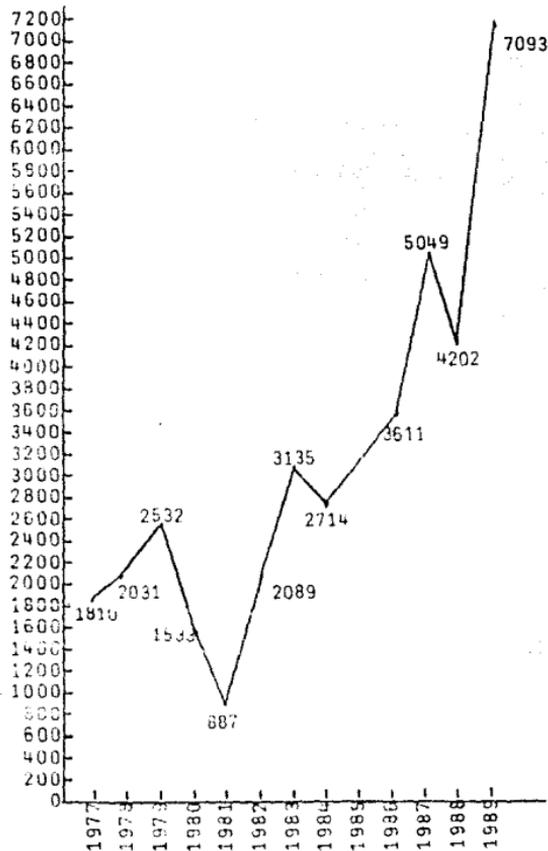
De igual modo, las empresas Federal Express y United Parcel han establecido vuelos regulares de carga, uniendo los principales centros industriales del país con los Estados Unidos. Ya desde 1987 la empresa Air France realiza --- vuelos regulares de carga.

En relación con el transporte aéreo internacional no regular de fletamento las medidas que se han tomado están encaminadas a facilitar el otorgamiento de permisos y a la reducción del tiempo empleado en la tramitación de los mismos.

Ya que los vuelos no regulares de fletamento son complemento de los vuelos regulares se prefiere que sirvan --- puntos no operados por las líneas aéreas regulares, sin embargo, en los últimos meses, tal como lo mencionó el C. --- Carlos Salinas de Gortari en su Primer Informe de Gobierno --- no se ha procedido a eliminar "restricciones a los vuelos de fletamento para apoyar la actividad turística" y comercial del país, por lo que actualmente la Dirección General de --- Aeronáutica Civil otorga permiso a todas las solicitudes --- presentadas para operar vuelos de fletamento. En la gráfica de la siguiente página vemos como los vuelos de fletamento autorizados en 1986 casi se duplicaron en 1989, al igual --- que observamos los vuelos de fletamento que se han autorizado desde 1977.

También se han diversificado los mercados dando un es-

VUELOS INTERNACIONALES NO REGULARES DE
FLETAMENTO AUTORIZADOS ANUALMENTE 1977-1989.



FUENTE: Dirección General de Aeronáutica Civil. SCT. Méxi--
co, 1990.

pecial apoyo y promoviendo centros turísticos como Huatulco, Loreto y La Paz. En el siguiente cuadro podemos apreciar como el número de puntos de origen y de destino se han incrementado.

PUNTOS DE ORIGEN Y DESTINO AUTORIZADOS EN LOS VUELOS NO REGULARES DE FLETAMENTO DE 1982 A 1989.									
PUNTOS DE ORIGEN	82	83	84	85	86	87	88	89	
Estados Unidos	33	43	37		35	45	38	54	
Canadá	8	10	11		12	8	10	9	
Latinoamérica y Caribe	0	0	0		0	0	5	8	
Europa	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>		<u>0</u>	<u>0</u>	<u>4</u>	<u>14</u>	
T O T A L	41	53	48		47	53	57	85	
PUNTOS DE DESTINO	12	18	14		14	16	19	23	

FUENTE: Dirección General de Aeronáutica Civil. SCT. México, 1990.

Los vuelos no regulares de fletamento de carga también se han promovido, en 1989 operaron aproximadamente 20 empresas vuelos de carga, entre las que se encuentran: Iberia, Varig, Air France, TACA y Aeronica, que aunque son empresas de servicio regular también operan vuelos de fletamento de carga.

Una medida significativa para promover los vuelos de fletamento de carga es permitir el transporte de ésta en los espacios disponibles en los vuelos de fletamento de pasajeros.

A fin de promover los vuelos de fletamento de carga y pasajeros la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de la Dirección General de Tarifas Maniobras y Servicios Conexos autoriza tarifas promocionales en las rutas internacionales hacia México.

Ya hemos visto que la legislación existente en materia aeronáutica es muy escasa y general, lo que provoca la aparición de grandes lagunas al respecto. Ya que muchos aspectos se encuentran sin reglamentar, es necesario readecuar la legislación a través de la modificación y enmienda a las leyes, o a través de la aplicación y la expedición de circulares, boletines técnicos, manuales, instructivos, etc., tal como lo ha hecho la Dirección General de Aeronáutica Civil (ver anexo III).

Si bien es cierto que estos documentos no tienen el carácter de ley, también lo es que han ayudado para que la aviación en México se realice de manera más ordenada, trayendo los beneficios económicos que se ha trazado el Gobierno mexicano al promover y ayudar el buen desempeño de las actividades turística y comercial.

En estos documentos se establece que las empresas interesadas en obtener permiso para realizar vuelos no regulares de fletamento hacia territorio mexicano deberán presentar solicitud indicando los siguientes aspectos (con 5 días de anticipación a la fecha de realizarse los vuelos, si son hasta 5 vuelos y con 15 días de anticipación si son más de 5 vuelos):

Ruta (puntos de origen y puntos de destino), equipo ---

(tipo de aeronave y capacidad), horario (horas de llegada y salida a los aeropuertos en territorio mexicano) y tarifas- que aplicarán en el servicio.

Así mismo, el aplicante deberá presentar copia del --- contrato de fletamento celebrado entre éste y el fletador o mayorista y copia de la aprobación de las tarifas a apli--- car, expedido por la Dirección General de Tarifas, Manio--- bras y Servicios Conexos.

En relación con la aprobación de las tarifas, la - empresa deberá presentar ante la Dirección General de - Tarifas, Maniobras y Servicios Conexos la solicitud de a-- aprobación de éstas 10 días antes de la fecha en que se --- realizará el vuelo, indicando la ruta y presentando una - copia del contrato de fletamento entre el operador y el fletador.

Aquí es necesario mencionar que Estados Unidos es el - único país con el cual México ha suscrito un documento para regular la operación de los vuelos de fletamento. Este do-- cumento es un Memorándum de Entendimiento sobre Vuelos de - Fletamento firmado el 23 de septiembre de 1988 y tiene una vigencia de 3 años.

Este Memorándum se firmó tomando en cuenta que los --- vuelos de fletamento entre México y los Estados Unidos - han observado un crecimiento constante, como lo mues- tra el cuadro de la siguiente página, para impulsar el - desarrollo continuo de vuelos de fletamento, tanto de - pasajeros como de carga, para que a su vez se incre--- menten los intercambios turísticos y comerciales entre -

ASIENTOS AUTORIZADOS ANUALMENTE EN VUELOS INTERNACIONALES NO REGULARES DE FLETAMENTO PROCEDENTES DE ESTADOS UNIDOS DE 1982 A 1989.							
1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
173103	261568	246049		349666	503506	356940	647257

FUENTE: Dirección General de Aeronáutica Civil. SCT. México--
co, 1990.

ambos países (7).

En dicho Memorándum se establecen dos criterios para -
establecer la capacidad: el primero es cuando la ruta soli-
citada no se encuentra servida por ninguna empresa de ser-
vicio regular, según el cual procede a autorizar todos los
vuelos solicitados. El segundo es cuando la ruta solicitada
se encuentra operada por una empresa de servicio regular, -
según el criterio aquí utilizado se procederá a la autori-
zación de los vuelos de conformidad a cuotas preestableci-
das, sin embargo, en el Memorándum también se toma en cuen-
ta el desarrollo del turismo, en base al cual una autoriza-
ción aeronáutica podrá tomar medidas a fin de exceder las -
cuotas acordadas.

En los últimos meses y para dar cumplimiento a lo es-
tablecido en los programas de fomento al turismo y a las --
exportaciones, la autoridad aeronáutica mexicana ha toma---
do medidas que están encaminadas a exceder las cuotas esta-
blecidas en el Memorándum de Entendimiento.

(7) Memorándum de Entendimiento sobre Vuelos de Fleta-
mento. p. 1.

Aquí también es importante mencionar que la política - que el Gobierno mexicano ha seguido es autorizar únicamente vuelos de fletamento que traigan turistas, debido a que son éstos quienes generan divisas. En cuanto al transporte de - carga el Gobierno mexicano autoriza básicamente vuelos que - transporten carga de México hacia otros países.

IV.3 Posición de las líneas aéreas regulares mexicanas.

Con la actual política de apoyo al turismo y a las ex- portaciones las líneas aéreas regulares mexicanas en muchas - ocasiones han visto afectados sus intereses, debido a las - facilidades mismas que se han otorgado a los vuelos no re- - gulares de fletamento para su operación. Lo anterior afecta a los tres aspectos que ya vimos en el Capítulo II, a sa- - ber: capacidad, tarifas y ruta.

En relación con la ruta, las empresas regulares mexi- canas consideran que algunos transportistas no regulares - de fletamento se han convertido en operadores de servicio- regular. Tal es el caso de American Trans Air y de Gulf Air que operan las rutas Chicago-Cancun y Chicago-Zihuatanejo - de una manera tan frecuente que parecen ser operadores de - servicio regular, ejerciendo de esta manera derechos de do- ble designación (que se refiere al hecho de que dos opera- - dores de una misma nacionalidad tengan derecho a operar una misma ruta o un mismo par de ciudades) sin llenar los re- - quisitos establecidos en los convenios bilaterales (8).

 (8) Nota informativa sobre inconformidad de Cfa. Mexi- cana de Aviación en las rutas Chicago-Cancun y Chicago-Zi- - huatanejo. p. 2.

Al respecto, Cfa. Mexicana de Aviación considera que - lo más justo es mantener los derechos exclusivos de las rutas en que ha sido designada por parte del Gobierno mexicano, específicamente se refiere a los pares de ciudades que tienen como destino Cancun y donde operan vuelos de fletamento (9) procedentes principalmente de Estados Unidos.

Cfa. Mexicana de Aviación considera que de conformidad con los convenios bilaterales las líneas aéreas designadas - son quienes deberían participar principalmente del tráfico y en segundo término los transportistas no regulares - de fletamento, en caso de que los primeros no tengan capacidad para mover la demanda existente (10).

En relación con las tarifas, podemos decir que las que ofrecen los servicios no regulares de fletamento son más económicas que las ofrecidas por los servicios regulares. -- Este aspecto afecta directamente a la capacidad, ya que los servicios no regulares de fletamento al ofrecer precios más bajos obtienen un factor de ocupación superior al obtenido por los operadores regulares, ya que muchos pasajeros -- prefieren viajar en vuelos no regulares de fletamento si el costo del transporte es menor, aunque tengan que ajustar -- los días y horas de salida y llegada.

Por otro lado, en muchas ocasiones los aviones utilizados para el servicio regular no tienen la capacidad sufi-

 (9) Dirección General de Tarifas, Maniobras y Servicios Conexos. Acuerdo No. 405-54. p. 2.

(10) Ibidem. p.2.

ciente para transportar la carga que los exportadores pretenden transportar, lo anterior se debe a que los aviones de servicio regular generalmente transportan carga únicamente en las "panzas" de los aviones. Es por este motivo y por las tarifas más económicas que los exportadores prefieren transportar sus productos en vuelos no regulares de fletamento.

Aquí es importante hacer mención que en algunas ocasiones los exportadores pretenden transportar productos perecederos que no están en posibilidad de esperar a que salga un vuelo regular, por lo cual es importante contratar un vuelo no regular de fletamento.

Por lo antes dicho, las empresas mexicanas consideran que los servicios no regulares de fletamento constituyen una "práctica desleal de comercialización" (11) al ejercer una operación predatoria en perjuicio de las líneas aéreas regulares mexicanas.

IV.4 Evaluación crítica de los vuelos no regulares de fletamento en México.

A continuación se presenta un pequeño análisis de la operación de los vuelos no regulares de fletamento en México, tomando en consideración principalmente que el transporte aéreo internacional no regular de fletamento es un --

(11) Dirección General de Aeronáutica Civil. Nota informativa sobre inconformidad de Cfa. Mexicana de Aviación-en... p. 1.

medio para fomentar el turismo y las exportaciones.

A través de estas actividades (el turismo y las exportaciones) se pretende lograr una mayor captación de divisas para favorecer el desarrollo de nuestro país, ya que México cuenta con numerosos centros turísticos a los cuales --- llegan muchos turistas extranjeros transportados en servicios no regulares de fletamento provenientes de Estados --- Unidos y Canadá principalmente, y en menor medida de Centro y Sudamérica y de Europa; y varios centros de producción -- que requieren exportar sus mercancías.

En relación con el turismo y las exportaciones, mencionemos que:

1. a través de los vuelos no regulares de fletamento se transporta el mayor número de turistas extranjeros;

2. si estos vuelos viajan en vuelos que incluyen el -- paquete todo comprendido, ya han pagado sus gastos en el -- país de origen, en cuyo caso no existe derrama de divisas -- en nuestro país;

3. si estos turistas vienen en vuelos que incluyen solamente el costo del transporte pagan sus gastos en México, sin embargo, hay que tomar en cuenta que los dueños de los hoteles son generalmente extranjeros;

4. otra forma de derramar divisas aunque en menor proporción es a través de las propinas;

5. independientemente de que sean vuelos de pasajeros--

o de carga y del tipo de vuelo de éstos (todo comprendido o el que incluye únicamente el costo del transporte aéreo) se promueve la generación de empleos a través de la contratación de personal para que presten sus servicios en hoteles, restaurantes, discoteques, agencias de viajes, aeropuertos, en las oficinas de la misma línea aérea en México, etc.;

6. se promueven las exportaciones; y,

7. la tripulación de las aeronaves es de la nacionalidad de las mismas, por lo que en este caso no existe creación de empleos.

Independientemente de estas ventajas y desventajas, el hecho es que los vuelos no regulares de fletamento en México se han ido incrementando constantemente y en los últimos años han tenido un gran apoyo por parte de las autoridades aeronáuticas mexicanas a fin de que se realicen con la mayor facilidad posible, como un medio de captación de divisas a través del turismo y de las exportaciones.

Sin embargo, los vuelos no regulares de fletamento --- tienen una reglamentación casi nula de los aspectos relacionados con las rutas, capacidad, y tarifas, pues a nivel internacional, en el Convenio de Chicago únicamente se dan principios para el otorgamiento de los permisos, los cuales se basan en la soberanía plena y absoluta que tiene el Estado sobre su territorio.

Por lo anterior, los vuelos no regulares de fletamento en México se efectúan basándose en medidas unilaterales establecidas por las autoridades aeronáuticas mexicanas, de-

bido a que la legislación relacionada con los aspectos antes mencionados de los vuelos no regulares de fletamento es prácticamente inexistente, pues únicamente el artículo 337 fracción IV de la Ley de Vías Generales de Comunicación indica en relación con la ruta y capacidad que si una línea aérea de servicio no regular pretende operar vuelos de fletamento entre puntos o zonas servidas por una empresa mexicana de servicio regular "tales autorizaciones sólo podrán otorgarse si esta empresa no está en condiciones de realizar el vuelo". En relación con las tarifas, los artículos 49, 50 y 55 a 62 de la misma Ley, se encargan de dar algunas disposiciones generales relacionadas con las mismas.

Las medidas que el Gobierno mexicano ha tomado para apoyar la operación de los vuelos no regulares de fletamento y a su vez promover el turismo y las exportaciones de mercancías, han consistido en la eliminación de toda clase de restricciones que presentaban los vuelos de fletamento.

Una de estas restricciones en cuanto a la ruta y capacidad era que no se autorizaban vuelos no regulares de fletamento en una ruta operada por una empresa mexicana de servicio regular, o bien, se autorizaba si ésta no tenía la capacidad necesaria para satisfacer la demanda existente. En relación con las tarifas, no se autorizaban éstas si eran más bajas que las ofrecidas por los servicios regulares.

Actualmente no existe ninguna restricción para la operación de los vuelos no regulares de fletamento.

Ya que el apoyo a los vuelos no regulares de fletamen-

to en México es un hecho, se considera necesario establecer normas precisas que regulen los aspectos de capacidad, ruta y tarifas de los mismos, a fin de realizar ordenada y satisfactoriamente el transporte aéreo internacional no regular de fletamento sin dañar, sin lesionar y sin ser una práctica predatoria desleal para el transporte aéreo internacional regular mexicano, así como apoyar las actividades turísticas y comerciales del país.

Lo anterior debido a que en muchas ocasiones no se han tomado en cuenta los intereses de las líneas aéreas mexicanas regulares, quienes han visto dañados sus intereses al ser autorizados vuelos no regulares de fletamento en rutas operadas por ellos, aún contando con capacidad suficiente para realizar los vuelos.

Estas normas que deberán regular la capacidad, ruta y tarifas de los vuelos no regulares de fletamento podrían determinarse e incluirse en el Libro IV de la Ley de Vías Generales de Comunicación, a través de modificaciones de la misma, o bien, a través de la elaboración de un reglamento relativo al transporte aéreo internacional no regular de fletamento, previa reunión auspiciada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la cual participarían las autoridades aeronáuticas mexicanas, la Secretaría de Turismo, líneas aéreas de pasajeros y de carga, en mayor medida, y agencias de viajes y expedidores en menor medida.

Estas normas podrían comenzar por establecer una definición del transporte aéreo internacional no regular de fletamento, para estar en plena posibilidad de diferenciar este tipo de vuelo de los vuelos regulares y tomar en cuenta los

intereses de las líneas aéreas regulares mexicanas y autorizar los vuelos de fletamento a empresas extranjeras sólo si la empresa regular mexicana no tiene capacidad para realizar el vuelo.

Para establecer la definición de transporte aéreo internacional no regular de fletamento debe tomarse en consideración que la venta del transporte aéreo se realiza a través de una tercera persona, por ejemplo, una agencia de viajes; que existe un contrato de fletamento firmado entre un mayorista, ya sea agencia de viajes o un expedidor y el transportista, es decir, que las personas o cosas transportadas en el vuelo deben hacerlo a través del contrato; y que si no existe una capacidad satisfactoria de la ocupación total de la aeronave el vuelo puede ser cancelado.

C O N C L U S I O N E S

Cuando el hombre logró volar fue necesario reglamentar esta actividad, pues como se vió en este trabajo, el hecho de volar implicaba el cruce de las fronteras por aire.

Fue así como se realizaron los primeros intentos de -- reglamentación internacional, creándose, en 1919 la Comi--- sión Internacional de Navegación Aérea y en 1944 la Organi--- zación de Aviación Civil Internacional.

En el Convenio de Chicago se establecen principios ge--- nerales a fin de realizar el transporte aéreo internacional de manera ordenada.

En lo relativo a los aspectos económicos del transpor--- te aéreo (capacidad, ruta y tarifas) no se llegó a un a--- cuerdo, ya que se encontraban en lucha dos posiciones di--- vergentes, la que estaba a favor de la libertad total y la que estaba a favor de la internacionalización del transpor--- te aéreo.

Por este motivo se acordó que los aspectos económicos--- del transporte aéreo internacional se realizaran bilateral--- mente, a través de acuerdos gubernamentales entre los Esta--- dos interesados.

Sin embargo, los convenios bilaterales, se refieren --

unicamente al transporte aéreo internacional regular, dejando de lado la reglamentación del transporte aéreo internacional no regular de fletamento.

El transporte aéreo internacional no regular de fletamento tiene una importancia económica muy grande para los países en desarrollo, ya que a través del turismo y de las exportaciones, se capta un gran número de divisas.

Se vio que la ruta, capacidad y tarifas son los puntos más importantes en el transporte aéreo y también por los cuales existe mayor problema, debido a la escasa y nula reglamentación relativa a estos puntos clave en el transporte aéreo internacional no regular de fletamento.

Anteriormente se mencionó que el transporte aéreo internacional regular se reglamenta a través de los convenios bilaterales, mientras que para el transporte aéreo internacional no regular de fletamento únicamente existen medidas unilaterales que han adoptado los Estados, quienes toman en cuenta las necesidades del turismo y del comercio exterior, por lo que prefieren mantener cierto grado de flexibilidad en relación con estos vuelos y otorgar permisos en la medida en que éstos sean necesarios.

Sin embargo, esta escasa reglamentación no es un obstáculo para la operación de los vuelos no regulares de fletamento, por el contrario, ofrece una flexibilidad excesiva para la operación de los mismos, la cual, hasta cierto punto es desordenada, debido principalmente a que su operación en momentos necesarios ha pasado a una operación constante que daña la viabilidad económica de los operadores regu-

lares, ya que los vuelos no regulares de fletamento son --- operados en rutas servidas por operadores regulares y aplicando tarifas más bajas.

En el caso de México, el transporte aéreo es muy im--- portante, pero más importante es el transporte aéreo internacional no regular de fletamento, al cual se le ha dado -- un gran apoyo a través de las medidas que ha tomado la Se--- cretaría de Comunicaciones y Transportes en los últimos años para fomentar el turismo y las exportaciones y estar en posibilidad de cumplir con lo establecido en los programas de fomento al turismo y a las exportaciones.

Ya que los vuelos de fletamento son importantes para - fomentar el turismo y las exportaciones se ha empleado una política más abierta en materia de transporte aéreo, cuya - base a un inicio, fue dar facilidades para la operación de estos vuelos, pero con la política de apertura aérea implan- tada por el Gobierno del C. Carlos Salinas de Gortari, ac- tualmente se otorga permiso a todos los transportistas que soliciten vuelos no regulares de fletamento.

Sin embargo, en muchas ocasiones no se han tomado en - cuenta a las líneas aéreas nacionales regulares, quienes -- han visto dañados sus intereses al ser autorizados vuelos - de fletamento en rutas operadas por ellos, aún contando con capacidad suficiente para realizar los vuelos.

Lo anterior se debe a que los vuelos no regulares de - fletamento operan en rutas donde los transportistas mexica- nos realizan vuelos regulares, ofreciendo tarifas más eco- nómicas y logrando de este modo una ocupación superior a la

que logran los transportistas regulares.

De lo anterior se desprende, y debido a la importancia que los vuelos de fletamento tienen para el desarrollo de México, y también debido a la escueta reglamentación que -- sobre transporte aéreo internacional no regular de fleta--- miento existe, la necesidad de establecer normas precisas -- que regulen el aspecto comercial del transporte aéreo (ruta, capacidad y tarifas) a fin de realizar ordenada y satisfactoriamente el transporte aéreo internacional y operar de manera eficaz el transporte aéreo internacional no regular de fletamento, sin dañar, sin lesionar y sin ser una -- práctica desleal para el transporte aéreo internacional regular mexicano, así como apoyar las actividades turística y comercial del país.

Estas normas se podrían establecer si la Secretaría de Comunicaciones y Transportes auspiciara una consulta entre autoridades aeronáuticas, líneas aéreas, la Secretaría de Turismo, agencias de viajes y expedidores, principalmente, para lograr los ajustes legales que se requieran, una vez analizadas las necesidades de cada una de las partes.

En caso de ser posible sería conveniente presentar ante el Congreso de la Unión un proyecto de iniciativa de Ley para que de conformidad con los artículos 71, 72 y 73 ---- Constitucionales se proceda a su estudio, análisis y en su caso aprobación.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

A N E X O I

CONVENIOS MULTILATERALES SOBRE TRANSPORTE
AEREO SUSCRITOS Y RATIFICADOS POR MEXICO

1. Convención de Aviación Civil Internacional. Chicago 7 de diciembre de 1944.
2. Sistema Varsovia.
 - a) Convención y Protocolo adicional para la unificación de ciertas reglas relativas al Transporte Aéreo Internacional. Varsovia 12 de octubre de 1929.
 - b) Protocolo que modifica el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al Transporte Aéreo Internacional. La Haya 28 de septiembre de 1955.
 - c) Convenio complementario al Convenio de Varsovia para la unificación de ciertas reglas relativas al Transporte Aéreo Internacional realizado por quien no sea el transportista contractual. Guadalajara 18 de septiembre de 1961.
3. Convenio relativo al reconocimiento internacional de derechos sobre aeronaves. Ginebra 19 de junio de 1948.
4. Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aeronaves. Tokio 14 de septiembre de 1963.
5. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves. La Haya 16 de diciembre de 1970.

6. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la Aviación Civil. Montreal 23 de septiembre de 1971.
7. Estatuto de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) 14 de diciembre de 1973.
8. Convenio sobre daños causados a terceros en la superficie por aeronaves extranjeras. Roma 7 de octubre de 1952 (*).
9. Protocolo que modifica el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional, firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929, -- modificado por el Protocolo de La Haya el 28 de septiembre de 1955. Guatemala 8 de marzo de 1971 (*).
10. Protocolos adicionales números 1, 2 y 4 que modifican al Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al Transporte Aéreo Internacional (*).

(*) Instrumentos internacionales que han sido firmados por México pero no ratificados.

FUENTE: Dirección General de Aeronáutica Civil. SCT. México, - 1990.

A N E X O I I

CONVENIOS BILATERALES SOBRE TRANSPORTES AEREOS NEGOCIADOS POR EL GOBIERNO MEXICANO

P A I S	V E N C I M I E N T O
1. Argentina	Mayo 14 de 1993.
2. Alemania Federal	Marzo 8 de 1991.
3. Brasil	octubre 17 de 1990.
4. Bélgica	Octubre 21 de 1992.
5. Canadá	En vigor si no se denuncia.
6. Colombia	Enero 9 de 1993.
7. Corea	En vigor si no se denuncia.
8. Cuba	Julio 31 de 1991.
9. Estados Unidos	Septiembre 23 de 1991.
10. España	Noviembre 21 de 1990.
11. Filipinas	En vigor si no se denuncia.
12. Francia	En vigor si no se denuncia.
13. Italia	Diciembre 23 de 1992.
14. Japón	Marzo 10 de 1993.
15. Países Bajos	Diciembre 6 de 1992.
16. Perú	Septiembre 5 de 1992.
17. Portugal	En vigor si no se denuncia.

18. Reino Unido	En vigor si no se denuncia.
19. U.R.S.S.	Agosto 2 de 1991.
20. Suiza	Junio 2 de 1993.
21. Singapur	Junio 20 de 1993.
22. Venezuela	Julio 30 de 1993.
23. Panamá	Marzo 16 de 1993.

FUENTE: Dirección General de Aeronáutica Civil. SCT. México, 1990.

A N E X O I I I

DOCUMENTOS EXPEDIDOS POR LA DIRECCION GENERAL DE AERONAUTICA CIVIL

1. Instructivo para solicitar permisos a fin de realizar -- vuelos internacionales de fletamento de pasajeros o carga, hacia territorio mexicano.
2. Boletín Técnico Obligatorio.
3. Definiciones respecto a los servicios mexicanos y extranjeros de Transporte Aéreo Internacional no Regular a demanda del usuario.
4. Conceptos y definiciones aplicadas en la Oficina de --- Transporte aéreo público internacional.
5. Requisitos para la obtención de permisos y concesiones - de servicio público de transporte aéreo.
6. Disposiciones para el otorgamiento de permisos de vuelos internacionales de fletamento de carga.
7. Trámite de permisos para realizar vuelos no regulares -- internacionales con aeronaves extranjeras de tipo pequeño fletadas para transporte de pasajeros hacia México,
8. Requisitos para solicitar permisos con objeto de reali-- lizar vuelos no regulares internacionales, con aeronaves mexicanas (XA), destinadas a servicio de taxi aéreo nacional.
9. Disposiciones para el otorgamiento de permisos de vuelos

internacionales de fletamento.

10. TAI FAL 1: Internación al país de aeronaves extranjeras-de servicio privado.
11. TAI FAL 2: Salida al extranjero de aeronaves civiles mexicanas de servicio privado y oficial matrículas XB y XC.
12. TAI FAL 3: Internación al país de aeronaves extranjeras-en vuelos no regulares a demanda del usuario (taxi aéreo ambulancia).

NOTA: Los tres primeros documentos tienen información relativa al transporte aéreo internacional no regular de fletamento.

FUENTE: Dirección General de Aeronáutica Civil. SCT. México, 1990.

B I B L I O G R A F I A

- Arteaga Casanova, Virginia. Desregulación en el Transporte Aéreo. Cuadernos de la ENEP Aragón. Núm. 13. México, 1987. 28 pp.
- Lena Paz, Juan. Compendio de Derecho Aeronáutico. Ed. Bibliográfica argentina. Buenos Aires, Argentina, 1975. 335 pp.
- López Flores, Basme Guadalupe. La IATA y las políticas aéreas internacionales. Tesis. UNAM. México, 1982. 120 pp.
- Payen, Christiane. The capacity concept as implemented in practice in international air transport. ITA/Study. - Núm. 5. 1976. 54 pp.
- Pérez Castro, Enrique. ECO/1 Economía del Transporte Aéreo. Primera parte general. CIAAC/SCT, México, 1980. 8-2 - pp.
- Pino Muñoz, Jacinto. La estructura del transporte aéreo -- internacional. Seminarios de Administración Comercial de Aeropuertos y de Administración Financiera de la - Aviación Civil. México, 1982. 57 pp.
- Ramírez, Alvaro. Análisis de la legislación nacional e -- internacional y el derecho aéreo mexicano sobre la -- responsabilidad civil en el transporte aéreo. Tesis - Universidad del Valle de México. México, 1990. 120 pp.
- Sahagún, Maité. La intervención del gobierno de México en el transporte aéreo comercial internacional. Tesis. - UNAM, México, 1989. 141 pp.

- Sepúlveda, César. Derecho Internacional. Porrúa. México, -- 1977. 609 pp.
- Sorensen, Max. Manual de derecho internacional público. FCE. México, 1973. 819 pp.
- Vivó, Jorge. Geografía humana y económica. Patria, S. A. -- México, 1982. 303 pp.

H E M E R O G R A F I A

- Cabrera, Gerardo. Boom del sector aerotransportes. Summa. - Núm. 295. México, D. F., agosto 21 de 1989.
- OACI. Serie Especial OACI. Boletín, 12 partes. Marzo, 1986 - febrero, 1987.
- Salinas, Carlos. Primer Informe de Gobierno. La Jornada. México, D. F., noviembre 2 de 1989.
- SCT. Programa de Trabajo 1990. Enero, 1990.
- SCT. Programa de Trabajo 1991. Enero, 1991.
- SECTUR. Programa de Acción inmediata para el fomento del -- turismo. Excelsior. México, D. F., 13 de marzo de 1986.

D O C U M E N T O S

- OACI. Definición de servicio aéreo internacional regular. - Doc. 7278-C/841 10/5/52. Montreal, Canadá.
- OACI. Modelo de cláusulas sobre tarifas para los acuerdos bilaterales. Doc. 9538-C/1105. Montreal, Canadá, 1989.
- OACI. Criterios referentes al transporte aéreo internacional no regular. Nota de información SATC Núm. 2. Montreal, Canadá, 1977.
- OACI. La reglamentación de los servicios de transporte aéreo. Informe ATRP/2. Montreal, Canadá, 1979.

OACI. Regulación de la capacidad de los servicios de transporte aéreo internacional. Circular 137-AT/43. Montreal, Canadá, 1977.

C O N V E N I O S

Convención de Aviación Civil Internacional. Chicago, 7 de diciembre de 1944.

Convención para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional. Varsovia, 12 de diciembre de 1929.

Convenio sobre transportes aéreos suscrito por los gobiernos de México y los Estados Unidos. Modificaciones del 23 de septiembre de 1988.

L E Y E S

Ley de Vías Generales de Comunicación. México, 1984,
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1987.

V A R I O S

Oficio del C. Miguel de la Madrid a los Secretarios de Estado, fechado el 21 de noviembre de 1986.

Dirección General de Aeronáutica Civil. Nota informativa.-- Inconformidad de Cía. Mexicana de Aviación en las rutas Chicago-Cancun y Chicago-Zihuatanejo.

Dirección General de Tarifas, Maniobras y Servicios Conexos. Acuerdo Núm. 405-54.

Dirección General de Aeronáutica Civil. Terminología aplicada en el Depto. de Transporte Aéreo Internacional.