

**CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO:
RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA LIBERALIZACIÓN**

Montreal, 24 - 29 de marzo de 2003

**Cuestión 2 del
orden del día: Examen de aspectos clave de la reglamentación en la liberalización
2.2: Acceso a los mercados**

**EVOLUCIÓN DE LA LIBERALIZACIÓN CON RESPECTO
AL ACCESO A LOS MERCADOS**

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se proporciona información acerca de la evolución que tuvo lugar durante el último decenio en el marco normativo y en el sector aeronáutico principalmente en relación con el acceso a los mercados, y señala a la atención algunas cuestiones normativas que se plantean como consecuencia de esos avances.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 5.1.

REFERENCIAS

Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional (Doc 9587)

Repercusiones de la compartición de códigos entre líneas aéreas (Circular 269)

El mundo de la aviación civil, 2001-2004 (Circular 291)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Desde la última Conferencia mundial de transporte aéreo que tuvo lugar en 1994 (ATConf/4), se han producido novedades importantes en el marco normativo del transporte aéreo y en el sector de las líneas aéreas. Se ha avanzado mucho en la liberalización del marco normativo del transporte aéreo internacional, y un número cada vez mayor de Estados son partes en arreglos que prevén el pleno acceso a los mercados. Al mismo tiempo, el sector de las líneas aéreas ha experimentado una transformación estructural importante mediante alianzas, fusiones y adquisiciones, entre otros arreglos, para enfrentar un entorno cada vez más competitivo. En esta nota se proporciona un breve panorama de las tendencias y evoluciones en el sector aeronáutico y su marco normativo (con excepción de la comercialización, que se examina en la nota WP/20) desde 1994, principalmente en el contexto del acceso a los mercados, así como una actualización de la información que se proporciona en la nota WP/8. También

se señalan a la atención algunas cuestiones normativas que plantean esas evoluciones. Se puede encontrar información más detallada correspondiente al año 2001 en el Capítulo 2 de *El mundo de la aviación civil* (Circular 291).

2. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO

2.1 **Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales.** Si bien la mayoría de los servicios aéreos internacionales se brindan de conformidad con regímenes bilaterales o regionales, el Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales (IASTA), que prevé el intercambio multilateral de derechos de sobrevuelo y aterrizajes sin fines comerciales para los servicios aéreos regulares entre sus Estados contratantes, ha contribuido en gran medida al desarrollo del transporte aéreo internacional. El Acuerdo constituye una piedra angular del multilateralismo en el transporte aéreo. El número de Estados contratantes que son partes en el IASTA aumentó de 99, en 1994, a 119, en febrero de 2003, pero más de un tercio de los Estados contratantes de la OACI, incluidos varios Estados con grandes territorios, siguen estando fuera del Acuerdo. En el Apéndice A de la Resolución A33-19 de la Asamblea, se “insta a los Estados contratantes que aún no forman parte del Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales (IASTA) a que consideren con carácter urgente hacerlo”. Por consiguiente, la Conferencia quizá desee reafirmar la importancia del IASTA para la liberalización y la multilateralización del sistema del transporte aéreo y pedir a los Estados que cumplan con la Resolución de la Asamblea.

2.2 **Liberalización bilateral.** Los acuerdos bilaterales de servicios aéreos siguen constituyendo el enfoque preponderante que utilizan los Estados para ampliar sus servicios de transporte aéreo internacional. Durante el período comprendido entre 1995 y 2002, se informó la concertación de más de 650 acuerdos bilaterales de servicios aéreos (incluidas las enmiendas o memorandos de acuerdo). Más del 70% de esos acuerdos y enmiendas contenían alguna forma de arreglos liberalizados, tales como los derechos de tráfico irestricto (que cubren la tercera, cuarta y, en algunos casos, quinta libertades del aire), la designación múltiple con o sin limitaciones de ruta, la libre determinación de la capacidad, un régimen tarifario de doble desaprobación o basado en el país de origen, y criterios más amplios relativos a la propiedad y control de los transportistas aéreos. A medida que el sector de las líneas aéreas ha ido evolucionando, algunos de los acuerdos bilaterales de servicios aéreos más recientes han incluido disposiciones que abordan nuevos tipos de actividades comerciales; varias de ellas tienen repercusiones en el acceso a los mercados, por ejemplo, los sistemas de reserva por computadora (SRC), la compartición de códigos entre líneas aéreas, el arrendamiento de aeronaves y el transporte intermodal.

2.3 Una evolución notable es el aumento considerable en el número de acuerdos de “cielos abiertos”, que prevén el pleno acceso a los mercados sin restricciones en cuanto a designaciones, derechos de ruta, capacidad, frecuencias, compartición de códigos y tarifas. El primero de esos acuerdos se concertó en 1992 entre los Países Bajos y los Estados Unidos. Desde entonces, se concertaron alrededor de 87 acuerdos de “cielos abiertos”, en los que participaron aproximadamente 70 países. Los Estados Unidos son parte en 59 de esos acuerdos. No sólo los países desarrollados son partes en esos acuerdos sino también un número cada vez mayor de países en desarrollo (alrededor del 60%). Además de los elementos básicos de acceso a los mercados, unos 50 acuerdos también otorgan derechos relativos a la “séptima libertad” para todos los servicios exclusivamente de carga (cuatro acuerdos también otorgan ese derecho para los servicios de pasajeros). En 21 de los acuerdos de “cielos abiertos” concertados por los Estados Unidos, existe un anexo en que se fijan límites o se prevé la introducción gradual de, entre otras cosas, frecuencias, derechos de la quinta libertad, derechos de la séptima libertad para el transporte exclusivamente de carga, la compartición de códigos con terceros países, los servicios chárter y los servicios de escala, algunos de los cuales se aplican únicamente a los transportistas estadounidenses.

2.4 **Liberalización regional y plurilateral.** En algunos acuerdos concertados en los últimos años, se ha procurado liberalizar los servicios de transporte aéreo a escala regional o subregional o entre

un grupo de Estados con enfoques similares. Los acuerdos de liberalización regionales o plurilaterales tienen como objetivo fundamental brindar un mayor acceso a los mercados y mejorar los servicios entre los Estados miembros de que se trate. A los pequeños grupos de Estados similares en cuanto a tamaño y grado de desarrollo les sería más fácil convenir en el acceso a los mercados que a los grupos de Estados más amplios y heterogéneos. Los pequeños grupos también constituirían un entorno en el que se facilitaría la evaluación de las políticas liberalizadas de transporte aéreo.

2.5 Antes de la ATConf/4, había solamente dos acuerdos regionales de ese tipo: la Unión Europea (UE), mercado único que se completó en 1997 con 15 Estados miembros y tres Estados pertenecientes al Espacio Económico Europeo (EEE), a los que se incorporó Suiza en 2002, y que se ampliará con la inclusión de otros 10 Estados de Europa central y oriental en 2004, y el Pacto Andino, integrado por cinco Estados de Sudamérica. Desde 1995, han surgido ocho arreglos más en distintas partes del mundo. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- a) el Acuerdo de servicios aéreos de la Comunidad del Caribe (CARICOM) entre 14 Estados del Caribe (1996);
- b) el Acuerdo de Fortaleza, entre seis Estados de Sudamérica (1997);
- c) el Acuerdo del CLMV, concertado por Camboya, la República Democrática Popular Lao, Myanmar y Viet Nam (1998);
- d) un acuerdo entre 16 Estados de la Comisión Árabe de Aviación Civil (CAAC) en el Oriente Medio y el África septentrional (1998);
- e) el Acuerdo de Banjul, concertado entre seis Estados del África occidental (1997);
- f) un acuerdo entre seis Estados de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) (1999);
- g) un acuerdo entre los 20 Estados del Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA) (1999); y
- h) la Decisión Ministerial de Yamoussoukro II entre 52 Estados africanos (1999).

En siete de esos 10 acuerdos, se prevé la liberalización inmediata o por etapas con miras al pleno acceso a los mercados. Asimismo, existen dos acuerdos para zonas específicas que abarcan la región del triángulo de crecimiento de IMT, integrada por Indonesia, Malasia y Tailandia (1999) y la Zona de crecimiento de la ASEAN Oriental (BIMP-EAGA) integrada por Brunei Darussalam, Indonesia, Malasia y Filipinas (1999). Además, en 2001 se firmó el Acuerdo multilateral sobre la liberalización del transporte aéreo internacional conocido como acuerdo “Kona” de cielos abiertos, entre cinco miembros de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) con posturas semejantes (Brunei, Chile, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Singapur). Dicho acuerdo está abierto para la adhesión de otros miembros de la APEC, así como de Estados no miembros. En 2002, se incorporaron al acuerdo Perú y Samoa, y algunos otros Estados estarían interesados en incorporarse.

2.6 Algunos posibles arreglos están en tramitación: por ejemplo, un proyecto de acuerdo entre la UE y 13 Estados de Europa Central y Oriental para la creación de un Espacio Europeo Aéreo Común (ECAA); una propuesta de la Asociación de Líneas Aéreas Europeas (ALAE) para establecer un espacio transatlántico aéreo común (TCAA) para la liberalización entre el EEE y los Estados Unidos, que ha

promovido la Comisión Europea¹; el Acuerdo de Servicios Aéreos de las Islas del Pacífico (PIASA), entre 14 Estados del Foro de las Islas del Pacífico, y una política aeronáutica comercial regional común para la Asociación de Estados del Caribe (ACS).

3. EVOLUCIONES EN EL SECTOR AERONÁUTICO

3.1 **Alianzas de líneas aéreas y compartición de códigos.** Un fenómeno relativamente reciente y en rápida evolución a escala mundial es la formación de alianzas entre las líneas aéreas, es decir, uniones voluntarias de líneas aéreas por medio de diversos arreglos cooperativos comerciales. Existen en la actualidad más de 600 de esos acuerdos de alianzas en el mundo, que contienen una serie de elementos, como por ejemplo la compartición de códigos, la reserva de capacidad, la cooperación en la comercialización, la fijación de precios, el control de inventario y los programas de viajeros frecuentes, la coordinación en la programación de horarios, el uso compartido de oficinas e instalaciones de aeropuerto, la formación de empresas conjuntas y los sistemas de concesiones. En Europa y en Norteamérica, también ha aumentado el número de alianzas multimodales con los ferrocarriles. La expansión sostenida de alianzas transnacionales con fines estratégicos y que tienden a lograr un mayor acceso a los mercados y sinergias son consecuencia de la respuesta de los transportistas aéreos ante normas que se perciben como restricciones (p. ej., las restricciones bilaterales con respecto al acceso a los mercados, la propiedad y el control de las líneas aéreas), una necesidad de reducir sus costos mediante economías de alcance y de escala y un entorno más globalizado y cada vez más competitivo entre otros factores.

3.2 Si bien numerosos acuerdos se relacionan con la cooperación a escala limitada (p. ej., la compartición de códigos en ciertas rutas), ha ido en aumento el número de alianzas estratégicas de amplio alcance. El aspecto más saliente ha sido el surgimiento de varios grupos de “alianzas mundiales” que compiten entre sí. Cada grupo está integrado por líneas aéreas importantes con diferente cobertura geográfica y redes muy amplias. Mediante las alianzas, esos transportistas han combinado sus redes de rutas, que se extienden a la mayor parte de los destinos del mundo y, en conjunto, transportan a más del 50% del tráfico regular de pasajeros en todo el mundo. Los cuatro grupos de alianzas mundiales existentes son los siguientes:

- a) “Star Alliance”, fundada en 1997 por Air Canada, Lufthansa, SAS, Thai Airways International y United Airlines (actualmente la integran 15 miembros y se unirán dos transportistas más);
- b) “oneworld”, fundada en 1998 por American Airlines, British Airways, Canadian Airlines, Cathay Pacific y Qantas (actualmente la componen ocho miembros);
- c) “SkyTeam”, fundada en 2000 por AeroMexico, Air France, Delta Air Lines y Korean Air (actualmente la integran seis miembros); y

¹ En la UE, se produjo un hecho que afectó a una política comunitaria de la UE con respecto a terceros países. En noviembre de 2002, el Tribunal Europeo de Justicia dictó sentencia en un caso presentado en 1998 por la Comisión Europea en contra de ocho Estados miembros que concertaron o enmendaron acuerdos bilaterales de servicios aéreos (siete de los cuales eran acuerdos de “cielos abiertos”) con los Estados Unidos. En el fallo se afirmó la capacidad de los Estados miembros de concertar acuerdos bilaterales con terceros países en la medida en que ellos no afecten las normas de la Comunidad con respecto al transporte aéreo, pero se consideró que algunas de las disposiciones de esos acuerdos bilaterales infringían la competencia externa exclusiva de la Comunidad con respecto a las tarifas aéreas y los SRC. El Tribunal dictaminó también que la cláusula relativa a la propiedad y control de las líneas aéreas infringía el derecho comunitario con respecto a la libertad de establecimiento. Luego del fallo del Tribunal, la Comisión pidió al Consejo que promulgara un mandato en forma urgente para que la Comisión abriera las negociaciones para la concertación de un acuerdo de servicios aéreos entre la Comunidad en su totalidad y los Estados Unidos, así como otros acuerdos similares con Japón y la Federación de Rusia.

- d) el grupo llamada “Wings”, liderado por KLM y Northwest Airlines (con vínculos muy sólidos con Continental Airlines).

No obstante, la asociación de cada una de esas alianzas mundiales sigue siendo inestable. Por ejemplo, British Airways y American Airlines no lograron obtener las autorizaciones normativas necesarias para formar una alianza transatlántica entre los dos miembros principales de oneworld. Se espera que un acuerdo de compartición de códigos propuesto entre Continental Airlines, Delta Airlines y Northwest Airlines una finalmente las alianzas SkyTeam y Wings. Se ha propuesto también una alianza transtasmania que implicaría la inversión de capitales de Qantas (miembro de la alianzas oneworld) en Air New Zealand (de la alianza Star Alliance). La alianza europea encabezada por Swissair, “Qualiflyer”, se disolvió en 2001 como consecuencia de la cesión de Swissair y Sabena.

3.3 El desarrollo y el poder de comercialización cambiantes de las alianzas mundiales, junto con sus consecuencias en materia de competencia, han generado inquietudes en varias líneas aéreas pequeñas y medianas en cuanto a su supervivencia y, por consiguiente, esas líneas aéreas se han esforzado por desarrollar un segmento particular del mercado o por competir como transportistas de bajo costo con servicios de punto a punto. Algunas líneas aéreas pequeñas también pasaron a formar alianzas regionales con transportistas aéreos cercanos (p. ej., Carib Sky Alliance y China Sky Aviation Enterprises). También pasaron a integrar acuerdos de concesión con líneas aéreas de gran envergadura (p. ej., los acuerdos de concesión de British Airways incluyen a tres transportistas de África: Comair de Sudáfrica; Regional Air, de Kenya, y Zambian Air Services). En general, han proliferado las alianzas de líneas aéreas pero dichas alianzas siguen evolucionando y las relaciones entre los socios son cada vez más intrincadas y complejas.

3.4 Las alianzas y la compartición de códigos entre las líneas aéreas tienen repercusiones en materia de reglamentación por los posibles efectos en cuanto al acceso a los mercados, la competencia y los intereses de los consumidores. En 1997, la OACI publicó un estudio importante acerca de las *Repercusiones de la compartición de códigos entre líneas aéreas* (Circular 269) y desde entonces ha elaborado textos de orientación sobre los aspectos de la compartición de códigos relativos a la protección de los consumidores (véase el Doc 9587). En la práctica, no ha habido un tratamiento normativo sistemático de esos arreglos, sino resoluciones *ad hoc*, a menudo basadas en consideraciones generales de índole aero-política de los Estados afectados. No obstante, en la práctica general actual, la compartición internacional de códigos se trata en el contexto de los acuerdos bilaterales de servicios aéreos y es necesario que existan derechos de tráfico subyacentes para la prestación de servicios de compartición de códigos. Algunas alianzas importantes también se han sometido al examen detallado de los organismos normativos nacionales y regionales pertinentes (tales como el Ministerio de Transporte de los Estados Unidos, la Comisión Europea y la Comisión Australiana de Competencia y Protección de los Consumidores); y, en algunos casos, se introdujeron determinadas medidas normativas para mejorar los aspectos de esos arreglos que puedan ir en detrimento de la competencia.

3.5 **Fusiones y adquisiciones.** En muchas partes del mundo, las líneas aéreas continuaron aprovechando las ventajas de contar con una mayor fuerza en el mercado mediante fusiones, adquisiciones o la integración de sus operaciones en una única empresa de explotación. El punto en común que muestra esta tendencia es el desarrollo continuo de estrategias de crecimiento diseñadas para mantener y ampliar las participaciones en el mercado existentes, acceder a nuevos mercados, lograr la reducción de los costos unitarios, agruparse para hacer frente a una competencia muy ardua y aumentar la escala de operaciones para lograr una posición crítica en el mercado. La mayoría de las fusiones y adquisiciones se han producido dentro de un mismo país, como ocurrió con la adquisición de Canadian Airlines por parte de Air Canada en 2000; la compra de Trans World Airlines posterior a su quiebra, en 2001, por parte de American Airlines; la Alianza Summa, creada conjuntamente por Avianca, Aces y SAM Columbia, en 2002; la alianza Japan Airlines System, creada conjuntamente por Japan Airlines y Japan Air System, en 2002; y la consolidación en curso en el sector del transporte aéreo de China, encabezada por el Estado. No obstante, frente a la consolidación del sector, numerosos Estados han expresado su preocupación y han estudiado

con mucha cautela las propuestas de fusiones. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia de los Estados Unidos bloqueó en 2001 el plan de fusión de United Airlines con US Airways.

3.6 La oportunidad de que se produzcan fusiones y adquisiciones transfronterizas ha aumentado como consecuencia de que muchos Estados adoptaron una nueva política o enmendaron las normas existentes relativas a la inversión o control extranjeros en transportistas nacionales (p. ej., Australia, Brasil, China, India y Malasia) y flexibilizaron las condiciones establecidas para la propiedad y control en los acuerdos de servicios aéreos. No obstante, la mayoría de los intentos de iniciar fusiones o adquisiciones transfronterizas abortaron debido a la complejidad aero-política, económica y normativa (p. ej., los planes de fusión de Alitalia-KLM y de British Airways-KLM en 2000). Incluso en los casos exitosos, el control y la gestión de los transportistas extranjeros no estuvo exento de riesgos financieros (p. ej., el control mayoritario de Aerolíneas Argentinas ejercido por Iberia y su empresa matriz, SEPI, y la adquisición de Ansett por parte de Air New Zealand, ya que ambos casos fracasaron en 2001). Debido a las dificultades para llevar a cabo con éxito las fusiones y adquisiciones transfronterizas, la mayoría de las inversiones extranjeras en el sector de las líneas aéreas se han hecho a escala limitada, en lugar de apuntar a fusiones generales, y a menudo han formado parte de una estrategia por forjar o por fortalecer alianzas y ampliar el acceso a los mercados. No obstante, en algunos casos, se han realizado inversiones extranjeras por poco tiempo (p. ej., las participaciones accionarias minoritarias de Swissair en AOM-Air Liberté, LTU, Sabena y South African Airways). En diciembre de 2002, aproximadamente 60 transportistas aéreos poseían acciones en líneas aéreas extranjeras, mientras que en más de 200 líneas aéreas, el capital era de propiedad de inversores extranjeros en varios niveles.

4. CONCLUSIONES

4.1 Del análisis que precede se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- a) el Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales (IASTA) constituye un acuerdo importante para la liberalización y la explotación de los servicios aéreos internacionales. Por consiguiente, los Estados deberían manifestar su adhesión y aplicar universalmente el IASTA, y la OACI debería seguir promoviéndolo; y
- b) la OACI debería seguir controlando de cerca las evoluciones normativas y del sector aeronáutico con miras a proporcionar a los Estados la información más actualizada acerca de posibles cuestiones futuras en el ámbito de la aviación.

5. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

5.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) tomar nota de las evoluciones recientes en el sector de las líneas aéreas y en su marco normativo que figuran en los párrafos 2 y 3; y
- b) examinar y adoptar las conclusiones que figuran en el párrafo 4.1.