

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

S/C/W/280

28 de febrero de 2007

(07-0874)

Consejo del Comercio de Servicios

Original: inglés

COMUNICACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y SUS ESTADOS MIEMBROS

Examen del Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo del AGCS

La siguiente comunicación, de fecha 28 de febrero de 2007, de la Delegación de las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, se distribuye a los miembros del Consejo del Comercio de Servicios.

I. INTRODUCCIÓN

1. El Consejo del Comercio de Servicios está llevando a cabo actualmente su segundo examen periódico de la evolución del sector del transporte aéreo y la aplicación del Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo del AGCS. El Anexo contiene una indicación sobre el alcance de los servicios de transporte aéreo que pueden ser objeto de examen multilateral (pero no exige de por sí que los Miembros de la OMC asuman necesariamente compromisos con respecto a esos servicios). Las CE acogen con satisfacción la oportunidad de examinar la evolución reciente del mercado del sector aeronáutico y de analizar la aplicación actual y futura del Anexo.

2. El transporte aéreo es un motor importante de la prosperidad económica y social. En 2005, el sector del transporte aéreo transportó en todo el mundo más de 2.000 millones de pasajeros solamente en servicios regulares y más de 80 millones de toneladas de carga y correo. Además, el sector da empleo a alrededor de 13,5 millones de personas, directa o indirectamente, y genera aproximadamente 330.000 millones de dólares EE.UU. por año, que equivalen al 2,4 por ciento del producto interno bruto mundial. El sistema de transporte aéreo mundial está compuesto por alrededor de 900 líneas aéreas que explotan alrededor de 22.000 aeronaves, a través de 1.670 aeropuertos y 160 proveedores de servicios de navegación aérea. Con una tasa de crecimiento anual del tráfico aéreo de pasajeros durante la próxima década que las proyecciones actuales sitúan en el 4 por ciento, en 2020 se alcanzará un total superior a los 3.500 millones de pasajeros.¹

3. El primer examen periódico del Anexo se concluyó en octubre de 2003, momento en que se decidió comenzar formalmente el segundo examen en la última reunión ordinaria que celebre el Consejo del Comercio de Servicios en 2005. El primer examen brindó la oportunidad de realizar un análisis y un debate de amplio alcance sobre la evolución del sector del transporte aéreo. Aunque en el Anexo se especifica que el AGCS no será aplicable a las medidas que afecten a los servicios directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico, sólo enumera explícitamente tres

¹ Las estadísticas que se mencionan en este párrafo provienen del Consejo Internacional de Aeropuertos, el Grupo de acción sobre transporte aéreo, la Organización de Servicios para la Aeronáutica Civil y la Organización de Aviación Civil Internacional.

actividades (los servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves; la venta y comercialización de los servicios de transporte aéreo; y los servicios de sistemas de reserva informatizados) al dar una indicación de los servicios que están comprendidos en el ámbito del AGCS. Sin embargo, la evolución del sector del transporte aéreo durante los años transcurridos desde que entró en vigor el Acuerdo ha hecho ver que otras actividades en el mercado aeronáutico han aumentado su importancia y son económicamente independientes por derecho propio.

4. En el curso del primer examen, las CE presentaron comunicaciones (S/C/W/168, de 26 de septiembre de 2000, y S/C/W/186, de 4 de diciembre de 2000) en las que se reflexionaba sobre la cobertura del AGCS y la necesidad de aclarar su ámbito de aplicación. Las CE adoptaban la posición de que la cobertura del Anexo debería contribuir a facilitar el buen funcionamiento del sistema de transporte aéreo. A este respecto, se señalaba que en el Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo debería hacerse referencia explícita a los servicios de escala y los de gestión aeroportuaria, que sin duda son esenciales para garantizar el funcionamiento sin tropiezos de los aeropuertos y las líneas aéreas.

5. Las CE desean que el segundo examen del Anexo sea un proceso a fondo y constructivo, en el que se evalúe si el marco multilateral actual para el comercio de servicios de transporte aéreo está bien adaptado a la realidad económica actual. El segundo examen debe ser amplio y orientado hacia el futuro, a fin de valorar plenamente el dinamismo y la innovación de los elementos que componen el sector aeronáutico. Los últimos cinco años, que se caracterizaron por desafíos importantes impuestos por conmociones geopolíticas externas, la amenaza de epidemias mundiales y la recesión económica general, han subrayado las dimensiones mundiales del sector y han reforzado el impulso para que sea un medio de transporte competitivo y conveniente.

6. Las CE acogen con satisfacción la labor sustancial que realiza la Secretaría de la OMC con el fin de facilitar el examen y el análisis detallados del sector del transporte aéreo, y que se refleja en los documentos S/C/W/270, de 18 de julio de 2006, y S/C/W/270/Add.1, de 30 de noviembre de 2006. El primero contiene un análisis de los distintos subsectores que componen la industria del transporte aéreo y una reflexión útil sobre la aplicación del Anexo con respecto a estos subsectores. En el segundo se presenta una herramienta, el examen cuantitativo de los acuerdos sobre servicios aéreos (QUASAR), para evaluar el grado de liberalización y cobertura del tráfico de los acuerdos de servicios aéreos existentes, y se compara y contrasta el contenido de esos acuerdos.

II. EVOLUCIÓN DEL MERCADO EUROPEO

7. Desde el año 2000, la evolución del mercado europeo del transporte aéreo se ha visto considerablemente afectada por cierto número de sucesos externos importantes. Los más significativos fueron los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, que tuvieron una gran repercusión sobre el transporte aéreo mundial. No obstante, incluso antes de que se produjeran, la industria del transporte aéreo ya había experimentado una tendencia descendente en el rendimiento financiero a causa de la desaceleración del crecimiento de las economías clave con el consiguiente efecto en la demanda del mercado. En Europa, el crecimiento de los transportistas aéreos de bajo costo ha intensificado la competencia en los mercados intraeuropeos creando fuertes presiones a la baja sobre las tarifas y los rendimientos medios. Al mismo tiempo, los costos han aumentado a causa del alza del precio del combustible. Muchas líneas aéreas habían sufrido magros resultados financieros antes de los sucesos del 11 de septiembre de 2001. Aerolíneas nacionales como Swissair y Sabena se declararon en quiebra en enero y noviembre de 2001, y muchas compañías aéreas de vuelos no regulares (chárter) también abandonaron el mercado de la misma manera. La mayor parte de las líneas aéreas regulares europeas registraron pérdidas cuantiosas o disminuciones importantes de sus beneficios en 2001. Solamente los grandes transportistas de bajo costo, Ryanair e easyJet, escaparon de esta tendencia y lograron aumentar los beneficios.

8. Agravaron la situación algunos hechos posteriores, como la amenaza de una epidemia de SRAS y la guerra del Iraq, que redujeron la demanda de transporte aéreo, especialmente en las rutas que llevan al Oriente Medio y Asia. Cuando en 2004 el crecimiento del tráfico aéreo comenzó a recobrar impulso, nuevos desafíos, como otro rápido aumento del precio de los combustibles y el brote de influenza aviar, comenzaron a socavar una vez más la rentabilidad de las líneas aéreas. Frente a este entorno comercial, turbulento e inestable desde 2000, el rendimiento financiero de las líneas aéreas europeas ha sido diverso.

9. La mayoría de los transportistas regulares tradicionales registró pérdidas en 2001; la Asociación de Compañías Aéreas Europeas (AEA) estimó el total de las pérdidas de sus miembros (unas 30 líneas aéreas) en 3.020 millones de dólares EE.UU. Desde entonces los resultados han sido variados. Algunos transportistas, como British Airways, Austrian y Aer Lingus, reaccionaron rápidamente ante la profundización de la crisis y lograron alcanzar beneficios en 2002 y 2003. Otras compañías, como Alitalia, Olympic, SAS y Swiss, tuvieron dificultades para volver a obtener rentabilidad. Unas pocas, como Air France, Iberia y Lufthansa, mantuvieron la rentabilidad durante el período. Los transportistas tradicionales europeos, considerados como grupo, obtuvieron resultados mucho mejores que sus contrapartes de los Estados Unidos, pocas de los cuales lograron volver a generar beneficios. Los resultados de los transportistas aéreos europeos en su conjunto han ido mejorando a pesar de las continuas pérdidas de muchos de ellos. La AEA estima que sus miembros alcanzaron colectivamente en 2004 beneficios por valor de 900 millones de euros, a pesar del elevado precio del combustible. Como porcentaje de ingresos, esta cifra representa solamente un pequeño margen pero indica una tendencia a la mejora.

10. Los transportistas de bajo costo han crecido muy rápidamente desde 2000 a pesar de la desaceleración económica y de los diversos factores externos adversos que tuvieron repercusiones en el crecimiento de los transportistas tradicionales. Dentro de este sector, los transportistas mayores y más antiguos, Ryanair e easyJet, han obtenido beneficios importantes cada año desde 2001. Se han beneficiado de economías de escala y de la ventaja de ser los primeros en actuar. Pero en la mayor parte de las líneas aéreas de bajo costo más recientes, y otras en proceso de puesta en marcha, los rendimientos financieros han sido por lo general muy pobres, y varias dejaron de funcionar.

11. Las compañías de servicios chárter sufrieron las consecuencias de la desaceleración económica, que redujo el crecimiento de las vacaciones de circuitos combinados; y la competencia con el sector de bajo costo en rápida expansión. En el caso de algunas, cuyas cuentas están consolidadas con las de grandes compañías matrices del sector de los viajes, se hace difícil distinguir sus verdaderos resultados financieros. Este es también el caso para las compañías que explotan vuelos regulares y chárter. No obstante, en los casos en que se dispone de datos, la imagen es la de un sector que está sufriendo grandes dificultades. En los últimos años, los beneficios de muchas compañías de servicios chárter, han sido muy marginales o inexistentes. Pocas de estas compañías han logrado obtener resultados positivos durante el período. Esto se debe precisamente a que sobre el sector de los vuelos chárter pesa la amenaza de que, en los últimos años, varias compañías chárter han lanzado sus propias subsidiarias de bajo costo.

12. Las compañías aéreas regionales muestran resultados contradictorios. Aunque han superado a los transportistas tradicionales en el crecimiento del tráfico, sus resultados financieros han sido mediocres. La mayor parte de las compañías aéreas regionales ha sufrido pérdidas u obtenido beneficios muy reducidos en cada uno de los últimos cuatro años.

13. En los últimos años el aumento del número de alianzas, asociaciones y consolidaciones entre compañías aéreas ha sido enorme, y ha habido también dos fusiones transfronterizas importantes dentro de Europa. En septiembre de 2003 la Comisión Europea aprobó la fusión entre Air France y KLM, la primera verdadera fusión transfronteriza mundial entre dos grandes transportistas aéreos. El mismo año, la Comisión aprobó una alianza de seis años entre Iberia y British Airways, que

incluye coordinación del sistema, ventas y comercialización, distribución, participación en los beneficios y operaciones de carga. En julio de 2005 la Comisión Europea aprobó la adquisición de Swiss por parte de Lufthansa. Estas transacciones demuestran la presión creciente en favor de la consolidación en la industria europea del transporte aéreo. En el sector de los transportistas de bajo costo también ha habido iniciativas de consolidación: la adquisición de Buzz por Ryanair en 2003 y de Go por easyJet en 2002.

A. DERECHOS DE TRÁFICO

14. El marco normativo básico que regula el otorgamiento de licencias, el acceso al mercado y las tarifas aéreas en el mercado del transporte aéreo interno europeo se ha mantenido sin modificaciones desde 2000. El marco liberalizado que caracteriza el mercado aeronáutico actual en la UE quedó ultimado en 1997 tras la adopción de tres paquetes sucesivos de medidas. En el primero, aprobado en 1987, se atenuaban las normas establecidas anteriormente; por ejemplo, se limitaba el derecho de los gobiernos a oponerse a la adopción de nuevas tarifas y se otorgaba cierta flexibilidad a las líneas aéreas que volaban entre dos Estados miembros para que pudieran compartir la capacidad de asientos. El segundo paquete, aprobado en 1990, abrió aún más el mercado al permitir mayor flexibilidad para establecer las tarifas y para compartir la capacidad y al establecer los "derechos de la tercera, cuarta y quinta libertades" a todos los transportistas de la Comunidad. Con la entrada en vigor del tercer paquete, se otorgó a los transportistas aéreos establecidos en la UE acceso sin trabas al suministro de servicios dentro del territorio de la UE, incluido el cabotaje (es decir el derecho de las aerolíneas de un Estado miembro a explotar una ruta dentro de otro Estado miembro) y la posibilidad de establecer tarifas y precios libremente, sin necesidad de la aprobación de las autoridades nacionales. El último año, las instituciones de la Unión Europea comenzaron a analizar propuestas para revisar y modernizar la legislación mencionada que establece el mercado único para la aviación.

15. Junto a este marco general que establece un mercado único para la UE se ha aprobado una legislación importante a nivel de la Comunidad Europea en las esferas de la seguridad operacional, la seguridad aeronáutica y la gestión del tráfico aéreo. En particular, el establecimiento de la Agencia Europea para la Seguridad de la Aviación (EASA) en 2002 constituyó un cambio de ritmo en la normativa sobre seguridad en Europa. El marco normativo para el cielo único europeo establecido en 2004 tiene la finalidad de reformar la arquitectura del control del tráfico aéreo en el continente para atender las futuras necesidades de capacidad y seguridad. Además, como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la CE asumió competencia en materia de seguridad de la aviación civil con la aprobación de un reglamento marco, directamente aplicable a los Estados miembros.

16. En los años posteriores a 2000 se han producido más transformaciones notables en relación con la dimensión externa del mercado aeronáutico de la UE. En noviembre de 2002, el Tribunal Europeo de Justicia (ECJ) emitió sentencias relativas a la legalidad de determinados aspectos de los acuerdos bilaterales de servicios aéreos entre ocho Estados miembros y los Estados Unidos. En particular, se consideró que las restricciones tradicionales a la designación, basadas en la nacionalidad, eran incompatibles con el derecho fundamental de establecimiento que confiere el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

17. Una consecuencia importante de la decisión del TEJ de 2002 fue que se deberían enmendar o reemplazar con nuevos acuerdos todos los acuerdos bilaterales vigentes entre los Estados miembros y terceros países en que figuraran disposiciones contrarias al derecho de la Comunidad. Hay dos vías posibles para poner los acuerdos bilaterales vigentes en armonía con el derecho de la Comunidad. La primera consiste en la negociación bilateral a nivel de la Comunidad, por parte de la Comisión Europea, en el marco de un mandato horizontal otorgado por el Consejo en junio de 2003. Los acuerdos horizontales así concertados se envían posteriormente al Consejo de la UE para su aprobación. Esto permite que se introduzcan cláusulas estándar, elaboradas conjuntamente por la

Comisión y los Estados miembros, en toda la variedad de acuerdos alcanzados entre los Estados miembros y terceros países. La segunda vía es la negociación bilateral de los Estados miembros de forma individual, que también da lugar a la inclusión de cláusulas estándar. Se están logrando buenos progresos. Según la última comprobación, se habían enmendado cerca de 500 acuerdos con más de 65 países, lo que significa que en un período de poco más de dos años se había enmendado alrededor de la cuarta parte del total de acuerdos.

18. En 2003 las CE iniciaron negociaciones con los Estados Unidos con el propósito de establecer un "Espacio Aéreo sin Fronteras". En noviembre de 2005 se completó el texto de un proyecto amplio de acuerdo para la primera etapa. Este acuerdo representaría un paso importante hacia la liberalización total del mercado transatlántico y es parte no solamente de la apertura del mercado sino también del fortalecimiento de la cooperación normativa entre las dos partes. Por el momento, la conclusión de este acuerdo está sujeta a la evolución de la política de los Estados Unidos con respecto a la participación de inversores extranjeros en el sector de las aerolíneas de ese país.

19. Las CE también han propuesto iniciar negociaciones con otros interlocutores importantes, como el Canadá, China, la India, Australia, Nueva Zelandia y Chile, con el fin de concertar acuerdos amplios de transporte aéreo que eliminarían las restricciones al acceso a los mercados y establecerían una sólida cooperación y convergencia en cuestiones normativas.

20. Las CE han seguido una política aeronáutica exterior en Europa encaminada a ampliar el espacio aéreo común europeo. A este efecto, se han tomado como objetivo los países que intervienen en la cooperación paneuropea en la esfera aeronáutica y/o que se toman en consideración dentro de un contexto previo al acceso a la UE. La finalidad es concertar acuerdos de transporte aéreo completamente liberalizados con el fin de realizar para 2010 un mercado interno más amplio para la aviación en el continente y promover las reformas económicas y administrativas necesarias antes del acceso a la UE. En junio de 2006, se firmó con Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Islandia, la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo, Noruega, Rumania, Serbia y Montenegro el acuerdo para crear un Espacio Aéreo Común Europeo (EACE). Con posterioridad, el 1º de enero de 2007, Bulgaria y Rumania accedieron como Estados miembros. Como parte de la política de vecindad, las CE suscribieron también en diciembre de 2006 un acuerdo amplio de transporte aéreo con Marruecos. En 2007 comenzarán las negociaciones para un acuerdo amplio de transporte aéreo con Ucrania.

B. REPARACIÓN Y MANTENIMIENTO DE AERONAVES

21. El sector de reparación y mantenimiento de aeronaves es un importante generador de ingresos en la Unión Europea. De hecho, algunas de las compañías más importantes en esta esfera son de Estados miembros de la UE, y tanto las líneas aéreas como los fabricantes ofrecen servicios que producen muchos miles de millones de euros anuales por concepto de ingresos. La importancia de este sector en Europa ha crecido de manera significativa desde 2000 y muchos de los operadores europeos han aumentado sus ingresos entre el 50 por ciento y el 100 por ciento.

22. La aparición de una nueva aeronave de gran envergadura, el Airbus A380, estimulará aún más el mercado, que muestra perspectivas alentadoras de un fuerte crecimiento futuro. Por ejemplo, en el aeropuerto de Francfort, Lufthansa Technik ha iniciado una inversión de alrededor de 150 millones de euros hasta el año 2015 en lo que será el hangar de mantenimiento de aeronaves más grande de Europa.

C. SISTEMAS DE RESERVA INFORMATIZADOS Y VENTA Y COMERCIALIZACIÓN

23. Desde el comienzo de esta década, dos innovaciones importantes han predominado en el mercado de los SRI. La primera es que éstos han perdido el monopolio natural del mercado de

distribución de las líneas aéreas. Bajo la presión del aumento de los precios del combustible y de la competencia de los transportistas de bajo costo, las compañías aéreas se han tenido que esforzar para reducir sus costos de distribución. Esto ha conducido a un rápido desarrollo de la distribución directa, especialmente a través de los sitios Web de las compañías. Las reservas directas (en los sitios Web de las líneas aéreas, centros de llamada y oficinas de las compañías) representan actualmente el 40 por ciento de las reservas totales. De esta manera aumenta el poder de negociación de las compañías aéreas frente a los proveedores de SRI. La segunda innovación es que las compañías aéreas han desinvertido en los SRI.

24. Como estos cambios reducen los riesgos de que las compañías aéreas hagan un uso indebido de los SRI, las CE analizan actualmente la posibilidad de dar más cabida a los mecanismos de mercado en el mercado de los SRI. La revisión del código de conducta para los SRI (Reglamento 2299/89 del Consejo) por parte de la Comisión Europea determinará en qué grado se necesitan aún salvaguardias especiales contra el posible uso indebido con el fin de tener en cuenta los aspectos específicos del mercado europeo.

25. Las medidas adoptadas en 2004 para la liberalización del mercado de los SRI en los Estados Unidos también tienen un efecto considerable en el mercado europeo. Se está poniendo en entredicho el modelo de mercado tradicional de los SRI, en que los importantes pagos de incentivos de los proveedores de SRI a los agentes de viajes se cargan a las líneas aéreas en forma de altas comisiones por reservas; este cambio en el mercado de los Estados Unidos también afecta al mercado de distribución europeo, ya que las aerolíneas europeas tienen que competir con las estadounidenses que actualmente se benefician de costos de distribución inferiores.

D. FRANQUICIAS

26. En Europa las franquicias pueden ser una herramienta importante en la estrategia comercial de una compañía aérea, dado que constituyen un medio de ampliar y garantizar la posición en el mercado de la aerolínea que otorga la franquicia. En Europa las franquicias han solido estar limitadas a transportistas aéreos regionales concesionarios que operan bajo el nombre comercial de una compañía aérea nacional.

27. Las franquicias pueden resultar beneficiosas en el sentido de que proporcionan servicios nuevos y más frecuentes y ejercen una presión al alza sobre la calidad del servicio, ya que se exige al transportista aéreo concesionario que satisfaga los criterios de desempeño del que otorga la franquicia. En lo que respecta a la competencia, especialmente en rutas internas, aunque las franquicias tienden a fortalecer la posición en el mercado de la línea aérea que las otorga, el crecimiento impresionante de los transportistas de bajo costo en rutas competidoras dentro de un Estado miembro ejerce una presión a la baja sobre los precios y ofrece alternativas a los consumidores.

28. El funcionamiento de las franquicias se puede considerar en el contexto multilateral con vistas a ofrecer a las líneas aéreas una mayor variedad de oportunidades para concertar acuerdos en la materia con Miembros de la OMC. No obstante, habría que prestar la debida atención a la cuestión de si el marco legal de algunos países no se opone al control de los servicios aéreos suministrados por el concesionario en un país cuando la línea aérea que otorga las franquicias es de otro país.

E. SERVICIOS DE ARRENDAMIENTO O ALQUILER

29. Los servicios de arrendamiento o alquiler también son partes importantes de las estrategias comerciales de las líneas aéreas. Los mercados para arrendamientos con o sin tripulación a menudo se caracterizan por tener diferentes normas y reglamentos. En la UE, la legislación determina la capacidad de las líneas aéreas de la Unión para arrendar aeronaves de terceros países estableciendo criterios económicos y condiciones relativas a la seguridad. Otros países tienen enfoques restrictivos,

como por ejemplo los Estados Unidos, donde las normas sobre arrendamiento impiden a los transportistas norteamericanos el alquiler con tripulación de aeronaves no matriculadas en los Estados Unidos.

F. SERVICIOS DE ESCALA (ASISTENCIA EN TIERRA)

30. El 15 de octubre de 1996 el Consejo adoptó la directiva 96/67/EC, que se incorporó a las leyes nacionales de todos los Estados miembros, relativa al acceso al mercado de los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad. La directiva constituyó un primer paso hacia la apertura gradual del acceso al mercado de los servicios de escala, a fin de ayudar a reducir los costos de explotación de los transportistas aéreos y mejorar la calidad del servicio prestado a los usuarios de los aeropuertos.

31. En 2002 se realizó un estudio sobre el impacto de la directiva. Las principales conclusiones mostraron que había permitido la introducción de métodos competitivos en muchos aeropuertos que anteriormente tenían mercados cerrados o estáticos, más valor por el dinero gastado en servicios de asistencia en tierra gracias a la mayor presión sobre los precios de dichos servicios y una moderada alteración de la participación en el mercado de los servicios de escala en los aeropuertos económicamente más importantes de la UE.

G. GESTIÓN DE AEROPUERTOS

32. Desde 2000, se ha mantenido la tendencia que comenzó a fines de la década de 1980 en determinados Estados miembros de la UE de privatizar sus mayores aeropuertos internacionales. Por lo general se hace una distinción entre la privatización parcial, es decir, la venta de una minoría de las acciones a inversores privados, y la privatización "total", que significa que se ofrece y luego se transfiere a los inversores privados la mayoría de las acciones, o aun el 100 por ciento.

33. Entre 1987 y 2000, se privatizaron unos 17 aeropuertos en la UE, y desde 2001 al día de hoy se han privatizado otros 14, o ha sido adoptada y aprobada por las autoridades nacionales la decisión de privatizarlos.

34. Las razones que han llevado a estas privatizaciones son diferentes de un Estado miembro a otro. Varían desde mejorar las posibilidades para la financiación de la renovación o ampliación del aeropuerto con capitales privados hasta dar al operador de un aeropuerto mayor libertad para desarrollar una cooperación transfronteriza, para la que sería necesaria financiación (privada) suplementaria. También es posible que se hayan combinado estas causas.

III. APLICACIÓN DEL ANEXO

35. El Anexo excluye explícitamente de su ámbito de aplicación las medidas que afecten directamente a los derechos de tráfico. Actualmente, la Organización de Aviación Civil Internacional se ocupa de las cuestiones relativas a los derechos del tráfico aéreo. Las repercusiones de la liberalización de los servicios de transporte aéreo son considerables, como lo prueba el establecimiento del mercado interior de transporte aéreo de la UE, concluido en 1997, que atrajo beneficios sociales y económicos importantes como consecuencia de la eliminación de limitaciones al acceso a los mercados. Entre 1992 y 2004 casi se duplicó el número de rutas aéreas dentro de la UE, y el aumento de la competencia entre las líneas aéreas ha ofrecido a los consumidores una gama más amplia de rutas y tarifas sensiblemente inferiores, especialmente con el surgimiento del modelo de transportistas de bajo costo.

36. La liberalización de los servicios aéreos más allá de la UE se caracteriza por una red de acuerdos bilaterales que procuran proporcionar un mejor acceso a los mercados para las compañías

aéreas de la UE en el exterior y estimular el propio mercado comunitario dando acceso a operadores de líneas aéreas de terceros países. Tanto la UE como sus interlocutores comerciales obtienen beneficios. Por ejemplo, un acuerdo sobre servicios aéreos entre la UE y los Estados Unidos, que representa alrededor de las dos terceras partes del tráfico aéreo mundial, ofrece la posibilidad de generar 8.000 millones de euros anuales o más por concepto de ingresos.

37. Las CE consideran 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. Teniendo en cuenta la estructura cada vez más globalizada de la industria del transporte aéreo y los beneficios que pueden derivarse de un acceso más libre de las líneas aéreas a los mercados de capital, puede ser particularmente útil un debate sobre la facilitación de la inversión extranjera. El segundo examen del Anexo no debe excluir la posibilidad de estudiar, en el futuro, si los servicios de transporte aéreo se pueden tratar en un contexto multilateral. Una estimación reciente² sugiere que la liberalización de la sexta parte de los aproximadamente 2.000 acuerdos bilaterales de servicios aéreos existentes podría estimular la economía mundial generando unos 24,1 millones de nuevos empleos a tiempo completo y 490.000 millones de dólares más en producto interno bruto. Sin lugar a dudas, el transporte aéreo es un servicio realmente mundial e imprescindible y uno de los pilares en que se basa la prosperidad social y económica de todos los países.

38. La búsqueda de la competitividad sostenible de las líneas aéreas, a la que coadyuva la tendencia a una mayor eficacia en la utilización de recursos y a una reducción de los costos de explotación, ha tenido repercusiones a lo largo de la cadena de suministro. Las líneas aéreas ejercen mayor presión sobre los operadores de aeropuertos y los proveedores de servicios conexos para que presten servicios eficaces a precios atractivos. La competitividad, la eficiencia y la relación costo-eficacia son características imprescindibles, hoy más que nunca, para todos los operadores que intervienen en el suministro de servicios de transporte aéreo. Por consiguiente, la apertura de mercados es importante para fomentar una competencia sana y por ende una mayor eficiencia en el suministro de servicios de apoyo operativo en los aeropuertos.

39. Muchos Miembros de la OMC, inclusive las CE, han adoptado compromisos en las tres actividades enumeradas explícitamente en el Anexo como no relacionadas directamente con el ejercicio de los derechos de tráfico. Estas actividades auxiliares del suministro de servicios aéreos son imprescindibles para garantizar la explotación segura y continua de las aeronaves y que los operadores de líneas aéreas tengan amplias oportunidades comerciales para acceder a una amplia base de clientes a los efectos del suministro de servicios de transporte aéreo. Es claro que al incluir expresamente estos subsectores se ha promovido un entorno estable en el que los proveedores de servicios pueden desarrollar su actividad sobre la base de los compromisos asumidos por los Miembros de la OMC.

40. Hay otros subsectores del sector de la aeronáutica que también son necesarios para el funcionamiento del sistema de transporte aéreo y que no están directamente relacionados con el ejercicio de los derechos de tráfico. La gestión eficiente de la infraestructura aeroportuaria y el suministro eficiente de servicios auxiliares son muy importantes. A este respecto, algunos Miembros de la OMC ya han ofrecido compromisos específicos relativos a los servicios de escala y de gestión de aeropuertos.

41. Los servicios de escala son una parte esencial de los viajes aéreos y la eficiencia con que se presten es vital para la satisfacción del cliente y para una utilización eficaz de la capacidad, a menudo limitada, de la infraestructura aeroportuaria. En la Unión Europea se han observado los beneficios de la apertura del mercado de servicios de escala con la liberalización progresiva del sector desde 1996.

² The Economic Impact of Air Service Liberalization (2006), InterVISTAS-ga2 Consulting, Inc.

42. Las CE tienen la firme convicción de que el sector de servicios de escala se debería liberalizar sobre una base multilateral, prestando la debida consideración a las cuestiones sociales. Se debería animar a los Miembros de la OMC a que ofrecieran compromisos específicos, como han hecho las CE, en estos importantes servicios auxiliares. La aclaración, por medio de la correspondiente modificación del Anexo, de que los servicios de escala están abarcados por el AGCS, dará a los Miembros de la OMC una mayor certidumbre para asumir compromisos en esta esfera. La habilitación para adquirir y suministrar servicios de escala en un aeropuerto no se confiere automáticamente mediante la distribución de derechos de tráfico. Los servicios de escala son una actividad independiente, económicamente establecida por derecho propio, como lo demuestra la evolución del mercado en la UE, donde el número de terceros que son proveedores independientes en los aeropuertos -sin vinculación jurídica con el aeropuerto en el que operan o la línea aérea para la que trabajan- ha aumentado desde la liberalización del mercado.

43. Se reconoce que algunos acuerdos bilaterales actuales sobre servicios aéreos contienen cláusulas relativas a los servicios de escala. Se refieren a los derechos otorgados a las líneas aéreas para realizar para sí esos servicios (autoasistencia) o elegir entre los proveedores de los mismos en el aeropuerto; o, en los casos en que existan restricciones con respecto a la autoasistencia o la elección del proveedor, las compañías aéreas deben recibir un trato no discriminatorio. Si bien es evidente que la autoasistencia por parte de una línea aérea determinada en un aeropuerto determinado solamente será factible en el caso de los transportistas que han obtenido los derechos de tráfico para ese país, la concesión de derechos a agentes independientes para que suministren servicios de escala en un aeropuerto no tiene necesariamente que estar supeditada a los agentes que hayan obtenido derechos de tráfico, ya que esa asistencia en tierra se presta de manera completamente independiente del resto de los servicios de transporte aéreo.

44. La gestión de aeropuertos es otro ejemplo de servicio importante que fomenta la utilización eficaz del componente indispensable del sistema de transporte aéreo que es la infraestructura en tierra. La importancia de una gestión eficiente de los aeropuertos en Europa se ve subrayada por la demanda cada vez mayor de instalaciones aeroportuarias, como han demostrado los pronósticos antes mencionados y la tendencia a mejorar la relación costo-eficacia, reforzada por la presión que recae en la industria a consecuencia del alza de los costos relacionados con los niveles más exigentes de seguridad, la internalización de los impactos ambientales y los aumentos del precio del combustible. La experiencia y la especialización acumuladas por los operadores de los aeropuertos europeos en la gestión de la capacidad aeroportuaria, que exige particular atención en la UE a causa de las limitaciones de esa capacidad, constituye una fuente importante de conocimientos que puede servir al mercado internacional.

45. Los gastos relativos a pistas e instalaciones de las terminales alcanzan los miles de millones de euros. Por ejemplo, la terminal 5 del aeropuerto London-Heathrow se construirá con un costo previsto de 4.200 millones de libras (más de 6.000 millones de euros) en un período de seis años, para inaugurarse en abril de 2008; la quinta pista de Amsterdam-Schiphol se construyó con una inversión de 340 millones de euros, en un período de dos años y medio que finalizó en febrero de 2003. En otras partes del mundo, el Aeropuerto Internacional de Bangkok, recientemente inaugurado en Tailandia, representa una inversión de casi 4.000 millones de euros, y en el Canadá la nueva terminal 1 del Aeropuerto Internacional de Toronto costó alrededor de 2.500 millones de euros. Estos ejemplos de compromisos económicos considerables demuestran la necesidad de que la gestión de aeropuertos esté en condiciones de funcionar en un entorno de inversiones previsibles y estables.

46. Una aclaración en el Anexo, similar a la detallada anteriormente sobre los servicios de escala serviría para aportar claridad y certeza a las condiciones de suministro de servicios de gestión de aeropuertos sobre una base multilateral. En el caso de esta gestión, no hay duda de que la actividad no está relacionada con el ejercicio de los derechos de tráfico; abarca tradicionalmente el funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura física, como pistas, plataformas, instalaciones

de la terminal, etc. Aunque este papel ha cambiado en el curso de los últimos 20 años, en los que la gestión de aeropuertos ha ido diversificando sus actividades incorporando fuentes de ingresos no aeronáuticos a sus carteras (ramas de actividad tales como el comercio minorista o los aparcamientos), la gestión de aeropuertos es un servicio por derecho propio.

47. La infraestructura y los servicios de transporte tienen un papel estratégico esencial para garantizar la prosperidad económica y social de un país y servir de acceso de y hacia la comunidad internacional. Por esa razón, los actos terroristas, que han sido una característica del clima geopolítico de los últimos años, se han centrado especialmente en el sistema de transporte. Es de vital importancia garantizar servicios e infraestructura de transporte seguros, y cabe señalar de que nada impide que los Miembros de la OMC adopten las medidas necesarias para proteger los intereses esenciales de su seguridad.

IV. POSIBLES ETAPAS SIGUIENTES

48. Las CE tienen el firme compromiso de mantener un diálogo amplio sobre el actual examen del Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo del AGCS. La atención deberá centrarse en identificar los servicios con respecto a los cuales sería conveniente una aclaración o incluso una ampliación del alcance del Anexo. Este ejercicio serviría de base para que los Miembros de la OMC establecieran un entorno comercial sano para los proveedores de esos servicios.

49. El entorno comercial en el que se suministran los servicios de transporte aéreo ha cambiado mucho desde que se redactó el Anexo del AGCS. El sector es objeto de una desregulación cada vez mayor que permite a los proveedores de servicios una mayor libertad económica, y ha alcanzado una mayor integración e interdependencia a medida que los diferentes agentes del sistema de transporte aéreo forman asociaciones (por ejemplo, alianzas entre aerolíneas; empresas conjuntas entre aeropuertos y aerolíneas; acuerdos a nivel de servicios) con el fin de prestar servicios eficaces a precios competitivos a los consumidores.

50. Entre los Miembros de la OMC hay discrepancias sobre cómo se deberá aplicar el Anexo en el futuro y cómo se aplica actualmente. Sin duda convendría enmendarlo para aclarar su ámbito de aplicación; esto no podrá lograrse haciendo una distinción entre los servicios que tienen una relación directa con el ejercicio de los derechos de tráfico y los que no la tienen, sino identificando los servicios que tienen importancia económica común para los Miembros de la OMC. De esta manera podrán establecerse más claramente en el Anexo, por medio de una enmienda, las bases para la formulación de compromisos.

51. Las CE ya reconocen que los servicios de escala y la gestión de aeropuertos constituyen dos elementos vitales del sistema de transporte aéreo y que es conveniente liberalizar el mercado en que se suministran. Aunque este proceso ya se está convirtiendo en realidad sobre una base multilateral, puesto que algunos Miembros de la OMC ya ofrecen compromisos en estas esferas, una aclaración de su cobertura por las normas de la OMC serviría para crear una mayor confianza en el sistema entre los Miembros de la OMC a la hora de asumir compromisos y entre los proveedores de servicios al suministrar sus servicios en el mercado internacional.

52. El presente examen no se debería limitar a un debate sobre estos servicios específicos solamente. Es importante analizar la relación actual y futura del suministro de todos los servicios de transporte con el contexto multilateral. Por lo tanto, es prudente que cualquier enmienda que se proponga con respecto al Anexo, tanto si es restrictiva como si es ampliatoria, se analice a fondo con el fin de garantizar que el Anexo pueda seguir dando cabida a la dinámica del sistema de transporte aéreo mundial.
