

**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES**



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, DEFENSA DEL USUARIO Y DEL CONSUMIDOR DEL PARLATINO

Cartagena, Colombia
2, 3 y 4 de Septiembre de 2015



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, DEFENSA DEL USUARIO Y DEL CONSUMIDOR DEL PARLATINO

Cartagena, Colombia
2, 3 y 4 de Septiembre de 2015

Serie América Latina No. 1

ÍNDICE

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, DEFENSA DEL USUARIO Y DEL CONSUMIDOR DEL PARLATINO

Cartagena, Colombia
2, 3 y 4 de Septiembre de 2015

1. Resumen Ejecutivo.	5
2. Programa de la Reunión.	7
3. Acta de la XXIII Reunión.	11
4. Aspectos Generales del Tránsito Aéreo. Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).	15
5. Ley Marco que Regula los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Roaming Internacional. Documento aportado por Parlatino.	35
6. Estudio de Impacto para Roaming de Voz y de Datos y Roaming Prepago en la Región. Ernesto Piedras - Banco Interamericano de Desarrollo (BID).	41
7. Red Consumo Seguro y Salud (RCSS). Nota informativa. OEA.	53
8. Definiciones de los Términos del Análisis de Riesgos Relativos a la Inocuidad de los Alimentos. FAO.	61
9. Evaluación de Riesgos en el Consumo de Productos.	67
10. Un Movimiento de la Sociedad Civil, Activo y Útil para los Consumidores Latinoamericanos y Caribeños. Paco Sánchez Legrán y Paco Luis Murillo. Fundación FACUA.	73
11. Declaración de las Organizaciones de Consumidores de América Latina sobre las Directrices para la Protección del Consumidor de Naciones Unidas y los Objetivos para el Desarrollo Sustentable.	83
12. Directrices en la ONU para la Defensa de los Derechos del Consumidor / Nuevas Guías para la Protección de los Derechos del Consumidor. Nota Informativa.	87

RESUMEN EJECUTIVO

La XXIV Reunión de Trabajo de la Comisión de Servicios Públicos, Defensa del Usuario y del Consumidor del Parlamento Latinoamericano se llevará a cabo en Cartagena, Colombia del 2 al 4 de septiembre de 2015. Los temas a tratar en la citada reunión son: Transporte Aéreo Internacional; Ley Marco para la Accesibilidad a las Telecomunicaciones; y la realización de Jornadas Académicas en colaboración con la organización Red Consumo Seguro y Salud (RCSS) sobre la Protección de Riesgos y Seguridad de los Consumidores.

El tema de Transporte Aéreo Internacional será tratado como primer punto dentro de la Comisión por la Asambleísta María Augusta Calle de Ecuador, quién presentará un Informe sobre la Problemática del Transporte Aéreo Internacional, y que servirá como base para ampliar el debate sobre dicho tema.

Como segundo tema, el Congresista Jaime Delgado Zegarra presentará el Proyecto de Ley Marco que Regula el “roaming”, en relación con la Ley Marco para la Accesibilidad a las Telecomunicaciones. Es importante mencionar, que en la pasada reunión se realizaron presentaciones por parte de expertos en la materia con la finalidad de ampliar la comprensión sobre los conceptos y problemáticas que trae consigo el uso de *roaming* internacional.

A grandes rasgos, ese uso constituye una de las principales herramientas de dispositivos móviles para los consumidores que se encuentren en un lugar determinado diferente a su residencia. Por ello, la Comisión considera necesario regular el cobro de tarifas por parte de los proveedores de servicios móviles.

El Proyecto de Ley Marco sobre el Uso de Roaming que se expondrá tiene como objeto regular los derechos de los usuarios al utilizar este servicio. Enumera una serie de Principios que deben respetar los operadores móviles de las redes públicas, como son el de Igualdad de Acceso; Neutralidad; No Discriminación; Libre y Leal Competencia; y Atención y Defensa del Consumidor. Asimismo, en su Disposición Final, establece que el Estado promoverá la implementación de compromisos, a través de acuerdos bilaterales, para la correcta prestación del servicio de roaming.

Finalmente, se realizarán Jornadas Académicas con la Red Consumo Seguro y Salud (RCSS), el cual es el organismo que surgió del esfuerzo conjunto de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Su objetivo es estar al servicio de los consumidores y autoridades de la región para atender asuntos sobre seguridad en el consumo de productos.

En dichas jornadas se harán exposiciones de diferentes expertos sobre los siguientes temas:

- Los factores humanos que se deben tener en cuenta para anticipar y valorar los riesgos de los productos.
- La identificación y reducción de los riesgos y peligros.
- Preparación para la implementación exitosa de un *recall*.

- La seguridad de los productos es un asunto de reputación.
- Los accidentes de consumo y la mejor forma de recolectar la información.
- Fortalecimiento de la experiencia regional en materia de Seguridad de Productos.
- ¿Cuáles son las tendencias globales y las directrices en esta materia?

La presente carpeta informativa contiene documentos de apoyo sobre los tres temas para la participación en los trabajos de la Comisión de Servicios Públicos, Defensa del Usuario y del Consumidor.



Parlamento Latinoamericano

COMISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, DEFENSA DEL USUARIO Y DEL CONSUMIDOR DEL PARLATINO

REUNIÓN DE CARTAGENA Del 2 al 4 de septiembre de 2015

Miércoles, 2 de septiembre de 2015

Primera Parte

“XXIV Reunión de Trabajo de la Comisión de Servicios Públicos, Defensa del Usuario y del Consumidor del Parlatino”

Lugar: “Salón Vicente Martínez Martelo”, Plaza de La Aduana, Ca. Alcaldía Mayor de Cartagena. Ciudad de Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia (CP. 130001)

- | | |
|-------------------|--|
| 09:00 – 09:10 Hrs | Registro de participantes |
| 09:10 – 09:30 Hrs | Palabras de bienvenida del Señor Alcalde del Municipio de Cartagena, Dionisio Vélez Trujillo |
| 09:30 – 09:45 Hrs | Designación de Secretario de Actas |
| 09:45 – 10:00 Hrs | Estación de pedidos e informes |
| 10:00 – 11:30 Hrs | Primer Tema: Transporte Aéreo Internacional |
- *Presentación de Informe sobre Problemática del Transporte Aéreo Internacional, Asambleísta María Augusta Calle (Ecuador)*

- *Intercambio de opiniones y acuerdos.*

11:30 – 13:00 Hrs *Segundo Tema: Ley Marco para la Accesibilidad a las Telecomunicaciones*

- *Presentación del Proyecto de Ley Marco que Regula el “Roaming”, congresista Jaime Delgado Zegarra (Perú)*
- *Intercambio de opiniones y acuerdos.*

13:00 – 13:15 Hrs *Clausura de la reunión de trabajo*

13:15 – 15:15 Hrs *Almuerzo*

Segunda Parte

“Reunión Conjunta con la RCSS-OEA”

Lugar: *“Centro de Convenciones del Hotel Las Américas”, Anillo Vial, Sector Cielo Mar. Ciudad de Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia.(CP. 130001)*

16:30 – 18:00 Hrs *Reunión Conjunta con los representantes del Parlatino. Exposición del marco normativo de los miembros de la Red y sus principales fortalezas y debilidades.*

18:00 – 18:15 Hrs *Clausura del Plenario.*

Tercera Parte

“Jornadas Académicas de la RCSS-OEA”

Lugar: *“Centro de Convenciones del Hotel Las Américas”, Anillo Vial, Sector Cielo Mar. Ciudad de Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia.(CP. 130001)*

Jueves, 3 de septiembre de 2015

09:00 – 10:00 Hrs *Bienvenida Superintendente de Industria y Comercio*

- *Palabras del Dr. Jorge Sánchez – Superintendente Delegado para la Protección del Consumidor*

- *Palabras de la Dra. Juliana Pereira da Silva, Presidente Saliente de la Red de Consumo Seguro y Salud de las Américas*

10:00 – 11:00 Hrs	<i>Los factores humanos que se deben tener en cuenta para anticipar y valorar los riesgos de los productos (Carol Pollack Nelson).</i>
11:00 – 12:00 Hrs	<i>La identificación y reducción de los riesgos y peligros (CPSC Marc J. Schoem)</i>
12:00 – 14:00 Hrs	<i>Almuerzo</i>
14:00 – 15:00 Hrs	<i>Preparación para la implementación exitosa de un recall (CPSC Marc J. Schoem)</i>
15:00 – 16:00 Hrs	<i>La seguridad de los productos es un asunto de reputación (BBB México, Bernardo Altamirano)</i>

Viernes, 4 de septiembre de 2015

09:00 – 10:00 Hrs	<i>Los accidentes de consumo y la mejor forma de recolectar la información (Josep Tous)</i>
10:30 – 12:00 Hrs	<i>Panel ¿Qué está pasando en Colombia en materia de seguridad de productos? ¿Tenemos categorías de accidente de consumo? ¿Reportamos información?</i>
	<i>Panel: Moderador: Jorge Sánchez INVIMA Medicina Legal Ministerio de Salud VGCD Abogados Sector Automóviles Sector Juguetes</i>
12:00 – 14:00 Hrs	<i>Almuerzo</i>
14:00 – 15:00 Hrs	<i>Fortalecimiento de la experiencia regional en materia de Seguridad de Productos (Universidad de Cantabria, José Tomillo)</i>
15:00 – 16:00 Hrs	<i>¿Cuáles son las tendencias globales y las directrices en esta materia? (Jaime Lorenzini)</i>
16:00 – 17:00 Hrs	<i>Firma de convenios de la Red Nacional de Consumo Seguro y Salud.</i>

**ACTA DE LA XXIII REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS,
DEFENSA DEL USUARIO Y DEL CONSUMIDOR**

REPÚBLICA DE PANAMÁ, 09 DE ABRIL DE 2015

En la ciudad de Panamá, República de Panamá, en la Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano, se realiza una reunión extraordinaria de la Comisión de Servicios Públicos, Defensa del Usuario y del Consumidor, el día 09 de abril de 2015, con la participación de los siguientes parlamentarios:

Sen. Hilda Aguirre	ARGENTINA
Sen. Crispin Valentino Junior Romero (asiste por la Sen. Evelyn Christina Wever -Croes	ARUBA
Dip.S. Benita Díaz Perez	BOLIVIA
Dip.S. Eliana Berton Guachalla	BOLIVIA
Dip. S. Edgar Mejia Aguilar	BOLIVA
Asamb. María Augusta Calle	ECUADOR
Sen. Martha Palafox Gutiérrez	MÉXICO
Dip. Ricardo Cantu Garza	MÉXICO
Dip. Genaro Carreño Muro	MÉXICO
Dip. María de los Ángeles Sánchez Lira	MEXICO
Dip. Gabriel de Jesús Cárdenas Guizar	MÉXICO
Dip. Juan Carlos Arango	PANAMÁ
Dip. Salustiano Salinas	PARAGUAY
Cong. Jaime Delgado	PERÚ
Dip. Luis Aquiles Moreno	VENEZUELA
Dip. Roy Daza	VENEZUELA

El Presidente de la Comisión, Congresista Jaime Delgado, da la bienvenida a todos los delegados presentes solicitando la presentación de todos los y las legisladores que la conforman.

Una vez presentados los temas de la agenda, el Presidente da inicio a la reunión e inmediatamente solicita un Secretario Relator.

Se elige al diputado mexicano Gabriel Cárdenas como secretario de la presente reunión.

A continuación se presentan los temas de la reunión:

Tema I

Transporte aéreo internacional

Revisión de la propuesta remitida por el Ex diputado Horacio Yanes de Uruguay.

Señala el presidente de la comisión que este tema se habrá de posponer, en virtud del término de la gestión del antes diputado Horacio Yanes, por lo tanto, se encargará a otro parlamentario para que se aborde con posterioridad.

La diputada María Augusta de Ecuador se ofrece a dotar a la comisión de información sobre el tema para analizarlo y tener mayores elementos para llegar a una determinación sobre el mismo.

Tema II

Acceso a los servicios médicos a personas obesas

Revisión de la propuesta remitida por la senadora Martha Palafox (México)

Hace uso de la voz la proponente, senadora Martha Palafox y enfatiza la necesidad de abordar este tema, señala la gravedad del problema de la obesidad en México y sus consecuencias en la salud de los mexicanos, señala que ocupamos el primer lugar mundial, superando a Estados Unidos.

Señala la senadora que su proyecto está en discusión y debate de la comisión, y expresa las acciones legislativas que se han realizado en México, en materia de prevención de la obesidad, tanto legales como presupuestales y fiscales.

La parlamentaria da lectura a una síntesis de su propuesta, misma que tienen los integrantes de la comisión en su carpeta de trabajo y posteriormente se abre el debate.

Hace uso de la voz el presidente y señala la necesidad de revisar los aspectos que no se han abordado en la ley marco que se ha aprobado y describe algunos de los aspectos que dicha ley ha establecido, entre ellos, las observaciones que ha realizado el congresista Planchón.

Toma la palabra la parlamentaria ecuatoriana María Augusta Calle y señala las razones por las que, en primera instancia, esta comisión asumió la discusión de este tema, por ser un asunto de derechos, no solo de salud, lo que justifica con plenitud la intervención de este grupo en el citado problema. Expone igualmente diversos matices y consecuencias de la obesidad en quienes la padecen y comenta que este tema no se agota en la propuesta aquí aprobada y afirma la posible insuficiencia de tratarlo en una ley marco, proponiendo que lo que se realice sea una declaración, por ser políticamente más eficaz para que el tema se debata con la seriedad que amerita en América Latina.

Hace uso de la palabra la parlamentaria boliviana Eliana Bertón y expresa la necesidad de revisar la legislación de los diversos países en materia de alimentación saludable y el combate a la comida chatarra, señala también que es necesario obligar, vía legislación a las empresas privadas a asegurar a quienes padecen obesidad, ya que solo el sector público brinda atención a los mismos.

Expone la parlamentaria argentina Hilda Aguirre la legislación que en su país se ha diseñado para combatir la obesidad y la comida chatarra, señala que cualquiera que sea la acción que esta comisión realice respecto de este tema, tengamos el compromiso de vigilarla y darle el debido seguimiento.

Toma la palabra la parlamentaria mexicana María de los Ángeles y expone la relación entre el sector educativo y el problema de obesidad, señala que más de

6 mil escuelas mexicanas cuentan con establecimientos comerciales, a los cuales se ha prohibido la comercialización de productos chatarra, sin embargo, comenta que en el hogar, los niños no encuentran dicha prohibición y acceden con facilidad a dichos productos, por lo que muchas veces la legislación no es efectiva en su implementación. Enfatiza la importancia de la participación decidida de los padres de familia y los maestros en la concientización de dicho problema para poder atacarlo con mayor eficacia.

Señala el diputado Edgar Mejía de Bolivia, la necesidad de atender a las personas que ya padecen obesidad, de manera paralela a la prevención, en la que se ha enfocado el mayor esfuerzo.

El parlamentario panameño Carlos Arango toma la palabra y expresa que, efectivamente hay mucha legislación que no se implementa con eficacia y comenta estar de acuerdo con la propuesta de la parlamentaria María Augusta de emitir una declaración frontal y rigurosa como comisión, al tiempo que se trabaja la ley marco, con el fin de generar polémica y el debate necesario sobre el tema.

El presidente señala que la OMS ha recomendado a los gobiernos el establecimiento de medidas impositivas a productos azucarados y comida chatarra, México ya lo ha hecho y actualmente se está debatiendo en Chile, Ecuador y otras naciones.

La parlamentaria María Augusta expresa que en Ecuador se ha expedido una reglamentación sobre etiquetado de alimentos, señalando su contenido de azúcar y grasas y confirma la eficacia que ha tenido en términos de reducción de consumo de bebidas azucaradas y el incremento del mismo en agua pura, así como en alimentos saludables.

Toma la palabra el diputado Genaro Carreño y enfatiza la importancia del debate sobre este tema, secunda la propuesta de emitir una declaración y fomentar la discusión ciudadana del mismo, al seno de las familias, para lograr una concientización general sobre el tema, incorporando también al sector privado, expresa que las medidas impositivas no son garantía de eficacia, señala que los recursos obtenidos de dichos impuestos deberían destinarse directamente al combate de la obesidad, propone que se creen mecanismos e incentivos para combatir la misma, añade que en el Parlatino debemos compartir las experiencias de éxito de las diversas naciones y regresar a casa con propuestas concretas para beneficio de nuestros países.

La senadora Palafox señala su respaldo a la propuesta de la parlamentaria María Augusta de realizar una declaración, que lo importante es que estas reuniones den resultados de cara a los ciudadanos, expone que dicha declaración deberá tratar con toda firmeza la realidad del problema e insiste en la necesidad de que la legislación obligue a los medios de comunicación a involucrarse en el combate a la obesidad.

Expone el presidente que es claro el consenso sobre la propuesta de emitir una declaración y propone a los integrantes el contenido que tendría la misma y se debate el mismo.

Queda acordado que después del almuerzo se reunirán para trabajar sobre el proyecto de Declaración para su discusión y aprobación.

Tema III

Accesibilidad de telecomunicación América Latina: tratamiento y regulación del roaming internacional.

Presentación de la Srta. Carolina Limbatta, Analista en Regulación para Latinoamérica, Cullen Internacional. (Teleconferencia)

Presentación: Sr. José Luis Romero Alcalde, Coordinador de Gestión y Normatividad de la Gerencia de Políticas Regulatorias del OSIPTEL, Perú.

La Srta. Limbatta expone el concepto de Roaming Internacional y el flujo de tráfico y pago, así como los problemas más comunes de los usuarios de dicho servicio, al tiempo que plantea tentativas soluciones a dicha problemática en los ámbitos de transparencia al usuario, mercado e intervención de los reguladores.

Comentarios del Sr. Ezequiel Domínguez, Jefe de Regulación, América Latina, Cullen International. (Teleconferencia)

Luego de la presentación de las teleconferencias, siendo las 13:20 horas se da por finalizada la reunión de la mañana y se cita a los Parlamentarios a las 14:30 horas.

Reinicio de actividades:

Se forman grupos de trabajo para trabajar en el proyecto de Declaración propuesto por el Presidente de la Comisión, Congresista Jaime Delgado sobre: ***Derechos de las personas con problemas de sobrepeso y obesidad.***

Se procede a leer la declaración que fue proyectada para ser revisada por todos los legisladores y se fueron corrigiendo a medida que se leyó, para su aprobación definitiva, (Se anexa la Declaración).

Agenda de la próxima reunión de la Comisión:

Comenta el Presidente la agenda de la próxima reunión de la comisión, a realizarse en Cartagena, Colombia y enfatiza la importancia de la misma, en virtud de que será un encuentro directo entre los legisladores y las autoridades ejecutivas en materia de protección al consumidor, a través de la Red de Consumo Seguro de la OEA, para los días 1 y 2 de septiembre.

Siendo las 18:00 horas finaliza la jornada
NOMBRE DEL SECRETARIO RELATOR QUE REALIZÓ LA TRANSCRIPCIÓN DEL ACTA. Diputado Gabriel Cárdenas (Estados Unidos Mexicanos).

ASPECTOS GENERALES DEL TRÁNSITO AÉREO

ASPECTOS GENERALES DEL TRÁNSITO AÉREO*

Alrededor de 3.100 millones de pasajeros utilizaron la red de transporte aéreo mundial con fines de negocios y turismo en 2013. El total anual de pasajeros creció un 5% respecto de 2012 y se prevé que supere los 6.400 millones en 2030, según las proyecciones actuales.

La cantidad de salidas de aeronaves llegó a los 33 millones a nivel mundial el año pasado, lo que marca un nuevo récord y excede la cifra de salidas correspondiente a 2012 en más de un millón de vuelos. El tránsito regular de pasajeros creció a una tasa del 5,2% (expresado en pasajeros-kilómetros de pago o RPK).

Esta reactivación reciente se atribuye fundamentalmente a los resultados económicos positivos a nivel mundial y al aumento, durante 2013, de la confianza de las empresas y los consumidores en varias de las economías más importantes. Los análisis de la OACI en este sentido también revelaron que las economías emergentes crecieron con más lentitud de lo esperado.

Resultados regionales

La Región Asia-Pacífico sigue siendo el mayor mercado de transporte aéreo del mundo, según las cifras de 2013, con una participación del 31% del tránsito total, lo que representa un incremento del 7,2% con respecto a 2012. Pese a que en Europa y América del Norte se registra un mejor clima económico, el aumento del tránsito de las líneas aéreas europeas y norteamericanas fue menor que el promedio mundial, con un crecimiento del 3,8 y el 2,2%, respectivamente. El Oriente Medio sigue siendo el mercado de transporte aéreo de más rápido crecimiento del mundo: durante 2013, el tránsito se expandió a un ritmo del 11,2% respecto de 2012, lo que representa el 9% de los RPK mundiales.

Pasajeros internacionales

El tránsito internacional se incrementó en 5,2% en 2013 y las líneas aéreas de Oriente Medio registraron los más altos niveles de crecimiento (10,9%), seguidas por las de la región América Latina y el Caribe (8,6%). La tasa de crecimiento regional de los transportistas africanos, de 7,4%, ocupó el tercer lugar. A nivel mundial, las líneas aéreas europeas, que representaban el 38% del tránsito internacional, siguieron dominando el mercado del transporte aéreo internacional. Las líneas aéreas de Asia-Pacífico ocuparon el segundo lugar en esta categoría con una tasa del 27%.

Pasajeros en vuelo interior

El tránsito interior aumentó en 5,1% respecto de 2012 y las líneas aéreas de América del Norte (47%) y Asia-Pacífico (37%) representaron un total del 83% del tránsito interior de todo el mundo. Los vuelos interiores de Asia-Pacífico registraron un crecimiento del 10% respecto de 2012, impulsado principalmente

* Extractos del documento CAPACIDAD Y EFICIENCIA, Informe de navegación aérea, OACI, Canadá, 2014, 56 p. Consultado en la URL:
file:///E:/Documents%20and%20Settings/Senado/Mis%20documentos/Parlatino/abril%202015/AN_REPO
RT_2014_SP.PDF.

por los transportistas chinos, que representan un 60% del mercado total de la región.

Tabla A: Crecimiento regional del tránsito de pasajeros y capacidad, participaciones en el mercado y coeficientes de carga en 2013*

	Internacional		Interior		Total			
	Pasajeros-kilómetros de pago						ASK	LF
	Crecimiento del tránsito	Participación en el mercado	Crecimiento del tránsito	Participación en el mercado	Crecimiento del tránsito	Participación en el mercado	Crecimiento de la capacidad	Coefficientes de carga
África	↑ 7,4%	3%	↑ 4,2%	1%	↑ 7,0%	2%	↑ 5,2%	69,6%
Asia y Pacífico	↑ 5,2%	27%	↑ 9,6%	37%	↑ 7,2%	31%	↑ 6,7%	77,2%
Europa	↑ 3,8%	38%	↑ 3,7%	8%	↑ 3,8%	27%	↑ 2,6%	79,9%
América Latina y el Caribe	↑ 8,6%	4%	↑ 4,2%	7%	↑ 6,3%	5%	↑ 5,0%	76,1%
Oriente Medio	↑ 10,9%	13%	↑ 16,1%	1%	↑ 11,2%	9%	↑ 11,5%	76,9%
América del Norte	↑ 6,2%	14%	↑ 1,9%	46%	↑ 2,2%	26%	↑ 1,9%	83,0%
Mundial	↑ 5,2%	100%	↑ 5,1%	100%	↑ 5,2%	100%	↑ 4,6%	79,1%

ASK: asientos-kilómetros disponibles LF: coeficiente de ocupación-pasajeros

* Estas cifras son preliminares y solo abarcan los vuelos comerciales regulares. Las estadísticas se aplican al tránsito por región de domicilio de la línea aérea.

Tránsito de carga

En cuanto a la carga aérea, los volúmenes mundiales de tránsito expresados en toneladas-kilómetros de carga (FTK) registraron un aumento de un 1%, lo que equivale a unos 51 millones de toneladas de carga efectuadas. Las líneas aéreas de Asia-Pacífico registraron la mayor porción de FTK a nivel mundial, pero experimentaron una contracción en el volumen total de carga — similar a lo que ocurrió con los transportistas norteamericanos. El Oriente Medio siguió siendo la región con el crecimiento más rápido del tránsito de carga aérea, si se comparan los resultados de 2013 con los de 2012, lo que representa el 12% de las FTK mundiales.

Aspectos generales del sistema

La capacidad de transporte aéreo, expresada en asientoskilómetros disponibles (ASK), aumentó un 4,6% a nivel mundial en 2013. El promedio del coeficiente de ocupación-pasajeros registró un leve incremento en 2013 de cerca de medio punto porcentual respecto de 2012, con lo que llegó al 79,1%.

Prioridades en materia de capacidad y eficiencia: PBN La implantación de la navegación basada en la performance cobró ímpetu, pero sigue estando por debajo del nivel óptimo.

La PBN sigue siendo la máxima prioridad del sector en materia de navegación aérea y un habilitador clave para el uso más flexible del espacio aéreo, el aumento del uso de las operaciones del ascenso continuo y de descenso continuo (CCO/CDO), la mejora del espaciado y la solución de conflictos de rutas y los beneficios ambientales a través de la reducción de las emisiones y el ruido conexos. La OACI ha puesto toda la documentación requerida sobre la PBN a disposición de los Estados y explotadores y sigue unificando los textos de orientación conexos y otros recursos en los paquetes especiales de preparación para la implantación de la PBN o “iKits”, y a su vez presta asistencia directa para la implantación a través de las visitas especiales de los equipos de

desplazamiento rápido para la PBN (PBN Go-Teams) realizadas con organizaciones asociadas. En 2014, también estarán disponibles nuevos criterios de diseño de procedimientos y cursos por Internet.

Prioridades en materia de capacidad y eficiencia: CCO/CDO

La aplicación de las CCO y CDO sigue adelante y son numerosos los Estados que implantaron variaciones en función de sus requisitos locales. Las CCO y CDO ofrecen muchos beneficios de eficiencia operacional en el área terminal ya que permiten que las aeronaves operen sin restricciones de altitud durante las fases de salida y llegada, con lo que se reducen la exposición al ruido, el consumo de combustible y las emisiones de gases de efecto invernadero.

Prioridades en materia de capacidad y eficiencia: ATFM

La gestión de afluencia del tránsito aéreo (ATFM) facilita la eficiencia y eficacia de la gestión del tránsito aéreo (ATM), sobre todo en el espacio aéreo de mayor densidad, y contribuye a la seguridad operacional, eficiencia, rentabilidad y sostenibilidad ambiental de los sistemas de ATM. La notificación de los avances en este ámbito todavía está en sus etapas iniciales y la OACI y los Estados han acordado por el momento utilizar indicadores que reflejen el porcentaje de regiones de información de vuelo (FIR) dentro de las cuales todos los ACC utilizan medidas ATFM.

También es difícil establecer líneas de base comunes, ya que su aplicación es específica para cada ubicación y los Estados las implantan de diferentes maneras. Esta primera edición del Informe de navegación aérea no contiene más que un mapa que muestra los Estados que han aplicado ATFM en cualquier medida y las experiencias satisfactorias de ATFM que ayudarán a los Estados y explotadores a entender la manera en que esta se está aplicando en la actualidad y los motivos de su aplicación.

Prioridades en materia de capacidad y eficiencia: Transición de AIS a AIM

Otra esfera de alta prioridad para el avance de la navegación aérea es la transición de servicios de información aeronáutica (AIS) a gestión de la información aeronáutica (AIM). Esta es una iniciativa de posicionamiento estratégico para impulsar la producción de información aeronáutica de mayor calidad y puntualidad y la identificación de servicios y productos nuevos para prestar un mejor servicio a los usuarios aeronáuticos. Como se establecieron las principales metas de implantación de AIM para el período 2016, las disposiciones de la Fase I no alcanzan a cubrir la capacidad AIM total: se centran, en cambio, en establecer un curso claro para suministrar la gama de productos y servicios AIS existentes en formato totalmente digital.

La OACI hizo evaluaciones regionales sobre implantación de AIM sencillas para asegurar la armonización y la coherencia a nivel mundial y se concentró en la vigilancia del cumplimiento de las normas AIRAC, la calidad general y la implantación del Sistema Geodésico Mundial – 1984 (WGS-84). La Región Europa y Atlántico septentrional (EUR/NAT) experimentó los mayores avances en los tres indicadores.

Conjuntos de material de la OACI para el apoyo a la implantación

Además de los iKits para PBN mencionados, la OACI también ofrece paquetes suplementarios de recursos y orientación integrados para asistir en la implantación de otros objetivos, en particular el iKit para el Bloque 0 de las ASBU y el iKit sobre certificado de operador de aeronaves. Se ofrecen otros iKits más directamente relacionados con la asistencia y metas en materia de seguridad operacional, como los iKits sobre seguridad en la pista y gestión de la seguridad operacional de la OACI.

Prioridades de la navegación aérea mundial

Navegación basada en la performance (PBN). Actualmente, la implantación de la PBN reviste la más alta prioridad de navegación aérea para la comunidad mundial de la aviación. El concepto de PBN ofrece beneficios considerables, por ejemplo, la mejora de la seguridad operacional a través de aproximaciones por instrumentos más directas con guía vertical, el aumento de la capacidad del espacio aéreo, el aumento de la accesibilidad de los aeropuertos, operaciones más eficientes, menores costos de infraestructura y una reducción de las repercusiones ambientales. La PBN no es un concepto independiente; es uno de los elementos que respaldan los objetivos estratégicos del concepto de espacio aéreo junto con el concepto de comunicaciones, navegación y vigilancia/ gestión de tránsito aéreo (CNS/ATM).

La PBN es un habilitador clave para la implantación de muchas de las áreas de mejoramiento de la performance de las mejoras por bloques del sistema de aviación (ASBU) de la OACI. Es un componente esencial para el perfeccionamiento de las operaciones basadas en los aeropuertos y en la trayectoria por medio de los módulos B0-APTA —Optimización de los procedimientos de aproximación utilizando guía vertical y B1-APTA— Accesibilidad aeroportuaria optimizada de las ASBU. Además, la PBN es fundamental para habilitar trayectorias de vuelo más eficientes a través de operaciones basadas en la trayectoria, en particular, dado que apoya la aplicación de los módulos B0-CDO, B1-CDO, B0-CCO y B0-FRTO y que todos ellos aportan beneficios considerables en materia de eficiencia, capacidad y medio ambiente. Por lo tanto, se considera que las CDO y las CCO constituyen elementos prioritarios de vigilancia de la PBN.

Estado de implantación y metas de la PBN

La implantación de la PBN sigue aumentando en todo el mundo a raíz de la Resolución A37-11 de la Asamblea de la OACI, por la que se resolvió que: los Estados completen un plan de implantación con carácter urgente a fin de lograr lo siguiente:

1. implantación de operaciones RNAV y RNP (donde se requiera) para áreas en ruta y terminales de acuerdo con los plazos y los hitos intermedios establecidos;
2. implantación para 2016 de procedimientos de aproximación con guía vertical (APV) (Baro VNAV y/o GNSS aumentado), incluidos los mínimos para LNAV únicamente, para todos los extremos de pistas de vuelo por instrumentos, ya sea

como aproximación principal o como apoyo para aproximaciones de precisión, con los hitos intermedios siguientes: 30% para 2010 y 70% para 2014; y 3. implantación de procedimientos directos LNAV únicamente, como excepción de 2), para las pistas de vuelo por instrumentos en aeródromos en donde no hay instalaciones de altímetro local disponibles y donde no hay aeronaves adecuadamente equipadas para operaciones APV con una masa máxima certificada de despegue de 5.700 kg o más.

Planes de implantación de la PBN — Estado. Hasta fines de 2013, 102 países se habían comprometido a aplicar la PBN al publicar un Plan de implantación de la PBN del Estado, como se muestra en el mapa esquemático anterior (Figura 3). Estos planes son un indicador clave del compromiso de todas las partes interesadas de un Estado para mejorar la seguridad operacional y la eficiencia mediante la PBN, normalmente identificando los objetivos a corto, mediano y largo plazo para la implantación, con inclusión de iniciativas en terminales y en ruta. Estos planes son esenciales para establecer plazos que permitan una preparación adecuada de todas las partes interesadas. En algunos casos, los planes también se sustentan en análisis de rentabilidad y/o de la relación de costo-beneficio. Aproximaciones PBN En las siguientes figuras se indica la información sobre el crecimiento de la PBN en el área terminal. En general, se ha producido un aumento significativo de la cantidad de pistas que ahora cuentan con capacidad PBN. Si bien esta información resulta alentadora, el valor se ve distorsionado por algunos Estados que tienen una gran cantidad de pistas y donde la implantación de la PBN avanza más.

PBN en ruta

Rediseñar el espacio aéreo utilizando el concepto de PBN puede ampliar la capacidad del espacio aéreo y la eficiencia operacional, tanto en los entornos en ruta y como terminales. En la fase en ruta, la implantación de rutas PBN puede acortar las distancias entre puntos (eficiencia) y reducir el espaciamiento de las rutas (capacidad) según la especificación PBN utilizada. Como las rutas PBN no dependen de ayudas para la navegación basadas en tierra, este concepto puede facilitar el diseño y la implantación de rutas preferidas por los usuarios que se calculan en función de diversos factores, con lo que se obtienen rutas más optimizadas si se las compara con las rutas fijas.

El principal indicador para medir el aumento de la capacidad y la eficiencia en la fase en ruta es el crecimiento de las rutas PBN. Además, es posible que haya ejemplos específicos en los que la existencia de rutas PBN específicas se pueda cuantificar en términos de reducción de kilometraje de la ruta y aumento de la capacidad (afluencia de tránsito).

Si bien la capacidad PBN ha aumentado en general de manera considerable en todo el mundo, hay algunas disparidades notables entre los Estados en cuanto a la implantación. También es desalentador el hecho de que algunos Estados todavía no hayan elaborado un plan práctico de implantación de la PBN, si se tienen en cuenta los beneficios que ofrece la PBN. La OACI alienta a los Estados a que asignen más prioridad al desarrollo/ la implantación de sus planes y el cumplimiento de los objetivos de la Resolución A37-11.

Sin embargo, el crecimiento continuo de los procedimientos por instrumentos con PBN de todo tipo, aproximaciones, llegadas y salidas, refleja una tendencia positiva general y apoya la importancia que tiene la PBN para todos los interesados. Ahora que el 69% de las pistas del mundo tiene PBN, la tasa de implantación está encaminada para alcanzar la meta provisional del 70% para 2014. El porcentaje mundial de rutas que ahora están habilitadas para la PBN en comparación con las convencionales también es muy positivo, dado que muestra una tendencia hacia rutas más optimizadas y preferidas por el usuario además de una mayor utilización del espacio aéreo.

Esto también significa que se está aplicando toda la capacidad de navegación de la aeronave para permitir que la operación de vuelos sea lo más eficiente posible. En general hubo un avance significativo con la PBN desde que se iniciaron los controles, en 2008. En menos de cinco años, la PBN se ha convertido en el concepto de operación preferido de la mayoría de los Estados e interesados. Continuará creciendo y pronto se implantará por completo en todo el mundo.

Asistencia en curso en materia de PBN: Equipos de desplazamiento rápido para la PBN

La OACI y la IATA establecieron en forma conjunta el Equipo especial mundial de navegación basada en la performance (PBN) con el objetivo de aprovechar las estructuras mundiales y regionales que ya se han creado para la implantación de la PBN y elaborar herramientas y elementos que faciliten y aceleren la labor. El Equipo especial mundial de PBN reconoció que los Estados necesitarían más apoyo, y también convino en que se formaran equipos de desplazamiento rápido como medios esenciales para brindar conocimientos y experiencia práctica provenientes de un conjunto de proveedores de servicios, encargados de la reglamentación y expertos de la industria que asistieran a los Estados en la implantación de la PBN.

En la primera fase (2010–2012), los equipos de desplazamiento rápido visitaron nueve lugares que abarcaban todas las Regiones de la OACI; más de 300 expertos en PBN de todo el mundo participaron en estas visitas. En esas visitas se evaluó el estado de los planes de PBN, los procesos de aprobación operacional de PBN existentes, los conceptos de espacio aéreo, la infraestructura de CNS, la ATM, la implantación de las CDO, los procedimientos de vuelo por instrumentos de la PBN y la instrucción. Gracias a esas visitas aumentó significativamente la comprensión de la PBN, lo que se tradujo en recomendaciones específicas para los Estados que participaron.

En virtud de esos resultados satisfactorios tempranos, la OACI y la IATA convinieron en iniciar una segunda fase de actividades de los equipos de desplazamiento rápido. Esta fase tuvo un doble propósito: mejorar los conocimientos expertos de los Estados y las partes interesadas en dos áreas principales de la PBN: la aprobación operacional y el diseño/la elaboración del concepto de espacio aéreo. En esta fase, los equipos de desplazamiento rápido visitaron Miami (para la Región CAR/SAM), Sudáfrica, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos y China.

En la actualidad, la OACI está reevaluando el apoyo que ofrece a los Estados en materia de PBN, con el objeto de brindar un conjunto de servicios y productos más amplio para asistirlos en la implantación y, por ende, ayudarlos a cumplir los objetivos de la Resolución A37-11.

Programa de procedimientos de vuelo

En 2009, la OACI estableció la Oficina del programa de procedimientos de vuelo (FPP) en Beijing (China) con el fin de acelerar la implantación de la navegación basada en la performance (PBN) y tratar las cuestiones relativas al procedimiento de vuelo por instrumentos en las Regiones Asia y Pacífico, con lo que se obtuvieron de la PBN beneficios considerables en materia de seguridad operacional, acceso, eficiencia y medio ambiente. Esta oficina se concentró en asistir a los Estados para que en la elaboración de sus procedimientos de vuelo por instrumentos se incorporaran el aseguramiento de la calidad de los procedimientos y la instrucción específica a los diseñadores de esos procedimientos.

En 2013, se elevó la categoría de la oficina a la de Suboficina regional de la OACI con un mandato ampliado de mejorar la eficacia de la gestión del tránsito aéreo en toda la región APAC. Durante el último año, más de 170 estudiantes de 15 países de la Región Asia-Pacífico recibieron instrucción en el diseño de procedimientos y del espacio aéreo, la aprobación de operaciones y el aseguramiento de la calidad, en apoyo a la implantación de la PBN.

A raíz del éxito del ejemplo de la Región APAC, la OACI, en cooperación con la Dirección General de Aviación Civil de Francia y L'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA), inició la creación de una oficina del FPP para la Región África-Océano Índico en Dakar (Senegal) con miras a mejorar la seguridad operacional y la eficiencia de los procedimientos de vuelo por instrumentos en África. El mandato de esta oficina es similar al de la oficina del FPP de la Región APAC, pero incluye además la instrucción sobre procesos reglamentarios para la aprobación de procedimientos de vuelo por instrumentos y el proceso de validación y aseguramiento de la calidad, la instrucción específica en materia PBN para el personal de ATC y ATM y, por último, la instrucción respecto de aprobaciones operacionales de PBN para las aeronaves.

Selección de experiencias satisfactorias en materia de PBN

Aproximaciones por instrumentos con RNP y RNP-AR en Australia

La implantación de procedimientos de aproximación RNP y RNP con autorización obligatoria (AR) en todo el mundo ha contribuido a aumentar la accesibilidad de los aeropuertos en entornos donde abundan el terreno y los obstáculos, a mejorar el diseño del espacio aéreo terminal incrementando la flexibilidad y a reducir las demoras en los vuelos y la congestión del tránsito aéreo. Esto ha redundado en mejoras significativas de la eficiencia operacional y las reducciones consiguientes en el consumo de combustible y emisiones de GEI. Australia estuvo a la vanguardia en la implantación de esta capacidad PBN.

A modo de ejemplo, con el proyecto ecológico de Brisbane, que fue la primera vez en todo el mundo que se integró la RNP en un entorno de espacio aéreo terminal de mucha actividad, se obtuvo un ahorro significativo en los primeros 18 meses de funcionamiento:

- 125.700 galones de combustible;
- 1.100 toneladas de emisiones de CO₂; y
- 4.200 minutos de vuelo.

Actualmente, se utilizan procedimientos RNP en 16 aeropuertos de Australia a razón de unos 120 procedimientos por día. Esto ha generado importantes ahorros para las líneas aéreas en materia de consumo de combustible, como también mejoras significativas en la reducción/prevención del ruido en los aeropuertos con procedimientos RNP.

Aplicación de la PBN en el Brasil

El programa SIRIUS del Brasil es un importante proyecto de reestructuración del espacio aéreo en ruta y TMA que incorporó el concepto de la PBN para optimizar la afluencia de tránsito aéreo entre los principales espacios aéreos terminales (TMA) del país. El proyecto contemplaba la reestructuración de la red de rutas del polígono comprendido por los TMA de Vitoria, Belo Horizonte, Brasilia, São Paulo (SP) y Río de Janeiro (RJ), con una superficie total afectada de 250.000 NM².

La implantación del proyecto se dividió en dos fases: reestructuración de las rutas (primera fase) y reestructuración de los TMA RJ y SP (segunda fase).

Se ejecutó la primera fase en 2012 con la reestructuración de las rutas RNAV 5 y la adopción de otras rutas paralelas. A raíz de eso, hubo que adaptar los procedimientos SID/STAR para vincularlos con las nuevas rutas. Se enmendaron unos 250 procedimientos.

Para la segunda fase (implantada a fines de 2013), se publicaron nuevos procedimientos para los TMA RJ y SP y se reorganizó por completo la afluencia del tránsito aéreo mediante la creación de nuevos sectores de entrada y salida para estos TMA.

- Se crearon o realinearon 43 rutas.
- Se publicaron 198 SID/STAR nuevos.
- Se publicaron o modificaron unos 650 procedimientos en tres años.

Además, se incorporó en el proyecto el concepto del uso flexible del espacio aéreo condicionado durante la noche o en períodos de inactividad, lo que permitió una reducción considerable (de entre 30 y 50 NM) de la distancia de vuelo en las diversas secciones del espacio aéreo afectado.

Entre los beneficios del programa Sirius, cabe mencionar también:

- La implantación de procedimientos RNP APCH (BARO/VNAV) y RNP AR APCH para los cinco aeropuertos más grandes de las dos TMA, lo que

permitió aumentar la seguridad operacional, la eficiencia y la accesibilidad de los aeropuertos;

- Se crearon nuevos sectores de control en las áreas APP y ACC para aproximaciones y salidas, de modo que se mejoró la afluencia del tránsito y se incrementó la capacidad ATC;
- La reducción total de unas 930 NM de vuelo redundó en un ahorro anual de 203.000 toneladas métricas de combustible para reactores. Desde el punto de vista ambiental, esto representa una reducción de 640.000 toneladas de CO₂ por año; y
- Una reducción significativa del ruido gracias a la aplicación de descensos estabilizados y trayectorias proyectadas sobre el mar y las zonas despobladas.

Los resultados satisfactorios del programa se pueden atribuir directamente a la aplicación del proceso de toma de decisiones en colaboración (CDM), en el que participaron más de 1 000 miembros del personal de todas las esferas de interés.

Rediseño del espacio aéreo Terminal en Canadá

En 2012, con el rediseño del espacio aéreo en el corredor de tránsito aéreo con más actividad, el corredor Windsor-Toronto- Montreal, se creó un entorno totalmente RNAV con aerovías en ruta segregadas, perfiles de descenso y aproximaciones más eficientes y un diseño más flexible del espacio aéreo Terminal que permite equilibrar mejor el tránsito en las principales pistas paralelas. Además, ese rediseño dio lugar al reordenamiento de los perfiles de vuelo para evitar zonas sensibles al ruido.

Estos cambios mejoran el servicio al cliente aprovechando los beneficios de la PBN en cuanto a eficiencia y capacidad y las capacidades de la aviónica moderna. A través de una amplia colaboración con todas las partes interesadas y el uso de simulación de vuelo y de ATC, los cambios revelaron que la implantación:

- reduce el tiempo acumulativo de vuelo en más de 10 horas diarias sobre la base de los volúmenes actuales de tránsito;
- reduce las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en 14.300 toneladas métricas; y
- reduce el consumo de combustible de las aeronaves en 5,4 millones de litros y CAD 4,3 millones por año.

Además, se está rediseñando la mayor parte del espacio aéreo terminal del Aeropuerto internacional de Calgary para dar cabida a una nueva pista paralela que estará en funcionamiento en la primavera boreal de 2014. Con este rediseño, que se vale de la PBN y la tecnología moderna para puestos de pilotaje, se generarán nuevas rutas RNAV de llegada y salida, nuevas STAR RNAV y la cancelación de las aerovías y los procedimientos por instrumentos convencionales.

Perú se beneficia con la PBN

Gracias a una ruta sin interrupciones en la que se aplica la PBN en su totalidad (salida, en ruta, llegada y aproximación) entre Cusco y Lima (Perú), las líneas

aéreas que participan ahorran, en promedio, 19 millas de derrota, 6,3 minutos de tiempo de vuelo, 200 kg de combustible y 640 kg de emisiones de CO₂ por vuelo. Implantadas en 2012, las trayectorias PBN también permitieron aumentar la capacidad del Aeropuerto internacional Jorge Chávez, de Lima, y reducir la huella de carbono en Cusco, punto de acceso al popular destino turístico de Machu Picchu.

Implantación de la PBN en los Estados Unidos

Se prevé que la iniciativa Greener Skies over Seattle, relativa a la extensión del uso de descensos con perfil optimizado, llegadas RNAV y aproximaciones RNP al Aeropuerto internacional Seattle-Tacoma, logre beneficios considerables. Los vuelos de ensayo ya han ahorrado entre 90 y 180 kg de combustible por vuelo y se calcula un ahorro anual de combustible de casi 6.500 toneladas y una reducción de emisiones de CO₂ superior a 22.000 toneladas. Además, se reducirá la exposición al ruido de sobrevuelo para unas 750.000 personas que viven en el corredor de vuelo afectado.

En el Aeropuerto internacional de Dallas/Fort Worth, la aplicación de la PBN con el “procedimiento RNAV en la salida (*RNAV off the ground*)” permite aumentar entre un 15 y un 20% las salidas por hora gracias a la reducción de la separación entre aeronaves de 3 a 1 NM. Con este procedimiento, American Airlines ahorra USD 10 a 12 millones por año. Además, las comunicaciones entre piloto y controlador se han reducido en 40%, lo que disminuye significativamente el riesgo de malos entendidos.

El área Denver metroplex (7 aeropuertos) ahora cuenta con una red de 51 procedimientos PBN diseñados para ofrecer rutas más directas, solucionar conflictos en el espacio aéreo, ahorrar combustible y reducir emisiones. Los procedimientos aumentan la seguridad operacional con aproximaciones más estabilizadas que reducen la cantidad de maniobras de “motor y al aire” en 35%. Además, se están ahorrando de 100 a 200 libras de combustible por vuelo en las llegadas al Aeropuerto internacional de Denver, lo que equivale a una reducción anual estimada de 4,4 a 8,8 millones de libras y de 13,8 a 27,6 libras de emisiones de CO₂.

Próximos pasos

El ritmo actual de implantación, como lo evidencian las experiencias satisfactorias, convalida la importancia de la PBN para aumentar la seguridad operacional y mejorar la eficiencia operacional. Las reducciones en materia de consumo de combustible y emisiones en el medio ambiente (ruido y CO₂) mediante la aplicación de la PBN proporcionan la cuantificación y el impulso necesarios para que todos los Estados implanten la PBN lo antes posible.

Las iniciativas de la OACI y sus asociados, por ejemplo, las evaluaciones, los cursos prácticos, las visitas de los equipos de desplazamiento rápido, los cursos de instrucción por Internet, las oficinas del FPP y los iKits, demostraron su valor como herramientas para uso de los Estados en la implantación de la PBN. Se han logrado avances considerables a nivel mundial. Sin embargo, en algunas regiones y Estados la implantación de la PBN es deficiente o, incluso, inexistente. Son estas las esferas a las que la OACI y sus asociados deben centrar sus

esfuerzos. La PBN es todavía labor en curso. Hacen falta más disposiciones, criterios de diseño, material de orientación y consolidación para simplificar todos los aspectos de la implantación. La OACI debe seguir encabezando estos esfuerzos con la asistencia de Estados y organizaciones que provean los conocimientos especializados necesarios para formular, perfeccionar y consolidar las disposiciones en materia de PBN.

Durante el próximo trienio, la OACI centrará su atención en los cinco próximos pasos:

- La necesidad de material de orientación, seminarios prácticos y simposios.
- Material didáctico computarizado.
- Cursos de instrucción sistemáticos para garantizar la comprensión acabada y la implantación correcta de las normas y los requisitos relativos a la PBN.
- Apoyo activo y coordinado para la elaboración y enmienda continuas de las normas.
- Respaldo con el fin de garantizar una aplicación armonizada e integrada de las herramientas de apoyo y tecnologías conexas y para optimizar los objetivos de capacidad de rendimiento.

Operaciones de descenso continuo (CDO), operaciones de ascenso continuo (CCO): Aumento de la eficiencia del área Terminal

Con la aplicación de CCO y CDO se obtuvieron numerosos beneficios en materia de eficiencia operacional en el área terminal. Como las aeronaves pueden operar sin restricciones de altitud durante la fase de salida o llegada y así optimizar su perfil de vuelo, hay una menor exposición al ruido y se reducen el consumo de combustible y las emisiones de gases de efecto invernadero. Actualmente, muchos Estados han implantado variaciones de CDO y CCO.

Las CDO se caracterizan por los perfiles de descenso optimizados con reglaje mínimo del empuje del motor, lo que redundará en una disminución del consumo de combustible, las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y los niveles de ruido. La funcionalidad de navegación basada en la performance, o PBN, también garantiza que se pueda adaptar la trayectoria lateral para evitar zonas sensibles al ruido.

Las CCO permiten que las aeronaves alcancen y mantengan su altitud/nivel de vuelos óptimos sin interrupción en el ascenso (establecimiento en vuelo horizontal). Así se reducen el ruido, el consumo de combustible y las emisiones de GEI y se optimiza la fase de salida del vuelo. La funcionalidad PBN también permite adaptar la trayectoria lateral para evitar zonas sensibles al ruido.

Selección de experiencias satisfactorias en materia de CCO/CDO

Ejemplos de beneficios ambientales obtenidos con la implantación de CDO

Con la implantación de las operaciones de descenso continuo (CDO) en diversos aeropuertos del mundo se están cosechando frutos en lo relativo al ahorro de combustible y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

En Europa, se observó en estudios y ensayos de vuelo pormenorizados que es posible registrar ahorros considerables con la aplicación de CDO. En Praga, se estiman beneficios en el orden de 65 a 96 kg de combustible y de 200 a 300 kg de emisiones de CO₂ por vuelo (basados en aeronaves A319, A320 y A321). Esto representa un posible ahorro anual de 1.400 toneladas de combustible y 4.600 toneladas de emisiones de CO₂.

En Dublín (Irlanda), con la implantación de un innovador sistema de integración de puntos, un tipo de CDO, para la gestión del tránsito aéreo las líneas aéreas registraron ahorros de 5,5 millones de euros durante 2013. Esta tecnología ha eliminado prácticamente la necesidad de poner a las aeronaves en circuitos de espera durante períodos de mucho tránsito de llegada. En un estudio independiente se concluyó que las líneas aéreas que aterrizaron en Dublín en 2013 ahorraron 127 kg de combustible (409 kg de CO₂) por vuelo y disminuyeron su necesidad de combustible en 19,1%. Asimismo, se redujo la longitud del vuelo en un promedio de 11 millas, lo que representa un ahorro del 17%.

En los Estados Unidos, se vienen preparando las llegadas en descenso continuo desde 2002 y ya se han puesto en práctica en diversos lugares, por ejemplo, Louisville, Atlanta, Los Ángeles, Phoenix y Seattle. Desde la perspectiva ambiental, hubo una reducción significativa del ruido por el aumento de la altitud y la disminución del empuje del motor y de las emisiones gracias al menor consumo de combustible. Por ejemplo, con la implantación de CDO en Los Ángeles se están ahorrando en promedio 20 a 30 kg de combustible por vuelo y reduciendo las emisiones de CO₂ entre 400 y 600 kg por vuelo.

En el aeropuerto Sky Harbor de Phoenix, la FAA ha convertido cuatro rutas de llegada principales en rutas de descenso con perfil optimizado (OPD), lo que significa que la aeronave inicia un suave planeo desde un espacio aéreo de gran altitud usando la potencia mínima del motor en lugar de aproximarse al aeropuerto de la manera escalonada convencional. US Airways calcula que se ahorran 500 libras de combustible por llegada OPD, lo que equivale a un ahorro anual de USD 14,7 millones y 51.000 toneladas de emisiones de CO₂.

La PBN permitió implantar operaciones CDO y CCO debido a la flexibilidad que ofrece en el diseño de los procedimientos de llegada y salida. A través de la solución de conflictos en estos procedimientos, se pueden llevar a cabo más operaciones de descenso y ascenso constante que permiten disminuir el consumo de combustible, las emisiones de CO₂ y ruido y el volumen de trabajo de pilotos y ATCO.

Como revelan las experiencias satisfactorias, los beneficios de este tipo de operaciones pueden ser considerables. Aun así, en la actualidad, el nivel de implantación mundial de CCO/CDO es mínimo. Todos los Estados, en consulta con las partes interesadas, deberían evaluar sus operaciones en el espacio aéreo terminal para determinar los casos en que se pueden implantar CCO y CDO que utilicen PBN, a fin de mejorar la eficiencia operacional y reducir el impacto ambiental de la aviación.

Gestión de la afluencia del tránsito aéreo (ATFM)

Concepto. La ATFM posibilita la eficiencia y la eficacia de la gestión del tránsito aéreo (ATM). Contribuye a la seguridad operacional, eficiencia, rentabilidad y sostenibilidad ambiental de un sistema ATM. La ATFM tiene por objeto mejorar la seguridad operacional velando por que la densidad del tránsito sea segura y reduciendo al mínimo los aumentos rápidos de tránsito. Su propósito es equilibrar la demanda de tránsito y la capacidad disponible.

La ATFM se basa en una definición clara de las capacidades (es decir, la cantidad de vuelos que puede gestionar un aeropuerto o un sector en ruta) y en el análisis de las afluencias de tránsito previstas (cantidad de afluencias de tránsito que se esperan en un aeropuerto o en un sector en ruta). Por lo tanto, la ATFM se basa en el intercambio de información relativa a planes de vuelo, disponibilidad del espacio aéreo y capacidad. Con la ATFM, los diferentes interesados del sistema colaboran para conciliar las limitaciones de recursos del sistema ATM con las prioridades económicas y ambientales.

Las soluciones ATFM comprenden desde variaciones menores y limitadas de la velocidad de las aeronaves a programas de demora en tierra de gran envergadura. La ATFM es un proceso aplicable a escala que puede estar diseñado para superar todo tipo de obstáculos, desde deficiencias de capacidad local a desequilibrios importantes y sistémicos entre la demanda y la capacidad.

ATFM: Estado de la implantación a nivel mundial

No es fácil medir el estado de implantación de la ATFM. En principio, el indicador que brinda un panorama preciso del estado de implantación de la ATFM es el “% de FIR dentro de las cuales todos los ACC emplean medidas de ATFM”.

Sin embargo, en la etapa actual, este tipo de datos no está disponible en todo el mundo. Por lo tanto, en la presente edición del informe se indica simplemente la presencia de ATFM en el mundo y las próximas ediciones se actualizarán con los indicadores correspondientes.

Hasta la fecha, se utiliza la ATFM en áreas de congestión de tránsito. Geográficamente, Europa y los Estados Unidos representan la zona de mayor utilización, pero en la actualidad también se está empleando en varios otros Estados, como Australia, Brasil, Japón y Sudáfrica. A medida que aumenta el tránsito, son cada vez más los Estados que avanzan hacia la implantación de la ATFM. Aunque se trata de algo positivo, esto también plantea un nuevo desafío. Debido a sus efectos a largo plazo, es preciso coordinar las medidas de ATFM entre los Estados. Por lo tanto, los sistemas de ATFM deben ser compatibles e interoperables. Velar por un desarrollo rápido y coherente de la ATFM es uno de los mayores desafíos que enfrenta la industria de ATM en los próximos años.

ATFM en Brasil

De 1985 a 1995, Brasil registró un ritmo de crecimiento promedio del tránsito del 5% (hasta 7,5% para la carga). Durante el mismo período, los despegues de las

aeronaves y las trayectorias recorridas aumentaron en un 3,7 y un 5,8%, respectivamente.

En 2005 se creó el Centro de Gestión de Navegación Aérea (CGNA) del Brasil para hacer frente al aumento del nivel de tránsito y satisfacer la creciente demanda de capacidad. El CGNA, que forma parte del Comando de la Fuerza Aérea, es responsable de la gestión del espacio aéreo y la realización de otras actividades relacionadas con la navegación aérea.

Con el establecimiento del CGNA, el Brasil decidió aplicar la CDM basándose en el concepto de gestión del tránsito aéreo de los Estados Unidos. En la CDM brasileña ahora intervienen representantes de las líneas aéreas, la Agencia Nacional de Aviación Civil (ANAC) y los aeropuertos. Su misión colectiva consiste en resolver los problemas en cualquier fase de la ATFM cuando estos se producen.

ATFM en las Regiones NAM y CAR

La elaboración de iniciativas armonizadas de gestión de la afluencia del tránsito aéreo (ATFM) en los Estados/territorios de América del Norte (NAM) y del Caribe (CAR) llevó a la implantación satisfactoria y rentable de la ATFM durante los períodos en que la demanda de acceso al espacio aéreo y/o los aeropuertos superaba la capacidad. La labor que se lleva a cabo para armonizar las medidas para equilibrar demanda y capacidad es un paso significativo de perfeccionamiento de la seguridad operacional y la eficiencia y de aumento de la capacidad del espacio aéreo.

La colaboración entre proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP) y usuarios ha sido la clave del éxito de la ATFM en las Regiones NAM/CAR de la OACI. Las herramientas y los procedimientos de ATFM han mejorado la capacidad operacional incrementando el rendimiento del espacio aéreo, reduciendo las demoras, aumentando la previsibilidad operacional puerta a puerta, mejorando la seguridad operacional y disminuyendo la huella ambiental de las operaciones de la aviación.

Los ANSP y los usuarios recopilan y analizan datos operacionales y de seguridad operacional a fin de identificar esferas para las que se pueden desarrollar y mejorar herramientas. Se desarrollan y modelan herramientas para prestar apoyo a los indicadores de rendimiento. Sobre una base táctica, el proceso de toma de decisiones en colaboración (CDM) es la piedra angular de las iniciativas en materia de ATFM. Los ANSP y los usuarios realizan teleconferencias de colaboración en tiempo casi real (cada 2 horas) para elaborar, implantar y revisar el plan de operaciones tácticas. En este proceso se incluye la identificación de problemas de demanda y nivel de limitación del sistema o la instalación.

Con herramientas ATFM como la medición de la secuencia del tránsito aéreo, la demora en tierra y los programas de afluencia del espacio aéreo (AFP), se formula una estrategia para hacer frente a las áreas de demanda compacta. Este enfoque aumenta la previsibilidad de las operaciones del sistema, permite a los usuarios determinar decisiones comerciales apropiadas, mejora la seguridad

operacional reduciendo posibles situaciones de exceso de capacidad del sistema y evita el impacto de una ola de retrasos a través del sistema.

El 100% de las regiones de información de vuelo (FIR) NAM/ CAR participan en teleconferencias periódicas y mejoran así la coordinación del servicio de tránsito aéreo (ATS) y la capacidad de los aeródromos. La estrategia ATFM incluye un concepto operacional regional y acuerdos regionales que permiten implantar medidas de equilibrio entre demanda y capacidad para reducir las demoras en vuelo y en tierra, el consumo de combustible y las emisiones de CO₂. dial: CDO/

ATFM en los Estados Unidos

La Administración Federal de Aviación es responsable de planificar, dirigir, implantar, supervisar y controlar continuamente todos los programas relacionados con los sistemas de control de tránsito aéreo utilizados por la FAA en el Centro de mando del sistema de control del tránsito aéreo (ATCSCC) y en todos los Estados Unidos.

Con el fin de incrementar la eficiencia en el espacio aéreo gestionado por la FAA durante los períodos en que aumenta la demanda debido a las vacaciones, la FAA trabajó en colaboración con el Departamento de Defensa de los EE.UU. para habilitar un espacio aéreo de uso especial por encima de los 24.000 pies para la aviación comercial y privada. Este aumento de capacidad permitió disminuir las demoras durante uno de los períodos más activos del año, ahorrar tiempo y dinero a los pasajeros y las líneas aéreas y reducir el consumo de combustible. Durante las vacaciones de invierno de 2012 y las de Acción de Gracias de 2013, unos 600 vuelos aprovecharon este aumento de la capacidad.

El ATCSCC es la central para la colaboración y la elaboración de los programas e iniciativas de gestión del tránsito diario para la gestión de períodos de elevada demanda en el tránsito aéreo y de áreas en las que el clima afecta las rutas de tránsito aéreo y los aeropuertos. El ATCSCC coordina esas iniciativas con las instalaciones de control de tránsito aéreo pertinentes y los grupos de clientes de la aviación comercial y privada.

Durante 2013, el ATCSCC implantó lo siguiente:

Programa de demora en tierra — procedimiento de gestión del tránsito por el que se asignan a los vuelos demoras en la salida para gestionar la demanda en sus aeropuertos de llegada y evitar demoras considerables por espera en vuelo cuando las aeronaves están en ruta. Durante 2013, el ATCSCC implantó 932 GDP.

Programas de afluencia en el espacio aéreo — se parte de una lista de vuelos en tiempo real incluidos en el plan de vuelo para un área limitada en ruta y solo se distribuyen las demoras entre los vuelos pertinentes para medir la demanda en el espacio aéreo afectado. Durante 2013, el ATCSCC implantó 89 AFP.

Líneas de asistencia para la comunicación — permiten la coordinación directa entre las instalaciones de control del tránsito aéreo y los clientes de la aviación

durante sucesos aeroportuarios o regionales específicos. Durante el verano boreal de 2013, el ATCSCC utilizó más de 140 líneas de asistencia.

Cambios de rutas de aeronaves — se proporcionan cambios de ruta recomendados y requeridos que estén fuera de las trayectorias normales del tránsito aéreo para gestionar un volumen inusual o evitar fenómenos meteorológicos violentos. Durante el verano de 2013, el ATCSCC emitió más de 3.350 cambios de ruta.

Estos programas e iniciativas de gestión del tránsito ponen de relieve las ventajas obtenidas gracias a la colaboración con nuestros asociados de la aviación con el fin de aumentar la eficiencia en el espacio aéreo administrado por la FAA.

Próximos pasos

El incremento de los niveles de tránsito conlleva una mayor necesidad de que la ATFM aumente al máximo la eficiencia de la navegación aérea y gestione la presión que ejerce el crecimiento del tránsito sobre el sistema de ATM.

La cantidad y la variedad de los ejemplos presentados demuestran que los Estados son, en general, muy conscientes de la importancia de la ATFM y de los pasos a seguir cuando la necesidad de contar con la ATFM se haga evidente. La OACI seguirá respaldando el desarrollo de la ATFM en todo el mundo para ayudar a los Estados a garantizar la implantación oportuna de lo que ya se reconoce como un factor clave del crecimiento del tránsito.

Sin embargo, la gestión de las afluencias de tránsito tiene un efecto cuyo alcance se extiende mucho más allá de las fronteras tradicionales de los Estados. Y a medida que aparecen nodos de ATFM en el mundo, resulta primordial asegurarse de que estos sean interoperables y capaces de comunicarse entre sí. Mientras que actualmente se dedican muchos esfuerzos a la implantación de la ATFM, es posible que se necesite una labor adicional y habrá que elaborar más material de orientación en los planos internacional y regional.

Conclusiones: El Informe mundial de navegación aérea.

Se ha elaborado el Informe mundial de navegación aérea con una perspectiva mundial; el Informe tiene por objeto ofrecer una primera visión general del estado de la infraestructura de navegación aérea.

Los objetivos estratégicos de la OACI han impulsado la visión general del informe. El principal objetivo estratégico aplicable en 2013 fue la Protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible del transporte aéreo. A través de este objetivo estratégico, la Organización se centró en fomentar el desarrollo armonizado y viable desde el punto de vista económico de la aviación civil internacional sin dañar indebidamente el medio ambiente. Por lo tanto, en el presente informe se han puesto de manifiesto los progresos hasta la fecha, así como la relación entre la eficiencia y la eficacia de la aviación civil internacional y la manera en que la consiguiente disminución en el consumo de combustible y

las emisiones de gases tóxicos contribuyó a la reducción de la huella ambiental de la aviación civil internacional.

En esta primera edición se ha informado de las medidas iniciales adoptadas con miras a establecer un marco de eficacia en la planificación e implantación que prescriba actividades anuales de notificación, vigilancia, análisis y examen. Este documento representa la base para la vigilancia de la eficacia en relación con la implantación de las mejoras por bloques del sistema de aviación a nivel regional y nacional, al tiempo que reconoce que nunca se pretendió que se implantasen los módulos ASBU (centrados principalmente en las prioridades mundiales clave) en todas las instalaciones.

En el documento se muestra que la infraestructura de navegación aérea ha mejorado en general en todo el mundo, pese a que todavía persisten algunas diferencias entre los Estados con respecto a la implantación. Se ha observado un crecimiento continuo que refleja la importancia que todos los interesados atribuyen a las prioridades de navegación aérea.

Actualmente, el transporte aéreo desempeña un papel primordial como impulsor del desarrollo económico y social sostenible en las naciones de todo el mundo. Si bien el crecimiento suele ser una situación positiva, a veces puede ser un arma de doble filo. El aumento del tránsito aéreo repercute en la capacidad aeroportuaria y del espacio aéreo, lo que provoca demoras en vuelo y en tierra, cancelaciones y operaciones menos eficientes (aumento del consumo de combustible, el ruido y las emisiones en el medio ambiente). En el informe se señala que hay muchos factores que pueden incidir positivamente en la capacidad, como la ATFM, las normas de separación reducida, los procedimientos armonizados, las mejores prácticas de ATC, el diseño y la sectorización del espacio aéreo, la navegación basada en la performance, la accesibilidad de los aeropuertos, el diseño y la infraestructura.

Se ha observado una mejora general de la eficiencia operacional en todo el mundo; existen varios casos en que se redujeron significativamente los gastos de explotación y esta reducción en general estuvo acompañada de una disminución del consumo de combustible y las emisiones en el medio ambiente. Por ejemplo, la aplicación de las rutas preferidas por los usuarios puede generar ahorros anuales considerables. En el informe también se demuestra el interés mundial por identificar y cuantificar las iniciativas que conducen a la eficiencia operacional. La implantación de los procedimientos de aproximación y aterrizaje PBN con guía vertical (APV) para las pistas que actualmente no poseen un procedimiento o pistas de aterrizaje con aproximación que no es de precisión (NPA) sin guía vertical son ejemplos en los que mejoraron tanto la seguridad como la eficiencia operacionales.

Próximos pasos para el Informe mundial de navegación aérea

Para poner de relieve los temas importantes en los que habrá de centrarse en el trienio 2014–2016, la Asamblea de la OACI ha ampliado recientemente los objetivos estratégicos de la Organización. De los cinco objetivos estratégicos adoptados, los siguientes son de interés directo para el Informe mundial de navegación aérea:

- La capacidad y eficiencia de la navegación aérea, con el objetivo de aumentar la capacidad y mejorar la eficiencia del sistema de aviación civil mundial;
- El desarrollo económico del transporte aéreo, cuyo objetivo consiste en fomentar la elaboración de un sistema de aviación civil robusto y viable desde el punto de vista económico; y
- La protección del medio ambiente, que procura reducir al mínimo los efectos ambientales negativos de las actividades de la aviación civil.

Estos objetivos serán el foco de atención de las próximas ediciones del Informe de navegación aérea y los avances se medirán con respecto a ellos. En consecuencia, los próximos pasos exigen perfeccionar los procesos de recopilación de datos, notificación y vigilancia. Mientras tanto, la OACI, en colaboración con los Estados que han formulado programas de mejora de la ATM sobre la base de las mejoras por bloques del sistema de aviación que figuran en el Plan mundial de navegación aérea, seguirá demostrando en los foros públicos los resultados de la materialización de estas mejoras. Por ejemplo, la OACI organizará un simposio de demostración de las mejoras por bloques (BUDSS) en Montreal, del 19 al 21 mayo de 2015, donde se prevé demostrar la actuación del sistema de extremo a extremo sobre la base de las mejoras por bloques y compartir los datos de implantación con los participantes. La OACI también cuenta con un grupo de trabajo activo que examina mejoras en la orientación sobre la política de acceso y equidad y elabora escenarios de mejores prácticas para la financiación de la infraestructura y la aviónica para las mejoras por bloques.

**LEY MARCO QUE REGULA LOS DERECHOS
DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE
ROAMING INTERNACIONAL**

LEY MARCO QUE REGULA LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE ROAMING INTERNACIONAL

*Aprobado en la ---- Reunión de la Comisión Permanente de Defensa del Usuario y del Consumidor del Parlatino
Cartagena, el 2 de septiembre de 2015*

Artículo 1º.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto regular los derechos de los usuarios de los servicios de roaming internacional.

Artículo 2º.- Ámbito de aplicación

Se encuentran comprendidos dentro de los alcances de la presente norma los operadores móviles con red, los operadores móviles virtuales, los operadores de infraestructura móvil y los demás que defina la ley; y los usuarios de éstas.

Artículo 3.- Principios

3.1. Los operadores móviles de las redes públicas de comunicaciones se sujetan a los siguientes principios:

3.1.1. **Principio de Igualdad de Acceso:** Los operadores están obligados a brindar a sus usuarios y proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones trato igualitario ante condiciones iguales o equivalentes.

3.1.2. **Principio de Neutralidad:** Los operadores no deben utilizar su condición de operadores, incluido el uso de los elementos de red que controlen, para obtener ventajas para sí mismos o para sus empresas vinculadas, en detrimento de sus competidores.

3.1.3. **Principio de No Discriminación:** Los operadores, de acuerdo a la oferta disponible, no pueden negar el servicio a ninguna persona natural o jurídica que cumpla con las condiciones establecidas para dicho servicio, conforme a la normativa vigente.

3.1.4. **Principio de Libre y Leal Competencia:** Los operadores deben desarrollar sus actividades sin realizar actos que afecten o puedan afectar la libre y leal competencia, la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, la provisión de las facilidades de red u otras actividades a su cargo.

3.1.5. **Principio de Atención y Defensa del Consumidor:** Los operadores deben desarrollar sus actividades con estricto cumplimiento de las

disposiciones del derecho de protección y defensa de los consumidores.

- 3.2. Asimismo, los citados operadores se sujetan a los principios establecidos en la Ley de la materia y en su Reglamento vigentes y en lo que les resulta aplicable.

Artículo 4º.- Derechos de los usuarios

- 4.1. Los usuarios de telefonía móvil que acceden o solicitan acceder al servicio de roaming internacional tienen los siguientes derechos:

- 4.1.1 A recibir información de forma clara, gratuita y en cualquier momento antes o después de contratar los servicios, sobre los consumos, uso y tarifas del servicio de roaming internacional por parte del operador contratado o por contratar, en su país o en el país sobre el que se consulta.
- 4.1.2 A solicitar de manera libre e informada, la activación o contratación del servicio de roaming internacional, y a que sus solicitudes sean atendidas, pudiéndose denegar únicamente a partir de criterios objetivos.
- 4.1.3 A acceder a los servicios de roaming internacional de voz, SMS y de datos prestados, en forma de paquetes, por cualquier operador alternativo.
- 4.1.4 A elegir libremente acceder a los servicios de roaming internacional de un operador alternativo. Las normas en la materia deben garantizar que los usuarios puedan escoger, de forma rápida y fácil, un proveedor diferente para los servicios sin cambiar número.
- 4.1.5 A cambiar de operador del servicio de roaming internacional de manera gratuita, en cualquier momento y sobre cualquier plan, en un plazo no mayor a setentidós (72) horas.
- 4.1.6 A que el acceso al servicio de roaming internacional comprenda todos los elementos de red, servicios y recursos asociados, programas informáticos y sistemas de información pertinentes necesarios para la prestación del servicio.

- 4.1.7 A que las tarifas de roaming internacional para la realización de llamadas, envío de mensajes SMS o transferencia de datos, se apliquen a la provisión de acceso a todos los elementos del servicio referidos en el párrafo anterior.

Artículo 5º.- Facturación y tarifa

- 5.1. La facturación efectuada por los operadores de redes para las llamadas itinerantes reguladas al por menor deberá efectuarse por segundos en todas las llamadas sujetas a una tarifa determinada de voz.
- 5.2. Los clientes no deben tener que pagar por recibir mensajes de voz en una red visitada, sin perjuicio de otros posibles cargos aplicables a los mensajes de voz como los cargos por la escucha de dichos mensajes.
- 5.3. Los operadores de redes deberán adoptar las medidas razonables para proteger a los consumidores que viven en áreas de frontera, evitando la facturación de la itinerancia involuntaria.

Artículo 6º.- Transparencia e información

- 6.1. Los operadores de redes deben suministrar a los consumidores información de forma clara y gratuita sobre las tarifas de roaming internacional aplicables a los servicios de telefonía móvil brindados en el país sobre el que se consulta.
- 6.2. En la oportunidad que el cliente solicite la activación del servicio de itinerancia, la operadora deberá hacer entrega de la siguiente información:
- a. Las condiciones de contratación y de uso del servicio de roaming internacional;
 - b. Las tarifas aplicables para la prestación del servicio contratado o solicitado, para la transferencia de voz, SMS o datos, para los destinos frecuentes o, de ser el caso, las zonas de frontera;
 - c. El derecho a recibir en el recibo de pago el detalle de los consumos realizados, y –de tratarse de servicio prepago- el otorgamiento de un detalle electrónico en el que consten los consumos;
 - d. Los medios a través de los cuales se podrá solicitar la información y asistencia gratuita, cuando el usuario se encuentre fuera del país;

- e. El enlace electrónico que direcciona directamente a la información específica sobre el servicio de itinerancia, referido en el presente artículo.

Artículo 7º.- Activación del Roaming Internacional

- 7.1. La activación del servicio de roaming internacional sólo se podrá efectuar si es solicitada por el usuario. Las operadoras no podrán incluir en el contrato cláusulas referidas a la activación automática del servicio de itinerancia.

- 7.2. Cuando el usuario solicite la activación del servicio de roaming internacional, la operadora deberá informarle respecto a su derecho a elegir el plazo de duración de dicha activación.

- 7.3. La operadora deberá indicar al usuario en forma clara y destacada como opciones las siguientes: (i) activación por el plazo solicitado; y (ii) activación a plazo indeterminado.

- 7.4. La activación del roaming internacional se deberá efectuar en un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas, luego de realizada la solicitud.

Disposición Final

Única.- Procesos de integración y roaming internacional

El Estado promoverá, en los procesos de integración regional a través de la suscripción de convenios o acuerdos bilaterales o multilaterales, la implementación de compromisos en materia de roaming internacional que contribuyan a la mejora de la prestación del servicio y reducción de las tarifas.

**ESTUDIO DE IMPACTO PARA ROAMING DE
VOZ Y DE DATOS Y ROAMING PREPAGO
EN LA REGIÓN**

ESTUDIO DE IMPACTO PARA ROAMING DE VOZ Y DE DATOS Y ROAMING PREPAGO EN LA REGIÓN¹

Ernesto Piedras
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Desde sus orígenes, las telecomunicaciones móviles han registrado importantes tasas de crecimiento acompañado por el incremento en el número de personas que tienen un teléfono móvil. La tendencia tanto en número de usuarios como en términos de ingreso, caracteriza al segmento móvil como uno de los más dinámicos de la industria, ganando terreno sobre las telecomunicaciones fijas.

Para el usuario, la tecnología móvil presenta varias oportunidades de interacción en los mercados, así como con otras personas. Bajo este contexto resulta indispensable que los usuarios cuenten con el acceso a los servicios necesarios para poder aprovechar las ventajas que brinda la tecnología móvil, destacando la disponibilidad de los servicios móviles sin importar su ubicación geográfica.

La posibilidad de que el abonado móvil pueda utilizar su terminal para generar y recibir llamadas, enviar mensajes y transmitir datos cuando se desplaza a otro país, diferente al de origen, constituye un componente importante del servicio de telefonía móvil. Esto contribuye al bienestar económico y social de la comunidad en su conjunto. A este componente se le denomina roaming internacional o itinerancia móvil.

Cuando una persona se encuentra en el exterior (roamer) el proveedor de servicios móviles asegura que los consumidores permanezcan conectados a la red de telefonía móvil en el extranjero usando el mismo teléfono móvil y el mismo número telefónico. Lo que determina que el operador de origen tenga cobertura en otro país es la existencia de un acuerdo comercial de roaming entre la compañía doméstica del abonado y la red del país que visita.

El proceso que se lleva a cabo cuando una persona se encuentra en el exterior y enciende su teléfono móvil para realizar una llamada consiste en que el usuario se conecte a la red del país visitado a través del servicio de roaming internacional. Después de que el operador del país visitado reconoce que el usuario es acreedor al servicio éste lo conecta a su red para que pueda hacer uso de los servicios disponibles. La continuidad en el uso del servicio móvil en el exterior depende, o supone, que el operador doméstico cuente con un acuerdo comercial para utilizar la red del operador visitado.

Diagrama de operaciones del Roaming Internacional. Es la estructura de conexión del abonado itinerante al momento de realizar una llamada a su red de origen. En una primera fase, el operador de la red visitada se pone en contacto con el centro de intercambio para reportar la estadía del usuario en su red. En esta etapa, el operador visitado envía archivos de Procedimiento de Cuenta Transferida (TAP, por sus siglas en inglés), a partir de las cuales se facturan las llamadas realizadas por el roamer. Estos archivos los comunica un

¹ Extracto del documento disponible en la página web:
<http://www.regulatel.net/roaming/images/Estudios/ImpactoVozyDatos.pdf>

clearinghouse al operador doméstico, el cual autoriza el enlace. Finalmente, la conexión satisfactoria pasa por el proveedor de tránsito internacional el cual enlaza la llamada a la red del operador doméstico y éste a la terminal entrante.

El prestador de servicios doméstico paga al prestador visitado la tarifa al mayorista estipulada en el acuerdo de roaming internacional. Cuando existe este tipo de acuerdos entre el operador doméstico y un operador del país visitado, el Carrier Internacional es el responsable de dirigir la llamada a la red de destino. Posteriormente, el operador del país visitado recibe la información sobre el servicio doméstico del usuario y se crea un registro temporal de la suscripción del usuario a partir del cual el abonado podrá realizar llamadas utilizando su mismo número.

Los acuerdos comerciales entre los operadores del país de origen y del país extranjero son los contratos en los que se establecen las condiciones comerciales a partir de los cuales los abonados tendrán acceso los servicios móviles en el país visitado. A partir de estos, los operadores estipulan las tarifas que compensarán los servicios brindados a los usuarios.

El tráfico de voz se puede separar en llamadas hacia el país de origen, independientemente de dónde se encuentre el usuario; llamadas locales, aquellas que se realizan dentro del país en donde se encuentra el roamer; llamadas recibidas, son las llamadas que el abonado recibe en el país que se encuentra viajando y llamadas internacionales que son las llamadas realizadas hacia cualquier otro país diferente al país de origen y local.

En cuanto al servicio de mensajes cortos o SMS por sus siglas en inglés (Short Message Service), los SMS salientes son aquellos mensajes de texto enviados por el roamer y los SMS entrantes son los mensajes de texto recibidos por el roamer. El otro tipo de roaming aplica para el tráfico de datos que es lo que se paga por la transmisión de datos o uso de internet móvil en el exterior.

En las últimas décadas fomentar un ambiente de competencia ha sido el paradigma que ha regido el ambiente regulatorio en América Latina, con el objetivo de generar mejores condiciones en términos de cobertura, precio y calidad de los servicios de telecomunicaciones para el usuario. Cabe destacar que llevar a cabo una política de competencia consiste en crear un mecanismo regulatorio a partir del cual se busca encontrar soluciones cuando las empresas incurren en acciones que resultan en una merma para el bienestar social, es decir, el objetivo de la regulación económica es mejorar la eficiencia cuando no es posible que el mercado sea eficiente por sí sólo ante la existencia de concentración económica o por prácticas que afectan la competencia.

En el caso de las telecomunicaciones móviles la tendencia general muestra una reducción en las tarifas de los servicios móviles. Sin embargo, los precios al usuario final en materia de roaming internacional se han mantenido en niveles elevados, con limitada disponibilidad para la modalidad prepago. Este fenómeno genera una preocupación entre los reguladores ante la posible incursión de prácticas monopólicas en el sector, en detrimento del bienestar del usuario.

Si bien, el sector de telefonía móvil ha mostrado un auge en la región, sobre todo en lo que se refiere a la modalidad prepago, existe una percepción de que las tarifas de los servicios de roaming en la región son elevadas y representan una barrera en el uso del servicio tornándolos ineficientes.

Penetración de los Servicios Móviles en América Latina

En América Latina el acceso a los servicios móviles ha tenido, al igual que en resto del mundo, un crecimiento acelerado. La telefonía móvil ha presenciado un aumento creciente en la última década, sobretodo en la modalidad de prepago. Este aumento se debe en parte al sistema “el que llama paga” ayudando al sector de prepago que corresponde a la gran mayoría de los usuarios de la región. Además, la baja de precios en equipos, la diversificación de estos mismos y la reducción de tarifas han fomentado el crecimiento de la penetración de telecomunicaciones móviles en todo el mundo, América Latina no es la excepción.

Para 2011, el promedio de penetración de las telecomunicaciones móviles supero el umbral de 100%. En América Latina el promedio de penetración fue de 105%. En 20 países de la región se registran más abonados a las telecom móviles que habitantes (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay por nombrar algunos). Si se compara con el promedio mundial, que corresponde alrededor de 87 líneas móviles por cada 100 habitantes, se observa que la región se encuentra en una situación positiva. En 2011, únicamente, se sumaron 30 millones de suscriptores en América Latina. Ahora, es importante recalcar una vez más que hay países con una penetración mucho menor. También se debe anotar que una vez pasado el umbral de penetración superior al 100% las tasas de crecimiento se volverán cada vez menores. El crecimiento acelerado que conocen de los servicios de telecomunicaciones móviles de Latinoamérica disminuye conforme se satura el mercado. La penetración superior a 100% no significa que toda la población tenga un teléfono móvil, en muchos casos una misma persona tiene distintas líneas telefónicas que son contabilizadas por separado. Es por esto que el crecimiento de la penetración va a aumentar, ya que no en todos los países toda la sociedad tiene acceso a este servicio.

La accesibilidad a los servicios de telecomunicaciones móviles, guiada por la baja de precios en equipos y servicios se refleja en el rápido crecimiento de penetración en la región y, por lo tanto, en el declive del ingreso promedio por usuario (ARPU por sus siglas en inglés). De 2007 a 2011, el ARPU en Brasil disminuyó en 17% y en el caso de México en 33%. Esta tendencia se ha registrado en toda la región, con una disminución del ARPU regional de 22%. La competencia que se ha dado entre operadores, a través de paquetes y promociones, tiene como resultado esta disminución del ARPU. La necesidad de acceder a clientes de niveles socioeconómicos más bajos, así como la tendencia de tener varios contratos por persona tiene también un impacto en las tasas de disminución del ARPU. A futuro, se espera que el ARPU continúe con esta disminución, dada la tendencia a la baja de las tarifas de voz. Este efecto puede verse reflejado en menor medida por el aumento de los planes de datos que representan aumento en los ingresos por las tarifas de banda ancha. Esto

dependerá del desarrollo que tenga en la región esta tecnología en los siguientes años.

La introducción de los servicios móviles de prepago ha sido vital para la expansión las telecomunicaciones móviles en Latinoamérica. En un inicio, este tipo de pago tenía como objetivo llegar a la población de bajos ingresos con poco consumo. Como se ha observado, esto tuvo un enorme éxito. Más adelante, con la instrucción de la política “el que llama paga” se logró consolidar la vasta preferencia por los contratos de pospago.

La opción de prepago tiene varios beneficios. Ofrece a los consumidores con poca estabilidad económica la posibilidad de hacer uso del servicio únicamente cuando lo necesiten. Permite acceder al mercado de las telecomunicaciones móviles pagando un costo de entrada mucho menor que el que se pagaría con un contrato de pospago. Además, la opción de prepago no necesita de una verificación de historial crediticio o de tipos de pago que involucren la bancarización, facilitando así que personas sin estas posibilidades hagan uso de los servicios móviles. Es por esto que los servicios de prepago dominan el mercado móvil de América Latina. En promedio, el 85% de los suscriptores en la región son de prepago.

Mientras la región continúe con la estabilidad económica y más personas puedan paulatinamente integrarse al sistema bancario la opción de pospago ira en aumento. Aun así, es tan grande la diferencia que no se pronostica que la composición de los servicios móviles cambie drásticamente en el mediano plazo. Esto no es del todo benéfico, ya que las tarifas y servicios ofrecidos en pospago suelen ser mejores y a menores precios.

Este es el caso de la banda ancha móvil, disponible muy a menudo sólo para los usuarios de pospago. De los servicios móviles es el que se encuentra menos desarrollado. Este servicio ha conocido un crecimiento muy acelerado en los últimos años. Desde 2007 hasta 2011 el número de conexiones activas en Latinoamérica aumento en más de un 50%. Además, la banda ancha móvil es la opción preferida de conexión en la región. No obstante, América Latina está en rezago con el mundo. El promedio de conexiones de banda ancha móvil por cada 100 habitantes en 2011 fue de 10.6. Muy por debajo del promedio mundial para el mismo año, que corresponde a 15.7% de la población. Este es un atraso muy importante, que deja a la región sin poder aprovechar el desarrollo que conlleva este tipo de tecnología.

Sin embargo, el importante crecimiento que se observa en la banda ancha móvil, así como la falta de conexiones a Internet en la región apuntan que esta tecnología seguirá creciendo a tasas similares. Además, la baja de precios que se está dando en los equipos así como la baja de tarifas fomenta que el acceso a la banda ancha móvil. Es probable que la banda ancha móvil se vuelva la herramienta que ayude a conectar a todas aquellas personas que aún no tienen acceso a Internet en la región y que por diversas razones no puede tener acceso a una conexión fija. A medida que los servicios de voz lleguen a su punto de saturación, los servicios de banda ancha empezarán a cobrar más protagonismo y a ser más accesibles para un mayor número de personas. Tomando en cuenta

que la penetración de telefonía móvil es bastante alta en la región, este fenómeno es bastante factible.

América Latina todavía cuenta con muchos desafíos que superar. La penetración de telecomunicaciones móviles no toma en cuenta que hay poblaciones excluidas de estos servicios. Garantizar la oportunidad de acceso a todos los sectores socioeconómicos de la región es uno de los principales retos. Existe una brecha importante en los distintos sectores de la sociedad que necesita superarse. El promedio de penetración en la región, aunque muy positivo, no es una fotografía de la situación actual en todos los países y para toda la población. Además, existe un atraso importante en otros servicios, como se puede ver con la penetración de banda ancha móvil. A la región le queda un largo camino por recorrer, aunque se puede prever un futuro positivo, dadas las tasas de crecimiento que se registran.

Estructura de los Servicios de Roaming en Latinoamérica

Cadena de valor

Tarifas Inter Operador (Inter Operator Tariff)

Como en otros múltiples aspectos de la industria de las telecomunicaciones, el servicio de roaming depende en gran medida de la interconexión de redes de operadores. La importancia de la interconexión deriva de la necesidad de hacer eficiente la operación del mercado, pues resultaría un desperdicio de recursos que cada operador replicara infraestructura, lo que haría inviable la prestación del servicio.

En ese sentido, es de llamar la atención que el costo de la interconexión es uno de los elementos más importantes que terminan determinando el alto costo de las tarifas minoristas de roaming. Esto ha sido algo señalado no sólo por consumidores sino por algunos operadores de servicios también.

El lograr la interconexión en términos y condiciones que sean justos, no discriminatorios y transparentes, de forma que se logre transferir el beneficio al consumidor a la vez que permita la viabilidad de mediano y largo plazo de las inversiones, constituye en sí mismo una condición necesaria para alcanzar una competencia efectiva al interior de la industria. Sin embargo, es común que a través de la participación en alianzas, algunos operadores gocen de descuentos en tarifas de mayoreo que se estiman pueden llegar en el rango del 30 al 35% sobre el valor de las tarifas mayoristas entre operadores.

La alta concentración de mercado en un grupo pequeño de operadores, es de particular preocupación en la región latinoamericana como factor que puede afectar el funcionamiento del mercado de roaming en el futuro a mediano y largo plazo.

Doble Tributación

El otro componente más importante en el costo de los servicios de roaming es sin duda la alta carga impositiva a la que son sujetos estos servicios. Frecuentemente se aplican dobles impuestos como IVA y otros. Un estudio para el caso sudamericano identifica a tales sobrecargas como la causa de sobreprecios que van del 35% al 60% en el 72% de los casos de roaming posibles entre países de esa región. Más recientemente, en un estudio encargado por Regulatel para una muestra más amplia de 13 países de Latinoamérica y el Caribe se encontró que en el 71% de las combinaciones de roaming posibles se aplica doble IVA. Incluyéndose en las combinaciones todos los escenarios de cobro del servicio en la venta minorista y siendo la excepción un pequeño grupo de países que exentan del cobro a los operadores en sus operaciones mayoristas.

Sobreprecios

A pesar de las grandes oportunidades de optimización que ofrecen los dos componentes de costos ya mencionados, la evidencia internacional sugiere que a falta de regulación explícita, los sobreprecios que los operadores generalmente aplican a sus costos de roaming para determinar sus precios al menudeo, son considerablemente altos relativos a los aplicados a otros servicios y frecuentemente no guardan proporción alguna con los costos.

Conclusiones y Recomendaciones

Los patrones de consumo de los usuarios móviles han evolucionado, integrado a la tendencia de crecimiento del turismo y la capacidad tecnológica actual; presenta a los operadores de la región una gran oportunidad para ofrecer, ya no de modo suplementario sino como característica de sus redes, los servicios de itinerancia para sus suscriptores en cualquiera de los esquemas de pago. La evidencia sugiere que aún no se logra la universalidad de los servicios de roaming en prepago en la región. Debido a diversos factores desde técnicos hasta regulatorios, la oferta de itinerancia ha sido limitada en la modalidad de prepago en detrimento del suscriptor bajo esta modalidad de pago, el cual carece de garantía de cobertura continua de los servicios móviles mientras viaja.

Resalta que en el caso del roaming prepago los servicios suelen ser más limitados respecto a los ofrecidos en roaming pospago. De la totalidad de las rutas existentes en Latinoamérica, 37% no cuentan con cobertura; en 33% se encuentra disponible servicios de voz, datos y SMS; 24% voz y SMS; y, finalmente, en 5% únicamente se permite el uso de servicios de voz.

Asimismo, a diferencia del mercado de roaming pospago, las tarifas en el mercado de roaming prepago se caracterizan por una menor varianza en los precios de las llamadas realizadas y recibidas. No obstante, es importante considerar que el precio promedio en voz no difiere considerablemente del roaming pospago.

El tema de competencia en el sector de telecomunicaciones móviles, particularmente en roaming internacional, es complejo ya que apenas se comienzan a vislumbrar los efectos de políticas económicas aplicadas en otros países. A su vez, otro factor que plantea un reto es que el grado de competencia, reflejado en las tarifas y calidad del servicio, es resultado de la interacción de diversos factores, como las características tecnológicas, de mercado, de sus elevadas economías de escala, el régimen de tributación y el diseño institucional, tanto nivel nacional como internacional resultan determinantes en los resultados que se desean obtener.

Dentro de la región, las empresas que se han consolidado el segmento móvil, en ingresos como en número de usuarios son América Móvil y Telefónica. Su posicionamiento en el mercado provoca que ambos consorcios sean claves en el futuro desarrollo de los servicios de roaming internacional.

Por otro lado, los resultados encontrados por Lopes (2013) evidencian que a medida en el que la concentración en el mercado de telecomunicaciones móviles disminuye, mayor resulta el acceso a servicios de telecomunicaciones móviles en la región.

En lo referente a la información a la que puede acceder el usuario sobre el servicio, se confirmó lo que ya se había mencionado por Briceño. Al interior de los países no existe una estandarización sobre las condiciones con que se ofrece el mismo, resultado que se replica al comparar la información entre países. No obstante, existen esfuerzos aislados como la NOM-184 de México o la Resolución CRC 3066 de 2011 de Colombia que sancionó a Claro por activar roaming de manera automática sin previa solicitud de los usuarios.

Con la finalidad de empoderar a los consumidores, se sugiere que se tomen acciones en las que se establezcan estándares sobre la información que los operadores deben ofrecer y la claridad con que ésta debe ser expuesta a los usuarios. Sin duda, promover acciones en las que el usuario esté más informado sobre las tarifas y costos, a través de una comunicación adecuada sobre cobertura, tecnología y tarifas propiciará un entorno de mayor competencia y puede llevar a que los prestadores de servicio disminuyan sus precios. En esa misma línea se sugiere llevar a cabo propuestas como la de crear un Sistema de Información Georeferenciada sobre Tarifas de Roaming Internacional con el objetivo de crear un sistema de información en el que a través de mapas interactivos el usuario pueda consultar los servicios y tarifas aplicables por roaming internacional de voz y datos cuando se encuentra de viaje.

El propósito de intervenir en los precios al usuario final de roaming es evitar que estos queden muy por encima de los costos atribuibles a la itinerancia móvil. Buscando que el consumidor tome decisiones en un mercado que provea los servicios de roaming a precios competitivos. Por otro lado, no hay que olvidar que la regulación a las tarifas minoristas no es excluyente de mediación en las tarifas mayoristas, a las cuales se les atribuye ser una de las causas por la que los precios al por menor (*retail prices*) continúan elevados.

En el caso de regulación asimétrica y regulación en las tarifas *retail* la experiencia internacional ofrece lecciones importantes sobre el impacto en el uso de roaming y resaltando la necesidad de una acción regulatoria coordinada en América Latina. Por ejemplo, del caso europeo destaca que la implementación de medidas de control de tarifas o eurotarifas involucra no únicamente la protección de los consumidores sino de forma complementaria de la aplicación de soluciones estructurales de largo plazo para generar mayor competencia y así conseguir reducir los precios de roaming sobre el usuario final por debajo de los límites impuestos.

Asimismo, a la hora de emitir medidas asimétricas, la regulación asimétrica debe dar lugar a una mayor inversión por parte del operador entrante, así se impacta de manera positiva el bienestar social total. Lo anterior se puede lograr estableciendo medidas que resulten temporales y se establezcan metas específicas con plazos razonables para lograr en el sector.

Adicionalmente, resulta pertinente realizar acciones para conocer con precisión los comportamientos que tienen los usuarios cuando acceden a mercados de telefonía en el extranjero, debido a que los operadores no suelen mostrar en sus reportes los ingresos provenientes de roaming. De facilitarse dicha información, se podrían obtener datos de fuentes primarias que darían pie al diseño, desarrollo y monitoreo de políticas públicas conjuntas y adecuadas para obtener resultados deseables para un mejor desarrollo de la competencia en el sector.

En suma, si el mercado no se encarga de establecer las tarifas a niveles competitivos para que así se logre proteger al consumidor y se consiga estimular la demanda, resulta necesaria que los entes reguladores de América Latina trabajen en conjunto de forma coordinada, para establecer medidas a nivel local que puedan propiciar condiciones que se reflejen a nivel internacional.

Por otro lado, se encontró que un factor que contribuye a la carencia de servicios de roaming en prepago es el alto riesgo que la implementación que éstos implican por al ser sujetos a fraudes, una vez que obligan al operador a facturar en tiempo real el consumo realizado por los usuarios. Pese a las barreras existentes en la implementación de roaming internacional en la región, un buen número de operadores se encuentran trabajando para concretar la implementación de CAMEL/ USSD para clientes prepago. No obstante, aunque esta tecnología es una de las mejores alternativas para concretar la provisión del servicio, tiene la característica de mermar la calidad del servicio recibido.

Si bien la región ha sufrido el impacto de choques económicos externos, ha mostrado estabilidad debido a un comportamiento dinámico del consumo interno y la existencia de políticas macroeconómicas adecuadas. En general, los pronósticos económicos son positivos, augurando aumento de viaje y crecimiento del sector móvil de las telecomunicaciones, generando un entorno favorable para el crecimiento de roaming internacional en años venideros.

Por último, es importante mencionar que, para tener un mayor acercamiento al tema de roaming internacional, resulta imperante acceder a información privada de los operadores tales como: facturación entre los operadores, acuerdos

comerciales y estructura de costos. En este sentido, la carencia de dicha información representa una barrera en la realización de este tipo de estudios, pues de manera generalizada, no existen los mecanismos legales que permitan a los organismos reguladores requerir a los operadores esta información de forma periódica para contar con ella de forma oportuna y sistemática para apoyar el proceso regulatorio.

RED CONSUMO SEGURO Y SALUD (RCSS)

RED CONSUMO SEGURO Y SALUD (RCSS)²

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

Es una herramienta al servicio de los consumidores y autoridades de la región, para el intercambio de información y experiencias, difusión de la temática y educación sobre seguridad de los productos de consumo y su impacto en la salud. La Red brinda fácil acceso a información relevante sobre productos considerados inseguros por mercados del mundo con avanzados sistemas de alerta y constituye un ámbito de capacitación de funcionarios sobre seguridad de los productos de consumo.

La RCSS es el primer esfuerzo Interamericano para contribuir a la conformación y consolidación de los sistemas nacionales y regionales destinados a fortalecer la seguridad de los productos.

La creación de la RCSS es fruto de los esfuerzos realizados por la Secretaría General de la OEA en alianza con la OPS, a raíz del mandato otorgado por la Resolución AG/RES. 2494 (XXXIX-O/09) sobre Protección del Consumidor de la Asamblea General de la OEA, que encomendó:

1. "Solicitar a la Secretaría General que, a través de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, apoye el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación existentes y otras modalidades de actividades conjuntas entre las agencias gubernamentales de protección al consumidor".
2. "Solicitar asimismo a la Secretaría General que con el objeto de difundir y reforzar la implementación de esfuerzos dirigidos a la protección jurídica y divulgación de los derechos del consumidor, coordine sus actividades con los de organismos nacionales de defensa del consumidor y otras organizaciones".

En cumplimiento de este mandato se han realizado múltiples actividades teniendo como un importante objetivo analizar la posibilidad de implementación de un sistema que alertara a los consumidores de la región sobre la existencia de productos nocivos para la salud o inseguros.

Como consecuencia de los esfuerzos realizados por cumplir con el mandato de la Resolución de 2009 y los resultados obtenidos, la Asamblea General de la OEA ha profundizado el mandato anterior, y a través de la Resolución AG/RES. 2549 (XL-O/10) sobre "Protección al Consumidor: Red de Consumo Seguro y Salud de las Américas", ha solicitado expresamente a la Secretaría General que continúe "realizando esfuerzos para la promoción de la defensa de los consumidores y, en especial, para la coordinación de sus actividades con las de organismos nacionales de defensa del consumidor y otras organizaciones". Asimismo, a través de esta resolución se encomendó a la Secretaria General la

² Información obtenida de la página web: http://www.oas.org/es/sla/rcss/sobre_rcss.asp

construcción de un Sistema Interamericano de Alerta Temprana sobre seguridad de los productos.

El espíritu de ambas resoluciones encuentra su fundamento desde la propia Carta de la OEA, que en su artículo 39 establece que los Estados Miembros deben realizar esfuerzos con el fin de lograr un abastecimiento de bienes y servicios adecuados y seguros para los consumidores. Por su parte, los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Nuevo León, México, en el año 2004, declararon su compromiso de promover la protección de los consumidores en la región.

El objetivo de la Red es contribuir a la conformación y consolidación de los sistemas nacionales y regionales destinados a fortalecer la seguridad de los productos, y de esta forma proteger la salud de los consumidores, a través de la detección rápida y la acción coordinada para evitar el ingreso de productos de consumo no alimentarios inseguros a los mercados americanos.

La RCSS pretende fomentar la protección de la seguridad y salud de los consumidores, mediante la creación a nivel hemisférico de un portal Web, que permita compilar y publicar de forma permanente las principales alertas regionales y mundiales de productos de consumo; ofrecer un espacio para la compilación de estándares, reglamentos y normas técnicas, mejores prácticas de vigilancia de mercados para la seguridad de productos, directorio de autoridades y especialistas, módulo de capacitación online, entre otros; y servir de herramienta para el intercambio seguro de información ente las autoridades competentes.

La RCSS es el primer paso en los esfuerzos hacia la construcción de un verdadero Sistema Interamericano de Alerta Temprana (SIAT), en el cual los países Americanos tienen la oportunidad de comenzar a intercambiar sus propias alertas sobre seguridad de los productos, y articular en bloque los esfuerzos con las iniciativas globales. Para comenzar a construir el SIAT, se han planeado actividades de capacitación y concientización para los países con menor avance relativo en el tema, y será preciso armonizar criterios a los efectos de recopilar alertas de manera uniforme, constante y actualizada.

La RCSS tiene como elementos fundamentales los siguientes:

- Recolección, clasificación y publicación de forma permanente de las alertas y medidas adoptadas por los principales mercados del mundo que ya cuentan con sistemas de alerta temprana, sobre productos considerados inseguros (principalmente recalls).
- Recolección y publicación de información sobre estándares, reglamentos y normas técnicas, mejores prácticas de vigilancia de mercados, y otros documentos de interés sobre seguridad de los productos de consumo y su impacto sobre la salud.

- Intercambio de forma segura y rápida de comunicaciones entre autoridades competentes para el fortalecimiento de la vigilancia del mercado sobre la seguridad de los productos a nivel regional.
- Creación de un espacio de amplia difusión de la temática y de capacitación de funcionarios de autoridades de protección del consumidor y de salud, así como de otros profesionales e individuos interesados

La OEA recolecta permanentemente, en coordinación con la OPS y los usuarios de la RCSS, la información y experiencias acerca de normativas, mejores prácticas, materiales educativos, directamente de los países, así como de los seminarios especializados que se convocan a nivel continental.

Para la consolidación de las alertas, la Secretaría General de la OEA adquiere, procesa y clasifica la información de los sistemas de alertas más desarrollados sobre seguridad de los productos y los unifica en una fuente accesible a los consumidores y autoridades de la región.

El portal cuenta además con un espacio de formación y capacitación continua sobre seguridad de productos para autoridades, consumidores, empresarios y otros interesados. Los usuarios de la RCSS han sido quienes delinearon los contenidos de los programas de capacitación, y los especialistas a cargo del diseño de estas actividades trabajan de cerca con los usuarios y coordinadores de la Red para abarcar eficazmente las necesidades de los países de la región.

La RCSS tiene como ámbito de focalización, en virtud de las recomendaciones realizadas por los futuros usuarios, todos los productos de consumo, con excepción de los alimentarios, químicos, y aquellos comúnmente excluidos de los sistemas de alerta temprana más importantes.

Sin embargo, y aprovechando la amplia experiencia de la OPS en ese aspecto, se está diseñando un proyecto tendiente a incorporar al trabajo de la RCSS las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud relativas al mercadeo de alimentos para niños, y la búsqueda de su aplicación práctica de forma fehaciente por parte de los países de las Américas, particularmente Latinoamérica y el Caribe, a partir de cada situación nacional particular.

A los efectos de la preparación, diseño e implementación de la RCSS se han realizado las siguientes actividades:

- Relevamiento de la normativa vigente en los países de la región para contar con un panorama claro del grado de avance legislativo en materia de derechos del consumidor en el Hemisferio.
- Contactos con diversas autoridades de instituciones nacionales y de organismos internacionales para identificar posibles alianzas y fuentes de financiamiento para el diseño y desarrollo de proyectos tendientes a implementar el mandato.

- Organización, en septiembre de 2009 en Washington D.C., de un taller de especialistas de agencias gubernamentales de protección al consumidor y agencias sanitarias, organizaciones civiles y organismos internacionales, para el debate de la temática en la región, y el intercambio de ideas para el dimensionamiento de las actividades a desarrollar.
- Creación de una alianza con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para el diseño y futura implementación de un Sistema Interamericano de Alerta Temprana (SIAT) tendiente a detectar rápidamente y coordinar la acción para evitar el ingreso de productos de consumo no alimentarios inseguros a los mercados americanos.
- Presentación, en febrero de 2010, a la Comisión General del Consejo Permanente de la OEA de un informe en conjunto con la OPS referente a los pasos dados en la temática de la seguridad de los productos de consumo y su impacto en la salud.
- Coordinación de esfuerzos con el Gobierno de Brasil, para el plan de trabajo tendiente a la construcción de un SIAT, con una primera etapa denominada "Red Consumo Seguro y Salud", como mecanismo para el intercambio de información y experiencias que contribuirá a la conformación y consolidación de los sistemas nacionales y regionales para fortalecer la seguridad de los productos.
- Contactos con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para estrechar vínculos y buscar vías de cooperación en la realización de proyectos con finalidades coincidentes, y articular los esfuerzos regionales con las actividades globales.
- Organización del evento "Hacia la construcción de un Sistema Interamericano de Alerta Temprana", en abril de 2010, que reunió por primera vez el grupo de trabajo constituido a estos efectos, y se discutieron los lineamientos para la implementación de la primera fase del proyecto de creación de la RCSS.
- Celebración de un encuentro, en junio de 2010 en la ciudad de Washington D.C., entre el Secretario General de la OEA, autoridades de la OPS y del Gobierno de Brasil, en el cual se coordinó el inicio de los trabajos hacia el diseño e implementación de la RCSS y se oficializó el apoyo económico del Gobierno de Brasil a la iniciativa, tras la aprobación por parte de la Asamblea General de la OEA de la Resolución AG/RES. 2549 (XL-O/10).
- Diseño, por parte del Departamento de Información y Tecnologías de la Secretaría para la Administración y Finanzas (DOITS) de la OEA de un prototipo del Portal Web de la RCSS, a efectos de ser estudiado y validado

por las autoridades de diversos organismos de protección de derechos de consumidores y agencias de salud de la región, ofreciendo instancias de diálogo para la realización de sugerencias que contribuyan a mejorar el portal.

- Organización, junto con el gobierno del Perú, a través del Instituto Nacional de defensa de la Competencia y la Propiedad Industrial (INDECOPI) y la OPS de un seminario internacional sobre "Normas y Prácticas de Vigilancia de Mercado y Consumo Seguro" que se llevó a cabo en Lima, Perú en agosto de 2010; que tuvo como finalidad compartir las experiencias de vigilancia de mercado para la seguridad de productos, así como discutir los aspectos sustantivos que debería contemplar la RCSS y los pasos a seguir para su implementación. En oportunidad de este Seminario se presentó formalmente el prototipo de la RCSS, que fue validado por representantes de los países que conforman el grupo técnico asesor (GTA), OPS, Consumers International y las autoridades nacionales presentes en el Seminario. Además de las sugerencias recibidas de manera presencial, el Portal prototipo fue puesto a disposición del público durante algunas semanas, de forma de que lo pudieran estudiar detalladamente, y a los efectos de que aquellos países que no pudieron hacerse presente en Perú manifestaran sus opiniones y sugerencias.

Tanto en el diseño de la RCSS como en todas las actividades de planificación e intercambio de experiencias se ha contado con el apoyo y participación activa de la sociedad civil, representada a través de su más grande organización global, Consumers International.

**DEFINICIONES DE LOS TÉRMINOS DEL
ANÁLISIS DE RIESGOS RELATIVOS A LA
INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS**

DEFINICIONES DE LOS TÉRMINOS DEL ANÁLISIS DE RIESGOS RELATIVOS A LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS³

Para los fines del Codex Alimentarius:

Se entiende por "**alimento**" toda sustancia, elaborada, semielaborada o bruta, que se destina al consumo humano, incluyendo las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la fabricación, preparación o tratamiento de los alimentos, pero no incluye los cosméticos ni el tabaco ni las sustancias utilizadas solamente como medicamentos.

La "**higiene de los alimentos**" comprende las condiciones y medidas necesarias para la producción, elaboración, almacenamiento y distribución de los alimentos destinadas a garantizar un producto inocuo, en buen estado y comestible, apto para el consumo humano.

Se entiende por "**aditivo alimentario**" cualquier sustancia que por sí misma no se consume normalmente como alimento, ni tampoco se usa como ingrediente básico en alimentos, tenga o no valor nutritivo, y cuya adición al alimento en sus fases de producción, fabricación, elaboración, preparación, tratamiento, envasado, empaquetado, transporte o almacenamiento, resulte (o pueda esperarse que razonablemente resulte) directa o indirectamente por sí o sus subproductos, un componente del alimento o bien afecte a sus características. Esta definición no incluye "contaminantes" o sustancias añadidas al alimento para mantener o mejorar las cualidades nutricionales.

Se entiende por "**contaminante**" cualquier sustancia no añadida intencionalmente al alimento, que está presente en dicho alimento como resultado de la producción (incluidas las operaciones realizadas en agricultura, zootecnia y medicina veterinaria), fabricación, elaboración, preparación, tratamiento, envasado, empaquetado, transporte o almacenamiento de dicho alimento o como resultado de contaminación ambiental. Este término no abarca fragmentos de insectos, pelos de roedores y otras materias extrañas.

Se entiende por "**plaguicida**" cualquier sustancia destinada a prevenir, destruir, atraer, repeler o combatir cualquier plaga, incluidas las especies indeseadas de plantas o animales, durante la producción, almacenamiento, transporte, distribución y elaboración de alimentos, productos agrícolas o alimentos para animales, o que pueda administrarse a los animales para combatir ectoparásitos. El término incluye las sustancias destinadas a utilizarse como reguladores del crecimiento de las plantas, defoliantes, desecantes, agentes para reducir la densidad de fruta o inhibidores de la germinación, y las sustancias aplicadas a los cultivos antes o después de la cosecha para proteger el producto contra la deterioración durante el almacenamiento y transporte. El término no incluye normalmente los fertilizantes, nutrientes de origen vegetal o animal, aditivos alimentarios ni medicamentos para animales.

³ Definiciones para los fines del Codex Alimentarius, FAO.

En: <http://www.fao.org/docrep/w5975s/w5975s08.htm>. Consultado el 27 de agosto de 2015

Se entiende por "**residuos de plaguicida**" cualquier sustancia especificada presente en alimentos, productos agrícolas o alimentos para animales como consecuencia del uso de un plaguicida. El término incluye cualquier derivado de un plaguicida, como productos de conversión, metabolitos y productos de reacción, y las impurezas consideradas de importancia toxicológica.

Se entiende por "**buenas prácticas agrícolas en el uso de plaguicidas (BPA)**", los usos inocuos autorizados a nivel nacional, en las condiciones existentes, de los plaguicidas necesarios para un control eficaz y fiable de las plagas. Comprende una gama de niveles de aplicaciones de plaguicidas hasta la concentración de uso autorizado más elevada, de forma que quede la concentración mínima posible del residuo.

Los usos inocuos autorizados se determinan a nivel nacional y prevén usos registrados o recomendados en el país que tienen en cuenta las consideraciones de salud pública y profesional, y la seguridad del medio ambiente.

Las condiciones existentes comprenden cualquier fase de la producción, almacenamiento, transporte, distribución y elaboración de alimentos para consumo humano y piensos.

Se entiende por "**límite máximo para residuos de plaguicida (LMRP)**", la concentración máxima de residuos de un plaguicida (expresada en mg/kg), recomendada por la Comisión del Codex Alimentarius, para que se permita legalmente su uso en la superficie o la parte interna de productos alimenticios para consumo humano y de piensos. Los LMR se basan en datos de BPA y tienen por objeto lograr que los alimentos derivados de productos básicos que se ajustan a los respectivos LMR sean toxicológicamente aceptables.

Los LMR del Codex, que se destinan principalmente para ser aplicados a productos que circulan en el comercio internacional, se obtienen basándose en estimaciones hechas por la JMPR, después de:

- a) la evaluación toxicológica del plaguicida y su residuo; y
- b) el examen de datos de residuos obtenidos en ensayos y usos supervisados, en particular usos que se ajustan a las buenas prácticas agrícolas nacionales. En el examen se incluyen datos de ensayos supervisados realizados a la concentración de uso más elevada recomendada, autorizada o registrada en el país. Para tener en cuenta las variaciones introducidas en los requisitos nacionales de control de plagas, en los LMR del Codex se consideran los niveles más elevados observados en tales ensayos supervisados, que se estima representan las prácticas efectivas de control de plagas.

El examen de las diversas estimaciones y determinaciones, tanto a nivel nacional como internacional, de las ingestas de residuos a través de la alimentación, teniendo en cuenta las IDA, debería indicar que los alimentos que se ajustan a los LMR del Codex son inocuos para el consumo humano.

Por "**medicamento veterinario**" se entiende cualquier sustancia aplicada o administrada a cualquier animal destinado a la producción de alimentos, como los que producen carne o leche, las aves de corral, peces o abejas, tanto con fines terapéuticos como profilácticos o de diagnóstico, o para modificar las funciones fisiológicas o el comportamiento.

La expresión "**residuos de medicamentos veterinarios**" comprende los productos originales y sus metabolitos en cualquier porción comestible del producto animal, así como los residuos de impurezas relacionadas con el medicamento veterinario correspondiente.

Por "**límite máximo Codex para residuos de medicamentos veterinarios**" (**LMRMV**) se entiende la concentración máxima de residuos resultante del uso de un medicamento veterinario (expresada en mg/kg o m g/kg del peso del producto fresco) que la Comisión del Codex Alimentarius recomienda como legalmente permisible o reconoce como aceptable dentro de un alimento o en la superficie del mismo.

Se establece atendiendo a la clase y cantidad de residuos que se consideran carentes de peligro toxicológico para la salud humana, expresados en una ingestión diaria admisible (IDA) o una IDA que incorpora otro factor de inocuidad. También se toman en cuenta otros riesgos importantes para la salud pública y aspectos relacionados con la tecnología de la producción alimentaria.

Para establecer un LMR, también se presta consideración a los residuos presentes en los alimentos de origen vegetal y/o en el medio ambiente. Además, el LMR puede reducirse para ajustarse a las buenas prácticas en el uso de medicamentos veterinarios, en la medida en que se disponga de métodos analíticos prácticos.

Por "**buenas prácticas en el uso de medicamentos veterinarios**" (**BPMV**) se entiende el uso oficialmente recomendado o autorizado, incluidos los períodos de suspensión del tratamiento aprobado por autoridades nacionales, de los medicamentos veterinarios administrados en condiciones prácticas.

"**Coadyuvante de elaboración**" es una sustancia o materia, excluidos aparatos y utensilios, que no se consume como ingrediente alimenticio por sí misma y que se emplea intencionadamente en la elaboración de materias primas, alimentos o sus ingredientes, para lograr alguna finalidad tecnológica durante el tratamiento o la elaboración, pudiendo dar lugar a la presencia no intencionada, pero inevitable, de residuos o derivados en el producto final.

DEFINICIONES DE LOS TÉRMINOS DEL ANÁLISIS DE RIESGOS RELATIVOS A LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

(¹ Estas Definiciones han sido adoptadas por la Comisión en su 22º período de sesiones de 1997. Se proponen con carácter provisional, y están sujetas a modificaciones en función de los adelantos que se registren en los conocimientos sobre el análisis de riesgos y de los resultados de los esfuerzos por armonizar las definiciones en las distintas disciplinas.)

Peligro: Agente biológico, químico o físico, o propiedad de un alimento, capaz de provocar un efecto nocivo para la salud.

Riesgo: Función de la probabilidad de un efecto nocivo para la salud y de la gravedad de dicho efecto, como consecuencia de un peligro o peligros en los alimentos.

Análisis de riesgos: Proceso que consta de tres componentes: evaluación de riesgos, gestión de riesgos y comunicación de riesgos.

Evaluación de riesgos: Proceso basado en conocimientos científicos, que consta de las siguientes fases: (i) determinación del peligro, (ii) caracterización del peligro, (iii) evaluación de la exposición, y (iv) caracterización del riesgo.

Determinación del peligro: Determinación de los agentes biológicos, químicos y físicos que pueden causar efectos nocivos para la salud y que pueden estar presentes en un determinado alimento o grupo de alimentos.

Caracterización del peligro: Evaluación cualitativa y/o cuantitativa de la naturaleza de los efectos nocivos para la salud relacionados con agentes biológicos, químicos y físicos que pueden estar presentes en los alimentos. En el caso de los agentes químicos, deberá realizarse una evaluación de la relación dosis-respuesta. En lo que respecta a los agentes biológicos o físicos, deberá realizarse una evaluación de la relación dosis-respuesta, si se dispone de los datos necesarios.

Evaluación de la relación dosis-respuesta: Determinación de la relación entre la magnitud de la exposición (dosis) a un agente químico, biológico o físico y de la gravedad y/o frecuencia de los efectos nocivos conexos para la salud (respuesta).

Evaluación de la exposición: Evaluación cualitativa y/o cuantitativa de la ingestión probable de agentes biológicos, químicos y físicos a través de los alimentos, así como de las exposiciones que derivan de otras fuentes, si fueran pertinentes.

Caracterización del riesgo: Estimación cualitativa y/o cuantitativa, incluidas las incertidumbres concomitantes, de la probabilidad de que se produzca un efecto nocivo, conocido o potencial, y de su gravedad para la salud de una determinada población, basada en la determinación del peligro, su caracterización y la evaluación de la exposición.

Gestión de riesgos: Proceso de ponderación de las distintas opciones normativas a la luz de los resultados de la evaluación de riesgos y, si es necesario, de la selección y aplicación de las posibles medidas de control apropiadas, incluidas las medidas reglamentarias.

Comunicación de riesgos: Intercambio interactivo de información y opiniones sobre los riesgos, entre las personas encargadas de la evaluación de los riesgos y de la gestión de los riesgos, los consumidores y otras partes interesadas.

EVALUACIÓN DE RIESGOS EN EL CONSUMO DE PRODUCTOS

EVALUACIÓN DE RIESGOS EN EL CONSUMO DE PRODUCTOS⁴

La Seguridad de Productos es una arista del derecho a la seguridad en el consumo y supone que todos los productos que se comercializan en el mercado deben ser seguros, esto es, no presenten riesgos o presente únicamente riesgos mínimos compatibles con el uso del producto y por lo tanto, estén libre de riesgos inadmisibles. La seguridad de un producto estará dada por las características del producto en sí mismo (su diseño, componentes, composición, formas, envase, etc.), así como por las condiciones de uso (contexto, tipo de consumidor, interacción con el producto, mantenciones, etc.) y la información y advertencias que contenga. En seguridad el riesgo “0” no existe, pero se debe disminuir al máximo los efectos adversos asociados a un producto.

Debe entenderse a la seguridad de productos en su globalidad, y ver que no solo se ve el lado de las agencias de protección al consumidor que involucran a las características intrínsecas de los productos, sino también al comportamiento y vulnerabilidades de los consumidores en su interacción con éstos, la evolución de la ciencia, los aspectos emergentes en razón de nuevos productos y la evolución del mercado y sus actores.

Éste es un proceso en cadena en el cual todas las partes están involucradas. Por un lado, encontramos, a los proveedores y la denominada cadena de producción/distribución; por otra parte los consumidores/as, y finalmente el Estado u organismos reguladores competentes.

La globalización y la libre circulación de mercancías, complejizan y relevan la importancia de este tema en los países. En el mundo global, los mercados y las economías – en tanto avanzan en su desarrollo – deben enfrentar como consecuencia un esquema que pone en contacto de manera directa a todos los puntos del planeta en cadenas de suministro crecientemente complejas y expansivas, cuyos actores –además de dispersos – tienen diferentes responsabilidades respecto de la seguridad de los productos que diseñan, fabrican, importan o venden.⁵

El ingreso de los países a distintas organizaciones tales como el Tratado de Libre Comercio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cooperación Económica de Asia-Pacífico, etc. le impone a los países miembros ajustar sus políticas públicas a las recomendaciones de esas organizaciones, estableciendo estrategias para ajustar sus productos a dichos estándares.

Las evaluaciones de riesgos no son obligatorias en muchas partes del mundo (con la excepción de las evaluaciones de juguetes en los EE. UU. y la Unión Europea). Sin embargo, sin una evaluación de riesgos, la colocación de un producto en el mercado puede ser precaria, y las empresas corren el riesgo de

⁴ Información de diversos sitios web.

⁵ Gobierno de Chile. *Seguridad de Productos*. Sitio web: <http://www.seguridaddeproductos.cl/>

devoluciones y retiros de productos, daños a la integridad de la marca o, peor aún, ser demandadas si se pone en peligro a los clientes.

Se debe garantizar que el progreso de los productos hasta el mercado sea lo más seguro y se haga en las mejores condiciones posibles. Las evaluaciones de riesgos de productos permiten realizar cambios en el diseño de los productos antes de que las empresas hayan invertido tiempo y dinero en la producción de los bienes.⁶

Control de calidad

El control de calidad se entiende como un sistema de procedimientos para producir en forma económica bienes y servicios que satisfagan los requerimientos básicos de los consumidores. Para eliminar defectos y lograr la calidad sanitaria, no hay como la efectividad de los esquemas preventivos, que detectan las desviaciones, las corrigen rápidamente y evitan su reaparición de manera anticipada. El Análisis de Riesgos, Identificación y Control de Puntos Críticos (ARICPC) surge en la década de los sesenta como un método de control preventivo en lugar de los controles retrospectivos en los que los problemas se detectan luego de acontecidos. Los principios y valores contenidos en el ARICPC se definen en tres aspectos: riesgo, prevención y sistema. El ARICPC proporciona siete principios dirigidos hacia la obtención de productos de calidad.

1. Identificar los riesgos o peligros.
2. Determinar los Puntos Críticos de Control.⁷
3. Establecer especificaciones para cada Punto Crítico de Control.
4. Monitorear cada Punto Crítico de Control.
5. Establecer acciones correctivas que deben ser tomadas en caso de que ocurra una desviación en el Punto Crítico de Control.
6. Establecer procedimientos de riesgo.
7. Establecer procedimientos de verificación.⁸

Concepto de *recall*

Un **recall** es un procedimiento llevado a cabo por una empresa, que consiste en retirar un producto del mercado, cuando se tiene la sospecha o certeza de que viola las leyes alimentarias vigentes o bien que se transgreden los estándares de calidad establecidos por la empresa para dicho mercado. Su objetivo es proteger la salud y nutrición de la población y garantizar el suministro de productos sanos e inocuos.

⁶ SGS. *Evaluación de Riesgos de Productos*. Sitio web: <http://www.sgs.mx/es-ES/Consumer-Goods-Retail/Toys-and-Juvenile-Products/Toys/Product-Risk-Assessment.aspx>

⁷ Cualquier operación del proceso en donde la pérdida de control pueda generar un riesgo de contaminación en el producto, que afecte la salud del consumidor.

⁸ Q.F.B. Zárate. E & Q.F.B. González, J.. (1999). *Manual de Aplicación del Análisis de Riesgos, Identificación y Control de Puntos Críticos en la Industria de Agua Purificada*. México: Secretaría de Salud. PDF en: www.cofepris.gob.mx/Documents/BibliotecaVirtual/.../114.pdf

Ninguna empresa debe perder de vista que lo principal es proteger a sus consumidores, cuidar la imagen de la empresa y minimizar las pérdidas económicas derivadas del episodio. Es fundamental que la empresa afectada esté preparada.

El concepto clave para un *recall* es la anticipación. También es muy importante el proceso de aprendizaje para que la empresa vea la forma de cómo hacer mejor ciertas cosas, de manera más segura, con una mejor organización, entre otras. Estar preparado y ser proactivo minimizará en forma significativa dicho riesgo y mejorará las posibilidades de hacer un control de daños efectivo.⁹

⁹ Proyecto InnovaChile. *Manual de Buenas Prácticas de Recall*. PDF en: www.gclcapacita.cl/home/download?id=52

**UN MOVIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL,
ACTIVO Y ÚTIL PARA LOS CONSUMIDORES
LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS**

UN MOVIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL, ACTIVO Y ÚTIL PARA LOS CONSUMIDORES LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS¹⁰

*Paco Sánchez Legrán
Paco Luis Murillo*

Latinoamérica es un concepto geográfico y cultural que abarca una veintena de naciones del centro y el sur de América, más las islas caribeñas, comprendidas entre el Río Grande y el Estrecho de Magallanes. Su variedad y extensión es de tal amplitud, los niveles de desarrollo de los distintos países tan diferentes entre sí, que, a la hora de analizarlos, no cabe sino agruparlos en sus cuatro grandes áreas geográficas de pertenencia, a saber:

El Cono Sur
Los países andinos
Centroamérica
Caribe

Para la realización de este estudio sobre la rica variedad y complejidad del movimiento de defensa de los derechos de los consumidores en esta zona del mundo, la Fundación FACUA ha contado con la colaboración de veintisiete organizaciones de dieciocho países.

El Cono Sur

Los niveles de desarrollo de las distintas asociaciones de consumidores son, tal como hemos indicado, muy distintos según el área a la que nos remitamos. En Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (el Cono Sur) el movimiento consumerista data de los años 80, aunque las organizaciones que participan en este estudio tienen sus orígenes, salvo en el caso de IDEC de Brasil, en décadas posteriores. Ellos han podido establecer cuotas a sus asociados, siguiendo el modelo europeo, cuotas que oscilan entre 10 y 150 dólares anuales. El número de asociados varía mucho entre unas y otras organizaciones, pudiendo ser de decenas, cientos, miles en la mayoría de ellas, o incluso llegar a centenares de miles de personas, como en el caso de Brasil.

El nivel de desarrollo económico de sus respectivos países, con cifras de crecimiento muy significativas en los últimos años, y uno de cuyos parámetros es la extensión de Internet en domicilios y centros de trabajo, ha permitido a dichas organizaciones, tener páginas web activas, editar boletines digitales, y estar presentes en las redes sociales (principalmente Facebook), así como participar, sin excepciones y como miembros de pleno derecho, en el movimiento internacional de consumidores representado por Consumers International.

Existe una doble, o incluso triple vía de financiación, en las asociaciones que han respondido a nuestro cuestionario. A las aportaciones propias de sus asociados

¹⁰ Capítulo IV del documento *El movimiento de defensa de los consumidores en América Latina y el Caribe*. Fundación FACUA. Disponible en: http://www.fundacionfacua.org/documentos/libro_america_latina.pdf

(significativas en algunos casos), debemos sumar las de otros organismos públicos dependientes del Gobierno o del Estado. En el caso argentino, existe también alguna vinculación en una de las asociaciones con el sindicato UPCN (Unión del Personal Civil de la Nación). Al mismo tiempo que reciben estas aportaciones públicas, los Gobiernos les escuchan en algunos ámbitos de su competencia (empresas de distribución de energía, agua o gas). Algunas veces hay asimismo aportaciones económicas procedentes de otras instituciones internacionales, un mecanismo de financiación que tiene una mayor relevancia en el área centroamericana y caribeña.

Las asociaciones de consumidores del Cono Sur americano se constituyen como entidades sin ánimo de lucro, y se organizan de manera democrática, siendo sus organismos directivos elegidos por periodos que oscilan entre dos y cuatro años. De forma habitual, tramitan expedientes de consultas y reclamaciones de sus asociados, organizándose en diferentes áreas de atención (jurídica, comunicación exterior, formación...). Todas ellas mantienen oficinas de atención al consumidor, que atienden presencialmente, y a través del teléfono o Internet, si bien el número de personas comprometidas en esta actividad es escaso. Habitualmente, son dos o cuatro personas, con la notable excepción del Brasil, donde es posible mantener equipos de hasta cuarenta y cinco ciudadanos atendiendo esta importante labor.

Para el normal desarrollo de sus actividades, todas estas asociaciones deben contratar, de manera habitual, los servicios de profesionales (abogados y periodistas principalmente), a los que han de remunerar por la prestación de sus servicios. Casi todas ellas cuentan a la vez con personal voluntario, o estudiantes en prácticas. Salvo en el caso brasileño, no existen publicaciones periódicas en papel, aunque sí boletines digitales, en los que se informa tanto a los asociados como al conjunto de la ciudadanía. Mantienen asimismo una notable presencia en los medios de comunicación de sus respectivos países.

Las diferentes asociaciones son independientes de partidos políticos y sindicatos, si bien buscan y fomentan los contactos entre ellas en el ámbito latinoamericano. Para todas es importante su relación con las instituciones educativas de sus respectivos países, pues escuelas y universidades conforman una parte significativa del público al que se dirigen. De forma habitual, se busca también el contacto con organizaciones no gubernamentales.

Con la excepción chilena, mayoritariamente no establecen ningún tipo de concertación con empresas privadas, aunque ello no resulta fácil pues las empresas no suelen estar abiertas al diálogo con las organizaciones de consumidores. Esta vía de concertación debería servir para que se pudieran resolver una parte de las reclamaciones de los consumidores, sin el obligado recurso a los tribunales.

Las distintas organizaciones suelen ejecutar entre dos y cuatro campañas anuales de concienciación ciudadana sobre asuntos relacionados con el consumo, con objetivos previamente fijados, y sobre los que efectúan un seguimiento. Atienden con carácter gratuito, cuando son solicitadas para ello, a personas con escasos recursos económicos.

También podemos destacar la importante actividad de las organizaciones brasileñas, en las actividades relacionadas con el desarrollo sustentable y el cambio climático como es el caso de IDEC, así como en la realización de estudios comparativos de productos o servicios, los casos de PROTESTE, y también de ODECU Chile.

Los países andinos

El desarrollo del movimiento consumerista en esta área se ha producido en fecha más recientes, con respecto a sus organizaciones homónimas de América del Sur, excepto en el caso peruano. Las organizaciones existentes en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (una parte de las cuales están vinculadas también a Consumers International) buscan el agrupamiento regional en torno a las federaciones ya existentes en el ámbito andino y caribeño.

Independientes de partidos políticos o sindicatos, sí parecen bastante politizadas, con pronunciamientos claros en este sentido, como el efectuado en contra del Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de Colombia y el de los Estados Unidos. Colaboran también, en la medida de sus posibilidades, con pequeñas asociaciones de empresarios y agricultores, así como con grupos de defensa de las culturas indígenas.

Es notoria asimismo la colaboración activa con las autoridades educativas de sus respectivos países, tanto en el ámbito de las escuelas de enseñanza primaria y secundaria, como en la propia universidad. Se podría decir que, con carácter general, son bien vistas por sus respectivos Estados y Gobiernos; aunque eso no signifique, en modo alguno, que puedan contar con su colaboración financiera.

El nivel de afiliación es bajo, oscilando entre veinticinco y 1.500 miembros, y su financiación, precaria, al no haber aportaciones claras de sus socios, lo que implica una dificultad añadida para poder mantener abiertas, y de manera activa, las necesarias oficinas de atención al consumidor. Estas, cuando existen, son atendidas siempre por un puñado de personas, una pequeña representación de voluntarios y profesionales con los que poder llevar a cabo sus fines.

Constituidas jurídicamente todas ellas - suele ser lo habitual - como asociaciones de consumidores sin ánimo de lucro, la importancia del movimiento consumerista en esta zona es mayor en el Perú, donde funciona una de las organizaciones más activas de toda la región, que durante años ha venido jugando un papel aglutinador del conjunto del movimiento de la región, en torno al Consejo Latinoamericano y del Caribe de Organizaciones de Consumidores (OCLAC), aunque dicho Consejo se encuentra en la actualidad en una situación de cierta paralización y con dificultades para poder desarrollar su actividad aglutinadora y dinamizadora.

También desarrollan campañas anuales fomentando la concienciación ciudadana, y denunciando abusos y fraudes. Algunas de estas campañas se han

desarrollado con gran eficacia e impacto social. Atienden con carácter gratuito las reclamaciones de consumidores con escasos recursos económicos.

El Caribe

Las dos islas caribeñas representadas en este trabajo muestran a las claras los profundos contrastes que cabría esperar de sus muy diferentes estadios de desarrollo económico y social. En Haití, el país más pobre del hemisferio norte, viven exclusivamente de la ayuda internacional que puedan conseguir. Aunque afirman contar con 4.000 socios y delegaciones en todo el país, lo cierto es que su oficina se reduce a dos personas, y sin acceso a Internet. Existe un grupo de voluntarios que promueven conferencias y seminarios sobre asuntos sociales.

La República Dominicana ocupa la parte oriental de una isla, que comparte con Haití, aunque su situación económico-social es indiscutiblemente mejor. Es esta una norma que se repite de manera invariable: a más desarrollo, mayor grado de actividad de las organizaciones de consumidores, hasta el punto de que en Santo Domingo es posible cobrar cuotas de sus socios cuando deciden afiliarse. Es una cuota única, pero han conseguido agrupar de esta manera a más de cinco mil dominicanos, una cifra muy estimable.

Al igual que otras asociaciones latinoamericanas, desarrollan campañas anuales y utilizan de forma destacada las emisoras de radio como vehículo de comunicación de sus propuestas e inquietudes, estando activos también en las redes sociales, cuando cuentan con acceso a la red. Reciben en algunos casos subvenciones del Gobierno, lo que les posibilita participar en la vida pública.

Cuba es, por razones obvias, la gran excepción iberoamericana. La organización integrada en Consumers International es una Fundación, prefiriendo dicha entidad, destacar sus aspectos culturales, sociales y medioambientales. De hecho, la propia palabra consumo aparece vinculada al medio ambiente. Han mantenido una publicación periódica en papel desde 1995 a 2010, de carácter trimestral, lo que es inusual en el ámbito latinoamericano, donde se prefiere utilizar la comunicación digital, siempre que la red está lo suficientemente extendida. También mantienen una estrecha colaboración con Gobierno y Parlamento en el proceso de elaboración de una Ley de Protección de los Consumidores.

Son muy activos en su relación con el mundo educativo y las Organizaciones No gubernamentales, siendo importante para su funcionamiento la ayuda financiera que reciben de terceros países, generalmente vinculadas a la realización de programas específicos.

Centroamérica

El rasgo más significativo de las asociaciones centroamericanas de consumidores de países como Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, a los que también sumamos a México, es su estrecha dependencia de la ayuda internacional, generalmente en forma de fondos para el desarrollo por parte de Organizaciones No Gubernamentales europeas (Alemania, Suiza,

España...), aunque esta característica es común, en mayor o menor medida, en toda la región. A veces, como en el caso nicaragüense, se hace difícil distinguir si algunas de sus organizaciones son asociaciones de consumidores u organizaciones no gubernamentales para el desarrollo.

Las organizaciones centroamericanas buscan y promueven contactos con otras organizaciones del mismo signo, e intentan agruparse regionalmente. Existe una fuerte vinculación con las ONGs y las autoridades educativas de sus respectivos países, siendo muy frecuentes la existencia de convenios con sus universidades y centros educativos. Todas ellas desarrollan programas anuales para enfrentarse a los abusos y fraudes que sufren los consumidores.

Salvo el significativo caso de Panamá, no cuentan generalmente con ayudas económicas del Gobierno o del Estado, aunque sí suelen ser animadas por los poderes públicos para el ejercicio de sus actividades. En el caso panameño, el Gobierno subvenciona a las siete organizaciones más representativas del país, haciéndolas partícipes de los planes de desarrollo organizados por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

En Costa Rica, las organizaciones existentes están muy volcadas en los temas ecológicos y medioambientales, influenciadas sin duda por la riqueza natural y la importante red de parques naturales existentes en el país. Costa Rica es cada vez más conocida en los medios internacionales, no sólo por la no existencia de unas Fuerzas Armadas, sino también como modelo de protección medioambiental; un modelo que han conseguido compatibilizar con el desarrollo turístico.

En cuanto a la financiación de sus actividades, dependen casi por entero de la ayuda internacional. Existen socios, que pueden llegar a oscilar entre varias decenas y algunos miles (es el caso de Guatemala), pero ninguno de ellos hace aportaciones económicas, aunque puedan llegar a recibir asesoramiento de tipo legal.

Las organizaciones centroamericanas tienden a estar presentes, y muy activas, en los barrios de las grandes ciudades, así como entre los movimientos indígenas y campesinos, buscando asociaciones regionales del ámbito latinoamericano para poder coaligarse. Algunas de estas asociaciones pertenecen a Consumers International, otras no, pero todas mantienen equipos de colaboradores vinculados a proyectos específicos, y una mínima infraestructura para atender las quejas de sus asociados.

En El Salvador, funciona una de las organizaciones más dinámicas y activas de toda la región, como es el caso del CDC, nacida en 1991, una entidad que promueve la creación de asociaciones de consumidores en los distintos territorios, y con una clara proyección regional. De hecho, ha venido realizando una gran actividad aglutinadora del todo el movimiento de consumidores centroamericano, a través de Consumidores en Acción de Centroamérica y el Caribe (ConSuAcción).

México, país situado a caballo entre el centro y el norte de América, tiene unas características bastante diferenciadoras en relación a los demás países de la zona, y lo mismo cabe decir de sus organizaciones de defensa de los consumidores. Fueron las primeras que comenzaron a funcionar en la región, a través de la Asociación Mexicana de Estudio para la Defensa del Consumidor, fundada por Arturo Lomelí en 1970 y desaparecida tras su fallecimiento en 2003; pero la realidad actual las presenta como un movimiento poco consolidado y en una nueva fase de desarrollo. En realidad, tan sólo ahora comienzan a aparecer nuevas organizaciones como El Poder del Consumidor, creada en el 2006 y que está demostrando una gran capacidad para realizar campañas en defensa de los derechos e intereses de los consumidores. Esta organización, junto con Al Consumidor y otras más, forma parte de la Plataforma de Consumidores, y han logrado adquirir una nueva proyección social.

La situación del movimiento de consumidores en México puede ser el resultado de la influencia monopolizadora que durante décadas jugó la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), organismo del gobierno mexicano encargado de la protección y defensa de los consumidores.

A modo de resumen

El movimiento de consumidores latinoamericano presenta una gran variedad de formas organizativas. Junto a las asociaciones de consumidores con modelos semejantes a los europeos, funcionan fundaciones, comités, foros, etc. Formados por grupos de activistas. A la vez, sus niveles de desarrollo y capacidad de actuación también son muy diversos, en consonancia con los muy diferentes grados de desarrollo económico y social de cada país. Jurídicamente, el movimiento se constituye en forma de organizaciones sin ánimo de lucro, primando nitidamente el carácter democrático en sus órganos de dirección y representación.

Debilidad en sus niveles de afiliación

Con carácter general, y con la excepción de las organizaciones de Brasil ya mencionadas, las organizaciones latinoamericanas y caribeñas de consumidores presentan un bajo nivel de afiliación, aunque en relación a este importante asunto, encontremos también enormes diferencias entre unos y otros países. Estos bajos niveles de afiliación en la mayoría de las organizaciones, unido a que en buena parte de ellas no se cobran cuotas a los asociados, nos presenta una realidad en la que el conjunto del movimiento de consumidores no se puede considerar sostenible desde el punto de vista económico.

Esta afirmación hace evidente, a nuestro modo de ver, la dependencia de la ayuda financiera internacional para que dichas organizaciones puedan existir. Dichas ayudas, generalmente vinculadas a la realización de proyectos específicos, provocan que, en muchos casos, pueda quedar diluido el carácter consumerista de buena parte de las organizaciones de la región, cuyas actividades tienden a confundirse, a veces, con las tareas y labores de una ONG para el desarrollo.

Importantes actividades formativas e informativas

Las organizaciones consultadas para este estudio prestan una gran importancia a su presencia activa en centros escolares y educativos de cualquier nivel, desde la escuela primaria a la universidad. La actividad formativa e informativa, a través de la realización de talleres y conferencias en las aulas, junto a la edición de boletines digitales y la promoción de campañas de concienciación ciudadana, es, de hecho, una de sus actividades públicas más frecuentes, a las que también se suman las actividades formativas que desarrollan entre la población.

La elaboración de noticias digitales es también una norma común de funcionamiento y de actividad en la mayoría de las organizaciones, así como un vehículo para canalizar información hacia los medios de comunicación convencionales, cuando es posible, es decir, cuando la presencia de Internet es lo suficientemente significativa. De hecho, las diferencias de penetración de la red entre unos y otros países son abismales. En muchos casos, las emisoras de radio se han convertido en el instrumento de trabajo fundamental para contactar con aquellas poblaciones más aisladas.

También debe destacarse las actividades que realizan algunas organizaciones relacionados con los análisis o pruebas comparativas de productos y servicios, en los que destacan organizaciones de Brasil (IDEC y PROTESTE), Perú (ASPEC), Ecuador (Tribuna Ecuatoriana) y Chile (ODECU).

La atención a las reclamaciones y denuncias de los consumidores

De forma general, aunque con diferencias en los procedimientos que se utilizan por cada una de las organizaciones, se puede afirmar que, con algunas excepciones, existen oficinas de atención al consumidor en la mayoría de ellas, capaces de prestar servicios de asesoramiento jurídico y tramitación de reclamaciones, tanto a sus socios, como al conjunto de la ciudadanía.

Esta atención a las reclamaciones de socios, y consumidores en general, se realiza en un buen número de organizaciones de manera gratuita. Afortunadamente en otras han entendido que es necesario hacer participar a los ciudadanos en la propia financiación de las organizaciones y proceden a cobrar aportaciones por la prestación de dichos servicios.

También se observa que esta actividad de defender a los consumidores y usuarios de los abusos de las empresas, no se une, quizás porque no se tiene mucho interés, con la necesidad de ampliar el número de asociados de manera significativa y el cobro de una cuota periódica que garantice el fortalecimiento numérico de las organizaciones. De esta forma recrea una vía de financiación propia que permite a las distintas asociaciones sostenerse económicamente.

Nulas relaciones con las empresas

Salvo en muy pocas organizaciones, no se ha llegado a establecer ninguna vía de diálogo y concertación con las empresas, pues esta alternativa no se valora aún como algo útil para la solución de las reclamaciones y denuncias de los

consumidores. La realidad es que tanto las empresas, como las propias organizaciones, mantienen posiciones poco dadas al diálogo, dibujándose así un panorama en el que la confrontación y los tribunales son prácticamente las únicas vías utilizadas. Si bien es cierto, existen asociaciones que comienzan a actuar de forma diferente con avisos a las empresas, como los casos de Chile y Brasil.

El compromiso con la justicia social y el desarrollo solidario

Otro aspecto que merece ser destacado, y que es común a todas las organizaciones que han sido consultadas para la realización de este estudio, es su compromiso con la justicia social y por un desarrollo económico más justo y solidario en el ámbito latinoamericano, una actitud que se refuerza con su habitual pertenencia a organizaciones supranacionales de consumidores.

Las organizaciones de consumidores buscan alianzas en su acción reivindicativa y de denuncia, y para ello se fomentan los contactos con los movimientos vecinales y campesinos, especialmente en las áreas andinas y centroamericanas, estando también muy extendida la búsqueda de convenios de colaboración con las diferentes organizaciones no gubernamentales que trabajan en la zona. El voluntariado es una norma común de actuación que se hace presente en todos los niveles organizativos.

Las organizaciones supranacionales

Sobre este último aspecto, hay que destacar la permanente labor que viene realizando la Oficina Regional de Consumers Internacional. Esta institución aglutina a una buena parte de las organizaciones de consumidores de la región en todo el trabajo de fortalecimiento y capacitación de las organizaciones de consumidores, así como en la coordinación de programas y campañas.

También hay que señalar que existen otras estructuras supranacionales como son el Consejo Latinoamericano y del Caribe de Organizaciones de Consumidores (OCLAC) y Consumidores en Acción de Centroamérica y el Caribe (ConSuAcción), que han contribuido a fortalecer al movimiento de consumidores en los distintos países, aunque algunas de esas plataformas tienen dificultades para garantizar un funcionamiento estable, como ya se ha indicado en el caso de la OCLAC.

**DECLARACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES
DE CONSUMIDORES DE AMÉRICA LATINA
SOBRE LAS DIRECTRICES PARA LA
PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DE
NACIONES UNIDAS Y LOS OBJETIVOS
PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

DECLARACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES DE AMÉRICA LATINA SOBRE LAS DIRECTRICES PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DE NACIONES UNIDAS Y LOS OBJETIVOS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Objetivos de Desarrollo Sustentable: propuesta de un objetivo sobre implementación de las Directrices de las Naciones Unidas de Protección del Consumidor.

Las organizaciones de consumidores de América Latina y el Caribe de Consumers International hacen un llamado a los gobiernos de la región para que dentro de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) que se están discutiendo en la actualidad se incluya un objetivo relativo a la implementación de las Directrices de las Naciones Unidas de Protección del Consumidor. El objetivo específico sería el siguiente:

Para el año 2030 todos los países habrán implementado las Directrices de las Naciones Unidas de Protección del Consumidor.

Esta propuesta cuenta con el respaldo de Consumers International (CI), y de sus más de 250 organizaciones de consumidores miembros distribuidas en 120 países.

La protección de los consumidores es esencial para el desarrollo sustentable. Contribuye a una sociedad más justa, a una economía más equitativa y eficiente, y a una población más saludable y próspera. La protección de los consumidores es por lo tanto un componente esencial de la implementación de muchos de los actuales objetivos y metas cuya inclusión en los ODS se ha propuesto.

Proponemos que el nuevo objetivo promueva la implementación de las Directrices de las Naciones Unidas de Protección del Consumidor, puesto que las Directrices ya cuentan con el respaldo de la mayoría de los gobiernos, y su valor ha sido comprobado, ya que éstas han orientado el desarrollo de la protección de los consumidores durante más de 30 años.

Actualmente, las Directrices están siendo revisadas con objeto de fortalecerlas y actualizarlas a fin de que satisfagan las necesidades de los consumidores en el mundo moderno. La inclusión de las Directrices de la ONU en los ODS establecerá el vínculo entre la protección de los consumidores y el desarrollo sustentable, al tiempo que alentarán su implementación y medición.

Asimismo, respaldamos enfáticamente el objetivo propuesto sobre consumo y producción sustentables. Este es un tema importante, sin embargo el consumo sustentable no aborda todos los aspectos de la protección de los consumidores (como por ejemplo, la compensación y la representación de los consumidores, entre otros) que son importantes para el desarrollo.

Para que la propuesta pueda ser incluida es necesario que sea presentada y promovida por los gobiernos. En tal sentido, pedimos a los gobiernos de América Latina y el Caribe que respalden esta propuesta, y la presenten y promuevan en

las misiones permanentes de sus países ante la ONU, en Nueva York. Es importante que estas acciones se realicen de manera urgente, ya que los plazos para tomar una decisión sobre su inclusión están por vencer.

Suscriben con fecha 20 de agosto de 2014.

NOTA INFORMATIVA

**DIRECTRICES EN LA ONU PARA LA DEFENSA
DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR /
NUEVAS GUÍAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS DEL CONSUMIDOR**

-NOTA INFORMATIVA-¹¹

Directrices en la ONU para la defensa de los derechos del consumidor

El Movimiento de Protección del Consumidor, que se inició en Europa y América del Norte en la década de los 60, llegó a la escena internacional en los años 70 cuando el Consejo Económico y Social (ECOSOC) pidió al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que formulara una encuesta sobre las instituciones nacionales y la legislación en el área de protección de los consumidores.

Más tarde se desarrolló un amplio informe con propuestas para la política de los consumidores y la legislación que se sometió a consideración de los Estados miembros de la Organización. A principios de 1980, se evidenció la necesidad de contar con un marco normativo internacional a fin de proporcionar una orientación general, además de identificar objetivos específicos, atendiendo las necesidades particulares de los distintos países.

Fue en este contexto que el ECOSOC solicitó al Secretario General continuar con las consultas realizadas a los Estados Miembros. En 1983, se presentó al ECOSOC un primer proyecto de directrices para la protección del consumidor.

En 1985, después de amplios debates y negociaciones entre los gobiernos sobre los objetivos, el contenido específico y ámbito de aplicación de las Directrices, éstas fueron aprobadas por consenso. La Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) aprobó la Resolución 39/85 denominada “Directrices de las Naciones Unidas para la Protección de los Consumidores”.

Las directrices constituyen un marco global, el cual indica las acciones que los gobiernos deben realizar con el fin de promover la protección del consumidor en ocho ejes principales: necesidades básicas, seguridad, información, elección, representación, indemnización, educación del consumidor y medio ambiente sano.

Cabe señalar que las directrices no son jurídicamente vinculantes; sin embargo, proporcionan un nivel internacional al reconocer un conjunto de objetivos básicos. Las directrices, fueron particularmente diseñadas para que los gobiernos de todos los países las aplicaran e instrumentaran las políticas públicas de protección al consumidor. Así, ciertamente han servido de

¹¹ Obtenida de las páginas web:

<http://www.consumidor.gob.mx/wordpress/?p=5394>

<http://www.nuevatribuna.es/articulo/consumo/nuevas-guias-onu-proteccion-consumidor-debera-incluir-nuevos-temas/20141020162604108373.html>

inspiración al momento de escribir diversas leyes de protección al consumidor alrededor del mundo.

Con esta visión, la protección de los consumidores consiste no sólo en abordar solamente aspectos relativos a los productos, y su seguridad y eficiencia económica, sino también significa promover la justicia social y el desarrollo económico.

Actualmente, los distintos regímenes de protección al consumidor reconocen un conjunto de ocho (8) derechos básicos de los consumidores, lo que da sustento al trabajo realizado por la mayoría de las agencias gubernamentales de protección al consumidor, grupos y organizaciones pertenecientes a la sociedad civil ligadas al movimiento pro-consumidor.

Los derechos son:

1. Derecho a la satisfacción de necesidades básicas: tener acceso a bienes y servicios básicos esenciales; adecuados alimentos, ropa, vivienda, atención de salud, educación, servicios públicos, agua y saneamiento.
2. Derecho a la seguridad: estar protegidos contra productos, procesos de producción y servicios peligrosos para la salud o la vida.
3. Derecho a ser informado: acceder a los datos necesarios para poder hacer elecciones informadas y estar protegidos contra publicidad y etiquetados deshonestos o engañosos.
4. Derecho a elegir: poder elegir entre un rango de productos y servicios, ofrecidos a precios competitivos con la garantía de seguridad y buena calidad.
5. Derecho a ser escuchados: los intereses de los consumidores deben estar representados en la aplicación de políticas gubernamentales y en el desarrollo de productos y servicios.
6. Derecho a la reparación: recibir resoluciones justas por demandas justas, incluyendo la compensación por bienes o servicios insatisfactorios.
7. Derecho a la educación como consumidores: adquirir conocimientos y habilidades necesarias para estar informados y hacer elecciones apropiadas sobre bienes y servicios y, al mismo tiempo, estar conscientes de los derechos y responsabilidades básicas de los consumidores y saber cómo actuar sobre ellos.
8. Derecho a un ambiente saludable: vivir y trabajar en un ambiente que no amenace el bienestar de las generaciones presentes ni futuras.

Nuevas Guías para la Protección de los Derechos del Consumidor

Por iniciativa de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo-UNCTAD-, se lleva a cabo a nivel global la discusión de lo que serían las nuevas guías de las Naciones Unidas para la protección de los derechos de los consumidores, para lo cual se han celebrado varios eventos a nivel global así como foros regionales en los que se han definido temas esenciales para el futuro de los derechos de los ciudadanos en su relación con el mercado: los consumidores.

Para la formulación de las propuestas se ha partido del hecho de que las guías anteriores, 1985 y su posterior revisión en el 1999, se aplican exitosamente, aunque algunas deben ser retomadas y fortalecidas.

En los últimos 15 años han surgido nuevos temas de interés que impactan en los consumidores los cuales están vinculados a la revolución tecnológica que ha proporcionado la era del conocimientos y con ella un sistema de información que propaga a una velocidad nunca antes vista las nuevas ofertas del mercado, tanto de bienes como de servicios.

Esta situación nos convoca a nuevas reglas de convivencia a partir de que en la aldea global los actores principales son los proveedores y los consumidores quienes están llamados a una revisión de sus normas de convivencia de acuerdo a los tiempos actuales. En ese sentido las nuevas guías que se discuten incluyen los temas siguientes:

El Comercio Electrónico. Aparece como un elemento nuevo que amerita de unas guías capaces de orientar a los gobiernos signatarios de las Naciones Unidas en el trazado y revisión de sus políticas públicas encaminadas a la protección de los consumidores.

Los Servicios Financieros. Es otro de los temas fuertes en la discusión de las directrices debido a que la pobre regulación de ese sector provocó la crisis financiera del 2008 cuyos efectos se sienten en muchos países cuyas economías han colapsado. En este orden la República Dominicana propuso *“que se incluya la necesidad de que los gobiernos se comprometan a legislar para que en caso de quiebra de los bancos y las entidades financieras, en vez de que los gobiernos inyecten recursos para intentar salvarlas de sus malas prácticas o fraude, estas respondan por sus acciones y se otorgue preeminencia al pago de los ahorros de los depositantes, así como la responsabilidad solidaria entre sus accionistas, socios, directivos quienes deberán responder con sus bienes”*.

Otros temas. En el proceso de discusión que se lleva a cabo desde el 2012 cuando se reunió por primera vez el comité Ad Hoc para la discusión de las nuevas guías, surgieron los llamados nuevos temas los cuales incluyen la protección de los datos personales, el comercio transfronterizo, mecanismo de reparación colectivos, publicidad engañosa, acceso al conocimiento, turismo, asuntos inmobiliarios y servicios públicos.

Mecanismos explícitos para la aplicación de las DNUPC. Este es un tema que se discute y que ha concitado el apoyo de todos los países participantes, quienes abogan porque en la ONU se conforme una estructura interna, que

podría ser: la Comisión de las Naciones Unidas para la Protección de los Consumidores, y el Grupo Gubernamental de Protección del Consumidor, que impulse y evalúe la implementación de las directrices en todos los países miembros de la ONU y de otros espacios destinados a la protección de los derechos de los consumidores.

Hasta el momento estos son los temas expresados en el borrador que se discute en los gobiernos con miras a las **nuevas directrices de la ONU sobre protección al consumidor**.

De consolidarse y tener éxito, las nuevas guías conducirán hacia los objetivos del desarrollo sustentable. Ese desarrollo no puede ser alcanzado si no se toma en cuenta el principal activo del planeta: los seres humanos, cuyos derechos e intereses se ven amenazados por el modelo de desarrollo vigente basado en el consumismo que trae consigo la cultura del engaño, y otros males que sencillamente aniquilan las esperanzas de los pueblos.

La degradación del medio ambiente, las emisiones de CO₂ por encima de lo tolerable son una amenaza para la vida en el planeta por lo que unas directrices para la protección del consumidor deberán apuntalar hacia la educación para el consumo sustentable y que el concepto no sea una retórica sino una guía para la acción dentro de la defensa de los derechos de los consumidores que ameritan el cumplimiento de directrices anteriores como lo es el derecho a un medio ambiente que no constituya una amenaza para la vida.

Se espera que estas nuevas guías sean aprobadas en septiembre.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503