ATConf/7-WP/215
19/11/26

SÉPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

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

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

PROYECTO DE INFORME

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

3.1.1 DOCUMENTACIÓN

3.1.1.1 En WP/4, la Secretaría examina la necesidad de fortalecer la capacidad de vigilancia reglamentaria de los Estados y los marcos institucionales para preservar la seguridad, protección, eficiencia y sostenibilidad del transporte aéreo internacional, poniendo especial atención en la sostenibilidad de los fondos para las administraciones de aviación civil. La nota enuncia las prioridades clave: modernizar los marcos jurídicos y regulatorios, fortalecer la gobernanza institucional y la independencia, desarrollar los recursos de personal y los medios digitales, mejorar la coordinación entre las partes interesadas, establecer mecanismos de financiación estables y diversificados y fomentar la cooperación regional. Seguidamente, pone de relieve la ayuda que de manera permanente ofrece la OACI en forma de orientación, creación de capacidad y asistencia técnica, además del trabajo en el desarrollo de mecanismos de financiación sostenible. Se invita a la conferencia a examinar recomendaciones dirigidas a fortalecer la resiliencia y efectividad de la vigilancia reglamentaria en la aviación y la capacidad institucional, proveer financiación sostenible para las administraciones de aviación civil y mejorar la ayuda que ofrece la OACI mediante asistencia puntual, orientaciones actualizadas, iniciativas de desarrollo de capacidad y la creación de mecanismos de financiación innovadores.

3.1.1.2 En WP/89, Argelia destaca la importancia creciente de fortalecer la capacidad de vigilancia reglamentaria de las administraciones de aviación civil para contribuir a la efectiva aplicación de las negociaciones de servicios aéreos, la vigilancia de las condiciones de competencia, la protección del público consumidor, la formulación de políticas a partir de datos, y demás políticas y acuerdos de transporte aéreo internacional. Al constatar la ausencia de un mecanismo mundial específico de creación de capacidad en el ámbito de la reglamentación económica comparable a los que existen para la seguridad operacional y la seguridad de la aviación, la nota propone que la OACI lleve a cabo una evaluación voluntaria de la capacidad de los Estados para ejercer la vigilancia de la reglamentación económica y sus necesidades en esa área y que, trabajando con las estructuras existentes de su Dirección de Desarrollo de Capacidad e Implementación (CDI) y el objetivo Ningún país se queda atrás, formule y coordine un programa plurianual estructurado basado en el apoyo voluntario de pares y el hermanamiento entre administraciones de aviación civil. La nota igualmente alienta a los Estados y a las organizaciones regionales a participar con su apoyo y facilitación de la iniciativa y contribuir a su desarrollo.

3.1.1.3 En WP/85, Brasil, con el apoyo de 18 Estados miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)[1], se refiere a la ejecución de lo dispuesto en el párrafo 15 de la resolución A42-26 de la Asamblea, que llama a integrar de manera sistemática las consideraciones del desarrollo económico en las actividades y programas de la OACI. La nota destaca la transversalidad del desarrollo económico y su impacto en áreas como la seguridad operacional, la seguridad de la aviación, la navegación aérea, la facilitación, la protección del medioambiente, la innovación y el apoyo a la implementación. Propone fortalecer la coherencia en las políticas, el apoyo a la implementación y la coordinación dentro de la OACI, incluidas sus oficinas regionales y órganos técnicos bajo el prisma de "Una sola OACI", mejorando las acciones de creación de capacidad, asociaciones con instituciones de fomento y financiación y actuando en pro del objetivo de que Ningún país se quede atrás. Finalmente, propone que se informe periódicamente de los avances en la ejecución de lo dispuesto en el párrafo 15 de la resolución A42-26 de la Asamblea.

[1] Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

3.1.1.4 La nota WP/88, presentada por Brasil con el apoyo de 17 Estados miembros de la CLAC[2], propone tomar la iniciativa de evaluación de la gobernanza que la OACI aplica actualmente a las administraciones de aviación civil de la Región Sudamérica (SAM) y aplicarla también a los ministerios responsables de las políticas de aviación. Con la Agenda Conectar brasileña como piloto, la nota subraya la importancia de que todas las instituciones públicas formulen sus políticas de forma transparente, coordinada y atendiendo a los datos a fin de mejorar la conectividad aérea, la estabilidad regulatoria y el desempeño económico. Propone un proyecto piloto voluntario en 2027-2028 dirigido por la Oficina Regional SAM de la OACI para evaluar los métodos de gobernanza sin auditar el contenido sustantivo de las políticas ni calificar su desempeño. Se invita a la Conferencia a que aliente a la OACI a considerar la posibilidad de ampliar la evaluación de la gobernanza para que abarque la función de formulación de políticas, que evalúe los resultados de la experiencia piloto y considere su aplicación en otros Estados y regiones, con ayuda de contribuciones voluntarias y asociaciones.

3.1.1.5 La nota WP/132, presentada por Chile con el apoyo de 17 Estados miembros de la CLAC[3], propone los contratos de arrendamiento de aeronaves por breve plazo, conocidos como contratos de "interchange", como instrumento válido de eficiencia en el uso de la flota para mantener la conectividad internacional, en particular en mercados cuya demanda no es suficiente para sostener servicios de larga distancia frecuentes. En esta modalidad, dos o más explotadores de distintos Estados utilizan sucesivamente las mismas aeronaves, cada uno bajo su propio certificado de explotador aéreo (AOC) y con sus propias tripulaciones y derechos de tráfico. La nota destaca que es posible mantener la vigilancia de la seguridad operacional si se definen claramente las responsabilidades y se documenta correctamente la transferencia del control operacional. Se invita a la Conferencia a reconocer los contratos de interchange como instrumento operacional legítimo, alentar a los Estados a autorizarlos expresamente en sus acuerdos de servicios aéreos y pedir a la OACI que elabore orientación sobre la forma de determinar y documentar la transferencia del control operacional. Llama además a los Estados a abstenerse de exigir requisitos adicionales de certificación a los explotadores extranjeros más allá de los establecidos en el Anexo 6 de la OACI toda vez que se sigan las orientaciones pertinentes de la OACI.

3.1.1.6 La nota WP/160, presentada por Costa Rica con el apoyo de cinco Estados miembros de la CLAC[4], examina la urgencia de fortalecer los marcos institucionales de gobernanza de las administraciones de aviación civil en Latinoamérica. Pasa revista a las dificultades clave, tales como la injerencia política, la limitada autonomía financiera, las dificultades para retener personal técnico calificado y la rigidez de los procesos regulatorios. También refiere inquietudes por el incumplimiento de las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082), especialmente la desviación de los ingresos provenientes de la aviación hacia la financiación de las necesidades generales del gobierno, lo que puede socavar la capacidad regulatoria y la vigilancia de la seguridad operacional. La nota propone fortalecer la autonomía institucional de las administraciones de aviación civil, fomentar una reglamentación adaptada a las capacidades y facilitar la innovación a través del establecimiento de entornos normativos experimentales (“sandboxes”). Se invita a la Conferencia a pedir a la OACI que desarrolle una guía mundial de modelos de gobernanza y autonomía para las administraciones de aviación civil, a instar a los Estados a aplicar las políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios comprendidas en el Doc 9082, incluida la reinversión directa en el sector de los ingresos generados por la aviación, y fomentar la cooperación regional en apoyo de la innovación y la capacidad regulatoria.

[2] Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

[3] Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

[4] Chile, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

3.1.1.7 La nota WP/108, presentada por la República Dominicana, propone un marco progresivo para integrar los sistemas de aeronaves no tripuladas (UAS) y las operaciones aéreas emergentes, haciendo que la mayor complejidad operacional vaya de la mano de capacidades institucionales, tecnológicas y de vigilancia verificables. A partir de la experiencia adquirida en la revisión de su proyecto de Reglamento Aeronáutico sobre Operaciones UAS, la nota puntualiza la necesidad de fortalecer la capacidad de vigilancia, la competencia del personal, la ciberseguridad, la identificación a distancia, la gestión del tránsito de sistemas de aeronaves no tripuladas (UTM) y la coordinación con la gestión del tránsito aéreo (ATM) convencional. Para esto, propone una hoja de ruta de integración en cuatro etapas, avanzando desde la preparación y las operaciones controladas hasta una integración coordinada y avanzada, con criterios verificables de seguridad operacional y desempeño. Se invita a la Conferencia a que aliente a los Estados a adoptar hojas de ruta para la integración que se articulen en torno a los riesgos, y recomendar que la OACI elabore orientación adicional sobre preparación y criterios de transición para posibilitar la integración de operaciones de UAS cada vez más complejas en condiciones de seguridad.

3.1.1.8 La nota WP/155, presentada por El Salvador y apoyada por 18 Estados miembros de la CLAC, propone armonizar los criterios reglamentarios que aplican los Estados para la aceptación técnica de la documentación de las aeronaves objeto de arrendamientos de breve plazo (intercambio) a fin de promover la confianza mutua y la eficiencia reglamentaria sin menoscabo de las responsabilidades de vigilancia de la seguridad operacional que corresponden a cada Estado[5]. Al no haber orientación uniforme de la OACI, algunos Estados imponen aprobaciones nacionales redundantes de documentos técnicos, generando así mayores costos de cumplimiento, demoras operacionales y cargas administrativas que no redundan necesariamente en más seguridad operacional. Estas exigencias pueden restar agilidad a las flotas, distorsionar la conectividad regional y distraer recursos de las administraciones de aviación civil que por bien deberían dirigirse a vigilar la seguridad operacional. Se invita a la Conferencia a recomendar que la OACI incorpore orientación normalizada en el *Manual de procedimientos para la inspección, certificación y supervisión permanente de las operaciones* (Doc 8335) sobre la aceptación técnica prevista en el Anexo 6, Parte I, 6.1.3, recopile buenas prácticas, elabore herramientas modelo y promueva la capacitación técnica para la implementación, y que armonice los criterios de evaluación del Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP).

3.1.1.9 La nota WP/167, presentada por Perú con el apoyo de 17 Estados miembros de la CLAC[6], destaca la importancia de la continuidad institucional y la gestión del conocimiento para la negociación y aplicación de los acuerdos de servicios aéreos. Observa que los cambios de personal en ausencia de procedimientos adecuados de sucesión, transferencia de funciones y gestión documental, pueden retrasar negociaciones, generar duplicaciones y dificultar la aplicación coherente de las posturas del Estado en las negociaciones. Propone fortalecer la capacitación del personal, las mentorías, la conformación de equipos multidisciplinarios y la gestión documental para preservar las posturas institucionales y los antecedentes oficiales de las negociaciones. Se invita a la Conferencia a que aliente a los Estados a establecer mecanismos adecuados de traspaso de conocimientos y gestión documental, y que pida a la OACI que considere elaborar orientaciones y herramientas prácticas sobre continuidad institucional y creación de capacidad para la reglamentación y negociaciones del transporte aéreo.

[5] Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

[6] Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

3.1.1.10 En la nota WP/23, la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) plantea la importancia de una reglamentación económica proporcionada y adaptada a las necesidades que contribuya a impulsar la conectividad aérea, la competitividad y el desarrollo económico. Una reglamentación bien diseñada puede alentar la innovación y la inversión; por el contrario, las políticas que no tienen el respaldo de un análisis sólido, de evaluaciones de impactos y el compromiso de las partes interesadas no producen los efectos buscados. Las Buenas prácticas de reglamentación de la OACI sirven para orientar el diseño y desarrollo de políticas eficaces, pero se necesitan más herramientas prácticas para ayudar a los Estados a la hora de su aplicación. La nota pide a la Conferencia que reafirme su apoyo a las Buenas prácticas de reglamentación, que pida a la OACI que elabore una guía práctica para facilitar su aplicación, que conforme un grupo multidisciplinario con participación de Estados e industria para ayudar en dicha tarea, y que considere programas de creación de capacidad para aquellos Estados que requieran asistencia con la aplicación de la orientación y de la guía práctica.

3.1.2 **DEBATE**

3.1.2.1 La Conferencia reconoce la importancia de fortalecer la capacidad de vigilancia reglamentaria y los marcos institucionales para favorecer la implementación efectiva de las políticas de transporte aéreo internacional y el desarrollo sostenible del sector de la aviación. Se manifiesta un apoyo amplio al fortalecimiento de las administraciones de aviación civil (CAA) mediante la mejora de las capacidades reglamentarias, la creación de capacidad, la asistencia técnica y el apoyo a la implementación. Varias delegaciones indican que, para una vigilancia eficaz, se necesitan recursos institucionales adecuados, acuerdos de financiación sostenible y estructuras de gobernanza que reflejen las realidades nacionales. Resaltan asimismo la importancia de mantener la flexibilidad de los modelos institucionales, al tiempo que se promueve una vigilancia reglamentaria eficaz e independiente. Algunas delegaciones indican que la OACI no debería prescribir un único modelo institucional y debería considerar los diversos arreglos nacionales de gobernanza.

3.1.2.2 Se reconoce que la financiación sostenible para las administraciones de aviación civil es un elemento habilitante fundamental para la eficacia de la vigilancia reglamentaria. Muchos Estados subrayan la necesidad de que existan marcos de financiación estables, adecuados y predecibles, como modelos de financiación diversificados, mecanismos adecuados de recuperación de costos y acuerdos de cooperación regional, que sean coherentes con las políticas de la OACI aplicables, incluido el Doc 9082. La Conferencia toma nota del trabajo continuo de la OACI, a cargo del Grupo Experto en Aspectos Económicos de los Aeropuertos y Grupo Experto en Aspectos Económicos de los Servicios de Navegación (AEP-ANSEP), que consiste en examinar las prácticas actuales de financiación y estudiar orientaciones y mecanismos adicionales para financiar las funciones de los Estados en materia de seguridad operacional, seguridad de la aviación y supervisión económica. Además, toma nota del papel que desempeñan los mecanismos de cooperación regional y apoyo a la implementación. Algunas delegaciones señalan que los arreglos de financiación deberían alinearse con las prioridades nacionales de los Estados e incorporar salvaguardas adecuadas a fin de favorecer la transparencia y la proporcionalidad y evitar la duplicación de subsidios cruzados.

3.1.2.3 La Conferencia observa que una reglamentación económica eficaz es esencial para que los compromisos de liberalización se traduzcan en una mejor conectividad, competencia leal y beneficios para el público consumidor. Se respalda el apoyo voluntario entre pares, la preservación del conocimiento institucional y el aprovechamiento de los actuales mecanismos de la OACI y la cooperación regional, incluso por medio de las organizaciones regionales de vigilancia de la seguridad operacional. Las delegaciones se muestran a favor de integrar el desarrollo económico del transporte aéreo en el trabajo de la OACI. Asimismo señalan que los cambios de personal, las lagunas en la planificación de la sucesión y la gestión inadecuada de registros pueden provocar la pérdida de la memoria institucional y socavar la

continuidad en la negociación y aplicación de los acuerdos de servicios aéreos. Si bien respaldan la aplicación de las buenas prácticas de reglamentación de la OACI, hay opiniones divergentes en cuanto a la necesidad de contar con una nueva guía práctica, un grupo multidisciplinario y programas de creación de capacidad adicionales, especialmente a la luz de la orientación existente y las limitaciones de recursos.

3.1.2.4 La Conferencia debate aspectos de la vigilancia reglamentaria y la gobernanza relacionados con los arreglos de intercambio de aeronaves y la aceptación técnica de la documentación de las aeronaves. Las delegaciones reconocen los posibles beneficios operacionales de esos arreglos, como más flexibilidad, más resiliencia y una mejor utilización de las aeronaves. También se plantean inquietudes en torno a las responsabilidades de vigilancia de la seguridad operacional, el control de las operaciones, el mantenimiento de la aeronavegabilidad, los procedimientos de aceptación técnica, la protección laboral y las implicancias de los arreglos de intercambio para los derechos de tráfico. Existe un consenso general de que debe haber una definición común de intercambio de aeronaves, si bien hay opiniones diversas sobre la necesidad de contar con orientación de la OACI y cuál debería ser su alcance: varias delegaciones y representantes de la industria están a favor de que se siga trabajando para promover una implementación uniforme y reducir las cargas administrativas innecesarias, mientras otras instan a los grupos expertos competentes de la OACI a examinar la cuestión, incluida su definición, antes de que se elabore cualquier orientación.

3.1.2.5 Con respecto a los UAS y las actividades de aviación emergentes, la Conferencia toma nota de la necesidad de contar con marcos reglamentarios e institucionales que permitan realizar cambios en respuesta a las cada vez más complejas operaciones de los sistemas de aeronaves no tripuladas (UAS). Varias delegaciones destacan que la progresión hacia operaciones más complejas, como aquellas que requieren integración entre ATM y UTM, debería estar fundada en un grado de preparación demostrado, evaluado en función de los riesgos y del desempeño, procurando preservar la seguridad operacional, la seguridad de la aviación y una vigilancia eficaz. Algunas delegaciones señalan asimismo que los Estados deberían ser flexibles al determinar su preparación y que la OACI puede contribuir a las evaluaciones nacionales con su orientación y el intercambio de experiencias. Se expresa la opinión de que no existe una necesidad internacional clara de que la OACI desarrolle nuevos criterios.

3.1.2.6 Al analizar las diversas propuestas, la Conferencia destaca la importancia de aprovechar las políticas, la orientación y los mecanismos de creación de capacidad de los que la OACI ya dispone, evitando la duplicación de esfuerzos. También puntualiza la necesidad de tener en cuenta que los Estados tienen una diversidad de prioridades, capacidades de implementación y recursos disponibles. Añade que la cooperación continua entre Estados, organizaciones regionales, partes interesadas del sector y órganos competentes de la OACI es importante para fortalecer los marcos reglamentarios e institucionales.

3.1.2.7 La Conferencia toma nota de las siguientes notas de información: WP/126 presentada por la República Dominicana y 18 Estados miembros de la CLAC[7], WP/61 presentada por Indonesia, WP/121 presentada por Rwanda en nombre de 54 Estados miembros de la CAFAC[8], WP/122 presentada por Omán, Asociación de Servicios de Aviación (ASA World), IFALPA, IFATCA e ITF, WP/33 presentada por IATA y WP/191 presentada por ITF.

[7] Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

[8] Angola, Argelia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egipto, Eritrea, Eswatini, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenya, Lesotho, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzanía, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Sudán del Sur, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

3.1.3 CONCLUSIÓN

3.1.3.1 Como resultado del análisis de la documentación y sus deliberaciones sobre la cuestión 3.1 del orden del día, la Conferencia llega a las siguientes conclusiones:

a) que los Estados deberían fortalecer sus marcos jurídicos, reglamentarios e institucionales con miras a una vigilancia eficaz de la aviación;

b) que los Estados deberían propiciar la financiación sostenible y adecuada para las administraciones de aviación civil, mientras que la OACI debería elaborar orientación práctica sobre los mecanismos de financiación;

c) que los Estados deberían fortalecer su capacidad de reglamentación económica mediante buenas prácticas de reglamentación, la creación de capacidad, la gestión del conocimiento y la cooperación regional, con el respaldo de la OACI y las organizaciones regionales de vigilancia de la seguridad operacional (RSOO);

d) que la OACI, a través de sus grupos expertos competentes, debería examinar y proporcionar orientación adecuada sobre el intercambio de aeronaves;

e) que los Estados deberían establecer marcos institucionales y capacidades de supervisión económica adaptables a fin de facilitar una integración segura y gradual de los UAS y otras tecnologías emergentes; y

f) que la OACI debería trabajar para que sus programas, oficinas regionales y órganos técnicos se ocupen uniformemente del desarrollo económico del transporte aéreo e informen con regularidad sobre los progresos al respecto.

3.1.4 RECOMENDACIÓN

Recomendación 3.1/1: Fortalecer la vigilancia reglamentaria y la evolución de los marcos institucionales

La Conferencia recomienda:

a) que los Estados tomen medidas coordinadas y sostenidas para fortalecer y modernizar sus marcos jurídicos, reglamentarios e institucionales, en pos de una vigilancia reglamentaria eficaz, de conformidad con el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) y las normas, políticas y orientación pertinentes de la OACI;

b) que los Estados propicien la financiación adecuada y predecible para sus administraciones de aviación civil, incluidos modelos de financiación diversificados y mecanismos adecuados de recuperación de costos que sean coherentes con las políticas de la OACI;

c) que los Estados consideren la necesidad de adaptar marcos institucionales y capacidades de supervisión económica a fin de facilitar una integración segura y gradual de los UAS y otras tecnologías emergentes;

d) que la OACI continúe ofreciendo orientación práctica, asistencia técnica, creación de capacidad y apoyo a la implementación a los Estados en pos del fortalecimiento de su vigilancia reglamentaria y su capacidad institucional, estableciendo mecanismos de financiación sostenible, explorando enfoques de financiación innovadores y sacando provecho de la cooperación regional, en particular, por medio de las organizaciones regionales de vigilancia de la seguridad operacional y el intercambio de buenas prácticas; y

e) que la OACI vele por que el desarrollo económico del transporte aéreo se incorpore uniformemente en sus programas, oficinas regionales y órganos técnicos.

— FIN —