



NOTA DE ESTUDIO

SEPTIMA 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 INSTITUCIONALIDAD DE LIBRE COMPETENCIA COMO CONDICIÓN DE EFICACIA DE LA LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO

(Nota presentada por Chile y apoyada por 18 Estados miembros de la CLAC²)

RESUMEN

En esta nota se sostiene que los beneficios de la liberalización del transporte aéreo, dependen de que exista – junto a los acuerdos internacionales – una institucionalidad de libre competencia capaz de resguardar los derechos de operadores y usuarios, toda vez que dicha institucionalidad opera en dos dimensiones complementarias: una externa, referida a la competencia leal entre transportistas de distintos Estados, y otra interna, referida a la manera en que cada Estado asigna entre sus propios operadores los derechos aerocomerciales escasos obtenidos en la negociación internacional. Si bien esta segunda dimensión ha recibido escasa atención en las orientaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), de ella depende, en buena medida, que lo pactado en el acuerdo de servicios aéreos se traduzca en una mayor oferta, mejores frecuencias y menores tarifas. Chile expone, sobre la base de su experiencia, un conjunto de principios de buenas prácticas reconoce sus límites y costos y, en definitiva, invita a la Conferencia a promover el fortalecimiento de las políticas e instituciones de competencia y su reconocimiento expreso en los acuerdos de servicios aéreos.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a:

- tomar nota de la información contenida en la presente nota y, en particular, de la experiencia chilena en materia de asignación de frecuencias restringidas y de la intervención de sus órganos de defensa de la libre competencia;
- reconocer que la eficacia de la liberalización del transporte aéreo depende de la existencia de políticas e instituciones de competencia capaces de prevenir el acaparamiento de los derechos aerocomerciales escasos y de resguardar la disputabilidad de los mercados;
- invitar a los Estados a reforzar sus políticas e institucionalidad de competencia, a aplicarlas a la asignación interna de los derechos de tráfico limitados conforme a principios como los enunciados en el párrafo 4.1, y a reconocerlas expresamente en sus acuerdos de servicios aéreos;
- recomendar al Consejo que actualice los *Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional* (Doc 9587) incorporando orientaciones sobre la asignación de derechos de tráfico escasos —temporalidad, mecanismos competitivos de asignación, exigencia de uso efectivo y publicidad de la información— y sobre la articulación entre las autoridades aeronáuticas y las autoridades de competencia; y
- recomendar que la OACI elabore una cláusula modelo de competencia, susceptible de incorporarse a los acuerdos de servicios aéreos y a los acuerdos modelo de la Organización, y que promueva la cooperación entre las autoridades de competencia de los Estados Parte, incluidas la notificación, el intercambio de información y la aplicación de los principios de cortesía positiva y negativa.

¹ Versión en español proporcionada por Chile.

² Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<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>	La presente nota de estudio no tiene repercusiones financieras para la Organización.
<i>Referencias:</i>	<i>Convenio sobre Aviación Civil Internacional</i> (Doc 7300), artículo 44 <i>Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional</i> (Doc 9587), incluidos los principios básicos sobre competencia leal y los acuerdos modelo de servicios aéreos; <i>Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional</i> (Doc 9626) Informe y recomendaciones de la ATConf/6 (2013).

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Chile aplica desde 1979 una política aerocomercial de cielos abiertos, consistente en incorporar principios de libre mercado a la aviación comercial, política que se expresa hoy en 83 relaciones aerocomerciales vigentes, en la ausencia de límites a la participación extranjera en la propiedad de sus líneas aéreas, en la apertura del cabotaje sin condición de reciprocidad, en su calidad de Parte del múltiples acuerdos multilaterales como el Acuerdo multilateral sobre la liberalización del transporte aéreo internacional (MALIAT) y, más recientemente, en la suscripción del Acuerdo de Liberalización Aérea Sudamericana (ALAS), el 14 de julio de 2026.

1.2 Sin perjuicio de ese grado de apertura, cabe tener presente que subsisten relaciones bilaterales en las que los derechos de tráfico se encuentran limitados en el número de frecuencias, toda vez que la apertura de la industria a la competencia internacional ha estado condicionada tanto por políticas proteccionistas de algunos Estados como por las exigencias de reciprocidad de otros. En dichos mercados residuales – que suelen ser, precisamente, los de mayor densidad de tráfico – las frecuencias dejan de ser un simple parámetro operacional y se convierten en un bien escaso cuya titularidad determina quién puede competir, de modo que un acuerdo puede ampliar el número de frecuencias disponibles y, sin embargo, el mercado permanecer concentrado si el mecanismo interno de asignación permite que dichas frecuencias se acumulen indefinidamente en manos de un operador dominante. Es decir, lo que el Estado gana en la mesa de negociación puede perderse en la mesa de asignación.

1.3 La presente nota se somete a la consideración de la Conferencia en el marco de la cuestión 3.2 del orden del día y guarda relación directa con la cuestión 3.1, toda vez que la institucionalidad de competencia forma parte de los marcos institucionales cuyo fortalecimiento se examina. Su objeto es describir el aporte de las instituciones de libre competencia para la corrección de asimetrías regulatorias y, en definitiva, sugerir las medidas concretas que se indican.

2. LA COMPETENCIA EN EL SISTEMA DE CHICAGO: UNA DOBLE DIMENSIÓN

2.1 La preocupación por la competencia es consustancial al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago), cuyo artículo 44 encomienda a la Organización asegurar que cada Estado contratante tenga una oportunidad equitativa de explotar empresas de transporte aéreo internacional y evitar discriminaciones entre Estados contratantes, fines cuya lectura contemporánea recogida en los *Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional* (Doc 9587), ha desplazado el acento desde la contención de la competencia hacia la garantía de condiciones equitativas para competir. Cabe tener presente que dicha garantía presenta una primera dimensión, la externa,

referida a la competencia leal entre transportistas de distintos Estados, aspecto bien cubierto por los documentos de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), toda vez que los principios básicos sobre competencia leal y las cláusulas tipo de los acuerdos modelo de servicios aéreos ofrecen ya una base de referencia bastante útil.

2.2 La segunda dimensión –la interna– es distinta y ha permanecido fuera del alcance de las orientaciones, puesto que la distribución de los derechos entre los operadores del Estado que los obtuvo se ha entendido tradicionalmente como una cuestión de derecho interno, ajena a los instrumentos internacionales. Si bien ese entendimiento es explicable, sus efectos recaen directamente sobre el objeto y fin de los acuerdos de servicios aéreos, ya que de asignarse las frecuencias de manera gratuita, indefinida y sin exigencia de uso efectivo, el acuerdo habrá fortalecido la posición de una determinada línea aérea antes que enriquecer la oferta disponible para el usuario, y el Estado contraparte podría no recibir el beneficio recíproco que esperaba. De ahí que Chile estime necesario que la Conferencia trate la competencia como un principio transversal de la reglamentación económica y no como un capítulo aislado de los acuerdos.

3. LAS FRECUENCIAS RESTRINGIDAS COMO BARRERA DE ENTRADA: LA EXPERIENCIA CHILENA

3.1 Los órganos chilenos de protección de la libre competencia han definido los derechos de tráfico como la autorización que un Estado concede a otro sobre su espacio aéreo para explotar comercialmente una determinada ruta mediante la operación regular de un vuelo semanal y, cuando dichos derechos son limitados, han calificado la frecuencia como un insumo esencial para la prestación del servicio aéreo y su asignación como una barrera legal de entrada al mercado relevante, de lo que deriva una consecuencia práctica que interesa a todos los Estados con acuerdos restrictivos, cual es, que el operador dominante tiene incentivos para adquirir frecuencias con propósitos distintos de explotarlas comercialmente, ya sea para erigir barreras a la entrada de eventuales competidores o para amenazarlos con una expansión de la oferta en la ruta desafiada. Es decir, el acaparamiento no es una hipótesis teórica sino un resultado previsible del diseño institucional.

3.2 En efecto, a modo de ejemplo puede mencionarse la situación ocurrida con ocasión de una operación de fusión entre dos aerolíneas, sometida a aprobación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en 2011, la cual fue aprobada bajo las siguientes condiciones: que la nueva compañía fusionada renunciara a un número de frecuencias de quinta libertad desde el principal centro de conexión regional, y que se abstuviera de participar en futuras licitaciones en la misma ruta cuando poseyera el 75% o más de las frecuencias asignadas y existieran otras aerolíneas interesadas. Como se aprecia, la intervención del organismo garante de la libre competencia aportó un resguardo adicional al que la normativa aeronáutica establece.

4. PRINCIPIOS DE BUENAS PRÁCTICAS QUE CHILE SOMETE A CONSIDERACIÓN

4.1 Sobre la base de la experiencia descrita, Chile estima que los siguientes principios podrían orientar la asignación interna de derechos aerocomerciales escasos:

- a) **Temporalidad.** Toda asignación de derechos escasos debería conferirse por un plazo definido, cualquiera sea el mecanismo empleado, evitando las asignaciones indefinidas que cristalizan la estructura del mercado;
- b) **Mecanismo competitivo, transparente y no discriminatorio.** La asignación debería efectuarse mediante procedimientos públicos, con reglas conocidas y criterios objetivos.;

- c) **Uso efectivo.** La conservación del derecho a utilizar una frecuencia debería condicionarse a su explotación real, mediante causales de caducidad preestablecidas o sobre promedios de utilización en un período determinado, con fiscalización permanente de su uso, registro público de los vuelos efectivamente operados y un mecanismo expreso de renuncia;
- d) **Herramientas correctivas excepcionales.** Cuando las condiciones de competencia de una ruta lo justifiquen, deberían emplearse límites máximos de tenencia o reservas de frecuencias para nuevos entrantes, adoptados caso a caso y, preferentemente, validados por la autoridad encargada de la protección de la competencia;
- e) **Articulación institucional.** La autoridad aeronáutica y la autoridad de protección de la competencia deberían disponer de canales estables de coordinación, incluidos la consulta preventiva de las bases de licitación y el intercambio recíproco de información sobre el uso efectivo de los derechos; y
- f) **Reconocimiento en los acuerdos.** Los acuerdos de servicios aéreos debieran reconocer expresamente la aplicabilidad del derecho de la competencia de cada Parte, establecer consultas entre las autoridades competentes y evitar remedios unilaterales antes de agotar esos mecanismos.

5. CONCLUSIÓN

5.1 La liberalización del acceso a los mercados y la política de libre competencia son complementarias y no sustitutivas, toda vez que la primera amplía las posibilidades de competir y la segunda asegura que dichas posibilidades se traduzcan en competencia sana y efectiva, con beneficios para los usuarios.

5.2 Mientras subsistan acuerdos con derechos de tráfico limitados en el número de frecuencias semanales, éstas constituirán un insumo esencial y una barrera legal de entrada al mercado, cuya asignación gratuita, indefinida y sin exigencia de uso efectivo tiende a consolidar posiciones dominantes y a neutralizar, en la práctica, lo obtenido en una negociación internacional. Frente a dicho escenario, resulta legítimo preguntarse qué beneficio recíproco recibe el Estado contraparte cuando las frecuencias que concedió quedan radicadas, sin plazo y sin exigencia de uso efectivo, en un operador ya dominante.

5.3 La dimensión interna de la competencia –la asignación doméstica de los derechos obtenidos– incide directamente en el objeto y fin de los acuerdos de servicios aéreos y en la reciprocidad efectiva de las concesiones, de modo que no puede considerarse una materia enteramente ajena a ellos, y la experiencia chilena demuestra que la intervención de instituciones especializadas permite corregir dichas asimetrías mediante instrumentos flexibles compatibles con la certeza jurídica y con la continuidad operacional.

5.4 Por ello, y habiéndose concentrado las orientaciones de la OACI en la dimensión externa, existe un espacio útil para que la Organización sistematice buenas prácticas sobre la asignación de derechos de tráfico escasos y sobre la articulación entre autoridades aeronáuticas y autoridades de protección a la competencia, y para que el reconocimiento expreso de la política de competencia en los acuerdos de servicios aéreos, acompañado de mecanismos de consulta y de cooperación entre autoridades, contribuya a la previsibilidad del marco regulatorio y reduzca el riesgo de medidas unilaterales.