



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

3.3: Fortalecer el mecanismo de planificación para emergencias y la protección del público consumidor para lograr un sistema de aviación resiliente

**LOS PRINCIPIOS BÁSICOS Y APLICACIÓN REGIONAL: LA EXPERIENCIA DE LA CLAC
EN LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DEL TRANSPORTE AÉREO**

(Nota presentada por Chile y apoyada por 7 Estados miembros de la CLAC²)

RESUMEN

En esta nota se examina la experiencia de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) en materia de protección del consumidor del transporte aéreo, a partir de la resolución de la CLAC sobre esta materia, como ejemplo de aplicación regional de los Principios Básicos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) de 2015 a las condiciones propias de cada mercado. Se sostiene que el carácter orientador de dichos Principios responde precisamente a la diversidad existente entre los Estados, y que su correcta aplicación no equivale a la adopción íntegra de un modelo regulatorio específico, sino a la búsqueda de un equilibrio propio en cada región entre protección al consumidor y sostenibilidad de su industria. Se propone que la Conferencia reafirme los Principios Básicos de la OACI en su función orientadora, y aliente a los Estados y organismos regionales a aplicarlos a sus propias realidades, con la fuerza jurídica que en cada caso corresponda decidir.

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

- tomar nota de la experiencia de la CLAC en materia de protección del consumidor del transporte aéreo, como ejemplo de aplicación regional de los Principios Básicos de la OACI a las condiciones estructurales propias de su zona geográfica;
- reafirmar los Principios Básicos de la OACI sobre Protección del Consumidor como marco orientador de aplicación global, sin perjuicio de su revisión y perfeccionamiento continuo; y
- invitar a los Estados y organismos regionales a aplicar dichos Principios a sus propias realidades, sin que ello suponga la adopción íntegra de modelos desarrollados para condiciones distintas a las propias; y;
- reconocer que la decisión sobre la fuerza jurídica que se otorgue a dicha aplicación regional corresponde a cada Estado o región, conforme a sus propios procesos institucionales.

<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>	Ninguna.

¹ Versión en español proporcionada por Chile.

² Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela.

<i>Referencias:</i>	Resolución AE6-1 de la Asamblea de la CLAC, Protección de los Consumidores de la Industria de Transporte Aéreo, VI Asamblea Extraordinaria, virtual, 14 de diciembre de 2020. OACI, ICAO Core Principles on Consumer Protection, adoptados por el Consejo en 2015, respaldados por la 38ª Asamblea. IATA, Celebrating 10 Years of ICAO's Core Principles on Consumer Protection, documento presentado ante la 60ª Conferencia de Directores Generales de Aviación Civil de Asia y el Pacífico (DGCA/60), Sendai, Japón, julio de 2025. IATA, Ten Years of ICAO's Core Principles on Consumer Protection (artículo de opinión), 2025. Reglamento (CE) N.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo. Departamento de Transporte de los Estados Unidos (DOT), Final Rule on Automatic Refunds, abril de 2024. Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, Montreal, 1999. White & Case LLP, Navigating Turbulence: Latin American Airlines in Chapter 11 (2023); CAPA – Centre for Aviation, COVID-19: Latin Airline Bankruptcies Reflect Lack of Government Aid (2020).
---------------------	--

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Uno de los propósitos centrales de la regulación económica del transporte aéreo internacional es ampliar el acceso de las personas a este modo de transporte, superando su histórico carácter elitista. Sin embargo, los costos de cumplimiento de las regulaciones de protección al consumidor tienden a trasladarse, en mayor o menor medida, al precio final del pasaje. Al intentar proteger a los pasajeros mediante exigencias regulatorias excesivas o mal calibradas, se corre el riesgo de encarecer el transporte aéreo y excluir de la posibilidad de volar precisamente a quienes se buscaba proteger.

1.2 El punto de equilibrio entre protección al consumidor y accesibilidad del transporte aéreo no es el mismo para todos los Estados, sino que depende de las características particulares de cada mercado, incluyendo su grado de competencia, la densidad de su red de conectividad y la capacidad de su industria y de sus Estados para absorber los costos asociados a dicha protección.

1.3 Precisamente en atención a esta diversidad, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) optó, al adoptar en 2015 sus Principios Básicos sobre Protección del Consumidor, por un instrumento de carácter orientador y no vinculante, antes que por un tratado internacional único aplicable indistintamente a todos los Estados. Dicha opción responde a un riesgo reconocible. La adopción de un mismo estándar regulatorio, diseñado para las condiciones de unos Estados, puede resultar desproporcionada o inadecuada cuando se traslada a Estados con condiciones estructurales distintas.

1.4 Sin embargo, la práctica de los últimos diez años muestra que la aplicación de estos Principios, dejada a cada Estado individualmente, tampoco ha sido suficiente por sí sola. En efecto, los regímenes nacionales y regionales de protección al consumidor continúan siendo heterogéneos, y en ocasiones se superponen entre sí para un mismo itinerario o pasajero.

1.5 En este contexto, la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) adoptó en 2020 la Resolución AE6-1, mediante la cual recomienda a sus Estados miembros un conjunto de criterios orientadores en materia de protección al pasajero, expresamente alineados con los Principios Básicos de la OACI, pero aplicados a las condiciones propias de su zona geográfica.

1.6 La presente nota examina esta experiencia y propone que la Conferencia reafirme la función orientadora de los Principios Básicos de la OACI, alentando su aplicación diferenciada por cada región conforme a sus propias condiciones estructurales.

2. ANÁLISIS

2.1 La regulación del transporte aéreo comprende materias de naturaleza distinta, que admiten tratamientos diferenciados. En materia de seguridad operacional, un nivel de regulación detallado y exigente resulta indispensable. En materia económica, en cambio, la desregulación y la libre competencia constituye el marco general preferible, en la medida en que amplía el acceso de los pasajeros y evita el traslado de costos innecesarios al precio del pasaje. Dentro de esta última categoría, la protección al consumidor ocupa un lugar particular. Debe equilibrarse con la sostenibilidad de la industria a la que se aplica, y dicho equilibrio no es uniforme, sino que varía según el nivel de desarrollo y las condiciones estructurales de cada Estado o región.

2.2 La protección informativa al pasajero, eje central de los Principios Básicos de la OACI, presupone además la existencia de alternativas reales entre las cuales el pasajero pueda elegir. En un mercado con escasa competencia, la disponibilidad de información clara sobre las condiciones del pasaje tiene un efecto protector limitado, pues el pasajero carece de la posibilidad de optar por una alternativa distinta.

2.3 A nivel internacional, dos marcos regulatorios, el europeo y el estadounidense, suelen citarse como referencia por su nivel de desarrollo normativo en esta materia. El primero contempla compensación monetaria fija ante retrasos y cancelaciones significativas, exigible con independencia de que el pasajero decida o no continuar su viaje. El segundo se centra en el reembolso del valor del pasaje cuando el pasajero opta por no viajar, sin contemplar compensación adicional por la sola ocurrencia del retraso o la cancelación. En otras regiones del mundo, la materia se encuentra, en general, en una etapa más temprana de desarrollo normativo unificado, lo que subraya el valor de examinar experiencias regionales.

2.4 La Resolución AE6-1 de la CLAC no reproduce íntegramente ninguno de los dos modelos señalados, sino que desarrolla un enfoque propio. Junto con un desarrollo detallado de los principios de información y continuidad del viaje, incorpora un principio expreso de promoción de la competencia orientado a que los Estados procuren mayores alternativas de operadores, tarifas, rutas y destinos; contempla compensación monetaria previamente establecida específicamente para los casos de denegación de embarque por sobreventa, y reconoce montos mínimos de indemnización por equipaje equivalentes a los del *Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional* (Convenio de Montreal) de 1999, sin extender un esquema de compensación fija al conjunto general de retrasos y cancelaciones.

2.5 Que un enfoque regional no reproduzca los modelos de otras regiones no constituye necesariamente una deficiencia. La propia industria ha señalado que algunos marcos regulatorios existentes plantean tensiones con el principio de proporcionalidad reconocido en los Principios Básicos de la OACI, en la medida en que imponen compensaciones que exceden el valor del servicio contratado o que no distinguen adecuadamente las causas de la disrupción. Ello sugiere que la aplicación fiel de dichos Principios no equivale necesariamente a la adopción íntegra de un modelo específico, sino a la búsqueda de un equilibrio propio, ajustado a la realidad de cada región.

2.6 La pandemia de COVID-19 ilustra con particular claridad esta realidad estructural propia de la zona geográfica CLAC. Pese a que las pérdidas de ingresos del transporte aéreo de pasajeros en la región superaron los USD 21.000 millones entre 2019 y 2020; y a que, según determinó la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA), la región registró los niveles más bajos de asistencia gubernamental a la aviación a nivel mundial, sus principales aerolíneas no contaron con subsidios estatales

que evitaran su quiebra, a diferencia de lo ocurrido en otras latitudes. LATAM, Avianca y Aeroméxico debieron acogerse a procesos de reestructuración de deuda ante tribunales de los Estados Unidos, financiados con capital privado, mientras que otros operadores de menor tamaño cesaron definitivamente sus operaciones.

2.7 Exigir a las aerolíneas de una región un nivel de protección al consumidor comparable al de otra, sin considerar si sus Estados cuentan con una capacidad equivalente de respaldo ante crisis sistémicas, equivaldría a trasladar una carga regulatoria calibrada o diseñada para condiciones fiscales distintas a las propias, con el consiguiente riesgo de encarecer el transporte aéreo y reducir la conectividad o el acceso para los pasajeros de dicha región.

2.8 Ante esta diversidad de condiciones estructurales, la función de los Principios Básicos de la OACI como marco orientador de aplicación global no se ve debilitada por la existencia de aplicaciones regionales diferenciadas; por el contrario, dicha diferenciación es la forma en que ese marco orientador se traduce en una protección efectiva y proporcionada para cada realidad. La decisión sobre la fuerza jurídica que se otorgue a dicha aplicación corresponde, en todo caso, a cada Estado o región, conforme a sus propios procesos institucionales. La experiencia de la CLAC ofrece, en este sentido, un ejemplo concreto de cómo dicho ejercicio de aplicación regional puede materializarse en la práctica.

3. CONCLUSIÓN

3.1 La experiencia de la CLAC muestra que los Principios Básicos de la OACI pueden aplicarse a las condiciones propias de una región sin reproducir mecánicamente ningún modelo externo, logrando un equilibrio propio entre protección al consumidor y sostenibilidad de la industria. Dicha aplicación diferenciada no debilita el marco orientador global, sino que es la forma en que este se traduce en una protección efectiva y proporcionada para cada realidad. Se propone que la Conferencia reafirme los Principios Básicos en su función orientadora, aliente su evaluación periódica a la luz de la experiencia acumulada y de los modelos regulatorios existentes, e invite a los Estados y organismos regionales a aplicarlos a sus propias realidades, con la fuerza jurídica que en cada caso corresponda decidir, ya sea mediante recomendaciones u otros instrumentos, incluidos eventuales tratados regionales.