



NOTA DE ESTUDIO

SÉPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

Montreal (sede), 16 - 20 de noviembre de 2026

Cuestión 3: Fortalecer los marcos reglamentarios e institucionales

3.2: Mejorar la conectividad aérea mediante marcos económicos y reglamentarios de aplicación progresiva para el transporte aéreo internacional

DISEÑO DE MERCADO PARA LOGRAR UN SECTOR DE ASISTENCIA EN TIERRA RESILIENTE: MARCOS PARA OTORGAMIENTO DE LICENCIAS, LICITACIONES Y TRÁMITES COMERCIALES QUE SUSTENTEN LA SEGURIDAD OPERACIONAL, LAS COMPETENCIAS Y LA INVERSIÓN

[Nota presentada por la Asociación de Servicios de Aviación (ASA World), la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) y la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Líneas Aéreas (IFALPA)]

RESUMEN

La asistencia en tierra es la interfaz operativa a través de la cual se proporciona la conectividad aérea: en 2024, el sector facturó USD 64 000 millones, representaba alrededor del 7 % de la cadena de valor de la aviación comercial y empleaba directamente a 1,1 millones de personas. Su capacidad para invertir en seguridad operacional, desarrollo de competencias y equipamiento está determinada, en gran medida, por el diseño del mercado: los marcos por medio de los cuales se asigna el derecho a prestar servicios de asistencia en tierra en un aeropuerto y las condiciones en las que se contratan dichos servicios. Un análisis independiente de 2024 observó pérdidas económicas en toda la cadena de valor de la aviación: el segmento terrestre pasó de un beneficio económico promedio de USD 982 millones en 2012–2019 a una pérdida de USD 269 millones en 2024. Esta nota propone que los Estados, los operadores aeroportuarios y las aerolíneas que ya poseen los instrumentos pertinentes apliquen marcos para otorgamiento de licencias, licitaciones y contratación que garanticen las condiciones de las que dependen las operaciones terrestres para ser seguras, calificadas y resilientes, en consonancia con las conclusiones de la Sexta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/6) y la resolución de la Asamblea A42-26.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a tomar nota de las acciones descritas en la sección 5 y aprobarlas.

<i>Objetivo estratégico:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico <i>El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y el bienestar social para todo el mundo.</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	Ninguna
<i>Referencias:</i>	<i>Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082)</i> <i>Directiva 96/67/EC del Consejo de la Unión Europea</i>

¹ Versiones en español, árabe, chino, francés, inglés y ruso proporcionadas por ASA World.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La OACI define la asistencia en tierra como los servicios que se requieren en la llegada y la salida de una aeronave en un aeropuerto, distintos de los servicios de tránsito aéreo. El sector facturó USD 64 000 millones en 2024, lo que representa aproximadamente el 7 % de la cadena de valor de la aviación comercial. Emplea directamente a más de 1,1 millones de personas en todo el mundo —lo que en promedio es casi una quinta parte del personal presente en un determinado aeropuerto— y si se incluyen las cadenas de suministro, apoya cerca de 3 millones de empleos, lo que genera USD 38 000 millones de valor agregado bruto directo y aproximadamente un total de USD 100 000 millones.

1.2 Como observa la nota ATConf/7-WP/5, la conectividad aérea es un resultado a nivel de sistema producido por la interacción de condiciones reglamentarias, operativas y de mercado, más que por una única medida. El acceso al mercado establece el derecho a atender a un mercado; la asistencia en tierra determina si ese derecho puede ejercerse de forma confiable, puntual y segura. Por tanto, esta nota complementa la nota ATConf/7-WP/5 al abordar las condiciones terrestres de las que dependen en última instancia los resultados de conectividad.

1.3 Esta nota trata sobre el *diseño del mercado*: los marcos a través de los cuales se asigna el derecho a prestar servicios de asistencia en tierra en un aeropuerto y las condiciones según las cuales se contratan y remuneran esos servicios posteriormente.

2. POSICIÓN ECONÓMICA DEL SEGMENTO DE ASISTENCIA EN TIERRA

2.1 **Contexto de la cadena de valor.** Un análisis independiente de la cadena de valor de la aviación señala una pérdida económica de aproximadamente USD 14 000 millones en 2024 en los once subsectores relevados, en comparación con USD 6 000 millones en 2023 y una pérdida anual promedio de aproximadamente USD 10 000 millones en el periodo 2012–2019. Las pérdidas registradas por los servicios terrestres alcanzaron los USD 300 millones de dólares en 2024. Los fabricantes, los aeropuertos y las aerolíneas informaron pérdidas en el mismo año. Por tanto, la presión sobre el sector se extiende a todo el sistema.

2.2 **Posición del segmento terrestre.** Dentro de ese panorama, el segmento de asistencia en tierra ha pasado de tener un beneficio económico promedio de USD 982 millones entre 2012 y 2019 —equivalente al 3,4 % de los ingresos del subsector— a registrar pérdidas de USD 374 millones en 2023 y USD 269 millones en 2024, en ambos casos equivalentes a –0,7 % de los ingresos. El deterioro respecto de su propia situación inicial previa a la pandemia es de aproximadamente USD 1 300 millones. A diferencia de otros participantes de la cadena de valor, las organizaciones que prestan servicios de asistencia en tierra tienen una capacidad limitada para ajustar el precio, la capacidad o la red en respuesta a estos vaivenes, que son determinados por las aerolíneas y por los términos de las autorizaciones que rigen sus operaciones.

2.3 **Divergencia entre la carga de trabajo y la remuneración.** En 2024, el tránsito aéreo global fue aproximadamente un 5 % superior al de 2019 medido por la cantidad de pasajeros atendidos, aunque se mantuvo fundamentalmente sin cambios medido por la cantidad de vuelos realizados. La remuneración por los servicios de asistencia en tierra se define en gran parte por la rotación de las aeronaves. Por tanto, se procesan más pasajeros, equipaje y artículos de carga en una cantidad más o menos constante de eventos remunerados. Hacia el 2023, la actividad de los servicios de escala se había recuperado alcanzando el 94 % de los niveles de 2019, mientras que el personal se situó en el 88 % respecto a los niveles de 2014. Este tipo de mejoras de productividad reflejan un aumento de la carga asumida por una plantilla reducida en lugar de mejoras en procesos o equipos

2.4 **Consecuencias.** La mano de obra es el componente de costo más grande en la asistencia en tierra. Cuando los ingresos por rotación disminuyen al tiempo que el volumen por rotación aumenta, el

ajuste se absorbe principalmente a través de la fuerza laboral y la inversión diferida. Algunos de los efectos observables son una rotación elevada, dificultad para contratar y retener personal, efectos en la salud y seguridad, y gastos limitados en formación, renovación de equipos y electrificación de la flota. En la fuerza laboral, estos efectos son acumulativos. La alta rotación, la poca experiencia, el aumento de la carga de trabajo y la inversión restringida se combinan para erosionar la resiliencia organizativa a lo largo del tiempo, aumentando la vulnerabilidad operativa incluso cuando se mantiene el cumplimiento normativo.

3. EL DISEÑO DEL MERCADO COMO VARIABLE DETERMINANTE

3.1 En la mayoría de los aeropuertos, el número de proveedores de servicios de asistencia en tierra autorizados para operar, la duración de su autorización, los criterios por los que son seleccionados y los términos en los que se los contrata son el resultado de decisiones tomadas por los Estados, los operadores aeroportuarios y las aerolíneas. Hay cuatro variables de diseño decisivas, y cada una de ellas puede ajustarse sin generar nuevas obligaciones internacionales.

3.2 **Criterios de cualificación y adjudicación.** Cuando las licitaciones se evalúan predominantemente sobre la base del precio, el marco selecciona la oferta más baja en lugar de la más sostenible, y los competidores son recompensados por reducir precisamente el gasto —formación, supervisión, mantenimiento de equipos— de los que depende la seguridad de sus operaciones. La cuestión del diseño gira en torno a qué peso debe darse a la competencia demostrada por la fuerza laboral, las condiciones de empleo, la formación recurrente, la retención de personal, el historial y la cultura de seguridad operacional y el cumplimiento de la legislación laboral aplicable, junto al precio

3.3 **Cantidad de autorizaciones.** La cantidad de proveedores autorizados en un aeropuerto determina si alguno de ellos puede alcanzar una escala viable. Cuando las autorizaciones se emiten sin referencia alguna al volumen de tránsito o a la capacidad de la plataforma, el resultado es la fragmentación, una competencia descontrolada, equipos duplicados y congestión, sin el beneficio correspondiente para los usuarios ni las consiguientes eficiencias medioambientales.

3.4 **Duración de las autorizaciones.** El equipo de apoyo en tierra tiene una vida útil medida en años, y para la electrificación se requiere tanto vehículos como infraestructura fija de carga. Cuando los periodos de autorización son más cortos que el periodo de recuperación de la inversión en el equipo, la inversión no puede ser financiada ni recuperada, y la descarbonización de la plataforma se aplaza independientemente de lo ambiciosa que sea la política medioambiental. La práctica en jurisdicciones que regulan la selección indica un rango viable: la Directiva 96/67/CE del Consejo de la Unión Europea establece un periodo máximo de selección de siete años, y las concesiones en los aeropuertos de Bruselas y Ámsterdam Schiphol se otorgan sobre esa base.

3.5 **Asignación de riesgos y recuperación de los costos.** El Acuerdo Estándar de Asistencia en Tierra de la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) proporciona una línea de base establecida en la industria para la asignación de riesgos entre las aerolíneas y las empresas de asistencia en tierra. Cuando la práctica comercial se desvía de esa línea de base —en términos de plazos de pago, límites de responsabilidad, cláusulas de fuerza mayor o disponibilidad de mecanismos de ajuste de precios— el riesgo se transfiere a la parte con menor capacidad de absorberlo. Los resultados de la encuesta sobre contrataciones de ASA World indican que el mecanismo de ajuste de tarifas no funciona adecuadamente para recuperarse de los aumentos de costos durante un plazo contractual típico; la mitad de los encuestados quedaron rezagados en un 11 % o más. La fuerza de trabajo representa la categoría que más rápido dispara los precios, por lo que los índices generales de precios subcompensan estructuralmente.

3.6 Los criterios de diseño de este tipo ya se están aplicando. En diciembre de 2025, el Aeropuerto de Ámsterdam Schiphol lanzó una licitación que reduce el número de proveedores de servicios de asistencia en tierra de seis a tres. Los proveedores seleccionados operarán bajo un acuerdo de concesión

durante siete años a partir de principios de 2027, deberán compartir equipos de asistencia para aliviar la congestión de la plataforma y reducir la duplicación. Asimismo, serán seleccionados en función de ciertos requisitos respecto de las condiciones de trabajo y la calidad del servicio, además del precio. Las empresas de asistencia en tierra, el sindicato y el aeropuerto firmaron un convenio que garantiza empleo y condiciones durante la transición, basándose en el convenio colectivo de trabajo del sector de 2023. El aeropuerto de Bruselas aplica un modelo comparable, limitando las concesiones para la asistencia a pasajeros y manteniéndolas durante siete años.

4. BASE POLÍTICA ACTUAL DE LA OACI

4.1 Los principios requeridos ya están establecidos. La Sexta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/6) concluyó que el objetivo de la evolución normativa es crear un entorno favorable en el que el transporte aéreo internacional pueda desarrollarse y prosperar de manera ordenada, eficiente, económica y sostenible, sin comprometer la seguridad operacional ni la seguridad de la aviación, respetando al mismo tiempo las normas sociales y laborales [Informe de la ATConf/6 – Sostenibilidad del transporte aéreo (Doc 10009), Conclusión 2.1.3.1-b]. La resolución de la Asamblea A42-26, Apéndice A, insta a los Estados miembros a que elaboren leyes y políticas en materia de competencia para aplicarlas al transporte aéreo y a que incorporen los principios de igualdad de oportunidades y equidad para competir, de no discriminación y de transparencia a sus normas, reglamentaciones y leyes a nivel nacional.

4.2 Aunque la resolución de la Asamblea A42-26 anima a los Estados a aplicar principios de competencia leal, transparencia y no discriminación dentro de la reglamentación económica del transporte aéreo internacional, estos principios no están explícitamente articulados en relación con los mercados de servicios de asistencia en tierra. El Manual de servicios de escala (Doc 10121) aborda los aspectos operativos y de seguridad de la función de asistencia en tierra; no existe una orientación comparable de la OACI que aborde los marcos económicos a través de los cuales se autorizan y adquieren los servicios de asistencia en tierra.

5. RECOMENDACIONES

5.1 Se invita a la Conferencia a considerar las siguientes recomendaciones:

- a) que la OACI elabore lineamientos sobre las dimensiones económicas y de diseño de mercado de la asistencia en tierra, de manera de complementar el Doc 10121 y su orientación en materia de reglamentación económica;
- b) que los Estados y los operadores aeroportuarios garanticen que los marcos para el otorgamiento de licencias y los procesos de licitación correspondientes a las tareas de asistencia en tierra apliquen criterios de cualificación y adjudicación por medio de acuerdos de nivel de servicio definidos que asignen un peso explícito al desempeño de seguridad operacional demostrado y sostenido, la formación basada en competencias, las condiciones laborales, los estándares de equipamiento y el cumplimiento de la legislación laboral aplicable, junto con el precio;
- c) que los Estados y los operadores aeroportuarios alineen la cantidad y la duración de autorizaciones para tareas de asistencia en tierra con los volúmenes de tránsito, la capacidad de las plataformas y los ciclos de inversión en equipos de apoyo en tierra, de modo que se pueda financiar y recuperar la inversión en tareas críticas para la seguridad operacional y la descarbonización;

- d) que los Estados garanticen la implementación de prácticas comerciales equilibradas y coherentes con los acuerdos convencionales del sector, por ejemplo, disposiciones sobre responsabilidad proporcional, plazos de pago razonables, cláusulas claras sobre eventos de fuerza mayor y mecanismos de ajuste de precios;
- e) que los Estados prevean la continuidad del empleo y del personal capacitado durante las transiciones entre proveedores de asistencia en tierra, de modo que una nueva licitación pública no suponga una pérdida de competencia crítica para la seguridad operacional que puede evitarse, y
- f) que la OACI continúe apoyando la aplicación progresiva de los convenios de la OIT, incluidos los convenios fundamentales y las normas internacionales del trabajo pertinentes, y reconociendo que la estabilidad de la fuerza de trabajo, la competencia y las condiciones de trabajo dignas son factores importantes a la hora de contribuir a la seguridad operacional de la aviación, la resiliencia operativa y el transporte aéreo sostenible.

6. CONCLUSIÓN

6.1 La asistencia en tierra determina si la conectividad aérea se proporciona de forma fiable en el punto en que los pasajeros y la carga se encuentran con la aeronave. La capacidad del sector para mantener la seguridad operacional, las competencias y la inversión no está determinada tanto por el diseño de los marcos a través de los cuales se realiza la autorización y la contratación. Ajustar esos marcos para que los criterios de adjudicación, los periodos de autorización y la asignación de riesgos reflejen las condiciones requeridas para una operación segura y sostenible fortalecería la resiliencia del sistema en general a un costo limitado.

— FIN —