



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

Competencia leal y capacidad de reglamentación para el desarrollo sostenible del transporte aéreo

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

RESUMEN

En la presente nota de estudio se expone la posición de África sobre la competencia leal y la capacidad de reglamentación en un mercado del transporte aéreo en proceso de liberalización. La liberalización en el marco de la Decisión de Yamusukro (YD) y del Mercado Único Africano de Transporte Aéreo (SAATM) solo podrá traducirse en una baja de las tarifas, una mayor variedad de opciones y una mejor conectividad si se sustenta en normas de competencia eficaces, condiciones equitativas y reguladores económicos competentes e independientes. Sin embargo, los mercados africanos siguen estando muy concentrados —dominados por unos pocos transportistas, con una competencia prácticamente inexistente en muchos aeropuertos pequeños—, mientras que los transportistas africanos se enfrentan a la competencia subvencionada de las líneas aéreas no africanas y a la protección residual de la que gozan los transportistas nacionales.

África no parte de cero. Gracias a los *Reglamentos en materia de competencia en servicios de transporte aéreo dentro de África* (anexo 5 de la YD, adoptados por la Unión Africana en 2018), el continente ya cuenta con un marco común de competencia, con la Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC) como organismo ejecutor y la colaboración de las autoridades regionales de competencia. Los factores limitantes son la implementación, la capacidad de hacer cumplir las reglas, la independencia institucional, la armonización entre los regímenes regionales y lagunas como la ausencia de normas de control de las fusiones. Como complemento a la nota ATConf/7-WP/5 y para añadir una perspectiva africana, en la presente nota se invita a la Conferencia a respaldar las orientaciones mundiales y las mejores prácticas en materia de competencia leal, creación de capacidad de los reguladores económicos y cooperación con la CAFAC, con el fin de que la liberalización genere los beneficios prometidos.

¹ Las versiones en francés y en inglés 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 la liberalización solo puede aportar todos sus beneficios cuando va acompañada de una competencia leal y eficaz, de condiciones equitativas, de una protección adecuada del público consumidor y de una reglamentación económica competente, independiente y dotada de los recursos adecuados; y reconocer que estas condiciones revisten especial importancia para las regiones en desarrollo, en especial África, donde los mercados regionales del transporte aéreo se están integrando progresivamente en el marco del SAATM;
- b) solicitar a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) que refuerce y actualice sus orientaciones de política mundiales y sus mejores prácticas en materia de competencia en el transporte aéreo internacional, abordando, entre otras cosas, las siguientes cuestiones: la posición dominante en el mercado y el abuso de posición dominante, las prácticas depredadoras y excluyentes, los acuerdos anticompetitivos, las subvenciones y ayudas estatales, la evaluación de fusiones y asociaciones, la protección del público consumidor y otras prácticas susceptibles de distorsionar la competencia, y que establezca un programa estructurado de cooperación en materia de competencia y reglamentación económica, teniendo en cuenta las circunstancias y las capacidades institucionales de los Estados en desarrollo y de los mercados de aviación únicos emergentes a nivel regional;
- c) solicitar a la OACI que elabore metodologías prácticas, herramientas de análisis y programas de creación de capacidad que permitan a los Estados y a los organismos regionales evaluar la competencia, definir los mercados de aviación pertinentes, monitorear la concentración y la conducta del mercado, evaluar los efectos de las subvenciones y otras formas de apoyo estatal en la competencia, analizar la cooperación y la consolidación entre compañías aéreas, reforzar las capacidades de hacer cumplir las reglas y de solución de controversias, y mejorar la recopilación y el análisis de los datos sobre el mercado de la aviación; y
- d) solicitar a la OACI que refuerce la capacidad de reglamentación de la competencia en el transporte aéreo, entre otras cosas mediante una asistencia técnica específica, instrucción y un apoyo institucional a las Administraciones de Aviación Civil, las autoridades encargadas de la competencia y los organismos regionales, haciendo especial hincapié en la independencia reglamentaria, la transparencia, la rendición de cuentas, la aplicación efectiva de la reglamentación y la toma de decisiones basada en datos contrastados, al tiempo que se promueven reglas armonizadas, la capacidad institucional y la aplicación efectiva de la reglamentación en materia de competencia entre compañías aéreas, conducta en el mercado, subvenciones y otras prácticas que afectan a la igualdad de condiciones.

<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 en el marco del programa de trabajo actual de la OACI y de los recursos disponibles.
<i>Referencias:</i>	Unión Africana, <i>Reglamentos en materia de competencia en servicios de transporte aéreo dentro de África</i> (anexo 5 de la Decisión de Yamusukro), adoptados por el 30º período de sesiones ordinario de la Asamblea de la UA, Addis Abeba, enero de 2018 Decisión relativa a la aplicación de la Declaración de Yamusukro (Decisión de Yamusukro), 1999 Estudio sobre la competencia en el mercado de la aviación en África (2025), encargado por la CAFAC y financiado por la AESA. Doc 9587, <i>Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional</i> Doc 9626, <i>Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional</i> Doc 10227, <i>Resoluciones vigentes de la Asamblea (al 3 de octubre de 2025)</i> (Resolución A42-26) Unión Africana, Protocolo sobre la política de competencia del Acuerdo por el que se Establece la Zona de Libre Comercio Continental Africana (ZLCCAf) Declaración de Lomé sobre el Mercado Único Africano de Transporte Aéreo y su matriz de aplicación, 2026

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La liberalización y la competencia no son lo mismo. La apertura de un mercado a más transportistas crea la posibilidad de competencia, pero los resultados que promete la liberalización —tarifas más bajas, más rutas, un mejor servicio y una mayor conectividad— solo se materializan cuando la competencia es genuina, leal y sostenida. Cuando los transportistas dominantes pueden cerrar rutas, cuando las subvenciones inclinan la balanza a favor de algunos o cuando los reguladores carecen de las herramientas necesarias para detectar y remediar los abusos y otras formas de prácticas anticompetitivas, un mercado puede estar abierto en teoría, pero estar cerrado en la práctica. La política de competencia es la disciplina que convierte el acceso al mercado en ventajas reales para el público consumidor y el desarrollo.

1.2 Para África esta distinción es decisiva. El continente se ha comprometido, a través de la Decisión de Yamusukro (YD), el Mercado Único Africano de Transporte Aéreo (SAATM), la Agenda 2063 y la Zona de Libre Comercio Continental Africana (ZLCCAf), a crear un mercado único y liberalizado del transporte aéreo de todos los Estados africanos. Pero un mercado único sin normas de competencia armonizadas y sin la capacidad para hacerlas cumplir corre el riesgo de reemplazar la protección estatal por la concentración privada, lo que mantendría las tarifas elevadas y las redes poco desarrolladas. África alberga a cerca del 18 % de la población mundial, pero solo representa alrededor del 2 % del tráfico aéreo mundial, gran parte del cual se concentra en un puñado de compañías aéreas y aeropuertos focales; la consecución de los objetivos del SAATM depende de que la competencia funcione debidamente.

1.3 En la presente nota, preparada bajo la coordinación de la Comisión Africana de Aviación Civil (CAFAC), se presenta la posición y las prioridades de África en cuanto a la competencia leal y la capacidad de reglamentación en los mercados del transporte aéreo liberalizados. Refleja las realidades específicas del mercado del continente, se basa en los instrumentos de reglamentación y de competencia existentes en África y en los datos disponibles, y establece las acciones prioritarias para reforzar la eficacia de la competencia, la vigilancia de la reglamentación y la capacidad institucional. Destaca la importancia de que la liberalización del transporte aéreo vaya acompañada de marcos de competencia equitativos, transparentes y de obligado cumplimiento, capaces de respaldar el desarrollo sostenible del mercado, proteger las ventajas de la liberalización y hacer avanzar los objetivos del SAATM.

2. ANÁLISIS

2.1 La competencia leal es la condición indispensable para que la liberalización dé sus frutos en África

2.1.1 El argumento económico a favor del SAATM reposa en la competencia. Según los modelos del estudio continental de la CAFAC, la plena implantación del SAATM podría generar unos 15,9 millones de viajes por persona pasajera nuevos, aumentar el tráfico intraafricano en aproximadamente un 51 % y reducir las tarifas en torno al 26 %; pero esas reducciones de tarifas y servicios nuevos solo se producirán si los transportistas nuevos y los ya existentes compiten realmente entre sí. El acceso al mercado es el elemento facilitador; gracias a la competencia ese acceso se traduce en precios más bajos, rutas nuevas y un mejor servicio para la ciudadanía y las empresas.

2.1.2 La competencia también fomenta la eficacia, la innovación y la calidad del servicio: la llegada de transportistas de bajo costo e híbridos, mejores horarios y la disciplina que mantiene las tarifas relacionadas con los costos. Cuando la competencia es escasa, los beneficios de la liberalización los acaparan las empresas ya establecidas, en lugar de repercutirse en el público consumidor, y la conectividad sigue siendo limitada y cara. Por lo tanto, la competencia leal, la protección del público consumidor y una reglamentación económica eficaz no son limitaciones para la liberalización, sino las condiciones necesarias para que dé sus frutos.

2.2 Los mercados africanos siguen estando concentrados y la competencia es escasa

2.2.1 Los mercados del transporte aéreo africanos están muy concentrados. El análisis del Estudio sobre la competencia en el mercado de la aviación en África (2025) de la CAFAC, realizado mediante el índice Herfindahl-Hirschman, revela que muchos mercados están dominados por unos pocos grandes transportistas nacionales, y que la competencia es prácticamente inexistente en los pequeños aeropuertos regionales; solo es algo más fuerte en los grandes centros aeroportuarios, como El Cairo, O.R. Tambo (Johannesburgo), Addis Abeba, Casablanca y Nairobi. Una elevada concentración aumenta las tarifas, limita las opciones y disuade la entrada de transportistas nuevos y de bajo costo, de los que dependen los mercados competitivos.

2.2.2 Las líneas aéreas de bajo costo e híbridas pueden ampliar el acceso al transporte y hacer que bajen las tarifas, pero tienen dificultades para establecer y mantener sus operaciones ante las intervenciones en el ámbito de la reglamentación, la protección residual y la competencia externa. El resultado es una competencia limitada: mercados que están formalmente abiertos según el modelo SAATM, pero en los que, en la práctica, son pocos los transportistas que pueden entrar y competir, lo que tiene como consecuencia unas tarifas elevadas y redes con pocas opciones para el público pasajero.

2.3 Desigualdad en las reglas del juego: competencia externa subvencionada y protección residual

2.3.1 Los transportistas africanos también compiten en condiciones desiguales. Una gran parte del tráfico internacional de África lo realizan líneas aéreas no africanas, muchas de las cuales reciben ayudas gubernamentales, lo cual ejerce una fuerte presión competitiva en ambos extremos del viaje; los transportistas africanos, que suelen ser más pequeños y tener una capitalización más escasa, tienen dificultades para estar a su altura. La igualdad de condiciones, incluidas medidas relativas a las subvenciones que distorsionan la competencia, son parte integrante de la competencia leal, tanto a nivel internacional como dentro del continente.

2.3.2 A nivel interno, persiste un legado de proteccionismo: los transportistas de propiedad estatal, las prácticas bilaterales restrictivas y la reticencia a aplicar plenamente el SAATM por temor a perjudicar a los transportistas nacionales son factores que frenan la competencia intraafricana. La respuesta no es una protección renovada, sino unas normas de competencia creíbles e imparciales, aplicadas de forma coherente tanto a los grandes como a los pequeños transportistas, públicos y privados, y que ofrezcan a todos los explotadores una oportunidad equitativa de competir.

2.4 África ya cuenta con un marco de competencia continental

2.4.1 La respuesta de África no es una mera aspiración, sino que está consagrada por la ley. Los *Reglamentos en materia de competencia en servicios de transporte aéreo dentro de África* —anexo 5 de la YD, adoptados por la Asamblea de la Unión Africana en enero de 2018 coincidiendo con la puesta en marcha del SAATM— proporcionan un marco común y vinculante para promover y garantizar una competencia libre y leal en el transporte aéreo intraafricano. Prohíben los acuerdos anticompetitivos y las prácticas concertadas, como la fijación de precios, el dumping de capacidad y el reparto del mercado; prohíben también el abuso de posición dominante, incluyendo la fijación de precios predatorios y excesivamente elevados, así como el uso del exceso de la capacidad excedentaria para expulsar a los competidores; establecen controles de las subvenciones que distorsionan la competencia; y exigen la no discriminación.

2.4.2 El marco cuenta con una arquitectura institucional. La CAFAC, en su calidad de organismo ejecutor de la YD, tiene el mandato de supervisar y hacer cumplir la reglamentación, a saber, investigar

quejas y casos de oficio, conceder exenciones, ordenar reparaciones e imponer sanciones, en colaboración con las instituciones regionales creadas por las comunidades económicas regionales (CER), tales como la Comisión para la competencia y la protección del público consumidor del Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA), la Autoridad de la Competencia de la Comunidad de África Oriental (EACCA) y la Autoridad Regional de la Competencia (ERCA) de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS).

2.4.3 Este marco africano se alinea con las prácticas mundiales —a las que puede servir de orientación— y se vincula con el Protocolo sobre política de competencia de la ZLCCAf, integrando la competencia del sector de la aviación en el marco más amplio de la agenda del mercado único africano. Por lo tanto, África acude a la Séptima Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/7) no para importar un modelo, sino para presentar un régimen de competencia a escala continental del que también puedan inspirarse las orientaciones mundiales.

2.5 Las limitaciones determinantes son la capacidad, la aplicación de la reglamentación y la armonización

2.5.1 En el Estudio sobre la competencia en el mercado de la aviación en África (2025) de la CAFAC se llega a la conclusión de que la implementación del anexo 5 aún no ha cumplido las expectativas. La aplicación de la reglamentación se ve limitada por una capacidad institucional e independencia reducidas, la escasez de conocimientos y de datos especializados en materia de competencia, y una supervisión deficiente del mercado; y existen lagunas importantes, entre las que destacan la ausencia de normas de control de las fusiones y la fragmentación de los regímenes regionales de competencia superpuestos. En el estudio se recomienda un marco continental armonizado, una base de datos y un sistema de seguimiento de la competencia, un mecanismo específico dedicado a la competencia dentro de la CAFAC y una creación de capacidad sostenida.

2.5.2 Reforzar la cooperación entre las Administraciones de Aviación Civil (CAA) y las autoridades encargadas de la competencia al nivel de los Estados miembros, dado que la mayoría de las CAA no cuentan con una legislación nacional sobre competencia. La creación de capacidad en materia de evaluación de la competencia, seguimiento del mercado, análisis de datos, aplicación de la reglamentación y solución de controversias, junto con la armonización entre las CER y con la ZLCCAf, así como la subsanación de deficiencias como el control de las fusiones, harían que el marco con el que ya cuenta África fuera verdaderamente eficaz.

2.6 Funciones complementarias de la OACI y las instituciones regionales

2.6.1 La OACI y las instituciones regionales desempeñan funciones complementarias. La OACI ofrece principios y orientaciones a nivel mundial sobre la competencia leal y la reglamentación económica del transporte aéreo internacional, además de herramientas analíticas y realiza actividades de creación de capacidad; y las instituciones regionales las adaptan para su implementación de acuerdo con las circunstancias regionales. Esta nota respalda las orientaciones indicadas en ATConf/7-WP/5 y añade los datos y el marco de referencia africanos. En África, la CAFAC coordina la política de competencia a nivel continental con los Estados miembros, la Comisión de la Unión Africana (CUA), las comunidades económicas regionales (CER) y sus autoridades de competencia; el apoyo de la OACI debería reforzar estos esfuerzos impulsados por los países de África.

3. CONCLUSIÓN

3.1 La competencia leal es decisiva para la siguiente etapa del transporte aéreo africano. La liberalización y el acceso al mercado son necesarios, pero no suficientes: sin unas reglas de competencia eficaces, sin unas condiciones equitativas y sin reguladores competentes e independientes, las ventajas del SAATM serán captadas por las empresas ya establecidas, en lugar de repercutir en la ciudadanía y las empresas. Los propios datos de África ponen de manifiesto una concentración de los mercados, condiciones de competencia desiguales y una aplicación insuficiente de las reglas.

3.2 África no busca protección; su objetivo es lograr una competencia creíble e imparcial, así como la capacidad de hacer cumplir la reglamentación. Ya cuenta con un marco continental en el anexo 5 de la YD; Lo que necesita es implementación, que implica capacidad, independencia, armonización y herramientas modernas, entre ellas el control de las fusiones, con el respaldo de orientaciones y una cooperación a nivel mundial. Un marco mundial más sólido, junto con la coordinación regional liderada por la CAFAC, permitiría que la competencia pudiera ofrecer un transporte aéreo asequible, conectado y sostenible en todo el continente.

— FIN —