

ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL
SEMINARIO/FORO SOBRE PRIVATIZACIÓN DE AEROPUERTOS PARA LAS REGIONES
NAM/CAR/SAM
(Ciudad de Guatemala, 13 a 16 de diciembre de 1999)

PRIVATIZACIÓN DE AEROPUERTOS –
LA FUNCIÓN DE LAS AUTORIDADES NORMATIVAS – UNA PERSPECTIVA
DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SEGURIDAD

Por

Arun K. R. Rao,
Jefe de la Sección de aeródromos, rutas aéreas y ayudas terrestres,
Organización de Aviación Civil Internacional
Montreal

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El sistema de transporte aéreo constituye una contribución importante a la calidad de la vida humana y es una parte esencial de la globalización de las empresas en todo el mundo. El aumento del tránsito de pasajeros y carga impone mayores exigencias en los aeropuertos para proporcionar instalaciones y servicios apropiados a fin de garantizar la seguridad, regularidad y eficacia de las operaciones de aeronaves. La tasa anual promedio de crecimiento en todo el mundo medida en pasajeros-kilómetros en un período de 10 años, de 1995 a 2005, se estima en un 5%. Para hacer frente al crecimiento cada vez mayor del tránsito aéreo, se requiere ampliar los aeropuertos en el momento y en la medida en que se necesite, especialmente para ocuparse de aeronaves de mayor envergadura que transportan un número sin precedente de pasajeros. Como consecuencia de esta situación, las administraciones de aeropuertos deben hacer frente a un programa de inversiones financieras sustanciales para mejoras y desarrollo a fin de satisfacer las necesidades en la forma más eficaz posible. El escenario económico, que cambia rápidamente, ha llevado a la conclusión de que el traspaso de aeropuertos y servicios de tránsito aéreo al sector privado permitiría obtener los fondos extremadamente necesarios, permitiendo al mismo tiempo que el Estado se concentre en el desarrollo de otros sectores de importancia social.

2. SITUACIÓN ACTUAL Y ESCENARIO CAMBIANTE

2.1 Inicialmente, los aeropuertos eran explotados por Estados mediante agencias gubernamentales competentes que poseían los recursos humanos y financieros requeridos. No era extremadamente difícil supervisar el funcionamiento de esos aeropuertos de propiedad del Gobierno. Con el tiempo, esto ha evolucionado hacia el establecimiento de autoridades aeroportuarias especializadas en la explotación, administración y mantenimiento de aeropuertos. Como regla general, la mayor parte de los aeropuertos todavía son de propiedad del Gobierno (de un Estado, de un gobierno provincial o municipal, o de una combinación de estas entidades), aunque un número reducido de aeropuertos ya son de propiedad privada. En consecuencia, los Estados han podido garantizar la seguridad de la aviación aun cuando el control directo de los aeropuertos se transfiera a las autoridades aeroportuarias.

2.2 El número de esas autoridades aeroportuarias está aumentando en todas las regiones. La experiencia mundial adquirida con estas iniciativas indica que, cuando los aeropuertos (y los servicios de navegación aérea) han sido explotados por autoridades autónomas, su situación financiera general y la eficacia de su explotación han tendido generalmente a mejorar. Esto ha sido más pronunciado en el caso de aeropuertos cuya administración se ha transferido a las autoridades autónomas, en tanto que los servicios de tránsito aéreo se han mantenido bajo controles gubernamentales. A raíz de esto, la OACI recomienda generalmente que los Estados consideren la posibilidad de establecer autoridades para administrar los aeropuertos, los servicios de navegación aérea, o ambos, en los casos en que se pueda obtener una mayor eficacia y mejores resultados financieros.

2.3 Las autoridades aeroportuarias autónomas han funcionado satisfactoriamente cuando se les ha otorgado independencia financiera. Éstas varían considerablemente en relación con el grado de libertad concedido para tomar decisiones respecto a sus actividades. Sin embargo, cuando esa independencia está ausente, muchas de esas autoridades continúan solicitando financiamiento gubernamental. Esto impone una demanda adicional en los recursos gubernamentales que conduce ya sea a la escasez en un sector o al retraso en las actividades de desarrollo o mantenimiento debido a la ausencia de fondos suficientes. Es en este contexto que se ha puesto de relieve la participación del sector privado en la propiedad, la explotación y la administración de los aeropuertos.

2.4 Se registra una tendencia creciente hacia la privatización de las principales autoridades aeroportuarias autónomas, así como los aeropuertos explotados total y parcialmente por el Gobierno. La privatización podría ofrecer beneficios significativos en determinados casos. Podría liberar a los Estados de la carga de inversiones sustanciales de capital y podría otorgar a la administración aeroportuaria un acceso directo al mercado abierto de préstamos o capital para inversiones en nuevos aeropuertos, así como en proyectos de ampliación o rehabilitación. También podría ofrecer beneficios significativos liberando a la administración de determinadas restricciones, especialmente respecto al desarrollo de los aspectos no aeronáuticos de las empresas aeroportuarias. La privatización de los aeropuertos también posee otras ventajas desde el punto de vista de los gobiernos: permite utilizar los recursos gubernamentales en otros sectores importantes, tales como salud, educación, agricultura y vivienda. Sin embargo, la necesidad de garantizar la seguridad de las operaciones en todo momento sigue constituyendo el objetivo más importante. A este respecto, no pueden dejar de destacarse las responsabilidades de los Estados respecto a garantizar la seguridad.

3. RESPONSABILIDAD DE CONFORMIDAD CON EL CONVENIO SOBRE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

3.1 El Artículo 15 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional requiere que todos los aeródromos en un Estado contratante que estén abiertos al uso público para sus aeronaves nacionales estarán abiertos en condiciones uniformes para las aeronaves de todos los otros Estados contratantes. La responsabilidad de garantizar la seguridad, la regularidad y la eficacia de las operaciones de aeronaves en los aeródromos corresponde a los Estados individuales. A este respecto, de acuerdo con el Artículo 28 del Convenio, los Estados se comprometen a proporcionar la infraestructura aeroportuaria y de navegación aérea requerida de conformidad con las especificaciones internacionales establecidas ocasionalmente en el marco del Convenio. Como signatario del Convenio, cada Estado contratante tiene la responsabilidad final de garantizar la seguridad de las operaciones dentro de su territorio soberano. Además, de acuerdo con el Artículo 37 del Convenio, los Estados acuerdan también adoptar las especificaciones internacionales elaboradas por la OACI en un esfuerzo por armonizar los reglamentos, las normas, los procedimientos y la organización relativas, entre otras cosas, a los aeropuertos y las ayudas para la navegación aérea. En

consecuencia, los Estados están obligados a garantizar el cumplimiento de las normas y reglamentos aplicables en el interés de la seguridad, eficacia y regularidad de las operaciones. Esta obligación de parte de los Estados contratantes permanece inalterada hasta la fecha.

4. NECESIDAD DE CONSERVAR LAS FUNCIONES NORMATIVAS DE LOS ESTADOS

4.1 El crecimiento y la seguridad del tránsito evolucionan paralelamente. Debido a su destacada figuración, el desempeño de la industria del transporte aéreo, especialmente su seguridad, siempre concentra la atención de los medios de comunicación. A pesar de una disminución en las tasas de accidentes de aeronaves en el último decenio, se ha alcanzado una tasa casi constante y es posible que el número de accidentes aumente con el crecimiento previsto del volumen de tránsito. En consecuencia, es necesario realizar todos los esfuerzos posibles para reducir la tasa de accidentes.

4.2 El proceso de privatización de aeropuertos, en el que el control de la explotación y la administración se transfiere desde las autoridades gubernamentales a entidades privadas, generalmente un conglomerado de compañías dirigido a menudo por una institución financiera, puede tener algunas consecuencias en materia de seguridad. Los aeropuertos privatizados tenderán a garantizar que se exploten como empresas comerciales lucrativas. Con este objeto, se pueden concentrar, no solamente en obtener el máximo de ingresos no aeronáuticos, sino también en atraer servicios aéreos adicionales (y establecer alianzas entre aeropuertos) mediante la participación directa o indirecta en acuerdos de servicios aéreos. La asignación y la gestión de cuotas también puede adquirir un nuevo carácter. Es extremadamente importante que las administraciones de aviación civil estatales ejerzan una mayor vigilancia y control para garantizar que la seguridad no esté comprometida. Antes de otorgar el contrato de privatización, los Estados deben garantizar que el postulante elegido cuente con el personal necesario, bien calificado y experimentado, para asegurar, en todo momento, que no se ponga en peligro la seguridad. También es importante que la administración de aviación civil continúe ejerciendo sus prerrogativas en materia de intervención e inspección siempre que sea necesario desde el punto de vista de la seguridad, teniendo presente sus obligaciones de conformidad con el Convenio.

5. NECESIDAD DE CONTAR CON LEGISLACIÓN ADECUADA PARA IMPLANTAR LAS FUNCIONES DE VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL

5.1 Los aeropuertos experimentarán muy pronto cambios significativos en los próximos años. Tendrán que hacer frente a la posible evolución desde entidades apoyadas en gran medida por el Estado a la conversión a entidades cada vez más comerciales y competitivas. Tendrán que enfrentar demandas antagónicas de líneas aéreas respecto a una mayor capacidad y de los intereses ecológicos que deseen garantizar que no se progresará a expensas del medio ambiente. Los pasajeros requerirán un acceso fácil a los aeropuertos e instalaciones terminales perfeccionadas, en tanto que las autoridades regionales y las encargadas de la planificación local esperarán que exista un aumento de las actividades sociales y económicas en términos de oportunidades de empleo y de empresas comerciales. El movimiento del sector de transporte aéreo hacia alianzas globales requerirá, en algunos casos, cambios significativo a las instalaciones terminales para pasajeros. Además, la privatización de un número creciente de aeropuertos podría conducir a presiones de los accionistas para contar con mayores márgenes de utilidades. Al mismo tiempo, las nuevas técnicas revolucionarán las operaciones en los aeropuertos y los sistemas de gestión aeroportuarios más amplios llegarán a ser esenciales para administrar eficazmente los aeropuertos en el futuro.

5.2 La privatización requiere un estudio cuidadoso de diversos factores. Un elemento fundamental de estos factores consiste en que un aeropuerto es, esencialmente, un monopolio en el que los usuarios-explotadores de aeronaves, pasajeros y expedidores igualmente – dependen en gran medida. En consecuencia, deben implantarse varios resguardos antes de proceder con la privatización. Se deben aplicar a todos los aeropuertos todas las obligaciones, tales como libertad de acceso, no discriminación entre categorías de usuario y cumplimiento de los acuerdos y obligaciones internacionales, independientemente del tipo de propiedad. En particular, existe una obligación de cumplir con los criterios y los principios de la OACI, especialmente los que se incluyen en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional y sus Anexos.

5.3 Para cumplir con estas obligaciones en el nuevo entorno privatizado, es necesario que los Estados cuenten con una legislación apropiada vigente para conservar su prerrogativa de intervenir para garantizar la seguridad, siempre que sea necesario. La incorporación en las normas aeronáuticas del Estado del requisito de certificación de aeródromos abiertos al uso público resulta necesaria para que la administración de aviación civil esté facultada para hacer cumplir las normas y procedimientos correspondientes. Los dos requisitos previos para la introducción del sistema normativo de certificación de aeródromos son la existencia de leyes aeronáuticas básica a este respecto y de una entidad estatal competente con las facultades y los recursos requeridos para llevar a cabo la tarea de inspección y certificación de aeropuertos. Sin embargo, cabe hacer notar que, aun en el entorno privatizado, los aspectos relacionados con la seguridad de la aviación permanecerían bajo el control del Estado.

5.4 La privatización de los aeropuertos hace todavía más necesario contar con una división clara entre las funciones normativas y las del proveedor de servicios. El efecto de la privatización de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea puede experimentarse en la medida en que los explotadores pongan en práctica las disposiciones de la OACI con su nuevo mandato de administrar estas instalaciones como empresas comerciales. No obstante, la responsabilidad del Estado respecto a sus obligaciones con la OACI permanece inalterada. En consecuencia, en este entorno cambiante de seguridad de la aviación, la función de las autoridades normativas adquiere una nueva dimensión. Las autoridades normativas se concentrarán más en criterios de seguridad y la vigilancia de la seguridad operacional mediante inspecciones destinadas a garantizar la idoneidad de las instalaciones y servicios disponibles en esos aeropuertos.

6. ACTUAL PROGRAMA UNIVERSAL DE AUDITORÍA DE LA VIGILANCIA DE LA SEGURIDAD OPERACIONAL DE LA OACI

6.1 El Programa de vigilancia de la seguridad operacional de la OACI se inició como un programa voluntario destinado a evaluar la capacidad en materia de vigilancia de la seguridad operacional de los Estados en las esferas de otorgamiento de licencias e instrucción del personal, así como de operaciones y aeronavegabilidad de las aeronaves. Posteriormente, tal como lo recomendaron los Directores generales de aviación civil cuando se reunieron en Montreal en noviembre de 1997, la 32ª Asamblea general de la OACI aprobó (en 1998) la transformación del programa de modo que contara con funciones obligatorias de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional a partir de enero de 1999.

6.2 El programa voluntario de evaluación de la seguridad operacional se convirtió en el programa obligatorio de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional a partir de enero de 1999 con la creación de la Subsección de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional dentro de la Sección de operaciones y aeronavegabilidad de la Dirección de navegación aérea de la OACI. Hasta el momento, se han llevado a cabo auditorías de la vigilancia de la seguridad operacional en 41 Estados en las esferas mencionadas anteriormente.

6.3 La Conferencia DGCA también recomendó que el Consejo de la OACI siguiera examinando la posible ampliación del programa de vigilancia de la seguridad operacional de modo que cubriera inicialmente los aeropuertos y servicio de tránsito aéreo, para que tomara una decisión en el momento oportuno. Además, la Conferencia recomendó también que, entre tanto, se debían fortalecer las disposiciones de la OACI para que pudieran cumplir con los nuevos requisitos en materia de vigilancia de la seguridad operacional, siempre y cuando se ampliara el actual programa de vigilancia de la seguridad operacional.

7. LABORES DE LA OACI EN MATERIA DE CERTIFICACIÓN DE AEROPUERTOS

7.1 La Secretaría de la OACI ha llevado a cabo un estudio de las disposiciones vigentes en la esfera de los aeropuertos y los servicios de tránsito aéreo, las dos esferas que la Conferencia DGCA recomendó que se ampliaran. En la esfera de los aeropuertos, la Comisión de Aeronavegación ha aprobado una tarea sobre el otorgamiento de licencias/certificación de aeropuerto, que se encuentra en curso. Se está elaborando un nuevo manual sobre el asunto para asistir a los Estados en su tarea de reorganización en el entorno cambiante de privatización. El estudio ha identificado la necesidad de introducir en el Anexo 14, Volumen I, el requisito de que a los aeropuertos se les debe otorgar licencias/certificado. En la actualidad, el Anexo no cuenta con un requisito de este tipo debido a que, hasta el momento, la mayor parte de los Estados mismos estaban explotando y administrando los aeropuertos y los servicios de navegación aérea. Sin embargo, con la privatización de las actividades de explotación, administración y mantenimiento de aeropuertos, resultará necesario que los aeropuertos sean certificados por las autoridades normativas.

7.2 El manual sobre otorgamiento de licencias/certificación de aeródromos incluirá la necesidad de contar con certificación, el sistema normativo requerido a este respecto, modelos de normas basándose en las que los Estados pueden elaborar su propio sistema normativo, una breve descripción de la estructura orgánica de la autoridad normativa, y una muestra de formularios de solicitud de certificación de aeropuerto que podrían utilizarse, etc. El examen del proyecto de manual está en curso en la actualidad y se prevé que pronto será posible que alcance una etapa final de madurez de modo que resulte útil para los Estados.

8. CONCLUSIONES

8.1 Siempre que se considere la privatización de los aeropuertos (y de los servicios de navegación aérea, cuando corresponda), las autoridades normativas deben examinar su propia estructura orgánica para poder garantizar que, aun en el nuevo entorno, la seguridad de las operaciones está garantizada. Con este objeto, podría resultar necesario que los Estados examinaran la legislación nacional relacionada con la aviación y cuenten con disposiciones adecuadas que faculten a sus administraciones de aviación civil a inspeccionar, supervisar y garantizar la implantación de las especificaciones de la OACI. Esto también facilita a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con el Convenio sobre Aviación Civil Internacional a fin de adherirse a las normas y métodos recomendados (SARPS) de la OACI contenido en los Anexos correspondientes del Convenio.