

**COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL**



**LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMMISSION**

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

**SECRETARÍA
APARTADO POSTAL 27032
LIMA, PERÚ**

CLAC/GEPEJTA/30-NE/22
28/01/13

**TRIGÉSIMA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/30)**

(Lima, Perú, 29 al 31 de enero de 2013)

Cuestión 6 del
Orden del Día: **Otros asuntos**

Cuestión 6.5 del
Orden del Día: **Protección al consumidor**

(Nota de estudio presentada por IATA)

**LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR
REQUIERE DE UN FRENTE COMÚN ENTRE LOS GOBIERNOS Y LA INDUSTRIA**

Introducción

1. La creciente demanda global por transporte aéreo, aunado a la exitosa búsqueda de políticas de liberalización en algunas regiones del mundo, ha puesto más opciones a disposición de los consumidores. Los viajeros ahora pueden elegir entre una variedad de modelos de servicios de aerolínea, que van desde compañías tradicionales de servicio completo que pueden ofrecer una tarifa todo incluido, hasta aerolíneas de un modelo nuevo (“bajo costo”) que pueden ofrecer servicios auxiliares u opcionales con cargo adicional. La mera existencia, éxito y ahora la convergencia de estos modelos alrededor del mundo muestra la demanda de los clientes por estas opciones diferentes.

2. La competencia en la industria aérea sigue siendo fuerte. En Singapur, por ejemplo, 90% de los pasajeros viajan en rutas operadas por dos o más aerolíneas. En Europa, el número de rutas con dos o más compañías se triplicó entre 1992 y 2009. En muchos mercados nacionales y regionales, la introducción de nuevos modelos de aerolíneas ha intensificado la competencia. Los nuevos modelos de aerolíneas representan el 50% de la capacidad de asiento en India y el 20% a través del Asia Pacífico.

3. La Convención de Montreal de 1999, ratificada por 103 de los 191 estados miembros de la OACI, y que pretende reemplazar el actual régimen de Varsovia-La Haya, crea un marco jurídico uniforme y exclusivo para la responsabilidad del transportista aéreo en el transporte aéreo internacional de pasajeros y equipaje, incluidos los daños causados por retrasos en los vuelos.

Acontecimientos recientes

4. Ha habido una proliferación de regímenes de derechos de los pasajeros nacionales en años recientes. A la fecha, más de 50 países disponen ya de algún régimen de derechos de los pasajeros específicos de la aviación; 30 países han introducido regímenes en los últimos siete años. Un desafío importante es el planteado por respuestas regulatorias contradictorias adoptadas por diferentes estados. En ciertos casos, las regulaciones se aplican dependiendo del estado en donde la aerolínea haya sido inscrita; en otros, se aplican a vuelos desde y hacia el territorio de un estado. Esta situación crea dificultades para las aerolíneas y confusión para los pasajeros. Por ejemplo, un pasajero al que una aerolínea europea le niega embarcar su avión saliendo de un puerto de EEUU y conectando en algún punto de la Unión Europea (UE) en ruta hacia Israel, podría reclamar una indemnización bajo tres regímenes diferentes de derechos de los pasajeros: la Ley del Consumidor de EEUU, la Norma 261-2004 de la UE, y la Ley de Servicios Aeronáuticos de Israel.

Los regímenes de derechos de los pasajeros en efecto hoy en día generalmente consideran derechos de pasajeros en caso de eventos como la denegación de embarque, cancelaciones y retrasos de vuelos. Algunos regímenes contienen disposiciones que tienen la consecuencia indeseada de incrementar los inconvenientes para los pasajeros. Por ejemplo, requerir una indemnización por un retraso de un cierto número de horas puede tener el efecto perverso de causar más cancelaciones de vuelos causando, por lo tanto, más trastornos graves a los pasajeros en lugar de protegerlos, dado que las aerolíneas no tienen incentivo alguno para retrasar un vuelo en lugar de cancelarlo, debido a que un retraso le implica costos, no así una cancelación de un vuelo. Pero, incuestionablemente, la cancelación de un vuelo es una experiencia mucho más estresante e incierta para el pasajero. Si se retrasa un vuelo temprano en el día, los pasajeros normalmente tendrán la posibilidad de volar una vez que se resuelva el problema. En cambio, si el vuelo se cancela, los pasajeros del vuelo original sólo podrían viajar de haber cupos de asientos en vuelos posteriores o en otras aerolíneas. Según el Gobierno de Estados Unidos y la Oficina de Rendición de Cuentas, luego de la entrada en vigencia de las regulaciones de EEUU para retrasos sobre el *tarmac*, la probabilidad que un vuelo fuese cancelado antes de dejar su puerta de salida aumentó en 24%. Lo anterior hizo que los tiempos de viaje y el estrés de los pasajeros también aumentaran.

5. Numerosas disposiciones contenidas en algunas legislaciones de derechos de los pasajeros -tanto actuales como propuestas- agregan costos significativos y complejidad operacional a las aerolíneas. Estos costos van desde disposiciones para exigir indemnizaciones desproporcionadas, en algunos casos mayores al precio pagado por el pasaje, hasta requerir que las aerolíneas mantengan personal dedicado y recursos para cumplir con los requisitos de información impuestos por el gobierno y así poder cumplir con la multitud de semejantes regímenes.

Análisis

6. Los regímenes de derechos de los pasajeros tienen profundas implicaciones de costo tanto para los pasajeros como para las empresas. Por ejemplo, IATA estima que el cumplimiento del Reglamento 261-2004 de la Unión Europea le costará 4 billones (miles de millones) de euros al año a las aerolíneas. En consecuencia, tanto pasajeros como embarcadores enfrentarán mayores costos, en la medida que las aerolíneas le traspasen los costos de este cumplimiento a los pasajeros. En un negocio con márgenes de utilidad estrechos, el costo de cumplir con múltiples reglamentos de protección para los consumidores puede también dañar la competitividad haciendo que haya rutas no rentables, reduciendo la conectividad y sus beneficios asociados para las economías y las sociedades. Para destinos turísticos, lo anterior podría generar puntos competitivos más atractivos de operar para las aerolíneas y de visitar para turistas preocupados de los costos. La existencia de regímenes superpuestos añade confusión e incertidumbre a los pasajeros respecto de qué derechos son aplicables en un determinado escenario.

7. En un creciente número de aeropuertos alrededor del mundo, el desarrollo de la infraestructura no se ha mantenido a la par con el crecimiento de la industria. Esto ha llevado a retrasos y cancelaciones debido a restricciones de control del tráfico aéreo u otras cuestiones de gestión de capacidad que pueden repercutir en los aeropuertos por días después de ocurrido un evento de esta naturaleza. De hecho, la mayoría de los retrasos que ocurren hoy en día están fuera del control de las aerolíneas.

8. Artículos 19, 22 y 29 de la Convención de Montreal de 1999 definen el alcance y los límites de la responsabilidad de una aerolínea respecto de vuelos o equipajes retrasados. La Convención también especifica un límite máximo de dos años para reclamos de responsabilidad surgidos en el transporte aéreo internacional. Varios de los actuales regímenes de derechos de pasajeros parecen estar en contradicción de la Convención, porque establecen normas diferentes de indemnización en caso de retrasos o plazos de prescripción distintos para los reclamos. Por lo tanto, la situación actual crea inseguridad jurídica, en abierto conflicto con las conclusiones de ATConf 5, que declaró que los estados deben minimizar las diferencias en el contenido y en la aplicación de regulaciones a fin de evitar la inseguridad jurídica.

9. La evidencia crea incertidumbre respecto de si acaso las regulaciones existentes de derechos de los pasajeros realmente están brindando beneficios a los pasajeros. Por otra parte, las aerolíneas -ya muy incentivadas por su propia conciencia de costos, márgenes estrechos y un mercado para evitar retrasos- hacen sus mejores esfuerzos para evitarla. Además, la mayoría de los retrasos escapan al control de las aerolíneas. En Europa por ejemplo, 60% de los retrasos son atribuibles al clima, al control de tráfico aéreo y a otros factores. Esta proporción, sin embargo, ha variado sustancialmente desde la promulgación del Reglamento 261-2004 de la Unión Europea.

10. Si bien una armonización de los distintos regímenes de protección a los consumidores constituiría un evento positivo para la industria y los consumidores, los numerosos y diferentes regímenes nacionales ya existentes exigen responder la pregunta de cómo se llevará todo esto a la práctica. En vez de enfocarse en disposiciones específicas de los derechos de los pasajeros, semejantes esfuerzos de armonización deberían comenzar utilizando instrumentos internacionales ya existentes contenidos en los regímenes de Varsovia-La Haya y de la Convención de Montreal de 1999, procurando establecer un equilibrio que asegure una protección adecuada a los pasajeros sin recargar el transporte aéreo con costos y complejidades operacionales. Especial atención habrá de tenerse con las consecuencias indeseadas de cualquier legislación de este tipo, porque éstas podrían de hecho deteriorar la experiencia de los pasajeros en vez de mejorarla.

11. Los regímenes de derechos de los pasajeros aplicables a otras modalidades de transporte no son comparables con los regímenes relacionados con la aviación, de manera tal que si dichos regímenes fuesen aplicados a la aviación, esa práctica redundaría en un trato desigual que iría en detrimento de la aviación. Por ejemplo, en la Unión Europea, las regulaciones relativas a la indemnización o cuidado y asistencia en caso de denegación de abordaje, cancelación o retrasos para pasajeros que viajan por vía férrea o por mar no se han mantenido a la par de las regulaciones relativas a la aviación.

12. Un mercado competitivo incentiva a las aerolíneas a proveer una experiencia de cliente satisfactoria a sus pasajeros. En caso contrario, los pasajeros votarán tanto con sus pies como con sus billeteras por las opciones ofrecidas por la competencia. Aún en aquellas rutas que tienen una sola aerolínea, la amenaza de competencia proveniente de nuevos participantes o de servicios de conexión, obliga a las aerolíneas a responder a las necesidades de los clientes en términos de calidad de servicio. Los sitios web de las compañías, además de la proliferación de sitios web relacionados.

13. con servicios a clientes de aerolíneas y de los medios sociales, le permiten a los clientes comparar niveles de precio y servicios para adoptar una decisión bien informada.

Conclusiones

13. A la luz del análisis precedente, podemos concluir lo siguiente:
- i. La proliferación de regímenes de derechos de los pasajeros ha sumado costos y complejidad a las operaciones de las aerolíneas, resultando en potenciales costos adicionales para los consumidores y pérdida de conectividad;
 - ii. La extraterritorialidad de ciertos regímenes, sumada a la aparente desviación de algunos de ellos respecto de los regímenes establecidos de Varsovia-La Haya y de la Convención de Montreal de 1999, genera incertidumbre legal tanto a los consumidores como a las aerolíneas;
 - iii. Los mercados competitivos incentivan a las aerolíneas a responder a las necesidades y expectativas de los clientes; y
 - iv. Se requiere de liderazgo de parte de la ICAO / OACI para desarrollar principios básicos o pautas de políticas de conformidad con el régimen de Varsovia-La Haya y de la Convención de Montreal de 1999, en un esfuerzo por armonizar la manera de abordar el tema de la protección al consumidor en el contexto de la aviación.

Medidas propuestas al Grupo de Expertos

14. Se insta los Estados participantes de la reunión de GEPEJTA/30 a que soliciten a la OACI que:
- a) Desarrolle principios básicos o pautas de políticas -según el marco de referencia propuesto en el **Adjunto** del presente documento- y de conformidad con el régimen de Varsovia-La Haya y de la Convención de Montreal de 1999; y que
 - b) Solicite a la OACI que establezca grupos multidisciplinarios con la participación de los estados y de la industria tendientes a facilitar las tareas antes mencionadas.

EJEMPLO DE PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

- La legislación de los estados debe ser consistente y estar de acuerdo con el régimen de los tratados internacionales respecto de la responsabilidad de las aerolíneas establecida por el régimen de Varsovia-La Haya y de la Convención de Montreal de 1999;
- La legislación de un estado no debe interferir con el derecho de otros estados de adoptar decisiones legítimas de política, según el principio de soberanía consagrado en la Convención de Chicago de 1944;
- Las regulaciones respecto de los derechos de los pasajeros deberían permitir que los consumidores escojan libremente aquella aerolínea que mejor se ajuste a sus propios estándares de precio y calidad de servicio, amén de permitirles a las aerolíneas la posibilidad de diferenciarse unas de otras mediante ofertas individuales de servicios a sus clientes;
- Los pasajeros deben estar correctamente informados respecto de sus derechos legales y contractuales, además de conocer el régimen que es aplicable a su situación específica;
- No debería haber transacción alguna entre la seguridad y la protección de los derechos de los pasajeros:
 - Para exonerar a las aerolíneas de responsabilidad por retrasos o cancelaciones causados por circunstancias de seguridad, dichas circunstancias deberían ser extraordinarias;
- Los derechos de los pasajeros consagrados en las regulaciones deberían reflejar los principios de proporcionalidad y circunstancias extraordinarias;
- Los pasajeros deberían ser tratados de manera comparable por las diversas modalidades de transporte, tomando en consideración las particularidades de cada una de ellas;
- Las legislaciones deberían ser claras y precisas y evitar las ambigüedades.