



ASAMBLEA — 38º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 40: Desarrollo económico del transporte aéreo — Política

PROPUESTA DE CONJUNTO DE PRINCIPIOS BÁSICOS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR, DE ALTO NIVEL Y SIN CARÁCTER PRESCRIPTIVO

(Nota presentada por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional - IATA)

RESUMEN

En años recientes, han proliferado los regímenes nacionales y regionales de protección de los pasajeros. La actual amalgama de medidas normativas relativas a la protección del consumidor da lugar a consecuencias no deliberadas para este último, tales como la reducción de opciones y el aumento de los costos. La 6ª Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/6) concluyó que era necesario lograr mayor compatibilidad y convergencia entre los diversos regímenes y elaborar principios básicos de protección del consumidor. La industria adoptó unánimemente un conjunto de tales principios en la reciente Asamblea General Anual de la IATA en junio de 2013, basándose en la experiencia adquirida de regímenes vigentes y la necesidad de lograr un equilibrio entre protecciones adecuadas para los pasajeros y sostenibilidad de la aviación. Estos principios brindan a los interesados en la esfera de transporte aéreo una manera de progresar hacia una mayor convergencia en materia de derechos de los pasajeros para beneficio de los consumidores y la industria.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a que:

- pidan que la OACI, por intermedio de los órganos competentes, utilice los principios que figuran en el Adjunto como base para elaborar principios básicos de protección del consumidor, de alto nivel y sin carácter prescriptivo; y
- invite a los Estados miembros a considerar la incorporación de dichos principios en los regímenes actuales y futuros de derechos de los pasajeros.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	La presente nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico: “Contribuir a la creación de un entorno favorable de reglamentación mundial para el desarrollo sostenible del transporte aéreo internacional”.
<i>Repercusiones financieras:</i>	Ninguna.
<i>Referencias:</i>	ATConf/6-WP/104 - Informe sobre la cuestión 2.3 del orden del día C-WP/14044 del 199º período de sesiones del Consejo de la OACI

¹ Las versiones en español, chino, francés y ruso fueron proporcionadas por la IATA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En años recientes, han proliferado los regímenes nacionales y regionales de protección de los pasajeros. Hoy, 55 jurisdicciones cuentan con alguna forma de régimen de derechos de los pasajeros propio de la aviación; 30 de ellas han introducido regímenes en los últimos siete años y varias más se preparan para hacerlo. Los múltiples regímenes actuales no son ni reconocidos mutuamente ni coordinados. Por ejemplo, en el caso de numerosos itinerarios comunes un pasajero tendría derecho de recibir compensación en virtud de dos y aun tres regímenes de derechos de los pasajeros. Aunque en algunas leyes se reconoce la posibilidad de reclamaciones concomitantes, no se llega hasta asegurar que no surjan reclamaciones múltiples. La posible duplicación de reclamaciones tiene profundas repercusiones económicas para la industria.

1.2 Las líneas aéreas se comprometen a asegurar la seguridad y comodidad de los pasajeros y reconocen la necesidad de que éstos tengan acceso a protecciones básicas durante sus viajes. A ese fin, la industria conviene unánimemente y ofrece a los pasajeros asistencia en diversos sectores, incluidos procedimientos especiales para pasajeros con movilidad reducida, acceso a cambios de itinerario y reembolsos, atención y asistencia u opciones de compensación en caso de demora o cancelación, así como procedimientos eficaces de tramitación de quejas. Además, las líneas aéreas adoptan normalmente medidas voluntarias para proteger a sus pasajeros, p. ej., cancelaciones preventivas en caso de sucesos meteorológicos, tales como la nieve, de modo que los pasajeros dispongan de tiempo suficiente para planificar cambios en lugar de verse abandonados en un aeropuerto.

1.3 En algunos regímenes de derechos de los pasajeros figuran disposiciones que, de forma no deliberada, aumentan los inconvenientes y costos para los pasajeros o reducen la conectividad.

1.3.1 La solicitud de compensación a raíz de una demora de cierto número de horas, independientemente de si dicha demora ha ocasionado daños, puede dar lugar a más cancelaciones e inconvenientes más graves para los pasajeros en lugar de protegerlos. Tal vez las líneas aéreas carecerán de incentivo para demorar un vuelo en lugar de cancelarlo, dado que a menudo una demora causará más gastos que una cancelación.

1.3.2 Las compensaciones más elevadas por denegación de embarque pueden dar lugar a precios más elevados de los billetes para pasajeros. La práctica llamada “exceso de reservas” permite que el mayor número posible de personas llegue a su destino. Los niveles más elevados y desproporcionados de compensación por denegación de embarque incitarán a las líneas aéreas a reducir esta práctica y aumentar los precios, dada su incapacidad de optimizar los factores de carga.

1.3.3 Los pasajeros pueden también prever costos más elevados si las líneas aéreas les transfieren los costos que supone cumplir con regímenes múltiples. En un negocio con escaso margen de rentabilidad, el costo de cumplir con numerosas reglas de protección del consumidor puede también perjudicar la competitividad y hacer no rentables las rutas, reduciendo la conectividad y los beneficios conexos para las economías y sociedades, incluidos los pequeños poblados que dependen del servicio aéreo. En el caso de los destinos turísticos, esto podría hacer que otros lugares competidores sean más atractivos para las operaciones de las líneas aéreas y los turistas conscientes de los costos. Para los consumidores esto significa menos opciones.

1.4 El Convenio de Montreal de 1999, ratificado por 103 de los 191 Estados miembros de la OACI, encaminado a reemplazar el vigente régimen de Varsovia-La Haya, crea un marco jurídico exclusivo y uniforme de responsabilidad civil para los transportistas aéreos en el transporte aéreo de pasajeros y equipaje, incluidos los daños causados por vuelos retrasados.

1.5 El mercado competitivo incita a los transportistas a ofrecer a sus clientes una experiencia satisfactoria, a menos que los pasajeros “voten con sus pies o su bolsillo” en favor de un competidor. Aun en el caso de rutas con un solo transportista, la amenaza de competencia por parte de nuevos participantes o servicios de conexión obliga a las líneas aéreas a satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes respecto a la calidad del servicio.

2. EVOLUCIÓN RECIENTE

2.1 El tema de la protección del consumidor se examinó en marzo de 2013 como cuestión 2.3 del orden del día de la 6ª Conferencia mundial de transporte aéreo de la OACI. La Conferencia concluyó que se reconocía universalmente la importancia de proteger los intereses de los consumidores y la necesidad de convergencia y compatibilidad entre los regímenes nacionales de derechos de los pasajeros. Con arreglo a estas conclusiones, la Conferencia recomendó que la OACI elaborara un conjunto de principios de alto nivel y sin carácter prescriptivo acordes con el Convenio de Montreal de 1999.

2.2 En la 69ª Asamblea General Anual de la IATA en junio de 2013, sus miembros, que representan 241 líneas aéreas y 84% del tráfico aéreo internacional, apoyaron unánimemente un conjunto de principios básicos que los gobiernos deberían considerar al adoptar reglamentos de protección del consumidor (véase el Adjunto). Basándose en la experiencia adquirida de regímenes vigentes, los principios tienen por objeto proponer una manera de progresar respecto a mayor compatibilidad y convergencia mundial. Dichos principios constituyen un reconocimiento por parte de la industria de las protecciones básicas para los consumidores y permiten lograr un equilibrio entre dichas protecciones y el mantenimiento de la competitividad de la industria.

2.3 En resumen, los principios invitan a adoptar regímenes de protección del consumidor que:

- a) sean claros, inequívocos y acordes con los convenios internacionales vigentes, como el Convenio de Montreal de 1999;
- b) subrayen la función esencial del mercado para permitir que los clientes escojan una experiencia de viaje por vía aérea que satisfaga sus expectativas en materia de precio y servicio;
- c) otorguen a los pasajeros, en caso de denegación de embarque o cancelación, el derecho a cambios de itinerario, reembolso o compensación cuando las circunstancias dependan de la voluntad de las líneas aéreas;
- d) otorguen a los pasajeros, en caso de demora, el derecho a cambios de itinerario, reembolso o atención y asistencia cuando las circunstancias dependan de la voluntad de las líneas aéreas;
- e) alienten el acceso de los pasajeros a información sobre sus derechos legales y contractuales, la aplicabilidad de los regímenes de derechos de los pasajeros, los métodos de tramitación de las quejas por las líneas aéreas, las tarifas, así como la línea aérea que realiza el vuelo en los casos de compartición de códigos;
- f) brinden asistencia apropiada a las personas con movilidad reducida y procedimientos eficientes de tramitación de las quejas, claramente comunicados;

- g) reflejen el principio de proporcionalidad y reconozcan las circunstancias ajenas a la voluntad de una línea aérea al determinar los derechos de los pasajeros;
- h) sean compatibles con los regímenes vigentes de otros medios de transporte; y
- i) aseguren que los derechos obligatorios relativos a atención y asistencia y compensación se asignen justa y claramente entre los diversos proveedores de servicios del caso.

3. **DECISIÓN DE LA ASAMBLEA**

3.1 Se invita a la Asamblea a que:

- a) pida que la OACI, por intermedio de los órganos competentes, utilice los principios que figuran en el Adjunto como base para elaborar principios básicos de protección del consumidor, de alto nivel y sin carácter prescriptivo; y
- b) invite a los Estados miembros a considerar la incorporación de dichos principios en los regímenes actuales y futuros de derechos de los pasajeros.

4. **CONCLUSIONES**

4.1 La actual amalgama de regímenes de derechos de los pasajeros da lugar a consecuencias no deliberadas para los consumidores, reduciendo las opciones y aumentando los costos. Considerando las conclusiones de la 6ª Conferencia mundial de transporte aéreo de la OACI, los interesados en la esfera del transporte aéreo tienen la oportunidad de establecer un enfoque más coordinado. Los principios que figuran en el Adjunto constituyen tal enfoque y proporcionan ventajas a los consumidores y a la industria; aseguran un equilibrio entre la protección de los pasajeros y la posibilidad de un crecimiento sostenible para la industria, para beneficio de la economía y la sociedad.

ADJUNTO

PRINCIPIOS BÁSICOS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

1. La legislación nacional y regional debería ser coherente y acorde con los regímenes de tratados internacionales sobre responsabilidad civil de los transportistas aéreos establecidos por el Convenio de Varsovia de 1929 (y sus instrumentos de enmienda) y el Convenio de Montreal de 1999.
2. La legislación nacional y regional no debería interferir en la capacidad de otro Estado de tomar decisiones legítimas sobre políticas. De conformidad con el Convenio de Chicago de 1944, la legislación relativa a los derechos de los pasajeros sólo debería aplicarse a sucesos acaecidos dentro del territorio del Estado legislador o fuera de dicho territorio respecto a aeronaves matriculadas en el mismo.
3. La legislación sobre derechos de los pasajeros debería permitir que las líneas aéreas se diferencien por los servicios que ofrecen individualmente a los clientes, brindando así a los consumidores la libertad de seleccionar la línea aérea que corresponda a los niveles deseados en cuanto a precios y servicios. Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de reconocer los compromisos voluntarios de la industria; los reglamentos gubernamentales deberían constituir el “mínimo denominador común” y debería permitirse que las fuerzas del mercado determinen normas adicionales de niveles de servicio.
4. Los pasajeros deberían tener acceso a información relativa a sus derechos legales y contractuales y orientación clara sobre el régimen que se aplica en su situación particular.
5. Los pasajeros deberían tener acceso claro y transparente a la información siguiente:
 - a) tarifas, incluidos impuestos y gravámenes, antes de comprar su billete; y
 - b) línea aérea que efectivamente realiza el vuelo en los casos de compartición de códigos.
6. Las líneas aéreas deberían tomar todas las medidas necesarias para mantener a los pasajeros informados periódicamente en caso de perturbación del servicio.
7. Las líneas aéreas establecerán y mantendrán procedimientos eficaces de tramitación de quejas que deberán comunicarse claramente a los pasajeros.
8. Las líneas aéreas deberían asistir a los pasajeros con movilidad reducida de manera compatible con los reglamentos de seguridad operacional pertinentes y las consideraciones de orden operacional.
9. Los derechos de los pasajeros en materia de compensación, consagrados en reglamentos, deberían reflejar el principio de proporcionalidad y las repercusiones de circunstancias extraordinarias.
 - a) No debería existir compromiso alguno entre la seguridad operacional y la protección de los derechos de los pasajeros.
 - 1) Las demoras y cancelaciones por motivos de seguridad operacional, tales como las causadas por problemas técnicos de una aeronave, siempre deberían considerarse como circunstancias extraordinarias de modo que se exonere a los transportistas aéreos de toda responsabilidad civil respecto a las mismas.

- b) La industria reconoce el derecho a cambios de itinerario, reembolso o compensación en caso de denegación de embarque o cancelación cuando las circunstancias dependan de la voluntad del transportista.
- c) La industria reconoce el derecho a cambios de itinerario, reembolso o atención y asistencia para los pasajeros afectados por demoras cuando las circunstancias dependan de la voluntad del transportista.
- d) En los casos en que las demoras o perturbaciones son ajenas a la voluntad del transportista, los gobiernos deberían permitir que las fuerzas del mercado determinen la atención y asistencia al alcance de los pasajeros.
- e) Las responsabilidades impuestas por la autoridad de reglamentación en materia de atención y asistencia y compensación, deben atribuirse justa y claramente entre los diversos proveedores de servicios del caso y sin repercusiones en la libertad contractual de todos los proveedores de servicios.

10. Los pasajeros deberían tratarse de manera comparable de un medio de transporte a otro, teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de ellos.

11. La legislación debería ser clara e inequívoca.