



NOTA DE ESTUDIO

CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF)

SEXTA REUNIÓN

Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013

Cuestión 2 del orden del día: Examen de cuestiones clave y marco normativo conexo

Cuestión 2.7 del orden del día: Aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea

FINANCIACIÓN DE LAS FUNCIONES DE SUPERVISIÓN

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En los últimos años, se señaló a la atención de la OACI la cuestión de la financiación de las funciones de supervisión de la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y la supervisión económica. En esta nota se presentan políticas y textos de orientación relativos a los diversos mecanismos mediante los que se financian las funciones de supervisión de la aviación. También se resumen las medidas planeadas por la OACI para seguir desarrollando textos de orientación con respecto a la financiación de las funciones de supervisión a nivel de los Estados.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a:

- a) examinar la información, las evaluaciones y las propuestas presentadas en esta nota de estudio; y
- b) aprobar la recomendaciones contenidas en el párrafo 5.

Referencias: El material de referencia sobre ATConf/6 está disponible en www.icao.int/meetings/atconf6.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La quinta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/5, Montreal, 24 - 28 de marzo de 2003) se ocupó de la cuestión de las funciones y responsabilidades de supervisión de los Estados con respecto a las repercusiones de la liberalización económica del transporte aéreo. Desde entonces, la suficiencia y la sostenibilidad de la financiación para las funciones de supervisión constituyen un nuevo desafío. Como las funciones de supervisión de la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y la supervisión económica son responsabilidad de los Estados, se supone que estas funciones se financian con fondos públicos. Sin embargo, esto no siempre resulta posible o práctico, en particular para los Estados con recursos financieros limitados. En consecuencia, la OACI ha elaborado políticas y orientaciones sobre la cuestión de la financiación de las funciones de supervisión, que se resumen en la presente nota.

1.2 La nota de estudio está organizada de la siguiente manera: en tres secciones se examinan los textos de orientación de la OACI sobre la financiación de las tres funciones de supervisión (es decir, la financiación de la supervisión de la seguridad operacional; la financiación de la supervisión de la

seguridad de la aviación; y la financiación de la supervisión económica). Cada sección está estructurada en torno de tres componentes: la financiación a nivel del aeropuerto/proveedor de servicios de navegación aérea (ANSP); la financiación a nivel nacional/de la autoridad de aviación civil; y la financiación a nivel regional. Las deliberaciones se basan en los resultados de una encuesta realizada en la comunicación a los Estados EC 2/101-10/15, de fecha 2 de marzo de 2010, relativa a la financiación de las tres funciones de supervisión. La comunicación a los Estados está disponible en el sitio web de la ATConf/6 en www.icao.int/meetings/atconf/6.

2. FINANCIACIÓN DE LA SUPERVISIÓN DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL

2.1 Los resultados de la encuesta de la OACI relativa a la financiación de la supervisión de la seguridad operacional indicaron que el gobierno (el Tesoro) era la fuente de financiación más importante para esta función (49%). Otros fondos provenían de productos y servicios (16%), derechos aeroportuarios (16%) y derechos de navegación aérea (12%); otras fuentes de financiación representaban el 7% restante. A nivel regional, los datos disponibles correspondientes a cinco organizaciones regionales de supervisión de la seguridad operacional (RSOOs) revelaron que las contribuciones de los miembros representaban el 100% de la financiación para tres RSOOs; la financiación pública solo representaba el 26% y el 20% de la financiación total, respectivamente, para las dos RSOOs restantes, y la diferencia provenía principalmente de productos y servicios.

2.2 A nivel de los aeropuertos o ANSP, según las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082), los costos directamente relacionados con la función de supervisión de la seguridad operacional para los servicios aeroportuarios o los servicios de navegación aérea pueden incluirse en la base de costos de los aeropuertos o ANSP para fijar los derechos impuestos a los usuarios a discreción de los Estados y siempre que se impongan tales costos a los proveedores de servicios (Doc 9082, párrafo 2 x) de la Sección II y párrafo 3 vii) de la Sección III).

2.3 En el Doc 9082 también se indica que las políticas de la OACI relativas a los derechos se refieren solo a los derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (párrafo 3 del Preámbulo). Sin embargo, las políticas y los principios de imposición de derechos que figuran en el Doc 9082 pueden aplicarse en otras circunstancias, por ejemplo para la financiación de la función de supervisión de la seguridad operacional en los planos nacional y regional. En todas las circunstancias deberían observarse con respecto a la financiación de la supervisión de la seguridad operacional los cuatro principios fundamentales de imposición de derechos: no discriminación, transparencia, relación de los derechos con los costos y consulta con los usuarios, así como el requisito de que los usuarios solo paguen por los servicios recibidos.

2.4 A nivel regional, luego del Simposio sobre RSOOs, celebrado en la Sede de la OACI del 26 al 28 de octubre de 2011, el Consejo determinó que deberían elaborarse más textos de orientación sobre la financiación sostenible de las RSOOs. Así, la Secretaría elaboró nuevos textos de orientación sobre la financiación de las RSOOs, que incluían los derechos de seguridad aérea como una fuente posible. Los miembros del Grupo de expertos sobre aspectos económicos de los aeropuertos y el Grupo de expertos sobre aspectos económicos de la navegación aérea (AEP-ANSEP) expresaron la opinión de que no tenían el mandato o la competencia para elaborar orientaciones sobre la financiación de las funciones de supervisión de la aviación que no estuvieran directamente relacionadas con los aeropuertos y los servicios de navegación aérea. Por lo tanto, se elaboraron nuevos textos de orientación sobre los derechos de seguridad aérea en consulta con las RSOOs, el Banco Mundial (BM), el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), la Organización de servicios de navegación aérea civil (CANSO), la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) y el presidente del AEP-ANSEP.

2.5 Sobre la base de las políticas que figuran en el Doc 9082, los derechos de seguridad aérea recuperarían el costo de las RSOOs de prestar ciertos servicios de supervisión de la seguridad operacional, y los cuatro principios fundamentales de imposición de derechos --no discriminación, relación de los derechos con los costos, transparencia y consulta con los usuarios-- se incluirían en los acuerdos constitutivos, las reglamentaciones o las políticas de las RSOO. En los textos de orientación sobre la financiación de las RSOOs se subraya que deberían existir salvaguardias estrictas antes de la implantación de cualquier derecho de seguridad aérea; esos textos también ofrecen mucha orientación sobre otros aspectos económicos y de gestión de las RSOOs. Estos textos de orientación deben incluirse en el *Manual de supervisión de la seguridad operacional* (Doc 9734).

2.6 Cabe notar que la Secretaría está analizando la posibilidad de desarrollar nuevos mecanismos y más textos de orientación sobre la financiación sostenible de la función de supervisión de la seguridad operacional a nivel de los Estados (es decir, por las administraciones de aviación civil), usando de base las orientaciones elaboradas por las RSOOs.

3. FINANCIACIÓN DE LA SUPERVISIÓN DE LA SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN

3.1 Los resultados de la encuesta de la OACI relativa a la financiación de la supervisión de la seguridad de la aviación indicaron que la fuente de financiación más importante para esta función (67%) era el gobierno (Tesoro); el 8% de los fondos provenía de los derechos aeroportuarios y el 12%, de los derechos de navegación aérea; otras fuentes de financiación representaban el 13% restante.

3.2 Con respecto al nivel de los aeropuertos o ANSP, según el Doc 9082, los costos directamente relacionados con la función de supervisión de la seguridad de la aviación para los servicios aeroportuarios o los servicios de navegación aérea pueden incluirse en la base de costos de los aeropuertos o ANSP para fijar los derechos impuestos a los usuarios, a discreción de los estados y siempre que tales costos se impongan a los proveedores de servicios (Doc 9082, párrafo 2 x) de la Sección II y párrafo 3 vii) de la Sección III). Asimismo, se establece que la aviación civil no debería cubrir ningún gasto que se realice en relación con las funciones más generales de seguridad que los Estados llevan a cabo, tales como la vigilancia general, la recopilación de información de inteligencia y la seguridad nacional; además, cuando se incurra en gastos adicionales en concepto de medidas de seguridad extraordinarias, proporcionadas de manera regular a determinados usuarios a solicitud de ellos, podrá recabarse de dichos usuarios el monto correspondiente. Cuando los gastos de seguridad de los aeropuertos se recuperen mediante derechos, el método de imposición debería ser discrecional, pero tales derechos en concepto de medidas de seguridad deberían basarse en el número de pasajeros o en el peso de la aeronave, o bien en una combinación de ambos factores (Doc 9082, párrafo 7 de la Sección II).

3.3 Se pueden obtener textos de orientación más completos sobre los derechos en concepto de medidas de seguridad en 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).

3.4 No se ha solicitado a la OACI que elaborara más textos de orientación que se ocuparan específicamente de los costos en concepto de medidas de seguridad y derechos conexos para la financiación de la función de supervisión de la seguridad de la aviación en los planos nacional o regional. Se considera que son suficientes y pertinentes las políticas y orientaciones ya disponibles. Sin embargo, en la última década hubo un incremento significativo de los costos relacionados con la seguridad aeroportuario que se trasladan a los usuarios y usuarios finales a través de los derechos en concepto de medidas de seguridad, lo que sugiere que los Estados podrían mejorar la implantación de las políticas existentes.

4. FINANCIACIÓN DE LA SUPERVISIÓN ECONÓMICA

4.1 Los resultados de la encuesta de la OACI relativa a la financiación de la supervisión económica indicaron que la mayor parte de los fondos (76%) provenía del gobierno (Tesoro); otro 19% provenía de los derechos aeroportuarios y el 5% restante, de otras fuentes. En cuanto a los ANSP, los resultados indicaron que la mayor parte de los fondos (68%) también provenía del gobierno (Tesoro); otro 23% provenía de los derechos por servicios de navegación aérea y el 9% restante, de otras fuentes.

4.2 La OACI ha elaborado abundantes orientaciones sobre políticas para la financiación de la función de supervisión económica para los aeropuertos y los ANSP. En el Doc 9082 (Sección I, párrafos 12-15) se indica que los Estados ejercen su responsabilidad de supervisión económica como función distinta de la explotación y suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea, y se delimitan con precisión los respectivos deberes y facultades de cada función. Además, el principal objetivo de la supervisión económica debería ser lograr un equilibrio entre los intereses de los aeropuertos y los ANSP, incluidos los proveedores explotados por los gobiernos, y los objetivos de política pública, como evitar el abuso de la posición dominante que puedan tener los proveedores, asegurar la no discriminación y la transparencia, garantizar que las inversiones satisfagan las demandas o proteger los intereses de los usuarios y los usuarios finales. Por último, los costos directamente relacionados con la función de supervisión económica para los aeropuertos o los servicios de navegación aérea pueden incluirse en la base de costos de los aeropuertos o ANSP, a discreción de los Estados y siempre que se impongan tales costos a los proveedores de servicios (Doc 9082, párrafo 2 x) de la Sección II y párrafo 3 vii) de la Sección III).

4.3 A nivel nacional, en 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) se establece que es necesario evaluar los costos (y beneficios) potenciales relativos a una forma en particular de supervisión económica como la reglamentación de reserva, la reglamentación basada en precios tope o la reglamentación de la tasa de rendimiento. La operación y administración de la supervisión económica no son sin costo, y los costos asociados pueden aumentar si los Estados pasan de un enfoque de supervisión económica leve a uno más estricto. En casos extremos, los costos de la reglamentación pueden ser mayores que los beneficios previstos. En consecuencia, la elección de una forma adecuada que vaya más allá de la aplicación de las leyes relativas a la competencia implica buscar el espectro de opciones con miras a proteger el interés público a un nivel aceptable y a un costo de reglamentación mínimo.

4.4 Por último, con respecto a la financiación de la función de supervisión económica a nivel regional, la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (CEANS, Montreal, 15 - 20 de septiembre de 2008) recomendó que los Estados consideraran la adopción de un enfoque regional de la supervisión económica toda vez que los Estados en cuestión no contaran con la capacidad para desempeñar adecuadamente sus funciones de supervisión económica (Doc 9082, Sección I, párrafo 15).

5. CONCLUSIONES

5.1 A la luz de los debates anteriores, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- a) las funciones de supervisión de la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y la supervisión económica son responsabilidad de los Estados, pero 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/ANSP siguen siendo pertinentes y deben

matenerse vigentes para su uso por los Estados según sea necesario. Sobre la base de las políticas de la OACI sobre derechos que figuran en el Doc 9082, se elaboraron orientaciones adicionales sobre la financiación mediante los derechos impuestos de la función de supervisión de la seguridad operacional a nivel regional. No obstante, dados los desafíos que plantea la financiación las funciones de supervisión a nivel regional y de los Estados, debería continuar el desarrollo de políticas y orientaciones de la OACI.

6. RECOMENDACIONES

6.1 Se proponen las siguientes recomendaciones para su examen por la Conferencia:

- a) la OACI debería continuar elaborando textos de orientación sobre la financiación sostenible de la función de supervisión de la seguridad operacional a nivel de los Estados;
- b) la OACI debería seguir controlando la situación de la financiación de la supervisión económica y de la seguridad de la aviación;
- c) 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;
- d) la OACI debería mantener vigentes sus políticas y orientaciones y aptas para responder a las diversas situaciones que enfrentan los distintos Estados; y
- e) la OACI debería tomar todas las medidas pertinentes para garantizar el conocimiento generalizado de sus políticas y textos de orientación relativos a los derechos que se imponen a los usuarios.

— FIN —