

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

(Montreal, 19 - 28 de junio de 2000)

Cuestión 5.2

del orden del día: Elementos que deben considerarse respecto a la política de la OACI

ASIGNACIÓN DE COSTOS DE BÚSQUEDA Y SALVAMENTO

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se informa acerca de un estudio sobre las repercusiones de la inclusión de los costos de los servicios de búsqueda y salvamento prestados por dotaciones distintas de la aviación civil, en la base de costos para el cálculo de los derechos por servicios de navegación aérea. La decisión sugerida a la Conferencia figura en el párrafo 5.1.

1. ANTECEDENTES

1.1 La recuperación de los costos para los Estados del suministro de servicios de búsqueda y salvamento se trata en las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea* (Doc 9082/5)* bajo el título: “Otros servicios aeronáuticos auxiliares” del Apéndice 2 — *Guía de las instalaciones y servicios que las autoridades proveedoras deberían tener en cuenta al determinar los costos totales de los servicios de navegación aérea*. El texto dice lo siguiente: “Toda la parte de los servicios asignables a la aviación civil de cualquier dotación civil permanente de equipo y personal destinados a prestar servicios tales como búsqueda y salvamento, investigación de accidentes, cartas aeronáuticas y servicios de información.” El efecto que tiene este principio es que los costos atribuibles a las misiones o servicios de búsqueda y salvamento prestados por personal militar no deberían imputarse a la aviación civil internacional.

1.2 En 1996, el Grupo de expertos sobre aspectos económicos de los servicios de navegación aérea recomendó que se enmendara este criterio para permitir que los costos de los servicios de búsqueda y salvamento (SAR) realizados por dotaciones que no sean civiles se incluyan en la base de costos de los derechos por servicios de navegación aérea (Recomendación ANSEP/3-1). No obstante, el grupo enumeró tres principios que deberían tenerse en cuenta a ese respecto y que se indican a continuación:

*En la nota ANSCConf-WP/4 la Secretaría propone que se adopte el nuevo título: *Criterios de la OACI sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea*.

- Sólo deberían contabilizarse las instalaciones y servicios de naturaleza aeronáutica que figuren en los Planes regionales de navegación aérea de la OACI (en concordancia con el párrafo 34 ii) del Doc 9082/).
- La asignación de costos imputables a usuarios distintos de la aviación civil (militares, agricultura, transportes terrestres y marítimos, turismo, etc.), así como la asignación a la propia aviación civil, debería preceder a cualquier recuperación de los costos ante la aviación civil.
- Estas operaciones han de llevarse a cabo con la precisión y transparencia requeridas y debería facilitarse a los usuarios la información pertinente, en particular lo que respecta a los costos de las instalaciones y servicios proporcionados.

1.3 Al examinar esta recomendación del ANSEP, el Consejo observó que representaba al parecer una desviación bastante fundamental con respecto a los criterios de orientación largamente sostenidos por la OACI en materia de recuperación de costos y que podría tener efectos de largo alcance en el nivel de costos que se recuperarían por medio de dichos derechos. El Consejo, en consecuencia, no aprobó la recomendación del grupo de expertos, sino que convino en que la Secretaría realizara un estudio sobre las repercusiones del caso.

2. BASE DEL EXAMEN

2.1 En el intercambio de opiniones sobre el tema sostenido en el grupo de expertos y el Consejo, se señaló que los servicios de tránsito aéreo (ATS), de comunicaciones (COM), y meteorológicos (MET) los proporcionan en algunos casos en parte o en su totalidad instalaciones, equipo y personal militar, incluyéndose los costos correspondientes en la base de costos de los derechos por servicios de navegación aérea. Esa práctica se ajustaba a los criterios de recuperación de costos a nivel internacional propugnados en las Declaraciones del Consejo del Doc 9082/5. Sin embargo, debido a la puntualización que se hacía en las Declaraciones del Consejo con relación a “otros servicios aeronáuticos auxiliares”, tal práctica no debería aplicarse de igual modo al personal y equipo militares utilizados con fines SAR, incluso cuando el mismo equipo se utilizara también para fines en que los costos son imponibles como derechos (por ejemplo, las aeronaves militares que se emplean para calibrar equipo de comunicaciones y también para misiones de búsqueda y salvamento). En opinión de algunos, esto no era equitativo y podría por otra parte impedir un uso de las instalaciones y servicios eficiente en función de los costos.

2.2 En el caso de SAR, se observó que existía una diferencia notable entre estos servicios y las otras categorías e instalaciones y servicios de importancia ATS, COM y MET, en cuanto al propósito primordial de estos últimos, que era atender a funciones aeronáuticas civiles mientras que la mayoría de las instalaciones y servicios SAR atendían principalmente a otras funciones y su suministro incumbía en general a las instituciones militares. Entre las instalaciones y servicios se incluían, por ejemplo, las aeronaves de radio de acción grande y medio, los helicópteros, las embarcaciones patrulleras y otros buques, las brigadas de montaña, etc., todo lo cual estaba orientado principalmente a fines ajenos al servicio de la aviación civil. De hecho se sugería que, de no existir ya tales instalaciones y servicios y si no se utilizaban para su finalidad principal correspondiente, los requisitos SAR acaso pudieran satisfacerse empleando otras alternativas menos costosas.

2.3 Otra esfera en la que los servicios SAR diferían de los servicios ATS, COM y MET proporcionados a la aviación civil era que estos últimos estaban en uso continuo mientras que las instalaciones SAR se utilizaban únicamente por una fracción del tiempo en que estaban disponibles. En consecuencia, la parte “contingente” de los costos de su suministro es muy elevada comparada con la porción de costos imputable a su uso real. En los criterios de orientación para la recuperación de costos de la OACI no se hace,

sin embargo, una distinción entre estas dos porciones de los costos al referirse a la base de costos para los derechos por servicios de navegación aérea. Estos principios establecen que los costos que han de considerarse deben ser los calculados en relación con las instalaciones y servicios previstos y establecidos con arreglo a los Planes regionales de navegación aérea de la OACI (Doc 9082/5, párrafo 34 ii).

2.4 Con arreglo a la enmienda propuesta a las Declaraciones del Consejo, sería aceptable que los Estados incluyeran los costos de todas las instalaciones, equipo y personal militares utilizados para proporcionar servicios SAR que se reseñan en los planes regionales. La información proporcionada por los Estados en el pasado indica que los costos de los servicios SAR que habitualmente han supuesto una parte de menor cuantía, normalmente entre cero y el 1% de los costos totales de los servicios de navegación aérea, en ciertas circunstancias podrían aumentar muy considerablemente y constituir la parte principal o dominante de los costos, con las consiguientes repercusiones en la imposición de derechos. Un tema conexo es también el modo en que se aseguraría, respecto al costo de las instalaciones y los servicios militares operacionales asignados a la búsqueda y el salvamento, una transparencia igual que la que se exige de las instalaciones y los servicios civiles.

2.5 Si bien el centro de atención en este caso han sido los servicios SAR prestados por dotaciones distintas de las civiles, la calificación que se hace en el Apéndice 2 de las Declaraciones del Consejo en referencia a cualquier dotación civil permanente se aplica también a otros servicios, incluyendo la investigación de accidentes y los servicios de información.

3. RESULTADOS DEL ESTUDIO

3.1 El estudio citado en el párrafo 1.3 fue realizado por la Secretaría y se basó principalmente en respuestas recibidas a un cuestionario que se envió a los Estados recabando información y antecedentes sobre criterios y prácticas de recuperación de costos en materia de búsqueda y salvamento (comunicación EC 2/86-99/98, de fecha 3 de septiembre de 1995). El índice de respuestas fue decepcionante; respondieron sólo 33 Estados^{**}. La mayoría, 21 Estados, respondió que **no** está de acuerdo en que se incluya en la base de costos para los derechos por servicios de navegación aérea los costos de los servicios de búsqueda y salvamento prestados a la aviación civil por dotaciones distintas de las permanentes de aviación civil, tales como las militares. Por otra parte, 11 Estados indicaron que estarían de acuerdo con dicha práctica y que los principios contenidos en las Declaraciones del Consejo debían enmendarse en la forma consiguiente. Diez Estados estuvieron de acuerdo en que se procediera a la recuperación de costos de todas las categorías de usuarios (aviación civil, actividades marítimas, actividades terrestres, etc.), mientras que 14 Estados estuvieron en desacuerdo. Algunos Estados opinaron que SAR es un servicio público al que los gobiernos proporcionan el financiamiento necesario.

3.2 Sólo 14 Estados notificaron que tenían costos imputables a los servicios SAR, nueve de los cuales comunicaron costos correspondientes a dotaciones distintas de las civiles y permanentes (incluyendo las militares). En dos de esos nueve Estados, todos los costos SAR notificados correspondían a usuarios distintos de la aviación civil. Siete Estados indicaron costos imputables a la aviación civil en los que habían incurrido dotaciones distintas de las civiles y permanentes, con costos anuales variando entre los Estados, de \$9 000 EUA a \$45 millones EUA. Cabe añadir que estos costos no están directamente relacionados con los volúmenes de tráfico relativos de los Estados en cuestión. El hecho de contar con respuestas de un número tan reducido de Estados impide hacer cualquier evaluación realista de la magnitud de los costos totales involucrados si los costos de los servicios SAR suministrados por dotaciones distintas de las civiles hubieran de incluirse en la base de costos para la imposición de derechos.

^{**} Alemania, Arabia Saudita, Bahrein, Barbados, Belarús, Belice, Botswana, Brasil, Burundi, Canadá, China (SAR de Hong Kong), Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, España, Federación de Rusia, Francia, Gambia, Grecia, Kirguistán, Marruecos, México, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Polonia, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Sudáfrica, Suiza, Tailandia y Uzbekistán.

3.3 Los datos recibidos eran asimismo demasiado limitados en términos del número de Estados y de la cobertura como para permitir una evaluación de los costos totales del suministro de servicios SAR incluyendo o excluyendo costos de dotaciones distintas de las civiles y permanentes. En las respuestas al cuestionario previo a la ANSCConf 2000 (enviado con la comunicación SR 167/1-99/80, del 6 de agosto de 1999), se recibieron datos adicionales sobre costos (aunque muy limitados por lo que se refiere a los costos SAR). En éstas, 13 Estados más indicaron la parte estimada (en porcentajes o cifras absolutas) de los gastos totales de los servicios de navegación aérea que corresponden a los servicios SAR. Combinando los datos de costos de ambos cuestionarios resultó que los costos SAR (para las dotaciones civiles permanentes) como porcentaje de los costos totales de los servicios de navegación aérea aparte de unos pocos desproporcionadamente altos (de un 20 a un 30%) tienden a quedar en la gama del 0 al 3%, lo que como orden de magnitud concuerda con estudios anteriores. Los costos anuales varían entre los Estados, de \$200 mil a \$2 millones EUA, lo que indica una fluctuación mucho menor entre Estados que los costos notificados con respecto a los servicios SAR prestados por dotaciones distintas de las civiles y permanentes. En ambos casos cabe destacar, no obstante, el tamaño reducido de la muestra.

4. CONCLUSIONES

4.1 Dos observaciones que se pueden hacer basándose en el estudio son que un número relativamente limitado de Estados respondió y que la mayoría de los Estados que respondieron no estaban de acuerdo en que los costos de los servicios SAR para la aviación civil prestados por dotaciones distintas de las civiles y permanentes fueran incluidos en la base de costos para la imposición de derechos por servicios de navegación aérea. Habida cuenta de estos factores, parece no haber apoyo ni aparentemente, tampoco un interés amplio en modificar las orientaciones contenidas en el Apéndice 2 del Doc 9082/5. Las fuertes objeciones expresadas por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) y el Consejo Internacional de Asociaciones de Propietarios y Pilotos de Aeronaves (IAOPA) apoyan aún más esta opinión.

4.2 Las repercusiones que tendría para los derechos a los usuarios la enmienda del párrafo “Otros servicios aeronáuticos auxiliares” del Apéndice 2 del Doc 9082/5, a tenor de lo propuesto en el párrafo 1.2, es algo que no puede evaluarse por falta de datos, pero puede suponerse que variará sustancialmente entre un Estado y otro. En este contexto es pertinente también la preocupación con respecto a la transparencia. Se esperaría que el sector militar proporcionara información detallada sobre costos y utilización de su personal, aeronaves, buques, etc. utilizados para fines de búsqueda y salvamento de la aviación civil, así como para fines distintos de los civiles, incluyendo funciones militares. Dichos datos pueden ser estimados confidenciales en muchos Estados.

4.3 Además, la enmienda propuesta, en caso de ser aprobada, podría dar lugar a que en la sección “Otros servicios aeronáuticos auxiliares” del Apéndice 2 del Doc 9082/5 se planteara la cuestión de si el enfoque aplicado a la recuperación de costos debería modificarse también para los otros servicios citados junto con la búsqueda y salvamento es decir, investigación de accidentes, cartas aeronáuticas y servicios de información.

5. DECISIÓN DE LA CONFERENCIA

5.1 Se invita a la Conferencia a tomar nota de lo expresado en este documento y a asesorar al Consejo en cuanto a si existe suficiente justificación para que el texto actual de la parte “Otros servicios aeronáuticos auxiliares” del Apéndice 2 de las Declaraciones del Consejo contenidas en el Doc 9082/5, se enmiende a tenor de lo sugerido en el párrafo 1.2 citado.

