



ASAMBLEA — 40º PERÍODO DE SESIONES
COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 36: Otras cuestiones que se someterán a examen de la Comisión Económica

MECANISMOS DE FINANCIACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DE AVIACIÓN CIVIL

(Nota presentada por Ucrania)

RESUMEN

En los últimos años, cada vez más Estados están enfrentando el problema de lograr financiación suficiente y sostenible de las actividades relacionadas con sus principales responsabilidades de supervisión en la esfera de la aviación civil: supervisión de la seguridad operacional, supervisión de la seguridad de la aviación y supervisión económica. Los limitados recursos financieros dedicados a estas actividades en algunos Estados resultan con frecuencia en indicadores más bajos relativos a la seguridad de vuelo así como en la incapacidad de las administraciones de aviación civil (AAC) de abordar adecuadamente el constante crecimiento de las necesidades de transporte aéreo (aumento del flujo de pasajeros, flota, personal de aviación civil, etc.). En la presente nota se consideran los criterios y textos de orientación actuales de la OACI con respecto a diversos mecanismos para financiar las funciones de supervisión de la aviación y, por consiguiente, mediante los cuales cada Estado podría abordar dichas cuestiones. Además, en la nota se hace una breve referencia al aspecto de la financiación de las RSOO.

Decisión de la Asamblea: Considerando la información que se presenta en esta nota y con arreglo a los actuales criterios y textos de orientación de la OACI que se resumen en la misma, se invita a la Asamblea a:

- a) tomar nota de la información que se presenta en esta nota de estudio;
- b) reconfirmar los principios fundamentales relativos a la adecuada financiación de las AAC en cumplimiento de la actual política de la OACI (incluyendo el ejemplo de la AAC de Ucrania presentado en esta nota), asegurando que dicha política sigue siendo pertinente y actualizada y que responde a la cambiante situación del transporte aéreo, así como también a las recomendaciones de la ATConf/6 relativas a los aspectos de financiación, respaldadas por la Asamblea;
- c) tomar nota de que hay una correlación directa entre el nivel de financiación de las AAC y los niveles de desarrollo del transporte aéreo, así con la eficaz implantación de los elementos críticos para la seguridad operacional;
- d) considerar el hecho de que el bajo nivel de financiación de las AAC, cuando se las compara con el nivel de financiación en la industria que las AAC son responsables de supervisar, es motivo de preocupaciones de seguridad operacional y seguridad de la aviación;
- e) pedir a todos los Estados miembros que adopten todas las medidas necesarias para proporcionar fuentes adecuadas y sostenibles de financiación de las AAC a efectos de mejorar

	<p>las funciones de supervisión de la seguridad operacional y seguridad de la aviación, así como el desarrollo de la aviación civil; y</p> <p>f) pedir al Consejo que realice, en el marco de la iniciativa “<i>Ningún país se queda atrás</i>” talleres y seminarios especializados para los Estados miembros a nivel regional, con miras a asegurar la conciencia y el conocimiento amplios de los criterios, orientación y otros textos de la OACI relativos a la financiación de las funciones de supervisión, compartir mejores prácticas entre los Estados y asistirles sobre las formas de avanzar con arreglo a las políticas de la OACI en la materia.</p>
<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico <i>Desarrollo económico del transporte aéreo</i> .
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades mencionadas en esta nota se llevarán a cabo con sujeción a la disponibilidad de recursos en el presupuesto del Programa regular para 2020–2022 y/o con contribuciones extrapresupuestarias.
<i>Referencias:</i>	<p>A38-WP/55, Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo</p> <p>A38-WP/56, Resultados de la Sexta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/6)</p> <p>Doc 10009, <i>Informe de la Sexta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/6)</i></p> <p>Doc 9734, <i>Manual de vigilancia de la seguridad operacional</i></p> <p>Doc 9562, <i>Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos</i></p> <p>Doc 9161, <i>Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea</i></p> <p>Doc 9082, <i>Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea</i></p> <p>Doc 8632, <i>Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional</i></p>

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Un aspecto importante del adecuado funcionamiento de las administraciones de aviación civil (AAC) es la financiación. En algunas regiones del mundo con actividades de aviación limitadas, el problema de la financiación puede resultar crucial para asegurar el continuo funcionamiento de dichas organizaciones.

1.2 Con arreglo a las políticas y textos de orientación de la OACI en la materia, las funciones de supervisión de la seguridad operacional, supervisión de la seguridad de la aviación y supervisión económica son responsabilidad del Estado. 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. Podría también haber casos en las que las AAC decidieran delegar algunas de sus funciones de supervisión – conservando siempre la responsabilidad que les asigna la OACI – en una Organización regional de vigilancia de la seguridad operacional (RSOO).

1.3 Los textos de orientación más amplios y completos sobre políticas de la OACI en materia de derechos figuran en las Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082), Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos (Doc 9562),

Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional (Doc 8632), Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea (Doc 9161) y Manual de vigilancia de la seguridad operacional/financiamiento de una RSOO (Doc 9734).

1.4 Por consiguiente, se recomienda asegurar una conciencia y conocimiento amplios de las políticas de la OACI en la materia y alentar a cada Estado a que aplique los criterios establecidos en los documentos pertinentes enumerados anteriormente.

2. FINANCIACIÓN DE LA AAC DE UCRANIA

2.1 Independientemente de la forma de propiedad de las diversas organizaciones de aviación civil (aeropuertos, ANSP, compañías aéreas, etc.) en cada Estado, ya sea propiedad estatal solamente o control por entidades privadas, los Estados siguen siendo constantemente y en última instancia responsables de sus funciones de supervisión de la seguridad operacional, supervisión de la seguridad de la aviación y supervisión económica. Como fue considerado por la Sexta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/6), los costos directamente relacionados con las funciones de supervisión de la seguridad de la aviación, supervisión de la seguridad operacional y supervisión económica para los aeropuertos y servicios de navegación aérea pueden incluirse en sus bases de costos, a discreción del Estado. La ATConf/6 confirmó que a pesar del hecho de que algunos Estados pueden tener limitados recursos financieros, las funciones de supervisión son responsabilidad del Estado y, por consiguiente, este debe encontrar soluciones apropiadas para cumplir sus responsabilidades principales. En todos los casos, deberían observarse con respecto a la financiación de las funciones de supervisión los cuatro principios clave de la imposición de gravámenes, a saber no discriminación, transparencia, relación con los costos y consulta con los usuarios, así como el requisito de que los usuarios solo deberían pagar por los servicios recibidos.

2.2 Los resultados de la encuesta de la OACI realizada en la comunicación a los Estados EC 2/101-10/15, de fecha 2 de marzo de 2010, sobre la financiación de las tres funciones de supervisión (supervisión de la seguridad operacional, supervisión de la seguridad de la aviación y supervisión económica), indicaron con respecto a la financiación de la supervisión de la seguridad operacional que el gobierno (el Tesoro) era la fuente de financiación más importante para esta función (49%). El restante 51% provenía de productos y servicios (16%), derechos aeroportuarios (16%), y derechos de navegación aérea (12%); otras fuentes de financiación representaban el 7% restante. Los resultados relativos 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% provenía de los derechos aeroportuarios y el 12% de los derechos de navegación aérea; otras fuentes de financiación representaban el 13% restante. Con respecto a la financiación de la supervisión económica, la mayor parte de los fondos (76%) provenía del gobierno (Tesoro), otro 19% provenía de los derechos aeroportuarios y el restante 5% de otras fuentes.

2.3 La Oficina EUR/NAT de la OACI, en coordinación con Ucrania, preparó una nota de estudio y presentaciones para la reunión EUR/NAT DGCA 2019 en la que se describían los principales retos que se enfrentan en el área de la disponibilidad sostenible de recursos financieros y personal calificado para habilitar el funcionamiento eficaz de los aspectos de financiación de la supervisión estatal de la seguridad operacional, la supervisión de la seguridad de la aviación y la supervisión económica. Durante esta reunión, la Delegación de Ucrania presentó su propio ejemplo sobre la forma en que el país abordó el problema de la financiación limitada de la Administración estatal de aviación de Ucrania en el pasado y como este sistema funciona en aras de la seguridad operacional y la seguridad de la aviación civil en Ucrania. En el caso de este país, un Fondo estatal especializado para financiar los gastos nacionales en actividades de aviación y la participación de Ucrania en organizaciones de aviación internacional es la única fuente de financiación, y casi el 83% de sus ingresos proviene de derechos a los pasajeros y a la carga, que se gravan respectivamente a cada pasajero internacional/nacional y a cada tonelada de carga internacional/nacional. Otro 17% proviene de los servicios de certificación, matrícula y

apoyo continuo proporcionados por la Administración estatal de aviación de Ucrania así como de derechos por servicios de navegación aérea. El funcionamiento de fondos mencionado anteriormente permite que la AAC de Ucrania cumpla en forma apropiada sus responsabilidades principales de supervisión, contrate y conserve personal calificado, se actualice con arreglo al crecimiento de la industria, financie la instrucción del personal, etc.

2.4 En la presente nota de estudio, Ucrania comparte su propio ejemplo de la forma en que, con arreglo a la legislación nacional en materia de aviación civil, la Administración estatal de aviación de Ucrania recibe los fondos necesarios para cumplir con sus responsabilidades de supervisión con arreglo a las políticas de la OACI.

3. EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA (UE)

3.1 También vale la pena mencionar un ejemplo de cooperación regional de diferentes Estados a través de una RSOO, cuya finalidad más importante es colaborar, compartir mejores prácticas, tareas de vigilancia de la seguridad operacional y recursos en la materia, con miras a establecer y mantener un sistema eficaz de vigilancia de la seguridad operacional.

3.2 En el caso de la UE y sus Estados asociados, tales funciones de la RSOO son ejecutadas por la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA), de la Unión Europea, mediante la cual los 28 Estados miembros de la UE, más Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, convinieron en cooperar en materia de seguridad de la aviación, incluyendo la delegación de algunas de las responsabilidades estatales de supervisión. AESA realiza tareas que han sido transferidas a la UE por los Estados y ayuda a éstos en la implementación del marco normativo de seguridad operacional.

3.3 Dicha delegación de las responsabilidades de vigilancia de la seguridad operacional por la UE y sus Estados miembros asociados a la AESA les permite minimizar eficazmente sus gastos de supervisión compartiendo tales costos entre ellos mediante contribuciones a la Agencia así como mantener un elevado nivel de seguridad operacional en la región.

3.4 La OACI ha incluido directrices para la financiación de las RSOO en la Parte B, Sección 5 del Manual de vigilancia de la seguridad operacional (Doc 9734).

4. RETOS EN LA FINANCIACIÓN DE LAS AAC

4.1 Las Administraciones de aviación civil (AAC) de la mayoría de los Estados en desarrollo no tienen capacidades para movilizar recursos nacionales para el desarrollo de la aviación civil en sus países. Dentro de sus órganos gubernamentales, la aviación compite con otras prioridades como la defensa, salud pública, educación y seguridad. Las AAC tienen dificultades en convencer a sus gobiernos para que incluyan la aviación en su programa nacional de desarrollo, lo que podría facilitar la financiación procedente de ayudas al desarrollo.

4.2 La aviación todavía se sigue considerando como sector relativamente autofinanciado, con importante capacidad de generar ingresos mediante imposición de tarifas y derechos de usuario para compensar los gastos de capital y de explotación. El primer reto consiste en asegurar que todos los ingresos de la aviación provenientes de derechos aeronáuticos y no aeronáuticos, así como de la privatización de los aeropuertos y de asociaciones público-privadas, se reinvierten en el sector de la aviación.

4.3 Con respecto a los países menos adelantados (PMA), países en desarrollo sin litoral (PDSL) y pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), el tráfico es normalmente demasiado

reducido como para generar suficientes ingresos para la necesaria inversión en infraestructura. Debido a esto, es difícil obtener préstamos.

4.4 Otro reto consiste en que toda asistencia proporcionada debería asegurar creación de capacidad y sostenibilidad. La asistencia a los Estados en el mejoramiento de la vigilancia de la seguridad operacional o de la seguridad de la aviación puede no ser suficiente sin considerar la situación holística general de la aviación civil en el país.

5. CONCLUSIONES

5.1 En esta nota se ha presentado el problema de la financiación de las funciones de supervisión de la aviación realizadas por los Estados, en particular aquellos con limitados recursos financieros. Los recursos financieros insuficientes afectan negativamente la capacidad general de los Estados para cumplir sus responsabilidades en materia de supervisión.

5.2 Las funciones de supervisión de la seguridad operacional, supervisión de la seguridad de la aviación y supervisión económica son responsabilidad del Estado, pero en algunos Estados con limitados recursos financieros, no siempre resulta posible o práctico utilizar los fondos públicos para dichas funciones;

5.3 Con arreglo a datos obtenidos de los resultados (PQ) del USOAP respecto de la Región EUR/NAT, existe una correlación directa entre el nivel de financiación de las AAC y los niveles de desarrollo del transporte aéreo, así como con la eficaz implementación de elementos críticos para la seguridad operacional.

5.4 La falta de financiación de las AAC conducirá a las consecuencias siguientes:

- a) incapacidad para contratar y conservar personal calificado, dado que este muy probablemente “migre” a la industria donde su trabajo será mucho mejor remunerado. Además, habrá una necesidad constante de capacitar nuevo personal, lo que también consume recursos financieros y tiempo;
- b) incapacidad de cumplir adecuadamente con las tres responsabilidades de supervisión principales, lo que conduce a resultados menos satisfactorios de las auditorías del USOAP;
- c) las AAC perderán en su “competencia” con el crecimiento de la industria, dado que ésta exigiría la adopción de más medidas de supervisión por parte de las AAC, mientras el nivel de financiación no se base en las necesidades del mercado sino más bien en los recursos financieros asignados por el Estado;
- d) los niveles generales de seguridad operacional y seguridad de la aviación en el Estado disminuirán, dado que las funciones de supervisión no se ejecutarían en forma adecuada.

6. RECOMENDACIONES

6.1 Cada Estado debe tomar todas las medidas necesarias para desarrollar una política sostenible que permita a las AAC financiar en forma adecuada sus tres principales funciones de supervisión independientemente de los recursos financieros o del Tesoro asignados por sus respectivos gobiernos.

6.2 La OACI debería considerar la adopción de medidas pertinentes para apoyar a los Estados y asegurar la conciencia y el conocimiento amplios de sus políticas, orientaciones y otros textos relativos a la financiación de la infraestructura y de las funciones de supervisión, asegurando que tales medidas siguen siendo pertinentes y actualizadas y que responden a la cambiante situación del transporte aéreo, aplicando también las recomendaciones de la ATConf/6 relativas a los problemas de financiación, respaldadas por la Asamblea.

— FIN —