



NOTA DE ESTUDIO

SEPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

Montreal (sede), 16 - 20 de noviembre de 2026

Cuestión 3: Fortalecer los marcos reglamentarios e institucionales
3.1: Fortalecer la vigilancia reglamentaria y la evolución de los marcos institucionales

FORTALECER LA VIGILANCIA REGLAMENTARIA Y LA EVOLUCIÓN DE LOS MARCOS INSTITUCIONALES

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota de estudio se examinan las necesidades y prioridades para fortalecer la capacidad de vigilancia reglamentaria de la aviación y los marcos institucionales con vistas a facilitar el desarrollo seguro, protegido, eficiente y sostenible del transporte aéreo internacional. Se abordan las dificultades a las que se enfrentan los Estados para obtener una financiación estable, suficiente y previsible para las administraciones de aviación civil (CAA), lo cual es esencial para mantener la eficacia de la vigilancia de la reglamentación. Asimismo, se exponen los esfuerzos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para apoyar a los Estados mediante la provisión de orientaciones, iniciativas de creación de capacidad, el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación regional y asistencia técnica, así como mediante la exploración de mecanismos adicionales para promover la financiación sostenible de las CAA y las funciones de vigilancia reglamentaria.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a:

- tomar nota de las prioridades para reforzar la vigilancia reglamentaria que se presentan en el párrafo 2;
- tomar nota de las dificultades que plantea la financiación sostenible de las CAA y la labor relevante de la OACI que se presentan en los párrafos 3 y 4; y
- hacer suyas las recomendaciones que figuran en el párrafo 5;

<i>Objetivo estratégico:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con los objetivos estratégicos: <i>Todos los vuelos son seguros y protegidos</i> y <i>El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y bienestar social para todo el mundo</i> .
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades mencionadas en esta nota de estudio están sujetas a la disponibilidad de recursos del presupuesto regular para 2026-2028 y/o contribuciones extrapresupuestarias, incluido el Fondo voluntario de transporte aéreo.
<i>Referencias:</i>	<i>Resoluciones adoptadas por el 42º período de sesiones de la Asamblea – Edición provisional (octubre de 2025) (Resolución A42-26 de la Asamblea de la OACI). Asamblea, Cuadragésimo Período de Sesiones Montreal, 24 de septiembre – 4 de octubre de 2019 Informe de la Comisión Económica (Doc 10139) Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082).</i>

	<i>Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos (Doc 9562)</i> <i>Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea (Doc 9161)</i> <i>Manual de vigilancia de la seguridad operacional — Parte A — Establecimiento y gestión de un sistema estatal de vigilancia de la seguridad operacional (Doc 9734)</i> <i>Manual de vigilancia de la seguridad operacional — Parte B — Establecimiento y gestión de una organización regional de vigilancia de la seguridad operacional (Doc 9734)</i>
--	---

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Es fundamental disponer de una vigilancia reglamentaria efectiva y de marcos institucionales sólidos para que el sistema de transporte aéreo sea seguro, protegido, eficiente y sostenible, de acuerdo con el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago), así como con las normas, políticas y orientaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). En un entorno aeronáutico cada vez más complejo y en rápida evolución caracterizado por el aumento de la demanda, dinámicas de mercado cambiantes, la aparición de nuevos participantes, como los sistemas de aeronaves no tripuladas (UAS), la movilidad aérea avanzada (AAM) y los conceptos de operaciones en el espacio aéreo superior (HAO), la innovación (incluidos los proveedores de servicios empresariales innovadores), la transformación digital y necesidades relacionadas con el clima, los sistemas de vigilancia de reglamentación deben seguir siendo ágiles, adaptables y con visión de futuro, respaldados por marcos institucionales propicios. Estos sistemas y marcos también deberían facilitar la implementación efectiva de los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes del ámbito de la aviación, lo que mejora la seguridad jurídica, la confianza en el mercado y el funcionamiento eficaz y sostenible del transporte aéreo internacional¹.

1.2 A medida que los sistemas de transporte aéreo siguen expandiéndose en cuanto a volumen y complejidad, los Estados tropiezan con dificultades cada vez mayores para mantener una capacidad eficaz de vigilancia reglamentaria y unos arreglos institucionales sólidos. Para hacer frente a estas dificultades, es preciso adoptar un enfoque integral, coordinado y a largo plazo que abarque marcos jurídicos modernos, estructuras de gobernanza sólidas, personal cualificado y herramientas técnicas adecuadas, respaldado por una financiación sostenible que proporcione recursos financieros estables, suficientes y previsibles.

1.3 La financiación sostenible es un elemento habilitante fundamental para la eficacia de la vigilancia reglamentaria. En muchos Estados, las administraciones de aviación civil (CAA) siguen encontrando dificultades para obtener recursos financieros estables y suficientes al asumir responsabilidades de gestión de la vigilancia de reglamentación cada vez mayores. Estas limitaciones pueden socavar la capacidad de los organismos reguladores para mantener una vigilancia efectiva y cumplir sus obligaciones internacionales. Por lo tanto, para mantener la eficacia y la resiliencia de las CAA a largo plazo, se necesitan marcos de financiación sostenibles que respalden la continuidad de las funciones de vigilancia reglamentaria y el desarrollo institucional.

¹ Entre ellos el *Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional* (Convenio de Montreal, 1999) y, cuando corresponda, el *Convenio relativo a Garantías Internacionales sobre Elementos de Equipo Móvil* y su Protocolo Aeronáutico (Instrumentos de Ciudad del Cabo, 2001)

2. **PRIORIDADES PARA FORTALECER LA CAPACIDAD DE VIGILANCIA DE LA REGLAMENTACIÓN Y LOS MARCOS INSTITUCIONALES**

2.1 Existe una necesidad creciente de mejorar el cumplimiento de la vigilancia de la reglamentación y los marcos institucionales para que los sistemas de aviación civil funcionen de forma segura, protegida y eficaz y de conformidad con sus obligaciones internacionales. Muchos Estados —especialmente los países menos adelantados (PMA), los países en desarrollo sin litoral (PDSL), los pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS) y otros Estados en desarrollo—, se enfrentan a limitaciones persistentes relacionadas con la capacidad institucional, los recursos humanos y la financiación de las CAA y la vigilancia reglamentaria. Estas dificultades pueden obstaculizar el cumplimiento del Convenio de Chicago y la implementación de las normas, políticas y orientaciones de la OACI. Además, si se recurre a las organizaciones regionales de vigilancia de la seguridad operacional (RSOO) se puede mejorar la capacidad de los Estados para cumplir efectivamente sus obligaciones de vigilancia de la seguridad operacional, ya que se fomenta la cooperación regional, se armonizan los conocimientos especializados y se maximiza el uso eficiente de los limitados recursos técnicos y financieros disponibles.

2.2 Las prioridades destinadas a fortalecer la vigilancia de la reglamentación y los marcos institucionales deberían centrarse en establecer sistemas jurídicamente sólidos, operacionales, financieramente sostenibles y adaptables a los desafíos futuros. Aunque las prioridades pueden variar de un Estado a otro, son varias las esferas que se presentan sistemáticamente como fundamentales, a saber:

- a) ***Modernización y armonización de los marcos jurídicos y de reglamentación.*** Los Estados deberían examinar y modernizar su legislación y reglamentación en el ámbito de la aviación para cerciorarse de su conformidad con el Convenio de Chicago, las normas y métodos recomendados (SARPS), y las políticas y orientaciones de la OACI. Unas facultades jurídicas claras, mandatos institucionales definidos y mecanismos de reglamentación efectivos, proporcionados y aplicables son los cimientos esenciales para una vigilancia efectiva;
- b) ***Fortalecimiento de la gobernanza institucional y la independencia reglamentaria.*** Las administraciones de aviación civil deberían tener responsabilidades claramente definidas, estructuras de gobernanza transparentes y autonomía para desempeñar las funciones de vigilancia de la reglamentación con objetividad. Al mismo tiempo, deberían separarse las funciones de reglamentación de las operacionales o comerciales, manteniendo a la vez una sólida rendición de cuentas;
- c) ***Capacidad organizativa y sostenibilidad de la fuerza laboral.*** La capacidad en materia de recursos humanos sigue siendo uno de los principales problemas a los que se enfrentan muchos Estados debido a la escasez de personal cualificado en el sector de la aviación. Para resolver esta dificultad no solo hay que contratar a personal cualificado, sino que hay que retenerlo mediante instrucción continua y estrategias eficaces de retención del personal.
- d) ***Mejorar las capacidades digitales y tecnológicas.*** Una infraestructura digital adecuada y unos sistemas de información integrados pueden contribuir a mejorar la eficiencia, la eficacia y la coherencia. El fortalecimiento de las capacidades digitales también favorece la toma de decisiones basada en pruebas y mejora la capacidad de los organismos reguladores para determinar tendencias, monitorear los niveles de cumplimiento y evaluar la eficacia de las medidas de reglamentación;
- e) ***Fortalecer la interacción de las partes interesadas.*** Mejorar la coordinación entre los ministerios relevantes —como los de Transporte, Hacienda, Medioambiente, Turismo y Comercio—, las autoridades nacionales y otras partes interesadas es importante para la

coherencia de las políticas de aviación y una planificación integrada; la coordinación eficaz también es importante cuando la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales del ámbito de la aviación conlleva la participación de varias entidades gubernamentales, así como de las autoridades judiciales y de registro;

- f) ***Financiación sostenible y gestión financiera.*** Una financiación suficiente es un elemento habilitante fundamental para la eficacia de la vigilancia de la reglamentación. Los Estados deberían establecer marcos estables y previsibles para la financiación sostenible de las CAA, que pueden incluir consignaciones financieras públicas y la recuperación de costes mediante derechos y gravámenes, de conformidad con las políticas relevantes de la OACI sobre los derechos; y
- g) ***Cooperación regional y recurso a las organizaciones regionales de vigilancia de la seguridad operacional (RSOO).*** Hoy en día, numerosos Estados aprovechan activamente las RSOO y otros mecanismos de cooperación similares para reunir conocimientos técnicos, optimizar recursos limitados y armonizar los marcos de reglamentación. Por lo tanto, las RSOO constituyen un enfoque eficaz y escalable para muchos Estados, especialmente aquellos con capacidad limitada, a la hora de cumplir sus obligaciones internacionales de vigilancia.

2.3 Ocuparse de estas esferas prioritarias de manera coordinada y mediante un compromiso continuo será fundamental para que los Estados establezcan sistemas de vigilancia resilientes y marcos institucionales que permitan mejorar el cumplimiento y respaldar un transporte aéreo internacional seguro, protegido, eficiente y sostenible.

2.4 La OACI ha seguido apoyando a los Estados en el fortalecimiento de la vigilancia de reglamentación y los marcos institucionales por medio de una combinación de orientaciones, auditorías, creación de capacidad, cooperación regional y asistencia técnica por conducto de asociaciones mundiales. Dada la diversidad de niveles de desarrollo y madurez institucional de los distintos Estados, el apoyo de la OACI seguirá coordinándose y adaptándose a las necesidades nacionales y regionales, en consonancia con el objetivo estratégico de: Ningún País se Queda Atrás (NCLB). Además, a través de la Iniciativa Nueva Generación de Profesionales de la Aviación (NGAP), la OACI seguirá ayudando a los Estados a hacer frente a las dificultades actuales y futuras relacionadas con la fuerza de trabajo en el sector de la aviación, y a crear una fuerza laboral sostenible, competente y preparada para el futuro, capaz de contribuir a la eficacia de la vigilancia de reglamentación y el desarrollo a largo plazo de la aviación civil.

3. FINANCIACIÓN SOSTENIBLE PARA LAS ADMINISTRACIONES DE AVIACIÓN CIVIL

3.1 La financiación sostenible de las Administraciones de Aviación Civil (CAA) es un elemento habilitante crítico para fortalecer la vigilancia de reglamentación y los marcos institucionales. Sin embargo, en muchos Estados, la capacidad de vigilancia está limitada por la escasez de recursos financieros. Las CAA se enfrentan a una serie de dificultades para obtener recursos financieros estables, suficientes y previsibles, a la vez que gestionan crecientes responsabilidades de vigilancia de reglamentación y responden a las necesidades cambiantes del sector. Además, unos sistemas de vigilancia eficaces, dotados de recursos suficientes, pueden contribuir a aumentar la confianza de los inversores, los financiadores y las partes interesadas del sector, al demostrar la fiabilidad y eficacia del marco de gobernanza de la aviación del Estado de que se trate.

3.2 La garantía de una financiación sostenible de las CAA requiere un marco de financiación estable, previsible y transparente, además de suficiente, para respaldar una vigilancia de reglamentación eficaz a largo plazo. Dado que las funciones de reglamentación y vigilancia tienen un carácter continuo, los

arreglos de financiación deberían proteger a las CAA de la inestabilidad financiera, las fluctuaciones presupuestarias a corto plazo y las interrupciones operacionales.

3.3 Una medida clave consiste en establecer un modelo de financiación claro y diversificado mediante una combinación de consignaciones públicas y mecanismos de recuperación de costes, en lugar de depender de una única fuente de ingresos. Los modelos híbridos pueden proporcionar tanto estabilidad financiera como flexibilidad operacional, especialmente durante períodos de volatilidad del tráfico o perturbación económica. La recuperación de los costes a través de la imposición de derechos a los usuarios debe ser compatible con las políticas de la OACI sobre derechos, que garantizan la transparencia, la no discriminación y la relación de los derechos con los costos. Asimismo, deben considerarse arreglos de financiación sostenibles para mecanismos regionales de vigilancia como las RSOO, en especial modelos de reparto de los costes entre los Estados participantes, e integrarlos en los marcos de financiación nacionales.

3.4 Los Estados también deberían asegurarse de que los ingresos asignados a la CAA se asignen o protejan para fines de vigilancia de reglamentación de la aviación. En algunos sistemas, los ingresos generados por el sector de la aviación se incorporan a los presupuestos generales del Estado, lo que limita la capacidad del organismo regulador para planificar e invertir eficazmente. La dotación de fondos específicos para la vigilancia de reglamentación en el ámbito de la aviación o la retención de las tasas recaudadas por la CAA pueden mejorar la previsibilidad financiera y la sostenibilidad institucional.

3.5 Para los Estados más pequeños o con recursos limitados, los mecanismos regionales de cooperación constituyen un medio eficaz y, en muchos casos, esencial para cumplir sus responsabilidades de supervisión de la seguridad operacional. El fortalecimiento y el aprovechamiento de las RSOO y de mecanismos regionales de cooperación similares permiten la agrupación de recursos, el intercambio de conocimientos técnicos y la armonización de los marcos reglamentarios, lo que ayuda a los Estados a superar las limitaciones de capacidad y cumplir de manera más eficaz las obligaciones que les incumben en virtud del Convenio de Chicago. Por tanto, la financiación sostenible de las RSOO, respaldada por una gobernanza clara y un compromiso político sostenido, es fundamental.

4. LA LABOR DE LA OACI RELATIVA A LA FINANCIACIÓN DE LAS CAA Y LAS FUNCIONES DE VIGILANCIA

4.1 En los recientes períodos de sesiones de la Asamblea de la OACI se ha planteado la cuestión de la financiación destinada a las funciones de vigilancia de la aviación que desempeñan los Estados. En la Comisión Económica, durante el 40º período de sesiones de la Asamblea (A40), se examinaron las dificultades a las que hacen frente algunos Estados a la hora de obtener recursos financieros suficientes para sus Administraciones de Aviación Civil (CAA). La comisión recomendó que la OACI celebre talleres y seminarios regionales para mejorar el conocimiento y la comprensión por parte de los Estados de las políticas y orientaciones relevantes de la OACI sobre la financiación de las funciones de vigilancia de la reglamentación, y para apoyar su implementación efectiva([Doc10139_A40-Economic-Commission-Report_en.pdf](#)).

4.2 De igual modo, el 42º período de sesiones de la Asamblea de la OAC, al observar la creciente necesidad de que los Estados obtengan fondos suficientes para las funciones de vigilancia de la reglamentación, solicitó al Consejo que evalúe mecanismos para tratar la cuestión de obtener recursos económicos sostenibles para las funciones de vigilancia económica, de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación de los Estados, y que actualice y/o elabore, según sea necesario, orientaciones relacionadas con los recursos económicos para sostener las funciones de vigilancia de los Estados (A42-26, apéndice C – Aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea) ([Assembly Resolution A42-26.pdf](#)).

4.3 Las políticas y orientaciones existentes de la OACI plantean la imposición de derechos a los usuarios como medio de recuperación de los costes de las funciones de supervisión. Las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* ([Doc 9082](#)) establecen que los costes directamente relacionados con las funciones de supervisión (supervisión económica, de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación) para servicios aeroportuarios y de navegación aérea pueden incluirse en la base para calcular los costos de los derechos aplicados a los usuarios, a discreción del Estado. Además, se ha elaborado e incorporado una sección sobre la financiación de las RSOO al *Manual de vigilancia de la seguridad operacional — Parte B — Establecimiento y gestión de una organización regional de vigilancia de la seguridad operacional*, ([Doc 9734, parte B](#)), en reconocimiento de que las RSOO son un mecanismo fundamental para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones de supervisión de la seguridad operacional y mejorar el cumplimiento de los SARPS de la OACI.

4.4 Con el objetivo de proporcionar orientaciones adicionales a los Estados, la OACI, a través del Grupo Experto en Aspectos Económicos de los Aeropuertos y Grupo Experto en Aspectos Económicos de los Servicios de Navegación Aérea (AEP-ANSEP), ha diseñado una encuesta mundial sobre la financiación sostenible de las CAA y las funciones de supervisión que desempeñan los Estados. La encuesta tiene como objetivo recopilar información y mejores prácticas sobre la financiación de las funciones de supervisión económica, de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación a nivel nacional, así como sobre la estructura de financiación de las CAA. Los resultados de la encuesta servirán de base para un estudio sobre las prácticas de financiación de las funciones de supervisión, que también se usarán para elaborar posibles textos de orientación, según sea necesario, sobre los mecanismos de financiación y las actividades de implementación conexas para prestar un apoyo aún mayor a las CAA en el desempeño de sus funciones de vigilancia de la reglamentación y de supervisión.

5. RECOMENDACIONES

5.1 Se proponen las siguientes recomendaciones para su examen por la Conferencia:

- a) Los Estados deben tomar medidas coordinadas y sostenidas para abordar las prioridades establecidas en el párrafo 2, con el objetivo de fortalecer los sistemas de vigilancia de la reglamentación resilientes y los marcos institucionales capaces de mejorar el cumplimiento del Convenio de Chicago y de las normas, políticas y orientaciones de la OACI, y apoyar la implementación efectiva de los instrumentos jurídicos internacionales de aviación pertinentes;
- b) Los Estados deberían establecer marcos estables y previsibles para dotar de una financiación sostenible a las CAA, como se señala en el párrafo 3, incluyendo el uso de modelos de financiación diversificados y mecanismos de cooperación regional
- c) Los Estados y las organizaciones regionales deberían fortalecer y apoyar a las RSOO mediante un compromiso político sostenido, arreglos de financiación adecuados y estructuras de gobernanza claras, reconociendo su papel fundamental a la hora de fortalecer la supervisión de la seguridad operacional y ayudar a los Estados a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Convenio de Chicago.
- d) La OACI debería seguir colaborando activamente con los Estados para detectar las deficiencias en la vigilancia de la reglamentación y la capacidad institucional, proporcionar asistencia técnica específica e iniciativas de apoyo a la implementación para la creación de capacidad, y facilitar el intercambio de buenas prácticas y enseñanzas aprendidas entre los Estados y las partes interesadas relevantes;

- e) La OACI debería velar por que sus políticas y orientaciones relacionadas con la financiación de las funciones de vigilancia se mantengan vigentes, sean prácticas y respondan a las circunstancias y necesidades cambiantes de los Estados, y a la vez promueve su mayor conocimiento e implementación mediante talleres, seminarios y otras iniciativas de divulgación; y
- f) La OACI debería proseguir su labor de elaborar orientaciones adicionales y explorar nuevos mecanismos y enfoques para lograr una financiación sostenible de las CAA y las funciones de vigilancia. Esta labor debería contemplar la necesidad de nuevos mecanismos y enfoques relativos a los nuevos participantes y los modelos de negocio innovadores.

— FIN —