



Organización de Aviación Civil Internacional
Oficina Regional Sudamericana

**Tercera Reunión Virtual de Directores Generales de Aviación Civil de
la Región Sudamericana sobre la Respuesta al COVID-19**
(Lima, Perú, 22 de Septiembre de 2020)

**Cuestión 4 del
Orden del Día:**

**Proveer orientación sobre mecanismos para el sostenimiento financiero del
sistema de aviación civil en el marco de la crisis**

**LA NECESIDAD DE UNA ACCIÓN COORDINADA PARA ESTABLECER
RECOMENDACIONES FRENTE A LOS CARGOS A LA AVIACIÓN CIVIL**

(Preparado por Aerocivil Colombia)

RESUMEN

Esta nota de estudio solicita a la OACI lidere una acción coordinada con los actores relevantes del sector para promover los principios del Documento 9082, monitorear las actuaciones económicas y recomendar acciones que eviten en lo posible gravar el sistema con incremento en los costos y difieran estos efectos en el tiempo, revisando los documentos actuales y propendiendo por la aviación como factor del desarrollo y la integración latinoamericana.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Considerando que el desarrollo acelerado de la aviación civil implicó la participación de recursos financieros del sector privado, quienes, como inversionistas, colocaron su capital y asumieron los riesgos previsible que eran propios del desarrollo de la infraestructura aeroportuaria vía concesión, e igualmente realizaron inversiones para apalancar el desarrollo de los sistemas de navegación aérea por medio de prestadores de servicios a la navegación aérea (ANSP), generando un espacio para el desarrollo de la actividad corporativa y permitiendo a los Estados concentrarse en su papel de autoridad aeronáutica, modelo que desde sus inicios mostro ser exitoso y se desarrolló ampliamente en el mundo y en nuestra región, especialmente en las concesiones aeroportuarias.

1.2 Como un actor del sistema global del transporte aéreo, la Organización de Aviación Civil Internacional dispuso sus esfuerzos para orientar políticas sobre los cobros, actualizando el Documento 9082 frente a la realidad cambiante del sector aquí descrita, relacionado con las Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y servicios de navegación aérea que contienen las recomendaciones y conclusiones adoptadas por el Consejo, estableciendo cuatro principios básicos de la fijación de derechos: no discriminación, relación con los costos, transparencia y consulta con los usuarios, a fin de orientar a los explotadores de aeropuertos y de los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP), así como a las autoridades que los vigilan o regulan.

1.3 Sobrevino el COVID-19 y su impacto en el sistema de aviación civil resultó de tal nivel que se convirtió en un riesgo que no era previsible, con una afectación y alteración de las circunstancias normales de los sistemas de aviación y el crecimiento continuo del sector, contribuyendo a reducir de forma dramática el volumen de la actividad, hoy reflejado en una demanda disminuida, y como consecuencia, todos los actores debieron asumir pérdidas económicas.

1.4 En la primera reunión de directores en el mes de abril, presentamos una Nota de Estudio titulada “*La Importancia de un acuerdo de las líneas de acción a trabajar en la construcción de un escenario común*”, en la cual impulsábamos la necesidad de una visión común como región latinoamericana, haciendo un esfuerzo por dar respuesta a las preguntas del momento sobre los escenarios:

- *¿Cuánto durará la pandemia y cuáles serán los niveles de gravedad?*
- *¿Cuán profunda y cuánto durará la recesión global?*
- *¿Cuánto tiempo continuarán los bloqueos y las restricciones de viaje en cada Estado?*
- *¿Qué tan rápido se restablecerá la confianza del consumidor en los viajes aéreos?*
- *¿Cuánto tiempo puede soportar la industria del transporte aéreo la adversidad actual?*

El tiempo transcurrido y el esfuerzo realizado por todos han venido clarificando el horizonte, aun cargado de una alta incertidumbre, pero permite tener mejores modelos del comportamiento global de la demanda y de los tiempos en recuperar el nivel de actividad por todos añorado, siendo aún vigente el criterio latinoamericano para encontrar los caminos futuros bajo una acción coordinada.

1.5 Precisamente planteamos en esa reunión una serie de líneas de acción para ser consideradas en un entorno Latinoamericano, entre la que resaltamos las orientaciones para las reformas coyunturales necesarias para dar sostenibilidad financiera y liquidez a los actores del sistema y las recomendaciones a los gobiernos para no quebrar la solidez institucional y presupuestal de las autoridades de aviación civil o de los organismos internacionales que le contribuyen, que hoy cobra una mayor relevancia y de las cuales debe la OACI ocuparse bajo una acción coordinada. (RV/UAEAC - NE/05)

1.6 En la segunda reunión de Directores Generales, presentamos el trabajo denominado “*Identificación de variables para la etapa de la recuperación de la aviación civil*” (RV2/DGAC - NE/10) en cuya introducción se planteó cómo las concesiones aeroportuarias han reportado la postergación de inversiones y disminuciones considerables en el valor de sus ingresos; los prestadores de servicios a la navegación aérea seguramente estarán con los problemas propios de liquidez por la disminución del uso de sus servicios; así de simple pero doloroso, la demanda es quien guía los resultados financieros de nuestra industria y en el análisis veíamos la necesidad de mirar los recursos financieros hacia las autoridades de aviación civil, indicando:

*“2.4 Estas variables generan decisiones económicas, tendencias que pueden potencializarse o mitigarse, por ello, entre todos, debemos identificar todas las variables relevantes y colaborativamente sugerir actuaciones. Lo anterior nos dará claridad para impulsar la demanda, adecuar los servicios y modificar las regulaciones donde sea pertinente, cuidando los riesgos latentes, como aquellos que provendrían del resurgir de una nueva pandemia o si la actual revive, o si hay una falla en los procesos de gobernanza regional o global, o si hay un error severo en los procesos de seguridad operacional en la aviación, **o la desfinanciación de las autoridades de aviación civil como consecuencia de la crisis fiscal de los Estados u otras variables latentes que requieran actuaciones de solidaridad por los Directores de la región o la OACI.**”* (Subraya y negrilla fuera de texto)

1.7 En la misma reunión, presentamos la Nota de Estudio titulada como “*Papel fundamental de la banca multilateral en el marco estratégico para la recuperación del transporte aéreo internacional en la región SAM en respuesta al covid-19*”, en la Cuestión 3 del Orden del Día (RV2/DGAC - NE/11), reseñando que:

“2.1 Un tanto expectante, quizás tímidamente, se identifica que la banca multilateral u otras organizaciones de crédito, mantienen hoy un papel observador de las actuaciones regionales en materia de aviación, siendo prioritario y urgente integrarlos a nuestro esfuerzo para conocer su visión y su política hacia el sector de la aviación en un futuro post – COVID 19, que contribuyan al escenario conjunto de la región para la reactivación del transporte aéreo.”

Esta condición parece permanecer latente en el entorno global, reconociendo que el BID nos ha acompañado como región, pero son los tesoros públicos los que han terminado contribuyendo en apalancar financieramente los actores del sistema o facilitar recursos de crédito, sin embargo, la Banca multilateral, en una acción coordinada latinoamericana son actores importantes que la OACI debe convocar.

1.8 El encadenamiento productivo del servicio distribuye sus pérdidas en los ANSP, los Aeropuertos, las Autoridades de Aviación Civil y las Líneas Aéreas y de allí permean otros elementos de la cadena como los centros de instrucción, los MRO, los fabricantes de partes o Aeronaves, suministradores de combustible, otros actores y finalmente a los inversionistas, pero miremos las afectaciones de los cuatro principales dentro de la cadena:

1.8.1 Los ANSP, en los espacios aéreos de su responsabilidad tienen un carácter monopólico, al ser un único prestador y de cierta manera no haber sustitutos para los usuarios, con barreras de entrada de orden legal, y en general con costos fijos reflejados en su talento humano especializado, sus instalaciones, el mantenimiento de la infraestructura CNS y en algunos casos MET y con exigencias altas de inversión para atender el mundo aeronáutico cambiante por la propia dinámica de la tecnología.

1.8.2 Por otra parte están los Aeropuertos, con características monopólicas y en algunos casos oligopólicas, regidos bajo contratos de concesión, en donde el equilibrio contractual y el manejo del riesgo, previsible o imprevisible serán determinantes en la relación de concesionario y concedente, muy probablemente con diferencias en interpretación de como clasificar el impacto del COVID-19 en esa relación contractual y con cifras negativas en sus balances, probablemente, habrá bancos que han puesto su confianza en los ingresos futuros de estas concesiones y financiaron obras a largo plazo, bien de sus recursos, bien de la colocación de bonos que aún no generan una tensión relevante por su madurez a largo plazo.

1.8.3 Las Aerolíneas, tanto de operación nacional como internacional, son los actores de la cadena que han recibido con mayor rigor el daño directo, que afectó sus cajas, disminuyendo sus posibilidades de obtener financiación y aumentaron en riesgo para el inversionista, debiendo recurrir a los Estados para una financiación directa o a procesos de reorganización, utilizando el instrumento del Capítulo 11 u otras formas locales, como el acuerdo de acreedores o procesos de reestructuración de deuda, es allí, en donde hay mayor pluralidad de oferentes para nuestros usuarios, para los viajeros, quienes se venían beneficiando de la competencia y la innovación que la liberalización propia de los mercados venía trayendo consigo.

1.8.4 Las Autoridades de Aviación Civil, en su capacidad reguladora y de ejercer vigilancia para garantizar la seguridad operacional, en algunos casos con responsabilidades sobre la seguridad de la aviación civil o la investigación de accidentes, están inmersas en los ingresos que reciben de la actividad si le son propios, o de aquellos que están contemplados en los presupuestos nacionales aprobados por los congresos u organismos correspondientes y que requieren de mantener su capacidad y competencia para salvaguardar la seguridad operacional y de la aviación civil, donde corresponda, es decir, requiere sostenibilidad financiera para asegurar el bien público que tutela.

1.8.5 Todos los actores tienen un costo adicional, los protocolos de bioseguridad, bien para su propio personal o asociados a los flujos de viajeros, en algunos casos compartidos con los presupuestos de salud pública y en otros directamente asumidos por los pasajeros, como un costo adicional del transporte aéreo.

1.9 Como resultado de la Pandemia, cada actor tiene unas pérdidas que cubrir y enfrenta un escenario de una menor demanda con proyecciones de crecimiento, sí, pero más lento de lo esperado inicialmente, condicionado a la reactivación de otros sectores como el turismo y el regreso de la confianza de los usuarios. Esto permite aseverar que futuro si hay, que será promisorio, pero que llegar a este requiere de actuaciones coordinadas hoy en la política que cada Estado emprenda frente a los derechos

aeroportuarios y servicios de navegación, en donde, el Documento 9082 de la OACI se vuelve relevante, acompañado de una acción coordinada de carácter latinoamericano.

2. ANÁLISIS

2.1 Una acción coordinada desde la OACI debe emprenderse con el respaldo de los Estados, para facilitar el dialogo sobre la situación financiera y los cargos a la aviación civil, cuando es evidente que cada actor reclama ayuda de cada Estado, no solo en la aviación, en otras industrias, en la salud o en la educación, por lo que nos corresponde hacer un esfuerzo adicional en desarrollo de un principio contenido en el Documento 9082 que *“reconoce que es difícil reconciliar el horizonte de planificación a largo plazo de los aeropuertos y ANSP con los requisitos a más corto plazo de los explotadores de aeronaves. Por todo lo anterior, para hacer frente a esos retos es importante contar con el entendimiento mutuo entre proveedores y usuarios.”* Lo que se resume en el principio de consulta con los usuarios, consecuente con la insistencia de la OACI en que debería haber un equilibrio entre los intereses respectivos de los aeropuertos y los ANSP, por una parte, y los de los explotadores de aeronaves y los usuarios finales por otra, y adicionaríamos la situación de las autoridades de aviación civil en su papel dentro del sector.

2.2 El mayor activo que posee el sector es el futuro, los flujos futuros provenientes de la actividad del transporte aéreo serán más atractivos en un mayor volumen con accesibilidad a muchos usuarios lo que sería el escenario ideal para la región, claro está que algunos analistas podrían apartarse de esa visión e impulsar la idea que es más conveniente un menor volumen de actividad y precios elevados retornando a una aviación orientada a mercados de élite.

2.3 En esas circunstancias, muchos aeropuertos y ANSP consideran necesario aumentar los derechos y tasas para recuperar sus pérdidas, de hecho, ya lo hizo NAV CANADA aumentando los cargos por servicio al usuario en un promedio del 29.5% debido al menor volumen de tráfico aéreo, medida anunciada desde mayo y efectiva el 1 de septiembre de 2020, por lo que aumentó las tarifas de las terminales en un 30,8%, en ruta un 26,4%, North Atlantic Track en un 48,5% y las comunicaciones internacionales en un 41%. (Fuente: <https://www.ainonline.com/aviation-news/business-aviation/2020-08-24/higher-nav-canada-user-fees-coming-september-1>) o las actuaciones de la autoridad aeroportuaria de Nigeria aumentando los cargos aeroportuarios en el 100% de forma discriminada por destinos. (Fuente: <https://businessday.ng/aviation/article/nigerias-airports-authority-increases-service-charge-by-100/>), o en India en donde el Ministerio de Aviación Civil decidió cobrar una tarifa de seguridad de la aviación más alta, o ASF, a los pasajeros nacionales e internacionales a partir del 1 de septiembre, (Fuente: <https://www.india.com/business/flight-ticket-prices-may-increase-from-september-heres-why-4117447/>) actuaciones que se alejan de una acción coordinada y dialogada con los actores, en donde, debemos unirnos alrededor de nuestro sistema de aviación latinoamericano, evitando se fragmente y propendiendo para que se consolide, entendiéndolo en su actuación de facilitador de la conectividad para el desarrollo y el turismo.

2.4 Se requiere avanzar en una línea estratégica de acción coordinada integral que desde la OACI promueva guías para la situación actual, refuerce los principios y mantenga el objetivo de una conectividad amplia, asequible para todos los latinoamericanos en la función social del desarrollo de los pueblos y el bienestar a las comunidades, buscando las soluciones desde las capacidades propias y en coordinación con los integrantes de la cadena de suministro del servicio (ANSP, Aeropuertos, Líneas Aéreas y Autoridades de Aviación Civil) permitiendo paulatinamente la consolidación financiera de cada actor y la obtención del apoyo financiero requerido, porque resaltamos que el mayor activo son los flujos futuros del propio sistema latinoamericano, lo que permite buscar formas de no impactar la débil demanda de hoy y distribuir las pérdidas en el largo plazo.

3. ACCIÓN SUGERIDA

Se sugiere a la Reunión virtual de Directores Generales de Aviación Civil de los Estados SAM:

- a) Tomar nota de la información presentada,
- b) Resaltar el valor de una acción coordinada bajo los principios del Documento 9082 que debe emprender la OACI, los Estados y los actores para evitar la destrucción de demanda con el aumento de los cargos a la aviación y la potencialidad de utilizar los flujos futuros del sector en garantía de distribución de las pérdidas al largo plazo, y
- c) Encomendar a la OACI que promueva un grupo de tarea de acción coordinada para organizar el dialogo sobre estos asuntos, monitorear las decisiones de los actores en cada Estado y emitir recomendaciones orientadas a retornar a los volúmenes añorados de demanda antes del sobreviniente COVID-19.
