Organización de Aviación Civil Internacional

ATConf/7-WP/88
25/9/26

NOTA DE ESTUDIO

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

LA GOBERNANZA UN NIVEL MÁS ARRIBA: LLEVAR UNA INICIATIVA CONSOLIDADA DE GOBERNANZA DE LA REGIÓN SUDAMERICA (SAM) A LA FUNCIÓN DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE AVIACIÓN

(Nota presentada por el Brasil y respaldada por 17 Estados miembros de la CLAC[1])

RESUMEN

Desde 2022, a solicitud de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha aplicado sus Indicadores de Gobernanza de los Reguladores Sectoriales a las administraciones de aviación civil de las regiones Sudamérica (SAM) y Norteamérica, Centroamérica y el Caribe (NACC) de la OACI. La Oficina Regional Sudamérica de la OACI ha dado continuidad a esta labor a través de su propia Reunión de Administraciones de Aviación Civil (RAAC) de la región. En la RAAC/18 (São Paulo, febrero de 2025), la Secretaría presentó una segunda fase destinada a fortalecer la independencia, la rendición de cuentas y la transparencia de las administraciones de aviación civil de la región, tomando como caso de referencia la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) de Brasil. Esa iniciativa está diseñada para llegar al organismo regulador; no alcanza a los órganos encargados de la formulación de políticas cuyas decisiones sobre tributación, políticas de combustible, diseño de concesiones y acceso a los mercados inciden sobre los mismos resultados en materia de conectividad.

En esta nota se propone ampliar —voluntariamente y un nivel más arriba— la misma lógica de gobernanza ya validada para el organismo regulador a la función de formulación de políticas de aviación. Brasil ofrece como objeto piloto la "Agenda Conectar", una política de Estado plurianual de conectividad aérea elaborada en conjunto por dos ministerios con el apoyo de la ANAC y del Departamento de Control del Espacio Aéreo (DECEA) además de 36 entidades privadas, y estrechamente alineada con la evaluación de la competencia en el transporte aéreo brasileño realizada por la OCDE en 2022, en un momento en que, mediante el Memorando de Acuerdo por el que se establecen las bases de un Acuerdo de Liberalización del Transporte Aéreo Sudamericano (ALAS), seis Estados de la región han demostrado su capacidad para crear entre todos las políticas de aviación. Un efecto adicional y positivo de esta ampliación es que, dado que ministerios de este tipo influyen en las decisiones de reglamentación económica, la observación de su gobernanza permite también abarcar, por primera vez de forma supervisada, un ámbito en el que las orientaciones económicas de la OACI han sido de aplicación voluntaria.

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

Medidas propuestas a la conferencia: Se invita a la conferencia a:

a) reconocer que la iniciativa de gobernanza de la región SAM para las administraciones de aviación civil, desarrollada a través de la RAAC en cooperación con la OCDE, se limita por su propio diseño al organismo regulador, mientras que una proporción cada vez mayor de los resultados de conectividad está determinada por los órganos encargados de la formulación de políticas que actúan junto a él;
b) invitar al Consejo a considerar la posibilidad de extender esa misma lógica voluntaria de gobernanza a la función de formulación de políticas de aviación, tomando como base la iniciativa de la RAAC y el trabajo de orientación que desarrolla para las administraciones de aviación civil;
c) invitar a la Oficina Regional SAM de la OACI a llevar a cabo, en 2027-2028 y a invitación del Estado interesado, un ejercicio piloto de aplicación voluntaria de esa lógica ampliada, observando la ejecución de la Agenda Conectar de Brasil y su arquitectura de gobernanza interinstitucional, e informar de los resultados al Consejo;
d) tomar nota de que, como efecto adicional de esta ampliación, la observación de la gobernanza de la función de formulación de políticas también alcanza el ámbito de la reglamentación económica, en el que las orientaciones económicas de la OACI son de adopción voluntaria para los Estados;
e) invitar al Consejo a considerar, a la luz de los resultados del proyecto piloto, la conveniencia de llevar esta modalidad a otras regiones o Estados interesados e incorporarla al trabajo analítico de la OACI relativo al desarrollo económico del transporte aéreo; y
f) invitar a los bancos multilaterales de desarrollo y a otros asociados a considerar la posibilidad de apoyar el proyecto piloto y el trabajo analítico que permitiría observar —plataformas de indicadores, estudios reglamentarios y evaluación de impacto— en el marco de los acuerdos vigentes de asociación y movilización de recursos.

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:	No se requieren contribuciones adicionales de carácter obligatorio. Las actividades propuestas se llevarían a cabo en el marco del programa de trabajo existente de la Oficina Regional SAM y se financiarían mediante contribuciones voluntarias, asociaciones y cooperación técnica.
Referencias:	Plan Estratégico de la OACI para 2026-2050 Resolución A42-26 de la Asamblea Oficina Regional SAM de la OACI, RAAC/18-WP/20 (São Paulo, febrero de 2025) Estrategia Regional SAM de la OACI para 2035 OCDE (2022), *The governance of civil aviation authorities in Latin American countries (Gobernanza de las autoridades de aviación civil en los países latinoamericanos)* OCDE (2022), *Estudios de evaluación de competencia: Brasil* Agenda Conectar (Brasil, 2025) Consenso de Brasilia (2023) Memorando de Entendimiento ALAS (Acuerdo de Liberalización Aérea Sudamericana) (Asunción, 2026) ATConf/7-WP/92 (Brasil), *A State Policy for Air Connectivity: National Planning, Cross-Government Coordination and Market Contestability in Brazil's Conectar Agenda*

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Séptima Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/7) se celebra bajo un tema que sitúa la conectividad, el desarrollo económico y la resiliencia en el centro de la agenda del transporte aéreo internacional. La cuestión 3.1 invita a los Estados a intercambiar experiencias y buenas prácticas sobre la evolución de los marcos institucionales. Brasil presenta una de esas experiencias junto con una propuesta para desarrollarla colectivamente.

1.2 La propuesta central de esta nota es que la iniciativa de gobernanza que la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ya lleva a cabo para las administraciones de aviación civil de la región Sudamérica (SAM) puede ampliarse voluntariamente y un nivel más arriba a la función de formulación de políticas de aviación, cuyas decisiones influyen cada vez más en los mismos resultados de conectividad, incorporando además la observación de la reglamentación económica como efecto complementario y positivo de esa ampliación, y no como su razón de ser.

1.3 La iniciativa descrita en esta nota también guarda relación con la cuestión 2.1, relativa a la integración de la aviación civil en los planes nacionales de desarrollo e inversión y a la coordinación intergubernamental. La política propuesta como objeto piloto, incluida su línea de trabajo sobre conectividad en regiones remotas y de baja densidad de tráfico, se describe en la nota informativa presentada por Brasil en el marco de esa cuestión. La presente nota aborda únicamente la gobernanza de la función responsable de formular dichas políticas. Esta conexión es importante en la práctica: políticas de este tipo dependen de trabajos analíticos —plataformas de indicadores, estudios reglamentarios y evaluación de impacto— cuya financiación constituye una condición para su continuidad y que los bancos multilaterales de desarrollo están particularmente bien colocados para aportar.

2. LA INICIATIVA DE GOBERNANZA DE LA REGIÓN SAM Y SUS LÍMITES ACTUALES

2.1 Desde 2022, a solicitud de la OACI, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aplica sus Indicadores DE gobernanza de los reguladores sectoriales a las autoridades de aviación civil de las regiones SAM y NACC de la OACI, evaluando la independencia, la rendición de cuentas y el ámbito de actuación. La Oficina Regional SAM de la OACI ha dado continuidad a esta labor por medio de la Reunión de Administraciones de Aviación Civil (RAAC) de la Región: en la RAAC/18 (São Paulo, febrero de 2025), la Secretaría presentó una segunda fase destinada a elaborar orientaciones prácticas para reforzar esos mismos atributos entre las administraciones de aviación civil de la región.

2.2 La administración de aviación civil de Brasil (ANAC) figura en esa iniciativa como caso de referencia de la región, citando como buenas prácticas para la región su agenda regulatoria, su práctica de análisis de impacto regulatorio y su observación permanente del mercado.

2.3 Esta iniciativa, acorde a la relación institucional de la OACI con los Estados, está centrada en la administración de aviación civil. Sin embargo, una proporción creciente de las decisiones que inciden en la conectividad se toman un nivel más arriba: la tributación de los combustibles, la reforma tributaria en cuanto se aplica a los servicios aéreos, el diseño de concesiones, los sistemas de servicios aéreos esenciales y la protección de quienes utilizan los servicios suelen decidirse en los ministerios encargados de las políticas, en autoridades de hacienda y comercio y en órganos legislativos, fuera del alcance de la competencia exclusiva de la administración de aviación civil que actualmente observa la iniciativa de la RAAC.

2.4 Por esta razón, la misma lógica que ya ha validado a la ANAC como referencia regional es igualmente pertinente un nivel más arriba, donde se concentran cada vez más las decisiones. Ampliarla a ese nivel no supone apartarse de la iniciativa de la RAAC, sino continuarla naturalmente en un estrato que se sitúa junto al organismo regulador que ya observa, aunque por fuera: si un Estado mantiene una agenda documentada de políticas públicas, si sus decisiones se basan en datos, si son objeto de evaluación y consulta, y si los datos sectoriales son públicos. Estos atributos pueden observarse sin prescribir ningún resultado de política en particular.

2.5 Dado que la RAAC reúne a las administraciones de aviación civil, por sí sola no tiene el alcance de convocatoria necesario para incorporar a un ministerio al mismo ejercicio. Por consiguiente, ampliar la iniciativa a la función de formulación de políticas es una cuestión que naturalmente corresponde considerar en esta conferencia, cuyo mandato abarca la arquitectura institucional más general del transporte aéreo.

2.6 Del ámbito en el que actúan los órganos de formulación de políticas se deriva otro efecto positivo. Como sus decisiones afectan la tributación, el acceso a los mercados y la política industrial, la observación de su gobernanza también alcanza –por primera vez en forma deliberada— el ámbito de la reglamentación económica, esfera en la que las orientaciones económicas de la OACI han sido hasta ahora de aplicación voluntaria para los Estados. Se trata de una externalidad positiva de la ampliación y no de su fundamento: las razones para observar la gobernanza un nivel más arriba se sostienen por sí solas, como impulsor de la conectividad y de las condiciones para la inversión en el transporte aéreo.

3. LA EXPERIENCIA BRASILEÑA: LA AGENDA CONECTAR COMO POLÍTICA DE ESTADO

3.1 Brasil ofrece como objeto de observación la Agenda Conectar, una política de Estado para la conectividad aérea que comprende 38 medidas distribuidas en tres ejes: grado de apertura de los mercados a la competencia, reducción de los costos de funcionamiento y estabilidad reglamentaria y seguridad jurídica. Fue Se trata de la obra conjunta del Ministerio de Puertos y Aeropuertos y el Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios, con el apoyo de la ANAC y del Departamento de Control del Espacio Aéreo (DECEA) y de 36 entidades privadas que representan a explotadores, aeropuertos, industria, turismo y el ámbito académico. Su contenido se describe en la nota de información presentada por Brasil en el marco de la cuestión 2.1 del orden del día. La exposición que sigue se limita a los atributos que serían objeto de observación en el proyecto piloto propuesto.

3.2 Su diagnóstico y sus tres ejes guardan estrecha relación con el estudio de evaluación de competencia que la OCDE realizó en 2022 sobre el transporte aéreo brasileño, en el que se examinó el perfil reglamentario del sector y se formularon recomendaciones en cinco áreas. También convergen con una consulta pública independiente realizada en 2025-2026 por el Ministerio de Hacienda. El hecho de que dos diagnósticos independientes, de distinta naturaleza y procedencia, lleguen a las mismas prioridades que la Agenda elaborada posteriormente por las propias instituciones del sector constituye en sí mismo un indicador de la disciplina probatoria que examinaría el proyecto piloto.

3.3 En este sentido, la Agenda es una contrapartida en mayor escala de la agenda regulatoria ya señalada en la sección 2 como buena práctica propia de la ANAC, aunque su alcance es interinstitucional y abarca tributación, financiación, reglamentación económica, certidumbre jurídica, servicios de carga e infraestructura. La coautoría del Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios sitúa la conectividad aérea dentro de la agenda nacional de competitividad y calidad regulatoria, en lugar de tratarla como una cuestión sectorial circunscrita a la política de transporte: precisamente el tipo de integración de la aviación civil en una planificación económica más general que es materia de la cuestión 2.1 del orden del día.

3.4 La Agenda se articula en un acuerdo de cooperación técnica entre los dos ministerios proponentes, con una vigencia de 72 meses. Establece una perspectiva de gobernanza para monitorear su propia evolución en dos niveles: un comité estratégico interministerial en el sector público y un foro consultivo en el sector privado. Esta arquitectura de duración determinada, contenido anexo revisable únicamente por medio de deliberación colectiva formal y doble monitoreo público-privado es lo que legitima la Agenda como documento de política de Estado destinado a aplicarse a lo largo de los años, y no como programa de una sola administración.

3.5 Precisamente por esto constituye un objeto idóneo para un proyecto piloto de gobernanza: para lograr su cometido, una política plurianual de este tipo depende de la continuidad a través de las transiciones de gobierno, que es justamente el atributo que el marco propuesto está concebido para observar. Participan en esta estructura la ANAC y el DECEA, instituciones con las que la OACI mantiene su relación establecida. El nivel que las convoca y que concilia la política de aviación con las políticas fiscal, industrial y comercial no está actualmente al alcance de la observación internacional. Brasil ofrece la Agenda no como modelo que deba reproducirse, sino como objeto del que pueda aprenderse un método.

4. POR QUÉ LA REGIÓN SAM Y POR QUÉ AHORA

4.1 Un proyecto piloto dirigido desde la Oficina Regional SAM resulta oportuno por una razón adicional. Partiendo de la base del Consenso de Brasilia de 2023, mediante el cual los doce Estados de la Región SAM se comprometieron a avanzar progresivamente hacia un Mercado Único de Aviación Sudamericano, el 14 de julio de 2026 Argentina, Brasil, Chile y Paraguay firmaron en Asunción (Paraguay) un memorando de entendimiento que sienta las bases de un Acuerdo de Liberalización del Transporte Aéreo en Sudamérica (ALAS). El 22 de julio de 2026 se sumaron Bolivia y Uruguay, llevando el número de Estados participantes a seis. Ese objetivo también constituye el primer pilar de política de la Agenda Conectar.

4.2 Este proceso demuestra que los Estados de la región pueden elaborar colectivamente políticas de aviación cuando existen el marco y la capacidad de convocatoria necesarios. Un proyecto piloto de gobernanza realizado por la misma oficina regional se apoyaría directamente en esa capacidad colectiva demostrada y en la función de convocatoria que la oficina ya ha ejercido.

5. PROPUESTA DE PROYECTO PILOTO VOLUNTARIO

5.1 El proyecto piloto se desarrollaría en tres etapas: codiseño con la OACI de un marco de referencia de atributos de gobernanza adaptado a partir de los mismos indicadores de la OCDE en que se basa la iniciativa de la RAAC, una observación durante 2027 que sirva de punto de referencia y una segunda observación durante 2028 para medir su evolución. Sus productos serían una nota sobre buenas prácticas y una metodología transferible, que se publicarían con el acuerdo del Estado de que se trate.

5.2 La propuesta incorpora determinadas salvaguardias esenciales. El ejercicio sería voluntario y se llevaría a cabo únicamente a invitación del Estado. No constituiría una auditoría, no produciría constataciones de cumplimiento o incumplimiento ni generaría puntuación alguna. No examinaría el contenido sustantivo de las opciones de política de ningún Estado, prerrogativa soberana, sino únicamente la calidad institucional del proceso mediante el cual esas opciones se formulan, se articulan sobre la base de pruebas y se mantienen.

5.3 Ya se está trabajando en el dispositivo de financiación. Brasil ha presentado a un banco regional de desarrollo una nota conceptual en la que expone una cartera de iniciativas de la Agenda Conectar que requieren financiación y también capacidad técnica especializada: el Observatorio Conectar y su plataforma pública de indicadores, los estudios técnicos que sustentan el mercado común de aviación de la Región SAM, la conectividad en regiones de baja densidad, con especial referencia a la Amazonia brasileña, y mejoras reglamentarias para la tramitación aeroportuaria de la carga. Observar la calidad de la gobernanza solo tiene valor cuando existe una base empírica, y esa base es precisamente la que más necesita apoyo multilateral.

5.4 Para más claridad, Brasil deja constancia de que esta es la única solicitud de asistencia financiera multilateral que formula en esta conferencia. Las propuestas que Brasil presenta en relación con otras cuestiones del orden del día se plantean como aportes de experiencia, datos y prácticas reglamentarias y su diseño prevé que no se requieran aportes económicos adicionales de quienes ya contribuyen.

5.5 La ampliación sigue una secuencia natural: a otros Estados interesados de la región, y de allí a otras regiones. A su debido tiempo, se elevaría al Consejo para que considere conferir a esta dimensión un lugar permanente dentro de la labor analítica de la OACI.

6. CONCLUSIÓN

6.1 La iniciativa de gobernanza que la OACI ya lleva adelante para las administraciones de aviación civil de la Región SAM puede ampliarse voluntariamente un nivel más arriba, a la función que influye cada vez más en los mismos resultados de conectividad. Brasil propone poner a prueba esta ampliación mediante un proyecto piloto a cargo de la Oficina Regional SAM de la OACI consistente en observar la ejecución de la Agenda Conectar como política de Estado plurianual cuyos resultados dependen de la continuidad a través de las transiciones de gobierno, en un momento en que los Estados de la región han demostrado, mediante el proceso conducente a ALAS, que pueden elaborar conjuntamente políticas de aviación. Otro efecto positivo de esta ampliación es que también alcanza, por primera vez de manera sistemática, el ámbito de la reglamentación económica.

— FIN —