Organización de Aviación Civil Internacional

ATConf/7-WP/48
25/9/26

NOTA DE ESTUDIO

SÉPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

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

NAVEGAR LA INTERSECCIÓN ENTRE LAS AGENCIAS DE VIAJE EN LÍNEA (OTA), LAS OBLIGACIONES PARA CON EL PÚBLICO PASAJERO Y EL CABOTAJE INDIRECTO EN LA AVIACIÓN CIVIL

(Nota presentada por Indonesia)

RESUMEN

En esta nota, se presentan las dificultades reglamentarias, operacionales y jurisdiccionales que surgen del creciente papel de las agencias de viaje en línea (OTA) y la distribución digital de los viajes aéreos. Se destacan nuevas prácticas, tales como la transferencia virtual entre línea aéreas, los arreglos de autotransbordo y los itinerarios generados mediante algoritmos vía centros aeroportuarios en otros países, lo que puede dar lugar a brechas en la protección del público pasajero y generar preocupaciones reglamentarias vinculadas con la responsabilidad civil, la reglamentación de tarifas, los tramos entre pares de ciudades de un mismo Estado (cabotaje) y el organismo nacional de reglamentación. En la nota, se proponen consideraciones de política para que la Organización de Aviación Civil Internacional y los Estados miembros den respuesta a estas dificultades emergentes.

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

a) revisar la información y el análisis presentado en esta nota de estudio; y
b) analizar las recomendaciones que figuran en el párrafo 5 de esta nota.

Objetivo estratégico:	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico: *El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y bienestar social para todo el mundo*.
Repercusiones financieras:	Ninguna.

Referencias:	*Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago, 1944) *Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional* (Montreal, 1999) *Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional* (Doc 9587) *Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional* (Doc 9626) Anexo 9 – *Facilitación*

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La rápida evolución de la distribución digital en el transporte aéreo, motivada por las agencias de viaje en línea (OTA) y los agregadores algorítmicos, han redefinido la manera en que el público pasajero busca, combina y compra los viajes aéreos en los mercados mundiales. En Estados archipelágicos como Indonesia, donde el transporte aéreo resulta vital para la integración socioeconómica y la conectividad nacional, las plataformas digitales de emisión de billetes son una vía importante para los viajes aéreos.

1.2 A pesar de los beneficios evidentes de estas plataformas en cuanto a la facilidad de acceso para el público consumidor y la transparencia de precios, la ausencia de prácticas de distribución coordinadas supone dificultades reglamentarias, operacionales y jurisdiccionales. Las prácticas modernas, como la transferencia virtual entre líneas aéreas y el encaminamiento mediante autotransbordo se construyen mediante algoritmos, por lo que pueden generar incertidumbre en relación con la aplicación de los marcos tradicionales de responsabilidad de los transportistas y exponer al público pasajero a posibles brechas de protección si hay interrupciones de los vuelos.

1.3 Además, la creación de itinerarios mediante algoritmos que conectan pares de ciudades de un mismo país a través de centros aeroportuarios situados en otros países puede dar lugar a posibles formas de "cabotaje indirecto", lo cual puede generar inquietud en cuanto a si, en esos casos, rigen los acuerdos de servicios aéreos nacionales y los reglamentos económicos internos, tales como los topes tarifarios y el ejercicio de la autoridad del organismo nacional de reglamentación en el transporte aéreo nacional.

1.4 En esta nota de estudio, se examinan las dificultades operacionales y las posibles brechas jurídicas y reglamentarias asociadas a los modelos de distribución de terceros y se presentan recomendaciones de políticas para su análisis por parte de la Organización de Aviación Civil Internacional y los Estados miembros.

2. ANTECEDENTES Y DINÁMICA DE LA DISTRIBUCIÓN DIGITAL

2.1 La distribución de los billetes de avión ha pasado de las ventas directas de las líneas aéreas y los sistemas de distribución global tradicionales (GDS) a las plataformas digitales dinámicas y los agregadores globales. Las OTA aprovechan los algoritmos de búsqueda para combinar itinerarios entre transportistas aéreos no afiliados, que ofrecen al público pasajero tarifas restrictivas y conexiones personalizadas.

2.2 Si bien los avances tecnológicos permiten llegar a más mercados, también provocan una separación estructural entre el transportista explotador y el consumidor final:

- Barreras de comunicación: Es posible que los transportistas explotadores no dispongan de la información de contacto de las personas pasajeras durante operaciones irregulares (IRROPS), lo que limita su capacidad para emitir notificaciones en tiempo real de conformidad con el Anexo 9 (Facilitación), capítulo 8, que hace hincapié en el procesamiento fluido y la asistencia al público pasajero durante las interrupciones de los vuelos.

- Transferencia virtual entre líneas aéreas: Las plataformas pueden combinar en un único itinerario billetes separados de líneas aéreas no asociadas entre sí sin que existan acuerdos de tránsito entre las líneas aéreas, por lo que el público pasajero se queda sin las protecciones usuales que acuerdan las líneas aéreas, tales como el traslado automático del equipaje o las obligaciones que se derivan de un sistema tarifario integrado.

- Dificultades reglamentarias y jurisdiccionales: Los terceros intermediarios suelen tener operaciones transfronterizas y pueden quedar excluidos del alcance reglamentario directo de las administraciones de aviación civil (CAA), lo que produce dificultades para la aplicación de las normas nacionales relativas a las tarifas aéreas, los *Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional* (Doc. 9587) de la OACI y los requisitos en materia de protección del consumidor.

3. OBLIGACIONES FRAGMENTADAS PARA CON EL PÚBLICO PASAJERO Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

3.1 Los marcos jurídicos de protección del público pasajero, incluido el *Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional* (Convenio de Montreal), el Doc 9587 de la OACI (Parte 5 – Principios básicos de la OACI relativos a la protección del consumidor) y la legislación interna aplicable, establecen los marcos de responsabilidad y protección del consumidor aplicables para los transportistas aéreos.

3.2 La desagregación de los itinerarios a través de terceros puede complicar la aplicación de dicho marco de protección y crear una posible ambigüedad jurídica y operacioanl en tres áreas centrales:

Área operacional	Papel del transportista explotador	Papel de la OTA intermediaria	Exposición del público pasajero
Pérdida de conexiones	Responsable estrictamente del tramo de vuelo especificado en el contrato de transporte.	Ofrece seguro de cambio de reserva optativo a través de terceros; no tiene ninguna obligación jurídica de cambiar la reserva.	El público pasajero puede verse obligado a comprar nuevos billetes y afrontar los costos adicionales de alojamiento y otros gastos en caso de pérdida de una conexión realizada mediante “autrotransbordo”.

Área operacional	Papel del transportista explotador	Papel de la OTA intermediaria	Exposición del público pasajero
Traslado de equipaje	Se reconoce el traslado del equipaje solo entre líneas aéreas y líneas aéreas asociadas que integran la misma alianza de aerolíneas, de conformidad con las normas del Anexo 9 de la OACI.	Carece de capacidad física de manipulación o de presencia operacional en la parte aeronáutica.	Es posible que el público pasajero tenga que abandonar la parte aeronáutica, recoger su equipaje, pasar por control de aduana y migraciones y volver a facturar su equipaje.
Derechos de desembolso y procesamiento	Emite cualquier reembolso de billetes directamente a la plataforma de reserva o la OTA registrada.	Controla los plazos de pago; suele deducir las tarifas de procesamiento de la plataforma.	Es posible que el público pasajero sufra demoras en la obtención de reembolsos o duplicaciones de las deducciones administrativas.

4. CABOTAJE INDIRECTO Y SOBERANÍA AÉREA NACIONAL

4.1 El principio de la soberanía nacional sobre el espacio aéreo del territorio, consagrado en el Artículo 1 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (el Convenio de Chicago), reconoce que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio. En el Artículo 7 se reconoce explícitamente el derecho de los Estados miembros a negar a las aeronaves extranjeras el permiso de embarcar pasajeros/as y carga para transportarlos entre dos puntos situados en su territorio (prohibición de cabotaje). En el *Manual sobre reglamentación del transporte aéreo* (Doc 9626) de la OACI, se ofrece orientación detallada sobre los derechos de tráfico y las restricciones de cabotaje.

4.2 Mecanismo de cabotaje indirecto: Los algoritmos utlizados por las OTA mundiales generan itinerarios compuestos que conectan dos puntos situados en el territorio de un mismo país (por ejemplo, Yakarta [CGK] a Medan [KNO]) vía un centro aeroportuario en el territorio de otro país (por ejemplo, Kuala Lumpur [KUL] o Singapur [SIN]) utilizando líneas aéreas extranjeras.

4.3 Dificultades reglamentarias y económicas:

- circunvención de los derechos de tráfico: el encaminamiento algorítmico del tráfico de origen-destino en el territorio de un país mediante puntos de tránsito en el territorio de otro país constituye una forma de cabotaje indirecto de hecho, que elude los acuerdos bilaterales de servicios aéreos y los principios sobre el acceso a los mercados estipulados en el Doc 9626 de la OACI;
- subversión de los reglamentos económicos: el enrutamiento mediante centros aeroportuarios ubicados en el territorio de otro país elude la supervisión económica nacional, incluidos los topes tarifarios reglamentarios (*Tarif Batas Atas*) diseñados para que los viajes aéreos internos sean accesibles y asequibles; y
- fuga económica: los ingresos generados a partir de los flujos del tráfico interior se desvían a centros aeroportuarios y transportistas de otros países, en desmedro de los transportistas aéreos locales y la infraestructura nacional.

5. RECOMENDACIÓN

5.1 Se proponen a la Conferencia las siguientes recomendaciones:

a) reconocer las dificultades reglamentarias y de protección del público consumidor que se derivan de la agregación digital descoordinada de billetes y la transferencia virtual entre línea aéreas;

b) reafirmar el derecho soberano de los Estados miembros, en virtud del Artículo 7 del Convenio de Chicago y el Doc 9626 de la OACI, a fin de proteger los derechos de tráfico interior frente a las prácticas algorítmicas que sacan provecho del cabotaje indirecto;

c) instar a los Estados miembros a que aprueben marcos regulatorios congruentes con el Doc 9587 de la OACI (Principios básicos relativos a la protección del consumidor), exigiendo a las OTA y las plataformas digitales que:

i. *implementen salvaguardas algorítmicas*: restrinjan los motores de búsqueda para que no muestren itinerarios de cabotaje indirecto en el caso de pares de origen-destino situados en el territorio de un mismo país sin que haya un consentimiento reglamentario;

ii. *exijan advertencias claras:* adviertan al público pasajero, antes de que finalice su compra, cuando los itinerarios incluyan autotransbordos, la refacturación manual de equipaje o tramos de vuelo sin coordinación entre transportistas; y

iii. *exijan a los intermediarios una rendición de cuentas:* establezcan obligaciones jurídicas claras que obliguen a las plataformas a rendir cuentas respecto de la asistencia y reparación económica que brindan al público usuario en caso de interrupciones de vuelos que involucren a varios transportistas.

d) pedir a la OACI que actualice el Doc 9587 y el Doc 9626 para que se incorporen orientaciones integrales sobre la distribución digital de billetes, las prácticas de

transferencia virtual entre líneas aéreas y métodos armonizados de protección del consumidor para el transporte aéreo mundial.

— FIN —