



**Conferencia de las  
Naciones Unidas sobre  
Comercio y Desarrollo**

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.9/2  
16 de abril de 1999

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO  
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios  
y de los Productos Básicos  
Reunión de Expertos en servicios de transporte  
aéreo: Aclaración de cuestiones con el fin  
de definir los elementos del programa positivo  
de acción de los países en desarrollo con  
respecto al AGCS y a las negociaciones sobre  
determinados sectores de interés para ellos  
Ginebra, 21 a 23 de junio de 1999  
Tema 3 del programa provisional

SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO: PROGRAMA POSITIVO DE ACCIÓN  
PROPUESTO A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Informe de la secretaría de la UNCTAD

**RESUMEN**

El marco normativo del transporte aéreo internacional está evolucionando con extrema rapidez, desde múltiples perspectivas y a un tiempo, en armonía con el dinamismo característico del sector. La finalidad de estos cambios es atender a la demanda cada vez mayor de servicios aéreos en todo el mundo con el empleo de procedimientos más ágiles de reglamentación. Sin embargo, desde la perspectiva de la reglamentación, el sector sigue siendo muy complejo. Conciliar la necesidad de actuar con flexibilidad y resolver los problemas relacionados con la infraestructura, la seguridad y el medio ambiente puede limitar de modo considerable el alcance de las medidas de carácter general. Pasar de un régimen primordialmente bilateral a un régimen cada vez más estructurado, incluso en ausencia de limitaciones materiales y de otra índole, plantea delicados problemas de solución poco hacedera. Para los países en desarrollo, es una necesidad ineludible participar activamente en todos los aspectos de la evolución normativa a fin de conseguir los objetivos fundamentales de la política aeronáutica propia y de armonizar los esfuerzos desplegados al respecto. La revisión del anexo del AGCS sobre servicios de transporte aéreo ha de ser compatible con la actividad desplegada en la OACI y complementaria de ésta en lo posible. Este es uno de los motivos por los que los países en desarrollo pueden tener interés en utilizar el anexo del AGCS como instrumento eficaz para dar mayor transparencia a la liberalización y situarla bajo la autoridad de todos los países.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. ASPECTOS PRINCIPALES DEL TRANSPORTE AÉREO QUE SON ACTUALMENTE OBJETO DE DEBATE . . . . .	1 - 31	3
A. Tendencias generales del mercado . . . . .	3 - 8	3
B. Condiciones de la demanda y de la oferta . . . . .	9	5
C. Factores que influyen sobre la demanda de los servicios de transporte aéreo . . . . .	10 - 13	5
D. Reglamentos . . . . .	14	7
E. Reglamentación bilateral . . . . .	15 - 19	7
F. Reglamentación regional . . . . .	20 - 26	9
G. Tendencias hacia una mayor liberalización . . . . .	27 - 31	10
II. PROBLEMAS QUE TIENEN PLANTEADOS LOS PAÍSES EN DESARROLLO . . . . .	32 - 53	11
A. Intereses comerciales . . . . .	32 - 35	11
B. Problemas económicos y medidas oficiales . . . . .	36 - 53	12
III. MEDIDAS ENCAMINADAS A RESOLVER ESTOS PROBLEMAS . . . . .	54 - 79	18
A. La OACI y los países en desarrollo . . . . .	54 - 57	18
B. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el anexo sobre servicios de transporte aéreo . . . . .	58 - 79	19
<u>Lista de recuadros</u>		
1. Derechos de la aviación civil . . . . .		25
<u>Lista de cuadros</u>		
1. Los 30 países o grupos de países más importantes en 1997 teniendo en cuenta el volumen del tráfico realizado por los servicios regulares de sus compañías aéreas y su clasificación en 1996 y 1988 según este criterio . . . . .		27
2. Las 30 compañías aéreas de servicio regular más importantes en 1997 teniendo en cuenta el volumen del tráfico regular realizado y su clasificación en 1996 y 1988 según este criterio . . . . .		29
<u>Notas finales</u> . . . . .		30

I. ASPECTOS PRINCIPALES DEL TRANSPORTE AÉREO QUE  
SON ACTUALMENTE OBJETO DE DEBATE

1. La actividad de los servicios de transporte aéreo comprende el transporte de pasajeros, carga y correo. El rendimiento de esta actividad y la prestación de servicios están influidos por las actividades de todos los participantes en el transporte aéreo internacional, entre ellos las compañías aéreas (los transportistas), los aeropuertos, los sistemas de control del tráfico aéreo y la industria aeronáutica. Otros participantes cuya actividad tiene un efecto directo y fundamental en el sector del transporte aéreo son los organismos reguladores del tráfico aéreo, los abastecedores de carburante, las empresas de arrendamiento de aeronaves y los operadores turísticos.

2. El transporte aéreo ha manifestado un dinamismo notable a pesar de los regímenes de reglamentación que son más restrictivos y rígidos que los regímenes aplicados a otros sectores de la actividad económica. Ha sido necesario introducir innovaciones en la reglamentación y nuevas normas reguladoras del mercado para responder de modo sistemático a la demanda cada vez mayor de servicios de transporte aéreo. En el sector se han puesto de manifiesto muchas de las características comunes de otros servicios mundializados, entre ellas la adopción de disposiciones internacionales de cooperación y la formación de alianzas de diversas clases, junto con fusiones y adquisiciones en el plano interno, acompañadas por progresos de la tecnología de la información. La transferencia al exterior de actividades tales como la contabilidad y el archivo de datos y otros servicios electrónicos han dado también al sector un carácter mundial o mundializado parejo al de cualquier otro sector de la economía mundial.

A. Tendencias generales del mercado

3. El transporte aéreo es uno de los sectores económicos más importantes del mundo: tiene a su cargo 1,14 trillones de dólares de los EE.UU. de la producción bruta anual de todo el mundo y crea 24 millones de puestos de trabajo 1/. El desarrollo del transporte aéreo guarda relación con el del turismo y cada uno de ellos contribuye a la expansión del otro. A lo largo de los 40 años últimos, el transporte aéreo se ha expandido con mayor rapidez que la producción mundial: desde 1960, el tráfico de pasajeros se ha intensificado en un 9% al año y el transporte de mercancías se ha expandido en la proporción de un 11% al año. Durante el mismo período, el PIB mundial se ha acrecentado al ritmo de un 3,5% al año.

4. Alrededor del 70% del mercado de los servicios de transporte aéreo corresponde al tráfico de pasajeros y un 28% al transporte de mercancías; en cambio, el transporte de correo representa una parte pequeña y cada vez menor (un 2%) del volumen total. La importancia del tráfico de pasajeros es todavía mayor si se tienen en cuenta los ingresos, pues genera el 88% del total. Corresponde a la carga el 11% de los ingresos totales y al correo, el 1% restante. Uno de los aspectos más descollantes de las tendencias pasadas y presentes de los servicios de transporte aéreo en estos subsectores es la disparidad que existe entre la capacidad de competencia de los transportistas aéreos de muchos países en desarrollo y la de la mayoría de los países desarrollados.

5. En el curso de los tres últimos decenios se ha producido una intensa concentración de la actividad de todos los subsectores de los servicios de transporte aéreo internacional en la América del Norte y en Europa. Sin embargo, es de señalar la importancia cada vez mayor de la participación en el mercado y de los índices de crecimiento de la región de Asia y el Pacífico en todos los subsectores de los servicios de transporte aéreo. Según las previsiones de la OACI, la región de Asia y el Pacífico será la región mundial de crecimiento más rápido durante el decenio presente y el próximo decenio. La América Latina, el Oriente Medio y África seguirán creciendo a un ritmo más lento que el de las otras regiones. Tres cuartas partes del transporte aéreo internacional de pasajeros corre a cargo de transportistas de países desarrollados y una cuarta parte a cargo de transportistas de países en desarrollo. Análogamente, alrededor del 60% de la carga es transportada por empresas de países desarrollados y un 40% por empresas de países en desarrollo. Dentro de las regiones en desarrollo, la de Asia y el Pacífico es la más dinámica en todas las especialidades y realiza alrededor del 30% del tráfico mundial. Las otras regiones en desarrollo, entre ellas la América Latina y el Caribe, el Oriente Medio y África, tienen conjuntamente a su cargo el 10%.

6. De 1985 a 1995 los ingresos totales derivados de las operaciones de las compañías aéreas regulares de todo el mundo aumentaron en la proporción anual media de un 7,5% y pasaron de 166,2 a 291 billones de dólares. Los gastos de explotación aumentaron en la misma proporción y pasaron de 156 a 274,5 billones de dólares durante el mismo período. Según un criterio regional, en 1996 los ingresos totales derivados de las operaciones de las compañías aéreas norteamericanas sumaron 103,1 billones de dólares y el resultado de las operaciones (beneficio menos pérdida) fue de 6,2 billones de dólares; en el caso de las compañías aéreas europeas, las cifras respectivas fueron 82,4 y 2,7 billones de dólares; en el caso de las compañías aéreas de Asia y el Pacífico, 68 y 3,2 billones de dólares; en el caso de las compañías aéreas de la América Latina y el Caribe, 14,3 y 0,3 billones de dólares; en el caso de las compañías aéreas del Oriente Medio, 8,1 y 0,2 billones de dólares y en el caso de las compañías aéreas africanas, 6,6 y 0,1 billones de dólares.

7. Según las previsiones correspondientes a los servicios de transporte aéreo internacional, de 1995 a 2005 habrá un aumento de 373 millones a 680 millones en el número de los pasajeros transportados; de 13 millones a 24,4 millones en el de las toneladas de carga transportadas por los servicios regulares; de 1.241 a 2.395 billones en el número de los pasajeros por kilómetro en las líneas regulares; y de 70.273 a 145.720 billones en el número de las toneladas por kilómetro transportadas por los servicios regulares de carga (cuadro 1). La intensa reducción de la actividad económica en la región de Asia y el Pacífico ha tenido un considerable efecto negativo sobre el tráfico aéreo interno e internacional en dicha región y sobre las corrientes de tráfico entre la región del Asia y el Pacífico y otras regiones. En consecuencia, el crecimiento previsto en billones de pasajeros por kilómetro correspondientes a la región del Asia y el Pacífico de 1995 a 2005 ha sido revisado a la baja, de 1.260 a 1.081, y el índice medio del crecimiento anual, de un 8,5 a un 7%. El aumento previsto en billones de pasajeros por kilómetro en todo el mundo ha sido reajustado a la baja, de 3.807 a 3.629, y el índice medio del crecimiento anual, de un 5,5 a un 5%.

8. De 1988 a 1997 los diez países más importantes del mundo teniendo en cuenta el número de los pasajeros internacionales transportados por kilómetro fueron los Estados Unidos de América, el Reino Unido, el Japón, Alemania, los Países Bajos, Singapur, Francia, la República de Corea, Australia y el Canadá. Algunos países en desarrollo figuraron entre los 30 países más importantes teniendo en cuenta el número de los pasajeros por kilómetro transportados durante el mismo período (véase el cuadro 2). Trece de los 30 transportistas más importantes del mundo fueron empresas de países en desarrollo.

B. Condiciones de la demanda y de la oferta

9. Los cambios sobrevenidos en la producción, el comercio y la inversión mundiales desde la perspectiva de la demanda y los factores tecnológicos y de fijación de precios desde la perspectiva de la oferta han sido la causa del notable crecimiento del tráfico aéreo, que se ha duplicado en cada uno de los tres decenios últimos; el aumento ha sido alrededor de dos veces superior al índice del PIB mundial 2/. El crecimiento futuro de los servicios de transporte seguirá dependiendo primordialmente del crecimiento de la economía y el comercio mundiales y de los gastos de las compañías aéreas (que dependen intensamente de los precios del carburante), así como de la medida en que el sector acometerá problemas de capital importancia, entre ellos la congestión de los aeropuertos y del espacio aéreo, la protección del medio ambiente y las necesidades cada vez mayores de inversión en capital. La forma y las dimensiones de los sistemas de transporte aéreo serán también influidas por las decisiones oficiales, en particular las que determinan la clase y la intensidad de la reglamentación económica de las compañías aéreas.

C. Factores que influyen sobre la demanda de los servicios de transporte aéreo

10. Las previsiones de la OACI sobre el crecimiento de la demanda de servicios de transporte aéreo (en particular en la región de Asia y el Pacífico) se basan en la existencia de factores macroeconómicos que hagan posible un crecimiento sostenido de la economía mundial (con el consiguiente aumento de los ingresos de libre disposición), pero la demanda de servicios de transporte aéreo dependerá también de hechos más concretos, entre ellos los siguientes 3/:

- El aumento del turismo internacional e interno, tanto de los viajes de esparcimiento como de los de negocios (véase más adelante). Aproximadamente el 40% de las llegadas internacionales de turistas se realiza por vía aérea, pero esta proporción aumentará en el porvenir.
- La mundialización y la integración e interpenetración cada vez mayores de las economías dan lugar a una expansión del número de los viajes de negocios entre los países y dentro de éstos, lo que intensifica la densidad del tráfico aéreo. Uno de los aspectos de esta evolución es la incorporación de nuevas regiones y de nuevos países a las corrientes internacionales, lo que amplía el alcance geográfico de la expansión del transporte aéreo.
- La tendencia permanente a la baja de los precios del transporte aéreo (que en cifras efectivas han disminuido en un 40% desde mediados del decenio de 1970).

- El aumento de la parte correspondiente a los productos de valor elevado y poco volumen en la actividad industrial y comercial de los países industrializados, junto con la aplicación de técnicas de aprovechamiento del tiempo y de gestión ligera de la producción, en las que el tiempo reviste una importancia fundamental. Ello conduce a una intensificación de la demanda de transporte aéreo de mercancías 4/.
- El crecimiento de la proporción correspondiente a los servicios dentro de la producción total. El personal de los servicios viaja más que el personal industrial.
- La intensificación de la circulación internacional de la mano de obra, con un aumento tanto de los viajes de negocios como de los viajes por razones personales.
- La tendencia al acortamiento de la duración de los viajes efectuados en el curso del año, que reemplazan a las vacaciones tomadas durante un solo y extenso período.
- El aumento del consumo de alimentos perecederos frescos procedentes de países lejanos (que han de ser transportados necesariamente por vía aérea).
- La liberalización del tráfico aéreo.

11. Desde la perspectiva de la oferta, se han registrado transformaciones importantes que han modificado la actividad de la aviación comercial. Primero, la liberalización gradual de las estructuras de las tarifas ha sido la causa, en gran medida, de la evolución hacia una mayor libertad de comercio y hacia la creación de condiciones de competencia en el sector. La introducción del billete de excursión de compra anticipada (APEX), que fue una reacción de las compañías de vuelos regulares frente a la importancia cada vez mayor del tráfico no regular (los llamados vuelos chárter o vuelos fletados), creó gran competencia y aumentó la satisfacción de los consumidores en un sector extremadamente aislado por otros motivos; se promovió así una disminución general de las tarifas sobre la base de descuentos por compra anticipada y mediante el cumplimiento de otras condiciones suplementarias (por ejemplo: la limitación de la duración de la estancia). Además, la estructura de los precios se hizo más flexible a medida que se introducían ventajas para el consumidor corriente, entre ellas los programas en favor del viajero frecuente 5/.

12. Segundo, los transportistas han creado sistemas que permiten encauzar el tráfico de rutas convergentes hacia un centro de conexiones. Esta evolución comenzó en los Estados Unidos como consecuencia de la liberalización interna que tuvo efecto al final del decenio de 1970. En el plano internacional, el sistema de los centros de conexiones ha contribuido de manera importante a intensificar la competencia entre los transportistas, porque éstos han tenido que elaborar una estrategia internacional (o internacionalizada) a fin de poner en relación los centros de conexiones dentro y fuera de las fronteras nacionales. La presión en favor de la creación de redes verdaderamente mundiales que disponen de centros de conexiones ha sido una característica reciente de las relaciones aeronáuticas.

13. En la creación de redes mundiales, los diversos transportistas han reaccionado frente a las presiones comerciales de maneras diferentes. Solamente un pequeño número ha tratado de actuar aisladamente mediante la creación de sistemas propios. Otros transportistas han preferido las alianzas de comercialización, en algunos casos con acuerdos de propiedad compartida, que permiten poner en relación los centros de conexiones mediante diversas prácticas, entre ellas la explotación en común de una ruta. Según estimaciones de la OCDE, hasta la fecha cerca de 200 compañías aéreas han participado en la creación de más de 500 alianzas 6/. En casi todas las alianzas se han concertado acuerdos de explotación en común mediante los cuales los transportistas pueden beneficiarse de la existencia de la red sin dedicarse efectivamente a la expansión de una red propia. La popularidad de la explotación en común se debe también al hecho de que para los transportistas éste método es un instrumento eficaz para aprovecharse al máximo de los derechos de tráfico, en especial cuando estos derechos revisten la forma de la prestación de un servicio en cualquier lugar, exista o no un asociado bilateral. Las críticas suscitadas por la explotación en común se han basado en sus efectos sobre la competencia y sobre la satisfacción del consumidor 7/. Las alianzas en general y la explotación en común en particular han suscitado una gran presión en favor de la competencia entre las compañías al introducir un método pragmático que facilita la actividad a pesar de las limitaciones reglamentarias en vigor.

#### D. Reglamentos

14. La reglamentación de los servicios internacionales de transporte aéreo comprende acuerdos tanto multilaterales como bilaterales con la participación de poderes públicos y de compañías privadas. El marco normativo en vigor se remonta al decenio de 1940 cuando la imposibilidad de llegar a un acuerdo multilateral detallado y de amplia aceptación sobre el intercambio de derechos económicos durante la celebración o inmediatamente después de la conclusión de la Conferencia de Chicago de 1944 condujo a los Estados a utilizar primordialmente los acuerdos bilaterales con dicha finalidad. En la actualidad, de conformidad con los artículos 81 y 83 del Convenio de Chicago hay inscritos en el registro de la OACI 1.950 acuerdos. Se sabe que existen otros muchos acuerdos que no han sido registrados todavía. Las prácticas de reglamentación tanto multilaterales como bilaterales han evolucionado desde entonces. Sin embargo, con unas pocas excepciones, la reglamentación multilateral mundial no trata del acceso a los mercados y se centra en los aspectos técnicos y de seguridad de los vuelos internacionales. Los regímenes bilaterales y, más recientemente, los regímenes multilaterales regionales han evolucionado hacia una mayor flexibilidad y liberalización.

#### E. Reglamentación bilateral

15. Desde la Conferencia de Chicago, la reglamentación internacional del transporte aéreo se ha basado primordialmente en acuerdos bilaterales sobre los servicios aéreos; en virtud de estos acuerdos las decisiones sobre acceso de los transportistas aéreos a los mercados, fijación de los precios y cantidad de los servicios prestados son adoptadas por los Estados en el ejercicio de su soberanía sobre el espacio aéreo. Tradicionalmente, estos acuerdos se basan en la reciprocidad y comprenden normas sobre predeterminación de la capacidad, la doble aprobación de las tarifas y la determinación de las rutas entre los aeropuertos (véase el recuadro 1). Por lo común, una o dos compañías han sido designadas como compañías de

pabellón nacional para la realización de los vuelos internacionales y gozan así de derechos exclusivos en estos mercados.

16. El acuerdo bilateral de mayor influencia concertado después de la Conferencia de Chicago fue el acuerdo bilateral concluido en 1946 entre el Reino Unido y los Estados Unidos; según el Acuerdo de las Bermudas I, las tarifas serían establecidas por las compañías aéreas por conducto de la IATA, con sujeción a la aprobación de ambas partes y con determinación de la capacidad en una revisión ex post facto. El denominado "acuerdo tipo de las Bermudas" se convirtió en el modelo seguido en los decenios ulteriores, pero el efecto de liberalización previsto ha sido reducido por los acuerdos de servicios compartidos y por otros acuerdos sobre el reparto de la capacidad. Ahora bien, los acuerdos bilaterales, inspirados o no en el modelo de las Bermudas, han tenido un efecto extremadamente estabilizador sobre la reglamentación del transporte aéreo y, en gran medida, han hecho posible y han facilitado el enorme crecimiento del sector después de la segunda guerra mundial.

17. A lo largo de los 15 años últimos se han renegociado muchos acuerdos bilaterales con objeto de flexibilizar y liberalizar sus disposiciones. Aun cuando se ha procurado conseguir este objetivo de muchas y diferentes maneras, normalmente los nuevos acuerdos hacen más flexible (o suprimen) el control estatal sobre las frecuencias, la capacidad y los precios (cuya determinación depende, hasta cierto punto, del mercado) y aumentan o no limitan el número de los transportistas designados. Esta reorientación de los acuerdos bilaterales sobre los servicios aéreos es intensificada por muchos de los mismos factores que condujeron a la liberalización interna (la búsqueda de mayor eficiencia y mayor competencia, precios más bajos, etc.).

18. Algunos de los principales hechos que han determinado el nuevo rumbo de la política internacional en materia de transporte aéreo han sido el acuerdo bilateral de 1978 entre los Estados Unidos y los Países Bajos y la declaración hecha en 1992 por el Departamento de Transporte de los Estados Unidos acerca de la aplicación de la política de cielo abierto. El objetivo inicial era liberalizar el tráfico aéreo con la Europa occidental y, más adelante, con otros países. En el mismo año se concertó un acuerdo de cielo abierto con los Países Bajos y, en los años siguientes, se concertaron otros acuerdos de cielo abierto o acuerdos muy liberales con varios países europeos (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Suecia, Noruega, Suiza, Islandia y Alemania). En 1995 los Estados Unidos y el Canadá concertaron un acuerdo que hizo posible la importante liberalización del tráfico aéreo entre estos dos países a lo largo de los tres años siguientes.

19. Para empezar, el régimen bilateral reconoció los derechos comerciales conexos en armonía con lo previsto en el acuerdo modelo para las rutas aéreas provisionales aprobado en la Conferencia de Chicago. En este acuerdo modelo figuraban disposiciones sobre gravámenes no discriminatorios de los usuarios, procedimientos de aduana e inmigración, la exención fiscal del carburante para aviones y criterios sobre propiedad y control (una compañía aérea designada ha de ser sustancialmente de la propiedad y estar efectivamente bajo el control del Estado que la designa o de nacionales del Estado). Una cláusula que concedía a las compañías aéreas designadas "una posibilidad justa y equitativa de competir" sirvió con frecuencia para resolver los problemas comerciales conexos, pues con el crecimiento del sector los Estados



consideraron necesario establecer disposiciones bilaterales concretas sobre asuntos tales como la conversión de las monedas y la transferencia de los beneficios, la venta y comercialización de los servicios aéreos, el establecimiento de oficinas y la representación de las compañías aéreas (entrada y residencia de personal no nacional), la exención recíproca de los impuestos sobre los ingresos, los servicios de escala, la explotación en común, los servicios de reserva informatizados y el arrendamiento de aeronaves. Algunos han afirmado que tratar de estos asuntos en los acuerdos bilaterales se ha debido sobre todo a la falta de un lugar mejor donde colocarlos; esta situación cambiará tal vez con el advenimiento del AGSC y de su anexo sobre servicios de transporte aéreo (véase más adelante el capítulo III).

#### F. Reglamentación regional

20. Además de los acuerdos bilaterales, hay también acuerdos multilaterales regionales que tienen por fin tanto la reglamentación económica detallada del transporte aéreo internacional como la determinación de aspectos importantes de dicho transporte. A continuación se exponen cinco ejemplos destacados.

21. Unión Europea (UE). A lo largo de un período que era inicialmente de diez años y en tres fases distintas, los Estados miembros han establecido un régimen administrativo que tiene por objeto la creación de un mercado único para los servicios aéreos intraeuropeos 8/. El último de los programas de liberalización se hizo efectivo el 1º de enero de 1993 e hizo extensiva la reglamentación de la UE a aspectos tales como la concesión de licencias, el acceso al mercado, la fijación de precios, la capacidad y la competencia, los sistemas de reserva informatizados y el acceso a los aeropuertos. El tercer programa creó por primera vez un mercado aeronáutico de ámbito europeo en el que una persona de la UE (individuo o compañía), independientemente de su nacionalidad, puede crear una compañía de transporte aérea en cualquier lugar del mercado unificado y desde el cual puede operar siempre que existan posibilidades comerciales, sin necesidad de ninguna autorización oficial para hacerlo. Además, se eliminó la distinción entre servicios aéreos regulares y no regulares de suerte que las compañías aéreas pueden decidir por sí mismas según las condiciones del mercado la clase de servicio que están dispuestas a prestar. La fijación de precios se atribuyó también a las compañías aéreas, así como el nivel de capacidad que desean ofrecer en el mercado 9/.

22. Pacto Andino. Los Estados miembros del Pacto Andino, a saber, Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela, en virtud de la decisión 297 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, convinieron en 1991 en establecer un espacio de "cielo abierto" en el que se reconocerían las cinco libertades del aire sin restricciones sobre el tráfico interior de la zona para todas las compañías aéreas de los Estados miembros 10/.

23. Comunidad del Caribe. El Acuerdo multilateral sobre la prestación de servicios aéreos dentro de la Comunidad del Caribe se concertó el 6 de junio de 1996 entre cuatro Estados caribeños, a saber, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago. El Acuerdo entró en vigor el 11 de diciembre de 1998.

24. MERCOSUR. El Acuerdo de Fortaleza, firmado el 17 de diciembre de 1996, es el primer acuerdo sobre servicios aéreos negociado por los países miembros

del MERCOSUR, es decir, la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, y por los miembros asociados, Bolivia y Chile. En virtud del Acuerdo se reconoce la libertad de tránsito aéreo en favor de las compañías aéreas subregionales para el tránsito interior de la zona por las rutas no regidas por los acuerdos bilaterales en vigor 11/.

25. Asia sudoriental. El 14 de enero de 1998 Camboya, Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam concertaron un acuerdo sobre cooperación subregional en la esfera del transporte aéreo.

26. Es de señalar que, si bien todos los acuerdos regionales multilaterales comparten algunos aspectos, entre ellos la aplicación a todos los servicios aéreos regulares y el reconocimiento de las libertades primera y segunda, hay variaciones considerables con respecto a elementos importantes, entre ellos las tarifas, la capacidad y la designación múltiple. Entre otras actividades de alcance regional emprendidas por algunos países en desarrollo figura la aprobación de la Declaración de Yamusukro, en la que se recomienda prestar la mayor atención a los esfuerzos subregionales y a las alianzas estratégicas entre compañías aéreas. Es de mencionar al respecto que el 4 de abril de 1997 se concertó el Acuerdo de Banjul destinado a llevar a la práctica la Declaración en seis Estados africanos (Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Nigeria y Sierra Leona) 12/.

#### G. Tendencias hacia una mayor liberalización

27. El impulso inicial en favor de la liberalización de la política internacional de transporte aéreo se debió a la política adoptada por los Estados Unidos para hacer extensiva la desreglamentación de su mercado interno a las rutas internacionales. Análogamente, la liberalización del mercado interno de la Europa occidental ha sido un estímulo para la expansión internacional de dicha política en el mercado de los países de la Europa central y oriental, que a medio plazo se ajustarán a lo dispuesto en la política aeronáutica europea.

28. Se ha registrado una liberalización considerable en algunos países y territorios en desarrollo, por ejemplo, entre la Argentina y Chile, entre Venezuela y Colombia, entre Guatemala y Panamá, entre Etiopía y los Emiratos Árabes Unidos, entre Bahrein y Malasia y entre Macao y Nepal.

29. El importante cambio observado en el rumbo tomado por la política internacional en materia de transporte aéreo a lo largo de los 15 años últimos 13/ se ha producido dentro del marco institucional internacional existente. Los acuerdos bilaterales más generales y los acuerdos de cielo abierto siguen siendo acuerdos entre dos Estados (que pueden, no obstante, tener repercusiones para terceros países en el caso de los derechos enunciados por las libertades quinta y sexta), aunque sus cláusulas son considerablemente más flexibles que las de los acuerdos bilaterales tradicionales. Se ajustan a lo dispuesto en el régimen establecido por el Convenio de Chicago. Por otra parte, hay algunos mecanismos reguladores del mercado que ejercen cada vez más presión sobre el marco normativo internacional existente. Por ejemplo, las alianzas entre compañías de distintos países y la práctica de la explotación en común pueden dar a los transportistas acceso preferente al tráfico de abastecimiento desde el exterior del aeropuerto y las franquicias pueden dejar de lado indirectamente

las cláusulas sobre nacionalidad en los acuerdos bilaterales y las limitaciones en materia de propiedad extranjera de las compañías aéreas nacionales.

30. Por lo demás, algunas de las iniciativas reguladoras regionales antes descritas tienen por objeto conseguir una mayor flexibilidad de las normas que van más allá del marco normativo bilateral internacional existente. Suponen la adopción de la reglamentación regional del tráfico aéreo completando o reemplazando la estructura bilateral. La política regional en materia de transporte aéreo forma parte del proceso más amplio de integración económica regional.

31. Estas iniciativas parecen indicar que existe una tendencia hacia la regionalización de la política en materia de transporte aéreo, emprendida sobre todo como parte de la construcción de mercados comunes o de procesos de integración económica que tienen como consecuencia una estrecha integración económica entre los países miembros. Las iniciativas regionales existentes en la esfera del transporte aéreo no consideran el sector aeronáutico como parte de la regulación del intercambio de servicios, sino que establecen una política separada común en materia de transporte aéreo.

## II. PROBLEMAS QUE TIENEN PLANTEADOS LOS PAÍSES EN DESARROLLO

### A. Intereses comerciales

32. La historia de la aviación en el mundo en desarrollo, no obstante experimentar una evolución y una transformación constantes, ha tenido en común con el mundo desarrollado un aspecto importante: toda política aeronáutica ha tenido como objetivo principal promover la existencia de una compañía aérea de pabellón nacional. El interés por tener una compañía aérea nacional propia explica buena parte de la actitud de los países en desarrollo. En primer lugar, se considera que estar conectado con el mundo exterior es de una importancia crucial teniendo en cuenta las fluctuaciones de la política mundial y de las relaciones económicas. Los países, en particular los países en desarrollo, ven con especial disgusto la posibilidad de quedarse sin transportista nacional cuando la experiencia demuestra que, en los momentos de urgencia o de guerra o con ocasión de otras crisis, la disminución del tráfico y el aislamiento penalizan en efecto a los países desprovistos de compañía. Otro importante motivo para mantener una compañía aérea nacional tiene que ver con la función que puede ser desempeñada indirectamente por los servicios internacionales al hacer posible el abastecimiento de los servicios internos. Ha ocurrido con mucha frecuencia que los países en desarrollo hayan dependido de los beneficios conseguidos por la parte internacional de la compañía aérea nacional para costear servicios internos que pueden ser extremadamente onerosos a la vez que son necesarios por motivos de desarrollo. Otros motivos en favor de mantener un transportista nacional guardan relación con cuestiones de desarrollo, entre ellas la necesidad de garantizar transferencias tecnológicas y de gestión o bien la obtención de moneda extranjera.

33. En todo el mundo, los poderes públicos reconocen cada vez más la necesidad de modificar la política aeronáutica, que tradicionalmente ha tenido sobre todo por objeto proteger los intereses de la compañía aérea nacional en lugar de velar por los intereses de los consumidores (pasajeros y

expedidores de carga). De hecho, un marco político mucho más amplio ejerce influencia desde hace tiempo sobre las decisiones relativas al transporte aéreo. Por ejemplo, las políticas aeronáuticas restrictivas de la competencia limitan las posibilidades de crecimiento del turismo; las pérdidas eventuales pueden ser extremadamente graves.

34. El reto con que se enfrentan los países en desarrollo consiste en conciliar cierto número de objetivos potencialmente contradictorios, entre ellos la protección de los transportistas nacionales y la atenuación de las restricciones internas del tráfico a fin de conseguir una mayor competencia y reducir los precios. Por lo general, estos conflictos se deben a que el transporte aéreo desempeña una doble función para los países en desarrollo: mantiene los vínculos exteriores con los grandes centros comerciales y, al mismo tiempo, favorece el desarrollo económico y social mediante su aportación a otros sectores económicos o mediante la prestación de servicios sociales, por ejemplo, a las regiones y comunidades remotas.

35. Esta conciliación de objetivos potencialmente contradictorios tiene lugar en un contexto dinámico de reestructuración de las compañías aéreas en favor de una mayor eficiencia y competitividad, así como en un marco normativo internacional en vías de evolución. A pesar de la urgencia de conseguir legítimos objetivos relacionados con el desarrollo, los países en desarrollo confrontan cada vez más la necesidad de reducir o eliminar las subvenciones a la vez que consiguen una participación en el mercado para sus compañías y se unen a compañías de países en desarrollo en la elaboración de métodos que hagan posible un mayor tráfico, a precios más bajos y de mejor calidad. Los países en desarrollo, que hasta ahora podían permitirse proteger a los transportistas nacionales, tienen que encontrar ahora métodos orientados hacia el mercado que permitan superar los obstáculos tradicionales a una mayor participación en el tráfico internacional o bien corren el riesgo de quedar totalmente excluidos del mercado.

#### B. Problemas económicos y medidas oficiales

36. La expansión de la actividad de los servicios de transporte aéreo requiere la adopción de una actitud dinámica en varios frentes. La necesidad de estimular la eficiencia y la calidad mediante una mayor competencia existe tanto en los mercados internos como en los internacionales, aun cuando con grados diversos de intensidad. Diversas medidas, entre ellas la atenuación del vigor de los reglamentos internos sobre designación de compañías aéreas y aeropuertos, junto con la liberalización de las estructuras de las tarifas, han contribuido considerablemente a promover una mayor competitividad tanto en el terreno de los precios como en el de la calidad y, en consecuencia, las compañías aéreas nacionales pueden tener mayores posibilidades también en los mercados internacionales. En el frente internacional, una mayor libertad en el caso de los vuelos fletados ha tenido también el mismo efecto y ha contribuido también considerablemente a aumentar los servicios aéreos disponibles en países que, por una u otra razón, no están bien situados en relación con las principales rutas internacionales 14/.

37. Entre otras medidas que han contribuido a aumentar la participación de los países en desarrollo en la actividad de los servicios de transporte aéreo figuran la realización de inversiones para el mejoramiento de la compañía aérea nacional o bien, en otro caso, el fomento de su privatización. Además, los países en desarrollo han participado muy activamente en la negociación de

nuevos acuerdos bilaterales y, en algunos casos, de acuerdos regionales plurilaterales 15/. La principal cuestión al respecto es saber si la negociación de acuerdos cada vez más liberales puede aportar la seguridad y previsibilidad necesarias y una mayor participación de los países en desarrollo o bien si es necesario un modo de actuación más adaptado a las circunstancias (véase más adelante el capítulo III).

38. Desde una perspectiva oficial quedan planteadas diversas cuestiones de especial importancia. En los párrafos siguientes se examinan las cuestiones más importantes en relación con los servicios de transporte aéreo en general y en relación con las consecuencias para los países en desarrollo en particular.

a) Política en materia de fijación de precios

39. La fijación de precios es un asunto que tradicionalmente se ha caracterizado por la intensa cooperación entre los transportistas aéreos, aunque con la liberalización la fijación individual por los transportistas está convirtiéndose en la norma, particularmente en las principales rutas aéreas. Para los países en desarrollo, los acuerdos sobre tarifas y el sistema de cooperación entre líneas han contribuido a favorecer una participación de sus compañías mayor que la que habría habido en otro caso. La coordinación de las tarifas ha favorecido a las compañías de los países en desarrollo y a otras compañías pequeñas y medianas al facilitarles el acceso a las ventas en los sistemas de las grandes compañías aéreas. Ello ha tenido el efecto de contribuir a asegurar la presencia de dichas compañías en los mercados internacionales, lo que es excelente para las compañías beneficiarias, así como para el nivel de la competencia mantenida así en el transporte aéreo. Para los países en desarrollo otro elemento importante de la determinación y coordinación en materia de precios ha sido la posibilidad de oponerse al comportamiento prepotente de algunas compañías aéreas que, con relativa facilidad, podían excluir del mercado a compañías no preparadas o de reciente creación con la aplicación de interesadas estrategias de determinación de precios 16/. Por consiguiente, por este y por otros motivos, puede decirse que el actual sistema de determinación de precios quizá sea el que más se adapta a las necesidades de los países en desarrollo.

b) Rutas, derechos de tráfico y capacidad

40. Rutas. Una ruta está determinada por los puntos (ciudades) atendidos por una compañía aérea y, por consiguiente, representa en efecto el mercado de dicha compañía. Normalmente, las autoridades determinan bilateralmente las rutas por las que se realizará el tráfico, que en muchos casos transcurre entre uno o más aeropuertos determinados del país de origen y uno o más aeropuertos del país extranjero. De hecho, los países tienen más de un aeropuerto al que esté asignado el tráfico y así suele ocurrir en el caso de los grandes países. Por consiguiente, en las negociaciones estrictamente bilaterales, los grandes países suelen tener mayores posibilidades de negociación porque pueden ofrecer más de un aeropuerto a sus asociados comerciales. Los pequeños países y los países en desarrollo que no tienen más de un aeropuerto parten a menudo con desventaja en esta fase de las negociaciones bilaterales, en particular si éstas se realizan sobre la base de un criterio de reciprocidad muy rígido. Sin embargo, el potencial del

tráfico turístico y una situación geográfica que haga posible operaciones de la sexta libertad pueden compensar a menudo el desequilibrio entre las dos partes de una negociación.

41. Derechos de tráfico. Estos derechos guardan relación con el tipo de tráfico que los países realizan entre sí según lo previsto en sus acuerdos. La capacidad de efectuar tráfico más allá o por encima de una ciudad o ciudades concretas puede determinar en gran medida la competitividad de una compañía aérea. Los países que disponen de centros de conexiones internos bien desarrollados ocupan una situación de ventaja tanto en los mercados internos como en los internacionales porque pueden progresar comparativamente más que otros países en la obtención de economías de escala o de volumen. Para los países en desarrollo, el problema que representa establecer redes internacionales y conseguir los derechos que les permitan hacerlo plantea un reto muy importante. En ausencia de un volumen considerable de tráfico y de sinergia en las operaciones internas, las compañías aéreas de los países en desarrollo participan en la actividad del mercado internacional sin gozar de las ventajas de las economías de escala o de volumen. Incluso cuando la compañía es relativamente eficiente, conseguir derechos de gran alcance puede ser una operación extremadamente difícil, teniendo en cuenta las disparidades que median entre la capacidad de negociación de un país en desarrollo y la de un país que tiene mucho que ofrecer en una negociación bilateral 17/.

42. Capacidad. Este concepto corresponde a un criterio cuantitativo de la oferta de un servicio de transporte aéreo, expresado por lo común en forma de aeronaves, asientos de pasajero o unidades de peso o espacio y según la frecuencia de un determinado servicio aéreo 18/. Para los países en desarrollo, las negociaciones sobre la capacidad son especialmente difíciles a causa de cierto número de factores, entre ellos conceptos tales como la reciprocidad o la posibilidad justa e igual de competir, con el resultado de que cualquier aumento de la capacidad de la compañía aérea del país en desarrollo tiene su compensación en un competidor más potente. El argumento en favor o en contra de los controles de capacidad en el contexto de la participación de las compañías de los países en desarrollo en el mercado mundial varía de un caso a otro, según las condiciones concretas de cada compañía, ruta, etc. No se debe olvidar que la experiencia obtenida con la capacidad controlada ha sido útil de muchas maneras para los transportistas de los países en desarrollo al garantizarles un volumen mínimo de tráfico a la vez que les ha protegido contra el dumping en materia de capacidad y precios por parte de transportistas de mayor tamaño y financieramente más potentes. Además, el control efectivo de la capacidad por los transportistas en los dos extremos de una ruta concreta ha sido tradicionalmente un medio seguro de establecer precios más elevados, con lo que se ha acrecentado la rentabilidad de las dos compañías.

c) Estrategias y alianzas en materia de distribución, comercialización y reducción de costos

43. Las compañías aéreas procuran mejorar la calidad del servicio, orientan su publicidad a fin de diferenciar su producto de los productos competidores, crean confianza en el consumidor gracias a la calidad y la comercialización y reducen los costos a fin de fijar un precio definitivo más bajo por el servicio que prestan. Hasta hace recientemente poco tiempo, las compañías podían utilizar hasta cierto punto los acuerdos bilaterales como garantía para la obtención de una parte aceptable de un mercado concreto. Con la

intensificación de la competencia como resultado de la liberalización, las compañías aéreas han tenido que prestar una atención mucho mayor al mercado y así lo han hecho de diversas maneras. La utilización de programas de gestión complejos y de sistemas de reserva informatizados (SRI), así como el ritmo rápido con que se han acelerado las fusiones y alianzas en el sector, han puesto de manifiesto la capacidad de adaptación de las compañías aéreas a pesar de la rigidez de la reglamentación. Incluso cuando consiguen realizar sus operaciones con gastos reducidos, las compañías aéreas de los países en desarrollo tropiezan con grandes dificultades para sobrevivir y crecer si sólo cuentan con este factor. Además del costo reducido, estas compañías han de organizar y prestar servicios de calidad, así como aplicar estrategias eficaces de comercialización a fin de conseguir alguna participación en el mercado. Las alianzas estratégicas, basadas a menudo en relaciones regionales, han demostrado ser una respuesta aceptable a este nivel de presión competitiva 19/. Otra respuesta, sobre todo en relación con las dificultades inherentes al establecimiento de una imagen de marca, es la práctica de la franquicia, en virtud de la cual un nuevo participante abona una cantidad convenida a un gran transportista internacional para estar en condiciones de beneficiarse de su pericia, renombre y asistencia 20/.

44. Es de señalar que la disparidad entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo en cuanto a conocimientos técnicos y medios de comercialización es en algunos casos tan grande que es muy difícil vislumbrar de qué modo los mejores esfuerzos de los países en desarrollo podrán ser recompensados si no hay algunas "garantías" de mercado. Ha habido algunos casos en los que pequeñas compañías nacionales de países en desarrollo, a pesar de ser muy eficientes en la gestión de costos, han tenido que ser objeto de protección a fin de compensar las ventajas obtenidas por grandes compañías aéreas internacionales en la esfera de la comercialización, entre otras cosas, gracias a la escala y al volumen extraordinarios de sus operaciones. Los acuerdos bilaterales, en particular los acuerdos de predeterminación con sus controles de capacidad, han desempeñado una función capital al respecto y han protegido en efecto a las pequeñas compañías aéreas contra el pleno impacto de las presiones competitivas internacionales 21/.

d) Subvenciones

45. La concesión de subvenciones ha sido una práctica extremadamente generalizada en el sector de la aviación. Las formas más importantes de subvención son las subvenciones de reestructuración, las subvenciones recíprocas y las subvenciones sociales. Las subvenciones de reestructuración son cada vez más importantes a medida que la liberalización se extiende en los mercados mundiales y las compañías aéreas piden apoyo para adaptarse a los gastos más bajos y a una mayor competitividad. La dificultad que plantean las subvenciones de reestructuración estriba en las distorsiones de la competencia que evidentemente crean. Incluso en los casos en los que el objetivo declarado es evitar la distorsión de la competencia no será fácil determinar la amplitud del efecto de la ayuda no comercial a una determinada compañía en relación con las condiciones generales de la oferta y la demanda. Las subvenciones justificadas por consideraciones sociales, entre ellas la necesidad de garantizar niveles mínimos de servicio a las zonas remotas, han sido primordialmente de carácter interno. El argumento en favor de dichas subvenciones se basa en los criterios aplicados y en las definiciones utilizadas para justificarlos.

46. Para los países en desarrollo, el principal problema relacionado con la cuestión de las subvenciones puede ser su falta de fondos y otras prioridades, entre ellas la salud y la enseñanza, que compiten para la obtención de recursos presupuestarios limitados. Los países en desarrollo subvencionan en efecto las compañías aéreas, en especial cuando la compañía es propiedad del Estado total o parcialmente; se facilita así la inversión de capital y otras formas de ayuda, entre ellas la prestación de una garantía complementaria de los préstamos. En muchos casos, la justificación de la ayuda prestada en el mundo en desarrollo está basada en objetivos sociales y de reestructuración al igual que en el mundo desarrollado. Teniendo en cuenta las diferencias en el volumen de apoyo, los países en desarrollo tendrán interés en que se limite la concesión de ayuda estatal, pues pueden ser las grandes víctimas de las distorsiones causadas por dicha ayuda.

e) Medidas reguladoras de la competencia

47. El debate sobre el derecho de la competencia ha girado a menudo en torno a la cuestión de saber si la reglamentación interna debe tener un alcance genérico o un alcance sectorial; en cambio, en el plano internacional el principal tema debatido ha sido la posible armonización de las leyes nacionales o bien, como mínimo, la reducción de las diferencias en su aplicación. En la esfera de la aviación se ha suscitado cierto número de cuestiones de alcance sectorial, entre ellas la coordinación multilateral de las tarifas, las alianzas internacionales de compañías aéreas y la asignación de un lapso de tiempo para el aterrizaje o el despegue.

48. En muchos casos, los países en desarrollo ni siquiera regulan la competencia. Sin embargo, las cuestiones relacionadas con la competencia son de un gran interés para dichos países, especialmente cuando el mundo liberaliza el transporte aéreo y compañías más competitivas de otros Estados gozan de mayor libertad para adoptar un comportamiento prepotente. Aun cuando no se consiga la armonización del derecho de la competencia, lo que sería un objetivo extremadamente ambicioso, los países en desarrollo podrán beneficiarse de alguna forma de mecanismo que pueda atenuar, aunque sólo sea temporalmente, los efectos de la apertura del mercado.

49. Ahora bien, con la liberalización del transporte aéreo y el avance gradual hacia una mayor apertura del espacio aéreo, la necesidad de garantizar una "competencia leal" se ha hecho más evidente, pues las compañías, en el contexto de una mayor libertad, pueden recurrir en ocasiones a prácticas que van en detrimento de la competencia. Entre estas prácticas pueden figurar, por ejemplo, los precios inferiores a los costos, la adición de una capacidad excesiva o una frecuencia excesiva del servicio o bien el abuso de una posición de predominio en una ruta.

f) Normas en materia de propiedad

50. Aunque existe una tendencia hacia la privatización, la primera observación importante con relación a las normas en materia de propiedad se refiere al hecho de que una parte significativa del mundo en desarrollo mantiene en existencia compañías aéreas propiedad del Estado. Hay excepciones importantes, pero la gestión mediocre de algunas autoridades públicas junto con la falta de "iniciativa" reestructuradora en compañías aéreas que tradicionalmente dependen de la ayuda estatal para seguir funcionando ha dado a la propiedad privada un carácter extremadamente



atractivo. La razón de que exista un número creciente de compañías aéreas de propiedad extranjera o con capital social extranjero es meramente la consecuencia natural del debate interno sostenido en muchos países en desarrollo alrededor de la propiedad pública. La propiedad extranjera suele aportar mayores conocimientos y mayor pericia técnica y los países en desarrollo valoran cada vez más la utilidad de la privatización.

51. Las normas en materia de propiedad han sido muy restrictivas de conformidad con el régimen bilateral tradicional y, en muchos casos, ello ha ido en detrimento de una mayor participación de las compañías aéreas de los países en desarrollo en el mercado internacional. Los países en desarrollo, cuyos regímenes de inversión se han liberalizado en muchos casos, pueden conseguir un mayor acceso al mercado mediante disposiciones más flexibles en materia de propiedad y control de conformidad con acuerdos bilaterales o de otra clase. Los criterios más flexibles en materia de propiedad han suscitado el temor de que proliferen los pabellones de conveniencia en la aviación, lo que puede reducir la seguridad y dar a las compañías la posibilidad de establecerse en paraísos fiscales y evitar el uso del pabellón nacional por consideraciones tributarias. Los países en desarrollo tienen interés en impedir que ello ocurra, pero deben seguir examinando métodos que hagan posible la aceptación de sus regímenes liberalizados de inversión por asociados bilaterales.

g) Limitaciones no reguladoras

52. Posicionamiento en el mercado. El reto con que se enfrentan las compañías aéreas de los países en desarrollo es encontrar y ocupar un lugar en el mercado. Con el aumento de la competencia en los mercados internacionales, las compañías de los países en desarrollo ya no pueden seguir dependiendo exclusivamente de los acuerdos bilaterales restrictivos como medio para obtener acceso a los mercados. De hecho, la cuestión ha dejado de ser cómo se "garantiza" cierto nivel de acceso al mercado, y es ahora cómo se consigue un nivel cada vez mayor de acceso en armonía con el dinamismo de la competencia internacional. Para conseguirlo, las compañías aéreas han de reunir los atractivos suficientes para ser aceptadas como miembros de alianzas, como asociados en la explotación en común y en otros acuerdos de cooperación, como empresas que pueden ser privatizadas con éxito mediante el empleo de capital nacional o extranjero, o como compañías capaces de hacer suyos nuevos métodos comerciales, entre ellos las franquicias u otros acuerdos con compañías aéreas de clase mundial. Si carecen de una mentalidad orientada hacia el mercado, las compañías aéreas de los países en desarrollo tropezarán cada vez más con dificultades para conservar su participación en el tráfico de las rutas internacionales; los regímenes administrativos sólo podrán beneficiar a las compañías aéreas que se preparen para una intensificación de la competencia. Incluso con el régimen administrativo actual, que está lejos de ser liberal en términos generales, una compañía difícilmente puede aislarse de la competencia. Las presiones competitivas intensifican el ritmo de la reestructuración y el ajuste, que son a su vez condiciones previas para sobrevivir hágase o no la reforma administrativa. Teniendo en cuenta que la reforma administrativa está orientada hacia la eliminación de los obstáculos que entorpecen las transacciones, urge que los que todavía no lo hayan hecho adopten soluciones orientadas hacia el mercado.

53. Limitaciones materiales y de otra índole. Prever un aumento de la participación de las compañías aéreas tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados carece de sentido si no se tienen en cuenta la infraestructura y otras limitaciones relacionadas con la capacidad de los aeropuertos y del espacio aéreo. La congestión sigue siendo un problema de gran importancia en la mayoría de los principales aeropuertos mundiales a causa del crecimiento continuo del tráfico, las medidas de las autoridades, la evolución de los métodos de viaje, las preocupaciones medioambientales y la reducción de los créditos. Por ejemplo, las medidas relacionadas con las emisiones de ruido han tenido un considerable efecto paralizador de la expansión de los aeropuertos. Además, la falta de turnos de despegue y aterrizaje tenderá a limitar los planes de expansión, pues las compañías aéreas, en particular las de países en desarrollo que no tienen acceso a determinados centros de conexiones, no tienen ninguna garantía previsible de utilizar efectivamente el acceso que se les haya concedido en principio. Por consiguiente, no basta establecer regímenes administrativos que garanticen sobre el papel un mayor acceso, pues las limitaciones de la infraestructura pueden privar a dicho acceso de toda validez en la práctica. Otra limitación importante es la situación de la infraestructura en los propios países en desarrollo, que con frecuencia no alcanza a facilitar el logro de los niveles necesarios de calidad y eficiencia en la prestación de los servicios aéreos internos o internacionales.

### III. MEDIDAS ENCAMINADAS A RESOLVER ESTOS PROBLEMAS

#### A. La OACI y los países en desarrollo

54. En 1994, la Conferencia Mundial de la OACI sobre Transporte Aéreo proclamó el objetivo general de proceder a "una evolución gradual, progresiva, ordenada y garantizada hacia un mayor acceso a los mercados gracias a la reglamentación del transporte aéreo internacional" 22/. Se reconoció también que un régimen administrativo liberalizado sólo merecería crédito si se "preveía una participación sostenida de todos los Estados, entre ellos los países en desarrollo" 23/. Además, la Conferencia examinó la cuestión de adoptar medidas preferentes en favor de las compañías de los países en desarrollo con objeto de formular posibles criterios que podrían ayudar a las compañías de países en desarrollo a rivalizar con la competencia cada vez mayor de las compañías mucho más poderosas de los países desarrollados. De conformidad con una recomendación de la Conferencia, la secretaría de la OACI elaboró un estudio sobre las medidas preferentes en favor de los países en desarrollo, con especial referencia "al aumento de la participación en lugar de prestar protección" 24/. Además, el 30 de mayo de 1997 el Consejo de la OACI aprobó seis recomendaciones, entre ellas una sobre medidas de participación que, aun cuando no es de carácter preferente, versa sobre el interés de los países en desarrollo por conseguir una mayor presencia en el mercado mediante criterios flexibles de acceso 25/.

55. Todas las medidas propuestas en el estudio de la OACI sobre medidas preferentes, aunque se citan como ejemplos que podrían ser aplicados por los países en desarrollo en cualquier nivel de su reglamentación, podrían ser tomadas en el contexto de un régimen multilateral de los servicios de transporte aéreo en vías de evolución. Básicamente, en todas las medidas se preconiza la no reciprocidad en cierto número de aspectos importantes de la reglamentación económica, entre ellos las rutas, los derechos de la quinta

libertad y la capacidad. Los argumentos que se aducen al respecto tienen por objeto dar un acceso suplementario a los mercados en beneficio de los países en desarrollo a fin de compensar el deterioro de su capacidad de competencia en los mercados internacionales. Si no se les da una ventaja inicial, estos países no estarán en condiciones de establecer una presencia adecuada en el mercado antes de que la competencia ejercida por las grandes compañías aéreas la haga imposible del todo.

56. Otro método de garantizar cierto nivel de flexibilidad en favor de los países en desarrollo propuesto en el estudio de la OACI se refiere a los períodos experimentales, al establecimiento de fases y a una liberalización de ritmo más rápido en los países en desarrollo. Las tres propuestas tienen por objeto dar a los países en desarrollo la posibilidad de poner provisionalmente en práctica su programa de liberalización, según la modalidad que prefieran, antes de llevarla a cabo de manera definitiva. Esta forma de flexibilidad presenta la ventaja de ser razonablemente dinámica y obliga a los países en desarrollo a realizar una liberalización efectiva aun cuando ello se haga en ausencia de un compromiso a largo plazo. La liberalización y sus efectos sobre la competencia podrán servir de punto de referencia para su aplicación en otros casos.

57. Interesa a los países en desarrollo tener presentes las medidas de salvaguardia de que se ocupó también la Conferencia de la OACI en 1994. Las medidas de salvaguardia tienen como objetivo garantizar la participación continua de todas y cada una de las compañías aéreas en la hipótesis de circunstancias imprevistas o temporales que, entre otras cosas, puedan causar un perjuicio económico considerable a una compañía 26/. Con la intensificación de la liberalización y la competencia, es más probable que las compañías de los países en desarrollo sufran de las acumulaciones de los servicios aéreos extranjeros en las rutas cubiertas por ellas y los países en desarrollo tendrán de hecho mayor interés en solicitar la inclusión de mecanismos de salvaguardia en el régimen de reglamentación actual y en el futuro.

B. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)  
y el anexo sobre servicios de transporte aéreo

58. Como todos los sectores de servicios, los servicios de transporte aéreo están regidos por las disposiciones del AGCS. Ahora bien, la aplicación del Acuerdo al sector se ajusta a las disposiciones contenidas en el anexo dedicado específicamente al transporte aéreo. La manera en que el sector es tratado en el anexo del AGCS es una prueba manifiesta de la complejidad del sector y de la prevención con que los dirigentes políticos e industriales abordan una amplia liberalización del sector 27/. Desde la primera redacción del anexo en la Ronda Uruguay, su principal característica ha sido una amplia exclusión de todos los derechos de tráfico y de "los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico" que han quedado situados fuera del alcance de la aplicación de las disposiciones del AGCS. De hecho, casi toda la actividad dedicada a la redacción del anexo versó sobre el alcance de la exclusión. Desde este punto de vista, la solución recogida en el anexo es reveladora de una transacción entre los que querían una aplicación muy limitada del AGCS a la aviación y los que deseaban asegurarse de que la cobertura del sector sería suficientemente efectiva para situar al sector en un proceso de liberalización verdaderamente multilateral. Se dispone en el párrafo 5 del anexo que "el 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".

59. Cuarenta países han contraído compromisos iniciales como mínimo en uno de los tres servicios de transporte aéreo regidos por el AGCS. Treinta y tres países han contraído compromisos en materia de reparación y mantenimiento de aeronaves, 26 en materia de venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo y 23 en materia de servicios de reserva informatizados (SRI). En relación con la aplicación del principio de la NMF, 28 países formularon exenciones con respecto a uno como mínimo de los tres tipos de servicios regidos por el Acuerdo. Casi todas las exenciones se refieren a los SRI y a la venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo.

60. Como se ha puesto de relieve más arriba, los factores de oferta que son comunes con otros sectores de servicios, entre ellos la calidad, la eficiencia y una imagen favorable, son indispensables para penetrar en el mercado mundial de los servicios de transporte aéreo. Al igual que otros sectores de servicios, el transporte aéreo desempeña una función de servicio público que se ha de tener en cuenta y las consideraciones relacionadas con la seguridad pública y la seguridad nacional son importantes. Lo que distingue en particular al sector del transporte aéreo son los límites materiales de la liberalización y la actual estructura normativa en la que el grado de acceso negociado es el factor determinante de la penetración en el mercado. Para aumentar su participación en el mercado de los servicios aéreos, los países en desarrollo tienen que dedicarse sobre todo a fortalecer su posición de negociación para obtener un mayor acceso al mercado en beneficio de sus compañías aéreas y mejorar la posición de sus compañías para la negociación de acuerdos de alianza, explotación en común y reservas en bloque con las grandes compañías aéreas de los países desarrollados.

61. Para examinar los criterios que permitirán conseguir un mayor acceso al mercado de las compañías aéreas de los países en desarrollo con arreglo al programa positivo de acción en las futuras negociaciones sobre los servicios, en los párrafos siguientes se examinan las posibilidades de conseguir este objetivo en el contexto de las negociaciones que se han de celebrar en la OMC, teniendo en cuenta que el Consejo del Comercio de Servicios de la OMC considerará "la posibilidad de una mayor aplicación del AGCS" al sector del transporte aéreo en 2000.

62. Buena parte de la liberalización ulterior de los servicios de transporte aéreo se puede conseguir dentro del marco actual del anexo sobre servicios de transporte aéreo. Los miembros de la OMC pueden suprimir exenciones en favor de la NMF, así como aumentar el número y el alcance de los compromisos relativos a los servicios del "párrafo 3", es decir, los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, la venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo y los SRI. Ahora bien, los países en desarrollo tendrán que evaluar en qué medida pueden competir en estos sectores. Algunos han dado muestras de competitividad en la prestación de servicios de mantenimiento de aeronaves.

63. Se han hecho tentativas en el plano nacional y en el plano multilateral de la OACI para tratar del riesgo de las prácticas anticompetitivas que tienen su origen en la liberalización. Las negociaciones de la OMC podrían

tratar de estos asuntos de las maneras siguientes: i) concertando un acuerdo multilateral sobre política en materia de competencia; ii) aumentando el rigor de las disposiciones un tanto endebles del artículo IX del AGCS o bien iii) adoptando normas sectoriales especiales (análogas a las del anexo al Protocolo sobre servicios de telecomunicaciones básicas como se propuso en la Reunión de Expertos sobre Turismo que podrían figurar en el anexo relativo a los problemas de la política de la competencia que son específicos del sector del transporte aéreo en su conjunto.

64. Es evidente que los países en desarrollo no pueden suministrar el volumen de apoyo que algunos países desarrollados conceden a sus compañías aéreas con fines de reestructuración o con otros fines. En el artículo XV del AGCS se dispone que los miembros entablarán negociaciones con miras a elaborar las disciplinas multilaterales necesarias para evitar los efectos de distorsión y se reconoce la función de las subvenciones en relación con los programas de desarrollo de los países en desarrollo, facilitándoles un trato especial y diferenciado en armonía con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Estas disposiciones se aplicarían al sector del transporte aéreo, pues sería difícil aceptar que las subvenciones estuvieran directamente relacionadas con los derechos de tráfico aéreo. Mientras se están negociando estas nuevas disposiciones, conviene recordar que en el artículo XV se prevé el intercambio de información y la celebración de consultas cuando un miembro se considere desfavorablemente afectado por una subvención de otro miembro.

65. La cuestión siguiente está relacionada con el apartado b) del párrafo 2 del anexo sobre "los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico". En su nota destinada al Consejo del Comercio de Servicios, la secretaría de la OMC llama la atención sobre algunos problemas de definición que dejan impreciso el alcance de esta exclusión. La secretaría de la OMC menciona cierto número de elementos contenidos en el actual anexo sobre servicios de transporte aéreo, las listas nacionales de compromisos y el mismo AGCS que podrían ser revisados para conseguir una mayor claridad jurídica 28/. Por ejemplo, según la nota de la secretaría, no está claro si el sector del alquiler o arrendamiento de aeronaves, que es de gran importancia económica (más del 18% de la flota aérea mundial es de propiedad de compañías de arrendamiento o es arrendado por otras compañías o fabricantes) está cubierto por el AGCS. Así, un elemento importante del examen del anexo del AGCS sería establecer una definición convenida que determinara el alcance del apartado b) del párrafo 2. Un servicio directamente relacionado que se menciona a menudo como candidato a la inclusión es el formado por los servicios de escala. Ahora bien, hay también amplias divergencias acerca de la medida en que se considera apropiado adoptar una posición liberal en materia de abastecimiento por compañías extranjeras. Otra actividad mencionada a menudo que puede ser considerada en efecto como un subsector del sector de los servicios de transporte aéreo es la de los servicios de transporte de carga. Por ejemplo, en el caso de los servicios de transporte de carga, los países mantienen posiciones distintas con respecto a las partes correspondientes a los pasajeros y a la carga y, en especial, con respecto a la combinación o a los servicios combinados en los que tanto los pasajeros como la carga son transportados en el mismo avión y están sujetos al mismo régimen administrativo.

66. La cuestión clave del acceso al mercado para los países en desarrollo en el sector del transporte aéreo es determinar los derechos de tráfico aéreo

que hayan sido específicamente excluidos de la cobertura del AGCS (es decir, del apartado a) del párrafo 2 del anexo sobre servicios). Desde la perspectiva del programa positivo de acción de los países en desarrollo, la cuestión es saber si la inclusión de los derechos de tráfico aéreo o de ciertos componentes de dichos derechos mejoraría su acceso al mercado. Como se ha señalado más arriba, el alcance de los derechos de tráfico se extiende a las rutas (es decir, las ocho libertades), la capacidad, las tarifas y otros elementos.

67. Con respecto a la clase de los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico, muchas de las disposiciones bilaterales que se refieren a la presencia comercial, a la circulación de personas físicas y a la transferencia de beneficios quedarían comprendidas normalmente dentro del marco de negociación del AGCS. Otras disposiciones, relacionadas con las prácticas desleales de fijación de precios y con el abuso de posiciones de predominio, podrían ser objeto de disposiciones perfeccionadas en el marco de la política de la competencia según las formas propuestas más arriba. Cabe prever que una decisión multilateral podría disociar estos elementos respecto de los acuerdos bilaterales sobre tráfico aéreo y circunscribir la excepción, si se decidiera mantenerla, a los tres elementos esenciales, es decir, las rutas, las tarifas y la capacidad.

68. El aspecto del AGCS que ha preocupado a los negociadores sobre transporte aéreo desde el principio ha sido la obligación general de conceder el trato NMF sin condiciones. Esta obligación existiría incluso si los acuerdos específicos sobre tráfico aéreo no figuraran inscritos en las listas de compromisos, salvo que se aprobara una exención sectorial, específica para el sector, de conformidad con el párrafo 2 del artículo II. ¿Qué supondría el trato NMF sin condiciones? Una consecuencia sería que las estipulaciones de un acuerdo de cielo abierto entre dos grandes países, por ejemplo, los Estados Unidos de América y el Canadá o entre los Estados Unidos y la Unión Europea, habrían de hacerse extensivas incondicionalmente a todos los miembros de la OMC, incluso a los que no estuvieran dispuestos necesariamente a concertar acuerdos de cielo abierto.

69. Si esta posibilidad se considera aisladamente, la cuestión que obviamente se plantea es saber qué interés tendrían los dos países signatarios del acuerdo de cielo abierto en hacer extensivo a otros el mismo acceso sin condiciones. Sin embargo, cuando se parte de la perspectiva más amplia del AGCS, es de señalar que en algunos sectores, entre ellos los servicios financieros y las telecomunicaciones básicas, en los que los países desarrollados pueden competir con ventaja, los países en desarrollo se han visto obligados a hacer extensivos todos sus compromisos sobre la base NMF sin condiciones.

70. Con respecto a la negociación de las rutas en general, el trato NMF supondría en condiciones más precisas que, por ejemplo, si dos países se conceden mutuamente los derechos de la quinta libertad, estos países habrán de hacer extensivos los derechos de la quinta libertad a las compañías aéreas de todos los demás países. Con respecto a la capacidad y a las tarifas (precios), la extensión del trato NMF parece todavía más complicada, aunque hay una tendencia hacia la inclusión de disposiciones sobre capacidad y precios libremente determinados y sobre una oportunidad equitativa e igual para competir en los acuerdos bilaterales que, por lo general, han permitido a las compañías aéreas adaptarse a la capacidad y a los precios en los

mercados internacionales. Cabe prever que el examen del anexo sobre servicios de transporte aéreo podría conducir a una ampliación del AGCS hasta abarcar los servicios del apartado b) del párrafo 2, algunos elementos de los acuerdos bilaterales sobre tráfico aéreo, en particular el concepto "otros elementos", y tal vez la asignación de rutas.

71. La ampliación del alcance del AGCS tendría como consecuencia que compromisos concretos con relación al transporte aéreo podrían quedar comprendidos en las listas de compromisos. Estos compromisos deberían formularse según las condiciones de la NMF y toda modificación ulterior supondría la renegociación y una posible compensación, incluso en otros sectores de servicios o en las tarifas de precios de mercancías. Todos estos compromisos, así como las obligaciones de aplicación general (concretamente el trato NMF incondicional), estarían sujetos al Entendimiento de la OMC relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias. Además, toda nueva obligación contraída en la esfera de las subvenciones o de la política de la competencia que guardara particular relación con el transporte aéreo se aplicaría a los elementos del sector del transporte aéreo "integrados" dentro del AGCS.

72. Como se ha señalado antes, la débil posición de los países en desarrollo en la negociación de acuerdos bilaterales sobre tráfico aéreo es un obstáculo de importancia al aumento de su penetración en los mercados mundiales de servicios de transporte aéreo. Se considera que la inclusión del transporte aéreo en el marco del AGCS dará a los países en desarrollo mejores medios de negociación gracias a la posibilidad de intercambiar ofrecimientos entre el sector del transporte aéreo y otros sectores. Los países en desarrollo que atribuyen prioridad a la expansión de sus exportaciones de transporte aéreo podrán ofrecer concesiones en otros sectores, por ejemplo, para acceder al intercambio de mercancías que son de interés para los principales países desarrollados de mercado. Por su parte, los países en desarrollo que no atribuyen prioridad al mantenimiento de una fuerte compañía aérea nacional podrán ofrecer acceso al sector del transporte aéreo a cambio de otras concesiones. Saber si esta posición de negociación potencialmente más sólida podrá ser ejercida efectivamente en la práctica es otra cuestión y la capacidad de las agrupaciones subregionales de países en desarrollo para mantener una posición de negociación común podría ser un factor determinante.

73. Esta posición de negociación ha de beneficiarse en principio de las disposiciones del artículo IV, que obliga a los miembros a facilitar la creciente participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de servicios mediante compromisos específicos negociados, entre ellos los de particular importancia para el sector del transporte aéreo, por ejemplo, los relacionados con el acceso a la tecnología en condiciones comerciales y la mejora del acceso a los canales de distribución y a las redes de información.

74. En el estudio antes mencionado que el Secretario General de la OACI distribuyó en enero de 1997 se propone un sistema completo de preferencias en el sector del transporte aéreo, con la indicación de nueve "posibles medidas de preferencia para su examen y posible utilización por los Estados" que proporciona un criterio alternativo o de apoyo. Entre las medidas de preferencia propuestas figuran las siguientes: a) la liberalización para un acceso asimétrico al mercado; b) más flexibilidad para las compañías aéreas de los países en desarrollo en relación con la capacidad, explotación en común, etc.; c) períodos experimentales para la introducción de nuevos

acuerdos liberales sobre los servicios aéreos; d) una fase previa de mayor duración en el caso de los acuerdos sobre acceso al mercado; e) la liberalización acelerada entre países en desarrollo; f) la supresión de las normas en materia de propiedad y control efectivo; g) la supresión de las restricciones en materia de utilización de aeronaves arrendadas; h) preferencias en la utilización de los turnos de despegue y aterrizaje en los aeropuertos; i) una mayor duración de las fases de liberalización en la esfera de los servicios de escala, la conversión y transferencia de monedas, el empleo de nacionales y los SRI.

75. Este criterio más constructivo en las iniciativas paralelas de la OMC y la OACI podía tener como resultado conseguir que las medidas adoptadas en cada organismo fueran mutuamente compatibles. Por ejemplo, se podría ampliar el alcance del AGCS para que abarcara los servicios del apartado b) del párrafo 2, entre ellos muchos servicios que normalmente figuran en los acuerdos bilaterales sobre tráfico aéreo. Las medidas de preferencia propuestas en el estudio de la secretaría de la OACI se podrían aplicar a los aspectos complementarios de los derechos de tráfico aéreo, es decir, al apartado a) del párrafo 2 del anexo del AGCS con deducción de los elementos de los acuerdos sobre tráfico aéreo que quedarían incluidos en el AGCS. A juicio de la OACI, alrededor del 55% de los 379 acuerdos bilaterales, modificaciones y memorandos de entendimiento concertados del 1º de enero de 1995 al 31 de diciembre de 1998 contiene una o más medidas sobre participación (tales como designación múltiple, disposiciones flexibles sobre capacidad o un trato más liberal para los servicios no regulares y de carga). Ello podría marcar el comienzo de una tendencia y, si así fuera, más adelante esta tendencia se podría reflejar de algún modo en las disposiciones que surgirán del AGCS o del anexo sobre servicios de transporte aéreo. A este respecto, mucho depende de lo que pueda producir una revisión del anexo con respecto a la relación entre el AGCS y los regímenes administrativos existentes.

76. En el estudio de la OACI sobre medidas de preferencia en favor de los países en desarrollo se proponen diversas medidas que podrían figurar en acuerdos de varias clases negociados por países en desarrollo. En relación con el examen del anexo del AGCS la cuestión es saber si algunas de estas medidas pueden o deben figurar en el anexo como reconocimiento suplementario de la legitimidad de la no reciprocidad en las relaciones multilaterales de transporte aéreo.

77. Primero, es de señalar que para los países en desarrollo un amplio reconocimiento de la legitimidad de la no reciprocidad sólo tendría una utilidad limitada, pues el alcance de la aplicación de las disposiciones del AGCS al transporte aéreo es en sí mismo limitado. Así, por ejemplo, cierto número de recomendaciones relativas al acceso al mercado sólo tendrían un efecto sobre el AGCS si se revisara el anexo para dar cabida a los derechos de tráfico, pues solamente entonces se aplicaría el AGCS al derecho de conectar ciudades, a la concesión de los derechos de la quinta libertad y al derecho de utilizar una mayor capacidad: todas ellas son recomendaciones relacionadas con los derechos de tráfico. Las recomendaciones relativas a los criterios de propiedad y control y a los asuntos en curso serían las únicas que se podrían aplicar en el contexto de la cobertura actual de los servicios de transporte aéreo de conformidad con el AGCS 29/.



78. Segundo, el criterio en materia de desarrollo y países en desarrollo habrá de ajustarse al trato que se prevé en el mismo AGCS para esta cuestión. En el artículo IV del AGCS sobre la creciente participación de los países en desarrollo se ha evitado la adopción de un criterio de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y se ha adoptado un criterio dinámico y comercial basado en la negociación de compromisos específicos que tienen por objeto aumentar la capacidad de prestación de servicios de los países en desarrollo mediante el acceso a la tecnología en condiciones comerciales, así como mediante la mejora de su acceso a los canales de distribución y a las redes de información. El artículo IV se aplicaría a todos los aspectos del sector del transporte aéreo "integrados" en el AGCS. Si los elementos básicos de los derechos de tráfico aéreo siguieran quedando al margen del AGCS, cabría prever que el anexo del AGCS reconocería la importancia de aplicar las recomendaciones de la OACI a los derechos de tráfico. Sobre la base de la premisa de la OACI, expuesta en el estudio, según la cual "el aumento del transporte aéreo internacional en los países en desarrollo favorecerá a todos los Estados" 30/, lo que deriva de la conveniencia de introducir o mantener una mayor participación y competencia siempre que sea posible en el sector, queda confirmado de hecho el carácter prioritario de las medidas de preferencia y participación de conformidad con el AGCS, así como según lo dispuesto en otras normas.

79. El artículo XXVIII del AGCS contiene cierto número de definiciones, entre ellas las de una persona jurídica que es "propiedad" o está "bajo el control" de personas de un miembro de la OMC. Una revisión de esta disposición con respecto a los prestatarios de servicios aéreos podría ser de interés para los países en desarrollo, pues criterios más flexibles en materia de propiedad y control podrían facilitar su acceso a los mercados de transporte aéreo. Por ejemplo, si una compañía aérea de propiedad extranjera o de propiedad conjunta que tiene su lugar principal de actividad en un país en desarrollo pudiera ser considerada como un prestatario de servicios aéreos desde este país en desarrollo, ello constituiría ya una ampliación de la definición que ayudaría a muchos países en desarrollo a facilitar su acceso al mercado. La OACI ha propuesto este criterio entre otros (por ejemplo, el concepto de "comunidad de intereses" para los países en desarrollo pertenecientes a la misma agrupación económica) tanto en su estudio sobre las medidas de preferencia como en las recomendaciones del Grupo de Regulación del Transporte Aéreo 31/. La revisión de las definiciones relacionadas con la propiedad y el control guarda relación con las actividades comprendidas ya en el anexo del AGCS.

#### Recuadro 1

##### Derechos de la aviación civil

*Primera libertad:* El derecho de la compañía aérea de un país de sobrevolar el territorio de otro país sin aterrizar.

*Segunda libertad:* El derecho de la compañía aérea de aterrizar en otro país por motivos distintos del tráfico, como el mantenimiento y el reabastecimiento de carburante, aunque se encuentre en ruta hacia otro país.

*Tercera libertad:* El derecho de la compañía aérea de un país de transportar tráfico desde su país de matrícula a otro país.

*Cuarta libertad:* El derecho de la compañía aérea de un país de transportar tráfico desde otro país a su propio país de matrícula.

*Quinta libertad:* El derecho de la compañía aérea de un país de transportar tráfico entre dos países distintos de su país de matrícula siempre que el vuelo se inicie o termine en su país de matrícula.

*Sexta libertad:* El derecho de la compañía aérea de un país de transportar tráfico entre dos países extranjeros a través de su propio país de matrícula (esta libertad es una combinación de las libertades tercera y cuarta).

*Séptima libertad:* El derecho de la compañía aérea de explotar servicios totalmente fuera del territorio de su Estado de matrícula, de transportar tráfico entre dos Estados extranjeros.

---

Fuente: A partir de datos en Doganis (1991). Por gentileza de John Bowen.

Cuadro 1

Los 30 países o grupos de países más importantes en 1997 teniendo en cuenta el volumen del tráfico realizado por los servicios regulares de sus compañías aéreas y su clasificación en 1996 y 1988 según este criterio 1/

Pasajeros transportados por kilómetro			Toneladas de carga y correo transportadas por kilómetro			
País o grupo de países	Estimación 1997 (en millones)	Clasificación			Estimación 1997 (en millones)	Clasificación
		1997	1996	1988		
Estados Unidos	267 753	1	1	1	15 917	1
Reino Unido 2/	151 052	2	2	2	7 960	2
Japón	84 098	3	3	3	7 643	3
Alemania	82 258	4	4	5	6 735	4
Países Bajos	70 465	5	5	9	6 267	5
Singapur	55 459	6	7	6	5 129	6
Francia	53 781	7	6	4	4 872	7
República de Corea	51 954	8	8	15	4 435	8
Australia	48 554	9	9	7	1 887	9
Canadá	40 928	10	10	8	1 808	10
Italia	29 285	11	11	14	1 669	11
Tailandia	27 747	12	12	10	1 638	12
Suiza	26 160	13	15	13	1 457	13
Brasil	25 537	14	14	18	1 396	14
Malasia	24 029	15	13	25	2 274	-
España	23 235	16	16	11	1 364	15
Estados del golfo Arábigo 3/	21 576	17	17	24	1 358	16
Nueva Zelandia	19 970	18	18	19	1 142	17
Federación de Rusia	18 135	19	19	-	1 132	18
Escandinavia 4/	16 609	20	21	16	993	19
Indonesia	16 182	21	22	21	863	20
China 5/	15 781	22	20	30	778	21
RAE de Hong Kong 6/	19 341	-	-	-	727	22
Filipinas	14 431	23	24	22	696	23
Arabia Saudita	13 061	24	23	17	691	24
India	12 877	25	25	20	675	25
Sudáfrica	11 940	26	27	33	513	26
Israel	11 492	27	26	26	479	27



## Cuadro 2

Las 30 compañías aéreas de servicio regular más importantes en 1997 teniendo en cuenta el volumen del tráfico regular realizado y su clasificación en 1996 y 1988 según este criterio

Compañía	Pasajeros transportados por kilómetro			Toneladas de carga y correo transportadas por kilómetro					
	Estimación 1997 (en millones)	Clasificación			Compañía	Estimación 1997 (en millones)	Clasificación		
		1997	1996	1988			1997	1996	1988
British Airways	99 086	1	1	1	Lufthansa	6 249	1	1	1
United	76 228	2	2	11	Korean Air	5 619	2	2	6
Lufthansa	66 385	3	4	4	Air France	5 056	3	3	3
JAL	62 030	4	3	2	SIA	4 841	4	4	9
Air France	60 751	5	9	6	JAL	4 027	5	6	2
American	55 878	6	5	13	KLM	3 971	6	5	5
KLM	55 595	7	8	9	British Airways	3 876	7	7	7
SIA	55 459	8	6	5	Cathay Pacific	3 621	8	8	10
Northwest	52 370	9	7	8	Federal Express	3 483	9	9	43
Qantas	44 137	10	10	7	United	2 672	10	10	25
Cathay Pacific	38 942	11	11	12	Northwest	2 093	11	11	8
Delta	36 907	12	13	23	Swissair	1 885	12	15	14
Korean Air	34 206	13	12	20	American	1 862	13	12	29
Alitalia	28 720	14	14	19	Nippon Cargo	1 856	14	13	15
Thai Airways	27 747	15	15	14	Asiana	1 769	15	19	-
Swissair	24 901	16	17	17	Qantas	1 687	16	14	13
Air Canada	24 147	17	18	21	Thai Airways	1 637	17	18	19
Malaysian Airlines	24 004	18	16	32	Alitalia	1 443	18	16	12
Iberia	21 539	19	19	15	Malaysian Airlines	1 364	19	17	34
Virgin Atlantic	19 158	20	22	53	Delta	1 335	20	22	42
Air New Zealand	18 340	21	20	27	United Parcel	1 240	21	21	-
All Nippon Airways	18 306	22	24	46	Polar Air Cargo	1 223	22	26	-
Continental	17 376	23	33	18	El Al	1 141	23	20	16
Canadian	16 781	24	21	25	Air Canada	1 059	24	24	20
Varig	16 717	25	25	26	Varig	1 037	25	23	18
SAS	16 157	26	23	22	Lan Chile	896	26	37	47
Garuda	15 592	27	26	28	All Nippon Airways	885	27	28	49
PAL	14 431	28	29	29	Saudia	863	28	25	26
Saudia	13 061	29	27	24	Air China	824	29	29	-
Asiana	12 527	30	31	-	Air New Zealand	810	30	27	36

Notas

1/ Estos datos sobre producción y empleo son los efectos directos, indirectos e inducidos del sector del transporte aéreo (Air Transport Action Group, The Economic Benefits of Air Transport (1994 data), Ginebra, 1997).

2/ OCDE, The Future of International Air Transport Policy, París, 1997, pág. 8.

3/ Traeger Rolf, "The international air transport industry and policy: present state, trends and outlook", mimeografiado, junio de 1998.

4/ Según estimaciones de la OACI, cada aumento de un 1% de las exportaciones mundiales se traduce en un aumento de un 1,5% en la demanda de servicios de transporte de carga (OACI, The world of civil aviation 1993-1996, Montreal, 1994).

5/ Lyle, Chris, The Future of International Air Transport Regulation, 1995.

6/ OCDE, The Future of International Air Transport Policy, pág. 87.

7/ Ocorre con frecuencia que los pasajeros manifiesten su desagrado cuando se les informa de que la tripulación encargada de transportarlos de un aeropuerto a otro pertenece a una compañía que no es la indicada en el billete.

8/ El primer programa de liberalización de 1988 declaró ilegales los acuerdos de explotación en común por ser contrarios a la libertad de competencia. El segundo programa, en 1990, autorizó operaciones de la quinta libertad en cualquier lugar de Europa, aunque limitó la capacidad de venta a un 50% en el servicio primario. El tercer programa, de enero de 1993, dispuso el acceso completo a todos los puntos de destino dentro de la UE en virtud de las libertades tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava. Van Fenema, H. Peter, The Liberalization of Air Transport Services in the European Union: Some Recent Developments in the field of EU External Relations, Beijing, 1995 pág. 1.

9/ Sorensen, F., "Aviation in the Community: the new legal framework", ponencia principal presentada en el coloquio internacional sobre el nuevo marco jurídico de la aviación en la Comunidad Europea, París, 17 de junio de 1993, págs. 1 y 2.

10/ OACI, "Regional air service arrangements in South America and the Caribbean", Workshop on Air Transport Regulatory Policy, San José de Costa Rica, 18 a 22 de agosto de 1997.

11/ MERCOSUR, The Agreement on Sub-regional Air Services between Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay.

12/ OACI, Informe anual del Consejo, 1997, pág. 15.

13/ Ello no quiere decir que esté siendo adoptada una política de libertad total del mercado, sino más bien que se está elaborando una política destinada a aprovecharse de los beneficios de regímenes más liberales. (OCDE, The future of international air transport policy. Responding to global change, París, 1997, pág. 116).

14/ UNCTAD, "Comercio internacional de servicios relacionados con el turismo: Problemas y opciones para los países en desarrollo", nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD (TD/B/COM.1/EM.6/2), 8 de abril de 1998, págs. 18 a 20.

15/ Ibíd., pág. 20.

16/ Está más allá del alcance del presente estudio determinar si está justificado oponerse a un comportamiento prepotente en materia de precios pues son muchas las imperfecciones de que adolece el mercado de la aviación internacional. OCDE, The Future of International Air Transport Policy, pág. 66.

17/ Como han puesto de relieve con frecuencia los países en desarrollo en los organismos internacionales, su capacidad de negociación bilateral quizá sea limitada, pero ello es todavía mejor que carecer de dicha capacidad en condiciones de libertad de acceso al mercado.

18/ OACI, Manual on the Regulation of International Air Transport, AT Conf/4-WP/5, apéndice, parte 4.3, pág. 1.

19/ Las alianzas regionales entre pequeños países en desarrollo han demostrado ser extremadamente eficaces, como lo pone de manifiesto el caso del Grupo TACA en la América Central. Además, las alianzas regionales pueden convertirse también en asociados interesantes de transportistas más importantes, como lo demuestra el mismo grupo TACA que, en su calidad de agrupación, ha concertado una alianza con American Airlines. OACI, "Air access: The impact of air transport on tourism - Policy options and strategies for developing countries", ponencia presentada por Charlie Dudley en la Reunión de Expertos en el fortalecimiento de la capacidad de expansión del sector del turismo en los países en desarrollo. UNCTAD, Ginebra, 8 a 10 de junio de 1998, pág. 4.

20/ Esta práctica no queda al margen de toda controversia, en particular cuando la gran compañía aérea titular de la franquicia no tiene autoridad sobre los servicios que presta otra compañía en su nombre. Ibíd., pág. 4.

21/ A este respecto se suele mencionar a menudo el caso de Cyprus Airways. OCDE, International Air Transport: The Challenges Ahead, págs. 64 y 65.

22/ OACI, "Secretariat study on preferential measures for developing countries in the economic regulation of international air transport", anexo a State Letter EC 2/75-97/1, pág. 1.

23/ Ibíd.

24/ Ibíd., pág. 2.

25/ Por ejemplo, la recomendación sobre las medidas de participación trata de la conveniencia de establecer normas menos estrictas en materia de capacidad, disposición que iría en favor de los países con menor potencia de negociación en las negociaciones bilaterales. OACI, "Recommendations by the Air Transport Regulation Panel (ATRP), Participation Measures", 30 de mayo de 1997, ATRP/9-3.

26/ El 30 de mayo de 1997 el Consejo de la OACI aprobó una recomendación del Grupo de Reglamentación del Transporte Aéreo relativa a un mecanismo de salvaguardia (ATRP/9-1).

27/ En la Declaración de Punta del Este se reconoció que el desarrollo de actividades en algunos sectores no sería fácil al señalar la necesidad de elaborar "disciplinas sectoriales" para determinados sectores. Cuando las negociaciones llegaron a mitad de camino, no se había encontrado todavía solución a la cuestión de la "cobertura". En cierto modo, la Declaración de Montreal agravó la situación con su referencia a la posibilidad de excluir determinados sectores. Entre los sectores que podían ser objeto de esta referencia figuraba el sector del transporte aéreo.

28/ Véase la nota documental de la secretaría de la OMC sobre servicios de transporte aéreo (S/C/W/59), 5 de noviembre de 1998, págs. 18 a 21.

29/ Si se revisara el anexo a fin de autorizar la aplicación de las normas y principios del AGCS por los países que desearan hacerlo a través de su lista de compromisos, se podría estudiar también la posibilidad de aplicar medidas de preferencia.

30/ Nota documental de la secretaría de la OMC sobre los servicios de transporte aéreo (S/C/W/59), 5 de noviembre de 1998, pág. 9.

31/ En la recomendación relativa a la ampliación de los criterios sobre propiedad y control de las compañías aéreas, la cuestión de los pabellones de conveniencia fue objeto de una propuesta en favor de la adopción de un criterio basado en una combinación del lugar principal de actividad y la residencia permanente junto con un vínculo fuerte con el Estado que designe.

-----