



ASAMBLEA — 41º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 35: Reglamentación económica del transporte aéreo internacional – Políticas

Cuestión 36: Aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea – Políticas

EXPERIENCIAS DE LOS ESTADOS Y SUS MEDIDAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS EN RESPUESTA AL IMPACTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19

(Nota presentada por el Consejo de la OACI)

RESUMEN

En esta nota se presentan las medidas económicas y financieras en respuesta al impacto de la pandemia de COVID-19, basadas en la orientación de la OACI y las recomendaciones del Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART) del Consejo y la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19 (HLCC 2021). Se resume una serie de medidas que pueden plantearse los Estados y la industria para aliviar los problemas de iliquidez y las presiones financieras, junto con los principios clave para contar con apoyo gubernamental. La orientación contiene ejemplos y experiencias concretos sobre la implementación de estas medidas. Asimismo, la nota presenta el plan de la OACI para la labor futura en este sentido y se centra en identificar medidas adicionales de acuerdo con la evolución de la situación, prestar asistencia para la implementación y promover la cooperación entre todas las partes en lo que respecta a la asistencia financiera a la aviación.

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

- examinar la labor realizada por la OACI presentada en el párrafo 3;
- respaldar el plan de trabajo de la Organización presentado en el párrafo 4; y
- considerar la información que contiene esta nota para actualizar la resolución A40-9, Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo.

| | |
|-----------------------------------|---|
| <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> | Se prevé que las actividades de la OACI mencionadas en la presente nota se llevarán a cabo según se disponga de recursos en el presupuesto del Programa Regular de 2023–2025 y/o mediante contribuciones extrapresupuestarias, incluidos recursos del Fondo Voluntario de Transporte Aéreo (TRAF), conforme a la orientación del Plan de Actividades de la OACI para 2023-2025. |

| | |
|---------------------|--|
| Referencias: | <p><i>Orientación sobre medidas económicas y financieras para mitigar el impacto del brote de coronavirus en la aviación de la OACI</i> https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-and-financial-measures.aspx</p> <p><i>Informe del Equipo Especial para la Recuperación de la Aviación (CART) del Consejo de la OACI</i> https://www.icao.int/covid/cart/Pages/default.aspx</p> <p>A41-WP/12-EC/2, <i>Informe de las novedades relativas a los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea</i></p> <p>A41-WP/14-EC/4, <i>Informe sobre los pronósticos de tráfico a largo plazo actualizados con hipótesis pospandemia de COVID-19</i></p> <p>A41-WP/17-EC/7, <i>Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo</i></p> <p>Plan de Actividades de la OACI para 2023–2025</p> |
|---------------------|--|

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La pandemia de COVID-19 tuvo efectos devastadores en la aviación civil a nivel mundial. La caída abrupta del tránsito aéreo y las consiguientes pérdidas de ingresos han causado una grave tensión financiera a todas las partes interesadas de la cadena de valor, con inclusión de las líneas aéreas, los aeropuertos, los proveedores de servicios de navegación aérea y la industria aeroespacial. En respuesta a las consecuencias económicas, la industria tomó una serie de medidas “de autoayuda” con el objetivo de controlar los costos, maximizar la liquidez y acrecentar la eficiencia de las operaciones.

1.2 Aun así, el desplome de los ingresos fue tan enorme que ni las medidas de contención de costos más draconianas aplicadas por la industria resultaron suficientes. Teniendo en cuenta el papel decisivo que desempeña la aviación en la economía nacional y en la recuperación general de la pandemia, los Estados también proporcionaron diversos tipos de apoyo estatal a la industria de la aviación en un momento de zozobra, de manera que pudiera mantener su estabilidad y continuar sus operaciones.

2. RECOMENDACIONES DEL EQUIPO ESPECIAL PARA LA RECUPERACIÓN DE LA AVIACIÓN (CART) DEL CONSEJO DE LA OACI Y LA CONFERENCIA DE ALTO NIVEL SOBRE LA COVID-19

2.1 El CART de la OACI estableció diez (10) principios clave y veinte (20) recomendaciones sobre medidas mutuamente aceptadas y armonizadas a nivel mundial y regional para la reanudación y recuperación seguras, protegidas y sostenibles del sector de la aviación. Los principios clave 8 y 9 destacan la necesidad de favorecer estrategias de auxilio económico para ayudar a la industria de la aviación y preservar su sostenibilidad económica, en tanto que la recomendación 10 pone el acento en la necesidad de “salvaguardias” al aplicar medidas económicas y financieras para sostener la viabilidad financiera de la industria.

2.2 La recomendación 10 del CART señala que “Los Estados miembros deberían plantearse medidas extraordinarias de emergencia adecuadas en aras de la viabilidad económica y para mantener un nivel correcto de operaciones seguras, protegidas y eficientes. Esas medidas deberían ser incluyentes, puntuales, proporcionadas, transparentes, temporales y compatibles con las políticas de la OACI, logrando un equilibrio adecuado entre los intereses respectivos sin menoscabo de la competencia leal y sin comprometer la seguridad operacional, seguridad de la aviación y protección del medio ambiente”.

2.3 Se siguió haciendo hincapié en el apoyo a la industria de la aviación en las sesiones plenarias de nivel ministerial de la Conferencia de Alto Nivel sobre la COVID-19 (HLCC 2021) de la OACI, celebrada en octubre de 2021. Si bien se destacó la necesidad de continuar ofreciendo medidas de

asistencia reglamentaria y financiera adecuadas cuando fuera necesario, la opinión generalizada era que, ante la disponibilidad limitada de recursos para la respuesta a la crisis y las prioridades en pugna, se requieren esfuerzos coordinados de todas las entidades pertinentes, incluidas las instituciones financieras, los asociados internacionales y el sector privado.

2.4 La Declaración ministerial adoptada en la HLCC 2021 confirmó “la importancia de dar apoyo al sector de la aviación, incluida la asistencia económica y financiera, a fin de preservar su funcionamiento y mantener los servicios esenciales sin dejar de proteger la lealtad comercial y la igualdad de oportunidades”. El resumen del debate de las sesiones de nivel ministerial y la Declaración ministerial están disponibles en: <https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/ministerial-plenary.aspx>.

3. ORIENTACIÓN SOBRE MEDIDAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS DE LA OACI

3.1 En consonancia con la recomendación 10 del CART, la OACI elaboró la *Orientación sobre medidas económicas y financieras para mitigar el impacto del brote de coronavirus en la aviación* (<https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-and-financial-measures.aspx>) para ayudar a los Estados y la industria a hacer frente a las consecuencias económicas de la COVID-19. La orientación está disponible en el sitio web de la OACI en todos los idiomas oficiales de la OACI.

3.2 Reconociendo que los Estados son los principales responsables de la recuperación de su aviación, los principios clave que deberían seguir los Estados se ponen de relieve al comienzo del texto de orientación, seguidos de una serie de medidas que pueden plantearse los Estados y la industria para aliviar los problemas de iliquidez y las presiones financieras. También se examinan las posibles complicaciones y limitaciones que puede entrañar cada medida para facilitar a los Estados y a la industria la toma de decisiones apropiadas de acuerdo con sus propias necesidades y circunstancias. La orientación sobre cada medida se complementa, además, con ejemplos concretos y experiencias de la manera en que los Estados o la industria han puesto en práctica esas medidas en diferentes regiones.

3.3 *Medidas económicas y financieras de los Estados* La asistencia gubernamental debería ser el “último recurso” cuando la crisis de iliquidez sea de una gravedad tal que ningún esfuerzo propio, convencional o innovador, de la industria pueda ya superarla. Esa asistencia adopta varias formas, es decir, financiera, reglamentaria o una combinación de ambas.

- a) **La asistencia financiera estatal** puede darse directa o indirectamente a la industria de la aviación y se presenta en las formas siguientes: a) inyección de capital en forma de subvención; b) participación estatal en la propiedad; c) préstamos del Estado y garantías estatales para tomar préstamos; d) financiación de reestructuraciones; e) subsidios operativos o subvenciones para rutas específicas; f) subsidios o garantías para el pago de sueldos; g) desgravación general; h) reducción de tributos, cargos y aranceles específicos de la aviación; y i) paquete integral de asistencia financiera.
- b) **La flexibilización reglamentaria** por parte del Estado procura la flexibilización de los requisitos reglamentarios y operacionales para ayudar a las empresas que experimentan períodos de muy baja demanda. Estas medidas incluyen: a) suspensión temporaria de las reglas de asignación de turnos en los aeropuertos; b) levantamiento temporario de las restricciones reglamentarias a las operaciones de carga aérea; c) exención temporaria de las leyes de defensa de la competencia; y d) flexibilización de restricciones de acceso a mercados y capitales.

3.4 El tipo y duración de la asistencia gubernamental afecta de manera considerable la recuperación del sector y tiene implicaciones en la estructura, la conducta y el desempeño futuros de la industria y el mercado en general. Por lo tanto, debe establecerse un marco claro, que cuente con una buena

gobernanza, para la asistencia de los Estados. Asimismo, no deben soslayarse siete principios clave, extraídos de políticas y orientaciones económicas existentes de la OACI, ni siquiera en tiempos extraordinarios como la pandemia de COVID-19, para salvaguardar la competencia leal y evitar la distorsión del mercado. Estos principios incluyen: objetivos bien definidos; evaluación fundada en datos; medidas amplias e inclusivas, no discriminatorias; ayudas puntuales y proporcionadas; transparencia y consulta; lograr el equilibrio justo entre todas las partes interesadas; y ser por un tiempo definido.

3.5 **Medidas financieras y operacionales de la industria.** La industria puede tomar una serie de medidas de “autoayuda”, tanto económico-financieras como operacionales, con el objetivo de controlar los costos, maximizar la liquidez y acrecentar la eficiencia de las operaciones.

- a) **Las medidas financieras de la industria** normalmente se aplican a fin de que las compañías puedan restablecer sus reservas de caja y sanear el balance general en el corto a mediano plazo, y a la vez mantenerse en funcionamiento en respuesta a las condiciones de demanda deprimida. Entre esas medidas, cabe mencionar: a) control y gestión de costos; b) renegociación contractual con prestadores, proveedores de insumos y de servicios; c) financiación mediante venta de participación accionaria; d) endeudamiento y restructuración de deudas; e) monetización del valor del programa de viajeras/os frecuentes; f) titularización de utilidades futuras y activos; y g) concurso de acreedores por la vía judicial.
- b) **Las medidas operacionales de la industria** pueden ayudar a optimizar la eficiencia operacional y pueden llevarse a la práctica inmediatamente antes de procurar ayuda de terceros. Esas medidas comprenden: a) racionalización de rutas y adecuación del tamaño de la flota; b) aprovechamiento de capacidad ociosa de transporte de personas para transporte de carga o vuelos chárter; c) flexibilización del cuadro tarifario; d) arreglos cooperativos; y e) fusiones y adquisiciones. En la medida en que sea posible, la industria también debería aprovechar las oportunidades que ofrezcan las medidas de alivio aplicadas por el Gobierno a través de la reglamentación, tales como la flexibilización de requisitos operacionales y suspensión temporaria de restricciones.

3.6 Si bien las medidas que se enumeran en la orientación no constituyen una lista exhaustiva, sí representan opciones que los Estados y la industria pueden considerar al concebir estrategias y acciones para paliar el impacto económico de la pandemia. Teniendo en cuenta que no existe un enfoque de aplicación universal, tanto los Estados como la industria deben aplicar un enfoque adecuado a su posición y necesidades.

4. LABOR FUTURA

4.1 En tanto los nuevos brotes y variantes del virus sigan afectando los viajes, el tráfico aéreo internacional, en particular, se mantendrá por debajo de los niveles previos a la crisis. Incluso a largo plazo, puede que se produzca un cambio permanente a la baja en el nivel de tráfico debido a un giro en los patrones de viaje (véase A41-WP/14-EC/4, *Informe sobre los pronósticos de tráfico a largo plazo actualizados con hipótesis pospandemia de COVID-19*). Por lo tanto, es probable que la industria de la aviación se enfrente a una demanda deprimida y dificultades financieras durante un largo período.

4.2 El posible deterioro de la viabilidad económica futura del sector podría afectar el equilibrio del ecosistema de la aviación, en especial, en relación con los fondos y la financiación de la modernización y el desarrollo de una infraestructura de la aviación de calidad para satisfacer las necesidades de capacidad posteriores a la pandemia (véase A41-WP/12-EC/2, *Informe de las novedades relativas a los aspectos económicos de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea*). Teniendo en cuenta la situación en constante cambio y las consecuencias conexas, se harán esfuerzos permanentes para respaldar la recuperación segura y eficiente del sector y fomentar su resiliencia económica ante futuros shocks exógenos. De conformidad con el Plan de Actividades de la OACI para 2023-2025, producto DEV 1 y DEV 3 del Plan de Operaciones, la Organización, entre otras cosas:

- a) monitoreará y evaluará continuamente la evolución de las consecuencias económicas de la pandemia para identificar medidas adicionales que pueden tomar los Estados y la industria, incluso para los proveedores de servicios, y actualizará y ampliará la orientación, según se considere necesario, para hacer frente a las cuestiones emergentes;
- b) alentará el intercambio de experiencias entre los Estados y la industria, y prestará asistencia, según proceda, mediante seminarios web e instrucción a nivel mundial y regional, para respaldar la implementación de medidas económicas y financieras utilizando la orientación de la OACI; y
- c) promoverá la coordinación y cooperación entre los Estados, las instituciones financieras, los asociados regionales e internacionales y el sector privado para prestar asistencia financiera a la industria de la aviación.