



NOTA DE ESTUDIO

**SÉPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO
(ATCONF/7)**

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

- Cuestión 3:** Fortalecer los marcos reglamentarios e institucionales
3.3: Fortalecer el mecanismo de planificación para emergencias y la protección del público consumidor para lograr un sistema de aviación resiliente

**FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL PÚBLICO CONSUMIDOR Y LA
PLANIFICACIÓN PARA EMERGENCIAS**

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

Esta nota examina la eficacia de los marcos de protección del público consumidor y la pertinencia de la planificación para emergencias en un contexto de mercados de transporte aéreo cada vez más complejos y recientes disrupciones a gran escala. Aunque las orientaciones existentes siguen siendo una referencia valiosa, las condiciones cambiantes del mercado han puesto de manifiesto las dificultades de implementación uniforme entre jurisdicciones, así como las diferencias en la preparación, coordinación y concordancia entre los marcos normativos y las prácticas operacionales. Estos factores han afectado, en algunos casos, a la coherencia de trato de las personas pasajeras y la eficacia de las respuestas a las disrupciones masivas de aeropuertos y aerolíneas. Para abordar estos problemas, la nota propone un marco de implementación práctico y flexible que ayude a los Estados a fortalecer la protección del público consumidor y coordinar la planificación para emergencias. El marco se centra en mejorar la coherencia, aclarar responsabilidades, mejorar la preparación y fortalecer la concordancia para que las respuestas sean más eficaces y predecibles.

Las medidas propuestas a la conferencia se detallan en la sección 5.1.

<i>Objetivo estratégico:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico: <i>El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y el bienestar social para todo el mundo.</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades a que se refiere la presente nota de estudio se llevarán a cabo con sujeción a los recursos disponibles en el presupuesto del programa regular 2026-2028 o con contribuciones extrapresupuestarias, como las del Fondo Voluntario de Transporte Aéreo.
<i>Referencias:</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 – 42º período de sesiones. Montreal, 23 de septiembre – 3 de octubre de 2025. Comisión Económica. Informe (Doc 10221) Principios básicos de la OACI para la protección del consumidor (Principios básicos de la OACI) Base de datos de la OACI sobre normas de protección del consumidor específicas para la aviación (Reglamentos de protección al público consumidor)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En la Sexta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/6), los Estados reconocieron la creciente diversidad de regímenes de protección del público pasajero y el riesgo que acarrea la fragmentación reglamentaria. La conferencia favoreció la elaboración de principios básicos de alto nivel y no vinculantes sobre la protección del público consumidor, destinados a promover la equidad, la transparencia y la compatibilidad entre marcos nacionales y regionales, preservando al mismo tiempo la flexibilidad de los Estados. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) también ha creado herramientas de apoyo, como el Compendio sobre la protección del consumidor, que refunde las políticas y prácticas nacionales y regionales existentes, con el objetivo de ayudar a los Estados y facilitar el intercambio de prácticas de protección del público consumidor.

1.2 Desde su adopción, los mercados de transporte aéreo han evolucionado notablemente, impulsados por la digitalización, los nuevos canales de distribución, los servicios desagregados y el creciente papel de los intermediarios. Al mismo tiempo, el sector ha experimentado grandes disrupciones, como la pandemia de COVID-19, así como situaciones operacionales, geopolíticas y relacionadas con el clima. Estos avances han incrementado la complejidad de la aplicación de medidas de protección del público consumidor y de planes de respuesta ante emergencias, y han puesto de manifiesto las lagunas existentes en su aplicación práctica. En este contexto, han surgido dos dificultades normativas vinculadas entre sí: (i) la aplicación desigual de medidas de protección del público consumidor entre jurisdicciones; y (ii) impacto en las medidas de protección del público consumidor debido a variaciones en los mecanismos nacionales de planificación para emergencias de aviación, con diferencias en la preparación, los arreglos de coordinación y los papeles que asumen las partes interesadas.

1.3 El 42º período de sesiones de la Asamblea de la OACI (A42) examinó estos temas y reconoció preocupaciones sobre la aplicación desigual de los derechos/protección del público pasajero entre jurisdicciones. Tomó nota del apoyo de varios Estados para examinar los principios fundamentales de la OACI y crear prácticas ejemplares complementarias que favorezcan una aplicación uniforme. Al mismo tiempo, hubo variedad de opiniones sobre la necesidad de armonizar mejor las orientaciones de protección del público consumidor, y algunos Estados plantearon la adecuación del marco existente. La A42 también subrayó la importancia de incorporar las lecciones aprendidas y la aportación de las partes interesadas, manteniendo la flexibilidad y evitando fórmulas excesivamente prescriptivas.

2. PRINCIPALES DIFICULTADES QUE AFECTAN A LA PROTECCIÓN DEL PÚBLICO CONSUMIDOR Y A LA PLANIFICACIÓN PARA EMERGENCIAS

2.1 Dificultades en la aplicación de la protección del público consumidor ante la evolución del mercado y de las operaciones

2.1.1 **Dificultades estructurales.** Aplicar los marcos de protección del público consumidor es cada vez más complejo en comparación con las condiciones vigentes en el momento de elaboración de los principios básicos de la OACI en 2013. El entorno actual del mercado está definido por las plataformas digitales, el creciente papel de los intermediarios y los arreglos multilaterales de prestación de servicios más fragmentados. En este contexto, las dificultades surgen principalmente de la estructura del mercado, tales como garantizar la transparencia de los derechos de las personas pasajeras a través de múltiples canales de venta, la clarificación de relaciones contractuales cuando hay intermediarios involucrados y la determinación de la asignación de responsabilidades entre aerolíneas, intermediarios y otras partes interesadas. Estos factores aumentan la complejidad de aplicar medidas de protección del público consumidor de forma uniforme, especialmente en operaciones transfronterizas donde los marcos nacionales difieren.

2.1.2 ***Dificultades en la coordinación y la comunicación.*** En caso de disrupción, las complejidades estructurales mencionadas se traducen en dificultades en la comunicación y coordinación, ya que la aplicación efectiva de los marcos de protección del público consumidor depende de una coordinación oportuna entre múltiples partes. En la práctica, surgen dificultades para proporcionar información clara y coherente a las personas pasajeras, garantizar una comprensión uniforme de las responsabilidades entre las partes interesadas y ofrecer asistencia y atención de manera coordinada. Estas dificultades se agravan en el contexto transfronterizo, donde las variaciones entre marcos nacionales y las diferencias en el alcance de las obligaciones y la interpretación de las disposiciones sobre situaciones disruptivas pueden dar lugar a una implementación dispar de las medidas de protección de las personas pasajeras y en inseguridad jurídica, de ahí que puedan surgir complicaciones a la hora de responder de manera eficaz y predecible en caso de disrupción masiva.

2.2 **Dificultades en la planificación para emergencias en caso de disrupción**

2.2.1 ***Dificultades estructurales.*** Los mecanismos de planificación para emergencias varían considerablemente entre Estados en cuanto a niveles de preparación, arreglos institucionales y estructuras de coordinación. Estas diferencias se deben a los distintos modelos de gobernanza, la asignación de responsabilidades entre las autoridades públicas y las partes interesadas de la aviación, y el grado de integración entre los sistemas nacionales de planificación. En algunos casos, los mecanismos de planificación para emergencias no necesariamente contemplan de forma integral situaciones complejas de disrupción de todo el sistema ni definen adecuadamente métodos de coordinación entre las partes pertinentes. Estas diferencias estructurales pueden limitar la eficacia de los arreglos de planificación de emergencias, especialmente en situaciones que requieren respuestas coordinadas entre múltiples entidades y jurisdicciones.

2.2.2 ***Dificultades en la coordinación y la comunicación.*** Cuando hay disrupciones a gran escala, estas diferencias estructurales generan dificultades en la coordinación y la comunicación para ejecutar los planes de emergencia. En la práctica, surgen dificultades para coordinar medidas entre las autoridades públicas y las entidades de la aviación, mantener la continuidad de funciones críticas de aviación y garantizar una comunicación oportuna, coherente y fiable, dificultades que son especialmente evidentes en situaciones de rápida evolución donde los papeles y responsabilidades pueden no entenderse claramente o donde los mecanismos de coordinación no están suficientemente asentados. Como resultado, la capacidad del sistema de aviación para responder eficazmente y recuperarse de manera coordinada puede verse limitada.

2.2.3 ***Respuesta en caso de accidentes de aviación y asistencia a las víctimas y a sus familiares.*** Los accidentes de aviación plantean dificultades operacionales, humanitarias y jurídicas únicas que exigen medidas de preparación específicas además de la planificación general de respuesta ante emergencias. Los Estados deberían establecer marcos nacionales integrales para la prestación oportuna de asistencia a las víctimas de accidentes de aviación y a sus familiares, que incluyan funciones y responsabilidades claramente definidas, mecanismos de coordinación efectiva y servicios de apoyo adecuados. Se insta a los Estados miembros a promulgar leyes, reglamentos o políticas conformes con el Anexo 9 de la OACI — *Facilitación y la Política de la OACI sobre asistencia a las víctimas de accidentes de aviación y sus familiares* (Doc 9998). Estos arreglos también deberían reflejar los principios establecidos en el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional (Convenio de Montreal, 1999), con inclusión de las disposiciones relativas a la responsabilidad de las aerolíneas y, cuando así lo exija la legislación nacional, la provisión sin demora de pagos anticipados para satisfacer las necesidades económicas inmediatas de las víctimas y sus familias.

2.3 **Relación entre la protección del público consumidor y la planificación para emergencias**

2.3.1 La aplicación efectiva de medidas de protección del público consumidor en caso de disrupción depende de la alineación entre los marcos de protección correspondientes y los mecanismos de planificación para emergencias tanto a nivel de políticas como operacional. Las diferencias de diseño, alcance e interpretación pueden derivar en un trato desigual entre jurisdicciones, especialmente cuando estos marcos y mecanismos no contemplan integralmente las disrupciones a gran escala ni los arreglos multilaterales de servicios. En la práctica, estas diferencias crean vacíos en las funciones, la coordinación y la comunicación, condicionando la eficacia y generando una implementación fragmentada, información incoherente e incertidumbre en la prestación de asistencia y servicios de atención. Por tanto, es esencial reforzar la uniformidad mediante una mayor coherencia normativa e integración operacional para que la respuesta esté mejor coordinada y sea más efectiva.

3. **MARCO DE IMPLEMENTACIÓN PARA FORTALECER LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DEL PÚBLICO CONSUMIDOR Y PLANIFICACIÓN PARA EMERGENCIAS**

3.1 A partir de las dificultades estructurales y de coordinación y comunicación descritas más arriba, se propone el siguiente marco de implementación para ayudar a los Estados a fortalecer los mecanismos de protección del público consumidor y planificación para emergencias, con la intención de incrementar la eficacia de cada ámbito en sí mismo, reconociendo al mismo tiempo que una mejor coordinación entre ellos puede arrojar incluso mejores resultados. Este procedimiento se centra en seis ámbitos prioritarios:

- a) **Promover una aplicación uniforme de los marcos de protección del público consumidor.** Sigue siendo importante una aplicación más uniforme entre jurisdicciones, especialmente en un mercado que va cambiando y ante el riesgo de disrupción. En este contexto, la uniformidad consiste en una mayor concordancia de enfoques y resultados, preservando al mismo tiempo la flexibilidad de los Estados con sus marcos jurídicos y reglamentarios nacionales. Las iniciativas regionales, cuando sea apropiado, pueden ser de utilidad también para conseguir una mayor armonización entre los Estados participantes. Si bien estas iniciativas pueden favorecer la coherencia, la creciente complejidad y la naturaleza internacional del transporte aéreo también podrían justificar que, en el futuro, se estudie la adopción de enfoques internacionales más armonizados para la protección del público consumidor en el sector de la aviación mediante la unificación de las normas internacionales con el fin de reforzar la seguridad jurídica y la coherencia de los resultados en todas las jurisdicciones. Por ello, se anima a los Estados a aplicar los principios básicos de la OACI relativos a la protección del público consumidor en sus prácticas reglamentarias, teniendo en cuenta sus marcos nacionales, y a compartir prácticas y experiencias de implementación, incluidas las lecciones aprendidas tras los casos de disrupción.
- b) Al mismo tiempo, en consonancia con las recomendaciones de la A42, que indican el respaldo por parte de muchos Estados para examinar los principios fundamentales, el trabajo en curso pretende perfeccionarlos aún más a la luz de las condiciones cambiantes, reconociendo al mismo tiempo que los principios actuales siguen siendo en términos generales adecuados. Una vez perfeccionados, los Estados podrán seguir mejorando sus métodos, según corresponda, sobre la base de los marcos existentes. Dada la creciente digitalización e internacionalización del transporte aéreo, no se puede dejar de recalcar la necesidad de elaborar normas internacionales más armonizadas y, si corresponde, unificadas en materia de protección del público consumidor del sector de la aviación, incluidos los derechos de las personas pasajeras, con el fin de reducir la fragmentación regulatoria, reforzar la seguridad jurídica y velar por el trato uniforme del público pasajero en todas las jurisdicciones. En aras de una mayor coherencia y de conformidad con la resolución A42-26 de la Asamblea, se insta a los Estados miembros que aún no son parte en el Convenio de Montreal de 1999 a que procedan a

ello¹. Una participación más amplia en el Convenio de Montreal de 1999 reforzaría la equidad y uniformidad internacional al proporcionar un marco cuya aceptación es generalizada, que rige la responsabilidad de los transportistas en el ámbito internacional y que vela por la seguridad jurídica, teniendo debidamente en cuenta las reclamaciones por parte del público pasajero y de responsables de la carga provocadas por situaciones disruptivas.

- c) **Aclarar responsabilidades en el refuerzo de la protección del público consumidor.** Los marcos nacionales de protección del público consumidor deberían contar con disposiciones claras, coherentes y transparentes, que ofrezcan papeles y obligaciones bien definidos de las aerolíneas, intermediarios y otros proveedores de servicios, especialmente en los arreglos contractuales multipartitos e indirectos. Aplicar efectivamente estas disposiciones es esencial, mediante arreglos operacionales que velen por proporcionar oportunamente información, asistencia y atención al público pasajero en caso de disrupción. Para posibilitar la coherencia y la previsibilidad en el trato a las personas pasajeras, se debería seguir trabajando en la armonización y, cuando corresponda, la unificación de los reglamentos sobre la protección del público consumidor en la aviación y los derechos de las personas pasajeras. Este enfoque contribuiría a lograr un equilibrio adecuado entre los intereses del público consumidor y los de la industria, reduciría la inseguridad jurídica y los litigios y brindaría un marco más uniforme para el transporte aéreo internacional. Estas iniciativas deberían ir acompañadas por textos de orientación de la OACI, el Compendio sobre la protección del consumidor y el intercambio estructurado de prácticas que promuevan una interpretación y manera de obrar en sintonía.
- d) **Mejorar la preparación y coordinación para responder a las disrupciones.** Se deberían seguir reforzando los mecanismos de planificación para emergencias en consonancia con las disposiciones de los Anexos de la OACI y las resoluciones de la Asamblea pertinentes², para que la preparación ante disrupciones a gran escala y en el sistema sea la adecuada. Esto se puede lograr mediante mejores arreglos institucionales, la definición clara de papeles y responsabilidades, y la coordinación eficaz entre las autoridades públicas pertinentes y las partes interesadas de la aviación, teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas y las recomendaciones de la Conferencia de Alto Nivel de la OACI sobre la COVID-19 (HLCC 2021), como la preparación ante situaciones de crisis, la planificación de la continuidad de las operaciones, la gestión coordinada de riesgos, la compartición de información y el mantenimiento de las funciones esenciales de la aviación durante disrupciones graves. La preparación operacional sigue siendo fundamental, con capacidad de coordinar medidas, mantener la continuidad de funciones críticas de la aviación y comunicarse eficazmente durante situaciones de disrupción en constante cambio, tareas que deberían verse acompañadas del examen y comprobación periódica de los planes de emergencia, ejercicios realistas e incorporación de todo lo aprendido durante disrupciones anteriores.
- e) **Mejorar la coordinación entre marcos de protección del público consumidor y mecanismos de planificación para emergencias.** Aunque los mecanismos de protección del público consumidor y de planificación de emergencias cumplen funciones distintas, una mejor coordinación entre ellos puede favorecer una implementación más eficaz en caso de disrupción. Se anima a los Estados, según corresponda, a velar por que estos mecanismos se respalden entre sí, facilitando la coordinación entre las autoridades competentes y ajustando los procesos operacionales cuando sea necesario. Esta coordinación puede ayudar a que las medidas sobre información, asistencia y atención a las personas pasajeras se implementen de manera coherente y oportuna en situaciones de disrupción.

¹ Actualmente hay 144 partes en el Convenio de Montreal de 1999.

² Anexo 1 — *Licencias al personal*, Anexo 6 — *Operación de aeronaves*, Anexo 9 — *Facilitación*, Anexo 11 — *Servicios de tránsito aéreo*, Anexo 14 — *Aeródromos*, Anexo 19 — *Gestión de la seguridad operacional*, resolución A42-13 de la Asamblea: *Estrategia de reducción del riesgo de desastres y mecanismos de respuesta en la aviación*

- f) **Fomentar el intercambio de información.** Reforzar el intercambio de información entre los Estados y las partes interesadas relevantes es esencial para la coherencia y la coordinación. Se anima a los Estados y organizaciones regionales a compartir prácticas y lecciones aprendidas y a utilizar los mecanismos de la OACI, incluido el Compendio sobre la protección del consumidor, como medios prácticos para fomentar la transparencia y la concordancia entre jurisdicciones.
- g) **Seguir reforzando el papel de la OACI.** La OACI seguirá elaborando y actualizando sus orientaciones y mejores prácticas, facilitando el intercambio de experiencias y promoviendo la cooperación entre las partes interesadas pertinentes en el ámbito de la protección del público consumidor y la planificación de emergencias. Esta labor también contribuirá a la uniformidad de los marcos de protección del público consumidor y de derechos de las personas pasajeras, entre otras cosas mediante el estudio de enfoques más armonizados para reducir la fragmentación, reforzar la seguridad jurídica y promover resultados previsibles en todas las jurisdicciones. Se procurará lograr una mayor uniformidad y una aplicación más eficaz de los marcos y mecanismos pertinentes, teniendo en cuenta la diversidad de los arreglos jurídicos e institucionales nacionales.

4. CONCLUSIÓN

4.1 Las dificultades señaladas ponen de manifiesto la necesidad de reforzar la protección del público consumidor y la planificación de respuesta ante emergencias en la aviación para dar respuesta a las condiciones cambiantes del mercado y al riesgo de disrupción. Velar por su aplicación efectiva en un entorno operacional cada vez más complejo es un aspecto primordial. Mejorar la claridad, coherencia y efectividad de cada elemento, y mejorar su coordinación cuando sea apropiado, servirá para obtener mejores resultados en la consideración de las personas pasajeras y fortalecer la resiliencia del sistema. A medida que el transporte aéreo sigue evolucionando en todo el mundo, la tendencia a una mayor armonización de los marcos de protección del público consumidor y de derechos de las personas pasajeras reduciría aún más la fragmentación, reforzaría la seguridad jurídica y favorecería unos resultados equilibrados y previsibles tanto para el público pasajero como para el sector.

5. MEDIDAS

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

- a) Los Estados deberían fortalecer la implementación de los marcos de protección del público consumidor y los mecanismos de planificación para emergencias, entre otros, mediante la asignación de responsabilidades claras, la coordinación efectiva entre autoridades y partes interesadas pertinentes, la mayor preparación para casos de disrupciones de gran escala y la alineación de los procedimientos relativos a la información, asistencia y atención a los pasajeros, incluida la asistencia a víctimas de accidentes aéreos y sus familiares;
- b) Los Estados deberían armonizar sus marcos de protección del público consumidor y mecanismos de planificación para emergencias estableciendo procedimientos integrados, definiendo responsabilidades coordinadas entre las autoridades competentes y ajustando los procesos operacionales para proporcionar información, asistencia y atención a las personas pasajeras en caso de disrupción;
- c) Los Estados deberían intercambiar información y cooperar de forma oportuna y sistemática, mediante el uso de los mecanismos de la OACI, respaldados por los protocolos de comunicación existentes y los arreglos de coordinación entre las partes interesadas pertinentes, con el fin de mejorar la coherencia, facilitar respuestas coordinadas en situaciones de disrupción y respaldar la prestación de asistencia efectiva al público pasajero;

- d) La OACI seguirá trabajando con los Estados en la elaboración de marcos más armonizados de protección del público consumidor y planificación para emergencias a fin de reducir la fragmentación y fortalecer la seguridad jurídica; y
- e) los Estados que todavía no hayan ratificado el *Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional* (Convenio de Montreal, de 1999) deberían proceder a ello.

— FIN —