CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.

AVES DE ACERO: UNA APROXIMACIÓN HACIA UNA POLÍTICA DE CIELOS ABIERTOS PARA LA COMPETITIVIDAD EN MÉXICO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

GERARDO ALEJANDRO VALDÉS VÁZQUEZ

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. MARÍA SOLANGE MAQUEO RAMÍREZ

CIUDAD DE MÉXICO AGOSTO, 2016

A todos mis profesores y amigos de la licenciatura, quienes me hicieron madurar de maneras que nunca habría imaginado. A cuatro años de haber entrado a las aulas del CIDE, sólo me queda agradecerles por obligarme a ser mejor, por exigirme crecer y llevarme a mis límites.

A mi familia, quienes sin su amor e inmenso cariño, no hubiera encontrado apoyo para los nudos de garganta, fortaleza para domar mis miedos, disciplina para seguir adelante, ni firmeza para soportar el vértigo del desprendimiento.

A la ciudad de Torreón, por siempre recibirme con los brazos abiertos y desiertos sonoros donde despejaba mis dudas, por ser refugio donde encontraba la paz y tranquilidad que tanto ansiaba en la Capital.

A todos mis compañeros de la Comisión Federal de Competencia Económica, por darme la oportunidad de probarme a mí mismo y compartir una misma visión.

A Dios, por acogerme y guiarme cuando más lo necesitaba, y por permitirme conocerlo en distintas ocasiones sin merecerlo.

Índice

Introducción 1

Capítulo I – *Things With Wings: Consolidación del Transporte Aéreo* 8

1.1. Primeros Pasos y Esfuerzo Bélico 10

1.2. La Conferencia de Chicago 14

1.3. Desregulación del Sector 23

1.4. Transporte Aéreo en México 31

1.5. Operación del Marco Regulatorio Mexicano 34

Capítulo II – *Análisis de la Regulación Económica* 44

2.1. Industria Aeronáutica y Regulación 45

2.2. Atlántico Norte 50

2.3. Asia del Este y del Pacífico 62

2.4. Contrastes con México 78

Capítulo III – *Factores Económicos e Institucionales* 85

3.1. Factores Económicos 86

3.2. Factores Institucionales 114

Capítulo IV – *Áreas de Oportunidad en Política Aeronáutica* 125

4.1 Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México 126

4.2. Convenio Bilateral de Transporte Aéreo entre México y EE.UU. e Inmunidad Antimonopólica 133

4.3. Agencia Federal de Aviación Civil 137

4.4. Asignación de Slots 139

Conclusiones 148

Bibliografía 157

ANEXO 1 170

Esquema 1. Desregulación de Aerolíneas en México 171

Gráfica 1. Total de Pasajeros transportados por Aerolíneas Mexicanas de 1991-2015. 172

ANEXO 2 173

Tabla 1 174

Tabla 2 177

Tabla 3 180

Tabla 4 182

Tabla 5 199

Introducción

En 1903, los hermanos Orville y Wilbur Wright condujeron la primer serie de vuelos a motor sostenidos en una aeronave más pesada que el aire, recorriendo una distancia de 37 metros en 12 segundos, en el primer intento, y 260 metros en 59 segundos en el cuarto y último intento. Nueve años más tarde, Abram Pheil se convirtió en la primera persona en pagar un boleto para abordar la *St. Petersburg–Tampa Airboat Line*, el primer pasajero y la primera aerolínea del mundo, respectivamente. En ese entonces nadie imaginaba que, 65 mil millones de pasajeros después, los vuelos intercontinentales con distancias que excedieran los 15 mil kilómetros serían una realidad.[1]

Hoy en día, la aviación provee de una eficaz red internacional de transporte indispensable para el desarrollo, que facilita el intercambio, los vínculos económicos y el comercio. La industria aérea provee de muchas más oportunidades para ejercer el comercio y para el turismo como nunca antes, ya que abre la posibilidad de conectar empresas con mercados más amplios, con cadenas de oferta más eficientes y con mejores oportunidades de inversión.

[1] Air Transport Action Group, *A Beginner's Guide to Aviation Efficiency* (Suiza: Air Transport Action Group, 2010), 2-4.

Distintos organismos internacionales han estudiado la relación entre conectividad y productividad a través de modelos econométricos, concluyendo así que existe un vínculo positivo entre éstos.[2] Entre economías emergentes –como lo es México– parece ser que existe una clara relación positiva entre altos índices de conectividad y altos índices de productividad laboral, y por tanto un mayor PIB y mejores índices de desarrollo humano. Así, ésta conectividad mejora la calidad de vida de las personas en maneras inimaginables: sólo en el 2016, se espera que poco más de 3.5 mil millones de pasajeros aborden un avión, ya sea para fines lúdicos, fines comerciales o simplemente para visitar a algún familiar o amigo. Lógicamente, estas personas tendrán que incurrir en costos de hospedaje: muchos dormirán en hoteles, tomarán un café por la mañana, comerán en algún restaurante por la tarde, tal vez algunos renten un automóvil o requieran de un taxi para desplazarse.

Dicho lo anterior, una industria aérea responsable, con estándares de eficiencia y competitividad, puede jugar un rol importante en el turismo y desarrollo económico de un país y en sostener a largo plazo ese crecimiento económico. Ayuda

[2] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 1-3.

a facilitar la integración de dicho país con la economía global, otorgando beneficios directos a los usuarios y beneficios económicos más amplios a través de su impacto positivo en los índices de productividad y crecimiento en beneficio de la economía nacional: disminuye los costos de transporte, los costos de enlace y de encuentro; aumenta el tránsito de personas, mercancías, tecnología, inversiones y conocimientos; impulsa el turismo y contribuye a la integración cultural, económica y política de las naciones del mundo.[3] Solamente en 2012, el impacto económico de la aviación fue de 2.7 billones de dólares, sostenido por una industria de más de 62 millones de empleos a lo largo del mundo. La simbiosis entre el transporte aéreo y una economía fuerte es evidente a los ojos de los gobiernos, de los profesionales del derecho y de los economistas.[4]

En esta línea, muchos se han percatado que México no es ajeno a este escenario, ya que cuenta con una posición privilegiada en materia de comunicaciones debido a su ubicación geo-estratégica en el continente. Justo por encima de nosotros, nuestro vecino del norte tiene la industria aérea

[3] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 2.
[4] Air Transport Action Group, *Aviation Benefits Beyond Borders: Global Summary* (Suiza: Air Transport Action Group, 2016), 1.

más desarrollada y más grande del mundo; al sur, América Latina comienza a explotar su potencial comercial con la economía global; al oeste, la inversión en infraestructura aeroportuaria y el dinamismo económico de la región de Asia del Este y el Pacífico presentan un gran atractivo para la economía mexicana, y; al eeste, tenemos un horizonte de oportunidades gracias a la integración y economía de servicios del mercado europeo.

México cuenta con un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, y con el recién celebrado Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés); tiene una población de poco más de 122 millones de personas, una clase media creciente, un sistema de carreteras y vías ferroviarias medianamente pobre, y una red de aeropuertos regionales y nacionales relativamente desarrollada. Sin embargo, le falta modernizar su infraestructura y reformar su estructura de gobernanza; México no cuenta con la capacidad aeroportuaria necesaria para competir en estos mercados, mucho menos una industria lo suficientemente fuerte como para explotar su potencial y competir con la conectividad de otros. En nuestro país no existen ni operan suficientes aeronaves destinadas al transporte aéreo comercial de pasajeros (aerolíneas), al menos respecto de las necesidades en materia de

comunicaciones y transportes, y respecto de otros factores como nuestro PIB, el ingreso *per cápita*, la densidad poblacional, el flujo turístico, infraestructura industrial, producción, entre otros.[5] Si bien en los últimos años México ha invertido en la industria aérea, al menos en su fase de producción y ensamblaje de fuselaje de aeronaves, aún se encuentra rezagado respecto de una industria íntegra, auto-sustentable y redituable.

La apertura de los mercados a mediados de los años noventa y la liberalización de diversos sectores e industrias del país han traído consecuencias benéficas para el consumidor mexicano. Sin embargo, el sector aeronáutico sigue fuertemente regulado por una normatividad sumamente proteccionista, una lógica que en el siglo XXI no encaja en el sentido económico de las tendencias globales a la integración de mercados y apertura comercial, y una política pública básicamente inexistente. Una posible solución a corregir las fallas de mercado y explotar el potencial de México, no sólo para hacer eficiente este sector, sino para convertirlo además en la palanca de desarrollo y motor económico de este país, es una gradual liberalización del sector en todo el marco

[5] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 7-9.

regulatorio de la aviación civil. En este sentido, es pertinente preguntarse cómo incidiría una política de *Cielos Abiertos* en las condiciones de competencia en el mercado de transporte aéreo y –de manera más amplia–, en la economía mexicana.

Para tales efectos, este texto se basará en la revisión de información documental sobre el funcionamiento y los procedimientos seguidos en torno a la industria, así como en la teoría económica de la competencia y de la regulación de los mercados. Dicha literatura consistirá en investigaciones llevadas a cabo por la *International Air Transport Association* (IATA), la Organización de Aviación Civil Internacional de las Naciones Unidas (OACI), o por artículos, reportes y estudios desarrolladas por instituciones privadas, docentes, académicos, investigadores expertos en la industria y practicantes en la misma. Asimismo, pronunciamientos de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante, COFECE), de otras autoridades de competencia o institutos dedicados a estudiar las condiciones de competencia en distintos mercados respecto al transporte aéreo comercial serán pertinentes para contrastar el tecnicismo de la industria con su encaje en el marco jurídico y lo deseable para cuestiones de competencia económica.

En esta misma línea, el análisis del proceso histórico del transporte aéreo internacional, así como ciertos casos en

concreto de algunos países a fin de servir como punto de comparación para el caso mexicano, serán sumamente útiles para contrastar el desarrollo de la industria bajo similares condiciones y/o distintos contrastes. Asimismo, el análisis económico del derecho será una herramienta útil para el análisis de la normatividad, políticas públicas, mecanismos e incentivos con los cuáles se desarrolla el sector.

Capítulo I – *Things With Wings:* Consolidación del Transporte Aéreo

Este capítulo abordará la consolidación del transporte aéreo internacional, explicando brevemente la manera en la que se desarrolló el transporte aéreo en el mundo. Se hablará brevemente sobre el misticismo en torno a volar, el imaginario que lo rodea y los primeros conceptos que surgen para ello. Aquí se hablará a modo de introducción de los primeros intentos de la humanidad para volar y los primeros sucesos históricos relevantes para la aviación civil comercial.

Posteriormente, trataremos el rol que jugó la industria bélica en la primera mitad del siglo XX en el desarrollo e innovación de nuevas tecnologías de la aviación, ya que la Primera y Segunda Guerras Mundiales fueron sucesos sumamente importantes que definirían el futuro de la aviación para siempre. Esta breve lección de historia es pertinente toda vez que la industria de transporte aéreo comercial no puede entenderse sin situarla correctamente en su contexto histórico; la innovación en la industria aeronáutica no sería posible de no ser por las fuertes inversiones de capital por parte de los gobiernos nacionales para encausar dicha industria al esfuerzo bélico que preponderaba en la primera mitad del siglo XX, y sin ésta, las

políticas de Cielos Abiertos que se crearían a finales del siglo.

Posteriormente se hablará del Convenio de Chicago de 1944 y la política de aviación imperante a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, ya que es en este periodo de tiempo en donde comenzó a desarrollarse una verdadera doctrina internacional en torno a la aviación civil. Ésta imperará hasta la actualidad, ya que los conceptos creados por ella y las ventajas jurídico-económicas que ofrecen la totalidad de los distintos acuerdos de transporte aéreo han creado un ambiente competitivo perfecto para el crecimiento sostenido de las economías nacionales. Después, se tratará de manera introductoria la desregulación de la industria aeronáutica y aeroportuaria en México y el mundo, a fin de que el lector pueda comprender de mejor manera el incentivo económico de las aerolíneas para innovar tanto en tecnologías como en figuras jurídicas adaptadas a la práctica de éstas.

Asimismo, se explica el proceso por el cual las aerolíneas mexicanas pueden volar hacia el extranjero, y en reciprocidad, las aerolíneas extranjeras hacia el territorio nacional. Aquí se hablará sobre las reservas y ratificaciones del Convenio de Chicago de 1944 como los convenios bilaterales de transporte aéreo con algún país en específico.

Este punto es importante toda vez que nos permitirá identificar elementos que supongan restricciones a la competencia e insumos esenciales en la materia. Este estudio nos permitirá ubicar en qué posición se encuentran los consumidores mexicanos hoy en día respecto al resto del mundo, en cuestiones de competitividad, de precios, de la calidad de servicios, entre otros, y cómo se encuentra el marco normativo de la regulación de transporte aéreo en México.

1.1. Primeros Pasos y Esfuerzo Bélico

El sueño de volar es tan viejo como el hombre mismo. En todas las civilizaciones (los antiguos Griegos, los Chinos, los Romanos, los Incas, los Celtas, los Egipcios, entre otros), los dioses de la antigüedad tenían el don de volar y cruzar fácilmente entre los reinos de la Tierra y del Cielo. Desde entonces, el hombre ha intentado imitar a sus deidades mediante la observación incesante del vuelo de las aves, con la finalidad de adaptar sus funciones y mecanismos de vuelo a máquinas que les permita suspenderse de manera sostenida en el aire y maniobrar en él. En la mitología griega, Dédalo, un excelso arquitecto y artista, construyó un vehículo con alas a base de plumas y cera que le permitió escapar del cautiverio de Minos, Rey de Creta. En China, los papalotes eran utilizados como elementos místicos que conectaban al

Cielo y a la Tierra. En las religiones abrahámicas, se habla de entes alados capaces de volar y de traspasar las dimensiones de Cielo, Tierra e Inframundo.[6]

Detrás del imaginario místico sobre el vuelo, que puede ser encontrado en todas las culturas y religiones, también existen los elementos emocionales fundamentales de la humanidad respecto de la libertad y la movilidad. Volar como las aves equivale a escapar de nuestros confines y descubrir nuevas oportunidades, mejores recursos, construir nuevos mundos y finalmente acercarnos al Paraíso. Sin embargo, fuera de este imaginario antes descrito, la realidad de intentos de vuelo con éxito no había sido lograda hasta el comienzo del Renacimiento y de la ingeniería moderna con Leonardo Da Vinci. Para efectos de esta investigación, no trataremos la evolución desde las primitivas pero innovadoras invenciones de Da Vinci, ni la entrada al desarrollo de aeronaves más ligeras que el aire, sino que atenderemos directo al estudio de la aviación civil comercial como la conocemos hoy en día, la cual consiste en aeronaves más pesadas que el aire y la cual comenzó a desarrollarse a principios del siglo XX.[7]

---

[6] Dieter Schmitt & Vollner Gollnick, *Historical Development of Air Transport* (EE.UU.: Springer, 2015), 19-20

[7] Dieter Schmitt & Vollner Gollnick, *Historical Development of Air Transport* (EE.UU.: Springer, 2015), 20.

Después del primer vuelo por parte de los Hermanos Wright, en 1909 el francés Louis Bleriot se convirtió en la primera persona en cruzar el Canal de la Mancha en una aeronave. Poco más de diez años después, miles de entusiastas y aviadores comenzaron a desarrollar y producir distintas aeronaves bajo diferentes conceptos, diferentes configuraciones de cola, múltiples alas (triplanos o biplanos), diferentes tipos de motores de propulsión y distintos tipos de integración de turbina.[8]

A la par, los gobiernos nacionales de países industrializados alrededor del mundo comenzaron a adquirir un interés particular en estas nuevas tecnologías, lo que llevó a una fuerte inversión en investigación y desarrollo con el fin de utilizar las aeronaves para fines bélicos. Para la primera mitad del siglo XX, la aviación se había desarrollado en su mayor parte como resultado de un gasto brutal en defensa nacional en cada país industrializado del mundo. Ya que la mayoría de las fases de producción de la aviación se desarrollaba por medio de la industria militar, el presupuesto de defensa destinado al desarrollo aeronáutico era inconmensurable. Un dato importante a recalcar fue que, a pesar del esfuerzo bélico aeronáutico, la aviación no

[8] Dieter Schmitt & Vollner Gollnick, *Historical Development of Air Transport* (EE.UU.: Springer, 2015), 25.

demostró ser un factor clave durante la guerra. No obstante el objetivo bélico inicial de las aeronaves, para finales de la Primera Guerra Mundial un accesorio de la aviación militar comenzó a evolucionar: el transporte aéreo civil.[9]

A pesar de nuevos modelos de aeronaves, el transporte aéreo no era visto como un método alternativo de transporte, ya que en su inicio solamente estaba dedicado a transportar correo nacional. Esto cambió cuando el gobierno de EE.UU. retiró el correo aéreo de su servicio nacional de correos para privatizarlo y ahorrar costos. Para 1927, Charles Lindbergh inauguró la era de los vuelos trasatlánticos al volar solo de Nueva York a París. Este vuelo consiguió un enorme interés por parte del público al lograr demostrar las nuevas capacidades de la aviación moderna y hacer el transporte aéreo más popular para la población ordinaria. Consecuentemente, comenzaron a establecerse rutas de correo a toda Europa, ciertas zonas de África y a varios países de América Latina. Para 1938, el transporte aéreo de pasajeros a destinos nacionales en países industrializados ya era una realidad.[10]

[9] Dieter Schmitt & Vollner Gollnick, *Historical Development of Air Transport* (EE.UU.: Springer, 2015), 25-27

[10] Dieter Schmitt & Vollner Gollnick, *Historical Development of Air Transport* (EE.UU.: Springer, 2015), 27-28.

Al iniciar la Segunda Guerra Mundial en 1939, todos los esfuerzos de ingeniería y la industria nacional se concentraron en el desarrollo de la maquinaria para la guerra, especialmente aviones militares de combate o de carga. Se buscaba velocidad, mayor alcance, eficiencia en el uso de combustible y mejor manejabilidad. A diferencia de la Primera Guerra Mundial, la aviación fue el factor dominante en la maquinaria bélica; la innovación tecnológica para lograr la supremacía del aire fue vital para ganar la guerra. Cuando ésta se acercaba a su fin, había varios países –sobre todo EE.UU.– que contaban con un excedente considerable de aviones e infraestructura tanto aeronáutica como aeroportuaria para la época. [11]

1.2. La Conferencia de Chicago

Al término de la Segunda Guerra Mundial, los países industrializados contaban ya con medios para comenzar la empresa del transporte aéreo internacional. Sin embargo, la destrucción de la guerra retrasó la apertura del mercado. Para finales de la Segunda Guerra Mundial, el potencial económico de EE.UU. se encontraba en pleno auge, mientras que las grandes potencias europeas tenían básicamente una

[11] Dieter Schmitt & Vollner Gollnick, *Historical Development of Air Transport* (EE.UU.: Springer, 2015), 28-29.

infraestructura nula y naciones emergentes como la Unión Soviética endeudadas.[12]

A fin de comenzar esta empresa, EE.UU. convocó a finales del año de 1944 a una conferencia en la ciudad de Chicago con el fin de actualizar y generalizar los acuerdos internacionales sobre aviación civil y su normatividad. Dicha conferencia dio lugar al "Convenio sobre Aviación Civil Internacional", o ***Convenio de Chicago***, el cual fue celebrado por el Ejecutivo Federal el 7 de diciembre de 1944, aprobado por el Senado de la República el 31 de diciembre de 1945 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de septiembre de 1946. Para efectos de esta investigación, se consideran los puntos más importantes de éste los siguientes:

1. *Reconocimiento a la soberanía del espacio aéreo*. Los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio (artículo 1º).

2. *Derecho a regular el espacio aéreo y la aviación civil.* Se aplicarán sin distinción de nacionalidad las leyes y reglamentos de un Estado contratante a las aeronaves de todos los Estados contratantes, mientras éstas se

[12] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 90-93.

encuentren en el territorio del primero (artículos 6º y 11).

3. *Derecho a concertar arreglos y/o acuerdos*. Todo Estado contratante puede concertar arreglos que no sean incompatibles con las disposiciones del Convenio. Todo arreglo de ésta naturaleza se registrará inmediatamente en el Consejo (artículo 83).

Aún y cuando la conferencia dio pie a importantes avances en materia de derecho internacional aeronáutico, se puede considerar al Convenio de Chicago como un *éxito a medias*, toda vez que la pretensión de EE.UU. de procurar una política de un libre mercado aéreo internacional con cielos totalmente abiertos[13] fracasó, de tal suerte que se adoptó una política proteccionista para que países devastados por la guerra pudieran reconstruir sus industrias de transporte aéreo y sus economías. Entonces, no se logró avanzar hacia un acuerdo de tránsito multilateral por distintas razones. La principal consistía en que el poderío de EE.UU. respecto a la consolidación de su flota aérea, su desarrollo en infraestructura y sustentabilidad económica en la posguerra, en contraste con la debilidad de otras naciones, sólo

[13] Como por ejemplo, operar el tránsito aéreo entre países, así como el cabotaje –transporte aeronáutico mediante pago, entre dos puntos de un mismo Estado– de aeronaves de n Estado contratante en el territorio de otro Estado contratante.

beneficiaría a éste, permitiéndole devorar el mercado interno de los segundos.[14] Así, algunos países temían que EE.UU., que tenía la flota de aviones comerciales más grandes del mundo y el potencial de convertir su infraestructura militar excedente a la comercial en ese momento, dominara cualquier escenario basado en el libre mercado.[15] Asimismo, es importante recordar que el Convenio de Chicago se firma a inicios de las tensiones internacionales que darían comienzo a la Guerra Fría. En este sentido, es evidente el por qué un acuerdo de tránsito aéreo global y sin restricciones implicaba ciertos temores con respecto a la pérdida de la soberanía en los Estados, así como los riesgos de seguridad nacional que ello implicaría. [16]

Dado que no hubo un entendimiento multilateral que permitiera la apertura total del mercado de transporte aéreo internacional, los países participantes decidieron elaborar varios instrumentos jurídicos con el objeto de que cada país

---

[14] Peter W. Brooks, "The Development of Air Transport", *Journal of Transport, Economics and Policy*, Vol. 1, No. 2 (mayo de 1967): http://www.bath.ac.uk/e-journals/jtep/pdf/Volume_1_No_2_164-183.pdf (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2015).

[15] Víctor Valdés, eds., *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no* (Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012), 14.

[16] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 93-94.

firmara lo que considerara aceptable para sus propios intereses. El resultado final de los debates y discusiones se dictaron en el Acta Final del Convenio de Chicago, con varios anexos y documentos adjuntos[17], entre los cuales destacan los siguientes:

1. Acuerdo Relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales[18], y;
2. Acuerdo sobre Transporte Aéreo Internacional.[19]

La importancia de estos documentos radica en la concepción de las **libertades del aire**, las cuales consisten en una serie de derechos reconocidos entre los Estados con respecto a los servicios de transporte aéreo internacional, derechos para realizar sobrevuelos y escalas en el territorio de otros Estados. En principio, el Convenio sólo establece las siguientes cinco:[20]

---

[17] Enrique Pérez Castro, *Apuntes de Política de Transporte Aéreo Internacional en México* (México: Círculo Aeronáutico de México, 1977).
[18] Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se publica el "Convenio Relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 1946.
[19] Aunque este documento fue celebrado por el Ejecutivo Federal el 7 de diciembre de 1944, no fue ratificado por el Senado de la República, por lo que nunca se publicó en el Diario Oficial de la Federación. No obstante, aún y cuando no fue ratificado, sus criterios y lineamientos han sido tomados en cuenta como modelo por la política aeronáutica nacional. Lo anterior cobra sentido en cuanto la celebración de convenios bilaterales sobre derechos de tránsito aéreo.
[20] International Virtual Aviation Organization, *Documentación – Libertades del Aire* (España: IVAO, 2011):

1. *Sobrevuelo*. Consistente en sobrevuelo sin aterrizaje de aeronave matriculada en Estado A, desde A, por el espacio aéreo de Estado B;

2. *Escala Técnica*. Consistente en escala para fines no-comerciales, de aeronave matriculada en A, desde A y aterrizando en B, con el sólo propósito de recargar combustible, reparaciones, u otras cuestiones técnicas;

3. *Desembarque de tráfico*. Consistente en desembarcar pasajeros, correo y carga embarcados en el Estado al que pertenece la aeronave; es decir, matriculada en A, desde A, volando hacia, aterrizando y descargando en B.

4. *Recogida de tráfico*. Consistente en embarcar pasajeros, correo y carga con destino al Estado al que pertenece la aeronave; es decir, matriculada en A, cargando en B, volando hacia y aterrizando en A.

5. *Transporte de tráfico hacia/desde un tercer Estado*. Consistente en embarcar pasajeros, correo y carga y desembarcarlos en cualquier punto de una ruta razonablemente directa. Es decir, aeronave matriculada en A, volando hacia y descargando en B, para

---

http://old.ivao.es/uploads/f13b4583161e9fba9d3f02c0050da546.pdf
(Fecha de consulta: 10 de marzo de 2016).

posteriormente cargar ahí mismo y volar hacia y descargar en C.

No obstante, actualmente se conocen alrededor de nueve libertades aéreas, las cuales han surgido de los diversos tratados bilaterales, permisos administrativos y por la doctrina internacional relativa al transporte aéreo. Es decir, en la práctica, un número considerable de países alrededor del mundo decidieron ampliar la extensión de las libertades aéreas conforme a sus necesidades logísticas y a la innovación tecnológica que permitió eficientar el vuelo y prolongarlo a otros puntos de enlace. Dichas libertades consisten en las siguientes:[21]

6. *Transporte de tráfico más allá del Estado originario.* Consistente en embarcar pasajeros, correo y carga y desembarcarlos en otro, a través de la realización de una escala en el Estado al que pertenece la aerolínea. Es decir, aeronave matriculada en A, volando desde B hacia A para desembarcar y cargar ahí, y posteriormente volar hacia y descargar en Z.

7. *Recogida de tráfico internacional*. Consistente en embarcar pasajeros, correo y carga y desembarcarlos,

[21] International Virtual Aviation Organization, *Documentación – Libertades del Aire* (España: IVAO, 2011): http://old.ivao.es/uploads/f13b4583161e9fba9d3f02c0050da546.pdf (Fecha de consulta: 10 de marzo de 2016).

sin que la ruta respectiva incluya una escala en el Estado al que pertenece la línea aérea. Es decir, aeronave matriculada en A, volando desde B hacia C, para desembarcar y cargar ahí.

8. *Cabotaje Consecutivo*. Consiste en el derecho que se acuerda a un Estado para que sus líneas aéreas puedan realizar transporte de cabotaje (interno) en otro Estado, partiendo o culminando el servicio en el país al que pertenece la aerolínea. Es decir, aeronave matriculada en A, parte desde A para desembarcar y cargar en B, para volar a otro punto (B') dentro del mismo Estado de B.

9. *Cabotaje Autónomo*. Consiste en el derecho que se acuerda a un Estado para que sus aerolíneas puedan realizar operaciones de cabotaje interno libremente en otro país. Es decir, aerolínea matriculada en A, se dedica sólo a embarcar pasajeros, correo y carga desde B y desembarcarlos en B', para posteriormente cargar ahí mismo y volar ya sea a B, o a cualquier otro punto dentro del Estado de B (por ejemplo, B'', o B''', etc.)

Al fracasar los intentos de llegar al multilateralismo, esto llevó a una estructura institucional que derivó en acuerdos prácticos, atomizados y restrictivos. Por lo mismo, el mundo optó por conservar el bilateralismo. Entonces, dos

Estados que quieran otorgarse recíprocamente libertades aéreas para el tránsito y/o desembarque de aeronaves en su territorio nacional deben hacerlo mediante **convenios bilaterales de transporte aéreo**[22]. De esta manera, la celebración de dichos convenios implica que en la negociación y en la celebración de los mismos se harán valer los principios y lineamientos generales acordados en la Conferencia de Chicago.

Los convenios bilaterales que utilizan los países hoy en día tienen su origen en el convenio conocido como "**Bermudas II**", el cual fue celebrado por los EE.UU. y el Reino Unido en 1977 con el fin de establecer las condiciones de tránsito aéreo comercial entre ambas naciones. El antecedente de Bermudas II fue el convenio "**Bermudas I**", celebrado entre las mismas naciones en el año de 1946, el cual fue sustituido en 1977 ya que el Reino Unido expresó sentirse perjudicado por las condiciones del convenio, toda vez que la mayor parte del tráfico aéreo en el Atlántico Norte era generado por las aerolíneas estadounidenses. Por ello, se entablaron negociaciones que culminaron en la celebración

[22] Un convenio bilateral de transporte aéreo, o *Bilateral ATA*, por sus siglas en inglés, es "*un pacto entre dos Estados para el establecimiento de relaciones aerocomerciales, otorgamiento de recíproco de derechos de tráfico comerciales, concretados al transporte aéreo a través de la fijación de un cuadro de rutas permitidas y en las condiciones de frecuencia, capacidad y reconocimientos mutuos para la explotación de estos servicios*" (Argüelles Siller, 2010).

de Bermudas II, el cual contenía medidas más restrictivas a los derechos de tráfico aéreo, limitándose el número de aerolíneas por par de ciudades. La lógica de este convenio obedeció a intereses proteccionistas por parte del Gobierno Británico hacia su *flag carrier*[23] British Airways, entonces de propiedad estatal. Luego entonces, a partir de la celebración de Bermudas II, se estableció un formato universal en el cual se basaron la mayoría de los convenios bilaterales que hoy en día celebran los países del mundo respecto de los derechos de tránsito aéreo.[24]

1.3. Desregulación del Sector

Durante la mayor parte del siglo XX, la mayoría de los países adoptaron un modelo económico basado en el desarrollo hacia adentro. Es decir, los modelos de desarrollo de estos países estaban caracterizadas por economías de sustitución de importaciones, caracterizada por un Estado que favorecía la producción estatal y mercados proteccionistas de las industrias nacionales. Sin embargo, distintos factores hicieron que estas políticas intervencionistas cambiaran de tal modo que la economía latinoamericana se abriera al exterior.

[23] Nombre con el que se identifica a las "*aerolíneas bandera*" en la literatura jurídica y económica en materia de aviación civil internacional.
[24] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 95-96.

Ello implicó renovar los sistemas de incentivos y nuevos roles públicos; en concreto, más estrategia, más especialización profesional, menos burocracia, más políticas orientadas a la protección de usuarios, y sobre todo, menos injerencia política en la gerencia pública. En todo el mundo surgió una variedad de situaciones exógenas como endógenas que obligaron al Estado a repensar la política pública, entre ellas:[25]

- El proceso de globalización asociado al desarrollo de nuevas tecnologías de la información;
- La inoperancia del modelo de desarrollo hacia adentro;
- La crisis fiscal y financiera del Estado;
- Crisis de la modalidad de intervención estatal basada en el Estado productor, y;
- Agotamiento del modelo organizacional burocrático administrativo.

Así, el modelo de desarrollo interno generó instituciones y organizaciones públicas que nunca llegaron a funcionar adecuadamente y acordes a los cambios tecnológicos que surgían. Con el paso del tiempo, se demostró el agotamiento del modelo de crecimiento interno,

[25] Carlos Stark, "Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina", en *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina: Balances y Desafíos*, ed. Peter Spink, 6 (Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001).

por lo que se concluyó que hay cambios tecnológicos que requieren de inversiones enormes, y que el Estado solo no puede solventar dichas necesidades tanto del lado técnico como del lado económico.[26]

Entonces, a mediados de la década de los ochenta, muchos gobiernos latinoamericanos iniciaron un cambio estructural en la participación del Estado en la economía: de una alta intervención gubernamental a un esquema de mayor participación de los agentes privados en busca de mayor competencia y bienestar económico. Bajo esta lógica, en 1978 EE.UU. liberalizó su mercado; en 1984 lo hizo Canadá y la Unión Europea lo hizo a comienzos de los años noventa. Así, investigadores dedicados al estudio de la industria del transporte aéreo han realizado una gran cantidad de trabajos e investigaciones sobre este fenómeno, específicamente concentrándose en la evolución de los modelos de negocios de las aerolíneas, la importancia de la aviación y la conectividad sobre el crecimiento económico y la productividad a raíz de la apertura del mercado, entre otros.[27]

[26] Apuntes propios tomados en el curso de "Regulación de Servicios Públicos", impartido en el CIDE por la Dra. Miriam Grunstein Dickter en el semestre Primavera 2016.
[27] Víctor Valdés, eds., *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no* (Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012), 7-9.

En el caso de México, a más de 20 años del inicio de la liberalización y privatización de la industria del transporte aéreo, continúan preocupaciones y dudas acerca de si las condiciones de competencia son excesivas o limitadas, si los niveles tarifarios son altos o bajos, o si el tamaño del mercado es el adecuado de acuerdo a las características socioeconómicas y demográficas del país. Desde su nacimiento en la década de 1920 hasta 1988, las aerolíneas de México se encontraron sujetas a estrictos controles de precio y de entrada por parte del gobierno federal. Durante todo ese tiempo, las tarifas debieron ser meticulosamente aprobadas por las autoridades competentes y las rutas servidas por una sola aerolínea, lo que provocó la aparición de monopolios legales por ruta, baja eficiencia operativa e intervencionismo estatal a través de subsidios, transferencias, posesión y administración de aerolíneas.[28]

Con la gestión de diversas acciones, el gobierno intentó revertir esta situación al modificar entre 1988 y 1995 el marco institucional del mercado. En principio, buscó reorganizar el tráfico aéreo a través del *Esquema Rector del Transporte Aéreo* en 1988, en el cual se estableció que las aerolíneas regionales tendrían la función de alimentar a las

[28] Víctor Valdés, eds., *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no* (Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012), 7-9.

aerolíneas nacionales.[29] Después eliminó en ese mismo año las barreras legales a la entrada a rutas regionales, y entre 1988 y 1989, facultó a particulares para que adquirieran la participación accionaria de las aerolíneas estatales Aeroméxico y Mexicana de Aviación. En julio de 1991 permitió la entrada de nuevas aerolíneas a rutas nacionales y dejó a la elección de agentes privados los controles de tarifas en aquellas rutas donde había más de un competidor.[30] Por último, en 1995 se publica la Ley de Aviación Civil y la Ley de Aeropuertos. En éstos instrumentos se formaliza el proceso desregulatorio iniciado en 1988.

El **esquema 1**, el cual se incluye en el **Anexo 1**, muestra estos cambios importantes que, a grandes rasgos, explican el rumbo actual de la industria de aerolíneas y en el cual se consideran: **a)** los principales eventos que alteraron su estructura; **b)** las políticas liberalizadoras antes y durante la liberalización, y; **c)** los choques económicos exógenos que

[29] Una aerolínea nacional cubría rutas como México-Cancún o Monterrey-Mérida, mientras que una aerolínea regional se ocupaba, por ejemplo, de rutas como Cancún-Cozumel o Monterrey-Torreón. Cabe señalar que el *Esquema Rector* fue una iniciativa que nunca funcionó.

[30] En aquellas rutas donde había un monopolio se mantuvo la regulación tarifaria.

alteraron la trayectoria de la industria en distintos puntos del tiempo.[31]

De acuerdo con el esquema anterior, las medidas que afectaron directamente la estructura de la industria se vinculan con el traspaso de Mexicana de Aviación en 1982 al Gobierno Federal, la entrada de las aerolíneas Saro y Taesa a principios de la década de los noventa, la fusión de Aeroméxico y Mexicana en 1993, y la entrada masiva de aerolíneas de bajo costo en la primera parte de la década de los 2000. Igualmente, el cuadro demuestra las políticas de libre mercado como la privatización de Aeroméxico y Mexicana entre 1988 y 1989, la implementación de la política de competencia en 1994 mediante la creación de la extinta Comisión Federal de Competencia (hoy en día COFECE), la aprobación temporal del duopolio estatal por medio de la controladora Cintra en 1995, y los subsidios a la entrada de las nuevas aerolíneas en 2006. Por último, en lo que respecta a choques externos, el esquema hace referencia a las crisis económicas de 1982, 1987 y 1995, al igual que los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001,[32] como los

[31] Víctor Valdés & José Carlos Ramírez, "Una evaluación sobre la desregulación del mercado de aerolíneas en México", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no,* ed. Víctor Valdés, 57 (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).
[32] Víctor Valdés & José Carlos Ramírez, "Una evaluación sobre la desregulación del mercado de aerolíneas en México", en *Liberalización*

determinantes de prácticas productivas actuales de la industria.[33]

A pesar de lo expuesto en los párrafos precedentes, las hipótesis acerca de las causas y resultados de estas medidas sobre la estructura de la industria son muy variadas y sin un consenso generalizado al respecto. Sin embargo, para poder acercarnos a una aproximación respecto a la industria aérea, es pertinente hacer una recapitulación de los principales cambios en cuanto al tamaño, niveles de concentración, y naturaleza de las barreras a la entrada.

En esta línea, la "evolución errática" del mercado de las aerolíneas mexicanas refleja los cambios producidos por las medidas desregulatorias que comenzaron en 1988. Dada la poca información disponible existente respecto del sector, no se presentan datos para antes de 1991. Sin embargo, existe información documental que demuestra que, después de un periodo de expansión agresiva en la década de los setenta, el

del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no, ed. Víctor Valdés, 57 (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).

[33] Es pertinente mencionar que la industria de las aerolíneas es altamente sensible al ciclo económico nacional y más aún a las crisis económicas. Doganis, en su libro *The Airline Business*, publicado en Nueva York por Routledge, en 2006, muestra abundante evidencia sobre la sensibilidad de las aerolíneas a nivel mundial ante el ciclo económico y sostiene que es cíclica por naturaleza y con una rentabilidad mínima.

mercado entró en una etapa de contracción.[34] Una vez que iniciaron las políticas de reducción de controles de tarifas y entrada, el mercado volvió a mostrar un crecimiento sostenido general en la primera mitad de la década de los años noventa, misma que experimentó una caída en 1995 debido al *Error de Diciembre* y su posterior recuperación, como se puede apreciar en la **Gráfica 1**, la cual se incluye en el **Anexo 1**.

Sin embargo, si bien hoy en día existe un mercado relativamente sano gracias las privatizaciones y la entrada de las ABCs, éste se encuentra estancado respecto del crecimiento de otros países en condiciones similares. La quiebra de Mexicana de Aviación fue la única razón por la cual se catapultó a las aerolíneas de bajo costo en un crecimiento exponencial tremendo, y posicionando a Aeroméxico como la única aerolínea bandera mexicana, ya que de no haberse concretado su salida ningún agente hubiera aumentado considerablemente su participación en el mercado.

En términos del número de competidores, la historia es más o menos similar: con excepción de las tres aerolíneas

[34] Víctor Valdés & José Carlos Ramírez, "Una evaluación sobre la desregulación del mercado de aerolíneas en México", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés, 59 (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).

que existían antes de 1988, a decir Aeroméxico, Mexicana de Aviación y Aeromar, muchas aerolíneas entraron y salieron en mercados troncales y regionales con volúmenes de tráfico muy reducidos durante el periodo desregulatorio. Particular atención merecen las cinco aerolíneas recientes que se incorporaron al mercado entre 2001 y 2007, de las cuales dos de ellas abandonaron rápidamente la industria (Alma & Avolar) tras menos de 4 años en operación, y Aerolíneas Azteca, que cerró operaciones en 2007 (no se incluye en la gráfica dado que era considera una *low-cost carrier*). Asimismo, es pertinente mencionar el cese de operaciones de tres aerolíneas troncales: Aerocalifornia y Aviacsa, entre 2008 y 2009, y Mexicana de Aviación, en 2010.[35]

1.4. Transporte Aéreo en México

Como se expuso con anterioridad, el fracaso del multilateralismo implicó que las libertades aéreas debían otorgarse por medio de tratados bilaterales, celebrados y negociados con base en los principios generales y lineamientos acordados en el Convenio de Chicago. Sin embargo, el Convenio de Chicago, al menos con respecto a

[35] Víctor Valdés & José Carlos Ramírez, "Una evaluación sobre la desregulación del mercado de aerolíneas en México", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés, 58-60 (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).

las ratificaciones hechas por México, no contiene regulaciones explícitas de orden comercial en lo que se refiere a los derechos de tráfico, aunque sí determine que la operación de los servicios aéreos internacionales regulares en territorio de un Estado contratante queda sometida a las autorizaciones o permisos que otorgue dicho Estado. En otras palabras, México sólo otorgó multilateralmente las primeras dos libertades, referentes al sobrevuelo y escalas técnicas, a todos los países contratantes.[36]

En este sentido, las libertades consideradas como "comerciales" –es decir, la tercera, cuarta y quinta– no fueron ratificadas por México de forma multilateral. En consecuencia, las demás autorizaciones o permisos generalmente emanan de un convenio bilateral. Es decir, México se reservó el derecho para concederlas a través de convenios bilaterales que, caso por caso, el Estado mexicano negociará con sus contrapartes en cuestión.

En éstos términos, México ha suscrito más de cuarenta convenios bilaterales sobre derechos de tráfico aéreo con diferentes países. Asimismo, ha suscrito más de veinte modificaciones a los mismos, con lo cual se ha permitido el

[36] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 103.

acceso de aerolíneas extranjeras a aeropuertos mexicanos y aerolíneas mexicanas a aeropuertos extranjeros. Entonces, se puede resumir que en todos los acuerdos bilaterales suscritos por México, en ninguno de ellos se ha otorgado más allá de la quinta libertad (con excepción de EE.UU., cuyo tema que se abordará más tarde).[37] Por tanto, se puede argumentar que México no cuenta con una apertura comercial en el mercado de transporte aéreo que incrementen la competencia y frecuencia de vuelos, o *Cielos Abiertos*, de tal manera que aerolíneas extranjeras puedan competir en el mercado nacional con aerolíneas nacionales.

Por último, los acuerdos bilaterales celebrados por México tienen características propias de una política proteccionista en cuanto al transporte aéreo. Dichos acuerdos contienen elementos como el establecimiento de un cuadro de rutas, de restricciones al tráfico aéreo por designaciones de pares de ciudades, y que se determinan las aerolíneas por cada Estado contratante para que exploten los derechos asignados en el cuadro de rutas.

---

[37] Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, *Tratados Internacionales Celebrados por México (1836-2010)* (México: Gobierno de la República, 2012): http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDTratados/cd_tratados.php (Fecha de consulta: 10 de marzo de 2016).

1.5. Operación del Marco Regulatorio Mexicano

Conforme a lo dispuesto por el Capítulo IV de la Ley de Aviación Civil (en adelante, LAC), los servicios de transporte aéreo pueden ser de cuatro tipos: **i)** servicio al público de transporte aéreo; **ii)** servicio de transporte aéreo privado comercial; **iii)** servicio de transporte aéreo privado no-comercial, y; **iv)** operaciones de aeronaves del Estado. Sin embargo, la modalidad que nos interesa para efectos de esta investigación es el **servicio al público de transporte aéreo**, que a su vez se divide en los siguientes rubros de acuerdo con el Título Segundo, Capítulo I de la citada Ley:

i) Servicio público de transporte aéreo nacional regular

Conforme a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley de Aviación Civil (en adelante, RLAC)[38], el servicio público de transporte aéreo nacional regular es de pasajeros, carga, correo o una combinación de éstos. Está sujeto a concesión por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en adelante, SCT) y a las rutas nacionales, itinerarios y frecuencias fijas, así como a las tarifas registradas y a los horarios de aterrizaje y despegue autorizados.

[38] Artículo 3 del RLAC.

ii) Servicio de transporte aéreo internacional regular

Conforme al artículo 4 del RLAC, el servicio de transporte aéreo internacional regular es de pasajeros, carga, correo o una combinación de éstos, el cual se encuentra sujeto a permiso y a las rutas internacionales, itinerarios, frecuencias fijas aprobadas, así como las tarifas aprobadas y los horarios de aterrizaje y despegue autorizados.

iii) Servicio de transporte aéreo nacional no-regular

El servicio de transporte aéreo nacional no-regular es de pasajeros, carga, correo o una combinación de éstos. Se encuentra sujeto a permiso pero no a rutas, ni itinerarios ni frecuencias fijas. Opera desde y hacia cualquier punto del territorio nacional y se clasifica en **i)** taxi aéreo;[39] **ii)** de fletamento;[40] **iii)** ambulancia aérea,[41] y; **iv)** servicios no regulares.[42]

[39] Aquél en el que el permisionario pone a disposición del usuario la capacidad útil total de una o más aeronaves con el personal técnico aeronáutico de vuelo.
[40] Aquél en que el permisionario pone a disposición del fletador la capacidad útil total o parcial de una o más aeronaves con el personal técnico aeronáutico del vuelo. La operación de este servicio está sujeta a la autorización de horarios por parte de la SCT.
[41] Aquella destinada al traslado y atención de personas enfermas o lesionadas desde un punto en territorio nacional hacia uno o diversos puntos en territorio nacional, realizada con aeronaves que cuenten con servicios médicos a bordo.
[42] Los establecidos en atención al desarrollo tecnológico

iv) Servicio de transporte aéreo internacional no-regular

El servicio de transporte aéreo internacional no-regular es de pasajeros, carga, correo o una combinación de éstos. Se encuentra sujeto a permiso y no está sujeto a rutas, itinerarios, frecuencias ni horarios fijos, opera desde cualquier punto del territorio nacional a cualquier punto en el extranjero y viceversa, y se clasifica en las mismas modalidades que el servicio nacional antes expuesto.[43]

Debido a que el enfoque de este estudio consiste en una apertura del mercado de transporte aéreo referente a aerolíneas, limitaremos las características principales del procedimiento administrativo para poder operar una aeronave comercial al transporte regular y no al no-regular, toda vez que éste último no tiene cabida en el modelo de Cielos Abiertos planteado y no requiere de concesión ni permiso. Entonces, de aquí en adelante, al referirnos a "transporte aéreo", nos estaremos refiriendo exclusivamente al transporte aéreo regular, ya sea nacional o internacional.

Dicho lo anterior, de los párrafos anteriores se desprende que para la prestación de servicios de transporte

[43] Comisión Federal de Competencia Económica, *Dictamen Preliminar del Expediente IEBC-001-2015: Provisión de servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue* (México: Comisión Federal de Competencia Económica, 2016), 54-65.

aéreo se requiere de la obtención de una concesión o permiso, al menos respecto de los tipos de servicios que interesan a la presente investigación. En este sentido, a continuación se detallan los procesos y requisitos necesarios para la obtención de concesiones y permisos, según el tipo de servicio de transporte aéreo

Para prestar el **servicio público de transporte aéreo nacional** se requiere de concesión que otorgue la SCT. Tal concesión puede ser otorgada únicamente a personas morales mexicanas, las cuales pueden estar conformadas hasta con un 25% de inversión extranjera[44]. La concesión se otorgará hasta por 30 años y puede ser prorrogada en una o varias veces, siempre que las prórrogas no excedan el plazo de 30 años.[45] Para obtener una concesión es necesario acreditar que la persona moral en cuestión tiene la capacidad técnica, financiera, jurídica y administrativa para poder prestar el servicio, así como demostrar la disponibilidad de aeronaves[46]

[44] Artículo 7º, fracción II, Ley de Inversión Extranjera.
[45] Artículo 10 de la LAC
[46] Las aeronaves mexicanas se clasifican como civiles, privadas, y del Estado, siendo las **civiles** las que prestan servicios de transporte aéreo regular o no-regular al público; las **privadas**, en cambio, son aquellas utilizadas para usos comerciales y no-comerciales por parte de particulares. Las aeronaves **del Estado** son aquellas que son propiedad de la Federación, de gobiernos estatales o municipales, las de las entidades paraestatales y las de uso militar. Lo anterior conforme a lo dispuesto por el artículo 5 de la LAC.

y demás bienes muebles e inmuebles necesarios para prestar dicho servicio.

La capacidad técnica se debe acreditar mediante un estudio operativo[47], y la capacidad financiera mediante un estudio que acredite la solvencia económica o acceso a fuentes de financiamiento, así como un programa de inversión. Respecto de la capacidad jurídica, se requieren los documentos que acrediten la constitución de la persona moral, así como que su objeto social estipule que la actividad principal es el transporte aéreo, y en el caso de inversión extranjera, la inscripción en el registro correspondiente y la capacidad administrativa para demostrar la capacidad operativa de la concesión solicitada.[48]

Para prestar el **servicio público de transporte aéreo internacional** se requiere de permiso otorgado por la SCT. A diferencia de la concesión, el permiso es otorgado por un plazo indefinido.[49] Los permisos se otorgan dependiendo de la nacionalidad de la persona moral, pero para el tema que nos concierne, éstos se otorgan a sociedades extranjeras para

[47] El estudio debe de contener información relacionada con: **i)** la descripción del servicio; **ii)** la relación del personal técnica aeronáutico que se empleará; **iii)** la documentación de la posesión o derecho para explotar aeronaves, y; **iv)** la relación de la infraestructura necesaria para operar. Lo anterior conforme a lo dispuesto por el artículo 19 del RLAC.
[48] Artículo 19 del RLAC.
[49] Artículo 11 de la LAC.

prestar el servicio internacional regular de transporte aéreo.[50] Se debe presentar una solicitud por escrito ante la SCT, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 25 del RLAC.

En caso de que el solicitante sea una persona moral mexicana que ya esté prestando el servicio de transporte aéreo nacional regular, únicamente debe actualizar la documentación que hubiere presentado para obtener la concesión y contar con la designación de la SCT.[51] Por otro lado, si el solicitante es una sociedad extranjera,[52] debe acreditar su capacidad jurídica y contar con el documento en el que conste la designación de su gobierno.[53] En relación con la constancia de Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, estará exenta.[54]

[50] Artículo 11 de la LAC
[51] Artículo 26, fracción I, del RLAC.
[52] Las sociedades extranjeras que sean permisionarias deberán realizar su inscripción ante la Secretaría de Economía, conforme a lo dispuesto por los artículos 17 y 17-A de la Ley de Inversión Extranjera.
[53] Artículo 19, fracción III, incisos a) y b), y de conformidad con el artículo 26, fracción II, ambos del RLAC.
[54] Liliana Montiel Matamoros, "Marco Regulatorio, un factor indispensable para incrementar los flujos de entrada de inversión extranjera directa. Un estudio de caso: la industria de la aviación civil en México" (Tesis de licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014), 170-176.

1.5.1. Otras autorizaciones por parte de la SCT

Además de las concesiones y permisos que debe otorgar la SCT a los prestadores del servicio público de transporte aéreo, son necesarias otras autorizaciones que no necesariamente se encuentran implícitas en los títulos antes mencionados, no obstante que son igual de esenciales para la operación del transporte aéreo. Estas autorizaciones se agrupan en diversos rubros, pero para efectos de esta investigación, sólo se mencionarán los siguientes: **i)** autorización de rutas; **ii)** autorización de rutas adicionales, y; **iii)** autorizaciones de vuelo, aterrizaje y despegue.

i) Autorización de rutas

Una persona moral mexicana que quiera prestar el servicio de transporte aéreo internacional regular necesita para la operación de las rutas correspondientes la autorización de la SCT.[55] Dichas autorizaciones únicamente se otorgan a personas que cuenten con concesión para prestar el servicio de transporte aéreo nacional[56], ajustándose a lo convenido con el Estado hacia el cual opere la ruta. Cabe señalar que dichas rutas únicamente pueden ser

[55] Artículo 20, fracción I de la LAC.
[56] Artículo 20, fracción II de la LAC.

comercializadas hasta que hayan sido autorizadas[57], y debe iniciar la operación en un plazo máximo de 180 días, contado a partir de la fecha en que se expidió la autorización.[58] Adicionalmente, los transportistas aéreos tienen la obligación de informar a la SCT de rutas que dejarán de operar.[59]

ii) Autorización de rutas adicionales

Si un transportista que presta el servicio de transporte aéreo nacional regular quiere operar rutas adicionales a las contenidas en la concesión, éste deberá solicitar a la SCT la autorización correspondiente, el cual formará parte integral de la concesión.[60] El concesionario que solicite la autorización de rutas adicionales debe presentar las modificaciones necesarias al estudio técnico-operativo del servicio de transporte aéreo nacional que pretenda operar, y en su caso, su programa de inversión y tasas de retorno.[61]

[57] En la práctica esto no sucede, y por el contrario, miles de vuelos son comercializados por parte de las aerolíneas meses antes de ser autorizados, de acuerdo al Dictamen Preliminar del expediente IEBC-001-2015 de la Comisión Federal de Competencia Económica.
[58] Artículo 20, fracción III de la LAC.
[59] Artículo 22 y 87, fracción V, ambos de la LAC.
[60] Artículo 19, fracción II, de la LAC.
[61] Artículo 22 del RLAC.

iii) Autorizaciones de vuelo, aterrizaje y despegue por parte de SENEAM

Los Servicios a la Navegación del Espacio Aéreo Mexicano, o SENEAM, es un órgano desconcentrado de la SCT encargado de coordinar, establecer, y actualizar los procedimientos de vuelo, así como el sistema de aeronaves del espacio aéreo nacional.[62] De acuerdo a los lineamientos del mismo, todo transportista aéreo que pretenda operar en el espacio aéreo del territorio nacional deberá presentar ante el SENEAM un plan de vuelo conforme a las especificaciones contenidas en la Publicación de Información Aeronáutica (AIP, por sus siglas en inglés). Los formatos y procedimientos contenidos en el AIP son de observancia general y obligatoria para todos los operadores aéreos que vuelen sobre jurisdicción mexicana.

Los transportistas aéreos son los encargados de que los planes de vuelo sean generados y presentados antes de que se realice el vuelo correspondiente. Asimismo, los operadores deberán elaborar y llevar a bordo en forma adicional al plan de vuelo un Plan Operacional de Vuelo. Este plan debe ser elaborado y presentado ante SENEAM para cada

[62] Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *¿Qué es Seneam?* (México: Gobierno de la República, 2010): http://www.seneam.gob.mx/breve/quees.asp (Fecha de consulta: 20 de febrero de 2016).

vuelo proyectado acorde con el tipo de aeronave y la ruta de la operación respectiva. Antes del encendido de motores, el piloto deberá hacer contacto con la Torre de Control de SENEAM del aeropuerto en cuestión para recibir instrucciones, informando que cuenta con el plan de vuelo correspondiente. Ninguna persona deberá operar una aeronave en el espacio aéreo controlado sin haber registrado su plan de vuelo y recibido la autorización correspondiente.[63]

Es claro que las anteriores autorizaciones son pertinentes para los Cielos Abiertos, toda vez que permiten a las aerolíneas implementar medidas de ajuste a sus vuelos y rutas conforme a la demanda del mercado. Por ello es necesario tomarlos en cuenta cuando hablamos de política aeronáutica y de posibles obstáculos a la competencia.

[63] Comisión Federal de Competencia Económica, *Dictamen Preliminar del Expediente IEBC-001-2015: Provisión de servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue* (México: Comisión Federal de Competencia Económica, 2016), 63-65.

Capítulo II – Análisis de la Regulación Económica

El capítulo segundo buscará analizar el estado de la regulación económica y del órgano regulador de México que rige las operaciones aéreas domésticas e internacionales. Este análisis económico buscará encontrar los intereses que la regulación protege, y se hará un comparativo a la luz de la regulación de otros países. Aquí se hará un contraste entre México y distintos países o regiones del mundo con un considerable éxito en la industria de transporte aéreo.

Para ello, el estudio evalúa las posibilidades de incrementar o afectar el desempeño y la eficiencia económica de la aviación civil en México a raíz de la entrada en vigor de una política de Cielos Abiertos. Se utilizarán dos instrumentos principalmente: en primer lugar, las características económicas que impactan en los costos e ingresos de una aerolínea en el sector aeronáutico, que sirve de marco base para analizar los efectos de Cielos Abiertos, y; segundo, un análisis comparativo entre los distintos mercados de aviación civil en el mundo, para tomar como referencia las mejores prácticas regulatorias y los errores observados.

En este sentido, veremos qué lugar ocupa México respecto de otros países en cuanto a competitividad y competencia en este sector, con base en los PIBs y en índices de concentración antes y después de políticas integrales de

Cielos Abiertos, detalles de su legislación y la apertura de su economía. Gracias a este capítulo será posible elaborar las medidas pertinentes para el sector, tanto en el ámbito público como en el privado.

2.1. Industria Aeronáutica y Regulación[64]

La industria aeronáutica cuenta con características económicas importantes que han sido ampliamente comentadas y discutidas en la literatura económica del sector, de tal manera que son pertinentes para las agencias reguladoras de todo el mundo a fin de hacerlo eficazmente. Dichas características consisten en las siguientes:[65]

- La industria aeronáutica es considerablemente **compleja**, toda vez que involucra distintos servicios, riesgos, e insumos para llevar a cabo su operación. También requiere de la participación y coordinación de distintos órganos gubernamentales.

---

[64] Agustín J. Ros, *A Competition Policy Assessment of the Domestic Airline Sector in Mexico and Recommendations to Improve Competition*, 7-12 (México: Comisión Federal de Competencia Económica & OCDE, 2010): https://www.oecd.org/daf/competition/45049588.pdf (Fecha de consulta: 21 de febrero de 2016).

[65] Directorate for Financial and Enterprise Affairs – OECD Competition Committee, *Airline Competition: Note by Mexico*, 2-4 (Paris, OCDE: 2014): http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WD(2014)47&docLanguage=En (Fecha de consulta: 20 de febrero de 2016).

- El sector de aerolíneas involucra una **doble regulación** (nacional y supranacional), toda vez que es regida por el derecho internacional y doméstico en distintos rubros. Naturalmente, esta dinámica ha provocado tensiones respecto de prioridades en el transporte aéreo como la seguridad operacional, el turismo, políticas sociales, tráfico comercial, entre otros. Igual de importantes son las consideraciones que deben ponderarse respecto del bilateralismo o multilateralismo, así como las libertades aéreas permitidas entre los Estados contratantes.
- La industria aeronáutica sigue una tendencia hacia la **liberalización** en la mayoría de las jurisdicciones. Desde principios de los años ochenta, el mundo ha comenzado un proceso liberalizador en la industria que, si bien ha conllevado a resultados positivos, no es suficiente para desarrollar competencia en el sector.
- La industria aeronáutica se presta a ser **dinámica y evolutiva**. Tanto la tecnología como innovadores modelos de negocios han desarrollado una industria con un alto grado de adaptabilidad en negocios. Un ejemplo excelente es la entrada de los *low-cost carriers* a

mediados de los años noventa.[66] Asimismo, es una industria en donde abundan las economías de densidad, lo cual ha provocado distintos grados de cooperación entre aerolíneas.

- La industria aeronáutica es sumamente **volátil**. El negocio se ve afectado principalmente por la disponibilidad del petróleo y los precios internacionales de éste, así como ser muy sensibles respecto a recesiones o crisis económicas.[67]

- La industria aeronáutica depende del **acceso a infraestructura aeroportuaria**. Se ha comentado que debido a altos costos de entrada, como barreras regulatorias o acceso a insumos esenciales, el mercado de aerolíneas posee una tendencia a ser un oligopolio. Como consecuencia, los participantes podrían tener pocos o nulos incentivos para reducir precios.

- Existe una tendencia en el mercado hacia la **concentración** y concretar alianzas estratégicas. Desde los años noventa, puede observarse que muchas

[66] La entrada de ***low-cost carriers*** se convirtieron en una amenaza seria a las aerolíneas tradicionales, obligándolas a tomar nuevas estrategias de negocios como sistemas *hub-and-spoke* y la creación de nuevos productos y servicios.

[67] Grupo Aeroméxico, S.A.B. de C.V., *Reporte Anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado* (México: Grupo Aeroméxico, 2015), 49-53.

aerolíneas han optado por fusionarse o en concertar alianzas globales como SkyTeam o OneWorld, entre otras.

Dicho lo anterior, podemos tener una idea primaria sobre cómo debe operar la regulación económica en torno a la industria de transporte aéreo.

En cuanto a la **regulación**, podemos definir a ésta como el conjunto de prácticas y normas mediante las cuales el gobierno modifica u orienta la conducta y/o la estructura de una industria, mercado, o servicio público/privado con el objeto de minimizar los costos de transacción, así como perfeccionar la eficiencia y la equidad en los mercados.[68] Entonces, el objetivo de la regulación obedece a la percepción de que los mercados no son perfectos, y que existen diversas fallas en el mercado –como monopolios, oligopolios, externalidades negativas, información asimétrica, y discrepancias entre objetivos económicos con objetivos sociales– que requieren al Estado como árbitro para proteger tanto a los consumidores como al mismo mercado.

[68] Carlos Stark, "Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina", en *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina: Balances y Desafíos*, ed. Peter Spink, 14 (Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001).

Carlos Stark menciona que para que las naciones progresen sostenidamente "*es necesario que las instituciones provean normas claras, ampliamente conocidas, coherentes, aplicables a todos, predecibles, creíbles, y aceptadas por la mayoría, pero también que las organizaciones sean coherentes con el marco institucional, eficientes y eficaces en el logro de sus objetivos*".[69] Este progreso en materia regulatoria se puede apreciar en las fases de la regulación y ciclo de vida de las industrias. Así, Stark propone cuatro fases para determinar en qué punto de desarrollo organizacional e institucional se encuentra una industria: **i)** emergente; **ii)** de crecimiento; **iii)** de madurez, y; **iv)** de competencia.

Así, existen muchas corrientes de regulación en materia aeronáutica de las cuales México podría aprender aciertos y desaciertos a fin de obtener el punto óptimo de liberalización para la operación óptima del mercado de transporte aéreo. Para ello, analizaremos el mercado más libre y desarrollado por excelencia, el **trasatlántico**, y en segundo lugar, el del **sudeste asiático**, el mercado más

[69] Carlos Stark, "Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina", en *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina: Balances y Desafíos,* ed. Peter Spink, 4 (Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001).

innovador y con gran potencial para superar a éste y que, hoy en día, da pasos importantes hacia una política de Cielos Abiertos.

2.2. Atlántico Norte

Desde finales de 1970, cuando el mercado de carga interno de EE.UU. fue liberalizado y posteriormente el mercado doméstico de pasajeros, ha existido una disminución gradual de la regulación gubernamental de las aerolíneas. A nivel internacional, los primeros pasos para la desregulación del sector se pueden encontrar en el inicio de la política de Cielos Abiertos de EE.UU. desde 1979. La apertura del mercado transatlántico (EE.UU.-Unión Europea) es una de las medidas más significativas de liberalización del mercado internacional de las aerolíneas desde la eliminación de las barreras de mercado internacional dentro de la Unión Europea. Gracias a ello, el mercado transatlántico de transporte aéreo es el más grande y más desarrollado del mundo, con más de la mitad del tráfico de transporte aéreo regular de pasajeros y más del 70% de la flota de transporte de carga del mundo.[70]

[70] Gong Yu, "U.S.-E.U. Open Skies Deal and Its Implication for the Liberalization of International Air Transport Services", en *Journal of Chinese International Air Law* (Xiamen University, 2009), 144.

En este sentido, comprender algo de la historia y economía de los avances en el mercado transatlántico nos ayudará a apreciar mejor por qué éste es el mercado de transporte aéreo más eficiente y exitoso del mundo, y nos ofrecerá una perspectiva sobre probables cambios institucionales que podrían implementarse en un futuro para el mercado mexicano y su marco regulatorio. No hay muchos estudios que analicen la liberalización del mercado internacional de aerolíneas, pero de los pocos que existen, se concluye que mercados de transporte abiertos fomentan el comercio y estimulan el crecimiento de industrias importantes como el turismo. El transporte aéreo –en particular el internacional– son un elemento clave en las decisiones de localización y producción de muchas empresas multinacionales. Tan es así que las empresas de transporte aéreo trasladan alrededor del 40% del comercio mundial en términos de valor, y su importancia en el sector se va incrementando a medida que se dan cambios económicos estructurales en el mundo.[71]

Presiones dentro de la misma industria, así como las condiciones macroeconómicas de finales de los setenta,

[71] Kenneth Button, "El Impacto del Acuerdo de "Cielos Abiertos" entre Estados Unidos y la Unión Europea", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés, 19 (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).

llevaron a un cambio radical en términos políticas de transporte aéreo. En un principio, EE.UU. eliminó legalmente casi toda la regulación económica de su mercado interno en 1978, mientras que otros países, a través de reformas *de jure* o acciones *de facto*, disminuyeron gradualmente sus regulaciones. Mientras tanto, en la Europa de los años noventa, la iniciativa de lograr una mayor integración económica llevó a la creación de un mercado único europeo, que incluía los servicios aéreos.[72] Esta medida permitió a aerolíneas que cumplían con los criterios de seguridad, ambientales, y con la política de competencia de la Unión Europea operar dentro de toda Europa, y eliminó cualquier restricción de propiedad a aerolíneas que ofrecían servicios puramente domésticos o entre países miembros de la Unión Europea.

La experiencia de la desregulación de los mercados de transporte aéreo en los últimos veinticinco años ha producido significativos beneficios económicos.[73] Si bien han existido numerosos ensayos de *prueba y error*, así como agentes y consumidores afectados de maneras adversas, lo cierto es que los efectos negativos han sido superados –enormemente– por

[72] En este sentido, todos los países integrados a la Unión Europea cuentan con novenas libertades para explotar sus derechos de tráfico aéreo.
[73] Después de la creación del Mercado de Aviación Único Europeo en 1993, la tasa de crecimiento anual en tráfico, entre 1995 y 2004, fue casi el doble de la tasa de crecimiento de 1990 a 1994 (Intervista-ga, 2006).

los positivos. Hoy en día, la gran mayoría de los consumidores europeos pueden volar con tarifas más baratas, tienen mayor variedad de servicios para escoger o han encontrado trabajos en la cadena de valor extendida del transporte aéreo.

En concreto, la liberalización internacional del transporte aéreo surgió más lentamente que las reformas en la industria nacional aérea debido a la necesidad de lograr una doble coincidencia de intereses.[74] En EE.UU., inicialmente se frenó la propuesta de reformar la política general de acuerdos bilaterales, vigente desde 1979, de tal manera que se reemplazaran estos acuerdos altamente restrictivos sobre el servicio aéreo. Sin embargo, trece años más tarde, se firmó el primer acuerdo bilateral de Cielos Abiertos con los Países Bajos,[75] lo que forzó a otras naciones europeas a seguir ese camino para retener poder de mercado.

La creación de un área de libre comercio que incluyera el servicio de transporte aéreo dentro de Europa a

[74] Además, la liberalización de otros elementos en la cadena de proveedores del transporte aéreo ha sido lenta y ha llevado a distorsiones continuas entre los mercados domésticos e internacionales, lo que inevitablemente limita cualquier ganancia de liberar en mayor medida los mercados de las aerolíneas.

[75] A pesar de ser un país con una extensión geográfica diminuta, la industria de aviación en los Países Bajos era importante ya que contaban con una de las primeras aerolíneas de largo alcance en el mundo: Aerolíneas Reales Neerlandesas, o **KLM**, por sus siglas en holandés.

mediados de los años noventa fue el mayor catalizador para la consolidación de un acuerdo general de Cielos Abiertos entre EE.UU. y Europa. Así, la creación de la Unión Europea, junto con todos los mercados que ello implicó, fue otro elemento entre la miríada de acontecimientos que generaron presiones en otros mercados internacionales para que liberaran sus mercados de aerotransporte, al generarse efectos en cadena en regiones fuera de la zona europea.[76]

Aunque los acuerdos bilaterales entre distintos países tienen características en común, la evolución de éstos no ha sido muy consistente. Una diferencia importante entre los acuerdos bilaterales que involucraban a EE.UU. antes de 1980 era que el tráfico de vuelos de fletamento y vuelos regulares estaba regulado. En Europa, en cambio, los vuelos estaban sujetos a controles de tarifa y de entrada, pero con un mercado de fletamento más liberalizado. EE.UU. inició acuerdos internacionales de Cielos Abiertos[77] como una "extensión lógica" de las reformas regulatorias tras la apertura de su mercado doméstico. En cambio, la respuesta

[76] Kenneth Button, "El Impacto del Acuerdo de "Cielos Abiertos" entre Estados Unidos y la Unión Europea", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés, 14-16 (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).

[77] El término "Cielos Abiertos" fue utilizado por primera vez en 1979 por Alfred Kahn, director del Consejo Civil de Aeronáutica (*Civil Aeronautics Board*), cuando estaba delineando los objetivos que debía perseguir el Estado después de la implementación de la Ley de Desregulación Aérea (*Airline Deregulation Act*) de 1978.

por parte de la Unión Europea fue tibia, ya que apenas se concretaron una serie de acuerdos que liberalizaban las operaciones entre un número concreto de Estados europeos[78] en los años ochenta.

Si bien estos acuerdos no representaban una liberalización total, puesto que todavía existía una significativa intervención estatal, sí hicieron mucho más laxos los acuerdos anteriores. Es decir, se flexibilizaron las rutas que pudieran ser cubiertas, se eliminaron restricciones sobre la capacidad y el nivel de servicio en estas rutas, y se alejaron del esquema de doble aprobación de tarifas.[79] Sin embargo, la naturaleza de la industria europea en ese entonces, y el poder sustancial de mercado que tenían los *flag carriers* obligaron a limitar a una aerolínea por ruta, mientras que en EE.UU. varias aerolíneas ya podían cubrir y competir por la misma ruta.[80]

---

[78] Por ejemplo, Reino Unido con los Países Bajos, Bélgica, Alemania y Luxemburgo.

[79] La **doble aprobación de tarifas** consiste en que, en un mercado restrictivo y fuertemente regulado, una aerolínea del país X solicite la aprobación de sus tarifas de pasaje con la autoridad aeronáutica de su país, y a la vez con la autoridad aeronáutica del país al que pretende volar (país Y). En este sentido existe una doble aprobación para la misma tarifa, de tal modo que ambos países participantes se *protejan* de cualquier posible abuso por parte de las líneas aéreas en cuestión (definición propia).

[80] Ejemplo: En Europa, la ruta Madrid - Berlin sólo podía ser explotada por una aerolínea, sea esta Lufthansa o Iberia. En EE.UU., la ruta Nueva York - Los Ángeles podía ser explotada por dos o más aerolíneas

Gracias a estas reformas y al crecimiento en tráfico aéreo, ya sea por la apertura comercial o por la innovación en tecnología, muchos países comenzaron a presionar para eliminar las restricciones vigentes sobre el transporte aéreo. Particularmente, en la Unión Europea, la iniciativa de liberalizar el aerotransporte y eliminar barreras institucionales al comercio dieron como resultado que los *flag carriers* buscaran desarrollar sus propias redes, vinculando aeropuertos de conexión y alimentadores *hub-and-spoke*[81] a medida que se eliminaban los regímenes de subsidios estatales y se privatizaban sectores en toda la cadena de valor de la industria.

Finalmente, como resultado de todos estos cambios en la regulación económica de la industria del transporte aéreo, a partir de 1992 se dio una serie de acuerdos de "Cielos Abiertos" entre países de la Unión Europea y EE.UU. Estos acuerdos permitían vuelos hacia dos puntos aleatorios entre Estados contratantes, sin ninguna restricción sobre tarifas, nivel de servicios, u operaciones de quintas libertades. Sin

---

compitiendo entre sí, como lo pueden ser Delta, United, American Airlines, Southwest, etc.

[81] El concepto de distribución ***hub-and-spoke*** es un sistema de conexiones ordenadas como una rueda de carreta, en donde todo el tráfico se mueve a lo largo de *spokes* (rayos o radios de la rueda) conectados al *hub* (eje de la rueda), que sería el centro de conexiones del servicio de transporte. Es un modelo que se usa en las industrias de transporte, telecomunicaciones, y de carga.

embargo, desde una lógica un poco más proteccionista, EE.UU. optó por restringir hasta las séptimas libertades descritas anteriormente. En estos acuerdos se incluían las operaciones de fletamento, así como las de los servicios regulares. Paralelamente, la política de competencia económica en el Atlántico Norte facilitó la implementación de **códigos compartidos** y otras operaciones de alianza estratégica. Por su parte, EE.UU. facilitó el proceso de liberalización, ofreciendo una plantilla de Modelo de Acuerdo de Cielos Abiertos con cláusulas estandarizadas. Para 2007, de los diecinueve países europeos que ofrecían vuelos directos EE.UU. – U.E., dieciséis ya tenían acuerdos de Cielos Abiertos y representaban el 54% de la capacidad total de asientos vendidos en el Atlántico Norte.[82]

En Europa, una serie de litigios de competencia e iniciativas de la Comisión Europea fomentaron el interés político en la industria del transporte aéreo. La entrada en vigor de varios paquetes económicos que liberalizaron y estandarizaron los acuerdos bilaterales tradicionales desregularon el mercado para el tráfico internacional intraeuropeo, de tal manera que se permitieron los servicios

[82] Kenneth Button, "El Impacto del Acuerdo de "Cielos Abiertos" entre Estados Unidos y la Unión Europea", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés, 21-25 (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).

de cabotaje multilateralmente en todos los países miembros de la Unión Europea. Al mismo tiempo, EE.UU. desarrolló y propagó sus estrategias de Cielos Abiertos a medida que evolucionaba la Política Común de Transporte de la Unión Europea.[83]

De esta manera, el crecimiento de la demanda de viajes transatlánticos desde los noventa estimuló a un número significativo de aerolíneas europeas a buscar más reformas en mercados fuera de Europa, de tal manera que pudieran aprovechar sus economías de escala y los beneficios de conexión y alimentación de los *hubs* europeos. De esta manera, desde entonces se llevaron once rondas de negociaciones sobre temas económicos clave y fundamentales entre EE.UU. y la Unión Europea para permitir el cabotaje y movimientos de capital flexible entre ambas regiones. En 2007, se logró un acuerdo que efectivamente *abría* los cielos sobre el Atlántico Norte, el cual entró en vigor en marzo del 2008, extendiendo los principios de Cielos Abiertos a once países con los que

[83] Se utilizaron medidas similares, aunque con poco o nulo éxito, en la fase inicial de la iniciativa en Asia. El fracaso se debió a la naturaleza de la industria aérea en Asia. Sin embargo, como se verá más adelante, ésta ha sido más fuerte y efectiva en años recientes, a medida que el mercado de Asia y del Pacífico se ha liberalizado.

EE.UU. tenía acuerdos restrictivos (o ninguno).[84] Para enero de 2016, EE.UU. cuenta con más de cien Estados socios de acuerdos de Cielos Abiertos, incluidos los 29 países de la Unión Europea,[85] lo cual se ha traducido en una baja de precios, creación de empleos directos, más opciones para los consumidores, incremento en la flota aérea de los Estados contratantes, y mayor inversión extranjera en infraestructura aeroportuaria.[86] En suma, en estos acuerdos de Cielos Abiertos destacan las siguientes características:[87]

- Mayor entrada hacia acuerdos corporativos de marketing para compartir códigos, franquicias, y arrendamientos.
- Creación de un comité cooperativo conjunto para profundizar la liberalización de las aerolíneas.
- Reformular la política de inversión extranjera en aerolíneas estadounidenses y europeas.

---

[84] Kenneth Button, "El Impacto del Acuerdo de "Cielos Abiertos" entre Estados Unidos y la Unión Europea", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés, 27-30 (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).

[85] US Bureau of Economic, Energy and Business Affairs, *List of Open Skies Partners* (Washington: US Department of State, 2016): http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/114805.htm (Fecha de consulta: 21 de abril de 2016).

[86] Gong Yu, "U.S.-E.U. Open Skies Deal and Its Implication for the Liberalization of International Air Transport Services", en *Journal of Chinese International Air Law* (Xiamen University, 2009), 145.

[87] Pukar KC, *An Analysis of the impact of the US-EU Open Skies Agreement on transatlantic passenger traffic and freight*, (EE.UU.: Connecticut College, 2014), 2.

- Total otorgamiento de quintas y sextas libertades, y permitir algunas séptimas libertades de tal manera que las aerolíneas puedan servir vuelos entre cualquier país miembro de los acuerdos (ej. El vuelo de la holandesa KLM puede ir de París a Nueva York, sin tener que pasar por los Países Bajos).
- Novenas libertades para todos los países miembro de la Unión Europea, creando un mercado de transporte aéreo común.
- Absoluta libertad tarifaria, siempre que exista reciprocidad.
- No existen límite al número de aerolíneas designadas por cada Estado.
- No hay restricciones a la capacidad y frecuencias de vuelos en todas las rutas
- Fusiones y/o adquisiciones por parte de aerolíneas extranjeras u otras empresas no afectarán derechos adquiridos previamente por las aerolíneas fusionadas/adquiridas (ej. Si aerolínea africana compra a aerolínea europea, si ésta última contaba con un acuerdo de Cielos Abiertos, no pierde sus derechos de ruta).

- Autorización a aerolíneas de la Unión Europea a llevar cierto tráfico del programa *Fly America*.[88]
- Autorización a aerolíneas de carga la facultad de servir vuelos con novenas libertades también.

Por último, en la **Tabla 1** podremos encontrar un cuadro que simplifica los grandes cambios en materia de regulación respecto del transporte aéreo en el mercado del Atlántico Norte. En la **Tabla 2**, podemos encontrar los índices de liberalización aérea (o **ALI**, por sus siglas en inglés) de los tratados bilaterales entre la Unión Europea y EE.UU.[89] de acuerdo a la Organización Mundial del Comercio, ambos adjuntos en el **Anexo 2.**

Expuesto lo anterior, podemos argumentar que la industria aeronáutica transatlántica se encuentra en la fase de competencia del ciclo de vida de las industrias propuesto por Stark. En EE.UU., el grado de madurez del mercado es suficiente como para permitir su segmentación y determinar participantes clave que ya se encuentran consolidados.

[88] El *Fly America Act* es una ley federal estadounidense que consiste en que el Gobierno de los EE.UU. y su personal militar utilicen para sus funciones sólo aerolíneas nacionales. Hoy en día, ésta restricción sólo opera para el Departamento de Defensa de EE.UU.

[89] El Índice de Liberalización Aérea es utilizado para medir la *apertura* de cada acuerdo de transporte aéreo, en donde un marcador de 0 representa un mercado sumamente cerrado y un marcador de 50 el mercado más abierto posible. El índice fue creado por el Secretario de la Organización Mundial del Comercio para la revisión de dichos acuerdos.

Asimismo, la innovación de los productos y procesos se ha convertido en la fuente principal de ventaja competitiva. Si bien el crecimiento es más lento, es estable y la fuerte competencia genera beneficios para el consumidor, por lo que este mercado auto-regulado ya sólo le incumbe al Estado en cuanto a la protección de los consumidores.[90]

2.3. Asia del Este y del Pacífico

La región geográfica de Asia del Este y del Pacífico ha sido una con un gran dinamismo y sólida expansión de transporte aéreo de pasajeros y mercancías, y actualmente acapara una cuarta parte del tráfico aéreo en el mundo. El crecimiento exponencial de las aerolíneas asiáticas, que en el pasado sólo consistían en una diminuta fracción del tráfico aéreo mundial, han traído como consecuencia cambios considerables en la estructura de la industria de transporte aéreo internacional. China, Corea del Sur, Singapur, entre otros, a pesar de tener un mercado doméstico prácticamente inexistente, se encuentran entre los países con mayor tráfico aéreo internacional. En particular, el caso chino representa un crecimiento sin igual; hoy en día ya cuenta con el quinto

[90] Carlos Stark, "Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina", en *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina: Balances y Desafíos*, ed. Peter Spink, 24-25 (Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001).

mercado de pasajeros más grande del mundo, y se estima que para el 2030 sea el segundo mercado más grande, sólo detrás de EE.UU.

Se considera también que la citada región se convierta en el principal mercado de transporte aéreo en el mundo debido al crecimiento económico sostenido, un incremento constante en las tasas de natalidad, la inmigración, y la geografía particular que existe en ella, superando así al del Atlántico Norte tratado en párrafos anteriores.[91] Lo anterior cobra sentido en virtud del crecimiento de la robusta economía china de las últimas décadas, lo que ha generado una derrama económica en la región junto con los *tigres asiáticos*. Asimismo, las largas distancias entre la región, su numerosa cantidad de islas y archipiélagos, así como el nulo desarrollo de otros medios de transporte hacen de la aviación el medio ideal de transporte. Tan es así, que para el 2034 se estima que esta región crezca 42% más que cualquier otra región del mundo [Énfasis añadido].[92] Entonces, la región cuenta con mucho potencial para explotar su conectividad

[91] Massimo Geloso Grosso, "Air Passenger Transport in the APEC: Regulatory Impacts and Prospects for the Asia-Pacific Integration", en *Journal of Economic Integration*, Vol. 27, No. 2 (Sejong University, 2012), 312-314.

[92] International Air Transport Association, *IATA Air Passenger Forecast Shows Dip in Long-Term Demand* (Montreal: IATA, 2015): http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2015-11-26-01.aspx (Fecha de consulta: 19 de abril de 2016).

aérea, dado que son pocas las naciones que cuentan con *hubs* para interconectar pasajeros. Dicho lo anterior, mencionaremos los casos más relevantes que tomaron algunos países para desregular su industria, así como las consecuencias que vinieron con éstas.

En la Tabla 3, se puede demostrar el ALI existente en los tratados bilaterales para la región de Asia del Este y del Pacífico con EE.UU. Igual se adjunta la Tabla 4 para observar el ALI respecto de la región con países de la misma, las cuales se incluyen ambas en el Anexo 2.

2.2.1. Japón

El transporte aéreo en Japón solía estar estrictamente regulado. De hecho, muchas características de la antigua legislación japonesa de aviación civil son casi idénticas a la legislación mexicana, como la aprobación de tarifas, límites a la inversión extranjera en aeropuertos y aerolíneas, o la designación de aerolíneas por ruta. El viejo régimen japonés pretendía proteger las capacidades de transporte de todas las aerolíneas de la industria al segmentar el mercado y asignar

una base de operaciones a cada una, de las cuales el Estado era su mayor inversionista.[93]

En 1994, aerolíneas japonesas comenzaron a exigir al gobierno japonés una revisión de la política aeronáutica, de tal manera que éstas pudieran incrementar sus ganancias en beneficio de sus consumidores y reducir costos operacionales con las innovadoras prácticas de *wet-leasing*[94] y códigos compartidos. El gobierno japonés comenzó a desregular la industria permitiendo dichas prácticas, además de lanzar una designación múltiple de aerolíneas a las rutas domésticas, lo que permitió a más aerolíneas competir en una misma ruta.[95]

Asimismo, la Ley de Aeronáutica Civil japonesa fue reformada en el mismo año, de tal manera que se redujeran los estrictos controles tarifarios del gobierno. En esta misma línea, un caso interesante fue la creación de un sistema

---

[93] Hong Hu, "Open Skies and its Recent Impacto n the Asia-Pacific Region" (Tesis de maestría, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997), 63-64.

[94] El ***wet-lease*** (o *arrendamiento húmedo*, en español) consiste en un contrato de arrendamiento en virtud del cual una aerolínea (la arrendadora) proporciona una aeronave, junto con su tripulación, servicios de mantenimiento y seguros, a otra aerolínea (la arrendataria) u otro contratista dedicado al transporte aéreo, a cambio de un precio por horas efectivas operadas de la aeronave. Asimismo, el arrendatario se obliga a cubrir las cuotas de aeropuertos, impuestos, combustible y cualesquiera otras obligaciones que conciernan a la operación y/o seguridad aéreas. Un *wet-lease* usualmente dura de uno (una duración menor a un mes sería considerado como un *charter*) hasta doce meses.

[95] Hong Hu, *Open Skies and its Recent Impact on the Asia-Pacific Region* (Canada: Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997), 65.

tarifario por zonas –algo similar a las zonas económicas exclusivas–, el cual comenzó con un costo estándar que poco a poco se fue modificando conforme a las fuerzas del mercado por zonas aéreas en Japón para diversificar tarifas. Hoy en día, Japón cuenta con quintas libertades con EE.UU., tras una serie de desacuerdos que prevalecen hoy en día, y actualmente se encuentra en pláticas e intercambios diplomáticos con el Ministerio de Transporte de Taiwan para igual lograr quintas libertades.[96] Hoy por hoy, a la región le convendría que Japón consiguiera obtener sextas y hasta séptimas libertades con EE.UU. para poder ser un *hub* natural que redistribuya vuelos al resto de Asia. Sin embargo, la regulación japonesa y los altos costos de trabajo debido a la legislación laboral del país dificultan un entendimiento con EE.UU.[97]

2.2.2. China

China cuenta con una enorme base de población, un territorio extenso y una tasa de crecimiento alta en cuestiones de PIB per capita. Los esfuerzos del gobierno para promover

[96] US Bureau of Economic, Energy and Business Affairs, *U.S. - Japan Air Transport Agreement of December14, 2009* (Washington: Department of State, 2009): http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/j/ja/133510.htm (Fecha de consulta: 15 de abril de 2016).
[97] Hong Hu, "Open Skies and its Recent Impacto n the Asia-Pacific Region" (Tesis de maestría, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997), 63-73.

políticas de libre mercado en comercio internacional, además de lo anterior, han hecho del mercado de transporte aéreo chino aquél con el crecimiento más rápido del mundo. El crecimiento anterior se explica por tres razones principales: **i)** el transporte aéreo doméstico en la región costera del sureste crece a tasas por encima del resto del mundo dada la dinámica economía que se da en los mercados financieros de ahí; **ii)** la mayoría de los pasajeros de transporte aéreo en China son pasajeros de negocios, y; **iii)** la transferencia de soberanía del Reino Unido sobre Hong Kong en favor de China y el incremento en el flujo de pasajeros a consecuencia de ello.[98]

Hasta 1989, la Administración de Aviación Civil China (en adelante, AACC) tenía una doble función: por un lado, era la autoridad aeronáutica nacional para funciones regulatorias y administrativas para la operación de aerolíneas, actividades de aviación civil, desarrollo de la política aeronáutica nacional, el manejo y operación del Control de Tráfico Aéreo (en adelante, CTA); por el otro, también era la encargada de la operación y manejo de la aerolínea estatal y de los aeropuertos nacionales. A mediados de los años ochenta, una serie de reformas separaron al gobierno de la

[98] Hong Hu, "Open Skies and its Recent Impacto n the Asia-Pacific Region" (Tesis de maestría, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997), 74.

industria de aerotransporte, además de formular una política de liberalización integral de los mercados.[99]

De esta manera, la primera aerolínea privada del país, Shanghai Airlines, comenzó operaciones en 1986, a la par de la desconcentración de la aerolínea nacional de la AACC en seis aerolíneas distintas privadas, cada una operando en distintas regiones con su propia base de operación. Éstas fueron Air China, China Eastern, China Southern, China Northern, China Northwest y China Southwest.[100] Dado el extenso territorio chino, la posición estratégica de cada base de operación fue primordial para desarrollar distintos *hubs* internacionales en China; es decir, originalmente, cada aerolínea tenía un segmento de mercado para interconectar pasajeros ya sea hacia Europa, al subcontinente indio y al Medio Oriente, a países del sur de la región Asia-Pacífico, así como EE.UU. y países de América Latina.[101] Tras la desconcentración, la AACC se convirtió exclusivamente en

[99] Hong Hu, "Open Skies and its Recent Impacto n the Asia-Pacific Region" (Tesis de maestría, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997), 76.

[100] China Southwest fue adquirida por **Air China** y China Northwest por **China Eastern**, ambas adquisiciones en 2002. Asimismo, China Northern fue adquirida por **China Southern**. Hoy en día, sólo las tres fusionantes mencionadas quedan de las seis aerolíneas que iniciaron en el libre mercado de transporte aéreo chino.

[101] Hong Hu, "Open Skies and its Recent Impacto n the Asia-Pacific Region" (Tesis de maestría, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997), 76-78.

una agencia reguladora del Estado, sin facultades para operar y/o administrar ni aerolíneas ni aeropuertos chinos.

En 1994, el gobierno chino comenzó formalmente a abrir la industria de transporte aéreo a inversión extranjera con base en un documento titulado "*The Notice on Policies Concerning the Foreign Investment in Civil Aviation*", el cual consta de dos sectores para la inversión extranjera: el aeronáutico y el aeroportuario. Este documento establece que la inversión extranjera puede ser de hasta el 49% en la construcción de aeropuertos, así como regular la inversión extranjera en el sector aeronáutico: **i)** se puede invertir y constituir aerolíneas extranjeras en China, siempre y cuando exista participación china en el capital social; **ii)** se pueden establecer compañías matrices, o *holdings*, para poder invertir en aerolíneas chinas; **iii)** capital extranjero no excederá del 35%, y; **iv)** igual trato para aerolíneas extranjeras como si fueran chinas. Desde entonces China, se ha involucrado comercialmente con numerosos países de Asia y Europa hasta con sextas libertades.[102]

En 1994, EE.UU. y China celebraron su primer acuerdo bilateral de transporte aéreo, aunque éste sigue conteniendo restricciones a capacidad, frecuencia, doble

[102] Hong Hu, "Open Skies and its Recent Impacto n the Asia-Pacific Region" (Tesis de maestría, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997), 80.

aprobación de tarifas, designación de aerolíneas y pares de ciudades, además de contar con restricciones a quintas libertades limitadas solo a una de las seis regiones iniciales de China. Lo anterior cobra sentido en virtud de las guerras comerciales e ideológicas de una nación con la otra. Sin embargo, un punto a destacar es la permisión de que aerolíneas chinas celebren acuerdos de código-compartido con aerolíneas norteamericanas.[103]

2.2.3. Singapur

Singapur ha sido el único país en la región Asia-Pacífico que ha aplicado políticas liberales de transporte aéreo desde mucho antes que sus países vecinos, y fue el primer país asiático en la mira de EE.UU. para lograr acuerdos de Cielos Abiertos. Esto se debe a la diminuta extensión territorial de su isla, a su posición geoestratégica entre el Pacífico y la Asia continental, a su papel como uno de los centros empresariales y financieros más importantes del mundo, y a su reputación como la economía capitalista y economía de libre mercado por excelencia.[104]

[103] Hong Hu, "Open Skies and its Recent Impacto n the Asia-Pacific Region" (Tesis de maestría, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997), 82-84.
[104] Hong Hu, "Open Skies and its Recent Impacto n the Asia-Pacific Region" (Tesis de maestría, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997), 85.

La motivación de Singapur por una política aeronáutica liberal consiste en la diminuta población de cinco millones y medio de habitantes, la cual no podría sustentar empresas de aviación comercial. Por tanto, Singapur opta por ser un *hub* internacional por medio del cual su aerolínea nacional pueda obtener tráfico tanto *short-haul* como *long-haul* de todas partes del mundo. De esta manera, las buenas decisiones del gobierno en la administración del *hub* en el 5.5 Internacional Changi de Singapur, junto con una eficiente red de rutas *long-haul* entre Europa y Asia, así como una excelente administración conjunta entre el gobierno y capital privado respecto de Singapore Airlines, han hecho de Singapur una potencia regional en transporte aéreo. Asimismo, el gobierno singapurense ha hecho acuerdos de Cielos Abiertos hasta por séptimas libertades con numerosos países asiáticos, europeos, y con EE.UU. hasta la sexta libertad.[105]

2.2.4. Malasia

Malasia es un país del sudeste asiático con un territorio de más de 330 mil kilómetros cuadrados, separados por el océano en dos regiones de más o menos la misma extensión, Malasia Peninsular y Malasia del Este (también

[105] Hong Hu, "Open Skies and its Recent Impacto n the Asia-Pacific Region" (Tesis de maestría, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997), 86-88.

conocido como Borneo Malayo). Uno de los grandes aciertos del gobierno, por el cual el país pasó de recibir 5.5 millones de turistas en 1998 a 24.6 millones en 2011, fue la liberalización de las libertades aéreas en 1993 combinado con una oferta turística integral, consistente en una mezcla de ecoturismo, desarrollo de playas y hotelería así como fomentar a las grandes ciudades como *hubs* de negocios y del comercio. El gobierno se dedicó a facilitar los trámites de entrada a los visitantes e invirtió en un programa de infraestructura y de capital humano comparable al de Singapur.[106]

La visión del gobierno malayo fue clara desde la planeación del nuevo Aeropuerto de Kuala Lumpur cuando se concibió como un *hub* regional con capacidad para recibir a 100 millones de pasajeros. Para ello, se implementaron los incentivos adecuados para atraer a aerolíneas extranjeras, como aterrizaje y estacionamiento gratuito, renta gratuita de oficinas en el aeropuerto por los primeros seis meses de operación, o la libre apertura de rutas. Asimismo, se apoyó la creación de aerolíneas de bajo costo, siendo Air Asia la primera en el continente[107] y la más grande al día de hoy.

---

[106] Siew Yean Tham, *ASEAN Open Skies and the Implications for Airport Development Strategy in Malaysia* (ADB Institute, 2008) 1-6.

[107] Foro *Airliners.net: The Wings of the Web*, disponible en <http://www.airliners.net/aviation-

Entre las distintas políticas implementadas, se destacan aquellas enfocadas al aumento de la competencia en el espacio aéreo:

- Firmar tratados de Cielos Abiertos con más de 18 países y 86 tratados bilaterales.
- Otorgar las autorizaciones pertinentes para que más aerolíneas, sean troncales, regionales, o alianzas de códigos compartidos puedan operar rutas dentro y fuera del país.
- Permitir que aviones pertenecientes a naciones con acuerdos de Cielos Abiertos operen libremente hacia cualquiera de los seis aeropuertos internacionales malayos, sin restricciones de capacidad, frecuencia o rutas.
- Abrir a la competencia rutas como Singapur - Kuala Lumpur y otras capitales asiáticas reservadas antes del 2008 a un puñado de aerolíneas.

Con este proceso, la política de liberalización de servicios y de transporte aéreo, así como la mejora de infraestructura aeroportuaria y turística, diferenció a Malasia del resto de la región. Esto le permitió beneficiarse de nuevos modelos de negocio como vuelos de bajo costo, abriendo el

---

forums/general_aviation/read.main/702859/> Consultado el 10 de mayo de 2016.

mercado hacia la nueva demanda de turistas chinos. México podría aprender del modelo malayo para crear una política integral que impulse la industria aérea y al turismo de manera recíproca.

2.2.5. Corea del Sur

Corea del Sur es otro país de gran importancia en la región, toda vez que su industria de aviación ha crecido exponencialmente en los últimos años debido al fortalecimiento de su economía y a la desregulación respecto del tráfico internacional de pasajeros. El crecimiento extraordinario del transporte aéreo chino generó una derrama económica para Corea del Sur, la cual se ha convertido en un *hub* importante de Asia del Noreste.[108]

En virtud de lo anterior, Corea del Sur ha adoptado políticas de aviación liberales, permitiendo a aerolíneas extranjeras competir contra sus dos *flag carriers*, ambas compañías privadas, tanto en rutas domésticas como en internacionales. La política de transporte aéreo se ha enfocado más en operaciones inter-asiáticas que trans-pacíficas. Estas políticas se convirtieron en el primer escalón para un acuerdo bilateral de transporte aéreo muy liberal con

[108] Hong Hu, "Open Skies and its Recent Impacto n the Asia-Pacific Region" (Tesis de maestría, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997), 95-96.

EE.UU. Con dicho acuerdo, se eliminan restricciones tarifarias, de frecuencias, sistemas de doble aprobación de tarifas, además de incluir los derechos de quintas libertades.

Sin embargo, existen algunos problemas que podrían demeritar el impacto de este acuerdo. El primero, que aún permanecen las designaciones de aerolíneas para surtir las rutas entre ambos países. En este sentido, Corea del Sur considera injusto el actual acuerdo toda vez que permite explotar de mejor manera las quintas libertades a aerolíneas estadounidenses que a aerolíneas coreanas; es decir, existen más aerolíneas estadounidenses surtiendo rutas con quintas libertades que aerolíneas coreanas, de tal manera que EE.UU. pueda volar a más puntos en Corea del Sur e interconectar vuelos con otros países, mientras que Corea sólo puede volar a limitados puntos en EE.UU. El segundo, la negación de Corea del Sur a eliminar restricciones respecto de capacidad de aeronaves, específicamente el *changing-of-gauge*.[109] Son

[109] El ***change-of-gauge*** es un derecho en la aviación civil de una aerolínea a cambiar una aeronave pero retener el mismo número de vuelo. Por ejemplo, en el caso citado, Corea del Sur no permite a EE.UU. hacer un *changing-of-gauge* para sus quintas libertades (definición propia, elaborada de acuerdo a lo establecido por BusinessDictionary.com). En este sentido, si EE.UU. quiere volar un avión de largo alcance (*long-haul*) a Seoul, para después utilizar una aeronave de corto a mediano alcance (por ejemplo, un avión ejecutivo tipo Learjet o Embraer) y conectar pasajeros a una pequeña o mediana ciudad en Corea misma o en algún país vecino, no podría en virtud de esta prohibición. Así, esta prohibición restringe la oferta y eleva costos, toda vez que EE.UU. tendría que emplear el mismo avión de largo alcance para una distancia diminuta, e

estos los conflictos por los que EE.UU. se niega a otorgar un acuerdo de Cielos Abiertos con Corea del Sur. [110]

Por último, Australia merece una mención excepcional, toda vez que es el único país en esta región que tiene un mercado único de transporte aéreo con otro país, Nueva Zelanda, al estilo de los Cielos Abiertos que existen entre países de la Unión Europea que conforman un área de aviación común.[111] En suma, en los acuerdos existentes entre esta región y EE.UU., así como las naciones que la conforman entre ellas mismas, destacan las siguientes conclusiones:

- La dinámica economía de la región, liderada por China, ha sido un catalizador importante para fomentar el comercio internacional e intra-asiático que trajo enormes externalidades positivas para la aviación.
- No existe uniformidad en cuanto a la celebración de acuerdos de transporte aéreo para la liberalización del mercado en la región. Numerosos países han optado por

incurrir en costos por volar el avión a una capacidad menor de la adecuada, o en su caso, no comercializar dicha ruta de corto o mediano alcance.

[110] Hong Hu, "Open Skies and its Recent Impacto n the Asia-Pacific Region" (Tesis de maestría, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997), 97-98.

[111] Hong Hu, "Open Skies and its Recent Impacto n the Asia-Pacific Region" (Tesis de maestría, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997), 101.

vías distintas para eficientar su mercado de transporte aéreo y poder competir a una escala tanto global como regional.

- Considerando las dificultades para implementar políticas de Cielos Abiertos en una escala intercontinental, la liberalización de los mercados de transporte aéreo han sido mayormente por vía del bilateralismo y no multilateralismo.
- El modelo de mercado único de aerotransporte existente entre Australia y Nueva Zelanda, el primer bloque comercial de aviación sub-regional, se ha convertido en el modelo para el sub-regionalismo en Asia del Este y del Pacífico.

De esta manera, se podría argumentar que hoy en día la industria de transporte aéreo en Asia del Este y del Pacífico se encuentra entre la fase de crecimiento y la fase de madurez para las distintas naciones que conforman la región. La **fase de crecimiento** puede hacerse presente en economías como la de Japón, Corea del Sur, y algunas naciones del archipiélago malayo[112], etc., toda vez que en éstas puede apreciarse un mayor desarrollo de los mercados y la infraestructura. En esta fase las regulaciones comienzan a clarificarse y nuevos inversionistas privados comienzan a

[112] Indonesia, Malasia, Tailandia, Brunei, Timor Oriental, Filipinas, entre otros.

participar en los incipientes procesos de privatización, además de la reducción del Estado en su condición de inversionista/productor. Por otro lado, la **fase de madurez**, latente en Estados como Singapur, Taiwan, China o Malasia, consiste en la intensificación de la competencia y que las oportunidades de inversión sean más complejas o difíciles. Aquí, la privatización se hace extensiva y se desarrollan otras figuras de gestión privada (como las concesiones). Los inversionistas de la fase de crecimiento se consolidan, y el Estado ya no invierte ni produce, sino que sólo regula.[113]

2.4. Contrastes con México

Tras lo expuesto en el capítulo anterior, concluimos que la evolución errática del mercado de aerolíneas mexicano refleja los cambios producidos por las medidas desregulatorias. Como se expuso, la industria aérea mexicana ha trascendido fuertes cambios y choques que, si bien perjudicado su operación, su recuperación posterior ha hecho posible que el mercado haya podido transportar poco más de cuarenta millones de pasajeros en el año 2014.[114] Sin

[113] Carlos Stark, "Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina", en *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina: Balances y Desafíos*, ed. Peter Spink, 24-25 (Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001).

[114] El Banco Mundial, *Transporte Aéreo: Pasajeros Transportados* (Grupo del Banco Mundial, 2015):

embargo, como se demuestra en la **Tabla 5**, la cual se adjunta en el **Anexo 2**, México tiene un ALI sumamente restringido, al menos en comparación de las dos regiones antes analizadas.

Como se puede observar en la tabla anterior, el ALI más alto con el que cuenta México es de tan sólo 18 puntos, aún y cuando éste sea con el socio comercial con quien representa el tercer mercado transfronterizo más grande del mundo (sólo después de los de Reino Unido - España y Canadá - EE.UU.) y con más de 17 millones de pasajeros transportados anualmente. [115] Estos datos sólo demuestran la urgencia por una reforma que abra el mercado de transporte aéreo a otras naciones.

Ciertamente, el régimen aeronáutico que prevalece en la Unión Europea y EE.UU. es envidiable y susceptible de imitarse, sin embargo, las condiciones de México no harían posible una política de liberalización tan agresiva como se hizo en el mercado del Atlántico Norte. Si bien podemos obtener algunos lineamientos generales sobre cómo incrementar la capacidad de transporte y conectividad del

---

http://datos.bancomundial.org/indicador/IS.AIR.PSGR (Fecha de consulta: 20 de abril de 2016).

[115] Leticia Robles & Miriam Paredes, "Canaero celebra el acuerdo aéreo: ratifican convenio bilateral", *Excelsior*, Sec. Nacional, 27 de abril de 2016.

transporte aéreo, el mercado del Atlántico Norte dista mucho de la realidad aeronáutica actual en México. En cambio, los países de la región de Asia del Este y del Pacífico presentan un modelo más atractivo ya que no son tan distintos de México. Ambos se encuentran en vías de desarrollo, ambos cuentan con tasas de crecimiento poblacional similares, PIBs similares, y economías de productos primarios en transición a economías de servicios. De la misma manera, cuentan con democracias incipientes y con la ardua tarea de fortalecer su estado de derecho y sus instituciones.[116]

Al igual que varios países asiáticos, México ha tenido un crecimiento sostenido promedio del PIB (salvo un breve descalabro en el bienio 2008-2009 por la crisis económica) cerca del 3% desde el 2006,[117] además de recibir las externalidades positivas de la derrama económica que genera EE.UU. Asimismo, el transporte aéreo de pasajeros en México, tanto de empresas nacionales como extranjeras, creció en un 156% entre 1991 y 2013, a un ritmo promedio de 4.3% anual, superando la tasa de crecimiento del PIB, y

[116] El Banco Mundial, *Datos: Crecimiento del PIB (% anual)* (Grupo del Banco Mundial, 2016): http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD/countries/MX?display=graph (Fecha de consulta: 15 de abril de 2016).
[117] El Banco Mundial, *Datos: Crecimiento del PIB (% anual)* (Grupo del Banco Mundial, 2016): http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD/countries/MX?display=graph (Fecha de consulta: 15 de abril de 2016).

alcanzando así la cifra de cerca de 60 millones de pasajeros transportados en 2013.[118]

Sin embargo, como expusimos en el capítulo primero, existen algunos factores de la regulación en torno a la aviación civil que no solamente representan restricciones a la libre competencia, sino que incluso son poco transparentes y se prestan a prácticas indeseables. Por ejemplo, el proceso de asignación de *slots* en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (en adelante, AICM), así como su operación en cuanto a la infraestructura aeroportuaria que posee, lo hace uno de los aeropuertos más caros del mundo, lo cual incentiva a las aerolíneas que participan en éste a elevar precios para cubrir sus costos. Asimismo, existe una escasa fuerza de coacción en la autoridad aeronáutica mexicana, lo cual ha llevado a agentes económicos participantes a la inobservancia de la gestión reguladora de ella.[119]

En este sentido, sería pertinente preguntarnos qué intereses protege la regulación, por qué la industria aeronáutica es tan restringida en México, etc. Igual sería

[118] Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Aviación Mexicana en Cifras: 1991-2013* (México: Gobierno de la República, 2014), 2 y 28.
[119] Comisión Federal de Competencia Económica, *Dictamen Preliminar del Expediente IEBC-001-2015: Provisión de servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue* (México: Comisión Federal de Competencia Económica, 2016).

interesante entender por qué se optó por tener a SENEAM como coadyuvante de la autoridad aeronáutica, a la par de que sea agente económico, o al organismo descentralizado de nombre Aeropuertos y Servicios Auxiliares (en adelante, ASA),[120] con personalidad jurídica y patrimonio propio, como prestador de servicios de combustible y concesionario de aeropuertos, y al mismo tiempo, autoridad aeroportuaria.[121] Éstas y muchas preguntas más siguen sin respuesta, ya que el último acuerdo para un plan de desarrollo de la industria aeronáutica consiste en el Acuerdo de Política Aeronáutica[122], emitido por la SCT en el año de 2001 con disposiciones que, dada la regulación y legislación existente, es evidente que no han sido ni tomadas en consideración por la autoridad ni por los agentes económicos. Ciertamente,

[120] Gobierno de la República, *Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Decreto por el que se crea,* publicado el 10 de junio de 1965 en el Diario Oficial de la Federación.

[121] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 52-53.

[122] Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *ACUERDO mediante el cual se establece la Política Aeronáutica que dará rumbo y contenido a las actividades del Estado, de los concesionarios, permisionarios y operadores del transporte aéreo, del personal técnico aeronáutico, de los aeropuertos y de los prestadores de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales, así como de los demás interesados en el robustecimiento de la industria, como las aseguradoras, los fabricantes de aeronaves, los arrendadores, entre otros* (México: Gobierno de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 2001).

dicho documento fue sólo un catálogo de buenas intenciones que carecía de fuerza vinculatoria para el Estado, toda vez que no tenía lineamientos ni etapas regulatorias para adecuar los sectores a su mandato.[123]

Conforme a lo expuesto con anterioridad, es posible percatarse de que la regulación en materia aeronáutica y aeroportuaria de México y estos países tienen las mismas restricciones bajo la misma lógica proteccionista. Si bien los países asiáticos también cuentan con algunas características que no se adecuarían propiamente en México, lo cierto es que es posible imitar muchas de las prácticas que ellos iniciaron a finales de los años noventas en la política aeronáutica mexicana, de las cuales tomaremos las más pertinentes a fin de elaborar propuestas en el capítulo IV del presente trabajo.

Luego entonces, la industria aérea mexicana podría considerarse entre la **fase emergente** y la **fase de crecimiento**. Si bien el Estado ya no participa como inversionista o productor en el mercado de aerolíneas, lo cierto es que existen varias disposiciones restrictivas en cuanto a los aeropuertos del país. Asimismo, aún y cuando comienzan a diversificarse las oportunidades de inversión y

[123] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 129-133.

los proyectos tienden a ser más rentables, nuestro mercado está poco desarrollado a comparación de los países analizados en párrafos anteriores. Sobra decir que la infraestructura está limitada[124], que la regulación es incierta y que autoridad aeronáutica mexicana es poco transparente respecto de su operación.[125]

124 Por ejemplo, desde mayo de 2005, las autoridades han declarado en varias ocasiones la saturación del campo aéreo del AICM en diversos horarios, la más reciente de ellas hecha en septiembre de 2014.

125 Carlos Stark, "Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina", en *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina: Balances y Desafíos*, ed. Peter Spink, 24-25 (Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001).

Capítulo III – Factores Económicos e Institucionales

Como expusimos en capítulos anteriores, la industria aeronáutica es un sector complejo, integrado por aerolíneas, personal técnico aeronáutico, aeropuertos, prestadores de servicios aeroportuarios, complementarios, aeronáuticos y comerciales, entre otros. Entre las diversas entidades públicas que participan en su desarrollo, encontramos secretarías del Gobierno de la República, agencias reguladoras, autoridades de competencia, sistemas de administración tributaria y sistemas judiciales. Por lo mismo, es importante que, tras analizar la regulación económica en torno a la industria mexicana, así como las mejores prácticas internacionales, procedamos a ver las consecuencias de dicha regulación, así como un comparativo de los posibles resultados que se verían en México de introducirse una política de Cielos Abiertos.

El capítulo tercero tratará los factores económicos e institucionales de lo expuesto en el capítulo anterior, y cómo éstas afectan la competencia en el transporte aéreo en México. Hoy en día, este mercado en México se encuentra con varias ineficiencias como las barreras a la entrada, restricciones a insumos esenciales, burocracia excesiva, sobrerregulación, altos costos de transacción, y escasa transparencia, entre otros. Las consecuencias abarcan desde la pérdida de inversiones, el desaprovechamiento de la

posición geo-estratégica de México en el mundo, y el no explotar un sector que puede ser la palanca del desarrollo y motor económico de México. Por tanto, dadas las condiciones actuales, existe una fuerte presunción de que el escenario actual del transporte aéreo es más propenso a la corrupción.

A pesar de la gran riqueza académica que podría existir en torno a la industria aérea mexicana, lo cierto es que se han explorado pocos factores que afectaron las tarifas aéreas y el número de pasajeros. Sobresalen algunos artículos acerca del efecto competitivo de las aerolíneas de bajo costo y el efecto negativo de la saturación del AICM en los precios aéreos durante el 2009, sobre el efecto del ingreso per cápita en el crecimiento del número de pasajeros entre 1996 y 2004, y sobre el efecto marginal de la desregulación en la reducción de precios. Sin embargo, estos estudios concuerdan indirectamente en que existen fallas de mercado y fallas del gobierno en la industria de transporte aéreo mexicano. Entonces, en principio, resaltaremos las cualidades actuales del transporte aéreo en México para después proceder a su crítica, siempre que la literatura existente lo permita.

3.1. Factores Económicos

Desde los años noventa, el sector de transportes y comunicaciones, del cual el transporte aéreo es esencial, ha

crecido por encima de la economía mexicana en general. Sencillamente, el transporte aéreo de pasajeros en México (tanto de empresas nacionales como extranjeras) creció entre 1991 y 2013 en un 156%, a un ritmo de 4.3% medio anual, transportando cerca de 62 millones de pasajeros en el 2013. Hoy en día, es uno de los sectores con más rápido crecimiento dentro de los rubros que conforman la economía mexicana, alcanzando en ocasiones hasta más del 10% del PIB. En 2014, México tuvo 29.3 millones de turistas, cifra que sigue creciendo y que equivale a cerca del 3% del turismo mundial.[126] Aún y cuando las políticas de liberalización adoptadas a mediados de los años noventa y las privatizaciones de mediados del 2000 han beneficiado a los consumidores, lo cierto es que los esfuerzos enfocados a la eliminación de monopolios pueden ser mayores para mejorar la competencia en el sector. Asimismo, las condiciones de saturación en el AICM han llevado a que los precios más bajos cotizados en sus rutas sean entre 40% y 80% más caros que cualquier otra ruta del país.

Cuando el gobierno privatizó una parte del sistema aeroportuario, se tomaron decisiones que, lejos de cualquier

[126] Datos elaborados con información del Reporte Anual 2014 de la Organización Mundial del Comercio y del indicador de Número de Arribos por Turismo Internacional del Banco Mundial. http://datos.bancomundial.org/indicador/ST.INT.ARVL

lógica económica, parece que consistieron en apropiarse parte del valor de la industria. La conformación de grupos aeroportuarios y la transferencia anual del 5% de los ingresos brutos de cualquier aeropuerto al gobierno lo sugieren así. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante, SHCP) fijó un par de impuestos de alrededor de $25.00 dólares a los pasajeros internacionales: el impuesto al turismo (DSM) y el impuesto al derecho de no-inmigrante (DNI). Gracias a estas prácticas rentistas, carentes de algún objetivo claro o cualquier sentido económico, México es uno de los países con más altos índices de costo de acceso a aeropuertos. La actual regulación ha inducido precios tope muy altos en aeropuertos pequeños de poca demanda, lo que distorsiona la estructura de las tarifas aeroportuarias.[127]

Los *policy-makers* deben tener la capacidad para elaborar diagnósticos en materia de eficiencia y las posibles distorsiones del mercado, diseñar políticas que corrijan éstas o justificar por qué no es posible mejorar la situación. Igualmente requieren ejecutar y supervisar políticas públicas, castigar a agentes económicos que se desvían del comportamiento permitido por el marco normativo, y evaluar si la política ha logrado corregir las fallas del mercado. Así,

[127] Víctor Valdés, "Fallas del Mercado y del Gobierno en el Sector Aeronáutico Mexicano", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, No. 29 (Segundo Semestre, 2013), 270.

podemos identificar cuatro contingencias principales en la industria de transporte aéreo mexicano: i) el poder de mercado; ii) los precios; iii) el monopolio natural; iv) la información asimétrica y la captura regulatoria, y; v) barreras a la entrada.

3.1.1. Poder de Mercado

El poder de mercado consiste en la capacidad de una o varias empresas en conjunto para elevar los precios por encima del nivel competitivo, o su precio por encima de su costo marginal. Una alta participación de mercado, una alta rentabilidad o barreras a la entrada sugieren que una empresa tiene alto poder de mercado y que se encuentra en posición de abusar tanto de los consumidores como de otros competidores.[128]

Un elemento fundamental para analizar el nivel de concentración de transporte aéreo de pasajeros es definiendo al **mercado relevante**,[129] conforme al artículo 58 de la LFCE. De acuerdo con éste, podemos afirmar que el

[128] Apuntes propios tomado en el curso "Temas Selectos de Derecho y Economía: Competencia Económica", impartido en el CIDE por la Dra. Elisa Mariscal Medina y la Lic. Lucía Ojeda Cárdenas en el semestre Otoño 2015.

[129] Es un método que pretende dar respuesta a la pregunta central sobre el daño al proceso de competencia, en virtud del cual se delimita el espacio donde surgen los efectos anticompetitivos, en su dimensión geográfica, temporal y de producto, tomando en cuenta las características del artículo 58 de la Ley Federal de Competencia Económica (Definición propia).

transporte aéreo de pasajeros no cuenta con otros medios de transporte alternativos en cuanto a precio y tiempos de recorrido para ser considerados como posibles sustitutos. Asimismo, dado que un vuelo entre dos ubicaciones normalmente no es sustituto de otro vuelo entre dos puntos distintos, se considera que el mercado relevante puede ser delimitado por su dimensión geográfica, que consiste en rutas origen-destino de punto a punto.[130]

Como medidas para determinar el grado de concentración en dicho mercado, se utilizará el Índice de Concentración Herfindahl-Hirschmann (IHH)[131]. En el año de 2000, el IHH alcanzó un nivel de 3,046 puntos, lo cual de acuerdo con el artículo sexto del Acuerdo CFCE-102-2015, apunta a que la concentración existente en el mercado tenía posibilidades de obstaculizar, dañar o impedir la libre concurrencia o la competencia económica entre los agentes participantes. Para 2008, el IHH descendió hasta 1,370

---

[130] Comisión Federal de Competencia Económica, *Dictamen Preliminar IEBC-001-2015: Provisión de servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue* (México: Comisión Federal de Competencia Económica, 2016) Folio 28610, 11.

[131] Se calcula como la suma de los cuadrados de las participaciones de mercado de cada una de las compañía, es decir, "$\boldsymbol{IHH=\sum_{i=1} q_i^2=q_1^2+q_2^2+q_3^2+ \ldots +q_n^2}$*, donde los subíndices 1, 2 hasta "n" representan a los agentes económicos en el mercado."* Lo anterior conforme a lo dispuesto por el Acuerdo CFCE-102-2015 en el cual se acuerdan los Criterios Técnicos para el Cálculo y Aplicación de un Índice Cuantitativo para medir la Concentración del Mercado, del 23 de abril de 2015, 5.

puntos, lo cual según el artículo antes citado tenía pocas probabilidades de dañar el proceso competitivo. Esta disminución fue resultado de la pérdida paulatina de participación en el mercado por parte de Aerovías de México y Mexicana de Aviación, así como la entrada de aerolíneas de bajo costo.[132]

Por último, para el periodo de 2009 a 2014, el IHH incrementó anualmente debido a una reconfiguración de las participaciones en el mercado por parte de los distintos agentes económicos, toda vez que diversos factores ocasionaron un *shock* en el mercado afectándolo severamente, entre otros: i) la salida de competidores como consecuencia de la crisis económica del 2009; ii) el cierre de operaciones en el AICM y contingencias en diversos aeropuertos del país por el brote de la Influenza H1N1 en 2009; iii) el cierre de operaciones por Mexicana de Aviación en 2010; iv) la guerra de precios realizada entre compañías en 2013. El IHH para el 2014 fue de 1,974 puntos, lo cual representa un incremento de 604 puntos respecto del 2008. De acuerdo al artículo 6.1. del Acuerdo CFCE-102-2015, esta evolución sugiere una tendencia a una nueva concentración del mercado, toda vez que el aumento nominal para

[132] Carlos Enrique Cardoso-Vargas, "Competencia económica en el sector de transporte aéreo de pasajeros en México", en *Revista Economía Informa*, Núm. 397 (marzo-abril 2016), 44-46.

considerar que la concentración no afecta a la libre concurrencia y competencia económica debe de ser igual o menor a 100 puntos.[133]

La concentración también afecta y es indicativa del tema de *slots*, en el cual es posible observar que durante la temporada de Verano 2010, de los 41 transportistas aéreos que operaron en el AICM, el grupo con mayor participación fue el integrado por Mexicana de Aviación y sus subsidiarias, con 32% de los horarios, y en segundo lugar, Aerovías de México y sus subsidiarias, con 29%, como se muestra en la **Tabla 6**. En cambio, para la temporada de Verano 2014, de los 42 transportistas aéreos que operaron en el mismo aeropuerto, Aerovías de México y sus subsidiarias detentaron el 47% de los *slots* y en segundo lugar ABC Aerolíneas (Interjet), con el 18%, como se muestra en la **Tabla 7**.[134]

[133] Carlos Enrique Cardoso-Vargas, "Competencia económica en el sector de transporte aéreo de pasajeros en México", en *Revista Economía Informa*, Núm. 397 (marzo-abril 2016), 44.46.
[134] Comisión Federal de Competencia Económica, Versión Pública del Expediente IEBC-001-2015, Tomo I, Folios 0000001 - 0000003, 1-3.

Tabla 6: Participación de transportistas aéreos en *slots* del AICM para la temporada Verano 2010.

TRANSPORTISTA AÉREO	HORARIOS	PARTICIPACIÓN
Mexicana – Click – Link	62,727	32.4%
Aeroméxico – Aeroméxico Connect	54,495	29.2%
Participación conjunta de los dos principales transportistas	119,222	61.6%
Aeromar	17,073	8.8%
Aviacsa *	14,343	7.4%
Interjet	12,152	6.3%
Participación conjunta de los cinco principales transportistas	162,790	84.1%
Continental Airlines	4,558	2.4%
American Airlines	2,936	1.5%
Magnicharters	2,806	1.4%
Delta Air Lines	2,524	1.3%
Viva Aerobús	804	0.4%
Volaris	418	0.2%
Otros 30 transportistas (internacional y carga)	16,809	8.7%
Total	193,645	100.0%

** En julio de 2009 dejó de operar la aerolínea Aviacsa.*

Tabla 7: Participación de transportistas aéreos en *slots* del AICM para la temporada Verano 2014.

TRANSPORTISTA AÉREO	HORARIOS	PARTICIPACIÓN
Aeroméxico – Aeroméxico Connect	101,344	47.0%
Interjet	38,895	18.0%
Participación conjunta de los dos principales transportistas	140,239	65.0%
Volaris	17,528	8.1%
Aeromar	16,372	7.6%
Viva Aerobús	7,111	3.3%
Participación conjunta de los cinco principales transportistas	181,250	84.1%
United Airlines	6,206	3.0%
American Airlines	4,378	2.0%
Delta Air Lines	2,817	1.0%
Magnicharters	2,540	1.0%
Otros 33 transportistas (internacional y carga)	18,420	9.0%
Total	215,611	100.0%

Así, podemos percatarnos de que el nivel de concentración el los *slots* en el AICM permite suponer una alta concentración en las operaciones de los transportistas aéreos. Asimismo, es pertinente decir que la capacidad en el

campo aéreo se ve afectada por las características de las aeronaves que operan en éste, de tal forma que se generan externalidades negativas al utilizar aeronaves de corto alcance o de ala rotativa (helicópteros), toda vez que reduce la capacidad del aeropuerto en relación al número de operaciones totales de aterrizaje y/o despegue que pueden ser atendidos, y por restringir el número de pasajeros que pueden ser transportados por cada operación.[135] De esta manera, este tipo de operaciones impiden que transportistas aéreos incrementen su oferta en el mercado.[136]

3.1.2. Precios

Debido a que no existe una base de datos actualizada que contenga información detallada de las tarifas aéreas que ofertan las distintas aerolíneas en distintas rutas (un caso de opacidad que se analizará en la segunda parte del presente capítulo), existen pocos estudios sobre la variación de precios a lo largo de los años. Sin embargo, algunos economistas han logrado hacer estudios sustanciales haciendo uso de los datos

[135] Las aeronaves de corto alcance o de ala rotativa tienden a presentar una menor velocidad de aproximación o despegue y un menor número de asientos y de capacidad de carga en relación a las aeronaves de mediano o largo alcance.

[136] Comisión Federal de Competencia Económica, *Dictamen Preliminar IEBC-001-2015: Provisión de servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue* (México: Comisión Federal de Competencia Económica, 2016) Folios 0028607-28612, 8-13.

del Índice Nacional de Precios Productos (INPP) para el transporte aéreo que publica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. El uso del INPP tiene la ventaja de que es altamente representativo, toda vez que contempla a todos los agentes involucrados en el mercado, a pesar de no distinguir entre el transporte doméstico e internacional. Sin embargo, se estima que su comportamiento capta en buena medida la evolución de las tarifas aéreas en rutas locales. [137]

Para examinar el grado en que la competencia en el mercado nacional incidió en la variación de los precios del sector, el Dr. Carlos Enrique Cardoso[138] elaboró un ejercicio estadístico mediante el uso de un modelo de regresión lineal simple, consistente en realizar una regresión de la variación mensual interanual del INPP con respecto al Índice de Dominancia[139], así como shocks temporales que pudieron haber afectado las tarifas. Su hipótesis sostiene que los precios en el transporte aéreo en México guardan una estrecha relación con las condiciones de poder de mercado o concentración, por lo que de verificarse esta presunción,

[137] Carlos Enrique Cardoso-Vargas, "Competencia económica en el sector de transporte aéreo de pasajeros en México", en *Revista Economía Informa*, Núm. 397 (marzo-abril 2016), 47.
[138] Director de Política Fiscal en la Secretaría de Finanzas en la Ciudad de México, Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Autónoma de Barcelona.
[139] Similar al IHH, utilizado por la extinta Comisión Federal de Competencia.

comprobaría la existencia de condiciones para la fijación de precios.

En particular, su estudio brinda indicios que confirman que mientras más grande sea la participación de mercado en pocas o una sola empresa, más grande será la capacidad de ésta o éstas para incrementar las tarifas. En su análisis comprueba que, de existir una sola empresa que sirviera el mercado doméstico de transporte aéreo, ésta tendría la capacidad de incrementar los precios en al menos un 46%. Con el nivel de concentración observado hasta el 2014, las aerolíneas nacionales tendrían la posibilidad de variar el precio de sus tarifas en cerca del un 9%. Tomando en cuenta los diversos *shocks* mencionados en la sección anterior, las variables no cambian su significancia estadística, lo cual refleja la existencia de disparidades anuales en el poder de mercado y en la competencia que se presentó dentro del mercado doméstico de pasajeros y que incidió en el precio. Por último, sus resultados soportan la hipótesis sobre la influencia que tiene la concentración económica en el mercado doméstico sobre los precios.[140]

[140] Carlos Enrique Cardoso-Vargas, "Competencia económica en el sector de transporte aéreo de pasajeros en México", en *Revista Economía Informa*, Núm. 397 (marzo-abril 2016), 47-52.

3.1.3. Monopolio Natural

La existencia de monopolios y prácticas monopólicas puede generar tres tipos de efectos: i) sobre la eficiencia en la operación de los mercados; ii) sobre la distribución del ingreso, y; iii) sobre el crecimiento económico. El efecto sobre la eficiencia se refiere a la pérdida neta del bienestar social, ocasionada por el comportamiento del monopolista al distorsionar el funcionamiento del mercado, lo que se traduce en desperdiciar el máximo potencial de los recursos disponibles.

En cuanto a la distribución del ingreso, las prácticas monopólicas suelen tener un efecto negativo al trasladar los recursos de los consumidores a las empresas monopólicas como resultado del sobreprecio que éstas últimas les cargan a los primeros. Esta transferencia de recursos puede ser considerable y constituye el principal elemento para calcular el daño causado por un agente económico que incurra en prácticas monopólicas. Por último, la falta de competencia puede reducir el crecimiento económico cuando las empresas se encuentran más orientadas a coludirse con sus competidores o a desplazarlos de manera indebida por su

poder de mercado y no por innovar o elevar su productividad.[141]

Sin embargo, no todos los mercados son susceptibles de enfrentar una competencia efectiva, dada la estructura que los caracteriza y la necesidad de hacer considerables inversiones para el desarrollo de la misma, sin mencionar que la recuperación de dicha inversión sólo es posible al largo plazo. Asimismo, la presencia de economías de escala, de alcance y de redes, que limitan el número de competidores y las posibilidades para su sustitución por parte de los consumidores son factores que hacen de estos mercados monopolios naturales[142], deseables para cierto tamaño y alcance geográfico del mercado en cuestión.

Las industrias de infraestructura, o industrias de red, como las de transporte o telecomunicaciones, son ideales para que florezcan monopolios naturales. El problema surge cuando la empresa monopólica no tenga incentivos para fijar precios competitivos, por lo cual es necesario que exista una

[141] Luis Alberto Ibarra, "Avances y Retos de la Política de Competencia en el Sector de Transporte Aéreo en México", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés, 182, (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).
[142] Un monopolio natural es aquél que existe en un mercado en virtud de que los costos de producción de un bien o servicio son mínimos cuando existe una sola empresa en la industria. La presencia de una sola empresa, entonces, es socialmente deseable para lograr el costo medio más bajo posible.

regulación que permita la interconexión eficiente de redes, aprovechar las ganancias en eficiencia que se derivan de las economías de escala, y que al mismo tiempo impidan a la empresa ejercer el poder de mercado en contra de los usuarios.[143]

En el caso de transporte aéreo, la presencia de varias líneas aéreas es factible, ya que las economías de escala y de red no son lo suficientemente poderosas como para impedirlo. En cambio, en la provisión de servicios aeroportuarios, las posibilidades de competencia son mucho más limitadas. La limitación de competencia en los aeropuertos existe ya que carecen de sustitutos cercanos: en la mayoría de las ciudades sólo existe una ubicación disponible para este fin, debido al terreno, espacio aéreo, y ubicación del aeropuerto relativamente cercano a una zona urbana. Por otro lado, los aeropuertos se caracterizan por ser economías de escala, en donde los costos unitarios son menores conforme el aeropuerto genere más tráfico de pasajeros. Es importante recalcar que, salvo en el caso de grandes áreas metropolitanas donde existe una alta demanda de transporte aéreo (ciudades como Nueva York, Londres o

[143] Luis Alberto Ibarra, "Avances y Retos de la Política de Competencia en el Sector de Transporte Aéreo en México", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés, 183, (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).

París), o de regiones densamente pobladas (como algunas zonas de Europa o la costa este de EE.UU.), son pocos los lugares donde los usuarios del transporte aéreo cuentan con más de un aeropuerto como alternativa.[144]

Entonces, podemos argumentar que, conforme lo expuesto en anterioridad, a México le vendría bien mayor competencia en su sector aeronáutico, y una mayor apertura en la participación del capital privado (y sobre todo, capital extranjero) en los aeropuertos nacionales, de tal manera que se tengan incentivos para construir los aeropuertos pertinentes en ciudades o regiones donde lo demande el mercado.

3.1.4. Información Asimétrica y Captura Regulatoria

Uno de los supuestos básicos de los mercados competitivos es la información perfecta y simétrica entre los participantes. Existen dos tipos de información asimétrica: la que sucede antes y la que sucede después de la toma de decisión en cuestión (ej. la firma de un contrato). El caso que nos atañe es el primero, el cual consiste en la selección adversa, es decir, el supuesto en el cual un agente económico

[144] Luis Alberto Ibarra, "Avances y Retos de la Política de Competencia en el Sector de Transporte Aéreo en México", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no,* ed. Víctor Valdés, 192-193, (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).

informado puede tomar mejores decisiones con base en la información privilegiada que tiene, de tal manera que afecte adversamente a los participantes no informados.

Hoy en día, la evidencia de captura regulatoria en los EE.UU. ha llevado a economistas a incorporar el proceso político a sus análisis. Asumimos que los participantes en el proceso regulatorio, a decir políticos, burócratas, tecnócratas, grupos de interés, agentes reguladores, entre otros, son todos sujetos a las mismas metas individuales y egoístas que existen en los mercados, pero sujetas a una lógica distinta: es decir, el mercado político. Stigler[145] fue el primero en desarrollar la hipótesis de que la regulación es coptada por grupos políticos de interés, sean estos productores u otro sector de la industria regulada, en lugar de los consumidores.

Así, grupos de interés influencian el proceso político con miras a obtener una normatividad favorable a sus intereses. De esta manera surgen legislaciones que crean barreras a la competencia y que confieren incentivos monopólicos para incrementar la extracción de rentas de la industria en perjuicio del interés general.[146] Así, no es

[145] George J. Stigler, "The Theory of Economic Regulation", en *Bell Journal of Economics and Management Science*, (University of Chicago, 1971).
[146] Cento Veljanovski, "Economic Approaches to Regulation", en *Oxford Handbook of Regulation*, ed. Robert Baldwin & Martin Cave (Reino Unido: Oxford University Press, 2010).

sorprendente ver que funcionarios que participan en órganos como la OACI, IATA, o en la misma SCT hayan tenido puestos importantes en la administración o en el consejo directivo de ciertos agentes económicos en el mercado.

En 2010, Volaris interpuso una denuncia contra el AICM, por supuestas prácticas monopólicas, que consistían en negar *slots* que se encontraban disponibles. Dos años después, si bien el caso se cerró debido a que Volaris no pudo comprobar una teoría de daño, la extinta Comisión Federal de Competencia sí determinó que el AICM dio ventajas exclusivas en favor de dos agentes económicos en particular.[147] Asimismo, constó la falta de transparencia del AICM en la asignación de *slots*, lo cual podría catalogarse como un caso de selección adversa, donde unos agentes toman ventaja sobre otros por tener mejor información dada la captación del agente regulador por uno o varios de ellos.[148] Por otra parte, el nuevo convenio bilateral de transporte aéreo entre México y EE.UU., recién ratificado en abril de 2016, tiene sus tintes de preferencia respecto a un agente económico en particular, tema que será tratado en su momento en el siguiente capítulo. En este sentido, existen

[147] Investigación por denuncia DE-011-2010.
[148] Víctor Valdés, "Fallas del Mercado y del Gobierno en el Sector Aeronáutico Mexicano", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, No. 29 (Segundo Semestre, 2013), 280.

indicios de que la agencia reguladora del transporte aéreo en México responde a intereses distintos a los objetivos propios de la autoridad y de la eficiencia de los mercados.

3.1.5. Barreras a la Entrada e Insumos Esenciales

Desde una perspectiva económica, las **industrias de red**[149] tienen una serie de características que las hacen únicas y que las libera de la lógica económica del modelo tradicional de la demanda y oferta. Por ejemplo, pueden existir los casos donde la infraestructura no sea económica, física o legalmente viable duplicarla; puede haber agentes económicos que tengan la necesidad de acceder a esa infraestructura para poder prestar sus servicios en otros mercados, e incluso puede que sea imposible hacer un uso compartido de la red en un mismo momento. Tal es el caso del mercado de transporte aéreo comercial.

Dada la naturaleza de las industrias de red, éstas pueden dar lugar a que el Estado regule ciertos aspectos del acceso a dichas redes con el fin de tener competencia en el mercado de provisión de servicios públicos. El principal problema radica en que, bajo ciertas circunstancias, éstas

[149] Las principales características de las industrias de red, y que las distinguen de otras, consisten en: **i)** la complementariedad, compatibilidad y estándares en cuanto a sus productos o servicios; **ii)** externalidades del consumo; **iii)** *switching costs & lock-in*, y; **iv)** economías de escala en la producción (Shy, 2001)

redes o los insumos con los que un agente económico tiene que acceder para poder prestar dichos servicios se encuentran en manos de otro agente que no tiene incentivos para compartir su uso. En estos casos el Estado puede verse limitado en su actuar si no existe una regulación eficiente que compense éstas fallas de mercado, de tal manera que se obligue a éstos agentes a que garanticen el acceso a todo aquél que lo solicite.[150]

Aunque en la práctica internacional la doctrina de **insumos esenciales**[151] ha existido desde hace décadas, recientemente fue incorporada a la política de competencia nacional, materializada en la Ley Federal de Competencia Económica (en adelante, LFCE). Tanto el concepto de insumo esencial como el procedimiento para determinar su existencia y consecuencias fue objeto de mucho debate por parte de académicos, reguladores, jueces y agentes privados. El artículo 94 de la LFCE que regula el procedimiento para realizar una investigación de insumos esenciales y barreras a la entrada fue un foco rojo de atención en tanto que las

[150] Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., *Mejores Prácticas Internacionales en Insumos Esenciales en Industrias de Red* (México: CIDAC, 2015), 8.

[151] Un **insumo esencial** es aquél bien o servicio que está en poder de un actor (o unos pocos) en el mercado y los cuales son imprescindibles para otros actores para poder ofrecer sus bienes o servicios (Definición propia con base en apuntes del curso "Temas Selectos de Derecho y Economía: Competencia Económica").

discusiones giraron en la posibilidad de que este artículo fuera utilizado como una herramienta de control político.[152]

En México no hay una definición exacta de insumo esencial, no obstante que de la lectura de la LFCE y de la experiencia internacional podamos identificar varias características de estos insumos: **i)** está controlado por uno o varios agentes del mercado; **ii)** no es viable duplicarlo por razones naturales, de planeación, legales o económicas; **iii)** es necesario tener acceso al mismo para poder ofrecer un bien o servicio en un mercado relacionado, y; **iv)** existe un riesgo de eliminar la competencia en el mercado afectado.[153] Por lo tanto, una regulación adecuada y eficiente del acceso a estos insumos es indispensable para el correcto funcionamiento de los mercados.[154] Para la presente investigación, es pertinente identificar las barreras a la entrada y los insumos esenciales que existen en este mercado.

Las **barreras a la entrada** son aquellos factores que impiden o dificultan la entrada de nuevas empresas a competir en un sector o mercado, proporcionando ventajas

[152] Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., *Mejores Prácticas Internacionales en Insumos Esenciales en Industrias de Red* (México: CIDAC, 2015), 6-8.
[153] Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., *Mejores Prácticas Internacionales en Insumos Esenciales en Industrias de Red* (México: CIDAC, 2015), 9-10.
[154] Organisation for Economic Cooperation and Development, *Policy Roundtables: Essential Facilities Concept* (Paris: OECD, 1996).

competitivas a las empresas ya instaladas en él.[155] En general, las barreras pueden provenir de dos fuentes: i) de las restricciones estatutarias y otras restricciones legales que impiden la entrada, o; ii) de las economías de escala.[156] En cambio, los costos de transacción son aquellos costos de intercambio y tienen tres pasos: i) debe localizarse un socio para el intercambio, sea comprador o vendedor; ii) debe llegarse a un acuerdo entre las partes, y; iii) debe ejecutarse, lo cual incluye el monitoreo del cumplimiento de las partes y castigar las violaciones.[157]

Podríamos considerar la existencia de un insumo esencial compuesto por la infraestructura dada por la pista, las calles de rodaje, las ayudas visuales y las plataformas del aeropuerto en cuestión, elementos que resultan indispensables para la operación de los transportistas aéreos.[158] Es a través de toda esta infraestructura que los aeropuertos proveen de

---

[155] Pinkas Flint, *Tratado de Defensa de la Libre Competencia*, 1ª ed. (Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002), 224.

[156] Robert Cooter & Thomas Ulen, *Derecho y Economía*, segunda edición, (México: Fondo de Cultura Económica, 2008), 57.

[157] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 143-144.

[158] Comisión Federal de Competencia Económica, *Dictamen Preliminar del Expediente IEBC-001-2015: Provisión de servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue* (México: Comisión Federal de Competencia Económica, 2016), 182-183.

los servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, de plataforma y de control en plataformas para los transportistas aéreos.[159]

La pista, las calles de rodaje y las plataformas en los aeropuertos forman parte del campo aéreo, el cual determina la capacidad de operación y la principal característica operativa que limita la utilización de la infraestructura del aeropuerto en cuestión. Asimismo, los transportistas aéreos requieren de estos elementos para tener acceso al resto de los servicios aeroportuarios y servicios complementarios, como lo son los *slots*, el reabastecimiento de combustible o el uso de calzas mecánicas.[160] Cabe destacar que todos estos servicios e infraestructura son prestados por las personas morales mexicanas con título de concesión para operar los

[159] El servicio de aterrizaje y despegue consiste en el uso de pistas, calles de rodaje y ayudas visuales, mientras que el servicio de plataforma se compone del servicio de iluminación, asignación de posición, estacionamiento para embarque y desembarque de pasajeros, equipaje, carga y correo, estancia prolongada, y señalamientos de estacionamiento y de posición, entre otros. Lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 55, fracciones I, II y III del RLAC.

[160] Comisión Federal de Competencia Económica, *Dictamen Preliminar del Expediente IEBC-001-2015: Provisión de servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue* (México: Comisión Federal de Competencia Económica, 2016), 51-54, y 129-141.

aeropuertos, salvo el suministro de combustible y otras tareas[161], que es prestado por ASA.

En suma, podemos denominar a este conjunto de elementos como un sólo insumo, en tanto que la manera en la que se interrelacionan permite no distinguir entre ellos y, para los fines de esta investigación, se tomarán en conjunto como **acceso a infraestructura y servicios aeroportuarios**. Ahora, si bien la investigación se limitó a sólo el AICM, dado que la legislación es nacional y ésta emula las mejores prácticas internacionales, podemos afirmar que en cualquier país del mundo aplican este mismo insumo.

Por otro lado, las barreras a la entrada y los costos de transacción impactan negativamente en la ordenación eficiente de los mercados de los sectores aeronáuticos y aeroportuarios.[162] En el análisis de diversos expedientes, la

[161] Sus funciones principales consisten en coadyuvar con la SCT en la regulación y supervisión de aeropuertos, someter a consideración de la SCT los proyectos de NOMs, establecer las políticas generales en congruencia con la política aeronáutica nacional, proporcionar el abastecimiento, suministro, y succión de combustibles en aeronaves, así como operar como concesionario en algunos aeropuertos en el país. No obstante lo anterior, ejecuta ciertas competencias de Autoridad Aeroportuaria, lo cual es un papel poco común e indeseable desde el punto de vista económico, toda vez que participa como agente regulado pero también como agencia reguladora al ejercer sus competencias de Autoridad Aeroportuaria (Argüelles Siller, 2010).

[162] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 142.

autoridad de competencia ha identificado una serie barreras que limitan la entrada y expansión del sector aeronáutico y aeroportuario, las cuales incluyen: **i)** La LAC y los acuerdos bilaterales entre México y otros países para evitar que empresas extranjeras ofrezcan servicio de cabotaje en México; **ii)** los límites a la participación extranjera en aerolíneas mexicanas a un 25% y en aeropuertos mexicanos a un 49% ; **iii)** las barreras al acceso de instalaciones e infraestructura aeroportuaria para nuevos competidores (como pueden serlo los *slots*, puertas, mostradores, acceso a rampas, calzas mecánicas, entre otras), y las "cláusulas abuelo" que favorecen a las aerolíneas de mayor antigüedad en los aeropuertos[163]; **iv)** los obstáculos y dificultades para obtener concesiones de la SCT y permisos para aumentar la frecuencia de vuelos; **v)** discrecionalidad política de las autoridades en el otorgamiento de títulos de concesión para aeropuertos y transporte aéreo regular; **vi)** barreras estructurales como los altos costos para iniciar una aerolínea, costos hundidos de publicidad, altos costos para atraer clientes que pueden participar en promociones de lealtad (ej. pasajero frecuente) en aerolíneas de mayor antigüedad, y la competencia con aerolíneas que tienen acuerdos de

[163] Este problema se refleja principalmente en el AICM, donde se originan y llegan la mayoría de los vuelos de México.

interlining[164] y esquemas de códigos compartidos, y; **vii)** falta de participación de la COFECE en los procedimientos para otorgar concesiones y permisos.[165]

Por último, los **costos de transacción** que se han identificado en la presente investigación pueden considerarse: **i)** corrupción y asimetría de intereses en las autoridades; **ii)** falta de especialización técnica de los funcionarios públicos de las autoridades pertinentes; **iii)** el doble esquema que tiene a órganos reguladores como agentes regulados (ASA); **iv)** precios elevados en los servicios aeroportuarios y complementarios, por encima del costo promedio mundial; **v)** ausencia de eficiencia operacional en el transporte aéreo comercial; **vi)** falta de transparencia en la asignación de *slots*, y; **vii)** conducción ineficiente ausente de criterios económicos y jurídicos claros para generar certeza jurídica.[166]

[164] El boletaje entrelíneas, o ***interline ticketing*** en inglés, es un acuerdo comercial voluntario entre aerolíneas individuales para manejar pasajeros que viajan en itinerarios que requieren múltiples aerolíneas.

[165] Agustín J. Ros, "Evaluación de la política de competencia en el sector de aerolíneas domésticas en México", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés, 138-139 (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).

[166] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 146.

En 2007, la antigua Comisión Federal de Competencia emitió una opinión[167] sobre cómo mejorar la competencia de los aeropuertos del país, la cual es muy relevante para nuestro estudio. Aquí se reiteró la importancia del AICM para nuevos competidores y el impacto negativo que se está generando debido a las condiciones de saturación en él. Así, se confirmó nuevamente que las condiciones de saturación en el aeropuerto están afectando las condiciones de competencia. En dicha opinión, se presentaron una serie de recomendaciones[168] para alentar una mayor competencia y mejorar la regulación, tales como:

1. Introducir criterios de eficiencia económica e incluir los ingresos comerciales a las bases de regulación tarifaria de nuevos concesionarios;
2. Crear un organismo regulador independiente y hacer más transparente y abierto el proceso de revisión tarifario;
3. Subastar los horarios de despegue y aterrizaje en aeropuertos saturados;

[167] Comisión Federal de Competencia Económica, *Oficio PRES-10-096-2007-182*, de fecha 1º de octubre de 2007: http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/Docs/Mercados%20Regulados/V2/7/1382537.pdf (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

[168] Luis Alberto Ibarra, "Avances y Retos de la Política de Competencia en el Sector de Transporte Aéreo en México", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés, 195, (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).

4. Eliminar la exclusividad de ASA en el servicio de suministro de combustible, y;
5. Eliminar restricciones a la entrada de competidores en el servicio de taxis en los aeropuertos.

Si bien muchas de estas recomendaciones podrían ayudar a eficientar una operación aeroportuaria mucho más competitiva, todavía existen enormes brechas en el trabajo de colaboración y coordinación entre las instituciones involucradas para la evaluación de la industria, sus propuestas y sus correcciones. Como se demostró en el capítulo anterior, México ha mantenido una política restrictiva de acuerdos bilaterales en contra de la tendencia internacional a liberalizar los derechos de tráfico. Si bien se han dado pasos hacia la liberalización, sigue siendo un país sumamente restrictivo hacia su mercado principal y hacia su socio comercial más importante. De acuerdo con el índice ALI, México es el país 121 más restrictivo de 184 países analizados.

Se ha demostrado que reformas de apertura de mercados han coadyuvado a mejorar la regulación de los mercados (en el sentido de que éstos se *auto-regulan*) y a combatir la corrupción en muchos países. En casos donde gobiernos han reformado los programas de política económica y aún persiste la corrupción, en parte se debe a la

debilidad institucional que aún falta por desarrollar en dichos países, como es el caso de México.[169] Sería pertinente, entonces, preguntarnos si una liberalización del transporte aéreo mayor podría acarrear beneficios y certeza a la regulación en el sector, y a su vez, *disciplinarlo*.[170]

3.2. Factores Institucionales

En principio, las políticas del gobierno en cuestión de servicios públicos deben promover ciertos objetivos en favor de la sociedad, como el servicio universal, la continuidad, el desarrollo económico y la eficiencia, entre otros. Actividades básicas del gobierno como el ejercicio de la ley, el orden, o la delimitación de derechos de propiedad, son aspectos esenciales para el desarrollo de los mercados y su funcionamiento. Para decir que un agente regulador es bueno en su labor, éstos deben existir sobre una base legal, es decir, "*ajustada al marco constitucional y consistente con otras normas; deben ser proporcionales, consistentes y*

[169] El Banco Mundial, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank* (Washington: The World Bank Group, 1997), 36.
[170] Víctor Valdés, "Fallas del Mercado y del Gobierno en el Sector Aeronáutico Mexicano", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, No. 29 (Segundo Semestre, 2013), 278.

focalizados; y tener mecanismos adecuados de difusión, monitoreo, ejecución y sanción".[171]

Ahora, si bien la SCT no cuenta con estudios o publicaciones respecto de la regulación económica que lleva en los aeropuertos del país o en las concesiones de aviación civil, existen indicios de que la debilidad institucional y falta de capacidad técnica han derivado en una mala intervención en el sector. La LAC y la Ley de Aeropuertos (en adelante, LAP) asignan la autoridad aeronáutica a la SCT, la cual se encargará de otorgar concesiones, permisos, licencias, expedir normas y desarrollar la política aeronáutica nacional, establecer las bases para asignar *slots* y regular tarifas. Asimismo, la LAC establece que la Dirección General de Aeronáutica Civil (en adelante, DGAC) será la unidad administrativa de la SCT que ejerza sus atribuciones en materia aeronáutica.

En la actualidad, la Subsecretaría de Transporte de la SCT es quien formula las políticas del sector, dejando a la DGAC sólo como órgano ejecutor. De esta manera, la autoridad aeronáutica del país queda supeditada a los intereses del subsecretario y secretario del transporte, y en general, del presidente de la República en turno. Así, el

[171] Víctor Valdés, "Fallas del Mercado y del Gobierno en el Sector Aeronáutico Mexicano", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, No. 29 (Segundo Semestre, 2013), 253-257.

mandato que otorga la ley queda diluido entre actores de la misma dependencia y a diversos intereses. Por mencionar un ejemplo, en agosto de 2010 la Administración Federal de Aviación de EE.UU. (FAA, por sus siglas en inglés) rebajó a México a la categoría II del estándar IASA por que la DGAC no llevaba revisiones de seguridad pertinentes a la flota aérea nacional. [172]

Asimismo, la DGAC no cuenta con el personal adecuado para diseñar, implementar y evaluar la eficiencia de la industria ni los comportamientos anticompetitivos. Existe un escaso personal, salarios bajos y poco presupuesto para realizar las actividades de supervisión. En palabras de Víctor Valdés, "*se mantiene el rezago en las capacidades técnicas del personal para evaluar aspectos complejos como las economías de escala, la productividad total, el factor de eficiencia, el poder de mercado, la elasticidad de la demanda y el monopolio natural*".[173]

En cuanto a temas de transparencia, el trabajo de la DGAC ha sido pobre, ya que a pesar de llevar más de 20 años publicando un "anuario estadístico" del sector, la información

[172] Víctor Valdés, "Fallas del Mercado y del Gobierno en el Sector Aeronáutico Mexicano", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, No. 29 (Segundo Semestre, 2013), 272-273.
[173] Víctor Valdés, "Fallas del Mercado y del Gobierno en el Sector Aeronáutico Mexicano", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, No. 29 (Segundo Semestre, 2013), 273.

en ellos es insuficiente para evaluar los aspectos antes citados. No se han publicado documentos técnicos sobre la evaluación tarifaria, calidad del servicio, potencial de crecimiento, efectos de la desregulación y sobre la privatización de aerolíneas y aeropuertos. La situación en rendición de cuentas es peor, toda vez que no existen informes sobre las actividades de la DGAC o de su desempeño como regulador.[174]

En el caso que nos atañe, existen varias preocupaciones en relación con la competencia en el sector. Primero, las empresas extranjeras no pueden proveer de servicios de cabotaje y sólo pueden poseer hasta un 25% del capital accionario de una aerolínea mexicana.[175] Segundo, puede surgir una inquietud en términos de competencia si la SCT incurre en demasiada arbitrariedad. Este punto es especialmente preocupante, toda vez que la autoridad pueda retrarsar el proceso de otorgamiento de concesiones o aprobación de rutas. Así, si una aerolínea quiere ofrecer rutas adicionales, o si quiere añadir más vuelos a rutas existentes, el pedir permiso a la SCT es un obstáculo para la competencia si el proceso tarda en enfrentar las condiciones

[174] Víctor Valdés, "Fallas del Mercado y del Gobierno en el Sector Aeronáutico Mexicano", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, No. 29 (Segundo Semestre, 2013), 273-274
[175] Artículo 7º, fracción II de la Ley de Inversión Extranjera.

volátiles de la oferta y la demanda, generando así poca capacidad de respuesta por parte de la aerolínea en cuestión.

Por último, las aerolíneas pueden perder su concesión si no proveen de servicios a los pasajeros por 180 días continuos. En el caso de rutas recién asignadas, se debe de proveer servicio por un periodo de 90 días o se pierde el derecho. Esto puede causar problemas en la estructura competititva, pues reduce de forma innecesaria la flexibilidad de las aerolíneas, las cuales pueden tener razones legítimas para no atender ciertas rutas en ciertos periodos, como por ejemplo, en *shocks* de temporada, o cambios en la demanda por épocas vacacionales, entre otras.[176]

La falta de transparencia, de certeza jurídica, y de rendición de cuentas es generalizada en los diversos sectores de la industria: en aeropuertos, en proveedores de servicios complementarios, en los agentes económicos, y en el mismo agente regulador. El marco normativo en cuanto a la provisión de combustible en aeropuertos, el cual establece que el Estado es el único autorizado para prestar el servicio, ha generado barreras artificiales a la entrada que elevan los costos de la industria y que hacen de las operaciones en

[176] Agustín J. Ros, "Evaluación de la política de competencia en el sector de aerolíneas domésticas en México", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés, 137 (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).

aeropuertos mexicanos de las más caras del mundo, además de los problemas de saturación en el AICM, la pobre ampliación de infraestructura aeroportuaria y reglas poco claras sobre la asignación de *slots*, donde la normatividad se encuentra casi obsoleta. En este caso, la SCT intentó publicar nuevas reglas para su asignación en 2011, pero la falta de conclusión del concurso mercantil de Mexicana de Aviación, tenedora del 23% de los *slots* del AICM en ese entonces, así como la sustitución del subsecretario de transporte ese mismo año, congelaron el proceso, quedando así la normativa vigente desde el año 2000.[177]

Como se mencionó en la primera parte de este capítulo, gracias a investigaciones de la extinta Comisión Federal de Competencia[178], quedó constancia de la falta de transparencia de los aeropuertos nacionales en la asignación de *slots*, lo que puede ser clasificado como un caso de selección adversa. La principal razón para que algunos agentes económicos sean favorecidos por encima de otros consiste en que el regulador no tiene la información adecuada para juzgar la situación de la industria. Esta carencia de

[177] Víctor Valdés, "Fallas del Mercado y del Gobierno en el Sector Aeronáutico Mexicano", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, No. 29 (Segundo Semestre, 2013), 278.
[178] CNT-101-2007, DE-057-2008, DE-004-2008, DE-024-2007, DE-004-1998, DE-031-2006, DE-058-2003, DE-040-2002, IO-040-2002, DE-011-2010, DE-035-1999, entre otros.

información puede llevar a prácticas discrecionales y a la toma de decisiones que favorezcan a algunos participantes.

Existen dos cuestiones que preocupan en cuanto a las reglas de competencia que regulan la asignación de los *slots* asignados a las aerolíneas. La primera consiste en que el comité que está a cargo de asignar los *slots* disponibles en un aeropuerto está constituido por miembros de aerolíneas con más tiempo operando en él, pero en algunos aeropuertos incluso ni se incluyen a los miembros de aerolíneas más nuevas o competidores potenciales (lo que básicamente constituye un cartel). Ya que sólo las aerolíneas que ya operan en el aeropuerto en cuestión son parte del comité, la desventaja en la cual se encuentran las aerolíneas entrantes es evidente. Particularmente, este es un problema importante en aeropuertos saturados (como el AICM) o en camino a la saturación (como Monterrey o Guadalajara). La segunda cuestión concierne en la preferencia que se tiene a aerolíneas de mayor antigüedad en la asignación de los *slots*, a través de as llamadas "cláusulas abuelo", o *grandfather rights*, como se conocen en la doctrina internacional. Por ejemplo, la regulación actual establece que un *slot* se asignará

automáticamente a la aerolínea que utilizó dicho *slot* en el periodo anterior.[179]

Para que la industria del transporte opere eficientemente, se requiere de una gran cantidad de información y mecanismos para usarla de la mejor manera. Por tanto, un análisis sólido de la industria e información confiable de la misma son esenciales para que la autoridad pueda diseñar, implementar y evaluar las acciones de política pública necesarias en beneficio de la sociedad.[180] Una de las principales dificultades para el agente regulador es determinar el referente apropiado de "eficiencia". Determinar qué entiende la autoridad por "eficiencia" es indispensable toda vez que implica elaborar un escenario ficticio (contrafactual) con el cual comparar la realidad.[181] Aquí la debilidad institucional de la DGAC es manifiesta, toda vez que no favorece un sistema de información eficiente que permita atenuar los efectos anteriores. Si bien la DGAC publica información anualmente agregada de pasajeros

[179] Agustín J. Ros, "Evaluación de la política de competencia en el sector de aerolíneas domésticas en México", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés, 138 (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).
[180] Kenneth Button, "Market and Government Failures in Transportation", en *Handbook of Transport Strategy Policy and Institutions*, ed. Kenneth Button & David Hensher (Reino Unido: University of Oxford, 2005).
[181] Víctor Valdés, "Fallas del Mercado y del Gobierno en el Sector Aeronáutico Mexicano", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, No. 29 (Segundo Semestre, 2013), 266.

transportados por aerolíneas y aeropuertos, ésta no publica información sistematizada y oportuna de tarifas aéreas y estados financieros de los agentes en juego. Una de las consecuencias más decepcionantes es que la ausencia de bases de datos que articulen los precios en el tiempo limita el análisis de competencia económica por parte de la DGAC y de la COFECE.[182]

En general, el esquema regulatorio mexicano puede ser catalogado como una falla del gobierno, toda vez que la evidencia fáctica y académica sugiere la necesidad de una regulación más flexible, que responda a las necesidades de una auténtica liberalización de mercado y política de Cielos Abiertos, de tal manera que incremente la eficiencia productiva de las aerolíneas, el tráfico de pasajeros y a la par disminuya las tarifas aéreas. Se puede afirmar que mientras no se presenten simetrías alrededor de los intereses que participan en el fenómeno regulatorio de los sectores aeroportuario y aeronáutico, las actividades económicas que se desarrollan en los mismo seguirán teniendo choques entre

[182] Víctor Valdés, "Fallas del Mercado y del Gobierno en el Sector Aeronáutico Mexicano", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, No. 29 (Segundo Semestre, 2013), 280.

sí, restando posibilidades al crecimiento sostenido y a la competitividad internacional.[183]

Las fallas antes expuestas crean el escenario perfecto para generar oportunidades de corrupción en toda la *cadena de valor* del transporte aéreo, desde el uso de instalaciones y servicios aeroportuarios, cuestiones de seguridad operacional y administración de *slots* en los aeropuertos nacionales, hasta en temas de competencia como segmentación de mercado, coordinación de precios entre aerolíneas, captación de la autoridad reguladora por parte del agente económico con mayor participación y poder de negociación en el mercado, etc.

La desregulación y expansión de los mercados son herramientas útiles para controlar la corrupción, ya que los mercados generalmente *disciplinan* a los participantes mejor que el sector público, y su poder para hacerlo está estrechamente vinculado a una política económica abierta.[184] Las reformas necesarias para la expansión de los mercados y la reducción de los costos de corrupción consisten en: i) reducir o eliminar tarifas y otras barreras al comercio

[183] Víctor Valdés, "Fallas del Mercado y del Gobierno en el Sector Aeronáutico Mexicano", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, No. 29 (Segundo Semestre, 2013), 279.
[184] El Banco Mundial, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank* (Washington: The World Bank Group, 1997), 1.

internacional; ii) eliminar el control de precios; iii) eliminar subsidios estatales; iv) reducir sustancialmente la regulación, requisitos de licencias y otras barreras a la entrada para nuevos competidores, tanto nacionales como internacionales, y; v) privatizar activos del gobierno en mercados potencialmente competitivos.[185]

[185] El Banco Mundial, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank* (Washington: The World Bank Group, 1997), 35-37.

Capítulo IV – Áreas de Oportunidad en Política Aeronáutica

Si bien los efectos de la liberalización del mercado de aerotransporte tienden a ser positivos, es incorrecto pensar que la desregulación de precios y la entrada de competidores es una condición necesaria y suficiente para alcanzar dicho resultado. Por tanto, la apertura del mercado tendría que ir acompañada de otras soluciones en materia de política pública, para lo cual será necesario analizar "soluciones" que actualmente se están dando y hacer una crítica de por qué éstas son erróneas o acertadas. Por citar algunos ejemplos, encontramos el actual plan para diseñar y construir un nuevo aeropuerto en las afueras de la Ciudad de México, la propuesta por parte de Aeroméxico y Delta Air Lines para concretar un acuerdo de inmunidad antimonopólica en EE.UU. y, en la misma sintonía, la propuesta de ambos para la apertura del mercado de transporte aéreo con la inclusión de quintas libertades entre México y EE.UU., por medio del Convenio Bilateral de Transporte Aéreo entre ambos países que actualmente se encuentra discutiéndose en el Senado de la República. Por último, se propondrán soluciones de política aeronáutica propias de un servidor, acordes a la actual necesidad de una política aeronáutica integral y con el estudio antes citado.

4.1. Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM)

El actual AICM transporta a un tercio de los pasajeros y mueve a más de la mitad de la carga aérea total en el país, pero su capacidad es ya insuficiente para enfrentar la creciente demanda y amenaza con convertirse en un lastre para el crecimiento del país. El NAICM podría brindar mejores servicios para los usuarios y generar el desarrollo económico necesario para la Ciudad de México y para el país: al incrementar la oferta de vuelos se ampliaría la conectividad de México con el mundo, fomentaría una mayor competencia entre aerolíneas, y habría posibilidad de convertir a la ciudad en un *hub* regional, beneficiando al sector turístico y comercial con la derrama económica que eso implicaría para otros sectores complementarios.[186]

Si bien un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México es necesario, es indispensable estudiar sus motivaciones y las otras alternativas que se consideraron para ello, toda vez que un proyecto de tal magnitud, si no se planea e implementa bien, puede producir efectos negativos graves y de largo plazo. Dado que el NAICM es un proyecto primordial de implementarse una gradual liberalización de los

[186] Instituto Mexicano para la Competitividad, *Observatorio Ciudadano del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México* (México: IMCO, 2015), 20.

cielos, en esta sección se estudiarán diversas preocupaciones de la sociedad civil respecto del proyecto, que abarcan tanto desde el uso adecuado del espacio disponible para su construcción, como preocupaciones ambientales e hidráulicas, hasta cuestiones jurídicas respecto de la operación de sus servicios aeroportuarios y/o complementarios.

Estas preocupaciones serán estudiadas en los siguientes rubros: i) La falta de un plan maestro integral para la construcción y desarrollo del NAICM; ii) La relación entre los tres órdenes de gobierno respecto de sus competencias en el proyecto; iii) La posibilidad de una mejor inversión alterna, y; **i**v) La falta de contrapesos y esquemas de monitoreo independiente.

4.1.1. Ausencia de Plan Maestro integral

Pese a la magnitud del proyecto, éste no cuenta con un Plan Maestro integral que contemple diversas cuestiones técnicas o ambientales. Si bien en el sitio web del NAICM[187] se cuenta con breves explicaciones respecto de los temas más preocupantes respecto de éste, no existe ningún documento técnico que plantee detalladamente las correctas atenciones a cada uno de rubros importantes sobre la construcción,

[187] Consultable en la siguiente dirección: <http://www.aeropuerto.gob.mx>

operación, y administración del NAICM, además de temas ambientales.

Lo más cercano a un Plan Maestro integral es el contenido respecto al desarrollo de infraestructura para la conectividad y la logística en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (en adelante, PND). El mismo establece como sus principales objetivos elevar la productividad de los trabajadores y de las empresas del país, fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores, y fortalecer las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad. A su vez, para lograr lo anterior destacan diversos objetivos y estrategias, entre las cuales destaca la 4.9.1., que establece "*modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.*"[188]

En el rubro de "Sector Aeroportuario", se establecen diversas líneas de acción a seguir por parte de la autoridad, limitándose a objetivos amplios y vagos como "*dar respuesta de largo plazo a la demanda creciente de servicios aeroportuarios en el Valle de México y centro del país*" o "*dar certidumbre a la inversión en el sector aeronáutico y*

[188] Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (México: Gobierno de la República, 2013), 140.

aeroportuario", entre otros.[189] Sin embargo, no se establece si el NAICM es en sí un objetivo o parte de un plan más grande para conformar una política de desarrollo económico.

En principio, podríamos inferir que el NAICM presenta una solución a largo plazo a la demanda creciente de servicios aeroportuarios en el Valle de México y centro del país, pero diversos estudios han señalado que debido a su ubicación, el crecimiento urbano de la Ciudad de México y su zona metropolitana, así como las tierras comunales aledañas, impedirían su crecimiento en un futuro, dándole una vida útil de sólo cuarenta años, cuando la mayoría de los aeropuertos tienen más de cincuenta y en el máximo nivel de optimización unos setenta años[190], sin mencionar la facilidad con la que podría saturarse este aeropuerto si continúan las prácticas monopólicas y la poca transparencia respecto del proceso de asignación de *slots*.[191]

---

[189] Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (México: Gobierno de la República, 2013), 141.
[190] Jean-Paul Rodrigue, *Geography of Transport Systems* (Nueva York: Hofstra University, 2016): https://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch7en/conc7en/lifespan.html (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2016).
[191] Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, *Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, diapositiva 17 (México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2015): http://cicm.org.mx/wp-content/files_mf/presentaciónnaicmcicmansv398.pdf (Fecha de consulta: 27 de mayo de 2016).

En cualquier caso, una de las deficiencias es que tampoco se incluye información sobre su integración con la Ciudad de México ni con otras ciudades de la región (ej. Toluca, Querétaro, Puebla, entre otras) ni su relación con el futuro desarrollo en los terrenos del aeropuerto actual. Asimismo, el proyecto no considera el desarrollo económico de los municipios cercanos ni incorpora elementos clave de movilidad y/o conectividad, toda vez que existen dudas sobre el desarrollo del aeropuerto en la nueva ubicación que tendrá en la ciudad, ya que no se han considerado los activos de la región ni su vocación en algún plan. Aunque se sabe que se generarán empleos, no se sabe de qué tipo serán o cuántos serán para la población local.[192]

4.1.2. Competencia entre los tres órdenes de gobierno

Es imprescindible establecer las competencias de cada uno de los tres órdenes de gobierno y de los distintos poderes en el proceso de licitación, planeación y ejecución del NAICM. Sólo teniendo claras las atribuciones de cada orden de gobierno se podrá dar seguimiento al proyecto y a sus recursos. Incluso, varios académicos han discutido en

[192] Instituto Mexicano para la Competitividad, *Observatorio Ciudadano del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México* (México: IMCO, 2015), 21-22.

diversos páneles que sería pertinente crear una comisión en el Senado para vigilar la ejecución del proyecto.[193]

4.1.3. Inversión Alterna

El gobierno federal no ha comparado el potencial desarrollo que puede generar el NAICM con un escenario alterno en el cual se dirija la misma inversión hacia otros aeropuertos cercanos a la ciudad como Toluca, Cuernavaca y Puebla, con un enfoque en el desarrollo regional. Varios académicos han comentado la necesidad de haberse estudiado el éxito de este tipo de políticas en ciudades como Londres, Nueva York o París, que ya utilizan dos o más aeropuertos, y analizar qué tan conveniente hubiera sido esto para la Ciudad de México.

Hoy en día, numerosas voces consideran que no existe suficiente evidencia para argumentar que la mejor solución a la saturación del actual aeropuerto es la construcción de uno nuevo en la zona del antiguo lago de Texcoco. Éstas también han expresado preocupación para que la demanda y los ingresos no crezcan como se espera, y por tanto, la rentabilidad de la obra sea menor a la esperada. Por otro lado, no queda claro de qué manera se va a manejar la saturación

[193] Instituto Mexicano para la Competitividad, *Observatorio Ciudadano del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México* (México: IMCO, 2015), 21.

del AICM hasta que el NAICM esté terminado en su fase final y completamente funcional para el 2020.[194]

4.1.4. Ausencia de contrapesos y esquemas de monitoreo

Uno de los principales retos para poder evaluar el desarrollo del proyecto y las condiciones de competitividad en éste es la falta de información detallada respecto de su construcción y operación. Hoy en día, las principales fuentes de información pública consisten en el sitio web del aeropuerto, la evaluación del proyecto de inversión en el sitio web de la Cartera de Inversión de la SHCP, y el sitio web de Compranet para procedimientos de contrataciones públicas.

Además, en los documentos que se encuentran en los citados sitios web no existe suficiente información para concluir que la construcción del NAICM es la mejor opción para resolver los problemas de saturación actuales y cumplir con los objetivos mencionados en el PND.[195]

[194] Instituto Mexicano para la Competitividad, *Observatorio Ciudadano del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México* (México: IMCO, 2015), 22.
[195] Instituto Mexicano para la Competitividad, *Observatorio Ciudadano del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México* (México: IMCO, 2015), 22-23.

4.2. Convenio Bilateral de Transporte Aéreo entre México y EE.UU. e Inmunidad Antimonopólica

El 27 de marzo de 2015, Aeroméxico y Delta Air Lines formalizaron la negociación de un Acuerdo de Cooperación Conjunta (*Joint Cooperation Agreement*), el cual está sujeto a condiciones que incluyen, entre otros, la autorización de la COFECE y del Department of Transportation (DOT) de EE.UU. El 31 de marzo de 2015 ambas compañías ingresaron ante el DOT de EE.UU. una solicitud para obtener un *Antitrust Immunity Agreement* (ATI) para profundizar la colaboración conjunta en vuelos entre México y Estados Unidos.[196]

Para otorgar dicho ATI, el DOT requiere de un convenio bilateral con quintas libertades para poder ser concedido. Es por eso que estos dos puntos van ligados, toda vez que uno no puede conseguirse sin el otro. En particular, este tema puede tener consecuencias considerables para el transporte aéreo en México, toda vez que el nuevo convenio bilateral entre México y EE.UU. supondría un primer paso hacia una apertura comercial para profundizar la desregulación del mercado y comenzar seriamente con una

[196] Grupo Aeroméxico, S.A.B. de C.V., *Reporte Anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado* (México: Grupo Aeroméxico, 2015), 19.

política de Cielos Abiertos, y el ATI una herramienta que bien podría suponer una mayor penetración por parte de nuestro *flag carrier* a mercados extranjeros, o si somos más escépticos, un vehículo para la colusión en perjuicio del mercado y con miras a intereses particulares.

En principio, la ampliación de nuestro convenio bilateral con nuestro socio comercial más importante podría verse como algo benéfico para el país ya que, como vimos en el capítulo primero, la apertura del mercado de transporte aéreo en México se encuentra con considerables restricciones a comparación del resto del mundo. Sin embargo, es lamentable que no podrán operarse las nuevas quintas libertades recién acordadas con EE.UU., toda vez que igual se tienen que concertar quintas libertades con el tercer país al que se piense volar. Es decir, si bien el convenio abre la posibilidad de que ambos países exploten sus quintas libertades, para ello es necesario que ambos cuenten con acuerdos de quintas libertades con los demás países involucrados.[197]

[197] Por ejemplo, si México quiere volar con Aerolínea X una ruta México - EE.UU. - Canadá, es necesario que tanto EE.UU. como México cuenten con un convenio bilateral de transporte aéreo que contemple quintas libertades con Canadá. En este sentido, las quintas libertades recién concertadas con EE.UU. resultan inoperantes en virtud de ser el único país con el que cuentan quintas libertades. Habrá que prestar atención en el futuro para evaluar la manera en la que se desarrollan las relaciones que

No obstante lo anterior, dado que para el gobierno de EE.UU. una política de Cielos Abiertos consiste en acordar quintas libertades en adelante, éste ya considera tener Cielos Abiertos con México, y por tanto, que un acuerdo de inmunidad antimonopólica es razonable para Delta y Aeroméxico. Dado que la figura jurídica de *inmunidad antimonopólica* es inexistente en México, Delta y Aeroméxico han presentado en diversas ocasiones notificaciones de concentración a la COFECE, aumentando la participación accionaria de Delta en Aeroméxico en un 4.24%, en un 17% (recién aprobada por COFECE con la condición de que cedan ocho pares de slots en el AICM), y la última, presentada en diciembre de 2015, en la que se pretende adquirir un 49% de Grupo Aeroméxico.[198] De esta manera, se busca que en México operen como una misma empresa, lo cual les concedería una virtual inmunidad antimonopólica toda vez que la participación accionaria y el control de la empresa supondría un mismo grupo de interés económico.[199]

---

surjan de este acuerdo, así como si se concretan nuevos tratados con otras naciones.

[198] Forbes Staff, "Delta Air Lines quiere 49% de Aeroméxico", *Forbes*, Sec. Negocios, 18 de diciembre de 2015.

[199] Ivonne Lara, "¿Qué supone el convenio aéreo México-Estados Unidos?", *Revista Hipertextual*, Sec. Actualidad, 10 de marzo de 2016.

Las consecuencias de esta inmunidad antimonopólica entre México y Delta supondría que éstas pudiera fijar precios de boletos, segmentar partes del mercado, fijar rutas e incurrir en figuras jurídicas del derecho aeronáutico –como un *wet-lease*– que actualmente se encuentran prohibidas para otros transportistas aéreos. Esto supondría una ventaja anticompetitiva de estos dos agentes sobre sus demás competidores en el mercado transfronterizo de México y EE.UU. Si bien no se podrían explotar las quintas libertades contenidas en el nuevo convenio, Aeroméxico y Delta podrían incurrir en éstas prácticas en perjuicio de sus competidores, sin que éstos puedan hacer frente a la competencia desleal generada por la inmunidad antimonopólica y sin poder explotar los derechos de tráfico contenidos en el convenio. Además, es importante establecer que la flota aérea mexicana apenas cuenta con 350 aeronaves, mientras que la de EE.UU. cuenta con cerca de 7,000. Además, es importante mencionar que de éstas, la mayoría de las mexicanas son regionales mientras que las estadounidenses son de largo alcance.[200]

Si bien esta investigación propone la liberalización del mercado y una mayor apertura comercial en el transporte

[200] Ivonne Lara, "¿Qué supone el convenio aéreo México-Estados Unidos?", *Revista Hipertextual*, Sec. Actualidad, 10 de marzo de 2016.

aéreo, ésta debe ser de forma consciente y planeada, paulatina, y de la mano con una reforma al marco normativo y una reorganización institucional de la administración referente al transporte aéreo. Lo que el nuevo convenio aéreo supone, a ignorancia (o malicia) de las autoridades mexicanas, es un torniquete que pretende concentrar más el mercado y *apretar* más a los competidores pequeños y aerolíneas extranjeras con pocos slots en México. Al momento en que se escribe la presente investigación, el DOT se encuentra deliberando si concede el ATI a los solicitantes. Se espera que el DOT tenga la capacidad de análisis y fortaleza institucional para restringir el ATI, al menos hasta que México celebre una gama de convenios con quintas libertades con otros países de la región (a decir, por ejemplo, Canadá, Colombia, Panamá, Brasil, entre otros).

4.3. Agencia Federal de Aviación Civil

Desde 2013, existe un anteproyecto en virtud del cual se crea la Agencia Federal de Aviación Civil (AFAC), que sustituiría en funciones a la actual DGAC, para dotarla de mayor autonomía. En este sentido, la AFAC sería un órgano desconcentrado de la SCT, a fin de ejercer la autoridad aeronáutica y aeroportuaria y emitir resoluciones.

Hoy en día su creación se justifica en la necesidad de "mayor agilidad en la expedición de regulaciones técnicas de

observancia obligatoria, para evitar riesgos y establecer reglas y especificaciones aplicables a productos, procesos, instalaciones, sistemas y actividades, por lo que la SCT a través de la AFAC, tendrá la facultad de elaborar y expedir normas oficiales mexicanas. En entrevistas con distintos medios de información, el entonces Director General de Aeronáutica Civil, Gilberto López Meyer, comentó que uno de los propósitos que tendría el nuevo órgano será integrar una política aeronáutica en un documento como lo han solicitado diversos agentes del sector. Sin embargo, aunque desde el año de 2013 existe su iniciativa, prevista para entrar en funciones en el 2014, sólo se ha expedido un decreto (el cual ya no se encuentra disponible en el sitio web de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria)[201] y no y parecer ser que dicha iniciativa se encuentra en una congeladora legislativa, retrasada por trámites y cambios en la SHCP y en la Secretaría de la Función Pública.[202]

Como se observó en el capítulo anterior, la labor de la DGAC es muy limitada en cuanto a personal capacitado, presupuesto e independencia del poder político. En este

[201] Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Se crea la Agencia Federal de Aviación Civil como órgano administrativo desconcentrado de la SCT* (México: Secretaría de Economía, 2014): http://www.cofemer.gob.mx/noticia.aspx?not_id=1379 (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).

[202] Pilar Juárez. "Agencia Federal de Aviación Civil, lista este mes: DGAC", *El Financiero*, Sec. Empresas, 4 de marzo de 2014.

sentido, la creación de una órgano desconcentrado de la SCT con plenas facultades para ejercer la autoridad aeronáutica y aeroportuaria de este país sería pertinente, toda vez que contaría con autonomía administrativa de su superior jerárquico, un mayor ejercicio presupuestal, más facultades en el marco regulatorio como autoridad aeronáutica y, en palabras del actual Director General de Aeronáutica Civil, Miguel Peláez Lira, "*tener un abanico más amplio de competencia y alcance, que naturalmente será positivo para la aviación en cuestión de seguridad operativa*"[203], lo cual será un cambio trascendental para la industria y en la dirección de tener una institución más fortalecida y con mayor autonomía. Incluso, en un futuro, sería pertinente preguntarnos qué grado de autonomía sería realmente necesario mediante un análisis de economía del derecho y mejora regulatoria, ya que sería interesante analizar si incluso un órgano constitucional autónomo sería necesario para llevar a cabo la política aeronáutica del país.

4.4. Asignación de Slots

Se pueden identificar cinco mecanismos de asignación de *slots* que se han implementado en la práctica a lo largo de los últimos años: **i)** lotería; **ii)** licitación; **iii)** cláusulas abuelo;

[203] Roberto Valadez, "*Nueva política aérea iniciará en 2017:* DGAC", *Milenio*, Sec. Negocios, 13 de enero de 2016.

iv) procedimientos y criterios administrativos o la aplicación de alguna fórmula específica, y; **v)** diferentes instrumentos del mercado, conocidos como *trading systems*.[204] Los primeros cuatro mecanismos se conocen como "mecanismos primarios" de asignación de *slots*, y el último como "mecanismo secundario". En los primeros, es la agencia reguladora o el mismo aeropuerto el que diseña y realiza la distribución de *slots*, mientras que en el segundo se da por un proceso de negociación entre las aerolíneas participantes del mismo mercado (conocido como *bargaining process* en la literatura aeronáutica), como lo pueden ser cesiones, intercambios, transferencias, etc.

Hoy en día, el esquema de asignación combina las cláusulas abuelo y criterios administrativos que, lamentablemente, no encuentran sustento en criterios de eficiencia económica. La LAP y su Reglamento (RLAP) establecen que, en cada aeropuerto, se establecerá un "Comité de Operación y Horarios" (en adelante, COH), integrado por el concesionario aeroportuario a través de la figura de un "administrador aeroportuario", por el comandante del aeródromo y por otras autoridades civiles y militares que intervienen en el mismo, así como por

[204] Marcos Ávalos & Víctor Valdés, *Regulación de Aerolíneas en México* (México: CIDAC, 2006), 90-91.

representantes de cada aerolínea concesionaria y/o permisionaria que preste servicios en dicho aeropuerto.[205]

Cada aeropuerto cuenta con "Reglas de Operación", conforme a los criterios y lineamientos que disponga la SCT. El concesionario aeroportuario deberá someter éstas a la autorización de la SCT y previamente al COH para sus observaciones y comentarios (no vinculantes).[206] Hecho lo anterior, el administrador aeroportuario asignará los *slots* las prioridades de turno de las aeronaves conforme a la LAP, su reglamento, a las Reglas de Operación de aeropuerto en cuestión, y escuchando las recomendaciones del COH[207]. Es importante destacar que el administrador aeroportuario deberá darle prioridad al transportista aéreo que ocupó el *slot* en un periodo anterior.[208]

Dicho lo anterior, podemos observar que la normatividad nacional en cuanto a la asignación de *slots* no atiende a criterios económicos, lo que impactaría negativamente en la eficiencia de la industria. Como mencionamos en el capítulo anterior, no hay transparencia y existe poca rendición de cuentas en la asignación de *slots* en general. Asimismo, no existe participación directa de terceros

[205] Artículo 61 de la LAP.
[206] Artículo 65 de la LAP.
[207] Artículo 63 de la LAP.
[208] Artículo 95 del RLAP.

interesados o independientes, ya que la participación del COH se reduce a emitir recomendaciones pero no tomar parte en la decisión final.[209]

Un tema importante en particular es la reasignación de *slots* cuando se determina que un aeropuerto se encuentra en niveles de saturación, como ha sucedido con el AICM. La SCT podrá emitir la declaratoria de saturación por si misma o a petición de parte cuando se cumpla uno de los siguientes dos supuestos: **i)** se considerará saturado un aeropuerto en el cual en más de 52 veces en el año, en una hora determinada, se rebasa el número máximo de operaciones que pueden ser atendidas por hora en el campo aéreo, o en su caso, éstas se demoran, o; **ii)** si en la terminal se rebasa el número máximo de pasajeros que pueden ser atendidos por hora o se rechacen solicitudes de aterrizaje o despegue, en más de 25 ocasiones.[210]

En este sentido, la declaratoria de saturación obliga al aeropuerto a aplicar reglas especiales de reasignación de *slots*, las cuales consisten en:[211]

---

[209] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 80-82.
[210] Artículo 100 de la LAP.
[211] Artículo 99 de la LAP.

i) Durante los cuatro años siguientes a la declaratoria de saturación, se retirarán los *slots* que no hayan sido utilizados en el 85% del horario programado o hayan tenido demoras en un 15% o más. Los horarios retirados se subastarán y se asignarán al que ofrezca la mejor oferta monetaria.

ii) Si transcurridos tres años las condiciones de saturación se mantienen, se implementará un proceso distinto que entrará en vigor al cuarto año, consistente en que el primer mes de cada año se retire a todas las aerolíneas el 10% de los *slots* asignados en horas saturadas con el fin de ser subastados. El ganador de cada horario subastado podrá utilizarlos por los siguientes cuatro años.[212]

Derivado de la información que obra en el expediente IEBC-001-2015 de la COFECE, se advierte la existencia de elementos que suponen la inexistencia de condiciones de competencia efectiva en la provisión de los servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue. Desde hace varios años, dicho aeropuerto se encuentra en condiciones de

[212] Juan Pablo Argüelles Siller, "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010), 83-84.

saturación debido a una serie de factores que al final terminan repercutiendo en el bolsillo del consumidor ordinario. Si bien esta investigación se concentra sólo en un aeropuerto, sus hallazgos y efectos de su resolución son pertinentes toda vez que afectarán a todos los aeropuertos del país. Por ello es pertinente estudiar el dictamen proveniente de dicha investigación para entender la problemática respecto al uso de *slots* en aeropuertos mexicanos y las mejores prácticas regulatorias en el mundo.

En este sentido, la COFECE encontró que existen dos formas en que las aeronaves puedan acceder al AICM: la primera consiste en una asignación programa de *slots*, y la segunda en únicamente registrando su plan de vuelo, sin asignación previa, ante la comandancia general del aeropuerto.[213] Ambos tipos de operaciones ocupan un momento y espacio específico en la infraestructura aeroportuaria, por lo que cualquiera de éstas impide, lógicamente, que sea ocupada por otros transportistas en el mismo momento. Las aeronaves que pueden entrar y salir del aeropuerto sin una asignación previa de *slots* son las militares, las del Estado Mayor presidencial, aeronaves

[213] El representante de la SCT en el aeropuerto en su carácter de autoridad aeroportuaria y autoridad aeronáutica, conforme a lo dispuesto por el artículo 7 de la LAP, y artículos 6 y 7 de la LAC.

oficiales[214] y las de **aviación general** (es decir, aeronaves privadas comerciales y no-comerciales), las cuales normalmente son de menor capacidad, menoscabando la utilización del espacio aéreo y el uso de la infraestructura del aeropuerto.[215]

Sin embargo, cabe destacar que existe una circular administrativa emitida por la SCT del año 2012[216], en la cual se prohibe expresamente el uso de las operaciones descritas en el párrafo anterior (con excepción de las aeronaves militares y del Estado Mayor Presidencial) en los horarios de alta densidad de tráfico en el AICM. Dada la debilidad institucional en torno a la industria, no es sorpresa observar que aún cuando dichas aeronaves están restringidas para operar en franjas horarias de alta densidad de tráfico, SENEAM ha reportado un uso intensivo y significativo de vuelos de este tipo de aeronaves. De esta manera, se reduce el uso eficiente de la capacidad del aeropuerto ya que generalmente dichos vuelos se realizan con aeronaves ligeras de corto alcance y con bajo número de pasajeros, lo cual resta

[214] Las que transportan a Secretarios de la Administración Pública Federal, titular de la Procuraduría General de la República, mandos de la Policía Federal, gobernadores y diplomáticos (los últimos a solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores).
[215] Comisión Federal de Competencia Económica, *Dictamen Preliminar IEBC-001-2015: Provisión de servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue* (México: Comisión Federal de Competencia Económica, 2016), 68.
[216] Circular CO SA-20/12.

capacidad de campo aéreo al AICM y coadyuva al desfase y retrasos en las operaciones de los transportistas aéreos.[217]

Asimismo, la COFECE encontró que el acceso a la infraestructura aeroportuaria se restringe toda vez que existen varios transportistas aéreos que utilizan aeronaves ligeras, con menos pasajeros y por lo tanto, solicitando más *slots*. Esto refleja la falta de aprovechamiento de las eficiencias de economías de escala que se podrían generar en el AICM si los transportistas aéreos utilizaran aeronaves con mayor capacidad, y así liberar slots y coadyuvar en la eficiencia operativa del aeropuerto.[218]

Dicho lo anterior, el Dictamen propone una serie de medidas correctivas consistentes en: **i)** facilitar el acceso a la información y rendición de cuentas en los aeropuertos nacionales, estableciendo procedimientos claros y criterios para que el acceso al insumo esencial fomente la competencia; **ii)** la creación, conformación y mantenimiento de un "Fondo de Reserva" de *slots* que facilite la entrada y disminuyan los problemas en las condiciones de

[217] Comisión Federal de Competencia Económica, *Dictamen Preliminar IEBC-001-2015: Provisión de servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue* (México: Comisión Federal de Competencia Económica, 2016), 218-219.
[218] Comisión Federal de Competencia Económica, *Dictamen Preliminar IEBC-001-2015: Provisión de servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue* (México: Comisión Federal de Competencia Económica, 2016), 282-284.

competencia; **iii)** establecer procedimientos para la asignación de *slots* que conformen el Fondo de Reserva, y; **iv)** la valoración de resultados y calendario de implementación prioritaria de las medidas correctivas. Éstas medidas procuran tener efecto a nivel nacional, toda vez que se necesitarían reformar los artículos 94, 95, 96, 97 y 99 del RLAP.[219]

Sería pertinente tomar que la autoridad considere a cabalidad las propuestas de la COFECE, toda vez que ayudarían a transparentar una mercado de gran importancia para el país, con altos costos de transacción y restricciones sin sentido económico. De esta manera se podría garantizar la eficiencia en las operaciones del campo aéreo en el AICM, en el futuro NAICM, y en los demás aeropuertos nacionales que estén o se encuentren en peligro de saturación en sus franjas horarias.

[219] Comisión Federal de Competencia Económica, *Dictamen Preliminar IEBC-001-2015: Provisión de servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue* (México: Comisión Federal de Competencia Económica, 2016), 318-321.

Conclusiones.

Sin duda, el apasionante mundo del transporte aéreo es una industria muy rica en distintos temas. La manera en la que se conjuga la economía, la organización industrial y la regulación en este sector es fascinante, pues se presta mucho a la investigación y al estudio de distintos modelos de negocios y de desarrollo institucional. En México, resulta aún más atractiva debido a los aspectos positivos que tiene nuestro país en cuanto a territorio y economía. Las ventanas de oportunidades son muchas, y si se explotan de manera adecuada, junto con los cambios institucionales que ello implicaría, podríamos hablar de un nuevo motor de la economía nacional para impulsar el comercio y el turismo.

La evolución errática del mercado mexicano demuestra que esta industria es sumamente frágil ante los choques externos e internos. Situaciones como crisis, devaluaciones, aumentos en los precios de turbosina, decisiones unilaterales gubernamentales, epidemias o concursos mercantiles exponen la volatilidad del mercado y la reorganización repentina e inesperada que tiende a pasar con ellas. De esta manera, aventurarnos a emprender una política de Cielos Abiertos absolutamente libre sería irresponsable, toda vez que podríamos cometer el error de *matar* a nuestra propia industria. Por ello, es pertinente

considerar todos los factores que se involucran en esta industria para tener metas claras y objetivos sin sesgos.

Como quedó demostrado en esta investigación, existen diversos obstáculos –tanto económicos como normativos– antes de que el transporte aéreo pueda soportar un crecimiento sostenido de la economía. Hoy en día, contamos con un marco normativo sumamente proteccionista que merma el crecimiento de la industria e impedirle desarrollar todo su potencial económico. Pérdidas de inversiones, operar por debajo del nivel óptimo de eficiencia, y la mala calidad en el transporte aéreo mexicano son sólo los síntomas de una industria mal regulada, una regulación mal diseñada, y una opacidad que poco parece importarle a las autoridades.

Una gradual liberalización del mercado de transporte aéreo regular podría intervenir en beneficio del país y de la industria de manera responsable, siempre y cuando ésta se acompañe de las reformas institucionales pertinentes. Así, sería necesario reformar el marco normativo mexicano, de tal manera que se permita la inversión de capital extranjero, tanto en el sector aeronáutico como en el aeroportuario. Dicha inversión sería positiva para la industria toda vez que permitiría ampliar los horizontes de la industria hacia una política pública diligente y sostenible. En esta línea, sería de

gran ayuda acabar con el monopolio estatal de suministo de combustible por parte de ASA, así como la reorganización del sector aeroportuario de tal manera que las concesiones para operar y administrar aeropuertos sea con base en criterios económicos, y no en políticas fallidas que han demostrado generar de los más altos costos en el mundo.

Por otro lado, también sería pertinente comenzar con los trámites respectivos para acordar acuerdos de Cielos Abiertos (al menos con quintas libertades, y tal vez sextas en ciertos casos) con socios comerciales estratégicos con México, como aquellos con los que se han celebrado tratados de libre comercio como EE.UU., Canadá, Japón, China, España, Chile, Colombia, y Panamá (para efectos de interconexiones de vuelos e integración regional), entre otros. Estudiar la manera en la que se pudieran aprovechar economías de escala en cuanto se tendrían las libertades aéreas pertinentes para volar entre estos países e integrar a México con distintos mercados.

Junto con lo anterior, lo más conveniente sería hacer una reforma integral en la cual se fortalezca al órgano regulador, convirtiéndole en un órgano desconcentrado de la SCT y con facultades para sancionar, de tal manera que pueda tener un control real sobre la industria aeronáutica. Facultar a la COFECE en la LAC y en la LAP para que pueda

emitir opiniones y/o recomendaciones respecto de los títulos de concesión y permisos ayudaría a transparentar el mercado, así como garantizar *prima facie* un entorno competitivo a la entrada de nuevos jugadores al mercado, y no limitándose a un control *ex post* que podría ser muy costoso.

En materia de política pública, se sugiere estudiar a profundidad los modelos expuestos, tomando el mercado del Atlántico Norte como un objetivo claro al que se quiere llegar, y analizando las opciones planteadas por las reformas en materia aeronáutica y aeroportuaria en naciones de Asia del Este y del Pacífico. Para ello se necesitaría de verdadera voluntad política, de tal manera que los intereses de las autoridades participantes se alineen y pueda haber una coordinación institucional más eficaz. Asimismo, sería importante estudiar diversas alternativas en cuanto a la liberalización de nuestro espacio aéreo, ya que hacer una reforma brusca y poco calculada podría ser incluso peor que como se encuentra el transporte aéreo hoy en día.

Por ejemplo, sería interesante cómo operaría en México una especie de "zonas económicas exclusivas" en el espacio aéreo mexicano, como lo hicieron Japón y China. *Hubs* naturales como lo podrían ser Cancún o Los Cabos, dada su posición geográfica en el territorio nacional, podrían ser los pioneros en México para acaparar tráfico de Asia-

Pacífico y de la Costa Oeste de EE.UU., así como de Sudamérica y Europa, respectivamente. Esto podría lograrse haciendo una mayor apertura a la inversión extranjera en la construcción de aeropuertos y participación en el capital social de aerolíneas, como lo hizo China. De esta manera, aerolíneas e inversionistas extranjeros invertirían en los aeropuertos de estos *hubs* estratégicos (o en aquellos que convengan a sus intereses), coadyuvando al desarrollo de infraestructura aeroportuaria necesaria para soportar una política de Cielos Abiertos en el país.

De la mano con la anterior afirmación, sería interesante ver cómo podrían crearse regiones aéreas con distintos mercados como se hizo en Corea del Sur. Lograr acuerdos con países centroamericanos para crear un mercado aéreo común como el que existe en la Unión Europea y entre Australia y Nueva Zelanda, que cuente con amplias libertades aéreas y sin restricciones a la inversión extranjera, teniendo a Cancún como *hub*, sería un gran detonante del turismo en toda la región Mayab. Aunado a esto, un cambio importante sería asignar a ciertas aerolíneas servir las rutas internacionales posibles de cada *hub*, tras un análisis de su operación técnica, financiera, y administrativa, de tal manera que compitan con aerolíneas extranjeras, para que en los primeros años se garantice un servicio continuo e

ininterrumpido. Asimismo, competirían dentro del mercado nacional para ver qué aerolínea pueda sustituir a éstas si las primeras no cumplen a cabalidad su función.

La implementación de estas políticas cumplirían con la gradualidad necesaria para un desarrollo maduro y responsable del mercado de transporte aéreo en México. Un mercado común entre Centroamérica y la región Mayab[220] podría generar miles de millones de dólares al explotar todo su potencial, llegando al máximo punto de eficiencia, pues cualquier turista que viaje a Cancún podría fácilmente decidir tomar un vuelo a Guatemala y conocer el paraíso tropical que ofrece esta región, con bajos costos, favoreciendo el comercio y a su propia persona. La cantidad de pasajeros europeos, asiáticos y árabes, que antes no podrían servirse por ausencia de rutas e infraestructura a estos destinos, incrementaría súbitamente al establecerse diversas vías de acceso los destinos. Asimismo, podríamos hablar de un mercado común californiano, en tanto tomemos la península de Baja California[221] y se procure hacer una especie de "mercado en común" con países asiáticos y con los estados de la costa oeste de EE.UU. y de Canadá (a decir, California,

[220] En específico, las entidades de Tabasco, Chiapas, Campeche, Mérida y Quintana Roo.
[221] En específico, las entidades federativas de Baja California Norte y Baja California.

Oregon, Washington, British Columbia yAlaska), siempre que la demanda lo permita.

La segmentación por regiones (Baja California y el Mayab) detonarían el turismo de manera nunca antes vista, acarreando beneficios económicos como mayor captación de ingresos y mayor inversión al comercio de los estados involucrados. No sería tortuoso suponer entonces que, al ver el éxito adquirido por dichas regiones, diversas entidades federativas del país como Nuevo León, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Jalisco y el Bajío, por suponer algunas, demanden al Ejecutivo Federal que también se puedan integrar a esta red. Así, una política de Cielos Abiertos se implementaría gradualmente, conforme a las fuerzas del mercado y en simetría con intereses políticos.

Por supuesto, dicha apertura tendría que ir acompañada con una inversión en infraestructura urbana y de determinados incentivos fiscales para hacer de Cancún, Tijuana y/o Los Cabos, *hubs* financieros que atraigan inversiones de todo el mundo, y que puedan soportar dicha cantidad de tráfico comercial y de personas, además de descongestionar a la Ciudad de México. Asimismo, una fuerte inversión en infraestructura para favorecer el transporte multimodal sería pertinente, toda vez que se favorecería el desarrollo económico y la conectividad de estos *hubs* con el

resto del país y hacia otras naciones. Consecuentemente, mientras más se logre hacer que el usuario vea el transporte ferroviario o carretero sustituto del transporte aéreo, es más factible que los precios de estos servicios bajen.

En suma, se puede afirmar que la implementación de una política de Cielos Abiertos en México sería un detonador del comercio que podría sostener a la economía nacional a largo plazo, siempre y cuando dicha política sea calculada con criterios técnicos y económicos, se haga de manera responsable y en conjunto con una reorganización industrial de todo el sector, así como una reorganización institucional que procure un marco normativo con reglas claras, previsibles y observables. Por supuesto, alinear los intereses y generar una verdadera voluntad política con miras a la rentabilidad de una política de esta magnitud en el largo plazo es indispensable. México podría convertirse en un paraíso logístico y turístico de implementarse políticas como las antes referidas, y es del interés general de la sociedad (y debería serlo de nuestros legisladores) que así lo sea.

Por último, se recomendaría hacer estudios econométricos sobre los posibles impactos de estas "zonas económicas aéreas exclusivas", así como revitalizar los estudios de mercado en la industria aérea, ya que a pesar de que México cuente con una ubicación, clima y recursos

privilegiados para el transporte aéreo, existe poca literatura aeronáutica respecto del mismo. Para profundizar en el tema, se recomienda al lector adentrarse a otros temas que pudieran ser de su interés y que pudieran abarcar estudios igual de extensos que el presente, como lo puede ser la naturaleza de los acuerdos de códigos compartidos en el mundo y su naturaleza jurídica, la construcción del NAICM y las posibles inversiones alternas que pudieron haberse tomado, el desarrollo del transporte intermodal en México, o las condiciones del transporte de carga en México y su operación respecto del resto del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

Air Transport Action Group. *A Beginner's Guide to Aviation Efficiency*. Suiza: Air Transport Action Group, 2010.

Air Transport Action Group. *Aviation Benefits Beyond Borders: Global Summary*. Suiza: Air Transport Action Group, 2016.

Argüelles Siller, Juan Pablo. "Análisis de algunos elementos regulatorios que inciden en la eficiencia y operación del transporte aéreo comercial en México". Tesis de Licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2010.

Ávalos, Marcos & Víctor Valdés. *Regulación de Aerolíneas en México*. México: CIDAC, 2006.

El Banco Mundial. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Washington: The World Bank Group, 1997.

El Banco Mundial. *Datos: Crecimiento del PIB (% anual)*. Grupo del Banco Mundial, 2016: http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD/countries/MX?display=graph (Fecha de consulta: 15 de abril de 2016).

El Banco Mundial. *Transporte Aéreo: Pasajeros Transportados*. Grupo del Banco Mundial, 2015:

http://datos.bancomundial.org/indicador/IS.AIR.PSGR (Fecha de consulta: 20 de abril de 2016).

Brooks, Peter W. "The Development of Air Transport". *Journal of Transport, Economics and Policy*, Vol. 1, No. 2 (mayo de 1967): http://www.bath.ac.uk/e-journals/jtep/pdf/Volume_1_No_2_164-183.pdf (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2015).

Business Dictionary, s.v. "Change of Aircraft", http://www.businessdictionary.com/definition/change-of-aircraft.html (Fecha de consulta: 10 de mayo de 2016).

Button, Kenneth. "Market and Government Failures in Transportation". En *Handbook of transport Strategy Policy and Institutions*, ed. Kenneth Button & David Hensher. Reino Unido: University of Oxford, 2005.

Button, Kenneth. "El Impacto del Acuerdo de "Cielos Abiertos" entre Estados Unidos y la Unión Europea". En *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés, 19. México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal de Competencia Económica*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Aviación Civil*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Aeropuertos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1995.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Inversión Extranjera*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.

Cardoso-Vargas, Carlos Enrique. "Competencia económica en el sector de transporte aéreo de pasajeros en México". *Revista Economía Informa*, Núm. 397 (marzo-abril, 2016).

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. *Mejores Prácticas Internacionales en Insumos Esenciales en Industrias de Red*. México: CIDAC, 2015.

Cooter, Robert & Thomas Ulen. *Derecho y Economía*, 2ª edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2008.

Comisión Federal de Competencia Económica. *Acuerdo CFCE-102-2015: Criterios Técnicos para el Cálculo y Aplicación de un Índice Cuantitativo para medir la Concentración del Mercado*, de fecha 23 de abril de 2015: https://www.cofece.mx/cofece/index.php/normateca/category/7-marco?download=768:criterios-tecnicos-para-el-

calculo-y-aplicacion-de-un-indice-cuantitativo-para-medir-la-concentracion-del-mercado (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

Comisión Federal de Competencia Económica. *Dictamen Preliminar del Expediente IEBC-001-2015: Provisión de servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue*. México: Comisión Federal de Competencia Económica, 2016: https://www.cofece.mx/cofece/images/AI/Dictamen_preliminar_29022016_.pdf (Fecha de consulta: 15 de enero de 2016)

Comisión Federal de Competencia Económica. *Oficio PRES-10-096-2007-182*, de fecha 1º de octubre de 2007: http://www.cofece.mx:8080/cfcresoluciones/Docs/Mercados%20Regulados/V2/7/1382537.pdf (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

Comisión Federal de Competencia Económica, *Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica,* publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 2014.

Comisión Federal de Competencia Económica, Versión Pública del Expediente IEBC-001-2015, cuyo acuerdo de inicio se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2015.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria. *Se crea la Agencia Federal de Aviación Civil como órgano administrativo desconcentrado de la SCT*. México: Secretaría de Economía, 2014: http://www.cofemer.gob.mx/noticia.aspx?not_id=1379 (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).

Directorate for Financial and Enterprise Affairs – OECD Competition Committee. *Airline Competition: Note by Mexico*, 2-4 (Paris, OCDE: 2014): http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WD(2014)47&docLanguage=En (Fecha de consulta: 20 de febrero de 2016).

Flint, Pinkas. *Tratado de Defensa de la Libre Competencia*, 1ª ed. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.

Forbes Staff. "Delta Air Lines quiere 49% de Aeroméxico". *Forbes*, Sec. Negocios, 18 de diciembre de 2015.

Foro *Airliners.net: The Wings of the Web*, disponible en: http://www.airliners.net/aviation-forums/general_aviation/read.main/702859/ (Fecha de consulta: 10 de mayo de 2016).

Gobierno de la República. *Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Decreto por el que se crea,* publicado el 10 de junio de 1965 en el Diario Oficial de la Federación.

Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Gobierno de la República, 2013.

Grosso, Massimo Geloso. "Air Passenger Transport in the APEC: Regulatory Impacts and Prospects for the Asia-Pacific Integration", en *Journal of Economic Integration*, Vol. 27, No. 2 (Sejong University, 2012).

Grupo Aeroméxico, S.A.B. de C.V. *Reporte Anual que se presenta de acuerdo con las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado*. México: Grupo Aeroméxico, 2015.

Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México. *Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*, diapositiva 17. México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2015: http://cicm.org.mx/wp-content/files_mf/presentaciónnaicmcicmansv398.pdf (Fecha de consulta: 27 de mayo de 2016).

Hu, Hong. "Open Skies and its Recent Impacto n the Asia-Pacific Region." Tesis de Maestría, Institute of Air and Space Law, McGill University, 1997.

Ibarra, Luis Alberto. "Avances y Retos de la Política de Competencia en el Sector de Transporte Aéreo en México". En *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés. México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012.

Instituto Mexicano para la Competitividad. *Observatorio Ciudadano del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México*. México: IMCO, 2015.

International Air Transport Association. *IATA Air Passenger Forecast Shows Dip in Long-Term Demand*. (Montreal: IATA, 2015): http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2015-11-26-01.aspx (Fecha de consulta: 19 de abril de 2016).

International Virtual Aviation Organization, *Documentación – Libertades del Aire* (España: IVAO, 2011): http://old.ivao.es/uploads/f13b4583161e9fba9d3f02c0050da546.pdf (Fecha de consulta: 10 de marzo de 2016).

Juárez, Pilar. "Agencia Federal de Aviación Civil, lista este mes: DGAC". *El Financiero*, Sec. Empresas, 4 de marzo de 2014.

KC, Pukar. *An Analysis of the impact of the US-EU Open Skies Agreement on transatlantic passenger traffic and freight*. EE.UU.: Connecticut College, 2014.

Lara, Ivonne. "¿Qué supone el convenio aéreo México-Estados Unidos?" *Revista Hipertextual*, Sec. Actualidad, 10 de marzo de 2016.

Montiel Matamoros, Liliana. "Marco Regulatorio, un factor indispensable para incrementar los flujos de entrada de inversión extranjera directa. Un estudio de caso: la industria de la aviación civil en México". Tesis de

Licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014).

Organisation for Economic Cooperation and Development. *Policy Roundtables: Essential Facilities Concept*. Paris: OECD, 1996.

Organización Mundial del Comercio. *Air Service Agreements Projector*. WTO-OMC, 2010: https://www.wto.org/asap/index.html (Fecha de consulta: 23 de abril de 2016).

Pérez Castro, Enrique. *Apuntes de Política de Transporte Aéreo Internacional en México.* México: Círculo Aeronáutico de México, 1977.

"Regulación de Servicios Públicos", curso impartido en el Centro de Investigación y Docencia Económicas por la Dra. Miriam Grunstein Dickter, en el semestre Primavera 2016.

Robles, Leticia & Miriam Paredes. "Canaero celebra el acuerdo aéreo: ratifican convenio bilateral". *Excelsior*, Sec. Nacional, 27 de abril de 2016.

Rodrigue, Jean-Paul. *Geography of Transport Systems*. Nueva York: Hofstra University, 2016: https://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch7en/conc7en/lifespan.html (Fecha de consulta: 14 de mayo de 2016).

Ros, Agustín J. *A Competition Policy Assessment of the Domestic Airline Sector in Mexico and Recommendations to Improve Competition* (México: Comisión Federal de Competencia Económica & OCDE, 2010): https://www.oecd.org/daf/competition/45049588.pdf (Fecha de consulta: 21 de febrero de 2016).

Ros, Agustín J. "Evaluación de la política de competencia en el sector de aerolíneas domésticas en México". En *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés. México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012.

Schmitt, Dieter & Vollner Gollnick. *Historical Development of Air Transport.* EE.UU.: Springer, 2015.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *ACUERDO mediante el cual se establece la Política Aeronáutica que dará rumbo y contenido a las actividades del Estado, de los concesionarios, permisionarios y operadores del transporte aéreo, del personal técnico aeronáutico, de los aeropuertos y de los prestadores de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales, así como de los demás interesados en el robustecimiento de la industria, como las aseguradoras, los fabricantes de aeronaves, los arrendadores, entre otros.* México: Gobierno de la República, publicado en DOF el 29 de octubre de 2001.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Aviación Mexicana en Cifras: 1991-2013*. México: Gobierno de la República, 2014.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *¿Qué es Seneam?* (México: Gobierno de la República, 2010): http://www.seneam.gob.mx/breve/quees.asp (Fecha de consulta: 20 de febrero de 2016).

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Reglamento de la Ley de Aeropuertos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 2000.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Reglamento de la Ley de Aviación Civil*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1998.

Secretaría de Gobernación, *Decreto por el que se publica el "Convenio Relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 1946.

Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, *Tratados Internacionales Celebrados por México (1836-2010)* (México: Gobierno de la República, 2012): http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDTratados/cd_tratados.php (Fecha de consulta: 10 de marzo de 2016).

Shy, Oz. *The Economies of Network Industries*. EE.UU.: Cambridge University Press, 2001.

Stark, Carlos. "Regulación, Agencias Reguladoras e Innovación de la Gestión Pública en América Latina", en *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina: Balances y Desafíos*, ed. Peter Spink, 6. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001.

Stigler, George J. "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics and Management Science* (University of Chicago, 1971).

"Temas Selectos de Derecho y Economía: Competencia Económica", curso impartido en el Centro de Investigación y Docencia Económicas por la Dra. Elisa Mariscal Medina y la Lic. Lucía Ojeda Cárdenas, en el semestre Otoño 2015.

Tham, Siew Yean. *ASEAN Open Skies and the Implications for Airport Development Strategy in Malaysia*. ADB Institute, 2008.

US Bureau of Economic, Energy and Business Affairs. *List of Open Skies Partners* (Washington: US Department of State, 2016): http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/114805.htm: (Fecha de consulta: 21 de abril de 2016).

US Bureau of Economic, Energy and Business Affairs. *U.S. – Japan Air Transport Agreement of December 14, 2009* (Washington: US Department of State, 2016): http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ata/j/ja/133510.htm: (Fecha de consulta: 15 de abril de 2016).

Valadez, Roberto. "Nueva política aérea iniciará en 2017: DGAC". *Milenio*, Sec. Negocios, 13 de enero de 2016.

Valdés, Víctor. "Fallas del Mercado y del Gobierno en el Sector Aeronáutico Mexicano". *Revista de Economía Institucional*, Vol. 15, No. 29 (Segundo Semestre, 2013).

Valdés, Víctor, eds. *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*. Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012.

Valdés, Víctor & José Carlos Ramírez. "Una evaluación sobre la desregulación del mercado de aerolíneas en México". En *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no*, ed. Víctor Valdés. México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012.

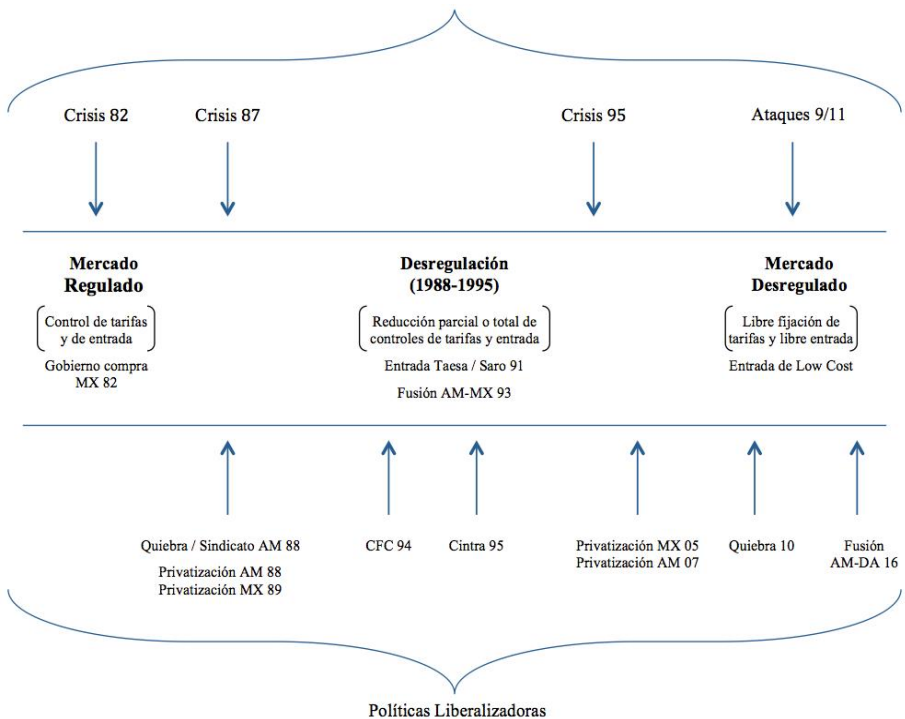
Veljanovski, Cento. "Economic Approaches to Regulation". En *Oxford Handbook of Regulation*, ed. Robert Baldwin & Martin Cave. Reino Unido: Oxford University Press, 2010.

Yu, Gong. "U.S.-E.U. Open Skies Deal and Its Implication for the Liberalization of International Air Transport

Services", en *Journal of Chinese International Air Law* (Xiamen University, 2009).

ANEXO 1

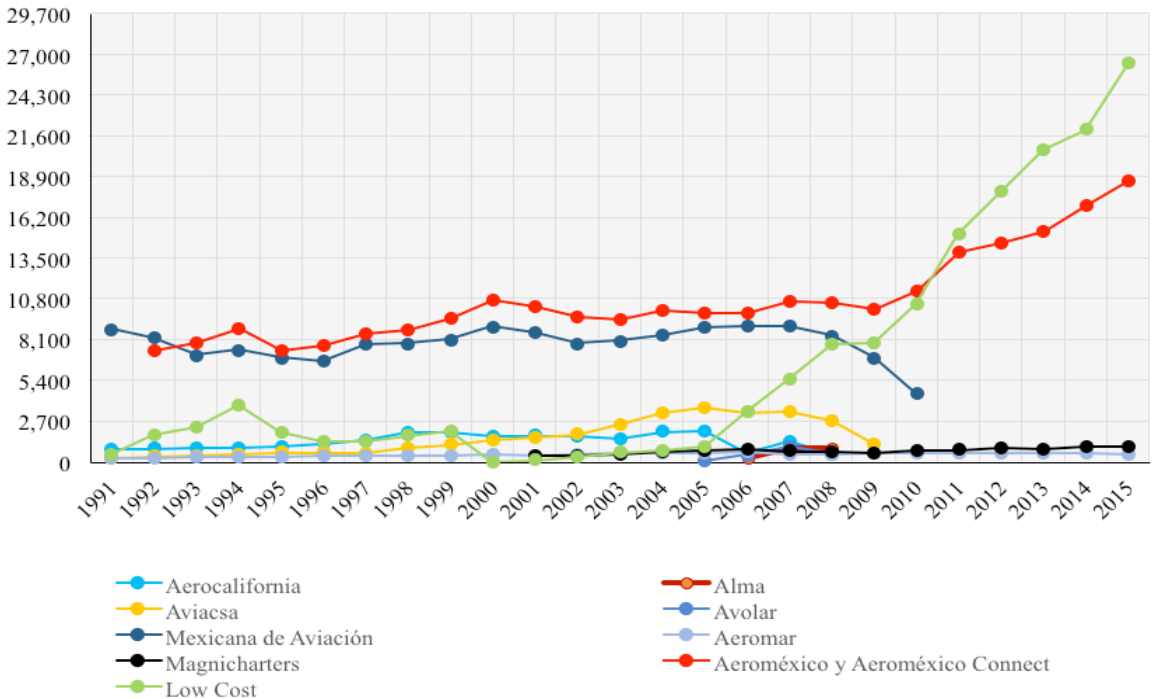
Esquema 1. Desregulación de las aerolíneas en México



MX = Mexicana de Aviación
AM = Grupo Aeroméxico
CFC = Comisión Federal de Competencia
DA = Delta Air Lines

Víctor Valdés & José Carlos Ramírez, *Una evaluación sobre la desregulación del mercado de aerolíneas en México*, en "Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no" (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012), 57.

Gráfica 1. Total de Pasajeros Transportados por Aerolíneas Mexicanas de 1991-2015



Elaboración propia con base en la tabla CAP1-15, del archivo *Aviación Mexicana en Cifras*, disponible en: http://www.sct.gob.mx/transporte-y-medicina-preventiva/aeronautica-civil/5-estadisticas/51-aviacion-mexicana-en-cifras-89-15-only-in-spanish/ (Fecha de consulta: 25 de mayo de 2015).

ANEXO 2

TABLA 1[222]

	Acuerdos Bilaterales de Transporte Aéreo (Pre-1979)	Acuerdos Bilaterales de Mercado Abierto (1979–1991)		Acuerdos de Cielos Abiertos (Pos-1991)
		EE.UU	**Unión Europea**	
Acceso al Mercado	- Sólo a puntos específicos - Derechos limitados de Quinta Libertad otorgados a aerolíneas de EE.UU. - Derechos de fletamento no incluidos	- Desde cualquier punto de EE.UU. a puntos específicos en otros países - Otorga acuerdos extensivos de Quintas libertades	- Acceso limitado a un número de puntos en EE.UU. - Derechos de fletamento sin límite	- Sin límites - Derechos de Quinta Libertad ilimitados

[222] Kenneth Button, "El Impacto del Acuerdo de "Cielos Abiertos" entre Estados Unidos y la Unión Europea", en *Liberalización del Transporte Aéreo: Necesaria sí, suficiente no,* ed. Víctor Valdés, 20-24 (México: Universidad Anáhuac México Norte & Editorial Limusa, 2012).

	Acuerdos Bilaterales de Transporte Aéreo (Pre-1979)	Acuerdos Bilaterales de Mercado Abierto (1979–1991)		Acuerdos de Cielos Abiertos (Pos-1991)
Designaciones de Aerolíneas	Única	Mixto: depende de la ruta.	Múltiple: los que soporte el mercado	
Capacidad de Transporte	- Acordada o compartida 50/50 - No hay control de capacidad/frecuencia en bilaterales liberales, pero están sujetos a revisión	Se permite exceder volumen/capacidad permitida en algunos acuerdos	No hay controles de frecuencia ni de capacidad	Se otorgan derechos sobre la ruptura de volumen.
Tarifas	Aprobación por parte de ambos gobiernos (doble aprobación)	Desaprobación doble (se llenan tarifas operativas, a menos que haya desacuerdo por parte de *ambos* gobiernos)	N/A	Estructura de precios libre

	Acuerdos Bilaterales de Transporte Aéreo (Pre-1979)	Acuerdos Bilaterales de Mercado Abierto (1979–1991)		Acuerdos de Cielos Abiertos (Pos-1991)
Códigos compartidos	Nulos	Nulos	Nulos	Se permiten los acuerdos de códigos compartidos ilimitados

TABLA 2[223]

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Suiza	EE.UU.	21.06.10	38	6272	2m - 3m
Alemania	EE.UU.	23.05.96	36	6035	7m - 8m
Croacia	EE.UU.	13.03.08	32	6909	10k - 50k
Francia	EE.UU.	22.01.02	30	5838	5m - 6m
Albania	EE.UU.	24.09.03	28	7440	10k - 50k
República Checa	EE.UU.	04.02.02	28	6574	10k - 50k
Slovakia	EE.UU.	22.01.01	28	6853	1k - 10k
Bosnia & Herzegovina	EE.UU.	22.11.05	28	7188	1k - 10k
Luxemburgo	EE.UU.	12.06.03	28	6063	50k - 100k

[223] Elaboración propia con datos del *Air Service Agreements Projector*, de la Organización Mundial del Comercio, disponible en: https://www.wto.org/asap/index.html (Fecha de consulta: 23 de abril de 2016).

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Italia	EE.UU.	06.12.99	28	6895	4m - 5m
Países Bajos	EE.UU.	14.10.92	28	5866	2m - 3m
Dinamarca	EE.UU.	16.06.95	28	6192	1m - 2m
Islandia	EE.UU.	01.03.02	28	4202	100k - 500k
Austria	EE.UU.	14.06.95	28	6799	500k - 1m
Noruega	EE.UU.	16.06.95	28	5917	500k - 1m
Rumania	EE.UU.	12.05.97	28	7656	50k - 100k
Portugal	EE.UU.	30.05.00	28	5425	100k - 500k
Malta	EE.UU.	12.10.00	28	7403	1k - 10k
Finlandia	EE.UU.	09.06.95	28	6626	100k - 500k
Polonia	EE.UU.	16.06.01	28	6855	500k - 1m
Turquía	EE.UU.	02.05.00	28	8071	500k - 1m
Hungría	EE.UU.	10.07.92	25	7012	100k - 500k

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Bélgica	EE.UU.	12.11.86	25	5892	1m - 2m
Irlanda	EE.UU.	08.04.99	22	5118	1m - 2m
España	EE.UU.	08.03.93	18	5770	2m - 3m
Reino Unido	EE.UU.	27.03.97	13	5570	13m - 14m
Grecia	EE.UU.	09.04.85	11	7929	500k - 1m
Suecia	EE.UU.	14.10.83	10	6323	1m - 2m
Serbia	EE.UU.	15.01.91	7	7266	10k - 50k

TABLA 3[224]

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Macau	EE.UU.	03.07.96	36	12976	1k - 10k
Australia	EE.UU.	31.03.08	30	16009	2m - 3m
Pakistan	EE.UU.	12.04.99	30	11092	100k - 500k
Japón	EE.UU.	07.12.09	29	10856	8m - 9m
Filipinas	EE.UU.	20.11.95	29	13681	1m -2m
Corea del Sur	EE.UU.	09.06.98	28	11066	3m - 4m
Nueva Zelanda	EE.UU.	18.06.97	28	14546	500k - 1m
India	EE.UU.	14.04.05	28	11762	3m - 4m
Singapur	EE.UU.	08.04.97	28	15351	500k - 1m
Tailandia	EE.UU.	19.09.05	28	13943	500k - 1m

[224] Elaboración propia con datos del *Air Service Agreements Projector*, de la Organización Mundial del Comercio, disponible en: https://www.wto.org/asap/index.html (Fecha de consulta: 23 de abril de 2016).

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Vietnam	EE.UU.	18.05.10	28	13159	500k - 1m
Malasia	EE.UU.	21.06.97	28	15130	100k - 500k
Indonesia	EE.UU.	26.07.04	28	16180	100k - 500k
Maldivas	EE.UU.	05.05.05	28	14038	1k - 10k
Brunei Darussalam	EE.UU.	20.06.97	28	14868	0 - 1k
Sri Lanka	EE.UU.	31.12.06	28	14093	10k - 50k
Islas Fiji	EE.UU.	25.10.85	22	12786	50k - 100k
China	EE.UU.	09.07.07	19	10994	3m - 4m
Hong Kong	EE.UU.	07.04.97	17	12970	10m - 20m
Myanmar (Burma)	EE.UU.	28.09.49	15	13550	0 - 1k

TABLA 4[225]

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Brunei Darussalam	Nueva Zelanda	04.03.99	50	8084	1k - 10k
Samoa	Tonga	08.08.01	44	1605	1k - 10k
Australia	Nueva Zelanda	08.08.02	43	2333	5m - 6m
Islas Cook	Nueva Zelanda	06.01.00	43	3475	100k - 500k
Nueva Zelanda	Singapur	27.11.97	38	8614	100k - 500k
Nueva Zelanda	Samoa	14.04.00	38	3405	100k - 500k
Malasia	Nueva Zelanda	16.06.98	38	8929	100k - 500k
Australia	Singapur	23.09.03	37	6302	1m - 2m
Nueva Zelanda	Tonga	12.02.02	37	2734	50k - 100k

[225] Elaboración propia con datos del *Air Service Agreements Projector*, de la Organización Mundial del Comercio, disponible en: https://www.wto.org/asap/index.html (Fecha de consulta: 23 de abril de 2016).

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Islas Marshall	Nauru	15.07.04	37	978	0 - 1k
Brunei Darussalam	Singapur	24.05.97	34	1300	100k - 500k
Australia	India	06.03.06	29	10435	500k - 1m
Australia	Tonga	14.08.02	29	3586	10k - 50k
Estados Federados de Micronesia	Palau	17.03.04	28	2625	10k - 50k
Japón	Taipei	10.11.11	27.5	2103	4m - 5m
Australia	Islas Cook	18.09.01	27	4994	10k - 50k
Australia	Brunei Darussalam	24.03.04	27	5756	10k - 50k
Australia	Macau	24.08.99	27	7411	1k - 10k
Japón	Corea del Sur	22.12.10	26.5	1157	9m - 10 m
Hong Kong	Japón	19.05.11	26.5	2891	3m - 4m
Japón	Singapur	19.01.11	26.5	5326	1m - 2m

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Japón	Vietnam	09.06.11	26.5	3673	500k - 1m
Australia	Japón	29.09.11	26.5	7831	500k - 1m
Indonesia	Japón	11.08.11	26.5	5792	500k - 1m
Japón	Malasia	24.02.11	26.5	5329	500k - 1m
Japón	Macau	14.07.11	26.5	2940	50k - 100k
Brunei Darussalam	Japón	28.10.11	26.5	4260	1k - 10k
Macau	Nueva Zelanda	09.03.95	26	9670	0 - 1k
Camboya	Singapur	04.11.96	22	1152	100k - 500k
Corea del Sur	Macau	03.04.97	22	2129	100k - 500k
Australia	Malasia	29.04.03	21	6617	1m - 2m
Australia	Hong Kong	15.04.04	21	7377	1m - 2m
Australia	Papua Nueva Guinéa	18.08.98	21	2745	100k - 500k
India	Nueva Zelanda	02.05.06	21	12761	100k - 500k

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Australia	Sri Lanka	29.08.00	21	8752	100k - 500k
Australia	Fiji	01.10.99	19	3224	500k - 1m
Australia	Vietnam	28.10.03	19	7770	100k - 500k
Macau	Filipinas	18.07.97	19	1156	100k - 500k
Australia	Vanuatu	01.04.98	19	2477	100k - 500k
Australia	Samoa	11.08.00	19	3051	50k - 100k
Australia	Islas Solomón	01.04.98	19	2862	50k - 100k
Macau	Singapur	21.08.02	18	2561	100k - 500k
Nueva Zelanda	Vietnam	17.10.03	18	10081	10k - 50k
Laos	Singapur	24.04.95	18	1863	1k - 10k
Macau	Nepal	19.02.98	18	2906	0 - 1k
Brunei Darussalam	Myanmar	03.08.95	18	2438	0 - 1k
Corea del Norte	Macau	08.12.96	18	2195	0 - 1k

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
China	Nueva Zelanda	21.10.93	17	11041	100k - 500k
Nepal	Singapur	15.06.84	17	3542	10k - 50k
Indonesia	Singapur	29.09.94	16	886	5m - 6m
India	Tailandia	10.02.06	16	2920	1m - 2m
Australia	China	23.03.04	16	8956	1m - 2m
Australia	Pakistán	07.02.98	16	11079	10k - 50k
Mongolia	Singapur	18.05.93	16	5197	1k - 10k
Macau	Mongolia	27.06.06	16	2914	0 - 1k
Japón	Tailandia	19.08.94	15	4613	2m - 3m
Indonesia	Malasia	06.05.68	14	1174	5m - 6m
Malasia	Singapur	29.07.80	14	316	4m - 5m
Japón	Filipinas	23.07.92	14	3000	1m - 2m
Corea del Sur	Singapur	09.12.94	14	4677	500k - 1m
Corea del Sur	Malasia	18.06.84	14	4614	500k - 1m

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Brunei Darussalam	Malasia	23.06.94	14	1486	100k - 500k
Fiji	Nueva Zelanda	19.11.94	14	2930	100k - 500k
Singapur	Sri Lanka	21.02.91	14	2734	100k - 500k
Japón	Nueva Zelanda	09.10.02	14	9576	100k - 500k
Corea del Sur	Nueva Zelanda	10.05.93	14	10294	100k - 500k
Nueva Zelanda	Tailandia	15.10.92	14	9873	100k - 500k
Pakistán	Singapur	26.04.94	14	4819	10k - 50k
Nueva Zelanda	Islas Solomón	30.05.90	14	4131	1k - 10k
Myanmar	Nepal	26.08.96	14	1649	0 - 1k
Macau	Pakistán	15.11.00	14	4142	0 - 1k
Brunei Darussalam	Macau	24.05.98	14	1935	0 - 1k
Australia	Indonesia	22.08.02	13	5512	2m - 3m
India	Singapur	09.01.07	13	4154	2m - 3m

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Australia	Tailandia	24.02.98	13	7540	1m - 2m
China	India	11.04.05	13	3785	500k - 1m
Australia	Corea del Sur	04.03.04	13	8330	500k - 1m
India	Filipinas	21.07.05	13	4757	100k - 500k
Maldivas	Singapur	12.08.83	13	3393	50k - 100k
Australia	Nauru	11.07.06	13	4059	1k - 10k
Hong Kong	Tailandia	24.03.97	12	1727	2m - 3m
Hong Kong	Singapur	30.04.96	12	2588	2m - 3m
Hong Kong	Corea del Sur	29.03.96	12	2096	1m - 2m
Hong Kong	Filipinas	24.03.97	12	1114	1m - 2m
Hong Kong	Malasia	04.03.91	12	2518	1m - 2m
Hong Kong	Indonesia	06.06.97	12	3262	1m - 2m
Hong Kong	India	10.10.96	12	3763	500k - 1m
Hong Kong	Vietnam	10.09.99	12	868	500k - 1m

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
India	Japón	28.09.73	12	5848	100k - 500k
Macau	Malasia	31.10.95	12	2485	100k - 500k
Hong Kong	Nueva Zelanda	24.07.96	12	9632	100k - 500k
Sri Lanka	Tailandia	23.01.65	12	2382	100k - 500k
Camboya	Hong Kong	17.01.00	12	1542	50k - 100k
Bangladesh	Hong Kong	24.10.00	12	2439	50k - 100k
Hong Kong	Nepal	29.10.98	12	2964	50k - 100k
Brunei Darussalam	Hong Kong	09.01.89	12	1931	50k - 100k
Hong Kong	Sri Lanka	31.03.93	12	4053	10k - 50k
Hong Kong	Pakistán	17.02.98	12	4196	10k - 50k
Corea del Sur	Maldivas	27.06.90	12	6571	10k - 50k
Hong Kong	Mongolia	24.05.00	12	2926	10k - 50k
Hong Kong	Myanmar	04.03.97	12	1981	10k - 50k
Macau	Myanmar	12.03.99	12	1922	1k - 10k

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Camboya	Macau	12.12.01	12	1503	1k - 10k
Macau	Maldivas	16.01.06	12	4765	0 - 1k
China	Singapur	21.04.93	11	4485	3m - 4m
Malasia	Tailandia	06.01.69	11	1187	2m - 3m
Singapur	Vietnam	21.11.02	11	2207	1m - 2m
Myanmar	Sri Lanka	29.06.50	11	2085	1k - 10k
Macau	Sri Lanka	08.06.06	11	3996	0 - 1k
Singapur	Tailandia	09.09.97	10	1434	3m - 4m
Filipinas	Singapur	25.08.01	10	2397	1m - 2m
India	Malasia	13.07.07	10	3842	1m - 2m
Camboya	Tailandia	01.02.00	10	536	500k - 1m
Bangladesh	India	05.05.78	10	1422	100k - 500k
Australia	Filipinas	11.10.96	10	6276	100k - 500k
Bangladesh	Malasia	11.04.79	10	2593	100k - 500k

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Myanmar	Singapur	23.01.96	10	1920	100k - 500k
India	Corea del Sur	16.03.92	10	4693	100k - 500k
Bangladesh	Singapur	02.04.87	10	2888	100k - 500k
China	Myanmar	14.02.06	10	3234	100k - 500k
Pakistán	Tailandia	09.11.72	10	3543	100k - 500k
Bhutan	India	06.07.05	10	1236	100k - 500k
China	Nepal	19.08.03	10	3161	100k - 500k
Japón	Sri Lanka	29.09.97	10	6861	50k - 100k
Indonesia	Nueva Zelanda	22.05.00	10	7799	50k - 100k
Japón	Nepal	17.02.93	10	5166	10k - 50k
Brunei Darussalam	Filipinas	24.08.87	10	1262	10k - 50k
Papua Nueva Guinéa	Singapur	02.09.80	10	4943	10k - 50k
India	Myanmar	28.04.97	10	2344	10k - 50k

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Brunei Darussalam	Indonesia	24.07.86	10	1533	10k - 50k
Nueva Zelanda	Vanuatu	23.03.98	10	3015	10k - 50k
Japón	Myanmar	01.02.72	10	4782	10k - 50k
Corea del Sur	Sri Lanka	20.01.78	10	5841	10k - 50k
Fiji	Japón	18.11.93	10	7243	10k - 50k
Camboya	Indonesia	10.02.69	10	1982	10k - 50k
Fiji	Vanuatu	24.03.93	10	1072	10k - 50k
Nueva Zelanda	Papua Nueva Guinéa	15.02.94	10	4699	10k - 50k
Indonesia	Myanmar	28.07.77	10	2804	1k - 10k
Brunei Darussalam	India	06.11.95	10	4773	1k - 10k
Fiji	Tuvalu	15.12.89	10	1076	1k - 10k
Brunei Darussalam	Camboya	19.08.00	10	1331	0 - 1k

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Brunei Darussalam	Maldivas	03.05.86	10	4604	0 - 1k
Brunei Darussalam	Laos	30.04.98	10	1977	0 - 1k
Islas Marshall	Tuvalu	19.03.90	10	1955	0 - 1k
Nauru	Singapur	29.04.80	10	7022	0 - 1k
Nauru	Nueva Zelanda	28.11.86	10	4931	0 - 1k
Camboya	Corea del Sur	10.04.01	8	3629	100k - 500k
Macau	Tailandia	01.11.95	8	1676	100k - 500k
Pakistán	Sri Lanka	03.01.91	8	3057	50k - 100k
Afghanistán	Pakistán	23.06.57	8	375	10k - 50k
Pakistán	Filipinas	20.09.71	8	5244	1k - 10k
Macau	Vietnam	07.08.96	8	808	1k - 10k
Brunei Darussalam	Corea del Sur	05.08.92	8	3825	1k - 10k
Corea del Sur	Filipinas	22.07.69	7	2616	2m - 3m

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Filipinas	Tailandia	22.09.75	7	2210	500k - 1m
Corea del Sur	Tailandia	26.05.70	6	3725	2m - 3m
India	Sri Lanka	12.04.84	6	2431	1m - 2m
Myanmar	Tailandia	15.08.69	6	576	500k - 1m
Camboya	China	25.11.63	6	3351	100k - 500k
Malasia	Myanmar	12.08.76	6	1635	100k - 500k
India	Maldivas	10.06.93	6	2750	100k - 500k
Afghanistán	India	03.05.53	6	1004	100k - 500k
Bangladesh	Nepal	02.04.76	6	674	100k - 500k
China	Pakistán	29.08.63	6	3883	100k - 500k
Corea del Sur	Myanmar	28.01.78	6	3796	10k - 50k
Bangladesh	Japón	05.09.93	6	4904	10k - 50k
Maldivas	Tailandia	21.12.89	6	3153	10k - 50k
Brunei Darussalam	Tailandia	13.01.87	6	1865	10k - 50k

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Fiji	Tonga	17.11.71	6	745	10k - 50k
Nepal	Pakistán	24.08.76	6	1341	10k - 50k
Australia	Myanmar	23.09.76	6	8108	10k - 50k
Bangladesh	Maldivas	03.02.85	6	2832	1k - 10k
Fiji	India	28.01.74	6	12034	1k - 10k
Myanmar	Filipinas	03.07.79	6	2666	1k - 10k
Bangladesh	Myanmar	03.08.77	6	979	1k - 10k
Maldivas	Pakistán	04.11.81	6	3284	1k - 10k
Laos	Myanmar	12.03.91	6	700	1k - 10k
Myanmar	Pakistán	03.08.71	6	2972	0 - 1k
Fiji	Islas Marshall	19.12.90	6	2924	0 - 1k
Brunei Darussalam	Pakistán	29.12.87	6	5373	0 - 1k
Islas Cook	Samoa	23.06.93	6	3128	0 - 1k
Corea del Norte	Pakistán	24.06.75	6	4692	0 - 1k

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Brunei Darussalam	Nepal	10.07.86	6	4033	0 - 1k
Myanmar	Vietnam	13.10.95	5	1124	50k - 100k
China	Corea del Sur	31.10.94	4	956	9m - 10 m
Camboya	Vietnam	19.04.96	4	1055	500k - 1m
Japón	Mongolia	10.07.99	4	3019	10k - 50k
Brunei Darussalam	China	05.05.93	4	3896	10k - 50k
Bangladesh	Corea del Sur	13.02.79	4	3800	10k - 50k
Camboya	Myanmar	17.10.96	4	1107	10k - 50k
Afghanistán	China	19.06.06	4	4180	10k - 50k
Japón	Papua Nueva Guinéa	10.03.97	4	5086	1k - 10k
Camboya	India	09.04.02	4	3445	1k - 10k
India	Mongolia	01.12.98	4	3329	0 - 1k
China	Filipinas	08.07.79	1	2850	500k - 1m

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Bangladesh	China	24.07.80	1	3036	100k - 500k
China	Laos	28.06.78	1	2779	50k - 100k
Bangladesh	Filipinas	08.09.97	1	3364	1k - 10k
China	Tailandia	26.06.80	0	3304	2m - 3m
China	Malasia	31.03.89	0	4355	2m - 3m
China	Vietnam	08.03.92	0	2331	500k - 1m
China	Indonesia	31.01.91	0	5221	500k - 1m
India	Nepal	26.11.64	0	801	500k - 1m
Malasia	Filipinas	12.04.78	0	2471	500k - 1m
Laos	Tailandia	12.12.77	0	525	100k - 500k
China	Maldivas	02.03.94	0	5862	100k - 500k
Filipinas	Vietnam	28.11.88	0	1750	100k - 500k
China	Sri Lanka	26.03.59	0	5171	50k - 100k
China	Corea del Norte	17.06.08	0	810	50k - 100k

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
India	Pakistán	16.07.76	0	683	50k - 100k
Hong Kong	Maldivas	15.05.98	0	4822	10k - 50k
Fiji	Islas Solomón	23.05.91	0	2214	10k - 50k
Fiji	Samoa	07.02.91	0	861	10k - 50k
Japón	Pakistán	14.02.75	0	5980	10k - 50k
Brunei Darussalam	Vietnam	28.11.91	0	2042	10k - 50k
China	Fiji	10.12.97	0	9104	1k - 10k
Fiji	Papua Nueva Guinéa	25.03.96	0	3511	1k - 10k
Fiji	Malasia	26.11.90	0	8726	0 - 1k

TABLA 5[226]

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
EE.UU.	**México**	15.02.99	**18**	3369	17m - 18m
Reino Unido	México	15.05.01	17	8938	100k - 500k
Guatemala	México	14.06.93	17	1063	100k - 500k
Chile	México	14.01.97	17	6621	100k - 500k
Colombia	México	11.06.10	15	3089	100k - 500k
Corea del Sur	México	04.06.01	13	12066	10k - 50k
Australia	México	01.03.05	13	12985	10k - 50k
Bélgica	México	23.04.99	13	9259	10k - 50k
Portugal	México	22.10.48	11	8684	10k - 50k
Filipinas	México	21.11.52	11	14232	1k -10k

[226] Elaboración propia con datos del *Air Service Agreements Projector*, de la Organización Mundial del Comercio, disponible en: https://www.wto.org/asap/index.html (Fecha de consulta: 23 de abril de 2016).

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Francia	México	18.05.93	10	9207	100k - 500k
Malasia	México	16.07.92	10	16641	1k -10k
Singapur	México	21.06.90	10	16624	1k -10k
Bolivia	México	27.01.93	10	5242	10k - 50k
Costa Rica	México	07.08.03	9	1933	100k - 500k
Argentina	México	23.04.04	8	7398	100k - 500k
Japón	México	01.03.00	8	11312	100k - 500k
Alemania	México	08.03.67	7	9400	100k - 500k
Suiza	México	22.11.78	7	9640	50k - 100k
Países Bajos	México	11.10.78	7	9229	100k - 500k
Brasil	México	17.10.66	7	7440	100k - 500k
Polonia	México	11.10.90	6	10191	10k - 50k
República Checa	México	14.08.90	6	9935	10k - 50k

Signatario 1	Signatario 2	Fecha	ALI	Distancia (kms)	Tráfico anual de pasajeros
Austria	México	27.03.95	5	10164	10k - 50k
Italia	México	03.06.99	4	10255	100k - 500k
Canadá	México	02.02.99	4	3267	2m - 3m
Cuba	México	09.08.91	4	1784	100k - 500k
China	México	17.08.04	4	12467	50k - 100k