



**Discurso del Secretario General de la
Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)**

Sr. Renato Cláudio Costa Pereira

**ante el
Seminario/Foro sobre Privatización de Aeropuertos
para las Regiones NAM/CAR/SAM**

(Ciudad de Guatemala, 13 a 16 de diciembre de 1999)

Me es sumamente grato unirme a ustedes hoy para este muy importante y muy oportuno seminario sobre la privatización de aeropuertos.

Esta reunión es importante porque los aeropuertos son críticos para el desarrollo económico y la prosperidad de innumerables ciudades, regiones y países. Es también oportuna debido al ritmo acelerado de la privatización en muchas partes del mundo. En realidad, tal vez la privatización de aeropuertos esté progresando demasiado rápido en algunos casos.

En mi opinión, debemos analizar más atentamente las diversas opciones y las consecuencias de la integración del sector privado en las operaciones aeroportuarias. No se trata de demorar indebidamente el procedimiento sino más bien asegurarse de que se examinen a fondo todos los aspectos antes de tomar una decisión. Una vez tomadas, las decisiones serán obligatorias por mucho tiempo.

Obviamente, algunos de los principios básicos que describiré se aplican también a los servicios de navegación aérea, si bien éstos abarcan aspectos especiales como la coordinación internacional y otros más delicados.

En mi presentación quisiera exponer las líneas generales de la política de la OACI sobre propiedad y explotación de aeropuertos. Considero que la primera etapa debe consistir en definir y entender claramente lo que son los aeropuertos y los servicios aeroportuarios.

Lo digo por haber asistido a numerosas conferencias y reuniones privadas sobre privatización de aeropuertos. A menudo he quedado sorprendido y a veces hasta alarmado ante la percepción tan diferente que tienen de los aeropuertos los Estados, las autoridades de reglamentación, los usuarios, los explotadores y los inversores. Llegó a ser evidente para mí que carecemos de un lenguaje común, un entendimiento común. Por dicho motivo, recientemente he comunicado con la IATA y el ACI; dichas organizaciones han creado, con la OACI, un grupo consultivo para examinar el asunto y elaborar una estrategia apropiada de comunicaciones e instrucción.

Para los fines de esta reunión, les presento la definición siguiente para que la examinen:

Los aeropuertos son empresas de servicios cuyo objetivo principal consiste en proporcionar a las líneas aéreas, los pasajeros y demás usuarios un servicio seguro, fiable, eficiente y económico. La estructura en lo que atañe a la propiedad y la gestión de los aeropuertos debería considerarse como un medio para lograr dicho fin. La garantía de la mayor eficiencia y seguridad

de las operaciones de las líneas aéreas, manteniendo al mismo tiempo una sana estructura financiera, debería ser el principio orientador global.

La función de la OACI respecto a los aeropuertos y las operaciones aeroportuarias figura claramente en el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*. La OACI fue creada para fomentar el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional. Para lograrlo, formula y actualiza las normas y los métodos recomendados necesarios, a los que damos el nombre de SARPS. Éstos figuran en los 18 Anexos del Convenio y uno de ellos, el Anexo 14, trata precisamente de los aeródromos.

En el Convenio se destaca un principio fundamental que debemos tener presente al examinar la cuestión de la privatización. Dicho principio figura en el primer artículo del Convenio, que dice lo siguiente:

Los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio.

Una consecuencia directa de la soberanía de los Estados en lo que atañe a la aviación civil es un número de responsabilidades bien definidas, en especial el suministro de servicios aeroportuarios. Así, en virtud del Artículo 28 del Convenio, cada Estado contratante se compromete a proveer en su territorio aeropuertos y otras instalaciones y servicios de navegación aérea y adoptar y aplicar sistemas normalizados apropiados de métodos y reglas de operación que se recomienden o establezcan en el Convenio.

Permítanme subrayar el hecho de que un Estado puede delegar dicha responsabilidad en una entidad privada. Puede delegar la **explotación** de las instalaciones y los servicios, pero la **responsabilidad** de su suministro, incluyendo la calidad de la misma y la vigilancia de la seguridad operacional, incumbe al Estado.

Esta noción de soberanía y de responsabilidades conexas constituye la base de la postura de la OACI respecto a la privatización.

En pocas palabras, la OACI ni favorece ni se opone a la privatización. Además del aspecto de la soberanía, la OACI considera que los Estados están en la mejor postura para determinar la pertinencia de la privatización en su propio territorio. Lo que es sumamente importante es que los Estados sigan cumpliendo sus responsabilidades en virtud del Convenio para garantizar la seguridad de su infraestructura de aviación civil.

Nuestra política sobre la selección de los mejores arreglos en materia de propiedad y gestión de aeropuertos y de servicios aeroportuarios se basa en la opción recomendada de **autoridades autónomas**, cuando dicha opción sea la más ventajosa para los proveedores y los usuarios.

Básicamente, una autoridad autónoma es una entidad independiente creada para explotar determinadas instalaciones y proporcionar determinados servicios. Se le otorga libertad operacional y financiera para desempeñar sus funciones. Debe adoptar especificaciones que garanticen que no quede comprometida la seguridad de la aviación.

Nuestra experiencia nos ha indicado repetidas veces que en los casos en que se han creado tales organismos autónomos, la situación financiera de los aeropuertos en cuestión generalmente ha mejorado. Esto debe atribuirse a las calidades que caracterizan las autoridades autónomas.

- La autonomía otorga poderes al proveedor de servicios.
- La autonomía permite distinguir claramente entre la autoridad de reglamentación y el explotador.
- La autonomía favorece una mentalidad comercial; fomenta la eficiencia y la productividad, sin olvidar la motivación de lograr ingresos.
- La autonomía permite asegurarse de que los derechos impuestos a los usuarios se reciclan en productos y servicios de aviación.
- La autonomía reduce la carga financiera para los gobiernos en lo que atañe a infraestructura de aviación.
- En pocas palabras, la autonomía aumenta tanto la calidad del servicio como los resultados financieros.

Además de lo expuesto, quisiera hacer una distinción importante. A juicio de la OACI, autonomía y privatización no son equivalentes. Existen numerosos ejemplos de entidades autónomas (la mayoría de las cuales no pertenecientes al sector privado) que confirman todos los beneficios que acabo de enumerar. Éste es el caso de los aeropuertos de propiedad municipal, cuyos objetivos pueden concentrarse en las repercusiones económicas regionales, más bien que en los resultados financieros de la explotación de los propios aeropuertos.

Durante los últimos años hemos observado que siguen creándose en el mundo entero entidades autónomas pertenecientes a los gobiernos. Pero los gobiernos han manifestado un interés mucho más activo en la participación de las empresas privadas. Esto se ha llevado a cabo principalmente de dos maneras: la venta de capital en acciones y los arrendamientos a largo plazo.

La venta de acciones ha sido parcial, como en el caso de los aeropuertos de Copenhague y Viena, o completa, como en el caso de British Airports, que explota los principales aeropuertos internacionales de Londres y Escocia. No obstante, los arrendamientos a largo plazo son más comunes, probablemente porque proporcionan mayor control al gobierno.

Las privatizaciones más amplias en Australia y en muchos países latinoamericanos, por ejemplo, se han llevado a cabo otorgándose arrendamientos a empresas privadas para explotar los aeropuertos en cuestión. A menudo dichas empresas se forman con participación extranjera, en la que un participante principal es un explotador importante de aeropuertos en Europa occidental o, en menor medida, los Estados Unidos o el Canadá.

Sea cual fuere la fórmula adoptada, existen ciertos requisitos previos para que tenga éxito la explotación de un proveedor de servicios autónomo, privatizado o no. Entre dichos requisitos cabe señalar los siguientes:

- pruebas de una sólida estructura de gestión, elaboración de análisis de costos-beneficios y de rentabilidad para justificar la inversión;
- un sistema transparente y eficaz de contabilidad de costos e ingresos;

- un método acertado y equitativo para fijar los derechos impuestos a los usuarios; y
- un mecanismo eficaz para recaudar los mencionados derechos.

Quisiera formular para su reflexión una observación final relativa a la reglamentación económica. Como es de su conocimiento, los aeropuertos constituyen un monopolio local natural. Por consiguiente, conviene determinar si las leyes antimonopolio y sobre competencia son adecuadas para tratar este monopolio o si se necesita una reglamentación más concreta.

Tal vez la cuestión no debería consistir en escoger entre propiedad gubernamental y propiedad privada, sino más bien determinar la organización de la explotación de los monopolios aeroportuarios que sería más ventajosa para los usuarios y el Estado.

Existen otras consideraciones, una de las cuales consiste en que los aeropuertos pueden funcionar como un grupo y tal vez sea conveniente examinar la validez de los subsidios mutuos entre determinados aeropuertos.

Tampoco debemos olvidar que los aeropuertos son proveedores y que es menester examinar el posible conflicto de intereses en el control de los servicios de los proveedores por sus usuarios, particularmente cuando se trata de un grupo limitado de estos últimos.

Debemos, por último, recordar que los gobiernos tienen obligaciones jurídicas internacionales relativas al suministro de aeropuertos y el acceso equitativo a los servicios.

Todo ello indica que la reglamentación económica debe mantenerse, sea cual fuere la forma del suministro autónomo de servicios aeroportuarios por los gobiernos. Dicha reglamentación es necesaria al establecer servicios autónomos y respecto a las operaciones de los proveedores.

El objetivo principal de la reglamentación económica debería consistir en contener el abuso del monopolio natural y garantizar el acceso equitativo a los servicios. En realidad, las responsabilidades del Estado relacionadas con la seguridad en virtud del Convenio y las considerables repercusiones de los aeropuertos en la economía de un Estado hacen que sea imperativo que éste establezca una fuerte presencia en materia de reglamentación.

Damas y caballeros, he abordado un número importante de cuestiones que merecen su reflexión durante este seminario sobre la privatización de aeropuertos. Concluiré señalando que la reglamentación de la seguridad y protección de la aviación son una condición *sine qua non* y que la reglamentación económica debe ser un elemento fundamental al establecer proveedores de servicios autónomos y respecto a las operaciones de estos últimos.

Les agradezco su amable atención y les deseo un seminario sumamente productivo.
