

TELEFONO: (51 1) 575-3664
WEB SITE: clacsec.lima.icao.int
E-mail: clacsec@lima.icao.int

FAX: (51 1) 575-1743
SITA: LIMCAYA



COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL

LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMISIÓN

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

SECRETARÍA
APARTADO 4127
LIMA 100, PERÚ

CLAC/GEPEJTA/15-NE/19
04/03/05

**DÉCIMA QUINTA REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS EN ASUNTOS POLÍTICOS,
ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL TRANSPORTE AÉREO (GEPEJTA/15)**

(Asunción, Paraguay, 16 al 18 de marzo de 2005)

**Cuestión 7 del
Orden del Día:**

**Actualización de la Recomendación sobre “Criterios y directrices en materia de
Servicio al cliente y calidad total”**
Tarea No. 16 del Programa de Trabajo de la CLAC

(Nota de estudio presentada por Cuba)

REFERENCIAS

- Doc 9587 de la OACI
- Doc 9626 de la OACI
- Anexo 9 de la OACI
- Código de Conducta sobre los SRC de la OACI
- Rec. A16-8 “Derechos de los Usuarios” de la CLAC
- Res. A16-13 “Criterios y directrices en materia de servicios al cliente y calidad total” de la CLAC
- Rec. A16-12 “Condiciones de establecimiento y utilización del sistema de boletos electrónicos” de la CLAC
- Compromiso de las líneas aéreas en materia de servicios a pasajeros CEAC
- Compromiso voluntario de los aeropuertos en materia de servicio a pasajeros CEAC
- Reglamento 261/2004 del Parlamento Europeo sobre las normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación del embarque y la cancelación o gran retraso de los vuelos.
- Compromiso de líneas aéreas en materia de servicios a sus clientes de ATA

- Ley sobre inversiones y reforma de la aviación de Estados Unidos AIR-21
- Res. 724 de IATA sobre billetes de pasajeros, avisos y condiciones
- Práctica recomendada 1724 de IATA sobre condiciones generales de transporte de pasajeros y equipaje.

Antecedentes

1. De acuerdo a lo dispuesto por la XVI Asamblea Ordinaria de la CLAC, la Secretaría continúa con el seguimiento de los Servicios al Cliente y la calidad total. Por tal motivo nos hemos dado a la tarea de analizar los asuntos relacionados y reglamentados con “EL USUARIO DE LOS SERVICIOS DEL TRANSPORTE AEREO COMO OBJETIVO PRINCIPAL”.

Introducción

2. En la presente exposición se examina la reciente evolución de las cuestiones relativas a los consumidores, particularmente en lo que atañe a los derechos de los pasajeros de las líneas aéreas.

3. Se analizan diversas opciones que los Estados, las líneas aéreas y los aeropuertos pueden adoptar para responder a dichas cuestiones y se proponen conclusiones para que la institución gubernamental, las líneas aéreas y los aeropuertos tomen medidas al respecto.

4. Los intereses de los consumidores abarcan numerosos aspectos, incluyendo los “derechos de los pasajeros”, de las líneas aéreas y la relación contractual que existe entre éstas y sus usuarios. Además, este asunto tiene numerosas repercusiones:

- a nivel gubernamental, existe la necesidad de adoptar medidas de reglamentación y definir estas últimas;
- a nivel de las líneas aéreas, existen numerosas consecuencias relativas a la competencia, los costos y las operaciones, así como aspectos de autorreglamentación; las medidas que conllevan el paso de los pasajeros a través de las instalaciones aeroportuarias y,
- a nivel mundial, el asunto suscita cuestiones de armonización y, posiblemente, problemas de extraterritorialidad cuando los regímenes jurídicos difieren y se aplican más allá de las jurisdicciones territoriales.

Labor desarrollada por la OACI

5. Desde la Cuarta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/4) de 1994, los intereses de los consumidores han recibido cada vez mayor atención.

6. Numerosos Estados están considerando una gama de medidas relativas a los intereses de los consumidores, incluyendo nuevos reglamentos y compromisos voluntarios (o sea, auto reglamentación que no es jurídicamente vinculante) de las líneas aéreas.

7. Anteriormente a la ATConf/4, la OACI ya había llevado a cabo cierta labor, incluyendo la elaboración de textos de orientación sobre intereses de los consumidores en lo que atañe a condiciones de transporte, garantía de tarifas, equipaje, divulgación de tarifas, embarque denegado y un Código de Conducta para la reglamentación y explotación de los Sistemas de Reserva por Computadora (SRC).

8. Dicha orientación figura en la publicación Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional (Doc 9587) de la OACI. Se han publicado también textos de orientación para los usuarios del transporte aéreo, para asistir o al menos alentar a los Estados en la publicación de folletos encaminados a informar a los pasajeros y expedidores acerca de sus derechos y obligaciones [Apéndice 5 del Manual reglamentación del transporte aéreo internacional (Doc 9626)].

9. Además, el Anexo 9 del Convenio de Chicago proporciona a los Estados los medios de mejorar la calidad de los servicios a los clientes, o sea, proporcionar a los usuarios del transporte aéreo un servicio de calidad, lo que significa permitirles pasar por los aeropuertos con un mínimo de demora y dificultad.

10. Asimismo, se actualizó el Código de Conducta para la reglamentación y explotación de los Sistemas de Reserva por Computadora de la OACI.

11. Se elaboró una orientación que contiene recomendaciones sobre los aspectos de protección del consumidor en la compartición de códigos, que fue aprobada por el Consejo de la OACI (Doc 9587).

Evolución actual

12. A pesar de que en la liberalización se ha concedido importancia a abrir mercados para satisfacer las necesidades de los usuarios, las líneas aéreas se han concentrado en la reducción de costos y en las fuerzas competitivas del mercado lo que a veces ha dado lugar a repercusiones negativas para los intereses de los consumidores.

13. Además, las limitaciones en materia de infraestructura y la congestión del espacio aéreo así como los problemas de despacho de los pasajeros en algunos aeropuertos, ha mantenido viva la atención del público en los últimos años respecto a los derechos de los pasajeros en particular.

14. En respuesta a la disminución observada en los servicios a los clientes, un número importante de Estados ha adoptado medidas de reglamentación para resolver algunos de dichos problemas.

15. Constituyen ejemplos de medidas concretas de reglamentación la compensación por embarque denegado, la prohibición de fumar, estadísticas sobre puntualidad y el acceso para pasajeros físicamente incapacitados.

16. Algunos gobiernos han exigido también que las líneas aéreas se aseguren, entre otras cosas, de poner al alcance del público sus tarifas, publiquen información sobre sus políticas en materia de cancelación y eviten la publicidad engañosa.

17. En los Estados Unidos, la Air Transport Association (ATA) y sus líneas aéreas afiliadas, en concertación con el Congreso y el Departamento de Transporte (DOT), ha elaborado en junio de 1999 el Compromiso de las líneas aéreas en materia de servicios a sus clientes. En abril de 2000, la Ley sobre inversiones y reforma de la aviación (AIR-21) introdujo varias medidas relativas a los consumidores y, cada línea aérea incorporó los compromisos en sus contratos de transporte en junio de 2001 de modo que un cliente podría tener recurso contra una línea aérea, ya que los compromisos pasarían a ser jurídicamente ejecutorios.

18. En Europa, la Comisión Europea estableció en junio de 2000 un enfoque global encaminado a reforzar los derechos de los pasajeros de las líneas aéreas, proponiendo nuevos compromisos voluntarios y reglamentos de aplicación. En cuanto a los compromisos voluntarios, las líneas aéreas y los aeropuertos de los Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) elaboraron dos códigos: el Compromiso de las líneas aéreas en materia de servicios a sus pasajeros y el Compromiso voluntario de los aeropuertos en materia de servicios a los pasajeros. Ambos códigos entraron en vigor en febrero de 2002.

19. En lo que atañe a la legislación, la CEAC emitió en diciembre de 2001 una propuesta relativa a medidas más estrictas relativas a denegación de embarque, anulación o gran retraso de los vuelos. La CEAC inició también en diciembre de 2000 un procedimiento de consulta sobre los informes relativos al indicador de calidad de los servicios y en junio de 2002 sobre los contratos de las líneas aéreas. En febrero de 2004 el Parlamento Europeo y el Consejo emitieron el reglamento 261/2004 sobre las normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos.

20. En América Latina, la XVI Asamblea de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) adoptó en noviembre de 2004 la Recomendación A16-8 “Derechos del Usuario” y la Resolución A16-13 “Sobre criterios y Directrices en materia de servicios al cliente y calidad total” y la Recomendación A16-12 “Sobre las condiciones de establecimiento y utilización del sistema de boletos electrónicos”.

21. A nivel mundial, la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) y sus líneas aéreas afiliadas han elaborado condiciones de contrato (Resolución 724) sobre billetes de pasajeros-Avisos y condiciones con carácter obligatorio para sus vuelos internacionales. IATA ha elaborado también condiciones de transporte (Práctica recomendada 1724), sobre Condiciones generales de transporte, pasajero y equipaje, con miras a armonizar las condiciones generales según las cuales los pasajeros realizan sus viajes entre compañías.

22. Como se ha podido observar, hay una serie de compromisos voluntarios de las líneas aéreas y otros que se desprenden de medidas de reglamentación legisladas por los gobiernos o entidades. A continuación presentamos una tabla resumen de los mismos:

Elemento	Compromisos voluntarios de las líneas aéreas	Legislación/ reglamentación
Garantizar una publicidad fidedigna	Si	
Informar a los pasajeros acerca de las condiciones comerciales y operacionales de la línea aéreas	Si	Si
Garantizar un buen servicio de los socios en la compartición de códigos	Si	Si
Tomar medidas para acelerar la presentación de los pasajeros	Si	
Notificar los retrasos, cancelaciones y		Si

Elemento	Compromisos voluntarios de las líneas aéreas	Legislación/reglamentación
desviaciones		
Compensar por cancelación de vuelos	Si	
Entregar el equipaje oportunamente	Si	Si
Apoyar un aumento del límite de responsabilidad respecto al equipaje	Si	Si
Responder a las quejas de los clientes	Si	
Presentar datos para informes regulares a los consumidores	Si	
Atender a los pasajeros incapacitados o con necesidades especiales (o sea, personas con movilidad reducida)	Si	Si

23. La calidad del servicio puede mejorarse mediante la reacción a la competencia, medidas de reglamentación, compromisos voluntarios o respuesta multilateral. Analicemos cada uno de ellos.

Reacción a la competencia

24. La competencia en el mercado puede ser un medio eficaz para satisfacer las necesidades de los consumidores, especialmente en lo que atañe a lo que se obtiene a cambio del dinero, por ejemplo la configuración de asientos, los servicios en vuelo, las comidas y los servicios de comercio electrónico.

Medidas de reglamentación

25. La competencia ha conducido a algunos Estados a adoptar medidas de reglamentación y reforzar los derechos de los pasajeros, el volumen de información clara sobre la amplia gama de temas, tales como las prácticas comerciales de las líneas aéreas, contratos publicación del rendimiento operacional.

26. A menudo, la reglamentación impone también costos adicionales para las líneas aéreas, afectando así a su capacidad de competencia, la fijación de precios y la diferenciación de productos. Además, una vez introducidos, tal vez sea difícil retirar o modificar rápidamente los reglamentos de conformidad con el cambio de la situación; asimismo, al tratar de reglamentar un elemento, podría causarse un riesgo de proliferación de reglamentos relativos a otros elementos. La reglamentación puede también acarrear gastos administrativos para las autoridades.

Compromisos voluntarios

27. Para evitar estos posibles problemas relacionados con la reglamentación, los Estados tal vez escojan inicialmente los compromisos voluntarios de las líneas aéreas (y los proveedores de servicios, de ser el caso), que se consideran como un complemento a la reglamentación.

28. Las líneas aéreas prefieren también los compromisos voluntarios, si los compromisos voluntarios predominan y son realizables y se establece un buen sistema de vigilancia, entonces serían, por regla general, innecesarias las medidas de reglamentación.

Respuesta multilateral

29. Un enfoque más coordinado para esta cuestión podría ser un mecanismo multilateral por intermedio de la OACI, incluyendo la elaboración de un “código de conducta mundial” relativo a intereses de los consumidores incluidos en los regímenes de reglamentación, que los Estados puedan utilizar libremente para sus transportistas aéreos y proveedores de servicios.

Conclusiones y Recomendaciones

30. Antes de poder tratar las cuestiones relativas a los intereses de los consumidores, los Estados deben determinar debidamente los elementos de los intereses de los consumidores en la calidad del servicio, que se han satisfecho adecuadamente mediante las actuales prácticas comerciales de la líneas aéreas (y los proveedores de servicios, si corresponde) y los elementos que necesitan resolverse mediante reglamentación o compromisos voluntarios.

31. Los Estados deben lograr un equilibrio apropiado entre los compromisos voluntarios y las medidas de reglamentación, siempre que la intervención gubernamental se considere necesaria para mejorar la calidad del servicio.

32. Al implantar nuevas medidas de reglamentación, los Estados deberían reducir al mínimo y evitar toda posible incertidumbre jurídica que podría resultar de la aplicación extraterritorial de leyes nacionales.

33. Deberíamos seguir el trabajo de la OACI y la CLAC en cuanto a la evolución de los compromisos voluntarios y la reglamentación gubernamental relativos a los intereses de los consumidores, y continuar presentando nuestras experiencias en estos organismos.

34. Cooperar con la OACI y la CLAC a que decidan, en el momento oportuno, si es viable o necesaria alguna forma de intervención multilateral, tal como la posible elaboración de un código de conducta mundial, para garantizar la armonía entre las medidas de reglamentación y evitar la extraterritorialidad de Estados o grupos de Estados.

Medidas propuestas al Grupo de Expertos

35. Se invita al Grupo de Expertos a:

- a) Tomar nota de la información que se presenta en este informe, y;
- b) Respalidar las conclusiones y recomendaciones que aparecen en la presente nota de estudio y la eleve al Comité Ejecutivo de la CLAC para su consideración.