ATConf/7-WP/217
18/11/26

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

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

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

## PROYECTO DE INFORME

**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**

*Nota: La Conferencia examina esta cuestión en dos partes: a) el fortalecimiento de la protección del público consumidor; y b) mecanismos de planificación para emergencias.*

**Parte a) El fortalecimiento de la protección del público consumidor**

## 3.3.1 DOCUMENTACIÓN

3.3.1.1 En la nota WP/6, la Secretaría examina las dificultades en la implementación de marcos de protección del público consumidor en un contexto de mercados de transporte aéreo cada vez más complejos y disrupciones a gran escala. La nota enumera los problemas que surgen de la fragmentación reglamentaria, la diversidad de regímenes nacionales de protección del público consumidor y las diferencias de preparación para situaciones de emergencia y coordinación, lo que puede derivar en que quienes viajan reciban un trato desigual durante las disrupciones. Se propone el establecimiento de un marco práctico para fortalecer la protección del público consumidor con más coherencia, y más claridad en las responsabilidades, más preparación, mejor coordinación y más intercambio de información entre las partes interesadas. Se invita a la Conferencia a considerar las recomendaciones dirigidas a fortalecer los marcos de protección del público consumidor y de planificación para emergencias, promoviendo la armonización de los enfoques de protección de los derechos del público pasajero y fomentando una adhesión más amplia al *Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional* (Convenio de Montreal, 1999).

3.3.1.2 En la nota WP/78, Brasil, con el apoyo de 18 Estados miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)[1], se refiere a la adopción de soluciones digitales para mejorar la experiencia de viaje, la tramitación de quejas y la resolución de controversias en el transporte aéreo. Sobre la base de la experiencia de Brasil, se describe el uso de plataformas en línea de resolución de controversias y de herramientas digitales con funciones específicas por sector cuya finalidad es facilitar el acceso a la información, la presentación y tramitación de quejas y la vigilancia reglamentaria. También se destaca el potencial de las soluciones digitales, como la comunicación en tiempo real, la reprogramación automática y los cupones digitales, para mejorar la asistencia que se brinda al público pasajero en caso de interrupción del servicio y reforzar su trazabilidad. Se solicita a la Conferencia que reconozca la importancia de promover la calidad del servicio y la experiencia de viaje a través de mecanismos de atención de quejas en línea adaptados al sector del transporte aéreo, anime a las líneas aéreas a aplicar soluciones digitales que mejoren la prestación y la trazabilidad de la asistencia al público pasajero en caso de interrupción del servicio, y recomiende a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) que facilite el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros y las partes interesadas del sector.

3.3.1.3 En la nota WP/100, Chile, con el apoyo de 17 Estados miembros de la CLAC[2], examina la necesidad de que la legislación de protección del público consumidor tenga una base empírica, sea proporcionada y se alinee con los marcos reglamentarios internacionales. A partir de la experiencia chilena

[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).

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

con proyectos de reforma de los derechos del público pasajero, la nota señala preocupaciones por la falta de datos que respalden los proyectos de ley, el desconocimiento de las características propias de la industria del transporte aéreo y la falta de coherencia con el marco jurídico internacional aplicable, y destaca la importancia de lograr un equilibrio entre la protección del público pasajero y la promoción de la competencia, la asequibilidad de los servicios aéreos y la previsibilidad reglamentaria, dado que la sobrerregulación puede incrementar los costos para el público usuario y ser contraproducente para el desarrollo de los servicios aéreos. Se invita a la conferencia a promover la aplicación de los principios básicos de la OACI relativos a la protección del público consumidor, con el respaldo de datos objetivos y la colaboración entre los sectores público y privado, pedir a la OACI que elabore orientación sobre parámetros comunes para la recopilación y comparación de datos de protección del público consumidor, y animar a los Estados a fortalecer mecanismos de consulta entre las autoridades de aviación y las partes interesadas del sector y a facilitar la puesta en común de buenas prácticas.

3.3.1.4 En la nota WP/158, Chile, con el apoyo de 7 Estados miembros de la CLAC[3], da a conocer la experiencia de la CLAC en la aplicación de los principios básicos de la OACI relativos a la protección del público consumidor mediante un marco regional adaptado a las circunstancias específicas de la región de Latinoamérica y el Caribe. Se argumenta que el carácter no vinculante de los principios básicos busca responder a las diferencias existentes entre Estados y regiones, y que las medidas de protección del público consumidor deberían tratar de equilibrar ese objetivo con la accesibilidad del transporte aéreo y la sostenibilidad de la industria. Con respecto a la resolución AE6-1 de la Asamblea de la CLAC, en la nota se destaca el uso de un criterio regional que es congruente con la aplicación de los principios básicos de la OACI y refleja las condiciones de mercado propias de cada región, en lugar de replicar modelos de protección del público consumidor tomados de otras regiones. Se solicita a la Conferencia que tome nota de la experiencia de la CLAC, reafirme los principios básicos de la OACI relativos a la protección del público consumidor como marco orientador de aplicación mundial, invite a los Estados y organismos regionales a aplicarlos a sus propias realidades, y reconozca que la decisión sobre la fuerza jurídica que se otorgue a dicha aplicación regional corresponde a cada Estado o región a través de sus propios procesos institucionales.

3.3.1.5 En la nota WP/27, China da a conocer su experiencia en la prestación de servicios a quienes vuelan por primera vez con el objetivo de promover la accesibilidad universal del transporte aéreo y mejorar la experiencia de viaje. La nota señala el papel de estas iniciativas para que más gente acceda a la aviación, reducir la ansiedad en torno a volar, aumentar la familiaridad con los procesos propios del transporte aéreo y promover el acceso a estos servicios, especialmente en los países en desarrollo. Describe la experiencia de China, que desde 2021 aplica medidas como orientación al público pasajero, asistencia integral, capacitación del personal y mejora de procesos, y observa que estas iniciativas tienen costos relativamente bajos de implementación y pueden adaptarse a las distintas circunstancias nacionales. Se solicita a la Conferencia que tome nota de la experiencia de China en relación con los servicios destinados a quienes vuelan por primera vez y solicite a la OACI que encomiende a los grupos expertos pertinentes que analicen, estudien y elaboren orientaciones destinadas a animar a los Estados miembros a dar prioridad a este tipo de servicios, intercambiar experiencias y medidas al respecto e impulsar una estrategia para hacer más accesible el transporte aéreo para el público en general.

3.3.1.6 En la nota WP/28, China subraya la importancia de mejorar la accesibilidad del transporte aéreo para las personas con discapacidad por medio de la coordinación de políticas, iniciativas reglamentarias y medidas operacionales. La nota presenta la experiencia de China de fortalecer la accesibilidad mediante legislación, normas, textos de orientación y coordinación con organizaciones que

[3] Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

representan a personas con discapacidad y otras partes interesadas. También señala que el transporte aéreo accesible tiene un carácter inherentemente internacional y que las diferencias de reglamentos, normas y procedimientos pueden afectar la continuidad del servicio en los viajes internacionales. Se solicita a la Conferencia que tome nota de la experiencia y los avances de China, anime a los Estados miembros a mejorar la normativa en lo relativo al transporte aéreo de las personas con discapacidad y consultar con las organizaciones representativas de este colectivo durante el proceso de formulación de políticas, anime a los Estados miembros, a los transportistas aéreos y a los explotadores de aeropuertos a intercambiar mejores prácticas de accesibilidad de las instalaciones, los procedimientos de servicio y la capacitación del personal, y solicite a la OACI que siga promoviendo la accesibilidad del transporte aéreo y facilite el intercambio de experiencias entre los Estados miembros.

3.3.1.7 En la nota WP/48, Indonesia examina las cuestiones reglamentarias, operacionales y jurisdiccionales que plantea la creciente presencia de las agencias de viaje en línea y los modelos de distribución digital de pasajes aéreos, explicando que la transferencia virtual entre líneas aéreas, los arreglos de autotransbordo y otras formas de agregación digital de billetes pueden crear brechas en la protección del público pasajero al separar la distribución de billetes de la explotación de los servicios aéreos, especialmente durante disrupciones que provocan pérdida de conexiones o de equipaje y reembolsos. También se indica con preocupación que los itinerarios creados mediante algoritmos que conectan pares de ciudades de un mismo país a través de grandes aeropuertos situados en otros países pueden configurar una forma de cabotaje indirecto que elude derechos de tráfico establecidos y de acceso a los mercados y obstaculiza la vigilancia reglamentaria nacional. Se solicita a la Conferencia que reconozca las dificultades reglamentarias y de protección del público consumidor que se derivan de la agregación digital descoordinada de billetes y la transferencia virtual entre líneas aéreas, reafirme el derecho soberano de los Estados miembros en virtud del artículo 7 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago), aliente a los Estados miembros a sancionar medidas reglamentarias que contemplen salvaguardas algorítmicas, advertencias claras al público pasajero y la responsabilización de los intermediarios, y pida a la OACI que actualice el Doc 9587 y el Doc 9626 incorporando orientación sobre distribución digital de billetes, prácticas de transferencia virtual entre líneas aéreas y métodos armonizados de protección del público consumidor.

3.3.1.8 En la nota WP/131, Irlanda, en nombre de la Unión Europea, sus Estados miembros[4] y los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC)[5], enumera varios aspectos emergentes relacionados con la protección del público consumidor para su estudio cuando se proceda al reexamen de los principios básicos de la OACI relativos a la protección del público consumidor que solicitó la Asamblea de la OACI durante su 42º período de sesiones. Se analizan las novedades en el sector del transporte aéreo desde la adopción de los principios básicos en 2015, tales como el papel cada vez preponderante de los intermediarios y la evolución de los canales de distribución, los cambios en las prácticas de emisión de billetes, diversas cuestiones relacionadas con la accesibilidad y la transparencia, la creciente conciencia del público pasajero respecto de sus derechos y las condiciones de transporte, así como consideraciones relativas a la protección del público consumidor que surgen durante las crisis, como la disponibilidad y los precios de los billetes aéreos. Se indica que estos aspectos deben ser estudiados en profundidad a fin de que los principios básicos sigan siendo idóneos para su finalidad. Se solicita a la Conferencia que reconozca el valor de los principios básicos de la OACI relativos a la protección del consumidor y la función de la OACI en la promoción de mejores prácticas y del diálogo, fomente la

[4] Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia.

[5] Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Islandia, Macedonia del Norte, Mónaco, Montenegro, Noruega, Reino Unido, República de Moldova, San Marino, Serbia, Suiza, Türkiye y Ucrania.

realización del examen de los principios básicos, como solicitó la Asamblea de la OACI en su 42° período de sesiones, y considere en el examen los aspectos que se plantean en la nota de estudio.

3.3.1.9 En la WP/55, Nigeria, en nombre de 54 Estados miembros de la Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC)[6], resalta la importancia de fortalecer y armonizar los marcos de protección del público consumidor en África con el objetivo de fomentar un mercado del transporte aéreo competitivo, resiliente y centrado en las personas. Se observa que la heterogeneidad de los marcos de protección del público consumidor en el continente puede provocar incoherencias en la protección y la aplicación de los derechos. La protección del público consumidor debe actuar como complemento de la liberalización, fortalecer la confianza del público usuario y reposar en principios elementales comunes, una implementación eficaz, instituciones capaces y la cooperación regional, además de ser esencial para la resiliencia de la aviación y la preparación para emergencias. Se solicita a la Conferencia que reconozca la protección del público consumidor como parte integrante de un sistema de transporte aéreo internacional resiliente, competitivo y sostenible, inste a los Estados miembros y las organizaciones regionales a que elaboren mecanismos elementales comunes de protección apuntando a la convergencia reglamentaria, y solicite a la OACI que actualice las orientaciones, las herramientas analíticas y los indicadores comunes de aplicación mundial y preste apoyo a la creación de capacidad y al intercambio de mejores prácticas de protección del público consumidor, vigilancia de la calidad de los servicios, aplicación de las leyes y solución de controversias.

3.3.1.10 En la nota WP/42, Tailandia enumera los nuevos problemas relativos a la protección del público consumidor del transporte aéreo que surgen de la evolución de los canales de distribución, los vuelos transfronterizos y las disrupciones de gran magnitud. Se destaca la creciente dependencia de intermediarios, la heterogeneidad de los marcos jurídicos y reglamentarios y la creciente complejidad de la experiencia de viaje, que puede dificultar el ejercicio de los derechos del público pasajero, la tramitación de las reclamaciones y su resolución. También se señala que las disrupciones suelen involucrar a diversas partes del ecosistema de aviación, por lo que se necesita un enfoque coordinado y sistémico para fortalecer la protección del público consumidor. Con respecto a la experiencia de Tailandia en la aplicación de los principios básicos de la OACI relativos a la protección del público consumidor, la nota subraya la importancia de la cooperación internacional, la creación de capacidad, el intercambio de mejores prácticas y la convergencia reglamentaria. Se solicita a la Conferencia que aliente a los Estados a que refuercen sus marcos nacionales de protección del público consumidor tomando como referencia los principios básicos e impulsen iniciativas para que el público pasajero conozca sus derechos y los mecanismos para la tramitación de reclamaciones transfronterizas, solicite a la OACI que propicie actividades de creación de capacidad y foros para el intercambio de mejores prácticas, estudie opciones para mejorar la coordinación internacional y la convergencia reglamentaria, y evalúe si los principios básicos son suficientes para afrontar los nuevos problemas relativos a la protección del público consumidor.

3.3.1.11 En la nota WP/133, los Emiratos Árabes Unidos examinan cómo repercuten en la resiliencia económica las interrupciones que se derivan de depender cada vez más de proveedores de servicios críticos ajenos al sector de la aviación. Se argumenta que las fallas que involucran a proveedores ajenos al sector, como los proveedores de servicios en nube, software y datos, pueden afectar la continuidad del servicio, al público consumidor y la conectividad, además de crear incertidumbre respecto a quién debe asumir el costo de la interrupción y las responsabilidades de las partes afectadas. Se observa que la

[6] 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.

orientación sobre reglamentación económica de la OACI, que abarca los principios básicos relativos a la protección del público consumidor, no aborda expresamente estas situaciones, y se mencionan los criterios aplicados en otros sectores para identificar a los proveedores externos esenciales y gestionar la dependencia. Se solicita a la Conferencia que tome nota de las consecuencias económicas de las interrupciones que provocan estos proveedores y reconozca que los textos de reglamentación económica de la OACI tal como existen actualmente no indican expresamente quién debe correr con los costos resultantes. También se recomienda que, al dar seguimiento a la nota ATConf/7-WP/6 y reexaminar los principios básicos de la OACI relativos a la protección del público consumidor, el Consejo evalúe si los mecanismos de reglamentación económica vigentes abordan adecuadamente la cuestión de la continuidad de servicio y la distribución entre los explotadores y los proveedores de los costos derivados de las interrupciones.

3.3.1.12 En la nota WP/161, presentada por Uruguay con el respaldo de 20 Estados miembros de la CLAC[7], se analiza la importancia de la accesibilidad en el transporte aéreo como componente esencial de la conectividad aérea, la facilitación y la calidad del servicio al público viajero. Se señala que las personas con discapacidad pueden encontrar barreras a lo largo de la cadena de transporte aéreo y es necesario que los Estados, los aeropuertos, los explotadores de servicios aéreos y demás partes interesadas tomen medidas coordinadas para eliminarlas progresivamente con información accesible, infraestructura adecuada, procedimientos armonizados, capacitación del personal y consultas con personas que conviven con discapacidades y las organizaciones que las representan. Al hacer referencia a los instrumentos internacionales y regionales en vigor, la nota observa que accesibilidad es sinónimo de no discriminación, igualdad de oportunidades y participación plena. Se solicita a la Conferencia que aliente a los Estados a reforzar la aplicación de los instrumentos internacionales y regionales pertinentes, promover medidas de accesibilidad en toda la cadena de transporte aéreo, fomentar la participación de las personas con discapacidad en la formulación de políticas, apoyar la realización de estudios y la recopilación de datos para establecer valores de referencia y detectar barreras, y solicitar a la OACI que elabore herramientas prácticas o listas de verificación para evaluar la accesibilidad en los aeropuertos y los servicios de transporte aéreo.

3.3.1.13 En la nota WP/24, la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) refiere las novedades en el plano de la protección del público usuario en el transporte aéreo desde la Sexta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/6) y la relación entre los regímenes de derechos de quienes usan los servicios de transporte aéreo, las prioridades del público consumidor y una conectividad aérea asequible. En la nota se observa la proliferación sin fin de regímenes nacionales de protección y los problemas que se plantean por la heterogeneidad de la reglamentación, la incertidumbre jurídica y los costos para las líneas aéreas. Asimismo, se destaca la importancia de garantizar que quienes viajan tengan conocimiento de sus derechos y responsabilidades a lo largo de todo el viaje, y se propone elaborar orientación y un manual que sirva de herramienta práctica de información para el público consumidor, los gobiernos y las partes interesadas de la industria. También se subraya la importancia de preservar la libertad comercial y de fijación de precios, que favorece la competencia, ofrece más opciones de consumo y conectividad asequible. Se invita a la Conferencia a solicitar a la OACI que elabore un manual de viaje en transporte aéreo, establezca un grupo multidisciplinario con la participación de Estados e industria para colaborar en su elaboración y aliente a los Estados a preservar la libertad comercial y de fijación de precios.

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

3.3.2 **DEBATE**

3.3.2.1 Al examinar los marcos de protección del público consumidor y los principios básicos de la OACI, la Conferencia expresa un amplio apoyo a que se examinen los principios básicos de la OACI relativos a la protección del público consumidor a fin de reflejar los cambios producidos desde su adopción en 2015, en particular el creciente papel de los intermediarios digitales y la experiencia adquirida durante disrupciones importantes. Las delegaciones reconocen que la protección eficaz del público consumidor fortalece la confianza de las personas pasajeras y propicia la concreción de los beneficios de la liberalización. En este sentido, se subraya la importancia de adoptar medidas proporcionadas y basadas en datos empíricos que establezcan un equilibrio entre los derechos de las personas pasajeras, la asequibilidad, la competencia y el desarrollo sostenible del transporte aéreo. La Conferencia destaca las ventajas de reforzar la coherencia y la necesidad de preservar el carácter no prescriptivo de los principios básicos, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y regionales de los Estados. En cuanto a la elaboración de un manual de la OACI referido al público pasajero en el transporte aéreo, se expresan opiniones divergentes. Si bien algunas delegaciones respaldan la elaboración del manual para ayudar a las personas pasajeras a comprender sus derechos antes del viaje y obtener información oportuna y fiable durante las disrupciones, muchas delegaciones manifiestan cautela al respecto, señalando la carga de recursos que supondría elaborar y mantener una única referencia que contemple una amplia variedad de regímenes nacionales.

3.3.2.2 La Conferencia toma nota de las dificultades emergentes relacionadas con la distribución digital, las agencias de viajes en línea, la transferencia virtual entre líneas aéreas y los proveedores externos de servicios. Numerosas delegaciones subrayan la necesidad de mejorar la transparencia, la claridad de la información proporcionada a las personas pasajeras y la delimitación de las responsabilidades entre las líneas aéreas, los intermediarios y los proveedores de servicios, particularmente durante las disrupciones. Algunas delegaciones expresan reservas respecto de la caracterización de ciertos itinerarios como cabotaje indirecto, señalando la falta de fundamento jurídico para ello y las repercusiones prácticas que tendrían las restricciones aplicadas a ese tipo de arreglos. Algunas delegaciones piden que la OACI elabore orientaciones internacionales para hacer frente a estas dificultades emergentes, mientras que otras consideran necesario realizar análisis adicionales para determinar si las orientaciones existentes ya las contemplan. En este contexto, varias delegaciones advierten que hacer extensiva la reglamentación a entidades ajenas al sector de la aviación podría obstaculizar la innovación y destacan que toda solución debería evitar imponer cargas desproporcionadas.

3.3.2.3 La Conferencia examina las medidas destinadas a mejorar la experiencia de viaje, la accesibilidad y la inclusión en todas las etapas del transporte aéreo. Numerosas delegaciones destacan el potencial de las herramientas digitales, los mecanismos de tramitación de reclamaciones y solución de controversias, la asistencia a las personas pasajeras durante las disrupciones y las iniciativas dirigidas a quienes viajan por primera vez para mejorar la experiencia de viaje y fortalecer la confianza del público, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales. La Conferencia subraya la importancia de la accesibilidad y la inclusión a lo largo de toda la experiencia de viaje, incluida la asistencia a las personas con discapacidad y a quienes viajan por primera vez. Se expresa apoyo a la armonización de los procedimientos, la instrucción del personal, la accesibilidad de la información y la consulta con las personas con discapacidad. Numerosas delegaciones destacan la importancia de velar por la coherencia con las políticas, los programas y los textos de orientación vigentes de la OACI, en particular el Anexo 9 y el *Manual sobre acceso al transporte aéreo de las personas con impedimentos* (Doc 9984).

3.3.2.4 La Conferencia toma nota de las siguientes notas de información: WP/182 y WP/185, presentadas por Brasil; WP/196, presentada por la República de Corea; y WP/119, presentada por Tailandia.

## 3.3.3 CONCLUSIÓN

3.3.3.1 Como resultado del análisis de la documentación y las deliberaciones sobre la cuestión 3.3 parte A, la Conferencia concluye:

a) que la OACI debería revisar los principios básicos para cerciorarse de que sigan siendo pertinentes y adecuados para responder a las necesidades futuras, y que los Estados deberían aplicarlos en sus prácticas de reglamentación de acuerdo con sus circunstancias nacionales y regionales;

b) que los Estados deberían adoptar medidas proporcionadas y basadas en datos empíricos que establezcan un equilibrio entre la protección de las personas pasajeras, la accesibilidad, la conectividad asequible, la competencia y la flexibilidad comercial;

c) que los Estados deberían definir claramente las responsabilidades de las líneas aéreas, los intermediarios y las plataformas digitales;

d) que los Estados deberían reforzar la accesibilidad a lo largo de toda la experiencia de viaje y que la OACI debería proporcionar orientaciones prácticas y herramientas para apoyar la implementación;

e) que la OACI debería considerar la elaboración de orientaciones sobre la continuidad de los servicios y la asistencia a las personas pasajeras cuando las disrupciones tengan su origen en proveedores críticos ajenos al sector de la aviación;

f) que los Estados deberían reforzar la cooperación transfronteriza e implementar el Convenio de Montreal de 1999, y que la OACI debería proporcionar herramientas prácticas y emprender actividades de creación de capacidad; y

g) que la OACI debería seguir actualizando y manteniendo la plataforma donde se encuentra el Compendio sobre protección del público consumidor a fin de compartir información sobre la reglamentación y las mejores prácticas al respecto de los Estados y las organizaciones regionales.

## 3.3.4 RECOMENDACIÓN

**Recomendación 3/5 — Fortalecer el mecanismo de planificación para emergencias y la protección del público consumidor para lograr un sistema de aviación resiliente: El fortalecimiento de la protección del público consumidor**

**La Conferencia recomienda:**

a) que los Estados modernicen sus marcos de protección del público consumidor, guiándose por los principios básicos de la OACI al respecto, de modo que sigan basándose en datos empíricos, sean proporcionados, accesibles y capaces de responder a la evolución tecnológica, los nuevos modelos de negocio y las disrupciones a gran escala;

b) que los Estados establezcan responsabilidades claras para las líneas aéreas, los intermediarios y otros proveedores de servicios a lo largo de toda la experiencia de viaje, incluidas las responsabilidades relacionadas con la información proporcionada a las personas pasajeras, la tramitación de reclamaciones, los reembolsos y la asistencia durante las disrupciones;

c) que la OACI revise y adapte sus principios básicos relativos a la protección del público consumidor a los cambios que atraviesa el sistema de transporte aéreo, de modo que sigan constituyendo un marco mundial pertinente y prospectivo, respaldado por herramientas prácticas de implementación y mecanismos de cooperación en materia de reglamentación, preservando al mismo tiempo la suficiente flexibilidad para responder a las distintas circunstancias nacionales y regionales; y

d) que la OACI evalúe si las políticas y orientaciones existentes ofrecen una respuesta adecuada frente a los problemas emergentes en materia de protección del público consumidor, incluidos los relacionados con los intermediarios de viaje en línea, la transferencia virtual entre líneas aéreas, la accesibilidad, la asistencia digital a las personas pasajeras y las disrupciones que involucren a proveedores externos de servicios críticos, y determine si es necesario elaborar nuevas orientaciones.

**Parte b) Mecanismos de planificación para emergencias**

## 3.3.5 **DOCUMENTACIÓN**

3.3.5.1 En la nota WP/140, copatrocinada por la Organización de Servicios de Navegación Aérea Civil (CANSO), Kuwait presenta su experiencia de cooperación regional para facilitar la continuidad de los servicios de transporte aéreo durante un período en el que no se podían realizar operaciones desde Kuwait. Se destaca la importancia de que existan arreglos regionales previos que permitan a los transportistas afectados seguir operando desde Estados vecinos en períodos de crisis para contribuir de este modo a la continuidad de los movimientos de personas y carga y reducir las perturbaciones operacionales y económicas. La nota nombra las áreas clave de cooperación regional: aprobaciones reglamentarias, capacidad aeroportuaria y gestión de turnos, gestión del tránsito aéreo, movimiento y protección del público pasajero, y carga, suministros y servicios auxiliares, con mecanismos claros de coordinación y decisión. Pide a la Conferencia que tome nota de las experiencias de Kuwait y las enseñanzas extraídas, alienta a los Estados a concertar arreglos bilaterales o multilaterales para facilitar la operación temporal en períodos de crisis, invita a la OACI a recopilar prácticas pertinentes y a considerar la elaboración de orientaciones o un modelo de arreglo para este tipo de operaciones, e insta a los Estados y a los grupos regionales a ensayar estos arreglos mediante ejercicios conjuntos y a compartir los resultados y las enseñanzas extraídas.

3.3.5.2 En la nota WP/104, Omán se refiere a las repercusiones operacionales y económicas de las crisis geopolíticas en el transporte aéreo internacional y propone medidas para reforzar la gobernanza y la coordinación internacional. Pone de relieve el impacto de los cierres del espacio aéreo y los cambios de ruta en los costos de explotación, la conectividad aérea y las cadenas mundiales de suministro, y recalca la importancia de la puesta en común de información, la gestión de riesgos y la cooperación entre los Estados y las partes interesadas de la aviación a fin de sostener la continuidad de los servicios de transporte aéreo durante las crisis. Propone asimismo un marco internacional que fortalezca la gobernanza, la continuidad del servicio y la resiliencia operacional. Se pide a la Conferencia que reconozca la importancia de la gobernanza y la coordinación internacional, que se aliente a profundizar la cooperación, la puesta en común

de información y el intercambio de mejores prácticas, se respalde el estudio más exhaustivo de las repercusiones del gran volumen de cambios de ruta de vuelo e invite a la OACI a examinar alternativas para fortalecer la gobernanza y la coordinación internacional a fin de sostener la continuidad del transporte aéreo durante las crisis geopolíticas y disrupciones a gran escala.

3.3.5.3 En la nota WP/166, Perú, con el respaldo de 16 Estados miembros de la CLAC[8], propone que se establezcan espacios de experimentación regulatoria de emergencia ("sandboxes") como mecanismo para reforzar la resiliencia del transporte aéreo durante pandemias, desastres naturales y otros eventos disruptivos de gran magnitud. Aludiendo a la experiencia de las resoluciones de la CLAC A24-1 y AE6-3, la nota resalta las limitaciones de los marcos normativos rígidos a la hora de responder a circunstancias excepcionales y aboga por medidas temporales, proporcionales y controladas de flexibilización reglamentaria para sostener la continuidad de los servicios de transporte aéreo sin comprometer la seguridad operacional. Además, enfatiza la importancia de mantener la gobernanza de la actividad aeroportuaria y la implementación de medidas reglamentarias de emergencia bajo la autoridad de las administraciones de aviación civil, guardando a la vez el equilibrio entre la protección del público consumidor y la sostenibilidad financiera de los transportistas aéreos durante disrupciones de magnitud. Se solicita a la Conferencia que recomiende a la OACI elaborar orientaciones y marcos normativos para estos espacios de experimentación regulatoria de emergencia y otros mecanismos de flexibilización reglamentaria, y que inste a los Estados a incorporar disposiciones en sus planes nacionales de contingencia para que el mando operativo, la gestión de la infraestructura aeroportuaria y la aplicación de los mecanismos de flexibilización reglamentaria permanezcan bajo la autoridad de las administraciones de aviación civil, y que promueva un enfoque reglamentario equilibrado para la protección del público consumidor durante eventos disruptivos masivos que escapen al control de los explotadores.

3.3.5.4 En la nota WP/21, Qatar pone de relieve la importancia de una preparación integrada para enfrentar las crisis y de una actuación coordinada en todo el ecosistema de la aviación para reforzar la resiliencia del transporte aéreo internacional. En la nota se señala que, para mantener las funciones esenciales de la aviación durante disrupciones graves, es necesario contar con una gestión eficaz de las crisis, planes de continuidad de las actividades, intercambio de información y cooperación entre las partes interesadas del sector de la aviación. En relación con las emergencias de salud pública, los acontecimientos geopolíticos y las restricciones del espacio aéreo de los últimos tiempos, también se resalta el papel de la flexibilidad reglamentaria y operacional, tales como los mecanismos integrados en los acuerdos de servicios aéreos (ASA) y las orientaciones pertinentes de la OACI, a la hora de sostener la continuidad de los servicios aéreos internacionales durante las crisis y su restablecimiento. Se solicita a la Conferencia que reconozca la importancia de una preparación coordinada en todo el sector de la aviación, se alienta a los Estados a establecer mecanismos que permitan una flexibilidad reglamentaria y operacional oportuna, a que consideren integrar mecanismos en los acuerdos de servicios aéreos y otros arreglos conexos para preservar la continuidad de los servicios aéreos internacionales durante las crisis y proveer a su restablecimiento ordenado, a incorporar la conectividad aérea esencial en la planificación de la resiliencia y la recuperación, y que pida a la OACI que siga facilitando el intercambio de enseñanzas adquiridas y mejores prácticas en materia de resiliencia de la aviación y continuidad de sus funciones esenciales.

3.3.5.5 En la nota WP/72, copatrocinada por Egipto, Arabia Saudita expone la necesidad de reforzar la resiliencia económica y la preparación nacional para la continuidad del transporte aéreo internacional en caso de disrupciones graves. Señala que las crisis derivadas de múltiples causas pueden tener consecuencias económicas similares, como la pérdida de conectividad, las limitaciones de capacidad

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

y el aumento de los costos de explotación, y subraya la necesidad de plasmar los principios de la OACI en materia de preparación ante crisis en medidas nacionales concretas. Propone la elaboración de un módulo OACI específico sobre resiliencia económica y un modelo de estrategia nacional de gestión de crisis y resiliencia económica en el transporte aéreo que contribuya a una preparación coordinada, a la evaluación del impacto económico, a la planificación de contingencias y al mantenimiento de la conectividad aérea esencial. En la nota se solicita a la Conferencia que reconozca que recuperarse tras una crisis no implica necesariamente estar preparado para futuras disrupciones, se alienta a los Estados a que establezcan estrategias nacionales de gestión de crisis del transporte aéreo y de resiliencia económica, las mantengan actualizadas y las ensayen regularmente, se solicita al Consejo que elabore un módulo de resiliencia económica y una estrategia nacional modelo, junto con herramientas prácticas de apoyo, y que integre el apoyo a la implementación en las actividades pertinentes relacionadas con el objetivo estratégico *Ningún país se queda atrás,* especialmente para los Estados con limitaciones de capacidad.

3.3.5.6 En la nota WP/105, Sudán pone de relieve los obstáculos que enfrentan los sectores de aviación civil de los Estados afectados por conflictos y guerras y la necesidad de incrementar el apoyo internacional para facilitar la recuperación y la sostenibilidad a largo plazo. La nota describe las consecuencias económicas y funcionales de los conflictos en el transporte aéreo y subraya la importancia de la asistencia técnica, la creación de capacidad, la rehabilitación de infraestructura y el acceso a financiación para restablecer la conectividad y sostener las iniciativas de recuperación. Refiriéndose a las iniciativas de recuperación que se están llevando a cabo en Sudán, la nota también destaca el papel de la aviación civil a la hora de facilitar la asistencia humanitaria y la recuperación económica. Seguidamente, solicita a la Conferencia que invite a la OACI a que, en cooperación con sus oficinas regionales y las organizaciones regionales, amplíe los programas de instrucción y creación de capacidades dirigidos a los Estados afectados por conflictos, asista en la reconstrucción de las capacidades institucionales y técnicas, facilite el acceso a la financiación, subvenciones y préstamos en condiciones favorables para solventar la rehabilitación de la infraestructura de aviación civil, promueva la incorporación de programas de recuperación de la aviación civil en los planes de trabajo de las organizaciones regionales y establezca su propio mecanismo internacional para coordinar la asistencia técnica y económica para los Estados afectados por conflictos y guerras.

3.3.5.7 En la nota WP/40, Tailandia propone un conjunto integrado de políticas para la aviación que refuercen la preparación y la resiliencia económica del sector ante las crisis. Haciendo alusión a las recientes disrupciones, entre ellas la pandemia de COVID-19, los acontecimientos geopolíticos y la volatilidad de los mercados energéticos, en la nota se ponen de relieve las limitaciones de las medidas de alivio reactivas y se subraya la necesidad de contar con una planificación institucionalizada para situaciones de contingencia, respaldada por un seguimiento permanente de los riesgos y un proceso de decisión con respaldo en datos. La nota presenta un marco de políticas articulado en siete dimensiones que abarcan la seguridad operacional, la capacidad operacional, la facilitación, la resiliencia económica, la conectividad, la retención del personal y el intercambio de información, con un mecanismo de activación en cuatro etapas para la preparación, la respuesta y la recuperación. En la nota se solicita a la Conferencia que invite a los Estados miembros y a las partes interesadas del sector de la aviación a reforzar la preparación para situaciones de crisis con un seguimiento basado en datos, evaluación de los riesgos y formulación de políticas fundamentadas en pruebas, y que solicite a la OACI que elabore orientaciones mundiales y principios comunes de preparación ante crisis, seguimiento de los riesgos y coordinación de las respuestas reglamentarias.

3.3.5.8 En la nota WP/168, presentada por Venezuela (República Bolivariana de) y respaldada por 16 Estados miembros de la CLAC[9], se recogen las enseñanzas extraídas de los terremotos ocurridos en junio de 2026 en el país, que causaron graves daños al Aeropuerto Internacional Simón Bolívar y trastornaron el funcionamiento de los servicios de control de tránsito aéreo. Gracias a la cooperación regional, la activación de aeropuertos alternativos y una gestión flexible del tránsito aéreo, Venezuela (República Bolivariana de) reestructuró el 84 % de las rutas interiores y el 73 % de las rutas internacionales en ocho días, manteniendo en funcionamiento los vuelos de ayuda humanitaria y transporte de carga. Se destaca la importancia de los planes de contingencia, la instrucción del personal, la coordinación entre Estados y la flexibilidad reglamentaria y se invita a la Conferencia a que aliente a los Estados a impartir capacitación continua en gestión de crisis y a solicitar a la OACI que elabore un manual de resiliencia de la conectividad aérea ante desastres naturales, con procedimientos simplificados para otorgar derechos de tráfico temporales y ajustar las rutas dentro de las 72 horas del cierre de un aeropuerto principal.

3.3.5.9 En la nota WP/169, Venezuela (República Bolivariana de), con el apoyo de 17 Estados miembros de la CLAC[10], destaca la necesidad de alinear la normativa sobre protección del público pasajero con los mecanismos de planificación de emergencias de aviación civil. Partiendo de la experiencia del país al hacer frente a disrupciones graves que afectan a las operaciones de la aviación civil, se subraya la importancia de la efectividad de la coordinación, la comunicación y la asistencia al público pasajero durante situaciones de emergencia. La nota señala que las disrupciones masivas pueden revelar deficiencias en las responsabilidades de las partes interesadas y en los mecanismos de coordinación, y destaca la necesidad de contar con planes de emergencia compatibles, canales de comunicación formales y mecanismos de gobernanza coordinados para respaldar tanto la resiliencia operacional como la protección del público pasajero. En la nota se solicita a la Conferencia que inste a los Estados a reforzar los marcos de protección del público consumidor mediante la incorporación de enfoques armonizados de asistencia de emergencia durante situaciones de disrupción masiva, teniendo en cuenta la compatibilidad entre los planes de emergencia, las responsabilidades de las partes interesadas, la capacitación en gestión de emergencias y asistencia al público pasajero, y la creación de mecanismos interinstitucionales de respuesta ante emergencias. También se solicita a la Conferencia que inste a los Estados a elaborar protocolos de asistencia y orientación a las personas pasajeras para circunstancias excepcionales, así como los procedimientos que deban seguirse en tales casos.

## 3.3.6 **DEBATE**

3.3.6.1 La Conferencia debate la importancia de la gobernanza, la coordinación y la continuidad de los servicios de transporte aéreo durante disrupciones graves. La Conferencia toma nota de que acontecimientos recientes, como las emergencias de salud pública, los desastres naturales y los acontecimientos geopolíticos, así como otras situaciones extraordinarias, han puesto de manifiesto la importancia de adoptar decisiones de forma coordinada, intercambiar información oportunamente y fomentar la cooperación entre los Estados y las partes interesadas del sector de la aviación. Se expresa apoyo al fortalecimiento de los mecanismos de coordinación regional e internacional, de los arreglos de contingencia y de los procedimientos de comunicación con miras a facilitar la continuidad y el restablecimiento ordenado de los servicios de transporte aéreo en situaciones de crisis.

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

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

3.3.6.2 La Conferencia también subraya la importancia de integrar las consideraciones relacionadas con la asistencia al público pasajero y la protección del público consumidor en las medidas de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia mediante planes de emergencia compatibles, una definición clara de las responsabilidades de las partes interesadas y mecanismos de gobernanza coordinados. La Conferencia pone el acento en el valor de la planificación anticipada, la coordinación interinstitucional y los arreglos prácticos con vistas a facilitar la continuidad y el restablecimiento ordenado de los servicios de transporte aéreo mediante la cooperación regional y la aplicación de medidas de contingencia que minimicen las disrupciones al público usuario del transporte aéreo, entre otras cosas.

3.3.6.3 La Conferencia también analiza las medidas para incrementar la resiliencia de la aviación mediante la preparación, el monitoreo de riesgos, la preparación de planes de contingencia y recuperación, y el apoyo a la implementación. Las delegaciones remarcan la importancia de preservar la conectividad aérea esencial en situaciones de crisis y de mejorar la capacidad de los Estados para anticiparse a las disrupciones graves, responder a ellas y recuperarse de sus efectos. Se expresa apoyo a la creación de herramientas y arreglos prácticos que mejoren la resiliencia y faciliten la continuidad y el restablecimiento de los servicios de transporte aéreo en situaciones de crisis, tales como la inclusión de una disposición pertinente en el modelo de acuerdo de servicios aéreos de la OACI (MASA). Varias delegaciones apoyan la aplicación de medidas temporales, proporcionadas y transparentes de flexibilidad reglamentaria durante circunstancias excepcionales, siempre que se mantengan las responsabilidades en materia de seguridad operacional, protección y vigilancia.

3.3.6.4 Si bien se manifiesta apoyo a la prestación de asistencia técnica, la creación de capacidad y el fortalecimiento institucional para favorecer la recuperación tras graves disrupciones, se expresan opiniones divergentes respecto al alcance de ciertas medidas y propuestas reglamentarias en casos de emergencia que podrían implicar actividades adicionales de la OACI o requerir recursos adicionales. Varias delegaciones hacen hincapié en que dichas medidas deberían seguir ajustándose al mandato de la OACI, los programas existentes y los recursos disponibles.

3.3.6.5 La Conferencia toma nota de la nota WP/129, presentada por Colombia y respaldada por 16 Estados miembros de la CLAC[11]; la nota WP/177, presentada por Indonesia; y la nota WP/183, presentada por Venezuela y respaldada por 15 Estados miembros de la CLAC.

## 3.3.7 **CONCLUSIÓN**

3.3.7.1 Como resultado del análisis de la documentación y las deliberaciones sobre la cuestión 3.3, parte B, la Conferencia concluye:

a) que la preparación eficaz ante situaciones de crisis y la continuidad de los servicios de transporte aéreo requieren arreglos de gobernanza coordinados, el intercambio oportuno de información, planes de contingencia y la cooperación entre las partes interesadas pertinentes;

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

b) que la planificación de la resiliencia debería integrar consideraciones operacionales, reglamentarias, económicas, de gobernanza y de protección del público consumidor, incluida la preservación de la conectividad aérea esencial durante graves disrupciones;

c) que la adopción de medidas temporales, proporcionadas y transparentes de flexibilidad reglamentaria puede facilitar la continuidad y recuperación del servicio en circunstancias excepcionales, siempre que se mantengan las responsabilidades en materia de seguridad operacional, protección y vigilancia;

d) que los arreglos bilaterales, regionales y multilaterales de cooperación pueden favorecer la continuidad y el restablecimiento ordenado de los servicios de transporte aéreo durante graves disrupciones, mediante la adopción de medidas coordinadas en materia operacional, reglamentaria y de servicios a las personas pasajeras, entre otras cosas;

e) que los mecanismos de preparación práctica, recuperación y apoyo a la implementación, incluidos la creación de capacidad, el intercambio de enseñanzas extraídas y mejores prácticas, contribuyen a acrecentar la resiliencia de la aviación; y

f) que la OACI desempeña un papel importante en el apoyo a los Estados mediante textos de orientación, herramientas prácticas de implementación y actividades de apoyo a la implementación, velando al mismo tiempo por la coherencia con sus propios programas e iniciativas vigentes.

3.3.8 **RECOMENDACIÓN**

**Recomendación 3/6 — Fortalecer el mecanismo de planificación para emergencias y la protección del público consumidor para lograr un sistema de aviación resiliente: Mecanismos de planificación para emergencias**

**La Conferencia recomienda:**

a) que los Estados refuercen los mecanismos de planificación y coordinación para casos de emergencia y los arreglos de intercambio de información con el fin de preservar la conectividad esencial del público pasajero y de la carga durante graves disrupciones;

b) que se aliente a los Estados a incorporar consideraciones relativas a la resiliencia operacional, económica y de asistencia al público pasajero en los mecanismos de preparación, respuesta y recuperación ante emergencias, incluida la definición clara de responsabilidades de las partes interesadas y mecanismos de coordinación;

c) que los Estados consideren la posibilidad de establecer arreglos bilaterales, regionales y multilaterales, según proceda, para facilitar la continuidad y el restablecimiento ordenado de los servicios de transporte aéreo durante graves disrupciones, incluidos derechos de tráfico temporales, puntos alternativos de entrada y salida y ajustes en las rutas, de conformidad con el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* y el derecho internacional aplicable;

d) que los Estados prevean una flexibilidad reglamentaria temporal, transparente y proporcionada durante circunstancias excepcionales, cuando proceda, manteniendo al mismo tiempo las responsabilidades en materia de seguridad operacional, protección y vigilancia; y

e) que la OACI siga apoyando a los Estados mediante orientaciones prácticas, herramientas de implementación, asistencia técnica, actividades de creación de capacidad y el intercambio de enseñanzas extraídas y mejores prácticas en materia de preparación ante situaciones de crisis, resiliencia y recuperación.

— FIN —