



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 42º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 26: Desarrollo económico del transporte aéreo

**HACIA UN MARCO MODERNO DE POLÍTICAS SOBRE SLOTS AEROPORTUARIOS
PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO**

[Presentada por el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI)]

RESUMEN EJECUTIVO

Esta nota hace un llamado a los Estados miembros de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para que apoyen y ayuden a moldear la modernización de las políticas sobre slots aeroportuarios, con el fin de alinear mejor los incentivos en todo el ecosistema de la aviación y, así, promover el uso eficiente de la capacidad, el acceso equitativo a la limitada infraestructura aeroportuaria y la conectividad a largo plazo. Si bien las Directrices Mundiales sobre Slots Aeroportuarios (WASG) han proporcionado una base técnica consistente para la asignación de slots aeroportuarios y han apoyado el crecimiento coordinado, el sistema sigue estando basado en principios establecidos durante una era anterior a la liberalización y cada vez está más desalineado con el panorama competitivo actual y los objetivos de políticas públicas.

La nota propone principios de referencia para guiar la evolución tanto de las directrices mundiales sobre slots aeroportuarios como de las regulaciones nacionales al respecto. Destaca la necesidad de flexibilidad, transparencia y participación significativa del Estado y de los aeropuertos para garantizar que la asignación de slots aeroportuarios apoye el crecimiento sostenible, refleje los intereses de las comunidades locales y esté en consonancia con objetivos más amplios de política aeronáutica y económica.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

- a) reconocer que la política de slots aeroportuarios es una opción estratégica que da forma al panorama de la aviación, y que los marcos deben evolucionar para reflejar las necesidades y prioridades de la aviación de hoy en día;
- b) alentar a los Estados a que participen en la modernización de las mejores prácticas mundiales en materia de slots aeroportuarios, incluso mediante su participación en la Junta Mundial de Slots Aeroportuarios (WASB) y dialogando a nivel local para actualizar las regulaciones nacionales y regionales sobre slots aeroportuarios con el fin de que apoyen el uso eficiente de la infraestructura, el acceso competitivo y la conectividad a largo plazo en aras del interés público; y
- c) invitar a los Estados a asegurarse que el desarrollo y las decisiones en materia de política de slots aeroportuarios reflejen las realidades de la infraestructura local y objetivos económicos y de la aviación más amplios, otorgando un papel claramente definido y significativo a los operadores de aeropuertos en los procesos regulatorios y de gobernanza pertinentes, preservando, al mismo tiempo, la independencia de la función de coordinación de los slots aeroportuarios.

¹ Las versiones en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso fueron proporcionadas por el ACI.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio está relacionada con el objetivo estratégico <i>El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y bienestar social para todo el mundo</i>
<i>Implicancias financieras:</i>	No
<i>Referencias:</i>	Guía de ACI sobre la Declaración de Capacidad Aeroportuaria

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La recuperación mundial del tráfico aéreo ha renovado la presión sobre los aeropuertos con limitaciones de capacidad. Si bien la facilitación de horarios y la asignación de slots aeroportuarios son procesos operacionales, la política de slots es una opción estratégica clave que moldea el panorama de la aviación y su aporte al crecimiento económico nacional, a los objetivos de conectividad y al interés público en general.

1.2 Los principios básicos del sistema de slots fueron establecidos en la década de 1970 como una medida para que las líneas aéreas pudieran coordinar informalmente sus itinerarios con el fin de maximizar las conexiones. Con el tiempo, esto evolucionó hasta convertirse en un marco muy estructurado, consagrado en las Directrices Mundiales sobre Slots Aeroportuarios (WASG), que determina la dinámica competitiva y distribuye el valor derivado de la escasa infraestructura aeroportuaria entre los transportistas ya establecidos.

1.3 La creación de la Junta Mundial de Slots Aeroportuarios (WASB) en 2020, como se indica en A40-WP/275-EC/22 Revisión núm.º1, fue un paso importante hacia una gobernanza compartida de las WASG al dar a los operadores de aeropuertos un asiento formal en la mesa. La WASB ofrece un foro para la coordinación técnica entre las partes involucradas de la industria. Sin embargo, como la política de slots tiene un impacto inherente en las economías a nivel local, nacional y regional, resulta cada vez más difícil abordarla únicamente como un asunto técnico de la industria. Los Estados y los reguladores tienen un papel legítimo en garantizar que la dirección estratégica de la política de slots aeroportuarios refleje objetivos de política más amplios y deberían trabajar con la industria para definir una dirección transparente, equilibrada y orientada al futuro que refleje las perspectivas de todas las partes involucradas pertinentes.

2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

2.1 En la época en que se definieron los principios fundamentales de la asignación de slots aeroportuarios, la mayoría de los aeropuertos eran de propiedad del Estado, que los gestionaba, y el mercado de las líneas aéreas estaba dominado por transportistas de bandera de propiedad Estatal. Estas prácticas voluntarias fueron formalizadas gradualmente en las WASG, que sirven como principal referencia técnica mundial para la asignación de slots. Aunque fueron elaboradas como mejores prácticas de la industria, los principios de las WASG han sido adoptados por muchos reguladores nacionales, otorgándoles gran influencia sobre el acceso a la capacidad aeroportuaria limitada.

2.2 Si bien el sistema ayudó a facilitar un crecimiento coordinado, éste fue diseñado con antelación a la liberalización del transporte aéreo y no se ha mantenido al ritmo de los cambios estructurales que se produjeron después. Entre ellos, están la desregulación de las líneas aéreas, la consolidación, la expansión de los grupos conformados por múltiples transportistas y joint ventures, el auge de las aerolíneas de bajo costo y la privatización de los aeropuertos. Los aeropuertos, que ahora operan como empresas por derecho propio, gestionan complejas infraestructuras mientras que sirven a sus comunidades. Estos cambios plantean la pregunta de si los principios fundacionales de la asignación de slots aeroportuarios continúan sirviendo al interés público.

2.3 Las WASG son, a menudo, presentadas como neutrales y eficientes, pero la neutralidad en la administración no garantiza la neutralidad en los resultados. Una vez asignados, los slots generan un importante valor comercial para su tenedor. Este valor, derivado de la infraestructura que, normalmente, es financiada y mantenida por los aeropuertos o las autoridades públicas, es captado por las líneas aéreas mediante la posibilidad de retener o utilizar los slots de forma tal que les confiera una ventaja comercial. Las propuestas de revisión de las reglas de asignación suelen suscitar preocupación acerca de la estabilidad del sistema. Sin embargo, como los slots no están asociados a destinos o tipos de aeronave específicos, prácticas como la reutilización de slots, la movilidad de slots y el intercambio secundario permiten alteraciones significativas en la forma de utilizar los slots. Abrazar la flexibilidad en la utilización de los slots a la vez que priorizar la estabilidad cuando los cambios podrían afectar la dinámica del mercado limita la aptitud del sistema para responder a las cambiantes necesidades de política.

2.4 Típicamente, los slots son asignados mediante procesos administrativos sin un intercambio económico directo, pero la forma en la que son retenidos puede generar costos estructurales significativos para el sistema de la aviación. En los aeropuertos congestionados, las barreras al ingreso pueden generar posiciones dominantes, donde el control sobre la capacidad limitada lo ejercen, en la práctica, las aerolíneas ya establecidas. De hecho, el marco actual de slots aeroportuarios preserva privilegios propios de la etapa previa a la liberalización, sin las obligaciones de interés público ni la vigilancia regulatoria que caracterizaban a estos regímenes. La condición de incumbente puede favorecer la estabilidad operacional y la inversión a largo plazo, pero la continuidad del acceso debe basarse en contribuciones sostenidas a la competencia, la conectividad y la eficiencia del sistema.

2.5 Es esencial alinear la política de slots aeroportuarios con los marcos de inversión a largo plazo a fin de garantizar que la capacidad aeroportuaria se desarrolle de acuerdo con la demanda real y se utilice de manera eficiente, no sólo para apoyar el rendimiento operacional y económico de los aeropuertos, sino también para permitir un crecimiento regional más amplio y ofrecer valor para los pasajeros y las comunidades locales.

3. PARTICIPACIÓN DE LOS AEROPUERTOS

3.1 La comunidad aeroportuaria tiene un compromiso continuo con la modernización del marco de políticas sobre slots aeroportuarios. Durante la última década, los aeropuertos han desempeñado un papel cada vez más activo en los debates mundiales sobre políticas de slots, comenzando con la creación en 2015 del Grupo de Expertos en Slots Aeroportuarios del Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI World), seguido por su participación en la Revisión Estratégica de las Directrices Mundiales sobre Slots y su involucramiento continuo en la WASB. Si bien se han logrado mejoras técnicas, el abordaje de cuestiones estructurales ha tenido dificultades en ganar impulso, lo que ha impedido una evolución más profunda del sistema.

3.2 ACI World también ha publicado la Guía de ACI sobre la Declaración de Capacidad Aeroportuaria², una referencia técnica ampliamente utilizada que apoya declaraciones de capacidad transparentes, localmente fundamentadas y operacionalmente realistas. Los aeropuertos están naturalmente incentivados a satisfacer la demanda del mercado mejorando la eficiencia y dando cabida al crecimiento, ya sea para apoyar futuras inversiones, responder a las necesidades de la comunidad o para satisfacer objetivos públicos o comerciales. Sin embargo, traducir la capacidad declarada en disponibilidad operacional diaria depende del desempeño coordinado de múltiples actores, incluyendo el proveedor de servicios de gestión del tráfico aéreo, los reguladores, los prestadores de servicios de asistencia en tierra de aeronaves, las agencias fronterizas y de seguridad de la aviación y las operaciones de las líneas aéreas. Estas

² ACI World. Guía de ACI sobre la Declaración de Capacidad Aeroportuaria. Primera edición. Publicaciones ACI, 2023. Disponible en: <https://store.aci.aero/product/guidance-on-airport-capacity-declarations-first-edition/>

interdependencias ponen de relieve que, si bien los aeropuertos desempeñan un papel central en la evaluación y declaración de la capacidad, su disponibilidad depende del desempeño coordinado de todo el ecosistema de la aviación.

4. DISCUSIÓN

4.1 La siguiente sección describe las principales áreas en las que hay que hacer foco para garantizar que la política de slots aeroportuarios siga siendo apta para cumplir su propósito en un contexto operacional y de política que se encuentra en rápida evolución.

4.1.1 Reevaluando los principios y los resultados

4.1.1.1 Los principios fundamentales de las WASG --certeza, flexibilidad, sostenibilidad y transparencia—fueron establecidos con la óptica de las líneas aéreas ya establecidas y tienden a reforzar resultados en su favor. La certeza está dada a través de la precedencia histórica, que permite a las líneas aéreas establecidas retener los mismos slots temporada tras temporada, en tanto cumplan con los umbrales de utilización. La flexibilidad implica que los slots no están ligados a destinos o tipos de aeronave específicos. La sostenibilidad es interpretada como la continuación de un sistema que asigna slots sin un costo directo, a pesar de que la capacidad aeroportuaria es escasa e intensiva en capital. La transparencia pone énfasis en la claridad de los procedimientos, pero no ofrece mucha claridad sobre los resultados del uso de los slots.

4.1.1.2 Un marco moderno podría requerir tanto una reevaluación de los principios rectores como un cambio en la manera en que éstos son interpretados. Si bien estos principios han apoyado la coordinación y la previsibilidad, se requiere una perspectiva a futuro para permitir la evolución eficiente y equitativa del acceso a los slots a lo largo del tiempo: la certeza para las líneas aéreas ya establecidas es justificable cuando también apoya la mejor utilización de la capacidad disponible; la flexibilidad debería permitir al sistema responder a la demanda y a los objetivos de conectividad; la sostenibilidad debería considerar la viabilidad a largo plazo de la infraestructura aeroportuaria y la resiliencia del sistema; y la transparencia debería brindar visibilidad de los resultados de la utilización de los slots y si éstos apoyan un uso eficiente de la infraestructura aeroportuaria limitada, las necesidades de los consumidores y los objetivos de conectividad.

4.1.1.3 Si bien las líneas aéreas optimizan sus carteras de slots para su propia red y, a veces, las coordinan con múltiples transportistas, la utilización de los slots, de por sí, no indica si la capacidad está siendo utilizada de forma que apoye la competencia, la conectividad o la eficiencia del sistema. Los resultados en aeropuertos de alta demanda alrededor del mundo muestran que los procesos tradicionales de asignación de slots pueden dar lugar a una utilización subóptima de la capacidad en horas punta y resultar en limitadas oportunidades competitivas.

4.2 Fortaleciendo el diálogo de política entre los Estados y la industria

4.2.1 La WASB es un foro valioso para la coordinación técnica. No obstante, como se requiere el consenso entre los socios de la industria para perfeccionar las WASG, es improbable que un reajuste voluntario del equilibrio entre las partes involucradas de la industria permita alcanzar los objetivos estratégicos de política más amplios. Asimismo, se corre el riesgo de pasar por alto los intereses legítimos de los aeropuertos en el resultado de la asignación, en particular cuando los que se benefician comercialmente de los acuerdos existentes no enfrentan presiones estructurales para apoyar el cambio. Los Estados y los reguladores están en una posición única para garantizar que la política de slots aeroportuarios contribuya a los objetivos de interés público, incluso supervisando que se equilibren los intereses de todas las partes involucradas pertinentes.

4.2.2 Se requiere la participación a dos niveles complementarios. A nivel mundial, los Estados pueden contribuir a la evolución de las WASG a través de una continua interacción con la WASB. La WASB acordó iniciar su próximo mandato en noviembre de 2025 con debates sobre la visión a largo plazo de cada uno de los grupos de la industria, a fin de lograr un mejor alineamiento a lo largo de ella. Apoyándose en esta línea de acción, ACI alienta la participación de los Estados en dichas conversaciones, ya que una reforma significativa dependerá de su participación activa. También será necesario garantizar que el debate incluya a las partes involucradas que cumplen una función de política estratégica, junto con los responsables de la gestión técnica.

4.2.3 A nivel nacional o regional, el diálogo entre reguladores, aeropuertos, coordinadores de slots aeroportuarios y líneas aéreas sigue siendo esencial para garantizar que las regulaciones en la materia reflejen las condiciones de capacidad locales, las prioridades de crecimiento y las necesidades de las comunidades servidas por los aeropuertos.

4.3 **Garantizando una participación significativa de los aeropuertos**

4.3.1 Si bien la forma en que las líneas aéreas utilizan los slots contribuye a su utilidad comercial, el valor de un slot deriva, en última instancia, del acceso a un recurso limitado y públicamente regulado. Dada su proximidad a la capacidad de la infraestructura, las condiciones operacionales y las necesidades locales, los operadores de aeropuertos ofrecen una perspectiva única sobre cómo la asignación de slots puede contribuir de la mejor manera posible a la conectividad, la competencia y la eficiencia del sistema a largo plazo. Al garantizar una participación más significativa de los operadores de aeropuertos en el proceso de asignación de slots, se puede ayudar a alinear los resultados de la asignación con las realidades de la infraestructura y apoyar la planificación a largo plazo en aras del interés público.

5. **CONCLUSIÓN**

5.1 El marco actual de asignación de slots ha ayudado a gestionar la congestión, pero no ha evolucionado en consonancia con los cambios en el ecosistema de la aviación, la dinámica del mercado y las expectativas de política. A medida que se intensifica la presión sobre la capacidad aeroportuaria, la asignación de slots debe apoyar de mejor manera el interés público, el desarrollo económico y fomentar un uso eficiente y equitativo de la limitada infraestructura.

5.2 Una política moderna de slots aeroportuarios debería crear los incentivos adecuados para apoyar el crecimiento sostenible, mejorar el acceso y reflejar un conjunto más amplio de objetivos estratégicos, entre ellos la conectividad nacional, la competencia y la optimización de la infraestructura. Los aeropuertos, con sus estrechos vínculos con las comunidades locales y su responsabilidad a largo plazo por la gestión de la infraestructura fija, deben ser involucrados de manera más significativa para garantizar que los resultados de la asignación estén sustentados en la capacidad de la infraestructura, alineados con las prioridades locales y contribuyan a la performance de todo el sistema.

5.3 Mediante la modernización de la política de slots aeroportuarios, los Estados y los reguladores pueden ayudar a garantizar que el acceso a la escasa capacidad aeroportuaria sea gestionado en aras del interés público. ACI insta a la industria de la aviación a colaborar con los Estados para fomentar la modernización a largo plazo de la asignación de slots aeroportuarios y alienta a que los avances que se logren en este ámbito sean revisados en la próxima Asamblea de la OACI.