

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **COMMONWEALTH DE LAS BAHAMAS**

### **PROGRAMA DE REFORMA DEL TRANSPORTE AÉREO**

**(BH-L1027)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Esteban Diez Roux (INE/TSP), jefe de equipo del proyecto; Alejandro Taddia, Rafael Acevedo, Giovanna Mahfouz y Jean Paul Vélez (INE/TSP); Colin Forsythe (TSP/CBH); Sharon Miller (CCB/CBH); Hyun Jung Lee (LEG/SGO); y María Teresa Soto Aguilar (VPC/PDP).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio Ejecutivo podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

## ÍNDICE

### RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS .....	1
A.	Antecedentes, problema abordado, justificación .....	1
B.	Objetivo, componentes y costos .....	10
C.	Indicadores de resultados clave .....	14
D.	Impacto económico y social .....	14
II.	ESTRUCTURA FINANCIERA Y PRINCIPALES RIESGOS.....	15
A.	Instrumentos financieros .....	15
B.	Riesgos de salvaguardias ambientales y sociales.....	16
C.	Riesgo fiduciario .....	16
D.	Otros asuntos y riesgos clave.....	17
III.	EJECUCIÓN Y PLAN DE GESTIÓN .....	17
A.	Resumen de los mecanismos de ejecución .....	17
B.	Resumen de mecanismos de seguimiento de los resultados .....	18
IV.	CARTA DE POLÍTICAS .....	18

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Anexo II	Matriz de política

ENLACES ELECTRÓNICOS
<b>REQUERIDOS</b>
1. Carta de Política <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36467550">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36467550</a>
2. Medios de Verificación <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36467549">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36467549</a>
3. Marco de Resultados/Matriz de Indicadores <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36468986">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36468986</a>
4. Plan de Adquisiciones y Contrataciones (componente de cooperación técnica) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36465304">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36465304</a>
5. Plan de Seguimiento y Evaluación <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36510873">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36510873</a>
<b>OPCIONALES</b>
1. Política de aviación civil de las Bahamas (Libro Verde) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36468823">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36468823</a>
2. Justificación y beneficios económicos de las reformas propuestas de transporte aéreo <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36468836">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36468836</a>
3. Evaluación del desempeño y seguimiento del Programa propuesto de Reforma del Transporte Aéreo <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36511023">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36511023</a>

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

MTA	Ministerio de Turismo y Aviación (Ministry of Tourism and Aviation)
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
PYME	Pequeñas y medianas empresas

## RESUMEN DEL PROYECTO

### COMMONWEALTH DE LAS BAHAMAS PROGRAMA DE REFORMA DEL TRANSPORTE AÉREO (BH-L1027)

Términos y condiciones financieras					
Prestatario: Commonwealth de las Bahamas		Plazo de amortización:		20 años	
Organismo ejecutor: Ministerio de Turismo y Aviación (MTA)		Período de gracia:		5 años	
Fuente	Monto (millones)	Período de desembolso:		5 años	
BID (Capital Ordinario)	50	Comisión de inspección y vigilancia:		*	
Componente en apoyo de reformas de política	47,5	Tasa de interés:		Basada en la tasa LIBOR	
Componente de cooperación técnica	2,5	Moneda:		Dólar estadounidense de la Facilidad Unimonetaria	
Local	0				
Total	50				
Esquema del proyecto					
<b>Objetivo/descripción del proyecto:</b> El objetivo del programa es promover el desarrollo de un transporte aéreo seguro y eficiente en las Bahamas que se ajuste a las normas internacionales. Este objetivo se alcanzará a través de una reforma de gran alcance de la estructura institucional y normativa vigente que exigirá crear nuevos marcos y mecanismos institucionales y legales con respecto al financiamiento y la gestión de la infraestructura.					
El programa consta de dos componentes: (i) un préstamo en apoyo de reformas de política en dos tramos; y (ii) un componente de cooperación técnica reembolsable.					
Los objetivos del componente de cooperación técnica son (i) proporcionar respaldo técnico para la modernización institucional respaldada mediante el componente relativo al préstamo en apoyo de reformas de política; y (ii) proporcionar respaldo técnico al MTA para la evaluación del transporte de las Family Islands y la optimización aeroportuaria, como parte de la implementación de la reforma.					
<b>Cláusulas contractuales especiales:</b> El desembolso del <b>componente relativo al préstamo en apoyo de reformas de política</b> estará sujeto a la ejecución de las reformas institucionales y de política propuestas, conforme a lo descrito en el Anexo II (matriz de política).					
Como condición previa para el primer reembolso del <b>componente de cooperación técnica</b> , el MTA habrá asignado un Coordinador de Programa y un Oficial de Adquisiciones (véase la descripción correspondiente en el párrafo 3.3).					
<b>Adquisiciones:</b> El componente del préstamo de cooperación técnica se ejecutará de conformidad con el plan de adquisiciones acordado con el MTA, y todas las actividades al respecto se realizarán según lo dispuesto en los documentos GN-2349-9 y GN-2350-9.					
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.					
<b>El proyecto califica como:</b>		SEQ [    ]	PTI [    ]	Sector [    ]	Geográfica [    ]      % de beneficiarios [    ]

\* La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos sobre los préstamos del Capital Ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75% ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

## I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problema abordado, justificación

- 1.1 **Antecedentes macroeconómicos.** La economía de las Bahamas viene experimentando dificultades como resultado de las secuelas de la recesión mundial desde fines de 2008. Tras registrar contracciones del producto de alrededor de -1,5% y -5,4% en 2008 y 2009 respectivamente, la tasa de crecimiento de 0,96% en 2010 marcó el inicio de una fase de recuperación, pero una que es lenta y medida. Actualmente se prevé que la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en 2011 será del orden de 1% a 2%. El primer semestre de 2011 se caracterizó por altas de desempleo, un gran volumen de préstamos no redituables, una demanda de consumo débil, una baja tasa de crecimiento del crédito del sector privado y una disminución de los ingresos hoteleros. Gracias al proyecto de construcción del centro turístico Baha Mar que se iniciará este año, el PIB podría mantenerse en un nivel promedio de entre 2%-3% durante los tres próximos años. A fin de fomentar el crecimiento, el Gobierno de las Bahamas ha puesto en marcha innovadores programas de mercadeo en el sector del turismo, ha creado nuevas oportunidades para los servicios financieros, ha respaldado la expansión de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y ha modernizado la infraestructura pública.
- 1.2 Aunque la disminución de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB en los últimos tres años también ha ocasionado un deterioro de la situación fiscal, para el gobierno hacer frente al aumento de los niveles de endeudamiento es motivo de creciente preocupación. Al final de marzo de 2011, la relación entre la deuda y el PIB ascendía a casi 50%, y la deuda total, de la cual el 78% estaba denominada en dólares de las Bahamas, estaba colocada principalmente en bancos comerciales (36%) e inversionistas privados e institucionales (30%). Tras aumentar a una tasa de entre 2% y 2,5% por encima de la tasa tendencial de aproximadamente 3%, el déficit fiscal se sitúa actualmente en un 5,5% del PIB. A menos que se adopten nuevas medidas de política, se prevé que el déficit se mantendrá en estos niveles durante los dos próximos años. No obstante, el gobierno ha establecido una serie de medidas para hacer frente a estos y otros asuntos, entre otras, reformas de la administración aduanera y tributaria, y del régimen tributario que se aplica a la propiedad.
- 1.3 En el frente externo, las reservas internacionales, que han aumentado constantemente este año alcanzando niveles sin precedentes, se situaban en US\$1.030 millones al final de agosto de 2011, nivel equivalente a casi cuatro meses de importaciones. Ello se debe en parte a la menor demanda de los consumidores, a un aumento extraordinario del ingreso procedente de la privatización y al endeudamiento contraído durante el año. Aunque el saldo en cuenta corriente se mantiene muy alto en alrededor de 14% del PIB (nivel previsto en 2011), más del dos tercios de ese saldo suele financiarse mediante inversión extranjera directa. A medida que la economía empieza a afianzarse en las fases de recuperación y se aproximen las fiestas de fin de año, se prevé que se recurrirá con mayor frecuencia

a las reservas externas del país. No obstante, la recuperación dependerá fuertemente del ritmo de la reactivación en el mercado de Estados Unidos.

- 1.4 El programa propuesto de reforma del transporte aéreo por un valor de US\$50 millones contribuirá a cubrir las necesidades de financiamiento del Ministerio de Turismo y Aviación (MTA) de 2011. No puede sobreestimarse la importancia de realizar mejoras en el sector de la aviación de las Bahamas ya que dicho sector facilita la expansión del principal motor de la economía del país, el turismo, que representa un 51% de la tasa de crecimiento del PIB y emplea directa e indirectamente al 60% de la fuerza laboral. Asimismo, aunque la mayoría de las visitas llegan al país en barcos cruceros, el segmento aéreo es el que históricamente atrae la mayor parte del gasto de los visitantes que, según estimaciones, asciende a B\$2.000 por persona por estadía de cuatro noches. Por lo tanto, el desarrollo del sector del turismo y los consiguientes aumentos del ingreso procedente de la recaudación tributaria, el comercio internacional y los impuestos de transacción dependen en gran medida de un sector aeronáutico moderno y eficaz.
- 1.5 **Antecedentes.** Ubicada en el noreste del Caribe, las Bahamas comprenden 700 islas y cayos con una superficie total de 5.383 millas cuadradas en un área de más de 100.000 millas cuadradas. De la población total del país de 350.000 habitantes, el 70,4% reside en New Providence, 14,6% en Grand Bahama y el resto a lo largo de las otras 28 islas habitadas. Las distancias, la lejanía y la baja densidad demográfica de las islas de las Bahamas plantean grandes desafíos para el sector del transporte del país. Si bien la mayor parte de la carga a granel es transportada por vía marítima, los turistas y los residentes dependen principalmente de las aerolíneas para el transporte internacional y los traslados entre una isla y otra<sup>1</sup>. La economía de las Bahamas se sustenta en dos pilares: el turismo y los servicios financieros internacionales, y ambos son de uso intensivo de servicios aeronáuticos. De estos dos sectores, el turismo es por un amplio margen el sector predominante y el sostén económico del país.
- 1.6 **La función del transporte aéreo.** El transporte aéreo reviste importancia crítica para la eficacia del sector del turismo de las Bahamas, ya que constituye casi la única modalidad de transporte para turistas que pernoctan en hoteles<sup>2</sup>. En 2010, 1,3 millones de turistas llegaron al país por vía aérea, de los cuales un 80% procedía de Estados Unidos<sup>3</sup>. Una característica inquietante del turismo internacional de las Bahamas es que un creciente número de turistas llegan por barcos cruceros, no independientemente por vía aérea. En consecuencia, los efectos indirectos e inducidos sobre el empleo y el ingreso son sustancialmente menores ya que gastan menos en hoteles, alimentación y bebidas y servicios turísticos.

---

<sup>1</sup> *The Bahamas Civil Aviation Policy* (Libro Verde), Patrick Rolle, Director de aviación civil, noviembre de 2010. Véase el [enlace electrónico optativo #1](#).

<sup>2</sup> *Ibíd.*

<sup>3</sup> Datos proporcionados por MTA.

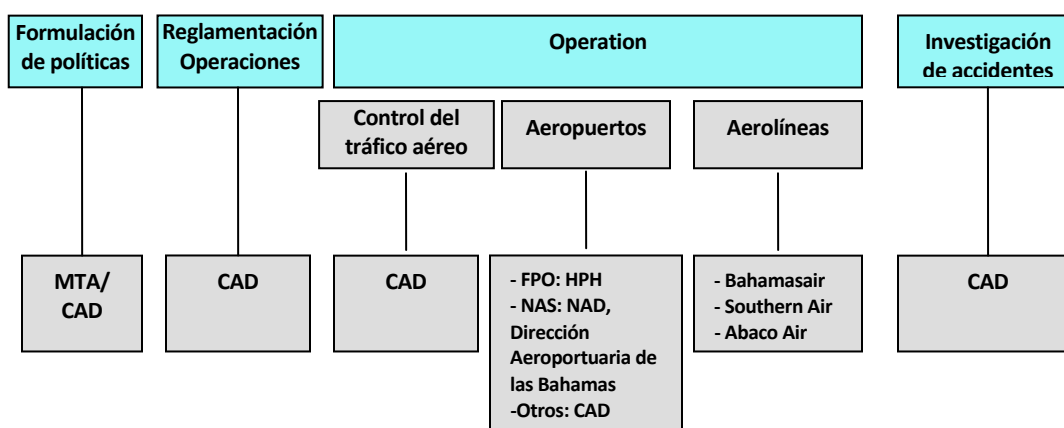
- 1.7 Además de respaldar al turismo, el transporte aéreo desempeña una función central para asegurar que la población de las Family Islands tenga acceso a los bienes y servicios que sólo pueden obtener en New Providence o en el extranjero. En muchos casos, el transporte aéreo es la única opción de que disponen las comunidades insulares aisladas para el traslado de larga distancia de bienes y personas.
- 1.8 **El sector del transporte aéreo.** 17 aerolíneas internacionales y 5 aerolíneas nacionales, incluida la emblemática aerolínea de las Bahamas, Bahamasair, proporcionan servicios de transporte aéreo. Las aerolíneas internacionales ofrecen conexiones directas a Canadá, Jamaica, el Reino Unido, Cuba y los Estados Unidos y, a través de los aeropuertos principales en ese último país, al resto del mundo. Nassau ofrece conexiones sin escala con 21 mercados en los Estados Unidos, el Caribe, Canadá y el Reino Unido<sup>4</sup>.
- 1.9 El país cuenta con 53 aeropuertos autorizados: (i) 18 sirven de puertos de ingreso internacional, cuentan con servicios aduaneros y de inmigración, y ofrecen servicios aéreos internos; (ii) 8 se dedican exclusivamente al mercado comercial nacional; y (iii) 27 son aeropuertos secundarios de aviación general, de los cuales 22 son privados. El Aeropuerto Internacional Lynden Pindling (LPIA) en Nassau, la principal terminal internacional y eje nacional del país, concentra más de las dos terceras partes (68%) de la capacidad nacional e internacional (medidas según el número de asientos); el Aeropuerto internacional Grand Bahama (GBIA) en Freeport es el segundo más importante del país, con 11% de la capacidad, seguido por los aeropuertos de Marsh Harbour, George Town y North Eluthera, cada uno con alrededor de 4% de la capacidad, en tanto que los aeropuertos restantes representan el 9% de la capacidad.
- 1.10 **Marco institucional.** El marco institucional del transporte aéreo en las Bahamas se caracteriza por la fuerte concentración de funciones en el Departamento de Aviación Civil, como se indica en el Gráfico 1. Dicho departamento, bajo la dirección del MTA, es la institución encargada de la formulación de políticas, la reglamentación técnica del sector, las operaciones de la mayoría de los aeropuertos públicos, el control del tráfico aéreo y la investigación de incidentes y accidentes.

---

<sup>4</sup> Data proporcionados por MTA.



**Gráfico 1: Marco institucional actual del sector del transporte aéreo**



Nota: MTA: Ministerio de Turismo y Aviación; CAD: Departamento de Aviación Civil; FPO: Aeropuerto internacional de Freeport; HPH: Hutchinson Port Holdings; NAS: Aeropuerto internacional de Nassau; NAD: Empresa de Desarrollo Aeroportuario de Nassau (Nassau Airport Development Company).

- 1.11 **Formulación de políticas.** De conformidad con la Ley de Aviación Civil<sup>5</sup>, el MTA es el órgano oficialmente encargado de la formulación de políticas. Tiene encomendadas, por ejemplo, las funciones de (i) elaboración de las reglas de acceso al mercado que autorizan el ingreso de las aerolíneas a los mercados nacionales e internacionales, incluida la negociación de los acuerdos de servicios aéreos con otros países; (ii) reglamentación económica, incluida la fijación de los precios de los servicios aéreos y de infraestructura; y (iii) definición de las políticas nacionales de aviación civil en cuanto a protección y seguridad y asuntos relacionados con el medio ambiente, entre otros. En la práctica, sin embargo, en cuestiones relacionadas con las políticas del sector el MTA consulta al Departamento de Aviación Civil, que ejerce la función de facto de formular la política de aviación.
- 1.12 **Reglamentación técnica.** El Departamento de Aviación Civil es la autoridad encargada de la reglamentación técnica, y en esa calidad posee atribuciones de seguimiento y supervisión con respecto a todos los asuntos de seguridad que guarden relación con la aviación civil, de conformidad con las recomendaciones y normas internacionales de la Convención de Chicago de 1944 y sus anexos correspondientes<sup>6</sup>. Esto significa que, entre otras funciones, el Departamento de Aviación Civil es el órgano encargado de certificar las tripulaciones (de vuelo y cabina), las instalaciones y los procedimientos de mantenimiento, así como la aeronavegabilidad de los aviones. Asimismo, supervisa todos los aspectos de seguridad relacionados con el diseño, la construcción y las operaciones aeroportuarias.

<sup>5</sup> Ley de Aviación Civil, capítulo 286.

<sup>6</sup> Los 18 anexos de la Convención de Chicago de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), de la cual las Bahamas es un Estado signatario.

- 1.13 **Operaciones de la infraestructura aeroportuaria.** El Departamento de Aviación Civil administra las operaciones de 51 de los 53 aeropuertos señalados anteriormente (párrafo 1.9); sólo dos son privados o administrados por entidades privadas. Las operaciones del Aeropuerto Internacional Lynden Pindling las administra la Empresa de Desarrollo Aeroportuario de Nassau (*Nassau Airport Development Company*, NAD), empresa creada por el Gobierno de las Bahamas expresamente con esa finalidad. Aunque el Departamento de Aviación Civil es una entidad de propiedad estatal, a la empresa YVRAS (Vancouver Airport Services) se le adjudicó un contrato de diez años para administrar, desarrollar y realizar sus operaciones; el traspaso oficial de funciones tuvo lugar en abril de 2007. Puesto que el Departamento de Aviación Civil no estaba en condiciones de otorgar el contrato de gestión, creó la Dirección Aeroportuaria de las Bahamas para que preparara y ejecutara el proceso de licitación, y supervisara el cumplimiento del contrato. La operación conjunta integrada por las empresas Hutchinson Port Holdings y Port Group (la Dirección Portuaria de Grand Bahama), ambas privadas, es dueña del Aeropuerto Internacional de Grand Bahama y administra sus operaciones. Estas empresas adquirieron el aeropuerto en 1997 junto con las empresas portuarias Freeport Harbor y Freeport Container Port.
- 1.14 El Departamento de Aviación Civil también proporciona los servicios de control del tráfico aéreo en el espacio aéreo controlado de las Bahamas, incluidos los de control de zona y aproximación en todos los aeropuertos del país, así como los servicios de comunicación, supervisión e información aeronáutica.
- 1.15 **Investigación de accidentes.** Por último, el Departamento de Aviación Civil tiene encomendada la función de investigar accidentes, de acuerdo con lo estipulado en el Convenio de Aviación Civil Internacional<sup>7</sup> sobre la investigación de accidentes e incidentes de aviación (Anexo 13), y de conformidad con la legislación local pertinente.
- 1.16 **El problema.** La actual concentración de funciones en el Departamento de Aviación Civil es contraria a las prácticas óptimas sobre estructuras de gobernanza ya que, entre sus disposiciones más importantes, éstas exigen la separación de las funciones de formulación de políticas, de reglamentación y de tipo operativo. Los inherentes conflictos de interés que surgen al encomendar estas atribuciones a un solo órgano se describen a continuación:
- a. Formulación de políticas o reglamentación: La función de un órgano reglamentario es codificar y velar por que se cumplan las normas y los reglamentos para asegurar la seguridad y eficiencia del sector y beneficiar al público general. Esta función, sin embargo, puede ir en contra de directrices o intereses de política estatales específicos. Por ejemplo, cuando la autoridad reglamentaria supervisa la seguridad de los proveedores de servicios de transporte es esencial que actúe con absoluta objetividad, e

---

<sup>7</sup> También denominada la Convención de Chicago, que estableció la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

independientemente de cualquier política vigente encaminada a proteger las aerolíneas locales o ampliar el mercado de las aerolíneas internacionales.

- b. Operaciones de infraestructura o reglamentación: Análogamente, es esencial asegurar que haya completa independencia entre el órgano reglamentario y las operaciones de infraestructura (en los aeropuertos o de control del tráfico aéreo) para garantizar que las reglas y recomendaciones técnicas de la OACI se apliquen correctamente. Si la autoridad reglamentaria también tiene encomendada la tarea de administrar las operaciones de infraestructura, termina fiscalizándose a sí misma. Este tipo de conflicto de intereses puede volver la normativa absolutamente ineficaz y comprometer gravemente la seguridad global del sector.
  - c. Investigación de accidentes o reglamentación: Es práctica común en los marcos institucionales modernos asegurar la completa independencia del órgano encargado de investigar accidentes delegando sus actividades en una entidad independiente que rinde cuentas al presidente o al parlamento al margen de cualquier otro ministerio u órgano público. Esta es la única forma eficaz de garantizar que la opinión de los investigadores sea imparcial e independiente de toda decisión que pudiera afectar a otra entidad dentro de la estructura de gobierno. La falta de separación entre las funciones de investigador y fiscalizador —actualmente el Departamento de Aviación Civil ejerce ambas— crea un conflicto de intereses en los casos en que la correcta aplicación de la normativa pueda influir en un accidente. Un accidente puede ser consecuencia de diferentes formas de negligencia por el lado técnico, entre otras, falta de un seguimiento apropiado, controles poco rigurosos, incumplimiento de las normas internacionales o de las recomendaciones de los fabricantes de aviones, errores en la certificación de tripulaciones, aeronaves o instalaciones de mantenimiento o la aprobación de procedimientos deficientes. Si el Departamento de Aviación Civil fiscaliza e investiga, cuando ocurre un incidente es a la vez el juez y la parte juzgada.
  - d. Investigación de accidentes u operaciones de infraestructura: Asimismo, la participación del Departamento de Aviación Civil en las operaciones aeroportuarias genera un conflicto de intereses cuando esa entidad es la que investiga posibles abusos. Los accidentes pueden ser consecuencia de errores cometidos por los operadores. A la entidad encargada de investigar un accidente le sería sumamente difícil emitir una opinión independiente si tiene intereses en común con los proveedores de los servicios. Separar la unidad que investiga el accidente de todas las entidades que conforman el sector es la única forma de lograr que la investigación sea realmente independiente, lo cual es clave para garantizar la seguridad en la aviación.
- 1.17 **Una visión para el futuro.** La capacidad de las Bahamas para prosperar y crecer dependerá en gran medida de la creación de un sector de transporte aéreo moderno que cumpla las normas internacionales, se ciña a todos los mandatos de la OACI, proporcione el mayor grado de conectividad a los mercados internacionales y

cuenta con capital para invertir en sus instalaciones. Esto no implica necesariamente una expansión continua, al contrario: es necesario optimizar el número de aeropuertos más pequeños ubicados en islas en que actualmente operan tres o cuatro aeropuertos que se encuentran a corta distancia entre sí, lo que permite trasladarse de uno a otro en automóvil. Debe evaluarse el número de aeropuertos y adoptarse una decisión para optimizarlos mediante la privatización (o el desmantelamiento) de un subconjunto de ellos. Deben crearse aeropuertos grandes para lograr una excelente conectividad con los mercados internacionales, sobre todo los Estados Unidos, y crear oportunidades para que sean autosostenibles, si no rentables.

- 1.18 **Reforma del transporte aéreo.** Para hacer frente a estos retos, el Gobierno de las Bahamas ha emprendido una serie de iniciativas institucionales, legales y de política. Con ayuda del Banco, a fines de 2010 se preparó un proyecto de reforma de la política de aviación (el denominado “Libro Verde”). Este proyecto refleja la intención del gobierno de modernizar las políticas sectoriales y los mecanismos institucionales, y facilitar la participación del sector privado en el financiamiento y la administración de la infraestructura aeroportuaria.
- 1.19 El Gabinete dio su consentimiento al Libro Verde en enero de 2011, y desde entonces el proyecto de reforma ha sido objeto de una revisión y consultas por parte de consultores internacionales y el equipo técnico del Gobierno de las Bahamas. El Libro Verde servirá de base para un “Libro Blanco” en que se articulará la nueva política del sector de la aviación. Actualmente el Libro Blanco está preparándose y se prevé que se presentará a la aprobación del Gabinete a fines de 2011; esa aprobación constituye la autorización del poder ejecutivo de la reforma de política.
- 1.20 Los objetivos estratégicos de la reforma del transporte aéreo propuesta son (i) adoptar un régimen normativo moderno para la aviación civil centrado en la reglamentación del transporte aéreo, la inspección y autorización de aeropuertos, aeronaves, personal, capacitación y actividades de mantenimiento; promover la protección y la seguridad, separando claramente las atribuciones de reglamentación del sector de la aviación de las que se refieren a las operaciones aeroportuarias o la provisión de servicios de aeronavegación; (ii) crear una entidad independiente encargada de investigar accidentes e incidentes de la aviación; (iii) modernizar la infraestructura aeroportuaria existente en todo el país, empezando por los aeropuertos de Marsh Harbour Abaco, North Eleuthera y Exuma; (iv) consolidar la Dirección Aeroportuaria de las Bahamas para que sea una entidad con autonomía financiera encargada directa o indirectamente (a través de la adjudicación de contratos de gestión a empresas privadas) de todas las operaciones de los aeropuertos de propiedad estatal del país; (v) fomentar la competencia en la provisión de servicios aeroportuarios auxiliares, y asegurar que los servicios aeroportuarios se brinden a las aerolíneas sobre una base no discriminatoria, a un precio que permita cubrir los costos, y ateniéndose a las pautas internacionales comparativas; y (vi) adoptar un sistema de reservas que fomente la expansión de los servicios de los proveedores locales de transporte aéreo en todo el país, respaldando

el desarrollo de una mayor conectividad entre las islas, el turismo y el comercio exterior.

- 1.21 Para llevar las reformas propuestas a la práctica, el Gobierno de las Bahamas ha elaborado el siguiente conjunto de directrices de política que ofrecen un marco para la nueva política sectorial: (i) el Gobierno de las Bahamas reestructurará el marco institucional de la aviación civil para reforzar la separación apropiada entre las funciones de formulación de políticas de las de ejecución de funciones normativas, operaciones aeroportuarias y servicios de aeronavegación, y de seguridad e investigaciones de accidentes/incidentes; (ii) el Gobierno de las Bahamas está comprometido a transformar al Departamento de Aviación Civil en una Dirección de Aviación Civil, entidad reguladora administrada profesionalmente y facultada para recaudar recursos financieros propios a través de la autorización y acreditación de equipo, personal de tripulación de vuelo y el mantenimiento aeronáutico; (iii) la Dirección Aeroportuaria de las Bahamas procurará funcionar como órgano financieramente autónomo mediante la recaudación de comisiones y cargos apropiados, y se encargará de administrar las operaciones y el desarrollo de los aeropuertos públicos; (iv) el Gobierno de las Bahamas desempeñará una función central en el desarrollo y la mantenimiento de la infraestructura del sector del transporte aéreo para satisfacer las necesidades socioeconómicas del país, sujeto a la presentación de proyectos comerciales viables y la disponibilidad de fondos; (v) cada aeropuerto procurará realizar sus operaciones como lo haría una empresa comercial y deberá atenerse a criterios comerciales, acrecentando la eficiencia y cubriendo la mayor parte posible de sus gastos a través de los servicios que proporciona a sus clientes, y evitando cualquier tipo de discriminación de precios; en los casos en que el aeropuerto no sea autosostenible, sin embargo, el gobierno podría subvencionarlo; (vi) en colaboración con el sector privado, se alentará a la Dirección de Aviación Civil a elaborar programas de capacitación específicos y promover la creación de institutos de aeronáutica para asegurar que la capacitación se ajuste a normas y a un enfoque sectorial uniformes; y (vii) el Gobierno de las Bahamas establecerá como prioridad procurar reducir el efecto medioambiental del ruido y de las emisiones de motores, y fomentará el reemplazo de aeronaves anticuadas con aeronaves más nuevas que tengan menos efectos negativos sobre el medio ambiente<sup>8</sup>.
- 1.22 El Gobierno de las Bahamas es plenamente consciente de que el éxito de la reforma propuesta se sustenta en un entorno de inversión favorable y en un marco legal, reglamentario y medioambiental que promueva la participación de posibles inversionistas privados, y que al mismo tiempo impida abusos monopolísticos, proporcione políticas adecuadas de protección al consumidor y asegure que el sistema de transporte aéreo sea confiable y seguro. A tal efecto, el Gobierno de las Bahamas se compromete a adoptar las medidas que sean necesarias para establecer este marco oportunamente.

---

<sup>8</sup> Véase el [Libro Verde](#).

- 1.23 **Justificación.** Tres motivaciones clave subyacen a las reformas propuestas: en primer lugar, separar las responsabilidades de formulación de políticas de las que se refieren a las operaciones y la elaboración y aplicación de normas; segundo, y en relación con el primer objetivo, garantizar que el Departamento de Aviación Civil que fue racionalizado recientemente se encargue de todas las tareas de reglamentación técnica y que se cumplan las normas de la OACI en todos los ámbitos de la aviación civil del país y; tercero, optimizar el sector aeroportuario y fomentar la adopción de criterios comerciales y empresariales en las actividades aeroportuarias.
- 1.24 Las reformas proporcionarán una base acertada para cualquier modificación que se desee realizar posteriormente en las instituciones o las estructuras de gobernanza. Las principales modificaciones que se están proponiendo se ajustan al tipo de reformas que otros países llevaron a cabo cuando se hallaban en circunstancias similares y emprendieran reformas semejantes a las que se están realizando en las Bahamas. Su alcance y tipo se asemejan a las que se efectuaron en Australia, Canadá y Nueva Zelandia a principios y mediados de los años ochenta. Estos tres países son un grupo de comparación apropiado para el Programa propuesto de Reforma del Transporte Aéreo de las Bahamas. La estructura de las operaciones aeroportuarias, el control del tráfico aéreo, las normas técnicas y la política y estrategia de aviación en estos países eran similares a las que existen actualmente en las Bahamas. Las otras características parecidas son el número de habitantes comparativamente pequeño, una superficie relativamente grande, el pequeño número de aerolíneas y la necesidad de mayor conectividad con los mercados internacionales. Los tres países, pero sobre todo Nueva Zelandia, dependen fuertemente del turismo para su crecimiento económico y la generación de ingreso y empleo. En estos tres países, pero también en otros, las instituciones, la gobernanza y la reglamentación del sector de la aviación fueron objeto de importantes modificaciones a medida que los gobiernos adoptaron nuevas políticas aeroportuarias, a veces paralelamente con reformas del sistema de aviación y otras veces como consecuencia de dichas reformas.
- 1.25 El cambio que ocurrió fue atribuible a varios factores en común; el tráfico aéreo estaba aumentando rápidamente y los aeropuertos necesitaban invertir en capacidad; se estaba replanteando la función general del Estado en la economía, y los aeropuertos se consideraban como un ámbito en que el sector privado podía legítimamente brindar los servicios y la inversión que hacían falta. Asimismo, el sector desreglamentado de las aerolíneas estaba dando muestras de importantes mejoras en el ámbito de la productividad y la innovación de productos y, según muchos analistas, ello podía hacerse extensivo al sector aeroportuario. En resumen, se estaba reconociendo nuevamente la relación entre la estructura de propiedad, la gobernanza y el rendimiento. Los motivos que ocasionaron el cambio en la estructura de responsabilidad en la aviación en Australia, Canadá y Nueva Zelandia se apoyaron en la noción de que en estos tres países el transporte es un factor fundamental que incide en la competitividad de las empresas e industrias. Estos tres

países tienen pequeñas economías abiertas que dependen del comercio de bienes y servicios y del turismo.

- 1.26 El enfoque que han adoptado las Bahamas con respecto a la política del transporte en general, y la política de la aviación en particular, es el que aplica la mayoría de los países desarrollados, pero sobre todo Australia, Canadá y Nueva Zelandia: establecer políticas e instituciones y configurar la gobernanza de modo que la provisión de servicios y las inversiones del sector del transporte sean eficientes en todos los servicios y modalidades de transporte. La filosofía subyacente es que el beneficio del país se maximiza cuando el sistema de transporte es eficiente y eficaz porque ello asegura que las empresas e industrias nacionales sean competitivas en los mercados internos e internacionales. En el caso de pequeñas economías abiertas que dependen en gran medida del comercio exterior y del turismo, reducir los costos que imponen las distancias y ofrecer el mayor acceso posible (conectividad) son medidas esenciales para promover el crecimiento económico y ayudar a las economías a soportar los costos de las desaceleraciones mundiales. Las reformas del sector de la aviación que se describen en el Libro Verde se ajustan a este enfoque.
- 1.27 **Estrategia del Banco y experiencia previa.** La actual Estrategia de País del BID con las Bahamas para el período 2010-2014 (documento GN-2558) se aprobó en febrero de 2010. El desarrollo de la infraestructura ha sido identificado como uno de los principales pilares de la estrategia, habida cuenta de las deficiencias actuales en la cobertura y calidad de la infraestructura, y del objetivo central de la estrategia de ayudar a la economía a alcanzar un crecimiento económico sostenible a largo plazo. El transporte es un sector prioritario. Por consiguiente, con respecto al sector del transporte aéreo, la estrategia establece como compromiso centrar la atención en (i) las reformas institucionales, legales y normativas necesarias para que los niveles de seguridad operativa alcancen y sigan cumpliendo las normas de aceptación internacional; y (ii) la mayor participación privada en el sector a efectos de modernizar la infraestructura aeroportuaria. La experiencia previa del Banco en el sector incluye una operación de cooperación técnica (ATN/MT-9073-BH) de fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria completada en 2008. Asimismo, el programa respalda la integración regional que es un ámbito prioritario del Noveno Aumento.

## **B. Objetivo, componentes y costos**

- 1.28 **Objetivos.** El objetivo del programa es promover el desarrollo de un transporte aéreo seguro y eficiente en las Bahamas que cumpla las normas internacionales. Este objetivo se alcanzará a través de una reforma de gran alcance de la estructura institucional y de la normativa en vigor que exigirá crear nuevos marcos y mecanismos institucionales y legales así como mecanismos financieros y de gestión de la infraestructura.
- 1.29 **Estructura del programa.** El programa consta de dos componentes: (i) un préstamo en apoyo de reformas de política en dos tramos; y (ii) un componente de

cooperación técnica reembolsable. En el caso del préstamo en apoyo de reformas de política, se recomienda una estructura de dos tramos para que el programa ofrezca incentivos sólidos, no sólo para que el Gobierno de las Bahamas emprenda el proceso de reforma, sino también para que haya suficiente tiempo para implementar plenamente la nueva estructura institucional adoptada como parte de la reforma de políticas. El componente de cooperación técnica, en cambio, tiene por objetivo proporcionar al gobierno asistencia técnica durante el diseño e implementación de las reformas.

- 1.30 **Componente 1: Préstamo en apoyo de reformas de política (US\$47,5 millones).** Este componente se ha estructurado en torno a los cuatro siguientes ámbitos de intervención: (i) sostenibilidad macroeconómica; (ii) reformas de política, institucionales y financieras del sector del transporte aéreo; (iii) gestión de la infraestructura sectorial; y (iv) preparación frente a emergencias, medio ambiente, salud y seguridad. Los desembolsos se realizarán en dos tramos como se explica a continuación:
- 1.31 **Primer tramo (US\$15 millones).** Las condiciones para el desembolso del primer tramo acordadas por el Gobierno de las Bahamas y el Banco tienen por objetivo asegurar que se estén adoptando medidas concretas para implementar la reforma propuesta. A continuación se indican las condiciones específicas de cada ámbito de intervención:
- a. Sostenibilidad macroeconómica: Tendrá que completarse una evaluación macroeconómica independiente para confirmar que el marco macroeconómico del prestatario y los objetivos del programa estén alineados.
  - b. Reformas de política, institucionales y financieras: el Gabinete deberá aprobar el Libro Blanco, el cual deberá incluir directrices de política claras y bien desarrolladas sobre: (i) la clara separación de las funciones de formulación de políticas, de reglamentación y de tipo operativo; (ii) la transformación del Departamento de Aviación Civil en una Dirección de Aviación Civil independiente y autónoma encargada de la reglamentación técnica del sector del tráfico aéreo; (iii) la transferencia, del Departamento de Aviación Civil a la autoridad aeroportuaria, de todas las funciones relacionadas con los aeropuertos y las operaciones de control del tráfico aéreo; y (iv) la delegación de la función de investigar accidentes e incidentes a una entidad nueva que actúe con total independencia de la entidad reglamentaria y operativa del sector.
  - c. Gestión de infraestructura: Se requieren dos acciones básicas. En primer lugar, el MTA debe aprobar un conjunto de directrices sobre la formulación de una estrategia de gran alcance con respecto a la optimización aeroportuaria en las Family Islands a efectos de cumplir con la nueva política del sector de la aviación civil y satisfacer las obligaciones de la Dirección Aeroportuaria de las Bahamas. Segundo, debe definirse un plan de acción claro para cumplir plenamente con las normas de la OACI relativas al equipo de seguridad y de



control del tráfico aéreo, y dicho plan debe empezar a implementarse; estas acciones incluyen la aprobación por parte del MTA de los documentos de licitación sobre la adquisición de nuevo equipo de radar para el Aeropuerto Internacional Lynden Pindling.

- d. Medio ambiente, salud, seguridad y preparación frente a emergencias: La formulación de estrategias concretas sobre (i) el establecimiento de normas y procedimientos básicos sobre medio ambiente, salud, seguridad y preparación frente a emergencias en todos los aeropuertos; (ii) el establecimiento de procedimientos sobre el manejo de carga peligrosa; y (iii) la definición de normas específicas con respecto al uso y la conservación de energía y agua en los aeropuertos.

1.32 **Segundo tramo (US\$32,5 millones)**. Las condiciones para el desembolso del segundo tramo acordadas por el Gobierno de las Bahamas y el Banco tienen por objetivo asegurar que la reforma termine de realizarse y que se alcancen una serie de objetivos estratégicos. A continuación se indican las condiciones específicas de cada ámbito de intervención:

- a. Sostenibilidad macroeconómica: Deberá prepararse una nueva evaluación macroeconómica independiente para confirmar que el marco macroeconómico del prestatario y los objetivos del programa sigan alineados.
- b. Reformas institucionales, financieras y de política: (i) El Parlamento ha aprobado la legislación necesaria para la implementación del Libro Blanco de política y ésta ya ha empezado a aplicarse; (ii) el MTA crea la Dirección de Aviación Civil, la cual lleva al menos tres meses realizando operaciones, tiene encomendada la reglamentación técnica del sector de la aviación, está facultada para cobrar por sus servicios y tiene una estructura orgánica definida, una jerarquía de responsabilidades, un presupuesto anual aprobado y asignado, así como personal profesional para cumplir sus funciones de conformidad con las prácticas óptimas internacionales; (iii) la Dirección Aeroportuaria de las Bahamas opera y desarrolla todos los aeropuertos de propiedad del gobierno y maneja las operaciones de control del tráfico aéreo en el espacio aéreo controlado de las Bahamas, cuenta con una estructura orgánica y una jerarquía de responsabilidades definidas, adopta una estrategia de ingreso para atender a sus obligaciones financieras y cuenta con personal profesional para realizar sus funciones de conformidad con las prácticas óptimas internacionales; (iv) el Gabinete ha creado una unidad independiente que investiga accidentes e incidentes en los aeropuertos bajo la jurisdicción del país y dentro del espacio aéreo de control de las Bahamas. Esta unidad lleva tres meses realizando operaciones y desempeña sus funciones siguiendo los procedimientos establecidos; y (v) se ha adoptado una nueva estructura financiera para implementar las políticas destinadas a estabilizar a la Dirección de Aviación Civil desde el punto de vista financiero de manera que cuente con suficientes recursos para desempeñar sus funciones, la Dirección Aeroportuaria de las Bahamas administra siguiendo criterios comerciales (en

función de la recuperación de costos) cinco aeropuertos (Marsh Harbour Abaco, North Eleuthera, San Salvador, Governor's Harbor y Exuma – Moss Town) y el Gobierno de las Bahamas asigna recursos presupuestarios adecuados para otros aeropuertos en las Family Islands, según sea necesario.

- c. Gestión de infraestructura: Se requieren dos acciones básicas. En primer lugar, se habrá terminado de formular una estrategia de gran alcance con respecto a la optimización aeroportuaria en las Family Islands a efectos de cumplir con la nueva política del sector de la aviación civil y satisfacer las obligaciones de la Dirección Aeroportuaria de las Bahamas, y el Gabinete habrá aprobado dicha política así como el cronograma y los recursos para su implementación. Segundo, se han adquirido e instalado los nuevos equipos de radar para el Aeropuerto Internacional Lynden Pindling de las Bahamas (Aeropuerto de Nassau), los cuales operan de conformidad con las normas de la OACI.
  - d. Medio ambiente, salud, seguridad y preparación frente a emergencias: Los siete aeropuertos (Nassau, Freeport, Marsh Harbour Abaco, North Eleuthera, San Salvador, Governor's Harbor y Exuma – Moss Town) deberán cumplir con (i) los nuevos procedimientos y normas de carácter básico sobre medio ambiente, salud, seguridad y preparación frente a emergencias y (ii) los procedimientos sobre el manejo de carga peligrosa. Asimismo, el MTA habrá establecido normas específicas con respecto al uso y la conservación de energía y agua en todos los aeropuertos.
- 1.33 **Componente 2: Operación de cooperación técnica (US\$2,5 millones)**. Los objetivos del componente de cooperación técnica son (i) proporcionar respaldo técnico para la modernización institucional respaldada mediante el componente relativo al préstamo en apoyo de reformas de política; y (ii) proporcionar respaldo técnico al MTA para la evaluación del transporte de las Family Islands y la optimización aeroportuaria, como parte de la implementación de la reforma y para realizar el seguimiento y la evaluación de los resultados del programa.
- 1.34 El respaldo técnico que proporcione este componente reviste importancia crítica para países pequeños como las Bahamas en que escasean conocimientos sectoriales especializados. Se contratarán expertos y empresas de consultoría para ayudar al Gobierno de las Bahamas a diseñar e implementar las reformas a través de la realización de estudios, y mecanismos alternativos que faciliten las discusiones de política y las actividades de toma de decisiones. Concretamente, los estudios propuestos incluyen (i) una revisión del marco institucional y del financiamiento sectorial, vigentes y propuestos; (ii) la definición de las funciones que las diversas partes interesadas ejercerán en la nueva estructura institucional; (iii) una evaluación de la necesidad de enmendar legislación adicional para implementar la estructura propuesta; (iv) la formulación de planes de negocio para la nueva estructura (que abarquen recursos humanos y finanzas); (v) la formulación de un plan de ejecución y un cronograma para la nueva estructura; (vi) asistencia al Gobierno de las Bahamas a efectos de la ejecución de plan de implementación; y (vii) un estudio

sobre el transporte entre las islas que incluya un plan de transporte aéreo y marítimo para la optimización aeroportuaria de las Family Islands.

- 1.35 En el Cuadro 1 a continuación se presenta un desglose de los costos del componente de cooperación técnica:

**Cuadro 1: Composición de los costos del componente de cooperación técnica**

Actividad	Costo
Estudio de consultoría: diseño del marco institucional	1.400.000,00
Estudio de consultoría: optimización aeroportuaria	810.000,00
Coordinador de Programa	120.000,00
Especialista en adquisiciones y contrataciones	20.000,00
Seguimiento y evaluación	100.000,00
Imprevistos	50.000,00
<b>Total</b>	<b>2.500.000,00</b>

### C. Indicadores de resultados clave

- 1.36 En el Marco de resultados/Matriz de indicadores (véase el [enlace electrónico #4](#)) se presenta un panorama de gran alcance sobre la forma en que el Gobierno de las Bahamas y el Banco prevén que los resultados del programa se materializarán. Se indican los hitos de avance del programa (productos) y las metas a alcanzarse (efectos directos), así como sus respectivos indicadores. En el cuadro 2 a continuación se señalan los resultados e indicadores del programa. En el Plan de seguimiento y evaluación (véase el [enlace electrónico #8](#)) así como en los anexos técnicos se explica en detalle la metodología utilizada para cuantificar los resultados y la forma en que se realizará su seguimiento.

**Cuadro 2: Efectos directos del programa e indicadores**

Resultado	Indicadores
Mayor conectividad (mide el desarrollo del sector)	Índice de conectividad de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA).
Reducción de los costos de transporte aéreo	Gasto operativo promedio por unidad de tráfico
Condiciones más seguras para el transporte aéreo	Número de incidentes por año

### D. Impacto económico y social

- 1.37 Si bien es difícil cuantificar con precisión los beneficios económicos y sociales de llevar a cabo las reformas de política en el sector de la aviación, principalmente debido a la fuerte correlación entre la demanda del transporte aéreo y la tasa de crecimiento del PIB, no actuar implica un costo de oportunidad, porque si las Bahamas dejaran de cumplir con las normas de la OACI, podrían perder su acceso a los mercados y se impondrían ciertas restricciones sobre el acceso a aeropuertos clave del país, y también porque no contar con servicios e infraestructura de transporte relativamente modernos podría limitar su atractivo como lugar de destino. No obstante, pueden prepararse indirectamente estimaciones aproximadas

de los beneficios, y éstas están claramente correlacionadas con los indicadores de resultados seleccionados (véase el anexo técnico). Además, la evolución de estos indicadores se ha estimado para países que han completado este tipo de reformas y cuyas estructuras institucionales son similares (Australia y Nueva Zelandia).

- 1.38 Existe una relación demostrada entre una mayor conectividad aérea y la creación de empleo, sobre todo en países como las Bahamas en que el sector del turismo es tan predominante. Al respecto, Gillen emplea el índice de conectividad de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional<sup>9</sup> para examinar el impacto sobre la tasa de expansión del tráfico medida según el número de pasajeros<sup>10</sup>. El índice de conectividad incluye medidas del número de vuelos (frecuencia), el número de asientos (clase de aeronave) y el número de destinos, y no guarda relación con ninguna medida de liberalización. Gillen establece que la elasticidad del aumento del número de pasajeros con respecto al índice de conectividad es de 0,2. Además, el consenso de los estudios empíricos es que cada aumento de mil pasajeros genera el equivalente de 30 puestos de trabajo a tiempo completo. Por consiguiente, todo aumento de la conectividad aérea debería tener un efecto positivo sobre la creación de empleo, la cual puede cuantificarse en función de la variación del índice de conectividad. Aunque es de prever que las mejoras del servicio aéreo y la mayor conectividad reportarían, además, beneficios económicos indirectos a través de la liberalización de los acuerdos de servicio aéreo, cuantificarlos es muy difícil.
- 1.39 Los beneficios económicos que reportan eficiencias resultantes de la reorganización del sector aeroportuario de modo que esté bajo una autoridad aeroportuaria, y de la reorganización del control del tráfico aéreo, se captarán a través de la reducción prevista del costo operativo promedio por unidad de tráfico. Los ahorros totales equivaldrán al producto de la demanda actual y la reducción del costo promedio.
- 1.40 Aunque es evidente que los accidentes presuponen un enorme costo humano y económico, su ocurrencia tan infrecuente no permite realizar un análisis significativo de los costos para un mercado del tamaño de las Bahamas. En todo caso, el enorme costo que tendría un accidente y la necesidad de que el país cumpla con los requisitos internacionales justifican ampliamente que se mejore la seguridad.

## **II. ESTRUCTURA FINANCIERA Y PRINCIPALES RIESGOS**

### **A. Instrumentos financieros**

- 2.1 El programa se financiará a través de un préstamo en apoyo de reformas de política de dos tramos, y mediante una operación de cooperación técnica reembolsable. El

---

<sup>9</sup> El índice de conectividad es un indicador del sector que agrega datos sobre frecuencia, clase de aeronave y número de destinos.

<sup>10</sup> Gillen, David, *Trends and Developments in Inter-Urban Transport: International Air Passenger Transport in the Future* (trabajo preparado con ocasión del XVIII Simposio internacional sobre economía y política del transporte celebrado en Madrid (España) del 16 al 18 de noviembre de 2009).

componente en apoyo de reformas de política tendrá un valor de US\$47,5 millones en tanto que el componente de cooperación técnica ascenderá a US\$2,5 millones, y el monto total, de US\$50 millones, se financiará con Capital Ordinario del Banco. El período de desembolso será de cinco años y el plazo de amortización será a 20 años. El programa se diseñó sobre la base de los lineamientos y las directrices del nuevo marco de financiamiento (documento GN-2200-13), las directrices sobre la preparación y ejecución de préstamos en apoyo de reformas de política (documento CS-3633) y la política del Banco con respecto a la cooperación técnica (documento GN-2470-2).

**B. Riesgos de salvaguardias ambientales y sociales**

- 2.2 A fin asegurar que los asuntos relacionados con el medio ambiente, la salud y la seguridad se administren correctamente y se integren dentro de las distintas actividades que se realizan en todos los aeropuertos, se propone ejecutar una estrategia al respecto de conformidad con las normas ISO 14000 e ISO 18000. El sistema abarcará no sólo las operaciones que realice la Dirección Aeroportuaria de las Bahamas sino también todas las actividades que los proveedores de servicios y los arrendatarios desarrollen en los aeropuertos. El sistema examinará todo tipo de asuntos, entre otros, almacenamiento, manipulación y eliminación de materiales peligrosos y combustibles, restos de objetos extraños, control de fauna, tratamiento de aguas y aguas residuales, y control del ruido. Asimismo, establecerá procedimientos relativos a la coordinación de las labores con los planes para hacer frente a accidentes, incluidos los que se relacionan con carga peligrosa, y con los planes de contingencia contra tormentas y huracanes.
- 2.3 Como parte de la estrategia sobre medio ambiente, salud, seguridad y preparación frente a emergencias, y a fin de efectuar mejoras continuamente, se establecerán requisitos en cuanto a equipos y personal para que dicha estrategia pueda ejecutarse en todos los aeropuertos, y se elaborarán materiales y procedimientos de capacitación con el objetivo de realizar simulacros del estado de preparación frente a emergencias.

**C. Riesgo fiduciario**

- 2.4 La ejecución financiera del componente del programa de apoyo de reformas de política en dos tramos, el cumplimiento de los indicadores específicos y los medios de verificación del desembolso de ambos tramos se encomendarán al MTA. Dicho ministerio recibirá apoyo técnico y respaldo fiduciario del Banco para que realice las actividades comprendidas en el componente de cooperación técnica. El MTA realizará las adquisiciones del componente de cooperación técnica de conformidad con las políticas y procedimientos del Banco sobre adquisición de bienes y servicios, y sujeto a una supervisión en la modalidad ex ante a fin de mitigar los riesgos que pudieran acarrear los procesos de adquisición.

**D. Otros asuntos y riesgos clave**

- 2.5 El principal riesgo de la operación es de tipo institucional y político, debido a la intensa coordinación y al alto grado de complejidad que exige de las diversas entidades sectoriales, y la necesidad de asegurar la sostenibilidad de la nueva política a lo largo del tiempo. El riesgo se ve mitigado por el largo historial de colaboración en la etapa de preparación del programa; por el diseño del programa, que se basa en un enfoque de dos tramos que crea incentivos financieros para la plena implementación de las reformas de política; y por el apoyo del Banco y el componente de cooperación técnica, en el marco del cual se realizarán una serie de importantes medidas para respaldar la ejecución de las reformas de política. Por último, existe el riesgo de que el Gobierno de las Bahamas tarde demasiado en realizar las reformas necesarias por el lado del ingreso fiscal, las cuales podrían mejorar la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo.

**III. EJECUCIÓN Y PLAN DE GESTIÓN**

**A. Resumen de los mecanismos de ejecución**

- 3.1 El prestatario de este préstamo será la Commonwealth de las Bahamas. El organismo ejecutor será el MTA, que se encargará de realizar las reformas y de ejecutar el componente de cooperación técnica. Los recursos del componente en apoyo de reformas de política se desembolsarán al Ministerio de Finanzas una vez que el Banco verifique que el MTA haya cumplido todas las condiciones de los tramos. Con respecto al componente de cooperación técnica, los desembolsos se realizarán en la modalidad “anticipo de fondos”, de conformidad con los planes financieros detallados que preparará el MTA y en que se indicarán las necesidades de recursos de los componentes en intervalos semestrales.
- 3.2 El MTA ejercerá las siguientes funciones: (i) presentará informes y pruebas de que haya cumplido con las condiciones del componente en apoyo de reformas de política, y cualquier otra información que el Banco pudiera solicitar con respecto al programa; (ii) fomentará toda iniciativa por alcanzar los objetivos de política especificados en el programa, especialmente los que se incluyen como condiciones de los dos desembolsos; y (iii) recopilará, archivará y presentará al Banco toda información y todos los indicadores y parámetros que permitan al prestatario y al Banco llevar a cabo el seguimiento del programa, y cuantificar y evaluar sus resultados.
- 3.3 A fin de facilitar las decisiones técnicas y la ejecución del componente de cooperación técnica, el MTA contará con el respaldo de un Coordinador de Programa y un Oficial de Adquisiciones. Será necesario contratar los servicios de consultoría de empresas especializadas o de expertos en modernización institucional, planificación de reestructuraciones y en el sector del transporte para que brinden asesoramiento sobre la optimización aeroportuaria en las Family Islands. El nombramiento del Coordinador de Programa y del Oficial de Adquisiciones, así como la definición de sus funciones en forma mutuamente

satisfactoria para el prestatario y el Banco, será una condición previa para el primer desembolso de recursos en el marco del componente de cooperación técnica. La contratación de consultores se regirá por las políticas del BID sobre selección y contratación de consultores (documento GN-2350-9), y en caso de que sea necesario adquirir equipos, la contratación de consultores se ajustará a las políticas sobre adquisición de bienes y servicios (documento GN-2349-9). Todos los procesos de adquisición y contratación se supervisarán ex ante y, por consiguiente, exigirán la previa no objeción del Banco (véase el [enlace electrónico #6](#)).

**B. Resumen de mecanismos de seguimiento de los resultados**

- 3.4 El equipo del proyecto realizará el seguimiento de la ejecución del programa a través de la Representación del BID en las Bahamas. El prestatario y el Banco se reunirán periódicamente para revisar los hitos alcanzados y los avances en la consecución de los objetivos del programa y, cuando proceda, para formular soluciones a las situaciones que pudieran presentarse. Los consultores serán contratados a través de los componentes de cooperación técnica a fin de que puedan establecerse parámetros de referencia para los indicadores de resultados y los resultados puedan evaluarse una vez ejecutada la nueva política. En el Plan de Seguimiento y Evaluación se presenta información pormenorizada (véase el [enlace electrónico #8](#)).

#### **IV. CARTA DE POLÍTICAS**

- 4.1 El Gobierno de las Bahamas y el Banco han acordado las reformas propuestas descritas en la carta de políticas que el Ministerio de Finanzas remitió el 17 de enero de 2011 (véase el [enlace #2](#)). Al igual que en el presente documento, en dicha carta se analizan, los objetivos estratégicos (párrafo 1.20) y las directrices de política (párrafo 1.21) de las reformas actualmente en ejecución.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	(i) Programa de préstamos para países pequeños y vulnerables, y (ii) Programa de préstamos para la integración y cooperación regional.		
Metas regionales de desarrollo			
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)			
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2558-1	Fortalecer la formulación de políticas, planificación y gestión del Sector de Transporte Aéreo.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2617	El proyecto no está incluido en el Documento de Programación del País 2011.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8.6		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.6	25%	10
4. Análisis económico ex ante	8.8	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	6.1	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Bajo		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13		
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)			
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	Se prestó asistencia técnica para la elaboración de la propuesta del contenido para la nueva política del sector.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación			

El objetivo de este Programa es promover el desarrollo del transporte aéreo seguro y eficiente en las Bahamas en el cumplimiento de las normas internacionales. Este objetivo se logrará a través de una reforma integral de la estructura institucional y normativa, lo que requerirá la aplicación de los nuevos marcos institucionales y legales y los acuerdos de financiación y gestión de infraestructuras. La intervención contribuye al programa de préstamos para apoyar a los países pequeños y vulnerables, y la cooperación e integración regional. También se alinea con el objetivo estratégico de fortalecer la formulación de políticas, planificación y gestión del Sector de Transporte Aéreo. El proyecto no está incluido en el Documento de Programación de País 2011.

El diagnóstico identifica claramente, con base en la evidencia empírica, el principal problema y los factores que la determinan. La lógica de la intervención propuesta es clara. Los indicadores de resultados y productos son SMART, con las líneas de base, metas y fuentes de información específicas. El programa cuenta con un análisis costo-efectividad ex ante. La intervención incluye un plan de monitoreo y evaluación de conformidad con las directrices del Banco y las características del programa. A través de la evaluación se espera que el análisis costo-efectividad sea replicado, y se lleve a cabo una evaluación antes y después.

Los riesgos han sido identificados, así como las medidas de mitigación y las métricas para supervisar su aplicación.



**MATRIZ DE POLÍTICAS**  
**PROGRAMA DE REFORMA DEL TRANSPORTE AÉREO**

<b>OBJETIVOS</b>	<b>CONDICIONES DE POLÍTICA PARA EL DESEMBOLSO DEL PRIMER TRAMO POR US\$15 MILLONES</b>	<b>CONDICIONES DE POLÍTICA PARA EL DESEMBOLSO DEL SEGUNDO TRAMO POR US\$32,5 MILLONES</b>
<b>1. Marco macroeconómico</b>		
Asegurar que el entorno macroeconómico sea favorable para la exitosa ejecución del proyecto.	El marco macroeconómico del prestatario y los objetivos el programa están alineados.	El marco macroeconómico del prestatario y los objetivos el programa están alineados.
<b>2. Reforma del transporte aéreo</b>		
Establecer una política de aviación nacional que separe las funciones de formulación de políticas, las funciones reglamentarias y de tipo operativo.	El Gabinete aprueba la política de reforma del sector de la aviación (Libro Blanco), separando las funciones de formulación de políticas, las funciones reglamentarias y de tipo operativo.	El Parlamento aprueba la legislación para implementar la política de reforma del sector de la aviación (incluida en el Libro Blanco) y dicha legislación se halla en etapa de implementación.
Transformar el Departamento de Aviación Civil en una Dirección de Aviación Civil independiente y autónoma, encargada principalmente de la reglamentación técnica.	El Libro Blanco dispone la creación de una Dirección de Aviación Civil independiente y autónoma, encargada de la reglamentación técnica del sector de la aviación.	El MTA crea la Dirección de Aviación Civil, la cual lleva al menos tres meses realizando operaciones, tiene encomendada la reglamentación técnica del sector de la aviación, está facultada para cobrar por los servicios que brinda, y tiene una estructura orgánica definida, un régimen jerárquico, un presupuesto anual autorizado y asignado así como personal profesional para cumplir sus funciones, de conformidad con las prácticas óptimas internacionales.

Facultar a la Dirección Aeroportuaria para que ejerza las funciones relacionadas con las operaciones de los aeropuertos de las Family Islands y de control del tráfico aéreo en el espacio aéreo controlado de las Bahamas.	El Libro Blanco dispone que todas las funciones relacionadas con las operaciones aeroportuarias y de control del tráfico aéreo sean transferidas a la Dirección Aeroportuaria.	La Dirección Aeroportuaria tiene asignada la responsabilidad de operar y desarrollar todos los aeropuertos de propiedad del gobierno y de manejar las operaciones de control del tráfico aéreo en el espacio aéreo controlado de las Bahamas, cuenta con una estructura orgánica definida y un régimen jerárquico, adopta una estrategia de ingreso para atender a sus obligaciones financieras y cuenta con personal profesional para realizar sus funciones de conformidad con las prácticas óptimas internacionales.
Establecer una entidad independiente de investigación de accidentes.	El Libro Blanco dispone que la función de investigar accidentes e incidentes se asigne a una nueva entidad totalmente independiente de las que se encargan de la reglamentación y las operaciones del sector.	El Gabinete ha creado una unidad independiente y se han establecido procedimientos para investigar accidentes e incidentes en los aeropuertos en la jurisdicción y dentro del espacio aéreo controlado de las Bahamas. Esta unidad lleva tres meses realizando operaciones.
Proveer financiamiento adecuado y sostenible a las agencias y actividades sectoriales, en consonancia con las prácticas óptimas, en el sector de la aviación.		<p>Se ha adoptado una nueva estructura financiera que permite ejecutar políticas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• estabilizar la Dirección de Aviación Civil desde el punto de vista financiero y dotarla de suficientes recursos para desempeñar sus funciones;</li> <li>• encomendar a la Dirección Aeroportuaria la administración de cinco aeropuertos sobre una base comercial (siguiendo criterios de recuperación de los gastos) (Marsh Harbour Abaco, North Eleuthera, San Salvador, Governor's Harbor y Exuma – Moss Town);</li> <li>• que el gobierno asigne recursos presupuestarios adecuados a otros aeropuertos de las Family Islands, según sea necesario.</li> </ul>

<b>3. Gestión de la infraestructura</b>		
Mejorar la gestión de los aeropuertos existentes y optimizar la red de aeropuertos en Family Islands priorizando las inversiones.	Aprobación de las directrices de una estrategia de gran alcance para optimizar los aeropuertos de las Family Islands a fin de cumplir con la nueva política del sector de la aviación y las obligaciones de la Dirección Aeroportuaria.	Se finaliza y el Gabinete aprueba la estrategia de gran alcance para optimizar los aeropuertos de Family Islands, así como el cronograma y los recursos para su implementación, a fin de cumplir con la nueva política del sector de la aviación y las obligaciones de la Dirección Aeroportuaria.
Modernizar los equipos de control del tráfico aéreo y de seguridad para cumplir con las normas pertinentes de la OACI.	Aprobación por parte del MTA de los documentos de licitación para la adquisición de los nuevos equipos de radar para para el Aeropuerto Internacional Lynden Pindling de conformidad con las normas de la OACI.	Adquisición, instalación y operación de los nuevos equipos de radar para el Aeropuerto Internacional Lynden Pindling de las Bahamas (Aeropuerto de Nassau).
<b>4. Medio ambiente, salud, seguridad y preparación frente a emergencias</b>		
Establecer normas y procedimientos básicos sobre medio ambiente, salud, seguridad y preparación frente a emergencias en todos los aeropuertos.	El MTA está preparando las normas y procedimientos para los aeropuertos sobre medio ambiente, salud y seguridad y preparación en caso de emergencias.	Siete aeropuertos (Nassau, Freeport, Marsh Harbour Abaco, North Eleuthera, San Salvador, Governor's Harbor y Exuma – Moss Town) cumplen las normas establecidas sobre medio ambiente, salud y seguridad y preparación en caso de emergencias.
Establecer procedimientos sobre el transporte de cargas peligrosas.	Preparación de los procedimientos sobre el manejo de cargas peligrosas.	Siete aeropuertos (Nassau, Freeport, Marsh Harbour Abaco, North Eleuthera, San Salvador, Governor's Harbor y Exuma – Moss Town) cumplen los procedimientos establecidos sobre el manejo de cargas peligrosas.
Establecer metas con respecto al uso y la conservación de energía y agua en todos los aeropuertos.	Preparación de las normas con respecto al uso y la conservación de energía y agua en los aeropuertos.	El MTA aprueba las normas con respecto al uso y la conservación de energía y agua en los aeropuertos.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_\_/11

Bahamas. Préstamo \_\_\_\_/OC-BH a The Commonwealth of The Bahamas  
Programa de Reforma del Transporte Aéreo  
(Componente de Reforma de Política)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o los contratos que sean necesarios con The Commonwealth of The Bahamas, como Prestatario, con el fin de otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de reforma del transporte aéreo (componente de reforma de política). Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$47.500.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y estará sujeto a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011)

LEG/SGO/BH-36480734-11  
BH-L1027

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_\_/11

Bahamas. Préstamo \_\_\_\_/OC-BH a The Commonwealth of The Bahamas  
Programa de Reforma del Transporte Aéreo  
(Componente de Cooperación Técnica Reembolsable)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o los contratos que sean necesarios con The Commonwealth of The Bahamas, como Prestatario, con el fin de otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de reforma del transporte aéreo (componente de cooperación técnica reembolsable). Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$2.500.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y estará sujeto a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011)

LEG/SGO/BH-36480734-11  
BH-L1027