

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

S/C/M/87

10 de abril de 2007

(07-1437)

---

Consejo del Comercio de Servicios

## INFORME DE LA SEGUNDA REUNIÓN DEL EXAMEN PREVISTO EN EL PÁRRAFO 5 DEL ANEXO SOBRE SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO, CELEBRADA EL 1º DE MARZO DE 2007

### Nota de la Secretaría<sup>1</sup>

1. El 1º de marzo de 2007, el Consejo del Comercio de Servicios celebró la segunda reunión dedicada al segundo Examen de los servicios de transporte aéreo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 5 del Anexo pertinente del AGCS. El orden del día de la reunión figura en el documento WTO/AIR/2965.
2. El Presidente, Embajador Trevor Clarke, de Barbados, señaló a la atención de los Miembros la comunicación distribuida por las Comunidades Europeas en el documento S/C/W/280, de fecha 28 de febrero de 2007; dado que en ese documento se examinaban tanto la evolución del sector como el funcionamiento del Anexo, el Presidente invitó al representante de las Comunidades Europeas a presentar el documento en ese momento.
3. El representante de las Comunidades Europeas dijo que la comunicación era una descripción general de los principales cambios experimentados por el sector del transporte aéreo en la Unión Europea desde que se llevó a cabo el primer examen del Anexo del AGCS. En la comunicación se analizaba la forma en que, en opinión de las CE, se aplicaba actualmente el Anexo al sector del transporte aéreo. Por último, y lo que tal vez era más importante, se exponía el modo en que las disciplinas del AGCS podrían abarcar mejor los servicios de transporte aéreo en el futuro.
4. El transporte aéreo era parte fundamental del bienestar económico y social de cada país, con independencia de que lo aprovecharan directamente los usuarios para viajar y las empresas para el comercio de bienes y servicios o, indirectamente, las comunidades atendidas mediante comunicaciones por transporte aéreo que estimulaban el crecimiento, el empleo y las inversiones en la economía local.
5. Para las CE, el ejercicio del segundo examen del Anexo constaba de dos partes principales. En primer lugar, era preciso estudiar con detalle la situación actual y el entorno comercial del sector del transporte aéreo para determinar la forma en que evolucionaba o, dicho quizás con mayor pertinencia, la forma en que se le impedía evolucionar. Como era bien sabido, el sector movilizaba muchos miles de millones de dólares, y el crecimiento del tráfico aéreo mundial se situaba entre el 6 y el 7 por ciento anual. Sin embargo, el representante se preguntó cuáles eran las perspectivas de nuevas oportunidades que permitiesen a las empresas y los usuarios aprovechar los beneficios del transporte aéreo, y qué nuevas posibilidades existían de hacer extensivos esos beneficios a los distintos países del mundo.

---

<sup>1</sup> El presente documento ha sido elaborado bajo la responsabilidad de la Secretaría y sin perjuicio de las posiciones de los Miembros ni de sus derechos y obligaciones en el marco de la OMC.

6. En segundo lugar, era preciso recabar apoyo para hacer cambios cuando fuesen necesarios. Un sector dinámico como el del transporte aéreo merecía una estrategia normativa igualmente dinámica. Con respecto al acceso a los mercados de los servicios de transporte aéreo, el sistema actual se basaba en una multitud de acuerdos bilaterales en materia de servicios aéreos que brindaban a las compañías de transporte aéreo oportunidades limitadas para prestar servicios esenciales entre los dos países interesados. Había que examinar con atención si era necesario reorganizar y simplificar el sistema actual para facilitar una liberalización mayor y más armonizada del mercado de servicios de transporte aéreo.

7. La propia experiencia de liberalización de las CE había sido muy positiva. En 1997 se había creado un mercado único de transporte aéreo: todas las compañías aéreas de las CE tenían derecho a prestar, sin impedimento alguno, servicios de transporte aéreo entre dos puntos cualesquiera del territorio de la Unión Europea, es decir, de 27 países. Los resultados habían sido extraordinarios: los servicios de transporte aéreo se habían duplicado desde 1992, lo que había representado más opciones para los usuarios y las empresas y, con cada nueva ruta abierta, más prosperidad económica y social para un mayor número de comunidades.

8. Los beneficios resultantes de la creación de un mercado único para la aviación habían propiciado también una mayor actividad de las empresas de transporte de las CE en inversiones recíprocas y, en consecuencia, el aprovechamiento de las ventajas derivadas de la concentración del sector. Las estrategias tradicionales, tales como alianzas y prácticas de compartición de códigos, utilizadas en el pasado para aprovechar al máximo el marco bilateral, podrían ahora sustituirse por fusiones de pleno derecho sin que las compañías vieses amenazados sus derechos de tráfico aéreo. Estos cambios habían aportado una mayor eficiencia a las respectivas redes de las compañías aéreas, debido a las economías de escala, el intercambio de conocimientos especializados y la mejora de la competencia.

9. Las preocupaciones en materia de competencia que podrían plantearse como resultado de la fusión de compañías aéreas en megatransportistas seguían careciendo de fundamento en el entorno de la aviación europea, ya que el mercado se caracterizaba por la abundancia de opciones de proveedores de servicios y la situación prominente de los transportistas de bajo costo, que competían no sólo en rutas similares, sino cada vez más en las mismas rutas que las compañías de servicios completos y tradicionales, generalmente conocidas como líneas aéreas nacionales.

10. En cuanto a la política exterior de las CE en materia de transporte aéreo, una importante sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en noviembre de 2002 había cambiado la forma en que los Estados miembros de las CE podían suscribir acuerdos sobre servicios de transporte aéreo con sus interlocutores comerciales exteriores. Como resultado, las CE habían iniciado un proceso doble. En primer lugar, estaban revisando los vigentes acuerdos bilaterales concertados por sus distintos Estados miembros. Para ello, sustituían la restrictiva cláusula de "nacionalidad" -que reservaba el acceso a los mercados para las compañías aéreas del Estado miembro signatario- por una cláusula de "transportista comunitario", en virtud de la cual se otorgaría acceso al mercado a las compañías aéreas de todos los Estados miembros de las CE cuyos vuelos procediesen de aeropuertos de las CE. Los acuerdos concertados por las CE a ese respecto se denominaban "horizontales", ya que, mediante un único trámite, introducían esa modificación en los acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos de todos los Estados miembros con un determinado país.

11. En segundo lugar, las CE habían entablado negociaciones y conversaciones en relación con acuerdos sobre servicios de transporte aéreo generales y de gran alcance con sus principales interlocutores comerciales, tales como los Estados Unidos, China y la India. La finalidad de esos acuerdos era resolver no sólo la cuestión del acceso a los mercados, sino también los problemas de seguridad y medio ambiente. Una notable iniciativa a ese respecto era el acuerdo para crear una Zona Europea de Aviación Civil con los países limítrofes de la Unión Europea. En virtud del acuerdo, los

Estados signatarios aplicarían la legislación de la UE sobre aviación, alcanzándose un nivel sin precedentes de armonización normativa.

12. En relación con el funcionamiento del Anexo, las CE tenían interés por conocer la forma de abordar más cabalmente los servicios de transporte aéreo en un contexto multilateral, y esa observación se refería tanto a la cuestión de los derechos de tráfico aéreo como a los servicios auxiliares.

13. Sería necesario un análisis a fondo para determinar cuál de los dos enfoques, bilateral o multilateral, de la cuestión de los servicios aéreos, puesto en práctica mediante el ejercicio de los derechos de tráfico aéreo, reportaría el máximo beneficio a la economía y al comercio mundiales. El presente Examen constituía una oportunidad para llevar a cabo ese análisis.

14. En cuanto a los servicios auxiliares, las CE ya estaban convencidas de que los servicios de escala y la administración de aeropuertos eran sectores de importancia económica por derecho propio. Aunque se habían comprometido a formular compromisos de consolidación para esos sectores en el marco del PDD, las CE eran conscientes de que precisar con mayor claridad la cobertura de los sectores abarcados por el Anexo del AGCS ayudaría a los Miembros de la OMC en la formulación de compromisos. Nuevamente, el Examen constituía una ocasión para estudiar la forma de lograr ese objetivo.

15. Su delegación tenía interés en examinar esas y otras cuestiones con los Miembros de la OMC. El representante insistió en el deseo de las CE de celebrar un debate de gran alcance en el Consejo y, si se consideraba necesario, buscar soluciones para subsanar las deficiencias que se detectasen en la actual forma de aplicar el Anexo.

16. El representante de Nueva Zelanda dijo que, durante los cinco últimos años, se habían producido acontecimientos realmente significativos en el sector del transporte aéreo. A ese respecto, citó la declaración realizada por el Presidente de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) en 2006, según la cual el sector estaba "en crisis", "enfermo" y "al cabo de 60 años, había llegado el momento de conceder una jubilación bien merecida al sistema bilateral". Aunque reconocía que no todos estarían de acuerdo con esa última sugerencia, lo procedente era que los Miembros considerasen al menos, en el contexto del Examen, las posibles opciones y vías futuras, y examinasen los acontecimientos que habían tenido lugar, tal como se exponían en el trabajo de la Secretaría.

17. Durante los cinco últimos años, el sector había experimentado varias sacudidas: la tragedia del 11 de septiembre, la epidemia del SRAS en Asia oriental, las subidas del precio del petróleo y, sin duda, los ajustes que numerosos transportistas tradicionales se veían obligados a realizar en respuesta a la competencia de las empresas de bajo costo. En opinión de algunos expertos, el sector del transporte aéreo podría ser intrínsecamente inestable. Si se tenían en cuenta los cinco últimos años, las pérdidas acumuladas del sector aéreo mundial habían ascendido a 13.000 millones de dólares EE.UU. en 2001, 11.300 millones en 2002, 7.600 millones en 2003, 5.600 millones en 2004 y 3.200 millones en 2005, mientras que para 2006 se preveían pérdidas por 500 millones de dólares EE.UU. Indudablemente, un sector que acumulaba tal volumen de pérdidas tenía graves problemas.

18. Según el Presidente de la IATA, existían tres "pilares de estancamiento" en el sector: en primer lugar, el sistema bilateral de intercambio de derechos de tráfico, que imponía restricciones considerables a la actividad del sector; en segundo lugar, las restricciones a la participación del capital extranjero en las compañías aéreas internacionales y nacionales; y en tercer lugar, los problemas relacionados con la reglamentación de la competencia en un sector transnacional. En cuanto a las posibles soluciones, como se indicaba en la comunicación de las CE, era necesario estudiar la posibilidad de utilizar foros como la OMC para avanzar. En una reciente conferencia celebrada en Chicago, en la que el Sr. Mamdouh había hecho también uso de la palabra, el Presidente

de United Airlines había pedido que se examinase la función de la OMC en la solución de algunos de los problemas a los que se enfrentaba el sector, y se había preguntado si la OMC no podría ser en realidad un foro apropiado para la liberalización. Del mismo modo, Daniel Calleja, de la Comisión Europea, había planteado esa posibilidad e indicado, con gran realismo, que era muy poco probable que se realizasen progresos en el futuro próximo.

19. En cuanto a la importancia del transporte aéreo, tanto en general como para el comercio internacional, ese tipo de transporte desempeñaba una función esencial en el traslado de mercancías en todo el mundo y de contribución a un sector de servicios como el del turismo. En el caso de Nueva Zelanda, aunque anualmente sólo entraban y salían del país unas 100.000 toneladas de mercancías por vía aérea, su valor representaba aproximadamente el 21,5 por ciento de las importaciones y el 15,7 por ciento de las exportaciones. Nueva Zelanda había sido uno de los países que mejor habían aprovechado las posibilidades bilaterales y plurilaterales para suprimir las restricciones a los servicios de transporte aéreo. En relación con el transporte de cargas, Air New Zealand había podido ofrecer servicios de transporte de cargas a nivel mundial tras la suscripción de sendos acuerdos abiertos con Australia, China y Alemania y, en el marco del Acuerdo Multilateral sobre la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional (MALIAT), con los Estados Unidos y otros países. Al suministrar sus servicios en esos países mediante una serie de acuerdos de liberalización, Air New Zealand podría ejercer sus derechos de quinta libertad para crear un servicio viable que acortase las distancias entre Europa y Nueva Zelanda, así como con los Estados Unidos y China. En particular, ese servicio utilizaba aeronaves arrendadas con tripulación, modalidad de integración que planteaba problemas a algunos países con arreglo al sistema bilateral, pero que los interlocutores bilaterales de Nueva Zelanda habían aceptado.

20. El representante dio las gracias a las CE por su contribución y expresó su interés por obtener más información en el transcurso del Examen. En el sector de la aviación civil estaban produciéndose cambios importantes, por ejemplo en la India y China. Si bien algunos Miembros tenían un gran conocimiento de lo que ocurría en la región de Asia y el Pacífico, no siempre era fácil para la Secretaría detectar esos cambios basándose en la información puesta a disposición del público, por lo que las contribuciones eran bien recibidas.

21. En referencia a dos aspectos del documento de las CE, el representante observó que se había producido un avance significativo en materia de reglamentación de la competencia. Al ponerse en marcha el sistema bilateral en el decenio de 1940, otro pilar del sector de la aviación de la época fue el régimen de reglamentación de las tarifas por la IATA, que permitió a los pasajeros utilizar el tráfico de interconexión entre numerosas compañías. Aunque, a lo largo de los años, se había expresado el temor a que el sistema de la IATA estuviese convirtiéndose en un cártel y a la posibilidad de que los logros de la Asociación se sustituyesen por alianzas mundiales, había excepciones. Ése era, en particular, el caso de los países en desarrollo, cuyas compañías nacionales no eran miembros de una alianza mundial determinada y mucho menos de las tres más importantes (Star, Oneworld y Skyteam), y aguardaban aún la oportunidad de participar plenamente en el sector de la aviación civil internacional. Durante los cinco últimos años, los órganos de reglamentación de la competencia de las CE, así como el Departamento de Transporte de los Estados Unidos y la autoridad australiana de defensa de la competencia, habían examinado a fondo ese sistema. Como consecuencia, se estaba produciendo un cambio significativo en la forma en que la IATA enfocaba sus conferencias sobre tarifas. El representante pidió la opinión de los demás Miembros acerca de las repercusiones que esos cambios podrían tener en sus respectivas compañías aéreas.

22. Por último, en referencia a las observaciones de las CE acerca de los acuerdos horizontales y verticales que estaban negociando y preveían negociar, señaló que en el párrafo 10 del documento comunitario se mencionaba a Nueva Zelanda como uno de los países con los que las CE habían propuesto la negociación de un acuerdo vertical. Aunque había firmado ya un acuerdo horizontal, Nueva Zelanda sentía gran satisfacción por el interés de las CE por llevar a cabo tal negociación, que,

según cabía esperar, culminaría en un acuerdo abierto con todos los Estados miembros de las Comunidades. Sin embargo, Nueva Zelandia reconocía también que, al parecer, se hallaba en la fila de espera tras las negociaciones entre las CE y los Estados Unidos, y expresó sus mejores deseos para que los negociadores de esos dos Miembros, que en ese momento se hallaban en Bruselas, alcanzasen un resultado satisfactorio.

23. En relación con la comunicación de las CE, la representante de los Estados Unidos dijo que volvería a abordar algunas cuestiones concretas durante el Examen. No obstante, insistió en que, aunque apreciaba el interés de varios Miembros por consignar compromisos en sectores tales como los de servicios de escala y servicios de administración y explotación de aeropuertos, debería obrarse con cautela al invitar a los Miembros, como hacían las CE en los párrafos 40, 42 y 51 de su comunicación, a consignar compromisos en esos sectores. Los Miembros debían prestar atención para no consignar compromisos fuera del ámbito de aplicación del AGCS. En su comunicación, las CE señalaban que había opiniones diferentes sobre la forma de interpretar el Anexo relativo al transporte aéreo, y todos los Miembros parecían reconocer que era un problema de claridad. Los Estados Unidos volverían a plantear la cuestión en el marco del punto específico del orden del día, pero, no obstante, instaban a los Miembros a poner cuidado para no consignar compromisos *ultra vires* durante las negociaciones del PDD. La representante cedió la palabra a su colega con destino en la capital.

24. Para empezar, el representante recordó a los Miembros por qué, en opinión de su delegación, los servicios de transporte aéreo habían quedado, en su mayor parte, excluidos del AGCS al término de la Ronda Uruguay. En primer lugar, todo parecía indicar que los Miembros no deseaban alterar el marco ya conocido de negociación de derechos y obligaciones en materia de transporte aéreo que se había desarrollado a partir del período de posguerra y tenía dos componentes principales: el sistema multilateral para la gestión de la navegación aérea y la seguridad y vigilancia del transporte aéreo a través de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); y el sistema basado en la reciprocidad para el intercambio de derechos económicos de transporte aéreo. Recordó que, durante la Conferencia de Chicago, celebrada poco antes del final de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos habían propuesto un acuerdo multilateral que abarcase los derechos de tráfico entre todas las naciones y que, por desgracia, no prosperó entonces. Actualmente, los Estados Unidos seguían dando prioridad a la solución considerada óptima para impulsar el régimen de aviación civil internacional.

25. La segunda razón para excluir el transporte aéreo del AGCS al finalizar la Ronda Uruguay fue fomentar el desarrollo y la liberalización del sector. En aquel momento, los Estados Unidos y la mayoría de los Miembros de la OMC consideraron que el régimen vigente de transporte aéreo internacional, que era muy pormenorizado y extenso, quizás más que los aplicables en cualquier otro sector del comercio de servicios, cumpliría mejor ese importante objetivo, razón por la que se había acordado su exclusión general.

26. A su delegación no le molestaba que otros Miembros hiciesen preguntas, por ejemplo sobre la forma de avanzar a nivel multilateral. Observó que en el documento de las CE se afirmaba que "el entorno en constante evolución que configura el mercado de servicios de transporte aéreo justifica que se estudie la forma en que más adelante los acuerdos sobre el comercio de esos servicios se podrían tratar progresivamente, en un contexto multilateral en la OMC". El representante se felicitaba por esa opinión de las CE, equilibrada y con visión de futuro, pero el enfoque de su delegación era más amplio: no se trataba de determinar si convenía o no adoptar sistemas bilaterales y multilaterales de negociación de los derechos relativos a los servicios aéreos, sino de cuando y en qué lugar proceder a esa adopción.

27. Los Estados Unidos habían suscrito ya un acuerdo plurilateral muy importante, el Acuerdo Multilateral sobre la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional (MALIAT) y, como se había indicado anteriormente, equipos de los Estados Unidos y de las CE y sus Estados miembros estaban

en ese momento negociando en Bruselas el proyecto de acuerdo de primera fase sobre el transporte aéreo entre los Estados Unidos y la Unión Europea. Tal acuerdo, no sólo representaría un nivel de liberalización de los servicios aéreos trasatlánticos totalmente nuevo, sino que facilitaría la reorganización más importante de la aviación internacional durante un período bastante largo. Cabría esperar una mejora espectacular de la calidad de la competencia a través del Atlántico, que acercaría a casi 750 millones de personas a través de muchas de las mayores compañías aéreas del mundo y en el marco de un único régimen de liberalización. El acuerdo permitiría pasar al siguiente nivel de liberalización, que vincularía los dos grandes mercados y otorgaría a las compañías aéreas de ambos lados del Atlántico una flexibilidad sin precedentes en la forma de planificar, gestionar y ampliar sus operaciones. Asimismo, daría a los Estados Unidos impulso para ampliar y reforzar sus acuerdos con la UE, y se convertiría automáticamente en un nuevo modelo multilateral para la liberalización de los servicios de aviación en cualquier parte del mundo. Los Estados Unidos consideraban que existían diferentes marcos en los que podría estudiarse la forma de alcanzar el objetivo común y, aunque a veces disentían con sus países amigos sobre el marco apropiado, tenían el convencimiento de que todos compartían objetivos similares.

28. El representante de Australia se mostró de acuerdo en que el sector de la aviación había experimentado numerosas conmociones en los últimos tiempos y que en el mundo había muchas compañías aéreas luchando por sobrevivir. Sin embargo, destacó la importancia de tener también presentes los casos de éxito. A nivel mundial, la liberalización funcionaba, particularmente en los países que adoptaban medidas innovadoras. La propia región de Asia y el Pacífico, a la que pertenecía Australia, poseía algunas de las compañías aéreas más eficaces, competitivas e innovadoras del mundo, muchas de las cuales habían preservado su rentabilidad durante una de las épocas de máximas dificultades para la aviación mundial. No obstante, la liberalización era a veces irregular y difícil de aplicar a nivel bilateral, especialmente en relación con cuestiones tales como los derechos de tráfico de quinta libertad, que requerían el acuerdo efectivo de tres o más interlocutores, e incluso de un número mayor para la aplicación de derechos tales como los de séptima libertad.

29. El representante se felicitó por el documento de las CE, contribución particularmente importante para el Examen, y observó que en él se planteaba la cuestión de las consolidaciones en el sector de la aviación. No obstante, señaló que, si bien se hablaba mucho de las consolidaciones en el sector, con frecuencia como algo necesario e incluso inevitable, las palabras no iban acompañadas de los hechos en muchas partes del mundo, ya que las cláusulas de nacionalidad de los acuerdos bilaterales impedían con frecuencia las fusiones transfronterizas y el estrechamiento de alianzas. En realidad, los ejemplos de Air France-KLM y Lufthansa-Swiss mencionados en el documento de las CE, aun siendo importantes, reforzaban ese razonamiento, ya que tales empresas colaboraban en un único mercado de aviación que no estaba sujeto a las mismas restricciones bilaterales que otros mercados. No obstante, las compañías aéreas de todo el mundo trataban de superar esas restricciones mediante el incremento de alianzas, acuerdos de compartición de códigos, participaciones cruzadas y contratos de franquicia. A fin de superar las restricciones del sistema bilateral, Australia había adoptado la política de tratar de lograr la liberalización en los foros multilaterales, en particular en la OACI, aunque la OMC y el AGCS eran otra opción. Había que tener presentes esas importantes cuestiones en el Examen.

30. En cuanto a la evolución del sector de la aviación y la política sobre esa materia en Australia, el representante indicó que sus observaciones orales eran una versión abreviada de las que facilitaría a la Secretaría para su inclusión en las actas (que se reproducen a continuación) y que contestaría a las posibles preguntas u observaciones en la reunión siguiente.

31. Desde 2000, el sector de la aviación australiano se había caracterizado por dos elementos principales. En primer lugar, las dificultades del entorno de explotación, en particular una serie de conmociones del mercado y los constantes cambios del sector. Ansett, la segunda compañía aérea más importante de Australia, había quebrado en 2001 y el Gobierno del país había optado por no

sostenerla. Esa situación había causado grandes dificultades a corto plazo, no sólo para los muchos trabajadores que perdieron sus puestos de trabajo, sino también a causa de la desorganización de los servicios. En segundo lugar, un crecimiento sostenido en conjunto. Durante el período de 2001-2006, el número de pasajeros internacionales había aumentado en el 4,7 por ciento anual, como promedio, porcentaje superior al promedio decenal del 4,4 por ciento. A nivel interno, el crecimiento había sido aún mayor, con tasas del ocho por ciento anual desde el ejercicio de 1989-1990 al de 2005-2006. Era probable que las dificultades, los cambios y la evolución del crecimiento continuasen. Sin embargo, la lección fundamental que cabía extraer era que la liberalización de los servicios de transporte aéreo había contribuido a crear en Australia un sector fuerte, capaz de soportar las conmociones del mercado. Las disposiciones de liberación del acceso a los mercados de Australia habían establecido condiciones que permitían el desarrollo de un mercado de la aviación nacional e internacional mucho más competitivo.

32. Como se había indicado, el mercado australiano había experimentado cambios significativos. Al igual que en otras partes del mundo, en Australia se había producido una expansión y evolución de las empresas de bajo costo. Virgin Blue había pasado de ser una compañía aérea con dos aeronaves alquiladas en agosto de 2000 a absorber el 32 por ciento del mercado nacional y transportar más de 14 millones de pasajeros durante el año transcurrido hasta junio de 2006. Asimismo, había abandonado su modelo de empresa tradicional de bajo costo para convertirse en una "nueva empresa mundial de transportes", que daba prioridad a los viajes de negocios y explotaba vuelos internacionales a Nueva Zelandia y el Pacífico Sur, al tiempo que examinaba la posibilidad de suministrar servicios de más larga distancia a los Estados Unidos. Jetstar, filial de Qantas, había tenido también éxito, en contra de las opiniones de que los transportistas tradicionales no podían tener filiales de bajo costo eficaces. Actualmente, Jetstar estaba diversificando su oferta en trayectos internacionales de media y larga distancia y un servicio de dos clases. A pesar de esos cambios, Qantas seguía creciendo y era la principal compañía aérea de Australia, tanto a nivel internacional como nacional.

33. Asimismo, las ofertas de servicios aéreos internacionales habían experimentado una constante reorientación, al reducirse los servicios de compañías aéreas establecidas en Europa y aumentar los de compañías ubicadas en puntos intermedios de Asia y Oriente Medio cuyo tráfico tenía como destino los mercados de Europa, Oriente Medio y Asia Occidental.

34. El sector aeroportuario había experimentado también cambios considerables. La privatización de los aeropuertos estatales australianos, culminada en 2003, había aportado considerables ventajas, y también dificultades. En los aeropuertos privatizados se habían realizado cuantiosas inversiones que habían dado lugar a mejores ofertas de servicios y una rápida modernización de las infraestructuras, por ejemplo para el abastecimiento del Airbus A380.

35. En cuanto a los cambios introducidos en la política australiana en materia de aviación, el Gobierno había anunciado, en febrero de 2006, una política actualizada para los servicios aéreos internacionales de Australia basada en la declaración de política de 2000. El objetivo de Australia era el establecimiento de mercados de aviación verdaderamente abiertos y compatibles con el interés nacional. El entonces Ministro de Transportes y Servicios Regionales, Excmo. Sr. Warren Truss, miembro del Parlamento, había anunciado que Australia reconocería el régimen de "cielos abiertos" como objetivo futuro que trataría de alcanzarse en función de las circunstancias de cada caso si coincidía con el interés nacional; entablaría negociaciones sobre la capacidad de los servicios aéreos anticipando la demanda, para permitir a las compañías aéreas adoptar decisiones y prever la competencia y el crecimiento; mantendría y ampliaría el acceso a diversos centros de aviación; reconocería la contribución a la economía del sector de servicios aéreos establecido en Australia; alentaría a los grandes transportistas extranjeros a comprometerse a establecer una presencia a largo plazo en Australia; atendería los intereses comerciales y económicos de Australia; seguiría atrayendo más servicios a las regiones y los estados más pequeños mediante el ofrecimiento a las compañías

aéreas de acceso ilimitado a todos los aeropuertos distintos de los cuatro principales de Sidney, Melbourne, Brisbane y Perth; incrementaría el mercado de cargas aéreas tratando de lograr, para las aeronaves de carga procedentes de mercados australianos, acceso ilimitado a otros mercados y a mercados de terceros países (es decir, derechos abiertos de tercera, cuarta y quinta libertad); y proseguiría la reforma del sistema bilateral de servicios aéreos, designando para ello a las compañías aéreas en función de su sede comercial principal, y no con arreglo a criterios de propiedad, y tratando de lograr la liberalización en foros multilaterales tales como la OACI y la OMC.

36. En la política se establecía claramente el enfoque de la liberalización de los servicios de aviación adoptado por Australia y la necesidad de equilibrar un sector de la aviación fuerte de base nacional, con su importante contribución en materia de empleo y acceso a los servicios, y la competencia y el acceso adicional ofrecidos por las compañías extranjeras. Ese enfoque había dado buenos resultados y Australia poseía algunas de las compañías aéreas más eficientes e innovadoras del mundo, que proporcionaban empleo directo a más de 40.000 australianos y figuraban entre los principales formadores y empleadores de personal de servicios aéreos altamente calificado y otros puestos especializados. De modo similar, las compañías aéreas extranjeras desempeñaban una importante función en la ejecución y la expansión de las actividades comerciales y turísticas y el desarrollo económico general, al tiempo que hallaban nuevas oportunidades de crecimiento. La negociación de la capacidad con anticipación a la demanda permitía a las compañías aéreas adoptar decisiones comerciales respecto de las rutas en las que prestaban sus servicios.

37. Esas políticas habían confirmado el liderazgo de Australia en la liberalización de los servicios aéreos, ejercido en las negociaciones sobre servicios aéreos de Australia en función del interés nacional. Para avanzar en esa dirección no se había tomado como base exclusiva el modelo del examen cuantitativo de los acuerdos sobre servicios aéreos (QUASAR), que, según subrayó el representante, no era objetable como tal modelo, sino por su falta de datos actualizados. El representante indicó que retomaría esa cuestión en el marco del punto del orden del día pertinente.

38. Además, Australia había continuado otras dos importantes iniciativas de política. En primer lugar, seguía tratando de suprimir las disposiciones sobre control de tarifas en todos sus acuerdos bilaterales de transporte aéreo, ya que consideraba que el control de los precios de los servicios aéreos era una reliquia del pasado. En segundo lugar, Australia había eliminado los obstáculos al establecimiento en su mercado nacional, y permitía el establecimiento o la adquisición de compañías aéreas nacionales con una participación extranjera en el capital que podía llegar al 100 por ciento; con esa medida, había ido más lejos que la mayoría de los países y había cosechado beneficios considerables mediante el incremento de las ofertas y la diversidad de los servicios, el aumento de la competencia y la reducción de las tarifas reales.

39. Esta política había reforzado asimismo la solidez de su mercado interno. La compañía Virgin Blue, establecida por sociedades con base en el Reino Unido, había sabido aprovechar con rapidez las oportunidades brindadas por la desaparición de Ansett. De modo similar, a nivel regional, dos grandes empresas, Regional Express y Sky West, controladas por distintas sociedades con base en Singapur, habían detectado las oportunidades existentes en el interesante mercado de la aviación regional. Por último, y más recientemente, la empresa Tiger Airways, con base en Singapur, habría expresado su intención de establecer una filial nacional en Australia. Esa evolución del mercado interno redundaba también en beneficio de la aviación internacional, puesto que Virgin Blue, que ya era de propiedad y bajo control mayoritariamente australianos, ofrecía servicios internacionales, al tiempo que Tiger era potencialmente capaz de introducir sus servicios internacionales en Australia. Las inversiones procedentes de nuevas fuentes habían podido identificar con prontitud las oportunidades existentes en el mercado y presentar ofertas de productos o estrategias de gestión innovadoras, que habían reportado beneficios a los usuarios y al conjunto de la economía. Tal vez otros Miembros considerasen que esos hechos tenían interés para sus respectivas situaciones nacionales.

40. En respuesta a las observaciones introductorias de los Estados Unidos acerca de los compromisos sobre determinados servicios que en ese momento eran objeto de negociación en el marco del PDD, el representante de Suiza señaló a la atención de los Miembros el párrafo 2 del Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo, en el que se establecía que el AGCS, incluido su procedimiento de solución de diferencias, no sería aplicable a las medidas que afectasen a los derechos de tráfico y a los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico. Por consiguiente, el AGCS preveía una excepción para las medidas que afectasen a determinadas cuestiones. En el apartado a) de su artículo XXVIII, el AGCS definía con claridad en qué consistía una medida. Es decir, el significado de la excepción en materia de servicios de transporte aéreo se definía en el AGCS y se refería a las medidas, no a los servicios. El párrafo 3 b) del artículo I contenía un amplio entendimiento de lo que era un servicio con arreglo al AGCS, es decir, todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales. El representante destacó el hecho de que la excepción relativa a los servicios gubernamentales no era una excepción sobre medidas, sino sobre servicios. En el AGCS se preveían otras excepciones, por ejemplo en el párrafo 2 a) del Anexo sobre Servicios Financieros, que contenía una excepción aplicable a las medidas por motivos cautelares, es decir, no se trataba de la exclusión de un servicio, sino más bien de una medida definida por el Acuerdo. Por lo tanto, era obvio que los servicios financieros no se excluían del AGCS; sin embargo, determinados servicios y medidas del sector de servicios financieros no se hallaban comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo. Eso significaba que el Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo no contenía excepciones sectoriales. También cabía deducir que, en materia de servicios de transporte aéreo, los Miembros tenían libertad para asumir compromisos que estuviesen abarcados por el AGCS. Sin embargo, esos compromisos de los Miembros no afectaban a determinadas medidas adoptadas en relación con los correspondientes servicios.

41. En respuesta a las observaciones de la delegación suiza, la representante de los Estados Unidos recordó que el párrafo 1 del artículo I del AGCS establecía que el Acuerdo se aplicaba a las medidas adoptadas por los Miembros que afectasen al comercio de servicios. El párrafo 3 del artículo I, que definía en qué consistían las medidas adoptadas por los Miembros, estaba subordinado al alcance del AGCS establecido en el primer párrafo del artículo I. El propio AGCS no indicaba de modo expreso qué eran exactamente los servicios, excepto en el contexto de la excepción relativa a los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales. El Consejo estaba llevando a cabo el proceso de Examen de los servicios de transporte aéreo, dado que el sector estaba expresamente excluido del AGCS. Su delegación no deseaba entrar en tal debate en esa ocasión, pero volvería a retomar la cuestión y estaba abierta a cualquier planteamiento sobre la forma de dar respuesta a las preocupaciones de los Miembros. Sin embargo, la representante no consideraba necesario que los Miembros entablasen un debate sobre la interpretación. Su delegación tenía interés en los debates innovadores y esperaba que los demás Miembros que compartían objetivos comerciales similares examinasen también las ideas creativas que los Estados Unidos pudiesen exponer y que no se limitaban necesariamente a ese foro concreto.

42. El representante del Canadá insistió en que no todas las delegaciones compartían la opinión de Suiza, e indicó que su delegación se adhería a las observaciones de los Estados Unidos sobre la aplicación del AGCS a las medidas que afectaban al comercio de servicios. El representante contaba con la ventaja particular de haber participado en las negociaciones de 1993, en un momento de búsqueda de consenso respecto del texto del Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo y de los sectores, y no las medidas, a los que sería aplicable. Entonces se había acordado que los tres sectores indicados en el párrafo 3 del Anexo constituirían excepciones a la norma establecida en el párrafo 2. Aunque la redacción del párrafo 2 era quizás deficiente, en su momento fue importante llegar a un acuerdo antes de la conclusión de la Ronda Uruguay. El Canadá había actuado sobre la base de que sólo tres sectores se hallaban cubiertos desde 1993. Aunque no se oponía a la eventual ampliación de la cobertura del AGCS, el Canadá consideraba que esa ampliación habría de llevarse a cabo sobre una base adecuada, y el representante señaló que volvería a referirse a esa cuestión. Por el momento, opinaba que los Miembros habían ido más allá del debate sobre la interpretación legal. Observó que,

al presentar la comunicación de Australia, las CE, Nueva Zelandia, Noruega y Suiza en septiembre de 2006, el representante de Australia había indicado, según consta en el párrafo 8 del acta de la reunión, que los copatrocinadores no tenían la intención de volver a la cuestión de determinar si el AGCS se refería o no a los servicios de escala, sino que preferían examinar opciones que dieran seguridad a los Miembros en lugar de abrir un debate jurídico. Ese enfoque resultaba alentador para su delegación, y el representante esperaba que los Miembros dejaran de lado el debate jurídico y examinasen constructivamente la forma óptima de incorporar más sectores al AGCS si ése era el deseo del conjunto de los Miembros.

43. El representante de Suiza indicó que la razón y la base de su intervención no eran abordar expresamente la cuestión de los servicios de escala, asunto general recurrente y no específico de los servicios de transporte aéreo. En aras de la claridad, deseaba completar su anterior exposición, en la que había omitido la lectura del párrafo 1 del artículo I del AGCS. El motivo de la aclaración eran los posibles compromisos que formularan los Miembros, tanto sobre transporte aéreo como sobre otras materias. El AGCS se aplicaba a "las medidas adoptadas por los Miembros que afect[as]en al comercio de servicios". Esa frase reducía el alcance del AGCS de cuatro modos, es decir, reducía ese alcance a las "medidas", los "Miembros", el "comercio" y los "servicios". Era fácil estar de acuerdo con la cuestión de los Miembros. En cuanto a las medidas, se definían en el artículo XXVIII, mientras que el comercio se definía, a través de los cuatro modos de suministro, en el artículo I. Sin embargo, el alcance del AGCS se reducía aún más al aplicarse únicamente a las medidas que afectaban al comercio de servicios. El alcance podía delimitarse por separado para cada uno de los cuatro elementos; unas veces los Miembros se centraban en las medidas, y otras, en los servicios.

44. En respuesta a algunas de las observaciones hechas en la comunicación, el representante de las Comunidades Europeas dijo que, con respecto a las normas de competencia y las conferencias sobre tarifas de la IATA, prácticas tales como las permitidas por la legislación de la UE reportaban beneficios sustanciales a los usuarios. Esas medidas permitían ofrecer una gran diversidad de productos de transporte aéreo mediante prácticas tales como el tráfico de interconexión; los efectos de tales sistemas estaban siendo objeto de estudio. En cuanto a las observaciones de los Estados Unidos sobre la comunicación y su relación con el PDD, así como la intervención de Suiza acerca de la aplicación del AGCS, el representante dijo que las CE habían presentado una oferta de compromisos basada en el AGCS y en el Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo. En la oferta de las CE se incluían los tres sectores expresamente abarcados, a pesar de que en el Anexo se sugería que guardaban relación directa con el ejercicio de los derechos de tráfico. Sin embargo, la oferta se refería también a sectores indirectamente relacionados con el ejercicio de esos derechos, como por ejemplo los servicios de escala y los servicios aeroportuarios. Las CE no consideraban que el AGCS impidiese a ningún Miembro examinar la posibilidad de formular compromisos sobre esas materias.

45. El Presidente dijo que el Consejo tomaría nota de las declaraciones formuladas.

## **PUNTO A EVOLUCIÓN DEL SECTOR**

46. El Presidente recordó que, en la reunión dedicada al Examen de septiembre de 2006, los Miembros se habían mostrado de acuerdo en que en el orden del día de la siguiente reunión dedicada al Examen se incluyese un punto que abarcase los 11 subpuntos examinados en la reunión, para que las delegaciones pudiesen volver a abordarlos. En consecuencia, el punto A del orden del día, relativo a la evolución del sector, se había dividido en dos partes: la parte I comprendía los derechos esenciales que se examinarían ese día, mientras que la parte II se refería a los 11 servicios auxiliares examinados en septiembre.

47. Comenzando por la parte I, el Presidente indicó que, para ayudar a los Miembros a examinar los derechos esenciales, la Secretaría había preparado una extensa nota documental, distribuida en dos volúmenes con la signatura S/C/W/270/Add.1, de fecha 30 de noviembre de 2006. Para

complementar la nota, la Secretaría había preparado también un CD-ROM que contenía el Proyector de los acuerdos sobre servicios aéreos (ASAP) y se había distribuido recientemente. El Presidente cedió la palabra a la Secretaría para que presentase la nota y el CD-ROM.

48. Un representante de la Secretaría afirmó que el documento era muy innovador y audaz, y tenía por objetivo facilitar a los Miembros un análisis exhaustivo y estimular un intercambio activo de opiniones. El documento era un análisis cuantitativo y, como siempre en materia de servicios, cualquier análisis cuantitativo era difícil y se hallaba expuesto a las críticas. En él había serias deficiencias de información y, tal vez también, algunos errores, dada la gran cantidad de información que la Secretaría había elaborado y analizado. El representante pidió a los Miembros que comunicasen los errores o las deficiencias que tal vez fuese necesario subsanar. Con ello permitirían a la Secretaría preparar una versión final mejorada del documento que los Miembros podrían utilizar como referencia útil.

49. En cuanto a la metodología, la Secretaría había tratado de proporcionar una descripción global del grado de apertura de unos 2.000 acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos. El análisis se basaba en la información sobre acuerdos bilaterales contenida en la Base de datos de la OACI sobre acuerdos de servicios aéreos de todo el mundo (WASA). Unas 20 características de los acuerdos bilaterales se habían seleccionado, resumido y ponderado en función de su grado de apertura. Sobre esa base se había calculado un Índice de liberalización aérea, para dar una idea del grado de apertura de cada acuerdo bilateral. Posteriormente, se habían agregado los índices de todos los acuerdos bilaterales concertados por cualquier Signatario para obtener una medida global de liberalización. Esa información había permitido sacar varias conclusiones, que, obviamente, estaban abiertas al debate. Además del documento, se había elaborado también una aplicación informática, el Proyector de los acuerdos sobre servicios aéreos, cuyo funcionamiento se explicaba mediante una demostración por la Secretaría.

50. El representante de los Estados Unidos agradeció el enorme esfuerzo realizado por el personal de la Secretaría en la elaboración del estudio QUASAR y la aplicación informática ASAP para facilitar las deliberaciones del Examen. Considerada retrospectivamente, la idea parecía sencilla: codificar la totalidad de los acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos y situarlos en el contexto de los flujos de tráfico conexos para establecer comparaciones. Evidentemente, se habían realizado numerosos estudios, a menudo de un alcance menor y mediante diversos métodos, para evaluar las repercusiones que la liberalización de los servicios aéreos podría tener en el crecimiento del tráfico y, a nivel más general, en el crecimiento económico, la creación de empleo, etc.

51. Sin embargo, no existía un compendio universal de los acuerdos sobre servicios aéreos ni tampoco un trabajo como el QUASAR, cuya metodología se divulgaba y difundía en su totalidad como un producto de acceso libre que se prestaba a sucesivas mejoras. El representante esperaba que ese nuevo instrumento facilitase una mayor liberalización al poner de relieve el porcentaje sustancial del tráfico mundial no abarcado por disposiciones liberales en los acuerdos sobre servicios aéreos. Era un trabajo impresionante.

52. Al evaluar los resultados del estudio, su delegación no podía dejar de señalar determinadas limitaciones intrínsecas, tanto en la codificación de los acuerdos como en la disponibilidad de los datos pertinentes sobre el tráfico, que constituían un serio obstáculo para la obtención de resultados válidos del estudio.

53. Por supuesto, la limitación más obvia radicaba en que la base de datos WASA de la OACI era incompleta, ya que no todos los acuerdos ni sus modificaciones posteriores se registraban en esa organización. Su delegación, que estaba examinando las políticas y los procedimientos de los Estados Unidos en materia de notificación de acuerdos, instaba a los demás Miembros a hacer lo mismo y se hallaba dispuesta a estudiar con ellos la forma de subsanar las deficiencias existentes en ese terreno.

54. Al mismo tiempo, un motivo de preocupación más fundamental era el hecho de que los códigos de la base de datos WASA utilizados en el QUASAR no daban cuenta de importantes cambios introducidos en las disposiciones de los acuerdos analizados. Por ejemplo, no indicaban las restricciones que podrían aplicarse a la concesión de los derechos de tercera, cuarta, quinta y séptima libertad, ni si las disposiciones sobre oportunidades comerciales contenían la gama completa de derechos de compartición de códigos (es decir bilaterales, del mismo país y de terceros países). Al valorar las cláusulas de designación múltiple, en la codificación no se indicaba si esas cláusulas preveían la posibilidad de una designación ilimitada. Y lo que quizás era más significativo, tal como se planteaba en la parte D del QUASAR, resultaba muy difícil cuantificar la información codificada sobre las rutas intercambiadas, aspecto esencial del intercambio de derechos en los acuerdos sobre servicios de transporte aéreo.

55. Todas esas limitaciones hacían mucho más difícil la obtención de resultados significativos del estudio. Al mismo tiempo, el personal de la Secretaría había sido muy franco respecto de esas limitaciones y había expuesto con bastante claridad sus ideas sobre la forma de perfeccionar el estudio. En definitiva, como se afirmaba en el párrafo 13 de la página 11, el objetivo sería poder aislar y controlar diversas variables, identificar los elementos determinantes de los flujos de tráfico y obtener resultados cuantitativos respecto de las excepcionales repercusiones de la liberalización de los servicios de transporte aéreo en el incremento del tráfico. Se trataba de una empresa muy difícil, y su delegación dudaba de su viabilidad, pero tenía interés en examinar con los Miembros los futuros usos y posibles mejoras del QUASAR.

56. En cuanto a los verdaderos resultados facilitados en el estudio, su delegación consideraba que, a pesar de las limitaciones, eran coherentes con la experiencia de los Estados Unidos en la negociación de acuerdos sobre servicios de transporte aéreo. No era sorprendente que el tráfico estuviese muy concentrado en el marco de un número relativamente pequeño de acuerdos, ya que ello se debía a diversos factores de la demanda de servicios aéreos y no era necesariamente una función de los acuerdos pertinentes (que, en términos de liberalización, podían o no adaptarse a la evolución de esa demanda).

57. Las conclusiones principales confirmaban también la percepción común de que la liberalización de las relaciones con gran intensidad de tráfico era tanto o más difícil que la liberalización de las relaciones con poca demanda de servicios de transporte aéreo. El hecho de que muchos de los mayores mercados de tráfico de los Estados Unidos se rigiesen por acuerdos bilaterales que imponían restricciones en materia de rutas, designaciones, capacidad, etc., era ilustrativo al respecto. Tal vez era en esos mercados donde la liberalización podía tener repercusiones más inmediatas en el tráfico. En opinión de los Estados Unidos, estaba claro que los factores que impulsaban el crecimiento del tráfico aéreo eran complejos. La liberalización como tal no tenía necesariamente efectos en la demanda básica de servicios aéreos. Sin embargo, en los casos en que existía una gran demanda de tráfico y era posible la competencia de múltiples transportistas, los efectos de esa competencia en los precios y los servicios podrían incrementar la demanda básica de servicios de transporte aéreo y, sin duda, la calidad de esos servicios. En cambio, los acuerdos restrictivos podían tener el efecto de reducir drásticamente la demanda y redundar en una menor calidad de los servicios o la desviación hacia otros modos de viaje.

58. Su delegación deseaba hacer constar algunas discrepancias respecto de las conclusiones principales. En primer lugar, el representante no consideraba que los acuerdos bilaterales codificados en la base de datos WASA fuesen tan similares como se indicaba en el estudio (es decir, siete tipos para el 72 por ciento del tráfico). El problema era que la similitud de los acuerdos, que se consideraba resultante del QUASAR, no se refería necesariamente a acuerdos de "cielos abiertos", y mucho menos de "liberalización plena". Es decir, sus disposiciones podían contener variaciones (limitaciones que recortaban los plenos derechos posibles en determinado tipo de disposiciones) que no estaban

codificadas en el estudio, por lo que la verdadera realidad era que tal vez no fuese posible reducir esos acuerdos a un pequeño número de tipos.

59. En segundo lugar, aun cuando tal tipología fuese cierta, su delegación no consideraba que, por ese motivo, las disposiciones de los 1.424 acuerdos pudiesen substituirse con facilidad, casi automáticamente, por tan solo siete conjuntos de disposiciones incluidas en un acuerdo plurilateral. La premisa fundamental para llegar a esa conclusión era que los Estados tendrían las mismas razones para hacer extensivas esas disposiciones, concedidas sobre una base bilateral, a un marco plurilateral o multilateral. Esas disposiciones, sobre todo cuando no eran plenamente liberales, solían ser el resultado de un complejo y exclusivo proceso de negociación entre países. Las concesiones de derechos, así como la demanda básica de servicios de transporte aéreo y los flujos de tráfico resultantes, dependían de una serie de criterios sociales y económicos. Por consiguiente, el paso de un marco bilateral a otro plurilateral o multilateral modificaba radicalmente los intereses de cada parte e incluso, en cierto sentido, la materia objeto de negociación.

60. Existía otro factor que podía desvirtuar el significado atribuido a esos modelos convergentes que se observaba en los resultados del estudio QUASAR. Aunque había un gran número de combinaciones matemáticas que podían ser resultado de combinaciones aleatorias de todas las disposiciones codificadas, la realidad era que los acuerdos no se habían alcanzado de modo aleatorio. Las partes con predisposición liberalizadora tenderían a negociar cláusulas liberales, y también ocurría el caso contrario, de forma que cierto grado de convergencia no aleatoria era consustancial al proceso de negociación.

61. Por todas esas razones, su delegación consideraba que la verdadera conclusión era que los acuerdos plurilaterales podrían ser mucho más difíciles de alcanzar que los bilaterales, incluso cuando se plasmasen en las mismas disposiciones. Una parte podría estar dispuesta a ceder un derecho a otra parte tras sopesar las ventajas de un intercambio recíproco, pero las cosas podían ser muy distintas en un contexto plurilateral en el que el mismo derecho se cedía a múltiples partes y el equilibrio del intercambio era más difícil de calcular o se consideraba menos ventajoso a causa de la competencia.

62. Por supuesto, los Estados Unidos no pensaban de ese modo, y por ese motivo habían suscrito un acuerdo plurilateral de cielos abiertos (el MALIAT) y trataban activamente de ampliar ese acuerdo y aprovechar otras oportunidades de suscribir acuerdos plurilaterales o multilaterales, como el acuerdo entre los Estados Unidos y las CE. Pero, a juicio de su delegación, la propia existencia y persistencia del marco bilateral parecía indicar que esa conversión de derechos bilaterales en multilaterales era más difícil de lo que se sugería en el análisis.

63. El representante de Nueva Zelandia consideró que la Secretaría había realizado un trabajo formidable. Felicitó al equipo de la Secretaría, pero reconoció también la cooperación de la OACI y la IATA, que habían proporcionado las estadísticas básicas sobre tráfico. Cuando, hacía un año, había hablado a la Secretaría acerca del ejercicio no creía posible llevarlo a cabo. Lo que impresionaba a su delegación era que se reconocían sin reservas las limitaciones del ejercicio y que las cuestiones planteadas durante su preparación se habían tenido presentes en la metodología aplicada y habían tenido respuesta en los documentos.

64. Su delegación se felicitaba por la oportunidad que había tenido, desde el principio, de hacer una pequeña contribución a la metodología. Para su uso interno, Nueva Zelandia había desarrollado su propio sistema de valoración (de 1 a 100) del grado de liberalización de las relaciones de servicios aéreos. Por supuesto, Nueva Zelandia tenía acceso a los memorandos de entendimiento que contenían algunas de las restricciones detalladas de las relaciones de servicios aéreos que no estaban a disposición de la Secretaría y tampoco de la OACI. Por consiguiente, los distintos países podrían adoptar la metodología y ajustarla para mostrar el abanico de relaciones que mantenían. También deseaba reconocer que la Secretaría había observado que no todos los acuerdos sobre cielos abiertos

eran iguales, ya que había que distinguir entre lo que la Secretaría consideraba acuerdos "clásicos de cielos abiertos" es decir, el modelo estadounidense, y el hecho de que algunos Miembros habían rebasado ese modelo mediante la incorporación de nuevos derechos a sus acuerdos de cielos abiertos.

65. El representante deseaba plantear una cuestión metodológica relativa a la importancia fundamental de los acuerdos basados en el tráfico. Poniendo como ejemplo el transporte entre Nueva Zelanda y Australia, su interpretación de la metodología era que, al utilizarse las cifras sobre tráfico de la IATA, todo el tráfico trasatmanio de tercera y cuarta libertad, es decir, realizado por transportistas de Nueva Zelanda y de Australia, así como el tráfico de quinta libertad entre Nueva Zelanda y Australia, se atribuirían al acuerdo sobre servicios de transporte aéreo suscrito por esos dos países. En realidad, transportistas de los Emiratos y de otros países asiáticos explotaban unos 28 vuelos semanales sobre el mar de Tasmania. Sin duda, en el caso de los Emiratos Árabes Unidos, las relaciones bilaterales pertinentes eran las que mantenía ese país con Australia, por una parte, y con Nueva Zelanda, por otra. El representante pidió a la Secretaría aclaraciones sobre esa cuestión.

66. Otro aspecto encomiable de la metodología era el hecho de haber desarrollado diferentes sistemas de ponderación, ya que países como Australia y Nueva Zelanda podían tener especial interés por los derechos de tráfico de quinta libertad. A pesar de que Europa era un importante mercado para Nueva Zelanda, resultaba sencillamente imposible realizar vuelos sin escala entre ambos territorios, por lo que la obtención de derechos de quinta libertad que hiciesen económicamente viables tales servicios había sido importante para Nueva Zelanda durante años, como también lo era la creación de accesos para equilibrar las oportunidades de la sexta libertad aprovechadas por algunos transportistas establecidos entre Nueva Zelanda y Europa.

67. Otro aspecto que, en su opinión, convendría desarrollar más era la información acerca de los acuerdos plurilaterales. Si existía una tendencia en los servicios aéreos que se manifestaba claramente en la labor realizada por la OACI y que la Secretaría había puesto de manifiesto en su nota, era la cantidad creciente de tráfico abarcado por acuerdos plurilaterales. El representante pidió más aclaraciones acerca de la exclusión del tráfico dentro de las CE, que parecía importante. También desearía tener información más detallada sobre el contenido preciso de algunos de los más importantes acuerdos plurilaterales y saber si esos acuerdos podrían servir de modelo para otros. Obviamente, su delegación tenía conocimiento del MALIAT y del Acuerdo sobre Servicios Aéreos de las Islas del Pacífico que se estaba negociando.

68. Uno de los aspectos válidos del ejercicio llevado a cabo por la Secretaría era la transparencia aportada a los arreglos sobre servicios aéreos. Durante muchos años, en las reuniones de la OACI, la secretaria de esa organización había pedido que se depositasen los acuerdos sobre servicios aéreos alcanzados entre los países. Era alentador constatar que ese proceso tenía una aplicación práctica. También se señalaba claramente que muchos Miembros no depositaban todos sus acuerdos. El representante observó que los países utilizaban Internet cada vez más para proporcionar información detallada sobre sus acuerdos. Por ejemplo, la India, al igual que Australia, el Reino Unido y los Estados Unidos, facilitaban todos los detalles de sus acuerdos sobre servicios aéreos en Internet, lo que era un avance positivo. En el caso de Nueva Zelanda, 10 relaciones de servicios aéreos no figuraban en el QUASAR. Además, aunque Nueva Zelanda había depositado el MALIAT en la OACI hacía dos o tres años, sólo como parte de las investigaciones de la Secretaría de la OMC se había descubierto que la OACI no había registrado ese acuerdo. El error se había subsanado, pero el análisis de la Secretaría de la OMC no lo tenía en cuenta. En particular, era importante que los Miembros presentasen a la Secretaría los textos actualizados de los 67 acuerdos fundamentales, a fin de que el cuadro B1 pudiese reflejar con mayor exactitud los principales instrumentos que afectaban al tráfico aéreo mundial.

69. En referencia a algunas de las libertades abarcadas, el representante indicó que una distinción importante relativa a la séptima libertad era que, como parte del modelo clásico de cielos abiertos de los Estados Unidos, sólo se intercambiaban derechos de séptima libertad para las cargas. Sin embargo, en el QUASAR no se distinguía entre derechos relativos a cargas o pasajeros. Un hecho muy significativo era que muchos países estaban dispuestos a ser más liberales respecto de los servicios de carga que respecto de los servicios de pasajeros. Años atrás, la OCDE había expuesto la idea de establecer un acuerdo multilateral únicamente para servicios de carga. El representante señaló que Nueva Zelandia había liberalizado los servicios de carga con China en mayor medida que los de pasajeros.

70. En la nota de la Secretaría se indicaba que el cabotaje era una forma particularmente rara de intercambio del tráfico. Por desgracia, se trataba de uno de los casos en los que el registro de los acuerdos en la OACI iba a la zaga de la práctica actual de Nueva Zelandia. En virtud de un protocolo del MALIAT, Nueva Zelandia había intercambiado derechos de cabotaje con Chile, Singapur y Brunei. En el marco de sus acuerdos sobre un mercado único de aviación, en 1996 había intercambiado derechos de cabotaje con Australia; ese intercambio inicial no se había realizado como parte de un tratado y, por consiguiente, no se había notificado a la OACI en su momento. Nueva Zelandia había intercambiado también derechos de cabotaje con Irlanda y el Reino Unido y, de hecho, en virtud de su acuerdo de cielos abiertos con el segundo de esos países, había intercambiado la totalidad de las nueve libertades. Para terminar con la cuestión del cabotaje, en el marco de los acuerdos de mercado único de aviación, Nueva Zelandia y Australia no sólo habían intercambiado ocho libertades, sino que, de modo independiente y como política en materia de inversiones extranjeras directas, habían autorizado las inversiones sin límites en las compañías aéreas nacionales. Ansett New Zealand había funcionado como empresa de transporte nacional de propiedad plena extranjera en Nueva Zelandia, y Qantas explotaba actualmente vuelos nacionales dentro del país. Ésta no era una cuestión totalmente teórica como en el pasado: sin derechos de cabotaje, compañías aéreas como Korean, British Airways y Singapore Airlines habían explotado la ruta entre Christchurch y Auckland, a pesar de no estar habilitadas para hacerlo.

71. En cuanto a la propiedad, se trataba de una cuestión particularmente difícil para los países con pequeños mercados de capitales. Incluso en los Estados Unidos, que poseía uno de los mayores mercados de capitales del mundo, cabría pensar que, dada la actual situación del sector aéreo estadounidense, la búsqueda de financiación adicional podría tener interés para sus compañías. Sin embargo, en el marco del sistema bilateral, como era el caso de Nueva Zelandia, una parte podría suprimir los criterios de participación sustancial en el capital y control efectivo respecto de varios interlocutores, pero, a menos que toda la red de países receptores de servicios suprimiesen esas potenciales restricciones bilaterales, no podría haber certeza de que se permitirían mayores niveles de inversiones extranjeras. Se trataba de una cuestión práctica a la que Nueva Zelandia había tenido que hacer frente al buscar financiación para Air New Zealand años atrás.

72. A continuación, el representante se refirió a dos aspectos de menor importancia del informe. En primer lugar, se preguntó cuál era la fuente de información sobre el número de aeropuertos internacionales. Nueva Zelandia figuraba con cuatro, cuando en realidad poseía siete. En segundo lugar, parecía existir un problema en relación con los territorios. Por ejemplo, Nueva Zelandia tenía dos compañías aéreas procedentes de los territorios franceses del Pacífico (Air Calin y Air Tahiti Nui), que cubrían rutas a Nueva Zelandia en el marco del arreglo entre este país y Francia. Sin embargo, en la documentación de la Secretaría se daba a entender que esos servicios no estaban cubiertos por acuerdos depositados en la OACI.

73. En cuanto a los resultados del estudio QUASAR, el representante había tomado nota de las observaciones formuladas por la delegación de los Estados Unidos. Aunque era posible que hubiese problemas de datos a un nivel detallado, los resultados globales constituían una buena visión mundial de los acuerdos sobre servicios de transporte aéreo en cuyo marco efectuaba sus operaciones el sector

aéreo internacional. Sin duda, algunos acuerdos eran fundamentales, y si las negociaciones entre los Estados Unidos y las CE culminaban satisfactoriamente, sus resultados tendrían repercusiones en gran parte del tráfico aéreo internacional. Otra conclusión clara era que los acuerdos sobre servicios aéreos tenían, cada vez en mayor medida, carácter plurilateral, y a veces regional. Como ya había indicado, faltaban datos pormenorizados sobre los acuerdos plurilaterales, y agradecería a la Secretaría que llevase a cabo algún trabajo más sobre esa materia.

74. El ejercicio QUASAR podía mejorarse. La parte D de la nota de la Secretaría se centraba en algunas posibles mejoras que, en opinión del representante, serían convenientes, incluso para cumplir el mandato del Anexo de examinar la evolución del sector del transporte aéreo cada cinco años. Esa labor, enriquecida con la información adicional de los Miembros, constituiría un punto de referencia útil para avanzar en ese terreno concreto. Por último, en cuanto a la conveniencia de poner a disposición del público la documentación y el CD-ROM, su delegación no tenía nada que objetar al respecto. El tipo de información que utilizaba la Secretaría era de dominio público, y los posibles memorandos de entendimiento confidenciales no se habían facilitado a la Secretaría para su análisis.

75. El representante del Brasil dio las gracias a la Secretaría por el trabajo realizado en relación con la documentación y el CD. No obstante, dudaba de la utilidad de tal ejercicio en el contexto del Examen. A juzgar por los debates, la brecha entre los derechos de tráfico aéreo y el AGCS seguía siendo tan amplia como siempre. La primera observación que deseaba realizar sobre el estudio se refería a la disponibilidad parcial de datos. A pesar de la buena disposición de la OACI para permitir el acceso a sus datos, subsistía el problema de la notificación a esa organización y, a ese respecto, el Brasil hacía suyo el *mea culpa* formulado por anteriores oradores. Por ejemplo, según el QUASAR, el Brasil mantenía 36 acuerdos, mientras que la cifra real de acuerdos ya firmados ascendía a 60. La explicación de ese desfase era que el Brasil sólo notificaba un acuerdo a la OACI después de su ratificación, aunque ese acuerdo se aplicaba provisionalmente desde el momento de su firma. Además, muchas de las cláusulas detalladas de esos acuerdos, tales como las disposiciones sobre compartición de códigos, se establecían en los memorandos de entendimiento, que no se notificaban. Por ese motivo, el Brasil tenía un índice cero de compartición de códigos en el QUASAR, lo que constituía una forma de distorsión.

76. El Brasil consideraba que asignar factores de ponderación a los distintos elementos de los acuerdos bilaterales era un ejercicio imposible. En el mejor de los casos, ese ejercicio podría consistir en un dictamen subjetivo basado en hipótesis sobre lo que era más liberal y, en consecuencia, bueno, y lo que era más restrictivo y, por lo tanto, malo. Lo que sin duda faltaba era una evaluación de las condiciones específicas del sector del transporte aéreo de cada país, es decir, de los objetivos que cada negociador trataba de lograr al impulsar o negociar un tipo concreto de acuerdo y la forma en que esos acuerdos se ajustaban a la estrategia global del país para el desarrollo de su propio sector del transporte aéreo. Lo que aún faltaba era una adaptación del estudio a las necesidades y condiciones de los diferentes países. Al Brasil le preocupaban en grado sumo los intentos de clasificar las políticas de los Miembros en función de su grado de liberalización por varias razones. En las negociaciones sobre servicios del PDD, el Brasil era contrario a la idea de cuantificar los compromisos de los Miembros. Los debates habían demostrado que esa no era una opción viable. De modo similar, era probable que la aplicación del enfoque ALI a la agricultura, por ejemplo, no fuese del agrado de la mayoría de los Miembros.

77. El representante de China expresó su reconocimiento por el detallado análisis de los acuerdos bilaterales realizado por la Secretaría a escala mundial, ya que ese análisis facilitaba el entendimiento del proceso de liberalización. Aunque la base de datos de la OACI utilizada por la Secretaría de la OMC no comprendía todos los acuerdos sobre servicios aéreos, éste era el primer análisis exhaustivo y cuantitativo de tales acuerdos. Según lo indicado por la Secretaría, en el ejercicio no se habían incluido las actualizaciones recientes, los memorandos confidenciales y las modificaciones no notificados a la OACI. La recopilación de esos elementos -excepto los memorandos confidenciales-

por la Secretaría de la OMC sería una tarea lenta y costosa. Los índices creados por la Secretaría eran constructivos y creativos, pero podrían haberse utilizado también otros elementos, tales como el reconocimiento mutuo de la certificación (con inclusión de certificados de aeronavegabilidad, certificados personales, etc.), ya que esos elementos seguían siendo un obstáculo incluso tras la liberalización de características más tradicionales, como por ejemplo la capacidad, las tarifas, la denegación y la designación. China deseaba más información sobre los criterios y el método seguidos por la Secretaría para asignar factores de ponderación a cada uno de los elementos. Asimismo, China había tomado nota de que los resultados del QUASAR estaban organizados por signatarios y, por consiguiente, no proporcionaban una visión plenamente mundial, y esperaba que esa omisión se subsanase en el futuro.

78. El representante del Japón dio las gracias a la Secretaría por su trabajo, que podría constituir una base interesante para analizar el *statu quo* de los acuerdos sobre servicios de transporte aéreo concertados por varios países. En ese contexto, el Japón destacó diversos elementos que podían ser muy útiles para mejorar el análisis realizado en ese documento. En primer lugar, era importante prestar atención a la situación de los distintos países, por ejemplo a su ubicación geográfica y a la competitividad de su sector de servicios aéreos. En segundo lugar, el Japón pensaba que factores tales como la aprobación doble de tarifas y la propiedad mayoritaria y el control efectivo no podían considerarse automáticamente como restrictivos. La posible tendencia a la liberalización del transporte aéreo no quedaría suficientemente reflejada mediante la simple referencia a las modificaciones de tales factores. Tal enfoque induciría a error cuando se examinasen fórmulas viables y convenientes de liberalización del transporte aéreo.

79. El representante de las Comunidades Europeas consideró que la documentación elaborada por la Secretaría constituía un trabajo muy importante, que proporcionaba una excelente indicación del grado de liberalización de los diversos acuerdos bilaterales y de las oportunidades de acceso a los mercados en el marco del sistema bilateral. El estudio QUASAR no había tenido en cuenta la situación interna de las CE, donde se había establecido un mercado único que permitía el acceso sin obstáculos de las compañías aéreas de las CE a los demás Estados miembros, con inclusión del cabotaje y la libre fijación de tarifas y tasas. Esas condiciones se aplicaban también a los países del Espacio Económico Europeo (Noruega, Liechtenstein e Islandia) y a Suiza. Por consiguiente, podría resultar interesante que el QUASAR reflejase más cabalmente esa situación de liberalización. Con respecto a sus relaciones exteriores de transporte aéreo, las CE observaron que los acuerdos horizontales negociados para poner en conformidad con la legislación de las CE los acuerdos de los Estados miembros, según había descrito la Secretaría, no sólo abarcaban la cuestión de la propiedad, sino también de la fijación de tarifas y los impuestos aplicados al combustible de aviación. Las CE señalaron también que su política exterior tenía mayor alcance y comprendía negociaciones sobre acuerdos plenos de servicios aéreos con interlocutores tales como el Canadá o Marruecos, y la iniciativa de establecer un Espacio Europeo de Aviación Civil con los Estados vecinos de las CE para 2010. Las CE eran partidarias de que el QUASAR se perfeccionase para asegurar su exactitud y utilidad. Sería interesante, aunque difícil, examinar con más detalle la situación en materia de cargas. Las CE eran conscientes de que las empresas de sectores tales como los servicios urgentes y de mensajeros, que tenían intereses algo distintos en relación con las libertades de los servicios aéreos, trataban de asegurar una mejor cobertura y una mejor prestación de servicios a los usuarios. Sin duda, ese ejercicio resultaría muy interesante.

80. El representante de Suiza felicitó a la Secretaría por su trabajo pionero y observó que el extenso análisis de los acuerdos bilaterales permitía, por primera vez, establecer comparaciones entre ellos y, por consiguiente, aumentar la transparencia. Las delegaciones disponían ahora de un panorama verdaderamente mundial del sector del transporte aéreo. Suiza seguía examinando la forma de mejorar los datos del QUASAR relativos a sus propios acuerdos e instaba a cada Miembro a hacer lo mismo, a fin de crear una base de datos lo más completa posible. El representante deseaba que se fijase una fecha límite para la entrega de sus datos a la Secretaría.

81. El representante de Australia señaló que la metodología del QUASAR constituía una base sólida para analizar y examinar los derechos de tráfico que se concediesen, lo que era esencial para fomentar la liberalización. En general, el modelo estaba bien concebido, y sus ventajas eran mayores que sus limitaciones. Entre estas últimas figuraban los problemas relativos a los datos y las lagunas informativas, según había indicado la Secretaría en su presentación. El enfoque modular propuesto por la Secretaría para el futuro significaba que el modelo podía mejorarse con el tiempo y que podrían atenderse algunas de las cuestiones mencionadas por el delegado de los Estados Unidos. Asimismo, sería posible seguir trabajando en relación con aspectos tales como la capacidad, la compartición de códigos, la quinta libertad y las cargas. Una posibilidad de impulsar los trabajos sobre esas materias era la distribución del modelo a través de Internet cuando se considerase oportuno, ya que ello permitiría un examen informal por homólogos y quizás, con el paso del tiempo, alentaría a los estudiantes de posgrado a ampliar y perfeccionar el modelo. Potencialmente, se trataba de un instrumento muy útil, no sólo por la información que proporcionaba para el presente y los futuros exámenes, sino también para la preparación de los expertos en servicios aéreos con miras a las negociaciones.

82. A continuación, hizo referencia a cuestiones metodológicas de menor importancia. En primer lugar, en relación con la capacidad, Australia no estaba convencida de que la determinación previa de la capacidad fuese necesariamente menos liberal que las cláusulas del tipo "Bermuda I", pero era una cuestión difícil de tratar en ausencia de datos acerca de las verdaderas limitaciones de capacidad impuestas en los distintos acuerdos sobre servicios de transporte aéreo. En segundo lugar, en relación con la inclusión de cláusulas sobre estadísticas en esos acuerdos, aunque sólo se les hubiese asignado una parte muy pequeña de la ponderación, Australia seguía sin considerar que las estadísticas fueran necesariamente un factor relacionado con el grado de liberalización de los acuerdos. Más bien, esas estadísticas podrían referirse al intercambio de información que facilitaba la adopción de decisiones sobre inversiones en el sector.

83. En referencia a la observación de la delegación de los Estados Unidos de que el modelo ponía de manifiesto que la liberalización de los acuerdos que abarcaban un gran volumen de tráfico tal vez fuese más difícil, Australia consideraba que eso podía ser cierto en muchos casos, aunque quizás hubiese diferencias regionales. De acuerdo con la experiencia australiana, era indudable que los acuerdos que comprendían la mayor densidad de tráfico eran los que contenían disposiciones más liberales, por ejemplo los firmados con Nueva Zelandia, y también con Singapur, el Reino Unido y otros países.

84. En cuanto a los datos, Australia, al igual que otros países, repetía el *mea culpa* respecto del registro en la OACI. En el QUASAR figuraban 42 arreglos sobre servicios aéreos, mientras que Australia tenía más de 60, y muchos de los incluidos en el estudio se habían modificado sustancialmente desde su registro en la OACI o, en algunos casos, se habían sustituido íntegramente.

85. Tomando como base un comentario del Brasil sobre la compartición de códigos, el representante señaló que la práctica australiana consistía en incluir cláusulas sobre compartición de códigos en los propios acuerdos, con independencia de que la compartición fuese plenamente abierta o limitada. Sin embargo, si esa inclusión no era posible, tales cláusulas se incorporaban a los memorandos de entendimiento, que no figuraban en el modelo QUASAR.

86. Por último, la transparencia de datos a nivel mundial era una de las grandes cualidades de ese modelo, que ofrecía una descripción clara de los acuerdos sobre servicios aéreos y alentaba a los Miembros a aumentar la transparencia, tanto mediante el registro como facilitando nuevos datos para el estudio QUASAR o, unilateralmente, a través de los propios sitios Web u otros medios de difusión. Era importante que los Miembros aprovecharan la oportunidad de actualizar el QUASAR con la información más reciente sobre sus acuerdos de servicios aéreos, y Australia lo haría con seguridad en un futuro muy próximo. Asimismo, Australia señaló que el registro en la OACI, a pesar de su

importancia y su indudable eficacia, podría requerir bastante tiempo. Los acuerdos sobre servicios aéreos, al igual que cualquier tratado, estaban sujetos a largos procesos de ratificación, y era importante que los arreglos de rango inferior al de tratado o de efecto provisional pudiesen incluirse en el QUASAR.

87. En respuesta a las preguntas formuladas por las delegaciones, un representante de la Secretaría confirmó que la interpretación de los datos por Nueva Zelanda era correcta y que los datos relativos al tráfico entre cualquier par de signatarios comprendían, en su caso, el tráfico de transportistas de terceras partes. La Secretaría señaló también que tenían algunas ideas sobre la forma de seleccionar el tráfico de quinta libertad, algo que, al parecer, nunca se había intentado a escala mundial. Sin embargo, esa tarea requeriría la compra de conjuntos de datos relativamente costosos de la Official Airline Guide (OAG) y la IATA, que eran los únicos conjuntos de datos que permitirían realizar tales cálculos.

88. En respuesta a la petición de las CE y Nueva Zelanda de obtener más información sobre acuerdos plurilaterales, el representante recordó que la Secretaría se había comprometido, en el párrafo 41, a describir con mayor detalle los acuerdos plurilaterales en la documentación que preparase para la siguiente reunión. Sin embargo, esa labor presentaba dificultades concretas, debido a que las disposiciones de los acuerdos plurilaterales no habían sido "codificadas previamente" por la OACI. Por consiguiente, la Secretaría de la OMC tendría que codificar esas disposiciones por sí misma y llevaría a cabo un proceso de codificación transparente, a fin de que las partes interesadas pudiesen poner objeciones o facilitar información complementaria si lo deseaban. Además, la Secretaría incluiría en sus cálculos todas las relaciones de tráfico abarcadas por los acuerdos plurilaterales, lo que, en algunos casos, podría requerir un proceso complejo y largo (por ejemplo, la Decisión Ministerial de Yamoussoukro II afectaba a 50x49, es decir, 2.450 potenciales relaciones bilaterales de tráfico).

89. El representante confirmó que la Secretaría no había tenido en cuenta el tráfico interno de las CE debido a la existencia del Mercado de Aviación Único y a que su inclusión habría determinado un índice de liberalización aérea de 50 (sobre 50) para la tercera parte, aproximadamente, de la muestra total. Por supuesto, la Secretaría subsanaría esa omisión e incluiría el tráfico interno de las CE en el futuro, ya que las CE así lo deseaban.

90. Con respecto a la ausencia del tráfico de cargas en el estudio, y en particular del tráfico de cargas de séptima libertad, el representante explicó que era metodológicamente viable una ampliación. Sin embargo, habida cuenta de las lagunas existentes en la base de datos WASA de la OACI en relación con el transporte de cargas, tal actividad requeriría el acceso a otra base de datos de la OACI, la aplicación DAGMAR, que contenía los textos de los 1.842 acuerdos registrados en esa organización. Asimismo, sería necesario codificar las distintas disposiciones de esos acuerdos, adaptar la metodología de ponderación del QUASAR a las especificidades del sector de cargas, con inclusión de los tres tipos de empresas de transporte (combinado, exclusivamente de cargas y urgente), y obtener datos sobre tráfico en fuentes profesionales. Sin duda, esa labor podría llevarse a cabo, pero con una perspectiva de medio a largo plazo.

91. Como había señalado el Brasil, las cláusulas sobre compartición de códigos se habían consignado imperfectamente en el QUASAR debido a que no siempre se mencionaban en los propios acuerdos. Sin embargo, era posible incorporar al QUASAR una funcionalidad de "verificación de la situación real". Los datos sobre reglamentaciones se compararían con la lista exhaustiva o casi exhaustiva de acuerdos de compartición de códigos publicada anualmente por la prensa especializada.

92. En cuanto a la atribución de factores de ponderación y el método adoptado al efecto, cuestión planteada por China y el Brasil, el representante indicó que la Secretaría había tratado de evitar los juicios de valor mediante consultas con los expertos, los negociadores y los profesionales del sector.

Cuando había emitido ese tipo de juicios, lo había hecho de la forma más transparente posible. La Secretaría esperaba estar en condiciones de facilitar en el futuro un programa informático que permitiese a los distintos Miembros aportar sus propias ponderaciones a cada uno de los factores y desechar algunos de ellos (por ejemplo, la propiedad mayoritaria y el control efectivo), a fin de ajustar el QUASAR a sus necesidades y su política y, al mismo tiempo, preservar la plena comparabilidad del total de 2.000 acuerdos de la muestra. Sólo las limitaciones de tecnología de la información habían impedido alcanzar ese objetivo, pero podría buscarse una solución en el futuro.

93. En cuanto a la evaluación de las condiciones aeronáuticas nacionales, fuesen de tipo geográfico, histórico o estratégico, a las que habían hecho referencia el Brasil y el Japón, el representante indicó que, en el primer gráfico de cada perfil, la Secretaría había tratado de reunir todos los elementos que podrían tener repercusiones en el tráfico, tales como el tamaño, la densidad, el comercio, el PIB por habitante, etc. El motivo era permitir el cálculo de regresiones que, a largo plazo, pudiesen explicar los factores que afectaban al tráfico, siendo la liberalización sólo uno de ellos y existiendo complejas relaciones de correlación y causalidad con otros parámetros.

94. Respecto de la disponibilidad de datos, el representante recordó a los Miembros que el documento contenía, en su última página, una plantilla simplificada para que facilitasen información complementaria a la Secretaría si así lo deseaban. Ello era, en cualquier caso, mucho más sencillo que un procedimiento completo de notificación a la OACI. En cuanto a una posible fecha límite para facilitar esos datos, la Secretaría propuso el final de septiembre.

95. El representante de los Estados Unidos consideró que la metodología utilizada para la ponderación uniforme era la mejor que cabría desear. Eran necesarias nuevas consultas internas sobre la forma de dar prioridad a algunas de esas materias y para decidir si los Estados Unidos estimaban o no pertinente la introducción de otras mejoras. Una ventaja del estudio era su estructura de código abierto, y se habían hecho propuestas, incluida la de Australia, para examinar la posibilidad de colocarlo en Internet -como contenido de dominio público- y permitir que se convirtiese en un instrumento para futuras mejoras. Tal vez fuese apropiada una combinación de esos enfoques. De momento, los Estados Unidos debían examinar con más detenimiento la forma de encomendar a la Secretaría cualquier nuevo trabajo durante el Examen. Una de las observaciones se refería al registro de los acuerdos: los Estados Unidos habían tenido dificultades para registrar los acuerdos en la OACI por diversos motivos que guardaban relación con la opinión de algunos de sus especialistas en derecho de los tratados de que era necesario seguir cierto procedimiento para poder registrar un acuerdo. En ese proceso había habido algunas trabas burocráticas. Esas dificultades podrían tener también repercusiones en la capacidad de los Estados Unidos para rellenar la ficha que se había facilitado en el QUASAR. Los Estados Unidos consideraban necesario un mayor nivel de registros para colmar las lagunas existentes, y esa era una de las cosas fáciles que podían hacerse para mejorar el estudio, si bien no era algo que pudiera efectuarse automáticamente, y el Departamento de Transportes celebraría consultas con otros organismos para establecer la forma de hacerlo. Los Estados Unidos no tenían inconveniente en volver a tratar este punto en la siguiente reunión.

96. El representante de Nueva Zelandia propuso que la Secretaría elaborase un resumen de sus propuestas (la mayoría de ellas contenidas en la parte D) para ayudar a los Miembros a determinar sus prioridades. Sin duda, la principal prioridad consistía en asegurar que el conjunto de datos fuese lo más completo posible, como todos los Miembros habían reconocido. También podrían introducirse algunas mejoras relativamente sencillas que la Secretaría, por falta de tiempo y recursos, no había podido incorporar en esa ocasión. Otras requerían tanto trabajo que no era razonable prever que se llevasen a cabo antes del siguiente examen. Ese podía ser el caso del transporte de cargas, que era un aspecto muy importante.

97. El representante de Australia apoyó la propuesta de Nueva Zelandia de elaborar un resumen de las propuestas para la labor futura. Sin embargo, había una labor que valdría la pena emprender

mientras tanto, antes de la siguiente reunión: la actualización de la base de datos mediante la información que facilitasen los Miembros a la Secretaría, ya se tratase de acuerdos con rango de tratado formal o de un rango inferior. El representante de China también hizo suya la propuesta de Nueva Zelandia.

98. El representante de los Estados Unidos se mostró de acuerdo con la sugerencia, a condición de que el resumen de propuestas para la labor futura no requiriese una decisión de los Miembros. Bastaría con presentar a éstos una lista de propuestas que ellos evaluarían y que, posteriormente, la examinarían a fondo en la siguiente reunión.

99. El Presidente sugirió que los Miembros estaban de acuerdo con la propuesta de que la Secretaría elaborase un resumen de las propuestas para el trabajo futuro que sirviese de base para los debates en la siguiente reunión. Así se acordó.

100. A continuación, el Presidente pasó al segundo apartado de este punto del orden del día: los servicios auxiliares. En primer lugar recordó que en la última reunión dedicada al Examen se había celebrado un debate acerca de 11 servicios auxiliares, sobre la base del documento S/C/W/270 y sus corrigenda. El Presidente señaló también que esos documentos, modificados para corregir los errores fácticos comunicados por las delegaciones, se habían publicado en un folleto de color morado distribuido a las delegaciones. Por último observó que, en respuesta a una petición del Canadá y de Costa Rica, la Secretaría había preparado un documento sobre el empleo de medios electrónicos para suministrar servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, distribuido con la signatura S/C/W/279 y con fecha 7 de febrero de 2007.

101. El representante del Canadá dio las gracias a la Secretaría por ese documento, que se había solicitado a causa de las numerosas referencias a la "inviabilidad técnica" del modo 1 en ese sector. El documento mostraba que ya era técnicamente posible el suministro transfronterizo de tales servicios por medios electrónicos.

102. El representante de Nueva Zelandia señaló que uno de los ejemplos facilitados, el programa informático de hojas de carga con servicio de carga y equilibrio de Lufthansa Technik, no pertenecía en realidad al conjunto de servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, sino a la actividad ordinaria de una compañía aérea.

103. El representante de las Comunidades Europeas consideró útil el documento, ya que, en el futuro, ayudaría a los Miembros a comprender el significado de los compromisos que asumiesen en ese sector.

104. El representante de China formuló observaciones sobre dos servicios auxiliares. En primer lugar, en relación con los sistemas de reserva informatizados, China consideraba que sólo los sistemas de empresa a empresa, o "SRI clásicos", según la denominación de la Secretaría, deberían quedar comprendidos en esa categoría legal. Por consiguiente, no deberían incluirse en ella las agencias de viajes virtuales y la distribución por las compañías aéreas a través de Internet, ya que esas nuevas actividades de venta pertenecían al modo de empresa a consumidor. En cuanto a los servicios de transitarios y almacenamiento, el representante señaló que las operaciones realizadas en esos dos sectores podían basarse en diversos modos de transporte. En opinión de China, los compromisos sobre servicios de transitarios y almacenamiento formulados por los Miembros de la OMC no se aplicaban automáticamente al transporte aéreo.

105. El Presidente dijo que el Consejo tomaría nota de las declaraciones realizadas.

## **PUNTO B                      FUNCIONAMIENTO DEL ANEXO**

106. El Presidente recordó que los Miembros habían acordado con anterioridad que en la documentación preparada por la Secretaría no se abordaría la cuestión del funcionamiento del Anexo, y que los debates sobre esa cuestión se basarían únicamente en las contribuciones y observaciones de los Miembros. A continuación, pidió a Australia que presentase la comunicación copatrocinada por Australia, las Comunidades Europeas, Nueva Zelanda, Noruega y Suiza, titulada "Examen del Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo, Servicios de escala y Servicios de explotación de aeropuertos" y distribuida con la signatura JOB(06)/237, de fecha 13 de septiembre de 2006.

107. El representante de Australia indicó que el objetivo de la propuesta era asegurar que el segundo Examen culminase en resultados concretos y oportunidades para los Miembros, incluida la formulación de compromisos sobre servicios auxiliares de transporte aéreo en el marco del AGCS, si la consideraban oportuna. Por ello, su propuesta consistía en aclarar el contenido del Anexo para los Miembros. El representante tomaba nota de las observaciones del Canadá en el sentido de que los Miembros rebasaban los límites del debate legal, y las compartía. Había opiniones divergentes sobre si los servicios de escala y los de explotación de aeropuertos estaban ya abiertos a las ofertas de los Miembros. En realidad, lo estaban en Australia. La propuesta consistía en superar esa cuestión para ganar en seguridad jurídica. Australia mantenía su actual posición de que esos servicios estaban ya abiertos a quienes desearan presentar ofertas, pero no quería reabrir el debate jurídico pormenorizado en ese momento.

108. Australia deseaba precisar que, aunque se aclarase ese aspecto, seguiría siendo necesario analizar la evolución del sector en el Examen y, posiblemente, llevar a cabo ampliaciones del Anexo en el futuro. El documento de antecedentes sobre servicios auxiliares preparado por la Secretaría reforzaba la opinión de su delegación de que, desde el último Examen, se habían producido cambios considerables en los servicios de escala y los servicios de explotación de aeropuertos. Esos cambios representaban oportunidades y desafíos para los proveedores de servicios. Australia tenía especial interés en que se creasen empresas independientes de servicios de escala y en la búsqueda continua de economías en la gestión de los servicios de explotación de aeropuertos, así como en las repercusiones que tendría la consideración de su propuesta para el presente Examen. Por ejemplo, el número de mercados abiertos a la competencia en ese sector se había duplicado en los últimos cinco años, hasta representar el 40 por ciento del mercado mundial en 2005, en acusado contraste con el 24 por ciento en 2000. Además, en caso de que los Miembros presentasen ofertas, la liberalización de las operaciones de escala y de explotación de aeropuertos podría desempeñar una importante función de facilitación del comercio, ya que esas operaciones eran parte importante de la cadena de suministro y su liberalización no podía sino mejorar la logística mundial y reportar considerables beneficios en cadena para el comercio.

109. Aunque consideraba que los servicios de escala y los servicios de explotación de aeropuertos estaban ya comprendidos en el ámbito de aplicación del AGCS, Australia, junto con los copatrocinadores del documento, trataba de lograr el acuerdo de los Miembros para modificar el Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo e incluir en él la referencia a los servicios de escala y los servicios de explotación de aeropuertos. Ese era el único resultado que proporcionaría seguridad a los Miembros y reflejaría la importante liberalización que había tenido lugar en los últimos años. Australia seguiría colaborando estrechamente tanto con los copatrocinadores como con los demás Miembros para aclarar las cuestiones planteadas en ese documento, y esperaba con interés las opiniones iniciales de los Miembros sobre el mismo.

110. El representante de China acogió favorablemente la propuesta presentada por Australia y observó que los servicios complementarios y auxiliares del transporte aéreo, incluidos los de escala y los de explotación de aeropuertos, desempeñaban una función positiva de promoción de la eficiencia en el sector del transporte aéreo, tanto en términos de calidad como de costo. Para China, la

liberalización del transporte aéreo en la OMC debería centrarse en los servicios complementarios y auxiliares del transporte en general, y no sólo en los servicios de escala y los de explotación de aeropuertos. Aunque las posiciones de los Miembros eran algo divergentes, resultaría mucho más fácil tratar esta cuestión sin la inclusión de los derechos esenciales.

111. En relación con determinados aspectos, China no estaba de acuerdo con la inclusión de los servicios de lucha contra incendios dentro de los servicios de escala, ya que, en el sistema económico de algunos Miembros, la lucha contra incendios era un servicio prestado por los poderes públicos y no un servicio comercial. Por otra parte, China señaló que en la clasificación de las operaciones de escala del Consejo Internacional de Servicios de Escala (IGHC) de la IATA se excluía también la lucha contra incendios. China prefería que, debido a su utilización generalizada en el sector, se adoptase la clasificación del IGHC de la IATA, en lugar de la CPC sugerida por los copatrocinadores de la propuesta. En cuanto a los servicios de explotación de aeropuertos, China sugirió que se hiciese distinción entre el concepto de "servicios de administración de aeropuertos", que comprendía sólo al personal especializado de una empresa de administración de aeropuertos, y el de "servicios de explotación de aeropuertos", que se refería al desempeño de operaciones prácticas y directas tales como el funcionamiento de las pistas y las terminales de los aeropuertos. La expresión "servicios aeroportuarios" abarcaba ambas categorías, ya que comprendía todos los servicios suministrados en los aeropuertos. Como ejemplo, China se refirió a la empresa British Airport Authorities (BAA), que suministraba servicios de administración de aeropuertos a nivel mundial, pero no servicios de explotación de aeropuertos. Por último, China consideraba prematuro examinar las modificaciones del Anexo, ya que el examen sustantivo acababa de empezar y tal debate debería tener lugar sólo cuando se hubiese llevado a cabo un examen completo de la evolución del sector y del funcionamiento del Anexo.

112. El representante de las Comunidades Europeas apoyó la posición manifestada por Australia. La liberalización de los servicios auxiliares del transporte aéreo era, sin duda, un medio de mejora de la rentabilidad y la eficiencia operacional de las compañías aéreas, ya que aseguraba la gestión eficaz de la capacidad utilizada por esas compañías mediante la introducción de un grado suficiente de competencia. Ese aspecto era esencial en un sector tan sensible a crisis externas tales como las pandemias mundiales, la amenaza del terrorismo o el aumento de los precios de los combustibles. La comunicación de las CE se refería también a esas cuestiones y trataba de explicar la necesidad de incluir los sectores mencionados de forma que los Miembros pudiesen comprender la situación y formular compromisos sobre una base legal claramente aceptada por todos. La propuesta de septiembre tenía precisamente la finalidad de impulsar el debate, lo que podría responder al comentario de China de que este debate tal vez fuese prematuro. Las CE estaban dispuestas a estudiar si existía la posibilidad de presentar esa cuestión de forma más clara. Lo que importaba era identificar los servicios auxiliares como sectores de importancia económica propia y hallar la forma de integrar esos servicios más plenamente en el AGCS.

113. El representante de Chile expresó su apoyo a la propuesta de Australia, dada la importancia y el crecimiento de los servicios de escala y de explotación de aeropuertos en los últimos años. En consecuencia, era necesario modificar el Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo para incluir expresamente esas dos actividades. Por esas razones, Chile había decidido convertirse en copatrocinador de la propuesta.

114. El representante de los Estados Unidos reiteró que, como se había expuesto en una comunicación anterior, copatrocinada con el Japón y el Canadá, el presente foro era el lugar apropiado para examinar el ámbito de aplicación del AGCS en el sector del transporte aéreo, más que las reuniones en sesión extraordinaria y las negociaciones basadas en peticiones y ofertas. En opinión de los Estados Unidos, la propuesta presentada por Australia entrañaba una modificación para ampliar el alcance actual del AGCS. Valía la pena examinar si esa propuesta serviría también para aclarar el alcance de los servicios del sector aéreo excluidos de las obligaciones del AGCS y del sistema de

solución de diferencias de la OMC incorporado en el Anexo. Uno de los aspectos de la propuesta que más preocupaba a los Estados Unidos era la falta de indicios de que el propio sector participase en este debate a nivel mundial. Para aprobar esa iniciativa era importante que el sector potencialmente afectado estuviese dispuesto a participar en ella. Dicho lo cual, los Estados Unidos tenían presentes las ventajas que podían obtenerse en forma de mayor claridad y seguridad jurídica con respecto de las exclusiones del Anexo. En ese sentido, los Estados Unidos apreciaban el espíritu con el que los copatrocinadores buscaban fórmulas para superar el debate legal y lograr algún grado de claridad.

115. En cuanto a los elementos específicos de la propuesta, los Estados Unidos tenían interés por conocer las opiniones de los copatrocinadores y los demás Miembros sobre la forma de tratar ciertas cuestiones críticas de la iniciativa. ¿Cómo se abordarían las obligaciones NMF en los nuevos sectores explícitamente incluidos en el ámbito de aplicación del párrafo 3? ¿Habrían de introducirse correcciones técnicas en las listas de los Miembros? Por último, los Estados Unidos, al igual que otros Miembros, se planteaban interrogantes respecto de las definiciones propuestas en esa iniciativa y no tenían la certeza de que esas definiciones se ajustasen a la realidad comercial en la que se formulaban. Tampoco parecía que los dos sectores definidos se excluyeran mutuamente. Los colectivos interesados de los Estados Unidos habían formulado objeciones a esas definiciones y se habían celebrado debates ocasionales al respecto. Por lo tanto, reservándose cualquier opinión definitiva sobre esa propuesta, los Estados Unidos deseaban tener más aclaraciones y detalles técnicos sobre la forma en que se gestionaría.

116. Además, quedaban varias cuestiones serias por resolver en relación con la posible aplicación de las obligaciones del AGCS a esos sectores. A los Estados Unidos les preocupaban las posibles repercusiones de la ampliación del ámbito de aplicación del AGCS a los servicios de explotación de aeropuertos, suministrados en los Estados Unidos y en otros muchos Miembros por las autoridades públicas. Las disposiciones sobre la liberalización de los servicios de escala seguían siendo un elemento esencial del texto básico sobre cielos abiertos de los Estados Unidos. La separación de los derechos secundarios, tales como los relativos a los servicios de escala, de los derechos de tráfico que se negociaban conjuntamente no parecía fácil de gestionar ni conveniente. Por último, no estaba claro de qué forma el régimen creado por los Estados Unidos mediante intercambios bilaterales y plurilaterales de derechos de escala coexistiría con la cobertura del AGCS en ese sector. En todo caso, la propuesta no se refería a la aclaración del ámbito de aplicación actual del AGCS.

117. En respuesta a los comentarios de los Estados Unidos sobre la función de los colectivos interesados en el debate, el representante de las Comunidades Europeas aseguró a los delegados que la comunicación de las CE se había preparado mediante consultas plenas con los colectivos pertinentes de las CE, es decir, la asociación de servicios de escala, las compañías aéreas y los aeropuertos, y todos ellos habían suscrito el contenido de esa comunicación.

118. El representante de Colombia acogió favorablemente la propuesta, que contenía varios elementos muy valiosos para enriquecer el debate sobre el transporte aéreo. En consonancia con la posición tradicional de Colombia en materia de flexibilidad, libre acceso e igualdad de oportunidades para los servicios de escala, las autoridades colombianas habían decidido apoyar la incorporación de los servicios de escala al Anexo. En cuanto a los servicios de explotación de aeropuertos, su delegación tenía dificultades para comprender las razones que justificaban la inclusión de esos servicios tal como se sugería en la propuesta. Los aeropuertos eran un componente de la infraestructura aeronáutica que requería una gran cantidad de inversiones y capital fijo y solía pertenecer a las autoridades estatales, ya se tratase del gobierno central o de los gobiernos locales o regionales. Colombia promovía la participación de entidades privadas en la explotación de los aeropuertos, a fin de mejorar el desarrollo de infraestructuras. Se habían convocado varias licitaciones y concursos, que requerían contratos a largo plazo con el Estado. Por consiguiente, Colombia deseaba que se aportase más claridad a las ramificaciones de la inclusión de los servicios de explotación de aeropuertos en el AGCS.

119. El representante del Canadá consideró que la propuesta era muy constructiva y se felicitó porque el debate se alejaba de las interpretaciones legales y se orientaba a la seguridad jurídica, que era un objetivo fundamental. Aunque por ahora no tenía intereses de exportación específicos en esos sectores, el Canadá consideraba que la propuesta era una base aceptable para empezar a examinar la inclusión de los servicios de escala y de explotación de aeropuertos en el ámbito de aplicación del párrafo 3 del Anexo.

120. El representante del Japón recordó varias cuestiones relacionadas con la posición fundamental del Japón respecto del examen del Anexo. Tanto los servicios de escala como los servicios de explotación de aeropuertos guardaban relación directa con el ejercicio de los derechos de tráfico, ya que eran indispensables para el funcionamiento de las aeronaves. El Japón no podía admitir la idea de que esos servicios no estuviesen relacionados con los derechos de tráfico. Debía prestarse atención a las diferencias sustanciales existentes entre esos dos sectores y los tres servicios enunciados explícitamente en el párrafo 3 del Anexo. Debido a esas diferencias, no podían tener la misma condición jurídica. Además, ni la definición de esos servicios ni su delimitación estaban claras, lo que planteaba dudas sobre la viabilidad de la propuesta. La atención debería centrarse más bien en la mejora de los compromisos respecto de los tres servicios incluidos y en la reducción del número de exenciones del trato NMF establecidas en relación con esos tres servicios. El Japón aprovechó también la oportunidad para insistir en la importancia del vigente régimen bilateral relativo al intercambio de derechos esenciales.

121. El representante de Cuba indicó que su delegación esperaba contar pronto con la versión en español del segundo volumen de la publicación, agradeció el esfuerzo de la Secretaría por la presentación del QUASAR/ASAP, que consideró muy útil, y expresó su deseo de que los Miembros complementasen la información ya contenida en la base de datos de la Secretaría. Cuba tomaba nota de la propuesta hecha por Australia y de la comunicación de las Comunidades Europeas.

122. La aviación civil era considerada un componente fundamental de la economía de los países, participante vital en el turismo mundial e impulsora de los intercambios culturales. En un mundo cada vez más globalizado, era evidente la expansión de la privatización y la liberalización en diversos sectores de la economía mundial. En el caso del sector del transporte aéreo, en el 35º Período de Sesiones de la Asamblea de la OACI celebrado en 2004, se habían establecido las prioridades y objetivos de la OACI en ese sentido para el trienio 2005-2007. Por otra parte, la Quinta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo de 2003 había establecido un sólido consenso como marco para la liberalización económica de las empresas del transporte aéreo en los años venideros, reconociendo la permanente función de liderazgo de la OACI en materia de aviación civil. En esa Conferencia se había tratado de la aspiración a la liberación continua y progresiva del transporte aéreo en todo el mundo en forma segura, protegida y económicamente durable. En ese sentido, Cuba defendía la igualdad de oportunidades y un proceso gradual y paulatino de liberalización, planteando la flexibilización como política de transporte aéreo, lo cual permitía a Cuba obtener las salvaguardas adecuadas. Cuba consideraba que la principal restricción que tenía el transporte aéreo para su desarrollo en Cuba era el bloqueo económico impuesto por los Estados Unidos, que dificultaba el acceso a nuevas tecnologías, la modernización de la flota aérea y el mantenimiento de equipamientos e instalaciones para los servicios aeroportuarios y de ayuda a la navegación aérea, pero también el acceso a los sistemas de reservas computarizados, sector en el que Cuba, a diferencia de los Estados Unidos, no tenía exenciones al trato NMF.

123. Por su parte, Cuba tenía compromisos específicos de acceso a sus mercados y al trato nacional en los tres servicios que establecía el Anexo. En la actualidad, el comercio de los servicios de transportación aérea estaba controlado por las alianzas de líneas aéreas de mayores estándares de desarrollo. Sin embargo, esa comercialización se trataba de regular mediante los acuerdos bilaterales aéreos en los que se podían proteger u observar los derechos de las partes. La comercialización sujeta a las leyes del mercado no reconocía las peculiaridades del sector aéreo, en

particular el principio de soberanía plena y exclusiva de los Estados respecto al espacio aéreo que circundaba su territorio, según se estipulaba en el Artículo 1 del Convenio de Chicago, y tampoco consideraba las limitaciones económicas, infraestructurales y geográficas de los países en desarrollo.

124. El representante insistió en que los servicios de escala y los servicios de explotación de aeropuertos, debían quedar sujetos a la decisión soberana de los Estados en sus relaciones bilaterales, por lo que los Miembros no debían comprometerse a más servicios que los actualmente contraídos en el Anexo. Más bien, los esfuerzos deberían encaminarse a eliminar las exenciones al trato NMF y a negociar compromisos en esos tres sectores. La OACI debería continuar siendo la organización intergubernamental que regulase todo lo relativo al transporte aéreo. Era indudable que la industria del transporte aéreo transitaba por un proceso de liberalización; ese proceso debía mantenerse dentro de los principios establecidos por la OACI en pos de un equilibrio de beneficios para los usuarios, las líneas aéreas y el interés público.

125. El representante de Suiza expresó su acuerdo con las anteriores intervenciones en las que se había afirmado que este foro no era el adecuado para examinar los compromisos sobre servicios de escala y servicios de explotación de aeropuertos, sino las posibles modificaciones del Anexo. En primer lugar, en relación con los servicios de explotación de aeropuertos, era preciso analizar los temores expresados hasta ese momento. En realidad, los aeropuertos eran infraestructuras muy importantes, de alta intensidad de capital y sujetas a una reglamentación muy específica. Algunos aeropuertos eran de propiedad pública y otros no. Esa coexistencia de un segmento público y otro privado dentro de la misma categoría de servicios no era una característica exclusiva, ya que estaba también presente en los servicios relacionados con la enseñanza y con el medio ambiente, por ejemplo. En otros sectores, el problema se resolvía mediante la formulación de los compromisos de forma que quedasen claros los sectores abarcados por ellos, y los Miembros habían sido muy creativos a ese respecto. Por consiguiente, la pregunta era la siguiente: ¿deseaba o no el conjunto de los Miembros frenar la asunción de compromisos por cada uno de ellos a título individual? ¿Debería negarse a los Miembros la posibilidad de formular compromisos multilaterales o políticas liberales que beneficiasen a todos? La cuestión del trato NMF no guardaba relación específica con los compromisos, sino más bien con las condiciones de cualquier solución o enfoque que los miembros decidiesen adoptar al modificar el Anexo. En cuanto a las definiciones, los Miembros tenían, sin duda, libertad para adoptar cualquier tipo de definición dentro del marco del AGCS. Los copatrocinadores habían elegido la CPC como base de su propuesta debido a que, sin ser perfecta, tenía ventajas muy claras, ya que sus categorías eran exhaustivas y mutuamente excluyentes, lo que evitaba el problema de las duplicaciones. Además de ese carácter exhaustivo y excluyente, la CPC contenía un mecanismo muy claro y detallado sobre la forma de atribuir determinado servicio a un número concreto de la Clasificación. A decir verdad, existía un problema de comunicación entre los términos utilizados por los funcionarios y las autoridades del sector de la aviación, por un lado, y los participantes en las negociaciones comerciales y del AGCS, por otro. Ambos lenguajes eran distintos y no directamente compatibles entre sí. Sin embargo, los términos utilizados en la CPC eran preferibles en un contexto comercial, ya que evitaban las duplicaciones de la misma forma que la delimitación de las zonas de estacionamiento impedía que un conductor ocupase el espacio reservado para otro. Además, podría ejercerse cierta flexibilidad. Por ejemplo, en el párrafo 14 f) de la propuesta se proporcionaba una definición algo más precisa que la establecida en la CPC. No se ampliaba la CPC como tal, pero se aclaraba y hacía más transparente su contenido. Suiza esperaba que, con un enfoque constructivo y un trabajo firme, pudiese hallarse una definición mutuamente aceptable.

126. El representante de los Estados Unidos señaló que las repercusiones de una iniciativa de ese tipo excedían de los compromisos específicos que los Miembros pudiesen asumir. Para los Estados Unidos, la cuestión no sería muy preocupante si la única repercusión se refiriese a los compromisos formulados por otros Miembros con carácter voluntario, siempre que sus compromisos se mantuviesen en el marco adecuado del AGCS. Los temores que se habían expresado se referían a las

obligaciones generales impuestas por el AGCS y las posibilidades de aplicación de la solución de diferencias de la OMC a sectores cuya existencia se había definido sin que estuviesen sujetos a las disposiciones de ese régimen. Por ese motivo eran importantes las definiciones: en ese caso, las definiciones no afectaban únicamente a los compromisos, sino también al propio AGCS y su ámbito de aplicación. Por esa causa, los Estados Unidos se preocupaban por las definiciones, nuevamente sin perjuicio de su posición final sobre si aprobarían o no la propuesta. En su actividad diaria, las empresas que trabajaban en esos sectores no hacían referencia a los códigos de la CPC, aspecto que debía tenerse presente al entablar un proceso de consultas con el sector. Las empresas del sector tendrían que verificar si esas definiciones eran generales y se ajustaban a la realidad comercial, y si eran mutuamente excluyentes. Los Estados Unidos tenían interés en proseguir los debates.

127. El representante de Suiza recordó que el mandato del Examen era, de conformidad con el párrafo 5 del Anexo, "examinar [...] el funcionamiento del presente Anexo, con miras a considerar la posibilidad de una mayor aplicación del Acuerdo en este sector". Por consiguiente, la pregunta que se planteaba a los Miembros era la siguiente: ¿cómo funcionaba el Anexo respecto de los derechos de tráfico o, más bien, cuáles eran las consecuencias de su no aplicación al sector del transporte aéreo, ya que el párrafo 2 del Anexo establecía que el Acuerdo "no será aplicable a las medidas que afecten a los derechos de tráfico"? El sector del transporte aéreo funcionaba con arreglo al régimen del Convenio de Chicago, puesto en práctica mediante una extensa red de acuerdos sobre servicios aéreos. Por consiguiente, era necesario que los Miembros determinasen si esa red de acuerdos había realmente liberalizado y abierto el sector.

128. La documentación de la Secretaría proporcionaba una descripción clara a ese respecto: la mayoría de los acuerdos limitaban las rutas, el número de competidores, la capacidad y las tarifas. Por ejemplo, la doble aprobación seguía prevaleciendo en el 84 por ciento de los acuerdos, que representaban el 72 por ciento del tráfico. Sin embargo, era difícil calificar como "liberalizada" una actividad cuyos precios eran controlados por dos gobiernos. Los derechos de séptima libertad, que permitían a una compañía aérea transportar cargas y pasajeros de un tercer país sin conexión con su país de origen, eran un elemento secundario, mientras que los derechos de cabotaje se referían a una actividad casi inexistente. Con respecto a la propiedad, la norma tradicional sobre "propiedad mayoritaria y control efectivo", definida hacía 60 años, en una época en que había una estrecha identificación entre una compañía aérea y un Estado nacional, seguía siendo casi universal, ya que el 90,5 por ciento de los acuerdos, que representaban el 90 por ciento del tráfico, estaban sujetos a esa restricción. El criterio de propiedad más liberal, es decir, el relativo al principal centro de actividad, se aplicaba sólo en el 7,6 por ciento de los casos. En consecuencia, el criterio de "propiedad mayoritaria y control efectivo" perpetuaba una estructura fragmentada y a menudo ineficaz en el sector, ya que una compañía aérea que buscara capital extranjero o la fusión con un socio extranjero podría perder la capacidad para explotar los vuelos internacionales. Paradójicamente, siendo un símbolo de globalización, las compañías aéreas no podían convertirse en auténticas multinacionales. La seguridad seguía siendo un objetivo primordial para todas las autoridades aeronáuticas; sin embargo, seguía siendo un misterio de qué forma las disposiciones restrictivas sobre propiedad y los derechos de tráfico proteccionistas podían incrementar esa seguridad. La situación de la reglamentación internacional del transporte aéreo y el lento ritmo de su liberalización, incluso a nivel regional, podrían hacer que los negociadores perdiesen la esperanza.

129. En ese contexto, era necesario un catalizador, y no debería descartarse ninguna opción. El marco multilateral del AGCS proporcionaba seguridad jurídica y estabilidad, era abierto y accesible para casi todos los países y estaba estructurado de forma que podría abarcar todas las libertades y también dar solución a los problemas relativos a la propiedad. Se trataba de un sistema flexible en el que los Miembros podrían formular compromisos adaptados a sus sensibilidades nacionales. Por último, ofrecía una flexibilidad adicional mediante exenciones de su obligación fundamental del trato de la nación más favorecida. Como consecuencia, Suiza consideraba que los Miembros no deberían excluir la perspectiva de suprimir el Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo y, de ese modo,

colocar al sector bajo la cobertura del AGCS. En realidad, los servicios de transporte aéreo merecían una mayor libertad.

130. El representante de Australia se congratuló por la exposición de Suiza, que inducía a la reflexión. Australia no tenía aún una posición respecto de la propuesta o sugerencia de Suiza. Sin embargo, estaba de acuerdo con los fines que Suiza proponía, ya que representaban una mayor liberalización y normalización de los servicios de transporte aéreo. La supresión del Anexo era una propuesta que podía ayudar a alcanzar esos fines. La política de Australia consistía en lograr la liberalización mediante acuerdos multilaterales, por ejemplo en el marco de la OMC, y esa sugerencia merecía tenerse en cuenta. Australia esperaba con interés las opiniones de los Miembros en la siguiente reunión del Examen, momento en que también respondería a la propuesta suiza.

131. El representante de los Estados Unidos destacó las dificultades a las que se había enfrentado el sector de los servicios aéreos durante los últimos años, incluidas las resultantes de los horribles ataques del 11 de septiembre de 2001, la crisis del SRAS y el aumento de los precios de los combustibles. Aún así, la retórica alarmista sobre la crisis estructural del sector y su "pilar de estancamiento" era exagerada. El transporte aéreo se enfrentaba a una situación de transición y se hallaba a punto de experimentar un gran avance normativo en su mayor mercado: la negociación de la primera fase de un proyecto de acuerdo entre los Estados Unidos y la Unión Europea y sus Estados miembros. En ese importante sector, los cambios no debían realizarse únicamente para dar la impresión de que eran positivos en sí mismos. Más bien, los cambios tenían que obedecer a los factores fundamentales del sector y deberse, en gran medida, a la iniciativa del propio sector. Los Estados Unidos no consideraban conveniente emprender ninguna iniciativa que resultase más perjudicial que beneficiosa. En su opinión, la propuesta suiza pertenecía a esa categoría.

132. El representante de las Comunidades Europeas se refirió a la propuesta suiza de suprimir el Anexo, y señaló que el mandato de los Miembros era estudiar las diferentes formas de lograr que el Anexo respondiese mejor a las realidades del sector del transporte aéreo. Por ello, cualquier tipo de propuesta, incluida la suiza, habría de examinarse a fondo antes de que las Comunidades Europeas pudiesen adoptar una posición al respecto.

133. El representante de Corea consideró que la propuesta de ampliar el Anexo a los servicios de escala requería, antes que nada, la celebración de debates a fondo con los proponentes. Con respecto a los servicios de explotación de aeropuertos, la cuestión merecía un análisis detenido y prudente, ya que esos servicios constituían una infraestructura esencial, con frecuencia de propiedad estatal o beneficiaria de ayudas gubernamentales.

134. La representante de Nueva Zelandia acogió favorablemente la contribución de Suiza, que también consideraba que inducía a la reflexión. Aunque, durante algunos años, se había planteado la posibilidad de que la OMC desempeñase una función más importante respecto de los derechos esenciales, la cuestión requería, sin duda, un examen a fondo que permitiese a los Miembros llegar a alguna conclusión. En el último examen, Nueva Zelandia había presentado un documento (S/C/W/185, de fecha 1º de diciembre de 2000) en el que se establecían paralelismos entre las disposiciones uniformes de los acuerdos sobre servicios aéreos y el AGCS. Las diferencias resultantes no eran tan amplias como algunos pensaban. Sin embargo, era precisa alguna reflexión teórica sobre la forma de abordar los derechos esenciales. Sin duda, Suiza había iniciado el proceso de estudio de las posibilidades futuras. A Nueva Zelandia le había sorprendido la observación de los Estados Unidos acerca de la retórica alarmista, particularmente a causa de la situación del sector aéreo de los Estados Unidos. Las pérdidas eran verdaderamente enormes para un sector que trataba de mantener la estabilidad. Los cambios no podían ser impulsados únicamente por el sector, ya que existían consideraciones más amplias, tales como las repercusiones en la economía general y en los usuarios del transporte.

## PUNTO C      POSIBLES NUEVAS ETAPAS DEL EXAMEN

135. El Presidente cedió la palabra a la Secretaría para que indicase los posibles plazos de elaboración del siguiente conjunto de documentos.

136. Un representante de la Secretaría indicó que la extensión y profundidad del trabajo que había que llevar a cabo dependían de los Miembros y del plazo que fijasen. Con respecto al estudio QUASAR, la Secretaría elaboraría una lista de posibles mejoras para su examen por los Miembros. Los restantes documentos que la Secretaría debería preparar para su utilización en el Examen se referían a aspectos de los servicios regulares de transporte aéreo de pasajeros que no guardaban relación con los acuerdos sobre servicios de transporte aéreo ni eran directamente cuantificables en términos de acceso a los mercados: empresas de transporte de bajo costo, fletes aéreos, aviación regional y general, y asignación de turnos. La Secretaría se disculpaba por no haber dado aún cobertura a esos temas, y se había reservado la iniciativa y la libertad de dedicar más recursos y tiempo a la elaboración de documentos del QUASAR/ASAP. Desde el punto de vista de la gestión, y debido a la gran cantidad de recursos necesarios, los nuevos trabajos en documentos del tipo del QUASAR deberían basarse en la demanda sostenida de los Miembros. El principal motivo de preocupación era el calendario; la Secretaría podría preparar documentos sobre los temas mencionados, con la misma profundidad de análisis, para comienzos de octubre.

137. La representante de Nueva Zelanda indicó que había pensado en una fecha más cercana para la próxima reunión, que debería tener lugar en septiembre para no coincidir con las reuniones de la OACI. Australia expresó su acuerdo y pidió que se tomase una pronta decisión sobre la fecha, a fin de poder organizar un seminario con ocasión de la reunión.

138. El Presidente indicó que celebraría consultas sobre el tema y levantó la sesión.

---