SECCIÓN IV

OTROS ASPECTOS IMPORTANTES, ECONÓMICOS Y DE REGLAMENTACIÓN, DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR

IV. OTROS ASPECTOS IMPORTANTES, ECONÓMICOS Y DE REGLAMENTACIÓN, DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR

749. Lo único importante ocurrido durante el periodo objeto de examen de lo que hay que informar bajo este epígrafe se refiere a la normativa en materia de sobrevuelo.

A. EVOLUCIÓN MULTILATERAL

750. En las páginas 206 a 214 de la compilación se exponen con detalle los motivos fortuitos que indujeron a los redactores del GATT a excluir el transporte aéreo de las disciplinas del artículo V de dicho Acuerdo, así como las disposiciones de su sustituto de la OACI, el Acuerdo relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales (IASTA).

751. Durante el periodo objeto de examen se han adherido al IASTA cinco nuevas partes contratantes: Serbia y Montenegro (10 de julio de 2002), Georgia (8 de octubre de 2003), Mongolia (15 de abril de 2004), las Islas Cook (18 de abril de 2005) y la República Árabe Siria (25 de noviembre de 2005).

752. En mayo de 2006 el IASTA contaba con 123 miembros.[395] Sin embargo, como indicaba la OACI en su documento titulado "Industry overview", elaborado para el seminario sobre liberalización celebrado en Dubai en septiembre de 2006[396], "alrededor de la tercera parte de los Estados contratantes de la OACI, con inclusión de varios con grandes superficies terrestres, permanecen fuera del Acuerdo".

753. Por ello, en la resolución de la Asamblea A35-18, Apéndice A, la OACI "insta a los Estados contratantes que aún no son Partes en el Acuerdo relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales (IASTA) a que consideren con carácter urgente hacerlo". También en la Quinta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo de la OACI se reafirmó la importancia del IASTA "para la liberalización y la multilateralización del sistema de transporte aéreo".

B. EVOLUCIÓN BILATERAL

754. Durante el periodo objeto de examen se resolvieron finalmente las tensiones entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia con respecto a los derechos de sobrevuelo, descritas en el párrafo 14 (página 213) de la compilación.

755. Como se explicaba en la compilación, el motivo de las tensiones eran los pagos obligatorios que revestían la forma de un "acuerdo comercial" entre Aeroflot y el transportista correspondiente contenido en el ASA bilateral pertinente. Esos acuerdos comerciales habían sido desde el decenio de 1970 una condición previa para acceder a las rutas que sobrevolaban Siberia. La Comunidad Europea consideraba que el sistema, único en el mundo, infringía el artículo 15 del Convenio de Chicago, que dispone el establecimiento de derechos de navegación aérea basados en los costos y trato nacional.[397]

---

[395] En el cuadro A1 que figura en las páginas 208-210 de la compilación se enumeran las partes contratantes del IASTA.

[396] http://www.icao.int/icao/en/atb/ecp/dubai2006/RegulatoryIndustryOverview.pdf.

[397] En los párrafos 93 a 98 (páginas 155-156) de la compilación se da una explicación detallada del artículo 15.

756. Con la intensificación en los últimos años del tráfico entre Europa y Extremo Oriente, los pagos por sobrevuelo han aumentado considerablemente, y se prevé que continúen aumentando en vista del crecimiento estimado del tráfico (véase el cuadro 60).

Cuadro 60
Variación porcentual anual prevista del tráfico de Europa Occidental/Central al Asia Nororiental[398], 2005-2009

2005	2006	2007	2008	2009	Total 2005-2009
6,0	5,7	4,4	5,1	4,9	5,2

Fuente: IATA

757. El sector europeo de carga, que se enfrenta con la competencia de los transportistas rusos de carga aérea, especialmente en el segmento de carga pesada, se ha quejado también de que los derechos de sobrevuelo dan una ventaja injusta a los transportistas rusos en los destinos de Extremo Oriente.

758. Es difícil estimar con seguridad la cantidad exacta pagada en concepto de derechos de sobrevuelo por los transportistas de las CE. Las cifras que aparecen en la prensa y las obtenidas de fuentes oficiales, como la Asociación de Compañías Aéreas Europeas (AEA) o la Comisión Europea, varían considerablemente y, además, no siempre se indica el año de base y el tipo de cambio dólar EE.UU./euro utilizado. En el cuadro 61 se ofrece toda la información que la Secretaría ha logrado reunir a este respecto.

Cuadro 61
Estimación de los derechos de sobrevuelo pagados por los transportistas de las CE

Fuente	Año de referencia	Cantidad en dólares EE.UU. (millones)	Cantidad en euros (millones)
Les Echos (27 de noviembre de 2006)	2005/2006	331	--
WTO Reporter (28 de noviembre de 2006)	2006	--	300
Aviation Week & Space Technology (8 de agosto de 2006)	--	250	--
Bloomberg (12 de octubre de 2006)	--	376	300
Associate Press (12 de octubre de 2006)	--	300	239
Wall Street Journal (27 de noviembre de 2006)	--	430	333
Financial Times (25 de noviembre de 2006)	--	331	253
Dow Jones (24 de noviembre de 2006)	2005	388	300
Dow Jones (24 de noviembre de 2006)	2006	427	330
Pagina Web sobre transporte aéreo de la Comisión Europea	2003/2004	250	--
Pagina Web sobre transporte aéreo de la Comisión Europea	2005/2006	331	--

[398] La región del Asia Nororiental comprende: China; Hong Kong, China; Macao, China; Taipei Chino; República Popular Democrática de Corea; República de Corea; Japón; Mongolia y Rusia (Este de los Urales).

Fuente	Año de referencia	Cantidad en dólares EE.UU. (millones)	Cantidad en euros (millones)
Comunicación de las CE (2005)[399]	2003	--	250
Comunicado de prensa de las CE (24 de noviembre de 2006)	2006	--	300

Fuente: Secretaría de la OMC.

759. El volumen de operaciones de las aerolíneas de la AEA con respecto a destinos que exigen sobrevolar Rusia ascendió a 7.200 millones de dólares EE.UU. en 2005, lo que significa que los derechos de sobrevuelo representaron entre el 3 y el 5 por ciento del volumen de operaciones. A título de comparación, los márgenes de beneficio en el sector del transporte aéreo son negativos en los años malos, de entre el 2 y el 5 por ciento en los años buenos y de hasta el 7 por ciento en el caso de transportistas de larga distancia con éxito.[400]

760. En 2002 la Comisión Europea decidió vincular la cuestión de los derechos de sobrevuelo a sus negociaciones bilaterales con la Federación de Rusia sobre la adhesión de esta última a la OMT. En mayo de 2004, en una carta complementaria de su acuerdo bilateral con las CE, la Federación de Rusia contrajo el compromiso -cuyos términos y condición exactos se desconocen- de suprimir esos derechos para diciembre de 2013.[401]

761. Insatisfecha por la ausencia de medidas transitorias, la CE trató de obtener un mandato del Consejo Europeo de Ministros de Transporte para negociar con la Federación de Rusia, y lo obtuvo en marzo de 2006.[402]

762. El 24 de noviembre de 2006 la Comisión llegó a un acuerdo con el Ministro de Transporte de Rusia, cuyas principales estipulaciones -según la Comisión Europea- son las siguientes:

- "Los transportistas de las CE no tendrán que concluir acuerdos comerciales obligatorios con Aeroflot para la utilización de rutas transiberianas;
- las nuevas operaciones de los transportistas de las CE en las rutas transiberianas durante el periodo de transición estarán libres de pagos;
- el 31 de diciembre de 2013, a más tardar, se suprimirán todos los pagos de cánones y las aerolíneas sólo tendrán que pagar derechos de navegación aérea en consonancia con el Convenio de Chicago;
- todos los derechos y cargas pagaderos en el marco del nuevo sistema se basarán en los costos y serán transparentes;

[399] "Marco para el desarrollo de las relaciones con la Federación de Rusia en el ámbito del transporte aéreo", COM(2005)77.

[400] Véase, por ejemplo, IATA Annual Report (2007). La comparación con algunos transportistas de bajo costo, como Gol, Air Asia o Ryanair, cuyos márgenes de beneficio son más elevados, no es pertinente en este contexto.

[401] http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/common_aviation_area/russia_en.htm.

[402] Puede obtenerse el texto exacto del mandato original en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/common_aviation_area/doc/russia/2006_03_council_conclusions_en.pdf.

- durante el periodo comprendido entre 2010 y 2013 se reducirán gradualmente los pagos existentes;

- las aerolíneas de las CE podrán mantener en el nuevo sistema las frecuencias de sobrevuelo actualmente arrendadas a Aeroflot;

- la Federación de Rusia conviene en otorgar nuevas frecuencias en el marco de negociaciones bilaterales;

- todos los principios convenidos entre la UE y la Federación de Rusia tendrán que aplicarse en los acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos entre Estados miembros y Rusia antes de mayo de 2007;

- los principios del acuerdo convenidos darán lugar a la modificación de las disposiciones pertinentes de los acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos entre Estados miembros y la Federación de Rusia que sigan en vigor."[403]

763. El acuerdo fue aprobado por el Consejo de Ministros de Transporte de la UE el 22 de marzo de 2007. En las conclusiones del Consejo se estipula que "la Decisión irá acompañada de un mecanismo de igualación, establecido por los Estados miembros, encaminado a evitar posibles distorsiones de la competencia en las rutas transiberianas entre los transportistas aéreos comunitarios durante el periodo de transición, hasta diciembre de 2013".

764. La firma del acuerdo debía tener lugar, en principio, durante una cumbre sobre la aviación UE-Federación de Rusia prevista para noviembre de 2007, pero aún han de mantenerse las subsiguientes negociaciones bilaterales entre los Estados miembros de las CE y la Federación de Rusia para la incorporación de sus disposiciones en los diversos Acuerdos bilaterales sobre Servicios Aéreos.

765. Desde un punto de vista político, la cuestión de los derechos de sobrevuelo rusos es una cuestión puramente bilateral entre la UE y Rusia. Sin embargo, puede tener repercusiones comerciales en terceras partes.

766. Un examen más detenido del tráfico que requiere necesariamente sobrevolar el territorio de la Federación de Rusia muestra que una gran parte corresponde a transportistas que no son rusos ni comunitarios, como puede verse en el cuadro 62. Este cuadro se basa en cifras de la OAG[404] sobre la capacidad desplegada por aerolíneas de todas las nacionalidades durante la temporada de invierno de 2006-2007 de la IATA.[405] Ofrece una evaluación conservadora de las relaciones de tráfico que implican el sobrevuelo del territorio de la Federación de Rusia, ya que se basa en sólo cuatro importantes destinos del Asia Nororiental (China, el Taipei Chino, Corea y el Japón), por un lado, y

---

[403] Véase http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1626&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.

[404] Para más detalles sobre los servicios prestados por la OAG al sector de las aerolíneas, véase el documento S/C/W/270, párrafo 181, página 49, y el documento S/C/W/270/Add.1, párrafo 32 y nota de pie de página 21, página I.18. La Secretaría espera utilizar, si lo permiten los recursos, datos de la OAG para futuras versiones del QUASAR. El ejemplo relativo al sobrevuelo demuestra claramente la utilidad de las estadísticas de la OAG (el único conjunto de datos existente sobre capacidad efectivamente desplegada) para una "comprobación de la situación real" sobre la utilización de los derechos otorgados en el marco de Acuerdos sobre Servicios Aéreos.

[405] La temporada de invierno 2006-2007 de la IATA iba del 29 de octubre de 2006 al 1º de abril de 2007.

en la totalidad de Europa, por el otro. Así pues, en el cuadro 62 no se tienen en cuenta otros destinos que implican el sobrevuelo del territorio de la Federación de Rusia, como Hong Kong, China; Macao, China; y Mongolia. Los datos se limitan también al tráfico en un sentido (de Europa al Asia Nororiental), pero ello no constituye una limitación metodológica grave puesto que, en conjunto, los pasajeros transportados están equilibrados en cuanto a dirección.

Cuadro 62
Capacidad desplegada en rutas que sobrevuelan el territorio de Rusia

Transportistas	Número de asientos	Proporción
Total de transportistas no comunitarios	1.707.045	47,6%
Transportistas japoneses	525.433	14,6%
Transportistas chinos	492.437	13,7%
Transportistas coreanos	322.404	9%
Transportistas del Taipei Chino	234.448	6,6%
Transportistas turcos	101.999	2,8%
Transportistas suizos	30.324	0,9%
Transportistas de la UE	1.887.014	52,4%
Total de transportistas no rusos	3.583.059	100%
Transportistas rusos	*128.289*	--
Capacidad total desplegada de Europa al Asia Nororiental	*3.711.348*	--

Fuente: OAG, reelaboración de la Secretaría de la OMC.

767. Al no haber información a disposición del público, es imposible saber si la proporción de derechos de sobrevuelo pagados por transportistas no comunitarios se aproxima a su porcentaje de la capacidad total desplegada entre Europa y el Asia Nororiental, es decir, el 47,6 por ciento. Por otra parte, se dice que los derechos de sobrevuelo[406] varían de un transportista a otro. En la Comunicación de la Comisión Europea COM(2005)77, titulada "Marco para el desarrollo de las relaciones con la Federación de Rusia en el ámbito del transporte aéreo", se indica que esos pagos no se aplican "de una manera transparente, ni tampoco a todos los socios comerciales de Rusia".[407] No obstante, no es probable que todos los transportistas no comunitarios mencionados en el cuadro 62 vuelen gratis a través del espacio aéreo ruso.

768. El acuerdo alcanzado entre la UE y la Federación de Rusia es de carácter bilateral y, evidentemente, no tiene implicaciones NMF. Puede afectar a transportistas de terceros países, que seguirán pagando los derechos de sobrevuelo (si no estaban *a priori* exentos), al ponerles en situación de desventaja competitiva. Al mismo tiempo, sin embargo, la aplicación del acuerdo bilateral entre la Unión Europea y Rusia no es exigible mediante un mecanismo de solución de diferencias.

---

[406] Véase, por ejemplo, Reuters, 17 de octubre de 2006, "Russia sees no need to reduce Siberia airlines fees".

[407] Véase el párrafo 3.2.2.1 de la Comunicación COM(2005)77, disponible en: http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/common_aviation_area/doc/russia/2006_03_council_conclusions_en.pdf.