Organización de Aviación Civil Internacional

ATConf/7-WP/166[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
3.3: Fortalecer el mecanismo de planificación para emergencias y la protección del público consumidor para lograr un sistema de aviación resiliente

MECANISMOS DE FLEXIBILIZACIÓN Y "SANDBOX REGULATORIO" DE CONTINGENCIA ANTE COLAPSOS SISTÉMICOS DEL TRANSPORTE AÉREO: LECCIONES APRENDIDAS Y GOBERNANZA AERONÁUTICA EN CRISIS

(Nota de Estudio presentada por Perú y apoyada por 16 Estados miembros de la CLAC[2])

RESUMEN

Esta Nota de Estudio aborda la necesidad de crear e institucionalizar mecanismos dinámicos de flexibilización normativa, como los "Sandboxes Regulatorios de Emergencia", para responder con agilidad frente a colapsos en el transporte aéreo causados por situaciones de fuerza mayor o eventos disruptivos (pandemias, desastres naturales, eventos geopolíticos o conmoción social con afectación de infraestructura aeroportuaria).

A partir de las lecciones aprendidas registradas en las resoluciones de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC - Res. A24-1 y AE6-3), se resalta que la resiliencia en regiones sin esquemas de subsidios estatales directos exige herramientas regulatorias extraordinarias: suspensión temporal de tasas, flexibilización de permisos operativos, equilibrios en la protección al consumidor (créditos de viaje) y la preservación del flujo de caja del sector. Asimismo, se enfatiza que la gobernanza operacional en momentos de crisis debe recaer estrictamente en las Autoridades de Aviación Civil, evitando la interferencia de mandos no aeronáuticos en el manejo de los aeropuertos.

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

a) Recomendar a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) que elabore directrices y marcos de orientación sobre la implementación de mecanismos de flexibilización como "Sandboxes Regulatorios de Emergencia" (Emergency Regulatory Sandboxes), permitiendo a los Estados suspender o flexibilizar de forma temporal, proporcional y controlada cargas regulatorias, tasas y requerimientos comerciales ante eventos de fuerza mayor o colapsos del transporte aéreo.
2. Instar a los Estados a incorporar en sus planes nacionales de contingencia que el mando operativo, la gestión de infraestructura aeroportuaria y la activación de los marcos de flexibilización permanezcan siempre bajo el liderazgo de la Autoridad de Aviación Civil; y
3. Promover principios de equilibrio regulatorio en la protección al consumidor durante eventos masivos fuera del control de los operadores, protegiendo tanto los derechos de los pasajeros como la liquidez de la industria.

[1] Versión en español proporcionada por el Perú.
[2] Aruba, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

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:	Ninguna
Referencias:	Resolución CLAC A24-1 – *Recomendaciones sobre medidas de apoyo a la aviación comercial de la región como consecuencia de la crisis del COVID-19* Resolución CLAC AE6-3 – *Medidas de Equilibrio entre la protección al consumidor y la sostenibilidad financiera de las aerolíneas, durante la pandemia establecida por la OMS*.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El transporte aéreo es un catalizador socioeconómico fundamental a nivel global, responsable del 3,9% del PIB mundial. Sin embargo, crisis globales y regionales recientes —tales como emergencias sanitarias, desastres naturales, o bloqueos de infraestructura aeroportuaria por conflictos sociales— han expuesto la rigidez de los marcos regulatorios tradicionales cuando se enfrentan a escenarios de colapso operativo.

1.2 La experiencia acumulada por la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), plasmada en las Resoluciones A24-1 y AE6-3, demostró que en regiones donde no existen subsidios estatales directos a la industria, la continuidad del servicio depende de la capacidad del Estado para activar medidas de alivio financiero, exención de tasas y esquemas regulatorios flexibles e innovadores.

1.2.1 Ante eventos disruptivos inesperados, los marcos legales rígidos impiden respuestas ágiles. Por ello, resulta indispensable incorporar la figura del “Sandbox Regulatorio de Emergencia” —un entorno controlado, de carácter temporal y excepcional— adaptado a situaciones de contingencia, que faculte a las Autoridades de Aviación Civil a flexibilizar la regulación comercial y operacional sin poner en riesgo la seguridad (Safety).

2. ANÁLISIS

2.1. Aplicación de la figura del "Sandbox Regulatorio" en situaciones de crisis

2.1.1 Un Sandbox Regulatorio (o Entorno Regulatorio Controlado) se define como un mecanismo temporal y supervisado por la Autoridad de Aviación Civil (AAC) que permite aplicar reglas excepcionales, simplificadas o temporales para responder a condiciones extremas de mercado o fuerza mayor.

2.1.1.1 Aplicado a la gestión de emergencias y colapsos del transporte aéreo, un Sandbox de Emergencia permite:

a) flexibilización de derechos de tráfico y permisos: Otorgamiento ágil de autorizaciones temporales (chárter, cabotaje de emergencia o transporte transfronterizo especial) para suplir rutas desatendidas o garantizar corredores humanitarios y abastecimiento;

b) exención y suspensión temporal de cargas fiscales y tasas: Creación de un “paraguas regulatorio” que suspenda temporalmente tarifas de navegación, cánones aeroportuarios o impuestos sobre pasajes y combustible durante el periodo que dure el suceso; y

c) evaluación basada en evidencia: Recopilar datos operacionales durante la crisis para evaluar qué medidas temporales fueron eficaces y podrían integrarse como protocolos de contingencia permanentes.

2.2 **Liderazgo técnico y Gobernanza Aeroportuaria en momentos de crisis**

2.2.1 Uno de los mayores desafíos durante perturbaciones masivas (pandemias o toma de aeropuertos por agitación civil) ha sido la intromisión de autoridades ajenas al sector (sanitarias, de policía o políticas) en la gestión directa de la infraestructura crítica.

2.2.2 Los aeropuertos y el espacio aéreo no pueden quedar a cargo de mandos sin competencia aeronáutica. Si bien las emergencias requieren la coordinación interinstitucional, la toma de decisiones sobre cierres, reaperturas, capacidad de plataforma y operación de vuelos de emergencia debe mantenerse bajo la autoridad exclusiva de la Administración de Aviación Civil. El Sandbox Regulatorio de Emergencia debe ser activado y tutelado técnicamente por la AAC.

2.3 **Sostenibilidad financiera y protección adaptativa al consumidor**

2.3.1 En línea con la Res. CLAC AE6-3, durante colapsos del sistema aéreo, la aplicación inflexible de las normas de protección al consumidor puede llevar a la quiebra masiva a los operadores aéreos al drenar su liquidez inmediatamente.

2.3.2 Un marco de Sandbox de Contingencia faculta temporalmente la implementación de mecanismos de equilibrio, tales como:

a) emisión de créditos/vouchers de viaje revalidables por 12 meses o más, sin penalización para el usuario; y

b) plazos extendidos para reembolsos de boletos, evitando el colapso del flujo de caja de la aviación comercial.

3. CONCLUSIÓN

3.1 La resiliencia de la aviación civil moderna no solo requiere infraestructura física, sino infraestructura regulatoria elástica.

3.2 La incorporación de la figura del Sandbox Regulatorio para Situaciones de Emergencia permite a las Autoridades de Aviación Civil contar con una "caja de herramientas" preaprobada para actuar con inmediatez ante un colapso del sistema, asegurando que la gestión aeroportuaria se mantenga bajo un mando técnico y protegiendo la viabilidad del mercado aéreo regional.

— FIN —