



CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF)

SEXTA REUNIÓN

Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013

CUESTIÓN 2.7 DEL ORDEN DEL DÍA

El texto adjunto constituye el informe sobre la cuestión 2.7 del orden del día y ha de insertarse en el lugar que corresponde en el informe de cubierta amarilla

Cuestión 2 del**orden del día: Examen de cuestiones clave y marco normativo conexo****2.7: Aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea**

Nota: La Conferencia consideró esta cuestión del orden del día en tres partes: a) modernización del sistema de aviación; b) financiación de las funciones de supervisión; y c) gestión de la infraestructura.

a) Modernización del sistema de aviación**2.7.1 DOCUMENTACIÓN**

2.7.1.1 La Conferencia consideró la cuestión 2.7 a) del orden del día basándose en las siguientes notas de estudio: WP/19 y WP21 (Secretaría), WP/52 [presentada por Irlanda, en nombre de la Unión Europea (UE) y sus estados miembros y por los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC)], WP/101 [Estados miembros de la Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC)], WP/88 [Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI)], WP/74 [Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), Organización de servicios de navegación aérea civil (CANSO) y Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA)].

2.7.2 ANÁLISIS

2.7.2.1 Hubo apoyo general para las notas de estudio de la Secretaría sobre la modernización del sistema de aviación. La Conferencia estimó que las políticas y las orientaciones actuales de la OACI sobre derechos eran pertinentes, incluidas las relativas a la financiación de aeropuertos y servicios de navegación aérea mediante derechos impuestos a los usuarios. Muchos Estados opinaban que debería elaborarse más orientación con respecto a la financiación de las mejoras por bloques del sistema de aviación (ASBU). Otros Estados opinaron que no era necesario elaborar más orientación, dado que se consideraba prematuro y redundante elaborar un nuevo manual sobre financiación del sistema de transporte aéreo. Además, se opinó que crear un nuevo manual con la intención de complementar los textos de orientación existentes probablemente sería contraproducente y crearía dificultades en las actividades de la OACI para promover la aplicación de principios de financiación fundamentales incluidos en las orientaciones vigentes.

2.7.2.2 Se tomó nota de que el sistema de navegación aérea futuro sería complejo y muy costoso, y que sería necesario elaborar nuevos mecanismos de financiación. Se manifestó apoyo para la labor que debía emprenderse sobre los planes de incentivos económicos, los conceptos “a mejor equipamiento, mejor servicio” y “a más capacidad, mejor servicio”, y los enfoques basados en los resultados desde una perspectiva de puerta a puerta. Algunos Estados opinaban que la OACI debería elaborar nuevos textos de orientación para abordar esas cuestiones, mientras que otros estimaban que antes debería evaluarse la pertinencia de los textos de orientación recientemente actualizados de *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) y en la próxima edición, la quinta, del *Manual sobre aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161).

2.7.2.3 Hubo consenso sobre la necesidad de establecer un grupo de trabajo multidisciplinario integrado por la OACI, representantes de Estados y las demás partes interesadas a fin de considerar más a fondo estas cuestiones. Se sugirió que, inicialmente, el grupo de trabajo podría procurar determinar los parámetros y definiciones, por ejemplo, de las políticas de prioridad de atención y evaluar la eficacia de

estas políticas. Ulteriormente, el grupo de trabajo podría considerar la forma en que podrían aplicarse en la práctica estas políticas y, por último, la forma en que podrían reflejarse en las políticas actuales de la OACI y otros textos de orientación. El grupo de trabajo podría presentar sus conclusiones al Grupo de expertos sobre aspectos económicos de los aeropuertos (AEP) y al Grupo de expertos sobre aspectos económicos de los servicios de navegación aérea (ANSEP) para determinar si la orientación actual podría enmendarse, y la forma de hacerlo, para incorporar las conclusiones del grupo de trabajo. Finalmente, se tomó nota de que era necesario determinar si esos métodos eran compatibles con la política de la OACI de no discriminación.

2.7.3 CONCLUSIONES

2.7.3.1 Como resultado del análisis de la documentación y sus deliberaciones sobre modernización del sistema de aviación, la Conferencia llegó a las siguientes conclusiones:

- a) las políticas y las orientaciones elaboradas por la OACI en materia de financiación de la infraestructura de transporte aéreo mediante los derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea, la prefinanciación de los proyectos y la asignación de costos de los sistemas mundiales de navegación por satélite (GNSS) siguen siendo válidas;
- b) la pertinencia de las políticas y los textos de orientación recientemente actualizados de la OACI que figuran en *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) y el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161) deberían evaluarse en el contexto de la modernización del sistema de transporte aéreo; y
- c) debería establecerse un grupo de trabajo multidisciplinario para considerar los retos económicos y operacionales relacionados con las mejoras a los servicios de navegación aérea en particular y con la financiación del sistema de transporte aéreo en general.

2.7.4 RECOMENDACIONES

Recomendación 2.7/1 — Modernización del sistema de transporte aéreo

La Conferencia recomienda que:

- a) los Estados deberían continuar aplicando las políticas y orientaciones de la OACI que se refieren a la financiación de la infraestructura de transporte aéreo mediante derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea;
- b) la OACI, en cooperación con los Estados, organizaciones internacionales y la industria, debería establecer un grupo de trabajo multidisciplinario para considerar los retos relacionados con el establecimiento de incentivos operacionales y económicos, como la prioridad del servicio, a fin de obtener los primeros beneficios de tecnologías y procedimientos nuevos, tal como se describe en los módulos de las mejoras por bloques del sistema de aviación (ASBU), en pro de las mejoras operacionales, maximizando al mismo tiempo la seguridad operacional, la capacidad y la eficiencia general del sistema, teniendo en

cuenta las necesidades específicas expuestas en la Duodécima Conferencia de navegación aérea (AN-Conf/12); y

- c) la OACI debería adoptar medidas para asegurar la conciencia y el conocimiento generalizados de sus políticas y orientaciones y de otros textos relacionados con la financiación de la infraestructura y asegurar que sigan siendo pertinentes, actualizados y adaptables a los cambios en la situación.

b) ***Financiación de las funciones de supervisión***

2.7.5 DOCUMENTACIÓN

2.7.5.1 La Conferencia consideró la cuestión 2.7 b) del orden del día basándose en las siguientes notas de estudio: WP/7 (Secretaría) y WP/76 (Bangladesh).

2.7.5.2 La Conferencia también tomó nota del siguiente documento: IP/12 [presentada por Irlanda, en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros y Eurocontrol].

2.7.6 ANÁLISIS

2.7.6.1 Muchos Estados consideraban que las disposiciones sobre funciones de supervisión incluidas en las políticas de la OACI sobre derechos en el Doc 9082 (supervisión de la seguridad operacional y de la protección de la aviación y supervisión económica) eran suficientes. Otros Estados opinaron que las políticas actuales de la OACI trataban únicamente de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea, pero no trataban de la financiación de las funciones de supervisión a nivel de Estado o región. Por consiguiente, se sugirió que la OACI elaborara más textos de orientación para abarcar los derechos cobrados por funciones de supervisión a nivel de Estado y de región, cerciorándose a la vez, de que dichos derechos no sean una duplicación de los derechos ya aplicados a nivel de aeropuerto o de los servicios de navegación aérea.

2.7.6.2 Se recordó a la Conferencia el debate que había tenido lugar durante el 37º período de sesiones de la Asamblea respecto a “derechos de seguridad aérea”, señalando que su aplicación debe ser compatible con las políticas de la OACI sobre derechos.

2.7.6.3 La Conferencia consideró una propuesta para establecer un derecho de \$5 por pasajero en concepto de seguridad operacional y seguridad de la aviación, que recaudaría la IATA y administraría la Dirección de cooperación técnica de la OACI. No obstante, esta propuesta se consideró contradictoria con los principios fundamentales de imposición de derechos — relación de los derechos con los costos, transparencia, no discriminación y consulta con los usuarios. Se tomó nota de que la relación costo-eficacia de la función de supervisión podría lograrse mediante un enfoque regional (p. ej., mediante el establecimiento de una organización regional de supervisión de la seguridad operacional/seguridad de la aviación o la participación en dicha organización).

2.7.7 CONCLUSIONES

- a) las funciones de supervisión de la seguridad operacional, supervisión de la seguridad de la aviación y supervisión económica son responsabilidad del Estado. Para financiar dichas funciones, los Estados pueden optar por fondos públicos o imposición de derechos.

Ciertamente, para algunos Estados con recursos financieros limitados, no siempre es posible o práctico usar fondos públicos para financiar estas funciones;

- b) las orientaciones elaboradas por la OACI en materia de financiación de las funciones de supervisión a nivel de los aeropuertos/proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP) siguen siendo pertinentes y deben mantenerse vigentes para que los Estados las usen según sea necesario. De conformidad con las políticas de la OACI en materia de derechos que figuran en las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082), se elaboraron orientaciones adicionales sobre la financiación de la función de supervisión de la seguridad operacional a escala regional mediante el cobro de derechos. No obstante, dados los retos que plantea la financiación de las funciones de vigilancia a nivel regional y de los Estados, la elaboración de políticas y orientaciones de la OACI debería continuar; y
- c) la propuesta de cobrar un derecho por pasajero para financiar las actividades de supervisión de la seguridad operacional y la seguridad de la aviación no era acorde con las políticas de la OACI sobre derechos, en particular respecto a relación de los derechos propuestos con los costos, transparencia, no discriminación y consulta con los usuarios.

2.7.8 RECOMENDACIONES

Recomendación 2.7/2 — Financiación de las funciones de supervisión

La Conferencia recomienda que:

- a) la OACI debería continuar elaborando textos de orientación sobre la financiación sostenible de las funciones de supervisión de la seguridad operacional y protección de la aviación a nivel de los Estados y al mismo tiempo controlar la situación de la financiación de la supervisión económica, asegurándose de que no se cobre múltiples veces a los usuarios por dichas funciones; y
- b) la OACI debería seguir analizando las posibilidades de establecer nuevos mecanismos para garantizar la financiación sostenible de las funciones de supervisión a nivel regional y de los Estados, incluidos los derechos impuestos a los usuarios que son conformes a las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082), teniendo en cuenta las diversas situaciones que enfrentan distintos Estados.

c) *Gestión de infraestructuras*

2.7.9 DOCUMENTACIÓN

2.7.9.1 La Conferencia examinó la cuestión 2.7 c) del orden del día a partir de las siguientes notas de estudio: WP/6 y WP/9 (Secretaría), WP/92 (República de Corea), WP/88 [Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI)], WP/71, WP/72 y WP/73 [Organización de Servicios de Navegación Aérea Civil (CANSO)] y WP/99 [(Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte Aéreo (ITF)].

2.7.9.2 La Conferencia consideró además las siguientes notas de información: IP/2 (Secretaría), IP/18 (Brasil) e IP/16 (Indonesia).

2.7.10 ANÁLISIS

2.7.10.1 La Conferencia respaldó las notas de estudio de la Secretaría sobre gestión de infraestructuras y reconoció los beneficios de encomendar a entidades autónomas la explotación de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea. Hubo consenso respecto al efecto positivo que tiene en la gestión de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea la buena gobernanza y las consultas periódicas, significativas y de mutuo beneficio entre los proveedores y los usuarios. Se formuló la opinión de que en las consultas deberían participar todos los interesados, incluidos los trabajadores.

2.7.10.2 Se tomó nota de los resultados de las dos encuestas realizadas por la OACI sobre la aplicación de las recomendaciones de la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (CEANS); además, se le pidió a la OACI que continúe recogiendo información de los Estados sobre el grado de aplicación de las políticas sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea y que publique actualizaciones periódicas en forma de suplemento del Doc 9082, y que vigile la evolución en relación con comercialización y privatización de los aeropuertos y los ANSP.

2.7.10.3 La Conferencia observó que los ingresos no aeronáuticos son esenciales para la sostenibilidad económica de los aeropuertos y que muchísimos de ellos en todo el mundo están registrando pérdidas, llegando al extremo de que la mayoría de los aeropuertos con menos de un millón de pasajeros no alcanzan a cubrir sus costos.

2.7.10.4 Se formuló la propuesta de que los aeropuertos no se vean obligados a aplicar los ingresos no aeronáuticos para reducir los derechos siguiendo el criterio de la “caja única”, sino que puedan conservarlos para financiar inversiones futuras. La propuesta obtuvo el apoyo de algunos Estados, pero otros consideraron que las políticas sobre derechos que se exponen en el Doc 9082 de la OACI brindan suficiente flexibilidad para que los Estados decidan si un aeropuerto debe aplicar el criterio de caja única, caja doble o una fórmula híbrida. En otra propuesta presentada a la consideración de la Conferencia se planteó que la supervisión económica de los aeropuertos debería reducirse al mínimo. Se sostuvo además que los Estados deberían velar por que se mantenga un equilibrio entre el interés de los proveedores y de los usuarios mediante la supervisión económica y que debería protegerse a los usuarios finales.

2.7.10.5 Para finalizar, la Conferencia alentó a la OACI a continuar con su labor de concientización y difusión de sus políticas sobre los derechos que se aplican a los usuarios y demás textos de orientación.

2.7.11 CONCLUSIONES

2.7.11.1 Como resultado del análisis de la documentación y de sus deliberaciones, la Conferencia llegó a las siguientes conclusiones:

- a) que la experiencia adquirida en todo el mundo muestra que aquellos aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP) cuya explotación está a cargo de entidades autónomas han logrado, por lo general, mejorar su situación financiera y eficiencia de gestión, y que la buena gobernanza y las evaluaciones comparativas del desempeño han elevado el rendimiento, destacándose el papel esencial que ha tenido el sector privado en el desarrollo de la infraestructura de aeropuertos y servicios de navegación aérea en todo el mundo;

- b) que como reflejan las dos encuestas de la OACI, en la mayoría de los Estados que respondieron se han llevado a la práctica las recomendaciones de la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (CEANS), aunque aún queda por mejorar el grado de aplicación de algunas recomendaciones en particular;
- c) que los ingresos no aeronáuticos son esenciales para la sostenibilidad económica de los aeropuertos en todo el mundo;
- d) que las políticas sobre los derechos que se aplican a los usuarios que figuran en las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) le dan a los Estados suficiente flexibilidad para decidir si un aeropuerto debe aplicar el criterio de caja única, caja doble o una fórmula híbrida; y
- e) que para que las relaciones y las consultas con los usuarios redunden en beneficio mutuo deben observarse una serie de principios fundamentales y aplicarse determinados procesos y medios, para lo cual puede servir como referencia el documento de la Organización de servicios de navegación aérea civil (CANSO) titulado “Guía para la gestión de las relaciones con los clientes”.

2.7.12 RECOMENDACIONES

Recomendación 2.7/3 — Gestión de infraestructuras

La Conferencia recomienda que:

- a) los Estados consideren la conveniencia de encomendar a entidades autónomas la explotación de los aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea, teniendo en cuenta tanto la viabilidad económica como el interés de los usuarios y demás interesados, y se cercioren de que las recomendaciones de la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (CEANS) se lleven a la práctica;
- b) los Estados promuevan la calidad de los servicios de navegación aérea mediante la buena gobernanza;
- c) la OACI tome las medidas que correspondan para dar la más amplia difusión y conocimiento a sus políticas sobre los derechos que se aplican a los usuarios y sus textos de orientación sobre gobernanza y sobre propiedad, control y gestión de aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP), y se cercioren de que se mantengan pertinentes, actuales y en sintonía con los cambios que se vayan produciendo;
- d) la OACI siga vigilando de cerca la evolución en lo relativo a la comercialización y privatización de aeropuertos y ANSP y recogiendo información de los Estados sobre el grado de aplicación de las políticas sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea, y publique actualizaciones periódicas de dicha información en forma de suplemento del Doc 9082.