

LA POLÍTICA DE TRANSPORTE AÉREO EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES*

Manuel Guillermo Sarmiento García

I. INTRODUCCIÓN

DESPUÉS DE NUEVE AÑOS DE HABERSE promulgado la política aérea de los países andinos, mediante la expedición de las decisiones 297 de 1991 y 320 de 1992, proferidas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, modificadas posteriormente por las decisiones 360 y 361 de 1994, resulta oportuno y conveniente realizar una evaluación crítica de esta política aérea, contenida en las normas supranacionales mencionadas, con el objeto de establecer si las mismas han tenido una aplicación y vigencia real que hayan solucionado los graves problemas que ha afrontado en estos últimos años la actividad del transporte aéreo en la subregión, o si por el contrario sólo han tenido una aplicación y vigencia puramente formal, convirtiéndose en una pieza más de la abundante retórica integracionista que ha caracterizado la historia reciente de nuestros países bolivarianos, y ello en una década como la anterior, que dio fin al siglo xx, dominada por las profundas transformaciones de la aviación comercial y del transporte aéreo a nivel mundial, que se van a ver consolidadas en los próximos años con la globalización total y absoluta de los servicios de transporte aéreo.

Para desarrollar el tema de esta ponencia me propongo, en primer lugar, analizar brevemente los antecedentes históricos de la política aérea a nivel andino, que no son otros que los mismos antecedentes de la política aerocomercial en el mundo, como son el proceso de desregulación del transporte aéreo en Estados Unidos y el proceso de liberalización de estos servicios en la Unión Europea, para entrar posteriormente en el estudio de la estructura de las normas comunitarias andinas que contienen la política aérea de la subregión, y culminar con un capítulo donde se analizarán las principales aplicaciones y consecuencias de esta política aérea.

* Ponencia presentada en las xxiv Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial, Arequipa, Perú, 17 al 19 de mayo de 2000.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA AÉREA A NIVEL ANDINO

A. EL PROCESO DESREGULATORIO EN ESTADOS UNIDOS

EL LIBERALISMO AERONÁUTICO QUE HOY predomina en la aviación civil internacional tuvo como primer antecedente el proceso de desregulación del transporte aéreo en Estados Unidos, que se inicia en el año de 1975 bajo la administración del presidente Ford y la orientación política de los senadores Edward Kennedy y Howard Cannon, y se consolida normativamente en el año 1978 con la aprobación por parte del Congreso de *Airline Deregulation Act*, que se refiere al transporte aéreo doméstico o interno y la *US International Air Transportation Act*, del 19 de febrero de 1980, que constituye el estatuto americano de deregulación del transporte aéreo a nivel internacional, normatividad esta última que constituye un ataque frontal al principio de negociación bilateral consagrado en la Conferencia de Chicago de 1944¹.

El Convenio de Chicago, que constituye la columna vertebral de todo el ordenamiento jurídico internacional en materia de aviación civil, fue el escenario donde se debatieron dos grandes tesis sobre relaciones internacionales en materia de prestación de servicios regulares de transporte aéreo, que enfrentaron igualmente a dos grandes potencias: Estados Unidos y Gran Bretaña²; Estados Unidos propuso en la Conferencia de Chicago un régimen de libertad total y de abierta competencia en el transporte aéreo internacional, que se conoce como la teoría de los “cielos abiertos”, y se planteó una tesis totalmente contraria por Gran Bretaña, que propugnaba por una reglamentación minuciosa y restrictiva del transporte aéreo internacional³, que tenía como causa fundamental el temor a enfrentar una competencia abierta con Estados Unidos, que no estaba en condiciones de soportar debido a su precaria situación económica; la teoría de la reglamentación triunfó en Chicago en 1944 sobre la tesis de los “cielos abiertos” o liberalización del transporte aéreo, dando lugar al nacimiento del bilateralismo como principio fundamental de regulación de los intereses aerocomerciales entre los Estados, respecto a la prestación de servicios aéreos de carácter regular; es decir que los derechos aerocomerciales, que se conocen también con el nombre de “libertades del aire”⁴, serían negociados en forma bilateral por los Estados interesados con fundamento en la vigencia y aplicación de los principios de igualdad de oportunidades y reciprocidad consagrados en el Convenio de Chicago⁵.

Respecto al proceso de desregulación a nivel interno o doméstico en Estados Unidos, que como afirmamos anteriormente se inicia legalmente en 1978 con la

¹ ERNESTO VÁSQUEZ ROCHA. “Efectos de la política de desreglamentación del transporte aéreo de los Estados Unidos en Iberoamérica”. Ponencia presentada en las XVII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, celebradas en Río de Janeiro en septiembre de 1987, p. 1.

² FEDERICO N. VIDELA ESCALADA. *Manual de derecho aeronáutico*, Buenos Aires, VÍCTOR

P. DE ZAVALIA (ed.), 1979, p. 41.

³ LUIS TAPIAS SALINAS. *Curso de Derecho aeronáutico*, Barcelona, Edit. Bosh, 1980, p. 218.

⁴ Ver acuerdos del Tránsito Aéreo Internacional y de Transporte Aéreo Internacional suscritos en Chicago en 1944.

⁵ Ver el artículo 6º del Convenio de Chicago.

expedición de la *Airline Deregulation Act*, tuvo su motivación esencial en el propósito de reducir las tarifas del transporte aéreo y permitir de esta forma que un mayor número de personas tuvieran acceso a este servicio, objetivos que efectivamente se han cumplido; así tenemos que el promedio de las tarifas aéreas en Estados Unidos, una vez efectuados los ajustes por inflación, muestran hoy en día una disminución del 36% respecto de 1978, y el número de pasajeros también aumentó considerablemente, en especial en el período comprendido entre 1978 y 1986, considerado como la etapa de consolidación del proceso desregulatorio, donde se pasó de 275 a 418 millones de pasajeros⁶.

Otra de las finalidades buscadas por la desregulación fue el desmonte gradual de la Junta de Aeronáutica Civil (CAB), que era la Agencia Administrativa encargada de ejercer el control de tipo jurídico y financiero sobre la aviación civil en Estados Unidos y concretamente sobre el transporte aéreo; esta función reguladora del Estado en la actividad aeronáutica, ejercida por la CAB, desaparece parcialmente con la disolución de esta entidad estatal a fines del año 1984, o sea que a partir de esta fecha el Estado norteamericano no tiene injerencia alguna en el sector del transporte aéreo respecto a los controles de tipo financiero y jurídico, aunque conserva algunas funciones de intervención, relacionadas con los controles de tipo técnico, sobre las aeronaves, y las disposiciones sobre el ruido que ejerce la *Federal Aviation Agency* (FAA).

Gran parte de los comentarios sobre la desregulación del transporte aéreo en Estados Unidos⁷ coincide en afirmar que uno de los mayores logros de este proceso, además de la reducción de las tarifas y el incremento en el número de pasajeros, fue la creación de los grandes centros de distribución de tráfico o terminales de interconexión conocidos como *hub and spoke system*, que revolucionaron totalmente el tráfico aéreo doméstico, permitiéndole a las compañías aumentar el número de vuelos y de pasajeros, reduciendo al mismo tiempo y en forma considerable sus costos de operación. La creación de estos *hubs* permitió la expansión internacional de los tres gigantes de la aviación norteamericana, ya que American, United y Delta, que anteriormente alimentaban el tráfico internacional de Pan American y TWA, ahora, como efecto de la regulación, tenían la oportunidad de manejar ellos mismos este tráfico, que ha sido el de mayor crecimiento en los últimos años, ya que al tráfico interno en Estados Unidos no ha crecido en la misma proporción⁸; junto con la creación de los centros de distribución de tráfico, merece destacarse desde el punto de vista tecnológico, dentro del proceso desregulatorio del transporte aéreo, el incremento y mejora de los sistemas computarizados de reservas, que han facilitado el manejo de la compleja estructura tarifaria establecida, lo mismo que el movimiento de pasajeros a

⁶ Estudio realizado en 1986 por la Brookings Institution y citado por ROBERT D. PAKKIN, en la ponencia presentada en las XVII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, celebradas en Río de Janeiro en septiembre de 1987. Ver ERNESTO ROIS-MÉNDEZ. Ponencia presentada en las I Jornadas Académicas del Transporte Aéreo y Derecho Aeronáutico, celebradas en San

José, Costa Rica, en agosto de 1999.

⁷ Ver VÁSQUEZ ROCHA. *Op. cit.*; PAKKIN. *Op. cit.*; CELESTINO PEÑA. "La desregulación del transporte aéreo en los Estados Unidos", ponencia presentada en las XIV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Aeronáutico y Espacial, celebradas en Caracas en marzo de 1990.

⁸ ROBERT D. PAKKIN. Artículo publicado en *Boletín AITAL*, N° 9, p. 19.

través de los centros de distribución de tráfico, que serían muy difíciles de controlar si no se contara con el apoyo de la tecnología informática; como dice Robert D. Papkin⁹, estos sistemas computarizados de reservas se han convertido en el mejor canal de distribución de las empresas aéreas a través de las agencias de viajes, ya que facilitan el uso de tarifas promocionales a precios especiales, la expedición de tarjetas de embarque anticipadas, la selección de asientos antes de presentarse en el aeropuerto, la confirmación inmediata de reservas en hoteles, el alquiler de autos y la ejecución de programas para pasajeros frecuentes; este último es uno de los grandes logros de la desregulación, ya que ha permitido crear una gran fidelidad de los pasajeros con las aerolíneas que los ofrecen, dando lugar a un mercado cautivo, como sucede con los viajeros de negocios.

Sin embargo, estos sistemas computarizados de reservas han fomentado la creación de grandes monopolios que tienen prácticamente controlado el mercado, como sucede con los sistemas Sabre, Covia y Worldspan, propiedad de los tres grandes de la industria aérea americana, lo cual ha sido tema de preocupación por parte de la OACI y del Departamento de Transporte de Estados Unidos, quienes en 1991 elaboraron códigos de conducta, con el objeto común de evitar y controlar estas prácticas monopolísticas y de competencia desleal.

Otro de los grandes efectos producidos por la desregulación en Norteamérica fue la reestructuración total de la industria del transporte aéreo, que pasó a ser controlada por unas pocas compañías, conocidas como las tres grandes, consecuencia ésta que no guarda relación alguna con los objetivos de libre competencia y participación de nuevos transportadores que se habían propuesto los impulsores del movimiento de liberalización del transporte aéreo en Estados Unidos; resulta entonces paradójico y sorprendente que, en vez de estimularse la creación y permanencia de nuevas compañías en el mercado, se haya producido la quiebra y el cierre de la gran mayoría de empresas pequeñas y medianas o su absorción por alguno de los tres gigantes, como es el caso de American, United y Delta.

En el período inmediatamente posterior a la aprobación de la ley de desregulación se crearon muchas empresas, que intentaron competir con las ya establecidas, pero su duración fue muy corta, ya que no disponían de los recursos financieros necesarios para mantenerse en el mercado; en efecto, las grandes compañías nacionales, que explotaban las rutas más productivas antes de iniciarse el proceso de desregulación, impusieron su poderío económico, en particular en materia tarifaria, con la finalidad de excluir del mercado a los transportadores más débiles, que dada su precaria situación financiera no estaban en condiciones de soportar guerras de tarifas prolongadas.

Como resultado de esta situación se inicia, a partir de 1983, un proceso de fusiones y adquisiciones de compañías que hoy en día todavía es causa de polémica y controversia, ya que en muchos casos estas fusiones de empresas aéreas están en abierta contradicción con las estrictas leyes antimonopolio existentes en Estados Unidos; como consecuencia de este proceso comienza a tomar forma la figura de la concentración de empresas, conocida también con el nombre de

⁹ Ver artículo sobre la política de Estados Unidos en el Transporte Aéreo Internacional. *Boletín AITAL*, N° 24, p. 2.

consolidación, que es el efecto directo de la quiebra y cierre de las empresas pequeñas y medianas que no pudieron sobrevivir a la guerra de tarifas y fueron absorbidas por las grandes compañías; en efecto, durante el período comprendido entre 1979 y 1998 se produjo la quiebra de 129 líneas aéreas en Estados Unidos, y muchas otras se reestructuraron, sometiéndose a los capítulos 11 y 13, lo cual ha generado un control del mercado por parte de pocas compañías, hasta el punto que actualmente el 92% del tráfico aéreo en Estados Unidos, está controlado por nueve megaempresas, destacándose la participación mayoritaria en el mercado de los tres gigantes de la industria del transporte aéreo, que transportan el 52% de los pasajeros en ese país¹⁰.

Como conclusión a este tema de la desregulación del transporte aéreo en Estados Unidos podemos decir que esta experiencia doméstica y los efectos que produjo ha constituido el antecedente más importante para imponer en el mundo la filosofía del liberalismo aeronáutico, que si bien no se ha plasmado en un acuerdo multilateral de carácter universal, como fue el propósito de la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo celebrada en Montreal en 1994, se ha venido consolidando en acuerdos multilaterales de tipo regional, como la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur, y sobre todo en las alianzas estratégicas de las grandes compañías aéreas en el mundo.

B. EL MOVIMIENTO DE LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO EN EUROPA

EL SEGUNDO ANTECEDENTE IMPORTANTE en el mundo sobre el sistema de desregulación es el movimiento de liberalización del transporte aéreo en Europa, que, si bien presenta características distintas del aplicado en Estados Unidos, tiene como denominador común la idea básica de desplazar cada día más la intervención del Estado en la actividad del transporte aéreo y de la aviación civil en general, sustituyéndola por la libre competencia de los protagonistas de dicha actividad, quienes están sometidos exclusivamente a las leyes del mercado.

Este proceso de liberalización del transporte aéreo en Europa se dio en forma gradual a través de tres etapas o paquetes de medidas y se diferencia del sistema de desregulación en Norteamérica básicamente en el distinto campo de aplicación de cada uno de estos sistemas; mientras que en Europa este movimiento de liberalización del transporte aéreo es aplicable a los quince estados comunitarios que hacen parte del Tratado de Roma de 1957, lo cual ubica la figura en el campo del transporte aéreo internacional, o por lo menos comunitario, como sucede en la Comunidad Andina, Estados Unidos ha aplicado el sistema desregulatorio a su propio territorio, es decir, respecto al transporte aéreo interno o doméstico; no obstante, como lo afirmamos anteriormente, desde 1980, al expedirse la *US International Air Transportatib Act*, Estados Unidos ha exportado al mundo su propia experiencia en materia de desregulación, a través de acuerdos bilaterales de "cielos abiertos" y corte liberal, como los celebrados con los Países Bajos en 1992 y, en el área latinoamericana, con Chile, Perú, México, Panamá y los países centroamericanos¹¹.

¹⁰ Ver ROIZ-MÉNDEZ. *Op. cit.*

¹¹ Ver PAPKIN. *Op. cit.*, p. 16.

1. Primer paquete de medidas

El llamado movimiento de liberalización del transporte aéreo en Europa es relativamente reciente y la mayor parte de la doctrina¹² coincide en afirmar que se inicia con la aprobación en diciembre de 1987, por parte del Consejo de Ministros de Transporte de la Comunidad Económica Europea, del primer paquete de medidas para la liberación de los servicios regulares intracomunitarios, que se refiere esencialmente a la prestación de servicios regulares de transporte aéreo, o sea, aquellos sujetos a tarifas, horarios e itinerarios fijos, ya que los servicios no regulares, llamados también *charter*, no están sujetos a estas medidas y en la práctica se encontraban completamente liberalizados.

En el campo de los antecedentes del primer paquete de medidas expedido por la Comunidad Económica Europea sobre la liberalización del transporte aéreo, la opinión mayoritaria de la doctrina concuerda en ubicar como la causa principal de esta reglamentación la sentencia del 30 de abril de 1986 proferida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad, conocida con el nombre de *Nouvelles Frontières*, que resolvió un conflicto entre una agencia de viajes francesa que había demandado a la Administración de su país, que se había opuesto a que la agencia ofreciera tarifas aéreas más bajas que las homologadas por las autoridades francesas, citando en su apoyo los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma sobre reglas de competencia; el Tribunal de Justicia Europeo desató el conflicto a favor de la agencia de viajes, sosteniendo que si bien los principios de competencia consagrados en los artículos 85 y 86 eran aplicables al transporte aéreo, la ausencia de una reglamentación, aprobada por el Consejo para la aplicación de estos principios, suspendía su imposición directa en el campo del transporte aéreo¹³.

Los aspectos fundamentales de este primer paquete de medidas fueron los siguientes:

1. Una directiva y una decisión del Consejo, expedidas con fundamento en el inciso 2º del artículo 84 del Tratado de Roma, la primera sobre tarifas para el transporte aéreo regular entre Estados miembros, flexibilizándose el principio de la doble aprobación, al establecerse zonas de descuento y gran descuento, que eran de aprobación automática para las compañías aéreas que las registraban, y la segunda relacionada con la distribución de la capacidad de pasajeros entre compañías aéreas de los Estados miembros, que es lo que se conoce en el lenguaje aeronáutico como libertad de oferta, estableciendo un control bilateral de

¹² BENITO CASTEJÓN. "La liberalización en Europa". Trabajo presentado en las XVII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Civil Comercial, celebradas en Río de Janeiro en septiembre de 1987.

¹³ La parte resolutoria del fallo "Nouvelles Frontières" establece lo siguiente: "Es contrario a las obligaciones impuestas a los Estados Miembros por el artículo 51 del contrato de la CEE, en relación con los artículos 3º y 85, especialmente en su párrafo 1, del mismo tratado, homologar las tarifas

aéreas y reforzar así sus efectos, cuando en ausencia de una reglamentación adoptada por el Consejo a tenor del artículo 87, se constata en las formas y según los procedimientos indicados en el artículo 88 o en el artículo 89, párrafo 2, que estas tarifas son resultado de un acuerdo, de una decisión de asociación entre empresas, o de una práctica concertada contraria al artículo 85". Tomado de la ponencia de BENITO CASTEJÓN, Jefe del Gabinete Jurídico Aeronáutico de la Dirección General de Aviación Civil de España, citada.

capacidades en una proporción de 60:40 en forma automática, y sin posibilidad de que el Estado con menor participación pudiera intervenir para limitar esta proporción; en segundo lugar esta decisión reguló lo concerniente al acceso de las compañías aéreas a las rutas de servicios aéreos regulares entre Estados miembros, que es lo que se conoce con el nombre de acceso al mercado, consagrándose el principio de la múltiple designación para el ejercicio de los derechos de tercera, cuarta y quinta libertades, con algunas restricciones respecto del sistema de ciudad a ciudad y en lo que se refiere a la quinta libertad intracomunitaria, sólo aplicable a los servicios entre un aeropuerto de primera categoría y uno regional, y restricciones en cuanto a la capacidad.

2. Finalmente, el Consejo expidió dos reglamentos con fundamento en el artículo 87 del Tratado de Roma, el primero relacionado con las normas de desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo, y el segundo sobre categorías, acuerdos y prácticas concertadas en dicho sector.

2. Segundo paquete de medidas

El primer paquete de medidas para la liberalización del transporte aéreo al interior de la Comunidad Económica Europea debía ser revisado a más tardar el 30 de junio de 1990, como en efecto se hizo al aprobarse por parte del Consejo de Ministros de Transportes de la Comunidad Económica Europea, el 18 de junio de 1990, el segundo paquete de medidas para la liberalización de los servicios aéreos regulares intracomunitarios, cuya vigencia se inició el 1º de enero de 1993 y que está constituido fundamentalmente por tres reglamentos¹⁴: el primero sobre aplicación de las reglas de competencia al transporte aéreo, el segundo sobre tarifas de los servicios aéreos regulares, y el tercero sobre reparto de capacidades entre las compañías aéreas de los Estados comunitarios.

Las principales reformas contenidas en este segundo paquete frente a la regulación establecida en 1987 las podemos sintetizar en lo siguiente: respecto al reparto de capacidades, se eliminó gradualmente el control bilateral de capacidades ofrecidas por las compañías aéreas, que hasta esta fecha era de 60:40, establecido en 1987; en lo relacionado con las tarifas, se introduce el concepto de la doble desaprobación, que a diferencia del régimen de “doble aprobación” le permite a los Estados fijar y aplicar unilateralmente las tarifas de los servicios aéreos regulares, las cuales tendrán vigencia hasta el momento en que ambos Estados las desaprueben; en lo referente al tema del acceso al mercado, el aspecto más importante es la creación de derechos de tráfico entre todos los aeropuertos comunitarios, de tal manera que las compañías aéreas pueden establecer nuevos servicios regulares entre cualquier par de aeropuertos situados en el territorio de la comunidad, operando un régimen de tercera y cuarta libertades, lo mismo que

¹⁴ Ver CARLOS MARTÍN PLASENCIA. Director General de Aviación Civil de España. “España Puente entre la Comunidad Económica Europea e Iberoamericana”, ponencia presentada en las XX Jornadas Iberoamericanas del Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Civil Comer-

cial, celebradas en Miami en octubre de 1990.

CASTEJÓN. *Op. cit.*; JOSÉ RAMÓN MORALES. Ponencia presentada en el I Seminario Internacional de Derecho Aeronáutico, celebrado en la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, noviembre de 1990.

de derechos de tráfico de quinta libertad con algunas restricciones que en todo caso se flexibilizan respecto a las medidas adoptadas en 1987, ya que la capacidad se amplía al 50% y se elimina la restricción que le imponía a las compañías aéreas el ejercicio de la quinta libertad entre un aeropuerto de primera categoría y un aeropuerto regional.

3. Tercer paquete de medidas

El tercer paquete de medidas sobre la liberalización del transporte aéreo al interior de la comunidad, hoy Unión Europea, fue adoptado el 23 de julio de 1992, por el Consejo de las Comunidades Europeas, y consta de dos partes fundamentales¹⁵: la primera se refiere a las licencias de operación de las empresas comunitarias, el acceso al mercado y las tarifas, contenida en los reglamentos 2407, 2408 y 2409 de 1992; la segunda parte está relacionada con las reglas sobre competencia e inmunidad antimonopolios en materia de tarifas, contenida en los reglamentos 2410 y 2411 de 1992.

En lo referente al Reglamento 2407, éste otorgó total libertad a las empresas aéreas comunitarias para establecerse en cualquier país de la comunidad y usar sus derechos de tráfico, para lo cual se señalaron una serie de requisitos de orden administrativo, técnico y financiero, entre las cuales debe destacarse el relacionado con la propiedad y el control efectivo en las empresas, tema éste de gran controversia en el plano internacional; en este aspecto el reglamento estableció que la empresa fuera de propiedad de un Estado miembro o de nacionales de un Estado miembro y continúe siéndolo, definiendo el control efectivo como el poder de ejercer directa o indirectamente una influencia decisiva sobre la empresa aérea, especialmente el derecho de usar todos o parte de sus activos, o ejercer una decisiva influencia en la composición, el voto o las disposiciones de sus organismos directivos y en general sobre el giro ordinario de sus negocios.

El Reglamento 2408 regula el acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas intracomunitarias, derogando todas las restricciones relativas a la designación múltiple y a los derechos de tráfico de quinta libertad, estableciendo el derecho de cabotaje para las compañías aéreas comunitarias en el territorio de cualquier Estado miembro, como complemento del ejercicio de los derechos de tercera y cuarta libertad, cabotaje éste que sólo se otorgó a partir del 1º de abril de 1997.

Como consecuencia de esta reglamentación, existe una libertad absoluta de acceso a las rutas internacionales intracomunitarias para las compañías aéreas de los Estados miembros, sean éstas regulares o no regulares, a diferencia de los dos primeros paquetes de medidas que sólo eran aplicables a las empresas no regulares, de tal manera que la liberalización fue total para las dos modalidades de transporte aéreo.

El Reglamento 2409 reguló lo referente a tarifas y fletes por la prestación de los servicios aerocomerciales estableciendo una modificación importante respecto a las medidas anteriores, en el sentido de que la reglamentación no se refirió exclusivamente a las tarifas de los vuelos regulares, sino que contempló igualmente las de los vuelos no regulares y los fletes por carga aérea.

¹⁵ Artículo de JOSÉ RAMÓN MORALES, publicado en *Boletín AITAL*, pp. 10 y 11.

El principio fundamental en materia tarifaria fue el de someter su fijación a las fuerzas del mercado, diferenciando las tarifas *chartery* los fletes de carga, que son fijados libremente por las partes en el contrato de transporte, las cuales no deben ser registradas, de las tarifas de vuelos regulares, que son fijadas libremente por las empresas aéreas, deben registrarse y ser aprobadas automáticamente.

Así mismo, se consagrará el principio de la desaprobación unilateral, mediante el cual un Estado miembro puede objetar una tarifa, cuando considere que es demasiado alta o demasiado baja, en cuyo caso le corresponde a las autoridades comunitarias resolver la controversia, de acuerdo con los criterios contenidos en el reglamento.

Finalmente los reglamentos 2410 y 2411 de 1992 se refieren a las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo, modificando los reglamentos 3975 y 3976 de 1987, básicamente en el sentido de suprimir el término internacional, lo cual significa que la Comisión tiene competencia para investigar directamente presuntas infracciones de los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma, a las reglas de competencia y prácticas monopolísticas, respecto al transporte aéreo dentro de un Estado miembro, facultad ésta que antes no podía ejercer, ya que la norma comunitaria se refería al transporte aéreo internacional.

Como conclusión a esta síntesis sobre la estructura y el contenido del movimiento de liberalización del transporte aéreo en la Unión Europea, podemos decir que éste ha producido efectos naturales al interior de la Comunidad, en especial en lo referente a un mercado más abierto y por ende de mayor competitividad; sin embargo, las consecuencias más importantes del movimiento de liberalización del transporte aéreo en Europa son las relacionadas con terceros países, en lo referente a la aplicación, extraterritorial del derecho comunitario y a las competencias externas en la Unión Europea.

Así tenemos que en desarrollo de las normas del Tratado de Roma de 1957, básicamente los artículos 84, 113 y 234, que se refieren a las competencias externas de la Comunidad¹⁶, ésta es plenamente competente para concluir acuerdos internacionales con terceros países en materia de transporte aéreo, y dicha competencia no está condicionada a los compromisos contraídos con dichos países por los Estados comunitarios antes de la vigencia del Tratado de Roma; esto significa que los convenios bilaterales sobre transporte aéreo que terceros países han celebrado con los Estados miembros de la Comunidad podrían verse afectados por estas disposiciones sobre competencia externa, de tal forma que la política aérea de la Comunidad sería adoptada en bloque por el conjunto de países comunitarios, que desde el punto de vista de estrategia negociadora sería muy conveniente para ellos, sobre todo frente a las relaciones aerocomerciales con Estados Unidos, teniendo en cuenta la fortaleza y la influencia que en el mercado mundial del transporte aéreo tienen las compañías norteamericanas, pero a la vez traería graves perjuicios a la industria del transporte aéreo latinoamericano, que tendría que negociar, ya no en forma bilateral con cada uno de los Estados comunitarios, como lo ha venido haciendo, sino en forma multilateral con un bloque sólido y unificado desde el punto de vista económico y político.

¹⁶ Ver trabajo de CORA ZAPICO LANDROVE, presentado en las XX Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espa-

cio y la Aviación Comercial, celebrado en Miami en octubre de 1990; MORALES. *Op. cit.*

De igual forma y en desarrollo de la doctrina jurisprudencial contenida en la sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas del 11 de abril de 1989, conocida como sentencia Saeed, se confirma la tesis difundida por la Comisión en el sentido de que las reglas de competencia establecidas en los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma tienen una aplicación extraterritorial, lo cual significa que los acuerdos o alianzas estratégicas entre compañías aéreas de terceros países y de la Unión Europea respecto a rutas hacia o desde los países de la Unión tienen el riesgo de ser impugnadas si no corresponden a las reglas contenidas en los artículos 85 y 86 del tratado¹⁷.

III. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA AÉREA EN LA COMUNIDAD ANDINA

LA POLÍTICA AÉREA DE LA COMUNIDAD ANDINA de Naciones contenida en las decisiones 297 de 1991 y 320 de 1992 expedidas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, modificadas posteriormente en 1994 por las decisiones 360 y 361, no fue el resultado de un proceso gradual, como aconteció con el movimiento de liberalización del transporte aéreo al interior de la Unión Europea, que tuvimos la oportunidad de analizar anteriormente, sino que surgió en forma repentina y yo diría que improvisada, como consecuencia de un comportamiento típico de nuestra idiosincrasia, heredado de la cultura colonialista, que aún hoy en los albores del siglo XXI nos sigue influenciando, como es la de reproducir los cambios que se generan en los centros mundiales del poder, ya sean Estados Unidos o Europa, sin tener en cuenta las circunstancias particulares que nos rodean y que son parte de nuestra realidad vital.

Mientras los países de la Unión Europea tardaron diez años para consolidar el proceso de liberalización del transporte aéreo, los países andinos consideraron que dicho proceso se podía adelantar en forma automática, con la simple expedición de unas normas jurídicas, sin tener en cuenta que las condiciones económicas, sociales y políticas eran y continúan siendo absolutamente diferentes.

En el capítulo final de esta ponencia tendremos la oportunidad de analizar los principales efectos que ha producido esta política aérea a nivel andino, la cual se estructuró mediante la expedición de unas disposiciones legales de carácter supranacional, contenidas en las decisiones adoptadas por las autoridades del Acuerdo de Cartagena.

Antes de entrar a analizar estas decisiones, que definen el contenido y alcance de la política aérea andina, analizaremos brevemente la estructura fundamental del Acuerdo de Cartagena y la naturaleza jurídica de su normatividad.

A. NATURALEZA JURÍDICA DEL ACUERDO DE CARTAGENA

EL PACTO ANDINO O ACUERDO DE Cartagena es un convenio de carácter subregional que integra cinco países del área suramericana: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, en aspectos comerciales, aduaneros y legislativos.

¹⁷ Ver artículo de MORALES, anteriormente citado.

Este acuerdo subregional tiene una vigencia de 31 años, ya que fue suscrito en Cartagena en el año de 1969; sin embargo, su desarrollo fue muy lento durante los primeros veinte años y sólo en la última década los países miembros del Pacto Andino, actualmente denominada Comunidad Andina, impulsados por los aires de las nuevas tendencias económicas mundiales, como la globalización, la liberación de los mercados y la apertura económica, comenzaron a preocuparse por su integración, con la finalidad de adquirir una posición propia en el nuevo diseño de la estructura geopolítica mundial del siglo XXI, que al finalizar la llamada Guerra Fría ha sustituido la lucha y el enfrentamiento ideológico por una lucha de carácter comercial, que tiene como protagonistas fundamentales a los grandes bloques económicos, como son el bloque norteamericano: Estados Unidos, Canadá y México, integrados en el Tratado de Libre Comercio (NAFTA), la Unión Europea y el bloque oriental, liderado por Japón y China.

Esta nueva distribución de fuerzas en el escenario mundial amenaza a los países del mundo en vías de desarrollo, como sucede con las naciones latinoamericanas y africanas, que requieren diseñar y ejecutar procesos de integración económica y comercial, para enfrentar los nuevos desafíos de la política y la economía mundiales.

El Pacto Andino y el Mercosur son dos buenos ejemplos de estos procesos de integración en el área latinoamericana; respecto a las decisiones adoptadas en materia de transporte aéreo resulta indispensable precisar que la estructura legislativa del acuerdo de Cartagena contempla dos categorías de normas comunitarias.

Normas de derecho primario y normas de derecho secundario

Las primeras están contenidas en el tratado que creó el Acuerdo de Cartagena y sus diferentes protocolos modificativos, y en el tratado que creó el Tribunal Andino de Justicia; las normas de carácter secundario son las derivadas de los tratados básicos, expedidas por las autoridades andinas autorizadas por el mismo acuerdo para proferir la legislación aplicable a todos los países miembros del pacto, derecho secundario éste conformado por las decisiones de la Comisión y las resoluciones de la Junta, recientemente sustituida por la Secretaría Ejecutiva.

B. LA DECISIÓN 297 DE 1991: INTEGRACIÓN DE TRANSPORTE AÉREO EN LA SUBREGIÓN ANDINA

1. Antecedentes

La Decisión 297, expedida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena el 16 de mayo de 1991 en Caracas, comenzó a regir el 12 de junio del mismo año, con su publicación en la *Gaceta Oficial*, y tuvo como antecedente fundamental el Acta de la Paz, suscrita por los Presidentes de los Países Andinos, que decidieron adoptar una política de “cielos abiertos” para la subregión, en desarrollo de los principios contenidos en el Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino; este, que teniendo en cuenta las tendencias mundiales sobre la apertura e internacionalización de las economías, promovió con las autoridades nacionales del transporte aéreo la realización de acuerdos bilaterales y multilaterales para el mejoramiento de los servicios aéreos subregionales, iniciativa presidencial ésta que fue acogida por el Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas.

En su segunda reunión, celebrada el 18 y 19 de mayo de 1991, este aprobó el documento “Política Andina de Transporte Aéreo”, que sirvió de base para la expedición de la Decisión 297 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, la cual fue influenciada por el convenio de “cielos abiertos” suscrito entre Colombia y Venezuela el 8 de mayo de 1991, que establece esencialmente: la libertad de operaciones entre todos los puntos abiertos al tráfico internacional situados en los dos países; el principio de la multiplicidad de designaciones, sin limitación de capacidad para las empresas cuya propiedad y control efectivo pertenezcan a los respectivos nacionales, y un amplio intercambio de quintas libertades, incluyendo para Colombia los derechos “más allá” de Venezuela y para ésta los derechos “más allá” de Colombia, aplicándose en materia tarifaria el principio del país de origen.

2. Contenido

La Decisión 297 está estructurada en seis capítulos que contienen los lineamientos fundamentales de la política aérea andina. El capítulo primero se refiere a las definiciones, donde debe destacarse el interés de la Comisión por darle claridad conceptual a los diferentes derechos aerocomerciales o libertades del aire que se otorgan los países miembros, definiendo las cinco libertades fundamentales que habían sido establecidas en el Convenio de Chicago de 1944, para el transporte aerocomercial, las cuales son objeto de regulación en los acuerdos bilaterales o multilaterales, con lo cual se demuestra que las llamadas sexta, séptima y octava libertades no son más que creaciones de la doctrina, que muchas veces introducen factores de confusión en las relaciones aerocomerciales de los países.

Dentro de estas definiciones deben resaltarse las relacionadas con las nociones: “series de vuelos” y “paquete todo incluido”, por la importancia que tienen para el desarrollo del turismo en la subregión y de los servicios aéreos no regulares, que tanto auge han tenido en Europa, entendiéndose por “series de vuelos” dos o más vuelos no regulares que se programan y realizan en conjunto, y por “paquete todo incluido” el conjunto del transporte aéreo y servicios turísticos que un viajero contrata como una sola operación.

El capítulo segundo de la Decisión 297 señala su ámbito de aplicación, consagrando tres principios fundamentales: el primero se refiere a la aplicación general de la norma comunitaria a todos los servicios de transporte aéreo internacional de pasajeros, carga y correo, tanto regulares como no regulares, entre los respectivos territorios de los Países Andinos y entre éstos y los países extrasubregionales, con lo cual se le otorga a la Comunidad Andina un instrumento muy importante para el manejo de las relaciones aerocomerciales con terceros países; el segundo principio se refiere a la prevalencia de los acuerdos que hayan celebrado los países miembros, ya sean de carácter bilateral o multilateral, respecto a las normas comunitarias contenidas en la Decisión 297, de tal forma que éstas no constituyen restricción alguna a las facilidades que se hayan otorgado o se otorguen los diferentes Estados miembros; finalmente, el artículo 4º de la decisión reafirma el principio universal de la aviación comercial, como es el otorgamiento entre los países miembros de la primera y segunda libertades del aire, es decir, el derecho de volar sobre el territorio de otro país sin aterrizar y el derecho de aterrizar en otro país sin fines comerciales, sin las cuales el transporte aéreo sería un imposible.

El capítulo tercero establece las condiciones para la realización de los vuelos regulares y no regulares dentro de la subregión, consagrando, en desarrollo de la filosofía que caracteriza al liberalismo aeronáutico en el mundo, los principios relacionados con la libertad de acceso al mercado y la libertad de oferta.

Respecto al acceso al mercado, los países andinos se conceden el libre ejercicio de los derechos de tercera, cuarta y quinta libertades del aire, para vuelos regulares de pasajeros, correo y carga que se realicen dentro de la subregión, y un régimen de libertad total para los vuelos no regulares de carga, sin ninguna clase de restricciones, respecto de puntos de operación y frecuencias; en lo relacionado con los vuelos no regulares de pasajeros, el artículo 10º de la decisión establece algunas restricciones en lo referente al libre acceso al mercado, autorizándolos inicialmente entre puntos en los que no existan servicios aéreos regulares establecidos; si existen estos servicios la autorización sólo se otorgará si la oferta de los vuelos no regulares de pasajeros no pone en peligro la estabilidad económica de los servicios regulares existentes. De igual forma, cuando se soliciten series de vuelos no regulares éstos deberán responder al sistema “paquete todo incluido”, y deben cumplirse necesariamente en una ruta de ida y vuelta, con salidas y retornos prefijados.

En lo relacionado con la libertad de oferta el artículo 9º de la Decisión 297 establece el principio de la múltiple designación para la prestación de servicios de pasajeros, carga y correo fijando un término de 90 días para su reglamentación, la que finalmente se efectuó mediante la Decisión 320, que más adelante se estudiará. Respecto de los servicios no regulares de pasajeros, correo y carga el artículo 10º de la Decisión 297 consagró un régimen de absoluta libertad de oferta, estableciendo que las autorizaciones para la prestación de estos servicios por parte de empresas nacionales de los países andinos se otorgarán automáticamente por los organismos nacionales competentes.

El capítulo 4º de la decisión se ocupa de fijar las condiciones para la realización de los vuelos extrasubregionales, es decir, aquellos que se realizan por parte de las empresas nacionales de los países andinos, entre el territorio de los Estados de la subregión y terceros países en ejercicio de los derechos de quinta libertad, estableciendo como principio general en esta materia, para los vuelos regulares de pasajeros, correo, y carga y los vuelos no regulares de pasajeros, que la concesión de estos derechos por parte de los países miembros de la Comunidad Andina debería hacerse antes del 31 de diciembre de 1992, mediante negociaciones bilaterales o multilaterales, respetando el principio de equidad y bajo fórmulas adecuadas de compensación.

En este aspecto los únicos países que se han concedido estos derechos de quinta libertad extrasubregionales son Colombia y Venezuela, al suscribir el convenio de “cielos abiertos” en mayo de 1991, antes de la expedición y vigencia de la Decisión 297.

Respecto a los servicios no regulares de carga entre los países de la subregión y terceros países el artículo 12º de la Decisión adopta un régimen de libertad total para dichos servicios, posteriormente reglamentada por la Decisión 320, que más adelante estudiaremos.

El capítulo quinto de la Decisión 297 reguló las funciones del Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas que había sido creado en la v Reunión de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de los Países Andinos, el cual se encuentra integrado por las respectivas autoridades de aeronáutica civil de los Estados que conforman la Comunidad Andina de Naciones; su función

fundamental es la de velar por el cumplimiento y aplicación de las normas comunitarias sobre transporte aéreo y ejercer labores de consultoría en el sector aeronáutico, recomendando soluciones a los problemas, señalando objetivos, políticas y acciones, elaborando documentos de trabajo, realizando estudios y seminarios, llevando las estadísticas sobre movimiento de pasajeros y mercancías en la subregión, pero sin ningún poder decisorio o coercitivo.

El capítulo sexto de la Decisión 297 se refiere a disposiciones de carácter general, estableciendo el procedimiento para que cada uno de los Estados miembros informe a los demás el nombre de las empresas nacionales y extra-subregionales que van a operar, y los derechos aerocomerciales que ejercerán en el territorio de la subregión y fuera de ella, lo mismo que la información sobre los requisitos exigidos en las legislaciones nacionales para el otorgamiento de permisos de operación tanto para vuelos regulares como no regulares.

Se ocupa también el capítulo sexto de la decisión en el artículo 19, de establecer un plazo de 180 días para que la Comisión expida una normatividad que regule lo concerniente a las prácticas de competencia desleal en la prestación de servicios de transporte aéreo, norma que hasta el momento no ha sido expedida.

Finalmente, el artículo 20 de la Decisión 297 regula uno de los aspectos fundamentales de las relaciones aerocomerciales entre los Estados, como es el tarifario, consagrando en esta materia el principio del país de origen, es decir, que las tarifas intrasubregionales que resultan aplicables son las fijadas por las autoridades del país cuya nacionalidad posee la empresa de transporte que embarca pasajeros, correo o carga; este principio del país de origen se ha considerado como un punto intermedio entre los sistemas de la doble aprobación, propios de los acuerdos bilaterales, tipo Bermuda, y los de la doble desaprobación y desaprobación unilateral, utilizados en acuerdos de carácter multilateral, como sucedió en la Unión Europea con el segundo y tercer paquetes de medidas sobre liberalización del transporte aéreo.

C. LA DECISIÓN 320 DE 1992; MÚLTIPLE DESIGNACIÓN EN EL TRANSPORTE AÉREO DE LA SUBREGIÓN ANDINA

LA DECISIÓN 320 DE LA COMISIÓN del Acuerdo de Cartagena, expedida en la ciudad de Quito el 17 de junio de 1992 y publicada en la *Gaceta Oficial* el 19 de junio del mismo año, es una norma comunitaria que complementa la Decisión 297, reglamentando el principio de la múltiple designación para la prestación de los servicios intracomunitarios de transporte aéreo, que se había consagrado en el artículo 9°.

La Decisión 320 tiene como antecedente inmediato el documento elaborado por el Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas denominado "Múltiple designación en el Transporte Aéreo de la Subregión Andina", el cual fue aprobado en la tercera reunión de dicho comité realizada el 10 y 11 de febrero de 1992.

Al reglamentar el principio de la múltiple designación sin limitación de capacidad, que se ha considerado por los defensores del liberalismo aeronáutico como uno de los factores fundamentales para garantizar el libre acceso al mercado, el artículo 1° de la Decisión 320 establece que los países miembros del Acuerdo de Cartagena podrán designar una o más empresas nacionales de transporte aéreo con permiso de operación para prestar los servicios regulares de transporte

aéreo internacional de pasajeros, correo y carga en cualquiera de las rutas dentro de la subregión, sin ningún tipo de limitación en cuanto a la capacidad y sin ningún género de discriminación.

Para efectos de esta múltiple designación le corresponde a los organismos nacionales competentes conocer y resolver las solicitudes de las empresas de transporte aéreo de cada país miembro que pretendan ser designadas para prestar servicios aéreos de carácter regular en la subregión andina, para lo cual el artículo 3° de la decisión les concede un máximo de 30 días; una vez resuelta la solicitud sobre designación de las empresas nacionales, debe notificarla por escrito a los demás organismos nacionales competentes, informándoles el nombre de la empresa que ha sido designada, los derechos aerocomerciales que va a ejercer, las rutas, frecuencias y equipos con los cuales operará; el organismo u organismos nacionales competentes en cuyos territorios se van a prestar los servicios deben permitir en forma inmediata la realización de los mismos, en las condiciones autorizadas por el país designante, en un plazo máximo de 30 días, estableciéndose como única excepción las modificaciones de horario que sea necesario efectuar por razones técnicas; esto significa que, a diferencia de otros acuerdos de tipo aerocomercial, le corresponde al país designante y no al país hacia donde se van a prestar los servicios evaluar los requisitos de orden técnico, administrativo y financiero de las respectivas empresas que hagan viable su operación, lo cual en la práctica no se cumple en su totalidad, ya que las autoridades aeronáuticas de los países designados realizan una nueva evaluación de estos requisitos y en muchos casos niegan permisos de operación con fundamento en requisitos exigidos por sus legislaciones internas mas no contemplados en las normas comunitarias, como lo analizaremos en el capítulo final de esta ponencia.

Otro de los aspectos que merece destacar en el análisis de la Decisión 320 es la calificación que se hace de “empresa nacional de transporte aéreo” para efectos de la respectiva designación, definiéndola como aquella legalmente constituida en el país miembro designante, lo cual nos lleva al análisis de uno de los temas que mayor controversia ha creado en la doctrina del derecho aeronáutico¹⁸, como es el de la propiedad sustancial y control efectivo de las empresas aéreas, debido a las posiciones antagónicas que en esta materia han adoptado las autoridades de Estados Unidos y Europa; mientras que en el primero se han flexibilizado las normas, permitiendo una mayor participación extranjera en las compañías aéreas norteamericanas, especialmente a partir de 1991, cuando el Departamento de Transporte de Estados Unidos, DOT, resolvió el caso relativo a la alianza entre Northwest y KLM, haciendo una distinción entre el interés con derecho a voto y aquel sin ese derecho¹⁹, en Europa, como consecuencia de la última etapa del proceso de liberalización del transporte aéreo, se reafirmó el principio de la propiedad sustancial y el control efectivo, exigiendo que las aerolíneas que presten servicios de transporte aéreo en el territorio de la Unión Europea deben ser de propiedad mayoritaria y estar bajo el control efectivo de ciudadanos de la comunidad.

¹⁸ “La propiedad sustancial de las aerolíneas y su control efectivo”. Documento de trabajo de IATA publicado en *Boletín infor-*

mativo, N° 20, septiembre-octubre de 1994, pp. 9 y ss.

¹⁹ *Idem*.

La Decisión 320 optó en este caso por remitirse a la legislación interna del país designante para definir cuándo una empresa es nacional²⁰.

Finalmente la Decisión 320 en su artículo 7º consagra un procedimiento adicional para la solución de controversias, como son las consultas directas entre los organismos nacionales competentes, sin perjuicio de la competencia que el Acuerdo de Cartagena le otorga al Tribunal Andino de Justicia para decidir judicialmente los conflictos que se presenten con motivo de la aplicación de las normas comunitarias.

D. LA DECISIÓN 360 DE 1994: MODIFICACIÓN DE LA DECISIÓN 297 DE 1991

LA DECISIÓN 360, EXPEDIDA POR LA Comisión del Acuerdo de Cartagena en la ciudad de Lima el 26 de mayo de 1994 y publicada en la *Gaceta Oficial* el 10 de junio del mismo año, introdujo algunas modificaciones a la Decisión 297 respecto al proceso de integración del transporte aéreo en la subregión andina.

Estas modificaciones fueron promovidas por el Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas, debido a las diferentes interpretaciones que los organismos nacionales competentes le venían dando al artículo 5º de la Decisión 297 respecto al alcance de los diferentes derechos aerocomerciales, lo cual había traído como consecuencia limitaciones y restricciones al proceso de integración del transporte aéreo subregional, en especial en lo referente al transporte de carga, razón por la cual el Comité de Autoridades Aeronáuticas consideró que la Comisión del Acuerdo de Cartagena se ampara del tema, señalando con claridad en qué consistía el libre ejercicio de los derechos de terceras, cuartas y quintas libertades del aire para vuelos regulares de pasajeros, correo y carga dentro de la subregión.

De igual manera se consideró importante por parte del comité que la Comisión precisara las nociones de “vuelos regulares” y “vuelos no regulares”, con el objeto de armonizarlos con los criterios expuestos por la Organización de Aviación Civil Internacional, OACI.

Como consecuencia de estas recomendaciones del Comité Andino de Autoridades, la Comisión del Acuerdo de Cartagena sustituyó en el artículo 1º de la Decisión 360 las definiciones de “vuelos regulares” y “vuelos no regulares”, contenidas en el artículo 1º de la Decisión 297, estableciendo que vuelos regulares son los que se realizan con sujeción a itinerarios, horarios prefijados y que se ofrecen al público mediante una serie sistemática de vuelos, condiciones éstas que deben cumplirse en su conjunto; y vuelos no regulares, aquellos que se realizan sin sujeción al conjunto de elementos que definen los vuelos regulares.

De igual forma el artículo 2º de la Decisión 360 sustituyó el artículo 5º de la Decisión 297, precisando con absoluta claridad que el libre ejercicio de los derechos de tercera, cuarta y quinta libertades del aire se aplica para los vuelos regulares que se realicen en la subregión, ya sean estos combinados de pasajeros,

²⁰ Ver comentario de ERNESTO VÁSQUEZ ROCHA, en la carta del Director: “¿Los cielos abiertos andinos, apenas una quimera?”, *Boletín AITAL*, N° 8, septiembre-octubre de 1992, p. 3. El régimen de inversión extranjera en Colombia, contenido en la Resolu-

ción 51 de 1991 del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, no establece ninguna restricción en materia de inversión extranjera en el sector del transporte aéreo.

correo o carga, o exclusivos de pasajeros o de carga, con lo cual se puso fin a las interpretaciones restrictivas que los organismos nacionales competentes le estaban dando a esta disposición, afectando el proceso de integración del transporte aéreo en la subregión andina.

Finalmente, el artículo 3º de la Decisión 360 sustituyó el artículo 12 de la Decisión 297, estableciendo que el régimen de libertad para los vuelos no regulares de carga de las empresas de los diferentes países miembros que se realicen entre sus territorios y terceros países no debe constituir un conjunto sistemático de vuelos entre un mismo origen y destino, con lo cual se buscaba evitar que la autorización para una operación no regular en la práctica se convirtiera en una operación regular no prevista en la norma comunitaria.

E. LA DECISIÓN 361 DE 1994: MODIFICACIÓN DE LA DECISIÓN 320 DE 1991

LA DECISIÓN 361, AL IGUAL QUE LA Decisión 360, se expidió en la ciudad de Lima el 26 de mayo de 1994 y su objeto fundamental fue modificar la Decisión 320 de 1992 respecto a la múltiple designación en el transporte aéreo de la subregión andina, señalando unos requisitos de carácter formal que deben cumplir las empresas designadas por los países miembros del Acuerdo de Cartagena, que no habían sido contemplados en la Decisión 320; esto trajo algunas complicaciones ya que las autoridades nacionales competentes venían exigiendo una serie de requerimientos, de acuerdo con sus legislaciones internas, que no estaban previstos en las normas comunitarias, de tal forma que el Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas recomendó armonizar los requisitos que deben cumplir las empresas designadas para operar en la subregión andina, recomendación que fue acogida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, al sustituir el artículo 5º de la Decisión 320, estableciendo como requisitos para que un país miembro permita la realización de los servicios en las rutas y frecuencias autorizadas por el país designante los siguientes: a. Copia del permiso de operación otorgado por la autoridad designante, debidamente legalizada o autenticada, conforme a la legislación del país receptor; b. Prueba de la representación legal y de su inscripción, de conformidad con la legislación interna del país receptor; c. Certificación de las pólizas de seguros, exigidas para el transporte aéreo internacional, y, d. Pago de los derechos fiscales por el otorgamiento del permiso de operación que establezca el país receptor.

Finalmente, la Decisión 361 adicionó la Decisión 320, estableciendo que los países miembros que en sus legislaciones exijan la presentación de certificados sobre la carencia de informes o procesos sobre narcotráfico y subversión podrán requerir el cumplimiento de este requisito a las empresas aéreas designadas, mientras así lo establezca su legislación nacional, como es el caso de Colombia, que exige esta certificación, de conformidad con sus normas internas.

IV. PRINCIPALES EFECTOS Y APLICACIONES DE LA POLÍTICA AÉREA A NIVEL ANDINO

UNA VEZ ANALIZADA LA ESTRUCTURA DE LA política aérea en la Comunidad Andina de Naciones a través del estudio de las diferentes decisiones expedidas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, nos corresponde en el capítulo final de

esta ponencia comentar los principales efectos que dicha política ha producido al interior de la subregión y con relación a los países y bloques extraregionales.

Si se observa cuidadosamente cuáles fueron los objetivos y propósitos que llevaron a los países comunitarios andinos a liberalizar en forma total los servicios de transporte aéreo intraregionales podemos ver cómo estos propósitos, sin duda bien intencionados, se han visto frustrados y los anhelos de integración y unión se han convertido en una ilusión, dando lugar a una nueva manifestación de la retórica integracionista, tan común a nuestros países, como lo advertíamos en la primera parte de esta exposición.

En el llamado Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino, que sirvió de base para promulgar la política de “cielos abiertos” en la Comunidad Andina de Naciones, contenida en las normas comunitarias que tuvimos la oportunidad de analizar en el capítulo anterior, se mencionaba como objetivos de dicha política: “el mejoramiento de los servicios aéreos subregionales y de cooperación para el uso conjunto de las capacidades de infraestructura y equipo, y la adopción de posiciones conjuntas ante terceros”.

Nueve años después de haberse promulgado esta política, que fue anunciada con bombos y platillos y mostrada a la comunidad internacional como un ejemplo de integración, digno de ser seguido por otros países del área latinoamericana²¹, debemos decir con absoluta sinceridad, e igualmente con el sentimiento de frustración que nos embarga, por ser nuestro país integrante de la Comunidad Andina, que dicha política ha fracasado, ya que los objetivos previstos no se han alcanzado, en unos casos por causas ajenas a los países miembros de la comunidad y a las empresas de transporte aéreo de la región, y en otros por razones inherentes a dichos países y empresas, que han impedido el cumplimiento de los fines propuestos.

Entre las causas externas que han frustrado esta política de “cielos abiertos” debemos mencionar las difíciles condiciones económicas, sociales y políticas que sufrió la región en la década anterior, y cuyos efectos se siguen produciendo actualmente.

Mientras los procesos de liberalización del transporte aéreo tanto al interior de Estados Unidos como de la Unión Europea se dieron en unas condiciones políticas y sociales de gran estabilidad y en una situación económica de continuo crecimiento de los mercados, que exigían una mayor competitividad entre las empresas, buscando un mejoramiento de los servicios, tanto en el ofrecimiento de nuevas opciones como en la reducción de las tarifas, la subregión andina, como la mayor parte de los países latinoamericanos, ha tenido que soportar las más grandes crisis económicas, sociales y políticas de su historia, pasando en diez años por profundas recesiones económicas que han dado lugar a graves situaciones de inestabilidad política y social.

Los índices macroeconómicos de los países andinos son realmente preocupantes: una extrema pobreza generalizada, superior al 55% de la población; tasas de desempleo y empleo informal altas; un estancamiento o descenso en el crecimiento del producto interno bruto y una disminución de la calidad de vida y el poder adquisitivo real de las incipientes clases medias.

²¹ Ver comentario de VÁSQUEZ ROCHA, anteriormente citado.

El año anterior, sólo Perú y Bolivia mostraron un moderado crecimiento económico, del 3.5%, mientras que Ecuador, Venezuela y Colombia tuvieron crecimientos negativos del 7.0, 7.2 y 5%, respectivamente; en estos tres últimos países el desempleo llegó o está llegando a la alarmante cifra del 20%²².

En este entorno económico, político y social resulta muy difícil un proceso de integración, y si bien es cierto que en 1991, cuando se promulga la política de “cielos abiertos” andinos, las condiciones económicas, políticas y sociales no eran tan graves como las que se viven actualmente, tampoco eran las más idóneas para que el proceso de integración del transporte aéreo, tal como fue diseñado, obtuvieron los resultados esperados, ya que el tamaño del mercado y el volumen de tráfico no era suficiente para liberalizar en forma total y absoluta los servicios de transporte aéreo en la subregión.

Si bien es cierto que en los años siguientes a la expedición de las normas comunitarias se presentó en incremento del tráfico subregional, como consecuencia de una mayor oferta de servicios por parte de las compañías aéreas andinas, especialmente en las rutas entre ciudades capitales, como fue el caso de la ruta Bogotá-Caracas, cuyo crecimiento se ha imputado, por parte de autorizados comentaristas²³, al convenio de “cielos abiertos” suscrito entre Colombia y Venezuela y no a las normas comunitarias, lo cierto es que en los últimos años se ha evidenciado un retroceso en el tráfico subregional, tanto de pasajeros como de carga; así tenemos que, de acuerdo con las estadísticas de la autoridad aeronáutica colombiana, en los últimos cuatro años el volumen de pasajeros transportados hacia y desde de los países de la Comunidad Andina sólo ha crecido en promedio un 4%, frente a crecimientos promedio anuales del 40% registrados en el período de 1991 a 1993; disminución ésta que sólo es posible explicar debido a las adversas condiciones económicas, políticas y sociales que afrontan nuestros países andinos, lo cual ha impedido que el proceso de integración en materia de servicios aéreos sea una realidad.

Respecto a las causas de orden interno que han obstaculizado el cumplimiento de los objetivos propuestos en el diseño de la política aérea andina, éstas pueden clasificarse en dos grupos: las primeras relacionadas con las decisiones y actuaciones de la Comunidad Andina y de sus Estados miembros, y las segundas vinculadas con el comportamiento que las empresas aéreas de la subregión han adoptado frente al proceso de integración.

En lo referente a las decisiones adoptadas por la Comunidad Andina, evidentemente se incurrió en una equivocación inicial al no haber diseñado un proceso gradual de apertura y liberalización del transporte aéreo, tal como aconteció en Europa, lo cual trajo como consecuencia una política aérea totalmente desfasada de la realidad; mientras que en la Comunidad Europea se inició en 1987 un proceso lento pero seguro de apertura para la prestación de los servicios aerocomerciales, que culminó en 1997 con el cabotaje comunitario, como máxima expresión del liberalismo aeronáutico, en la subregión andina, cuyas condiciones económicas, políticas y sociales eran totalmente diferentes a la boyante situación en que se encontraba Europa en 1987, se resolvió que de un momento a otro podíamos liberalizar todos los servicios, sin tener en cuenta el tamaño del

²² Estadísticas publicadas por el diario *El Tiempo*, Bogotá, 16 de abril de 2000.

²³ Ver comentario de VÁSQUEZ ROCHA, anteriormente citado.

mercado ni la estructura y capacidad de las empresas aéreas andinas para competir en un régimen de absoluta libertad.

Mientras que en Europa los tres principios básicos de la política aérea liberal, como son la libertad de oferta, la libertad de acceso y la libertad de precios, tuvieron un desarrollo gradual, que se inició con limitaciones en cuanto a la capacidad y frecuencias, y restricciones respecto al ejercicio de las libertades del aire, especialmente en lo referente a las quintas libertades intracomunitarias, como se analizó anteriormente, las autoridades del Pacto Andino, hoy Comunidad Andina de Naciones, consideraron erróneamente que estaban dadas las condiciones para que estas tres libertades se otorgaran en forma total y absoluta, lo cual trajo como consecuencia un exceso de capacidad²⁴, producto de la creación de nuevas empresas y del aumento de las frecuencias de las ya existentes, que distorsionó el mercado y llevó al abandono del escenario andino de compañías nuevas que se crearon como consecuencia de la nueva política de “cielos abiertos”, como son los casos de Zuliana de Aviación y Saeta; otras tradicionalmente fuertes en la subregión, como Viasa, Ecuatoriana y Aeroperú, igualmente abandonaron sus rutas intraregionales, por los problemas internos y estructurales que las afectaron.

Por fortuna la Comunidad Andina no acogió la idea del cabotaje, que inicialmente había sido propuesta por los Presidentes Andinos en el Acta de Suere suscrita el 23 de abril de 1997, propuesta que fue analizada por el Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas a finales de ese año en Bogotá, sin haberse llegado a una conclusión definitiva, razón por la cual se nombró un grupo de expertos, donde estuvieron representados los cinco países andinos, que analizaron el tema de cabotaje andino; sus resultados fueron dados a conocer por las autoridades comunitarias en el documento denominado “Resumen del Estudio Subregional sobre el Desarrollo de los Servicios de Transporte Aéreo, e Implementación del Cabotaje Andino y de un Sistema de Reserva”, donde se declaró la inconveniencia de autorizar un cabotaje a nivel andino, que en mi opinión fue la mejor decisión que se pudo adoptar, ya que la subregión no está preparada para adoptar una medida de estas dimensiones, que constituye la culminación de un proceso de liberalización e integración del transporte aéreo, que aún estamos lejos de alcanzar, por los motivos que hemos expuesto anteriormente, y en este caso del cabotaje con mayor razón, ya que existen profundas diferencias entre los países andinos en lo que se refiere a su tráfico interno y rutas troncales, que darían lugar a factores de evidente desequilibrio y falta de equidad, afectando los intereses de las empresas nacionales; el único antecedente que se aproximó al cabotaje dentro de la región andina fue la ruta Nueva York-Lima-Cuzco, operada por American, que le permitía a esta empresa un punto terminal en la ciudad de Cuzco, decisión ésta que fue adoptada en forma autónoma por las autoridades peruanas, fuera de la órbita de competencia de la Comunidad Andina²⁵.

Otra de las causas que no han permitido un resultado exitoso de la política andina de “cielos abiertos” ha sido la falta de compromiso por parte de la subregión,

²⁴ Ver conclusiones del II Encuentro de Líneas Aéreas del Grupo Andino. *Boletín AITAL*, N° 14, septiembre-octubre de 1993, p. 11.

²⁵ Ver Ley 26984 del 5 de octubre de 1998, publicada en *Boletín AITAL*, N° 47, marzo-abril de 1999, p. 13.

para enfrentar con imaginación y realismo los nuevos retos del liberalismo aeronáutico, la cual no sólo es imputable a la carencia por parte de los países miembros de la Comunidad de una sólida voluntad política para actuar como verdadero bloque que defienda los intereses comunes de la subregión, sino que igualmente a las empresas aéreas andinas, que prefieren seguir luchando solas contra los grandes transportadores de Estados Unidos, en condiciones absolutamente desventajosas, en vez de unirse, formando una alianza estratégica que les permita ser más competitivas en el campo internacional.

Si bien es cierto que en la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo celebrada en Montreal en noviembre de 1994 fracasó un acuerdo multilateral, promovido por Estados Unidos, para imponer en el mundo el liberalismo aeronáutico, y que en dicha conferencia la Comunidad Andina de Naciones fijó su posición frente al tema, manifestando su voluntad de "mantener la práctica del multilateralismo pero a escala subregional como el mecanismo idóneo para el desarrollo del mercado andino de transporte aéreo, y para superar las desigualdades que produciría la puesta en vigencia del multilateralismo global"²⁶, la realidad nos muestra que seis años después de la Conferencia de Montreal el liberalismo aeronáutico avanza a pasos agigantados, no propiamente por la vía de acuerdos multilaterales entre los países, aun cuando existe la posibilidad de que se haga a través del Acuerdo de Liberalización Internacional, que permite su exportación e importación²⁷; lo cierto es que el liberalismo aeronáutico se está imponiendo en el mundo, desde el punto de vista pragmático, como es propio de las culturas anglosajonas, mediante las grandes alianzas estratégicas de los megatransportadores, tanto europeos como americanos, promovidas y apoyadas por el Departamento de Transporte de Estados Unidos, que ha sido bastante flexible en la aplicación de las rígidas leyes antimonopolio existentes en dicho país, para autorizar estas alianzas entre compañías aéreas, que en muchos casos han monopolizado determinados mercados y rutas internacionales.

Así tenemos que las grandes alianzas que hoy existen en el mundo, como Star Alliance, constituida inicialmente por United y Lufthansa, integrada actualmente por diez miembros en los cinco continentes, siendo Varig de Brasil el único aporte latinoamericano; Oneworld, integrada por American, British Airways, Iberia y compañías de cuatro continentes, entre las cuales se destacan Cathay Pacific de Hong Kong y Quantas de Australia; Wings, conformada por Northwest, KLM y Alitalia, y una cuarta alianza en proceso de formación que integrarían Delta, Air France y otras compañías europeas, constituyen hoy en día una red globalizada de prestación de servicios internacionales de transporte aéreo que les permite a estas empresas tener acceso a la mayor parte de los mercados mundiales, de tal manera que el multilateralismo estatal que fracasó primero en Chicago en 1944 y posteriormente en Montreal en 1994 ha sido sustituido por un multilateralismo empresarial y práctico, a través de las grandes alianzas de los principales megatransportadores mundiales, que va consolidando cada día con más fuerza un auténtico liberalismo aeronáutico que en muy pocos años va a traer como resultado una globalización total y absoluta del transporte aéreo; para tener una idea aproximada del alcance que tiene una alianza de este

²⁶ Ver documento WP/58 de la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo, celebrada en Montreal en noviembre-diciembre de

1994, publicada en separata del *Boletín AITAL*, N° 22, enero-febrero de 1995.

tipo basta ver las estadísticas de la alianza Oneworld cuando se creó en 1997 y sólo con las cifras de las compañías American, British e Iberia: de acuerdo con dichas estadísticas esta red globalizada de prestación de servicios de transporte aéreo internacional tenía en 1997: 150 millones de pasajeros, 1.400 aviones, 6.000 vuelos diarios y una facturación de US\$35.000 millones²⁸.

Frente a esta realidad inobjetable, ¿qué acciones han adoptado la Comunidad Andina de Naciones y las empresas aéreas de la subregión para defender sus intereses comunes? Yo diría que muy pocas; salvo la retórica integracionista tan utilizada en los foros y seminarios internacionales sobre transporte aéreo, los países miembros no han tomado conciencia de las facultades que el Acuerdo de Cartagena le otorgó a la Comunidad para negociar como bloque regional los convenios aerocomerciales con terceros países, especialmente con Estados Unidos, o con otros bloques regionales como la Unión Europea o el Mercosur; fue la posición adoptada por la Comunidad en la Conferencia de Montreal en 1994 la de “mantener la vigencia de la bilateralidad en las negociaciones con los demás países del mundo, al contemplar en los futuros acuerdos aerocomerciales condiciones de acceso al mercado subregional, que se fundamenten jurídica y políticamente en una aplicación del principio de reciprocidad real y que permitan el sostenimiento de las aerolíneas andinas”²⁹.

Hasta el momento estas competencias externas de la Comunidad no han sido utilizadas, ni en momentos tan críticos como los que han estado viviendo los países miembros y las compañías aéreas andinas en los últimos años, como consecuencia de la política adoptada por la Administración Federal de Aviación de Estados Unidos (FAA) en 1994, sobre la evaluación de la seguridad aérea en la aviación internacional, que trajo como consecuencia para los países integrantes de la Comunidad Andina su ubicación en la categoría 2, con las consecuencias adversas que esto produce, entre otras, el congelamiento de las rutas comerciales hacia Estados Unidos, que son los más rentables para las empresas aéreas andinas; sin embargo, en este proceso tan complicado con la FAA los países andinos que ha logrado ascender a la categoría 1, como es el caso de Perú y recientemente Colombia, que obtuvo dicha categoría en el mes de noviembre de 1999, actuaron solos, por su propia cuenta y riesgo; cuando debió haber sido la Comunidad Andina a través del Comité de Autoridades Aeronáuticas la que liderara estas negociaciones con la Administración Federal de Aviación de Estados Unidos, dicho comité solo vino a pronunciarse en este sentido en la VII Reunión Ordinaria, celebrada en la ciudad de Lima el 15 y 16 de marzo de 1999, donde expresó la conveniencia de establecer una conducta común subregional frente a la política adoptada por la FAA en materia de estándares internacionales de seguridad³⁰.

Esta ausencia de la Comunidad en aspectos tan importantes de la política aérea también se ha visto reflejada en los temas relacionados con una posición común respecto al régimen arancelario para la importación de aeronaves, accesorios, partes y repuestos en los países andinos, que no ha logrado el consenso

²⁷ Ver documento de IATA. “La multilateralidad en el transporte aéreo internacional”, en *Boletín AITAL*, N° 20, septiembre-octubre de 1994, pp. 19 y ss.

²⁸ Ver comentario de ENRIQUE MAPELLI en *Boletín AITAL*, N° 38, septiembre-octubre de 1997, p. 13.

²⁹ Ver documento WP/58, anteriormente citado.

³⁰ Ver informe del doctor JORGE ALVAREZ MENDEZ, sobre la VII Reunión Ordinaria del Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas. *Boletín AITAL*, N° 49, julio-agosto de 1999, pp. 6 y 7.

para adoptar una norma comunitaria que lo regule; es motivo de decepción y frustración el que las únicas acciones del Comité Andino de Autoridades Aero-náuticas en materia de política aerocomercial estén encaminadas a crear grupos de trabajo para realizar estudios sobre la realidad del transporte aéreo de la subregión, como fue la decisión adoptada en la reunión de Lima de marzo de 1999, estudios éstos que, como lo dice la Asociación Internacional de Transporte Aéreo Latinoamericano, AITAL, demandan “muchísimo tiempo y dinero, puesto que ya sabemos que ese tipo de estudios son tremendamente dispendiosos y cuando al final se publican las condiciones económicas a su vez ya han cambiado. Un documento más, que llenará los anaqueles de los gobiernos y de las compañías aéreas”³¹.

De igual manera las empresas aéreas andinas tampoco han demostrado ningún interés para unirse, formando alianzas estratégicas, que les permitan afrontar en forma común los nuevos y desafiantes retos del liberalismo aeronáutico; su comportamiento ha sido y sigue siendo extremadamente egoísta e individualista, cada una defiende sus propios intereses y desafortunadamente no han tenido la voluntad ni la capacidad de apreciar los grandes beneficios que obtendrían si actuaran en forma conjunta en la adquisición de equipo, repuestos, insumos como el combustible, la contratación de seguros, y lo más importante, si se constituyeran en un verdadero grupo de presión frente a las autoridades de la Comunidad Andina y de los diferentes países miembros, con el fin de mejorar sus condiciones de competitividad respecto de los megatransportadores norteamericanos, que cada vez tienen más influencia en la subregión.

Los intentos de unificación de las compañías aéreas han sido aislados y esporádicos; realmente el único antecedente que merece destacarse es el acuerdo de colaboración entre Avianca de Colombia y Saeta del Ecuador, celebrado en junio de 1993, que tenía por objeto una complementación de las rutas en el marco del Acuerdo de Cartagena, el cual no tuvo mayor duración; otro intento a nivel gremial fue la creación de la Asociación Andina de Líneas Aéreas, AALA, en 1993, cuyo objetivo era aglutinar a las compañías de la región, tanto nacionales como internacionales, respecto de intereses comunes; sin embargo su gestión se ha visto limitada a la elaboración de estudios y documentos sobre el transporte aéreo y la asistencia a conferencias, foros y seminarios internacionales, llevando la vocería empresarial; dicho gremio hoy afronta una crisis interna que es consecuencia directa de la propia crisis que afecta a sus miembros, quienes vienen abandonando o suspendiendo sus operaciones en las rutas andinas, como es el caso de las empresas peruanas, ecuatorianas, y algunas venezolanas.

Qué distinto sería el panorama si en su momento los cinco grandes del transporte aéreo andino, como eran Viasa, Avianca, Ecuatoriana, Aeroperú y Lloys, hubieran resuelto unirse en la proyectada Flota Aérea Andina, aprovechando la apertura de cielos en la subregión, creando una alianza semejante a la constituida en Centroamérica por el Grupo Taca; este es un ejemplo de unión, solidaridad y solidez empresarial para todo el transporte aéreo latinoamericano, que les ha permitido a las compañías aéreas centroamericanas sobrevivir y enfrentar con dignidad los peligros que se ciernen sobre los transportadores aéreos andinos y en general latinoamericanas; frente a los riesgos de la globalización, que, no

³¹ Ver comentario en *Boletín AITAL*, N° 49, junio-agosto de 1999, p. 6.

obstante la protesta de que ha sido objeto en los últimos meses, por parte de las ONG, tanto en Seattle, con motivo de la reunión de la Organización Mundial del Comercio, OMC, como en Washington, durante la Asamblea del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se va a imponer en forma definitiva, especialmente en el campo aeronáutico, quedándole a nuestras empresas solamente la opción de integrarse a una de las grandes alianzas mundiales, para sobrevivir, obviamente en condiciones de inferioridad total, habiendo desaprovechado la gran oportunidad histórica de crear un grupo aéreo importante, que compitiera en condiciones excepcionales por el mercado andino y suramericano con los megatransportadores de Estados Unidos y Europa.

Finalmente debemos identificar como una de las causas del fracaso de la política aérea andina la posición asumida por algunas autoridades aeronáuticas de la región, quienes en forma unilateral y desconociendo los principios y objetivos que guían a la Comunidad Andina de Naciones han proferido normas internas que obstaculizan el desarrollo del transporte aéreo andino; me refiero concretamente a la autoridad aeronáutica colombiana, quien en el año 1995, expidió la Resolución 00721, mediante la cual prohibió la operación de empresas aéreas con aeronaves que no cumplieran los niveles de ruido previstos en el capítulo III del anexo 16 del Convenio de Aviación Civil Internacional, norma ésta que posteriormente fue modificada por el Decreto 2564 del 23 de diciembre de 1999, que señaló como fecha límite para el cumplimiento de esta disposición el 1° de enero del año 2003.

La aplicación de esta norma le ha impedido a nuevos transportadores de los países comunitarios andinos, que han solicitado permiso de operación con posterioridad a 1995 y que no cuentan con aeronaves de capítulo III, operar en Colombia, lo cual vulnera el principio de libertad de acceso, consagrado en las normas comunitarias andinas, que no establecen ninguna restricción en esta materia, la cual debía ser objeto de regulación por parte de la Comunidad Andina, acogiendo la doctrina jurisprudencial, tanto de la Corte Suprema de Justicia colombiana como del Tribunal Andino de Justicia, en virtud de la cual las normas comunitarias tienen prelación sobre las normas internas de los países miembros, las cuales se entienden suspendidas mientras estén vigentes las normas comunitarias; lamentablemente en la VIII Reunión Ordinaria del Comité Andino de Autoridades Aeronáuticas, celebrada en Lima el 31 de agosto y el 1° de septiembre de 1999, no se tomó ninguna decisión sobre esta materia, quedando aplazada para próximas reuniones, con lo cual se continúa desconociendo principios fundamentales de la política aérea en la subregión andina.

Espero que las ideas y comentarios de esta ponencia se tomen como una crítica constructiva a la política aérea que se ha venido desarrollando al interior de la comunidad andina, y se tengan en cuenta para un futuro diseño de la misma, que debe consultar la realidad económica, social y política de nuestros países, antes que seguir copiando los modelos foráneos, muchas veces ajenos a nuestras propias vivencias y experiencias.