

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

(Montreal, 19 - 28 de junio de 2000)

Proyecto

PROYECTO DE INFORME SOBRE LA CUESTIÓN 2 DEL ORDEN DEL DÍA

**Cuestión 2 del
orden del día: Organización**

EVALUACIÓN MUNDIAL

2.1 Documentación

La **Secretaría** (WP/18 y Adendo núm. 1) examinó el estado actual de los aspectos relativos a la organización, lo cual comprende el grado de participación privada en el suministro de servicios aeroportuarios y de navegación aérea y las nuevas tendencias en materia de gestión de estas instalaciones y servicios. Después de hacer notar la evolución de las entidades autónomas en la esfera de la gestión de aeropuertos y, en grado menor, de los servicios de navegación aérea, el documento describía el carácter y alcance de la orientación de la OACI en esta materia, y proponía reforzar el texto en lo que atañe a la exploración de las posibilidades de establecer las administraciones autónomas de que tratan las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre los derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea* (Doc 9082/5).

2.2 Análisis

2.2.1 La Conferencia tomó nota de la información proporcionada por la Secretaría en su nota WP/18 y Adendo núm. 1, que con unos pocos cambios menores formaría parte de una circular que contendría determinada documentación de la Conferencia que posteriormente se distribuiría a los Estados.

2.2.2 Si bien se reconoció que la autonomía de los proveedores podría no ser apropiada en todas las circunstancias, muchas delegaciones expresaron su apoyo a la propuesta de reforzar el texto de la orientación de la OACI en esta materia. No obstante, algunos delegados fueron de opinión de que era de gran importancia cerciorarse, antes de acordar autonomía a una entidad explotadora, que habría mejoras en la seguridad operacional y en la eficiencia y que también se tendrían en cuenta las circunstancias locales.

2.2.3 Asimismo, se consideró que era necesario hacer una distinción entre privatización y autonomía, asunto que se trataría posteriormente.

2.2.4 La Conferencia se manifestó de acuerdo con la decisión propuesta en la nota WP/18, observando que sólo se proponía un cambio menor a los párrafos 6 y 27 de las Declaraciones del Consejo que figuraban en el Doc 9082/5 y, por consiguiente formuló la siguiente recomendación:

RECOMENDACIÓN 2/1

LA CONFERENCIA

RECOMIENDA que el texto introductorio de las Declaraciones del Consejo, a saber los párrafos 6 y 27, deberían ser de tono menos condicional a fin de recomendar que los Estados exploren la posibilidad de establecer entidades autónomas para explotar aeropuertos y servicios de navegación aérea cuando esto sirva mejor a los intereses de los proveedores y de los usuarios.

COMERCIALIZACIÓN

2.3 Documentación

La **Secretaría** (WP/6) presentó los resultados de un estudio que había realizado la OACI para ayudar a los Estados en materia de privatización de aeropuertos y servicios de navegación aérea. En ese estudio se aclaraba el concepto y la terminología de la privatización, se analizaban los acontecimientos que se estaban produciendo en la propiedad y la gestión de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea, se describían algunas opciones accesibles para los Estados, se examinaban las principales cuestiones que debían considerarse en todo proceso de privatización y se insistía en la responsabilidad que conservaban los Estados en las esferas de la seguridad operacional, la seguridad y los aspectos económicos (en particular con respecto a la equidad en la fijación de derechos).

Australia (WP/59) suministró información sobre las reformas que había adoptado en la propiedad y la gestión de la infraestructura aeronáutica, incluyendo la experiencia con la privatización de los principales aeropuertos.

Chile (WP/90) describió su experiencia en el otorgamiento de concesiones para la gestión de aeropuertos con participación del sector privado. Chile invitó a la OACI a elaborar orientación para ayudar a los Estados a hacerse cargo de este proceso.

Egipto (WP/86) describió las medidas adoptadas por su Gobierno para ampliar y privatizar aeropuertos egipcios mediante contratos con inversores, aplicando el método de construcción, explotación y transferencia o mediante la aplicación por las administraciones aeroportuarias de operaciones fundadas en el mercado. En esa nota se examinaba asimismo el incremento del tráfico aéreo en los aeropuertos egipcios y las medidas adoptadas para afrontar el problema de la congestión aeroportuaria. Egipto (WP/102) describió también los fundamentos organizativos y jurídicos de la construcción del Aeropuerto internacional de Marsa Alam.

Suiza (WP/67) describió la organización de sus aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea (Swisscontrol), así como sus modos de financiamiento.

Estados Unidos (WP/41) expuso su experiencia con la gestión y la reglamentación de aeropuertos, incluso una limitada privatización, así como sus puntos de vista sobre la privatización. En esa nota se apoyaba la flexibilidad en los tipos de gestión, explotación y propiedad, se destacaba la necesidad de que los Estados conservaran la vigilancia de la seguridad operacional y la protección de las operaciones, y se invitaba a la Conferencia a estudiar la elaboración de orientación para que los Estados la consideren al privatizar aeropuertos.

La **Comisión Árabe de Aviación Civil (CAAC)** (WP/93) suministró información sobre la gestión aeroportuaria en algunos Estados miembros de la CAAC.

La **Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)** (WP/89) presentó la labor que había desarrollado sobre el tema de la privatización de aeropuertos. La CLAC invitó a la Conferencia a señalar a la atención de los Estados su lista de elementos que debían considerarse al formular el proceso de privatización de aeropuertos.

El **Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI)** (WP/49) invitó a la Conferencia a convenir en que los explotadores de aeropuertos debían tener flexibilidad para adoptar estructuras de propiedad y gestión que permitan lograr los niveles más elevados de servicio para todos los usuarios y el mejor acceso al capital privado para mejorar y ampliar sus instalaciones; esas estructuras podían incluir formas de privatización. El ACI (WP/53) comentó también varios puntos que se habían enunciado en la nota WP/26 de la IATA (véase más abajo). Por último, el ACI (WP/68) puso de relieve que los explotadores de aeropuertos eran empresas comerciales que podían administrar un solo aeropuerto, un sistema o una red de aeropuertos con eficiencia y rentabilidad; además, las redes de aeropuertos y las alianzas de aeropuertos podían aportar economías de escala y elevados niveles de servicio.

El **Consejo Internacional de Asociaciones de Propietarios y Pilotos de Aeronaves (IAOPA)** (WP/64) presentó su punto de vista de que debía hacerse un lugar equitativo a los intereses de la aviación general y los trabajos aéreos en todo plan de privatización de los servicios aeronáuticos, sobre todo con respecto a los derechos y a la supervisión normativa.

La **Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA)** (WP/26), si bien estaba a favor en general de la comercialización de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea, manifestó inquietud por el hecho de que la comercialización podía llevar a menudo a aumentos en la base de costos para fines de imposición de derechos y, por lo tanto, a derechos más elevados. En consecuencia, creía que era necesaria una consulta y una transparencia apropiadas y una supervisión económica independiente. La IATA (WP/33) invitó también a la Conferencia a que conviniera con su postura en favor de que los derechos estén relacionados con los costos y sean propios del lugar y contra la subvención mixta. La IATA manifestó que no objetaba las asociaciones o alianzas de aeropuertos y la subvención mixta entre aeropuertos, en la medida en que ello aportara economías de escala a la industria, de las cuales se beneficiarían las líneas aéreas mediante la disminución de los derechos. Por último, la IATA (WP/104) proporcionó información de antecedentes y el texto de la “Declaración de Santiago” (coherente con los elementos que debían estudiarse en el proceso de privatización presentado por la CLAC más arriba). Se invitó a la Conferencia a que examinara esa declaración durante las deliberaciones y a que estudiara su adopción como parte de sus conclusiones.

2.4 Análisis

2.4.1 Con respecto a los resultados y conclusiones del estudio de la Secretaría, resumidos en la nota WP/6, la Conferencia hizo suya la postura de que no existe una opción que sea mejor para que los Estados la adopten al estudiar la autonomía en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea, que asume muchas formas, incluso la privatización. La Conferencia convino también en que en todo proceso de comercialización o privatización, los Estados debían asegurar que conservaban la responsabilidad definitiva en el suministro de servicios y en las áreas de la seguridad operacional, la protección y, teniendo en cuenta el carácter monopólico de los proveedores de servicios, la reglamentación económica. Se formularon varios comentarios orientados a mejorar el contenido del estudio de la

Secretaría, así como algunas de las definiciones en el glosario que figuraba como apéndice (en particular, las relativas a autonomía, administración de aviación civil y entidad privada). Esos comentarios se tendrían en cuenta al concluir una versión más completa del estudio, que distribuiría la OACI más adelante. La Conferencia tomó nota de que también se harían algunas revisiones en el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) y en el *Manual sobre los aspectos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161/3), como consecuencia de los resultados y conclusiones del estudio.

2.4.2 Hubo considerable debate y diferencias de opinión sobre las cuestiones de la formación de redes de aeropuertos y la subvención mixta entre aeropuertos. Se pusieron de relieve en el debate diversas ventajas y objeciones con respecto a los aeropuertos en red y a la subvención mixta dentro de los sistemas aeroportuarios. Sin embargo, se admitió en general que los Estados decidirían, según sus propias circunstancias, sobre la cuestión de las redes o sistemas de aeropuertos. Pero si bien existía la subvención y la subvención mixta, debía aplicarse el principio de la plena transparencia. Teniendo en cuenta las diferentes especies de redes, se convino en recomendar que la OACI analizara más y definiera el concepto.

2.4.3 Con respecto a la lista de principios sobre el proceso de privatización presentada por la CLAC en las notas WP/89 y por la IATA en WP/104, se apoyó en general su enfoque, pero se manifestaron varias reservas sobre algunos aspectos. La Conferencia consideró que toda orientación sobre este asunto que pudiese preparar la OACI debía tener en cuenta esas reservas y no debía ser excesivamente prescriptiva.

2.4.4 Para hacer efectivas sus conclusiones, la Conferencia convino en las siguientes recomendaciones:

RECOMENDACIÓN 2/2

LA CONFERENCIA

RECOMIENDA al estudiar la comercialización o la privatización de aeropuertos y de proveedores de servicios de navegación aérea, recuerde que incumbe al Estado la responsabilidad definitiva de la seguridad operacional, la protección y, teniendo presente el carácter monopólico de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea, la vigilancia de los aspectos económicos de sus operaciones.

RECOMENDACIÓN 2/3

LA CONFERENCIA

RECOMIENDA que la OACI, al preparar más orientaciones sobre la comercialización del suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea, debería analizar y precisar los conceptos de sistemas o redes de aeropuertos.

EMPRESAS COOPERATIVAS INTERNACIONALES

2.5 Documentación

La **Secretaría** (WP/5) examinó la necesidad y el alcance de la cooperación internacional en la esfera de los servicios de navegación aérea. Hizo notar que los componentes principales de los sistemas CNS/ATM constituían ejemplos típicos de instalaciones y servicios en los que se necesitaría la cooperación internacional y que la implantación de dichos componentes posibilitaría integrar muchas regiones de información de vuelo en regiones más grandes de gestión del tránsito aéreo, reduciendo en consecuencia el número de centros de control de área. La nota indicaba igualmente otras esferas posibles de cooperación como, p. ej., la planificación, la investigación y el desarrollo, la instrucción, el apoyo técnico, los servicios meteorológicos para la navegación aérea y los servicios de información aeronáutica. La nota describía diferentes formas de empresas cooperativas internacionales y la asistencia que podría proporcionar la OACI. La nota invitaba a la Conferencia a considerar la función de la OACI en asistir a los Estados a establecer y explotar empresas conjuntas para el suministro de servicios de navegación aérea y a recomendar al Consejo que el texto de las Declaraciones del Consejo (Doc 9082/5) se amplíe para dar mayor énfasis a la importancia y al valor potencial de dichas empresas conjuntas, y para identificar sus formas más comunes. La Secretaría (WP/7) también presentó una descripción del sistema actual de arreglos de financiamiento colectivo para instalaciones y servicios de navegación aérea y analizó posibles usos de este concepto para otras aplicaciones, que incluían la implantación de elementos de los sistemas CNS/ATM.

La **Secretaría** (WP/22) examinó las ventajas de la facturación y recaudación conjuntas de los derechos por servicios de navegación aérea, los diversos mecanismos existentes y la asistencia que la OACI podría proporcionar. Recomendó que los Estados participen en dichos planes cuando sea ventajoso para ellos, y propuso ampliar el texto pertinente en las Declaraciones del Consejo con dicha finalidad.

2.6 Análisis

2.6.1 Algunos delegados manifestaron preocupación en cuanto a la validez de la función de la OACI en el suministro de asistencia para establecer y explotar empresas conjuntas y, en particular, la recuperación de los costos de la asistencia de la OACI mediante derechos por los servicios de navegación aérea. No obstante, después de algunas explicaciones en cuanto al carácter de esta función y a las razones para la recuperación de los costos, la opinión general fue que el costo de proporcionar dicha asistencia podría recuperarse de los usuarios, pero no pagarse a partir del presupuesto del programa regular de la OACI; especialmente dado que el servicio proporcionado estaría limitado por lo común a un grupo de Estados y no a los Estados miembros de la OACI en general. Se sugirió que las alianzas comerciales podrían considerarse como otra opción en lugar de empresas de cooperación internacional. También se citó como ejemplo de cooperación internacional la creación, con asistencia de la OACI, de una dependencia conjunta de gestión del espacio aéreo superior por los tres Estados de la Cooperación de África oriental.

2.6.2 Sobre la cuestión de la facturación y recaudación conjunta de los derechos por servicios de navegación aérea, hubo coincidencia en que las condiciones podrían variar de un Estado a otro y que únicamente los Estados estaban en condiciones de considerar cuándo sería ventajosa para ellos la participación en servicios conjuntos de facturación y recaudación. Además, al contemplar la utilización de un organismo de recaudación de los derechos, los Estados exploran diferentes opciones y tienen en

cuenta las directrices presentadas en WP/22 a fin de proteger sus intereses. En lo que atañe a la asistencia que la OACI podría proporcionar a los Estados, se hizo hincapié en que esto estaba limitado al establecimiento de servicios, no a su suministro, el cual era responsabilidad de los Estados, individual o colectivamente. Se manifestaron algunas inquietudes respecto al carácter práctico de participar en servicios conjuntos de recaudación de derechos cuando el suministro de los servicios de navegación aérea se delega a una empresa privada.

2.6.3 En lo que respecta a su servicio de mejoramiento y financiación del ATC, la IATA explicó que aunque existe una cláusula de confidencialidad de datos en sus acuerdos con los Estados, el plan es transparente para el Estado interesado y está dirigido a financiar la infraestructura aeronáutica en dichos Estados. El Estado podría comparar el derecho administrativo estipulado en el contrato con el de otros planes de recaudación cuyos derechos pertenecen al dominio público. La IATA destacó que los costos del servicio se incorporan a los derechos que recauda de los usuarios.

2.6.4 Para poner en práctica lo debatido sobre empresas cooperativas internacionales de facturación y recaudación conjunta, la Conferencia convino en formular la siguiente recomendación:

RECOMENDACIÓN 2/4

LA CONFERENCIA

RECOMIENDA que la OACI incluya en las Declaraciones del Consejo que figuran en el Doc 9082 y otros textos de orientación pertinentes, un texto para alentar la cooperación internacional en el suministro y explotación de servicios de navegación aérea y asesorar sobre la posibilidad de la recuperación de los costos de la asistencia de la OACI, cuando se la solicite, y la suministre, mediante derechos impuestos a los usuarios.

RECOMENDACIÓN 2/5

LA CONFERENCIA

RECOMIENDA que

- a) los Estados o sus proveedores de servicios delegados consideren su participación en organismos conjuntos de recaudación de derechos cuando esto sea ventajoso, teniendo en cuenta lo siguiente:
 - 1) la importancia de que sean ellos mismos los que controlan la recaudación de sus derechos;
 - 2) la necesidad de un estudio cuidadoso de las condiciones en que habrá de suministrarse el servicio de recaudación;
 - 3) la identificación y descripción de los costos de los servicios que se les cobran; y
 - 4) que todo honorario administrativo se incluya en el derecho; y
- b) el Consejo amplíe el texto pertinente del Doc 9082 en consecuencia.

SUPERVISIÓN DE LA ACTUACIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD

2.7 Documentación

Estados Unidos (WP/39) propuso que los proveedores de servicios de tránsito aéreo recopilaran un conjunto de datos para medir la actuación y la eficacia y que lo utilizaran para evaluar el nivel de servicio proporcionado y como respaldo de las decisiones sobre inversión.

La **IATA** pidió (WP/29) que hubiera un compromiso para seguir los principios de eficacia en cuanto al costo y mejoras de productividad al establecer los derechos por el uso de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea. Asimismo, la **IATA** recalcó (WP/85) la necesidad de que los aeropuertos y los proveedores de servicios de navegación aérea adopten acuerdos a nivel de servicio, especialmente en vista de las tendencias a la comercialización y privatización de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea.

EUROCONTROL describió (WP/66) el sistema de evaluación de resultados que se utiliza para evaluar la gestión del tránsito aéreo en Europa.

A modo de referencia, se mencionó la nota de trabajo (WP/69), presentada por 38 Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) sobre la gestión de los aeropuertos como entidades comerciales, tema que se abordaría a fondo en el marco de la cuestión 5.2 del orden del día.

2.8 Análisis

2.8.1 El respaldo fue general para la propuesta de medir la actuación de los sistemas de gestión del tránsito aéreo, tanto para los servicios en ruta como aeroportuarios, con parámetros que incluyen seguridad, demoras, previsibilidad, flexibilidad, eficiencia, disponibilidad, acceso y costo del servicio. Algunos delegados propusieron añadir a esta lista parámetros de actuación con respecto al medio ambiente. Se reconoció que hay diversas formas de medir la actuación y con algunos parámetros puede haber problemas prácticos. Los objetivos de la evaluación de resultados tendrían que examinarse con los usuarios.

2.8.2 La propuesta de la nota WP/29 de recomendar el establecimiento de un principio de eficiencia y de mejoras de la productividad para los aeropuertos y los proveedores de servicios de navegación aérea fue respaldado por la mayoría de los delegados. No obstante, algunos de ellos consideraron que este principio no debía ser una condición para establecer los derechos. Hubo delegados que señalaron que el propósito principal de establecer objetivos de eficiencia y productividad no debía ser mejorar la situación financiera de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea. Se expresó inquietud con respecto al establecimiento de objetivos de eficiencia para aeropuertos específicos dentro de la red de aeropuertos.

2.8.3 El concepto de acuerdos a nivel de servicios para los aeropuertos y los proveedores de servicios de tránsito aéreo se reconoció como componente natural en un entorno de comercialización en aumento. Se estimó que dichos acuerdos debían ser mutuos entre distintos proveedores y usuarios, pero únicamente de manera voluntaria.

2.8.4 Para hacer efectivo su análisis sobre la medición de la actuación de los servicios de tránsito aéreo, la Conferencia convino en formular la recomendación siguiente:

RECOMENDACIÓN 2/6

LA CONFERENCIA

- 1) RECOMIENDA que los Estados alienten a sus aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea a:
 - a) elaborar y recopilar datos sobre la actuación en el suministro de sus servicios (en aspectos relativos a seguridad, demoras, previsibilidad, flexibilidad, eficiencia, disponibilidad, acceso, medio ambiente y costo del servicio);
 - b) usar esos parámetros para evaluar y mejorar la calidad de los servicios proporcionados;
 - c) tener en cuenta esos parámetros a fin de utilizarlos para respaldar decisiones de inversión;
 - d) realizar consultas con los usuarios para lograr entendimiento y consenso mutuo; y
 - e) desarrollar y mantener sistemas de costos que permitan a los usuarios y a los proveedores comprender los costos verdaderos del suministro de servicios.
- 2) RECOMIENDA que el Consejo incluya este concepto en la orientación sobre política de la OACI.