Organización de Aviación Civil Internacional

ATConf/7-WP/160[1]
25/9/26

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

FORTALECIMIENTO DE LOS MARCOS INSTITUCIONALES DE GOBERNANZA AERONÁUTICA EN AMÉRICA LATINA

[Nota presentada por Costa Rica, con apoyo de 5 Estados miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)[2]]

RESUMEN

Esta Nota de Estudio examina la urgencia de fortalecer los marcos institucionales de gobernanza de las Autoridades de Aviación Civil (AAC) en América Latina para garantizar la sostenibilidad y competitividad del transporte aéreo regional.
Las AAC de la región enfrentan debilidades críticas debido a presupuestos limitados y condicionados a la poca independencia administrativa de la AAC por medio de su pertenencia a otros Ministerios y la injerencia de los ciclos políticos de corto plazo y marcos regulatorios rígidos de aprobación que retrasan la adopción de innovaciones tecnológicas [como la Movilidad Aérea Avanzada (AAM) y la digitalización].

Resulta entonces importante superar la vulnerabilidad institucional blindando los ingresos de origen aeronáutico para su reinversión directa en el sector y profesionalizando las estructuras directivas de los reguladores.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a:
a) tomar nota del análisis sobre la situación y los desafíos de los marcos institucionales de gobernanza en la región latinoamericana expuesto en esta Nota de Estudio;
b) encomendar a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) el desarrollo de una ***Guía Global sobre Modelos de Gobernanza y Autonomía para las Autoridades de Aviación Civil***, que sirva de referencia para las reformas legislativas de los Estados miembros;
c) instar a los Estados miembros a aplicar las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082), garantizando por ley el principio de reinversión directa de los recursos generados por la industria en el fortalecimiento del propio sistema aeronáutico; y
d) promover el establecimiento de entornos normativos experimentales (“sandboxes”) bajo la coordinación de organismos regionales como la CLAC u Organizaciones Regionales de Vigilancia de la Seguridad Operacional (**RSOO**, por sus siglas en inglés, *Regional Safety Oversight Organization*), para facilitar la integración segura de nuevas tecnologías en mercados en desarrollo.

[1] Versión en español proporcionada por Costa Rica.
[2] Chile, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

Objetivo estratégico:	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico "*El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y el bienestar social para todo el mundo*."
Repercusiones financieras:	N/A
Referencias:	Doc 7300 – Convenio sobre Aviación Civil Internacional (firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944 y enmendado por la Asamblea de la OACI). Artículos 11, 12 y 15. Doc 9082 – Políticas de la OACI sobre tasas por servicios de aeropuertos y de navegación aérea (Novena edición, 2012). Sección I, Sección II y Sección III. Doc 9626 – Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional (Tercera edición, 2016). Capítulo 2 (Estructuras institucionales y funciones de reglamentación económica de los Estados). The Governance of Civil Aviation Authorities in Latin American Countries/ Evidence from ICAO's North American, Central American and Caribbean and South American Regions OECD Regulatory Policy/Working Papers September 2022 No.19

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El transporte aéreo en América Latina y el Caribe no constituye un sector económico suntuario, sino una infraestructura crítica transversal e insustituible para la integración física, el comercio transfronterizo y el desarrollo socioeconómico de la región. Dadas las particulares características geográficas del continente —marcado por densas selvas tropicales, extensas cordilleras y archipiélagos insulares—, la conectividad aérea eficiente es, en muchos casos, la única alternativa viable para la cohesión territorial y el acceso a mercados globales.

1.2 Tras superar las disrupciones sistémicas globales más severas de la historia reciente de la aviación civil, el mercado latinoamericano ha demostrado un dinamismo notable. La rápida resiliencia de la demanda, sumada a la consolidación de modelos de negocio de alta eficiencia y bajo costo, ha permitido una democratización sin precedentes del transporte aéreo en la región. Sin embargo, este crecimiento acelerado del tráfico y la complejidad del ecosistema operativo actual contrastan con el estancamiento e inercia de las estructuras institucionales encargadas de regularlos y fiscalizarlos.

1.3 Históricamente, el éxito del transporte aéreo se ha medido a través de indicadores de tráfico, inversión en flotas e infraestructura aeroportuaria. No obstante, la experiencia global demuestra que el verdadero cimiento de un sistema de aviación civil seguro y comercialmente sostenible radica en la solidez, la predictibilidad y la agilidad de sus marcos institucionales de gobernanza. Las Autoridades de Aviación Civil (AAC) no pueden seguir operando bajo esquemas administrativos centralizados que ralentizan la toma de decisiones técnicas.

1.4 El propósito de esta Nota de Estudio es someter a consideración de la Séptima Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/7) un análisis de las fortalezas institucionales y las brechas normativas existentes en América Latina. A través de este diagnóstico, se busca que los Estados miembros valoren la urgencia de establecer directrices globales de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) que promuevan la reforma regulatoria de las AAC, dotándolas de la autonomía financiera, la estabilidad técnica y la flexibilidad normativa necesarias para enfrentar los desafíos de la aviación del siglo XXI.

2. ANÁLISIS

2.1 Fortalezas y Plataformas del Ecosistema Aeronáutico Regional

2.1.1 América Latina dispone de una sólida base institucional en el sector aeronáutico que fundamenta los procesos de reforma y conectividad en la región. Este andamiaje político e institucional está liderado por la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), un organismo intergubernamental consolidado que actúa como un foro estratégico para la concertación política, facilitando la adopción de políticas de cielos abiertos y la optimización del transporte aéreo entre los países miembros.

2.1.2 Por otra parte, la integración técnica y la estandarización operativa se canalizan eficazmente a través del Sistema Regional de Cooperación para la Vigilancia de la Seguridad Operacional (SRVSOP) y la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) opera como una Organización Regional de Vigilancia de la Seguridad Operacional (RSOO) que mitiga la escasez de personal especializado mediante el intercambio de inspectores técnicos y valida sus capacidades regionales ante el Sistema Mundial de Vigilancia de la Seguridad Operacional de la Aviación (GASOS) de la OACI.

2.1.3 A este andamiaje institucional se suma una industria aérea altamente competitiva y resiliente, la cual ha sabido optimizar sus operaciones en entornos macroeconómicos complejos, caracterizados históricamente por la volatilidad cambiaria y la inflación. Las aerolíneas y operadores de la región han liderado la modernización de flotas, posicionando a América Latina con algunas de las aeronaves más jóvenes y eficientes del mundo.

2.2 Diagnóstico de Debilidades Críticas en la Gobernanza de las AAC

2.2.1 *Dependencia Política y Vulnerabilidad Institucional:* En una proporción considerable de los Estados latinoamericanos, las AAC operan como direcciones dependientes en línea directa de Ministerios de Transporte, de Obras Públicas o, en algunos casos, de carteras de Defensa. Esta falta de personalidad jurídica y autonomía de gestión provoca que el regulador aeronáutico quede supeditado a los ciclos políticos de corto plazo y a agendas electorales de los gobiernos centrales. La consecuencia inmediata es una alarmante rotación de los cuadros directivos y de la alta gerencia de las AAC. La ausencia de mecanismos de designación por mérito técnico impide la continuidad de los planes estratégicos de largo plazo.

2.2.2 *Crisis en la Retención del Talento Humano:* Al estar sujetas a las escalas salariales rígidas de la Administración Pública general, las autoridades no pueden competir con las remuneraciones de la industria privada. Esto genera una fuga constante de inspectores de operaciones y aeronavegabilidad calificados hacia aerolíneas u organizaciones de mantenimiento, reparación y revisión (MRO). El déficit resultante en el número y la experiencia de los inspectores degrada la capacidad del Estado para realizar una vigilancia continua de la seguridad operacional (*safety*).

2.2.3 *Rigidez Regulatoria ante la Disrupción Tecnológica:* El proceso legislativo y reglamentario tradicional en la región es lento y excesivamente burocrático. Conceptos avanzados como los Sistemas de Aeronaves no Tripuladas (UAS) de gran escala, la Movilidad Aérea Avanzada (AAM) aeronave eléctrica de despegue y aterrizaje vertical (eVTOL) y el uso de Combustibles Sostenibles de Aviación (SAF) carecen de marcos legales claros en la mayoría de los Estados latinoamericanos, asfixiando la innovación o permitiendo operaciones sin supervisión adecuada.

2.3 Vulneración de las Políticas de la OACI sobre Tasas y Desviación de Recursos

2.3.1 El núcleo de la debilidad institucional en múltiples AAC de la región radica en la transgresión de los principios de gobernanza económica establecidos por la OACI.

2.3.2 Los Estados deberían asegurar la aplicación de las mejores prácticas de buena gobernanza corporativa en los aeropuertos y los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP), según corresponda. Deberían considerarse los objetivos y responsabilidades de las entidades; los derechos de los accionistas; las responsabilidades de la junta; la función y deber de rendición de cuentas de la administración; las relaciones con las partes interesadas y la divulgación de información."

2.3.3 Diversas administraciones de la región absorben los ingresos recaudados por concepto de derechos de sobrevuelo, tasas de seguridad y derechos de certificación para integrarlos a las cajas únicas de los tesoros nacionales.

2.3.4 Al no contar con autonomía presupuestaria ni esquemas de autofinanciamiento blindados, las AAC ven mermada su capacidad operativa. La reforma de los marcos institucionales en América Latina no es, por tanto, una opción política, sino el mecanismo legal indispensable para restituir la vigencia y el cumplimiento estricto de las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) de la OACI en la región.

3. CONCLUSIÓN

3.1 El análisis de la situación en América Latina evidencia que el modelo tradicional de gobernanza de la aviación civil ha alcanzado un punto de saturación y agotamiento. Los desafíos actuales y futuros del transporte aéreo global —marcados por la necesidad imperativa de descarbonizar el sector para el año 2050, la digitalización acelerada de las operaciones y la aparición de nuevas formas de movilidad aérea— no pueden ser gestionados de forma segura ni eficiente por instituciones regulatorias debilitadas por la inestabilidad política, carentes de autonomía presupuestaria y desprovistas de personal técnico especializado.

3.2 La reforma reglamentaria y el fortalecimiento institucional de las AAC en la región ya no constituyen un debate puramente técnico u operativo; representan una necesidad económica nacional y un imperativo estratégico de conectividad global. Un Estado que no garantice una Autoridad Aeronáutica robusta y autónoma condena a su industria aérea local a la pérdida de competitividad, desincentiva la inversión extranjera directa en infraestructura y eleva el riesgo país en términos de seguridad operacional.

3.3 Para América Latina, la solución estructural radica en la transformación de sus AAC hacia modelos institucionales modernos: agencias o corporaciones públicas descentralizadas, con personalidad jurídica propia, patrimonio independiente, sistemas de carrera profesional técnica blindados y gobernadas por directorios seleccionados bajo criterios técnicos independientes de los ciclos políticos de gobierno. Asimismo, se requiere transitar hacia una regulación ágil y basada en el desempeño (performance-based regulation), que reemplace la rigidez burocrática por mecanismos proactivos como los sandboxes o entornos de prueba experimentales supervisados.

3.4 La ATConf/7 se presenta como la plataforma multilateral histórica e idónea para abordar esta problemática global de manera coordinada. Es indispensable que la OACI asuma un liderazgo proactivo, elevando la gobernanza institucional al mismo nivel de prioridad estratégica que ostentan la seguridad operacional (Safety), la seguridad de la aviación (Security) y la protección del medio ambiente. Al dotar a los Estados miembros de directrices armonizadas y guías globales de autonomía institucional, la OACI estará dotando las herramientas necesarias para corregir las asimetrías y diferencias regionales, blindar los recursos del sector y asegurar que la aviación siga siendo el motor del progreso global de forma equitativa, sostenible y segura para las próximas décadas.

— FIN —