

**Consejo Económico y Social**

Distr. general
19 de enero de 1999
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible**Séptimo período de sesiones**

19 a 30 de abril de 1999

**Avances logrados en la aplicación del Programa de Acción
para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares
en desarrollo****Informe del Secretario General****Adición****Desarrollo sostenible del transporte aéreo en los pequeños
Estados insulares en desarrollo*****Índice**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-3	3
II. Proseguir los esfuerzos para fortalecer los servicios y medios de transporte en los planos nacional y local, prestando especial atención a la protección ambiental, la seguridad y las soluciones innovadoras del uso eficiente de la energía y de bajo costo en materia de transporte	4-14	3
III. Promover una mayor cooperación a nivel regional, inclusive examinar la posibilidad de consolidar los servicios de las aerolíneas nacionales	15-20	4
IV. Mejorar el acceso a los recursos financieros y técnicos a fin de prestar apoyo a las organizaciones regionales que mantienen coordinación y prestan asesoramiento a los pequeños Estados insulares en desarrollo en materia de transporte	21-24	6

* El presente informe fue preparado por la Organización de Aviación Civil Internacional, de conformidad con los arreglos convenidos por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. Es una actualización del documento E/CN.17/1996/20/Add.5 y resultado de la consulta y el intercambio de información entre organismos de las Naciones Unidas, organismos gubernamentales interesados y otras instituciones y particulares.

V.	Fomentar la investigación y el desarrollo en materia de transporte pertinentes al desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo	25	7
VI.	Adopción de medidas destinadas a encarar los problemas de cuarentena a nivel nacional, regional e internacional	26	7

I. Introducción

1. El Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo¹, en su capítulo XII, agrupa el transporte aéreo con otras modalidades de transporte (principalmente el transporte marítimo) y con las comunicaciones. En la medida en que se relacionan con el transporte aéreo, las secciones relativas a las medidas adoptadas a nivel nacional, regional e internacional exigen:

a) Proseguir los esfuerzos para fortalecer los servicios y medios de transporte en los planos nacional y local, prestando especial atención a la protección ambiental, la seguridad y las soluciones innovadoras del uso eficiente de la energía y de bajo costo en materia de transporte;

b) Promover una mayor cooperación a nivel regional, inclusive examinar la posibilidad de consolidar los servicios de las aerolíneas nacionales;

c) Mejorar el acceso a los recursos financieros y técnicos a fin de prestar apoyo a las organizaciones regionales que mantienen coordinación y prestan asesoramiento a los pequeños Estados insulares en desarrollo en materia de transporte;

d) Fomentar la investigación y el desarrollo en materia de transporte pertinentes al desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo;

e) Adoptar medidas destinadas a encarar los problemas de cuarentena a nivel nacional, regional e internacional.

2. A continuación se analiza cada una de esas medidas por separado, siguiendo el mismo formato del informe general (progresos alcanzados, experiencias positivas, etc.).

3. El presente informe se basa en el informe presentado a la Comisión en su cuarto período de sesiones en 1996 (E/CN.17/1996/20/Add.5), que incluía información básica sobre el transporte aéreo que sigue siendo pertinente. Retrospectivamente, cabría señalar que en 1996 se hubiera podido proporcionar más información sobre acontecimientos importantes relativos a los aeropuertos y los servicios de rutas, y en el presente informe se tiene eso en cuenta. En el presente informe también se reiteran muchas de las recomendaciones formuladas en 1996.

II. Proseguir los esfuerzos para fortalecer los servicios y medios de transporte en los planos nacional y local, prestando especial atención a la protección ambiental, la seguridad y las soluciones innovadoras del uso eficiente de la energía y de bajo costo en materia de transporte

Progresos alcanzados

4. Los trabajos de extensión, la modernización y la ampliación de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea son características comunes en muchos pequeños Estados insulares en desarrollo, especialmente en los países en que el turismo contribuye de forma sustancial a la economía.

Experiencias positivas

5. Entre los proyectos de ampliación de aeropuertos que han concluido en los últimos años o que se están llevando a cabo actualmente están la ampliación de las terminales de pasajeros en Antigua y Barbuda, Barbados, Mauricio, Micronesia (Pohnpei), Saint Kitts y Nevis (ambas islas), Santa Lucía (Castries) y Seychelles (Mahé); y la construcción de nuevas terminales de pasajeros en Palau (Koror), Santo Tomé y Príncipe (Santo Tomé) y Trinidad y Tabago (Puerto España).

Limitaciones y problemas emergentes

6. El volumen reducido del tráfico aéreo, especialmente en los países que no cuentan con actividades turísticas bien desarrolladas, constituye un obstáculo a la viabilidad financiera de la prestación de servicios de aeropuerto y navegación aérea. Resulta difícil que se satisfagan las expectativas de los gobiernos locales de que esos servicios se autofinancien y no continúen dependiendo de las finanzas públicas, como ha ocurrido hasta hace poco, ya que los ingresos devengados por concepto de cargos a los usuarios no son suficientes debido al volumen reducido de tráfico aéreo. Además, la ausencia de sistemas adecuados de contabilidad y determinación de los costos constituye un problema importante para lograr la recuperación eficaz de los costos.

7. El volumen reducido del tráfico aéreo también es una de las principales razones por las que no parece producirse ningún avance notable en el desarrollo de soluciones innovadoras sobre el uso eficiente de la energía y de bajo costo en

materia de transporte que beneficien directamente a los pequeños Estados insulares en desarrollo.

8. Los esfuerzos encaminados a reforzar los servicios de las aerolíneas también tropiezan con importantes limitaciones financieras. La mayoría de los pequeños Estados insulares en desarrollo tienen una aerolínea nacional o comparten una aerolínea con otro Estado (por ejemplo, BWIA y LIAT en el Caribe oriental). Sin embargo, para la mayoría de las aerolíneas (e incluso para los gobiernos que pudieran proporcionar, por ejemplo, garantías de préstamo) el costo prohibitivamente elevado del equipo moderno resulta un verdadero freno para el desarrollo de rutas comerciales. Las soluciones están en el arrendamiento en lugar de la compra de equipo, la cooperación entre las aerolíneas (incluidos códigos comunes), y las empresas mixtas.

9. El futuro del transporte aéreo entraña problemas y dificultades especiales para los pequeños Estados insulares en desarrollo debido a la insuficiencia de recursos; la escasez de itinerarios y lo limitado del acceso a los principales mercados. Las tendencias en el transporte aéreo (como en todas las demás actividades económicas) a la globalización, la liberalización y la privatización limitan la capacidad de esos Estados para participar eficazmente en esa esfera y, en particular, para mantener aerolíneas nacionales viables. Los Estados tendrán que adoptar decisiones difíciles y prestar mayor atención al valor de la cooperación, que debe ser un principio básico al preparar las medidas de respuesta frente a las condiciones comerciales y de explotación competitivas.

Prioridades para el próximo quinquenio

10. La seguridad es de importancia fundamental en el transporte aéreo. Dado el carácter internacional del transporte aéreo, se requiere una normalización a nivel mundial y los Estados la han logrado mediante la creación de especificaciones conocidas como Normas y Métodos Recomendados Internacionales, que figuran como anexos a la Convención sobre Aviación Civil Internacional. Una norma es una especificación cuya aplicación uniforme es necesaria para la seguridad o normalidad de la navegación aérea civil internacional, mientras que una práctica recomendada es la que se considera conveniente pero no esencial. Sin embargo, muchos pequeños Estados insulares en desarrollo no han indicado su cumplimiento de esas disposiciones o sus discrepancias al respecto, como se establece en el artículo 38 de la Convención. Por consiguiente, la prioridad fundamental de dichos Estados debe ser determinar su posición respecto de esas disposiciones e informar consecuentemente a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) lo antes posible.

11. Los pequeños Estados insulares en desarrollo deben también familiarizarse con los actuales adelantos tecnológicos

de importancia para el transporte aéreo, como la aplicación de los sistemas de comunicaciones, navegación y vigilancia/gestión del tránsito aéreo (CNS/ATM) y el programa de seguridad de vuelos de la OACI, con miras a asegurar una participación activa, de carácter individual o subregional, en los programas mundiales relativos a esos adelantos. Los pequeños Estados insulares en desarrollo pueden recibir orientación de la OACI para la formulación de proyectos, la ubicación de donantes para la financiación de dichos proyectos y la ejecución de los proyectos.

12. Siempre que sea posible, debe incorporarse el desarrollo de los recursos humanos en esferas como el control del tráfico aéreo, la gestión de aeropuertos, la seguridad de la aviación, las operaciones de vuelo y la aeronavegabilidad, la regulación del transporte aéreo y el derecho aéreo.

13. Los pequeños Estados insulares en desarrollo deben participar más activamente en el programa de estadísticas de la OACI, que ofrece datos sobre el transporte aéreo que serían valiosos para esos países en su planificación futura. Con ese fin, los pequeños Estados insulares en desarrollo deben asegurar que sus aerolíneas internacionales registren con la OACI sus informes de tráfico, sus estadísticas de costos y sus estados financieros, según lo dispuesto en la Convención sobre Aviación Civil Internacional (artículo 67).

Recomendaciones para el programa de trabajo de la Comisión

14. Tal vez la Comisión desee considerar la forma de recaudar fondos para patrocinar estudios destinados a investigar la viabilidad de desarrollar soluciones innovadoras de uso suficiente de la energía y de bajo costo en materia de transporte que beneficien a los pequeños Estados insulares en desarrollo.

III. Promover una mayor cooperación a nivel regional, inclusive examinar la posibilidad de consolidar los servicios de las aerolíneas nacionales

Progresos alcanzados y experiencias positivas

15. La cooperación entre los grupos de pequeños Estados insulares en desarrollo está empezando a desarrollarse tanto a nivel intergubernamental como entre las aerolíneas. En el Pacífico, el Foro del Pacífico (que también incluye a otros Estados entre sus miembros) está fomentando una amplia cooperación en ambos frentes desde un punto de vista político. Sin embargo, la cooperación entre aerolíneas en el

seno de este grupo de Estados es embrionaria, aunque existen algunos casos de utilización común de códigos y arrendamientos conjuntos; la mayoría de los casos en que se comparan códigos han sido entre las aerolíneas nacionales de países insulares y las aerolíneas de países desarrollados cercanos que cuentan con redes intercontinentales. En el Caribe, se realizó en 1996 una importante iniciativa promovida por la Comunidad del Caribe que dio por resultado la aprobación de un acuerdo regional sobre acceso a los mercados con el propósito de mejorar los servicios y alentar las inversiones en las aerolíneas de la región; se trata del Acuerdo de Servicios Aéreos de la Comunidad del Caribe, que puede ser considerado una experiencia positiva pues significa el logro de objetivos de larga data para la cooperación entre los Estados del Caribe. Sin embargo, sólo se podrá considerar que el Acuerdo ha logrado sus objetivos cuando entre en vigor y puedan evaluarse sus resultados con la evolución efectiva del mercado. Además, Air Jamaica y la BWIA están empezando a realizar actividades de cooperación, que por el momento son limitadas. La mayoría de las actividades de cooperación de las aerolíneas del Caribe se realizan con empresas más grandes que no pertenecen a la región.

16. Respecto de la prestación de servicios de navegación aérea en el espacio aéreo superior o inferior, existen diversos ejemplos de cooperación regional en el Caribe debido a la proximidad de las distintas islas. La Región de Información de Vuelo de Piarco, con sede en Trinidad y Tabago, es un ejemplo de ello. En ese marco, también se contempla la posibilidad de utilizar para el acercamiento a los aeropuertos la información satelital del sistema de orientación terrestre. En la misma región, cabe señalar otros proyectos de cooperación, entre ellos la creación de una autoridad común de aviación civil para la Organización de Estados del Caribe Oriental que, entre otras actividades, tiene un programa de supervisión de la seguridad y en otro de comunicaciones aeronáuticas con Inter-Caribbean Aeronautical Communications. En la región del Pacífico, donde existe el mismo tipo de cooperación para las regiones de información de vuelo, hay planes en marcha para la cooperación entre los Estados del Foro del Pacífico en un sistema unificado de gestión del tráfico aéreo para todo el espacio aéreo del Pacífico.

Limitaciones y problemas emergentes

17. La falta de voluntad política para emprender actividades de cooperación y el deseo de los países de mantener una empresa nacional son por lo general los principales factores que impiden incrementar la cooperación. Además, la competencia entre las islas (en particular en el Caribe) como destinos turísticos por lo general se llevan a cabo a expensas

de la cooperación en materia de servicios aéreos o entre aerolíneas.

18. Otro problema importante reside en la recuperación de los cargos por los servicios de navegación aérea. El espacio aéreo de las islas pequeñas puede ser o muy reducido, por ejemplo en el Caribe o, por el contrario, muy extenso, como por ejemplo en el Pacífico o en el Océano Índico. Pero en ambos casos los países interesados tienen dificultades para recuperar de los usuarios (es decir, las aerolíneas) los cargos que tienen derecho a percibir por la prestación de servicios de navegación aérea en ruta. Entre las soluciones recomendadas por la OACI para resolver este problema se encuentran la creación de empresas cooperativas internacionales, como entes ejecutivos internacionales o entes conjuntos de cobranzas. Los primeros son entes independientes a los que se les ha asignado la tarea de prestar servicios de navegación aérea en determinadas zonas en nombre de Estados soberanos; también se encargan del sistema de cobranzas en relación con los servicios prestados. Los segundos son también muy eficaces, aunque menos abarcadores en su funcionamiento que los entes multinacionales de cobranzas. Tienen la ventaja de liberar a los países de la carga del trabajo contable y de ser mucho más eficientes a un costo menor.

Prioridades para el próximo quinquenio

19. Es preciso que haya una mayor cooperación y colaboración entre los países respecto de la aplicación de los sistemas de comunicaciones, navegación y vigilancia/gestión del tránsito aéreo (CNS/ATM), dada la capacidad de los principales componentes de estos sistemas y el costo elevado de su puesta en marcha y funcionamiento. Una posibilidad sería la de establecer relaciones individuales entre los países en desarrollo y los expertos que se encargan de las pruebas y las demostraciones en los países desarrollados. En tal sentido no puede aceptarse la prestación de servicios por un proveedor externo que luego abandone el país y lo deje desprovisto de servicios técnicos.

Recomendaciones para el programa de trabajo de la Comisión

20. Se recomienda la formulación de proyectos regionales para la evaluación y la creación de planes generales de transporte aéreo para los tres grupos siguientes de pequeños Estados insulares en desarrollo: pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe; pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico, y pequeños Estados insulares en desarrollo de la costa occidental de África y del Océano Índico. Estos proyectos abarcarían todos los temas señalados en el Programa de Acción respecto de los cuales han de adoptarse medidas y con ellos se trataría de resolver los

problemas del transporte aéreo con que se enfrentan esos grupos de pequeños Estados insulares en desarrollo. Dichas medidas abordarían, en orden de prioridad:

a) El cumplimiento de las Normas y Métodos Recomendados Internacionales y la aplicación de las medidas relacionadas con el programa de seguridad en vuelo de la OACI;

b) El fomento de la capacidad de gestión en materia de aviación y la provisión de mano de obra idónea y otras necesidades de capacitación;

c) Las consecuencias para los pequeños Estados insulares en desarrollo de la evolución tecnológica (CNS/ATM, etc.);

d) Las dificultades experimentadas en la obtención de financiación para proyectos de aviación;

e) Los problemas vinculados con la distancia y el aislamiento (entre ellos, los gastos de transporte relativamente elevados, incluidos el combustible y los seguros);

f) Las consecuencias para los pequeños Estados insulares en desarrollo de los cambios que se producen en la reglamentación económica del transporte aéreo, incluido el estudio de las posibilidades de ampliar la cooperación regional respecto de los aspectos normativos del transporte aéreo, como las negociaciones conjuntas de los acuerdos de transporte aéreo;

g) Las consecuencias para los pequeños Estados insulares en desarrollo de los cambios comerciales que se produzcan en la industria del transporte aéreo, incluido el estudio de la posibilidad de ampliar la cooperación (tanto comercial como técnica) entre las aerolíneas del grupo de pequeños Estados insulares en desarrollo interesados y con otras aerolíneas internacionales;

h) La preparación de posibles estrategias para hacer frente a posibles conflictos entre las políticas de transporte aéreo y las políticas de turismo de los pequeños Estados insulares en desarrollo;

i) La disponibilidad de comunicaciones fiables.

IV. Mejorar el acceso a los recursos financieros y técnicos a fin de prestar apoyo a las organizaciones regionales que mantienen coordinación y prestan asesoramiento a los pequeños Estados insulares en desarrollo en materia de transporte

Progresos alcanzados

21. A continuación se indican los requisitos indispensables para obtener financiación y recuperar los costos de los servicios de navegación aérea:

a) El reconocimiento de la política internacional de recuperación de costos para los servicios de navegación aérea;

b) La existencia de un sistema contable eficaz de costos e ingresos;

c) Una metodología racional para la determinación de la base de los cargos;

d) Un mecanismo eficaz para el cobro de los cargos.

22. El cumplimiento de esos requisitos resultará mucho más fácil si los servicios de navegación aérea se prestan con arreglo a estructuras orgánicas que garanticen la autonomía económica y operativa. La consecución de esa autonomía ha sido un factor principal del mejoramiento en años recientes de la situación financiera de los servicios de navegación aérea y de los aeropuertos. En tal sentido, cabe observar que la autonomía puede adoptar muchas formas y no significa necesariamente la privatización, dado que los servicios de navegación aérea pueden estar en manos del sector público o del privado o pueden ser de propiedad mixta.

Limitaciones

23. De no existir órganos autónomos, no podrán lograrse los beneficios que éstos ofrecen normalmente, entre ellos la creación de una gestión de tipo empresarial o comercial en contraposición a la administración directa del gobierno, con lo cual se seguirá sobrecargando a las finanzas públicas.

Prioridades para el próximo quinquenio

24. Tal vez existan diferencias entre la solidez financiera de las diversas entidades de los pequeños Estados insulares en desarrollo que se encargan de prestar servicios de navegación aérea así como en su capacidad para garantizar la financiación y para negociar condiciones favorables. Por otra

parte, los servicios de navegación aérea revisten un carácter internacional o multinacional. No cabe duda de que el respaldo de una colectividad de Estados interesados facilitaría que una empresa conjunta internacional obtuviera financiación en condiciones favorables. Ese agrupamiento de fuerzas sería particularmente eficaz en el plano regional para la puesta en marcha de sistemas de CNS/ATM.

V. Fomentar la investigación y el desarrollo en materia de transporte pertinentes al desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo

Prioridades para el próximo quinquenio

25. La OACI alienta a los Estados en sus actividades de investigación y desarrollo. Sin embargo, se reconoce que en los pequeños Estados insulares en desarrollo la falta de experiencia técnica y de la suficiente financiación dificultan la participación de los Estados en las actividades de investigación y desarrollo relacionadas con los sistemas de CNS/ATM. Por otra parte, se reconoce también que aunque los Estados desarrollados realizan las actividades necesarias en materia de investigación y desarrollo, por lo general de acuerdo con sus propias necesidades, los beneficios derivados del artículo terminado para los Estados en desarrollo son inmensos. Es importante que existan mecanismos que permitan la transferencia de conocimientos a esos Estados. La globalización del sistema CNS/ATM significa que los pequeños Estados insulares en desarrollo pueden participar eficazmente en la prestación de servicios de tráfico aéreo seguros y eficientes, aun cuando no participen plenamente en los proyectos iniciales de investigación y desarrollo. En los umbrales del siglo XXI, es sumamente importante que los pequeños Estados insulares en desarrollo estén conscientes de los adelantos logrados en la utilización de satélites y otras tecnologías a fin de que cuando necesiten realizar cambios en sus propios servicios puedan tomar decisiones informadas.

VI. Adopción de medidas destinadas a encarar los problemas de cuarentena a nivel nacional, regional e internacional

Prioridades para el próximo quinquenio

26. La mayoría de los pequeños Estados insulares en desarrollo adoptan medidas de “cuarentena”, según la definición de la Organización Mundial de la Salud, para impedir la propagación de enfermedades — particularmente la fiebre amarilla — que se transmiten por los reservorios o vectores de enfermedades. Algunos Estados también exigen la desinfección de los aviones para el logro de este objetivo y que el terreno del aeropuerto se mantenga libre de mosquitos, vectores del paludismo y de otras enfermedades. Sin embargo, son muy pocos los pequeños Estados insulares en desarrollo que han informado a la OACI de que han cumplido o tienen reservas respecto de las disposiciones del anexo 9 (facilitación) de la Convención sobre Aviación Civil Internacional, que contiene diversas disposiciones sobre la desinfección de aviones y medidas de cuarentena, con lo cual resulta difícil determinar en qué medida se han aplicado en esos Estados las normas de salud relacionadas con el transporte aéreo. En consecuencia, los pequeños Estados insulares en desarrollo deberían tener como prioridad la determinación de su posición respecto de esas disposiciones y, según lo exige el artículo 38 de la Convención, deberían informar al respecto a la OACI.

Notas

¹ *Informe de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Bridgetown (Barbados), 25 de abril a 6 de mayo de 1994* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.94.I.18 y correcciones), cap. I, resolución 1, anexo II.