

CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA LIBERALIZACIÓN

Montreal, 24 - 29 de marzo de 2003

Cuestión 2 del

orden del día: Examen de aspectos clave de la reglamentación en la liberalización

2.2: Acceso a los mercados

AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD AEROPORTUARIA: MITIGACIÓN DE LAS LIMITACIONES FINANCIERAS

[Nota presentada por el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI)]

RESUMEN

Se necesita una mayor flexibilidad normativa para que los aeropuertos puedan ampliar su capacidad en forma oportuna y rentable a efectos de enfrentar el futuro crecimiento previsto del tráfico como resultado de la liberalización del transporte aéreo. La rápida aplicación de las recomendaciones de la ANSConf 2000 de la OACI relacionadas con los aeropuertos y, reflejadas en las políticas y orientación de la OACI, contribuirá a proporcionar a los aeropuertos algunas de las herramientas económicas y financieras que necesitan para ese fin.

La medida propuesta a la Conferencia figura en el párrafo 4.1

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 se combinaron con una profunda recesión económica ya existente para provocar una disminución sin precedentes en el tráfico aéreo, que ha perjudicado por igual a transportistas y aeropuertos. El transporte aéreo todavía está en mala situación, después de 50 años de un crecimiento casi ininterrumpido. Las estadísticas de tráfico de ACI indican que el tráfico mundial de pasajeros aumentó en 2000 en un 5,7% con respecto a 1999 a casi 3 500 millones de pasajeros, en 2001 cayó en un 2,7% a menos de 3 400 millones, mientras que en 2002 se estima que continuará descendiendo hasta 3 300 millones. No obstante, los pronósticos de ACI predicen que para 2020 el tráfico se duplicará hasta entre 6 y 7 mil millones de pasajeros. En breve, el problema de la

¹ Las versiones en español y francés son proporcionadas por el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI).

escasez de capacidad aeroportuaria no ha sido resuelto, y los explotadores aeroportuarios de todo el mundo hacen lo posible por construir nueva infraestructura en forma oportuna para satisfacer las exigencias de la economía mundial a largo plazo.

2. ANÁLISIS

2.1 Como se señaló en la sección 3 de la nota ATConf/5-WP/8, el crecimiento del tráfico aéreo desde 1994 ha continuado superando la capacidad disponible en un creciente número de aeropuertos. A pesar de los esfuerzos de los aeropuertos y los gobiernos, muy pocos nuevos aeropuertos o pistas se han construido en los últimos años salvo en la región Asia/Pacífico. Las limitaciones a la capacidad aeroportuaria están transformándose, por consiguiente, en un creciente desafío para el continuo crecimiento del transporte aéreo y pueden afectar el acceso a los mercados y, con ello, el mismo proceso, progreso y fines de la liberalización.

2.2 ACI apoya las conclusiones de la nota ATConf/5-WP/8, en particular la que figura en el párrafo 4.1 e), que subraya la importancia a las limitaciones a la capacidad aeroportuaria y las necesidades de infraestructura a largo plazo como condición previa para la liberalización del transporte aéreo.

2.3 La liberalización presenta a los aeropuertos nuevos retos para su planificación, financiamiento, desarrollo y operación. La necesidad de que los aeropuertos cuenten con flexibilidad y recursos financieros para enfrentar estos desafíos debería ser bien reconocida por la ATConf/5. A efectos de ayudar a proporcionar a los aeropuertos algunas de las herramientas económicas y financieras para ampliar su capacidad y contribuir así a la liberalización exitosa del transporte aéreo, los Estados contratantes de la OACI deberían aplicar plenamente la mayor flexibilidad normativa avalada por la ANSConf 2000 y que se refleja en las políticas y orientación de la OACI.

2.4 Las recomendaciones de la ANSConf 2000 proponían una mayor flexibilidad para los aeropuertos, en particular en los sectores siguientes: prefinanciación de los gastos de capital de los aeropuertos, comercialización de los aeropuertos, desarrollo de sistemas y redes aeroportuarios, consultas con los usuarios y aplicación de principios económicos en las políticas de fijación de precios de los aeropuertos para gestionar la capacidad. La ANSConf 2000 también reconoció la necesidad de contar con flexibilidad en la aplicación del principio de caja única, establecer directrices en el sentido de que una parte de los ingresos de carácter no aeronáutico debería poder financiar la nueva infraestructura. Finalmente, es importante tener en cuenta la declaración del presidente de la ANSConf 2000 en el sentido de que las recomendaciones deberían formularse en una forma “permissiva y no prescriptiva”. Muchas de estas recomendaciones se reflejan en las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082/6), mientras que otras se reflejarán en la actualización del *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) actualmente en curso. Las opiniones de ACI y la recomendación de ANSConf 2000 en cada sector se presentan a continuación.

2.4.1 **Prefinanciamiento de gastos de capital aeroportuario:** Los aeropuertos son empresas que manejan grandes capitales y cuentan con considerable tiempo para planificar y ejecutar proyectos a efectos de ampliar la capacidad y mejorar los niveles de servicios. Por consiguiente, para evitar grandes y abruptos aumentos en los proyectos aeroportuarios cuando dichos proyectos comiencen a aplicarse, a veces es prudente prefinanciar los proyectos internamente mediante el aumento gradual de los derechos durante el período de construcción. Esta práctica tiene las ventajas agregadas, tanto para los aeropuertos como para los usuarios, de reducir las dependencias del explotador aeroportuario en fuentes de financiamiento externas, manteniendo los pagos por servicio de deuda en un nivel razonable y protegiendo el grado de solvencia del aeropuerto. La ANSConf 2000 recomendó que el prefinanciamiento “podría aceptarse en circunstancias específicas (para) inversiones a largo plazo ..., siempre que se respeten estrictas salvaguardias” incluyendo transparencia financiera y consultas con los usuarios.

2.4.2 **Comercialización de los aeropuertos:** Las ventajas posibles de la comercialización pueden beneficiar a las líneas aéreas, según lo reconoció la IATA. Los explotadores aeroportuarios deberían tener flexibilidad para adoptar estructuras de propiedad y gestión que tengan en cuenta los más altos niveles de servicio y el acceso a los mercados de capital para mejorar sus instalaciones, con la debida consideración a principios económicos sólidos y condiciones locales. También debería ejercerse flexibilidad al considerar la forma de propiedad más adecuada en los aeropuertos, incluyendo la privatización. La ANSConf 2000 apoyó la opinión de ACI de que “no hay una única mejor opción para los Estados” en la gestión de los aeropuertos, recomendó cambios al *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) de la OACI y pidió a la OACI que elaborara orientación para los Estados que deseen comercializar sus aeropuertos.

2.4.3 **Redes aeroportuarias y propiedad recíproca:** Los aeropuertos pueden administrarse como aeropuertos individuales, sistemas aeroportuarios o redes aeroportuarias. Cada uno de estos modelos puede proporcionar servicios eficientes y rentables para los usuarios. Las redes aeroportuarias, cuando se les administra en forma prudente, pueden lograr considerables economías de escala, promover el crecimiento regional, mejorar las operaciones y el funcionamiento de los sistemas de centro y satélites y permitir una rápida adopción de las “mejores prácticas”. La ANSConf 2000 recomendó que la OACI elaborara más orientación sobre sistemas y redes aeroportuarias en el contexto de su orientación sobre la comercialización.

2.4.4 **La caja única:** El concepto de caja única entraña el uso de ingresos de actividades no aeronáuticas y comerciales para reducir los derechos aeronáuticos. Esto representa un subsidio cruzado excepcional para los transportistas aéreos, envía un equivocado mensaje económico a los explotadores aeroportuarios y crea un incentivo negativo para desarrollar nuevas corrientes de ingresos. ACI propuso que se enmendara la orientación de la OACI para permitir que los aeropuertos utilizaran sus ingresos no aeronáuticos, según les convenga, para financiar inversiones, establecer derechos de usuarios y obtener recompensas apropiadas para el propietario del aeropuerto. Las opiniones de ACI recibieron amplio apoyo y la ANSConf 2000 recomendó que la OACI emprendiera un estudio sobre el principio de caja única como condición previa para elaborar nueva orientación al respecto. Los aspectos que habían de considerarse eran las consecuencias económicas, incluyendo las utilidades sobre las inversiones y las consecuencias sobre los derechos, así como la “necesidad de transparencia en la contabilidad financiera y flexibilidad para ajustarse a diferentes circunstancias en diferentes Estados”.

2.4.5 **Consultas con los usuarios :** Las consultas sobre asuntos como los derechos de usuario y planes de inversión de los aeropuertos son las piedras fundamentales de una relación de trabajo productiva entre los aeropuertos y sus usuarios. Cuando las consultas no logran consenso, ACI apoya las directrices actuales de la OACI sobre derechos que otorgan a los aeropuertos plena autoridad para introducir derechos revisados. La ANSConf 2000 recomendó continuar subrayando la importancia de las consultas en la orientación actual de la OACI y recomendó realizar un estudio sobre el concepto del derecho de apelación ante un órgano independiente, reconociendo que toda apelación sobre el resultado de las consultas debería ser “coherente con el régimen normativo del Estado en cuestión”.

2.4.6 **Reglamentación económica de los aeropuertos:** La mayoría de los aeropuertos ya están efectivamente reglamentados por leyes de comercio y competencia, acuerdos contractuales con las líneas aéreas y una efectiva presión general de líneas aéreas grandes y bien organizadas. La reglamentación aeroportuaria sería por consiguiente necesaria solamente cuando el aeropuerto tiene un considerable poder de mercado y en los casos en que las leyes sobre consumo y comercio, tanto nacionales como internacionales, no alcancen para proteger a las líneas aéreas y a los pasajeros. Todos los sistemas de reglamentación deberían tratar de preservar suficiente libertad e incentivos para los administradores aeroportuarios a efectos de explotar en forma eficaz sus empresas y servir al público viajero y a la comunidad. Varios Estados apoyaron la postura de ACI en el sentido de que la reglamentación excesiva era costosa e ineficaz. La ANSConf 2000 reconoció que los Estados elegirían sus propios regímenes y mecanismos normativos con arreglo a sus necesidades y circunstancias particulares.

Se expresó la opinión de que al elegir el establecimiento de una autoridad independiente los Estados consideraran los costos de la reglamentación y la necesidad de la simplicidad normativa. La ANSConf 2000 recomendó que la OACI elaborara orientación sobre el establecimiento de un órgano reglamentado independiente (para los Estados que deseen establecer dichos órganos), elaborara una lista de objetivos opcionales para uso de los Estados y elaborara también orientación sobre principios de mejores prácticas comerciales para aeropuertos y servicios de navegación aérea a efectos de introducir en las Declaraciones del Consejo del Doc 9082.

2.4.7 Fijación de precios conforme al costo marginal y aplicación de principios económicos: Los explotadores aeroportuarios deberían poder adoptar libremente políticas de fijación de precios que tengan en cuenta las circunstancias locales. Se consideró importante la flexibilidad en la aplicación de principios económicos en la fijación de precios y ésta podría incluir algunos aspectos de la fijación de precios conforme al costo marginal, como derechos por períodos de punta, como herramientas útiles para gestionar la capacidad. La ANSConf 2000 aceptó el uso de principios económicos para el establecimiento de precios en los aeropuertos, así como la aplicación de principios económicos para la gestión de la capacidad con la condición de que esta práctica proporcionara una utilidad razonable sobre las inversiones y no resultara en una “sobrerecuperación” de los costos. También aceptó que deberían establecerse derechos para recuperar costos, proporcionar un grado de utilidad razonable sobre las inversiones cuando resultara apropiado y proporcionar también capacidad adicional cuando se justificara. Por consiguiente, los costos deberían definirse para incluir todos los costos económicos (por ejemplo, utilidad razonable sobre la inversión, costos de sustitución, interés capitalizado, prefinanciamiento, etc.).

2.4.8 Derechos gubernamentales impuestos al transporte aéreo: En una nota conjunta, ACI e IATA expresaron preocupación sobre la proliferación de derechos gubernamentales impuestos al transporte aéreo. La ANSConf 2000 aceptó la recomendación de ACI/IATA en el sentido de que los Estados permitieran la imposición de derechos solamente por aquellos servicios y funciones que se proporcionaran para operaciones de la aviación civil, estuvieran directamente relacionados con ellas o en última instancia las beneficiaran.

3. CONCLUSIONES

3.1 Se requiere una mayor flexibilidad normativa para que los aeropuertos puedan ampliar su capacidad en forma oportuna y rentable como condición previa para la liberalización del transporte aéreo a efectos de enfrentar el crecimiento futuro previsto del tráfico. La rápida aplicación de las recomendaciones de la ANSConf 2000 de la OACI relacionadas con los aeropuertos, reflejadas en las políticas y orientación de la OACI, contribuirá a proporcionar a los aeropuertos algunas de las herramientas económicas y financieras que necesitan para ese fin.

4. MEDIDA PROPUESTA A LA CONFERENCIA

4.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) tomar nota del apoyo de ACI a las conclusiones de la ATConf/5-WP/8;
- b) convenir, con arreglo a las recomendaciones de la ANSConf 2000, en que se requiere una mayor flexibilidad normativa para los aeropuertos a efectos de que puedan ampliar su capacidad en forma oportuna y rentable como condición previa a la liberalización del transporte aéreo a efectos de enfrentar el futuro crecimiento previsto del tráfico; y

- c) instar a los Estados contratantes de la OACI a aplicar tan pronto como sea posible las recomendaciones de la ANSConf 2000, para ayudar a proporcionar a los aeropuertos algunas de las herramientas económicas y financieras requeridas para ampliar su capacidad.

– FIN –