

ASAMBLEA — 35º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 28: Reglamentación y organización de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea

INFORME DEL CONSEJO SOBRE LA REGLAMENTACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS Y DE LOS SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA

RESUMEN

En esta nota se informa acerca de las novedades en materia de reglamentación y organización de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea desde 2001 y se prevé la necesidad de contar con mayor orientación sobre comercialización y privatización en dicho ámbito, así como orientación sobre la cooperación internacional con respecto a la implantación de un sistema mundial de navegación aérea.

La decisión de la Asamblea figura en el párrafo 6.

REFERENCIAS

Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082/6)

Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos (Doc 9562)

Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea (Doc 9161)

Privatización en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea (Circular 284)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Desde la celebración del 33º período de sesiones de la Asamblea, han ocurrido varias novedades con respecto a la reglamentación y organización de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea. Debido a una serie de factores desfavorables [recesión económica, sucesos de septiembre de 2001, surgimiento de hostilidades en el Iraq y síndrome respiratorio agudo severo (SRAS)], los aeropuertos y servicios de navegación aérea han tenido que enfrentar una grave reducción en las actividades de transporte aéreo en general. En vista de esto, los proveedores de servicios han reaccionado ya sea mediante la congelación o incluso la disminución de los derechos impuestos a los usuarios, tratando al mismo tiempo de compensar las

pérdidas, atrayendo más tráfico, o bien la elevación de los derechos para mantener los ingresos mediante la aplicación de tarifas más altas.

1.2 Si bien la tendencia a establecer entidades autónomas explotadoras de aeropuertos ha continuado, aunque a un ritmo más lento que antes, el proceso de privatización de los aeropuertos se ha venido frenando. Comparada con la situación de los aeropuertos, la tendencia a establecer entidades autónomas de servicios de navegación aérea ha sido lenta y la participación del sector privado continúa siendo escasa.

1.3 Los proveedores de aeropuertos y servicios de navegación aérea no están sometidos por lo general a las fuerzas competitivas del mercado. Por consiguiente, en un entorno cada vez más comercializado y privatizado, ha surgido la necesidad de introducir una supervisión económica y la reglamentación para vigilar sus prácticas comerciales y su eficiencia.

1.4 En esta nota se informa en primer lugar sobre novedades recientes en los Estados y a nivel de la OACI en el sector de la comercialización y de la privatización y se subraya la consiguiente necesidad de continuar proporcionando orientación de la OACI. Posteriormente, se tratan aspectos relacionados con la implantación del sistema mundial de navegación aérea, conjuntamente con los temas más específicos de los problemas que se encuentran en la recaudación de derechos por servicios de navegación aérea y la asignación de los costos del sistema mundial de navegación por satélite (GNSS) a los diversos usuarios de estos servicios.

2. EL PROCESO DE COMERCIALIZACIÓN Y LA NECESIDAD DE ORIENTACIÓN DE LA OACI

2.1 La tendencia hacia la comercialización y privatización en la propiedad y la gestión de los aeropuertos es parte del proceso general de mundialización y liberalización de las economías del mundo. Los problemas financieros que varios Estados enfrentan en el desarrollo aeroportuario y la toma de conciencia de que la privatización puede ser una fuente de ingresos para cubrir o reducir déficit presupuestarios crearon, junto con otros factores, incentivos para la participación privada. Además, el reconocimiento de la comunidad empresarial y las instituciones financieras de que un aeropuerto puede ser una buena inversión ha conducido al surgimiento de una industria mundial de gestión aeroportuaria con la formación de alianzas entre aeropuertos y la participación en la gestión de aeropuertos de otros Estados. Con respecto a los servicios de navegación aérea, muchos Estados en el mundo han evaluado ya la opción de comercialización y adoptado una decisión sobre la base de sus situaciones específicas. Principalmente debido a la elevada proporción de costos fijos y al limitado potencial de ingresos de actividades no aeronáuticas, los pocos proveedores privatizados de servicios de navegación aérea han tenido una lucha financiera más ardua que los aeropuertos durante la recesión económica.

2.2 En los Estados en que la privatización o la participación del sector privado en el suministro de servicios aeroportuarios (o de navegación aérea) ha tenido lugar, puede ser necesario establecer un mecanismo de reglamentación económica para asegurar que no se abusa del poder monopolístico, especialmente con respecto a los derechos aeroportuarios o por servicios de navegación aérea. El carácter de la reglamentación necesaria depende del grado de comercialización o privatización, del sistema jurídico existente en el Estado, incluyendo disposiciones constitucionales, de la estructura jurídica para la aviación civil y del objetivo de los cambios propuestos. Es sumamente conveniente establecer una clara separación entre las funciones de carácter normativo y las de los proveedores de aeropuertos y servicios de navegación aérea. El órgano encargado de las funciones normativas debería contar con el apoyo de un marco legislativo apropiado y, de preferencia, ser independiente para evitar conflictos de intereses. En los Estados en que el establecimiento de un mecanismo normativo independiente no sea posible, es fundamental que el propio gobierno, a través de su administración de aviación civil, supervise y controle el sistema de imposición de derechos y el nivel de los derechos impuestos.

2.3 El proceso de comercialización de los aeropuertos y servicios de navegación aérea todavía está en su fase de desarrollo. Los textos de orientación sobre aspectos fundamentales relacionados con la comercialización, como la vigilancia y reglamentación económicas, las mejores prácticas comerciales, la evaluación comparativa, la medición de rendimiento y la productividad y la aplicación de principios económicos de fijación de precios, deberán por consiguiente mantenerse bajo examen, revisarse y ampliarse, según sea necesario, considerando las experiencias obtenidas con el tiempo en los distintos Estados. Todo esto resulta fundamental para promover y aumentar la eficiencia y la eficacia en función de los costos en el suministro de servicios aeroportuarios y de navegación aérea. (Una estimación efectuada en Europa indicó que un 10% de mejora en la eficacia en función de los costos del sector de servicios de navegación aérea representaría unos 6 000 millones de euros a lo largo de 10 años solamente en esa región).

2.4 El Consejo ha reconocido la necesidad de intercambiar información y comunicar las diversas formas en que los Estados aplican las políticas de recuperación de costos de la OACI. Dicha información se publicará como un suplemento de las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082), y se presentará en el sitio web de la OACI en forma gratuita. Para que las políticas y textos de orientación de la OACI sean fácilmente accesibles a las entidades comercializadas o privatizadas, se publicarán el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) y el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161) en el sitio web de la Organización, también en forma gratuita.

2.5 Como secuela de la recesión económica y la caída de los ingresos para los proveedores de aeropuertos y servicios de navegación aérea, la política actual de recuperación de costos ha planteado algunos cuestionamientos, incluyendo inquietudes de las líneas aéreas. El párrafo 20 del Doc 9082/6 señala que debería existir un equilibrio entre los intereses respectivos de los aeropuertos y servicios de navegación aérea por una parte y de los transportistas aéreos por la otra, en particular durante períodos de dificultades económicas. Por consiguiente, el Consejo ha recomendado que los Estados fomenten el aumento de la cooperación entre los aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea y los transportistas aéreos, para asegurar que las dificultades económicas que enfrentan se comparten en forma equitativa. La crítica de la actual política de recuperación de costos, se concentra en su falta de flexibilidad para tratar situaciones de dificultad económica como la presente disminución del tráfico aéreo. Con una estricta aplicación del principio de recuperación de costos los proveedores tienden más bien a aumentar los derechos para compensar la reducción de ingresos, en vez de tratar de mejorar la eficiencia y eficacia en función de los costos de sus operaciones.

3. IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA MUNDIAL DE NAVEGACIÓN AÉREA

3.1 Generalidades

3.1.1 La implantación de un sistema mundial de navegación aérea exigirá una cooperación internacional ampliada y en gran escala en todos los niveles para asegurar un proceso de transición eficiente, gradual y región por región. Ya existe documentación completa sobre políticas de la OACI y textos de orientación sobre aspectos de organización y económicos del suministro y explotación de servicios de navegación aérea, incluyendo orientación sobre la cooperación internacional entre los Estados a nivel subregional, así como a nivel regional, en forma de organismos internacionales de explotación, organismos mixtos para recaudación de derechos, instalaciones y servicios multinacionales y arreglos de financiamiento colectivo. En todos los planes regionales de navegación aérea figuran ahora directrices generales sobre el establecimiento y suministro de instalaciones y servicios multinacionales de navegación aérea. Sobre la base del establecimiento de un tratado internacional o de un acuerdo administrativo, todas estas formas de cooperación internacional podrían aplicarse técnicamente para incluir una región completa.

3.1.2 A corto y mediano plazo, la función de la OACI en el fomento del desarrollo de la cooperación internacional se concentrará en la orientación y asistencia prácticas a los Estados (y regiones). Como se mencionó anteriormente (párrafo 2.3), el proceso de comercialización de los servicios de navegación aérea todavía se encuentra en su fase de desarrollo y el texto de orientación sobre los aspectos principales de la comercialización deberá, por consiguiente, ampliarse más. Este texto es fundamental también para la comprensión y la participación activa de todas las partes interesadas (reglamentadores/proveedores nacionales, reglamentadores/proveedores regionales y todos los usuarios del espacio aéreo) en la planificación, implantación y operación del futuro sistema mundial de navegación aérea.

3.2 **Problemas de recaudación**

3.2.1 Con arreglo a una recomendación del 33º período de sesiones de la Asamblea, el aspecto de la recuperación de derechos adeudados por servicios de navegación aérea se agregó a las atribuciones del Grupo de expertos sobre aspectos económicos de los servicios de navegación aérea (ANSEP). Por consiguiente, el grupo de expertos elaboró una propuesta sobre nuevas orientaciones relativas a políticas y textos de orientación ampliados sobre problemas de recaudación. En la propuesta se subraya la necesidad de establecer una política de recaudación y se presentan las funciones esenciales para un exitoso mecanismo de recaudación. En este contexto, en el párrafo 18 del Doc 9082/6, el Consejo recomienda que los Estados o sus proveedores de servicios delegados consideren participar en organismos mixtos de recaudación de derechos cuando ello resulte ventajoso.

3.3 **Asignación de costos del GNSS**

3.3.1 El aspecto relativo a la asignación de costos del GNSS entre los diversos grupos de usuarios se ha incluido en el programa de trabajo de la Organización desde hace unos pocos años. El ANSEP, al que se ha asignado la tarea de ayudar a la Secretaría en la realización del estudio correspondiente, ha convenido en que la asignación de costos del GNSS entre la aviación civil y otros usuarios debería realizarse a nivel regional y debería basarse en los requisitos de las diferentes categorías de usuarios. Será necesario establecer coordinación con otras organizaciones y usuarios no aeronáuticos, para obtener apoyo a las propuestas del estudio de la OACI.

4. **FUTURO PROGRAMA DE TRABAJO**

4.1 Entre las cuestiones de alta prioridad en el trienio 2005-2007, cabe señalar la continuación de la elaboración de políticas y textos de orientación para los aeropuertos y servicios de navegación aérea sobre: vigilancia y reglamentación económica; evaluación comparativa y medición del rendimiento y la productividad; asignación y recuperación de los costos de las medidas de seguridad. Dicha mejora de los textos sobre políticas y textos de orientación resulta esencial para los aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea de todo el mundo, a efectos de que puedan responder a las necesidades de las líneas aéreas y otros usuarios del espacio aéreo para aumentar la eficiencia y la eficacia en función de los costos en la operación del sistema de infraestructura de la aviación civil.

4.2 También es crucial la elaboración de nuevos textos sobre política y de orientación para la implantación del sistema mundial de navegación aérea, a cuyo respecto la activa participación de todas las partes interesadas y su comprensión del enfoque comercial necesario son requisitos previos para la realización de todas las posibilidades implícitas en la cooperación regional y mundial. El programa de trabajo de la Organización tendrá en cuenta al mismo tiempo la asistencia práctica y la orientación a las regiones y subregiones del mundo en que sea necesario proporcionarlas, a fin de facilitar la implantación oportuna del sistema mundial de navegación aérea.

4.3 Otros sectores conexos en que será necesario realizar una labor considerable durante el próximo trienio son: la elaboración de una base de datos para el documento de publicación anual *Tarifas de aeropuertos y de servicios de navegación aérea* (Doc 7100) (con el propósito de publicarlo como documento interactivo en la web); seminarios prácticos y cursos de instrucción; y la asistencia a los Estados en la determinación y asignación de costos de los servicios meteorológicos aeronáuticos. Por lo que respecta a las medidas de seguridad (mencionadas en el párrafo 4.1) y los servicios meteorológicos aeronáuticos, es importante asegurar que la aviación civil no se vea abrumada por costos que propiamente no deberían imputarse a la misma con arreglo a sanos principios de contabilidad.

5. **CONSECUENCIAS FINANCIERAS DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS¹**

5.1 La labor propuesta que figura en el párrafo 4 se realizaría con los recursos disponibles en el marco del Programa 3.4, Gestión de aeropuertos e instalaciones y servicios en ruta (ARFM) del proyecto de Presupuesto por programas 2005-2007. En el Programa 3.4 se incluye la reducción de un puesto profesional en comparación con el trienio en curso.

6. **DECISIÓN DE LA ASAMBLEA**

6.1 Se invita a la Asamblea a tomar nota de este informe, respaldar los planes del Consejo para el futuro programa de trabajo sobre la reglamentación y organización de los aeropuertos y servicios de navegación aérea y proporcionar la orientación adicional que sea necesaria.

— FIN —

¹ Esta información se presenta sólo para indicar las consecuencias financieras previstas de las medidas propuestas. Los fondos asignados a estas medidas propuestas dependerán de la forma final del Presupuesto por programas de la Organización para 2005-2006-2007 aprobado por la Asamblea.