Organización de Aviación Civil Internacional

ATConf/7-WP/89
1/10/26

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
3.2: Mejorar la conectividad aérea mediante marcos económicos y reglamentarios de aplicación progresiva para el transporte aéreo internacional

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE VIGILANCIA DE LA REGLAMENTACIÓN ECONÓMICA EN LAS ADMINISTRACIONES DE AVIACIÓN CIVIL: UN PROGRAMA VOLUNTARIO DE APOYO ENTRE PARES Y DE HERMANAMIENTOS

(Nota presentada por Argelia)

RESUMEN

La séptima Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/7) ha identificado como objetivos para la próxima década el avance de los marcos de reglamentación económica, la movilización de fondos, el fortalecimiento del personal profesional y la resiliencia en la protección del consumidor, además de la formulación de políticas a partir de los datos. Cada uno de estos objetivos impone exigencias nuevas y mayores a la función de reglamentación económica de las administraciones de aviación civil: la capacidad de evaluar solicitudes de derechos de tráfico según criterios objetivos, de vigilar las condiciones de competencia y mercado, de negociar e interpretar acuerdos bilaterales y plurilaterales de servicios aéreos, y de utilizar herramientas basadas en datos en el diseño de políticas. A diferencia de la vigilancia de la seguridad operacional y de la protección de la aviación, que se beneficia de una arquitectura madura y universal de apoyo a la creación de capacidad construida en torno al Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP), el Programa Universal de Auditoría de la Seguridad de la Aviación (USAP), las misiones de cooperación técnica y la red de instrucción TRAINAIR PLUS de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la vigilancia de la reglamentación económica no dispone de un mecanismo exclusivo equivalente. El refuerzo de esta capacidad es un reto común a todos los Estados del que depende la aplicación práctica de casi todas las reformas que se están examinado en esta conferencia. En esta nota se propone que la OACI parta de su cooperación técnica actual y de la estructura de la iniciativa Ningún País se Queda Atrás (NCLB) en lugar de crear un nuevo nivel institucional para elaborar y coordinar un programa estructurado y sostenido dirigido a reforzar la capacidad de vigilancia de la reglamentación económica, mediante el apoyo voluntario y recíproco entre pares y el hermanamiento entre las administraciones de aviación civil a través de adscripciones temporales estructuradas, el análisis conjunto de casos representativos y el intercambio de herramientas prácticas. La Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC) y otras organizaciones regionales interesadas participarían en la instrumentación en sus respectivas regiones, siendo África el primer ámbito natural de aplicación.

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

a) solicitar a la OACI que lleve a cabo una evaluación voluntaria de la capacidad de vigilancia de la reglamentación económica de los Estados miembros y de las necesidades que estos hayan identificado por sí mismos, distinto y complementario al USOAP y al USAP, como primera fase de un programa estructurado, y que establezca una base empírica para su diseño;

b) invitar a la OACI a que elabore y coordine, en el marco de las estructuras existentes de su Dirección de Desarrollo de Capacidad e Implementación (CDI) y del objetivo estratégico de NCLB, y con sujeción a las prioridades establecidas por la Organización, un programa plurianual estructurado y sostenido destinado a reforzar la capacidad de vigilancia de la reglamentación económica. El programa combinaría el apoyo voluntario de pares y el hermanamiento entre administraciones de aviación civil (mediante adscripciones y el análisis conjunto de casos representativos), un repositorio compartido de herramientas prácticas y la notificación periódica del progreso a los órganos pertinentes de la OACI, sin duplicar los canales actuales de seguridad operacional y de creación de capacidad y sin auditorías, evaluaciones o calificación de los Estados, y

c) alentar a los Estados a considerar su participación en el programa como aportantes o beneficiarios del apoyo entre pares, invitar a las organizaciones regionales, en particular a la CAFAC, a coordinar y fomentar la participación en sus respectivas regiones, e invitar a los Estados y organizaciones a presentar informes a la OACI sobre su experiencia que sirvan de base para el desarrollo permanente del programa, las herramientas prácticas y los textos de orientación correspondientes.

Objetivos estratégicos:	Esta nota de estudio se relaciona con los objetivos estratégicos: *El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y el bienestar social para todo el mundo* y *Ningún país se queda atrás*.
Repercusiones financieras:	Se prevé que las acciones propuestas se lleven a cabo en el marco del programa de trabajo actual y futuro de la OACI y con recursos disponibles, sujeto a las prioridades establecidas por la Organización. Los costos de las adscripciones serían asumidos por los Estados participantes o financiados mediante contribuciones extrapresupuestarias y de socios para el desarrollo.
Referencias:	Doc 9587, *Política y elementos de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional* Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) y Programa Universal de Auditoría de la Seguridad de la Aviación (USAP) Objetivo estratégico *Ningún país se queda Atrás* (NCLB) y Red de Instrucción TRAINAIR PLUS Dirección de Desarrollo de Capacidad e Implementación (CDI) de la OACI, Informe anual y programa de asistencia técnica a los Estados miembros Resolución 42-26 de la Asamblea: *Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo* Declaración Ministerial de Lomé y matriz de implementación, Convención y Expo Africana de Transporte Aéreo, Lomé. junio de 2026

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Esta conferencia ha identificado como prioridades para la próxima década el avance de los marcos de reglamentación económica, la movilización de fondos, el fortalecimiento del personal profesional y la resiliencia en la protección del público consumidor, así como la formulación de políticas respaldadas por datos. Cada una de estas prioridades depende para su concretización de la capacidad de

reglamentación económica de las administraciones de aviación civil: la capacidad de evaluar solicitudes de derechos de tráfico según criterios objetivos, de vigilar las condiciones de competencia, de negociar e interpretar acuerdos de servicios aéreos y de diseñar y utilizar herramientas de reglamentación basadas en datos. Esta capacidad está distribuida de forma desigual entre los miembros de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y, a diferencia de la vigilancia de la seguridad operacional y la protección de la aviación, no cuenta con un mecanismo de apoyo mundial específico propio.

1.2 En esta nota se propone un Marco de Apoyo entre Pares y Hermanamiento para la vigilancia de la reglamentación económica de carácter voluntario, en virtud del cual las administraciones de aviación civil que poseen amplia experiencia en este ámbito presten apoyo a aquellas administraciones que deseen reforzar las suyas mediante adscripciones estructuradas, el análisis conjunto de casos representativos y el intercambio de herramientas prácticas. El marco se ha concebido para complementarse con la estructura de cooperación técnica existente de la OACI, incluidos el objetivo estratégico *Ningún país se queda atrás* (NCLB) y la Red de Instrucción TRAINAIR PLUS, lo que evita crear un nuevo nivel institucional, y tiene por objeto facilitar la aplicación práctica de las reformas más amplias que se están examinando en esta conferencia en el marco de la cuestión 3 del orden del día.

1.3 A los fines de esta nota, "capacidad de reglamentación económica" se refiere a la capacidad institucional, técnica y analítica de una administración de aviación civil para ejecutar las funciones de reglamentación económica que se le asignen en virtud de la legislación nacional y de los acuerdos de transporte aéreo internacional, con arreglo a lo indicado en el Doc 9587, *Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional*. Estas funciones incluyen el cálculo de derechos de tráfico y otras solicitudes de autorización económica con base en criterios objetivos, la negociación, interpretación y aplicación de los acuerdos de servicios aéreos, la vigilancia de las condiciones de competencia y del mercado, la gestión de los cuadros tarifarios de conformidad con los acuerdos aplicables, la protección de los intereses del público consumidor en consonancia con el mandato de la administración y la recopilación y uso de datos en el diseño de políticas. La vigilancia de la seguridad operacional y de la seguridad de la aviación, que cuentan con el Programa Universal de Auditoría de la Vigilancia de la Seguridad Operacional (USOAP) y el Programa Universal de Auditoría de la Seguridad de la Aviación (USAP), quedan fuera de este ámbito.

2. ANÁLISIS

2.1 Una deficiencia de capacidad sin un marco institucional

2.1.1 Las funciones de vigilancia de la seguridad operacional y protección de la aviación que desempeña la OACI se benefician de una estructura de apoyo a las capacidades bien consolidada y con décadas de trayectoria: auditorías universales normalizadas en el marco del USOAP y del USAP, planes de medidas correctivas estructurados, misiones específicas de cooperación técnica y una red mundial de instrucción a través de TRAINAIR PLUS. La vigilancia de la reglamentación económica, es decir, la evaluación de las solicitudes de derechos de tráfico con arreglo a criterios objetivos, la vigilancia de la competencia leal, la negociación e interpretación de los acuerdos bilaterales y plurilaterales de servicios aéreos, la tramitación transparente y oportuna de los cuadros tarifarios de conformidad con esos acuerdos y el diseño de instrumentos de reglamentación a partir de los datos carecen de un mecanismo mundial equivalente. Sin embargo, es precisamente esta función la que en última instancia permitirá que la mayoría de las reformas que se están examinando en esta conferencia se apliquen en los territorios nacionales, y de ella dependen las líneas aéreas para que las decisiones sean previsibles, oportunas y no discriminatorias.

2.1.2 La vigilancia de la reglamentación económica se organiza de forma diferente en cada Estado, reflejando diferencias en las tradiciones jurídicas, las estructuras de mercado, los mandatos institucionales y los recursos disponibles. Algunas administraciones de aviación civil cuentan con direcciones dedicadas a la reglamentación económica, mientras que otras combinan estas funciones con las responsabilidades de seguridad operacional y de protección de la aviación. Sin embargo, todas las administraciones se enfrentan a un reto común: las reformas que se debaten en esta conferencia, ya se trate de mecanismos de derechos de tráfico basados en criterios, salvaguardias de la competencia leal, acuerdos de financiación mixta o instrumentos de política basados en datos, plantean exigencias cada vez mayores para la función de reglamentación económica, y su valor práctico depende de la capacidad de cada administración para administrarlas de forma coherente y previsible. Por lo tanto, reforzar esta capacidad es una necesidad común, y las administraciones que se encuentran en distintas fases de desarrollo pueden aprender unas de otras.

2.2 El Marco de Apoyo entre Pares y Hermanamiento: Principios de diseño

2.2.1 El diseño del marco se basa en tres principios. En primer lugar, la participación es totalmente voluntaria y se rige por la demanda: las administraciones interesadas declaran por iniciativa propia, mediante un sencillo ejercicio de evaluación coordinado por la OACI, la capacidad que pueden ofrecer o la que desean desarrollar, y a partir de allí se coordinan los pares siguiendo el modelo ya conocido de los elementos voluntarios del USOAP. En segundo lugar, el apoyo se brinda mediante adscripciones estructuradas y el análisis conjunto de casos representativos anonimizados, como la preparación de una negociación bilateral sobre servicios aéreos, el trámite de una presentación de tarifas o la evaluación de una queja relativa a la competencia, de forma que la transferencia de capacidades se realice mediante la experiencia práctica y no únicamente mediante una formación general. En tercer lugar, el marco elabora y perfecciona progresivamente conjuntos de herramientas prácticas compartidos, entre los que se incluyen listas de verificación para la evaluación de los derechos de tráfico y plantillas de indicadores objetivos que permiten distinguir una verdadera distorsión del mercado de la presión competitiva normal. Estos instrumentos tienen por objeto facilitar la adopción de decisiones transparentes, oportunas y no discriminatorias basadas en criterios objetivos, de conformidad con los principios de competencia leal plasmados en el Doc 9587 de la OACI, de modo que las administraciones que acaban de iniciar el desarrollo de su capacidad no tengan que diseñar una metodología partiendo de cero y puedan recurrir a herramientas concordantes con los mecanismos basados en criterios que se están examinando en otros temas de esta conferencia.

2.2.2 La experiencia de África pone de relieve un reto de pertinencia mundial más amplio: la diferencia entre el modelo de asistencia técnica y el modelo de apoyo entre pares. El marco se ha estructurado deliberadamente como un apoyo recíproco de pares entre las administraciones de aviación civil en lugar de una asistencia técnica unidireccional, ya que las prácticas de reglamentación difieren según las tradiciones jurídicas y las estructuras de mercado, y las administraciones que prestan asistencia también se benefician del contacto con una gama de casos y contextos reglamentarios más amplia de la que les ofrecería su propio mercado. El costo para el presupuesto regular de la OACI se limita a la coordinación y el hermanamiento y no a la financiación de las adscripciones, que correrían a cargo de los Estados participantes de forma bilateral o que estos tratarían de financiar mediante contribuciones extrapresupuestarias y de socios para el desarrollo, de conformidad con el modelo de financiación que ya se utiliza para una serie de actividades de cooperación técnica de la OACI como parte de la iniciativa NCLB.

2.3 Por qué la capacidad determina los resultados y no solo el compromiso

2.3.1 La capacidad de reglamentación es un factor común que determina si los compromisos formales se traducen en resultados comercialmente aprovechables. Evaluar una solicitud de derechos de quinta libertad con arreglo a criterios objetivos y dentro de un plazo previsible o distinguir una verdadera distorsión del mercado de la presión competitiva habitual requiere de herramientas analíticas, experiencia en procedimientos y personal especializado, aspectos que todas las administraciones siguen desarrollando a medida que evolucionan los mercados y las reformas. Si se encuentran en etapa de construcción, puede ser más difícil para las administraciones y los explotadores por igual llevar a la práctica los objetivos de la liberación como la previsibilidad, la oportunidad y la uniformidad de criterios. Se trata de dificultades habituales más que de políticas deficientes, y la mejor forma de resolverlas no es perfeccionando los compromisos jurídicos subyacentes sino reforzando las capacidades.

2.3.2 El modelo de apoyo entre pares que se propone es específicamente idóneo para cerrar este tipo de brecha, porque el conocimiento requerido es en gran medida tácito y procedimental más que codificable en textos de orientación: cómo se clasifica en la práctica una solicitud, qué razonamiento se usa para dirimir un caso límite, cómo se diferencia un problema de competencia del ingreso habitual al mercado. Las adscripciones estructuradas y el análisis conjunto de casos permiten transmitir este conocimiento tácito de forma directa, algo que un texto de orientación escrito, por muy bien redactado que esté, no puede lograr. Con el tiempo, la participación también va generando más experiencia práctica compartida que la OACI puede aprovechar para perfeccionar sus propios textos de orientación y su trabajo de evaluación comparativa.

2.4 Cimiento institucional: Aprovechar los mecanismos existentes de la OACI, sin duplicarlos

2.4.1 El programa propuesto se basa deliberadamente en los mecanismos existentes de la OACI, en lugar de constituirse como una nueva institución por separado. La iniciativa NCLB ya ofrece una plataforma reconocida para dar apoyo específico y adaptado a las necesidades de los Estados miembros, y TRAINAIR PLUS ya cuenta con la infraestructura de acreditación y aseguramiento de la calidad necesaria para certificar el material didáctico y a los proveedores de cursos. La función de la OACI consistiría en estructurar y coordinar el programa: realizar la evaluación periódica, facilitar el hermanamiento de las administraciones participantes, mantener el marco metodológico y el repositorio de herramientas, e informar periódicamente sobre los avances y las enseñanzas extraídas a los órganos pertinentes de la OACI. La integración de estas funciones en las estructuras existentes evita la necesidad de nuevos arreglos de gobernanza y la superposición institucional, limita los costos adicionales, ofrece continuidad a lo largo del tiempo y permite al programa acceder de forma inmediata a las relaciones ya establecidas por la OACI con los organismos de aviación civil regionales y subregionales.

2.4.2 El programa está diseñado como mecanismo mundial abierto a todas las administraciones interesadas, y África ofrece un primer ámbito natural de aplicación dada la experiencia del Mercado Único Africano de Transporte Aéreo (SAATM) y las prioridades inscritas en la Declaración Ministerial de Lomé y la matriz de aplicación adoptada en Lomé en junio de 2026. La Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC) y otras organizaciones regionales de aviación civil son las más indicadas para coordinar y fomentar la participación en sus respectivas regiones, y la OACI colaboraría en estrecha consulta con ellas, en particular con la CAFAC, en el diseño y la puesta en marcha del programa. No obstante, el modelo debe considerarse más bien una metodología de aplicación (entre muchas) que un modelo universalmente aplicable, ya que la capacidad inicial, las tradiciones jurídicas y las estructuras de mercado de las administraciones difieren. La función de la OACI consiste en coordinar el programa y gestionar el

repositorio de herramientas, dejando que el contenido y el ritmo lo determinen las administraciones pares que colaboran entre sí.

2.5 Medidas para evitar la duplicación y la carga excesiva

2.5.1 Una preocupación legítima es que un marco que dependa de que las administraciones aporten tiempo de su personal de forma voluntaria podría, en la práctica, reclinarse demasiado en un pequeño número de administraciones ya bien dotadas, o podría ser percibido como una carga en lugar de una oportunidad por los posibles aportantes. Es por esta razón que el marco le pone un tope al alcance de cada adscripción o examen de casos, permite a las administraciones aportantes fijar el número y el tipo de hermanamientos que están dispuestas a respaldar, y se concibe explícitamente como un proceso recíproco y no unidireccional, de modo que las administraciones proveedoras también se beneficien de la exposición a una gama más amplia de prácticas de reglamentación que la que ofrece su propia jurisdicción.

2.5.2 Una segunda medida de protección se refiere a la confidencialidad y a la información delicada sobre competencia. La información sobre casos que se comparte a través de adscripciones y análisis conjuntos suele referirse a cuestiones comerciales o diplomáticas de naturaleza delicada, como las negociaciones bilaterales en proceso. Por consiguiente, el marco debería tener condiciones de confidencialidad comparables a las que ya rigen para las misiones de cooperación técnica de la OACI, con la información de los casos anonimizada o generalizada siempre que la sensibilidad comercial o diplomática subyacente así lo requiera, de modo que la participación no conlleve ningún riesgo significativo de perjudicar la propia posición negociadora de una administración.

3. POSICIÓN DE POLÍTICA Y CONCLUSIÓN

3.1 La experiencia en distintas regiones, como la puesta en marcha del SAATM en África, confirma que en los últimos años el ritmo y el alcance de los compromisos formales de liberalización han superado la capacidad de reglamentación disponible para aplicarlos. Por consiguiente, el principal reto de esta conferencia no es solo impulsar nuevas reformas sustantivas sino prever que las instituciones encargadas de aplicarlas cuenten con los medios necesarios para hacerlo.

3.2 El Marco de Apoyo entre Pares y Hermanamiento voluntario que se propone aquí ofrece un mecanismo recíproco y de bajo costo para colmar esta brecha, que al estar basado en la estructura de cooperación técnica ya existente de la OACI no requiere crear nuevas instituciones ni destinar importantes recursos presupuestarios adicionales. Su relevancia no se limita a una sola región: todos los Estados representados en esta conferencia desempeñan funciones de reglamentación económica de algún tipo, y todos ellos pueden beneficiarse, ya sea como aportantes o como beneficiarios, de un canal estructurado para el intercambio de experiencias prácticas en materia de reglamentación.

3.3 Esta propuesta se basa directamente en la experiencia práctica de diversas administraciones, entre ellas las de Argelia, que se encuentran a su vez en proceso de reforzar su capacidad de reglamentación económica y se presenta con ese espíritu y no como un modelo demostrado de buenas prácticas. Argelia está dispuesta a participar en el ejercicio de evaluación propuesto, tanto como posible aportante de apoyo entre pares en ámbitos específicos de su propia práctica de reglamentación y como beneficiaria en otros, y solicita el apoyo de la OACI para desarrollar el mecanismo de coordinación, la metodología de autoevaluación y el repositorio inicial de herramientas del marco propuesto, en consulta con los Estados miembros y las organizaciones regionales que tengan interés.

— FIN —