

CONFERENCIA SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS AEROPUERTOS Y SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA

(Montreal, 19 al 28 de junio de 2000)

ARREGLOS DE FINANCIAMIENTO COLECTIVO DE LA OACI

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se describen brevemente los arreglos de financiamiento colectivo de la OACI para instalaciones y servicios de navegación aérea, con comentarios sobre el posible uso del concepto de financiamiento colectivo para otras aplicaciones, incluyendo la implantación de elementos de los sistemas CNS/ATM. La nota ANSCConf-WP/6 contiene información más general sobre arreglos cooperativos o conjuntos para la provisión de servicios de navegación aérea.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Durante más de 50 años, la OACI ha administrado acuerdos de financiamiento colectivo de instalaciones y servicios de navegación aérea, en nombre de Gobiernos contratantes. La intervención de la OACI en esos arreglos se estipula en el Capítulo XV del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (el Convenio de Chicago) en donde se establecen los principios fundamentales de “ayuda colectiva”.

2. ARREGLOS EXISTENTES DE FINANCIAMIENTO COLECTIVO DE LA OACI

2.1 Los primeros arreglos se concluyeron en 1948 y 1949 para financiar y proporcionar servicios de navegación aérea a los vuelos del Atlántico septentrional. Estos arreglos iniciales se modificaron en 1956 y ese año se firmaron los arreglos de financiamiento colectivo (Arreglos DEN/ICE) con Dinamarca e Islandia como Estados proveedores. Actualmente se siguen proporcionando y financiando servicios bajo esos dos Acuerdos, enmendados por los Protocolos de Montreal de 1982, y constituyen un excelente ejemplo de la cooperación internacional contemplada en el Capítulo XV.

2.1.1 Dinamarca e Islandia prestan instalaciones y servicios para las travesías de aeronaves civiles por el Atlántico septentrional, al norte de los 45° de latitud Norte. Los servicios incluyen control de tránsito aéreo, comunicaciones y meteorología. La responsabilidad financiera la asume un grupo de 23 Estados, que incluye a los dos Estados proveedores, cuyos gobiernos son partes en los Acuerdos.

2.1.2 La responsabilidad de administrar los Acuerdos recae en el Consejo de la OACI y el Secretario General, en nombre de los Gobiernos contratantes. Un comité especial del Consejo de la OACI, el Comité de Ayuda colectiva, garantiza el cumplimiento de los procedimientos estipulados en los Acuerdos. Asimismo,

estudia los aspectos financieros y técnicos de nuevos requisitos para la provisión debida y eficiente de los servicios y formula recomendaciones apropiadas al Consejo.

2.1.3 La Secretaría de la OACI se encarga de la supervisión general de la operación y administración de los Acuerdos. Realiza las funciones administrativas cotidianas, en particular el análisis de presupuestos y costos reales; evaluación de solicitudes de nuevas inversiones de capital o de recursos; cálculo de las cuotas de los Gobiernos contratantes, determinación del monto de los derechos de usuarios; organización de auditorías y pagos a los Estados proveedores provenientes de las cuotas recibidas.

2.1.4 Los costos totales (operacionales, de inversión y administrativos) para el año 2000 de los servicios de financiamiento colectivo se calculan en \$25,6 millones EUA. El método utilizado para financiar esos servicios entre los Gobiernos participantes se expone en los Acuerdos de financiamiento colectivo (Docs 9585-JS/681 y 9586-JS/682). Dinamarca e Islandia, como Estados proveedores, aportan el 5% del costo total de los servicios, en consideración de los beneficios aeronáuticos e indirectos que les generan los Acuerdos. Todas las aeronaves civiles que vuelan por el Atlántico septentrional al norte de los 45° de latitud N, participen o no los Gobiernos de las líneas aéreas en cuestión en los Acuerdos, pagan, mediante un derecho de usuario, el costo de los servicios meteorológicos, de control de tránsito aéreo y comunicaciones, que se describen como costos atribuibles a la aviación civil. El resto de los costos, es decir los que no pueden atribuirse a la aviación civil, son compartidos entre los 23 Gobiernos contratantes partes en los Acuerdos (incluyendo Dinamarca e Islandia) según el número de travesías individuales de sus aeronaves. El derecho de usuario cubre los costos de administración de los Acuerdos incurridos por la Secretaría de la OACI. Un mecanismo de ajuste de sobre o subrecuperación garantiza que los usuarios no paguen más o menos de lo que deberían. Anualmente los Estados proveedores convocan una reunión de consulta con los usuarios antes de presentar los costos reales y presupuestos al Comité de Ayuda colectiva.

2.2 Por la experiencia en la administración de los Acuerdos de financiamiento colectivo con Dinamarca e Islandia, seis Estados que proporcionan servicios de navegación aérea en el Atlántico septentrional (Canadá, Islandia, Irlanda, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos) han solicitado al Secretario General que asuma las responsabilidades relacionadas con la administración del Programa de monitoreo de altura. Este programa se diseñó para efectuar la verificación y monitoreo necesarios para el mantenimiento de altura requerido para la introducción prevista de una separación vertical mínima reducida (RVSM) por encima del nivel de vuelo FL290 en la región del Atlántico septentrional. El concepto de financiamiento colectivo se adaptó para tener en cuenta las modalidades de este programa y la solicitud de los Estados proveedores participantes de un arreglo de financiamiento colectivo eficaz y flexible. Los costos operacionales, de mantenimiento, depreciación e intereses así como los costos administrativos de la OACI se pagan mediante derechos de usuarios que son cobrados y recaudados por el Reino Unido combinados con los derechos de usuario DEN/ICE. Este método flexible ha demostrado ser adecuado para la financiación del experimento de RVSM en el contexto de los Acuerdos DEN/ICE.

3. ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA POLÍTICA DE LA OACI SOBRE FINANCIAMIENTO COLECTIVO

3.1 La política de la OACI en esta materia se basa en el Capítulo XV del Convenio de Chicago, en las Resoluciones A1-65, A14-37 y A16-10, de la Asamblea y en recomendaciones y conclusiones de reuniones recientes de la OACI.

3.2 En la Resolución A16-10 de la Asamblea (1968) que aún está vigente, se pide a los Estados contratantes considerar el financiamiento colectivo como último recurso después de que hayan fallado todos los métodos de obtener financiamiento para las instalaciones y servicios de navegación aérea. No obstante, en reuniones recientes de la OACI se ha recomendado que los grupos regionales de planificación y ejecución (PIRG) tengan en cuenta la experiencia de la Región Atlántico septentrional y que la OACI divulgue

más su experiencia en ese campo. En muchas reuniones de la OACI, como la Conferencia mundial sobre la implantación de los sistemas CNS/ATM, Río de Janeiro, 11-15 de mayo de 1998, se ha hablado de un enfoque multinacional para proporcionar servicios de navegación aérea en relación con la implantación de los sistemas CNS/ATM.

3.3 El financiamiento de los servicios de navegación aérea mediante derechos de usuarios es ya muy común. En este contexto, a lo largo de los años se ha acordado que el costo total de las instalaciones y servicios imputables a la aviación civil incluidos en los Acuerdos de financiamiento colectivo vigentes se recupere de los usuarios y se ha establecido una tasa administrativa. También se asegura que los procedimientos de determinación de costos de los arreglos de financiamiento colectivo sean compatibles con las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea* (Doc 9082).

3.4 En circunstancias excepcionales, la OACI tiene autoridad para actuar como financista. De conformidad con el Artículo 5.2 b) del Reglamento financiero de la OACI, “El Consejo podrá aprobar consignaciones para un determinado ejercicio económico, además de las votadas por la Asamblea... hasta \$100 000 para gastos relacionados con nuevos proyectos de carácter urgente, tales como el financiamiento temporal de un aeropuerto o de una instalación o servicio de navegación aérea, cuya inexistencia o interrupción pudiera dar lugar a dificultades graves o constituir un peligro para la navegación aérea internacional si el Consejo no adoptase medidas inmediatas, y respecto a las cuales se espera tomar medidas para su financiamiento colectivo de conformidad con el Capítulo XV del Convenio...”. La posibilidad de aumentar el límite de \$100 000 se está considerando en el Consejo.

3.5 El 31 de mayo de 1999, el Consejo avaló una serie de recomendaciones del Comité de Ayuda colectiva para que los Estados contratantes y los grupos regionales de planificación y ejecución (PIRG) estuvieran más al tanto del concepto de financiamiento colectivo como una forma de financiar la implantación de elementos de los sistemas CNS/ATM.

4. IDENTIFICACIÓN DE INSTALACIONES Y SERVICIOS QUE PODRÍAN FINANCIARSE COLECTIVAMENTE

4.1 Debido a que los nuevos sistemas CNS/ATM tienen una capacidad que frecuentemente excede el espacio aéreo controlado por un solo Estado, y en vista de la magnitud de las inversiones necesarias, los arreglos de financiamiento colectivo se prestarían para la implantación de algunos de los componentes CNS/ATM, por ejemplo, en situaciones en que sea muy costoso para un Estado proceder solo, o una organización regional existente (ASECNA, COCESNA, EUROCONTROL, etc.) no proceda en su nombre. Tales componentes podrían abarcar todos los elementos del CNS/ATM, incluyendo, en particular, las estaciones terrenas de tierra (GES), los transpondedores de los satélites de comunicaciones y la vigilancia de la integridad y los sistemas de aumento basados en satélites que se requieren para el GNSS.

4.2 Las posibles áreas que podrían ser candidatas para aplicación del concepto de financiamiento colectivo incluyen:

- la Región Oriente Medio, en la que ya se ha establecido un Grupo de trabajo del MIDANPIRG para examinar las opciones de financiación e implantación;
- la Región Pacífico, en donde se está ejecutando un Proyecto de gestión del espacio aéreo unificado del Pacífico (PUAM);
- el Atlántico meridional, en donde está trabajando un grupo de coordinación que incluye representantes de América del Sur, África y Europa; y

- otras áreas homogéneas de tránsito aéreo y rutas de tránsito importantes (Mercado común para África oriental y meridional, subregión de la Comunidad de desarrollo del África meridional, región Sudamérica), en donde se están realizando proyectos.

4.3 Para la implantación de los sistemas CNS/ATM, así como en el caso de los sistemas de navegación aérea convencionales, los Estados contratantes, junto con los PIRG, deben determinar el equipo e instalaciones que necesitan para proporcionar los servicios de navegación aérea en el espacio aéreo bajo su responsabilidad, así como el tipo de organización y financiación apropiados, teniendo en cuenta consideraciones técnicas, económicas y posiblemente políticas del momento. Es responsabilidad de los PIRG definir la arquitectura de los sistemas en una región y luego estudiar la mejor manera de financiarla, siendo el financiamiento colectivo una de varias maneras. En este proceso, la Secretaría puede proporcionar a los Estados contratantes y a los PIRG la información y orientación necesarias, y ayudarlos a hacer una selección apropiada.

4.4 Otras posibles aplicaciones del concepto de financiamiento colectivo, cuando las instalaciones y costos involucrados trascienden las necesidades de un solo Estado, incluyen el desarrollo de rutas transpolares y la calibración de ayudas terrestres. El nivel de participación de la OACI podría variar considerablemente de un caso a otro.

5. REQUISITOS PRELIMINARES PARA UNA APLICACIÓN SATISFACTORIA DEL CONCEPTO DE FINANCIAMIENTO COLECTIVO

5.1 Se requieren varias condiciones para la aplicación efectiva del concepto de financiamiento colectivo:

- una descripción clara del proyecto y sus objetivos, que deberían ser (o posibilitar) el establecimiento de una instalación o servicio de navegación aérea y reducir el costo para cada participante;
- una clara identificación de los servicios que se vayan a financiar colectivamente;
- una definición clara de las responsabilidades de las diferentes partes que convendrían en participar (en este sentido, la participación de la IATA como representante de los usuarios sería útil);
- simplicidad y flexibilidad de los arreglos, que deberían adaptarse a las circunstancias de los Estados interesados y permitir una implantación eficiente (“acuerdos administrativos” en lo posible); y
- recuperación equitativa de los costos, incluidos los costos administrativos, mediante derechos de usuarios, así como compatibilidad general con las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea* (Doc 9082).

6. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

6.1 Se invita a la conferencia a tomar nota de la información que figura en esta nota de estudio y a formular las recomendaciones que considere apropiadas.