



ASAMBLEA — 36º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

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

RENDIMIENTO ECONÓMICO DE LA GESTIÓN DEL TRÁNSITO AÉREO (ATM)

(Presentado por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, ITF)

RESUMEN

La ITF representa a trabajadores de la aviación sindicados de todo el mundo y habla en nombre de millones de empleados de todo el mundo que trabajan en el sector. La seguridad operacional diaria y protegida del transporte aéreo del mundo depende de la dedicación y pericia de estos trabajadores.

En este documento se pasa revista a las consecuencias económicas de la fórmula tarifaria actual sobre el rendimiento de los proveedores de servicios de tránsito aéreo, describe los cambios estructurales que se están produciendo en la industria, junto con sus repercusiones sobre la provisión de servicios de navegación aérea (ANS) y propone soluciones para conseguir que los objetivos de rendimiento por cuanto respecta a la seguridad operacional, eficiencia y regularidad tengan como base un marco económico reglamentario bien fundado.

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

- considerar que ha llegado el momento de retornar a la visión original de la OACI por cuanto respecta a la provisión de ANS y de su financiación;
- considerar la posibilidad de que la OACI lleve a cabo una revisión de la fórmula tarifaria actual, de forma que se adecue al nuevo clima en la industria; y
- Considerar que dicha revisión debería incluir consultas con todas las partes interesadas, con inclusión de las organizaciones representativas de los empleados de los servicios de tránsito aéreo (ATS).

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Este documento de trabajo guarda relación con los Objetivos estratégicos C, D y E, fomentando los Objetivos estratégicos C y D mediante la creación de mecanismos más adecuados de control y flujo del tránsito aéreo que reduzcan las consecuencias ambientales de la aviación, a la vez que sirve de complemento al Objetivo estratégico E.
<i>Repercusiones financieras:</i>	La labor de que se habla en este Documento de trabajo se llevará a cabo con los recursos disponibles en el Presupuesto 2008-2010.
<i>Referencias:</i>	Informe de la 35ª Asamblea A35-WP/154.

¹ Versiones en español, francés e inglés proporcionadas por la IFT.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los profundos cambios estructurales recientemente ocurridos en la industria de la aviación han repercutido y seguirán repercutiendo sobre el rendimiento económico y la eficiencia de los servicios de navegación aérea. Los Estados deberán encontrar solución, en particular, a dos factores para conseguir que los proveedores de ANS cuenten con la capacidad económica necesaria para satisfacer sus futuros requisitos de rendimiento. En primer lugar, los Estados deberán dar respuesta a los cambios permanentes que se están produciendo en el sector de las compañías aéreas y, en segundo lugar, introducir mecanismos que aseguren que los proveedores de ANS cuentan con suficiente flexibilidad financiera para responder de manera más adecuada a la naturaleza cíclica de la industria.

2. LA FÓRMULA TARIFARIA ACTUAL ES INSUFICIENTE

2.1 La ITF cree que la fórmula de tarificación actualmente aplicada (peso x distancia), establecida en el Doc 9082 de la OACI “Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea”, ha dejado de reflejar con precisión el coste de la provisión de los servicios de control del tránsito aéreo (ATC).

2.2 Dicha fórmula está basada en el erróneo supuesto de que el tamaño de la aeronave y la distancia volada inciden sobre el coste de la provisión de los servicios. De hecho, el coste por kilómetro de la provisión de los servicios disminuye con el aumento de la distancia volada, tal como queda demostrado por el hecho de que la norma estadounidense para la clasificación de las instalaciones de tránsito aéreo reconoce que la carga de trabajo de los controladores del tránsito aéreo y, por consiguiente, el costo de la provisión del servicio alcanza su máximo durante la fase de transición del vuelo.

2.3 Tampoco existe una relación directa entre el tamaño de la aeronave y el costo del servicio. De conformidad con la fórmula actual de tarificación, los operadores de las aeronaves más pequeñas están siendo subvencionados en la práctica por las aerolíneas con aeronaves de mayor tamaño. Los costos de la provisión de servicios de tránsito aéreo se encuentran directamente relacionados con el volumen de espacio aéreo controlado (sectores), así como con el número y variedad de los tipos de aeronave en cualquier punto de tránsito del espacio aéreo. A este respecto, una aeronave que permanece dentro de un sector de espacio aéreo por varios cientos de kilómetros no requiere sustancialmente mayores recursos que una aeronave que atraviese brevemente el sector.

2.4 Uno de los cambios estructurales que se están produciendo en la industria guarda relación con el mayor uso de aeronaves más pequeñas con operaciones punto a punto, por ejemplo, por parte de las aerolíneas de bajo coste.

2.5 Si bien podría aducirse que el criterio del tamaño de las aeronaves tiene como objetivo conseguir que las tarifas guarden cierta relación con el número de pasajeros transportados, no está en manera alguna claro que la fórmula actual sea el medio más adecuado para conseguirlo.

3. LOS DERECHOS DE USUARIO COMO PROBLEMA DE RENDIMIENTO

3.1 El problema de los derechos de usuario debería formar parte de la revisión del rendimiento. En un documento presentado en la 11ª conferencia de ANS, la OACI apuntaba que las tendencias observadas en la economía mundial (corporatización de ATM y una mayor estructuración del entorno reglamentario de ATM por parte de los Estados y de la OACI) están intensificando la presión sobre la responsabilidad, no solamente por cuanto respecta a la provisión del servicio, sino también para casos comerciales y de seguridad operacional, al adoptar decisiones sobre implantación. Las decisiones sobre rutas eficientes y ambientalmente favorables se están viendo socavadas por los derechos impuestos.

3.2 La IATA ha pedido también que se lleve a cabo una revisión de la eficiencia y efectividad de ANS. En un documento presentado a la 11ª Conferencia ANS (ANS11WP/50), la IATA señalaba que “al evaluar la eficiencia de un proveedor de servicios de tránsito aéreo (ATS), deberán tenerse en cuenta los costos asociados con la provisión del servicio y el beneficio resultante para el usuario del espacio aéreo.” Si bien la ITF no está en desacuerdo con dicha afirmación, sugerimos que no solamente deberían tenerse en cuenta los intereses de las aerolíneas, sino que debería prestarse mayor consideración al interés público, cosa que se vería asistida mediante una revisión de las directrices actuales sobre derechos.

3.3 En el mismo documento, la IATA señalaba también: “aunque la seguridad operacional es de capital importancia, la eficiencia y la regularidad son críticas para el desarrollo de un sistema de transporte aéreo eficiente y rentable”. Una vez más, la ITF no tiene ningún problema con esta afirmación, pero cree que los gobiernos deberían participar también en este planteamiento.

4. **¿QUIÉN DEBERÍA CONTRIBUIR A LOS COSTOS?**

4.1 En su párrafo 36, el Doc. 9082 de la OACI dice que “El Consejo estima que, como principio general, en aquellos casos en que los servicios de navegación aérea se proporcionan para uso internacional, los proveedores podrán exigir que los usuarios paguen su parte de los costos relacionados con dichos servicios”. El planteamiento actual en muchos países es que el mecanismo tarifario trata de recuperar todos los costos asociados con la provisión de ANS. En un gran número de Estados de la OACI, la financiación pública de la navegación aérea se está reduciendo o ha desaparecido y, a pesar de que la industria de la aviación, con inclusión de la aviación general, contribuye millones de dólares en impuestos, son escasos los fondos asignados a la provisión de infraestructura de ANS.

4.2 En años recientes, la aviación general ha experimentado un enorme crecimiento en la mayor parte de las regiones del mundo, hasta el punto de que, en la actualidad, representa una contribución significativa al crecimiento de la economía mundial. A pesar de ello, no paga derechos en la mayoría de los Estados miembros, situación que exige una solución.

4.3 Los Estados deberán tener asimismo una idea clara sobre quién paga por vuelos exentos y sobre cuál debería ser la contribución de las fuerzas armadas por cuanto a la provisión de la infraestructura ANS. ¿Quién paga cuando el Jefe de Estado vuela en un avión especial de un país a otro? De manera similar, ¿cómo deberían costearse los retrasos ocurridos cuando se producen emergencias militares?

5. **LA DIMENSIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE LA AVIACIÓN CIVIL Y ATM**

5.1 En el informe final de la reunión tripartita de la OIT, celebrada en enero del 2002 (TMICA/2002/11), se reconocía que “la existencia de una vibrante industria de la aviación civil es de interés público”. El párrafo concluye así: “Por consiguiente, los intereses de la seguridad pública y de la protección de la aviación exigen que los gobiernos desempeñen un papel activo en la protección y mantenimiento de la infraestructura de la aviación civil. Defendemos que las directrices actuales sobre derechos no reconocen dicho planteamiento.

5.2 Se espera cada vez más que las aerolíneas paguen todos los costos de la infraestructura ANS. Esta falta de apoyo público aumenta la presión sobre los proveedores para reducir costos y, en muchos casos, ello resulta en una reducción del personal, con consecuencias adversas sobre los objetivos de rendimiento por cuanto a la seguridad operacional, eficiencia y regularidad. Este planteamiento contrasta claramente con el adoptado con relación a la gestión del tráfico vial o la señalización ferroviaria. Si un Gobierno ve que existe necesidad de mejorar los servicios ferroviarios o de reducir los atascos del

tráfico construye nuevas carreteras o enlaces ferroviarios. En el caso de la aviación, “proporciona libertad para que se obtengan fondos al margen de la deuda gubernamental”.

5.3 El problema con este planteamiento se hace más evidente en momentos de crisis, en los que los gobiernos han intervenido para garantizar la financiación mínima requerida para mantener una provisión integrada en todo el sistema, así como fiabilidad en momentos en que los ingresos no cubren las necesidades operacionales o de inversión.

5.4 La asociación que representa a los proveedores comercializados (CANSO) defiende que la solución del problema consiste en dejar que los proveedores de ATS operen como agencias comerciales, con capacidad para obtener beneficios del servicio proporcionado y para obtener capital del sector financiero privado. Valga apuntar, sin embargo, que este planteamiento se opone a los principios contenidos en el Doc. 9082 de la OACI y, en opinión de la ITF, se hace necesario reconocer las funciones de servicio público de los sistemas ATS nacionales, que proporcionan seguridad operacional y servicios no solamente para los usuarios (aerolíneas), sino también para la población en general, de la misma manera, por ejemplo, que los semáforos protegen a los peatones y a los conductores de los automóviles.

6. ¿FONDOS DE RESERVA?

6.1 Los Estados seguirán garantizando, en última instancia, la infraestructura nacional, con inclusión de sus servicios de tránsito aéreo. Un mecanismo de gestión del ciclo comercial, que es una característica integral de la industria del transporte aéreo, podría ser que los Estados permitieran el establecimiento de fondos de reserva, dedicados a la financiación de los costos operacionales y de inversión en aquellos momentos del ciclo comercial en los que se produce una reducción en los ingresos por derechos, mientras que los costos permanecen fijos o aumentan. Dichos fondos de reserva podrían establecerse sobre la base del costo estimado del servicio sobre el entero ciclo comercial. Esto requeriría, sin embargo, cierta revisión de la política actual de la OACI, tal como aparece en el Doc. 9082.

7. CONCLUSIONES

7.1 Se invita a la Asamblea a:

- a) Considerar que ha llegado el momento de retornar a la visión original de la OACI de que las aerolíneas deberían contribuir a los costos de la provisión de los servicios ANS, a la vez que se reconoce el papel fundamental del Estado;
- b) Considerar que, como parte de la revisión del material de orientación sugerido por la Secretaría en el documento A35-WP/10, la OACI lleve a cabo una revisión de la presente fórmula de tarificación, con vistas a ver la manera de hacer que se adecue a la nueva situación;
- c) Considerar que dicha revisión debería incluir la realización de consultas con todas las partes interesadas, con inclusión de las organizaciones representativas de los empleados ATS, la ITF, IFATCA e IFATSEA.