



NOTA DE ESTUDIO

**SÉPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO
(ATCONF/7)**

Montreal (sede), 16 - 20 de noviembre de 2026

Cuestión 3: Fortalecer los marcos reglamentarios e institucionales

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

**LA LIBERALIZACIÓN REGIONAL COMO VÍA PARA MEJORAR LA CONECTIVIDAD
AÉREA: EL RECORRIDO DEL MERCADO ÚNICO AFRICANO DE TRANSPORTE AÉREO
(SAATM)**

[Nota presentada por Togo en nombre de los 54 Estados miembros de la
Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC)]²

RESUMEN

Los acuerdos regionales y plurilaterales de liberalización se han convertido en mecanismos prácticos para traducir la liberalización del transporte aéreo internacional en un acceso al mercado, una conectividad y una integración económica mayores. Aunque el Mercado Único Africano de Transporte Aéreo (SAATM), el mercado único europeo de la aviación, el Mercado Único de Aviación de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y el acuerdo multilateral de cielos abiertos de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) difieren en cuanto a su concepción jurídica e institucional, comparten un objetivo común: reducir las barreras restrictivas de acceso al mercado para mejorar la conectividad y, a la vez, propiciar la competencia leal y la protección del público consumidor. El SAATM es el principal mecanismo de África para la liberalización del transporte aéreo y la implementación de la Decisión de Yamusukro (YD). Según los informes de la Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC), 38 Estados miembros de la Unión Africana han firmado el compromiso solemne del SAATM, la conectividad intraafricana ha aumentado del 15 por ciento en 2018 al 23 por ciento en 2026, y se han introducido más de 124 nuevas rutas intraafricanas, entre ellas 22 rutas de quinta libertad. Así pues, los progresos son tangibles, pero una implementación desigual —en particular a causa de unas disposiciones bilaterales restrictivas, retrasos en las autorizaciones y limitaciones en los derechos de tráfico, las rutas, las capacidades, la frecuencia, la designación y la financiación—, sigue limitando el acceso a los mercados comercialmente utilizables. La cuestión central de política que se plantea es la de saber de qué manera pueden traducir los Estados sus compromisos de liberalización en derechos de explotación previsibles dentro de un marco global propicio.

¹ Las versiones en inglés y en francés fueron proporcionadas por la CAFAC.

² Angola, Argelia, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egipto, Eritrea, Eswatini, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenya, Lesotho, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Sudán del Sur, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

Medidas propuestas a la conferencia: Se invita a la conferencia a: a) reconocer que los arreglos regionales y plurilaterales de liberalización establecidos o aceptados voluntariamente por los Estados pueden constituir vías prácticas para una mayor apertura de los mercados, una mayor conectividad y un desarrollo económico sostenible, y que la experiencia adquirida en su aplicación puede aportar enseñanzas útiles a las regiones o los Estados que estén llevando a cabo un proceso de liberalización; b) solicitar a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) que fortalezca y modernice sus orientaciones de política, sus marcos, sus herramientas analíticas, su evaluación comparativa y su apoyo a la liberalización del transporte aéreo, incluyendo el intercambio sistemático de experiencias de implementación, resultados cuantificables y buenas prácticas, y la creación de capacidad en cooperación con las organizaciones regionales competentes, cuando sea apropiado, y teniendo en cuenta las diferentes circunstancias regionales y niveles de desarrollo; y c) fomentar que los Estados traduzcan sus compromisos de liberalización en un acceso efectivo al mercado y comercialmente utilizable mediante autorizaciones oportunas, el ejercicio efectivo de los derechos de tráfico acordados y la eliminación de las restricciones innecesarias, con el respaldo de salvaguardias reglamentarias e indicadores operacionales con los que se pueda medir la conectividad, la frecuencia, las ventajas para el público consumidor y las brechas de implementación; y que compartan estos resultados con la OACI y las organizaciones regionales para apoyar las medidas correctivas, la elaboración de políticas mundiales y el aprendizaje. En África, dicha cooperación debería llevarse a cabo con la CAFAC, como organismo de ejecución de la YD y el SAATM.	
<i>Objetivo estratégico:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico: <i>El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y bienestar social para todo el mundo</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	Se espera que las acciones propuestas se lleven a cabo dentro del marco del programa de trabajo actual y futuro de la OACI y de los recursos disponibles, con sujeción a las prioridades establecidas por la Organización
<i>Referencias:</i>	Decisión relativa a la aplicación de la Declaración de Yamusukro sobre la liberalización del acceso a los mercados de transporte aéreo en África, 1999 <i>Continental Study on the Benefits of the Single African Air Transport Market</i> (Estudio continental sobre las ventajas del Mercado Único Africano de Transporte Aéreo) <i>Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional</i> (Doc 9587) Visión de largo plazo de la OACI para la liberalización del transporte aéreo internacional Reglamento (CE) N° 1008/2008 sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (Europa) Acuerdo multilateral sobre servicios aéreos (MAAS) de la ASEAN y Acuerdo multilateral sobre liberalización plena de los servicios aéreos de personas pasajeras (MAFLPAS) de la ASEAN y sus protocolos Acuerdo multilateral de cielos abiertos de la CLAC, 2010

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Tradicionalmente, el acceso al mercado del transporte aéreo internacional se ha regulado principalmente mediante acuerdos bilaterales de servicios aéreos, que regulan los derechos de tráfico, las rutas, la capacidad, la frecuencia y la designación. Los Estados de varias regiones han ido complementando cada vez más estos acuerdos con marcos regionales y plurilaterales diseñados para ampliar el acceso a los mercados, reducir la fragmentación y mejorar la conectividad. Europa, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) y África han adoptado modelos institucionales distintos, pero cada uno de ellos demuestra que una liberalización progresiva puede ir más allá de los acuerdos bilaterales individuales teniendo en cuenta a la vez las diferentes circunstancias regionales y los distintos niveles de preparación.

1.2 Las experiencias de liberalización a nivel regional ofrecen valiosas perspectivas sobre cómo traducir los compromisos de política en un acceso operacional al mercado, que es un reto común a todos los modelos institucionales. Basándose en la experiencia de África con la Decisión de Yamusukro (YD) y el Mercado Único Africano de Transporte Aéreo (SAATM), en la presente nota se destacan tanto las oportunidades como las dificultades de implementación que plantea la liberalización regional, se establecen las enseñanzas de carácter transversal pertinentes para todas las regiones y se propone reforzar las orientaciones de política, la evaluación comparativa y la creación de capacidad de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) para ayudar a los Estados a convertir los compromisos bilaterales, regionales o plurilaterales en resultados cuantificables de conectividad y desarrollo.

2. ANÁLISIS

2.1 La liberalización regional como vía de implementación práctica

2.1.1 No existe un modelo único de liberalización del transporte aéreo regional. La Unión Europea opera un mercado aeronáutico único altamente integrado; La ASEAN ha ampliado progresivamente el acceso al mercado por medio de instrumentos multilaterales; La CLAC ofrece un marco plurilateral de cielos abiertos; y África implementa la YD a través del SAATM. Aunque sus estructuras jurídicas y su profundidad de integración difieren, estas regiones comparten una orientación de política común: derechos de tráfico más amplios, menos restricciones innecesarias de acceso al mercado y mayores oportunidades de conectividad. Estos acuerdos pueden complementar los objetivos mundiales de liberalización de la OACI traduciendo los principios de política internacionales en un acceso operacional al mercado.

2.1.2 La utilidad práctica de estos acuerdos reside en la creación de condiciones más flexibles para el desarrollo de la red de líneas aéreas mediante la ampliación de la designación, la capacidad, la frecuencia, las rutas y los derechos de tráfico, incluidas las operaciones de quinta libertad cuando se justifiquen desde el punto de vista comercial. Así pues, los marcos regionales y plurilaterales pueden servir como laboratorios de implementación, que generan una experiencia práctica en la transición de los regímenes de acceso al mercado restrictivos a otros más liberales. Estas enseñanzas pueden ser de utilidad para los Estados que deseen alcanzar la liberalización por vías diferentes y contribuir a la elaboración por parte de la OACI de orientaciones de política, herramientas analíticas y programas de creación de capacidad.

2.2 **Del compromiso a un acceso comercialmente utilizable al mercado**

2.2.1 África ha llevado adelante la liberalización regional a través de la Decisión de Yamusukro (YD) de 1999 y del SAATM, puesto en marcha por la Unión Africana en 2018 como iniciativa emblemática de la Agenda 2063. La CAFAC, como organismo de ejecución de la YD, coordina y monitorea la implementación por medio de un marco de indicadores clave de rendimiento (KPI) que evalúa la preparación y el cumplimiento por parte del Estado de los principios y los instrumentos de reglamentación de la YD. El marco respalda la plena aplicación de los derechos de tráfico de las libertades tercera, cuarta y quinta, la libre determinación de la capacidad y la frecuencia, la designación de varias líneas aéreas, los derechos de séptima libertad para los servicios exclusivamente de carga y las salvaguardias adecuadas de competencia y protección del público consumidor. En el quinto período de sesiones ordinario del Comité Técnico Especializado (STC) de la UA sobre Transporte y Energía, celebrado en Johannesburgo en abril de 2026, y en la Convención y Expo Africana de Transporte Aéreo, celebrada en Lomé en junio de 2026, las ministras y ministros africanos reafirmaron la necesidad de acelerar la implementación con una declaración clara y una hoja de ruta, alinear los acuerdos bilaterales de servicios aéreos con los principios de la YD, ampliar las oportunidades de la quinta libertad, eliminar las restricciones innecesarias de acceso al mercado y fortalecer la rendición de cuentas.

2.2.2 La experiencia de África pone de relieve un reto que se da a escala mundial: la distinción entre el acceso formal al mercado y el acceso viable al mercado desde el punto de vista comercial. Los derechos de tráfico acordados no garantizan automáticamente que las compañías aéreas puedan ejercerlos de forma efectiva. El estudio continental sobre las ventajas del SAATM, basado en un análisis de 607 acuerdos bilaterales de servicios aéreos, muestra que una liberalización eficaz depende también de autorizaciones previsibles, el ejercicio efectivo de los derechos acordados, salvaguardias de competencia y de protección del público consumidor, instituciones competentes y un seguimiento sistemático. Estos requisitos de implementación se aplican tanto si la liberalización se lleva a cabo a nivel bilateral, regional o plurilateral, y ofrecen enseñanzas prácticas que pueden servir de base para las directrices de la OACI destinadas a los Estados que desean abrir más sus mercados de transporte aéreo.

2.3 **Medición de la eficacia de la liberalización: conectividad y beneficios económicos**

2.3.1 La experiencia de África muestra que la liberalización debería evaluarse en función de los resultados operacionales, y no simplemente del número de acuerdos o Estados participantes. La prueba decisiva consiste en saber si los derechos concedidos generan servicios reales, una mayor conectividad y beneficios económicos cuantificables. En el estudio continental sobre las ventajas del SAATM se estimó que la liberalización total podría generar alrededor de 588 750 empleos adicionales, 4 000 millones de dólares USD de producto interno bruto (PIB) anual, una reducción media del 26,4 por ciento de las tarifas de público pasajero en los pares de países examinados y un aumento del 27 por ciento de la frecuencia de los vuelos en las rutas existentes. Sin embargo, su estudio de referencia de 2019 reveló que solo el 19 por ciento de los pares de países africanos contaban con servicios aéreos directos significativos, mientras que solo el 35 por ciento de las rutas existentes operaban a diario o con mayor frecuencia. No obstante, la implementación está dando sus frutos: según los informes de la CAFAC hay más de 3 millones de personas pasajeras suplementarias, aproximadamente 8 200 empleos directos e indirectos y 2 800 millones de dólares USD en intercambios comerciales facilitados en los 38 Estados del SAATM participantes, de los cuales 24 participan en el proyecto piloto de implementación. También se están llevando a cabo reformas complementarias en cuanto a la flexibilización de los trámites de visados, la asequibilidad, los impuestos y derechos, los combustibles de aviación sostenibles y el mecanismo de solución de controversias de la YD.

2.3.2 Estos beneficios siguen estando por debajo del potencial previsto en los modelos, lo que pone de relieve tanto la importancia de una implementación temprana como las oportunidades que ofrece una mayor liberalización. Por lo tanto, el seguimiento debería centrarse en indicadores operacionales como los movimientos de aeronaves, la profundidad de las rutas, la frecuencia, la fiabilidad de los horarios, los factores de carga —especialmente en los mercados con poco tráfico— y el rendimiento de la carga con el fin de determinar si se están ejerciendo los derechos acordados y si la liberalización mejora la conectividad, el comercio y la integración económica. Estos indicadores pueden ayudar a los Estados y a las organizaciones regionales a detectar deficiencias en la implementación, evaluar el rendimiento, perfeccionar las políticas y compartir las buenas prácticas. Aunque se elaboró en el contexto del SAATM, este enfoque basado en los resultados tiene una relevancia más amplia pues sirve para evaluar la eficacia de la liberalización más allá de los compromisos formales.

2.4 **Experiencia nacional: Togo y enseñanzas extraídas para una reproducción más amplia**

2.4.1 Togo es un ejemplo de cómo el compromiso nacional con la liberalización regional puede traducirse en resultados cuantificables de conectividad. Desde que se comprometió a aplicar la Decisión de Yamusukro (YD) en 2017, Togo ha alineado sus acuerdos de servicios aéreos con los objetivos de la YD, ha concertado acuerdos o memorandos de acuerdo (MoU) con 34 Estados miembros del SAATM y 3 Estados no miembros del SAATM, ha concedido derechos de quinta libertad a líneas aéreas africanas admisibles, ha liberalizado la carga aérea a través de los derechos de séptima libertad y ha permitido el cabotaje en la ruta Lomé-Niamtougou. Estas medidas han permitido el establecimiento de una red regional basada en un aeropuerto focal que da servicio a más de 30 destinos, entre ellos 18 en virtud de los derechos de quinta libertad; el tráfico de personas pasajeras aumentó de 810 494 en 2017 a 1 548 188 en 2025; y Togo cuenta ahora con 32 rutas directas a destinos de África.

2.4.2 Aunque estos resultados se deben a múltiples factores, la experiencia de Togo pone de manifiesto cómo el liderazgo político, una reglamentación abierta y derechos de tráfico comercialmente viables pueden potenciar el desarrollo de la red de líneas aéreas, especialmente cuando las operaciones de quinta libertad permiten la agregación del tráfico entre mercados que, por sí solos, quizás no podrían operar vuelos directos entre dos puntos de forma independiente. No obstante, este modelo debe considerarse como un ejemplo de implementación más que como una plantilla universal, ya que otras estructuras de mercado, entre ellas las configuraciones con varios transportistas y sin un aeropuerto focal, también pueden aportar las ventajas de la liberalización. La OACI puede aprovechar estas diversas experiencias nacionales para propiciar una evaluación comparativa más amplia de la eficacia de la liberalización regional.

2.5 **Una liberalización eficaz requiere un marco de reglamentación propicio**

2.5.1 La experiencia de las distintas regiones confirma que la liberalización no es sinónimo de desregulación. Los derechos de tráfico por sí solos no crean mercados liberalizados sostenibles. Una implementación efectiva requiere autorizaciones previsibles, salvaguardias en materia de competencia y de protección del público consumidor, instituciones de reglamentación competentes, datos y un seguimiento fiables, transparencia de la reglamentación y una aplicación coherente de los marcos acordados. Cuando no se den estas condiciones, es posible que los compromisos jurídicos no se traduzcan en un acceso operacional al mercado. Por ello, los Estados deben alinear las prácticas de reglamentación con las necesidades operacionales de las líneas aéreas mediante marcos transparentes, previsibles y aplicados de forma coherente, que propicien unas operaciones seguras, responsables y competitivas.

2.5.2 Una liberalización eficaz depende también de que las funciones institucionales estén bien definidas. En África, la CAFAC coordina, supervisa y facilita la implementación de la YD y el SAATM colaborando con los Estados miembros, la Comisión de la Unión Africana, las comunidades económicas regionales (CER) y la industria. En términos más generales, la OACI, las instituciones regionales y los Estados tienen responsabilidades complementarias: la OACI proporciona el marco de política mundial, orientaciones, herramientas analíticas, evaluaciones comparativas, buenas prácticas y creación de capacidad; las instituciones regionales adaptan y coordinan la implementación dentro de sus respectivos contextos; y los Estados siguen conservando la responsabilidad de la vigilancia de reglamentación y la implementación operacional. El apoyo de la OACI resulta más eficaz cuando complementa los mecanismos regionales ya establecidos, al tiempo que garantiza un apoyo equivalente a la creación de capacidad para los Estados que no forman parte de dichos marcos.

3. POSICIÓN DE POLÍTICA Y CONCLUSIÓN

3.1 La experiencia adquirida en distintas regiones, incluida la implementación del SAATM en África, demuestra que los marcos regionales y plurilaterales pueden ofrecer vías prácticas para la liberalización progresiva del transporte aéreo, mediante la materialización de los principios de política mundiales en un acceso operacional al mercado adaptado a las circunstancias regionales. No obstante, el reto principal es la implementación: es preciso velar por que los compromisos acordados sean previsibles y comercialmente utilizables gracias a acuerdos de servicios aéreos alineados, autorizaciones oportunas, el ejercicio efectivo de los derechos de tráfico y garantías de reglamentación adecuadas.

3.2 Por lo tanto, la eficacia de la liberalización no debería evaluarse únicamente en función de los compromisos formales o de la participación en marcos de liberalización, sino también en función de la capacidad de las líneas aéreas para establecer y mantener servicios, de si las personas pasajeras se benefician de una mayor conectividad, y en función de la asequibilidad y de una mayor variedad de opciones, y de si las economías obtienen mayores beneficios en materia de desarrollo. Para ello se requiere coherencia en la reglamentación, instituciones competentes, procesos previsibles, un uso eficaz de los derechos de tráfico, salvaguardias de la competencia y un seguimiento sistemático mediante indicadores operacionales para medir la eficacia del acceso al mercado. La experiencia de África en la distinción entre el acceso formal al mercado del acceso comercialmente utilizable, así como en el fortalecimiento de los marcos propicios y en la coordinación de la implementación ofrece enseñanzas de una mayor relevancia para los Estados que deseen alcanzar la liberalización a través de diferentes vías institucionales.

3.3 La OACI puede reforzar el marco propicio mundial mejorando las orientaciones de política sobre la implementación, facilitando la evaluación comparativa y el intercambio de conocimientos, elaborando herramientas analíticas para medir la eficacia de la liberalización y ampliando la creación de capacidad para los Estados que se encuentran en proceso de transición hacia mercados más liberalizados. Ese apoyo debería complementar, y no sustituir, las responsabilidades de los Estados y de las instituciones regionales en lo que respecta a la implementación operacional, permitiendo al mismo tiempo que la comunidad de la aviación mundial se beneficie de las diversas experiencias regionales y buenas prácticas.