

B COMERCIO DE SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO: EVOLUCIÓN RECIENTE Y ASUNTOS DE POLÍTICA

1. INTRODUCCIÓN

El transporte aéreo, al igual que los demás servicios de transporte, está relacionado con el comercio internacional de dos maneras claras. En primer lugar, el transporte aéreo es objeto de comercio como servicio por derecho propio. En segundo lugar, es un servicio intermediario fundamental para muchos otros tipos de comercio, tanto en la esfera de los bienes como en la de los servicios (por ejemplo, en el turismo). Son muchos los estudios en los que se ha destacado la importancia de una infraestructura de transporte aéreo eficiente, efectiva y fiable, especialmente en los países en desarrollo, para lograr que se materialicen los beneficios derivados del comercio (OMC, 2004). En esos estudios se destaca también la importante contribución de la aviación civil internacional al proceso de desarrollo y su influencia en las decisiones, tanto de carácter comercial como de ocupación del tiempo libre, de muchas personas. Se espera que esa importancia aumente como consecuencia de las innovaciones tecnológicas, la desreglamentación y el mayor acceso a los mercados para las empresas extranjeras, factores todos ellos que están haciendo que el transporte aéreo sea más accesible a un conjunto mayor de clientes y a una gama más amplia de países.

Pese a la importancia de los servicios de transporte aéreo y al hecho de que ese medio de transporte ha tenido durante mucho tiempo un particular atractivo para la población, el sector parece estar en lucha constante por su supervivencia. Los medios de comunicación destacan con frecuencia el hecho de que la industria raramente es rentable. Cuando transportistas importantes se ven en dificultades se convierten en noticia de actualidad y cuando se vienen abajo tienen amplias consecuencias económicas y sociales, especialmente en lo que se refiere a pérdida de empleo y, en algunos casos, pérdida de imagen si se trata de un transportista nacional.¹

Naturalmente, las noticias no siempre son malas. Los transportistas de bajo costo, mediante un nuevo modelo comercial, han hecho más accesibles en algunas regiones los viajes por vía aérea, tanto a nivel nacional como internacional, estableciendo nuevos servicios y atendiendo rutas existentes a un costo mucho más bajo. Por otra parte, se prevé que la aparición de la aeronave Airbus 380 -el mayor avión de pasajeros del mundo- a principios de 2005 transformará el sector de la misma manera que lo hizo 30 años antes el Boeing 747.² Complementa las innovaciones mecánicas la rápida aceptación de Internet como medio por el que pueden dirigirse las actividades de transporte aéreo.

La política gubernamental en materia de transporte aéreo internacional no ha permanecido inactiva. No obstante, hacer frente al reto de lograr un sector de transporte aéreo internacional competitivo no ha sido fácil. Una serie de gobiernos de países en diferentes grados de desarrollo han experimentado un conjunto de políticas de gran alcance encaminadas a desreglamentar la entrada, aumentar la propiedad extranjera, liberalizar el acceso a los mercados y mitigar las restricciones relativas a la infraestructura. El resultado de esas políticas ha variado. No existe una fórmula única que satisfaga los objetivos, a veces en conflicto, de prestación adecuada de servicios de transporte aéreo internacional y rentabilidad. Por consiguiente, sigue habiendo una serie de problemas y cuestiones pendientes en cuanto a la función que puede desempeñar el sistema internacional para que exista competencia.

La finalidad de este trabajo es examinar la evolución del sector del transporte aéreo internacional y sus efectos en el comercio internacional de servicios de transporte aéreo y en el comercio de bienes y servicios en general. Para ello, se aclaran en primer lugar los mecanismos por los que el transporte aéreo contribuye al comercio internacional (sección 2). A continuación, se realiza un examen de las características económicas del sistema de transporte aéreo internacional (sección 3). Esas dos etapas del análisis se unen en la sección 4, en la que se examinan la naturaleza de la competencia en el sector del transporte aéreo internacional y sus consecuencias para el comercio internacional.

¹ Entre los últimos derrumbamientos importantes cabe citar el de Ansett Airlines en Australia, en 2001, y el de Air Afrique en 2002. Air Afrique era propiedad de 11 países de África Occidental.

² En 1989 se lanzó una versión modificada del Boeing 747, el 747-400, capaz de vuelos transpacíficos sin escala.

Del análisis se desprende un mensaje claro: las dos cuestiones de política fundamentales con que se enfrenta el sector son cómo asegurar la competencia (sección 5) y seguir debatiendo si el establecimiento de normas multilaterales sobre acceso a los mercados del transporte aéreo internacional representaría o no una contribución positiva al funcionamiento eficiente del sistema de comercio (sección 6).

2. COMERCIO INTERNACIONAL DE SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO

El enfoque tradicional del análisis del comercio de un sector es examinar las pautas, el volumen y el valor del comercio internacional. Ahora bien, este enfoque es difícil en el caso del sector del transporte aéreo internacional, debido a la escasez de datos y a la complejidad de la industria. Por ejemplo, los datos sobre el número de pasajeros transportados de un país a otro pueden registrarse como importación o exportación, según el origen de los pasajeros y la nacionalidad de la compañía que los transporte. Por otra parte, los gastos de los pasajeros en el país de destino pueden tener también consecuencias para la balanza de pagos. Por consiguiente, los gastos directos e indirectos pueden clasificarse con arreglo a una serie de categorías, lo que crea un problema de estimación.

A pesar de esas limitaciones, los datos disponibles sobre las características y los resultados del sector son indicativos de los tipos de resultados que se obtendrían si se dispusiera de un conjunto completo de datos comerciales. Por consiguiente, en la presente sección se adopta un enfoque más general mediante la utilización de datos genéricos sobre el transporte aéreo para identificar las vinculaciones generales entre las pautas del sector y del comercio internacional.

a) Producción y resultados del sector

Los resultados del sector del transporte aéreo dependen de los mismos factores generales que determinan los resultados económicos: por ejemplo, el crecimiento del producto interior bruto (PIB), el crecimiento del comercio internacional de bienes y servicios, y el crecimiento de otros sectores que utilizan el transporte aéreo como modo de transporte de mercancías y personas. En este contexto, el sostenido crecimiento económico registrado por la economía mundial en los dos últimos decenios y los sólidos resultados del comercio internacional se han traducido en una firme tendencia positiva del tráfico internacional.

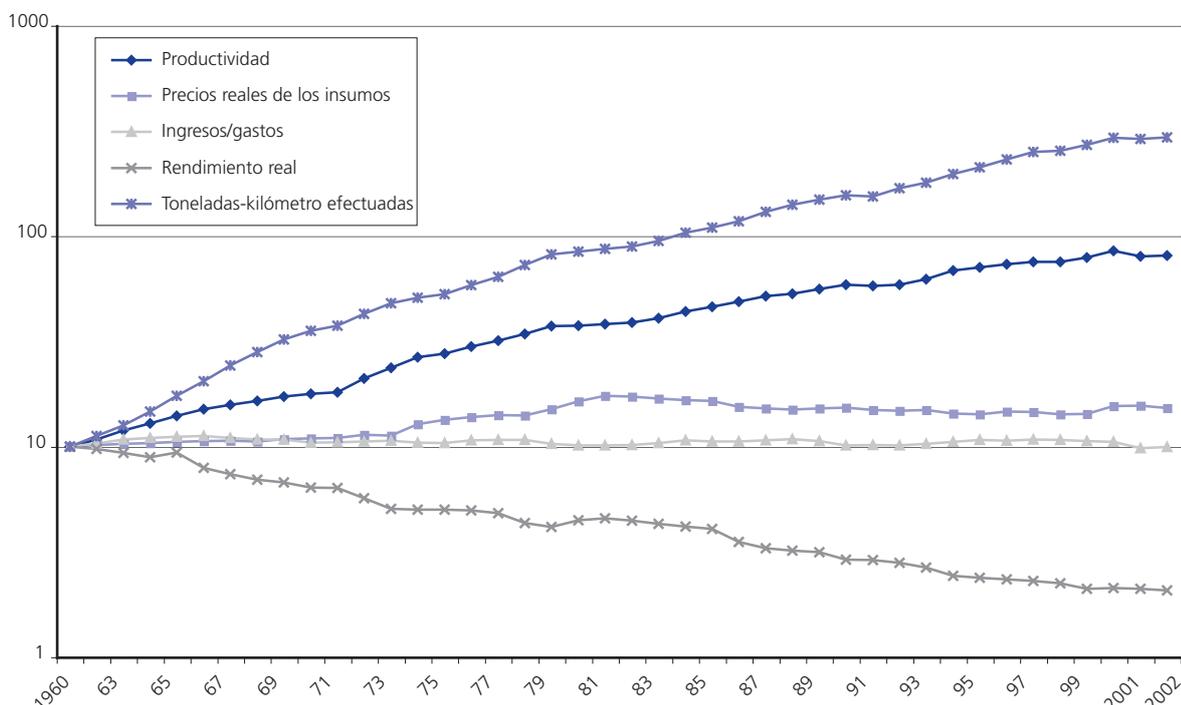
Para determinar los resultados, son también importantes los factores específicos del sector. A este respecto, el sector del transporte aéreo no es diferente de otros sectores: las conmociones exógenas pueden ejercer efectos positivos y negativos en sus resultados. Acontecimientos como los ocurridos el 11 de septiembre de 2001 constituyen un ejemplo de cómo un suceso externo puede tener importantes consecuencias para el sector. Otro ejemplo es el rápido aumento de la utilización de Internet, especialmente para contactos directos entre empresa y cliente.

El gráfico 1 refleja los resultados económicos globales del sector durante los 40 últimos años, para lo que se ha utilizado una serie de indicadores. En primer lugar, el tráfico global del sector, medido en toneladas-kilómetro efectuadas (TKP), ha aumentado constantemente.³ Las dos únicas excepciones se registran en 1991 y 2001. En segundo lugar, el rendimiento real ha venido descendiendo, ya que la diferencia entre ingresos y gastos ha permanecido estática. En conjunto, esos dos indicadores parecen indicar que los resultados financieros del sector han permanecido en general estacionarios en términos absolutos y han descendido si se miden en logaritmos como en el Gráfico. Esos débiles resultados tienen como telón de fondo aumentos del costo de los insumos -por ejemplo, combustible y mano de obra- e incrementos de la productividad.

En el cuadro 1 figura un conjunto más amplio de indicadores de resultados con respecto a un período más reciente y, concretamente, viajes internacionales. Los datos revelan que la proporción de viajes internacionales con relación a los viajes totales es cada vez más importante. En 1991 los viajes internacionales representaron el 23,5 por ciento del total de pasajeros transportados. En 2002 esa cifra había aumentado al 33 por ciento. Los datos sobre pasajeros-kilómetro y carga-kilómetro muestran aumentos similares. En conjunto, el transporte aéreo internacional representa el 62 por ciento del total de toneladas-kilómetro efectuadas por el sector.

³ Una tonelada-km se define como el transporte de 1 tonelada un km. En consecuencia, si se transportan 3 toneladas 2 km, serían 6 toneladas-km.

Gráfico 1
Resultados del sector del transporte aéreo, 1960-2002
(escala logarítmica)



Fuente: OACI.

Cuadro 1
Producción internacional de las líneas aéreas regulares, 1991-2002

	Pasajeros transportados		Pasajeros-kilómetro		Toneladas de carga transportadas		Toneladas-kilómetro de carga		Toneladas-kilómetro totales	
	Millones	Porcentaje del total	Millones	Porcentaje del total	Millones	Porcentaje del total	Millones	Porcentaje del total	Millones	Porcentaje del total
1991	266	23,4	861530	46,7	8,5	48,6	46410	79,3	128280	55,6
1992	299	26,1	982490	50,9	9,3	52,8	50750	81,0	143600	59,3
1993	319	27,9	1047380	53,7	10,3	56,9	56050	81,9	155490	62,0
1994	347	28,1	1143180	54,4	11,8	57,6	64700	83,8	173080	63,3
1995	375	28,8	1249160	55,6	13,0	58,6	70340	84,6	189430	64,4
1996	412	29,6	1380680	56,8	13,6	58,6	75510	84,7	206870	65,2
1997	438	30,1	1468150	57,1	15,7	59,5	87740	85,3	227390	66,1
1998	458	31,1	1512040	57,5	15,8	59,6	87050	85,5	231440	66,4
1999	493	31,6	1622250	58,0	17,3	61,6	93280	85,8	247610	66,8
2000	538	32,5	1778110	58,9	18,8	62,3	101520	86,1	271400	67,7
2001	532	32,8	1715740	58,6	18,0	62,9	95950	86,7	259520	67,3
2002	545	33,7	1732160	58,9	19,0	64,4	100590	86,2	265650	67,8

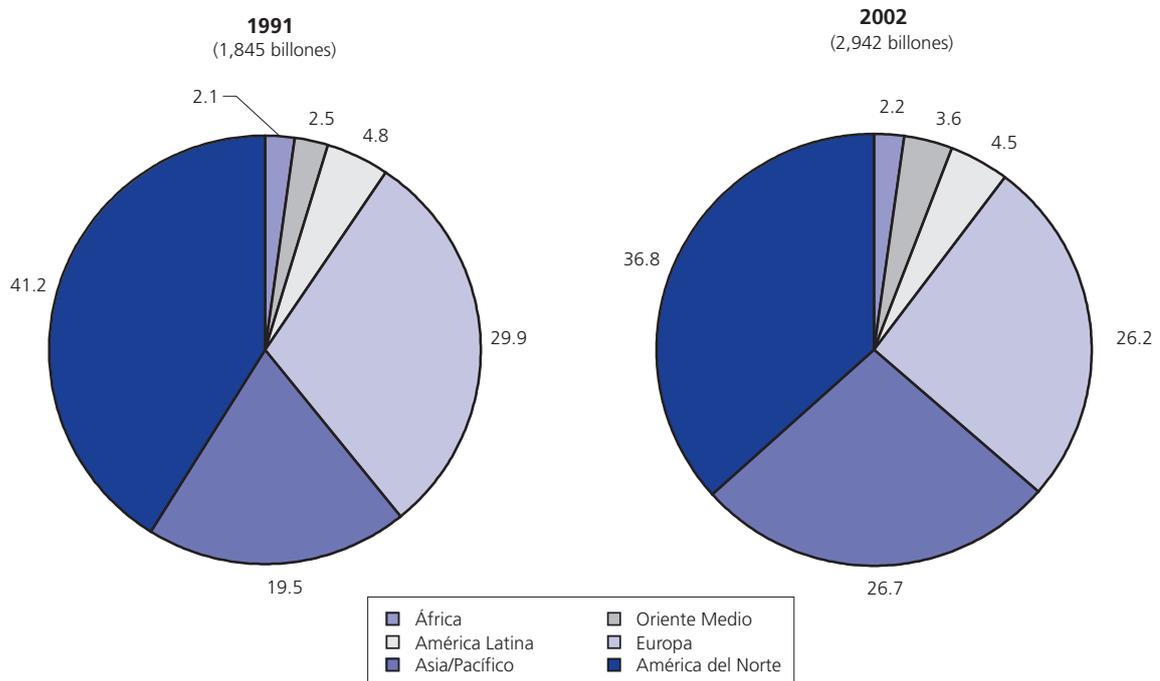
Note: El porcentaje del total se refiere a la suma de las cifras nacionales e internacionales. Toneladas-kilómetro totales hace referencia al conjunto de pasajeros, carga y correo transportados.

Fuente: OACI.

Un rasgo notable de los datos que figuran en el cuadro 1 es el crecimiento de la producción internacional, medida en pasajeros o en volumen. Una explicación de ese rasgo es el número de cambios estructurales y normativos registrados durante el decenio de 1990, entre ellos los efectos globales de la desreglamentación y liberalización en algunos países importantes y el establecimiento de nuevas formas de empresas (de ello se trata en la sección 4).

La región de Asia y el Pacífico, que representa una parte importante del sector del transporte aéreo, sufrió también un grave revés en 2001, que cabe atribuir en parte a los efectos de los brotes de Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SRAS) en China y Hong Kong, China. Esos efectos fueron lo bastante graves para que Cathay Pacific Airways, con sede en Hong Kong, considerara en cierto momento la posibilidad de dejar en tierra toda su flota.

Gráfico 2
Distribución porcentual del total de toneladas-kilómetro de tráfico regular, según la región de registro de la línea aérea, 1991-2002



Fuente: OMC, sobre la base de datos de la OACI.

El gráfico 2 muestra la cambiante distribución del tráfico por regiones, medida en tráfico de pasajeros. En los 11 años comprendidos entre 1991 y 2002 el mayor aumento del tráfico internacional correspondió a la región de Asia y el Pacífico, que representa actualmente la cuarta parte del tráfico mundial. La región de América del Norte, en la que predominan los Estados Unidos, sigue representando un tercio del tráfico. Aunque la parte correspondiente a Europa descendió, es aún del 26 por ciento. Las demás regiones del mundo representan poco más del 10 por ciento del tráfico mundial. Las líneas aéreas de Oriente Medio constituyen un ejemplo de empresas que están aprovechando la demanda de viajes internacionales con relación a los viajes nacionales. En el gráfico 2 puede verse que esa región ha aumentado su participación en el tráfico mundial: del 2,5 por ciento al 3,6 por ciento.

La gran concentración del transporte aéreo en las tres regiones antes mencionadas se refleja también en la dirección del transporte. El cuadro 2 muestra que la ruta internacional más recorrida es la del Atlántico Norte, que representa aproximadamente el 19,2 por ciento del tráfico internacional total. Las dos siguientes principales rutas -entre Europa y Asia/Pacífico y dentro de la región de Asia y el Pacífico- representan respectivamente el 16,5 por ciento y el 13 por ciento.

En el cuadro 2 figuran también datos sobre las características operativas y financieras de las diferentes rutas. El cuadro indica que las aeronaves más grandes se utilizan en rutas con mayor proporción de tráfico y etapas de vuelo más largas. Por ejemplo, en 2002 la ruta más frecuentada, con una longitud media de 5.737 km, se atendía con aeronaves con un promedio de 258 asientos. La ruta con el mayor número medio de asientos es la ruta Pacífico Norte/Central, que tiene también la etapa de vuelo de mayor longitud. Esa ruta registra asimismo el menor costo por pasajero-kilómetro.

Cuadro 2

Datos operativos básicos y resultados financieros de los servicios regulares de transporte de pasajeros¹, por grupos de rutas internacionales, 1998 y 2001

Grupo de rutas (título abreviado)	Datos operativos						Resultados financieros ²										
	Número de líneas aéreas (1)		Porcentaje del tráfico inter-nacional mundial (asientos-km disponibles) (2)		Longitud media de las etapas de vuelo (km) (3)		Número medio de asientos por aeronave ³ (4)		Coeficiente medio de carga de pasajeros (puntos porcentuales) (5)		Ingresos medios (centavos por pasajero-km ⁴) (6)		Costo medio del transporte de pasajeros (centavos por pasajero-km) (7)		Relación ingresos/costos ^{4,5} (8)		
	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001	
Todas las rutas internacionales mundiales	386	473	100,0	100,0	2037	2050	231	224	69	70	7,81	7,24	8,0	7,92	0,97	0,91	
Grupos de rutas internacionales																	
América del Norte-Central	34	34	1,9	1,8	1553	1629	171	161	69	71	7,8	7,7	8,9	9,4	0,90	0,80	
América Central	21	22	0,2	0,2	713	815	128	131
América del Norte	64	60	4,4	3,8	1330	1378	134	126	64	65	7,6	7,7	9,5	10,5	0,80	0,75	
América del Norte-del Sur	38	45	4,2	3,4	2807	3044	202	194	59	64	8,1	8,0	8,3	8,5	0,95	0,95	
América del Sur	30	32	0,7	0,7	1069	1198	145	141	58	60	11,5	9,8	12,4	11,6	0,95	0,85	
Europa	171	199	11,5	12,9	953	983	136	131	65	65	16,9	13,7	15,6	14,0	1,10	1,00	
Oriente Medio	18	18	0,4	0,5	783	826	180	187	...	57	...	14,0	...	14,5	...	1,00	1,00
África	53	54	0,7	0,6	1131	1225	159	148
Europa-Oriente Medio	62	66	2,5	2,7	2657	2789	212	212	63	65	9,9	8,5	10,0	9,1	1,00	0,95	
Europa-África	89	105	5,1	5,4	2678	2729	234	241	69	71	7,6	6,9	7,9	6,9	0,95	1,00	
Atlántico Norte	68	66	19,2	19,2	5624	5737	268	258	77	74	6,6	6,0	6,5	6,8	1,00	0,90	
Atlántico Central	29	35	3,3	3,6	5584	5969	302	299	75	77	5,5	4,9	6,0	5,9	0,90	0,80	
Atlántico Sur	23	20	2,3	2,4	5377	6724	287	265	71	71	6,7	5,7	7,0	6,5	0,95	0,90	
Asia/Pacífico	105	104	12,7	13,0	1978	2070	263	267	65	69	7,7	7,6	7,8	7,4	1,00	1,00	
Europa-Asia/Pacífico	121	124	16,8	16,5	4857	5029	298	303	72	74	6,2	5,7	6,5	6,2	0,95	0,90	
Pacífico Norte/Central	30	27	12,4	11,5	6662	6864	342	331	71	72	4,9	5,0	6,0	6,5	0,80	0,80	
Pacífico Sur	15	17	1,7	1,8	6093	6630	349	318	69	72	5,8	5,2	5,9	6,0	0,95	0,90	

¹ Excluidos los datos operativos y financieros correspondientes a aviones supersónicos y aviones de hélice.

² En el cuadro 2 del apéndice al final de esta sección se examinan los márgenes de incertidumbre que deben considerarse en relación con esos resultados. Con respecto a las rutas entre y dentro de América Central y la región del Caribe y dentro de África, la representación es insuficiente para justificar una presentación separada, pero los datos se han incluido en los promedios mundiales.

³ Definido por los asientos-kilómetro disponibles divididos entre los kilómetros-aeronave recorridos.

⁴ Estas cifras no incluyen generalmente los ingresos de explotación ocasionales. Con respecto a todas las rutas internacionales, la parte de esos ingresos adicionales que puede atribuirse directamente al tráfico internacional de pasajeros es de alrededor de 0,14 y 0,19 centavos por pasajero-kilómetro en 2000 y 2001, respectivamente. En cuanto a grupos de rutas individuales, puede representarse hasta un incremento del 4 y el 5 por ciento de los ingresos medios por pasajero correspondientes a 2000 y 2001, respectivamente.

⁵ En el caso de los grupos de rutas individuales, se redondea a las cinco centésimas más próximas.

Fuente: OACI.

Las cifras que figuran en el gráfico 2 y el cuadro 2 constituyen una clara indicación de que la demanda de transporte aéreo depende en gran medida del PIB por habitante. Las regiones con mayor PIB por habitante -Europa y América del Norte- representan cerca de dos tercios del tráfico mundial. Por otra parte, la región de Asia y el Pacífico, que registró las tasas más elevadas de crecimiento del PIB y de crecimiento del comercio durante el decenio de 1990, ha aumentado notablemente su proporción de tráfico.

Cuadro 3
Principales comerciantes de servicios de transporte aéreo internacional, 2002

	Pasajeros		Carga		Otros		Total	Transporte aéreo en porcentaje del comercio total de servicios comerciales
	Dólares (millones)	Porc. del total	Dólares (millones)	Porc. del total	Dólares (millones)	Porc. del total		
Export.								
CE	21.362	63	4.830	14	7.477	22	33.670	11
EE.UU.	16.291	74	5.787	26	n.a.	n.a.	22.078	8
Japón	2.561	33	2.287	29	3.018	38	7.867	12
Canadá	2.021	64	n.a.	n.a.	1.145	36	3.165	8
Rusia	1.142	53	486	22	534	25	2.161	16
Taipei Chino	486	26	1.306	70	78	4	1.870	9
China	1.114	67	539	33	n.a.	n.a.	1.653	4
Malasia	966	81	163	14	69	6	1.198	8
México	689	68	n.a.	n.a.	327	32	1.016	8
Pakistán	465	72	50	8	128	20	643	43
Israel	281	54	127	24	114	22	522	5
Import.								
CE	15.775	54	3.431	12	10.244	35	29.450	10
EE.UU.	19.189	80	4.878	20	n.a.	n.a.	24.067	11
Japón	8.309	74	1.994	18	962	9	11.265	11
Canadá	2.398	64	1.352	36	n.a.	n.a.	3.749	8
China	1.308	37	2.190	63	n.a.	n.a.	3.498	8
Taipei Chino	1.224	59	262	13	591	28	2.077	9
México	1.027	52	270	14	676	34	1.973	12
Rusia	271	22	559	45	401	33	1.230	5
Israel	773	64	83	7	345	29	1.201	11
Malasia	712	74	n.a.	n.a.	249	26	961	6
Argentina	388	67	74	13	113	20	575	13

Fuente: OMC, sobre la base de datos del FMI.

En el cuadro 1 del Apéndice se hace un desglose por países del tráfico total y el tráfico internacional en 1994 y 2003. En él puede verse que los Estados Unidos figuran en primer lugar en cada categoría y que siete de los 10 primeros países en cuanto a toneladas-kilómetro efectuadas (TKP) son países desarrollados. La importancia de los Estados Unidos en la industria del transporte aéreo mundial queda de manifiesto por el hecho de que su cifra total de TKP casi sextuplica la de Alemania, que es el país que figura en segundo lugar. En lo que se refiere a TKP y pasajero-kilómetro transportados (PKP) en operaciones internacionales, los Estados Unidos registran cifras que duplican las de los países que figuran en segundo lugar.⁴

Con respecto a los datos que figuran en el cuadro 1 del Apéndice, puede hacerse también una serie de observaciones sobre los intereses de los diferentes países en los viajes aéreos internacionales. La primera es la importancia del mercado interno para los países grandes desde el punto de vista geográfico. Por ejemplo, en los Estados Unidos las TKP internacionales representan tan sólo el 33 por ciento de las TKP totales y los PKP internacionales el 25 por ciento de los PKP totales. Asimismo, las TKP y los PKP internacionales representan en el caso de Australia el 63 por ciento y el 56,8 por ciento, respectivamente, y en el del Canadá el 61,5 por ciento y el 57,6 por ciento, respectivamente. Estas pautas no son específicas de los países desarrollados; en el caso del Brasil, la India y China se registran cifras similares.

⁴ En el caso de TKP internacionales ocupa el segundo lugar Alemania, y en el de PKP internacionales el segundo país es el Reino Unido.

En cambio, las economías pequeñas registran cifras de vuelos internos muy bajas y cifras de viajes internacionales muy elevadas. Figuran en el extremo a este respecto Singapur y Hong Kong, China. Al ser Estados ciudades, no existe mercado interno. No obstante, la demanda de viajes aéreos de esas economías es tal que, incluso sobre la base únicamente de las cifras internacionales, ambos figuran entre los 10 primeros países del mundo en lo que se refiere a TKP o PKP.

La concentración de tráfico aéreo global en Asia Oriental, América del Norte y Europa Occidental queda reflejada en su predominio en las clasificaciones de las líneas aéreas en función del tráfico de pasajeros (cuadro 2 del apéndice) y del transporte de carga (cuadro 3 del apéndice). Las previsiones actualmente disponibles sobre viajes internacionales indican que persistirá esa concentración (cuadro 4 del apéndice).

b) Comercio internacional de servicios de transporte aéreo

El transporte aéreo puede tener efectos directos e indirectos en el comercio internacional, ya que abarca todos los servicios de transporte aéreo suministrados por residentes de una economía a residentes de otra, con inclusión del transporte de pasajeros, el movimiento de mercancías (carga), el arrendamiento de aeronaves con tripulación, y servicios complementarios y auxiliares conexos.⁵ Se utiliza una clasificación triple, que distingue entre pasajeros, carga y otras transacciones.

Los servicios de pasajeros abarcan todos los servicios contratados entre dos economías para el transporte internacional de no residentes por transportistas residentes y el de residentes por transportistas no residentes. Se incluyen también en esa definición los servicios de pasajeros prestados dentro de una economía por transportistas no residentes, por ejemplo los que forman parte de un conjunto de servicios.⁶ Los servicios de carga se calculan sobre la base de los costos incurridos en la exportación o importación de mercancías utilizando el transporte aéreo. Ello incluye la carga relacionada con otros países, siempre que tenga su origen o se entregue en la economía informante. La tercera categoría incluye todas las demás transacciones que no estén enumeradas en las categorías de pasajeros o carga.

Los efectos indirectos del transporte aéreo se observan de dos maneras. La primera es mediante el gasto de no residentes en bienes y servicios comprados en una economía extranjera; este componente, asociado casi siempre con el turismo, puede facilitarse mediante el transporte aéreo u otros modos de transporte. La segunda es mediante el gasto en bienes relacionados con la industria del transporte aéreo pero no directamente vinculados al movimiento de personas.

Aunque la compilación de datos sobre el comercio internacional de servicios de transporte aéreo está aún en sus principios, los datos disponibles revelan que el transporte aéreo es un elemento importante del comercio mundial. En el cuadro 3 figuran datos sobre las importaciones y las exportaciones de servicios de transporte aéreo en cuanto se refiere directamente al comercio de servicios. Se omiten el comercio indirecto a través de la categoría de viajes y los gastos que pueden clasificarse como correspondientes a bienes. Cuando se agregan los datos disponibles, puede verse que los servicios de transporte aéreo representan el 10 por ciento aproximadamente del comercio mundial de servicios. En el caso de algunos países en desarrollo, como el Pakistán, el transporte aéreo representa no menos del 43 por ciento de las exportaciones de servicios.

Uno de los rasgos más notables del cuadro es el predominio de las CE y los Estados Unidos tanto en las importaciones como en las exportaciones. En conjunto, representan aproximadamente el 10 por ciento de las exportaciones mundiales y el 10 por ciento de las importaciones mundiales. En el cuadro puede verse también que el tráfico de pasajeros no es en modo alguno el aspecto dominante del comercio internacional

⁵ Hay algunas partidas conexas que están excluidas de los servicios de transporte: por ejemplo, los seguros de cargamentos (incluidos en los servicios de seguros); los productos comprados en los puertos por transportistas no residentes y las reparaciones de equipo de transporte (que se consideran en ambos casos bienes, no servicios); las reparaciones de instalaciones ferroviarias, puertos y pistas de aterrizaje (incluidas en los servicios de construcción); y los servicios de arrendamiento de medios de transporte sin tripulación (incluidos en los servicios de arrendamiento con o sin opción de compra).

⁶ Se incluyen asimismo en esa definición las cargas aplicadas por exceso de equipaje, vehículos u otros efectos personales que acompañen al pasajero; el gasto en alimentos, bebidas u otros artículos que los pasajeros compren a bordo; y los servicios de pasajeros tales como los de arrendamiento de aeronaves.

de servicios de transporte aéreo en el caso de todos los países. En tanto que representa nada menos que el 81 por ciento de las exportaciones totales de servicios de transporte aéreo en el caso de Malasia, la cifra correspondiente en el caso de Japón es del 33 por ciento y del 26 por ciento en el del Taipei Chino. También en los datos sobre las importaciones varían las cifras. El tráfico de pasajeros representa sólo el 54 por ciento de las importaciones totales de servicios de transporte aéreo de las CE y, en cambio, esa cifra es del 80 por ciento en el caso de los Estados Unidos.

Las cifras que figuran en el cuadro 3 se refieren al comercio global de servicios. En este contexto, tal vez parezca reducida la función de los países en desarrollo pequeños, como los 50 países clasificados por las Naciones Unidas como menos adelantados. En realidad, sin embargo, el transporte aéreo es sumamente importante para ellos como medio por el que pueden exportar sus servicios de turismo y sus productos.

La importancia del transporte aéreo para el turismo queda de manifiesto por el hecho de que en 2000 la mitad de las llegadas internacionales totales de turistas a África fueron por vía aérea (ATAG, 2003). La cifra comparable correspondiente a América Latina y el Caribe es del 55 por ciento (ATAG, 2003). Esas cifras indican claramente que la evolución del sector del transporte aéreo tiene consecuencias directas para la industria del turismo.

El otro mecanismo por el que el transporte aéreo afecta al comercio internacional es el del transporte de mercancías. Se estima que el 40 por ciento del valor del comercio mundial de mercancías y el 2 por ciento de su volumen se transporta por vía aérea (OCDE, 1999). Por otra parte, en 2004 el embarque diario de carga por vía aérea alcanzó la cifra de 1,9 millones de toneladas, que representa el triple del valor registrado en 1992, con un crecimiento medio anual del 11,1 por ciento.⁷

Esas cifras son perfectamente lógicas, ya que es más rentable transportar por vía aérea productos que tengan la doble característica de ser sensibles al tiempo y tener un elevado valor con relación a su peso. Entre ellos figuran los productos electrónicos y los instrumentos de alta tecnología. Otro acontecimiento reciente sumamente importante para los países en desarrollo es la utilización del transporte aéreo para exportar flores cortadas, árboles y plantas, y pescado (OCDE, 1999). El transporte aéreo ha permitido a muchos países en desarrollo tener acceso a mercados lejanos de manera más puntual. Kenya, Zimbabwe y Zambia, por ejemplo, exportan a Europa sus legumbres, hortalizas y productos hortícolas por vía aérea. Asimismo, países del Pacífico Sur utilizan el transporte aéreo para llegar a clientes de Australia, el Japón y los Estados Unidos.

3. CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DEL SECTOR DEL TRANSPORTE AÉREO

El sector del transporte aéreo posee una serie de características estructurales que determinan sus resultados. En primer lugar, y sobre todo, la existencia de un conjunto de obstáculos a la entrada en el sector, tanto estructurales como normativos. En segundo lugar, la naturaleza de la competencia misma: el transporte de pasajeros o carga de un lugar a otro entraña una serie de decisiones, de las que no es la de menor importancia el par de destinos que se han de atender (o rutas). Una vez hecho esto, hay que decidir la capacidad de la aeronave y la frecuencia de los vuelos. En la presente sección se ofrece un resumen de algunos de los principales aspectos económicos del sector.

a) Estructura del mercado

Para operar, el sector del transporte aéreo -al igual que otros sectores similares, como los del transporte marítimo y las telecomunicaciones- depende, en cierta medida, de costos fijos.⁸ Los costos fijos son gastos en los que hay que incurrir antes de la prestación de un servicio y son independientes de la producción. Una vez se ha incurrido en esos gastos, el costo medio de la producción disminuirá a medida que ésta aumente.

⁷ Esas cifras han sido publicadas por el Air Cargo Management Group, www.cargofacts.com, 31 de diciembre de 2004.

⁸ Es también importante tener en cuenta la reversibilidad de los costos fijos. En los casos en que los costos fijos no puedan recuperarse (costos con pérdida), esos costos actuarán probablemente como un obstáculo a la entrada.

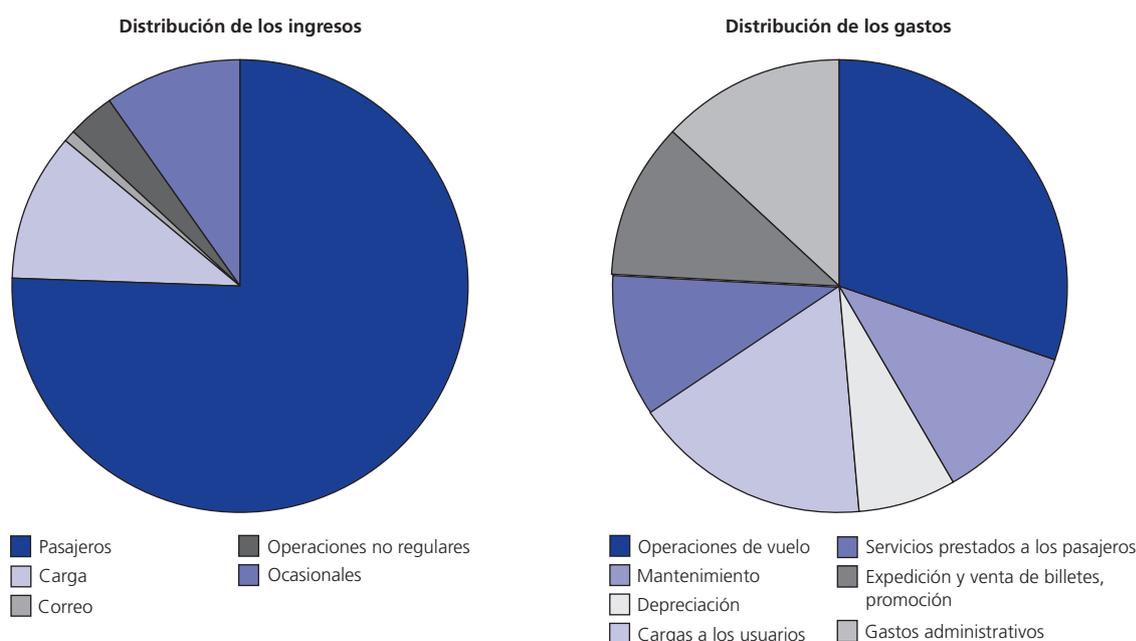
Los costos fijos pueden explicar en parte por qué se atienden ciertos pares de destinos.⁹ Como una empresa tiene que invertir en capacidad para suministrar un servicio, lo hará únicamente en mercados o pares de ciudades en los que haya mercado suficiente. En determinadas circunstancias pueden actuar también como obstáculo estructural a la entrada, ya que las empresas establecidas que hayan incurrido ya en costos fijos y tengan grandes niveles de producción podrán producir a un costo unitario inferior.¹⁰ Otro factor asociado con el descenso de los costos medios es la densidad o tamaño del mercado. Un par de ciudades con un nivel bajo de tráfico puede atenderse con mayor eficiencia con una aeronave más pequeña. En cambio, un par de ciudades con un tráfico más denso puede atenderse con una aeronave más grande que suministre el servicio a un costo inferior por asiento.

El sector del transporte aéreo es grande y diverso, y abarca empresas de todos los tamaños. La mayoría de la gente conoce las grandes líneas aéreas que vuelan con aeronaves grandes. En realidad, hay más de 900 líneas aéreas en funcionamiento, algunas de las cuales sólo realizan vuelos con aeronaves pequeñas en distancias reducidas. Independientemente del volumen del tráfico -ya sea de carga o pasajeros-, la existencia de costos fijos puede, aunque no siempre, actuar como un obstáculo a la entrada, por lo que el número de empresas que operan en el mercado es menor de lo que sería de no existir esos costos.

No es de extrañar que la atención y el análisis se centren en gran parte en la naturaleza de la competencia en los mercados en los que han venido operando durante mucho tiempo grandes transportistas nacionales. En ese análisis suele aislarse el comportamiento oligopolístico de las empresas. No obstante, como ya es bien sabido, el número de empresas presentes en un mercado puede no ser necesariamente un indicador preciso de la competencia. Incluso en mercados con un número reducido de empresas podría haber un alto grado de competencia si el nivel de obstáculos a la entrada fuera bajo.

En lo que se refiere a la demanda, conviene señalar que los consumidores tienen a menudo necesidades particulares en relación con cuestiones tales como el momento de suministro del servicio: día específico, hora del día, o fechas concretas del año. Por ejemplo, la demanda de un billete entre dos pares de ciudades internacionales suele ser mayor durante períodos de vacaciones, como en Navidad o durante el período estival de cada hemisferio. Por consiguiente, el carácter variado de la demanda es un importante factor determinante de la producción del sector.

Gráfico 3
Distribución de los ingresos y gastos de explotación, 2002



Fuente: OACI.

⁹ Se parte del supuesto de un producto homogéneo. La diferenciación de los productos se examinará más adelante en el contexto de la competencia.

¹⁰ No obstante, hay que señalar que en muchos casos las líneas aéreas arriendan las aeronaves, no son de su propiedad. Ello significa que no están atadas por los costos de las aeronaves y pueden aumentar o reducir su flota en respuesta a la situación de la demanda, según las condiciones de sus contratos de arrendamiento.

La elasticidad precio de la demanda es un indicador que a menudo se utiliza para diferenciar entre tipos de demanda.¹¹ En el cuadro 4 se resumen los valores de elasticidad calculados en una gran variedad de estudios sobre diferentes segmentos del mercado de servicios de transporte aéreo. Los resultados indican que los valores intermedios responden al hecho de que la demanda difiere entre los consumidores y también por tipos de vuelo. En general, la demanda de clase preferente es inelástica en función del precio y más inelástica que la clase turista, excepto la clase preferente en vuelos nacionales de larga distancia (Canadá, 2001). Cabe señalar que esos estudios se realizaron en diferentes momentos, utilizando tamaños de muestras distintos y en relación con diferentes mercados.

Con respecto a los costos, el gráfico 3 indica que la estructura global de costos de las líneas aéreas no ha variado mucho con el tiempo, aunque tal vez lo haya hecho en el caso de líneas aéreas concretas. Las operaciones de vuelo, con inclusión del costo de la aeronave y los gastos de explotación, representan el 45 por ciento aproximadamente de los costos totales. El resto de los gastos corresponde a los costos en tierra o costos indirectos. Los dos aspectos más públicos de la estructura de costos de las líneas aéreas son el combustible y la mano de obra. Aunque en el gráfico 3 no figura por separado la mano de obra, algunas estimaciones parecen indicar que representa cerca del 40 por ciento de los costos totales. Por consiguiente, cuando aumentan los precios de los combustibles, o cuando se ejerce presión con respecto a la rentabilidad, no es de extrañar que las líneas aéreas traten de reducir los gastos en concepto de mano de obra y de aumentar la productividad.

Cuadro 4
Resumen de valores de elasticidad absolutos

Categoría	Valores de elasticidad Todos los estudios		Valores de elasticidad Estudios aprobados	
	Valor intermedio		Valor intermedio	
	(1 ^{er} cuartil)	(3 ^{er} cuartil)	(1 ^{er} cuartil)	(3 ^{er} cuartil)
Elasticidad-precio: Viajes de negocios internacionales de larga distancia	0,265		0,265	
	0,475	0,198	0,475	0,198
Elasticidad-precio: Viajes turísticos internacionales de larga distancia	0,993		1,040	
	1,65	0,535	1,700	0,560
Elasticidad-precio: Viajes de negocios nacionales de larga distancia	1,150		1,150	
	1,428	0,836	1,428	0,836
Elasticidad-precio: Viajes turísticos nacionales de larga distancia	1,120		1,104	
	1,472	0,887	1,228	0,787
Elasticidad-precio: Viajes turísticos de corta/media distancia	1,520		1,520	
	1,745	0,885	1,743	1,288
Elasticidad-precio: Viajes de negocios de corta/media distancia	0,730		0,700	
	0,798	0,608	0,783	0,595
Elasticidad-ingresos	1,390		1,140	
	0,840	2,169	0,807	2,0489

Fuente: Industry Canada.

Nota: Los estudios aprobados son estudios que los autores consideran han superado determinados criterios académicos de calidad (http://www.fin.gc.ca/consultresp/Airtravel/airtravStd_e.html).

b) Tecnología

Aunque los cambios tecnológicos afectan a todos los sectores, a pocos afectan tanto como al sector del transporte aéreo. Actualmente el público que viaja puede identificarse fácilmente con la reserva de los billetes de avión por Internet o la verificación de la fecha de entrega del paquete que se espera envíen o reciban. Uno de los efectos más importantes y tangibles de la tecnología ha sido la evolución de la capacidad y el alcance de las aeronaves. En 1935 la aeronave más moderna en servicio comercial era la DC-3 de la Douglas Corporation, que tenía una velocidad de 346 km/hora y un alcance de 563 km. Desde entonces se ha desarrollado una

¹¹ La elasticidad precio de la demanda se define como la variación porcentual de la cantidad demandada ocasionada por una variación del precio de un 1 por ciento. Como la curva de la demanda que mide la relación entre el precio y la cantidad demandada tiene una inclinación negativa, el valor de la elasticidad precio de la demanda es siempre negativo. Por consiguiente, sólo es importante el valor absoluto de la elasticidad precio de la demanda. Se dice que la demanda es elástica en función del precio si el valor es superior a uno e inelástica si es inferior a uno; existe elasticidad unitaria si el valor es igual a uno.

serie de aeronaves que han cambiado no sólo la industria sino también las vidas de las personas. Por ejemplo, en la época inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial el avión dominante era el Lockheed Constellation, que redujo la duración del viaje de una costa de los Estados Unidos a la otra a menos de siete horas. Esto revolucionó la industria, pero la proeza del Constellation dio paso a la era del avión de propulsión a chorro y el Boeing 707. El espectacular ritmo del desarrollo tecnológico prosiguió hasta los primeros años del decenio de 1970, cuando se podría decir entró en servicio el más notorio y famoso de todos los aviones: el Concorde. Este avión supersónico creó una nueva era de los viajes por vía aérea, que terminó cuando se retiró del servicio activo en 2003. Se espera que en 2006 entre en servicio el avión comercial más grande, el Airbus A380, con una capacidad de 555 asientos. Tendrá además un alcance de 14.500 km.

Un aspecto fundamental del desarrollo de nuevas aeronaves ha sido la capacidad de reducir el costo de los viajes por vía aérea y aumentar su accesibilidad a una amplia gama de consumidores. Ello se ha logrado mediante dos mecanismos: en primer lugar, mediante aeronaves más eficientes con relación al combustible y otro tipo de costos; en segundo lugar, cambiando la composición de la flota. La posibilidad de elegir entre más tipos de aviones ha facilitado a las líneas aéreas penetrar en diferentes mercados internacionales.

Cuando empezaron los viajes por vía aérea estaban limitados a la gente adinerada. A medida que el costo del viaje por avión siga descendiendo con relación a otros modos de transporte, como el transporte por ferrocarril y carretera, ampliará su base de clientes. Esta cuestión se abordará en la siguiente sección, en la que se examina la competencia en el sector del transporte aéreo.

Los avances tecnológicos no se han circunscrito a la velocidad, el alcance y la capacidad de las aeronaves. En los últimos años uno de los adelantos tecnológicos que más han influido en el sector ha sido el fortalecimiento de los vínculos entre empresas y clientes a través de Internet. Pueden observarse cuatro enfoques diferentes para aprovechar las ventajas de la tecnología de la información (OACI, 2003).

- Sitios Web establecidos por agentes de viajes como ampliación de sus servicios normales;
- Sitios Web de agentes de viajes que no tienen oficinas convencionales "con techos y paredes";
- Sitios Web administrados por grupos de líneas aéreas;
- Sitios Web de las propias líneas aéreas.

Si se mide por su participación en las ventas totales de billetes, cada uno de esos conductos ha sido eficaz. Algunas líneas aéreas se han basado exclusivamente en Internet para vender sus billetes. Estas líneas aéreas, llamadas transportistas de bajo costo, realizan una parte importante de sus ventas totales a través de Internet, lo que se traduce en un ahorro en los costos de distribución de billetes, así como en el fortalecimiento de los vínculos entre empresa y cliente.

Tal vez el aspecto más importante del aumento de las ventas de billetes a través de Internet haya sido su efecto en una mayor transparencia en la fijación de los precios de los billetes. Como se indica en el cuadro 4, la demanda de billetes turísticos es elástica en función del precio. Por consiguiente, esos clientes tienen un incentivo para buscar el billete más barato. Internet permite una comparación de precios rápida y fácil, lo que obliga a las líneas aéreas a ser más transparentes y más competitivas en las ofertas de precios.

También los agentes de viajes se han visto obligados a ser más transparentes en cuanto a sus comisiones. El crecimiento de Internet ha hecho que las líneas aéreas reduzcan, y en algunos casos eliminen, las comisiones pagadas a los agentes de viajes. Como consecuencia, los clientes pagan ahora directamente a los agentes de viajes por los servicios que prestan. Ese cambio puede provocar una mayor sustitución de los tradicionales servicios prestados por los agentes de viajes en oficinas convencionales.

c) Infraestructura

El transporte aéreo internacional es una industria compleja cuyo éxito y eficiencia depende de una serie de factores, incluida la política gubernamental. El transporte de personas y mercancías sólo es un elemento del sector, que incluye también diversos servicios auxiliares, como los servicios aeroportuarios, los servicios de escala, los servicios de arrendamiento y los servicios de suministro de comidas. Por otra parte, el sector debe tener también en cuenta sus efectos negativos en el medio ambiente. En la presente sección se examina cómo afectan a los resultados del sector la gestión de los aeropuertos y las consideraciones relacionadas con el medio ambiente.

i) Aeropuertos

El emplazamiento de los aeropuertos y la disponibilidad de turnos de aterrizaje constituyen factores fundamentales determinantes de qué rutas deciden atender las líneas aéreas. Por otra parte, como se indica en el gráfico 3, los derechos aeroportuarios son un elemento importante de los gastos totales de las empresas de transporte aéreo, ya que representan el 4 por ciento aproximadamente de los costos totales.

Dado el continuo crecimiento del tráfico aéreo, las limitaciones de capacidad de una serie de aeropuertos se han convertido en un problema en el último decenio. Varios aeropuertos internacionales de gran crecimiento, como los de Osaka (1994), Hong Kong, China (1998), Kuala Lumpur (1998) y Shanghai (2002) han construido nuevas instalaciones para tratar de resolver ese problema. No obstante, las posibilidades de expansión de la capacidad de una serie de aeropuertos importantes son limitadas, lo que crea un problema de congestión.¹² Esas limitaciones son medioambientales, físicas y de otro tipo. El aeropuerto londinense de Heathrow es especialmente notable por el problema de limitación de capacidad. Tras decenios de lucha para resolver el problema de la congestión, las autoridades han decidido construir un nuevo terminal y una pista corta.¹³ No obstante, la asignación de turnos de aterrizaje y despegue en Heathrow tiene, al igual que en otros aeropuertos, repercusiones directas en la política de competencia. Muchas líneas aéreas utilizan cada vez más aeropuertos secundarios para eludir el problema de congestión.

A falta de expansión de la capacidad, la única manera de abordar el problema de la congestión de los aeropuertos es mediante un mecanismo de asignación de turnos. Si ese mecanismo no es eficiente y transparente, la asignación de turnos puede crear un clima anticompetitivo al favorecer a determinados transportistas. Un mecanismo que se usa en el transporte aéreo internacional es la Conferencia de coordinación de horarios de líneas aéreas de la IATA, pero es voluntario, no obstante lo cual su utilización está muy extendida. La única excepción notable la constituyen algunos aeropuertos de los Estados Unidos con respecto a la asignación de turnos internacionales.

ii) Medio ambiente

Resulta difícil aislar en qué medida están relacionados concretamente con el tráfico internacional los efectos del transporte aéreo en el medio ambiente. Depende de una diversidad de factores: por ejemplo, el emplazamiento de los aeropuertos, el tamaño y la edad de las aeronaves, y los programas de vuelo. El tráfico entre grandes aeropuertos internacionales se caracteriza por aeronaves más grandes y de largo alcance, que son más ruidosas y despiden mayores emisiones que las aeronaves más pequeñas. En general, sin embargo, se estima que las aeronaves más modernas son un 70 por ciento más eficientes en cuanto a utilización de combustible que las de hace 30 años. Por ejemplo, los dos aviones de pasajeros más modernos destinados principalmente al servicio de rutas internacionales, el Boeing 787¹⁴ y el Airbus A380, se jactan de tener menores efectos en el medio ambiente que ningún otro avión hasta la fecha.

Los problemas ambientales específicos asociados con la industria del transporte aéreo se clasifican en dos amplias categorías: operaciones en vuelo y operaciones en tierra. En lo que se refiere a las operaciones en

¹² En el caso de algunos de esos nuevos aeropuertos se han aprovechado cambios de la utilización de la tierra para construirlos, mientras que en el de otros, como en el de Hong Kong, China, se han tenido que emprender proyectos de recuperación de tierras. El aeropuerto de Osaka está construido a 5 km de la costa en una isla artificial (20 metros de agua).

¹³ En el Documento Blanco titulado *The Future of Air Transport*, 16 de diciembre de 2003, <http://www.dft.gov.uk/>, se expone con detalle el enfoque adoptado por el Reino Unido para tratar de resolver los problemas de capacidad del aeropuerto.

¹⁴ Hasta el 28 de enero se hacía referencia a ese modelo como el 7E7.

vuelo, los dos principales problemas son las emisiones resultantes de la combustión de la gasolina de aviación y el ruido.¹⁵ En cuanto a las operaciones en tierra, los problemas son el ruido, la congestión del tráfico, la utilización de la tierra y los desechos.

El transporte aéreo, tanto nacional como internacional, tiene efectos locales y mundiales en el medio ambiente. Los efectos locales incluyen los problemas de ruido aéreo y ruido de las aeronaves. Es evidente que la construcción de nuevos aeropuertos o la expansión de los existentes agravará el problema. Los efectos ambientales mundiales guardan relación con la utilización de combustibles. Los efectos en el medio ambiente de los servicios de transporte aéreo no se limitan a las operaciones en vuelo y en tierra; pueden incluir el perjuicio al medio ambiente causado por la fabricación de las aeronaves.¹⁶

No obstante, el sector del transporte aéreo no es el único que tiene que abordar problemas de sostenibilidad del medio ambiente. El enfoque que parece haberse adoptado en la industria es un enfoque coherente con una aceptación más general de que en toda actividad económica deben tenerse en cuenta las consideraciones ambientales.

d) Entorno normativo

i) *Reglamentación nacional*

El entorno normativo del transporte aéreo en el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial era de controles gubernamentales de la entrada muy estrictos y conducta firme. Las rutas internacionales, así como la capacidad y las tarifas que habían de aplicarse, estaban muy reglamentadas. Desde entonces, el sector del transporte aéreo nacional e internacional ha mostrado una clara e inequívoca tendencia a la desreglamentación y la liberalización. En la presente sección se examinan algunas tendencias pertinentes del sector en el plano interno que han sido un importante motor de cambio en la esfera internacional. Los diversos enfoques que se han adoptado para regular la industria a nivel internacional se examinan en la subsección 6.

Antes, el sector de las líneas aéreas nacionales de muchos países estaba sujeto a una amplia reglamentación en materia de tarifas, entrada y salida (Button, 1990). Ello era reflejo de la opinión reinante de que la competencia en el sector era inviable o intrínsecamente inestable. Las pruebas parecen también indicar que en muchos casos la reglamentación respondía a presiones políticas de los transportistas establecidos encaminadas a limitar la entrada y mantener tarifas demasiado elevadas para ser competitivas (Stigler, 1971; Jordan, 1972). En cualquier caso, en los decenios de 1970 y 1980 se cuestionó cada vez más el enfoque de reglamentación vigente. Los estudios económicos documentaban los costos que entrañaba la reglamentación (Jordan, 1970; Douglas y Miller, 1974; Findlay, 1985; Jordan, 1982) y defendían como alternativa viable y preferible el establecimiento de mercados competitivos sujetos a una reglamentación mínima (Douglas y Miller, 1974; Economic Council of Canada, 1981).

Uno de los primeros países que liberalizaron su mercado interno fueron los Estados Unidos, que adoptaron en 1978 la Ley de Desreglamentación de las Líneas Aéreas. Esa legislación eliminaba en gran medida los controles a la entrada, la salida y la fijación de precios en el sector de las líneas aéreas nacionales de los Estados Unidos. La prueba reglamentaria que los transportistas debían superar para entrar en nuevos mercados cambió del criterio restrictivo anteriormente existente de "conveniencia y necesidad públicas" a la norma más liberal de "apto, dispuesto y capaz". Mientras que el primero había actuado como obstáculo efectivo a la entrada, con arreglo a la segunda a los nuevos participantes se les exigía simplemente establecer su competencia financiera y operativa. Esto dio lugar a una amplia entrada competitiva y a cambios estructurales de gran alcance en el sector de las líneas aéreas nacionales de los Estados Unidos. En el recuadro 1 se destacan algunas enseñanzas al respecto. El ejemplo de los Estados Unidos despertó también

¹⁵ Las emisiones de las aeronaves incluyen dióxido de carbono, óxidos de nitrógeno, dióxido de azufre, hidrocarburos incombustos y vapor de agua. Todos ellos tienen efectos ambientales locales y/o mundiales.

¹⁶ Tanto Boeing como Airbus publican declaraciones relacionadas con el medio ambiente en sus sitios Web -www.boeing.com y www.airbus.com- en las que se indica la medida en que tienen en cuenta las consideraciones ambientales en sus técnicas de producción.

interés en cambios de política similares en otros países y dio finalmente lugar a nuevos enfoques de política y a un cambio del modo de pensar con respecto al alcance apropiado de la intervención gubernamental en este sector (Stanbury, 1989; Anderson y otros, 1998).

Recuadro 1: Enseñanzas extraídas de la experiencia de los Estados Unidos con la desreglamentación de las líneas aéreas: viabilidad y beneficios de la competencia

Algunas de las enseñanzas específicas que pueden extraerse de los análisis de los efectos de la desreglamentación en los Estados Unidos pueden resumirse de la siguiente manera:

- Un beneficio fundamental de la desreglamentación fue promover nuevas entradas en determinados mercados, tanto de transportistas ya existentes como de otros que iniciaban sus actividades. Entre 1978 y 2003 entraron en el sector 129 nuevos transportistas (Jordan 2005).
- La mayor libertad de entrada y competencia se tradujo en mejoras sustanciales de las actividades, con inclusión de una reducción media de las tarifas del 30-33 por ciento para los consumidores, en términos reales ajustados en función de la inflación (Winston, 1998; Kahn, 2002). Se lograron también importantes aumentos de la productividad, en parte mediante nuevas estrategias competitivas y ajustes operativos posibilitados por la mayor libertad de las operaciones como consecuencia de la desreglamentación (Borenstein, 1992; Kahn, 2002).
- Aunque han entrado y salido muchos transportistas (tanto grandes como pequeños), la desreglamentación no ha conducido a reducciones importantes del servicio en comunidades rurales y ciudades pequeñas. Por el contrario, el número de salidas de vuelos regulares disponibles en esas ciudades y comunidades ha aumentado un 35-40 por ciento (Kahn, 2002).
- La desreglamentación ha incrementado la necesidad de una aplicación efectiva de la legislación en materia de competencia (antimonopolio) en el sector de las líneas aéreas, especialmente con respecto a las fusiones y alianzas estratégicas. En un entorno desreglamentado las fusiones y alianzas constituyen un medio fundamental por el que los transportistas pueden (en potencia) preservar o aumentar su poder de mercado. En una serie de casos reales en los que se permitió que se produjeran fusiones de líneas aéreas, aumentó la concentración en mercados de pares de ciudades y disminuyó el bienestar de los consumidores (Morrison y Winston, 1990; Borenstein, 1992; Jordan, 1988; Kahn, 2002).
- Una constatación conexa, con implicaciones para las políticas económicas en este y otros sectores, es que la mera eliminación de los obstáculos normativos a la entrada no ha resultado en general suficiente para impedir la fijación de precios demasiado elevados para ser competitivos en el sector de las líneas aéreas: se necesita competencia real en los mercados de pares de ciudades (Joskow y otros, 1994; Morrison y Winston, 1990). Ello ha puesto en cuestión la llamada "hipótesis de la exposición a la libre competencia", que implicaba que a menudo bastaba la simple amenaza de entrada.
- Contrariamente a los temores expresados en aquel entonces, no hay pruebas de que la desreglamentación se tradujera en menores niveles de seguridad para los consumidores (Jordan, 1997; Kahn, 2002). De hecho, puede demostrarse que los viajes aéreos son actualmente más seguros que en el período anterior a la desreglamentación. Aunque ello puede deberse en parte a acontecimientos ajenos a la desreglamentación (por ejemplo, mejor tecnología), deja por lo menos claro que la desreglamentación no dio lugar a una época de mayores riesgos para los pasajeros. Para explicar este cuadro, es importante señalar que la desreglamentación realizada en los Estados Unidos no entrañó una atenuación de los controles de seguridad legislados, administrados por el Departamento de Transporte y otras autoridades; más bien se centró en los aspectos económicos de la reglamentación (es decir, los antes citados controles sobre la entrada, la salida y la fijación de precios).

En la Europa continental la desreglamentación empezó después que en los Estados Unidos y siguió un ritmo más lento. La iniciativa del Mercado Único de 1992 desempeñó una función fundamental en la aplicación de mayor libertad de entrada y fijación de precios. Después, diversos reglamentos promulgados por el Consejo Europeo, reforzados por medidas de aplicación pertinentes y apoyo de las políticas por parte de la Comisión de las CE, han promovido la libertad de fijación de precios y la flexibilidad operativa en la Comunidad (Button, 1990; Goldstein, 2001). Desde entonces, la gran competencia de los transportistas de bajo costo ha provocado importantes reducciones de las tarifas para los consumidores en muchos mercados de servicios aéreos de pasajeros de pares de ciudades de las CE. Más recientemente, la desreglamentación intracomunitaria se ha complementado con una importante iniciativa de apertura a los mercados exteriores de la Comisión de las CE (para un análisis más detallado, véase la sección 6, *infra*).

En África, los esfuerzos desplegados para promover la inversión en la necesaria infraestructura y lograr servicios más eficientes dentro de la región han logrado resultados variados. Según Goldstein (2001), el continente ha ido tradicionalmente rezagado con relación a las reformas normativas aplicadas apéndiceen el sector de la aviación civil en el resto del mundo, tanto en las economías de la OCDE como en Asia y América Latina, lo que ha obstaculizado los esfuerzos realizados para aumentar las corrientes de turismo, atraer IED y mejorar los resultados de exportación. Sugiere que una deficiencia específica ha sido la falta de atención a la promoción de la competencia y a su observancia, lo que ha puesto en peligro los incrementos potenciales del bienestar resultantes de la privatización y los cambios conexos en las estructuras de propiedad y gobierno. En algunos casos, especialmente en el África Sub-Sahariana, la seguridad de los servicios de transporte aéreo ha sido también motivo de preocupación. Debido a ello, el centro de atención de diversas iniciativas de los Estados Unidos en la región ha sido mejorar la seguridad de las líneas aéreas y promover al mismo tiempo vinculaciones internacionales eficientes (Goldstein 2001).

El anterior breve examen de los enfoques de la reglamentación, desreglamentación y cooperación normativa adoptados en el sector del transporte aéreo nacional pone de relieve varias enseñanzas. En primer lugar, indica claramente que en muchos países la eliminación de restricciones a la entrada, la salida y la fijación de precios en el sector del transporte aéreo nacional ha ido acompañada de sustanciales mejoras de los resultados, lo que puede tener implicaciones para los obstáculos normativos al acceso a los mercados subsistentes en la esfera de la aviación internacional. En segundo lugar, a menos que se preste especial atención al mantenimiento de la competencia mediante la observancia de las leyes y demás medidas pertinentes, los beneficios potenciales de la desreglamentación pueden verse disminuidos. Esta importante cuestión se desarrolla en las siguientes secciones del presente trabajo. En tercer lugar, es importante separar las necesarias reglamentaciones relacionadas con la seguridad y demás reglamentaciones técnicas de la reglamentación económica de la entrada y la fijación de precios. La liberalización con respecto a estas últimas cuestiones no tiene que entrañar transacciones con respecto a las primeras, ni debe hacerlo. En cuarto lugar, la integración y la cooperación regionales pueden constituir instrumentos importantes para promover cambios de las estructuras normativas favorables a la competencia, especialmente en el contexto de países en desarrollo más pequeños. Por último, al igual que en el caso de todos los aspectos de gobierno, es esencial que existan instituciones creíbles.

ii) *Privatización*

Un observador de la política sobre el transporte aéreo internacional ha señalado que poseer una empresa de transporte con pabellón nacional ha sido durante muchos años parecido a ser miembro de las Naciones Unidas. Esta observación pone de relieve la opinión reinante sobre la política pública con respecto a las líneas aéreas. A menudo existe una opinión similar con respecto a los aeropuertos. Así pues, el transporte aéreo internacional estaba dominado antes por empresas de transporte de propiedad pública que transportaban carga y pasajeros a y desde aeropuertos de propiedad pública.

Puede afirmarse que los dos principales catalizadores del cambio tuvieron lugar durante el decenio de 1980: el proceso de desreglamentación en el mercado interno de los Estados Unidos (véase el recuadro 1) y el gran crecimiento económico de la región de Asia y el Pacífico. El primero de esos factores indujo a una reconsideración de cómo debían reglamentar el sector del transporte aéreo los gobiernos nacionales y el segundo hizo que en toda evaluación del sector del transporte aéreo se tuviera en cuenta el enorme

crecimiento del comercio internacional y de los ingresos, impulsado en gran parte por la región de Asia y el Pacífico. Una de las primeras líneas aéreas que se privatizaron durante ese período fue British Airways (1982). La siguieron Japan Air Lines ese mismo año y varias otras líneas aéreas de países desarrollados, como Australia (Qantas), el Canadá (Air Canada), Alemania (Lufthansa) y Francia (Air France). Países en desarrollo como Singapur y Malasia privatizaron sus líneas aéreas en 1985 (Bowen y Leinbach, 1996).

La tendencia a la privatización, aunque firme, no es universal, ni ha sido una política fácil de aplicar en algunos países. El Gobierno de la India, por ejemplo, manifestó su intención de privatizar sus líneas aéreas nacionales, Indian Airlines y Air India. Sin embargo, más de cinco años después está aún tratando de hacerlo.¹⁷ También Air Jamaica ha vuelto recientemente al control gubernamental tras una experiencia de nueve años de privatización.¹⁸

iii) *Propiedad extranjera*

En un contexto de crecimiento progresivo del tráfico mundial y de presiones financieras, un hecho fundamental ocurrido en el último decenio ha sido la reducción de las restricciones a la propiedad extranjera de empresas de transporte internacional. Por consiguiente, una estrategia fundamental para aumentar la competitividad es no sólo privatizar sino también permitir la entrada extranjera. En el cuadro 5 se ofrece un vistazo de las reglamentaciones sobre propiedad extranjera aplicadas por diferentes países. Como puede verse, la práctica no es uniforme: diferentes países aplican diferentes límites. Es cierto que no se ha producido una liberalización completa de las reglamentaciones sobre propiedad extranjera; por el contrario, esas reglamentaciones siguen siendo un obstáculo para que la industria internacional del transporte aéreo sea más competitiva.

Debe observarse también que la experiencia de distintos países con respecto a la reglamentación sobre propiedad extranjera ha sido variada. British Airways compró una participación en Qantas (Australia) una vez que el Gobierno australiano permitió la entrada extranjera, pero después ha vendido esa participación. En América Latina, LAN, con sede en Chile, tiene líneas aéreas afiliadas en la República Dominicana, el Ecuador y el Perú.

La liberalización de las reglamentaciones sobre inversión extranjera tal vez sea una de las cuestiones más polémicas en el gobierno de la industria del transporte aéreo internacional. El actual sistema de reglamentación, que se examinará más detalladamente en la sección 6, permite a muchos gobiernos nacionales otorgar acceso a los mercados únicamente a líneas aéreas "nacionales" designadas. Muchos aducen que la liberalización de la inversión extranjera actúa como soporte del crecimiento de la industria. Por otra parte, la restricción de alianzas por inversión de capital entre líneas aéreas puede crear un incentivo para establecer una competencia no basada en los precios en forma de alianzas sin inversión de capital.

iv) *Ayuda estatal*

Hay un debate en curso sobre la función de la ayuda estatal en el sector del transporte aéreo internacional. En ese debate se abordan muchos aspectos diferentes del sector, como la fabricación de aeronaves, la competencia entre aeropuertos, y la ayuda a la supervivencia financiera de las líneas aéreas. En el contexto del comercio internacional, uno de los aspectos más destacados de ese debate es la función que desempeñan los gobiernos en la fabricación de aeronaves.¹⁹ El Brasil y el Canadá son dos de los principales exportadores de aeronaves destinadas a servicios de puente aéreo de corto alcance, de no más de unos 150 asientos. En 2002 el Canadá adujo con éxito que la utilización por parte del Brasil de fondos gubernamentales para subvencionar las exportaciones de aeronaves brasileñas era incompatible con sus compromisos en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.²⁰ También en 2002, y en el marco del mismo Acuerdo, el Brasil venció en un caso similar, relativo a la utilización por parte del Gobierno canadiense de sus fondos para subvencionar las exportaciones de aeronaves canadienses.²¹

¹⁷ "More Passages to India", *Economist*, 2 de diciembre de 2004. www.economist.com. "India moves to modernise its market", *Airline Business*, febrero de 2005.

¹⁸ "Air Jamaica returns to state control", *Airline Business*, febrero de 2005.

¹⁹ Gary Becker, "Airline bailout sets a bad precedent", *Newsweek*, 16 de noviembre de 2001, página 28. Véase también "Bush signs airline bailout package", www.cnn.com, 23 de noviembre de 2001.

²⁰ Pueden verse todos los pormenores en el documento de la OMC WT/DS46.

²¹ Pueden verse todos los pormenores en el documento de la OMC WT/DS222.

Cuadro 5
Reglamentaciones en materia de propiedad extranjera en el sector del transporte aéreo, 2002

País	Límite	Observaciones
Argentina	49%	En el caso de Aerolíneas Argentinas se permitió una participación del 85% de Interinvest (España, Estados Unidos, etc.).
Australia	49%	No hay restricciones a la propiedad extranjera para los operadores totalmente nacionales. Para los operadores internacionales australianos la participación de accionistas extranjeros está limitada al 49%, "salvo que sea contrario al interés nacional". Qantas se rige por las disposiciones de la Ley de Venta de Qantas, de 1992. La propiedad extranjera total está limitada al 49%; se permite una participación máxima de líneas aéreas extranjeras del 35% y una participación máxima de una sola línea extranjera del 25%.
Brasil	49,50%	Desde 1997 (anteriormente el 20%).
Canadá	25% (con derecho de voto)	Las autoridades normativas competentes pueden conceder excepciones.
Chile		No hay restricciones, pero la línea aérea debe tener su oficina principal en Chile.
China	35% (25% con derecho de voto)	Desde mayo de 1994, con intención de aumentarlo al 49%.
Corea, República de	Menos del 50%	El 12 de febrero de 1998 se aumentó del 20% al 49,99%, siempre que el control efectivo quede en manos de nacionales.
Estados Unidos	49% (25% con derecho de voto)	Dos tercios de los miembros del consejo de administración deben ser nacionales y el control efectivo debe estar en manos de nacionales. Podría estar sujeto a un examen de control.
Federación de Rusia		En 1997 el Gobierno ruso estableció normas que prohibían una participación extranjera mayoritaria en las empresas conjuntas de transporte aéreo.
Filipinas	40%	Las líneas aéreas se consideran empresas de servicios públicos. Todos los funcionarios ejecutivos y directivos deben ser nacionales.
India	40%	El 40% en las líneas aéreas nacionales privadas, pero desde abril de 1997 no se permiten inversiones de líneas aéreas o aeropuertos extranjeros.
Indonesia		Inicialmente el 49%, suprimido por un decreto presidencial en 2000.
Japón	33,33%	Las empresas de transporte japonesas deben ser propiedad y estar bajo el control y la dirección de nacionales japoneses en más de dos tercios.
Kenya	49%	
Malasia	45%	Se aplica a Malaysia Airlines; se aumentó del 30% al 45% en julio de 2000.
México	25% (con derecho de voto)	Desde 1994 se permite sobrepasar el límite del 25% si las inversiones se realizan por conducto de empresas en las que la inversión extranjera sea inferior al 50% de las acciones con derecho de voto.
Nueva Zelandia	49%	Desde 1996, el 25% para una sola línea aérea extranjera y el 35% para el total de líneas aéreas extranjeras. El 50%, como mínimo, de la propiedad y el control efectivo del consejo de administración debe estar en manos de nacionales australianos y/o neozelandeses (línea aérea SAM).
Perú	70%	Desde 1997
Polonia		En la Ley de Transporte Aéreo de 1962 (artículo 65a) se exige autorización del Ministro de Transporte y Economía Marítima.
República Checa	49%	El 51%, como mínimo, de las acciones y de los derechos de voto deben ser propiedad y estar bajo el control de nacionales.
Singapur		No existen restricciones formales a la propiedad de empresas de Singapur.
Suiza	40%	Desde que se unió al Espacio Aéreo Común Europeo (EACE) se rige por las mismas normas que los Estados miembros de la UE.
Tailandia	49%	La participación estatal en Thai International se redujo del 70% al 51%. El límite a la participación extranjera en Angel Air se aumentó del 15% al 30%.
Taipei Chino	33%	Líneas aéreas nacionales, se aplica un límite del 50% a la carga aérea desde 1997.
Turquía	49%	Las líneas aéreas turcas deben estar constituidas en sociedad en Turquía y ser propiedad y estar bajo el control y la dirección de nacionales en proporción mayoritaria.
UE Estados miembros (15)	Menos del 50%	Los inversores procedentes de un Estado que no sea miembro de la UE se rigen por el Reglamento 2407/92 de la UE (transportista de la Comunidad), pero no hay restricciones a las inversiones procedentes de Estados miembros de la UE.

Fuentes: OACI, IATA.

Las Comunidades Europeas (CE) y los Estados Unidos se hallan también en medio de una diferencia con respecto a la producción de grandes aeronaves civiles.²² En 1992 ambas partes -únicos productores de ese tipo de aeronaves- firmaron un acuerdo para limitar la utilización de fondos gubernamentales en sus respectivas industrias de grandes aeronaves. En enero de 2005 las partes han llegado también a un acuerdo intermedio sobre la adopción de medidas para resolver sus diferencias (recuadro 2).²³

No es de extrañar que los aeropuertos con exceso de capacidad compitan para obtener operaciones. Si la competencia es intensa, los aeropuertos podrían recurrir a incentivos que puedan considerarse subvenciones. Esta cuestión queda ilustrada por un caso reciente en el que intervenían el aeropuerto de Charleroi, cerca de Bruselas, y Ryanair, un transportista de bajo costo con sede en Irlanda. La Comisión Europea resolvió que las autoridades del aeropuerto de Charleroi, empresa pública, ofrecían incentivos financieros a Ryanair con carácter exclusivo. Por consiguiente, Ryanair tuvo que devolver parte de los fondos. El resultado de la resolución es que el aeropuerto podría seguir ofreciendo incentivos, pero tendría que hacerlo de manera no discriminatoria.

Recuadro 2: Acuerdo entre los Estados Unidos y la Unión Europea sobre condiciones de negociación para poner fin a las subvenciones con respecto a grandes aeronaves civiles

1. El objetivo perseguido es lograr un acuerdo amplio para poner fin a las subvenciones a los productores de grandes aeronaves civiles, de manera que se establezca una competencia de mercado leal con respecto al desarrollo y la producción de grandes aeronaves civiles en la Unión Europea y los Estados Unidos.
2. Actualmente, las compañías afectadas son Airbus y sus principales accionistas en la Unión Europea, y Boeing en los Estados Unidos.
3. El Acuerdo se negociará en un plazo de tres meses.
4. a) El Acuerdo se negociará entre los Estados Unidos y la Unión Europea y será aplicable a ambos países.
b) Ambas partes colaborarán después para ampliar el acuerdo de manera que incluya como partes a otros países con industrias de aeronaves civiles o a países con funciones de participación en riesgos pertinentes al objetivo del Acuerdo.
5. a) Durante las negociaciones las partes no solicitarán el establecimiento de grupos especiales de la OMC en relación con las diferencias pendientes.
b) Durante las negociaciones, en el plazo previsto en el párrafo 3 *supra*, las partes no contraerán nuevos compromisos de ayuda oficial con respecto al desarrollo o la producción de grandes aeronaves civiles.
6. Las partes utilizarán la definición de subvenciones contenida en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Convendrán en una lista ilustrativa de las subvenciones que ha de abarcar el Acuerdo que desarrolle la definición contenida en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Utilizarán esa lista para llegar a un acuerdo sobre qué forma de subvención deberá quedar prohibida, ser recurrible o estar permitida.
7. El Acuerdo se aplicará de manera transparente y mediante un sólido procedimiento de solución de diferencias.
8. Al negociar el Acuerdo las partes establecerán condiciones convenidas en las que cualquiera de ellas podrá denunciarlo en el futuro. Al cumplirse un año del Acuerdo, las partes examinarán su funcionamiento, con inclusión de si los progresos realizados en cuanto a participación internacional son suficientes para impedir la elusión de sus objetivos y justificar su continuación.

Fuente: Comisión Europea y Oficina del Representante de los Estados Unidos.

²² No existe una definición precisa de grandes aeronaves. En la mayoría de los casos se hace referencia a aeronaves con más de 100 asientos destinadas a viajes entre grandes centros económicos. Los modelos de aeronave objeto de la diferencia entre *el Brasil y el Canadá* están destinados a viajes entre aeropuertos más pequeños, situados a distancias más cortas, con un número menor de pasajeros y cargas más reducidas.

²³ http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2005/January/Statement_of_U.S._Trade_Representative_Robert_B._Zoellick_Regarding_US-EU_Agreement_on_Terms_for_Negotiation_to_End_Subsidies.html.

La resolución tiene consecuencias más amplias en el contexto del desarrollo de nuevos pares de ciudades y aeropuertos de propiedad pública. Una consecuencia del desarrollo de transportistas de bajo costo, además de estimular el crecimiento y reducir los precios, ha sido la creación de pares de ciudades que contribuyen al desarrollo regional. Un problema que se plantea a este respecto es que si se ponen limitaciones a los aeropuertos regionales en cuanto a la manera en que compiten entre ellos, especialmente mediante el establecimiento de límites a los incentivos fiscales, el modelo de transportista de bajo costo tal vez no pueda sobrevivir.

Una tercera esfera de ayudas estatales que ha recibido atención es la de las contribuciones directas a líneas aéreas para lograr su supervivencia financiera. La industria de las líneas aéreas experimenta fluctuaciones cíclicas en cuanto a rentabilidad. Además, acontecimientos como los del 11 de septiembre de 2001 y los brotes de Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SRAS) pueden agravar una situación financiera ya mediocre. La medida en que debe permitirse a los gobiernos prestar asistencia financiera a algunas de sus líneas aéreas ha sido objeto de considerable debate. Un caso reciente es el de los fondos por un importe de 15.000 millones de dólares EE.UU. puestos a disposición de sus líneas aéreas por los Estados Unidos dos semanas después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.²⁴ Una cuestión similar se ha planteado en la Comunidad Europea en el contexto del intento del Gobierno italiano de hallar medios de asegurar la supervivencia de Alitalia. Algunas de las medidas contempladas han sido objeto de controversia con varios otros gobiernos europeos.

Esas tres formas de ayuda estatal -a la fabricación de aeronaves, a los aeropuertos y a las líneas aéreas en dificultades financieras- no desaparecerán en un futuro próximo, ni tampoco desaparecerá la controversia sobre su utilización. En el contexto del presente trabajo, uno de los aspectos más importantes de la cuestión es hasta qué punto limitará la cooperación internacional los efectos de las subvenciones en las pautas del comercio internacional.

v) *Acceso a los mercados*

El acceso a los mercados en el sector del transporte aéreo internacional queda determinado por una serie de variables, con inclusión de la designación de los transportistas, la entrada de esos transportistas en rutas específicas y la flexibilidad para establecer capacidad y precios con respecto a las rutas. Como punto de partida, la industria ha definido ocho tipos diferentes de tráfico aéreo internacional, que ha llamado libertades (recuadro 3) y que van de la primera libertad para sobrevolar otro país al derecho de transportar carga y pasajeros en rutas internas de un país extranjero. Las libertades se han desarrollado a partir del derecho soberano fundamental de cada país de reglamentar el tráfico aéreo dentro de sus fronteras. El ejercicio de ese derecho significa que los gobiernos nacionales tienen derecho a decidir qué transportistas tienen acceso a las diversas libertades y de qué manera.

Normalmente, el otorgamiento de las dos primeras libertades no ha sido motivo de controversia.²⁵ Tampoco el otorgamiento de la tercera y cuarta libertades ha sido motivo de controversia en un contexto bilateral, aunque los términos y condiciones de acceso han sido tradicionalmente bastante restrictivos. El fracaso del enfoque multilateral en 1944 se tradujo en una negociación mercantilista del acceso a los mercados entre las naciones. Ello significa que los Estados suelen entablar negociaciones con la intención de lograr aumentos importantes del acceso a los mercados y reducir al mismo tiempo al mínimo sus concesiones. El resultado final es un acuerdo que se traduce en escasa liberalización. Así parece haber ocurrido en el caso del primer acuerdo bilateral, Bermudas I, (Loy, 1996).

El Acuerdo Bermudas I sirvió de modelo para el sector del transporte aéreo internacional hasta 1978, año en el que los Estados Unidos y el Reino Unido firmaron otro Acuerdo (Bermudas II), que se caracterizaba también por un nivel de intervención sustancialmente elevado con respecto a capacidad, tarifas, frecuencia, rutas y tipo de avión y, por consiguiente, un acceso a los mercados limitado. Otorgar la tercera y cuarta libertades con sólo un vuelo diario es muy diferente de otorgar esas mismas libertades sin restricciones en cuanto a cómo y dónde se suministra el servicio.

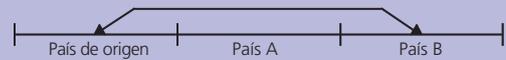
²⁴ Ley de Seguridad y Estabilización del Sistema de Transporte Aéreo, Ley Pública N° 47-102, I, § 103(b)(2)(A), http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_bills&docid=f:h2926enr.txt.pdf.

²⁵ La manera en que la Federación de Rusia impone derechos por el acceso a la primera libertad ha sido objeto de extenso debate (documento de la OMC S/C/W/163/Add.3, página 9).

Recuadro 3: Derechos de libertades del aire en los acuerdos sobre servicios aéreos

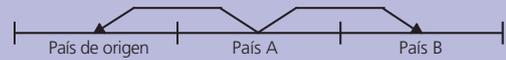
PRIMERA LIBERTAD

Sobrevolar un país en una ruta hacia otro



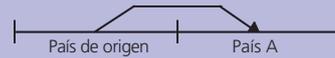
SEGUNDA LIBERTAD

Hacer una escala técnica en otro país



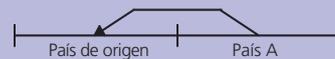
TERCERA LIBERTAD

Transportar carga y pasajeros desde el país de origen a otro país



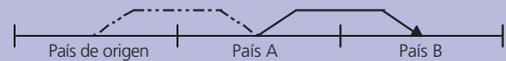
CUARTA LIBERTAD

Transportar desde otro país carga y pasajeros al país de origen



QUINTA LIBERTAD

Transportar carga y pasajeros entre dos países mediante una compañía aérea de un tercer país en ruta con origen/destino en su país de origen



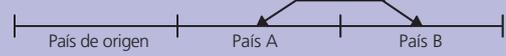
SEXTA LIBERTAD

Transportar carga y pasajeros entre dos países mediante una compañía aérea de un tercer país en dos rutas que enlazan en su país de origen



SÉPTIMA LIBERTAD

Transportar carga y pasajeros entre dos países mediante una compañía aérea de un tercer país en una ruta sin enlace con su país de origen



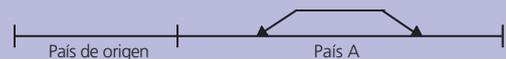
OCTAVA LIBERTAD O CABOTAJE

Transportar carga y pasajeros dentro de un país mediante una compañía aérea de otro país en ruta con origen/destino en su país de origen



TOTALMENTE NACIONALES

Transportar carga y pasajeros dentro de un país extranjero sin conexión con el país de origen



En la sección 6 se examinan los diversos enfoques adoptados por diferentes gobiernos para liberalizar el acceso a los mercados. Esos enfoques han sido siempre principalmente bilaterales, pero se han ido haciendo más liberales con respecto a fijación de precios, capacidad y rutas. Una cuestión en la que no han sido ambiciosos es en la designación nacional del transportista autorizado a aprovechar las disposiciones liberales. Esta cuestión está vinculada directamente con la de la propiedad extranjera. Un acuerdo bilateral que restringe los transportistas autorizados a aprovechar la liberalización adicional no puede lograr los objetivos deseados.

e) Observaciones recapitulativas

Cada una de las cuatro amplias cuestiones examinadas *supra* afecta a las pautas, el volumen y el valor del comercio de servicios de transporte aéreo internacional. En conjunto, definen el entorno en el que deben operar las compañías de transporte aéreo de pasajeros y mercancías. A pesar de que la mayoría de los gobiernos nacionales no han permitido la plena propiedad extranjera de sus líneas aéreas, surge una clara visión de desreglamentación y liberalización de los mercados internos e internacionales. Esa tendencia y sus positivas consecuencias en cuanto a precios y eficiencia queda bien documentada en una serie de estudios en los que se ha examinado la estructura de políticas por la que se rige el transporte aéreo internacional.

Entre los últimos estudios en los que se demuestra que las limitaciones al acceso a los mercados de compañías aéreas internacionales elevan los precios figuran los de Gonenc y Nicoletti (2000, 2001) y Dooves y otros (2001).²⁶ En el estudio de Dooves y otros (2001), por ejemplo, se examinan los efectos de las restricciones en 35 economías y se llega a la conclusión de que el aumento de las tarifas nacionales resultantes de esas restricciones es del 3 al 22 por ciento. De hecho, se demuestra que cuanto más restrictivo es el régimen mayor es el aumento de las tarifas aéreas. Por ejemplo, los Estados Unidos tienen el régimen más liberal y se constata que tienen los menores aumentos. Esas conclusiones apoyan las del examen general de esas cuestiones realizado por Forsyth (1998). Oum y Yu (1995, 1998) demuestran que cuanto más liberal sea el entorno normativo más eficiente será la línea aérea. Gonenc y Nicoletti (2001) llegan a conclusiones similares tras analizar tarifas de clase preferente y tarifas reducidas en 100 pares de ciudades.

Otro aspecto del transporte aéreo que se ve afectado por diversas formas de reglamentación es el transporte aéreo de carga. En algunos estudios realizados recientemente se demuestra que la tendencia a acuerdos más liberales puede repercutir en el costo del transporte de mercancías y, por tanto, en el costo de realizar transacciones comerciales internacionales. Por ejemplo, se estima que una reducción del costo del transporte del 8 por ciento aumenta el comercio un 10 por ciento (Micco y Serebrisky, 2004).

4. COMPETENCIA EN LA INDUSTRIA DEL TRANSPORTE AÉREO

En la sección anterior se ha demostrado que el entorno normativo y externo en el que operan las compañías aéreas cambia con rapidez. En la presente sección se examinan algunos de los mecanismos mediante los que las líneas aéreas responden a ese cambio.

a) Redes

En los últimos 30-40 años se ha producido una serie de cambios en el modo en que se suministran los servicios en el sector del transporte aéreo. En la época anterior a los aviones de propulsión a chorro los servicios de transporte aéreo internacional se ofrecían en una red que podía describirse como lineal, o de un punto a otro. Se hacía escala en puntos intermedios para repostar. Tras aumentar la capacidad técnica de las aeronaves y las posibilidades de elección de aeronaves, se evitaban las escalas intermedias para acortar la duración del viaje entre dos puntos y, cuando era factible, se establecían rutas separadas entre las paradas intermedias y las paradas finales. Al crecer la demanda de servicios de transporte aéreo, las ciudades empezaron a establecer sus aeropuertos como centros de operaciones y a desarrollar servicios de enlace en sus aeropuertos internacionales. El suministro de servicios de transporte ha alcanzado ya la etapa en la que un punto de destino final puede estar atendido por una serie de centros de enlace que no figuraban en la red de transporte lineal inicial.

El concepto de centros y radios no es nuevo en el transporte aéreo internacional. Como ya se ha indicado, el tráfico aéreo mundial puede dividirse en tres regiones principales: Asia Oriental, Europa y América del Norte. Inicialmente cada región tenía uno o dos centros importantes pero, al aumentar la demanda de viajes aéreos y descender el costo del suministro de servicios internacionales, se establecieron más centros. Como consecuencia, lugares como Singapur y Hong Kong, China, que no tienen una base interna, sobreviven por ser centros de enlace para el tráfico a Europa o la región del Pacífico Sur.²⁷ En ese contexto, la tercera y cuarta libertades que han negociado en sus acuerdos bilaterales son importantes para la rentabilidad de sus líneas aéreas. Significa también que esas dos economías se hallan en una posición firme para pedir la quinta libertad.

Un aspecto importante de competir cuando hay costos fijos es el descenso de la rentabilidad resultante del aumento de la producción o de la aglomeración de diferentes actividades. La experiencia del mercado interno de los Estados Unidos, que es uno de los principales mercados de viajes aéreos del mundo, demuestra que

²⁶ Véase también Dresner y Tretheway (1992), que contiene conclusiones similares.

²⁷ Se ha escrito mucho sobre la aparición del modelo de centro y radios en el mercado interno de servicios de transporte aéreo de los Estados Unidos. Cuando el mercado estaba muy reglamentado, estaban atendidas muchas de las ciudades importantes. Sin embargo, esos servicios solían ser muy caros y poco frecuentes. Después de la desreglamentación apareció el modelo de centro y radios, sobre cuya base competían los principales transportistas. Si bien había cierta competencia entre los diversos radios, era difícil de mantener debido al posible conflicto de atender tanto a los radios como a los centros.

los transportistas que compiten exclusivamente sobre la base de centros dependen de sus mercados "radio" para llevar el tráfico a los centros. Una consecuencia de esa estrategia es que, si los diferentes radios no están conectados por una línea aérea, esa línea aérea podría traducirse en competidores que entraran a llenar esa laguna. Podría producirse una situación similar en los mercados internacionales.

Las condiciones de establecimiento son muy diferentes en el transporte aéreo nacional y en el internacional. Ello se debe a que en el mercado interno los países pueden simplemente ejercer su derecho soberano de controlar el tráfico aéreo en su espacio aéreo y entre puntos de origen o destino dentro de su territorio. En los mercados internacionales sólo pueden establecerse redes mediante cooperación con otros gobiernos. Ello significa que la entrada en los mercados internacionales se enfrenta con obstáculos considerablemente más elevados que en los mercados internos, en los que en la mayoría de los países las líneas aéreas nacionales pueden entrar y salir con relativa libertad. Como se verá más adelante, esos obstáculos afectarán al tipo de red internacional que pueda desear establecer una línea aérea. Una red con radios situados en diferentes países es más difícil de establecer que un centro internacional con radios nacionales.

b) Competencia en materia de precios

La aparición en Europa Occidental y los Estados Unidos del concepto de transportista de bajo costo ha tenido una gran repercusión en el modo en que compiten las líneas aéreas. El modelo tradicional de línea aérea de servicio completo que suministra una serie de servicios se ha visto amenazado durante los dos últimos decenios por un nuevo modelo de empresa que hace hincapié en billetes de menor precio pero niveles correspondientemente inferiores de servicios.

La hipótesis básica que inspira el modelo de transportista de bajo costo es que los pasajeros compran el viaje entre dos puntos, no un conjunto de servicios además del viaje. Una serie de líneas aéreas -por ejemplo, Virgin Blue en Australia, Southwest en los Estados Unidos y Easyjet y Ryanair en Europa- han tenido bastante éxito ofreciendo a los pasajeros tarifas más baratas y plena información sobre la reducción de los servicios.

Como su nombre indica, los transportistas de bajo costo obtienen su ventaja reduciendo sus costos. Esto puede lograrse de varias formas, especialmente si la línea aérea es nueva. Las líneas aéreas internacionales más antiguas y arraigadas a las que se hace referencia como líneas aéreas nacionales, o líneas aéreas "heredadas", tienen estructuras de costos que reducen su agilidad para responder a las presiones competitivas.²⁸ El costo de la mano de obra, que representa hasta el 40 por ciento de los costos totales, parece ser uno de los más importantes. También puede obtenerse ventaja en cuanto a costo mediante la utilización eficiente de las aeronaves. Los vuelos de larga distancia requieren la consolidación de las rutas con el fin de que el suministro del servicio sea rentable. Hasta ahora, los transportistas de bajo costo se han centrado principalmente en vuelos de corta distancia de una duración inferior a dos horas. Mediante la selección de un solo tipo de ruta que atender, esos transportistas pueden reducir también los costos utilizando un solo tipo de aeronave. Ello no sólo reduce los costos de mantenimiento, debido a la uniformidad del servicio, sino que da lugar también a una reducción del tiempo en tierra para atender y descargar la aeronave (Gillen y Lall, 2004).

Uno de los medios más visibles y tangibles por los que han podido competir los transportistas de bajo costo es la utilización del contacto directo con los clientes para vender sus servicios. La posibilidad de compra en Internet ha proporcionado una serie de medios nuevos por los que los clientes potenciales pueden examinar sus opciones de viaje. Al eliminar a los agentes de viajes, los transportistas de bajo costo no tienen que pagar comisiones y en muchos casos se expide un billete electrónico, lo que significa que la línea aérea puede ahorrar en gastos de administración. La utilización de Internet para reservar billetes de avión no está circunscrita a los transportistas de bajo costo. Los transportistas más antiguos, y ya también algunos agentes de viajes, hacen asimismo un amplio uso de Internet. El resultado final es que el efecto de la utilización de Internet en el viaje aéreo es aumentar la transparencia de la fijación de precios de los billetes de avión, puesto que los clientes pueden comparar fácilmente los precios ofrecidos, con lo que se logra que los precios sigan siendo un instrumento estratégico fundamental de competencia para las líneas aéreas.

²⁸ En "Low-cost airlines: Turbulent Skies", *Economist*, 8 de julio de 2004, se examinan la evolución, los efectos y el futuro de las líneas aéreas de bajo costo.

Si se cuenta la UE como un mercado, el concepto de transportista de bajo costo internacional está aún en sus principios, pero parece mostrar un notable crecimiento, especialmente en Asia Oriental (Hooper, 2004), lo que no es en absoluto sorprendente dada la demanda de viajes aéreos de esa región y el número de países que intervienen. Entre los nuevos participantes en el mercado de Asia Sudoriental que utilizan el modelo de transportista de bajo costo figuran líneas aéreas con sede en Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. La expansión de la Comunidad Europea a 25 países se ha traducido también en una serie de nuevos participantes que utilizan ese modelo y tienen su sede en los nuevos Estados miembros, que tratan de aprovechar el mercado único de aviación.²⁹

China y la India son dos de los mercados de viajes aéreos internacionales de mayores dimensiones y más rápido crecimiento en los países en desarrollo. Hasta la fecha en ninguno de ellos hay un transportista de bajo costo, aunque, según noticias de los medios de comunicación, varias empresas están considerando la posibilidad de establecer una compañía de ese tipo en los próximos dos o tres años.

c) Competencia no basada en los precios

Si bien la desreglamentación del sector ha promovido una saludable competencia en materia de precios, la existencia de una serie de obstáculos normativos a la entrada ha provocado nuevas formas de competencia no basada en los precios entre líneas aéreas en rutas internacionales. La más común de ellas es el establecimiento de alianzas sin inversión de capital. Puede aducirse que esas alianzas son simplemente respuestas a los obstáculos a la entrada de líneas aéreas extranjeras que son favorables a la competencia. A falta de establecimiento directo, o de una participación con control de otra línea aérea internacional, las alianzas que entrañan códigos compartidos y la coordinación de horarios en las redes pueden reportar una serie de beneficios.

Desde el punto de vista de los transportistas, algunas de las principales razones del sistema de códigos compartidos son las siguientes:

- lograr una mejor posición en pantalla en los sistemas informáticos de reserva en los casos en que el código compartido se considere un servicio en la misma línea con mayor prioridad en la lista que el servicio entre líneas;
- en un entorno cada vez más competitivo, establecer algún tipo de vínculo cooperativo con otros transportistas para mantener, proteger y mejorar las posiciones en el mercado;
- lograr mayor presencia en rutas en las que no vuelan los transportistas de que se trate, a modo de instrumento de comercialización barato;
- poder prestar mediante operaciones conjuntas un servicio viable cuando el volumen de tráfico no justifique operaciones individuales, y obtener tráfico de enlace;
- fomentar la competitividad al atraer el tráfico a la órbita de los que comparten el código; y
- obtener un mayor acceso a los mercados con respecto a puntos antes restringidos por disposiciones en materia de capacidad de acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos.

Desde el punto de vista de los pasajeros, las ventajas potenciales son las siguientes:

- la conveniencia de horarios coordinados, que permiten mejores conexiones;
- la posibilidad de acortar la duración del viaje;
- el hecho de que los transportistas asociados compartan terminales facilita las conexiones;
- la posibilidad de tener tarifas reducidas o una mayor oferta de tarifas especiales;
- supervisión por un solo transportista de todo el viaje; y
- programas comunes para viajeros frecuentes.

²⁹ "Spreading Wings: Yet more low cost startups", *Economist*, 13 de mayo de 2004.

En el cuadro 6 se muestra el actual panorama de alianzas entre transportistas internacionales. En 2002 había cinco importantes alianzas, pero actualmente, tras la consolidación del sector, sólo existen tres: Oneworld, Star Alliance y SkyTeam. Una característica notable de esas alianzas es la inclusión de una línea aérea importante de una de las tres principales regiones en cuanto a tráfico aéreo. De esa manera, cada línea aérea puede alegar que tiene un centro en la región que puede utilizarse para conectar con centros de otras regiones. Por ejemplo, en el caso de la alianza Oneworld, American Airlines utiliza sus centros en los Estados Unidos para la alianza, al igual que hace British Airways con respecto a Europa. En Asia Oriental y la región del Pacífico Sur los centros son Hong Kong, China (Cathay Pacific) y Sydney (Qantas).

Cuadro 6
Alianzas entre empresas de transporte aéreo

SKYTEAM			
Miembros	Pasajeros (Miles)	RPK ¹ (Vuelos regulares millones)	ASK ² (Vuelos regulares millones)
Aeromexico	8835	12982	19965
Air France	44405	99863	131719
Alitalia	22259	28170	39023
Continental	39856	94783	125593
CSA	3344	4784	6622
Delta	84124	143478	192975
KLM	18741	56555	71366
Korean Air	21270	39936	58284
Northwest	52788	110199	142573
Total	295622	590750	788120
STAR ALLIANCE			
Miembros	Pasajeros (Miles)	RPK ¹ (Vuelos regulares millones)	ASK ² (Vuelos regulares millones)
Air Canada	19857	59018	79630
Air New Zealand	10123	22689	31041
ANA	43388	52077	81297
Asiana	11703	16156	23781
Austrian Airlines	6895	14537	20387
bmi	9113	6514	9972
Blue1	628	411	920
LOT	3252	5434	7592
Lufthansa	44477	96617	124166
SAS	26537	26733	39480
Singapore Airlines	13124	63816	88580
Spanair	5831	5143	7979
TAP Air Portugal	5841	12012	16837
Thai	16623	44773	63952
United Airlines	66526	167136	217798
US Airways	41251	60736	82870
Varig	11329	26081	36605
Total	336498	679883	932887
ONEWORLD			
Miembros	Pasajeros (Miles)	RPK ¹ (Vuelos regulares millones)	ASK ² (Vuelos regulares millones)
Aer Lingus	6596	9963	12271
American	88798	193135	265199
British Airways	34815	100426	137483
Cathay Pacific	9991	42727	59224
Finnair	5556	8641	13792
Iberia	25087	41956	55930
LAN	5509	13255	19013
Qantas	23520	68923	89064
Total	199872	479026	651976

¹ RPK = Pasajeros - kilómetros de pago

² ASK = Asientos - kilómetros disponibles

Nota: Todos los datos provienen de IATA WATS 2004 (Estadísticas de transporte aéreo mundial de la IATA); las cifras corresponden a 2003. TAP Air Portugal se unió a la Star Alliance en marzo de 2005.

Fuente: IATA.

d) Consecuencias para el comercio internacional

En las secciones anteriores se ofrece la visión de un sector del transporte aéreo dinámico. La industria ha mostrado elasticidad para responder positivamente a los muchos retos con que se ha enfrentado. Del sistemático avance hacia la privatización y la desreglamentación ha surgido un entorno favorable a la competencia. Las consecuencias para el comercio internacional son claras: a medida que se reduzcan los aranceles y las restricciones aplicados al comercio internacional de bienes y servicios, habrá una mayor demanda de servicios de transporte aéreo.

Si bien las perspectivas de crecimiento del sector del transporte aéreo parecen positivas, lo que no puede predecirse son las pautas del comercio de servicios de transporte aéreo internacional. Existen dos opiniones, quizás rivales, en cuanto al panorama que mostrará el tráfico aéreo a medio plazo. Una es que la demanda será absorbida por unos cuantos centros internacionales de grandes dimensiones a los que darán servicio una serie de aeropuertos más pequeños (radios). Si prevalece esa opinión, los aeropuertos más pequeños, que serían principalmente países en desarrollo de ingresos más bajos, tratarían de obtener acceso a los centros con el fin de exportar sus bienes y servicios.

La otra opinión es que, si bien el sistema de centros y radios no desaparecerá, la mayor demanda se atenderá mediante servicios de un punto a otro. Con arreglo a esta opinión, el volumen de tráfico entre los centros será sustituido por el volumen de tráfico que "recorra los radios".

Esas diferencias de predicciones quedan perfectamente incorporadas en las ambiciones comerciales de los dos principales fabricantes de aeronaves: Airbus y Boeing. Airbus es de la opinión de que el tráfico entre los centros requiere mayores aeronaves, ya que esos centros se enfrentan con limitaciones de capacidad. Por otra parte, Boeing prevé que se necesitarán aeronaves de tamaño medio y largo alcance para que puedan atenderse los puntos independientemente de la distancia.

En realidad, no existe razón alguna para que ambas opiniones no puedan coexistir. Como ya se ha indicado, el tráfico aéreo se concentra en gran medida dentro de tres regiones y entre esas tres regiones. Seguirá creciendo de esa manera. Sin embargo, un aspecto de ese crecimiento es hasta qué punto quedarán marginados los países más pequeños y menos desarrollados de la infraestructura que necesitan para integrarse en el sistema de comercio mundial. Dos importantes ejemplos de las dificultades con que se enfrentan esos países se refieren a la demanda de exportaciones de servicios de turismo y de fruta, legumbres y hortalizas frescas.³⁰ La industria del turismo es muy competitiva y muchas pequeñas economías dependen en gran medida del tráfico aéreo para vender sus servicios de turismo. Un sistema de centros y radios que aumente el tiempo y el número de conexiones para clientes potenciales podría resultar perjudicial para sus intereses. Surgen dificultades y problemas similares en el caso de exportaciones de productos perecederos, como el pescado fresco y las flores, frutas, legumbres y hortalizas frescas. Muchos países, como Fiji, Kenya y Zimbabwe, dependen de la exportación de ese tipo de productos a mercados situados a una distancia considerable, como Europa en el caso de los países africanos y Australia, el Japón y los Estados Unidos en el caso de los países de la región del Pacífico Sur. Para los intereses de esos países sería mejor un sistema de un punto a otro, pero sólo si fuera competitivo para ellos en cuanto a costo.

Un sistema de transporte aéreo más eficiente promovería el desarrollo de África, al facilitar el comercio, atraer inversiones, fomentar el turismo e impulsar los vínculos culturales tanto dentro de África como entre África y otras regiones del mundo (Goldstein, 2001). Los consumidores africanos gozan actualmente de un grado razonable de elección (y, por consiguiente, de competencia) con respecto a las principales rutas África-Europa y dentro de determinadas subregiones del continente, mientras que el servicio entre importantes destinos de diferentes partes de África está mucho menos desarrollado (ATAG, 2003).

El aumento de las opciones de servicio en los países en desarrollo requeriría probablemente una compleja mezcla de iniciativas de política interdependientes, con inclusión de una mayor privatización, liberalización del acceso a los mercados por lo menos dentro de la región y finalmente a nivel multilateral, inversiones en

³⁰ Véase Milner y otros (1998), donde se examina cómo los costos de transporte pueden tener el efecto de un impuesto a la exportación en los países en desarrollo.

infraestructura y defensa de la competencia. A su vez, esas reformas requerirían probablemente una mayor cooperación intergubernamental por conducto de organismos regionales y multilaterales apropiados. Una mayor competencia en los mercados de productos (y, por consiguiente, una mayor eficiencia) aumentaría también el atractivo de los transportistas de los países en desarrollo como posibles asociados en alianzas internacionales, lo que reportaría mayores beneficios a sus proveedores de servicios y a sus consumidores.

5. FUNCIONES DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE COMPETENCIA Y DE LOS ORGANISMOS DE APLICACIÓN PERTINENTES

La situación de la competencia en el sector del transporte aéreo internacional es función de muchas variables, algunas de las cuales se han descrito ya en anteriores secciones del presente trabajo. Figuran entre ellas el cambio de la tecnología y las condiciones de la demanda, la disponibilidad de la infraestructura necesaria y (en alto grado) las condiciones por las que se rige el acceso a los mercados. Como ya se ha indicado, el grado de competencia en el sector del transporte aéreo internacional se ha visto limitado durante muchos años por restricciones a la entrada y (en algunos casos) la fijación de precios incorporadas en acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos, acuerdos que a su vez se derivan del enfoque de "bilateralismo fragmentario" adoptado con respecto a la reglamentación internacional de este sector en el Convenio de Chicago en 1944 (véase la sección 6, *infra*). Ahora bien, la situación en materia de competencia del transporte aéreo depende también de las estrategias y el comportamiento de las empresas y de las políticas públicas en relación con esas estrategias y ese comportamiento (es decir, de la aplicación de la legislación y la política en materia de competencia). De esto último trata la presente sección.

Más concretamente, en la presente sección se examinarán las principales cuestiones conceptuales, prácticas y empíricas relativas a la reglamentación de la competencia en el sector del transporte aéreo. Se centrará especialmente en las cuestiones planteadas en relación con el mantenimiento de la competencia en el transporte aéreo internacional de pasajeros.³¹ Se prestará especial atención a las siguientes cuestiones:

- función de las fusiones, empresas conjuntas y alianzas estratégicas (con inclusión de los acuerdos de códigos compartidos) en el sector de las líneas aéreas, sus consecuencias para la competencia y su trato por parte de las autoridades encargadas de la competencia;
- implicaciones para la evaluación de los acuerdos en esta esfera de la inmunidad antimonopolio para la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) y los acuerdos individuales de códigos compartidos;
- cuestiones relativas a la posibilidad de colusión entre líneas aéreas, incluso mediante la publicación electrónica de tarifas y medios conexos;
- trato de la conducta predatoria (es decir, las prácticas por las que las empresas puedan tratar de excluir de los mercados a posibles rivales) en el sector de las líneas aéreas; y
- contribución de la defensa de la competencia -es decir, las intervenciones de las autoridades nacionales encargadas de la competencia y de otras partes con intereses conexos en los procesos nacionales e internacionales de adopción de políticas- en el sector del transporte aéreo internacional.

El examen abordará también brevemente cuestiones relativas a la superposición de jurisdicciones nacionales con respecto al mantenimiento de la competencia en el sector del transporte aéreo, y la necesidad de mecanismos de cooperación apropiados a ese respecto.

La finalidad global de la presente sección es dar una idea de las diversas maneras en que las prácticas anticompetitivas pueden afectar desfavorablemente a la competencia en el sector del transporte aéreo, y de las formas en que esas prácticas pueden impedirse/corregirse mediante la aplicación de normas adecuadas en materia de competencia. Como se verá, la reglamentación efectiva de las prácticas anticompetitivas (en el transporte aéreo al igual que en otros sectores económicos) requiere un enfoque perceptivo por parte de las autoridades pertinentes mediante el que se identifiquen las uniones estructurales y los comportamientos que

³¹ Conviene señalar que, además de las cuestiones que se examinan a continuación, también la cuestión de las ayudas oficiales (subvenciones) a la industria está comprendida en el ámbito de las autoridades encargadas de la competencia en algunas jurisdicciones (especialmente en la Comunidad Europea). No obstante, esta sección se centrará principalmente en las prácticas anticompetitivas del sector privado más que en las medidas oficiales que limitan la competencia.

sean realmente perjudiciales para la competencia (y, por consiguiente, para los consumidores), sin estorbar acuerdos entre líneas aéreas eficientes, reestructuraciones necesarias o prácticas de fijación de precios y de otro tipo favorables a la competencia. Las políticas aplicadas por las autoridades en materia de competencia de las principales jurisdicciones con experiencia en esta esfera tratan de reflejar ese equilibrio. También se examinará la función de defensa de los organismos encargados de la competencia en el contexto del sector del transporte aéreo. Un tema fundamental a este respecto se refiere a la interacción de las preocupaciones en materia de aplicación y defensa y, concretamente, a la función que los organismos encargados de la competencia pueden desempeñar en la promoción de cambios de política favorables a la competencia en este sector.

a) Función de las fusiones, empresas conjuntas y alianzas estratégicas en el sector de las líneas aéreas

La reglamentación de las fusiones, empresas conjuntas y alianzas estratégicas en el sector de las líneas aéreas y en otros sectores debe abordarse con prudencia: se reconoce en general que esos acuerdos pueden, en determinados casos, constituir un instrumento legítimo para la reasignación de recursos y para lograr un servicio más eficiente. De hecho, las autoridades en materia de competencia llegan normalmente a la conclusión de que en sus respectivas economías la mayoría de las fusiones y acuerdos conexos no son perjudiciales o son incluso beneficiosos en lo que se refiere a sus efectos en la competencia; sólo en una reducida minoría de esos casos se justifica la intervención de las autoridades públicas (Anderson y Khosla, 1995). No obstante, la experiencia en el sector del transporte aéreo indica que tanto las fusiones como las alianzas estratégicas pueden crear poder de mercado y, en consecuencia, reducir los beneficios de la liberalización del mercado y elevar las tarifas o reducir el nivel de servicio para los consumidores (Borenstein, 1990 y 1992; Morrison y Winston, 1989 y 1990; y Jordan, 1988 y 2002). Los efectos de fusiones o acuerdos similares concretos dependen en gran medida de las circunstancias reinantes en mercados concretos; por consiguiente, se evalúan normalmente por la "regla del sentido común" o caso por caso. El problema que se plantea a las autoridades pertinentes es identificar la minoría de esos acuerdos que representa una verdadera amenaza para la competencia y adoptar medidas apropiadas al respecto, sin poner trabas a la mayoría de esos acuerdos que no son perjudiciales desde el punto de vista de la competencia o que pueden traducirse en un mejor servicio para los consumidores (véase, por ejemplo, Bingaman, 1996; Nannes, 1999).

El análisis de las fusiones en el sector del transporte aéreo (al igual que en otros sectores) empieza normalmente con la delineación de los mercados de productos y mercados geográficos pertinentes. La finalidad de este ejercicio es identificar la gama de productos o servicios que los consumidores consideran sustitutos razonables de los productos o servicios de las empresas que realizan la fusión (o de las empresas que participan en una empresa conjunta, una alianza estratégica o un acuerdo similar). Normalmente, las autoridades en materia de competencia llegan a la conclusión de que los mercados pertinentes para el análisis de las fusiones de líneas aéreas y otros acuerdos similares no son mayores que las rutas entre pares de ciudades.³² Los mercados pertinentes pueden ser más reducidos que pares de ciudades si, por ejemplo, no todos los vuelos entre un determinado par de ciudades se consideran sustitutos adecuados entre sí, debido tal vez a que las horas de salida o llegada no sean convenientes para determinados fines de negocios (Bingaman, 1996). Otro enfoque es definir el mercado de productos pertinentes, como el suministro de servicios de transporte entre determinados pares de ciudades, reconociendo que (dada especialmente la función de Internet) los billetes para esos servicios pueden venderse en zonas geográficas amplias (véase a este respecto Jordan, 1975).

Una vez delineados los mercados pertinentes, se evalúan las consecuencias de la fusión o alianza estratégica en materia de precios en proyecto y el alcance de la elección de los consumidores en los mercados.³³ Un motivo particular de preocupación para las autoridades pertinentes en lo que se refiere al mantenimiento de la competencia en el sector del transporte aéreo de pasajeros son las fusiones que eliminarían la competencia de los "transportistas de centros" existentes, es decir, las líneas aéreas que atienden a un gran número de ciudades de una región mediante sistemas de "centros y radios" (McDonald, 2004). No obstante, pueden surgir

³² Como señala Bingaman, "un pasajero que necesite viajar de Washington a Kansas City no cambiará su destino por Cleveland por el hecho de que aumente la tarifa del viaje a Kansas City".

³³ Véase US Department of Justice y Federal Trade Commission (1997).

también preocupaciones con respecto a fusiones en las que transportistas más pequeños que constituyen una fuente de competencia en mercados especializados queden absorbidos por competidores.

Además del número de competidores que atienden una ruta particular de un par de ciudades y sus respectivas cuotas de mercado, una importante consideración en el análisis de cualquier fusión es la viabilidad de la entrada en el mercado de nuevos competidores. En los primeros años de la desreglamentación de las líneas aéreas, especialmente en los Estados Unidos, se suponía a menudo que los obstáculos a la entrada en el sector de las líneas aéreas eran mínimos, ya que activos fundamentales como las aeronaves eran fácilmente transferibles en los mercados. De hecho, se citaba con frecuencia al sector de las líneas aéreas como un importante ejemplo de mercado expuesto a la libre competencia, es decir, un mercado en el que la entrada es tan fácil que cualquier intento de ejercer poder de mercado elevando las tarifas por encima de niveles competitivos quedará frustrado por la posibilidad de entradas instantáneas (véase, por ejemplo, Baumol et al., 1982 y Bailey, 1981). No obstante, esa visión del sector ha sido después en general rechazada tanto en trabajos económicos pertinentes (véase, por ejemplo, Borenstein, 1992) como en la labor de los funcionarios encargados de la aplicación de la legislación en materia de competencia (véase, por ejemplo, Willig, 1991 y Nannes, 1999). Ello refleja un reconocimiento de que los obstáculos a la entrada en el sector -resultantes, por ejemplo, de los efectos del sistema de centros y radios, la escasez de turnos de despegue y aterrizaje o de otra infraestructura aeroportuaria en el caso de algunos pares de ciudades, y (en opinión de algunos observadores) los efectos de la reputación (es decir, la reputación de reducir los precios en respuesta a entradas competitivas)- son mayores de lo que se pensaba (en Nannes, 1999 se hace un examen detenido).

Incluso en casos en que se considera justificada la intervención, las autoridades en materia de competencia están normalmente dispuestas a considerar posibles medidas para corregir los efectos contrarios a la competencia de los acuerdos pertinentes antes que detener o prohibir por completo una fusión u otra transacción. Por ejemplo, en muchos casos, las preocupaciones relativas a los efectos desfavorables para la competencia de una fusión se han abordado mediante medidas encaminadas a que se disponga de turnos de despegue y aterrizaje adicionales en los aeropuertos para facilitar la entrada de nuevos competidores. Es lo que a veces se llama enfoque de "primero arréglalo". En el recuadro 4 se da un ejemplo de la utilización de ese enfoque en el sector de las líneas aéreas: la fusión Air France/KLM.

Recuadro 4: Aprobación condicional de una fusión con efectos transnacionales en el sector de las líneas aéreas: el caso Air France/KLM

En septiembre de 2003 Air France y KLM anunciaron planes de fusión de su propiedad y coordinación de sus operaciones aun siguiendo siendo nominalmente transportistas separados. La fusión crearía la principal línea aérea del mundo, medida por sus ingresos.

Como Air France y KLM eran miembros de alianzas competidoras (SkyTeam y Wings, respectivamente), la fusión hubiera también creado (potencialmente) el incentivo y la capacidad de coordinar las actividades de todos los transportistas pertenecientes a esas alianzas. Por consiguiente, en los Estados Unidos se analizó como una fusión de alianzas a nivel mundial que requería el examen de sus probables efectos en centenares de pares de ciudades.

En las negociaciones de las partes con la Comisión Europea ambos transportistas llegaron a un acuerdo sobre un conjunto de compromisos para mitigar los posibles efectos desfavorables para la competencia en los mercados de Europa y de fuera de Europa. Entre esos compromisos figuraban la cesión de 47 pares de turnos de aterrizaje y despegue, una "congelación de frecuencia" (acuerdo de abstenerse de aumentar la frecuencia en las rutas afectadas para dar a nuevos participantes posibilidades equitativas de establecerse) y seguridades por parte de los gobiernos de los Países Bajos y Francia de que otorgarían derechos de tráfico a otros transportistas que desearan hacer escala en Amsterdam o París. Sobre la base en parte de las condiciones exigidas por la Comisión de las CE, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos no trató de prohibir la fusión.

Fuente: Comisión de las CE (2004a) y McDonald (2004).

Además de las fusiones, a veces se puede lograr mayor eficiencia mediante alianzas estratégicas o acuerdos sobre códigos compartidos. Esos acuerdos pueden consistir en poco más que el que una línea aérea permita a otra vender asientos en sus aviones en una ruta en la que no puede competir directamente (esencialmente, un acuerdo entre líneas). También pueden entrañar una integración mucho más amplia en materia de comercialización y operaciones, con inclusión de decisiones conjuntas sobre tarifas, capacidad y horarios.

El trato de los acuerdos sobre códigos compartidos en la legislación en materia de competencia entraña los mismos principios que el de las fusiones de líneas aéreas. Como dice Bingaman (1996):

“Para las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación antimonopolio los acuerdos sobre códigos compartidos son simplemente formas de integración empresarial situadas en algún punto entre la fusión directa y los tradicionales acuerdos neutrales entre líneas aéreas. Al igual que en el caso de las fusiones y adquisiciones, ...el sistema de códigos compartidos tiene el potencial de ser muy favorable a la competencia: puede crear nuevo servicio, mejorar el existente, reducir los costos y aumentar la eficiencia, todo ello en beneficio del público que viaja. Ahora bien, el sistema de códigos compartidos puede también encubrir acuerdos contrarios a la competencia entre competidores reales o potenciales para asignar mercados, limitar la capacidad, elevar las tarifas, o excluir a rivales de los mercados, todo ello en perjuicio en definitiva de los consumidores. La capacidad de distinguir estos últimos acuerdos de los primeros es de importancia crucial para los encargados de la formulación de políticas en la esfera de la aviación y las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación antimonopolio.”

En circunstancias en que una alianza no entraña eficiencias tangibles ni servicios conjuntos que no se suministrarían en otro caso, sus efectos pueden ser análogos a los de un cártel (es decir, un mero acuerdo de fijación de precios o reparto del mercado), en cuyo caso puede ser apropiado prohibirla por completo.³⁴

En resumen, las autoridades en materia de competencia evalúan normalmente las fusiones y los acuerdos conexos, como los de códigos compartidos o alianzas estratégicas, caso por caso o aplicando la “regla del sentido común”. Con arreglo a ese procedimiento, los acuerdos se consideran normalmente aceptables en la medida en que aporten mayor eficiencia o nuevos servicios de los que en otro caso no dispondrían los consumidores. Por otro lado, cuando esos acuerdos reducen o eliminan la competencia entre transportistas que atienden los mismos mercados, las autoridades competentes pueden exigir concesiones para mitigar los efectos desfavorables para la competencia o incluso tratar de prohibir por completo el acuerdo.

b) Implicaciones para la política en materia de competencia de los acuerdos bilaterales sobre servicios de transporte aéreo y la inmunidad antimonopolio para la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), las alianzas estratégicas individuales y los acuerdos sobre códigos compartidos

Como se ha indicado en la sección 4 *supra*, los acuerdos bilaterales sobre servicios de transporte aéreo son un factor importante que afecta a las condiciones de competencia en el sector del transporte aéreo en general. Esos acuerdos pueden tener también implicaciones específicas para la aplicación de la legislación en materia de competencia. En particular, cuando esos acuerdos limiten la posibilidad de entrada en rutas internacionales de pares de ciudades de transportistas que no hayan atendido esas rutas anteriormente, aumentarán la probabilidad de que se vean con recelo las fusiones o alianzas estratégicas entre empresas que atiendan ya esas rutas (puesto que reducirán o eliminarán la posibilidad de que entradas competitivas impidan cualquier intento por parte de las empresas parte en la fusión de ejercer poder de mercado). Por otro lado, cuando los acuerdos bilaterales se atienen al principio de libertad del espacio aéreo y se prevé en ellos que se compartan los derechos de aterrizaje y despegue para facilitar nuevas entradas, pueden contribuir a mitigar las preocupaciones en cuanto a los posibles efectos contrarios a la competencia de las fusiones o alianzas (Bingaman, 1996 y Nannes, 1999). Ello ilustra la interacción entre la necesidad y el alcance de la intervención en el marco de la legislación en materia de competencia y el grado de competencia proporcionado por el marco normativo aplicable. En el recuadro 5 se da un ejemplo de la interacción de los acuerdos bilaterales sobre transporte aéreo y la aplicación de la legislación en materia de competencia.

³⁴ En lo que respecta a la distinción entre los cárteles “puros” de fijación de precios y los acuerdos de cooperación potencialmente benignos entre empresas, véase Bork (1978), capítulo 13.

Recuadro 5: Interacción de los acuerdos bilaterales sobre servicios de transporte aéreo y la aplicación de la legislación en materia de competencia: alianza British Airways/American Airlines

En enero de 1997, British Airways y American Airlines solicitaron al Departamento de Transporte de los Estados Unidos autorización para constituir una nueva e importante alianza que entrañaba un gran número de vuelos en código compartido y la coordinación de los servicios de transporte de carga y de pasajeros entre Europa y los Estados Unidos. La alianza en proyecto fue objeto de audiencias por parte del Departamento de Transporte, con la contribución del Departamento de Justicia. Una cuestión de crucial importancia en el examen era cuántos turnos de despegue/aterrizaje y servicios conexos tendrían que ponerse a disposición de nuevos participantes. El Departamento de Justicia adoptó la posición de que el Departamento de Transporte podría llegar a la conclusión de que la alianza redundaba en interés público si quedaban disponibles turnos y servicios de escala suficientes para permitir 24 viajes de ida y vuelta diarios de otros transportistas (no partes en la alianza). El procedimiento del Departamento de Transporte se suspendió en el otoño de 1998 cuando se determinó que el Reino Unido no estaba preparado para debatir propuestas sobre un acuerdo de libertad del espacio aéreo.

En un segundo procedimiento, a finales de 2001, el Departamento de Justicia instó al Departamento de Transporte a imponer diversas enajenaciones y otras condiciones a la alianza entre líneas aéreas en proyecto con el fin de proteger a los consumidores. Al mismo tiempo, el Departamento pidió la sustitución de un tratado restrictivo sobre servicios de transporte aéreo ya existente entre los Estados Unidos y el Reino Unido por un acuerdo sobre libertad del espacio aéreo que suprimiera las restricciones gubernamentales a la entrada y la fijación de precios, si bien haciendo también hincapié en la necesidad de liberalizar las asignaciones de turnos de aterrizaje. En respuesta a una decisión ulterior del Departamento de Transporte, las dos líneas aéreas abandonaron su proyecto. Aunque se abandonaron los planes de ampliar la alianza, posteriormente las dos líneas aéreas han concertado acuerdos limitados de código compartido (que no incluyen los servicios trasatlánticos a Londres) y continúan participando juntos en la alianza "Oneworld".

Esos hechos ilustran los efectos interrelacionados de las actividades de aplicación de la legislación en materia de competencia y de defensa de la competencia en un entorno desreglamentado, además de la importancia potencial de los acuerdos de apertura de los mercados.

Fuente: Nannes (1999), US Department of Justice (2001), Monti (2003) y British Airways (2004)..

Otro factor de complicación en el análisis de fusiones, acuerdos sobre códigos compartidos y acuerdos similares en la industria de las líneas aéreas, desde la perspectiva de las autoridades en materia de competencia, se refiere a la función de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) y las exenciones conexas de las leyes nacionales sobre competencia tanto para las conferencias de tarifas de la IATA como para los acuerdos individuales sobre códigos compartidos. En Bingaman (1996) se examinan las consecuencias de la inmunidad de la IATA para la aplicación de la legislación en materia de competencia:

"Con arreglo a las Directrices sobre Fusiones [Estados Unidos], examinamos la medida en que un acuerdo de fusión o empresa conjunta aumentará la probabilidad de que las empresas que permanezcan en el mercado puedan coordinar mejor su comportamiento de manera que perjudique a los consumidores... las conferencias de tarifas de la IATA... hacen que sea fácil (y legal) que los transportistas miembros convengan expresamente precios en los mercados en que compiten. Así pues, la presencia de la coordinación de tarifas de la IATA en los mercados afectados puede inducir al Departamento a impugnar los códigos compartidos entre competidores horizontales en situaciones en las que en otro caso no lo haría. Por otra parte, si un acuerdo sobre códigos compartidos en proyecto tiene efectos tanto favorables como desfavorables para la competencia, el Departamento considera, en el marco de su análisis global de tales efectos, si es necesario seguir siendo miembro

de la IATA para lograr beneficios y si la retirada de dicha Organización reduciría cualquier daño. En particular, evaluamos si una alianza sobre códigos compartidos en la que se establecieran las tarifas independientemente de la IATA constituiría un medio alternativo menos desfavorable para la competencia por el que pudieran lograrse los beneficios de la alianza.”

En 2004, la Dirección General de Competencia de la Comisión de las CE emprendió una consulta pública sobre las consecuencias de la continuación de la exención de las conferencias de tarifas y turnos de la IATA. El proceso de consultas generó numerosas contribuciones de la industria y de grupos de consumidores. Aún no se han anunciado los resultados de dichas consultas (véase Comisión de las CE, 2004b y, con respecto a antecedentes, Stragier, 2002). Posteriormente, la DG de Competencia ha publicado un documento de debate en el que menciona los efectos “potencialmente muy restrictivos” de las Conferencias Tarifarias de la IATA, al tiempo que da a entender que las ventajas potenciales de las Conferencias para el consumidor son limitadas (Comisión de las CE 2005a).

En relación con las exenciones antimonopolio para los acuerdos sobre códigos compartidos, se plantea la cuestión de por qué se necesita una exención para acuerdos que realmente proporcionen mejores servicios o menores precios a los consumidores, dado que las autoridades en materia de competencia reconocen el potencial de esos acuerdos de tener efectos favorables para la competencia y tratan de impugnar únicamente los que son perjudiciales para los consumidores. A este respecto, Bingaman (1996) dice lo siguiente:

“No es necesario que las partes en acuerdos sobre códigos compartidos reciban inmunidad antimonopolio para un acuerdo que no infrinja las leyes antimonopolio; y una conducta que infrinja dichas leyes no debe permitirse, ni mucho menos gozar de inmunidad. Desde nuestra perspectiva, [el Departamento de Justicia] seguirá examinando todos los acuerdos sobre códigos compartidos, incluidos aquellos en los que las partes intenten obtener inmunidad, y tratará de impedir que se apliquen acuerdos con efectos desfavorables para la competencia.”

c) Cuestiones relativas a la posibilidad de colusión en este sector, incluso mediante la publicación electrónica de tarifas y medios conexos

Un medio fundamental por el que puede malograrse la competencia en cualquier industria es el de un cártel (es decir, un acuerdo de fijación de precios o reparto del mercado). En los 15 últimos años han salido a la superficie amplios indicios de que en muchas industrias operan cárteles. Además, el ámbito de sus operaciones es a menudo internacional o incluso mundial. La presencia de cárteles impone grandes costos a todas las economías afectadas, especialmente a las economías en desarrollo que carecen de instrumentos efectivos para hacerles frente.³⁵

En el caso del sector de las líneas aéreas, la colusión o coordinación de precios se ha visto facilitada a veces por sistemas electrónicos de información sobre tarifas. Esos sistemas proporcionan información al minuto sobre las tarifas aplicadas por transportistas competidores en rutas particulares. Si bien es evidente que esto puede servir para fines importantes relacionados con la eficiencia, puede también facilitar la coordinación de los precios al dar información instantánea sobre las respuestas de los competidores a los cambios de las tarifas (con inclusión tanto de igualación de las tarifas como de desviación de un precio de cártel convenido). Como puede verse en el recuadro 6, tanto en los Estados Unidos como en el Brasil ha causado preocupación la utilización de sistemas electrónicos de tarifas (concretamente, los sistemas operados por la Airline Tariff Publishing Co.) para facilitar la fijación de precios.

³⁵ En un estudio preparado para el Banco Mundial, Levenstein y Suslow (2001) llegan a la conclusión de que en un solo año cárteles conocidos que operaban en las industrias representaron 81.000 millones de dólares en importaciones de países en desarrollo. Por otra parte, la presencia de cárteles aumentaba el precio de esas importaciones de un 20 a un 30 por ciento por encima de niveles competitivos. Los cárteles internacionales parecen ser especialmente frecuentes en el sector agroalimentario y en relación con productos que constituyen insumos industriales. Esos cárteles imponen anualmente una carga de muchos miles de millones de dólares a los países en desarrollo, véase Evenett (2003).

Recuadro 6: Alegaciones de fijación de precios por líneas aéreas en los Estados Unidos y el Brasil: función de los sistemas automatizados de información sobre tarifas

En diciembre de 1992 el Departamento de Justicia de los Estados Unidos incoó un procedimiento contra ocho de las principales líneas aéreas de los Estados Unidos y la Airline Tariff Publishing Company (ATP) por fijación de precios y utilización de la ATP -sistema de intercambio de información sobre tarifas propiedad conjunta de las líneas aéreas- de manera que facilitaba la colusión. Se alegaron dos causas concretas de la acción emprendida. En primer lugar, se adujo que las líneas aéreas demandadas habían realizado unas con otras diversas combinaciones y confabulaciones, con inclusión de acuerdos, entendimientos y acciones concertadas para aumentar las tarifas, eliminar las tarifas reducidas, y establecer restricciones de las tarifas con respecto a los billetes comprados para viajes aéreos nacionales. Concretamente, se alegó que el sistema automatizado de intercambio de información sobre tarifas de la ATP se había utilizado para: i) intercambiar propuestas y negociar cambios de las tarifas; ii) pactar modificaciones de las tarifas en determinados mercados a cambio de modificaciones de las tarifas en otros mercados; y iii) intercambiar seguridades mutuas en cuanto al nivel, alcance y momento de los cambios de las tarifas. En segundo lugar, se alegó que las líneas aéreas demandadas y la ATP se habían confabulado y habían llegado a un acuerdo para utilizar el sistema de manera que facilitara innecesariamente una interacción coordinada entre ellas para: i) establecer una comunicación más efectiva unas con otras con respecto a futuros aumentos de tarifas, restricciones y eliminación de tarifas reducidas; ii) establecer vinculaciones entre los cambios de tarifas en proyecto en uno o más mercados de pares de ciudades y los cambios en otros mercados; iii) vigilar mutuamente los cambios, incluidos los relativos a tarifas no disponibles para la venta, y iv) reducir la incertidumbre sobre las intenciones de unas y otras en materia de fijación de precios. El caso se resolvió mediante una sentencia convenida negociada con las partes en la que se exigía que las líneas demandadas establecieran un programa de cumplimiento de medidas contra la colusión y restringieran su capacidad de comunicarse los cambios de tarifas en proyecto mediante la ATP por un período de 10 años.

Según Owen (2003), años más tarde surgieron en el Brasil preocupaciones similares, posiblemente en relación con la publicación electrónica de tarifas y formas más tradicionales de colusión. En agosto de 2003 los presidentes de cuatro importantes líneas aéreas del Brasil se reunieron en un hotel. Cinco días después de la reunión, las tarifas aplicadas por las cuatro líneas aéreas a los vuelos entre los aeropuertos centrales de Río de Janeiro y Sao Paulo aumentaron un 10 por ciento. Posteriormente, las líneas aéreas adujeron que no cabía atribuir el aumento de los precios a una colusión real sino a la "igualación de precios" independiente facilitada por la información electrónica sobre tarifas.

Fuente: McDonald (2004) y Owen (2003).

Lo anteriormente expuesto no significa, sin embargo, negar que los sistemas electrónicos de tarifas puedan proporcionar mayor eficiencia y beneficios para los consumidores. En un caso más reciente el Departamento de Justicia de los Estados Unidos analizó la cuestión de si era probable que las prácticas de Orbitz, sitio Web de viajes propiedad de cinco importantes líneas aéreas nacionales, facilitarían la coordinación de precios. Tenía especial interés una cláusula de la "nación más favorecida" (NMF) que exigía que los propietarios y los asociados de vuelos chárter de Orbitz incluyeran en él las tarifas públicamente disponibles que los transportistas enumeraran en sus propios sitios Web o en otros sitios de viajes en línea. El Departamento de Justicia llegó a la conclusión de que esa cláusula no tenía por efecto un aumento de las tarifas ni creaba dominio del mercado para Orbitz (McDonald, 2004).

d) Trato de la conducta predatoria y las prácticas de exclusión en el sector de las líneas aéreas

Otro aspecto importante de la aplicación de las políticas y normas en materia de competencia en el sector del transporte aéreo es el trato de prácticas predatorias o de exclusión (es decir, prácticas mediante las cuales las

empresas puedan tratar de excluir a posibles rivales de los mercados). Son las prácticas que pueden emplear las empresas establecidas para hacer salir del mercado a empresas competidoras o (tal vez con mayor frecuencia) para impedir la entrada de nuevos competidores. Esas prácticas pueden incluir reducciones selectivas de los precios, expansiones específicas de la capacidad, el ejercicio de control sobre el acceso a infraestructura necesaria (por ejemplo, en el caso de las líneas aéreas, turnos de despegue y aterrizaje, servicios de atención al público, etc.) y otras medidas.

En términos generales, las autoridades en materia de competencia abordan las acusaciones de conducta predatoria con cierto escepticismo. Ello refleja la opinión muy extendida, apoyada por estudios documentados en la materia, de que las estrategias predatorias son costosas de aplicar e inciertas en cuanto a su rendimiento (para desarrollar esta perspectiva básica, véase Easterbrook (1981) y las referencias citadas en dicho trabajo). Más concretamente, la experiencia y los estudios pertinentes ponen de relieve que no es probable que los esfuerzos encaminados a excluir de un mercado a competidores ya existentes o potenciales mediante la reducción de los precios o la expansión de la capacidad resulten estrategias que eleven al máximo los beneficios de las empresas que las aplican si no existen obstáculos que impidan que después entren (o vuelvan a entrar) competidores cuando la empresa presuntamente predatoria acabe por elevar sus precios por encima de niveles competitivos (como tendrá que hacerlo finalmente para resarcirse de las pérdidas incurridas durante el período en que haya aplicado las prácticas predatorias). En algunas jurisdicciones ello ha dado lugar a la adopción de enfoques jurídicos de la evaluación de conductas presuntamente predatorias que hacen hincapié en la identificación de esos obstáculos y la viabilidad del resarcimiento de las pérdidas como condición necesaria para la constatación de la existencia de prácticas predatorias (véase, por ejemplo, la importante decisión de los Estados Unidos sobre esta cuestión en el caso *Brooke Group Ltd. v. Brown and Williamson Tobacco Corp.*, 509 U.S. 209, 113 S. Ct. 2578 (1993)).

No obstante, en enfoques modernos de la aplicación de la legislación en materia de competencia se reconoce por lo menos la posibilidad de que las prácticas predatorias puedan ser en algunas circunstancias una estrategia viable para las empresas establecidas. Ello se basa en parte en la opinión de que la "reputación de conducta predatoria" puede constituir en sí misma el obstáculo necesario a la entrada con posterioridad a las prácticas predatorias, por lo menos en algunos casos (Milgrom y Roberts, 1982). A este respecto, Nannes (1999) aduce que el sector de las líneas aéreas puede ser más susceptible de lo habitual a conductas predatorias con éxito:

"El sector de las líneas aéreas muestra ciertas características que hacen que la teoría predatoria pueda ser más que meramente "plausible". En primer lugar, los transportistas de los centros dominan los mercados de esos centros, como demuestran las cuotas de mercado. En segundo lugar, parecen estar en condiciones de aplicar tarifas elevadas, como demuestran los aumentos de precios en los centros. En tercer lugar, pueden responder fácilmente a la entrada de transportistas incipientes aumentando la capacidad y reduciendo las tarifas en los mercados afectados prácticamente de la noche a la mañana. En cuarto lugar, tienen un incentivo para actuar antes de que los transportistas incipientes logren una posición firme en el centro: es evidente que es más fácil hacer salir a un transportista del mercado antes de que se afiance en él. En quinto lugar, es probable que un transportista incipiente tenga un capital limitado y sea, por tanto, vulnerable a las prácticas predatorias... En sexto lugar, un transportista que opere en centros y que "defienda su terreno" de la intrusión de un transportista incipiente en unos cuantos mercados puede crearse una "reputación de conducta predatoria" que disuada a los transportistas incipientes de entrar en sus muchos otros mercados de centros; ello puede alterar considerablemente el cálculo de los costos y beneficios de la conducta predatoria de una manera que no es característica en muchos otros sectores. En resumen, la "situación de resarcimiento" no es en modo alguno poco plausible."

No todos los observadores comparten la opinión de que el sector de las líneas aéreas sea especialmente susceptible a la fijación de precios predatorios (véase, en cuanto a perspectivas escépticas, Bamberger y Carlton, 1999 y Lall, 2005). Sin embargo, en los últimos años ha sido objeto de repetidas acusaciones de conducta predatoria, y la posibilidad de esa conducta se ha considerado en general un problema digno de atención en ese sector (Nannes, 1999; Fones, 1997; Ross y Stanbury, 2001 y Stragier, 2002).

No obstante, conviene señalar que siguen siendo raros los casos demostrados de conducta predatoria con éxito. En los Estados Unidos, el Tribunal de Apelación del Décimo Circuito apoyó la concesión por un tribunal

de distrito de juicio sumario para el demandado en un importante caso de acusación de conducta predatoria contra American Airlines (*U.S.v. AMR Corp.*, 335 F.3d 1109 (10th Cir. 2003)). Recientemente se resolvieron en el Canadá las alegaciones de que Air Canada había realizado actos predatorios contra dos transportistas incipientes de bajo costo (WestJet y CanJet) en 2000 y 2001 (véase el recuadro 7).

Los programas (de fidelidad) para clientes frecuentes de líneas aéreas, introducidos en los Estados Unidos a principios del decenio de 1980 y adoptados por la mayoría de los transportistas que suministraban servicios transcontinentales en el decenio de 1990, plantean un conjunto diferente de problemas comprendidos en la amplia categoría de prácticas (potenciales) de exclusión.³⁶ Aunque son populares entre los consumidores (especialmente los que realizan viajes de negocios), esos programas plantean problemas potenciales desde el punto de vista de la competencia y la eficiencia económica. En términos de economía teórica, esos programas aprovechan un problema “principal agente” resultante del hecho de que, especialmente en el caso de los viajes de negocios, las tarifas y los horarios los eligen frecuentemente partes que no son las encargadas del pago (Levine, 1987). Crean ventajas estratégicas para líneas aéreas grandes o alianzas entre empresas, ya que el valor de los beneficios generados a viajeros individuales se ve acrecentado por la gama de mercados atendidos. Reducen también la amenaza de posible competencia, al aumentar los costos para los viajeros (en términos de beneficios sacrificados) de cambiar a otros transportistas (Borenstein, 1992). Como reflejo de tales preocupaciones, la autoridad sueca en materia de competencia ha condenado la utilización de un programa para viajeros frecuentes en el transporte aéreo nacional sueco (Arhel, 2004).

Recuadro 7: Alegaciones de conducta predatoria en los mercados de líneas aéreas canadienses

En marzo de 2001 el Comisario de Competencia del Canadá presentó una solicitud en el Tribunal de Competencia en la que se pedía una orden que prohibiera a Air Canada operar vuelos en determinadas rutas de la región oriental del Canadá a precios que no cubrían sus costos evitables. Por motivos de conveniencia, se dividió el caso en dos partes. En la primera etapa se trató de la aplicación de una “prueba de costos evitables” en tales casos. En la segunda etapa se hubiera determinado si Air Canada había tenido realmente una conducta culpable con arreglo al artículo 79 de la Ley de Competencia del Canadá, relativo al abuso de posición dominante.

En junio de 2003 el Tribunal pronunció su decisión con respecto a la primera etapa. La Oficina de Competencia, que apoya al Comisario, indicó que consideraba que los principios establecidos en la decisión serían pertinentes en futuros casos de carácter similar. No obstante, habida cuenta del paso del tiempo y de los importantes cambios que se habían producido en el sector, el Comisario decidió que no redundaría en interés público proseguir la segunda etapa del caso.

Fuente: Canadá, Competition Bureau (2004).

Por otra lado, se ha aducido que, según factores tales como las cuotas de mercado y el entorno competitivo más amplio, los programas para viajeros frecuentes pueden mejorar a veces los resultados financieros de los transportistas y permitirles, por tanto, cubrir sus costos fijos sin generar consecuencias desfavorables para la eficiencia y la competencia (Liu y otros, 2000).

³⁶ La función de los acuerdos de incentivos ofrecidos por las líneas aéreas a los agentes de viajes plantea un conjunto de problemas estrechamente relacionado con el de los programas de fidelidad. Para su examen, véase Borenstein (1992) y Ross y Stanbury (2001).

e) Evolución de las políticas nacionales e internacionales por las que se rige el sector del transporte aéreo: contribución potencial de las actividades de defensa de la competencia

Como se ha puesto de relieve en otras partes del presente estudio, la competencia y la eficiencia en el sector del transporte aéreo dependen en gran medida de las políticas nacionales e internacionales por las que se rigen el acceso a los mercados y la inversión extranjera en el sector, además de las estrategias competitivas de las empresas y las consiguientes respuestas de las autoridades en materia de competencia. Aunque, en términos generales, en los dos últimos decenios el sector del transporte aéreo internacional ha evolucionado en favor de una mayor liberalización de la entrada y la fijación de precios, subsisten muchos obstáculos a la competencia, especialmente los incorporados en las políticas nacionales y los acuerdos bilaterales sobre servicios de transporte aéreo que limitan la entrada, la inversión extranjera y los servicios que pueden suministrar los transportistas con sede en el extranjero. Como se ha indicado, se han planteado también cuestiones con respecto a las consecuencias para la competencia y el bienestar de los consumidores de la continuación de la exención de las leyes nacionales en materia de competencia para las conferencias de tarifas de la IATA.

Esas cuestiones van claramente más allá de la función de aplicación de la legislación en materia de competencia, ya que se refieren principalmente a medidas gubernamentales que afectan a la competencia e implican decisiones de los órganos legislativos nacionales y otros órganos encargados de la formulación de políticas. No obstante, las autoridades en materia de competencia pueden tener también una función que desempeñar en relación con esas cuestiones. Esas autoridades aportan a menudo contribuciones valiosas a cuestiones de política más amplias que afectan a la competencia y al funcionamiento eficiente de los mercados mediante sus funciones de defensa. La expresión "funciones de defensa" se refiere a la función de las autoridades en materia de competencia de hacer contribuciones a los procesos de elaboración de políticas públicas, especialmente procesos que puedan afectar al funcionamiento de los mercados, ya sea mediante testimonio ante comités legislativos, intervención en audiencias públicas o procedimientos normativos, preparación de estudios, u otros medios. Se trata de una función arraigada de los organismos de competencia, por lo menos en muchas jurisdicciones (Anderson y Jenny, 2005). De hecho, la reforma de medidas gubernamentales que afectan a la competencia en el sector de las líneas aéreas ha sido un aspecto fundamental de las actividades de defensa de la competencia a nivel nacional, por lo menos en los Estados Unidos y el Canadá (Anderson y otros, 1998). La búsqueda de reformas similares a nivel internacional podría implicar el encargo de estudios y el desarrollo de actividades de defensa encaminadas a promover nuevos cambios favorables a la competencia, a nivel tanto nacional como internacional. La experiencia parece indicar que esa "cooperación para promover la competencia" será de importancia vital para establecer sistemas de transporte aéreo más eficientes a nivel internacional, especialmente en el mundo en desarrollo, como se indicaba al final de la sección anterior.

Para los defensores de la competencia, un centro lógico de atención en relación con el sector del transporte aéreo son las restricciones a la inversión extranjera incorporadas en la legislación pertinente de muchos países. En términos más generales, sin embargo, en un estudio emprendido para un reciente examen oficial de la Ley de Transporte del Canadá y las políticas y reglamentaciones conexas Ross y Stanbury (2001) plantean la cuestión fundamental de si los consumidores están bien atendidos por la actual red de acuerdos bilaterales de servicios de transporte aéreo, a menudo restrictivos, apoyados por el Convenio de Chicago de 1944, que constituye el núcleo del régimen internacional de aviación civil. Ross y Stanbury (2001) dicen:

"El "sistema de Chicago" es un sistema cerrado: el acceso a los mercados internacionales de viajes aéreos lo otorgan únicamente los gobiernos (por lo regular con carácter recíproco) mediante acuerdos bilaterales. No es demasiado exagerado decir que está prohibido todo el comercio internacional de servicios de aviación, excepto el autorizado específicamente en una red de acuerdos bilaterales. El sistema es una absoluta anomalía frente a la rápida liberalización mundial del sistema de comercio. Se basa en las ideas económicas del mercantilismo, que se centran en la protección y promoción de los intereses económicos nacionales."

En un orden de ideas similar, Havel (1997) observa que "existe ...una incompatibilidad sistémica básica entre la idea de Chicago de intercambios diplomáticos de suma cero y un sistema de mercado libre ...".

Evidentemente, las anteriores observaciones trascienden del ámbito de las autoridades en materia de competencia y de la política de competencia *per se*. La cuestión planteada por Ross y Stanbury (2001) es si la comunidad mundial puede hallar un enfoque del gobierno del sector del transporte aéreo internacional de pasajeros mejor que la actual mezcla de acuerdos bilaterales (en muchos casos) restrictivos. Yendo más allá, los mismos Ross y Stanbury (2001) sugieren que "no existe ningún motivo serio por el que el transporte aéreo no deba formar parte de los acuerdos de la OMC". Naturalmente, se trata de una cuestión polifacética que, en todo caso, habría de ser resuelta por los Miembros de la OMC colectivamente (Véase el examen de una cuestión conexas en la sección 6 *infra*). Sin embargo, en la medida en que las autoridades en materia de competencia se ocupan de todas las medidas que obstaculizan el proceso competitivo en perjuicio de los consumidores, pueden tener también una contribución que hacer en la defensa de las reformas en esta esfera.

Aparte de la cuestión de la defensa de la competencia con respecto al marco de políticas del sector del transporte aéreo internacional, hay otra serie de cuestiones en relación con la posibilidad de aumentar la coordinación en la aplicación de las políticas y leyes nacionales en materia de competencia en este y otros sectores. Como se desprende claramente del anterior examen del trato de las fusiones y alianzas estratégicas de líneas aéreas internacionales, en muchos casos en la solución de los problemas relativos a los efectos en la competencia de esos acuerdos estarán implicadas las leyes y las autoridades encargadas de su aplicación de más de una jurisdicción. En esas circunstancias aumentan las posibilidades de conflicto entre los distintos procedimientos de aplicación. Más generalmente, cabe aducir que se necesitan acuerdos de cooperación más amplios, ya sea en la OMC o en otro foro, para abordar los problemas de acción colectiva internacional que plantean los cárteles transnacionales, las fusiones y los abusos de posición dominante en diversos sectores (véase a este respecto Clarke y Evenett, 2003, Birdsall y Lawrence, 1999 y Anderson y Jenny, 2005). Esos acuerdos pueden ser especialmente importantes para proteger los intereses de países en desarrollo más pequeños que son especialmente vulnerables a prácticas anticompetitivas y que no son parte en los actuales acuerdos bilaterales de cooperación que vinculan a las autoridades en materia de competencia de importantes países desarrollados. Por el momento, sin embargo, los Miembros de la OMC se han pronunciado decididamente en contra de la iniciación de negociaciones sobre esta cuestión en la OMC, en el marco de la actual Ronda de negociaciones multilaterales (la Ronda de Doha).³⁷

f) Observaciones finales

Las medidas encaminadas a abordar las prácticas anticompetitivas privadas son una adición importante de los esfuerzos de liberalización de los mercados de servicios de transporte aéreo internacional. Como se expone en la presente sección y en el examen conexas de la pasada experiencia con la desreglamentación del sector de las líneas aéreas nacionales de los Estados Unidos, una amplia experiencia indica que los beneficios potenciales de la liberalización de la entrada en los mercados de líneas aéreas quedarán erosionados si se permite que los transportistas adquieran un poder de mercado injustificado mediante fusiones, empresas conjuntas y alianzas estratégicas, o que se confabulen o emprendan prácticas predatorias u otras prácticas anticompetitivas. La respuesta lógica a ese problema es la aplicación de leyes en materia de competencia administradas por autoridades competentes. Como se indica en esta sección, una eficaz aplicación de la legislación en materia de competencia en este sector no entraña una amplia intervención ni una prohibición general de prácticas -como las fusiones o los códigos compartidos- que pueden, según las circunstancias, generar importantes aumentos de eficiencia y beneficios para los consumidores; más bien requiere un enfoque perspicaz por parte de las autoridades competentes que aborde uniones estructurales o conductas realmente perjudiciales para la competencia, sin obstaculizar acuerdos eficientes entre líneas aéreas, reestructuraciones necesarias o prácticas de fijación de precios y de otro tipo favorables a la competencia. Las autoridades en materia de competencia tienen también una contribución que hacer, mediante sus funciones de defensa, en la promoción de cambios de política más amplios que favorezcan la competencia y la eficiencia en el sector de las líneas aéreas. Es otro aspecto en el que la función de la política de competencia puede contribuir a los objetivos de liberalización del comercio internacional y reforzarlos.

³⁷ Decisión adoptada por el Consejo General de la OMC el 1º de agosto de 2004 (documento WT/L/579, de 2 de agosto de 2004).

6. GOBIERNO DEL SECTOR DEL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

El primer intento de gobierno del transporte aéreo internacional tuvo lugar poco después del primer vuelo de un avión tripulado en 1903. Aunque no se llegó a un acuerdo, ese intento estableció la base para una serie de conferencias adicionales encaminadas a regular el transporte aéreo internacional. El mayor logro en esta esfera fue la satisfactoria conclusión de la Conferencia de Chicago de 1944. El resultado de esa conferencia se conoce con el nombre de Convenio de Chicago y sigue aún en vigor. Ha sentado las bases de cómo regulan los países el tráfico aéreo internacional para lograr sus objetivos nacionales concretos.

Pese a su longevidad, el Convenio de Chicago ha sido objeto de críticas en el sentido de constituir una limitación al desarrollo del transporte aéreo internacional. En opinión de algunos, el sistema establecido en 1944 no era adecuado a la naturaleza evolutiva y cambiante de la industria del transporte aéreo. En 1946 los Estados Unidos y el Reino Unido concluyeron un acuerdo bilateral al que se conoce por el nombre de Bermuda I. Como consecuencia de opiniones en conflicto sobre su contenido, el resultado global fue un acuerdo bilateral prudente que preveía una sustancial intervención gubernamental en el establecimiento de rutas, capacidad y tarifas. El sistema ha evolucionado desde entonces, hasta el punto de que en junio de 2004 se habían firmado más de 3.500 acuerdos bilaterales en los que participaban más de 100 países. Además, en 1995 entró en vigor el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), administrado por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Como consecuencia, actualmente existe una serie de diferentes instrumentos bilaterales, regionales y multilaterales, lo que crea un sistema complejo de gobierno. La finalidad de la presente sección es examinar los diferentes enfoques del acceso a los mercados e identificar un conjunto de problemas con los que se enfrentan los encargados de formular políticas a nivel internacional.

La reglamentación del transporte aéreo internacional ha entrañado tradicionalmente políticas que abarcaban el acceso a los mercados, la fijación de precios y la capacidad. Sin embargo, acuerdos bilaterales recientes han liberalizado muchos aspectos de la fijación de precios y la capacidad, dejando el acceso a los mercados como una de las principales cuestiones aún con un alto grado de reglamentación. En la siguiente subsección se examinan las cuestiones relativas al acceso a los mercados. A continuación se realiza un examen de la tendencia de los países a firmar acuerdos bilaterales y de cómo se trata el transporte aéreo en el AGCS.

a) Acuerdos bilaterales de libertad del espacio aéreo y acuerdos regionales

Como ya se ha indicado, el transporte aéreo internacional se rige por un sistema de acuerdos bilaterales. Ahora bien, en 1992, cuando los Estados Unidos firmaron un acuerdo bilateral con los Países Bajos que contenía disposiciones más liberales que las de los acuerdos bilaterales existentes, se acuñó la expresión "libertad del espacio aéreo". Esa expresión es en gran medida inexacta, ya que refleja el hecho de que los acuerdos son más liberales pero no significa que otorguen acceso vinculante a las partes con respecto a todas las libertades enumeradas en el recuadro 3.

No obstante, comparada con el régimen existente, era evidente que la iniciativa de los Estados Unidos constituía un paso hacia la liberalización, si bien de manera discriminatoria con respecto a terceros países. En 2002 los Estados Unidos habían firmado 59 acuerdos bilaterales de libertad del espacio aéreo. En el cuadro 7 figuran los principios fundamentales de esos acuerdos. Los acuerdos de libertad del espacio aéreo no están limitados a los Estados Unidos, ya que hay una serie de países que han firmado también acuerdos de ese tipo (cuadro 8).

Cuadro 7
Principios fundamentales de libertad del espacio aéreo

Servicios combinados de pasajeros/carga	Servicios exclusivamente de carga
Intercambio completo de los cinco derechos de tráfico básicos (incluida la 5ª libertad)	Iguals disposiciones liberales sobre derechos de tráfico y tarifas (mismo régimen que para los proveedores de servicios combinados)
Libre acceso a los mercados para los transportistas designados (libre determinación de rutas, capacidad y frecuencia)	Servicios auxiliares en tierra favorables a la competencia (manipulación autónoma de la carga, derechos de transporte intermodal, cargas a los usuarios)
Libertad de tarifas y fletes (doble desaprobación si existe amenaza para la competencia)	Trato liberal de los servicios no regulares de carga (se aplica la normativa chárter menos restrictiva de los dos países)

Fuente: OCDE, DSTI/DOT (99), 1º de junio de 1999.

A pesar del avance hacia la liberalización logrado por la aplicación de los acuerdos de libertad del espacio aéreo, existen muchos detractores que alegan que no van lo bastante lejos.³⁸ A esos críticos les preocupa especialmente la ausencia de derechos más allá de la quinta libertad. Mantienen también el concepto de transportistas nacionales, que no suele definirse nunca como transportistas de propiedad extranjera mayoritaria. Los acuerdos pueden describirse también como de "lista positiva": salvo especificación en contrario, no se permite el tráfico internacional.

Los enfoques de la liberalización del transporte aéreo internacional no se han circunscrito a acuerdos bilaterales. Recientemente se ha adoptado una serie de acuerdos regionales, que se enumeran en el cuadro 9, junto con una indicación de la medida en que otorgan la quinta libertad. Un aspecto notable de la información que figura en el cuadro es el número de acuerdos concluidos entre países en desarrollo.

Un interesante complemento de la red actual de enfoques bilaterales y plurilaterales es la adopción por las economías del Foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC) de ocho principios sobre liberalización del transporte aéreo.³⁹ Siete miembros del APEC han ido más lejos y han adoptado un acuerdo regional de libertad del espacio aéreo basado en esos principios (Findlay, 2003).⁴⁰

El programa de relaciones exteriores para el transporte aéreo presentado por la Comisión de las CE en marzo de 2005 iría más allá de los acuerdos de cielos abiertos vigentes, para crear un "espacio aéreo común" con los países vecinos de la UE en el Mediterráneo y a lo largo de sus fronteras orientales, y funcionará con normas comunes en materia de seguridad. Como segundo elemento importante de su programa, la Comisión ha señalado su intención de negociar nuevos e importantes acuerdos para crear un "espacio de cielo abierto" con los Estados Unidos y de liberalizar el comercio de servicios de transporte aéreo con Rusia y China. Asimismo, los acuerdos bilaterales vigentes entre los Estados miembros y los países que no pertenecen a la UE se pondrían en conformidad con la legislación comunitaria (véase Comisión de las CE, 2005b y 2005c).

³⁸ Por ejemplo, la Cámara Internacional de Comercio en su declaración "The need for greater liberalisation of air transport", 7 de diciembre de 2005. (http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/statements/2000/need_for_greater_liberalisation.asp).

³⁹ Puede encontrarse una reseña del enfoque de la liberalización del transporte aéreo adoptado por el APEC en la siguiente dirección: www.icao.int/icao/en/atb/ecp/CaseStudies/ApecConsensus_En.pdf.

⁴⁰ Pueden encontrarse pormenores del acuerdo en la siguiente dirección: <http://www.maliat.govt.nz>.

Cuadro 8
Acuerdos de libertad del espacio aéreo ultimados, 2002

1992	Países Bajos - Estados Unidos	1998	Turkmenistán - Emiratos Árabes Unidos
1995	Austria - Estados Unidos	1998	Emiratos Árabes Unidos - Uganda
1995	Bélgica - Estados Unidos	1998	Uzbekistán - Estados Unidos (7C)
1995	República Checa - Estados Unidos (7C, T)	1999	Argentina - Estados Unidos (7C, FN, SS, T)
1995	Dinamarca - Estados Unidos	1999	Bahrein - Estados Unidos (7C)
1995	Finlandia - Estados Unidos	1999	Chile - Costa Rica (R)
1995	Islandia - Estados Unidos (7C)	1999	República Dominicana - Estados Unidos (7C)
1995	Luxemburgo - Estados Unidos (7C)	1999	Irlanda - Nueva Zelandia (7,8, R)
1995	Noruega - Estados Unidos	1999	Nueva Zelandia - Perú (7C, FE S)
1995	Suecia - Estados Unidos	1999	Nueva Zelandia - Suiza (O, R)
1995	Suiza - Estados Unidos	1999	Pakistán - Estados Unidos (7C)
1996	Alemania - Estados Unidos (7C, FN)	1999	Portugal - Estados Unidos (7C, T)
1996	Jordania - Estados Unidos	1999	Qatar - Estados Unidos (7C)
1997	Aruba - Estados Unidos (7C)	1999	Tanzanía, Rep. Unida de - Estados Unidos (7C T)
1997	Brunei Darussalam - Singapur (S)	1999	Emiratos Árabes Unidos - Estados Unidos (7C)
1997	Brunei Darussalam - Estados Unidos (7C, S)	2000	Australia - Nueva Zelandia (7C, 8, FF, O)
1997	Chile - Estados Unidos (7C, S)	2000	Benin - Estados Unidos (7C)
1997	Costa Rica - Estados Unidos	2000	Burkina Faso - Estados Unidos (7C)
1997	El Salvador - Estados Unidos (7C)	2000	Islas Cook - Nueva Zelandia (O)
1997	Guatemala - Panamá	2000	Gambia - Estados Unidos (7C, T)
1997	Guatemala - Estados Unidos (7C)	2000	Ghana - Estados Unidos (7C, T)
1997	Honduras - Estados Unidos (7C)	2000	Malta - Estados Unidos (7C, T)
1997	Kenya - Países Bajos	2000	Marruecos - Estados Unidos (7C, T)
1997	Malasia - Nueva Zelandia (O, FF)	2000	Namibia - Estados Unidos (T)
1997	Malasia - Estados Unidos (7C, T)	2000	Nueva Zelandia - Samoa (O, S, T)
1997	Antillas Neerlandesas - Estados Unidos (7C)	2000	Nigeria - Estados Unidos (7C, T)
1997	Nueva Zelandia - Singapur (7C, FF, O, S)	2000	Rwanda - Estados Unidos (7C, FN, T)
1997	Nueva Zelandia - Estados Unidos (7C, FN,S)	2000	Senegal - Estados Unidos (7C, SN, T)
1997	Nicaragua - Estados Unidos (7CC)	2000	Eslovaquia - Estados Unidos (7C, T)
1997	Panamá - Estados Unidos (7C)	2000	Sudáfrica - Zimbabwe
1997	Rumanía - Estados Unidos (T)	2000	Turquía - Estados Unidos (T)
1997	Singapur - Estados Unidos (7SC, S)	2001	Islas Cook - Samoa
1997	Taipei Chino - Estados Unidos	2001	Francia - Estados Unidos (7C, FN)
1998	Brunei Darussalam - Nueva Zelandia (7,8,FF, O, S)	2001	Omán - Estados Unidos (7C, T)
1998	Chile - Nueva Zelandia (7C, FF, O, R, S)	2001	Polonia - Estados Unidos (7C, FN, T)
1998	Chile - Panamá	2001	Samoa - Tonga
1998	Dinamarca - Nueva Zelandia (FF)	2001	Sri Lanka - Estados Unidos (M)
1998	Etiopía - Emiratos Árabes Unidos	2002	Cabo Verde - Estados Unidos (7C, FN)
1998	Italia - Estados Unidos	2002	Chile - Perú (T, S)
1998	Nueva Zelandia - Noruega (FF)	2002	Jamaica - Estados Unidos (T)
1998	Nueva Zelandia - Suecia	2002	Nueva Zelandia - Tonga (T, FF, O)
1998	Perú - Estados Unidos (7C, S, T)	2002	Singapur - Emiratos Árabes Unidos (7)
1998	República de Corea - Estados Unidos	2002	Uganda - Estados Unidos (7C, FN)

Nota: 7 indica derechos de séptima libertad para todos los servicios; 7C, 7CC y 7SC indican derechos de séptima libertad para los servicios exclusivamente de carga, los servicios chárter exclusivamente de carga y los servicios regulares exclusivamente de carga; 8 indica derechos de octava libertad para todos los servicios; FF indica un sistema libre de fijación de precios; FN un sistema de tarifas de doble desaprobación sin exigencia de notificación de las tarifas; O una disposición liberal en materia de propiedad; R la existencia de disposiciones menos liberales que las disposiciones comparables contenidas en otros acuerdos de libertad del espacio aéreo; S indica suspensión debido a la entrada en vigor del Acuerdo "Corea" (y en algunos casos su Protocolo); SS indica suspensión por una de las partes; y T la existencia de un anexo o cláusula similar de transición.

Fuente: OACI.

Cuadro 9
Acuerdos regionales con derechos de quinta libertad

Pacto Andino 1991 (5 Estados)	Comunidad del Caribe (CARICOM) 1996 (14 Estados)	Acuerdo de Fortaleza 1997 (6 Estados)	Acuerdo de Banjul 1997 (6 Estados)	Acuerdo CLMV 1998 (4 Estados)	COMESA 1999 (21 Estados)	CAAC 1999 (16 Estados)	MALIAT 2001 (7 Estados)
Quinta: Sí	Quinta: Se intercambiará de modo recíproco y liberal entre los miembros	El tráfico en virtud de la 5ª libertad sólo se permite con el consentimiento de los Estados de que se trate.	Quinta: Sí, sin restricciones cuando no haya operaciones basadas en las 3ª y 4ª libertades, limitada al 20% de la capacidad respecto a las 3ª y 4ª libertades, recíproca en el caso de los transportistas de países no africanos.	Quinta: No hay limitación al tráfico.	Quinta: Sin restricciones cuando no haya operaciones basadas en las 3ª y 4ª libertades. Inicialmente existen limitaciones de capacidad del 30 al 40% a las 3ª y 4ª libertades. Con el tiempo no habrá restricciones.	Quinta: No habrá restricciones para 2005.	Quinta: Sí.

Fuente: OMC, sobre la base de datos de la OACI.

Aparte de la estructura de los acuerdos bilaterales, otro problema es la naturaleza de la discriminación generada por esos acuerdos. Las cuestiones que se plantean en este contexto son similares a las derivadas de la difusión de los acuerdos comerciales regionales: si en la esfera del comercio de servicios de transporte aéreo es más adecuado un acuerdo multilateral o acuerdos bilaterales o regionales discriminatorios (OMC, 2004). Al igual que en el caso de los acuerdos sobre el comercio de mercancías, es muy poco lo que puede concluirse *a priori* en cuanto a las repercusiones en el bienestar de los acuerdos discriminatorios. Los acuerdos de la nueva generación son más liberales, pero no podemos decir si existiría o no un sistema de transporte aéreo más abierto de haberse seguido el enfoque multilateral.

b) Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, OMC

El enfoque bilateral de la reglamentación del transporte aéreo no es excepcional entre los modos de transporte. También el transporte internacional por carretera está organizado principalmente en forma de acuerdos bilaterales de reparto de la carga al 50 por ciento. Los negociadores del AGCS no han excluido el transporte por carretera del ámbito del AGCS. Más bien, los Miembros de la OMC han utilizado simplemente la flexibilidad ofrecida por el AGCS para mantener esos acuerdos como excepciones del principio de la nación más favorecida.⁴¹ No obstante, en el caso de la aviación los Miembros eligieron un camino diferente: decidieron excluir del ámbito de aplicación del AGCS el núcleo del transporte aéreo comercial: los "derechos esenciales" o derechos de tráfico y los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico.

Sin embargo, los Miembros decidieron que el AGCS sería aplicable a las medidas que afectaban a tres servicios pertinentes al transporte aéreo: a) los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves; b) la venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo; y c) los servicios de sistemas de reserva informatizados (SRI). Entre 25 y 45 Miembros iniciales de la OMC -según el servicio y los modos de suministro de que se trate- han contraído compromisos con respecto a esos servicios, y se han enumerado excepciones del trato NMF relativamente numerosas, en particular en la esfera de los sistemas de reserva informatizados (16) y de la venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo (17).⁴² Las adhesiones de nuevos Miembros a la OMC desde 1995 sólo han cambiado marginalmente ese cuadro.

⁴¹ Junto con una ausencia de compromisos sobre el suministro transfronterizo de servicios de transporte por carretera, ya que ese compromiso hubiera abarcado a todos los Miembros de la OMC.

⁴² En OMC (2001) pueden encontrarse más pormenores de los compromisos contraídos por los Miembros en esas esferas.

Además, incluso en el caso de los servicios abarcados por el AGCS, los Miembros han convenido en una cláusula de anterioridad en virtud de la cual ningún compromiso específico u obligación asumidos en virtud del AGCS reducirán ni afectarán las obligaciones resultantes para un Miembro de acuerdos bilaterales o multilaterales vigentes en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. Por otra parte, han convenido en una disposición sobre el agotamiento de las disposiciones en materia de solución de diferencias anteriormente existentes, de manera que únicamente podrá recurrirse al procedimiento de solución de diferencias de la OMC cuando los Miembros de que se trate hayan contraído obligaciones o compromisos específicos y una vez agotados los procedimientos de solución de diferencias previstos en los acuerdos bilaterales y otros acuerdos o convenios multilaterales. Esas dos disposiciones no tienen equivalente en ningún otro sector de servicios. No han sido probadas, puesto que hasta ahora no han surgido casos de solución de diferencias sobre servicios de transporte aéreo. Tampoco han sido esos servicios objeto de debate entre los Miembros desde la entrada en vigor del Acuerdo.

La cuestión de la cobertura de los servicios de transporte aéreo por el AGCS ha sido objeto de muchos debates antagónicos y opiniones divergentes. Los parámetros de esos debates son los siguientes:

- En el párrafo 1 del Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo (que tiene el mismo valor jurídico que el texto del propio AGCS) se estipula que el Anexo “se aplica a las medidas que afecten al comercio de servicios de transporte aéreo, sean o no regulares, y a los servicios auxiliares”. Si bien las “medidas que afecten al comercio de servicios” se han definido ampliamente en subsiguientes casos de solución de diferencias, el “comercio de servicios de transporte aéreo” no está definido, ni lo están tampoco los “servicios auxiliares”.
- En el párrafo 2 del Anexo se estipula que el Acuerdo, incluido su procedimiento de solución de diferencias, no será aplicable a las medidas que afecten: a) a los derechos de tráfico, sea cual fuere la forma en que se hayan otorgado; o b) a los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico. Si bien los derechos de tráfico se definen con amplitud y precisión en el Anexo⁴³, los “servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico” no se han definido en absoluto.

La divergencia de opiniones entre los Miembros sobre los enfoques de la cobertura de los servicios de transporte aéreo por el AGCS surge de su ausencia de definiciones. El problema se complica aún más por no establecerse una clara distinción entre la exclusión general (derechos de tráfico y servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico) y la excepción a esa exclusión (los tres servicios abarcados), así como por la falta de vinculación alguna entre la clasificación del Anexo y la clasificación utilizada generalmente para todos los demás servicios.

Esas incoherencias se reflejan en las listas de compromisos de los Miembros. Un análisis de los compromisos contraídos por los Miembros demuestra que algunos de ellos van más allá de los tres servicios enumerados en el Anexo. Algunos de los servicios regulares aparecen en la parte correspondiente al transporte aéreo de la clasificación no obligatoria utilizada por la mayoría de los Miembros en la mayoría de los sectores: la Clasificación Central de Productos de las Naciones Unidas (CPC) y su versión abreviada contenida en el documento del GATT MTN/GNS/120. Un ejemplo es el arrendamiento con tripulación. Otros compromisos consignados en las listas abarcan servicios no enumerados en la CPC en la división de los servicios de transporte aéreo: por ejemplo, los servicios de escala (servicios auxiliares en relación con todos los medios de transporte), los servicios de transitarios (ibídem), los servicios de almacenamiento (ibídem), los servicios de arrendamiento financieros (servicios financieros), los servicios de arrendamiento sin tripulación (servicios prestados a las empresas), los servicios de franquicia (servicios de distribución) y los servicios de suministro de comidas (servicios de hoteles y restaurantes). En otros casos, los Miembros han excluido de sus compromisos la parte de transporte aéreo de un determinado servicio: por ejemplo, la publicidad aérea de los servicios de publicidad, las escuelas de vuelo de entrenamiento de los servicios de enseñanza de adultos, o los servicios de suministro de comidas por contrato de los servicios de hoteles y restaurantes. Por último, algunos Miembros han considerado necesario enumerar exenciones del trato NMF con respecto a algunos de esos servicios, como los servicios de escala. Hasta la fecha no ha surgido ninguna diferencia en relación con esos compromisos.

⁴³ “Por “derechos de tráfico” se entiende el derecho de los servicios regulares y no regulares de operar y/o transportar pasajeros, carga y correo, mediante remuneración o alquiler, desde, hacia, en o sobre el territorio de un Miembro, con inclusión de los puntos que han de cubrirse, las rutas que han de explotarse, los tipos de tráfico que han de realizarse, la capacidad que ha de facilitarse, las tarifas que han de cobrarse y sus condiciones, y los criterios para la designación de líneas aéreas, entre ellos los de número, propiedad y control.”

El texto del Anexo fue objeto de intensa negociación, especialmente en lo relativo a su ámbito de aplicación. Sólo pudo llegarse a un acuerdo sobre esa cuestión mediante la inclusión de una cláusula de examen contenida en el párrafo 5 del Anexo. En esa cláusula se estipula que “[e]l Consejo del Comercio de Servicios examinará periódicamente, por lo menos cada cinco años, la evolución del sector del transporte aéreo y el funcionamiento del presente Anexo, con miras a considerar la posibilidad de una mayor aplicación del Acuerdo en este sector.”

El primero de esos exámenes tuvo lugar entre septiembre de 2000 y noviembre de 2003, esencialmente durante cuatro sesiones dedicadas a tal fin de las reuniones ordinarias del Consejo del Comercio de Servicios. Los extensos debates en ellas mantenidos⁴⁴ no han conducido a un consenso con respecto a una posible clarificación del actual ámbito de aplicación del Anexo ni con respecto a una posible extensión del ámbito de aplicación del AGCS al sector del transporte aéreo.

Por un lado, varios Miembros sostenían que, como el Anexo sólo excluía a los “servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico”, los servicios no directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico estaban ya incluidos en el ámbito de aplicación del AGCS. Se llamó a esto el concepto de la “zona gris”, según el cual una gama de servicios no estaban comprendidos en ninguno de los tres servicios abarcados explícitamente (servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo y servicios de sistemas de reserva informatizados) ni tampoco lo estaban en los derechos de tráfico ni en los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico.

Al no existir una definición de lo que constituye un “servicio directamente relacionado con el ejercicio de los derechos de tráfico”, esos Miembros sugirieron un criterio funcional: ¿era necesario tener derechos de tráfico para realizar la actividad de que se tratara? A partir de ese criterio, concluyeron que servicios como los de suministro de comidas por contrato, arrendamiento, servicios de escala, servicios de gestión de los aeropuertos y servicios de transitarios en relación con el transporte aéreo no estaban relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico y, por consiguiente, estaban ya abarcados por el AGCS. Por lo tanto, esos Miembros pidieron que se contrajeran compromisos en esferas como las de los servicios de escala y los servicios de gestión de los aeropuertos en el contexto de las negociaciones de Doha.

Por otra parte, algunos de ellos defendieron la extensión del ámbito de aplicación del AGCS a actividades relacionadas con “derechos esenciales” tales como todos los servicios de transporte de carga (con referencia principalmente a la sustantiva labor de la OCDE a ese respecto), los servicios de vuelos chárter y los servicios de transporte aéreo nacionales (considerados como una cuestión de establecimiento en el marco del modo 3 más que en relación con los derechos de tráfico). Sugirieron asimismo basarse en la labor de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) sobre derechos de explotación en materia de sobrevuelo y escala técnica, disposiciones sobre acceso a las instalaciones y los servicios aeroportuarios y de navegación aérea y utilización de los mismos, transferencias de beneficios y movimiento de personal, de manera similar a la manera en que se basaba el Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC en la labor de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Para abordar el problema del trato NMF y los derechos de tráfico, esos Miembros sugirieron enfoques tales como períodos de transición, trato NMF condicional (como en el Acuerdo plurilateral de la OMC sobre Contratación Pública) y acuerdos plurilaterales.

Por otro lado, en el ejercicio de examen muchos otros Miembros invocaron la historia de las negociaciones y sostuvieron que el AGCS solamente era aplicable a los sectores enumerados explícitamente en el párrafo 3 del Anexo. En su opinión, no había espacio para una “zona gris”, ya que los tres sectores abarcados constituían una excepción a la exclusión general de los derechos de tráfico y los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico (“con la salvedad de lo establecido en el párrafo 3 del... Anexo”). Con arreglo a esa opinión, no tenía, pues, sentido aclarar el ámbito de aplicación del Anexo.

⁴⁴ Pueden verse los informes completos de esas cuatro sesiones en los documentos *S/C/M/49*, *S/C/M/50*, *S/C/M/57* y *S/C/M/62*, de 1º de diciembre de 2000, 5 de marzo de 2001, 13 de febrero de 2002 y 17 de octubre de 2002, respectivamente, y la documentación completa facilitada por la Secretaría de la OMC para esas reuniones en los documentos *S/C/W/163* y sus seis adiciones (de fecha, respectivamente, 3 de agosto de 2000, 25 de octubre de 2000, 10 de noviembre de 2000, 13 de agosto de 2001, 15 de agosto de 2001, 13 de agosto de 2001 y 16 de agosto de 2001), así como en los documentos *S/C/W/200* y *S/C/W/200/Add.1*, de 3 de octubre de 2001 y de 28 de febrero de 2002, respectivamente.

Un número aún mayor de Miembros se opuso a toda ampliación del ámbito de aplicación del AGCS basándose en que la razón de ser del actual no había cambiado y en que la liberalización se estaba produciendo de todas formas en el contexto bilateral, regional y plurilateral. Se adujo también que, debido a su universalidad y a las vinculaciones que se establecerían con otros temas de las negociaciones, la liberalización multilateral actuaría como un freno del proceso autónomo de liberalización en curso.⁴⁵ Los Miembros que mantenían esa opinión consideraban también que el foro apropiado para examinar esas cuestiones era la OACI. Añadieron que el AGCS no había tenido efectos visibles en la liberalización en el caso de los tres servicios abarcados, en tanto que se estaba produciendo una liberalización, al margen del AGCS, en el caso de los derechos esenciales. Era una razón más para no ampliar el ámbito de aplicación del AGCS.

La única conclusión convenida de este examen fue decidir “que el segundo examen [daría] comienzo formalmente en la última reunión ordinaria del Consejo del Comercio de Servicios en 2005 [y que esto no prejuzgaría] la interpretación de los Miembros del párrafo 5 [la cláusula de examen] del Anexo.”

7. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El transporte aéreo es un elemento vital y de importancia cada vez mayor del sistema internacional de comercio, tanto por su contribución directa al comercio internacional como por su función de facilitación del comercio internacional de bienes y servicios en otros sectores. El crecimiento del sector en los 30 últimos años ha sido notable, debido en gran medida a las innovaciones tecnológicas en lo que se refiere a capacidad y funcionamiento de las aeronaves, junto con importantes iniciativas de desreglamentación y liberalización.

Durante los últimos decenios la estructura de los servicios de transporte aéreo ha variado de modos interesantes, algunos de los cuales plantean importantes problemas a los países en desarrollo que dependen del transporte aéreo para su comercio. Aparte de la tarea de conseguir servicios de transporte aéreo adecuados a precios competitivos para lograr el desarrollo y crecimiento de sus exportaciones, la evolución estructural del sector en el futuro tal vez plantee retos a los países en desarrollo. La vigilancia y la respuesta a esas tendencias deben constituir un importante elemento en la planificación del desarrollo.

El sector mantiene una constante lucha para definir las condiciones de competencia. Las iniciativas de política han cambiado notablemente el sector con respecto a lo que era hace 30 años. La introducción de la competencia se ha traducido en el aumento de las alianzas por inversión de capital y sin inversión de capital en todo el mundo, una ampliación de la gama de rutas atendidas y la reducción de las tarifas aéreas. El reconocimiento de la conveniencia de la competencia ha dado asimismo lugar a la entrada en el sector de transportistas de bajo costo, con el resultado de que los servicios de transporte aéreo se han extendido a una base más amplia de consumidores. Todos esos cambios se han producido en un marco normativo basado en la insistencia en que la expansión del sector debe tener lugar de manera responsable desde el punto de vista ambiental.

El proceso normativo basado en acuerdos bilaterales, concebido en 1944, está sometido a presión, al tratar de mantener el ritmo de cambio del sector. La respuesta normativa predominante a esa presión ha sido mantener el sistema bilateral, pero suavizar muchas de las disposiciones contenidas en esos acuerdos. Ese proceso ha sido acogido con general satisfacción y proseguirá el debate sobre si el proceso bilateral es o no suficiente para atender las necesidades del sector. Una serie de países han llegado a la conclusión de que la respuesta es negativa y han complementado su red de acuerdos bilaterales con acuerdos plurilaterales. El trato en el marco de la OMC del acceso a los mercados en el sector del transporte aéreo es excepcional. Hasta la fecha, los Miembros de la OMC han excluido en gran medida la cuestión del AGCS, pero siguen tratando de comprender mejor cómo podrían la cooperación y las normas multilaterales servir mejor al sector.

Al igual que en otros sectores, las medidas para abordar las prácticas anticompetitivas privadas son una importante adición a los esfuerzos encaminados a liberalizar el sector del transporte aéreo internacional. La experiencia indica que los beneficios potenciales de la liberalización de la entrada en los mercados de líneas

⁴⁵ Para una reseña detallada del proceso de liberalización, véase principalmente el documento S/C/W/163/Add.3, de 13 de agosto de 2001, y la publicación anual de la OACI “The World of Civil Aviation”.

aéreas (al igual que en otros sectores) se verán erosionados si se permite que los transportistas creen un poder de mercado injustificado mediante fusiones, empresas conjuntas y alianzas estratégicas, o se confabulen o apliquen medidas predatorias u otras medidas contrarias a la competencia. La respuesta apropiada a ese problema es la aplicación de leyes efectivas en materia de competencia o instrumentos similares. Ahora bien, la buena aplicación de la legislación en materia de competencia en este sector no entraña una intervención amplia o una prohibición general de prácticas tales como las fusiones o los códigos compartidos, ya que estas prácticas pueden generar importantes aumentos de la eficiencia y beneficios para los consumidores. Debe adoptarse más bien un enfoque caso por caso, encaminado a impedir uniones estructurales y conductas perjudiciales para la competencia, sin obstaculizar acuerdos entre líneas aéreas eficientes, reestructuraciones necesarias o prácticas de fijación de precios favorables a la competencia. También las autoridades en materia de competencia tienen una contribución que hacer, mediante sus funciones de defensa, en la promoción de cambios de política más amplios que favorezcan la competencia y la eficiencia en el sector de las líneas aéreas.

A pesar de la elasticidad del sector ante las conmociones externas y de su capacidad para reinventarse continuamente, sigue enfrentándose con una serie de problemas de política, incluso para aprovechar plenamente los beneficios que pueden derivarse de la desreglamentación y la liberalización. En el contexto del comercio internacional, ello significa una mayor clarificación de la contribución que puede prestar la cooperación internacional. El actual sistema de acuerdos bilaterales se ha hecho más liberal con el tiempo y se ha complementado con unos cuantos acuerdos regionales. Sigue sin respuesta la cuestión de si el gobierno de los servicios de transporte aéreo internacional podría abordarse con mayor eficiencia a nivel multilateral en vez de mediante una red de acuerdos de alcance más restringido.

BIBLIOGRAFÍA

- Air Transport Action Group (ATAG) (2003) *The contribution of air transport to sustainable development in Africa*, estudio preparado para el ATAG por Oxford Economic Forecasting, Ginebra: ATAG.
- Anderson, R.D. y Jenny, F. (2005) "Competition Policy, Economic Development and the Multilateral Trading System", en Erlinda Medalla, ed., *Competition Policy in East Asia* (PAFTAD: publicación en 2005), capítulo 4.
- Anderson, R.D. y Khosla, S.D. (1995) "Competition Policy as a Dimension of Economic Policy: a Comparative Perspective", *Industry Canada Occasional Paper 7*, mayo, Ottawa.
- Anderson, R.D., Hollander, A., Monteiro, J. y Stanbury, W.T. (1998). "Competition Policy and Regulatory Reform in Canada, 1986-1997", *Review of Industrial Organization* 13 (1-2), abril: 177-204.
- Arhel, P. (2004) "Transparence tarifaire et pratiques restrictives", *Répertoire de droit commercial*.
- Bailey, E. (1981) "Contestability and the Design of Regulatory and Antitrust Policy" *American Economic Review*, 71 (2): 178-83.
- Bamberger, G. y Carlton, D. (1999) "An empirical assessment of predation in the airline industry", manuscrito no publicado.
- Baumol, W.J., Panzar, J.C. y Willig, R.D. (1982) *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- Bingaman, A.K. (1996) *Consolidation and code-sharing: antitrust enforcement in the airline industry*, Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 25 de enero.
- Birdsall, N. y Lawrence, R.Z. (1999) "Deep integration and trade agreements: good for developing countries?", en Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (eds) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Nueva York: Oxford University Press para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Borenstein, S. (1990) "Airline Mergers, Airport Dominance y Market Power", *American Economic Review* 80, 2, mayo: 400-404.
- (1992) "The Evolution of U.S. Airline Competition", *Journal of Economic Perspectives* 6,2, primavera: 45-73.
- Bork, R. H. (1978) *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, Nueva York: Basic Books.
- Bowen, J. y Leinbach, T. (1996), "Development and Liberalisation: The airline industry in ASEAN" en G. Hufbauer y C. Findlay (eds) *Flying High: Liberalising Civil Aviation in the Asia Pacific*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- British Airways (2004) "First Regional BA-AA Codeshares", Comunicado de prensa, 15 de enero.
- Button, K. J. (1990) *Airline Deregulation: An International Perspective*, Londres: David Fulton.
- Canada Transportation Act Review (2001) *Vision and Balance*, Final Report of the Canada Transportation Act Review Panel. Disponible en línea en:
<http://www.reviewcta-examenlrc.gc.ca/english/pages/finalreport.htm>. Acceso 4/3/05.
- Canada, Competition Bureau (2004) *Competition Bureau settles case with Air Canada*, News Release, 29 de octubre.
- Clarke, J. y Evenett, S.J. (2003) "A multilateral framework for competition policy?", en State Secretariat of Economic Affairs y Simon Evenett, *The Singapore Issues and the World Trading System: the Road to Cancun and Beyond*, Berna: State Secretariat for Economic Affairs.
- Comisión Europea (CE) (2004a) Caso N° COMP/M.3280 – Air France/KLM, Bruselas. Puede consultarse en línea en la siguiente dirección: http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/decisions/m3280_en.pdf. Consultado el 04/03/05.
- 2004b) "Concerning the revision and possible prorogation of Commission Regulation 1617/93 on the application of Article 81(3) to certain categories of agreements and concerted practices concerning consultations on passenger tariffs on scheduled air services and slot allocation at airports, Brussels",

DG Competition Consultation Paper. Disponible en línea en: http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/consultation_paper_en.pdf. Acceso 4/3/05.

- (2005a) Sobre la revisión y posible prórroga del Reglamento de la Comisión N° 1617/93 relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 a determinadas categorías de acuerdos y prácticas concertadas que tengan por objeto las consultas relativas a las tarifas de transporte de pasajeros en los servicios aéreos regulares y la asignación de períodos horarios en los aeropuertos, Bruselas: Documento de debate de la DG de Competencia. Puede consultarse en línea en la siguiente dirección: http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/discussion_paper_en.pdf. Consultado el 12/05/05.
- (2005b) 'Desarrollo de la política exterior comunitaria en el sector de la aviación', Bruselas: Comunicación de la Comisión, COM(2005) 79 final, 11 de marzo. – (2005c) '*Air transport: an ambitious external relations agenda*' (Transporte Aéreo: un programa ambicioso para las relaciones exteriores), Bruselas: Comunicado de prensa, IP/05/288, 14 de marzo.

Doove, S., Gabbitas, O., Nguyen-Hong, D. y Owen, J. (2001) *Price Effects of Regulation: International Air Passenger Transport, Telecommunications and Electricity Supply*, Productivity Commission Staff Research Paper, Ausinfo, Canberra.

Douglas, G.W. y Miller, J.C. III (1974) *Economic Regulation of Domestic Air Transport: Theory and Policy*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Dresner, M. y Tretheway, M. (1992) "Modelling and testing the effect of market structure on price: the case of international air transport", *Journal of Transport Economics and Policy* 26, 2: 171-184.

Easterbrook, F.H. (1981) "Predatory Strategies and Counterstrategies", *University of Chicago Law Review* 48.

Economic Council of Canada (1981) *Reforming Regulation*, Ottawa: Supply and Services Canada.

Evenett, S. J. (2003) *Estudio de las cuestiones relativas a un posible marco multilateral sobre política de competencia*, Estudio elaborado por el Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia de la OMC, (Ginebra: OMC, WT/WGTCP/W/228).

Findlay, C. (1985) *The Flying Kangaroo: an endangered species*, Sydney: Allen y Unwin.

- (2003) "Plurilateral agreements on trade in air transport services: The US model", *Journal of Air Transport Management* 9, 211-220.

Fones, R.W. (1997) *Predation in the Airline Industry*, Observaciones previas al American Bar Association Forum on Air and Space Law, 12 de junio.

Forsyth, P. (1998) "The gains from the liberalisation of air transport - a review of reform", *Journal of Transport Economics and Policy* 32, 1: 73-92.

Gillen, D. y Lall, A. (2004) "Competitive Advantage of Low Cost Carriers: Some Implications for Airports", *Journal of Air Transport Management* 10, 1: 41-50.

Goldstein, A. (2001) "Infrastructure Development and Regulatory Reform in Sub-Saharan Africa: The Case of Air Transport", *The World Economy* 24, 2: 221-248.

Gonenc, R. y Nicoletti, G. (2000) "Regulation, market structure and performance in air passenger transportation", *Working Paper* N° 254, ECO/WKP (2000) 27, Economics Department, París: OCDE.

- (2001) "Regulation, market structure and performance in air passenger transportation", *OECD Economic Studies* 32: 11-98, París: OCDE.

Havel, B. (1997) *In Search of Open Skies: Law and Policy for a New Era in International Aviation*, Amsterdam: Kluwer Law.

Hooper, P. (2004) "The Competitive Position of South East Asia's new and evolving airlines", mimeografía, Bangkok: OACI.

Jordan, W.A. (1970) *Airline Regulation in America: Effects and Imperfections*, Baltimore: The Johns Hopkins Press.

- (1972) “Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation”, *Journal of Law and Economics* XV, abril: 151-176.
- (1975) ‘Air Transportation Markets: Definitional Confusion’ *Journal of Law and Economics* (invierno), volúmenes 33-56.
- (1982) *Performance of Regulated Canadian Airlines in Domestic and Transborder Operations*, Ottawa: Consumer and Corporate Affairs Canada.
- (1988) “Problems Stemming from Airline Mergers and Acquisitions”, *Transportation Journal*, verano: 9-30.
- (1997) “Startup Airlines - Safe or Unsafe?” en Proceedings of the 39th Annual Meeting of the Transportation Research Forum (Montreal, Canadá), páginas 377-400.
- (2002) “Adverse Effects of Mergers on Airline Performance - Evidence from Canadian Airlines International, Ltd”, mimeografía.
- (2005) “Airline Entry Following U.S. Deregulation: The Definitive List of Startup Passenger Airlines, 1979-2003”, Documento preparado para su presentación en la Reunión Anual de 2005 del Transportation Research Forum, Washington, D.C., marzo 6-8.

Joskow, A.S., Werden, G.J. y Johnson, R.L. (1994) “Entry, exit and performance in airline markets”, *International Journal of Industrial Organization* 12: 457-471.

Kahn, A.E. (2002) “Airline Deregulation”, *The Concise Library of Economics*, Indianápolis: Liberty Fund, Inc.

Lall, A. (2005) “Predatory pricing; Still a rare occurrence?” en Peter Forsyth, David Gillen, Otto Mayer y Hans-Martin Niemeier (eds), *Competition versus Predation in Aviation Markets: A survey of experience in North-America, Europe and Australia*. Londres: Aldgate Publishing.

Levenstein, M. y Suslow V. (2001) “Private international cartels and their effect on developing countries”, documento de antecedentes para el *Informe sobre el Desarrollo en el Mundo 2001* del Banco Mundial, 9 de enero, disponible en: <http://www.unix.oit.umass.edu/~maggiel/WDR2001.pdf>. Consultado el 27 de abril de 2005.

Levine, M. E. (1987) “Airline Competition in Deregulated Markets: Theory, Firm Strategy, and Public Policy”, *Yale Journal on Regulation* 4: 393-494.

Liu, A., Wall, G. y Westlake J. (2000) “Marketing through frequent flier programmes: the example of China Airlines”, *Tourism Economics* 6, 3: 233-249.

Loy, F. (1996) “US Civil Aviation Policy: Questioning the Conventional Wisdom”, en G. Hufbauer y C. Findlay (eds), *Flying High: Liberalizing Civil Aviation in the Asia Pacific*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.

McDonald, B.J. (2004) *Transportation Update*, Remarks to the ABA Section of Antitrust Law Transportation Industry Committee, Washington, D.C., 31 de marzo.

Micco, A. y Serebrisky, T. (2004), “Infrastructure, competition regimes and transport costs”, World Bank Policy Research Paper N° 3355, Washington, D.C.: Banco Mundial.

Milgrom, P. y Roberts J. (1982) “Predation, Reputation and Entry Deterrence” *Journal of Economic Theory* 27: 280-312.

Milner, C., Morrissey, O. y Rudaheranwa, N. (1998) “Protection, Trade Policy and Transport Costs: Effective Taxation of Ugandan Exporters”, Centre for Research in Economic Development and International Trade (CREDIT) *Research Paper* N° 98/13, CREDIT, Universidad de Nottingham.

Monti, M. (2003) *Recent developments in European air transport law and policy*, Bruselas, Bélgica: European Air Law Association, 15th Annual Conference, 6 de noviembre.

Morrison, S.A. y Winston, C. (1989) “Enhancing the performance of the deregulated air transportation system,” *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, páginas 61-112.

- (1990) “The Dynamics of Airline Pricing and Competition”, *American Economic Review* 80, 2 de mayo: 389-393.

- Nannes, J. M. (1999) *The importance of entry conditions in analyzing airline antitrust issues*, Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 20 de julio.
- Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) (2003) *The World of Civil Aviation 2001-2005*, Montreal: OACI.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (1999) "Regulatory Reform in International Air Cargo Transportation", DSTI/DOT (1999), París: OCDE.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2001). "Air Transport Services", en *Guide to the GATS: An overview of issues for further liberalization of Trade in Services*, Ginebra: OMC.
- (2004) *Informe sobre el comercio mundial*, Ginebra: OMC.
- Oum, T.H. y Yu, C. (1995) "A productivity comparison of the world's major airlines", *Journal of Air Transport Management* 2: 181-195.
- (1998) *Winning Airlines - Productivity and Cost Competitiveness of the World's Major Airlines*, Amsterdam: Kluwer Academic Publishers.
- Owen, B.M. (2003) *Competition Policy in Latin America*, Stanford Law School, John M. Ohlin Program in Law and Economics, *Working Paper* 268, octubre.
- Ross, T.W. y Stanbury, W.T. (2001) *Policy Proposals for Enhancing Competition in Canadian Airline Markets*, Informe preparado para el examen de la Canada Transportation Act.
- Stanbury, W.T. (1989) "Reforming Direct Regulation in Canada" en K.W. Button y Dennis Swann (eds) *The Age of Regulatory Reform* (Oxford: Clarendon Press), páginas 49-78.
- Stigler, G.J. (1971) "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, primavera: 3-21.
- Stragier, J. (2002) *EC Competition Policy in the Aviation Sector: State of Play and Outlook* (Documento preparado para la Conferencia Anual del Guild of European Business Travel Agents (GEPTA), Lisboa, 22 de marzo).
- US Department of Justice (2001) *Justice Department Urges [Department of Transportation] to Impose Conditions on American Airlines/British Airways Alliance* (Comunicado de prensa, 17 de diciembre).
- US Department of Justice y Federal Trade Commission (1997) *Antitrust Guidelines on Horizontal Mergers*, Washington D.C.: Departamento de Justicia.
- Willing, R.D. (1991) "Antitrust Lessons from the Airline Industry: the DOJ Experience", *Antitrust Law Journal* 60, Issue 2.
- Winston, C. (1998) "US Industry Adjustment to Economic Deregulation", *Journal of Economic Perspectives* 12, 3, verano: 89-110.

APÉNDICE - CUADROS

Apéndice Cuadro 1
Participación de los países en el tráfico aéreo internacional, 2003

País o grupo de países (cuyas líneas aéreas efectuaron más de 115 millones de toneladas -kilómetros)	TONELADAS-KILÓMETRO EFECTUADAS (millones) ¹						PASAJEROS-KILÓMETRO TRANSPORTADOS (millones) ¹									
	Operaciones totales			Operaciones internacionales			Operaciones totales			Operaciones internacionales						
	Clasificación en 2003	Estimaciones 2003	Reales 1993	Variación porcentual con respecto a 1993	Clasificación en 2003	Estimaciones 2003	Reales 1993	Variación porcentual con respecto a 1993	Clasificación en 2003	Estimaciones 2003	Reales 1993	Variación porcentual con respecto a 1993				
Estados Unidos	1	128356	89617	43,2	1	42506	29327	44,9	1	1016018	773311	31,4	1	259088	219691	17,9
Alemania	2	21937	10109	117,0	2	21097	9542	13	3	149672	52941	182,7	3	141313	47808	195,6
Reino Unido	3	20687	17387	19,0	3	19940	16970	3	2	166498	124882	33,3	2	157479	119950	31,3
Japón	4	20479	14668	39,6	4	14066	10031	-11	4	144054	106360	35,4	5	70394	53979	30,4
China ²	5	16906	4848	248,7	12	5527	1842	2	5	124591	45000	176,9	17	74346	11171	565,5
RAE de Hong Kong ³		10278				10278		-5		46402				46402		
RAE de Macao ⁴		198				198		-16		1516				1516		
Francia	6	15667	9795	59,9	7	12450	7508	1	6	115571	59919	92,9	4	82866	37940	118,4
República de Corea	7	14036	7246	93,7	5	13293	6717	1	11	63099	34083	85,1	8	55550	28762	93,1
Singapur	8	13062	6826	91,4	6	13062	6826	-8	10	65387	41262	58,5	7	65387	41262	58,5
Países Bajos	9	11382	6512	74,8	8	11374	6507	1	9	69236	38544	79,6	6	69156	38495	79,6
Australia	10	9855	6895	42,9	10	6212	4781	-7	7	86675	57343	51,2	10	49244	36015	36,7
Canadá	11	8854	5151	71,9	13	5446	3355	-15	8	74418	40426	84,1	11	42889	24936	72,0
Estados del Golfo ⁵	12	8068	2023	298,8	9	8052	2017	10	14	50653	14489	249,6	9	50519	14424	250,2
España	13	6100	3025	101,7	16	4272	2168	6	12	57594	27105	112,5	13	38723	18551	108,7
Federación de Rusia	14	6018			23	2513		5	13	53894			20	20478		
Tailandia	15	5871	3167	85,4	11	5564	2941	-6	15	44773	22874	95,7	12	41731	20609	102,5
Malasia	16	5542	2178	154,5	14	5126	1898	4	18	36824	17445	111,1	14	32309	14431	123,9
Brasil	17	5504	4084	34,8	20	2809	2514	-5	16	44045	29555	49,0	21	20234	16866	20,0
Italia	18	5067	4044	25,3	17	3934	3393	2	17	37934	29702	27,7	16	26087	22751	14,7
Luxemburgo	19	4397			15	4397		5	98	548			94	548		
Suiza	20	3657	3007	21,6	18	3641	2977	-2	25	23797	17704	34,4	18	23639	17443	35,5
Escandinavia ⁶	21	3485	2365	47,4	19	2824	1757	0	21	29116	20607	41,3	19	22374	14167	57,9
India	22	3410	1661	105,3	27	2011	1032	12	19	31197	14396	116,7	24	17221	7858	119,2
México	23	3337	1746	91,1	31	1743	811	3	20	29305	18216	60,9	27	13555	8016	69,1
Sudáfrica	24	3137			25	2506		8	23	24873			23	18847		
Nueva Zelandia	25	2945	1823	61,5	21	2581	1622	5	24	23822	14163	68,2	22	19870	12194	62,9

Apéndice Cuadro 1
Participación de los países en el tráfico aéreo internacional, 2003 (continuación)

País o grupo de países (cuyas líneas aéreas efectuaron más de 115 millones de toneladas -kilómetros)	TONELADAS-KILÓMETRO EFECTUADAS (millones) ¹					PASAJEROS-KILÓMETRO TRANSPORTADOS (millones) ¹										
	Operaciones totales		Operaciones internacionales		Variación porcentual con respecto a 1993	Operaciones totales		Operaciones internacionales		Variación porcentual con respecto a 1993						
	Clasificación en 2003	Estimaciones 2003	Reales 1993	Variación porcentual con respecto a 1993		Clasificación en 2003	Estimaciones 2003	Reales 1993	Variación porcentual con respecto a 1993							
Arabia Saudita	26	2739	2415	13,4	26	2014	1816	-1	26	20801	18572	12,0	26	13693	12646	8,3
Irlanda	27	2573	467	451,0	22	2572	463	47	22	27441	4209	552,0	15	27433	4157	559,9
Israel	28	2538	1654	53,4	24	2507	1638	4	32	12495	8747	42,8	29	12157	8581	41,7
Chile	29	2236	1018	119,6	29	1913	844	7	34	12186	4425	175,4	34	9139	2772	229,7
Turquía	30	2065	842	145,2	30	1754	676	-3	28	16396	7519	118,1	28	13317	5669	134,9
Austria	31	1983	669	196,4	28	1971	665	7	29	14558	5629	158,6	25	14440	5595	158,1
Indonesia	32	1861	2416	-23,0	35	1031	1700	-6	27	17979	19846	-9,4	33	9371	12850	-27,1
Filipinas	33	1751	1650	6,1	32	1495	1478	0	30	14183	13085	8,4	31	11753	11295	4,1
Portugal	34	1455	897	62,2	33	1312	778	12	31	13562	7917	71,3	30	12141	6833	77,7
Colombia	35	1432	1014	41,2	38	981	746	13	38	8714	5296	64,5	50	4504	2376	89,6
Pakistán	36	1425	1322	7,8	34	1235	1069	8	35	11755	9898	18,8	32	10059	7533	33,5
Argentina	37	1228	1117	9,9	43	787	780	42	33	12485	9231	35,3	37	7762	6072	27,8
Finlandia	38	1086	662	64,0	37	991	590	7	36	9056	5529	63,8	36	7981	4712	69,4
Qatar ⁵	39	1000	1000		36	1000	1000	-	40	8003	8003		35	8003	8003	
Bélgica	40	961	1003	-4,2	39	961	1003	8	54	3958	6484	-39,0	53	3958	6484	-39,0
Egipto	41	960	606	58,4	40	908	562	-10	39	8055	5277	52,6	38	7481	4786	56,3
Sri Lanka	42	864	436	98,2	41	864	436	11	43	6910	3624	90,7	39	6910	3624	90,7
Irán (Rep. Islámica de)	43	857	519	65,1	60	393	223	19	37	8798	5045	74,4	55	3681	1868	97,1
Viet Nam	44	819	632	25,8	47	602	602	7	42	7227	4054	65,6	42	5300	4054	65,6
Kuwait	45	795	632	25,8	42	795	632	-8	44	6715	4054	65,6	40	6715	4054	65,6
Grecia	46	759	848	-10,5	46	612	755	-19	41	7354	7899	-6,9	41	5881	6964	-15,6
Bangladesh	47	704	278	153,2	44	697	270	3	51	4662	2556	82,4	49	4583	2470	85,5
Mauricio	48	667	334	99,7	45	661	333	0	46	5212	2677	94,7	44	5144	2658	93,5
Polonia	49	608	357	70,3	49	589	351	4	45	5434	3335	62,9	43	5213	3272	59,3
Jordania	50	602	581	3,6	47	602	580	4	52	4498	4004	12,3	51	4498	3993	12,6
Kenya	51	525	191	174,9	50	509	178	14	53	4224	1459	189,5	52	4050	1325	205,7
Marruecos	52	505	449	12,5	53	485	437	-20	50	4776	4395	8,7	48	4584	4264	7,5
Jamaica	53	503	155	224,5	51	503	154	-15	47	5005	1488	236,4	45	5005	1474	239,6
El Salvador	54	487	203	139,9	52	487	203	58	49	4833	1738	178,1	47	4833	1738	178,1
República Checa	55	485	196	147,4	54	483	196	28	48	4938	1900	159,9	46	4923	1897	159,5

Etiopía	56	484	259	86,9	55	474	244	10	58	3573	1717	108,1	58	3460	1571	120,2
Brunei Darussalam	57	472	211	123,7	56	472	211	-5	57	3588	1623	121,1	57	3588	1623	121,1
Uzbekistán	58	424			58	401		1	56	3889			56	3646		
Chipre	59	408	230	77,4	57	408	230	15	55	3935	2175	80,9	54	3935	2179	80,6
Fiji	60	400	126	217,5	59	397	125	9	62	3221	983	227,7	61	3178	964	229,7
Islandia	61	378	219	72,6	61	378	212	-8	63	2998	1968	52,3	62	2998	1905	57,4
Perú	62	344	214	60,7	67	224	143	8	66	2443	1926	26,8	76	1345	1205	11,6
Hungría	63	333	147	126,5	62	333	147	7	60	3397	184	1746,2	59	3397	1484	128,9
Argelia	64	327	296	10,5	65	258	207	3	59	3415	2901	17,7	63	2672	1991	34,2
Trinidad y Tabago	65	276	364	-24,2	63	275	362	-6	64	2671	3232	-17,4	64	2662	3205	-16,9
Túnez	66	261	173	50,9	64	261	172	-2	65	2459	1877	31,0	65	2459	1875	31,1
Libano	67	253	260	-2,7	66	253	260	4	73	1905	1459	30,6	69	1905	1459	30,6
Cuba	68	232	138	68,1	68	219	118	4	71	2029	1321	53,6	68	1939	1069	81,4
Ucrania	69	231			70	211		47	67	2352			67	2115		
Yemen	70	225	124	81,5	69	217	113	26	72	1956	1217	60,7	70	1876	1099	70,7
Kazajistán	71	222			76	76		-40	69	2149			75	1404		
Malta	72	209	117	78,6	71	71	117	-68	68	2174	1250	73,9	66	2174	1250	73,9
Bolivia	73	186	120	55,0	77	77	96	-27	74	1740	1092	59,3	77	1307	843	55,0
Venezuela	73	186	784	-76,3	92	92	589	-38	70	2043	6880	-70,3	86	834	4676	-82,2
Suriname	74	183			72	72		-29	79	1470			74	1469		
República Árabe Siria	75	171			73	73		-56	75	1727			71	1710		
Rumania	76	161	161	0,0	74	74	148	-51	76	1706	1810	-5,7	73	1644	1657	-0,8
Panamá	77	156			74	74		-77	61	3371			60	3371		
Serbia y Montenegro	77	156			78	78		-10	80	1199			79	1061		
Turkmenistán	78	150			86	102		-7	78	1538			81	1005		
Namibia	79	139			79	136		43	85	930			84	904		
Azerbaiyán	80	135			84	111		6	90	751			95	497		
Costa Rica	81	122	189	-35,4	80	120	188	14	77	1674	1432	16,9	72	1654	1425	16,1
Nepal	82	118			82	116		-7	81	1105			78	1084		
Uruguay	82	118			81	118		84	83	1029			80	1029		

¹ Los datos correspondientes a 2003 son estimaciones.

² A efectos de uniformidad, los datos correspondientes a China no comprenden el tráfico de las Regiones Administrativas Especiales de Hong Kong y Macao (RAE de Hong Kong y RAE de Macao) ni el de la provincia china de Taiwán.

³ Tráfico de la Región Administrativa Especial RAE de Hong Kong.

⁴ Tráfico de la Región Administrativa Especial RAE de Macao.

⁵ Cuatro Estados en 2002: Bahrein, Omán, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos. Al final de 2002 Qatar se retiró de Gulf Air, por lo que en 2003 los Estados del Golfo eran Bahrein, Omán y los Emiratos Árabes Unidos.

⁶ Tres Estados: Dinamarca, Noruega y Suecia.

Fuente: OACI.

Apéndice Cuadro 2
Clasificación de las líneas aéreas sobre la base del tráfico de pasajeros, 2003

Clasificación: tráfico de pasajeros	Clasificación: número de pasajeros		Línea aérea	Tamaño de la flota ¹	País	Tráfico de pasajeros (RPK) ²		Asientos disponibles (ASK) ³		Coeficiente de carga		Número de pasajeros	
	2003	2002				Variación porcentual	Millones	Variación porcentual	Millones	Variación porcentual	Millones	Variación porcentual	Variación porcentual
1	2	American Airlines	714	Estados Unidos	193222	-1,4	-4,2	72,8	2,1	88,8	-5,7		
2	3	United Airlines	484	Estados Unidos	168083	-4,6	-8,2	76,5	2,9	66,2	-3,5		
3	1	Delta Air Lines	473	Estados Unidos	158766	-3,3	-5,2	73,4	1,4	104,5	-2,4		
4	6	Northwest Airlines	432	Estados Unidos	110247	-4,9	-5,2	77,3	0,2	51,9	-1,5		
5	12	British Airways	229	Reino Unido	103092	3,0	1,5	73,0	1,0	36,1	-5,0		
6	9	Air France	245	Francia	101644	1,7	2,4	75,6	-0,5	43,7	1,9		
7	11	Continental Airlines	356	Estados Unidos	95259	-0,3	-2,2	75,5	1,4	39,9	-2,8		
8	5	Japan Airlines	-	Japón	93847	-10,4	-5,7	64,3	-3,4	58,2	-4,8		
9	8	Lufthansa Airlines	224	Alemania	90708	2,4	3,5	73,1	-0,8	45,4	3,3		
10	4	Southwest Airlines	399	Estados Unidos	77342	5,6	3,7	66,9	0,8	65,7	4,1		
11	13	Qantas Airways	116	Australia	77225	2,8	-11,4	77,6	-0,7	28,9	6,5		
12	29	Singapore Airlines	86	Singapur	64685	-12,8	-10,4	73,3	-1,2	13,3	-13,4		
13	21	Air Canada	195	Canadá	60962	12,2	-8,4	73,8	-1,5	20,0	-14,5		
14	10	US Airways	280	Estados Unidos	60814	-5,7	-3,6	73,2	2,2	41,3	-12,5		
15	23	KLM	100	Países Bajos	57784	-2,7	-0,9	80,2	0,7	19,0	-2,3		
16	7	All Nippon Airways	177	Japón	55807	-5,6	1,0	63,6	-3,2	48,1	-5,6		
17	25	Thai Airways	83	Tailandia	44396	-4,7	-6,0	69,6	-4,1	17,0	-6,9		
18	43	Cathay Pacific	87	China	42774	-12,8	1,3	72,2	-5,6	10,1	-18,4		
19	14	Iberia Airlines	149	España	42100	4,0	32,2	75,0	1,9	25,6	3,8		
20	42	Emirates	63	Emiratos Árabes Unidos	40110	26,7	0,7	73,4	-3,2	10,4	22,8		
21	17	Korean Air	123	Corea, Rep de	39981	-4,2	2,6	68,1	-3,5	21,7	-1,9		
22	26	Malaysia Airlines	103	Malasia	37659	0,0	3,3	67,6	-1,8	15,4	-5,8		
23	20	America West Airlines	142	Estados Unidos	34283	7,1	-2,3	76,4	2,8	20,1	3,1		
24	24	Air China	129	China	33477	-1,8	4,2	66,0	0,3	18,1	-0,5		
25	16	Alitalia	151	Italia	31626	5,3	6,6	71,6	0,8	22,5	1,2		
26	27	Virgin Atlantic	29	Reino Unido	26931	-0,3	6,3	75,6	-5,0	3,9	1,3		
27	38	Varig	95	Brasil	26546	1,7	-2,3	71,4	2,3	11,0	13,8		
28	19	China Southern Airlines	112	China	26387	-8,8	-7,6	64,6	-0,8	20,5	-4,8		
29	30	Swiss	81	Suiza	25059	6,1	4,4	72,5	1,2	11,2	-9,0		
30	28	China Airlines	58	Taiwán	23734	-11,5	-4,2	69,5	-5,7	7,1	-13,1		
31	27	Alaska Airlines	108	Estados Unidos	23432	10,4	7,5	70,0	1,9	15,0	6,3		

32	36	28	Saudi Arabian Airlines	90	Arabia Saudita	23372	12,3	22,7	62,3	-5,7	14,5	-2,4
33	37	35	ATA	68	Estados Unidos	23118	15,9	20,0	68,0	-2,4	11,2	11,7
34	33	45	Air New Zealand	39	Nueva Zelandia	22691	5,6	2,7	74,4	2,1	9,6	5,7
35	34	-	South African Airways	68	Sudáfrica	22262	4,6	7,4	67,1	-1,8	6,6	3,0
36	31	22	SAS	129	Suecia	21901	-5,6	-2,2	65,7	-2,4	19,3	-11,9
37	32	-	My Travel Airways	30	Reino Unido	21432	-2,1	-0,4	90,1	-1,6	7,9	6,6
38	39	-	Britannia Airways	33	Reino Unido	18739	1,7	2,4	90,3	-0,6	8,0	-0,2
39	65	49	Jet Blue Airways	59	Estados Unidos	18547	68,5	65,4	84,5	1,6	9,0	56,7
40	40	30	China Eastern Airlines	136	China	18269	0,3	7,8	60,6	-4,5	12,2	6,1
41	42	-	Aeroflot	92	Rusia	18203	3,2	1,7	69,4	1,0	5,8	6,4
42	38	-	EVA Air	42	Taiwán	18113	-7,0	-0,6	72,5	-5,0	4,3	-10,1
43	41	50	Austrian Airlines	-	Austria	17965	-0,1	0,1	72,4	-0,2	8,5	-4,1
44	68	18	Easy Jet	84	Reino Unido	17735	92,6	95,2	84,4	-1,1	21,1	85,7
45	44	32	Asiana Airlines	61	Corea del Sur	16798	-3,1	2,2	68,0	-3,7	11,8	-4,5
46	65	15	Ryanair	66	Irlanda	16755	54,6	61,0	74,5	-3,1	23,1	47,0
47	47	-	LTU International Airways	24	Alemania	16700	3,7	4,4	83,4	-2,7	5,6	-1,8
48	43	-	Condor Flugdienst	36	Alemania	16261	-6,6	-6,4	84,4	-0,1	4,8	-14,3
49	45	41	THY Turkish Airlines	52	Turquía	16112	-2,9	-0,1	67,0	-1,9	10,5	1,1
50	46	-	First Choice Airways	33	Reino Unido	15878	-2,6	-2,2	90,0	-0,3	6,3	-2,8

¹ Incluye aeronaves de pasajeros, de carga y de transporte combinado.

² RPK = Pasajeros/kilómetro transportados.

³ ASK = Asientos-kilómetros disponibles.

Fuente: OACI.

Apéndice Cuadro 3
Clasificación de las líneas aéreas sobre la base del tráfico de carga, 2002

Clasificación 2003	Clasificación 2002	Línea aérea	País	Tráfico de carga (RTK)		Número de empleados
				Millones	Variación porcentual	
1	1	American Airlines	Estados Unidos	2909	-0,1	78900
2	2	United Airlines	Estados Unidos	2758	-17,0	63000
3	3	Delta Air Lines	Estados Unidos	2048	-6,1	70000
4	4	Northwest Airlines	Estados Unidos	3189	-1,7	39100
5	6	British Airways	Reino Unido	4461	6,0	51939
6	7	Air France	Francia	5432	-0,2	71654
7	8	Continental Airlines	Estados Unidos	1341	1,1	37680
8	5	Japan Airlines	Japón	4749	-0,9	21197
9	9	Lufthansa Airlines	Alemania	7089	-1,0	34559
10	12	Southwest Airlines	Estados Unidos	206	10,3	32487
11	10	Qantas Airways	Australia	1530	-4,3	34872
12	11	Singapore Airlines	Singapur	6691	-2,1	14010
13	13	Air Canada	Canadá	-	-	29198
14	14	US Airways	Estados Unidos	-	-	31700
15	15	KLM	Países Bajos	4392	4,6	34529
16	16	All Nippon Airways	Japón	1442	8,5	12277
17	18	Thai Airways	Tailandia	1780	0,5	25531
18	17	Cathay Pacific	China	5299	2,3	14673
19	20	Iberia Airlines	España	868	2,1	26202
20	24	Emirates	Emiratos Árabes Unidos	2819	32,5	15173
21	19	Korean Air	Corea, Rep. de	7066	13,2	15352
22	21	Malaysia Airlines	Malasia	2187	5,5	18000
23	23	America West Airlines	Estados Unidos	-	-	12755
24	22	Air China	China	2206	4,2	23000
25	25	Alitalia	Italia	1374	-0,3	20653
26	27	Virgin Atlantic	Reino Unido	1018	13,9	7519
27	29	Varig	Brasil	1057	-10,1	-
28	26	China Southern Airlines	China	1205	16,9	17569
29	30	Swiss	Suiza	1305	21,0	7300
30	28	China Airlines	Taiwán	-	-	9124
31	35	Alaska Airlines	Estados Unidos	77	7,2	10040
32	36	Saudi Arabian Airlines	Arabia Saudita	85	-90,1	-
33	37	ATA	Estados Unidos	-	-	7918
34	33	Air New Zealand	Nueva Zelandia	824	8,3	10165
35	34	South African Airways	Sudáfrica	879	15,4	-
36	31	SAS	Suecia	-	-	9147
37	32	My Travel Airways	Reino Unido	33	-12,8	1522
38	39	Britannia Airways	Reino Unido	-	-100,0	3175
39	65	Jet Blue Airways	Reino Unido	-	-	4704
40	40	China Eastern Airlines	China	1305	27,5	16435
41	42	Aeroflot	Rusia	614	9,1	14714
42	38	EVA Air	Taiwán	4913	19,1	4469
43	41	Austrian Airlines	Austria	465	2,7	7137
44	68	Easy Jet	Reino Unido	-	-	3226
45	44	Asiana Airlines	Corea del Sur	2805	-0,1	6411
46	65	Ryanair	Irlanda	-	-	2288
47	47	LTU International Airways	Alemania	174	58,3	2100
48	43	Condor Flugdienst	Alemania	-	-	-
49	45	THY Turkish Airlines	Turquía	382	-2,6	10239
50	46	First Choice Airways	Reino Unido	11	-17,2	2034

Fuente: OACI.

Apéndice Cuadro 4
Previsión del tráfico mundial por corrientes regionales, 1985-2023

RPKs en miles de millones	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2013	2023	2004-2023 porcentaje anual
África-África	13,5	14,7	14,8	19,4	19,9	21,2	22,5	42,6	63,4	5,3
África-Europa	43,0	47,7	57,2	99,4	96,2	97,2	99,1	182,4	269,3	5,1
África-Oriente Medio	5,2	7,4	6,5	9,8	10,6	13,2	13,9	28,0	41,5	5,6
África-América del Norte	1,2	1,3	2,6	4,4	4,6	4,3	4,4	11,6	17,2	7,1
América Central-América Central	12,8	14,3	18,3	24,0	23,0	23,4	24,8	53,4	95,3	7,0
América Central-Europa	17,9	27,6	44,2	66,4	73,0	69,7	72,5	117,3	177,1	4,6
América Central-América del Norte	43,3	63,7	71,1	93,9	93,5	95,8	100,1	150,5	232,1	4,3
América Central-América del Sur	3,3	3,5	4,3	7,3	7,2	7,1	7,1	15,2	25,6	6,6
China-China	8,4	18,3	56,6	73,6	84,6	97,2	95,3	236,9	452,1	8,1
China-Europa	9,6	16,9	26,6	40,1	40,2	42,6	34,5	94,5	143,1	7,4
China-América del Norte	7,8	13,4	21,6	33,2	36,2	33,2	24,9	56,2	87,8	6,5
China-Nordeste de Asia	6,8	10,9	16,0	19,4	18,4	24,5	20,1	44,3	73,1	6,7
China-Oceanía	3,0	5,8	9,2	12,1	12,4	13,2	10,6	20,4	29,4	5,2
China-Sudeste de Asia	8,1	14,5	23,0	29,3	31,7	36,9	27,7	58,3	90,3	6,1
Región CEI-Región CEI	175,8	224,2	63,4	41,7	46,7	51,9	57,3	89,1	137,4	4,5
Región CEI-Internacional	15,9	24,1	33,9	43,3	43,5	42,7	45,7	99,8	156,6	6,4
Europa-Europa	170,0	258,3	306,8	440,1	449,3	453,8	474,7	733,6	1.061,6	4,1
Europa-Oriente Medio	43,4	41,5	44,9	65,0	59,8	58,6	58,9	116,9	171,9	5,5
Europa-América del Norte	158,6	230,7	278,9	420,0	377,5	349,2	347,5	619,1	903,0	4,9
Europa-Nordeste de Asia	17,0	29,3	46,6	63,6	55,8	53,3	48,3	114,2	175,3	6,7
Europa-América del Sur	12,3	22,3	32,9	53,2	52,1	49,2	49,5	106,3	170,6	6,4
Europa-Sudeste de Asia	26,6	46,4	65,9	95,8	95,9	96,4	95,0	170,9	253,2	5,0
Europa-Sudoeste de Asia	11,9	17,5	20,7	26,2	27,5	27,6	29,5	57,7	94,9	6,0
Oriente Medio-Oriente Medio	17,7	19,5	20,7	27,8	27,1	27,5	29,3	49,3	73,0	4,7
Oriente Medio-América del Norte	5,0	6,6	10,3	16,1	12,0	10,4	9,6	25,8	39,1	7,3
Oriente Medio-Sudeste de Asia	15,1	11,0	20,6	24,0	22,9	24,0	26,4	47,5	70,8	5,1
Oriente Medio-Sudoeste de Asia	14,5	16,6	23,2	29,4	29,9	31,1	33,8	60,1	97,3	5,4
América del Norte-América del Norte	470,6	589,1	670,5	866,9	808,0	791,0	798,9	1.214,4	1.797,0	4,1
América del Norte-Nordeste de Asia	46,9	95,2	121,5	140,2	127,5	121,2	105,4	233,0	364,5	6,4
América del Norte-Oceanía	11,0	19,0	24,1	30,0	27,6	26,5	25,9	39,8	59,8	4,3
América del Norte-América del Sur	14,5	19,6	35,9	47,2	44,8	42,7	37,6	89,2	147,5	7,1
América del Norte-Sudeste de Asia	8,0	15,3	25,9	32,1	29,3	30,5	26,8	55,3	84,9	5,9
Nordeste de Asia-Nordeste de Asia	32,3	50,0	67,4	79,0	80,2	85,0	86,1	152,6	244,7	5,4
Nordeste de Asia-Oceanía	6,1	12,9	31,8	24,1	22,5	24,5	22,8	42,1	62,9	5,2
Nordeste de Asia-Sudeste de Asia	16,0	32,5	44,3	48,5	47,8	54,4	45,7	94,0	150,3	6,1

Apéndice Cuadro 4
Previsión del tráfico mundial por corrientes regionales, 1985-2023 (continuación)

RPKs en miles de millones	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2013	2023	2004-2023 porcentaje anual
Oceania-Oceania	18,6	26,2	42,7	49,2	50,7	50,2	55,5	68,5	93,1	2,6
Oceania-Sudeste de Asia	12,2	24,3	33,1	46,2	47,6	46,6	42,0	74,2	109,1	4,9
América del Sur-América del Sur	29,5	33,8	39,7	53,5	50,8	52,7	47,9	125,2	223,0	8,0
Sudeste de Asia-Sudeste de Asia	17,7	29,9	53,8	53,7	57,0	60,6	59,4	115,5	189,3	6,0
Sudeste de Asia-Sudoeste de Asia	5,7	5,8	8,1	10,9	11,6	12,6	12,5	24,6	42,1	6,2
Sudoeste de Asia-Sudoeste de Asia	10,5	11,6	15,2	16,0	16,6	17,4	17,7	45,2	87,8	8,3
Resto del mundo	6,0	8,2	12,4	18,4	20,1	21,1	21,8	44,7	67,9	5,9
Total mundial	1.573,2	2.181,5	2.567,2	3.394,4	3.293,8	3.292,1	3.268,9	5.820,3	8.925,6	5,2

Fuente: Boeing.