

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

Montreal, 24 - 29 de marzo de 2003

Cuestión 2 del

orden del día: Examen de aspectos clave de la reglamentación en la liberalización

2.5: Distribución de productos

**DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS, INCLUYENDO LOS SISTEMAS
DE RESERVA POR COMPUTADORA Y LA INTERNET**

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se examinan los cambios rápidos y fundamentales en materia de distribución de productos de las líneas aéreas, concentrándose en los sistemas de reserva por computadora (SRC) y la Internet. También se consideran las repercusiones para la protección del consumidor y la competencia, y se evalúa la aplicabilidad del Código SRC de la OACI.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 6.1.

REFERENCIA

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La expresión distribución de productos se refiere a la venta y comercialización de servicios de transporte aéreo. Con la introducción de los SRC, las líneas aéreas adquirieron un nuevo y valioso instrumento para la distribución de sus productos. Los SRC proveen a los agentes de viajes, como intermediarios en la cadena de distribución de productos, información actualizada no sólo sobre los horarios de vuelos, tarifas y disponibilidad de asientos de las líneas aéreas sino también una variedad de servicios recreativos y de viajes. Estos sistemas también facilitan la labor de los agentes de viajes para hacer reservas y expedir billetes. Sin embargo, en los últimos años la dependencia de las líneas aéreas respecto a las agencias de viajes tradicionales y los SRC ha disminuido gradualmente a medida que la Internet ha conducido a otros puntos de ventas que resultan más eficaces en función de los costos para los transportistas. En respuesta a los

canales de distribución que han surgido recientemente mediante el uso de la Internet, los vendedores de SRC han desarrollado vigorosamente las actividades comerciales en la Internet, mientras que una gran cantidad de proveedores de servicios ajenos a este campo (que no son transportistas aéreos, agentes de viajes ni SRC) también han estado entrando en el mercado. Aunque la mayoría de las ventas de billetes de las líneas aéreas todavía se efectúa por medio de los agentes de viajes, las ventas directas por Internet aumentan día a día su importancia a medida que los consumidores se acostumbran a comprar electrónicamente, en especial en países en que el uso de la Internet y de las tarjetas de crédito es intenso. Para algunos transportistas de bajo costo, las ventas en línea constituyen el principal canal de distribución.

1.2 En esta nota se examinan los cambios rápidos y fundamentales en materia de distribución de productos de las líneas aéreas y se considera la reciente evolución en la industria y la reglamentación, así como sus repercusiones, y se extraen algunas conclusiones.

2. LABOR ANTERIOR DE LA OACI

2.1 La Conferencia mundial de transporte aéreo de 1994 (ATConf/4) recomendó que la revisión del Código de conducta para la reglamentación y explotación de los sistemas de reserva por computadora (Código SRC de la OACI) vigente en esa fecha, preparado originalmente en 1991, se realizara con miras a que los Estados emplearan dicho código como base para reglamentar los SRC. En 1995, el 31º período de sesiones de la Asamblea pidió al Consejo que terminara la revisión del Código SRC a la luz de la experiencia adquirida al aplicarlo y las repercusiones con relación al Anexo sobre los servicios de transporte aéreo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y que elaborara una cláusula modelo sobre los SRC que pudieran utilizar los Estados. En junio de 1996, el Consejo adoptó un Código SRC revisado, que reemplaza el código anterior en su totalidad, y dos cláusulas modelo de alternativa sobre los SRC. Hasta septiembre de 2002, 31 Estados habían indicado que seguían el Código SRC de la OACI o que la legislación y reglamentación de los SRC que aplicaban era compatible con dicho código. Estos Estados correspondían aproximadamente al 60% de los pasajeros internacionales en los vuelos regulares, por salidas.

2.2 En 2001, en el 32º período de sesiones de la Asamblea, se volvió a examinar la cuestión de la distribución de productos de las líneas aéreas, teniendo en cuenta la evolución reciente. La Comisión Económica tomó nota de que el mayor uso de la Internet en la distribución de productos de las líneas aéreas había originado algunas preocupaciones, y reconoció que había habido cambios importantes en los sitios web de cada línea aérea y otras formas de ventas en línea, en los sitios web explotados conjuntamente por líneas aéreas y en las principales agencias de viajes en línea. La Asamblea también tomó nota de la necesidad de abordar la cuestión dentro del marco de la ATConf/5.

3. EVOLUCIÓN RECIENTE

3.1 A partir de mediados del decenio de 1990, la industria de los SRC ha experimentado concentración, expansión y cambios en la estructura de propiedad, mientras las ventas en línea de los servicios de transporte aéreo a los consumidores y las transacciones por medio de la Internet han experimentado un crecimiento rápido. Las medidas de reglamentación a escala regional y nacional se han concentrado en revisar la reglamentación de los SRC vigentes y en corregir problemas específicos.

3.2 **Industria de los SRC.** En los últimos 10 años la industria de los SRC se ha consolidado en cuatro grandes vendedores SRC mundiales: Amadeus, Galileo, Sabre y Worldspan. A su vez, estos vendedores mundiales han estado muy activos adquiriendo parte de vendedores SRC regionales, estableciendo empresas conjuntas y concertando acuerdos de sociedad con intereses locales para expandir sus negocios en el extranjero. Otro vendedor mundial, GETS Marketing Company (un SRC en cooperación propiedad de líneas aéreas de países en desarrollo), vendió sus agencias a Galileo en 1997. A medida que su presencia se ampliaba, los cuatro grandes SRC se han considerado a sí mismos cada vez más como sistemas de distribución mundial (SDM), es decir, proveedores de capacidad de información y reservas para viajes,

no sólo en las líneas aéreas sino también en hoteles, alquiler de automóviles, ferrocarriles y excursiones recreativas, etc.

3.3 Otro de los cambios que han ocurrido en los últimos años ha sido que las líneas aéreas han ido dejando el control de los SRC. Ha habido una reducción general progresiva de la propiedad de las líneas aéreas en tres de los cuatro principales SRC. Sabre se cotiza en bolsa desde 2000. Galileo pasó a ser una filial de Cendant (un proveedor de servicios de viajes e inmuebles residenciales) en 2001. Amadeus sigue bajo el control de tres líneas aéreas europeas, pero el 40% de su capital accionario pertenece al público. Únicamente Worldspan pertenece totalmente a tres líneas aéreas de los Estados Unidos.

3.4 **Internet.** Actualmente coexisten múltiples canales de distribución paralelos y el ritmo de aceptación del nuevo canal impulsado por la tecnología, la Internet, varía según los Estados y de acuerdo con los segmentos del mercado. Sin embargo, el uso de la Internet, tanto por medio de terceros proveedores como, en particular desde hace poco tiempo, directamente por los consumidores y otros negocios, ha acusado un aumento considerable. En el ámbito de empresa a consumidor (B2C), es decir, empresa que vende productos o provee servicios directamente al consumidor, han surgido cuatro tipos diferentes de sitios web: 1) sitios web de agentes de viajes tradicionales que constituyen una simple extensión de empresas y procedimientos comerciales tradicionales; 2) agentes de viajes en línea que no tienen puntos de venta ordinarios (p. ej., Travelocity, Expedia y Priceline); 3) sitios web de las líneas aéreas; y 4) sitios web que pertenecen a grupos de líneas aéreas que ofrecen una variedad de productos más amplia que la que ofrece un sitio web de una sola línea aérea (principalmente, Orbitz en Norteamérica, Opodo en Europa y Zuji en Asia/Pacífico). Los últimos dos tipos de sitios web B2C han permitido que las líneas aéreas lleguen a más consumidores, reduzcan las comisiones de las agencias (y una parte de los gastos por reservas) y administren su inventario con más eficacia.

3.5 El conocimiento de la Internet por el público sumado a un gran número de terceros proveedores en el ámbito B2C ha tenido una repercusión importante en el sector de los SRC. Los principales vendedores SRC se han adaptado al desafío de transformar su sistema, diseñado principalmente para que lo empleen agentes de viajes tradicionales, en un sistema aplicable a cualquier actividad de empresa a empresa (B2B), es decir, empresas o proveedores que venden productos o servicios a otras empresas, y de empresa a empresa a consumidor (B2B2C), es decir, transacciones en las que una empresa vende un servicio o producto directamente a los consumidores utilizando otras empresas como intermediarios. Como resultado, los principales SRC ahora actúan como motor de reservas detrás de la mayoría de los sitios web B2C y como una función de reserva de viajes electrónica para las grandes empresas y las líneas aéreas, y también proveen a los agentes de viaje que participan una herramienta adaptada para hacer reservas en la web de forma que los vendedores SRC pueden llegar a los consumidores indirectamente por medio de sus agentes de viajes.

3.6 **Reglamentación.** Para las actividades de los SRC hay códigos de conducta y reglamentos, incluyendo los adoptados por la OACI, la Unión Europea (UE), la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC), la Comisión Árabe de Aviación Civil (CAAC), el Canadá y los Estados Unidos. Entre ellos, la UE, la CEAC y los Estados Unidos han revisado sus respectivos códigos o reglamentos después de 1997.

3.7 El Consejo de la UE enmendó en 1999 su Reglamento de 1993 sobre un código de conducta para los SRC. En 2000, la CEAC adoptó una recomendación sobre una enmienda del Código de conducta sobre los SRC de la CEAC, en sustitución de su código de 1994 a la luz del Reglamento de la UE enmendado. Con pocas excepciones, ambos códigos eran esencialmente lo mismo. Los principales cambios eran: 1) la inclusión de servicios de ferrocarril en las presentaciones principales, a opción de los vendedores del sistema; y 2) una exención para grupos de líneas aéreas, tales como alianzas, del requisito de emplear una presentación principal neutral y el orden prescrito para presentar los vuelos. Además, a fin de asegurar que los códigos se aplicarían a la Internet, las enmiendas de los códigos hicieron que el vendedor del sistema sea responsable de asegurar que todo tercero que provea servicios de SRC en su nombre cumpla con los códigos, al mismo tiempo que modificaron la definición de suscriptor, que pasó a ser “usuario de un SRC”. Desde 2000, la

Comisión Europea ha estado desarrollando otras posibles enmiendas a su Reglamento y ha examinado varias cuestiones en que la aplicación del Reglamento estaba resultando difícil o cuando nuevos elementos, especialmente en el campo del comercio electrónico, hacía necesarias algunas revisiones.

3.8 El Departamento de Transporte (DOT) de los Estados Unidos enmendó las reglas que rigen las operaciones de los SRC dos veces, en 1997. El primer cambio fue la adopción de una regla por la que las líneas aéreas que no son propietarias de SRC no tienen que participar en el mismo nivel en todos los SRC en los que deciden participar. El segundo cambio exigía que cada proveedor de SRC presentara en pantalla una lista de vuelos sin dar preferencia a las conexiones en una misma línea aérea por encima de las conexiones entre líneas aéreas y que prohibía que los sistemas, al clasificar los vuelos, crearan presentaciones que no usan el tiempo transcurrido como un factor significativo al seleccionar vuelos de la base de datos y que no dan preferencia a los vuelos en un solo avión con respecto a servicios de conexión. El DOT también inició una revisión completa de las reglas en 1997, que continúa en el momento en que se prepara esta nota. En 2000, el DOT pidió comentarios sobre si las reglas para los SRC seguían siendo necesarias y eficaces teniendo en cuenta que las líneas aéreas tenían menos control de los SRC y si deberían adoptarse nuevas reglas que comprendieran la Internet.

4. ANÁLISIS

4.1 En los últimos años, las respuestas de la reglamentación y la distribución de productos dan indicios del problema de los reglamentadores en esta materia: que encontrar fórmulas de reglamentación apropiadas puede ser un proceso largo y complicado; y que para el momento en que se encuentran, la competencia, la tecnología, la venta y la comercialización del producto de transporte aéreo han evolucionado y pueden haber surgido nuevos problemas de reglamentación. Aunque algunos de los problemas normativos originales de los SRC han disminuido a medida que la parte perteneciente a los transportistas aéreos ha ido disminuyendo, han surgido otras inquietudes por el rápido desarrollo del comercio electrónico, especialmente de la Internet. Puesto que no hay casi ningún sitio web que sea completamente independiente de los SRC, algunas de las preocupaciones respecto al uso de la Internet para la distribución de productos de las líneas aéreas pueden ser similares a las relativas a los SRC antes de que se introdujeran códigos o reglamentaciones. Asimismo, el Reglamento de la UE enmendado, el Código de la CEAC y las normas de los Estados Unidos tratan de algunas cuestiones que el Código para los SRC de la OACI no abarca o no menciona específicamente. El análisis que sigue trata de la cuestión de las respuestas de la reglamentación a la evolución de la distribución de productos, concentrándose en la aplicabilidad del Código de la OACI y los aspectos de la Internet relativos al consumidor, la competencia y la participación.

4.2 **Aplicabilidad del Código SRC de la OACI.** En términos generales, el texto actual del Código SRC de la OACI constituye una base para tratar algunas cuestiones tal como es, sin cambios. La definición de la OACI de un SRC se refiere a un sistema que “ofrece presentaciones sobre horarios, disponibilidad de asientos y tarifas de los transportistas aéreos, y por medio del cual pueden hacerse reservas de servicios de transporte aéreo”. Esta es una descripción precisa de los sitios web en la Internet que venden servicios de transporte aéreo. Por lo tanto, desde el punto de vista de la definición, el Código del SRC de la OACI se aplica a la comercialización de los servicios de transporte aéreo en la Internet. El problema relativo a la aplicabilidad es quién aplicaría el Código SRC de la OACI a los comercializadores del transporte aéreo por Internet. El Estado en que tienen su sede esas empresas sería una opción obvia aunque, en un medio de empresas multinacionales mundiales, esto puede ser más difícil de lo que parece. Además, aun cuando un Estado trate de aplicar el código puede no resultarle fácil determinar el lugar en que se concertó el contrato entre los comercializadores por Internet y los usuarios. Con respecto a disposiciones específicas y detalladas, en algunos casos el Código SRC de la OACI no responde a las condiciones empleadas en las actividades de la Internet y no tiene disposiciones comparables con las decisiones normativas adoptadas por la CEAC, la UE y los Estados Unidos en los últimos años (p. ej., las exenciones para grupos de líneas aéreas para la comercialización de servicios de alianzas de líneas aéreas en el Reglamento de la UE y en el Código de la CEAC y en la decisión del DOT sobre niveles de participación de una línea aérea que no es propietaria de

un SRC). Sin embargo, dada la velocidad con que cambian los negocios en el comercio electrónico así como las consecuencias poco claras del examen que están realizando la Unión Europea y los Estados Unidos, donde están radicados los principales SRC, tratar de revisar las disposiciones detalladas del Código SRC de la OACI en este momento quizá no sea productivo. Además, puesto que el Código SRC de la OACI incluye potencialmente la Internet, los Estados pueden aplicarlo a su discreción, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares. Cabe señalar que no hay incompatibilidad entre las obligaciones de los Estados que siguen el Código SRC de la OACI y que también son parte en el AGCS.

4.3 **Aspectos de la Internet relativos al consumidor.** Existe el riesgo de que los consumidores estén menos protegidos cuando compran en línea que cuando compran en puntos de venta tradicionales. A medida que la Internet se perfecciona, la función de búsqueda que tradicionalmente realizan los agentes de viajes en nombre de los consumidores pasa parcialmente a estos últimos, que a veces deben consultar varios sitios web para obtener lo que desean. Si bien los SRC tradicionales ofrecen una fuente completa de información neutral sobre servicios aéreos, esto no es necesariamente así en el caso de los sitios web de la Internet, aunque esta última puede ofrecer a los consumidores opciones adicionales para los viajes y una mayor variedad de productos nuevos, tales como tarifas para Internet únicamente y tarifas de subasta. Otra inquietud de los consumidores es la utilización y divulgación de información personal en la Internet. Para protegerlos contra la información incompleta y engañosa y mejorar la confianza del consumidor, algunos Estados han abordado el asunto en el marco de los derechos de los pasajeros de líneas aéreas; otros Estados han aplicado leyes y reglamentos generales de protección al consumidor en las transacciones por Internet.

4.4 **Aspectos de la Internet relativos a la competencia.** La cuestión fundamental respecto a la competencia y la Internet es si determinadas prácticas relacionadas con el uso de la Internet pueden debilitar la competencia y las ventajas de los consumidores, a pesar del impulso competitivo que la Internet introduce en el mercado. Por otra parte, el uso de la Internet puede ofrecer mejores oportunidades para una competencia más vigorosa y para nuevos negocios, dando como resultado el rápido crecimiento de nuevos productos y servicios y más innovación tecnológica dinámica. Por otra parte, algunos aspectos del comercio electrónico podrían hacer que surja un comportamiento contrario a la competencia, por el que los interesados tratan de mantener o reforzar su poder en el mercado, por lo menos durante cierto tiempo. Por ejemplo, los sitios web B2B y B2C que son propiedad de competidores horizontales que tienen posiciones dominantes en los mercados pertinentes pueden dar lugar a un efecto contrario a la competencia, porque las líneas aéreas propietarias y que participan posiblemente podrían utilizar estos sitios para colaborar y coordinar sus precios y servicios indirectamente mediante señales o directamente, sofocando así la competencia. Además, las líneas aéreas propietarias podrían discriminar a las líneas aéreas, a los agentes de viaje y a los proveedores de servicios de la competencia negándoles el acceso a sus sistemas basados en la Internet en condiciones justas y razonables. El enfoque de la reglamentación actual de los sitios web que son propiedad de grupos de líneas aéreas (Orbitz y Opodo) refleja estas preocupaciones respecto a la competencia.

4.5 **Aspectos de la Internet relativos a la participación.** El acceso fácil y el uso práctico de la Internet para hacer reservas en las líneas aéreas no es de ningún modo universal. Por ejemplo, los costos de las comunicaciones hacen que el uso intenso de la Internet sea prohibitivo en muchos países en desarrollo, y el tipo de cambio y las restricciones de las tarjetas de crédito pueden inhibir o hacer prohibitivas las ventas directas. A este respecto, cabe señalar que hasta ahora no hay ningún sitio web que sea propiedad conjunta de las líneas aéreas de África, América latina y el Caribe o el Oriente Medio que se compare a los de Orbitz en Norteamérica, Opodo en Europa o Zuji en Asia/Pacífico. Por lo tanto, en muchos países en desarrollo los transportistas aéreos, por lo menos en sus regiones, probablemente continúen teniendo que usar los puntos de distribución más tradicionales de los SRC, generalmente combinados con un agente de viajes intermediario. Los gastos por reservas de los SRC no son insignificantes y casi siempre están expresados en monedas fuertes, lo que combinado con las restricciones sobre reducción de los pagos de comisiones puede poner a los transportistas de muchos países en desarrollo en una situación de desventaja respecto a los costos y la competencia.

5. CONCLUSIONES

5.1 Se invita a la Conferencia a concluir que:

- a) si bien existen varios casos en que el Código de conducta de la OACI para la reglamentación y explotación de los sistemas de reserva por computadora no tiene disposiciones aplicables como resultado de los cambios en la industria o la reglamentación, el campo de aplicación del Código SRC de la OACI potencialmente incluye la Internet y los Estados pueden aplicarlo a su discreción, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares;
- b) los Estados deberían considerar la necesidad de asegurar que los sistemas basados en la Internet proporcionen a los consumidores información completa y veraz y ofrezcan a las líneas aéreas una oportunidad comparable para utilizar estos nuevos sistemas, como se ha hecho con los SRC tradicionales a escala mundial, cuando sea necesario; y
- c) aunque aún no está claro si deberían adoptarse nuevos reglamentos que incluyan la distribución de los productos de las líneas aéreas por medio de la Internet, algunos Estados han examinado activamente este asunto en el marco de la reglamentación de los SRC, las leyes de protección al consumidor y las leyes que rigen la competencia. La OACI debería continuar siguiendo la evolución y difundiendo la información al respecto y seguir examinando la eficacia del Código SRC de la OACI.

6. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

6.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) tomar nota de la evolución reciente y del análisis sobre la distribución de productos que figuran en los párrafos 3 y 4; y
- b) examinar y adoptar las conclusiones que figuran en el párrafo 5.