

Documento de Cooperación Técnica (CT)

I. INFORMACIÓN BÁSICA DE LA CT

▪ País/Región:	REGIONAL
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Implementación de Reformas en el Transporte Aéreo
▪ Número de CT:	RG-T3416
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Fioravanti, Reinaldo Daniel (INE/TSP) Líder del Equipo; Libby Hernandez, Margarita (INT/TIN) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Persaud, Christopher (INE/TSP) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Abad, Julieta (INE/TSP); Baladi Rodriguez, Aziz (INE/TSP); Deambrosi, Sergio Luis (INE/TSP); Jimenez Mosquera, Javier I. (LEG/SGO); Rosa Da Silva Cruvinel, Rodrigo (INE/TSP) Libby Hernandez, Margarita (INT/TIN) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Persaud, Christopher (INE/TSP) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Abad, Julieta (INE/TSP); Baladi Rodriguez, Aziz (INE/TSP); Deambrosi, Sergio Luis (INE/TSP); Jimenez Mosquera, Javier I. (LEG/SGO); Rosa Da Silva Cruvinel, Rodrigo (INE/TSP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	12 Abr 2019
▪ Beneficiario:	Países miembros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en América Latina y el Caribe (ALC)
▪ Agencia Ejecutora:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo Multidonante de Integración Regional(MFR); Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura(INF)Multidonante de Integración Regional(MFR); Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura(INF)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$350,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye período de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Septiembre de 2019
▪ Tipos de consultores:	Firmas consultoras y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	INE/TSP-Transporte
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	INE-Sector de Infraestructura y Energía
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Integración económica; Capacidad institucional y estado de derecho; Cambio climático

II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA CT

- 2.1 El objetivo de la CT es apoyar los miembros prestatarios en diseñar políticas, regulaciones, procesos de planeación y priorización de inversiones en el sector de transporte aéreo. Los objetivos específicos incluyen el apoyo en: (i) la formulación de políticas que promuevan la integración aérea regional por medio de la liberalización de los espacios aéreos y de mecanismos para atender rutas sociales; (ii) el diseño e implementación de mecanismos de gestión, regulación y

financiamiento de infraestructura y servicios aeroportuarios; y (iii) la adopción de estándares técnicos y de seguridad aérea, procesos de facilitación comercial y aceleración de adopción de biocombustibles de aviación.

- 2.2 El sector aéreo es uno de los más dinámicos de la región de América Latina y Caribe (ALC), con una proyección de crecimiento promedio anual de 6,9% entre 2013 y 2032¹. El volumen de pasajeros transportados en la región (334 millones al año) representa alrededor de 8% del volumen global. El transporte aéreo tiene, en diferente medida, un papel estratégico en los países de la región: en el Caribe, este sector es clave para fomentar el turismo; en Centroamérica, el transporte aéreo representa un vector importante de integración con el resto de América; a su vez, en países como Colombia y Perú, en la región Andina, el transporte aéreo es un componente clave en sus estrategias de comercio exterior; y, finalmente, hay países como Brasil, en el Cono Sur, que buscan responder al aumento de la demanda doméstica y fortalecer el transporte aéreo como vector para la integración regional.
- 2.3 El sector aéreo busca, en parte, atacar los problemas relativos a la baja productividad, a la pendiente integración regional, nacional, interregional y mundial entre los países y a las limitantes del crecimiento económico de las economías cuyo turismo es un pilar esencial. La conexión aérea tiene un efecto positivo en la actividad de la economía local, por medio de la inducción de negocios entre ciudades que están conectadas². Además, la provisión de una infraestructura aérea incluyente y con servicios asequibles beneficia a una población de bajos ingresos y a los microempresarios locales, conectando regiones aisladas donde el medio de transporte aéreo es el único que conecta las comunidades con los grandes centros urbanos, centros de salud y de abastecimiento de alimentos³.
- 2.4 Los países de ALC aún enfrentan tres principales retos en el sector aéreo: (i) las políticas aerocomerciales en los países de la región son restrictivas, lo que limita la oferta de rutas y frecuencias disponibles, así como la competencia entre las aerolíneas⁴. Por ejemplo, la región se encuentra por debajo de 30 en 50⁵, de acuerdo con el Índice de Liberalización Aérea (ILA) de la Organización Mundial del Comercio (OMC); (ii) la infraestructura aeroportuaria de los países de la región es inadecuada para atender la demanda, lo que compromete la calidad de los

¹ Dato de Boeing. Fuente: BID-Ricover, [Estudio de Integración del Transporte Aéreo](#), 2014.

² Campante, Filipe y Yanagizawa-Drott. [Long-Range Growth: Economic Development in the Global Network of Air Links. The National Bureau of Economic Research, Working Paper No 22653](#), 2016.

³ Países como Estados Unidos, Portugal, España, Reino Unido, Australia y Canadá poseen una política de servicios aéreos esenciales, que asigna subsidios a empresas aéreas que quieran proveer rutas sociales, conectando regiones remotas a los centros urbanos. BID, [Conectividad Aérea en Regiones Remotas: Un Análisis Crítico de las Políticas Públicas de Transporte Aéreo Esencial Existentes en el Mundo](#), 2018.

⁴ La mayoría de los países de la región no cuentan con los principios esenciales de una política aerocomercial abierta en su política aérea: libre acceso a los mercados, libertad de precios, mínima intervención de la autoridad, liberalización de propiedad y control y reglas estables ([CEPAL, 2015](#)). Según Piemartini y Rousová (2008), una significativa liberalización aérea entre dos países puede aumentar el volumen de tráfico aéreo en hasta 30%. Además, un estudio financiado por el BID y producido en conjunto con la Agencia Nacional de Aviación Civil de Brasil (ANAC) estimó que el impacto regulatorio de los acuerdos internacionales de servicios aéreos firmados por el país con Argentina, Portugal, Estados Unidos y Chile es de 10% en la reducción en el índice de restricción aérea, lo que implica un aumento del 2,1% en el volumen de pasajeros internacionales (ANAC, BID, [Análise de Impacto Regulatório dos Acordos de Serviços Aéreos do Brasil](#), 2017).

⁵ Cuanto más cercano de 0, más restrictivo, y cuanto más cercano de 50, más liberal.

servicios⁶ y la seguridad de los vuelos⁷; y (iii) el transporte aéreo en varios países de ALC no cumple en su totalidad con los estándares internacionales de seguridad, a decir, las normas de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)⁸. Situaciones que dificultan la operación del sistema aéreo, y potencialmente disminuyen la oferta del transporte aéreo a la población y la integración regional.

- 2.5 Además, el aumento del tráfico aéreo en la región ha generado externalidades negativas, como el incremento de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI)⁹. Una situación que, a pesar de retratar el crecimiento del sector, presenta un gran reto para los países, una vez que el acuerdo internacional coordinado por OACI, Esquema de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA), impone metas agresivas de reducciones de emisiones de carbono para la industria aérea. La meta CORSIA es que hasta 2025 sean transportados mil millones de pasajeros en vuelos con biocombustibles. Mientras tanto, en ALC la cadena de biocombustibles aéreos y el fomento a su utilización aún es incipiente. Algunos países, como Brasil y México, ya han realizado vuelos comerciales de prueba con biocombustibles, y otros, como Argentina, poseen algunas iniciativas para su desarrollo y utilización. Todavía, esta tecnología aún no es continuamente utilizada en la región, aun estando en el proceso de estudios y estructuración, tanto por gobiernos, como por el sector privado.
- 2.6 Desde 2012, el Banco viene consolidando su protagonismo en el sector aéreo con diferentes proyectos. Las ATN/MR-13900-RG y ATN/OC-15073-RG generaron productos y resultados como: (i) talleres regionales, como el Desarrollando un Sector Aéreo Más Robusto en el Caribe, en julio de 2015, que generó una agenda de trabajo para el sector en la región y contribuyó para profundizar el diálogo con Bahamas, lo cual se materializó en un proyecto de mejora de infraestructura aeroportuaria¹⁰; (ii) definición de un marco de estudio de impacto de la liberalización aérea en Brasil con la ANAC, presentado en la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) y publicado en el sitio en línea de la agencia; (iii) asistencia técnica a Brasil en el proceso de licitación de los aeropuertos de Florianópolis, Fortaleza, Porto Alegre y Salvador, que fue realizado de manera exitosa en 2017; (iv) estudio de desarrollo del aeropuerto de Rivera, en Uruguay, con vistas a verificar preliminarmente la mejora del aeropuerto; y (v) estudio y propuesta de implementación de la cadena de biocombustibles del Estado de Minas Gerais (MG), con un piloto de uso de los biocombustibles en 365 vuelos comerciales durante la Copa Mundial de Fútbol en Brasil.
- 2.7 La ATN/OC-16228-RG profundizó la cooperación del Banco, al buscar cerrar la brecha de conocimiento y apoyar reformas en el sector aéreo en ALC, produciendo

⁶ Solo el 33% de los aeropuertos en ALC son rentables. El resto sobrevive gracias a subsidios cruzados o financiamiento desde los aeropuertos grandes ([CEPAL, 2015](#)). Eso impacta en la provisión de servicios en las regiones lejanas, donde están concentrados la mayoría de los aeropuertos no rentables, y donde el único acceso es por vía aérea.

⁷ De 2008 a 2017, la OACI ha reportado 56 accidentes en vuelos comerciales relacionados a la seguridad de la pista en los países de ALC, siendo la causa número uno de accidentes no fatales en la región.

⁸ Por lo menos 13 de los países de ALC están por debajo de la media mundial en el índice de cumplimiento de efectividad de implementación de la OACI, incluyendo países con un fuerte sector aéreo, como Argentina y Panamá. Las deficiencias en la capacidad de los países en vigilar la seguridad de aviación civil pueden impactar en los incidentes aéreos en la región (BID, [Desarrollando un Sector Aéreo Más Eficiente, Asequible y Seguro en América Latina y el Caribe: Marco Conceptual para la Aviación](#), 2018).

⁹ El sector de aviación es responsable del 2% de las emisiones de GEI en el mundo (BID, 2018).

¹⁰ La operación 3907/OC-BH, Programa de Infraestructura Aeroportuaria, se aprobó en enero de 2017.

los siguientes productos y resultados: (i) estudio de impacto de las reformas del sector aéreo en República Dominicana, en cooperación con la OACI; (ii) primer curso de regulación aeroportuaria, en cooperación con la División de Comercio e Integración del Banco (INT/TIN), con la participación de 45 funcionarios de agencias de aviación civil de nueve países de la región; (iii) análisis crítico de las aerolíneas de bajo costo en Mesoamérica, con un diagnóstico de las experiencias regionales y mundiales y recomendaciones de políticas de estímulo para la subregión¹¹; (iv) asistencia técnica para la elaboración de un plan de trabajo de reformas de política en el sector aéreo de Panamá¹²; y (v) asistencia técnica para la elaboración de un plan de trabajo de reformas de política en el sector aéreo en Argentina.

- 2.8 Con la experiencia de estos proyectos, INE/TSP lanzó en noviembre de 2018 el Marco Conceptual para el Transporte Aéreo, que sirve de insumo para las acciones propuestas bajo la presente CT, las cuales incluyen: (i) estudio técnico y análisis de impactos de las políticas de liberalización aérea; (ii) cursos de capacitación para fortalecer las agencias de aviación civil; (iii) diseño de políticas de servicios aéreos esenciales, que sean sostenibles y que proporcionen el mínimo impacto fiscal; (iv) estudios para el desarrollo de los aeropuertos pequeños o regionales; (v) apoyo en la reforma del marco regulatorio e institucional para la conformación de Asociaciones Público-Privadas (APPs) en el sector; (vi) apoyo en la adopción de las normas técnicas internacionales de la OACI; (vii) estudios para la conformación de la cadena de biocombustibles; y (viii) apoyo a la implementación de la primera fase de compromisos de la iniciativa de reducción de emisiones de GEI de la OACI.
- 2.9 **Alineamiento institucional.** La CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) al alinearse con los desafíos de: (i) integración económica, por medio del desarrollo de evidencia empírica para la toma de decisión de los países en temas de liberalización aérea; y (ii) capacidad institucional y estado de derecho, ya que ofrecerá capacitación a funcionarios de las agencias de aviación civil responsables por la gestión y regulación del sector. La CT está alineada estratégicamente con el área transversal de cambio climático, en la dimensión de mitigación, por medio del apoyo a políticas y procesos de adopción de biocombustibles de aviación. La CT se alinea con la Estrategia del Banco con Argentina 2016-2019 (GN-2870-1), al apoyar el fortalecimiento institucional del gobierno en el sector aéreo, y con la Estrategia del Banco con Panamá 2015-2019 (GN-2838), al buscar apoyar acciones que resulten en mejoramientos al sistema aéreo del país¹³.
- 2.10 Asimismo, la CT es consistente con: (i) la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5), bajo el objetivo de apoyar la construcción y el mantenimiento de una infraestructura social y ambiental sostenible que contribuya a aumentar la calidad de vida, a través de estudios para el fomento de financiación de infraestructuras aeroportuarias; (ii) la Estrategia Sectorial de Apoyo a la Incorporación Competitiva Regional y Global (GN-2565-4), al buscar fomentar la integración aérea regional; y (iii) el Marco de Resultados

¹¹ Este estudio y el curso en línea hacen parte del compromiso establecido entre INE/TSP y la Subcomisión Aérea del Proyecto Mesoamérica.

¹² Actualmente, el país ya está preparando un borrador para cambiar la ley de aviación civil de 2003, con el objetivo de modernizar el marco institucional y regulatorio.

¹³ La nueva estrategia de país de Panamá está en proceso de preparación por el BID, y la CT deberá alinearse con el pilar mejoría de la competitividad y la inserción exterior.

Corporativos (GN-2727-6), al alinear con al menos un desafío o tema transversal de la AB-3008.

- 2.11 La CT se encuentra alineada con: (i) el Marco Sectorial de Transporte (GN-2740-7), al contribuir con el incremento de la competitividad y promover la integración regional en beneficio del crecimiento económico inclusivo, mediante la financiación, la asistencia técnica y la diseminación de nuevos conocimientos a sus países miembros; (ii) el Marco Sectorial de Cambio Climático (GN-2835-8), al apoyar la implementación de la iniciativa CORSIA en el sector aéreo de ALC; (iii) el Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1), al contribuir para el fortalecimiento de la capacidad de implementación de los servicios aeroportuarios y la calidad institucional de las entidades responsables por la gestión del sector aéreo; y (iv) el Fondo para la Integración Regional de Múltiples Donantes (MFR) (GN-2344-19), al fomentar medidas que contribuyen a la integración regional a través del sector aéreo.

III. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES/COMPONENTES Y PRESUPUESTO

- 3.1 La CT contará con los siguientes componentes:
- 3.2 **Componente 1. Políticas de integración aérea regional y nacional (US\$225.000).** El componente incluirá las siguientes actividades: (i) estudio regional de impacto de la liberalización aérea en ALC, para orientar las discusiones regulatorias y aeroportuaria en la región; (ii) apoyo a reformas de política en el sector aéreo en tres países de la región (en Argentina y Panamá, que ya solicitaron apoyo a través de cartas de solicitud, y en un país del Caribe, con potencial para implementar un préstamo de políticas, posiblemente Jamaica), con la realización de talleres en el contexto de cada apoyo técnico requisitado por los países; y (iii) capacitación de funcionarios de agencias de aviación civil en regulación aérea y aeroportuaria, a través de la segunda edición de un curso en línea con tutores en la plataforma INDES, cuya primer edición fue realizada en 2018, con una participación de 15 países y 45 funcionarios públicos.
- 3.3 **Componente 2. Mecanismos de planificación, regulación y financiamiento de la infraestructura aeroportuaria (US\$75.000).** El componente incluirá: (i) un estudio conceptual de modelos de financiamiento de aeropuertos primarios y secundarios, que analice distintas estructuras de financiación posibles; y (ii) un proyecto piloto, que será realizado de acuerdo con la demanda de los países y con potencial de financiación por el Banco. Potenciales países incluyen Colombia, Ecuador y Costa Rica.
- 3.4 **Componente 3. Implementación de las normas técnicas internacionales de la OACI (seguridad y emisiones) y aceleración de la adopción de biocombustibles (US\$50.000).** El componente incluirá las siguientes actividades: (i) apoyar un país en implementación de los compromisos de la iniciativa CORSIA, a través de la complementación de estudios que estén siendo realizados en conjunto con OACI, cuyos potenciales países son México y República Dominicana; y (ii) apoyar en los procesos de certificación de las normas técnicas internacionales de OACI, con la realización de talleres de capacitación con la participación estimada de 10 países de ALC.

3.5 Además de los criterios de selección mencionados en cada componente, será criterio para el desarrollo de las actividades en cada país beneficiario, el envío de una carta de solicitud y/o de no objeción.

3.6 El presupuesto de la CT es de US\$350.000, conforme sigue.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/MFR	BID/INF	Financiamiento Total
Componente 1: Políticas de integración aérea regional y nacional	Estudio de impacto de la liberalización aérea en América Latina y el Caribe	50.000	-	50.000
	Apoyo a reformas de política en el sector aéreo	100.000	-	100.000
	Capacitación de funcionarios de las agencias de aviación civil en regulación aérea y aeroportuaria	-	75.000	75.000
Componente 2: Mecanismos de planificación, regulación y financiamiento de la infraestructura aeroportuaria	Estudio conceptual de modelos de financiamiento de aeropuertos primarios y secundarios	-	35.000	35.000
	Desarrollo de proyecto piloto	-	40.000	40.000
Componente 3: Implementación de las normas técnicas internacionales de la OACI (seguridad y emisiones) y aceleración de la adopción de biocombustibles	Apoyo a implementación de los compromisos de la iniciativa CORSIA	-	25.000	25.000
	Apoyo en los procesos de certificación de las normas técnicas de internacionales de OACI	-	25.000	25.000
TOTAL		150.000	200.000	350.000

IV. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

4.1 Por solicitud del beneficiario (Anexo I), y de conformidad con el apéndice 10 de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1), por la naturaleza de la CT, enfocada en apoyar en la adopción de las mejores prácticas y metodologías aplicables a todos los países de la región, el Banco será el Organismo Ejecutor (OE). Sin embargo, la CT será ejecutada en coordinación con los beneficiarios. INE/TSP actuará como Unidad de Responsabilidad Básica (UDR) y se encargará de los procesos de adquisición, lo que permitirá que las contrataciones desarrolladas en el marco de la CT sean oportunas y previstas en el tiempo de ejecución.

4.2 El proyecto estará a cargo del especialista sectorial, quien tendrá la responsabilidad de supervisar y controlar la ejecución de la CT y se encargará de la selección, contratación y supervisión de consultores externos, así como de la adquisición de otros servicios de acuerdo con los procedimientos aplicables del Banco.

Las contrataciones se llevarán a cabo de conformidad con las políticas: GN-2765-1 y su guía operativa (OP-1155-4), para contratación de firmas consultoras; Sección AM-650 del Manual Administrativo del Banco "Fuerza de Trabajo Complementaria" para consultores individuales; y GN-2303-20, para Política de Adquisiciones Institucionales del BID, para servicios distintos de consultoría.

- 4.3 Se espera que el personal del Banco brinde conocimiento especializado técnico en las actividades que serán implementadas en los componentes y se prevén misiones a fin de apoyar la ejecución de las actividades propuestas. Esto es esencial para la correcta aplicación de los recursos de la CT para garantizar el diálogo y coordinación entre el Banco y los países de la región. Asimismo, para garantizar la sostenibilidad de las acciones financiadas por la TC, el Banco establecerá diálogo continuo con las contrapartes en el sector de cada país (autoridad de aviación civil, ministerio de transporte y agencias reguladoras), garantizando el completo alineamiento de los productos financiados, con las acciones en curso y las agendas de trabajo futuro de cada país.
- 4.4 Destacase que los beneficiarios podrán brindar insumos técnicos a los términos de referencia e informes de los consultores, pero el Banco tendrá la autonomía para aprobar dichos documentos y actuar como OE de la CT. Esa dinámica se contemplaría bajo la ejecución de esta operación para una mejor articulación entre los diversos actores en el marco del dialogo técnico de esta CT.
- 4.5 Los tiempos para para los desembolsos y la ejecución de la CT se estiman en 36 meses.
- 4.6 La CT no presenta riesgos de gestión fiduciaria ya que será ejecutada por el Banco. Por esta misma razón no se requiere de auditoría financiera. Para más información sobre las adquisiciones previstas, consultar el plan de adquisiciones.

V. RIESGOS IMPORTANTES

- 5.1 El principal riesgo de esta CT está relacionado con la dificultad de coordinar con los diferentes países las líneas de acción conjuntas que determinen la continuidad de esta iniciativa y futuros trabajos, operaciones o colaboraciones en esta área. Para mitigar estos riesgos, la CT será ejecutada en estrecha colaboración con organismos y comisiones regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Caribbean Community (CARICOM), la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI) y el Proyecto Mesoamérica, en los talleres de dialogo técnico propiciados por los memorandos de entendimiento firmados entre el BID y las dichas entidades.

VI. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO

- 6.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

VII. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES

- 7.1 Teniendo en cuenta la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703) y debido a la naturaleza y objetivos de la CT, y sus impactos y riesgos socioambientales, la clasificación de esta operación es Categoría "C".

ANEXOS REQUERIDOS:

[Solicitud del Cliente_11092.pdf](#)

[Matriz de Resultados_17349.pdf](#)

[Términos de Referencia_38551.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_72724.pdf](#)