



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

3.3: Fortalecer el mecanismo de planificación para emergencias y la protección del público consumidor para lograr un sistema de aviación resiliente

FORTALECIMIENTO DE LA PROTECCIÓN DEL PÚBLICO CONSUMIDOR EN EL SECTOR DEL TRANSPORTE AÉREO EN ÁFRICA: HACIA UN MERCADO DE AVIACIÓN ARMONIZADO, CENTRADO EN LAS PERSONAS PASAJERAS Y RESILIENTE

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

RESUMEN

La liberalización en el marco del Mercado Único Africano de Transporte Aéreo (SAATM) y las iniciativas regionales conexas ofrecen a África grandes oportunidades en materia de conectividad, comercio, turismo e integración económica. No obstante, las ventajas de la liberalización y de una mayor conectividad no se materializarán plenamente a menos que las personas pasajeras tengan la seguridad de que sus derechos e intereses legítimos están debidamente protegidos. Por lo tanto, la protección del público consumidor no es solo una cuestión social y de reglamentación; Es un componente esencial de un mercado del transporte aéreo competitivo, sostenible, resiliente y centrado en las personas pasajeras.

Los Estados africanos han adoptado distintos enfoques en cuanto a la protección del público consumidor en el sector del transporte aéreo. Algunos han establecido regímenes específicos de los derechos de las personas pasajeras para el sector de la aviación, mientras que otros aplican principalmente las leyes generales de protección del público consumidor, los reglamentos de aviación o los arreglos contractuales. Esta diversidad puede dar lugar a incoherencias en cuanto a los derechos de las personas pasajeras, las denegaciones de embarque, las cancelaciones y los retrasos de vuelos, el equipaje, los reembolsos, las indemnizaciones, la asistencia, la discapacidad y la movilidad reducida, la tramitación de reclamaciones, y la divulgación de información y la aplicación de la ley.

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

² Argelia, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, 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, Mauritania, Marruecos, Mauricio, 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 del Sur, Sudán, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

Así pues, África necesita un marco de protección del público consumidor más fuerte y coordinado que favorezca la liberalización del mercado, en lugar de socavarla. La armonización no tiene por qué implicar necesariamente una legislación idéntica en todos los Estados. Por el contrario, su objetivo consiste en establecer principios mínimos comunes, derechos, obligaciones, mecanismos de aplicación de la ley, sistemas de datos y procedimientos de solución de controversias, cuyo funcionamiento esté garantizado por instituciones de reglamentación eficaces y medidas regionales coordinadas de implementación, al tiempo que se concede a los Estados la flexibilidad suficiente para reflejar las circunstancias nacionales.

Medidas propuestas a la conferencia: Se invita a la conferencia a:

- a) reconocer la protección del público consumidor como un componente integrante de un sistema de transporte aéreo internacional resiliente, competitivo y sostenible;
- b) instar a los Estados miembros, también en el marco de organizaciones regionales, a que elaboren mecanismos mínimos comunes de protección de las personas pasajeras con vistas a la convergencia reglamentaria; y
- c) solicitar a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) que, en cooperación con las organizaciones regionales y otras partes interesadas pertinentes, actualice las orientaciones, las herramientas analíticas y los indicadores comunes a escala mundial, y que preste apoyo a la creación de capacidad y al intercambio de mejores prácticas en materia de protección del público consumidor, monitoreo de la calidad de los servicios, aplicación de las leyes y la solución de controversias.

<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 el bienestar social para todo el mundo</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades propuestas para la OACI pueden necesitar recursos de su Programa regular y/o contribuciones voluntarias. Puede que los Estados también necesiten recursos para la implementación y la creación de capacidad a nivel nacional.
<i>Referencias:</i>	Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), <i>Principios básicos para la protección del consumidor</i> ATConf/6-WP/47 Revisada, <i>Air Transport and the Protection of the Consumer</i> (El transporte aéreo y la protección del consumidor) Anexo 6 de la Decisión de Yamusukro (YD), {Asamblea/AU/Dec 676 (XXX) - Decisión sobre instrumentos jurídicos} y hoja de ruta para la aplicación del SAATM <i>Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional</i> (Doc 9587) <i>Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional</i> (Convenio de Montreal, 1999)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El transporte aéreo se ha convertido en un componente primordial del desarrollo económico y social de África. Facilita la circulación de personas y bienes, impulsa el turismo y el comercio, conecta comunidades geográficamente remotas y contribuye a la integración regional.

1.2 El mercado africano de la aviación también está experimentando importantes cambios estructurales. La puesta en marcha del Mercado Único Africano de Transporte Aéreo (SAATM) tiene por objeto liberalizar el transporte aéreo intraafricano y crear un mercado de aviación más integrado. Se espera que el mayor acceso a los mercados estimule la competencia y contribuya, asimismo, a la expansión de las redes de rutas, a la mejora de la conectividad y al desarrollo económico.

1.3 No obstante, la liberalización debe ir acompañada de mecanismos eficaces que protejan a las personas pasajeras y fomenten la confianza en el sistema de transporte aéreo. La protección del público consumidor reviste especial importancia ya que el transporte aéreo implica una relación compleja entre personas pasajeras, líneas aéreas, aeropuertos, proveedores de servicios de escala, agencias de viajes, operadores turísticos, proveedores de servicios de pago, gobiernos y otros proveedores de servicios. Por lo tanto, una incidencia que afecte a las personas pasajeras puede implicar a varios actores y jurisdicciones.

1.4 La creciente complejidad de la cadena de valor del transporte aéreo, sumada a la emisión de billetes digitales, las plataformas de reserva de viajes en línea, los códigos compartidos, la transferencia entre líneas aéreas y las operaciones transfronterizas, han hecho que la protección eficaz de las personas pasajeras cobre cada vez más importancia.

2. ANÁLISIS

Liberalización y crecimiento del mercado africano de la aviación

2.1 La Decisión de Yamusukro (YD) y el SAATM constituyen una base importante para la liberalización e integración de los mercados africanos del transporte aéreo. La liberalización permite ofrecer a las personas pasajeras más destinos, una mayor frecuencia de vuelos, una mayor selección de líneas aéreas, una mejor calidad del servicio, tarifas competitivas, mejor conectividad y un mayor acceso a oportunidades turísticas y de negocios.

2.2 Sin embargo, el aumento de la competencia no garantiza automáticamente una protección eficaz del público consumidor. Un mercado de la aviación competitivo exige que las personas pasajeras tengan acceso a información fiable, el respeto de sus derechos claramente definidos, precios transparentes, mecanismos efectivos de tramitación de reclamaciones y soluciones adecuadas en caso de que los servicios no cumplan las normas establecidas. En ese sentido, la protección del público consumidor debería verse como un complemento que favorece la liberalización y no como un obstáculo que la limita.

Dificultades actuales en materia de protección del público consumidor en África

2.3 Los Estados africanos han logrado avances en la implantación de medidas de protección del público consumidor. No obstante, la implementación sigue siendo desigual, debido a la fragmentación de los marcos de reglamentación. La protección del público consumidor puede estar regida por la legislación sobre aviación civil, los reglamentos económicos del sector de la aviación, la legislación general sobre protección del público consumidor, la legislación en materia de competencia, las condiciones de transporte de las líneas aéreas, los acuerdos bilaterales o regionales y los convenios internacionales.

2.4 La fragmentación de la reglamentación resultante puede hacer que a las personas pasajeras les resulte difícil entender qué derechos se aplican en el caso de su viaje. Las personas que viajan entre varios Estados africanos pueden encontrarse con diferentes requisitos en materia de indemnizaciones, reembolsos, asistencia y procedimientos de tramitación de reclamaciones. Esto genera incertidumbre y conlleva un aumento de los costos de cumplimiento normativo para las compañías aéreas que operan en distintas jurisdicciones.

2.5 Los retrasos y las cancelaciones se encuentran entre los motivos más habituales de reclamaciones de personas pasajeras. Entre las principales preocupaciones cabe citar la falta de coherencia en las definiciones y los umbrales, la incertidumbre respecto al pago de las indemnizaciones, una información insuficiente durante las interrupciones del servicio, la atención inadecuada a las personas pasajeras que se quedan varadas y la escasa coordinación entre las líneas aéreas, los aeropuertos y las autoridades. Un marco armonizado debería establecer unos requisitos mínimos claros y, a la vez, reconocer circunstancias operacionales legítimas y consideraciones de seguridad operacional.

2.6 Las personas pasajeras pueden enfrentarse a dificultades para obtener reembolsos en el tiempo debido tras una cancelación o una interrupción grave del servicio debido a lo dilatado de los trámites, la falta de claridad a la hora de distinguir entre reembolsos e indemnizaciones, la venta de billetes a través de intermediarios, los problemas relacionados con las divisas y los pagos transfronterizos, y la incertidumbre en cuanto al reparto de responsabilidades entre las compañías aéreas y las agencias de viajes. Los regímenes de protección del público consumidor deberían establecer procedimientos de reembolso transparentes y determinar claramente las obligaciones de las líneas aéreas, los agentes y otros actores pertinentes.

2.7 La protección del público consumidor debería incluir una protección eficaz para las personas con discapacidad y con movilidad reducida. Un sistema de aviación centrado en las personas pasajeras debe garantizar la accesibilidad de los aeropuertos y las aeronaves, una asistencia adecuada, la ausencia de discriminación, la accesibilidad de la información, mecanismos adecuados para la tramitación de reclamaciones y la coordinación entre las compañías aéreas, los aeropuertos y los proveedores de servicios. La accesibilidad debe considerarse una parte esencial de la protección de los consumidores en el sector de la aviación.

2.8 La expansión de los servicios complementarios ha incrementado la complejidad de la fijación de precios de las líneas aéreas, lo que ha dado lugar a cargos adicionales por equipaje, selección de asiento, servicios prioritarios, comidas, cambios y cancelaciones, formas de pago y otros servicios opcionales. Se debería proporcionar al público consumidor información transparente, exacta y comprensible sobre el costo total del viaje antes de que formalicen su compra.

Protección del público consumidor y confianza de las personas pasajeras

2.9 Una protección eficaz del público consumidor puede fortalecer la confianza y la satisfacción de las personas pasajeras, lo que, a su vez, favorece la demanda y el crecimiento sostenible del mercado. Por lo tanto, la protección del público consumidor tiene una importancia tanto económica como social. Las personas pasajeras tienen más probabilidades de utilizar el transporte aéreo cuando consideran que las tarifas son transparentes, que las compañías aéreas son responsables de sus actos, que las incidencias se gestionan de forma justa, que es fácil obtener reembolsos, que se atienden las reclamaciones, que se protege su información personal, que las personas que necesitan asistencia reciben un trato adecuado y que existen soluciones eficaces en caso de prestación inadecuada de los servicios. En consecuencia, fortalecer la protección del público consumidor puede contribuir a la consecución de los objetivos más amplios del SAATM al aumentar la confianza del público en el mercado africano liberalizado del transporte aéreo.

Protección del público consumidor y SAATM

2.10 El éxito del SAATM debe medirse no solo en función de las rutas y los derechos de tránsito, sino también por la confianza de las personas pasajeras en que sus derechos están protegidos también en otros países. La protección del público consumidor ya está integrada en la Decisión de Yamusukro (YD); la prioridad es, por tanto, velar por que la implementación sea más sólida y coherente entre los Estados mediante la creación de un marco armonizado que reduzca la incertidumbre en cuanto a la reglamentación, mejore la calidad del servicio y la eficacia en la tramitación de las reclamaciones, y favorezca una liberalización sostenible.

Implementación, cumplimiento y capacidad reglamentaria

2.11 Una protección eficaz del público consumidor depende no solo de la mera existencia de derechos de las personas pasajeras, sino también de que haya instituciones competentes y responsables. Los Estados deberían designar autoridades competentes con mandatos claros y la capacidad adecuada para tramitar las reclamaciones de las personas consumidoras, monitorear la calidad del servicio, analizar datos, hacer cumplir la ley y resolver diferencias.

2.12 La implementación a nivel nacional debería basarse en procedimientos transparentes, sanciones proporcionadas y eficaces, la presentación periódica de informes sobre los indicadores de calidad del servicio al público consumidor y la cooperación entre las administraciones de aviación civil, los organismos de protección del público consumidor y las organizaciones regionales. Los mecanismos regionales pueden promover la convergencia de planteamientos, el aprendizaje entre pares y el apoyo mutuo, evitando al mismo tiempo la creación de estructuras de implementación paralelas.

Enseñanzas de la pandemia de COVID-19

2.13 La pandemia de COVID-19 puso de manifiesto las deficiencias de los mecanismos convencionales de protección del público consumidor durante las perturbaciones sistémicas en el sector de la aviación, entre las que se incluyen las cancelaciones, las personas pasajeras varadas, los reembolsos, la repatriación y la asistencia a personas viajeras en situación de vulnerabilidad. Por ello, conviene incorporar medidas de protección del público consumidor en los marcos nacionales y regionales de preparación para situaciones de emergencia, definiendo las obligaciones de los gobiernos, las líneas aéreas y los aeropuertos, así como los procedimientos para la asistencia a las personas pasajeras, los reembolsos o vales, la comunicación de información, la repatriación y las reclamaciones en situaciones de emergencia.

3. CONCLUSIÓN

3.1 La liberalización y la integración del transporte aéreo africano ofrecen una oportunidad importante para transformar la conectividad en todo el continente. No obstante, la liberalización debe ir acompañada de medidas que garanticen a las personas pasajeras la confianza en que el sistema de aviación protegerá sus intereses legítimos.

3.2 Una protección eficaz del público consumidor constituye tanto una salvaguardia reglamentaria como un factor que fomenta la confianza de las personas pasajeras, el crecimiento de la demanda y el desarrollo sostenible de la aviación.

3.3 La protección del público consumidor también debe integrarse en el sistema de garantía de la resiliencia del sector de la aviación y la planificación para casos de emergencia, con una definición clara de las obligaciones en materia de asistencia a las personas pasajeras, información, reembolsos, repatriación y reparación.

3.4 África puede basarse en la Decisión de Yamusukro (YD), el SAATM, los Principios básicos de la OACI y en las iniciativas nacionales y regionales existentes, para establecer un marco más coherente de protección del público pasajero. Un marco armonizado de protección del público consumidor puede constituir una vía práctica para alcanzar este objetivo mediante la combinación de normas mínimas comunes, su implementación a nivel nacional, la cooperación regional, la implementación efectiva de las leyes, el uso de herramientas digitales, la sensibilización del público pasajero y la revisión por pares.

3.5 El objetivo final debería ser un mercado de la aviación en el que la liberalización, la competencia, la conectividad y la protección del público consumidor se refuerzan mutuamente. Un sistema de protección de personas pasajeras más sólido protegerá al público consumidor, reforzará la confianza en la aviación africana, favorecerá la puesta en marcha del SAATM y contribuirá a un sistema de transporte aéreo mundial más resiliente, inclusivo y económicamente sostenible.