



INFORME ESPECIAL

“CIELOS ABIERTOS” EN EL PERÚ: CÓMO IMPULSAR CONECTIVIDAD Y DINAMIZAR EL MERCADO AÉREO

“Cielos Abiertos” en el Perú: cómo impulsar conectividad y dinamizar el mercado aéreo



POR:
RAFAELA OJEDA
**COORDINADORA DEL
ÁREA LEGAL - AFIN**

La política de “Cielos Abiertos” (Open Skies) es el instrumento de política aeronáutica con mayor potencial de impacto en la conectividad, la competitividad y el desarrollo económico del Perú. Consiste en sustituir las restricciones administrativas por un esquema de libre mercado, permitiendo que este determine qué rutas existen, qué aerolíneas participan y con qué frecuencia. La evidencia es concluyente: la liberalización del transporte aéreo beneficia en gran medida al público viajero con **más competencia, mejores precios y mayor conectividad** (Button, 2009).



La base jurídica de esta política es el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, suscrito en Chicago en 1944, conocido como el “Convenio de Chicago” (Organización de Aviación Civil Internacional-OACI, 1944). Dicho instrumento dio origen a las cinco primeras libertades del aire. Posteriormente, las libertades sexta a novena se han desarrollado como un producto de la práctica internacional y la doctrina de la OACI.

I. Las libertades del aire

En el Perú, la política de Cielos Abiertos se ejecuta a través de la negociación bilateral o multilateral de derechos de tráfico aéreo con otros países y se refleja en los Memorándums de Entendimiento (MdE) y los Acuerdos de Servicios Aéreos (ASA), cuyo contenido se expresa en las 9 “libertades del aire” descritas a continuación.

1. Sobrevuelo: Derecho a sobrevolar el territorio de un Estado extranjero sin aterrizar.



2. Escala técnica: Derecho a aterrizar en territorio extranjero por razones no comerciales (p. ej., reabastecimiento), sin embarcar ni desembarcar pasajeros ni carga.



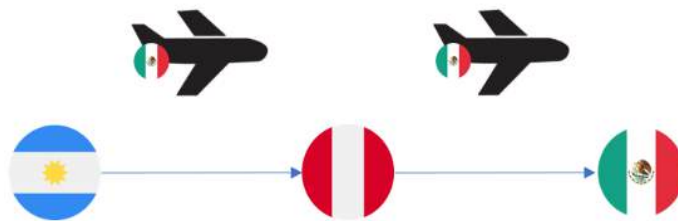
3. Tráfico de salida: Derecho a transportar pasajeros o carga desde el país de origen de la aerolínea hacia un país extranjero.



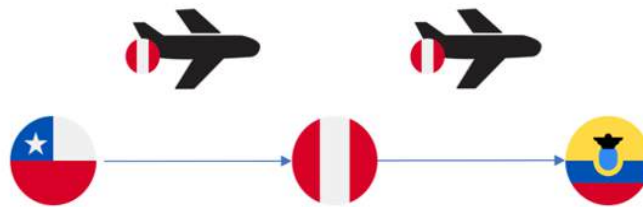
4. Tráfico de entrada: Derecho a transportar pasajeros o carga desde un país extranjero hacia el país de origen de la aerolínea.



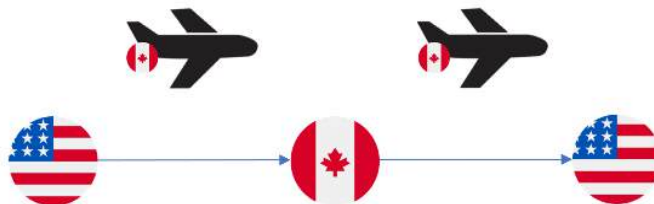
5. Intermedia y más allá: Derecho a transportar pasajeros o carga entre dos países extranjeros en una ruta con origen o destino en el país de la aerolínea. Los pasajeros y la carga pueden desembarcar en la escala sin necesidad de continuar al destino final.



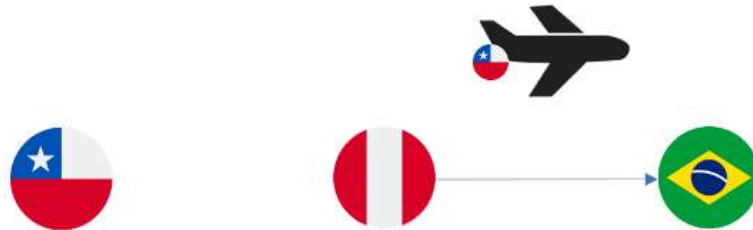
6. Tráfico vía el Estado de origen (primera modalidad): Derecho a transportar pasajeros o carga entre dos países extranjeros con conexión en el país de origen de la aerolínea.



O, en su segunda modalidad, transportar pasajeros o carga en vuelos domésticos dentro de un país extranjero, con conexión en el país de origen de la aerolínea.



7. Completamente extranjera: Derecho a operar vuelos entre dos países extranjeros sin conexión alguna en el país de origen de la aerolínea.



8. Cabotaje consecutivo: Derecho a operar vuelos domésticos en un país extranjero como extensión de un servicio internacional desde el país de origen. Los pasajeros y la carga pueden desembarcar en la escala sin continuar al destino final.



9. Cabotaje autónomo: Derecho a operar vuelos domésticos en un país extranjero con total independencia del país de origen de la aerolínea.





II. La política de cielos abiertos en Perú

Sistema actual

El transporte aéreo en el Perú opera bajo un **sistema mixto**: acuerdos bilaterales tradicionales y acuerdos liberalizados, cuya amplitud varía según el país contraparte.

Limitación clave

A la fecha, el Perú **no cuenta con una política nacional unitaria y uniforme** en esta materia, lo que constituye una limitación importante.

 Esta situación resulta desfavorable pues implica que nuestro país debe negociar con otros Estados **cada vez que se desee ampliar los cielos peruanos**. Ello, en lugar de liberalizarlos y permitir el crecimiento de la oferta de transporte aéreo en nuestro país.

El marco normativo vigente está integrado por la Constitución Política del Perú, el Convenio de Chicago, la Ley de Aeronáutica Civil del Perú (Ley N° 27261) y su Reglamento (DS N° 050-2001-MTC), y las Regulaciones Aeronáuticas. Nuestro país ha suscrito instrumentos normativos con más de 40 países, incluyendo la Decisión N° 582 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en los cuales se han otorgado las siguientes libertades:

País	Tipo	Libertad								
		1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°
Alemania	Pasajeros									
	Carga									
Argentina	Pasajeros									
	Carga									
Australia	Pasajeros									
	Carga									
Bélgica	Pasajeros									
	Carga									
Bolivia	Pasajeros									
	Carga									
Brasil	Pasajeros									
	Carga									
Canadá	Pasajeros									
	Carga									
Chile	Pasajeros									
	Carga									
China	Pasajeros									
	Carga									
Colombia	Pasajeros									
	Carga									
Corea	Pasajeros									
	Carga									
Costa Rica	Pasajeros									
	Carga									
Cuba	Pasajeros									
	Carga									
Dinamarca	Pasajeros									
	Carga									
Ecuador	Pasajeros									
	Carga									
El Salvador	Pasajeros									
	Carga									
Emiratos Árabes	Pasajeros									
	Carga									
España	Pasajeros									
	Carga									
Estados Unidos	Pasajeros									
	Carga									
Finlandia	Pasajeros									
	Carga									
Francia	Pasajeros									
	Carga									

Hong Kong	Pasajeros										
	Carga										
Honduras	Pasajeros										
	Carga										
Malasia	Pasajeros										
	Carga										
México	Pasajeros										
	Carga										
Nicaragua	Pasajeros										
	Carga										
Noruega	Pasajeros										
	Carga										
Nueva Zelandia	Pasajeros										
	Carga										
Países Bajos	Pasajeros										
	Carga										
Panamá	Pasajeros										
	Carga										
Paraguay	Pasajeros										
	Carga										
Portugal	Pasajeros										
	Carga										
Qatar	Pasajeros										
	Carga										
Reino Unido	Pasajeros										
	Carga										
República Dominicana	Pasajeros										
	Carga										
Singapur	Pasajeros										
	Carga										
Sudáfrica	Pasajeros										
	Carga										
Suecia	Pasajeros										
	Carga										
Suiza	Pasajeros										
	Carga										
Tailandia	Pasajeros										
	Carga										
Turquía	Pasajeros										
	Carga										
Uruguay	Pasajeros										
	Carga										

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

El cuadro es revelador: el Perú otorga las primeras libertades de manera generalizada, pero no ha concedido la séptima libertad a todos los países con los que guarda relación, y aún menos la octava ni novena libertad, de cabotaje consecutivo y autónomo.

Precisamente, estos tres derechos son los que determinan si un país tiene o no una política de Cielos Abiertos en sentido pleno. Sin ellas, aerolíneas extranjeras no pueden operar rutas domésticas en territorio peruano ni conectar ciudades peruanas con destinos extranjeros con regularidad. El resultado:

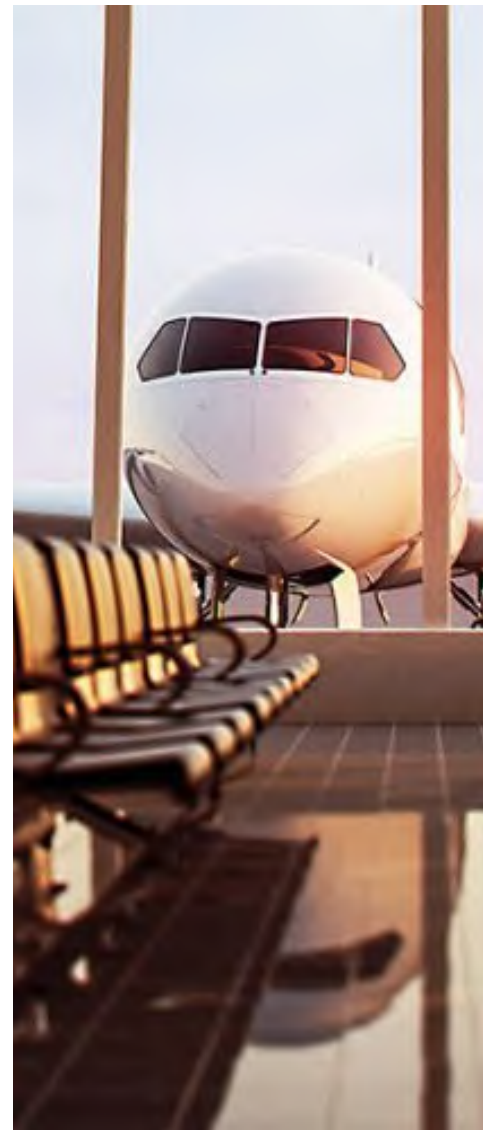
- Una red aérea concentrada
- Tarifas elevadas
- Un mercado interno subdesarrollado.

Como se ha explicado, esta situación responde a la falta de definición política orientada a otorgar más libertades a los países con los que ya mantenemos una relación, así como a extender nuevos vínculos a otros.

En este sentido, si se generalizara **la séptima libertad** del aire, por ejemplo, se permitiría que aerolíneas extranjeras operen rutas entre países extranjeros utilizando aeropuertos regionales peruanos como escalas. La consecuencia directa es que los aeropuertos regionales captarían una mayor demanda internacional, se abrirían nuevas rutas desde las regiones hacia el exterior, y se distribuirían mejor los beneficios económicos del tránsito aéreo en el territorio nacional.

Por su parte, otorgar **la octava libertad** permitiría, por ejemplo, que una aerolínea extranjera operase un vuelo con origen en el exterior y dos destinos nacionales en una sola operación continua. Ello permitiría el uso de una sola aeronave para todo el recorrido o una conexión integrada sin abandonar el proceso de embarque internacional. De esta manera, se potenciaría el tránsito aéreo nacional al permitir una mayor competencia en el mercado, y un mayor número de vuelos internos.

Asimismo, otorgar **la novena libertad** permitiría que aerolíneas extranjeras operen rutas domésticas con independencia de las rutas internacionales, generando mayor competencia directa en el mercado doméstico peruano, reduciendo tarifas, ampliando frecuencias y conectando directamente ciudades del interior del país.



III. Una oportunidad para el Perú

⚠ Sin embargo, nada de lo anterior es posible todavía porque nuestro país ha decidido **no otorgar estas libertades a Estados extranjeros**, limitando indirectamente la oferta de transporte aéreo dentro de nuestro territorio.

Ello cuando el Perú reúne condiciones para convertirse en el **hub** regional de Sudamérica:



Posición geográfica privilegiada

Ubicación estratégica en el corazón de Sudamérica.



Nuevo terminal internacional

Capacidad para **40 millones de pasajeros anuales**.



Demanda turística creciente

Crecimiento sostenido del turismo receptivo.



Agroexportación

Necesita cadenas de frío aéreas eficientes.

Los acuerdos de cielos abiertos reducen los costos del transporte de carga aérea en aproximadamente 9% e incrementan en 7% la proporción de importaciones que llegan por vía aérea (Micco & Serebrisky, 2006). Para un país exportador de productos agropecuarios perecibles de alta rotación y destino turístico por excelencia, esos márgenes son la diferencia entre competir o no en el mercado global. Cuánto más podría significaría contar con una política de cielos abiertos nacional para las regiones, las verdaderas productoras agropecuarias y los verdaderos destinos finales de nuestros turistas. Los mecanismos existen; solo falta la decisión política para utilizarlos con el fin de ampliar nuestro mercado y liberalizar nuestros cielos.



Referencias

- Button, K. (2009). The impact of US–EU “Open Skies” agreement on airline market structures and airline networks. *Journal of Air Transport Management*, 15(2), 59–71. <https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2008.09.010>
- Micco, A., & Serebrisky, T. (2006). Competition regimes and air transport costs: The effects of open skies agreements. *Journal of International Economics*, 70(1), 25–51. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2005.09.003>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. (2026). Instrumentos internacionales vigentes: ASAs, actas y MOU. MTC. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/426117/355506-instrum_int_vig_asas_actas_mous_rev_1abr26.pdf
- Organización de Aviación Civil Internacional. (1944). Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago). OACI. https://www.icao.int/publications/Documents/7300_cons.pdf