



Organización
de Aviación
Civil Internacional

Acuerdos de la OACI relativos al financiamiento colectivo de servicios en el Atlántico septentrional

**Un medio eficaz
para financiar servicios
de navegación aérea**



Hitos en los acuerdos relativos al financiamiento colectivo de servicios en el Atlántico septentrional

Septiembre de 1946

Conferencia de la PICAQ sobre las estaciones oceánicas en el Atlántico septentrional (NAOS). Acuerdo de financiamiento colectivo para financiar los buques meteorológicos en el Atlántico septentrional. Administrado por la OACI hasta 1975, año en que fue tomado por la Organización Meteorológica Mundial (OMM).

Abril de 1947

Arreglo de financiamiento colectivo para la estación LORAN en Islandia. Seis Estados (Canadá, Estados Unidos, Francia, Islandia, el Reino de los Países Bajos y el Reino Unido) conciertan un arreglo provisional a fin de financiar la explotación de una estación LORAN en Vik (Islandia) para proporcionar servicios a los vuelos del Atlántico septentrional.

Junio de 1948

Conferencia de la OACI sobre servicios de navegación aérea en Islandia. Acta final de un arreglo de financiamiento colectivo firmado en nombre de algunos Estados miembros de la OACI interesados para dar apoyo financiero a Islandia.

El Consejo de la OACI adopta una resolución aceptando las recomendaciones del acta final.

Septiembre de 1948

Acuerdo de financiamiento colectivo sobre servicios de navegación aérea en Islandia. Acuerdo concertado entre el Consejo de la OACI e Islandia para poner en práctica las conclusiones del acta final de la Conferencia. Servicios financiados por los gobiernos. No se cobran derechos a los explotadores de aeronaves hasta el 1 de enero de 1974.

Abril - mayo de 1949

Conferencia de la OACI sobre servicios de navegación aérea: Groenlandia e Islas Feroe. Se toman medidas para financiar colectivamente ciertos servicios de navegación aérea en Groenlandia y las islas Feroe.

Septiembre de 1949

Se concierta un Acuerdo entre el Consejo de la OACI y Dinamarca de conformidad con el acta final de la Conferencia.

Septiembre de 1956

Conferencia de la OACI sobre financiamiento colectivo para la revisión de los Acuerdos con Dinamarca e Islandia (DEN/ICE/1). Se aprueban dos Acuerdos de financiamiento colectivo, más adelante llamados Acuerdos de financiamiento colectivo DEN/ICE de 1956:

- a) Acuerdo relativo al financiamiento colectivo de ciertos servicios de navegación aérea en Groenlandia y las islas Feroe; y
- b) Acuerdo relativo al financiamiento colectivo de ciertos servicios de navegación aérea en Islandia.

Marzo - abril de 1972

Segunda conferencia sobre los Acuerdos de financiamiento colectivo con Dinamarca e Islandia de 1956 (DEN/ICE/2). Se imponen derechos a los usuarios a partir del 1 de enero de 1974, para llegar gradualmente a la plena recuperación de los costos asignables a la aviación civil en 1982.

Marzo de 1977

Tercera conferencia sobre los Acuerdos de financiamiento colectivo con Dinamarca e Islandia de 1956 (DEN/ICE/3). Se adaptan los servicios comprendidos; por ejemplo, menos estaciones sinópticas en Groenlandia e Islandia; se modifican los arreglos administrativos.

Febrero de 1982

Cuarta conferencia sobre los Acuerdos de financiamiento colectivo con Dinamarca e Islandia de 1956 (DEN/ICE/4). Se examinan y actualizan los Acuerdos de financiamiento colectivo y se recomiendan cambios y enmiendas, más adelante incorporadas en dos Protocolos de enmienda.

Noviembre de 1982

Conferencia diplomática DEN/ICE. Se adoptan Protocolos de enmienda de los Acuerdos de financiamiento colectivo con Dinamarca e Islandia para aplicarlos a partir del 1 de enero de 1983, y que son subsecuentemente ratificados por todos los gobiernos participantes.

Prólogo

Los vuelos de las aeronaves civiles que atraviesan el Atlántico septentrional al norte del paralelo 45°N reciben servicios de control de tránsito aéreo, de comunicaciones y meteorológicos de Groenlandia, Islandia y las islas Feroe proporcionados de conformidad con dos Acuerdos de financiamiento colectivo – con Dinamarca e Islandia – administrados por la OACI, que reflejan un nivel de cooperación internacional muy elevado.

El primer arreglo de financiamiento colectivo, para buques meteorológicos en el Atlántico septentrional, se estableció en 1946, y a este le siguieron otros para regir una gama más amplia de servicios a fines de los años 40. Estos arreglos originales fueron revisados en 1956 y adoptados como los Acuerdos de financiamiento colectivo con Dinamarca e Islandia.

Actualmente se continúan proporcionando y financiando servicios de conformidad con esos dos Acuerdos, enmendados y actualizados por los Protocolos de Montreal de 1982, y son partes en los mismos 23 Estados cuyas aeronaves civiles atraviesan el Atlántico septentrional, incluidos los dos Estados proveedores: Dinamarca e Islandia. El Comité de Ayuda colectiva del Consejo de la OACI formula recomendaciones a este órgano con respecto a esos servicios de navegación aérea, su financiamiento y su administración por la OACI, en el marco de los Acuerdos.

Para atender eficientemente el tráfico cada vez mayor en todo el mundo, es vital el desarrollo continuo de los servicios de navegación aérea y la implantación oportuna y eficaz en función de los costos de los sistemas de comunicaciones, navegación y vigilancia/gestión del tránsito aéreo (CNS/ATM) de la OACI. Las disposiciones del Capítulo XV del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944 (Convenio de Chicago) y las Resoluciones de la Asamblea de la OACI permiten introducir arreglos de financiamiento colectivo similares en otras regiones del mundo. La escasez general de capitales para la construcción de instalaciones y el énfasis cada vez mayor en la eficacia en función de los costos también crean un ámbito para la aplicación del concepto de financiamiento colectivo por dos o más Estados, a fin de que puedan compartir el costo de la implantación y explotación de instalaciones y servicios de navegación aérea para la aviación civil internacional.

Introducción

Hay, por lo menos, tres buenas razones para examinar la experiencia de la Organización de Aviación Civil Internacional en cuanto a financiamiento colectivo. Primero, el financiamiento colectivo es la continuación natural de otras experiencias conjuntas de la OACI, como por ejemplo en cuanto a instrucción, búsqueda y salvamento, elaboración de normas y el desarrollo de tecnología para la aviación civil. Además, el éxito de la Organización y de la industria en estas materias refleja un éxito similar en el financiamiento colectivo.

Segundo, septiembre de 1996 señaló el cincuentenario de la primera entrada de la comunidad de la aviación civil en el financiamiento colectivo. Por consiguiente, éste es un buen momento para reflexionar sobre la eficacia de la experiencia y su posible aplicación en mayor escala entre los más de 180 Estados contratantes de la OACI.

Esto conduce a la tercera razón. Consideraciones financieras y técnicas exigen actualmente un financiamiento innovador; en estos tiempos, los escasos recursos deben administrarse con el mayor cuidado y prudencia. La introducción de los nuevos sistemas de comunicaciones, navegación y vigilancia/gestión del tránsito aéreo (CNS/ATM) presenta tanto la necesidad como la oportunidad de compartir recursos en forma mutuamente satisfactoria para las partes.

¿Es el financiamiento colectivo una opción viable para alcanzar estos fines? ¿La experiencia pasada de la OACI en cuanto a financiamiento colectivo contiene enseñanzas útiles para el futuro? En estas páginas se trata de responder a estas preguntas, principalmente partiendo de la experiencia adquirida en la aplicación de los Acuerdos relativos al financiamiento colectivo de servicios en el Atlántico septentrional.

La experiencia en el Atlántico septentrional

Fundamentos

Después de la Segunda guerra mundial, el tráfico aéreo civil se desarrolló rápidamente en el Atlántico septentrional. Se necesitaban urgentemente servicios de navegación aérea para garantizar la seguridad de los vuelos. Las aeronaves tenían un alcance limitado, volaban a baja altitud y tenían que hacer varias escalas para atravesar el Atlántico. Por lo tanto, las reuniones técnicas de la PICAQ (Organización Provisional de Aviación Civil Internacional) y la OACI, en 1946 y 1948 recomendaron que se conservasen para los vuelos ciertos servicios de navegación aérea de Groenlandia, Islandia y las islas Feroe que se habían utilizado en la Segunda guerra mundial.

Dinamarca e Islandia sólo usan modestamente el servicio, aún hoy. Por lo tanto, surgió la pregunta de si esos países debían sufragar todos los costos de los servicios en nombre de los que explotaban vuelos a través del Atlántico septentrional.

2

La necesidad urgente de servicios tuvo como resultado una serie de arreglos para el financiamiento compartido de los mismos. Estos arreglos son conocidos como los Acuerdos relativos al financiamiento colectivo de servicios en el Atlántico septentrional. Inspirados por un espíritu de cooperación internacional los Acuerdos se elaboraron y se siguen aplicando bajo los auspicios de la OACI, de conformidad con el Capítulo XV del Convenio de Chicago.

Evolución de los Acuerdos

El primer arreglo de financiamiento colectivo se concertó en 1946, cuando una conferencia sobre estaciones oceánicas en el Atlántico septentrional (NAOS) celebrada por la PICAQ en Londres convino en financiar los buques meteorológicos en el Atlántico septentrional. El arreglo fue administrado por la OACI hasta 1975, año en que lo tomó la Organización Meteorológica Mundial (OMM). En 1947, se estableció un arreglo de financiamiento colectivo de la OACI para financiar una estación LORAN que el Reino Unido había explotado en Vik (Islandia) durante la Segunda guerra mundial. En 1948, un arreglo más general proporcionó el apoyo financiero solicitado por Islandia para los servicios de control de tránsito aéreo, de comunicaciones y meteorológicos.

En 1949, de acuerdo con lo solicitado por Dinamarca, se hizo un arreglo similar para ciertas estaciones meteorológicas y de comunicaciones indispensables de Groenlandia y una estación LORAN de las islas Feroe.

La experiencia adquirida con los arreglos de financiamiento colectivo con Dinamarca e Islandia indicó que era necesaria una mayor flexibilidad en el procedimiento. Los acuerdos bilaterales entre Islandia y Dinamarca, como Estados proveedores, y los Estados usuarios remplazaron a los acuerdos basados en una conferencia multilateral. La OACI y el Consejo de la OACI continúan actuando como administrador, mientras que el Reino Unido actúa como agente de Dinamarca e Islandia para la facturación y el cobro de los derechos. (Véase en la parte interior de la cubierta anterior: *Hitos en los Acuerdos relativos al financiamiento colectivo de servicios en el Atlántico septentrional*)

Logros del financiamiento colectivo

Los logros del financiamiento colectivo en el Atlántico septentrional pueden examinarse relacionándolos con la gestión, las finanzas o aspectos económicos, la equidad y la tecnología.

(i) Gestión

La gestión de las actividades se basa en un régimen eficiente de la división del trabajo. De acuerdo con este régimen, Islandia y Dinamarca proveen servicios de tránsito aéreo, meteorológicos, de telecomunicaciones aeronáuticas y meteorológicas y radioayudas para la navegación, la OACI proporciona los servicios administrativos y el Consejo de la OACI la supervisión general.

La OACI ha podido administrar los Acuerdos eficientemente; Dinamarca e Islandia han proporcionado los servicios de navegación aérea necesarios para los vuelos del Atlántico septentrional. Como resultado de esto, el servicio ha podido atender la gran cantidad, siempre en aumento, de aeronaves que atraviesan el Atlántico septentrional. (Véase en la parte interior de la cubierta posterior la cantidad de travesías).

(ii) Finanzas o aspectos económicos

Los Acuerdos de financiamiento colectivo han permitido disponer a tiempo de los fondos necesarios para proveer los servicios estipulados. Además, éstos permiten prestar servicios a la aviación civil en el Atlántico septentrional a un costo más bajo que el de instalaciones comparables en otras partes del mundo.

(iii) Equidad

Los fondos están disponibles no sólo como y cuando son necesarios, también se proveen equitativamente. El Acuerdo prevé un mecanismo de ajuste mediante el cual los usuarios y los Gobiernos contratantes pagan únicamente los gastos en que incurren Dinamarca e Islandia por los servicios proporcionados.

(iv) Tecnología

La gestión del tránsito aéreo en la región del Atlántico septentrional se ha basado durante mucho tiempo en los sistemas tradicionales de comunicaciones, navegación y vigilancia/gestión del tránsito aéreo (CNS/ATM). Aparte de la cobertura de las comunicaciones en muy alta frecuencia (VHF), los pilotos y controladores se comunican mediante circuitos de alta frecuencia (HF). La navegación se basa principalmente en los sistemas de navegación inercial y de gestión de vuelo. Si bien sobre Islandia y los mares adyacentes se proporciona cobertura de vigilancia radar, más allá de esa cobertura el control del tránsito aéreo basa la vigilancia del tránsito aéreo en los informes de posición de los pilotos. Ya se han implantado, o se están implantando, en todos los centros de control de tránsito aéreo involucrados sistemas de radar y de procesamiento de datos de vuelo muy modernos.

Se están ejecutando planes para aprovechar la nueva tecnología de acuerdo con el concepto de sistemas CNS/ATM de la OACI. Esto se aplica en enlaces de datos (tanto para comunicaciones aire-tierra como tierra-tierra), navegación de satélites y vigilancia dependiente automática (ADS), así como también en la automatización con intervención humana de los sistemas ATM. Esta nueva tecnología permitirá el perfeccionamiento ATM en términos de seguridad, flexibilidad y capacidad del sistema, lo que a su vez aumentará la regularidad, eficiencia y economía de las operaciones de las aeronaves en la región.

Aplicación de los acuerdos de financiamiento colectivo

El arreglo para el financiamiento colectivo de servicios en el Atlántico septentrional se basa en dos Acuerdos. Uno entre Islandia y algunos de los otros Estados usuarios de los servicios, el otro entre esos Estados y Dinamarca. El objetivo de los Acuerdos es financiar la explotación de los servicios de control de tránsito aéreo, de comunicaciones y meteorológicos proporcionados a los vuelos internacionales por las instalaciones de Groenlandia, Islandia y las islas Feroe. (Véase en la parte interior de la cubierta posterior el costo estimado del financiamiento.)

Para cada Acuerdo de financiamiento colectivo hay un texto oficial y tres Anexos. Los Anexos ofrecen una buena indicación de la forma en que se aplica el Acuerdo. En el Anexo I se especifica claramente la naturaleza y el lugar de los servicios; en el Anexo II figuran los detalles del inventario; en el Anexo III se tratan los aspectos financieros.

No ha sido necesario modificar los Acuerdos principales desde que estos Acuerdos de 1956 fueron modificados por los Protocolos adoptados en 1982 y aplicados a partir del 1 de enero de 1983. Los Acuerdos principales pueden enmendarse, si es necesario, sin necesidad de una conferencia diplomática o un protocolo. Las enmiendas requieren el acuerdo de dos tercios de todos los Estados contratantes responsables colectivamente de, como mínimo, el 90% de las contribuciones corrientes. A diferencia los Acuerdos principales, los Anexos requieren una actualización relativamente frecuente, y el Consejo puede enmendarlos con el consentimiento del Gobierno de Dinamarca o de Islandia, según el caso. Este arreglo es lo suficientemente flexible como para que el régimen pueda funcionar, pero es lo suficientemente estricto como para proteger los intereses de las partes.

Los servicios se financian mediante derechos impuestos a los usuarios, contribuciones fijadas a los Estados contratantes y contribuciones de Dinamarca e Islandia. Dinamarca e Islandia contribuyen con el 5% del total de los gastos para proporcionar los servicios, teniendo en consideración los beneficios especiales que obtienen de la explotación de los mismos. Una parte importante del 95% restante proviene de los derechos impuestos a los usuarios pagados por los explotadores de aeronaves que atraviesan el Atlántico septentrional. Estos derechos incluyen tasas para sufragar los costos administrativos de la OACI y los gastos del Reino Unido por la facturación y el cobro de los derechos. La otra fuente de ingresos consiste en las contribuciones que pagan todos los Estados que son partes en los Acuerdos, basadas en el porcentaje de travesías del Atlántico septentrional realizadas por los explotadores de esos Estados.

Los Acuerdos son flexibles porque permiten la modernización de las instalaciones y servicios mediante el remplazo y la actualización de los bienes de capital y las adiciones a los mismos. Además, pueden agregarse nuevos servicios - y hacer cambios en la dotación - para asegurarse de que las operaciones continúen siendo eficientes y se adapten a los nuevos requisitos de la región del Atlántico septentrional.

La Secretaría de la OACI administra cuidadosamente los Acuerdos bajo la dirección del Consejo de la OACI y del Comité de Ayuda colectiva. Este arreglo supone una cooperación muy estrecha con Dinamarca e Islandia y facilita la toma de decisiones justas, equitativas y eficaces.

El Comité de Ayuda colectiva se ocupa principalmente de los procedimientos para el financiamiento de los servicios, lo que incluye disposiciones para la aprobación de estimaciones de costos, costos reales, informes de auditoría, contribuciones, derechos impuestos a los usuarios, ajustes y pagos a los Estados proveedores. En el seno del Comité también se examinan las propuestas de nuevos proyectos y nuevos gastos de capital para los servicios y se formulan recomendaciones sobre estas cuestiones al Consejo para que este órgano las apruebe. Las atribuciones del Comité figuran como apéndice.

Experiencia adquirida

El desafío

La experiencia de la OACI en cuanto al financiamiento colectivo para los servicios en el Atlántico septentrional ha adoptado la forma de una respuesta estructurada a las necesidades, los desafíos y las oportunidades evidentes. Para asegurar el paso seguro del tráfico transatlántico de la aviación civil que se desarrolló en las regiones septentrionales en la época de la postguerra, eran necesarios servicios. Los desafíos eran:

- técnicos: cómo prestar servicios a los pilotos, dados los escasos recursos radar que caracterizan a las rutas oceánicas;
- administrativos: cómo hacer frente al hecho de que los dos países más aptos para atender las instalaciones estaban entre los usuarios menos activos de la ruta;
- financieros: cómo obtener el apoyo de los dos Estados proveedores naturales sin imponerles una parte excesiva de la carga financiera.

Por consiguiente, ésta era una oportunidad para que la aviación civil internacional crease para sus nuevas alas una solución basada en ideas innovadoras y los recursos disponibles.

La solución eficaz

De esta experiencia se han obtenido cuatro conclusiones principales. La primera es la necesidad de identificar claramente las necesidades y los objetivos. El financiamiento colectivo para los servicios del Atlántico septentrional fue eficaz porque las partes interesadas reconocieron la necesidad, distinguieron sus principales elementos y estuvieron de acuerdo sobre la respuesta que correspondía.

La segunda conclusión es la importancia de la justicia y la equidad. Cada componente del arreglo debe ser cuidadosamente pesado y equilibrado para asegurarse de que nadie quede indebidamente perjudicado y de que nadie reciba una compensación desproporcionada.

La otra cara de esta moneda – y la tercera conclusión – es la necesidad de flexibilidad. Esta flexibilidad está consagrada en las disposiciones de enmienda de los instrumentos jurídicos y en la estructura de las transacciones financieras. La decisión de dejar de lado las enmiendas mediante actas finales de conferencias plenipotenciarias para adoptar mecanismos más simples ha demostrado ser brillante. El método de pagos previos, adelantos y ajustes subsiguientes evita que la búsqueda de lo que es justo y equitativo provoque una corriente de fondos lenta, lo que puede entorpecer la labor de los dos Estados proveedores o de la OACI en su carácter de brazo administrativo del arreglo.

La cuarta conclusión es la necesidad de una división del trabajo factible. Quién puede ser casi tan importante como el qué y el por qué. En esta división del trabajo han participado:

- Dinamarca e Islandia como Estados proveedores;
- la OACI, mediante su Secretaría, el Consejo y el Comité de Ayuda colectiva, como la fuente de eficiencia administrativa, garante de integridad financiera y catalizador para mejorar los arreglos;
- los usuarios de los servicios, como fuente de financiamiento y de ideas para continuar innovando y mejorando;
- el Gobierno del Reino Unido como el agente de facturación y cobro de derechos;
- los Gobiernos contratantes, incluidos los de Dinamarca e Islandia, como fuente de ingresos y la autoridad máxima en la toma de decisiones.

Futuro del financiamiento colectivo

Otras experiencias en el Atlántico septentrional

Además de los arreglos para compartir costos que están vigentes desde hace mucho tiempo, la región del Atlántico septentrional es conocida por la gran cooperación entre los Estados que proporcionan servicios de navegación aérea. Esto incluye el hecho de que Dinamarca haya delegado a Islandia el espacio aéreo sobre Groenlandia por encima del FL 195 para que forme parte de la FIR Reykjavik.

También hay cooperación entre Irlanda y el Reino Unido para la explotación del centro de control de área oceánica Shanwick, en Prestwick, y cuando se comparten regularmente los costos de las comunicaciones relativos a la red de telecomunicaciones fijas del Atlántico septentrional, dividiendo por partes iguales los gastos de los circuitos de comunicaciones Canadá y Dinamarca, Dinamarca e Islandia, Islandia y el Reino Unido. Una parte importante de estos gastos se financian mediante los Acuerdos de financiamiento colectivo con Dinamarca e Islandia. Los enlaces de datos y los ensayos ADS realizados sistemáticamente por los Estados proveedores constituyen otra forma de cooperación para la implantación de nuevos servicios.

Este tipo de cooperación entre dos o más Estados proveedores del Atlántico septentrional es importante y, sin duda, continuará.

Nuevo arreglo de financiamiento colectivo

Con efecto a partir del 27 de marzo de 1997, comenzó la primera etapa de la separación vertical mínima reducida (RVSM) en el espacio aéreo de especificaciones de performance mínima de navegación (MNPS) del Atlántico septentrional, de acuerdo con los procedimientos suplementarios regionales aprobados por el Consejo. Esto permite que las aeronaves con aprobación RVSM, inicialmente entre los niveles de vuelo 330 y 370 inclusive, vuelen con 1 000 ft de separación vertical en vez de 2 000 ft, como lo establecían anteriormente los requisitos. Debe demostrarse la performance para mantenimiento de altitud como parte del procedimiento de aprobación RVSM, performance que vigila constantemente la entidad central de vigilancia en nombre del Grupo sobre planeamiento de sistemas Atlántico septentrional (NAT SPG). En definitiva, se tiene el propósito de ampliar la aplicación de la RVSM a todos los niveles de vuelo, entre el FL 290 y el FL 410 inclusive. La RVSM casi duplica la capacidad del espacio aéreo en esos niveles de vuelo.

El nuevo sistema se financia de acuerdo con un nuevo arreglo de financiamiento colectivo inspirado en la experiencia con Islandia y Dinamarca. En el nuevo arreglo participan Canadá, Estados Unidos, Irlanda, Islandia, Portugal, el Reino Unido y la OACI, una vez más, como administrador.

De acuerdo con este arreglo, Canadá, Irlanda, Islandia, Portugal y el Reino Unido financian y poseen las instalaciones para un proyecto de monitores de altura de acuerdo con sus respectivas partes del tráfico del Atlántico septentrional en 1992. Con sujeción a las asignaciones disponibles, las obligaciones de los Estados Unidos incluyen proporcionar equipo GMU, varias estaciones piloto y equipo para procesar ulteriormente los datos. Los costos de explotación, mantenimiento y depreciación, así como también los gastos administrativos de la OACI, se sufragan mediante los derechos impuestos a los usuarios. Al igual que en el caso de los Acuerdos con Dinamarca e Islandia, la Civil Aviation Authority del Reino Unido actúa como agente de facturación y percepción de los derechos. También en este caso, la flexibilidad es importante.

¿Es posible aplicar en otros casos el concepto de financiamiento colectivo?

Dado el éxito de los Acuerdos de financiamiento colectivo con Dinamarca e Islandia para facilitar en el Atlántico septentrional servicios de navegación aérea eficazmente en función de los costos, se ha sugerido a menudo que esta experiencia debería aplicarse a otras partes del mundo. En efecto, cualquiera de los Estados contratantes de la OACI puede presentar propuestas para arreglos similares administrados por la OACI. Esos arreglos deben ser conformes al Capítulo XV del Convenio de Chicago y las resoluciones adoptadas por la Asamblea de la OACI.

La experiencia indicaría que en todo nuevo arreglo podría aplicarse el concepto de financiamiento colectivo de forma ligeramente diferente a la experiencia del Atlántico septentrional. Por ejemplo, los Estados participantes pueden ser directamente responsables por los servicios de navegación aérea proporcionados, compartiendo los costos que esos servicios suponen de acuerdo con una fórmula equitativa. Además, el total de costos podría recuperarse cobrándoselo a los usuarios.

El concepto de financiamiento colectivo es interesante: ofrece la posibilidad de considerables economías de costos para la explotación de una instalación, y un servicio o una gama completa de servicios de navegación aérea. Su atracción reside en que este concepto puede:

- a) hacer que sea más fácil conseguir capitales para proyectos de aviación reduciendo las necesidades de capital de cada Estado que participa en el arreglo y comparte los costos;
- b) ofrecer la posibilidad de proporcionar servicios más eficaces en función de los costos para la aviación civil; y
- c) dar como resultado que se impongan a los usuarios derechos más bajos.

Elementos para el éxito para un régimen de financiamiento colectivo

¿Cuáles son los principales elementos que deben considerarse al examinar la posibilidad de establecer un acuerdo de financiamiento colectivo?

- 1) El “proyecto” o servicio que debe financiarse – ¿Puede el financiamiento colectivo de instalaciones y servicios beneficiar a dos o más Estados?

¿Puede el arreglo beneficiar a todos los Estados que proveen servicios para una ruta o región determinada, o a un grupo de Estados?

El objetivo de un arreglo de financiamiento colectivo debería ser reducir los costos de cada Estado participante, o facilitar el establecimiento de una instalación o servicio de navegación aérea.

- 2) Descripción del proyecto – Es fundamental una descripción del proyecto. Esta descripción debería señalar los principales elementos del proyecto y sus costos (de inversión, explotación y mantenimiento) durante un período de, generalmente, de cinco a 10 años.

Esto ayudaría a determinar los arreglos de financiamiento más apropiados para que el proyecto se ejecute eficientemente y a tiempo.

- 3) Estados participantes – Deben determinarse las necesidades particulares de los Estados participantes, y también toda circunstancia especial que pueda afectar a la participación de estos en un acuerdo.

- 4) Flexibilidad – Deberían adaptarse los arreglos a la situación de los Estados interesados, de forma que estos puedan participar; y prever el funcionamiento eficiente del arreglo. Debería evitarse la rigidez en la aplicación de las directivas.

- 5) Simplicidad – En general, cuanto menos formal sea el arreglo, tanto mejor. Debe tratarse de llegar a “acuerdos administrativos” en la medida de lo posible. Los arreglos más formales pueden ser necesarios en ciertos casos, pero los acuerdos formales generalmente son más complicados y complejos, y es necesario más tiempo para establecerlos, ejecutarlos y modificarlos.

- 6) Arreglos para compartir y recuperar los costos – Estos arreglos son un elemento fundamental y deben ser eficientes, equitativos y simples de ejecutar. La recuperación de los costos mediante derechos impuestos a los usuarios debería aplicarse de acuerdo con las políticas y principios de la OACI que figuran en las *“Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea (Doc 9082/5)”*. Los costos de los nuevos arreglos de financiamiento colectivo podrían recuperarse de la forma siguiente:

- a) recuperando cada Estado proveedor participante su parte en los costos del proyecto mediante su propio mecanismo de recuperación de costos, generalmente imponiendo derechos a los usuarios de los vuelos; o
- b) imponiendo a los usuarios un derecho único combinado, como los derechos RVSM en el Atlántico septentrional, que habrán de utilizarse para recuperar los costos del sistema de monitores de altura en esa región.

- 7) Administración del arreglo – En el arreglo intervendrían dos o más Estados y debería administrarlo uno de los Estados o una organización independiente, como la OACI. Los costos administrativos se recuperarían como parte del arreglo.

Conclusión

Pueden preverse en el futuro otros arreglos de financiamiento colectivo. Los continuos adelantos de la tecnología, incluida la implantación CNS/ATM, las dificultades cada vez mayores para conseguir capitales para financiar la costosa infraestructura CNS/ATM y la creciente importancia de la eficacia en función de los costos alentarán a los Estados a considerar esos arreglos.

El financiamiento colectivo puede prever la recuperación del capital y de los gastos de implantación y mantenimiento mediante los actuales arreglos de los Estados participantes relativos a la imposición de derechos a los usuarios, o mediante un derecho combinado impuesto a los usuarios de los vuelos que utilizan los servicios proporcionados. Esos arreglos no podrían tomar totalmente como modelo la experiencia de financiamiento colectivo de la OACI en el Atlántico septentrional, pero sí podrían beneficiar de esta experiencia.

Apéndice

Proyecto de atribuciones del Comité de Ayuda colectiva para los servicios de navegación aérea

El Comité de Ayuda colectiva para los servicios de navegación aérea considerará los asuntos relativos a la provisión de servicios financieros o técnicos para mejorar las instalaciones y servicios para la navegación aérea, de conformidad con los términos del Capítulo XV del Convenio sobre Aviación Civil Internacional que le sean remitidos por el Consejo o, en nombre de éste, por el Presidente, y asesorar al Consejo respecto a estas cuestiones. Concretamente, el Comité:

- a) examinará las solicitudes de servicios financieros y técnicos que formulen los Estados contratantes a fin de mejorar las instalaciones y servicios para la navegación aérea y asesorará al Consejo sobre su ejecución;
- b) examinará las recomendaciones formuladas por las reuniones regionales de navegación aérea de la OACI que indiquen la probable necesidad de una ayuda financiera y técnica, y asesorará al Consejo acerca de éstas;
- c) asesorará al Consejo sobre la iniciación de consultas con los Estados interesados en los casos particulares que se originen de acuerdo con los incisos a) y b) y sobre la necesidad de convocar conferencias internacionales especiales en cualquiera de estos casos;
- d) considerará la aplicación de acuerdos internacionales relativos a la prestación de servicios financieros y técnicos por intermedio de la OACI, y asesorará al Consejo sobre el desempeño de las responsabilidades impuestas a la Organización;
- e) recibirá los informes sobre el progreso de los planes relativos a la prestación de servicios financieros y técnicos por intermedio de la OACI y asesorará al Consejo en consecuencia;
- f) asesorará al Consejo sobre la aceptación y distribución de contribuciones monetarias generales efectuadas por los Estados contratantes para sufragar el costo de los planes de ayuda colectiva y sobre el reembolso de los gastos en que incurra la OACI respecto a estos planes; y
- g) estudiará los canales y métodos mediante los cuales podría prestarse ayuda técnica para la operación de las instalaciones y servicios de navegación aérea y asesorará al Consejo respecto a estas cuestiones.



Travesías y financiamiento – Datos actualizados

El coeficiente de aumento de las travesías de aeronaves civiles en el Atlántico septentrional es de 14: de 22 000 travesías en 1956 a 297 000 travesías en 2002.

En 2003, el costo estimado de los servicios a cargo de los Acuerdos de la OACI relativos al financiamiento colectivo de servicios en el Atlántico septentrional es de \$27,6 millones EUA: \$5,9 millones EUA correspondientes a Dinamarca y \$21,7 millones EUA correspondientes a Islandia.