



ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL

A35-WP/154
EC/21
15/9/04
Español, francés e inglés
únicamente¹

ASAMBLEA — 35° PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 28: Reglamentación y organización de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea

RENDIMIENTO ECONÓMICO DE LA GESTIÓN DEL TRÁNSITO AÉREO (ATM)

[Nota presentada por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)]

RESUMEN

En este documento se pasa revista a las consecuencias económicas de la reducción actual en el rendimiento de los proveedores del tránsito aéreo y se describen los cambios estructurales que se están produciendo en la industria y su impacto sobre la provisión de servicios de navegación aérea (ANS). El documento recomienda que la OACI lleve a cabo una revisión de la fórmula tarifaria contenida en el Doc 9082 de la OACI.

La decisión de la Asamblea figura en el párrafo 5.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La comunidad de la aviación continúa luchando con las combinadas consecuencias de la más profunda depresión cíclica de la industria, exacerbada por una serie de acontecimientos externos, tales como el 11 de septiembre, una segunda Guerra del Golfo y la aparición del síndrome respiratorio agudo grave (SRAG), que, en grados diversos, han afectado a todos los eslabones de la cadena de la aviación. Aunque las aerolíneas han sido el sector que más ha sufrido, también han experimentado las consecuencias de la crisis los servicios de tránsito aéreo, particularmente, en aquellos casos en los que dichas actividades han sido comercializadas.

1.2 La gravedad de la reciente crisis económica no solamente ha llevado a la introducción de medidas correctivas tradicionales, tales como la reducción en la capacidad y en los costos, sino también a un fundamental cambio estructural en la industria que, a largo plazo, repercutirá sobre la eficiencia y rendimiento económico de los servicios de navegación aérea.

1.3 En opinión de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte los Estados deberán hacer frente a dos factores, en particular, para conseguir que los proveedores de ANS cuenten con

¹ Las versiones en español, francés e inglés fueron suministradas por la ITF.

suficiente preparación financiera para poder responder de manera más adecuada a la naturaleza cíclica de la industria. En primer lugar, será necesario que los Estados respondan a los cambios permanentes que se están produciendo en el sector de la aviación y, en segundo lugar, los Estados deberán introducir mecanismos que hagan que los proveedores de ANS cuenten con suficiente capacidad financiera para poder responder de manera más adecuada a la naturaleza cíclica de la industria.

1.4 No cabe duda de que se están produciendo cambios estructurales en los mercados de la aviación, que se reflejan en la aparición y continuado desarrollo de las aerolíneas de bajo costo, situación que está introduciendo cambios significativos en la composición del tráfico internacional. Si bien es cierto que las últimas estadísticas indican que se está produciendo una lenta recuperación hacia los niveles anteriores al 11 de septiembre, los ingresos obtenidos por los proveedores de ANS se mantienen estáticos o siguen en declive. Como resultado de ello, y en ausencia de reservas financieras, muchos de estos proveedores están tratando de aumentar sus tarifas, en un momento muy poco apropiado para la industria. Por su parte, las aerolíneas de bajo costo están ejerciendo presión sobre los gobiernos para que reduzcan los cargos relativos a ANS. Este documento de trabajo propone soluciones para conseguir que los objetivos de rendimiento en los sectores de la seguridad, eficiencia y regularidad tengan como base un buen marco económico reglamentario.

2. LA FÓRMULA TARIFARIA ACTUAL

2.1 El marco tarifario para los proveedores de ANS se encuentra en el Doc. 9082 de la OACI: "Política de la OACI sobre tarifas para aeropuertos y servicios de navegación aérea", en cuyo párrafo 45 se afirma que los cargos por servicios en ruta deberían ser un solo cargo por vuelo, basado en la distancia volada dentro de un área definida y en el peso de la aeronave.

2.2 Esta fórmula se estableció en un momento en que los gobiernos aceptaban que tenían cierta responsabilidad por la provisión de la infraestructura ANS, cosa que ha dejado de ser así en muchos Estados. Al igual que con el resto de la industria de la aviación, el sector ANS ha experimentado cambios, como consecuencia del crecimiento de organizaciones autónomas que, en muchos casos, son proveedores comercializados de servicios de navegación aérea.

2.3 La ITF cree que la fórmula peso por distancia ha dejado de reflejar con precisión el costo de la provisión de servicios de ATC. La fórmula está basada en el supuesto erróneo de que el tamaño de la aeronave y la distancia volada inciden sobre el costo de la provisión de los servicios. De hecho, el costo por kilómetro de la provisión de servicios se va reduciendo a medida que aumenta la distancia volada, tal como demuestra el hecho de que la norma estadounidense para la clasificación de las instalaciones de tránsito aéreo reconoce que la carga de trabajo de los controladores del tráfico aéreo y, por consiguiente, el costo de la provisión del servicio es máximo durante la fase de transición del vuelo.

2.4 Tampoco existe una relación directa entre el tamaño de la aeronave y el costo del servicio. De conformidad con la fórmula tarifaria actual, los operadores de las aeronaves más pequeñas están siendo subvencionados en la práctica por las aerolíneas con aeronaves de mayor tamaño. Los costos de la provisión de servicios de tránsito aéreo y, en especial, los costos del personal, se encuentran directamente relacionados con el volumen de espacio aéreo controlado (sectores), así como el número y variedad de los tipos de aeronave en cualquier punto de tránsito del espacio aéreo. A este respecto, una aeronave que permanece dentro de un sector de espacio aéreo por varios cientos de kilómetros no requiere sustancialmente mayores recursos que una aeronave que atraviese brevemente el sector.

2.5 Los cambios estructurales que se están produciendo en la industria están llevando a un mayor uso de aeronaves más pequeñas y a una reducción en el porcentaje del mercado de las aeronaves de mayor tamaño. Esto se debe, en parte, al crecimiento ocurrido en las aerolíneas de bajo costo, que explotan servicios de punto a punto y en parte, como consecuencia de la continuada reducción en el

porcentaje de las operaciones de larga distancia, tradicionalmente servidas por aeronaves de mayor tamaño. En el Reino Unido, por ejemplo, el proveedor de ANS (NATS) ha manifestado que, aunque en los últimos meses se ha experimentado un continuado crecimiento en el tráfico, los ingresos han permanecido por debajo del nivel alcanzado con anterioridad al 11 de septiembre. Esta seria reducción en los ingresos se ha debido a una reducción del tráfico sobre el Atlántico y a un cambio en el tipo de aeronave utilizado por las aerolíneas con servicios a/desde el Reino Unido.

2.6 Si bien podría aducirse que el criterio del tamaño de las aeronaves tiene como objetivo conseguir que las tarifas guarden cierta relación con el número de pasajeros transportados, no está en manera alguna clara que la fórmula actual sea el medio más adecuado de conseguir valor para el pasajero. El cambio ocurrido en la combinación o tipos de las aeronaves es uno de los factores que están forzando a los proveedores a aumentar las tarifas ATS para recuperar los ingresos perdidos. Al mismo tiempo, el número de pasajeros sigue siendo bajo y, por lo tanto, el porcentaje del costo de los pasajes atribuible al ATC va en aumento. Las aerolíneas tendrán que aumentar el costo de los pasajes o conseguir ahorros en otros sectores.

3. **¿QUIÉN DEBERÍA CONTRIBUIR A LOS COSTOS DE LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA?**

3.1 En su párrafo 96, el Doc 9082 de la OACI dice que “El Consejo estima que, como principio general, en aquellos casos en que los servicios de navegación aérea se proporcionan para uso internacional, los proveedores podrán exigir que los usuarios paguen su parte de los costos relacionados con dichos servicios”. El planteamiento actual en muchos países es que el mecanismo tarifario trata de recuperar todos los costos asociados con la provisión de ANS. En un gran número de Estados de la OACI, la financiación pública de la navegación aérea se está reduciendo o ha desaparecido y, a pesar de que la industria de la aviación, con inclusión de la aviación general, contribuye millones de dólares en impuestos, son escasos los fondos asignados a la provisión de infraestructura de ANS. En una reunión tripartita mundial de gobiernos, empleadores y trabajadores convocada por la Organización Internacional del Trabajo en el 2002, el grupo de los trabajadores señaló que “el impacto económico del 11 de septiembre se vio exacerbado por esfuerzos anteriores y continuados para transformar la aviación civil en un servicio exclusivamente impulsado por el mercado.” Las crisis económicas de esta industria deberían constituir una amonestación de que los cambios ocurridos en la industria durante la última década han incrementado su fragilidad.

3.2 La ITF no está sola en creer que existe un problema. En un folleto denominado Informe sobre la corporatización, publicado por CANSO en agosto de 1999, se afirmaba que “no debería esperarse que una autoridad de servicios de navegación aérea autónoma en un Estado con un tráfico mínimo y, por consiguiente, con capacidad mínima para generar ingresos pudiera ser rentable”.

3.3 Si bien dicha publicación guardaba relación con países con industrias de aviación relativamente pequeñas, la continuada crisis ha hecho que muchos proveedores de países con importantes y desarrollados mercados de la aviación estén encontrando crisis similares, que les ha forzado a reducir gastos al no poder conseguir beneficios.

3.4 En el informe final de la reunión tripartita de la OIT, celebrada en enero del 2002 (TMICA/2002/11), se reconocía que “la existencia de una vibrante industria de la aviación civil es de interés público”. En este mismo párrafo se dice también que “la disponibilidad y acceso al transporte aéreo puede servir como potente motor para un crecimiento económico nacional que beneficie a la totalidad de la población, tanto si el individuo es un consumidor del transporte aéreo como en caso contrario.” El párrafo concluye así: “Por consiguiente, los intereses de la seguridad pública exigen que los gobiernos desempeñen un papel activo en la protección y mantenimiento de la infraestructura de la

aviación civil.” Se trata de una declaración aprobada por los gobiernos, los trabajadores y los empleadores. Defendemos que las directrices actuales sobre tarifas no reconocen dicho planteamiento.

3.5 En muchos países, la aviación es el único modo de transporte que no recibe ningún subsidio o financiación pública, esperándose cada vez más que las aerolíneas paguen todos los costos de la infraestructura ANS, planteamiento marcadamente distinto del aplicado a la señalización vial o ferroviaria y a la gestión del tráfico. Esta falta de apoyo público aumenta, a su vez, la presión sobre los proveedores para reducir costos y, en muchos casos, ello resulta en una reducción del personal, con consecuencias potencialmente adversas sobre los objetivos de rendimiento por cuanto a la seguridad, eficiencia y regularidad. Son muchas las partes interesadas en la industria que estiman que este planteamiento está afectando la seguridad. Si un Gobierno ve que existe necesidad de mejorar los servicios ferroviarios o de reducir los atascos del tráfico construye nuevas carreteras o proporciona apoyo a los ferrocarriles. En el caso de la aviación, “proporciona libertad para que se obtengan fondos al margen de la deuda gubernamental”.

3.6 El problema con este planteamiento se hace más evidente en momentos de crisis. Tradicionalmente, la naturaleza pública de la provisión de ATS ha hecho que los gobiernos hayan adoptado medidas para garantizar la financiación mínima requerida para mantener una provisión integrada en todo el sistema, así como fiabilidad en momentos en que los ingresos no cubren las necesidades operacionales o de inversión.

3.7 La asociación que representa a los proveedores comercializados (CANSO) defiende que la solución del problema consiste en dejar que los proveedores de ATS operen como agencias comerciales, con capacidad para obtener beneficios del servicio proporcionado y para obtener capital del sector financiero privado. Valga apuntar, sin embargo, que este planteamiento se opone a los principios contenidos en el Doc 9082 de la OACI, que presupone que solamente se debe cargar a los usuarios el servicio realmente proporcionado, sobre una base transparente y relacionada exclusivamente con el costo.

3.8 La ITF considera que se hace necesario reconocer la función pública de los sistemas nacionales ATS, que proporcionan seguridad y servicios no solamente para los usuarios (aerolíneas), sino también para la población en general, de la misma manera, por ejemplo, que los semáforos protegen a los peatones y a los conductores de los automóviles. Dejando aparte otras consideraciones de política pública, la financiación privada del sector bancario es universalmente más costosa que los fondos conseguidos por los Estados, mientras que la comercialización presupone que cierta parte de los ingresos generados saldrá del sistema en la forma de dividendos o beneficios para los accionistas.

3.9 Dado que el Estado es quien garantiza, en última instancia, la integridad, rendimiento operacional y fiabilidad del sistema nacional ATS, preguntaríamos también si, como resultado de la comercialización, se ha producido de hecho una transferencia de riesgos. Creemos que existen pruebas de que la comercialización o privatización puede resultar en inestabilidad económica, no garantiza un nivel más alto de eficiencia económica y, en algunos casos, ha resultado en una reducción del rendimiento y de la fiabilidad.

3.10 Teniendo en cuenta el crítico papel económico desempeñado por la aviación civil, los Estados seguirán garantizando, en última instancia, la infraestructura nacional, con inclusión de sus servicios de tránsito aéreo. Esto no obstante, ello no quiere decir que la financiación estatal deba proporcionarse de manera no estructurada. Un mecanismo de gestión del ciclo comercial, que es una característica integral de la industria del transporte aéreo, podría ser que los Estados permitieran el establecimiento de fondos de reserva, dedicados a la financiación de los costos operacionales y de inversión en aquellos momentos del ciclo comercial en los que se produce una reducción en los ingresos de las tarifas, mientras que los costos permanecen fijos o aumentan. Dichos fondos de reserva podrían

establecerse sobre la base del costo estimado del servicio sobre el entero ciclo comercial. En nuestra opinión, ello sería más eficiente que depender de capital privado, además de acabar con las devoluciones normales de cargos en momentos de elevados volúmenes de tráfico. Esto requeriría, sin embargo, cierta revisión de la política actual de la OACI, tal como aparece en el Doc 9082.

4. LOS CARGOS COMO PROBLEMA DE RENDIMIENTO

4.1 El problema de los cargos de usuario debería formar parte de la revisión del rendimiento. En un documento presentado en la 11ª conferencia de ANS, se apuntaba que las tendencias observadas en la economía mundial (corporatización de ATM y una mayor estructuración del entorno reglamentario de ATM por parte de los Estados y de la OACI) están intensificando la presión sobre la responsabilidad, no solamente por cuanto respecta a la provisión del servicio, sino también para casos comerciales y de seguridad, al adoptar decisiones sobre implantación. Las decisiones sobre rutas eficientes y ambientalmente favorables se están viendo socavadas por los cargos impuestos. Parece lógico que, si se pide a una aerolínea que pase por un espacio aéreo costoso para evitar congestión es muy probable que no esté de acuerdo, mientras que las que vuelan por un espacio aéreo que no impone cargos y utiliza impuestos o una mezcla de ambas cosas aceptará el cambio.

4.2 En su documento de trabajo, la IATA ha pedido también que se lleve a cabo una revisión de la eficiencia y efectividad de ANS. En una nota presentada a la 11ª Conferencia mundial de navegación (AN-Cof/11-WP/50), la Organización señalaba que “al evaluar la eficiencia de un proveedor de servicios de tránsito aéreo (ATS), deberán tenerse en cuenta los costos asociados con la provisión del servicio y el beneficio resultante para el usuario del espacio aéreo.” Si bien la ITF no está en desacuerdo con dicha afirmación, sugerimos que no solamente deberían tenerse en cuenta los intereses de las aerolíneas, sino que debería prestarse mayor consideración al interés público, cosa que se vería asistida mediante una revisión de las directrices actuales sobre cargos.

4.3 En el mismo documento, la IATA señalaba también: “aunque la seguridad operacional es de capital importancia, la eficiencia y la regularidad son críticas para el desarrollo de un sistema de transporte aéreo eficiente y rentable”. Una vez más, la ITF no tiene ningún problema con esta afirmación, pero cree que los gobiernos deberían participar también en este planteamiento y que ha llegado el momento de volver a la visión original de la OACI de que las aerolíneas deberían asumir su parte en los costos de la provisión de los servicios ANS, aunque reconociendo el papel fundamental del Estado.

5. DECISIÓN DE LA ASAMBLEA

5.1 Se invita a la Asamblea a que:

- a) la OACI lleve a cabo, como parte de la revisión del material de orientación sugerido por el Secretariado en la nota A35-WP/10, una revisión de la presente fórmula de cargos, con vistas a ver la manera de revisarla de forma que se adecue a la nueva situación;
- b) parte de dicha revisión debería ser la realización de consultas con todas las partes interesadas, con inclusión de las organizaciones representativas de empleados ATS, la ITF, IFATCA e IFATSEA.