



**NOTA DE ESTUDIO**

**ASAMBLEA — 40º PERÍODO DE SESIONES**

**COMISIÓN ECONÓMICA**

**Cuestión 32: Reglamentación económica del transporte aéreo internacional - Política**

**ACUERDO MULTILATERAL DE CIELOS ABIERTOS PARA LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA CLAC – AVANCES EN LA LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE AEREO EN LATINOAMÉRICA**

(Nota de estudio presentada por Perú, apoyada por Estados Miembros de la CLAC<sup>2</sup>)

**RESUMEN**

La presente nota de estudio analiza los antecedentes, el contenido y ventajas del “Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos para los Estados Miembros de la CLAC” que entró en vigor el presente año, así como su relevancia e importancia para el multilateralismo y para el proceso de progresiva liberalización del transporte aéreo en la región latinoamericana.

**Decisión de la Asamblea:** Se invita a la Asamblea a:

- a) tomar conocimiento de la entrada en vigor del “Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos para Estados Miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)”, y del significativo avance que representa para la liberalización del transporte aéreo internacional, en concordancia con la Visión de Largo Plazo declarada al respecto por el Consejo; y
- b) recomendar a los Estados Miembros replicar estos emprendimientos regionales en beneficio del multilateralismo en las relaciones aeronáuticas.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo Estratégico “Desarrollo Económico del Transporte Aéreo”
<i>Repercusiones financieras:</i>	Ninguna
<i>Referencias:</i>	Sexta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/6) “Visión de Largo Plazo de la OACI para la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional” – SP 38/1-15/54 – 15JUL2015

<sup>1</sup> La versión en español fue proporcionada por Perú y apoyada por los Estados miembros de la CLAC.

<sup>2</sup> Aruba, Belice, Brasil, Cuba, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 La “Liberalización” entendida como política pública y regulación destinada a garantizar el libre acceso de las fuerzas del mercado a los servicios de transporte aéreo internacional, es un postulado tan antiguo como como la aviación civil moderna pues, como sabemos, fue formulada en el seno de la Conferencia de Chicago de 1944.

1.2 En la actualidad y desde inicios de los años 80, influenciada por la política de “desregulación” de la aviación emprendida por los Estados Unidos en 1979, la renovada Liberalización ha retomado especial protagonismo al haber probado con su aplicación en este período ser una política aerocomercial más ventajosa –aunque no exenta de vacíos e imperfecciones- tanto para el desarrollo y crecimiento sostenido de la aviación civil internacional en su conjunto como para la economía y la conectividad territorial de los estados que la implementan de manera efectiva, frente a aquella que defienden sus detractores.

1.3 Es por ello que el Consejo de la OACI aprobó y difundió, al término de su 205° período de sesiones y siguiendo la recomendación de la 6ª Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/6), la denominada “Visión de largo plazo de la OACI para la Liberalización del transporte aéreo internacional”, mediante la cual nuestra Organización –en nombre de todos los Estados miembros- resuelve promover activamente la Liberalización continua de esta actividad, en un marco de observancia del principio de lealtad e igualdad de oportunidades para los Estados y sus partes interesadas, y de respeto a los máximos estándares de seguridad operacional y protección de la aviación.

Tal visión general –destinada a alcanzar el “objetivo final de la Liberalización”- fue comunicada a todos los Estados miembros el año 2015 por carta del Secretario General, Sr. Raymond Benjamín, en la que los alentaba a considerarla en sus respectivas políticas y normas, y a informar a la OACI sobre las experiencias adquiridas y problemas encontrados en su aplicación (Ref. SP 38/1-15/54, 15jul2015).

1.4 El propósito de esta Nota de Estudio es, atendiendo la invocación de la OACI, precisamente el de ilustrar a todos los Estados miembros y a la OACI sobre los avances logrados en la Región Latinoamericana en materia de Liberalización, principalmente aquel alcanzado en el presente año 2019 con la entrada en vigor del “**Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos para Estados Miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)**” (en adelante “al Acuerdo CLAC”) que, por su moderno contenido y gran alcance geográfico, constituye un hito sin precedentes en la aviación latinoamericana.

## 2. ANÁLISIS

2.1 En marzo de 2008 el Comité Ejecutivo de la CLAC encargó la elaboración de un proyecto de Acuerdo Multilateral de “Cielos Abiertos” para acelerar el camino hacia la Liberalización del transporte aéreo intrarregional y diseñado para la progresiva adhesión de sus 22 Estados miembros.

2.2 El Acuerdo CLAC finalmente hecho el 4 de noviembre de 2010 luego de sucesivas reuniones y consultas, fue adoptado por la CLAC mediante Resolución N° A19-03 aprobada por su XIX Asamblea Ordinaria (Punta Cana, República Dominicana), quedando abierto a la firma de sus 22 Estados miembros desde el 5nov2010. En la misma Asamblea y mediante Resolución N° A19-15, quedó igualmente abierta a la firma de los Estados miembros su aceptación a la Aplicación Provisional del Acuerdo CLAC. Siete (7) estados han suscrito la Aplicación Provisional del Acuerdo<sup>3</sup>, quedando así vinculados por sus disposiciones desde la firma del mismo.

---

<sup>3</sup> Chile, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay

2.3 Nueve (9) Estados miembros son los firmantes<sup>4</sup> del Acuerdo CLAC, que ha entrado en vigor de conformidad con sus términos el 7 de abril de 2019, al haberse depositado las ratificaciones de tres (3) Estados miembros: Panamá (15ene2013), Uruguay (15dic2017) y Brasil (7mar2019).

2.4 **El Acuerdo CLAC hoy en vigor**, con un Preámbulo y 40 Artículos, **es el primer acuerdo multilateral de servicios aéreos de alcance regional en Latinoamérica**, de carácter absolutamente liberalizado o de “Cielos Abiertos”, en la medida que aspira a consagrar entre sus Partes el libre e irrestricto intercambio de derechos de tráfico de hasta 9ª Libertad del Aire.

Podemos resumir el Contenido del Acuerdo CLAC, en las siguientes disposiciones relevantes:

- a) permite la múltiple designación de aerolíneas por cada Parte, reemplazando el criterio de “propiedad sustancial y control efectivo de nacionales” por el de “lugar de constitución y sede principal de negocios” como requisito de elegibilidad de cualquier aerolínea designada, a fin de facilitar la inversión en la aviación civil de cada Estado Parte;
- b) en cuanto a intercambio de derechos de tráfico, por su Artículo 2 las Partes reconocen a las aerolíneas de todas las demás Partes plenos derechos de hasta 6ª Libertad. Igualmente, y en secciones separadas se reconocen derechos de 7ª libertad en servicio exclusivo de carga y en servicio combinado de pasajeros y carga, así como de 8ª y 9ª Libertad o Cabotaje;
- c) libre determinación de la Capacidad, frecuencias y equipo de vuelo por las aerolíneas designadas de acuerdo a consideraciones del mercado, sin restricciones, cuotas ni otro requisito;
- d) libre fijación de Tarifas por las aerolíneas designadas, de acuerdo a consideraciones del mercado;
- e) en cuanto a Competencia, se reconoce la legislación de cada Parte dentro de su territorio, así como el deber de cooperación e intercambio de información sobre normas y procedimientos en esta materia;
- f) finalmente, el Acuerdo contiene disposiciones propias de todo ASA moderno para facilitar la comercialización y explotación del servicio, tales como: Venta y Comercialización, CRS, Uso de Aeropuertos, Servicios de Escala (Ground Handling), Acuerdos de Cooperación Comercial o Código Compartido, Arrendamiento de aeronaves, Flexibilidad Operacional, Cambio de Capacidad, Transporte Multimodal; así como disposiciones estándar de carácter administrativo no aeronáutico; y
- g) a fin de permitir la mayor incorporación de Estados miembros al Acuerdo CLAC y darle la flexibilidad que requiere la diversidad y evolución de políticas y legislaciones nacionales, éste permite registrar Reservas, sin limitación.

2.5 El derecho a formular reservas sin limitación y el de retirarlas en cualquier momento, responde proactivamente al común entendimiento de esa diversidad de políticas y legislaciones nacionales en la región referidas a regulación económica en general y a liberalización del transporte aéreo en

---

<sup>4</sup> Los indicados en Nota 1 y además Brasil y Colombia.

particular. Esto facilitó la firma del Acuerdo CLAC y -a partir de su entrada en vigor- permitirá la adhesión de sus miembros. En efecto, como era previsible, siete (7) de los nueve (9) Estados Miembros que firmaron el tratado, formularon Reservas al mismo. Todos ellos han reservado el Cabotaje (8ª y 9ª Libertad); pero también, tres (3) han reservado la 7ª Libertad y tres (3) Estados han agregado reservas sobre asuntos no aeronáuticos (normas sobre libre competencia, tributos o solución de controversias) por tener legislación interna distinta al texto del Acuerdo. Chile y Uruguay no formularon ninguna reserva.

2.6 En nuestra experiencia, particularmente por tratarse de un tratado multilateral que aborda un tema políticamente sensible con contenido de alcance legal e incluso constitucional al interior de cada Estado como es el uso del espacio aéreo, resulta muy conveniente el mecanismo de las Reservas abiertas, al permitir a todos los Estados de la región que, sin demandar difíciles o imposibles reformas legislativas internas en asuntos colaterales, puedan todos concretar el viejo y común propósito de optimizar su conectividad aérea continental y con el resto del mundo mediante el recíproco reconocimiento de las seis primeras libertades, inclusive con la posibilidad de que en la medida que avance este proceso liberalizador irreversible, en el futuro se puedan incorporar la 7ª, 8ª y 9ª Libertad del Aire. Este mecanismo satisface en los hechos la Visión de Largo Plazo de la OACI, en el extremo referido a permitir la progresiva liberalización.

2.7 Por encima de coyunturales problemas económicos o financieros que atraviesan ocasionalmente nuestros países, es evidente que el tráfico aéreo nacional e internacional en Latinoamérica, siendo comparativamente menor que en otras regiones, registra tasas de crecimiento mayores que el promedio mundial; lo que sumado a la extensión territorial y accidentada geografía de la región, impone a sus gobiernos la conveniencia de fomentar la liberalización del transporte aéreo como herramienta de progreso y desarrollo descentralizado de su turismo y comercio.

2.8 Diversos acuerdos aéreos multilaterales, aunque de alcance sub regional, fueron suscritos en Latinoamérica y el Caribe en la década de los 90, y solo algunos empiezan a dar resultados –en algunos casos de manera sólo parcial- una década después.

Es el caso del “Acuerdo de Fortaleza” de 1996, inicialmente a nivel MERCOSUR y que desde el año 2000 ya agrupa a todos los siete países del centro y sur de Sudamérica<sup>5</sup>. Sin contar con el respaldo institucional de una organización –como es el caso del de la Comunidad Andina o lo será el de la CLAC-, este Acuerdo tiene objetivos menos ambiciosos pero necesarios, consistentes en el desarrollo de nuevas rutas subregionales entre o hacia aeropuertos secundarios no operadas bajo los acuerdos bilaterales vigentes entre sus Partes. Así, Fortaleza convive con múltiples ASA bilaterales de diversa orientación.

Un caso más exitoso y más amplio e integral tanto en contenido como alcance, es el de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>6</sup>, iniciado con la Decisión CAN 297 de 1991, perfeccionado e institucionalizado con la Decisión CAN 582 de 2004 (se crea el Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas con la Secretaría Técnica y las instituciones de apoyo de la propia CAN) y complementado con las Decisiones 619 (Protección del consumidor) y 650 (Estadísticas), cubre todo servicio regular y no regular en la subregión con libre intercambio de hasta 5ª libertad sin limitación de capacidad a nivel intrasubregional. Este sistema de transporte aéreo subregional andino, que ha sido de gran utilidad –al extremo de reemplazar en su integridad a los acuerdos bilaterales entre sus Partes- sin embargo recién en esta década alcanza el objetivo de diversificar la conectividad integrando nuevos aeropuertos, sin llegar a cubrir los servicios en rutas extra subregionales o el Cabotaje.

---

<sup>5</sup> Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, fundadores. Adhesiones de Bolivia, Chile y Perú.

<sup>6</sup> Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (hasta 2006 Venezuela).

Otros acuerdos de alcance sub regional también se suscribieron a nivel de CARICOM (1996) y de la Asociación de Estados del Caribe AEC (1994).

2.9 Las ventajas y beneficios que ofrece el Acuerdo CLAC, no tienen precedentes y son cualitativamente superiores con respecto a los anteriormente citados:

- a) Es un Acuerdo de alcance regional, que busca integrar el espacio aéreo de veintidós (22) Estados;
- b) Libera entre sus Partes y sus líneas aéreas, sin limitaciones numéricas, barreras de acceso al mercado ni restricciones, limitaciones o cuotas de capacidad, tráficos de hasta 5ª y 6ª libertad, no solo a nivel intrarregional sino también con terceros estados, abriendo de esta forma grandes perspectivas de mercado para la inversión en esta industria;
- c) Bajo un flexible mecanismo de reservas que se ajusta a la política y práctica legislativa de sus Partes, permite también a cada Estado Parte el eventual acceso al intercambio de derechos de 7ª, 8ª y 9ª libertad;
- d) Facilita la inversión en aerolíneas, al consagrar entre sus Partes el criterio de lugar de constitución y de sede principal de negocios en lugar del de propiedad y control nacional;
- e) Superando el régimen de las reglas del país de origen, generaliza el reconocimiento de libre fijación de tarifas, de manera consistente con las normas nacionales sobre libre competencia;
- f) Finalmente y no menos importante, el Acuerdo CLAC puede constituir para la región, la base jurídica y aeropolítica para negociaciones aeronáuticas conjuntas con otros bloques u organismos regionales a nivel mundial.

### 3. CONCLUSIÓN

3.1 Se invita a la Asamblea a tomar conocimiento de la entrada en vigor del “Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos para Estados Miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC)”, y del significativo avance que representa el multilateralismo para la liberalización del transporte aéreo internacional, en concordancia con la Visión de Largo Plazo.

3.2 Se invita a los Estados Miembros de la OACI a promover el multilateralismo en los acuerdos de servicios aéreos con el fin de optimizar y desarrollar las rutas aéreas y el sistema de transporte aéreo internacional.