



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 36º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 41: Reglamentación del suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea

**EL DESARROLLO Y LA REGLAMENTACIÓN ECONÓMICA DE LOS AEROPUERTOS
Y SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA**

(Nota presentada por el Consejo de la OACI)

RESUMEN

En esta nota se informa sobre la importante labor de la OACI desde la última Asamblea con respecto a la asistencia a los Estados en la explotación eficiente y rentable de aeropuertos y servicios de navegación aérea, mediante la actualización y promoción de los criterios y textos de orientación pertinentes de la OACI. Asimismo, se describen brevemente las tendencias normativas y de la industria y las novedades en el ámbito de la gestión de aeropuertos y servicios de navegación aérea. Con respecto al futuro, en la nota se señalan los aspectos fundamentales siguientes: comercialización, supervisión económica, mejores prácticas comerciales, medición del rendimiento y de la productividad. Seguidamente, se presenta el Plan de acción de la Organización para el próximo trienio, que incluye el seguimiento de cerca de los acontecimientos, la promoción de las políticas y directrices establecidas y el mantenimiento de su vigencia y adaptación a las necesidades de los Estados, la preparación de nueva orientación según se requiera, el fomento de la cooperación entre participantes y la preparación de cursos de instrucción sobre gestión de aeropuertos y servicios de navegación aérea.

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

- a) respalde el plan de trabajo futuro de la Organización en relación con los aspectos económicos y organizativos de la gestión de infraestructura; y
- b) pida a los Estados contratantes que cooperen con el trabajo de la OACI y le den apoyo.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota contribuye al logro del Objetivo estratégico D, en particular, con respecto a la eficiencia y la rentabilidad en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea.
<i>Repercusiones financieras:</i>	La labor futura descrita en el párrafo 4 se desarrollará según las prioridades, con los recursos disponibles en el Presupuesto de 2008-2010.

<i>Referencias:</i>	<i>Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082)</i> <i>Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea (Doc 9161)</i> <i>Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos (Doc 9562)</i> <i>Informe de la Comisión Económica del 35° período de sesiones de la Asamblea (Doc 9847)</i> <i>Resoluciones vigentes de la Asamblea (al 8 de octubre de 2004) (Doc 9848) (A35-18)</i> A36-WP/xxxx, Declaración refundida de políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo
---------------------	--

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Desde el 35° período de sesiones de la Asamblea han ocurrido algunos cambios en el medio económico y de organización en el que operan los aeropuertos y los servicios de navegación aérea. El contexto económico general de los servicios de transporte aéreo ha sido mucho más favorable desde 2004 que en el trienio anterior, aunque se ha visto afectado por un mayor costo del combustible y un aumento de las medidas de seguridad de la aviación. Los aeropuertos y los servicios de navegación aérea han tenido que absorber una mayor demanda de servicios de transporte aéreo, la cual es, al mismo tiempo, el principal factor en la mejor situación económica y financiera.

1.2 En esta nota se informa sobre los asuntos considerados por el Consejo en el trienio pasado con respecto a la gestión de infraestructura. También se consideran algunos aspectos fundamentales y nuevas tendencias de la industria que habrá que incluir en el plan de trabajo para el período 2008 - 2010.

2. PRINCIPAL LABOR DE LA OACI

2.1 En los tres últimos años, de conformidad con las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea y los Objetivos estratégicos de la Organización, la Secretaría ha completado las tareas principales siguientes en el marco del Programa de gestión de aeropuertos e instalaciones y servicios en ruta. (En el Informe anual del Consejo se proporciona información más detallada sobre el trabajo realizado).

2.2 El documento de *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) fue objeto de examen constante para asegurar su vigencia y adaptación a los requisitos de los Estados. Actualmente se preparan enmiendas para incorporarlas en la próxima edición. Además, se actualizó el texto de orientación del *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* y el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9562 y Doc 9161, respectivamente), y se proporcionó asesoría pertinente a los Estados, según fue necesario.

2.3 Se realizó un estudio sobre la situación económica de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea. El estudio demostró que, en el período entre 1998 y 2003, los derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea, como proporción de los gastos de explotación totales de las líneas aéreas, habían seguido disminuyendo. La mayoría de los aeropuertos internacionales en los Estados contratantes que habían notificado datos, recuperaron plenamente sus costos y muchos tuvieron de hecho utilidades. Sin embargo, un número considerable de aeropuertos internacionales que tienen bajo volumen de tráfico siguen funcionando con pérdidas. La situación de los proveedores de servicios de navegación

aérea es similar a la de los aeropuertos. Se prevé que un nuevo estudio basado en datos de 2005 confirme las conclusiones del estudio anterior. Ambos estudios estarán disponibles, antes de la Asamblea, en el sitio web público de la OACI.

2.4 Con respecto a las controversias que han surgido en relación con la recuperación de la deuda por los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP) en el contexto del cobro de derechos, tema que se planteó en el 35° período de sesiones de la Asamblea, el Comité de Transporte aéreo consideró que no sería apropiado preparar orientación sobre procedimientos previos a juicios y procedimientos judiciales ya que estos asuntos correspondían a los tribunales de Estados soberanos y no se abordaban a nivel multinacional. Se decidió, en cambio, centrarse en los textos de orientación que podían perfeccionarse, por ejemplo aquellos sobre consulta con los usuarios.

2.5 La Secretaría y el Grupo de expertos sobre aspectos económicos de los servicios de navegación aérea (ANSEP) estudiaron más a fondo la necesidad de preparar textos de orientación nuevos o modificados sobre el establecimiento y financiación de mecanismos regionales o subregionales de búsqueda y salvamento (SAR), aspecto de particular importancia en el continente africano. En el curso de las deliberaciones sobre este tema, se sugirió que la mejor forma de financiar los servicios SAR en África era establecer un fondo SAR específico para ese continente.

2.6 Otro tema que consideró la Secretaría, con la ayuda del ANSEP, fue la financiación de los organismos regionales de vigilancia (RMA) para implantar mínimos de separación vertical reducida. Varias regiones han tenido dificultades en este sentido y se ha propuesto definir un enfoque global. Posteriormente, la Secretaría preparó una metodología, basada en directrices existentes para el establecimiento de instalaciones/servicios multinacionales, que consiste en un procedimiento paso a paso para la implantación de arreglos de recuperación de costos a nivel regional. Este enfoque fue respaldado por el ALLPIRG (Reunión de todos los presidentes de los grupos regionales de planificación y ejecución) y, seguidamente, por el Consejo.

2.7 El tema de la asignación de costos del sistema mundial de navegación por satélite (GNSS) entre distintos grupos de usuarios se ha incluido en el programa de trabajo de la Organización en los últimos años. El ANSEP, encargado de ayudar a la Secretaría a realizar el estudio, elaboró algunos principios e hipótesis que podrían aplicarse para la asignación de costos entre aviación civil y otros usuarios. Según estos principios, cualquier asignación de costos del GNSS debería hacerse a nivel regional y basarse en los requisitos de las distintas categorías de usuarios. Una de las preocupaciones principales es encontrar formas de asegurar que no se cobre a la aviación más de la proporción que le corresponde justa y equitativamente de los costos del GNSS. Las conclusiones de este estudio se han presentado al Consejo, que en su 180° período de sesiones adoptó los principios preparados por el ANSEP como orientación provisional sobre políticas con respecto a la asignación de costos del GNSS.

3. NOVEDADES Y ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA REGLAMENTACIÓN

3.1 La tendencia hacia la comercialización y privatización de la propiedad y administración de los aeropuertos que se ha observado en años recientes continuará en los años venideros. Sin embargo, el ritmo de esta tendencia se ha calmado debido a que muchos de los aeropuertos más prometedores (desde el punto de vista del inversionista) ya se han transferido a intereses privados o se han comercializado, y también como consecuencia de la crisis del transporte aéreo que se produjo después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. Las inversiones transfronterizas y los arreglos transnacionales de administración continuarán mientras la comunidad económica y las instituciones financieras sigan considerando que un aeropuerto puede ser una inversión sólida. Con respecto a los servicios de navegación aérea, muchos Estados en el mundo ya han evaluado la opción de comercialización y han tomado una decisión según su situación específica. En dos regiones que generan

mucho tráfico se están efectuando cambios importantes: Norteamérica (reestructuración del proveedor de servicios de navegación aérea en Estados Unidos) y Europa (implantación del cielo único europeo).

3.2 En los Estados que han comercializado, privatizado o que cuentan con participación privada en la provisión de servicios aeroportuarios (o de navegación aérea), el Consejo recomienda que se establezca un mecanismo de reglamentación económica para asegurar que no haya abuso del poder monopolístico, en especial con respecto a los derechos que se cobran a los usuarios. El tipo de reglamentación requerida depende del grado de comercialización o privatización; del sistema jurídico existente en el Estado, incluyendo las disposiciones constitucionales; de la estructura jurídica de la aviación civil y del objetivo de los derechos propuestos. En un número creciente de Estados se ha logrado la separación deseable entre las funciones normativas y operacionales. El órgano responsable de las funciones normativas debería estar apoyado por un marco legislativo apropiado y, de preferencia, ser independiente de la entidad proveedora para evitar conflicto de intereses. En los Estados donde no es factible establecer un mecanismo de reglamentación independiente, es esencial que el Gobierno mismo ejerza la supervisión económica a través de la autoridad de aviación civil.

3.3 El proceso de comercialización de los aeropuertos y servicios de navegación aérea está todavía en una fase de desarrollo en muchos Estados. Los actuales textos de orientación sobre los aspectos fundamentales de la comercialización, tales como supervisión y reglamentación económica, mejores prácticas comerciales, bases de referencia, medición del rendimiento y de la productividad y aplicación de principios económicos para la determinación de precios tendrán por lo tanto que revisarse, modificarse y ampliarse según sea necesario. Esto es esencial para fomentar y mejorar la eficiencia y la rentabilidad en el suministro de servicios aeroportuarios y de navegación aérea.

3.4 Recientemente se han observado nuevas tendencias en el sector del transporte aéreo que pueden plantear retos a los proveedores y reglamentadores de servicios, tales como el surgimiento de transportistas de bajo costo con requisitos específicos que han llevado a los explotadores de aeropuertos a responder de manera específica (por ejemplo, terminales de pasajeros especiales de “bajo costo”). No obstante, algunas de esas medidas tienen el potencial de crear un tratamiento discriminatorio, o por lo menos de que se perciban así.

3.5 Un aspecto importante que ya ha afectado a la industria del transporte aéreo en general y que será aún más preocupante en los años futuros es el costo y la disponibilidad del combustible de aviación. Fuera de las consideraciones ambientales que están relacionadas con las emisiones de los motores de aeronave, la industria del transporte aéreo tendrá que hacer frente a varios retos, ya sea ajustando la capacidad o los costos de operación. El costo de combustible de aviación puede tener consecuencias muy diversas que afectarán no sólo a las líneas aéreas (y al público viajero) sino también la forma en que se diseñan, explotan y administran los aeropuertos y servicios de navegación aérea.

4. LABOR FUTURA

4.1 En el trienio 2008-2010, se seguirán desarrollando criterios y textos de orientación sobre vigilancia y reglamentación económicas, mejores prácticas comerciales, bases de referencia, medición del rendimiento económico y aplicación de principios económicos para la determinación de precios. Esto será instrumental para ayudar a los Estados a ejercer sus funciones de gobernanza y control de una manera apropiada en el actual contexto de aeropuertos y servicios de navegación aérea comercializados y privatizados. Tales mejoras de los criterios y textos de orientación son esenciales para los aeropuertos y los ANSP del mundo al tratar de responder a los requisitos de las líneas aéreas y de otros usuarios del espacio aéreo de aumentar la eficiencia y rentabilidad en la explotación del sistema de infraestructura para la aviación civil.

4.2 Un elemento crucial para el desarrollo futuro del transporte aéreo es una relación sólida y efectiva entre proveedores y usuarios, especialmente en tiempos de dificultades económicas. Es necesario modificar y ampliar los criterios y textos de orientación relativos al proceso de consulta entre proveedores y usuarios para que esas consultas se organicen y formalicen con más frecuencia y se refieran a todos los aspectos de la relación, incluyendo el rendimiento económico de los proveedores de servicios y la calidad del servicio.

4.3 La preparación de los criterios y textos de orientación también es esencial para la implantación de un sistema mundial de navegación aérea, en donde la participación activa de todas las partes (reglamentadores nacionales o regionales, proveedores y todos los usuarios del espacio aéreo) y su conocimiento del enfoque comercial requerido, sean requisitos previos para la realización del potencial de rentabilidad inherente a la cooperación regional y mundial. El programa de trabajo de la Organización en el campo de la gestión de infraestructura incluirá al mismo tiempo una orientación práctica y asistencia a las regiones y subregiones del mundo para facilitar la implantación oportuna del sistema mundial de navegación aérea.

4.4 El nuevo entorno comercializado/privatizado y las nuevas tendencias de la industria en la explotación de los aeropuertos y servicios de navegación aérea han hecho necesario promover y difundir más activamente las políticas de la OACI sobre derechos impuestos a los usuarios. Para hacerlo, la OACI, en asociación con el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), inició cursos de instrucción sobre derechos aeroportuarios basados en la recuperación de costos. Ahora se consideran otros cursos, que podrían incluir la cooperación con otras organizaciones internacionales.

4.5 En el actual entorno normativo, particularmente considerando el carácter específico de los aeropuertos y servicios de navegación aérea, será necesario seguir de cerca el desarrollo de su situación financiera y el impacto consecuente en los derechos impuestos a los usuarios para asegurar que haya un equilibrio apropiado entre los intereses de todas las partes involucradas.

4.6 Otros aspectos en los que tal vez habrá que trabajar mucho durante el próximo trienio son: preparación de orientaciones más completas para la asignación de costos y la recuperación del costo de las medidas de seguridad, y los sistemas de cobro de los aeropuertos y servicios de navegación aérea.

4.7 Será conveniente considerar algunos de los temas mencionados anteriormente a nivel de una Conferencia mundial sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y servicios de navegación aérea que se prevé celebrar en septiembre de 2008. Uno de los objetivos principales de tal reunión será establecer la base de una cooperación sólida entre las partes principales en la industria de la aviación en cuanto a aspectos económicos y otros aspectos institucionales. Esto es de particular importancia considerando que los obstáculos para la implantación del futuro concepto de gestión de tránsito aéreo y del sistema mundial de navegación aérea son de carácter institucional más que técnico u operacional.