

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ
JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRA EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

La interpretación contemporánea del concepto de soberanía como
componente de análisis en la naturaleza comercial de los Acuerdos de
Servicios Aéreos

PRESENTADO POR:

Victoria Helena Granados Manzaneda

ASESORES:

Tema de Fondo: Primer Secretario SDR José Alonso Yépez Castro

Metodológico: Dra. Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 04 de noviembre de 2019

RESUMEN

Los Acuerdos de Servicios Aéreos (ASA) son instrumentos internacionales que permiten al país lograr un crecimiento económico al facilitar la conectividad del país a nivel internacional lo que genera un espacio idóneo para el desarrollo del comercio y el turismo.

Actualmente, los ASA experimentan una dilación en el proceso de perfeccionamiento interno al seguir la vía agravada contemplada en el artículo 56 de la Constitución bajo el fundamento de que estos acuerdos regulan aspectos de soberanía, ello repercute en la imagen internacional y en los beneficios para el país.

Sin embargo, la presente investigación busca la implementación de una nueva interpretación que responda a un contexto internacional de interdependencia compleja dejando de lado la interpretación estricta del criterio de territorialidad vinculada a la teoría realista de las relaciones internacionales.

En este sentido, se presentan tres razones por las cuáles se debe modificar la vía de perfeccionamiento de los ASA. En primer lugar, una razón teórica que fundamenta la aplicación del concepto de soberanía modal y líquida que contemplan aspectos económicos y medioambientales. Una segunda razón es la naturaleza aerocomercial de los ASA que poseen características similares a los Tratados de Libre Comercio y que cuya vía de perfeccionamiento es el artículo 57 de la Constitución respaldada por el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Finalmente, la tercera razón aborda la política exterior peruana que plantea que la celeridad en estos Acuerdos va a tener un impacto positivo en la imagen del país a nivel internacional y de igual modo, mejoran el posicionamiento del Perú como una potencia regional emergente.

ABSTRACT

Air Services Agreements (ASAs) are international instruments that allow countries to achieve economic growth by facilitating international connectivity, thus creating an ideal environment for trade and tourism development.

Currently, ASAs are pursuant to Article 56 of the Constitution, which has traditionally been interpreted as stipulating Congressional approval, given that these types of agreements affect issues of sovereignty, international image and national interests. As a result of this bureaucratically rigorous approval process, ASAs are updated at sluggish rates.

However, the present research advocates for putting aside this traditional interpretation based on the criterion of territoriality that has been historically linked to realism in international relations. In its place, the author argues in favor of a more modern legal interpretation, rooted in an international context that is complexly interdependent.

In this sense, there are three reasons why the path of improvement of ASAs should be modified. Firstly, the theory of modal and liquid sovereignty that contemplate economic and environmental aspects is more suitable to ASAs. Secondly, the basic aerospace character of ASAs is similar in nature to that of Free Trade Agreements, which are pursuant to Article 57 of the Constitution, as affirmed by the Constitutional Court.

Finally, the third reason concerns Peruvian foreign policy: should Peru quickly adopt these Agreements, it stands to gain international advantages in establishing a positive country image and, likewise, improve its position as an emerging regional power.

ÍNDICE

RESUMEN	1
CAPÍTULO I: EL CONCEPTO CONTEMPORÁNEO DE SOBERANÍA	8
1.1. LOS ASPECTOS GENERALES DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA.....	8
1.2. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA EN EL MARCO DE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	17
1.3. LAS TENDENCIAS SOCIALES EN LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA....	21
1.4. EL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN Y SU INFLUENCIA EN EL CONCEPTO DE SOBERANÍA.....	25
1.5. LA INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA DESDE UNA PERSPECTIVA POLÍTICA, JURÍDICA Y SOCIAL.....	29
CAPÍTULO II: LA NATURALEZA AEROCOMERCIAL DE LOS ACUERDOS DE SERVICIOS AÉREOS	35
2.1. LA DEFINICIÓN DE LOS ACUERDOS DE SERVICIOS AÉREOS Y SU CLASIFICACIÓN...	35
2.2. LA NATURALEZA DE LAS DISPOSICIONES REGULADAS EN LOS ACUERDOS DE SERVICIOS AÉREOS	42
2.3. LOS ASPECTOS SUSTANCIALES DE LA LEGISLACIÓN AERONÁUTICA EN EL PERÚ...	50
2.4. LOS ACTORES A NIVEL INTERNACIONAL	57
2.5. LA IMPORTANCIA DE LA SUSCRIPCIÓN DE ACUERDOS DE SERVICIOS AÉREOS PARA LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS	58
CAPÍTULO III: RAZONES QUE JUSTIFICAN IMPLEMENTAR UN NUEVO RAZONAMIENTO PARA EL PERFECCIONAMIENTO DE LOS ACUERDOS DE SERVICIOS AÉREOS	64
3.1. LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA LÍQUIDA Y MODAL PARA INTERPRETAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.....	65

3.2. LA NATURALEZA AEROCOMERCIAL DE LOS ACUERDOS DE SERVICIOS AÉREOS Y LA VÍA IDÓNEA PARA EL PERFECCIONAMIENTO DE ESTE TIPO DE TRATADOS	75
3.3. EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÚ EN RELACIÓN CON LOS ACUERDOS DE SERVICIOS AÉREOS.....	83
A. EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ACUERDOS DE SERVICIOS AÉREOS Y LA REPERCUSIÓN EN LA IMAGEN INTERNACIONAL DEL PERÚ	90
B. LA VARIABLE DE CONECTIVIDAD AERONÁUTICA PARA LOGRAR EL POSICIONAMIENTO DEL PERÚ EN LA REGIÓN COMO UNA POTENCIA REGIONAL EMERGENTE.....	95
3.4. IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA PLANTEADA	97
CONCLUSIONES	104
BIBLIOGRAFÍA.....	107

INTRODUCCIÓN

El Perú ha realizado avances significativos en materia aeronáutica es por ello que es elegido como miembro del consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (2019-2022), como un reconocimiento de los esfuerzos que se realizan en la materia.

En esta línea nuestro país se encuentra en un proceso de apertura comercial y de posicionamiento a nivel internacional.

A pesar del avance significativo en el sector se requiere realizar acciones que coadyuven al logro de los objetivos estratégicos planteados por el del Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector de Relaciones Exteriores (PESEM 2015– 2021).

Los Acuerdos de Servicios Aéreos son instrumentos internacionales que utilizan los países para realizar una serie de concesiones respecto a los derechos aerocomerciales. Sin embargo, a pesar de llegar a consenso respecto al contenido de estos instrumentos internacionales nuestro país realiza un procedimiento de perfeccionamiento que ocasiona la demora en la ratificación del contenido del Acuerdo de Servicios Aéreos, al elegir la vía de perfeccionamiento agravada propuesta por el artículo 56 de la Constitución, al considerar que los Acuerdos de Servicios Aéreos versan sobre soberanía.

Por lo contrario, los Estados que suscriben los acuerdos lo realizan con mayor celeridad ocasionando una percepción negativa respecto de nuestro país.

En atención a ello, la presente investigación busca analizar cuál es la vía idónea para realizar el perfeccionamiento interno de los Acuerdos de Servicios Aéreos tomando en consideración implementar una interpretación del concepto de soberanía que se adecue al nuevo contexto internacional y a la naturaleza de sus cláusulas.

La hipótesis planteada en la presente investigación plantea que los Acuerdos de Servicios Aéreos no comprometen aspectos de soberanía, conforme a una interpretación amplia del concepto, por lo que deberían ser aprobados en aplicación del artículo 57 de la Constitución como un Tratado Ejecutivo y como

consecuencia de ello la política de apertura comercial del Perú mejoraría al igual que su imagen a nivel internacional al estar en consonancia con el escenario internacional contemporáneo.

La metodología empleada en esta investigación utiliza los métodos deductivo, analítico y descriptivo. En un primer momento en cada capítulo se abordarán conceptos generales que luego serán aplicados en escenarios específicos para los objetos de investigación ya sea la soberanía y los Acuerdos de Servicios Aéreos.

El primer capítulo delimita el concepto de soberanía para lo cual establece un breve análisis respecto al desarrollo de este concepto tomando en consideración a diversos autores. Posteriormente, aplica criterios interpretativos como la soberanía modal y líquida, y los complementa con los aspectos del fenómeno de la globalización, el orden internacional contemporáneo y la integración a la luz de la teoría de las relaciones internacionales, haciendo una distinción del concepto de soberanía en la evolución del realismo a la interdependencia compleja. En este primer capítulo, se justifica la necesidad de realizar una interpretación que considere nuevas variables del entorno internacional y responda a elementos políticos, jurídicos y sociales que forman parte de este nuevo contexto con la finalidad de que nos ayude a aprovechar al máximo todas las potencialidades del país. El segundo capítulo, tiene por finalidad determinar la naturaleza de los Acuerdos de Servicios Aéreos que es netamente comercial en función a criterios económicos. Luego de analizar los aspectos teóricos y normativos de los Acuerdos de Servicios Aéreos se precisará la importancia de este cambio de interpretación y para ello se enumerarán los principales acuerdos que fueron suscritos con el Perú en esta materia desde el año 2000.

Finalmente, el último capítulo busca explicar las razones por las cuáles se debe hacer una interpretación amplia del concepto de soberanía. La primera razón, con un matiz académico, busca aplicar una interpretación para el concepto de soberanía respaldada por las teorías de la soberanía líquida y la

soberanía modal como criterios para optar por una vía de perfeccionamiento idónea que responda a los objetivos e intereses del Estado.

La segunda razón, es la naturaleza comercial de los Acuerdos de Servicios Aéreos, partiendo del supuesto que estos acuerdos no afectan la soberanía del Estado en sentido estricto, por lo tanto, se asemejan más a un Tratado de Libre Comercio que actualmente son aprobados en aplicación del artículo 57 y se alejan de Tratados que sí abordan aspectos de soberanía como los Tratados de límites.

Para concluir se presenta una tercera razón que aborda la política exterior peruana y plantea dos aspectos fundamentales por los cuales los Acuerdos de Servicios Aéreos deberían de ser aprobados por la vía simplificada para coadyuvar al logro de los objetivos estratégicos del sector relaciones exteriores. Por un lado, se considera que la celeridad en estos Acuerdos va a tener un impacto positivo en la imagen del país a nivel internacional. Por otro lado, la importancia de los Acuerdos de Servicios Aéreos sirven para mejorar el posicionamiento del Perú como una potencia regional emergente.

En el proceso de elaboración de la tesis se ha consultado diverso material académico que principalmente papers y otros trabajos de investigación que permitieron el análisis comparativo.

Principalmente, las tesis realizadas en la Academia Diplomática del Perú, fueron trascendentales para conocer a mayor detalle un tema tan especializado como el tema aeronáutico.

CAPÍTULO I: EL CONCEPTO CONTEMPORÁNEO DE SOBERANÍA

En el presente capítulo se van a desarrollar aspectos teóricos que son relevantes para entender el nuevo contexto en el cual debe aplicarse el concepto de soberanía. Como punto de partida se va a recopilar algunas definiciones elaboradas por los autores más representativos en la materia.

Luego de conceptualizar el término de soberanía se explicará brevemente algunos tipos de soberanía como son la soberanía moderna, postmoderna, modal y líquida; de este modo se podrán analizar algunos fenómenos sociales que hacen necesario un nuevo criterio de interpretación para este concepto. La propuesta de esta investigación parte del presupuesto de que cuando el Estado cambia, la soberanía también cambia, por ello requiere una interpretación se adecue al contexto del mundo globalizado.

El concepto del fenómeno de la globalización, el orden internacional contemporáneo y la integración serán abordados conceptualmente en el punto 1.3 y 1.4, para analizarlos dentro de la dinámica de la aeronáutica civil.

De este modo, el objetivo de este primer capítulo es poder determinar cuáles son los elementos que cobran relevancia en el nuevo contexto internacional que modifican la interpretación del concepto de soberanía.

Al concluir este capítulo se propone una interpretación que considere nuevas variables del entorno internacional y responda a elementos políticos, jurídicos y sociales que forman parte del escenario internacional con la finalidad de que nos ayude a aprovechar al máximo todas las potencialidades del país.

1.1. Los aspectos generales del concepto de soberanía

En la presente investigación se considera fundamental analizar los conceptos esbozados por algunos autores respecto a los elementos fundamentales de la soberanía, sin embargo, estos alcances son aproximaciones, ya que no es el objeto principal de la investigación analizar a detalle los elementos de la soberanía sino entender las diversas interpretaciones que se han dado a este concepto para comprobar la validez de una nueva interpretación del concepto que se aleje de la clásica interpretación rígida vinculada al criterio de territorialidad clásico.

En este sentido, partimos del concepto de soberanía elaborado por Jean Bodin como un poder absoluto y perpetuo del Estado, al señalar que es:

El poder absoluto y perpetuo de una República, entendiendo República como Estado, caracterizado por ser perpetuo, absoluto, único e indivisible, e inalienable. Al buscar su concreción práctica, colige que es en el derecho a legislar sin necesidad del consentimiento de nadie donde está la esencia de la soberanía (García, 2003, pág. 162).

Bavaresco (2003) explica el concepto de Jean Bodín y señala que la soberanía se vincula con el poder y la capacidad de decidir que se atribuye a un poder universal de decisión. Este poder no depende de otros y se le vincula al bien público, respondiendo al emblema del absolutismo del siglo XVI. Algunas de las características que ha señalado este autor respecto a la soberanía es que es: absoluta, perpetua, indivisible, inalienable e imprescriptible, y las desarrolla de la siguiente forma:

La soberanía es absoluta por no sufrir limitaciones por parte de las leyes, una vez que estas limitaciones solamente serían eficaces si hubiera una autoridad superior que las hiciera respetar, es perpetua, porque es un atributo intrínseco al poder de la organización política y no coincide, por así decir, con las personas individuales. En el caso de la monarquía, ella pertenece a la Corona y no al rey; la soberanía es inalienable e imprescriptible porque no es una propiedad privada, sino un poder público que tiene una destinación pública; es indivisible como el punto de geometría, aunque tal característica no es aceptada pacíficamente; la teoría del Estado mixto postula la división de la soberanía entre el rey, los nobles y las comunas; para los teóricos ortodoxos de la soberanía, esta puede pertenecer a una única persona, al rey o al parlamento (Bavaresco, 2003, pág. 60).

Esta definición señalada precedentemente aún se enfoca principalmente al aspecto interno de la soberanía, y responde a un contexto específico delimitado por los absolutismos como ya se ha mencionado anteriormente, dentro de un contexto principalmente interno.

Sin embargo, resulta importante conocer cual es la perspectiva de algunos internacionalistas tradicionales como Grocio, para quién el concepto de soberanía se centra en la ausencia de un juez superior, es decir de una máxima autoridad. Esto significa que "toda nación se gobierna ella misma,

respecto de la forma que sea, sin dependencia de ningún extranjero”, a esto se le considera como un estado soberano.

Vitoria, el considerado padre del derecho internacional, nos brinda una nueva perspectiva respecto a la soberanía y señala que:

La soberanía no es absoluta, implica el respeto al derecho natural y divino y el derecho de gentes por el que están ligados todos los reyes. El Estado soberano tiene dos características: la supremacía del poder (*summa potestas*) y la competencia para definir su propia competencia (*plenitudo potestatis*) (Becerra , Povedano, & Tellez, 2015, pág. 58).

Se evidencia pues que en el campo de las relaciones internacionales, los Estados no se encuentran subordinados entre ellos, ya que poseen la capacidad ilimitada de autorregularse. Sin embargo, encuentran un límite en el derecho internacional cuyos orígenes se encuentra en el derecho de gentes.

En la actualidad, la presencia de otros Estados motiva una cesión voluntaria de facultades legislativas en materias específicas debido a la necesidad de alcanzar soluciones conjuntas para problemas globales. En esta línea argumentativa, los Estados en ejercicio de su facultad soberana acuerdan normas que los obligan soberanamente.

Otro autor tradicional que debe ser analizado para entender plenamente las características del concepto tradicional de soberanía es Hobbes, quién atribuye a la soberanía algunas facultades especiales como “el poder de prescribir las leyes” (1980, pág. 273) especialmente en el tema de la propiedad, “decidir sobre las controversias”, adicionalmente a ello esta “el derecho de hacer la guerra y la paz” (1980, pág. 279).

En este momento histórico, cabe resaltar la importancia del derecho a declarar la guerra, en este sentido la defensa de la soberanía se interpretaba de manera directa con la capacidad militar de un Estado para evitar la transgresión en su territorio. Este concepto de territorialidad estaba circunscrito al espacio geográfico del suelo. Actualmente, la guerra ha sido proscrita por lo que en principio los Estados no pueden recurrir al uso de la fuerza sino deben elegir soluciones pacíficas. Sin embargo, es importante considerar el

concepto de Hobbes para entender la interpretación restringida que tenía el concepto de soberanía.

La soberanía desde una visión contemporánea ha sido conceptualizada por Thomas Pogge, quien plantea una visión de un orden mundial vinculada al concepto y señala que:

Este orden no se basaría en la creación de un Estado mundial, sino en la articulación de una multiplicidad de unidades políticas de diferente amplitud territorial: estatal, regional, continental y mundial. No existiría ninguna entidad soberana, pues este autor defiende que la soberanía se disperse ampliamente a lo largo de la dimensión vertical. Nos encontramos, pues, ante el diseño de un orden mundial que podría ser considerado multinivel (citado en Estévez, 2006, pág. 54).

Otro autor contemporáneo que abarca una nueva problemática para la soberanía es Jürgen Habermas quien apunta tres aspectos acerca de la necesidad de interpretar la soberanía con criterios más amplios para responder a problemas actuales como los que se detallan a continuación:

- a) Pérdida de la capacidad de control estatal y de la autonomía, pues el Estado aislado no consigue defender a sus ciudadanos contra los efectos externos y las decisiones de otros actores fuera de sus fronteras. Hay por tanto una transposición espontánea de fronteras.
- b) Crecientes déficits de legitimación en el proceso de decisiones: las decisiones democráticas no coinciden con los que son afectados por las mismas, las políticas son sustraídas a la formación democrática de la opinión y de la voluntad; y el paso de las instancias nacionales de decisión para las comisiones interestatales compuesta por representantes del gobierno.
- c) Progresiva incapacidad de dar pruebas, con efecto legitimador, de acciones de comando y de organización: restricción de la capacidad de intervención del Estado nacional para establecer una política social legitimadora, así como para estimular el crecimiento o recaudar impuestos de la economía para la redistribución y/o uso del Estado (Bavaresco, 2003, pág. 63).

De lo señalado precedentemente se puede evidenciar que hay determinados contextos y situaciones que merecen especial atención para entender la evolución del Estado y la necesidad de aplicar un interpretación más amplia para poder actuar en un entorno internacional más dinámico e interdependiente.

La soberanía conceptualizada por Bertrand Badie es:

El conjunto de prácticas retóricas por medio de las cuales un Estado reivindica la detención del poder último con el rotundo objetivo de ser reconocido como tal por el otro con el que está destinado a coexistir. Comprenderemos, por tanto, que esa pretensión es primero una construcción social, que puede actualizarse en diferentes formulas de soberanía, que no deja de generar contradicciones, conflictos, pero también nuevas prácticas. Igualmente debemos admitir que la soberanía, asociándose a temas como el de la coexistencia, el poder o la alteridad, acepta más o menos bien los nuevos elementos, y curiosamente aquellos ligados a la mundialización, al contrario, de interdependencia, de soft power y de conflictos de espacios (2000, pág. 60).

Al ser una característica intrínseca del Estado, surge también el cuestionamiento respecto al tipo de Estado y resulta pertinente realizar una breve descripción acerca de su evolución. Cabe resaltar que la soberanía se manifiesta en dos aspectos uno interno, que se refiere a una característica del Estado; y el otro externo, que se orienta a su vinculación con otros Estados que interactúan en la comunidad internación en ejercicio de la máxima expresión de su soberanía, esto quiere decir, en el pleno ejercicio del poder (García, 2003) (Estévez, 2006).

El principio de la soberanía estatal, entendido como principio de unidad, indivisibilidad y omnicompetencia del poder público propio del Estado constituye la base de su sistema jurídico. El cambio del titular de la soberanía ha cambiado (el principio de legalidad del poder) pero no su consustancial unidad e indivisibilidad sobre la que se sigue basando el Estado contemporáneo (García, 2003, pág. 181). Si bien el Estado continúa ostentando la facultad soberana como expresión máxima de poder, se evidencia que la tendencia de los Estados es a interpretar de modo más amplio su soberanía y permitir interrelacionarse con otros Estados sin considerarlos como enemigos que cuestionan su soberanía.

La soberanía ha sido vinculada con el ejercicio de poder de los Estados. No obstante, es en el plano jurídico donde se equipara el ejercicio de la soberanía ejercida por los Estados en las relaciones internacionales, que permite dejar

atrás una visión realista (constante conflicto, en el cual los Estados luchan para reafirmar su soberanía) y pasar a una visión de interdependencia (más cooperativa, donde la soberanía es reconocida indiscutiblemente) tal como se puede inferir de lo señalado por Llorens:

La soberanía entendida como la falta de sometimiento del Estado a una autoridad o poder superior, constituye uno de los principios fundamentales del derecho internacional. Tan es así que la Carta de las Naciones Unidas dispone en su artículo 2(1) que "la Organización está basada en el principio de igualdad soberana de todos sus miembros". Este principio implica una igualdad en el plano jurídico y no en términos de poder real, garantiza que todos los Estados ejerzan de manera plena y exclusiva sus competencias sobre su territorio (Llorens, 2017, pág. 793).

En el caso de la soberanía en el espacio aéreo, es importante hacer referencia a la práctica internacional que consagra la soberanía de manera absoluta en las principales Convenciones sobre la materia, como se detalla a continuación:

El sobrevuelo sobre territorio extranjero también es regulado por tratados y por acuerdos internacionales. La Convención de París, Convención para la Reglamentación de la Navegación Aérea Internacional, el cuál reconoce que todo Estado tiene completa y exclusiva soberanía sobre el espacio aéreo de su territorio. Esto significa la voluntad unilateral y absoluta que tiene cada nación para permitir o denegar el ingreso a su territorio, es decir, a controlar todos los movimientos que se den en ese espacio. La primacía de la soberanía se repite en 1944 con la Convenio sobre Aviación Civil Internacional, recopilando las obligaciones de los Estados sobre esa materia (Watts, S., & Richard, T., pág. 816).

Lo resaltante de la práctica internacional en materia del transporte aéreo es que la soberanía de los Estados es reconocida de manera absoluta y los Estados a través de los acuerdos multilaterales han considerado que las libertades del aire (que veremos más adelante) y por lo tanto, no son formas de atentar contra la soberanía aérea de los Estados, sino por el contrario son una clara manifestación del pleno ejercicio de sus facultades soberanas que los Estados han regulado.

En suma, la historia y la practica refuerza el reconocimiento de la soberania territorial propuesta como regla de conducta entre los Estados. Cuando en un inicio la soberanía territorial fue concebida para reorganizar y balancear las vólatiles relaciones políticas pronto se desarrolló como un mandato y regla primaria de la conducta entre Estados en las relaciones aeronáuticas. La soberanía ha madurado como una regla clara de conducta entre los Estados, aunque se ve condicionada al contexto. De manera conjunta con el amplio reconocimiento de la autoridad de la soberanía ejercida en el territorio, es un deber de los Estados no interferir en la soberanía de otros Estados, en ese sentido el respeto incluye la inviolabilidad de las fronteras políticas. Para finales del siglo XIX, la no interferencia era clara, pero existían algunas excepciones como los casos de autodefensa. En el siglo XX, las interacciones entre los Estados respecto a sus dominios territoriales como el dominio marítimo, requería mayores compromisos concernientes a la inviolabilidad. Aunque en el siglo XX estuvo plagado de conflictos relacionados con aspectos de soberanía permitió que la construcción de acuerdos de seguridad colectiva y ofrecieron un apoyo a la soberanía territorial como una práctica internacional (Watts, S., & Richard, T., pág. 819).

En este momento es importante señalar tres tendencias que existen respecto al análisis de este concepto.

Hay quienes afirman que la idea de soberanía no ha cambiado, ya que los Estados siguen ostentando el poder soberano, es decir, no existe ningún poder por encima del que tiene el Estado (clásico). La segunda postura establece que ya no existe en la actualidad, que no se puede hablar de soberanía si estamos frente a la unión de Estados soberanos que aceptan ceder esa soberanía en pro de la Unión (UE) y la tercera postura establece que el concepto de la soberanía ha evolucionado (Becerra , Povedano, & Tellez, 2015, pág. 57).

Como se ha mencionado anteriormente y según lo abordado hasta este momento en la presente investigación, no se puede considerar que el concepto de soberanía no ha evolucionado, ya que los actores en el entorno internacional se han incrementado y la naturaleza de la relación entre ellos también aborda diversos aspectos que no existían en otras épocas. Un hecho determinante en esta evolución es el territorio de los Estados, que se ha ampliado.

A los dominios tradicionales se han agregado el espacio ultraterrestre (espacio) y el ciberespacio. Estos ultimos dominios requieren mayor

flexibilidad interpretativa para entender el alcance de la soberanía, debido a que existe la necesidad de coordinar acciones con otros Estados para desarrollar actividades en esos espacios. Esto sucede gracias a los avances de la tecnología que permiten a los Estados ejercer soberanía en nuevos espacios conquistados.

El autor Bavaresco (2003) nos propone una distinción respecto a los elementos de la soberanía moderna y postmoderna, pero en función a otro Estado que ejerce cierto grado de poder, es decir analiza la soberanía en una relación de poder.

La soberanía moderna posee una dinámica típica del Estado moderno, profundamente caracterizado por el poder centralizado en un territorio y sobre una población determinada. Los Estados pueden exteriorizar su poder a través del ejercicio de la violencia, por medio de la conquista de territorios. Esta interpretación resulta más relevante en un relación de conflicto donde la posibilidad de perder territorio por medio del uso de la fuerza.

La soberanía postmoderna tiene fronteras que son flexibles y las relaciones de poder no se refieren a dominación sino a influencia sobre determinado estado, se refiere básicamente a la capacidad de influir en las decisiones de otros Estados, en función de una nuevo interrelación como la cooperación.

La soberanía líquida según Bauman (2000) corresponde a la modernidad líquida del mundo que hace referencia al movimiento perpetuo en el que nos encontramos, entonces debe adecuarse la soberanía al contexto contemporáneo. Este autor plantea el mundo caracterizado por la creciente movilidad del capital y los grupos sociales con mayor capacidad de influir en su entorno.

Las transformaciones en la economía global de libre mercado, como la especulación monetaria y los mercados señalan desviaciones del orden anterior e impactan tanto en la soberanía territorial como en la política de los Estados existentes (Bauman en Jacobsen (2016) , pág. 140)

En este sentido se considera que un concepto que ha sido caracterizado como "líquido" implica la capacidad de amoldarse a un contexto cambiante. En este

caso, la presencia de la globalización y el nuevo impulso de las tecnologías establecen nuevos retos para el ejercicio de la soberanía. Muchas veces se habla de interdependencia o de dependencia que condiciona a los Estados menos desarrollados a vincularse con otros para poder dar solución a temas específicos.

Otro aspecto importante es la aparición de nuevos problemas globales que requieren soluciones globales ya que los esfuerzos de un solo país no puede solucionar estos problemas que afectan a todos, como es el caso del cambio climático.

La soberanía asume la cualidad líquida debido a que:

Perdió la solidez de otros tiempos, en aras de la relativización de todo, cosa que es seña y signo del nuevo milenio. Eso no significa que la soberanía de estado, llamada soberanía nacional haya perdido importancia, ni tampoco que haya ausencia de consensos internacional sobre su significado. La misma retiene su significado medular, mientras ha adquirido liquidez en el contexto de la globalización y de la interdependencia entre los estados típica del siglo XXI. Hoy por hoy, la regla es la interdependencia, los mercados comunes regionales y las asociaciones importantes entre estados (Rivera, 2015).

En contraposición con la concentración de poder, la soberanía líquida considera la multiplicidad de actores que influyen en el proceso de toma de decisiones, directa o indirectamente.

Por último, en los tiempos del siglo XXI, por efectos de la globalización y del neoliberalismo, los estados soberanos se hallan limitados por las consecuencias de sus propias acciones en tiempos en que el capital internacional es muy poderoso y se mueve libremente por todo el globo. Vemos cómo los gobiernos de estados soberanos aunque quieran tomar ciertas decisiones no pueden porque sus compromisos de deudas con inversores financieros del exterior les obligan a pagarlas bajo los términos de estos o del Fondo Monetario Internacional (Rivera, 2015).

La soberanía modal es un término de derecho internacional público propuesto por el Dr. Alberto Ulloa, que se aplica principalmente al dominio marítimo. Esta interpretación de la soberanía no está vinculada con una expansión territorial

sino por el contrario con intereses económicos vitales primarios, específicos y limitados (Deustua, 2004).

Esta interpretación de la soberanía en dominio marítimo reviste una mayor complejidad debido a que la extracción de estos recursos que se encuentran en el suelo y el subsuelo marítimo, es por ello que se necesita una interpretación que facilite la explotación y la protección de estos recursos minerales y biológicos. Otro aspecto vinculado a la soberanía modal es la protección del medio ambiente, esencialmente a las condiciones de habitabilidad dependen de acciones conjuntas. Por ello, se puede concluir que la soberanía modal se vincula con aspectos económicos y ambientales, ambos aspectos también son relevantes cuando hablamos del espacio aéreo.

1.2. La evolución del concepto de soberanía en el marco de la teoría de las relaciones internacionales

Actualmente, hay señales que evidencian un cambio en las relaciones internacionales. Esto se debe a que principalmente el mundo internacional ha cambiado y ya no se considera que nos encontramos con una perspectiva "estadocéntrica" sino que se ha cambiado hacia una perspectiva "humanística" donde son los derechos humanos, la liberalización de economías y otras tendencias son las que marcan esta época.

Este cambio en las relaciones internacionales surge por la aparición de nuevos sujetos de derecho y actores en el marco del orden internacional lo que genera nuevas instancias de diálogo político que permiten abordar problemáticas de índole global, lo que no sucedía en otras épocas como en la medieval, donde los Estados circunscribían su política a cuestiones domésticas.

Es por esta razón que cobran importancia las teorías de las relaciones internacionales para explicar cómo las dinámicas de interacción van cambiando.

Desde una perspectiva realista, los estados se vinculan por medio de relaciones de poder, es por eso que priman sus intereses y surgen relaciones de conflicto.

La teoría realista, en su sentido más clásico, fue considerada muy sólida para explicar la realidad internacional a nivel bilateral o regional y precisaron como los Estados se relacionan en el marco de conflicto, cuyo principal exponente es Morgenthau quién centra su teoría en la lucha por el poder.

En general el Realismo explica los fenómenos globales en función de la política del poder. Es decir, los Estados deben buscar maximizar el poder y proyectarlo en un ambiente externo para beneficio propio (...) El realismo busca explicar los patrones de conflicto y cooperación bajo el sistema internacional caracterizado por la anarquía. Los conceptos básicos del realismo son el poder, el equilibrio de poder, interés nacional y anarquía. Es así que para lograr estos objetivos los estados utilizan la fuerza y la diplomacia coercitiva (Velázquez y González, 2014).

Por el contrario, un elemento que no fue analizado por el realismo clásico fue el económico, el elemento que adquiere cada vez mayor relevancia debido a la globalización. Este facilita que los Estados vinculen sus intereses y las relaciones de poder no son las que priman en este nuevo contexto sino prima la noción de cooperación, dado el matiz económico que se va desarrollando. Para efectos de esta investigación se ha optado por la teoría de la interdependencia compleja, para explicar la nueva dinámica de interrelación entre los Estados.

La interdependencia compleja es una teoría de las relaciones internacionales propuesta por Robert Keohane y Joseph Nye (1988). Esta teoría se elabora a partir del enunciado de que el mundo se ha vuelto interdependiente en cuanto a sus aspectos económicos, en comunicaciones y en el campo de las aspiraciones humanas (pág.15). Un aspecto determinante en este nuevo escenario es la presencia de actores no territoriales, los cuales participan cada vez con mayor relevancia en el escenario internacional como las organizaciones internacionales, las corporaciones multinacionales, los movimientos transnacionales entre otros.

Ambos autores proponen una evolución del realismo político, ya que lo vinculan con el potencial estado de guerra, en el cual los Estados estaban condicionados a un constante peligro de conflicto militar. Ello era reforzado

por el concepto de seguridad nacional que los realistas impulsaban principalmente luego de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. La seguridad nacional era un elemento preponderante en la política internacional ya que las amenazas a las seguridad son permanentes.

En contraposición, la interdependencia impulsa a los Estados a crear y aceptar diversos procedimientos, normas o instituciones para regular la interacción entre los gobiernos a nivel transnacional o interestatal en diferentes materias de mutuo interés.

La interdependencia no significa el desconocimiento del conflicto, por el contrario, plantea que se debe analizar la nueva dinámica, lo que sin duda merece mayor investigación respecto a este fenómeno.

Conceptualmente, la interdependencia en el marco de las relaciones internacionales alude al hecho de que las acciones de los actores internacionales soportan efectos recíprocos. Estos efectos significativos se enmarcan en los costos y los beneficios en sus relaciones. "La primera (los costos) se centran en las ganancias o pérdidas comunes de las partes en cuestión. La otra pone el énfasis en las ganancias relativas y en la distribución de los temas en cuestión" (Keohane y Nye, 1988, pág. 10).

Los autores de la teoría de la interdependencia compleja no rechazan los postulados del realismo ni los consideran en desuso, pero consideran que la interdependencia compleja puede proporcionar un mejor retrato de la realidad. Esta teoría no presupone que las relaciones internacionales supongan un relacionamiento suma cero, pero tampoco una relación equilibrada de ganancias, simplemente describe las relaciones de poder marcadas por tres factores:

- a. Canales múltiples: se refiere a los diversos espacios a nivel multilateral para abordar aspectos trascendentales como inversiones, comercio, medio ambiente, entre otros, que son condicionados por las interdependencia a través de la dinámica de persuasión.

- b. Competencia: marcada por la necesidad imperante de los Estados de formar alianzas para participar en bloques económicos debido a que su exclusión puede ponerlos en una situación de desventaja.
- c. Mesas de negociación con la inclusión de nuevos actores internacionales como las ONG, las organizaciones transnacionales, etc.

El concepto de la interdependencia debe ser diferenciado del fenómeno de la integración, el cual se refiere a los vínculos que se establecen entre los Estados en el marco de un proceso más profundo. Los Estados son quienes lideran estos procesos en el marco de negociaciones que les permiten unir esfuerzos para satisfacer sus intereses. La integración se explica desde las diversas teorías de las relaciones internacionales. Desde el punto de vista realista, la integración permite alianzas para lograr la supervivencia de dos Estados, debido a sus deficiencias militares.

Para Johan Galtung "la integración es el proceso por el cual dos o más actores forman un nuevo actor. Si el proceso se completa, se dice que el actor está integrado. Se trata de definiciones generales de un proceso que tiene distintas manifestaciones: física, militar, política y económica" (Del Prado, 2005, p.319).

En líneas generales podemos decir que la interdependencia compleja es un fenómeno que explica el relacionamiento entre los Estados, desde una dinámica de interacción. Mientras que la integración responde a una decisión política y/o jurídica de formar una nueva personalidad jurídica que responda a necesidades colectivas de los Estados que la conforman.

Estos conceptos se vinculan con el término soberanía que era entendido como un poder absoluto sobre las funciones legislativas en su política interna y en su política exterior, se refería a la igualdad soberana en las relaciones internacionales.

Es a raíz de la mayor interconexión entre Estados que estos voluntariamente interpretan de un modo más amplio el ejercicio de sus facultades soberanas, por ejemplo, la delegación de este poder originario de los Estados a las

organizaciones internacionales que los obliga a cumplir normas que no son elaboradas por ellos.

El elemento económico resulta trascendental para entender la nueva dinámica de las relaciones internacionales. No quiere decir que los otros enfoques de las relaciones internacionales como el enfoque realista no contemple este elemento, pero el nivel de ponderación del componente económico es menor en la teoría realista. En el caso de "los liberales creen que tanto el comercio como el intercambio económico producen beneficios mutuos y tienden a favorecer las relaciones de cooperación debido a la mayor interdependencia entre las economías" (Mayahute, 2000, pág. 1).

1.3. Las tendencias sociales en la evolución del concepto de soberanía

Este acápite busca identificar hitos históricos que marcaron el cambio en la interpretación del concepto de soberanía, ya que la presente investigación postula que la soberanía es líquida es decir, deben comprenderse las características propias del entorno para adecuar el concepto de soberanía a esa realidad, donde las decisiones de los Estados deben responder a problemas globales y tomando en consideración a nuevos actores.

El concepto de soberanía se encuentra ligado a la evolución del Estado. Es por ese motivo que debemos considerar momento de generación de este concepto a la Paz de Westfalia en 1648, que reconoce entre otros principios, el principio de no interferencia en los asuntos de otros Estados, consagrando de cierto modo un poder absoluto sobre el territorio del Estado. Este momento es el punto de inicio del Estado Nación como lo conocemos actualmente, vinculado a la generación del concepto de soberanía. Tal como lo señala Conversi:

La soberanía westfaliana se aplica a un territorio específico proveyendo los cimientos del sistema internacional moderno, el cuál se centra en el profundo respeto de Integridad Territorial, donde la soberanía se encuentra en quién dicta las normas: el poder se ejerce dentro del territorio que es controlado. La noción de soberanía primero definida por Bodin y luego por Hobbes, durante la etapa de las monarquías absolutas experimentan la exclusividad de la jurisdicción de la soberanía (Conversi, 2016, pág. 486).

Esta primera noción de la soberanía se encuentra vinculada a la integridad territorial que es un elemento clásico del Estado. Se debe entender que el concepto de territorio se ve restringido a la capacidad de dominio que se tiene sobre este espacio geográfico. Por eso en ese momento, se refiere principalmente al dominio terrestre.

Otro aspecto, es que se le considera como una manifestación del poder absoluto del monarca. Donde el actor que ostenta el poder interpreta que la soberanía y es el eje central de decisiones, siendo que en el Estado moderno que:

surge en los siglos XV y XVI que implementa la soberanía como un elemento esencial en el entorno político y social. La soberanía representa el núcleo de poder sobre la población en un territorio determinado y se orienta principalmente a la facultad excluyente de legislar, es decir, es el fundamento del poder público que busca vincular todas las acciones de los gobernantes al poder estatal (García, 2003, págs. 161-162).

Pero cuando nos referimos a Hispanoamérica, este concepto de aparece a fines del siglo XVIII y buena parte del XIX de la mano con las reformas borbónicas primero y luego con la crisis de la monarquía (Goldman y Ternavasio, 2012, pág. 11).

Posteriormente surge el concepto de Estado-Nación, con elementos clásicos como el territorio, el pueblo y la soberanía. Bavaresco resalta que la territorialidad es el elemento más importante debido a que:

Desde ella desde donde se decide la ocupación del territorio y se certifica la identidad de un pueblo como nación soberana. El territorio es la extensión geográfica necesaria que localiza el Estado en un determinado espacio físico. No existe Estado sin territorio. El territorio establece la delimitación de la acción soberana del Estado. El principio de impenetrabilidad afirma que el Estado tiene el monopolio en la ocupación de determinado espacio. (Bavaresco, 2003, pág. 55)

La aparición del pueblo como un elemento marca una nueva tendencia donde el poder ya no reside en una única persona, sino que es delegado por sus súbditos que ahora son ciudadanos y legitiman el poder de sus autoridades. Vemos pues que mientras que algunos elementos nuevos aparecen, otros

pierden preponderancia. Tal es el caso del territorio debido a la cambiante concepción de las fronteras que fueron sacralizados por algunos Estados pero que poco a poco los territorios y las fronteras tienen un significado distinto y menor (Pereira, 2001).

Otro fenómeno social que influye en el concepto de soberanía y que refuerza lo señalado precedentemente, es el cambio en el centro de poder, es la Revolución Francesa. Este proceso se asoció al concepto de "pueblo", que matizó el concepto de soberanía y constituyó uno nuevo denominado "soberanía popular". La legitimidad que recaía sobre la autoridad ahora era válida siempre y cuando reflejara el interés de las personas. Este nacionalismo significó un cambio en el principio del poder, cambiando el *cuius regio eius religio* (la confesión religiosa del príncipe se aplica a todos los ciudadanos del territorio) por el *cuius regio, eius natio*, frase vinculada al concepto de nación (Conversi, 2016, pág. 484 y 486).

Este concepto de la legitimidad, reviste una importancia mayor en nuestros días. Principalmente, por que se asocia la legitimidad de un Estado cuando puede satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. En este sentido, se requiere la coordinación internacional ya que existen problemas globales que no pueden ser solucionados por un solo Estado.

Las grandes guerras también influyeron en la concepción del concepto de soberanía. La Primera Guerra Mundial, la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría que marcan cambios fundamentales en la interpretación del objeto de estudio de la presente investigación.

Luego de la Primera Guerra Mundial surge la Sociedad de las Naciones como el primer acercamiento de los Estados para responder a la seguridad colectiva, es decir, generar espacios de cooperación en materia de seguridad. Respecto a la influencia del fin de la Segunda Guerra Mundial se dice que modifica el alcance de la soberanía debido a que en el mundo surge la necesidad de cooperar con la intención de evitar nuevas guerras y para ello aparece la misma necesidad de crear entidades supranacionales las cuales son dotadas de competencias y de facultades soberanas.

Se considera una expresión de la soberanía permitir un límite y dotar de facultades soberanas a una entidad supranacional para que establezca

nuevas obligaciones y posee una personalidad distinta a la de sus integrantes. Así lo explica García al señalar:

En un principio, se partirá de la concepción doctrinal de la soberanía propia del Derecho Internacional moderno, que entiende que la conclusión de un Tratado Internacional por un Estado no constituye en ningún caso un abandono de su soberanía, sino una restricción estatal voluntaria de parte del ejercicio de los derechos que la integran, *aplicándose* el mismo a la decisión de un Estado de adherirse a una Organización Internacional a la que se le *confiere* el poder de adoptar normas que vinculan a los Estados participantes e incluso directamente a sus nacionales. (2003, pág. 166).

Otro autor que coincide y considera a este momento histórico como un hito para la interpretación del concepto de soberanía es Peter Drucker, para él el aporte de la Segunda Guerra Mundial respecto al concepto de soberanía, es que el Estado ya no es el único ente que ejerce poder debido a que las sociedades se convierten en pluralistas y sus competencias se tornan transnacionales o regionales. Este autor concluye que el Estado deberá "compartir cada vez más su poder con otros órganos, instituciones y entidades creadoras de políticas" (Bavaresco, 2003, pág. 64).

Del mismo modo, el fin de la Guerra Fría repercute en el poder de los Estados, mercados y la sociedad civil, ya que evidencia que los Estados pierden autonomía en la economía globalizada y al mismo tiempo comparten poder en determinados campos con las organizaciones internacionales y la sociedad civil que se congrega en organizaciones no gubernamentales. (Mayahute, 2000, pág. 28).

De este modo, la idea de la soberanía líquida se sigue reforzando y evidencia que se amolda a un contexto histórico determinado, en este caso, con una economía globalizada, el ejercicio de la soberanía por parte del Estado, tiene que considerar otros factores como la presencia de otros actores, el aspecto económico y medio ambiental.

1.4. El fenómeno de la Globalización y su influencia en el concepto de soberanía

La Globalización es un fenómeno social que merece especial consideración, ya que para objeto de esta investigación se considera un elemento determinante que ha modificado las estructuras sociales. De este modo, influye en el Estado y por consiguiente en el modo de interpretar la soberanía. Este fenómeno busca la creación de un único sistema en lo económico, lo político, lo cultural y lo comunicacional que se vinculan a los proceso de interdependencia o dependencia entre los Estados.

Este tipo de relacionamiento entre los Estados se evidencia principalmente en los países en vías de desarrollo que deben vincular sus intereses con los intereses de las potencias de turno. Este fenómeno globalizador actúa como una fuerza homogeneizadora que de cierto modo merma la capacidad del Estado Nación para actuar de forma independiente (Mayahute, 2000, pág. 7). No solamente cambia el modo en el que se relacionan, ya sean interacciones de interdependencia o dependencia, sino que modifica los elementos del Estado: el territorio, el pueblo y la soberanía, debido a que estos se debilitan frente a la sociedad en red principalmente por que ahora existe lo que Castells y Negri & Hart han denominado "un nuevo espacio de flujos y a un tiempo virtual postmoderno" (Bavaresco, 2003, pág. 57).

A esta desterritorialización se añade un elemento económico que acentúa una nueva dinámica internacional, ya que los Estados empiezan a permitir el libre flujo de mercancías y personas, esto de cierto modo se traduce en una interpretación más amplia de la soberanía respecto de sus fronteras. "El proceso de globalización neoliberal ha convertido las fronteras en enormemente permeables y los Estados ya no tienen poder para controlar las mercancías, los capitales o las informaciones que circulan a través de las mismas" (Strange en Estévez, 2006).

La globalización principalmente ocasiona que los gobiernos requieran tomar decisiones internas de manera coordinada con actores externos que han asumido un rol preponderante en el espacio público de decisión.

Existen nuevos sujetos que parecería tienen un mayor poder – por lo menos económico- frente a varios Estados: como ejemplo tenemos a empresas como Ford o Coca Cola, o muchas otras que tienen presencia en casi todos los Estados, que además tienen el poder de cabildear e influir en ciertas decisiones para beneficiarse de las políticas que les impedirían un adecuado desarrollo de sus actividades que les generan ganancias millonarias año con año (Becerra , Povedano, & Tellez, 2015, pág. 62).

Resulta importante señalar además la participación de la sociedad civil a través de las ONG que aparecen como una fuerza política determinante en la adopción de decisiones. Algunos autores hablan de que existen tres fuerzas que influyen en la capacidad de decisión del Estado:

“desde arriba”(instituciones políticas supranacionales en el caso de la Unión Europea), “desde abajo” (gobiernos regionales, provinciales, Sociedad civil, ONGs) y desde los lados (competencia con otros Estados). (...) crisis del concepto del poder, debido a que las decisiones ya no se toman de manera lineal (partiendo del Estado), sino que tenemos un poder policéntrico (...) el poder entre distintos agentes (Mayahute, 2000, pág. VI).

La globalización tiene incidencia en este fenómeno debido a que se han intensificado los niveles de interacción e interconexión entre los Estados. Muchas ONG tienen un alcance a nivel mundial y cobran mayor relevancia porque pueden identificar necesidades concretas en la población, por lo que reciben legitimidad para actuar o defender intereses de un sector determinado.

Según Held la actividad política, económica y social esta pasando a ser de ámbito mundial. Y de otro lado, que ha habido una intensificación de los niveles de interacción e interconexión entre los Estados y sociedades que componen la sociedad internacional (Mayahute, 2000, pág. 31).

El fenómeno de la globalización ha significado un cambio profundo en las relaciones internacionales. Sin embargo, existen tres posturas que se pueden adoptar frente a este fenómeno y que marcan el relacionamiento entre los Estados. Principalmente, es importante para un país como el Perú adoptar una visión respecto a la globalización para plantear objetivos de política exterior que sean consecuentes con la visión del entorno internacional. En

este sentido se propone en el siguiente cuadro, las principales teorías de la globalización, y se detallan sus principales características:

Tabla 1

Teorías respecto a la percepción de las personas frente a la Globalización

Hiperglobalizadores	Escépticos	Transformacionalistas
<p>Estamos frente a una nueva era marcada por la interdependencia. Existe un mercado global que unifica a los Estados, donde priman los componentes económicos. Existe también un entorno favorable para la comunicación global que permite entrelazar los intereses comunes de los Estados, eso genera una organización de sociedad civil global.</p> <p>El Estado-nación está más orientado a convertirse en un Estado de Bienestar por lo que concede atribuciones soberanas para conseguir el bienestar común, debido a la nueva política internacional.</p>	<p>La globalización es un mito. Los Estados siguen siendo los más poderosos, y este proceso de conexión se ha dado desde la antigüedad, además desconocen que exista un mercado global perfectamente integrado</p>	<p>Es un proceso sin precedente, debido al influjo de las nuevas tecnologías, podemos decir que el mundo está interconectado. La globalización obliga a la reingeniería de los gobiernos nacionales. Existe un nuevo régimen de soberanía, donde los Estados ya no son los únicos centros de poder.</p>

Elaboración propia. Fuente: David Held and Anthony Mc Grew, David Goldblatt and Jonathan Perraton: 'Global Transformations: Politics, Economics and Culture', pp 1-28.

La globalización presenta un nuevo escenario para el relacionamiento entre los países. En la presente investigación, el presupuesto considerado es un campo medio entre la postura transformacionista y la hiperglobalización, debido a que vemos que el impulso del comercio y de la economía marcan fuertemente el relacionamiento entre los Estados. Especialmente, cuando nos referimos a las relaciones de transporte aéreo, es donde se marcan aspectos de la cooperación traducida en autorizaciones de rutas aéreas, entre otros derechos.

A modo de resumen se van a detallar algunos aspectos de esta relación fuertemente marcada por la economía. En caso de requerir mayores detalles acerca de la soberanía monetaria, se recomienda recurrir a la Tesis elaborada por Mayahute, L. (2000), cuyos principales postulados son los siguientes:

Existen dos posturas entorno a la vinculación entre soberanía y globalización. Por un lado, se le percibe como una fuerza de los países que a largo plazo corrige los desequilibrios y el subdesarrollo por medio de la integración global, por lo que la globalización se presenta como un incentivo para que los gobiernos adopten políticas económicas eficientes.

Por otro lado, se considera como un proceso que amenaza la seguridad del Estado Nación, siguiendo esta lógica se plantea la posibilidad de ir dirigidos a un gobierno universal.

En el caso de los efectos que genera, "las tendencias globales llevan a algunos Estados a enfrentar un desgaste de autonomía y a otros, por el contrario, a adquirir mayor autonomía, con la consiguiente ganancia de poder en el sistema internacional" (Mayahute, 2000, pág. 13).

La presencia de nuevos desafíos que son de alcance global hace que los Estados se vinculen también con nuevos actores quienes participan de modo más activo en la esfera política. Es menester de los gobiernos adecuar sus instituciones a estos nuevos escenarios.

El poder estaba concentrado en el Estado, ahora es compartido, voluntariamente o no, con nuevos actores como son las organizaciones internacionales o las mismas empresas multinacionales. De otro lado, el mismo hecho que se comiencen a tocar ciertos temas de tipo global

o como se denominan en inglés "global issues" que afectan a todos los individuos de manera general hace que estos "nuevos" actores tengan una participación más activa en la esfera política. Rosenau nos habla entonces de un paso de la era nacional a la era post-nacional como consecuencia del proceso de globalización, donde tenemos un reparto de poder policéntrico, que genera incluso situaciones de competencia/cooperación entre los actores nacionales-estatales de un lado y los actores transnacionales del otro (pág. 26).

A este punto podemos concluir que la soberanía no ha desaparecido por el contrario surge una transformación en la interrelación entre los Estados y su soberanía. Los estados cooperan entre ellos, lo que significa que son los Estados en ejercicio de sus competencias soberanas los que evalúan los beneficios de esta interdependencia compleja.

La soberanía, ese concepto medieval, no ha desaparecido, sino que se ha transformado dramáticamente, al parejo de las relaciones internacionales del siglo XXI, que están caracterizadas por un desarrollo impresionante de la sociedad que sigue las pautas de la III revolución industrial. El concepto de soberanía se ha ido modificando substancialmente y, por otra parte, todavía es un elemento de referencia indiscutible del derecho internacional. Mientras existan los Estados y dentro de ellos una asimetría, no es posible pensar que desaparece la soberanía (Becerra , Povedano, & Tellez, 2015, pág. 82).

1.5. La interpretación del concepto de soberanía desde una perspectiva política, jurídica y social

- a) El concepto de soberanía desde una perspectiva política a la luz de la teoría liberal de las relaciones internacionales

El concepto de soberanía también posee un aspecto político que se vincula con el ejercicio del poder en el proceso de toma de decisiones. La estructura del Estado contempla diversos niveles de acción política que sirven para identificar problemas (inputs) que luego serán resueltos a través de normas (outputs), en el pleno ejercicio de sus facultades soberanas.

En este sentido, Hobbes propone que "la soberanía vale como poder total respecto de los miembros del cuerpo político, pero no respecto de otros cuerpos políticos de la misma naturaleza (Estados). En este último caso, la soberanía viene a ser equivalente al poder "natural" de cada cuerpo político.

La relación entre éstos reproduce la situación de guerra de todos contra todos que Hobbes imaginaba al considerar a los hombres como una multitud. En consecuencia, en el plano internacional, para ese autor la soberanía vale tanto como "la capacidad efectiva que el cuerpo político tiene para hacer valer sus pretensiones frente a los demás Estados. Frente a éstos, se reduce a mero poder" (Cuéllar, 1994, pág. 9).

En este sentido, la soberanía se vincula con la política a nivel internacional porque en el plano del ejercicio del poder, los Estados buscan solucionar sus problemas a nivel global para lo cual participan en diversos foros que les permiten adoptar decisiones de manera conjunta. La soberanía en este sentido es reconocida por los Estados cuando se entiende que todos los estados tienen igualdad soberana. Como se señaló anteriormente, existen nuevas áreas temáticas que requieren la coordinación de los Estados en el plano internacional.

A nivel político, se dejó atrás el empleo del uso de la fuerza y se enfatizan nuevos criterios como el poder blando que busca persuadir a los Estados a adoptar ciertas posturas o apoyar determinadas iniciativas en los Foros internacionales, principalmente por la interdependencia económica que existe entre ellos. El uso de la fuerza ya no es una opción para generar consensos.

b) La teoría de la soberanía desde una perspectiva jurídica a la luz del derecho internacional contemporáneo y el sistema internacional

La denominación de jurídico se refiere principalmente a las normas, es decir aquellas disposiciones que son de obligatorio cumplimiento. La soberanía se expresa a través de la capacidad de dictar normas, ello ocurre a nivel interno para regular la convivencia de los ciudadanos.

La referencia jurídica de la soberanía, o la consideración de este concepto desde una perspectiva jurídica, nos lleva a verdadero concepto de soberanía o su idea fuerte: Capacidad de disponer del propio orden constitucional o poder constituyente; captando al tiempo la condición singular, en última instancia ilimitada que se ejerce extraordinariamente, precisamente solo cada vez que un pueblo se da su Constitución (Solozabal, pág. 6).

En el plano internacional, también es necesario establecer pautas de comportamiento entre los Estados. Estas normas de carácter internacional son de obligatorio cumplimiento y sus fuentes son diversas, entre ellas tenemos: la costumbre internacional, los tratados, los principios, las decisiones jurisprudenciales, la doctrina, las resoluciones de organismos internacionales, los actos unilaterales, entre otros.

Es importante señalar que no existe un único sistema jurídico internacional, existen varios sistemas que regulan diversos aspectos de las relaciones internacionales, es decir, no existen normas internacionales que vinculen a los Estados de manera automática. Sin embargo, lo que sí existe son sistemas de orden jurídico a los cuales los Estados se han vinculado de manera voluntaria y a los cuales recurren para exponer sus controversias jurídicas.

El derecho internacional se traduce en las normas que vinculan a los Estados y que enmarcan la actuación de los Estados dentro del orden internacional. La soberanía en el plano normativo, surge como una decisión voluntaria de los Estados para reconocer la obligatoriedad de algunas disposiciones consensuales y adherirse a determinados sistemas internacionales. La condición es que una vez que han dado su conformidad para someterse a un Tribunal internacional, ya no pueden desconocer o negar su aplicación, debido a que han legitimizado su competencia previamente.

De igual modo, la soberanía se ve afectada por la presencia de nuevos sujetos de derecho internacional, como se analizó en el punto 1.4., existe una modificación de la perspectiva internacional. Existe un cambio en la perspectiva estatocéntrica, ello depone el lugar privilegiado que tenía el Estado. Actualmente, surgen nuevos sujetos de derecho internacional, esto es importante, debido a que encontramos sujetos que gozan de derechos y obligaciones al igual que el Estado.

Siguiendo este orden de ideas los Estados se vinculan entre ellos y materializan obligaciones en Tratados para regular algunos aspectos de sus relaciones o brindan su conformidad a través de diversos instrumentos

internacionales que sirven como instrumento constitutivo de un organismo internacional.

Los Estados son hasta hoy, los únicos sujetos de derecho que pueden crear nuevos sujetos de derecho internacional, es por eso que es importante reconocer que, si bien ya no es el único sujeto de derecho, todavía posee primacía frente a otros sujetos. No obstante lo señalado precedentemente, los Estados están obligados a cumplir sus compromisos internacionales y ante algún incumplimiento se puede recurrir a determinadas cortes internacionales cuya competencia ha sido otorgada por los Estados.

c) La teoría de la soberanía desde una perspectiva social a la luz del fenómeno de la globalización

En el presente capítulo es importante vincular estos tres aspectos que sirven para demostrar que el concepto de soberanía ha cambiado y no es el mismo que se describió en el primer capítulo cuando nos referíamos a la soberanía en sentido estricto y clásico. No se puede hablar del componente social sin referirnos al aspecto político y jurídico, que se ven matizados por el fenómeno de la globalización como ya se abordó precedentemente.

En este sentido, se abandona el concepto rígido de la soberanía solamente al Estado Nación y a la noción de territorialidad entendida en sentido clásico. Este cambio ha tenido un fuerte impulso desde el fenómeno de la globalización, partiendo y coincidiendo con la teoría de la hiperglobalización debido a que sus presupuestos son fácilmente identificables en la realidad.

La hiperglobalización permite que el Estado se vincule con otros Estados y se relacione en un plano internacional que va a generar nuevas aproximaciones políticas debido a que con la globalización surgen nuevos problemas de orden internacional cuya solución requiere ser propuesta e implementada por nuevos actores que componen el orden internacional.

Dentro de este marco, la interrelación compleja y el fenómeno de la integración permiten generar la apertura de mercados en bloques económicos que facilita a los Estados defender sus intereses. La soberanía desde la teoría modal que permite alejarse del concepto estricto de territorialidad inviolable, y permite

ahora la libertad de tránsito entre los Estados, para alcanzar satisfacción de sus intereses económicos.

Los Estados buscaban garantizar la seguridad frente a otros Estados, principalmente por temas vinculados a la territorialidad. Actualmente esta perspectiva de relaciones de poder estricto ha sido desplazada por una visión de interdependencia compleja, vinculada con dos elementos: la economía y el medio ambiente.

El enfoque de interdependencia compleja permite que los Estados compartan intereses por lo que en las relaciones internacionales si bien existen conflictos, este tipo de relaciones ya no son las que priman entre todos los Estados. Las cuestiones de la soberanía territorial, pasan a segundo plano cuando se trata de la interconexión entre Estados, ello se ha evidenciado en el libre paso marítimo. En el caso de los aires, existen algunas libertades que serán abordadas en el siguiente capítulo, pero partiendo de la idea de la interconexión y de la integración como tendencias en las relaciones internacionales de los Estados.

Consecuentemente, se puede concluir que el Estado en ejercicio de sus facultades soberanas y para responder a las necesidades que surgen del contexto de la globalización, adopta decisiones tomando en consideración a nuevos actores del entorno internacional. Esta interconexión es la denominada interdependencia compleja que surge como consecuencias de la globalización y cuyas consecuencias pueden ser favorables o desfavorables para los Estados en función de los beneficios que les generan estas interacciones.

Finalmente, una interpretación de soberanía desde una perspectiva contemporánea integral sería la siguiente: La soberanía es una atribución del Estado que responde a circunstancias sociales que adecuan su ejercicio a los intereses de los Estados, estas atribuciones son de orden político (facultad de adoptar decisiones), orden jurídico (facultad de autoregularse) y sociales (relacionamiento con otros Estados).

La soberanía se ejerce en atención a la globalización considerando dos variables: la economía y el medio ambiente. Finalmente, el concepto de territorialidad (entendido como el espacio en el cual se ejercen las facultades soberanas) se aleja del criterio estricto de espacio terrestre, marítimo y aéreo, para incluir nuevos ámbitos de ejercicio del poder estatal como es el ciberespacio y el espacio ultraterrestre.

Esta nueva interpretación del componente de territorialidad significa que conforme los Estados adquieran mayor tecnología van a dominar nuevos campos o espacios, en los cuales aplicarán su soberanía para lograr su máximo aprovechamiento económico y para no perjudicar el medio ambiente.

CAPÍTULO II: LA NATURALEZA AEROCOMERCIAL DE LOS ACUERDOS DE SERVICIOS AÉREOS

Determinar la naturaleza de los Acuerdos de Servicios Aéreos resulta fundamental para la presente investigación debido a que permite analizar la idoneidad de implementar una nueva interpretación del concepto de soberanía en función a criterios económicos.

El presente capítulo presenta cinco secciones. En la primera, se elabora una definición para los Acuerdos en general y se precisan algunos de los sinónimos que presenta este término. De igual forma, se abordan los aspectos sustanciales de los Acuerdos de Servicios Aéreos, así como las diferentes clases que existen en la práctica.

En la segunda sección, se analizan cada una de las disposiciones que conforman estos Acuerdos para dilucidar la naturaleza aerocomercial de esas cláusulas.

En la tercera sección, se analizan los principales aspectos de la ley de aeronáutica civil que establece algunos lineamientos y principios que rigen las actividades en el sector aerocomercial en nuestro país. La metodología aplicada en esta sección busca extraer la normativa pertinente que establezcan las pautas generales que dirigen las actividades del sector, con el objeto de evidenciar que se tratan de disposiciones comerciales que no regulan aspectos de soberanía.

En la cuarta sección, se va a determinar quiénes son los principales actores en la gestión aeronáutica ya sea a nivel interno como a nivel internacional. Finalmente, en la quinta sección se plantea se presenta un listado de los principales Acuerdos de Servicios Aéreos que fueron suscritos con el Perú en esta materia desde el año 2000.

2.1. La definición de los acuerdos de servicios aéreos y su clasificación.

Antes de abordar las diversas definiciones propuestas por los autores acerca de los Acuerdos de Servicios Aéreos, se debe analizar brevemente el concepto general de Tratado que engloba a esta clase de Acuerdos.

Conforme a la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 1969, se entiende por tratado "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular".

La definición previamente formulada no agota el contenido de la denominación de Tratado, según Vega (2014), los tratados son instrumentos jurídicos internacionales que permiten a los Estados relacionarse a través de la adopción de diversas obligaciones que responden a intereses particulares.

El mismo autor nos señala que cualquiera que sea la denominación para referirse al tratado como: acuerdo, pacto, convención, intercambio de notas u otras. Se debe considerar como tratado cuando cumple las características que se desprenden de la definición elaborada por la Comisión de Derecho Internacional que elaboró la Convención de Viena de 1969, ya señalada y que son las siguientes: a) acuerdo internacional, b) presentado por escrito, c) celebrado entre Estados y d) regido por el Derecho Internacional. (Vega, 2014).

Al mismo tiempo, otro elemento fundamental en los tratados es la causa de su origen que radica en la voluntad que tienen los Estados para establecer obligaciones recíprocas, tal y como lo mencionó el señor Matsuda Nishimura, en el marco del debate Constitucional de 1993 "celebrar un tratado es el acto único o conjunto de actos a través del cual o de los cuales un sujetos de derecho internacional manifiesta su consentimiento en obligarse por un tratado. En este sentido, incluye todo el proceso hasta su ratificación y la obligación por parte del Estado" (Comisión de Constitución y Reglamento, 1993, pág. 2227).

Debido a que el análisis de la presente investigación recae en los Acuerdos de Servicios Aéreos, es importante ahora analizar las particularidades de este tipo de Tratados que revisten nuevos elementos que merecen especial atención.

En este sentido, el Congreso de la República (2014) conformó un grupo de trabajo para hacer seguimiento a los Convenios sobre materia aérea suscritos por el Perú. En el mencionado informe se presentan una definición de los acuerdos marco elaborados por la OACI y señala que:

Un acuerdo de servicios aéreos (ASA) consiste en un tratado mediante el cual dos o más Estados firmantes establecen autorizaciones mutuas para desarrollar rutas aéreas, sujetas a un número de frecuencias semanales y de compañías que las operarán. Asimismo, se fijan en dicho acuerdo los puntos autorizados de origen, tránsito y destino y el tipo de operaciones aéreas permitidas (libertades del aire) entre los territorios de los países suscriptores (pág. 8).

El informe del Congreso hace referencia a las estructura de los Acuerdos de Servicios Aéreos que son "preámbulo, definiciones, concesión de derechos, designación y autorización, revocación, aplicación de leyes, seguridad operacional, actividades comerciales, derechos aduaneros, tarifas, competencia leal, consultas, enmienda, solución de controversias, entre otros" (pág. 14).

En atención a los sujetos que conforman estos Acuerdos, podemos hablar de tratados bilaterales o multilaterales, que siguen el mismo razonamiento lógico de la categoría general, pero la particularidad en este caso es la materia que regulan. En este sentido, regulan aspectos normativos del transporte aéreo para atender a las necesidades de las distintas realidades que afrontan los Estados en los procesos de apertura comercial y el modo en el que se relacionan en el entorno internacional.

Campos (2012) señala que:

Estos convenios o acuerdos bilaterales son aquellos documentos que, con nivel de tratado internacional, celebran los países para resolver sus respectivas relaciones comerciales. Pueden ser bilaterales, de los cuáles hay más de tres mil (3.000) registrados ante la Organización de Aviación Civil, o multilaterales, si bien aquéllos han tenido una mayor acogida a partir de la firma del Convenio de Chicago de 1944, porque en la conferencia que originó este último tratado no se pudo lograr unanimidad sobre un convenio multilateral que resolviera estas cuestiones a nivel mundial y por ende, los Estados iniciaron una era

llamada, en el ámbito del transporte aéreo internacional, del bilateralismo (pág. 64).

Al respecto, la ley de aeronáutica civil señala en su artículo 78 que se considera servicio de transporte aéreo a la serie de actos destinados a trasladar por vía aérea a personas o cosas, de un punto de partida a otro de destino a cambio de una contraprestación, salvo las condiciones particulares del transporte aéreo especial y el trabajo aéreo.

Y los clasifica en servicio de transporte aéreo nacional e internacional:

Artículo 81.- Del servicio de transporte aéreo nacional e internacional

81.1 Por el ámbito territorial donde se realicen las operaciones, el servicio de transporte aéreo se clasifica en nacional o internacional.

81.2 Se entiende por servicio de transporte aéreo nacional, el realizado entre 2 (dos) o más puntos del territorio peruano.

81.3 Se entiende por servicio de transporte aéreo internacional, el realizado entre el territorio peruano y el de un Estado extranjero o entre 2 (dos) puntos del territorio peruano cuando exista una o más escalas intermedias en el territorio de un Estado extranjero.

Finalmente cabe señalar que los servicios de transporte aéreo internacional deben contar con la autorización de la autoridad nacional que es la Dirección General de Aeronáutica Civil.

En el plano internacional, conforme a la evolución del derecho aeronáutico se han establecido una serie de acuerdos multilaterales que establecen las bases para los acuerdos bilaterales de esta naturaleza. Para efectos de la presente investigación solamente se tomará como referencia tres Convenios: el Convenio Internacional de Navegación Aérea de París de 1919, la Convención Panamericana de la Habana de 1928 y el Convenio de Chicago de 1944. Profundizando en el análisis del último debido a que esta Convención establece los lineamientos fundamentales para el intercambio de servicios aéreos.

Los principales aportes de los Convenios mencionados son los siguientes:

El Convenio Internacional de Navegación Aérea de París del año 1919, reconoce la soberanía de los estados de forma exclusiva y plena. Otro

elemento sustancial es el paso inocente que se conceden entre Estados en períodos de paz que se encuentra restringido a ciertas zonas del territorio de los Estados por razones de orden militar o de seguridad, avisando a los demás Estados de estas zonas restringidas. Así mismo, presenta algunos aspectos técnicos como: el criterio de la nacionalidad para las aeronaves, el certificado de navegabilidad, el certificado de aptitud, las reglas de vuelo, transporte prohibido y las aeronaves del Estado.

Respecto al contexto internacional en el que surge este Convenio, es importante resaltar que dos posturas eran las propuestas para orientar las normas aeronáuticas. Por un lado, el principio de "libertad del aire" de naturaleza comercial y el otro, el principio de "soberanía del Estado subyacente", en el cuál los estados otorgaban la libertad de paso. Dentro del contexto regional, los Estados prefirieron coordinar un Convenio regional que es el Convenio Panamericano de la Habana, el que solo fue ratificado por 11 Estados (Freyre, 2015).

El Convenio Panamericano de la Habana referente a la aviación comercial que se realizó en la sexta conferencia internacional de la Habana en el año 1928. Inicia sus artículos reconociendo la soberanía completa y exclusiva de los Estados, en el ámbito aéreo y en las aguas territoriales. Posteriormente, hace la distinción entre las aeronaves militares y las consideradas privadas. Las dificultades que surgieron en el marco de este acuerdo y sus protocolos hicieron que este convenio no dure mucho por las siguientes razones: a) la libertad aérea era producto de un sistema de concesiones convencionales "acordadas sobre la base de reciprocidad y solo a los signatarios del Convenio", y b) en atención a que se negaba al transporte de carácter comercial del beneficio de la libertad contractual, abandonando su régimen a la suerte de los convenios internacionales (Freyre, 2015).

Posteriormente, se elaboró el Convenio sobre Aviación Civil denominado Convenio de Chicago del 7 de diciembre de 1944 que fue ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 10358 el 11 de enero de 1946. El referido Convenio está compuesto por XXII Capítulos y 96 artículos, los cuales se

refieren a la navegación aérea, la organización de aviación civil internacional y al transporte aéreo.

Se parte de la premisa de que los Estados reconocen la soberanía plena y exclusiva entre ellos dentro del espacio aéreo. Esa premisa permite establecer un criterio de reconocimiento pleno de las facultades soberanas de los Estados en el marco de las negociaciones que se refieren a diversos aspectos de la aeronáutica.

De igual modo, el marco legal del Convenio se aplica solamente a aeronaves civiles y no aeronaves del Estado. El desarrollo del Convenio se desarrollará en el punto 2.2. ya que sus disposiciones forman parte de los Acuerdos de Servicios Aéreos tipo.

Para efectos de la presente investigación se explicará brevemente dos posturas a las que se está orientando la aeronavegabilidad a nivel internacional. Sin embargo, estos aspectos no son abordados a profundidad por la presente investigación, ya que la presente investigación se circunscribe a los Acuerdos de Servicios Aéreos que son tratados bilaterales.

a) Acuerdo de Cielos abiertos:

Los acuerdos de cielos abiertos llegan en contraposición a los acuerdos bilaterales que se encuentran dentro del marco normativo de la Convención de Chicago de 1944 que contempla las cinco libertades para la aviación civil. Este tipo de acuerdos constituyen reformas que flexibilizan los modelos precedentes que regulaban la aviación comercial, estas medidas incidirían en la liberalización de las áreas aéreas económicas a nivel interno y externo (Urbano, 2012).

Los cielos abiertos, pueden ser definidos como aquellos que celebran dos o más Estados, por los cuales la explotación de servicios aéreos se realiza entre ellos libremente por las líneas aéreas designadas por los respectivos gobiernos en cuanto a capacidad ofrecida, frecuencias y tipos de aeronaves (Folchi, 2001, pág. 4).

En el año 2000, por iniciativa de los Estados Unidos se propuso un nueva fórmula de negociación a nivel internacional que sería el primer convenio multilateral en materia de aeronáutica que busca implementar los cielos

abiertos. Actualmente, está compuesto por Estados Unidos, Brunnei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur. Lo novedoso de este acuerdo multilateral se enmarca en dos aspectos. Por un lado, su naturaleza multipartita propiamente y por el otro, que las libertades que se otorgan entre los Estados se aplica a todos los vuelos de las aerolíneas de los miembros.

George R. Harper considera que este tipo de suscripción multilateral ofrece tres beneficios y son los siguientes: es un modelo que intensifica la competencia para futuros acuerdos, aumenta de acceso a financiamiento en base al valor neto, y la simplificación de las relaciones en la aviación internacional (Campos, 2012, pág. 106).

Este nuevo modelo de interacción a nivel internacional propuesto y defendido por los Estados Unidos, es difundido principalmente por países que han desarrollado su infraestructura aérea.

b) Acuerdo de Cielo único:

Un paso más en el nivel de liberalización ha sido alcanzado con la unificación del espacio aéreo de la Unión Europea. El cielo único ha sido considerado como un espacio aéreo integrado de forma continua y con su propio sistema de gestión, administrado y reglamentado de forma armonizada para garantizar un uso eficiente del cielo a escala europea para todos los usuarios (Folchi, 2011, pág. 11).

Esta propuesta busca el nivel más alto de integración y se buscó replicar ello con el Proyecto CLAC "Adopción del Acuerdo Multilateral de Cielos Abiertos para los Estados Miembros de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC). Este proyecto generado en el año 2010 buscaba unificar en un modelo liberal el transporte aéreo teniendo como pauta el modelo de convenio multilateral propuesto la Conferencia mundial de Transporte que elaboró OACI, pero ajustado al contexto latinoamericano.

A esta propuesta se integraron Chile, Brasil, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Panamá y República Dominicana.

Cabe resaltar que la soberanía de estados que se despliega en su ámbito aéreo no solamente se refiere a las libertades técnicas, sino que los Estados

lo consideran como un factor estratégico en el ámbito económico, pero además se vincula con aspectos de política exterior y defensa.

Conocer ambas posturas resulta relevante para la presente investigación debido a que evidencia como los criterios económicos adquieren mayor relevancia cuando nos referimos a aspectos de aeronáutica.

2.2. La naturaleza de las disposiciones reguladas en los Acuerdos de Servicios Aéreos

Para dilucidar la naturaleza de los Acuerdos de Servicios Aéreos es importante determinar cuál es el contenido de los acuerdos que se suscriben. En primer lugar, hay que definir el contenido de los derechos aerocomerciales que se vinculan principalmente con las libertades del aire, las cuales se establecieron en el Acuerdo de Chicago de 1944 y que serán desarrolladas en el presente capítulo.

Los derechos Aerocomerciales han sido conceptualizados como “aquellos que los Estados se conceden en forma bilateral o multilateral para embarcar y desembarcar pasajeros, correo y carga en servicios regulares o no regulares de transporte aéreo y que son ejercidos por sus explotadores respectivos” (Campos, 2012, pág. 78).

Otra definición la presenta Julián Palacín cuando señala que son:

privilegios que los Estados se conceden en forma bilateral o multilateral para embarcar y desembarcar pasajeros, correo y carga en servicios regulares o no regulares de transporte aéreo internacional y que son ejercidos por la línea aérea en el supuesto de designación única o líneas aéreas -multidesignación de los países respectivos (Congreso de la República, 2014, pág. 1639).

Es entonces importante precisar que la Convención de Chicago regula estas libertades y las incluye como derecho positivo. En la mencionada Convención se establecen cinco libertades, las dos primeras de naturaleza técnica y las siguientes de naturaleza comercial.

Antes de abordar las cinco libertades establecidas en la Convención de Chicago y otras libertades adicionales de la práctica cotidiana en la aviación,

es necesario abordar el tema de las libertades del aire y el concepto de soberanía.

La soberanía en el aspecto aéreo no ha sido cuestionada ya que la Convención establece en su artículo primero su reconocimiento absoluto, pero es necesario una flexibilización en cuanto a su interpretación, por lo que Enrique Mapelli comenta que:

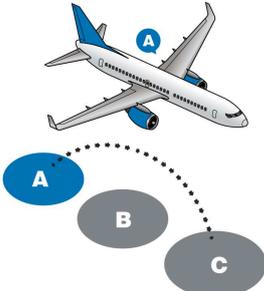
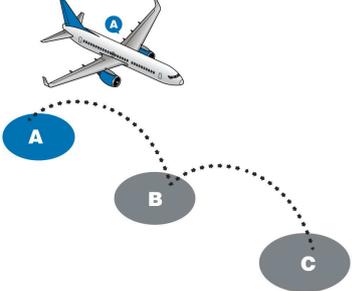
los Estados tienen soberanía completa y exclusiva sobre el espacio aéreo que cubre sus territorios, que si bien no es absoluta, porque no hay derechos absolutos, pero que indudablemente, de haber un principio absoluto a través de la soberanía no podría haber comunidad de naciones (Campos, 2012, pág. 84).

Las cuatro primeras libertades se desprenden de lo estipulado en el artículo 5 del Convenio, que señala como derechos de vuelo en servicios no regulares, los siguientes:

- A sobrevolar el territorio sin escalas.
- Escalas con fines no comerciales sin necesidad de aviso previo.
- Derecho del Estado sobrevolado de exigir el aterrizaje.
- Derecho de exigir que las aeronaves sigan una ruta o obtengan permisos especiales por razones de seguridad (inaccesibilidad de navegación).

En este sentido, las libertades han sido positivizadas en el Convenio de Chicago, mientras que las cuatro restantes forman parte de la doctrina internacional.

A continuación se presentará un cuadro que busca precisar los alcances que comprenden las libertades del aire, ya sean las libertades contempladas en el Convenio de Chicago y aquellas que han sido generadas por la costumbre internacional.

LIBERTADES TÉCNICAS O ELEMENTALES	
<p>Primera Libertad</p>	<p>Derecho de paso inofensivo o Derecho de sobrevuelo Atravesar el territorio sin aterrizar</p>  <p>La aeronave A pertenece al país A, por ello se dirige al país C, para alcanzar su destino debe sobrevolar el país B sin realizar un aterrizaje.</p> <p>Ejemplo: Star Perú vuela por encima de países latinoamericanos en su vuelo a EE.UU.</p>
<p>Segunda Libertad</p>	<p>Derecho a escala técnica para aprovisionamiento o reparaciones Aterrizar por razones no comerciales, por ejemplo para recargar combustible.</p>  <p>La aeronave A pertenece al país A, y se dirige al país C, sin embargo, debe realizar una escala técnica en el país B.</p> <p>Ejemplo: Star Perú reposta combustible en Colombia en su vuelo a EE.UU.</p>

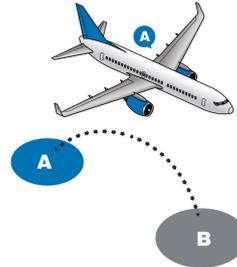
LIBERTADES COMERCIALES

Tercera Libertad

Escala comercial

Desembarcar pasajeros, correo o mercancías desde el Estado de la nacionalidad de la aeronave hacia otro país.

*Especial valor para la integración y conocimiento recíproco de los Estados.



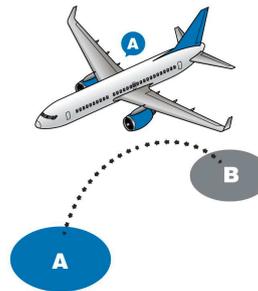
La aeronave del país A se dirige al país B para desembarcar pasajeros, correo o mercancías.

Ejemplo: Star Perú lleva pasajeros, carga, y correo a EE.UU.

Cuarta Libertad

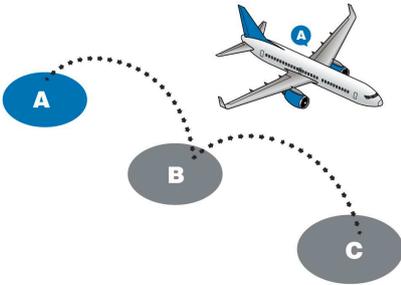
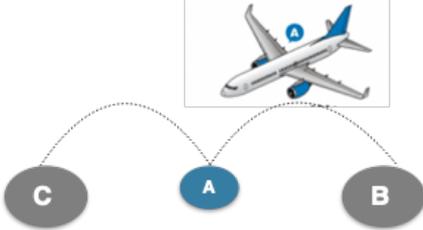
Embarcar pasajeros, correos o mercancías con destino al territorio del Estado donde la nave posee su nacionalidad desde cualquier país

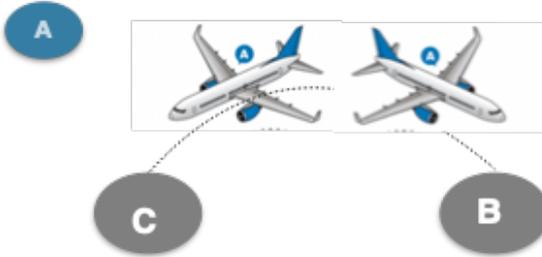
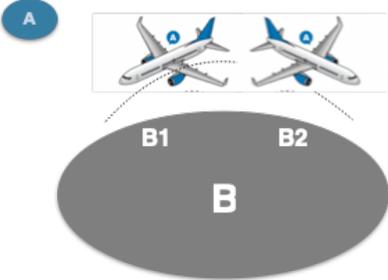
*Especial valor para la integración y conocimiento recíproco de los Estados.

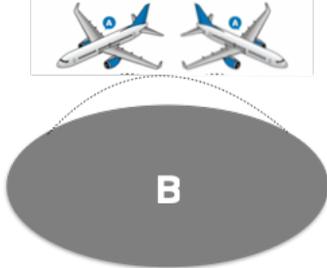


La aeronave de nacionalidad del país A, retorna al país A desde cualquier destino y puede desembarcar pasajeros, correos o mercancías.

Ejemplo: Star Perú trae pasajeros, carga y correo de EE.UU. a Perú.

<p>Quinta Libertad</p>	<p>Efectuar transporte a terceros Estados Recoger pasajeros, correo y carga de cualquier Estado miembro para transportarlos a otro Estado.</p>  <p>La aeronave de nacionalidad del país A, puede recoger pasajeros, correo y carga de otro país B hacia otro C.</p> <p>Ejemplo: Star Perú toma pasajeros en Colombia con destino a EE.UU. (5ta libertad entre Perú y Colombia). Star Perú toma pasajeros de Estados Unidos con destino a Colombia (5ta libertad entre Perú y EE.UU.)</p>
<p>NUEVAS LIBERTADES</p>	
<p>Sexta Libertad</p>	<p>Derecho a embarcar pasajeros, correo y carga en un país y desembarcarlos en otro, a través de la realización de una escala en el Estado de su nacionalidad</p>  <p>La aerolínea de nacionalidad A recoge pasajeros en el país B y realiza una escala en su país A para desembarcarlos en el país C.</p> <p>Ejemplo: Star Perú toma pasajeros en Colombia para llevarlos a Brasil con escala en Perú e incluso con cambio de avión.</p>

<p>Séptima Libertad</p>	<p>Derecho a operar completamente fuera del Estado de la nacionalidad y a embarcar y desembarcar pasajeros, carga o correo provenientes de o con destino a un tercer país.</p>  <p>La aerolínea perteneciente al país A recoge pasajeros en el país B y desembarca en el país C.</p> <p>Ejemplo: Star Perú transporta pasajeros, carga y correo entre Colombia y EE.UU., sin venir a Perú.</p>
<p>Octava libertad</p>	<p>Derecho a transportar pasajeros, correo o carga de un punto a otro del mismo Estado, (transporte interno) distinto a aquel de la nacionalidad de la aeronave.</p> <p>También llamado cabotaje consecutivo</p>  <p>La aerolínea perteneciente al país A traslada pasajeros dentro del país B. Los servicios prestados por la aerolínea del país A parte o concluye en su país.</p> <p>Ejemplo: Star Perú transporta pasajeros entre Cali y Bogotá (ambas en Colombia)</p>

Novena Libertad	<p>Derecho de transportar tráfico de cabotaje del Estado otorgante en un servicio que se lleva a cabo enteramente dentro de un territorio. También llamada Cabotaje autónomo.</p>  <p>La aerolínea de nacionalidad del país A realiza carga y descarga dentro del territorio del país B. Sin necesidad de entrar o salir de su país de origen.</p>
-----------------	--

Elaboración propia. Fuente: (Congreso de la República, 2014), (Freyre, 2015) (Campos, 2012) (Naútica, 2016)

Los derechos de ruta se vinculan con la geografía de los países que establecen rutas para que las aerolíneas puedan proporcionar servicios de transporte. Estas rutas se detallan en el anexo con puntos geográficos establecidos, para ello el Estado evalúa la factibilidad y la facilidad de navegación.

Las aerolíneas solicitan mediante un procedimiento interno de los países permiso para operar los derechos de ruta que han sido establecidos en los Acuerdos de Servicios Aéreos con otro país, generalmente, se aplica el criterio de reciprocidad.

En el anexo se puede describir la ruta o se puede mencionar una ciudad que se encuentre dentro del espacio que se encuentre dentro del país otorgante. Los derechos de explotación son la materialización del acceso a los mercados, se refiere a aspectos técnicos de la relación bilateral tales como determinar el número de transportistas que pueden beneficiarse de los derechos de rutas, el tipo de aeronave, etc. Según la OACI la designación del transportista significa:

la notificación formal por un Estado a otro, generalmente por nota diplomática, acerca del nombre del transportista aéreo seleccionado por el Estado designante para usar algunos o todos los derechos de acceso a los mercados recibidos por dicho Estado en virtud de un acuerdo de transporte aéreo concertado con el otro. Según los términos del acuerdo en cuestión, una designación puede hacerse para uso de uno o todos los derechos de acceso a los mercados otorgados, respecto a una ruta particular o una parte de la misma (OACI, 2004, pág. 106).

De manera general, los Acuerdos de Servicios aéreos poseen los siguientes elementos (Congreso de la República, 2014):

- a) El Bilateral: establece derechos de aduanas que regulan la importación de partes de las aeronaves, cargos de aeropuertos, fondos de empresas, la tarifa y la capacidad. Estos derechos se establecen según el criterio de reciprocidad, sin embargo, se puede variar el tamaño, recursos, dimensiones entre otros aspectos que favorecen a unos países frente a otros, lo que se busca es ofrecer incentivos a las empresas de los dos estados.
- b) Los Anexos: describen el detalle de las rutas que van a ser aplicadas por las aerolíneas que sean beneficiadas por el Estado que participa en el Acuerdo de Servicios Aéreos, cabe resaltar que estos aspectos son detallados en cuánto a los derechos de ruta, pero no respecto a la aerolínea beneficiada.

De igual forma, se detallan las libertades del aire que se van a conceder los países y los supuestos para ser beneficiados por estos derechos. En el caso de la quinta libertad, cuando un tercer estado sea requerido para poder ejercer lo dispuesto por esta libertad, se requiere aceptación expresa del tercer estado que no forma parte de la relación bilateral del Acuerdo de servicios Aéreos.

- c) Memorándums de entendimiento o intercambio de notas: Son herramientas utilizadas para ampliar o modificar el contenido original del acuerdo, incluso se utilizan para realizar negociaciones a un primer nivel, que no tienen la misma capacidad para vincular a los Estados,

pero su utilización no brinda seguridad jurídica para el Estado. A pesar de ello, se presentan como un alternativa viable que realizan las autoridades de aeronáuticas civiles de los Estados entre ellas para dar una respuesta inmediata para realizarse concesiones recíprocas en materia aeronáutica.

2.3. Los aspectos sustanciales de la legislación aeronáutica en el Perú

En el presente acápite se va a dilucidar los aspectos normativos de la legislación peruana en materia aeronáutica para determinar los criterios que deben ser considerados en el Perú.

En primer lugar, es importante conocer a los principales actores que coadyuvan a establecer normativa especializada en la materia para conocer los límites legales de su actuación. Posteriormente, se evaluará la normativa fundamental en la materia para conocer aspectos sustanciales que permitan entender la naturaleza de los Acuerdos de Servicios Aéreos.

En cuanto a la estructura del Estado, es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) la entidad encargada de aprobar y modificar las regulaciones aeronáuticas en el Perú. La Dirección General de Aeronáutica Civil es la dependencia encargada que forma parte del MTC y posee autonomía en cuánto a los aspectos técnicos, administrativos y financieros relacionados a aviación comercial nacional, conforme lo establece en su artículo 9, la Dirección General de Aeronáutica Civil tiene competencia para: n) Ejecutar la política aérea nacional, así como negociar y suscribir acuerdos en materia aeronáutica de índole técnico o aerocomercial y p) Celebrar convenios de cooperación y asistencia técnica en materia aeronáutica ya sean nacionales o internacionales.

Su campo de acción principalmente es el ámbito nacional y buscan la coordinación con la legislación internacional, para ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores brinda asistencia en materia de Derecho Internacional para orientar las disposiciones en atención a los intereses de Política Exterior del Estado, conforme lo señala el reglamento de la Ley de Aeronáutica civil en su artículo 12 cuando dispone:

El Director General de Aeronáutica Civil puede negociar y suscribir convenios de cooperación y asistencia en materia de aeronáutica civil de índole técnico.

El Director General de Aeronáutica Civil, **en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores**, puede negociar y suscribir acuerdos en materia aerocomercial, los que para entrar en vigencia, deben ser ratificados mediante Decreto Supremo debidamente refrendado por el MTC.

Asimismo, puede negociar y suscribir actas o memoranda de entendimiento, los que para entrar en vigencia deben ser ratificados por el MTC.

En cuanto a la legislación nacional, la Ley Nro. 27261: Ley de Aeronáutica Civil es la fuente normativa fundamental que se complementa con reglamentos y directivas que establecen criterios vinculantes para las actividades aeronáuticas.

Como punto de partida relevante para la presente investigación, tenemos el artículo 3 que aborda la temática de la soberanía y el espacio aéreo:

Artículo 3.- De la soberanía sobre el espacio aéreo

El Estado peruano ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y mar adyacente, de conformidad con la Constitución Política del Perú y las normas aplicables de derecho internacional.

Otro aspecto relevante son los once objetivos permanentes del Estado en materia aeronáutica que están contenidos en el artículo 4 de los cuales tres tienen incidencia directa con los Acuerdos de servicios Aéreos:

c) Fomentar la vinculación permanente del Perú con los demás países, a través de empresas de transporte aéreo nacionales o extranjeras, mediante servicios de aviación comercial económicos, ordenados y seguros.

i) Fomentar la ampliación de los servicios ofertados por las empresas de transporte aéreo, como un medio para promover el incremento de la actividad turística.

j) Promover el ordenamiento y racionalización de los servicios de navegación aérea, a través del Plan Nacional de Navegación Aérea.

De igual modo, los principios generales formulan directrices que enmarcan el desarrollo de la actividad aeronáutica. En el caso de la Ley se encuentran contemplados en el desde el artículo 14 hasta el artículo 22, siendo los relevantes para la investigación los siguientes:

PRINCIPIOS GENERALES DE LA LEY

Artículo 14.- De la libertad de circulación

14.1 El despegue, vuelo y aterrizaje de aeronaves es libre en el territorio peruano, su mar adyacente hasta el límite de las doscientas (200) millas marinas y el espacio aéreo que los cubre, con sujeción a las normas aplicables de derecho internacional y de acuerdo a la presente Ley y su reglamentación.

14.2 La circulación aérea debe permitir el movimiento seguro y ordenado de las aeronaves. La Dirección General de Aeronáutica Civil establece las normas relativas a la circulación aérea, incluidas las destinadas a la prevención de incidentes o accidentes aeronáuticos.

Artículo 15.- De las restricciones a la libre circulación (...) por razones de seguridad nacional o interés público, y en su caso, la Dirección General de Aeronáutica Civil, por razones de seguridad de vuelo, pueden restringir, suspender o prohibir las actividades aeronáuticas civiles en todo o en parte del territorio nacional.

Artículo 21.- De la circulación aérea en territorio peruano

21.1 El ingreso, tránsito y salida del país de aeronaves civiles requiere autorización previa de la Dirección General de Aeronáutica Civil, la misma que precisa los puntos de cruce de frontera y designa a los aeropuertos de control.

21.2 La circulación de aeronaves extranjeras dentro del territorio de la República solo puede ser efectuada en las condiciones, rutas y aerovías establecidas en la autorización correspondiente.

Artículo 22.- De la obligación de aterrizar

22.1 Si una aeronave ingresa al territorio peruano sin la autorización debida o viola disposiciones relativas a la circulación aérea, será obligada a aterrizar, disponiéndose su inmovilización. A tales efectos, las autoridades competentes harán uso de todos los medios permitidos por el derecho internacional.

22.2 También será obligada a aterrizar la aeronave que sobrevuele territorio nacional, cuando existan motivos razonables para determinar que se utiliza con propósitos distintos a los autorizados.

La ley señala que el despegue, vuelo y aterrizaje son libres, es decir cuando no poseen fines comerciales. La circulación aérea debe permitir un tránsito seguro y ordenado. Como requisito para la navegación que posee fines comerciales están las autorizaciones que reflejan las condiciones, las rutas y aerovías que deben ser consideradas en la circulación por el territorio nacional.

Es importante señalar que dentro de la normativa nacional se contemplan algunas restricciones a este principio de libertad de circulación aérea por temas de seguridad nacional o interés público. Sin embargo, en principio se permite la transitabilidad regulada y autorizada previamente por nuestro Estado, ante el incumplimiento de este requisito se obliga a la aeronave a aterrizar.

A ello se suma lo dispuesto por el Reglamento que cumple una función complementaria al señalar:

PRINCIPIOS GENERALES DEL REGLAMENTO

Artículo 18.- El Estado peruano ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo de conformidad con los artículos 3 y 14 de la Ley, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Perú, los instrumentos internacionales de los que es parte, la legislación nacional y otras normas de derecho internacional que puedan serle de aplicación.

El Estado peruano reconoce el libre ejercicio de los derechos de sobrevuelo y aterrizaje técnico sin fines comerciales, con sujeción al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, otros instrumentos internacionales de los que es parte y a los usos y costumbres en materia aeronáutica.

El ingreso, tránsito y salida de aeronaves se rige por lo establecido en la Ley, su reglamentación, el Anexo Técnico “Reglamento del Aire” del presente Reglamento y demás disposiciones que emita la DGAC”.

Artículo 19.- La restricción, suspensión o prohibición del tránsito aéreo por razones de seguridad de vuelo se disponen mediante Resolución

Directoral de la DGAC, comunicando lo pertinente al organismo de control de tránsito aéreo, a los operadores y cuando corresponda, a la OACI.

La Resolución Directoral establece las condiciones, alcances, modalidades y demás características de estas limitaciones.

Artículo 20.- La DGAC puede exigir que toda aeronave que penetre en zonas restringidas o prohibidas, aterrice en el aeropuerto que se le designe para tal efecto.

El reglamento brinda mayores detalles respecto al ejercicio de la soberanía en el espacio aéreo y la reconoce respetando las libertades de comunicación internacional, como por ejemplo el libre ejercicio de derechos de sobrevuelo y aterrizaje técnico sin fines comerciales. De igual modo, el reglamento establece que el Estado en pleno ejercicio de sus facultades soberanas puede restringir estas libertades por motivos de seguridad, para ello debe emitir una Resolución Directoral que debe ser informada a los organismos de control de tránsito, los operadores y la OACI.

Respecto a estos principios se puede determinar que existen tres criterios fundamentales. En Primer lugar, la libertad de circulación como reconocimiento de las disposiciones internacionales. En segundo lugar, que las aeronaves que realicen actividades comerciales deben contar con autorizaciones expresas de la Dirección General de Aeronáutica Civil y estar sujeta a los derechos aerocomerciales obtenidos a través de instrumentos internacionales. Finalmente, el aspecto de seguridad, en el cual ante cualquier amenaza se pueden suspender los permisos y autorizaciones.

La legislación nacional también contempla el otorgamiento de derechos aerocomerciales, los cuáles son objeto de los Acuerdos de los Servicios Aéreos y dispone lo siguiente:

OTORGAMIENTO DE DERECHOS AEROCOMERCIALES

Artículo 98.- De los criterios para el otorgamiento de derechos aerocomerciales

En el otorgamiento de Permisos de Operación para prestar el servicio de transporte aéreo internacional, la Dirección General de Aeronáutica Civil tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- a) Que se asegure a los transportadores aéreos nacionales el libre ejercicio de los derechos de sobrevuelo y de aterrizaje técnico sin fines comerciales (Primera y Segunda Libertad del Aire);
- b) Que la demanda de transporte aéreo entre el territorio peruano y el de un determinado país se atienda, en lo posible, con transportadores de ambos países, sujetándose la capacidad que se autorice, a razones de interés público y supletoriamente, a las necesidades presentes y futuras de los tráficos embarcados en el territorio peruano que sean desembarcados en aquel país o viceversa (Tercera y Cuarta Libertad del Aire). El mismo criterio se aplicará respecto de los tráficos que realice todo transportador extranjero desde terceros países a la República del Perú y viceversa (Quinta Libertad del Aire);
- c) Que los tráficos regionales y fronterizos sean, en lo posible, atendidos por transportadores peruanos y del país de que se trate, de conformidad con los instrumentos internacionales. Asimismo se podrá establecer un régimen especial en caso sea necesario;
- d) Que el otorgamiento de todo derecho aerocomercial a un transportador extranjero se sujete a lo establecido en los acuerdos, convenios o instrumentos internacionales, o en ausencia de éstos se condicione a la equitativa reciprocidad o a una compensación económica equivalente para la República del Perú; y,
- e) Que se promueva la consolidación, la continuidad y el desarrollo de los servicios de transporte aéreo, en beneficio y seguridad de los usuarios.

Estos derechos aerocomerciales regulan principalmente las libertades aéreas, lo resaltante es lo que sucede ante la ausencia de Acuerdos donde se aplica el criterio de la equitativa reciprocidad. El criterio de reciprocidad representa una incertidumbre para los países, por eso resulta recomendable que los países establezcan las reglas que se aplicarán a las aeronaves que han sido inscritas ante ellos.

Artículo 99.- Del otorgamiento de rutas, frecuencias y derechos aerocomerciales internacionales

99.1 El otorgamiento de rutas, frecuencias o derechos aerocomerciales que corresponden al Estado Peruano se realizará, a criterio de la Dirección General de Aeronáutica Civil, mediante asignación directa, distribución proporcional o concurso público, de acuerdo a las condiciones que establezca la reglamentación respectiva. En el caso de que los derechos aerocomerciales, rutas y frecuencias existentes sean menores a los que soliciten 2 (dos) o más empresas aéreas, éstos

se asignarán mediante concurso público, de acuerdo a las condiciones y procedimientos que fije la reglamentación.

99.2 Las personas jurídicas peruanas que requieran de un Permiso de Operación Internacional para efectuar el servicio de transporte aéreo regular de pasajeros, carga y correo deberán estar explotando un servicio similar de transporte aéreo nacional.

El reglamento añade lo siguiente, respecto al procedimiento para otorgar las rutas, las frecuencias y demás derechos aerocomerciales:

Artículo 217.- La DGAC otorga los permisos de operación y los permisos de vuelo para el servicio de transporte aéreo internacional, regular y no regular conforme a la disponibilidad de derechos aerocomerciales previstos en los acuerdos, convenios o instrumentos internacionales aplicables. Cuando no exista disponibilidad de derechos, la DGAC deniega las solicitudes de los interesados, salvo que considere apropiado otorgar los derechos bajo el principio de reciprocidad.

Artículo 219.- Las rutas, frecuencias o derechos aerocomerciales que corresponden al Estado Peruano y que se encuentran disponibles para su otorgamiento a los transportadores nacionales, son publicados por la DGAC periódicamente.

Artículo 220.- Tratándose de rutas, frecuencias o derechos aerocomerciales sujetos a limitación, la DGAC, mediante aviso en el Diario Oficial El Peruano y otro de circulación nacional, convoca a los transportadores aéreos nacionales interesados en su explotación, para que en un plazo de siete (7) días, mediante comunicación escrita dirigida a la DGAC, manifiesten su interés en el otorgamiento de los mismos, a los efectos de su asignación mediante concurso público, salvo que medie acuerdo de distribución entre los transportadores interesados aprobado por la DGAC.

Vencido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que exista manifestación de interés por parte de más de una empresa aérea, la DGAC asigna las rutas, frecuencias o derechos aerocomerciales a quien los solicite.

Lo señalado precedentemente constituye la base legal para el contenido de los Acuerdos de Servicios Aéreos y señala el modo en el que internamente se atribuyen esos derechos. Cabe resaltar la importancia de evitar la aplicación de la reciprocidad debido a que es un criterio que sitúa al país en un escenario de incertidumbre.

2.4. Los actores a nivel internacional

Conforme se ha señalado precedentemente, el mundo globalizado presenta un nuevo escenario que está conformado por nuevos actores que cada vez influyen más en las decisiones que se toman a nivel global, sobretodo en materias especializadas como la aeronáutica. Es por este motivo que resulta trascendental mencionar a alguna de estas instituciones.

La Organización Internacional de Aviación (OACI)

Esta organización es una de las agencias especializadas de las Naciones Unidas que fue establecida en 1944 en el marco jurídico de la Convención de Chicago. El objetivo de esta organización es lograr consensos respecto a estándares y prácticas recomendadas en materia de aviación civil. La OACI busca coordinar la asistencia y el desarrollo en infraestructura con la finalidad de elaborar planes para lograr la coordinación del progreso estratégico multilateral para la seguridad y la navegación aérea; monitorea e informa sobre las estadísticas de desempeño del sector del transporte aéreo; y audita las capacidades de supervisión de la aviación civil de los Estados en las áreas de seguridad y protección.

En 1948 se estableció por primera vez una oficina en Lima para que sirva como Oficina Regional de la OACI, la misión es brindar ayuda técnica a los Estados de la región para facilitar la planificación y ejecución de sistemas de navegación aérea.

Actualmente, el Perú fue elegido miembro del consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (2019-2022), que es un consejo formado por 36 estados que rigen la aviación civil. Cabe resaltar que el Perú recibió el "certificado del Presidente del Consejo" por haber implementado estándares de seguridad en la materia de aviación.

La Comisión Latinoamericana de Aviación Civil

El Perú forma parte de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil que es un organismo internacional de naturaleza consultiva. Su principal objetivo es

lograr la coordinación y la cooperación en materia de aviación civil. La importancia de esta Comisión radica en generar un espacio de debate para abordar aspectos de índole técnico, jurídico y político que se vinculen con la aviación civil. Cabe resaltar que en estos espacios de diálogo se ha consagrando el reconocimiento máximo de la soberanía de los Estados.

Actualmente, presenta un Plan Estratégico 2020- 2030 que tiene como visión lograr el desarrollo eficiente, seguro, sostenible, ordenado y armonizado del transporte aéreo regional y global (CLAC, 2019, pág. 9).

Es importante resaltar que el Perú es la sede de la Secretaría de la Comisión desde el año 2006.

2.5. La importancia de la suscripción de Acuerdos de Servicios Aéreos para la competitividad del país

En el presente numeral se abordan algunos elementos que ayudan a determinar la competitividad de un país en materia aeronáutica, dichos criterios confluirán con la percepción de conectividad que se tiene de un país en el tercer capítulo.

Una aproximación al concepto de la competitividad es la propuesta por el Foro Económico Mundial (2016) que la define como "el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país".

Se resalta la vinculación que existe entre los conceptos de competitividad y la prosperidad que en última instancia se traduce en un crecimiento sustentable e inclusivo.

Los criterios medibles según el World Economic Forum y que se pueden aplicar a la materia aeronáutica son los referidos a instituciones e infraestructura; estos criterios se miden del 0 al 100.

En cuanto al criterio de las instituciones, tenemos en que en materia aeronáutica el Perú tiene dos Ministerios que coordinan este tipo de acciones. Por un lado, el Ministerio de Transportes que busca establecer las regulaciones a nivel interno. Por otro lado de manera complementaria, el Ministerio de Relaciones Exteriores que se encarga de orientar al Ministerio

de Transportes respecto a los alcances de la normatividad internacional y principalmente, en la suscripción de los Acuerdos de Servicios Aéreos.

Cada Reglamento de Organización y Funciones (ROF) contempla las funciones que se asigna a cada Dirección dentro de los Ministerios. En el caso de las dependencias del Ministerio de Transportes, es la Dirección General de Aeronáutica Civil, la dependencia que posee mayor vinculación con los Acuerdos de Servicios Aéreos y la conectividad del país que incide directamente en la competitividad.

La normativa correspondiente a la Dirección General de Aeronáutica Civil se encuentra contemplada desde el artículo 47 hasta el artículo 52 del ROF. Estos artículos detallan las principales funciones que se vinculan con la política aeronáutica; los planes de desarrollo; normatividad; el plan nacional de navegación aérea; los procedimientos, las reglas y los otros métodos aplicados al tránsito aéreo; las políticas aerocomerciales; la fiscalización del cumplimiento de las normas; las autorizaciones; las actividades de facilitación; los estudios para la construcción, mejoramiento, ampliación y rehabilitación de aeropuertos; finalmente, los acuerdos en materia aeronáutica técnicos o aerocomerciales.

Este órgano de línea en el ámbito nacional, está conformado por la Dirección de seguridad aeronáutica, la dirección de certificaciones y autorizaciones; y la dirección de regulación y promoción.

En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, la dirección encargada de la materia es la Dirección de Asuntos Aéreos y Espaciales, cuyas funciones se encuentran detalladas en el artículo 76 del ROF. Las diversas acciones que realiza la dirección se encuentran enmarcadas dentro de tres materias: la delimitación del espacio aéreo, el fortalecimiento de sus actividades de aviación civil y la promoción de los intereses nacionales en el espacio aéreo con la finalidad alcanzar el desarrollo nacional.

De este modo se puede evidenciar que en cuanto a instituciones, en el Perú se desarrollan acciones de manera conjunta para llevar a cabo acciones en materia de aeronáutica civil.

El segundo factor que nos ayuda a medir la competitividad es la infraestructura. Al respecto, el reporte de competitividad global del Perú (2019) elaborado por el World Economic Forum, proporciona dos subindicadores que merecen especial atención para esta investigación.

El primero de ellos es la conectividad aeroportuaria que se mantiene con un puntaje de 58.2 de 100 y ocupa el puesto 50 en un ranking de 141 países. El segundo se refiere a la eficiencia del servicio de transportes aéreo con un puntaje de 54.2 de 100, puntaje que se ha incrementado con relación a años anteriores y ocupa el lugar 92.

Estos dos indicadores que son considerados por el World Economic Forum, se acompañan del proceso político de apertura que ha generado un incremento en las rutas que se ofrecen a nivel local, sin embargo, ello no ocurre en las rutas internacionales; esto puede ser consecuencia de diversos factores que no serán detallados en la presente investigación.

Un dato relevante que nos permite argumentar a favor de realizar mayores esfuerzos para la suscripción de Tratados en materia aeronáutica es la tendencia al incremento de pasajeros que requieren estos servicios de transportes aéreos, es decir, la demanda se incrementa.

Hasta el momento hemos visto dos indicadores de competitividad, ahora se van a detallar las razones por las cuales es importante suscribir Acuerdos de Servicios Aéreos.

Los Acuerdos de Servicios Aéreos son herramientas que se utilizan para promover el desarrollo en los puntos conectados de los territorios. La facilidad con la que los ciudadanos se movilizan genera un ambiente apropiado para el intercambio de bienes a nivel internacional, esto se traduce en el incremento del prestigio del país que se evidencia en el desarrollo del comercio exterior (Urbano, 2012).

Ello se evidencia por ejemplo en los países que han alcanzado un nivel de desarrollo elevado debido a que estos países han vinculado al sector aeronáutico con el turismo.

Esa intervención se aplicará a través de una organización tanto interna como externa del transporte aéreo ampliamente regulada donde rentabilidad financiera del sector se subordinaba a la realización de los objetivos estratégicos. La regulación se va a justificar mediante la teoría del monopolio natural de manera que se considerará al transporte una actividad de rendimientos crecientes de escala, lo que en términos neoclásicos suponía que la competencia había de conducir bien a la entente entre empresas o al monopolio, que se va a aplicar bajo el control del Estado para evitar el abuso de poder que, en caso contrario, podría generarse (Urbano, 2012, pág. 2).

La suscripción de Acuerdos de Servicios Aéreos generan numerosos beneficios para el país por ejemplo:

- a. Los acuerdos tienen carácter de obligatoriedad entre las partes, es decir, constituyen un marco jurídico entre ambos, esto va a permitir establecer parámetros claros en materia comercial y turística, consolidando el flujo de inversionistas, turistas e intercambio de bienes. Este marco normativo dota de seguridad jurídica a las relaciones aerocomerciales que vinculan a los países.
- b. Los Acuerdos consolidan la posición estratégica del Perú como un "hub", principalmente para las aerolíneas que pretenden realizar rutas entre Asia Pacífico y Sudamérica.

A continuación se detallan los Acuerdos de servicios aéreos suscritos desde el año 2000:

Cóg.	País	Denominación	Vigencia
2700-A	CHINA	CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA SOBRE TRANSPORTE AÉREO CIVIL	30/03/2000
2892	CUBA	ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL	30/07/2002

		GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA	
2982	COLOMBIA	ACUERDO SOBRE TRANSPORTE AÉREO TRANSFRONTERIZO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.	11/06/2003
3016	PANAMÁ	ACUERDO SOBRE TRANSPORTE AÉREO ENTRE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ.	08/09/2003
3236-B	TAILANDIA	ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL REINO DE TAILANDIA PARA TRANSPORTE AÉREO.	27/02/2006
3540	BRASIL	ACUERDO DE SERVICIOS AÉREOS ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL	11/12/2009
3599	PANAMÁ	ENMIENDA AL ACUERDO SOBRE TRANSPORTE AÉREO SUSCRITO ENTRE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ.	26/08/2010
3697	COREA DEL SUR	ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE	12/11/2011

		COREA PARA SERVICIO DE TRANSPORTE AÉREO	
3792	TURQUIA	ACUERDO DE SERVICIOS AÉREOS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DE TURQUÍA.	01/05/2013
3955	AUSTRALIA	ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO REPÚBLICA DEL PERÚ Y EL GOBIERNO DE AUSTRALIA RELATIVO A SERVICIOS AEREOS	24/05/2017
B-3991	SINGAPUR	ACUERDO DE SERVICIOS AÉREOS ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA DE SINGAPUR	18/10/2018

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

CAPÍTULO III: RAZONES QUE JUSTIFICAN IMPLEMENTAR UN NUEVO RAZONAMIENTO PARA EL PERFECCIONAMIENTO DE LOS ACUERDOS DE SERVICIOS AÉREOS

El presente capítulo busca responder la interrogante principal de la investigación que fue propuesta en la parte introductoria de este trabajo de investigación, la cuál hacía referencia a las razones por las cuáles los Acuerdos de Servicios deben ser aprobados por vía simplificada conforme al artículo 57 de la Constitución Política del Perú, dejando la práctica actual de elegir la vía agravada propuesta por el artículo 56.

En este sentido, las razones son tres que son abordadas a lo largo de este capítulo. La primera razón, con un matiz académico, busca analizar el concepto integral de soberanía y aplicarlo en el ámbito interno. El objetivo es proponer una interpretación para el concepto de soberanía respaldada por las teorías de la soberanía líquida y la soberanía modal que sea compatible con la legislación nacional y sirva de fundamento para realizar un cambio en la interpretación del criterio de soberanía para optar por una vía de perfeccionamiento idónea que responda a los objetivos e intereses del Estado. La segunda razón, se centra en la naturaleza comercial de los Acuerdos de Servicios Aéreos, partiendo del supuesto que estos acuerdos no afectan la soberanía del Estado en sentido estricto, por lo tanto, se asemejan más a un Tratado de Libre Comercio que actualmente son aprobados en aplicación del artículo 57.

Para concluir se presenta una tercera razón que aborda la política exterior peruana y plantea dos aspectos fundamentales por los cuales los Acuerdos de Servicios Aéreos deberían de ser aprobados por la vía simplificada para coadyuvar al logro de los objetivos estratégicos del sector relaciones exteriores. Por un lado, se considera que la celeridad en estos Acuerdos va a tener un impacto positivo en la imagen del país a nivel internacional. Por otro lado, la importancia de los Acuerdos de Servicios Aéreos sirven para mejorar el posicionamiento del Perú como una potencia regional emergente.

3.1. La aplicación del concepto de soberanía líquida y modal para interpretar la Constitución Política del Perú de 1993

La Constitución Política del Perú de 1993 (en adelante, la Constitución) es considerada como la norma de mayor jerarquía dentro del ordenamiento interno, por lo tanto es la que establece los lineamientos de la organización funcional del Estado. En este sentido, es trascendental detallar brevemente cuáles son las alusiones que se hace al término de soberanía nacional dentro del marco legal de la Constitucional, ello nos permitirá analizar de forma global los alcances de este concepto para realizar una interpretación sistemática.

Inicialmente, el concepto de soberanía aparece como un deber del Estado, tal como se establece en el artículo 44 de la Constitución de 1993, al señalar lo siguiente:

Artículo 44.- Son deberes primordiales del Estado: defender la **soberanía nacional**; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

La defensa de la soberanía a la que se hace alusión en el artículo precedente, debe ser comprendida como la protección del ejercicio del poder efectuado por el Estado a nivel doméstico e internacional, es por esto que el mismo ejercicio de la política exterior constituye una manifestación de la soberanía. En este sentido, se hace referencia al ejercicio de la soberanía y la jurisdicción, separando ambos conceptos. El segundo, se vincula principalmente con la facultad de aplicar las leyes sin determinar qué se debe entender por soberanía pero indicando que ambos conceptos se aplican en el espacio aéreo. Sin embargo, reconoce las libertades de la comunicación internacional conforme al Derecho Internacional ("la ley") y los tratados ratificados por el Perú.

Territorio, soberanía y jurisdicción

Artículo 54.- El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre.

El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley.

En su dominio marítimo, el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

El Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.

En el artículo 54 se hace una mayor referencia al procedimiento que deben seguir los Tratados para que sean perfeccionados e incluidos como parte de la normativa nacional. Estableciendo dos vías, una simplificada donde el Presidente otorga su conformidad respecto al Tratado y debe comunicar al Congreso posteriormente acerca del Tratado. La segunda vía corresponde a la vía agravada en la cual el Congreso debe otorgar su aprobación como paso previo para que luego el Presidente ratifique estos instrumentos internacionales.

Aprobación de tratados

Artículo 56.-Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

Más adelante se analizará las particularidades del artículo 56. Por el momento se enfatiza el hecho de que este artículo ha sido redactado de manera general y utilizando el verbo "versar".

Nuevamente, nos encontramos ante un concepto que carece de mayor explicación para poder determinar su significado. Sin embargo, aplicando el sentido común, se puede interpretar que el numeral 2 equipara los conceptos de soberanía, dominio o integridad nacional. Para realizar este análisis se debe hacer referencia al debate constitucional para dilucidar los fundamentos por los cuáles se ha redactado este artículo en ese sentido. Pero previamente se debe entender el proceso de perfeccionamiento vigente en el Perú.

A modo de introducción es necesario reconocer que los Acuerdos de Servicios Aéreos siguen el mismo proceso. Desde el momento en que inician las negociaciones del contenido del acuerdo tanto el MTC como el MRE empiezan sus labores de coordinación.

Figura 1 Esquema de Celebración de los tratados y entrada en vigor.



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú – Dirección General de Tratados 2017

La Figura 1 establece claramente el proceso por el que atraviesa un Tratado antes de su entrada en vigor, es decir, antes de ser obligatorio para las partes que lo suscriben. En este sentido, se abordan dos planos en el proceso de celebración de tratados, el internacional y el interno o nacional.

En el plano interno, existen dos vías para realizar el perfeccionamiento de los tratados. La vía agravada y la vía simplificada que se detallan a continuación en la Figura 2.

El procedimiento para el perfeccionamiento de los Tratados celebrados por el Perú, se encuentra contenido en la Ley 26647, que presenta 7 artículos con el detalle del proceso mencionado.

Artículo 1.- La presente Ley establece las normas y regula los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado Peruano, comprendiendo: las normas de aprobación interna de los tratados, la publicación del texto íntegro de los mismos y la difusión de su entrada en vigencia e incorporación al derecho nacional.

Artículo 2.- La aprobación legislativa de los tratados a que se refiere el Artículo 56 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República, mediante Resolución Legislativa; y su ratificación al Presidente de la República, mediante Decreto Supremo.

Cuando los tratados no requieran la aprobación legislativa, el Presidente de la República los ratifica directamente, mediante Decreto Supremo, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 57 de la Constitución.

En ambos casos, el Presidente de la República emite, además, el respectivo instrumento de ratificación.

Artículo 3.- Los Tratados celebrados y perfeccionados por el Estado Peruano entran en vigencia y se incorporan al derecho nacional, en la fecha en que se cumplan las condiciones establecidas en los instrumentos internacionales respectivos, de acuerdo al artículo precedente.

La incorporación de los tratados al derecho nacional se sujeta a lo que establezcan los propios tratados sobre el particular.

Artículo 4.- El texto íntegro de los tratados celebrados y aprobados por el Estado deberá ser publicado en el Diario Oficial. Dicha publicación comprenderá uno o más instrumentos anexos si los hubiere. Asimismo, deberá señalar el número y fecha de la Resolución Legislativa que los aprobó o del Decreto Supremo que los ratificó.

Artículo 5.- La publicación del texto de los tratados se realizará en un plazo máximo de treinta días útiles contados a partir de la fecha en que sean recibidos en el Diario Oficial.

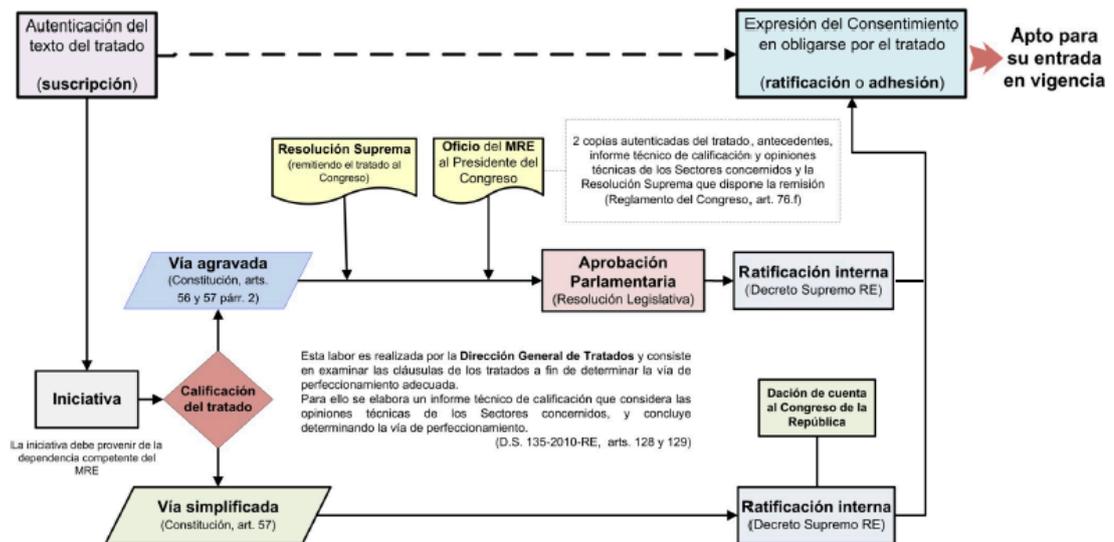
Artículo 6.- El Ministerio de Relaciones Exteriores comunicará al Diario Oficial, en cuanto se hayan cumplido las condiciones establecidas en el tratado, para que publique la fecha de la entrada en vigor del mismo, a partir de la cual se incorpora al derecho nacional.

Artículo 7.- Los tratados celebrados y perfeccionados por el Estado Peruano, conforme a lo señalado en los artículos anteriores, solo podrán ser denunciados, modificados o suspendidos, según lo estipulen las disposiciones de los mismos, o en su defecto de acuerdo con las normas generales del derecho internacional.

La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República con cargo a dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere su aprobación previa

Lo resaltante del procedimiento de perfeccionamiento interno es que el Congreso otorga su aprobación por medio de una Resolución Legislativa, mientras que el Presidente utiliza un Decreto Supremo. Otro elemento fundamental es que en caso se requiera denunciar el Tratado (dejarlo sin efecto) se utilizan las disposiciones contempladas en el mismo instrumento internacional o en su defecto, las normas generales del Derecho internacional.

Figura 2 Esquema del procedimiento de perfeccionamiento interno



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú – Dirección General de Tratados 2017

Siguiendo con el análisis constitucional propuesto, otro artículo que hace alusión a soberanía se encuentra dentro de las atribuciones del congreso y es el siguiente:

Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.

El artículo mencionado se refiere a la defensa de la integridad territorial, y el peligro que representa la presencia de tropas extranjeras para el territorio nacional, ello se puede inferir válidamente de una lectura de la Ley 27856, que reglamenta los supuestos y los requisitos exigidos para autorizar la presencia de tropas extranjeras al territorio nacional.

En este caso, existe normativa especializada que regula esta práctica del Congreso que no vulnere la integridad nacional. En este caso resulta importante lo que se detallará en el punto 3.2. para evindenciar los tratados en los cuales sí se podría afectar la integridad nacional, como es el caso de los Tratados de delimitación fronteriza.

Ley de requisitos para la autorización y consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República

LEY N° 27856

Artículo 3.- Autorización de Ingreso de Tropas Extranjeras

El ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional es autorizado por el Congreso de la República, mediante Resolución Legislativa, previo dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, a solicitud del Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. La autorización procede siempre que no afecte, en forma alguna la soberanía e integridad territorial ni constituya instalación de bases militares.

Artículo 4.- Requisitos de contenido para la autorización de ingreso de tropas extranjeras

La resolución legislativa que autoriza el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República sin afectar la soberanía nacional debe especificar los motivos y contener la cantidad del personal militar, la

relación de equipos transeúntes y el tiempo de permanencia en el territorio peruano. La solicitud del Presidente de la República proporciona dicha información.

Artículo 5.- Autorización de ingreso por el Poder Ejecutivo

El ingreso de personal militar extranjero sin armas de guerra para realizar actividades relacionadas a las medidas de fomento de la confianza, actividades de asistencia cívica, de planeamiento de futuros ejercicios militares, de instrucción o entrenamiento con personal de las Fuerzas Armadas peruanas o para realizar visitas de coordinación o protocolares con autoridades militares y/o del Estado peruano es autorizado por el Ministerio de Defensa mediante resolución ministerial, con conocimiento del Presidente del Consejo de Ministros, quien da cuenta al Congreso de la República por escrito, en un plazo de 24 horas tras la expedición de la resolución, bajo responsabilidad.

La resolución ministerial de autorización debe especificar los motivos, la cantidad del personal militar, la relación de equipos transeúntes y el tiempo de permanencia en el territorio peruano. En los casos en que corresponda, se solicitará opinión previa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Estas facultades conferidas al Congreso, nos permiten inferir que el criterio de soberanía defendida por el Congreso, se refiere a un criterio de territorialidad vinculado a permitir o no el acceso a territorio nacional. A este criterio se agrega el aspecto de seguridad nacional.

En el caso del espacio aéreo, existe normativa que permite restringir el acceso por cuestiones de seguridad, siendo esa la excepción y no la regla.

Continuando con el análisis de la Constitución se identifican a tres actores que se vinculan con el concepto de soberanía y estos son: el Presidente de la república, el Congreso y las Fuerzas Armadas, conforme al siguiente detalle:

Atribuciones del Presidente de la República

Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.

11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.

15. Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado.

Finalidad de las Fuerzas Armadas

Artículo 165.- Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137 de la Constitución.

Finalmente, para complementar el análisis del contenido de la Constitución es necesario revisar el debate constitucional que aprobó la redacción de los artículos previamente mencionados.

Es importante señalar que el debate constitucional respecto a la cuestión de los tratados, inicia reconociendo la interdependencia del mundo contemporáneo. Y se abordan aspectos generales acerca del orden normativo jerárquico que tendrán los Tratados.

Posteriormente, se aborda el tema de soberanía en los Tratados que requieren aprobación por parte del Congreso y señala en cuanto al inciso 2) del artículo 2 la propuesta que formula Róger Cáceres Velásquez que está orientada a modificar la redacción de la propuesta formulada por la comisión y señala:

En cuanto al inciso 2) del artículo 2 de la propuesta que se nos formula, se dice la frase "tratados que afecten". El término "afecten" significa que lesionen, que agraven, que injurien. Como lo de la soberanía y lo del dominio e integridad territorial del Estado tiene un carácter sustancial y es tan delicado, me pregunto si no sería mejor utilizar, en lugar de "afecten", un verbo que exprese un concepto mucho más general y que comprenda al mencionado, que podría ser "concernen". Es decir, que ya no se refiera necesariamente a la noción de lesión, de injuria, de agravio sino a la de referencia. Ésa es una primera propuesta.

Cabe resaltar que el mencionado artículo 2, surge debido a la necesidad de establecer en una lista positiva los Tratados que serían aprobados por el Congreso. Tal como se realiza en la legislación comparada (la Constitución española -en su artículo 94-, de Bolivia -en su artículo 59-, de Colombia, de Venezuela, de Brasil, del Ecuador). Esta necesidad surge ante la imprecisión de la Constitución anterior que facultaba al Presidente a celebrar tratados en

“materias de su exclusiva competencia”, siendo este enunciado insuficiente e inducía al error debido a su amplia formulación.

La fórmula de “lista negativa” utilizada por la Constitución de 1979 era muy ambigua y trajo algunos problemas de interpretación. Así surgió un gran debate para determinar los criterios que debían tenerse en cuenta para distinguir las materias sobre las cuales el Presidente podía celebrar tratados en vía simplificada, sin requerir la aprobación del Congreso (Novak, 1994, pág. 12).

El texto propuesto por Chirinos Soto en el marco del debate constitucional es el siguiente:

Los tratados deben ser aprobados por el Congreso, antes de su ratificación por el Presidente de la República, cuando versen sobre las siguientes materias: 1. Derechos Humanos, 2. Soberanía, dominio e integridad territorial del Estado, 3. Defensa Nacional, 4. Obligaciones financieras del Estado o aquellos que creen, modifiquen o supriman tributos. 5. Modificación o derogatoria de alguna ley o aquellos que exijan medidas legislativas para su ejecución” (Debate Constitucional, p. 2231).

La principal razón por la cual siguen este curso es que se considera que para perfeccionamiento se debe solicitar previamente la aprobación del Congreso es debido a la frase: “versen sobre las siguientes materias: 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.

Dos cosas llaman la atención respecto al Debate Constitucional. La primera es determinar por qué se utilizó el verbo “versen” y no “afecten”, si alguna razón podría estar contemplada dentro de los cuestionamientos por los cuáles los Acuerdos de Servicios Aéreos se adecuarían al espíritu de la ley (la finalidad última). La segunda es establecer si todas las actuaciones del Estado son soberanas o si existe alguna actuación que realice el Estado que no sea soberanas. Ello en atención de que podría considerarse que se utilizó el verbo “versar” en el concepto de estar bajo una concepción menos absoluta a la que se percibe actualmente.

Como punto de partida debemos recurrir a los significados cotidianos otorgados por la Real Academia de la Lengua Española para determinar el contenido de estos dos verbos y tenemos que:

Versar se refiere a:

- 1.intr. Dar vueltas alrededor.
2. intr.Dicho de un libro, de un discurso o de una conversación:
Tratar de una materia determinada.

Versar sobre matemáticas. Versar acerca de poesía.

Afectar se refiere a:

3. tr. Dicho de una cosa: Hacer impresión en alguien, causando en él alguna sensación. U. t. c. prnl.
4. tr. Atañer o incumbir a alguien.
5. tr. Menoscabar, perjudicar, influir desfavorablemente.
6. tr. Producir alteración o mudanza en algo.
7. tr. Dicho de una enfermedad o de una plaga: Producir o poder producir daño en algún órgano o a algún grupo de seres vivientes.
8. tr. Der. Imponer gravamen u obligación sobre algo, sujetándolo el dueño a la efectividad de ajeno derecho.
10. tr. Der. Destinar bienes o derechos a un uso o servicio público.

En atención de lo anterior se puede concluir que se la presencia del verbo versar, significa que se debe solicitar la aprobación previa del Congreso cuando los Tratados se refieran a aspectos de soberanía, de manera específica y directa.

Esta consideración nos lleva al segundo cuestionamiento planteado al inicio del presente capítulo, es decir, reflexionar respecto a si todos los actos del Estado son o no soberanos, debido a que en aplicación estricta del enunciado si todos los actos del Estado son soberanos, todos los Acuerdos podrían estar enmarcados dentro del artículo 56, lo que de cierto modo afectaría su naturaleza residual.

Fabián Novak analiza los términos a los que se hace alusión en el artículo 56 y señala que la soberanía es la potestad jurídica de un Estado para dirigir con

autonomía los temas que se refieren a su política interna y con independencia de la injerencia de otros actores propios del entorno internacional. El dominio, es el derecho en virtud del cual las cosas (navíos, elementos de transporte, inmuebles) se encuentran sometidas a la acción y voluntad del Estado. Finalmente, la integridad esta referido al elemento del territorio del Estado. (1994, pág. 14)

En este sentido es opinión de este jurista internacional que los Tratados comprendidos en el mencionado artículo son:

Los tratados de paz, tratados de límites, tratados de establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares, los constitutivos de Organizaciones Internacionales, los de solución pacífica de controversias, los tratados de integración, sobre recursos naturales y medio ambiente, entre otros. (pág. 14)

Siguiendo esta línea argumentativa es importante determinar la naturaleza de los Acuerdos de Servicios Aéreos, para determinar si son más similares a los Tratados de Límites en los cuales se dispone espacio territorial o si son más similares a los Tratados de Libre de Comercio, lo que se verá en la siguiente sección.

3.2. La naturaleza aerocomercial de los Acuerdos de Servicios Aéreos y la vía idónea para el perfeccionamiento de este tipo de Tratados

La segunda razón por la cuál se propone la aprobación de los Acuerdos de Servicios Aéreos en aplicación del artículo 57 de la Constitución, es debido a su naturaleza aerocomercial.

Tal y como fue adelantado en el punto 3.1, existen Tratados en los cuales es evidente que el tema central, es decir, el objeto del Tratado, se relacionan directamente con aspectos de soberanía. Esto sucede en los Tratados de delimitación fronteriza donde el Estado renuncia a ejercer soberanía en determinado ámbito geográfico y reconoce la soberanía de otro Estado, el cuál a partir de la suscripción del Tratado ejercerá su poder sobre el referido espacio.

El establecimiento de la frontera es ciertamente un fenómeno histórico, político y jurídico (...) la frontera, es que mientras la concepción llamada

clásica de la soberanía va cambiando de valor, más importante deviene la necesidad de determinar hasta dónde un Estado es competente y responsable sobre un espacio determinado (Infante, 2016, pág. 63).

Respecto a la frontera también es importante señalar que no se puede aplicar los mismos criterios de territorio terrestre a otros espacios como el marítimo o el aéreo, como lo señala Caflish al decir que "la delimitación de espacios marítimos no se realiza bajo los principios o criterios que se aplican los límites terrestres" (Infante, 2016, pág. 66). Siendo que la diferencia entre ambos surge de los elementos geográficos de cada uno y la naturaleza que es diversa.

Esta misma lógica puede ser aplicada al espacio aéreo ya que este espacio sirve como un medio de transporte. Incluso su naturaleza resulta menos compleja que la naturaleza del espacio marítimo que presenta recursos marinos y minerales de diversa índole. El espacio aéreo no se agota ni presenta recursos que deban ser protegidos.

En el caso de los tratado limítrofes, si resulta necesario la demarcación debido a que se establece el espacio en el cual se van a aplicar la jurisdicción y la soberanía de los Estados. Otra consideración relevante es el hecho de que el territorio terrestre es susceptible de apropiación, lo que no ocurre con el espacio aéreo que es simplemente una vía de comunicación.

Este tipo de acuerdo se diferencia de los Acuerdos de Servicios Aéreos básicamente en dos aspectos:

El primero es que el Tratado de demarcación o delimitación fronteriza, la soberanía es el tema central de la negociación, mientras que en un Acuerdo de Servicios Aéreos, los aspectos regulados son diversos y como se ha señalado en el capítulo II, revisten diversos aspectos tributarios, aeronáuticos, aduaneros, etc.

El segundo, es la vocación de permanencia de los Tratados de límites, debido a que regula aspectos de soberanía. Estos Tratados no pueden ser denunciados unilateralmente, es por ello que tienen una vocación de permanencia en el tiempo. En el caso de los Acuerdos de Servicios Aéreos, son variables. Incluso establece una cláusula que señala el procedimiento

para denunciarlos y dejarlos sin efecto, debido a que su naturaleza comercial hace que se adecuen a las circunstancias y permiten que en atención a los intereses de los Estados, se puedan renegociar o dejar sin efecto.

En este sentido, los Acuerdos de Servicios Aéreos se parecen más a otro tipo de Tratados que actualmente son perfeccionados por medio del artículo 57 de la Constitución. Estos son los denominados Tratados de Libre Comercio cuya aplicación del citado artículo motivó su cuestionamiento ante el Tribunal Constitucional en el año 2009 mediante una acción de inconstitucionalidad por no haber sido presentada al Congreso para su aprobación conforme lo estipulado en el artículo 56.

La sentencia recaída en el expediente STC 0002-2009-PI/TC, analiza el Acuerdo de Libre Comercio Perú-Chile, ratificado mediante DS 057-2008-RE. Principalmente la línea argumentativa que presentaba la Acción de Inconstitucionalidad argumentaba que el mencionado Acuerdo:

Violaría artículos 51, 54, 56, 102 y 138 de la Constitución, principalmente sostiene que el ALC PERÚ-CHILE debió ser aprobado por el Congreso de la República porque su contenido comporta materias relacionadas con la soberanía nacional, con el dominio del Estado y para su vigencia requerirá necesariamente de un desarrollo legislativo.

Respecto a la primera cuestión de la soberanía nacional, con el dominio del Estado se señala que:

Las materias contenidas en el ALC PERÚ-CHILE afectan la soberanía nacional. Consideran que la definición de territorio previsto en el artículo 2.2. del citado Acuerdo viola el artículo 54 de la Constitución porque no alude a las 200 millas, que la definición de territorio establecida para el gobierno de la República de Chile resulta más beneficiosa para este país, y que con ello también se afecta el artículo 44 de la Constitución.

En la parte introductoria de la citada sentencia, se analiza el concepto de "territorio" y señala que "el alcance de las definiciones de territorio incluidas en los acuerdo comerciales internacionales no apuntan a definir el territorio en términos de categoría constitutiva del Estado, sino a definir el ámbito de

aplicación geográfica del tratado". De este modo separa el territorio aduanero del territorio del Estado en sentido estricto.

El artículo del Tratado que motivo este debate es el siguiente:

Capítulo 2º "Definiciones Generales", artículo 2.2.º, establece la "Definición específica del país", literal a), que establece una definición del territorio del Perú de la siguiente forma: "(a) con respecto al Perú, el territorio continental, las islas, los espacios marítimos y el espacio aéreo bajo su soberanía o derechos de soberanía y jurisdicción, de acuerdo con el Derecho Internacional y el derecho nacional.

Este artículo se replicaba para describir al territorio de Chile, lo que era interpretado por los demandantes como una manifestación que ponía en riesgo la demanda que era presentada ante la Corte de Justicia de La Haya sobre la delimitación marítima internacional (fundamento 7).

De igual modo el Tribunal precisa que el Territorio es un elemento constitutivo del Estado y que lo que se debe evitar es el menoscabo de este territorio que afecte la integridad, inalienabilidad e inviolabilidad del Estado. Este criterio ya lo mencionó anteriormente en el Exp. N° 2689-2004-AA el que señala

La inalienabilidad significa que el territorio del Estado no es enajenable, esto es, que no se puede traspasar derecho alguno sobre él, ya sea a título oneroso o gratuito. La inviolabilidad implica, por un lado, la obligación del Estado de no permitir profanación o violación alguna sobre su territorio y, en caso de suceder así, tiene el derecho de sancionar judicialmente a sus infractores; de otro lado, también supone la obligación de los otros Estados de respetar su integridad territorial (Fundamento 9).

Una segunda cuestión respecto a la soberanía surge debido a la facultad para recurrir a tribunales internacionales o arbitrajes internacionales, considerando ello como una renuncia a la competencia nacional.

Ello fue desestimado por el Tribunal al considerar que la propia Constitución en su artículo 63 faculta al Estado y a otros actores a recurrir a tribunales internacionales, citando el ejemplo del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) que es la sede para resolver las controversias suscitadas dentro del marco del Convenio de Washington, al cual el Perú se encuentra adherido desde 1965.

Por estos argumentos el Tribunal Constitucional ha adoptado la vía de tratado ejecutivo para los Tratados de Libre Comercio, declarando la demanda INFUNDADA, luego de determinar la no incidencia de criterios de soberanía en este tipo de Tratados, el Tribunal decide pronunciarse respecto a la vía idónea para su perfeccionamiento y señala lo siguiente:

Estos *traités-lois*, al establecer reglas generales como lo hace toda ley, permiten que una materia aprobada por el Congreso pueda ser desarrollada por el Poder Ejecutivo, a través de su potestad reglamentaria; sin perjuicio que el Poder Ejecutivo también apruebe tratados “simplificados” o “administrativos” en las materias no contempladas en el artículo 56° de la Constitución. Por ello, el principio que rige la aprobación de un tratado-ley es el de competencia, y no el de jerarquía. Pero, constitucionalmente existe una suerte de cláusula residual a favor del Poder Ejecutivo; en la medida que lo no previsto a favor del Congreso le corresponde aprobarlo al Poder Ejecutivo dando cuenta al Congreso, según el artículo 57° de la Constitución (fundamento 61).

Para justificar el fallo utiliza el principio de competencia, el principio de unidad constitucional, el principio de cláusula residual y el principio pro homine, siguiendo la siguiente argumentación:

El principio de competencia debe ser aplicado y no el principio de jerarquía debido a que “el primero es aprobado por resolución legislativa del Congreso que tiene fuerza de ley y el segundo es sancionado por decreto supremo del Poder Ejecutivo que también tiene fuerza normativa vinculante” (fundamento 65). Es decir, ambos poseen los mismos efectos legales en última instancia.

Este sentido, el Tribunal plantea un test de competencia que deben aplicarse a ambos artículos y señala lo siguiente:

- *Competencias exclusivas* que son propias del Poder Legislativo e indelegables al Poder Ejecutivo; así, por ejemplo, los temas de derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado, tributos y demás cuestiones que requieran de medidas legislativas de rango legal establecidos en el artículo 56° de la Constitución *prima facie* son materias exclusivas del Congreso y, en consecuencia, excluyentes del Poder Ejecutivo. Pero, ello no impide que el Poder Ejecutivo pueda realizar acuerdos internacionales y de ejecución de los tratados suscritos por el

Congreso sobre sus materia exclusivas, si no altera o varía el contenido de los mismos.

- *Competencias compartidas* están referidas a aquellas materias que son objeto de aprobación por el Congreso pero dejando su reglamentación o desarrollo al Poder Ejecutivo. Así, una materia tributaria puede estar compartida, por un lado, por el Congreso, que es competente para obligar internacionalmente al Estado en materia de impuestos y, por otro lado, por el Poder Ejecutivo, que es competente para obligar internacionalmente al Estado en la regulación arancelaria, que es una parte de la materia tributaria, de conformidad con los artículos 74° y 118°-20 de la Constitución.
- *Competencias concurrentes* son aquellas atribuciones o funciones que se distribuyen entre ambos poderes, por ejemplo, cuando entre sus funciones el Congreso autoriza el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República de acuerdo al artículo 102°-8 de la Constitución le corresponde al Poder Ejecutivo extender las visas correspondientes como parte de sus atribuciones, o más precisamente cuando en el ALC PERÚ-CHILE se establece la voluntad de las partes de llevar a cabo negociaciones futuras sobre servicios financieros, se debe interpretar que, en todo caso, será en materia de regulación administrativa de los servicios financieros que son propias del Poder Ejecutivo, sin trasgredir la competencia legislativa del Congreso sobre la materia.

Respecto a este test, vemos que las competencias exclusivas adquieren tal calidad cuando varían el contenido de estas materias.

El principio de unidad constitucional supone que los poderes y organismos constitucionales en el marco de sus competencias y atribuciones deben subordinar sus intereses a los intereses generales del Estado que se encuentran detallados en el artículo 44 de la Constitución:

defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los Derechos Humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (fundamento 68)

En este sentido, el Tribunal no consideró que el contenido del Tratado haya "afectado de manera clara o evidente la Constitución".

El principio de la cláusula residual se utiliza cuando existan dudas respecto a las competencias o atribuciones y debe analizarse la naturaleza de las materias controvertidas.

Esto es, que la presunción sobre qué poder del Estado es competente para obligar internacionalmente a todo el Estado, en materias que no son exclusivas sino que pueden ser compartidas, debe operar a favor del Poder Ejecutivo, que es quien gobierna y gestiona los servicios públicos más cercanos al ciudadano; este principio *pro homine* se colige del artículo 1º de la Constitución, en la medida que el Estado y la sociedad tienen como fin supremo la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad (fundamento 71).

En atención a la naturaleza de las materias controvertidas en el caso del TLC con Chile, se analizaron aspectos económicos que se ofrecían una ventaja a los agentes económicos peruanos y ayudaban a crear espacios laborales nuevos. Otro elemento económico considerado es la participación activa grupos empresariales grandes, medianos y pequeños gracias a "reglas estandarizadas en materia de comercio de mercancías y servicios, así como en inversión a partir del trato de nación más favorecida y del nivel mínimo de trato, entre otras medidas" (fundamento 73).

Este criterio económico aplicado de manera conjunta con el principio de cláusula residual y el principio *pro homine* permiten que consideren aspectos económicos para la interpretación del concepto de soberanía. De este modo, la interpretación amplia del criterio de soberanía permitirá aprovechar las oportunidades que representan los Acuerdos de Servicios Aéreos para el comercio y el turismo.

Tratados Ejecutivos

Artículo 57.- El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso (...)

Este artículo se presenta como una cláusula residual donde la regla general es la competencia del Poder Ejecutivo y la excepción de la aprobación previa

por parte del Congreso es la excepción. En este sentido el Tribunal ha señalado que las materias propias del Poder Ejecutivo son las siguientes: los acuerdos arancelarios, comerciales, de inversión, de servicios o de libre circulación de personas, de servicios y mercaderías entre países, los acuerdos de cooperación técnica internacional, bilaterales o multilaterales, los acuerdos de complementación económica y/o los tratados de libre comercio que incorporan preferencias arancelarias, de libre circulación de personas, bienes, servicios y demás mercaderías, entre países o de organismos internacionales, que no supongan la modificación de leyes nacionales. Estas materias son, claramente, asuntos que atañen al Poder Ejecutivo (fundamento 76 y 77).

La naturaleza de los Tratados de Libre Comercio con Chile es comercial debido a que regula el establecimiento de una zona de libre comercio de mercancías y servicios, medidas de promoción y defensa del comercio de mercaderías, normas de origen, procedimiento antidumping y derechos compensatorios, regímenes aduaneros y facilitación del comercio, régimen para la aplicación de salvaguardias, políticas de competencia, medida sanitarias y fitosanitarias (fundamento 81).

Otro aspecto relevante es que el Tribunal ha considerado el supuesto daño presente y no futuro, es decir, ha desestimado el hecho de que a largo plazo se incumplan disposiciones y se perjudiquen los intereses del Perú, señalando que en caso de cualquier incumplimiento existen vías idóneas para revertir esos efectos negativos originados por el mal empleo del Tratado.

Sobre el particular, conviene destacar que el Poder Ejecutivo ha dado cuenta al Congreso del ALC PERÚ-CHILE, el mismo que, siguiendo el procedimiento de control parlamentario previsto en dicho artículo del Reglamento del Congreso, ha confirmado su validez formal y sustancial, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 56° y 57° de la Constitución, según consta en la 20ª Sesión de Pleno del Congreso del jueves 30 de noviembre de 2006, que recibió los informes aprobatorios por unanimidad de la Comisión de Relaciones Exteriores y por mayoría de la Comisión de Constitución (Fundamento 84).

En este sentido, el Tribunal exhorta al Poder Ejecutivo a aplicar el artículo 92 del Reglamento del Congreso y:

Someter a consulta de las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso, el texto de los tratados internacionales ejecutivos que proyecte celebrar o ratificar, a fin de que éstas los estudien. La opinión de las citadas comisiones no condicionan al Presidente de la República. Ello porque debería operar un procedimiento preventivo que garantice la seguridad jurídica de los tratados ejecutivos a los que se va obligar el Estado peruano. (fundamento 85)

De este modo, el Tribunal Constitucional ha presentado argumentos que delinear la naturaleza de los Tratados de Libre Comercio. Su naturaleza comercial también se identifica en las cláusulas de los Acuerdos de Transporte Aéreo. De igual modo, no debemos olvidar que la política exterior tiene la finalidad de beneficiar al ciudadano de manera concreta, ese uno de los objetivos más claros del ejercicio de la soberanía.

3.3. El análisis de la Política Exterior del Perú en relación con los Acuerdos de Servicios Aéreos

La última razón por la cual se estima conveniente cambiar la interpretación para elegir la vía de perfeccionamiento de los Acuerdos de Servicios Aéreos, se encuentra en la esfera del Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector de Relaciones Exteriores (PESEM 2015– 2021) y al Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores (PEI 2020-2022).

Por un lado, se identifica el componente de la imagen del país a nivel internacional, para lo cual se abordarán brevemente las principales dificultades que atraviesan los Acuerdos de Servicios Aéreos en la actualidad para determinar cómo repercute en la imagen del Perú a nivel internacional. Por otro lado, se analizará importancia de los Acuerdos de Servicios Aéreos en dos aspectos fundamentales que son influidos por la conectividad, su incidencia directa en el turismo y el comercio que sirven para mejorar el posicionamiento del Perú como una potencia regional emergente.

En este sentido de conformidad con el PESEM decimos que:

El Perú busca posicionarse como una potencia regional emergente, con proyección a la región de la Cuenca del Pacífico y otras regiones a través de una eficiente y oportuna acción en los distintos niveles de las relaciones internacionales, haciendo uso apropiado de sus fortalezas y ventajas competitivas. (pág. 26)

Los Acuerdos de Servicios Aéreos son piezas fundamentales para el logro de los objetivos y las acciones estratégicas que se plasman en el Plan Estratégico Multisectorial del Sector de Relaciones Exteriores (PESEM). Su incidencia no es directa pero podrían contribuir con el posicionamiento del Perú como potencia regional emergente, ya que una correcta articulación y rapidez en la implementación de los Acuerdos de Servicios Aéreos, contribuyen al desarrollo del país en el sector de turismo y sector comercial.

Conforme al Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2022, uno de los lineamientos principales del sector, que tiene mayor relación con el objeto de la presente investigación es el lineamiento N° 4 que busca "Fortalecer las relaciones con países estratégicos y contribuir al crecimiento económico del país a través de la promoción económica, comercial, cultural, científica y tecnológica".

Este lineamiento tiene relación con los Acuerdos de Servicios Aéreos, debido a que gracias a la conectividad aérea establecida a través del intercambio de derechos aerocomerciales se facilita la apertura económica y el libre comercio, contribuyendo así al desarrollo económico del país.

Por esta razón resulta pertinente analizar el Componente N° 3 que se refiere a Política Exterior Bilateral y Multilateral, cuyos principales subcomponentes son los siguientes:

3.5 Promoción Económica

3.6. Promoción de la Imagen y Prestigio

3.10 Integración

**Matriz de valoración de las principales tendencias respecto al
Componente N° 3**

Tendencia	Pertinencia	Vigencia	Evidencia	Puntaje
1. La globalización continuará influyendo profundamente en las sociedades en el ámbito de la economía, la política, la cultura, la comunicación y en la difusión de ideas y conocimiento	5	5	5	5
2. Creciente multipolaridad en el escenario internacional y progresiva consolidación de las potencias regionales.	5	5	5	5
6. Creciente tendencia a ampliar el ámbito de las relaciones interestatales y dotarlas de seguridad jurídica influye en un mayor número de tratados internacionales	5	5	5	5

Fuente: PESEM

Los elementos resaltantes de la matriz de valoración de las principales tendencias son la globalización, la multipolaridad y ampliar el ámbito de las relaciones interestatales. Estos tres elementos deben ser considerados en la implementación de Acuerdos de Servicios Aéreos para poder entender la dinámica de las relaciones internacionales en el ámbito de la conectividad aérea.

Respecto a la globalización se le considera como un elemento fundamental en este proceso de interpretar la soberanía de un modo más amplio. A ello se suma la nueva multipolaridad en el escenario internacional que permite a los Estados desarrollar sus potencialidades para alcanzar el bienestar social en sus países, que resulta en el objetivo final de la política exterior.

De igual modo, en el marco de un contexto de interdependencia se establecen relaciones bilaterales, como sucede con los Acuerdos de Servicios Aéreos, que generan mayor seguridad en los parámetros que van a regular sus relaciones, lo que se busca en última instancia es la mayor predictibilidad para saber cuáles son los recursos que van a beneficiar a los países que establecen relaciones bilaterales. En caso contrario, ante la falta de acuerdos, los Estados actúan por criterios de reciprocidad que son de cierto modo impredecibles, es por ello que resulta trascendental establecer mecanismos que permitan actuar a los Estados con seguridad jurídica para que se determinen los beneficios de su interacción, de igual modo, cualquier eventual modificación es permitida y se realiza muchas veces por medio de Memorandos de Entendimientos.

Siguiendo con la lógica de que los Acuerdos de Servicios Aéreos permiten alcanzar el Objetivo Estratégico N°1 desarrollado en el PESEM. Resulta importante conocer que son las acciones estratégicas, que con un conjunto de actividades que de forma articulada permiten alcanzar un objetivo estratégico.

En este sentido, la aplicación del artículo 57 permitiría una serie de consecuencias que a largo plazo ayudaría al desarrollo económico del país y de este modo cumplir con tres objetivos estratégicos, los cuales se detallan a continuación:

Objetivo Estratégico N°1: "Posicionar al Perú a nivel regional y global, como una potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral"

Diversas acciones estratégicas de este objetivo, están orientadas a constituir Asociaciones Estratégicas con diversos países y grupos de países, ello en atención a mejorar la competitividad del país.

Sin embargo, como ya se ha mencionado los Acuerdos de Servicios Aéreos son herramientas que inciden en dos fortalezas que posee el Perú: el turismo y el comercio.

La importancia de los Acuerdos de Transporte Aéreo para el sector turismo es que permite "la integración de nuevos corredores y destinos turísticos internacionales", mientras que en el lado comercial permite "la exportación de productos recibe un impulso adicional" (Celis, 2016, pág. 11)

Otras acciones estratégicas están orientadas a la adhesión del Perú a la OCDE a través del "Programa País", busca lograr el prestigio del país a nivel internacional al formar parte de un grupo de países que han alcanzado elevados rendimientos económicos.

Finalmente, otras acciones estratégicas están orientadas al ámbito bilateral que constituye uno de los ejes de actividad diplomática dentro del esquema del sistema internacional en el que resulta fundamental establecer puentes de cooperación que permitan al Perú desarrollarse.

Objetivo Estratégico N° 2: contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural, y de la protección del patrimonio cultural

Se entiende por fortalecimiento de la competitividad la capacidad de lograr un ambiente institucional y macroeconómico estable que transmita confianza, atrayendo capitales y tecnología para que favorezcan la ampliación de las actividades económicas, la adquisición de capacidades y la adaptación a las nuevas tendencias del mercado internacional"(PESEM, pág. 28).

Las acciones estratégicas que se desarrollan para coadyuvar a alcanzar el objetivo estratégico N° 2, están las orientadas a la promoción del comercio, las inversiones y el turismo en el exterior. Estas estrategias buscan poner énfasis en las exportaciones de los sectores no tradicionales, para lo cual buscan implementar mecanismos que faciliten y promuevan el acceso a nuevos mercados. Es dentro de esta línea de acción que tomar relevancia los Acuerdos de Servicios Aéreos como un mecanismo que interconecta los Estados y reduce el costo de los productos o servicios que se pretenden intercambiar.

Objetivo Estratégico 4: crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional a nivel regional y global para el desarrollo sostenible e inclusivo del país.

4.1. Desarrollar nuevos programas de cooperación técnica Sur-Sur, participar activamente en los esquemas de cooperación triangular y promover nuevos mecanismos, modalidades y esquemas de financiamiento para el desarrollo. El Perú, en su condición de país dual, promueve la cooperación Sur-Sur contribuyendo al desarrollo de países de similar o menor desarrollo relativo, con énfasis en nuestra región, en Asia y África.

Responsable: APCI-DAE-ORH

Importancia: 4 muy importante

Los Acuerdos de Servicios Aéreos facilitan los esquemas de cooperación, pueden ser utilizados como espacios para iniciar las negociaciones debido a que son espacios técnicos que generan una apertura en temas comerciales.

4.4. Promover la captación de recursos de cooperación en favor del desarrollo del comercio, la mejora del proceso de diversificación productiva, la promoción de inversiones y el fomento de las PYMES. La captación de recursos de cooperación en favor del desarrollo del comercio y la promoción de inversiones están referidas a la facilitación de estas actividades para la superación de barreras de tipo para arancelarias que dificultan el posicionamiento de los productos peruanos en el exterior y al otorgamiento de mayor valor agregado a la oferta exportable peruana, así como la captación de inversión para proyectos de infraestructura (a través de mecanismos de Alianzas público privadas e iniciativas Privadas) y la atracción de inversión productiva para el crecimiento de las PYMES.

Responsable: DPE - DCI

Importancia: 3 Importante

En este sentido, los Acuerdos de Servicios Aéreos generan las condiciones que permiten un escenario ideal para el flujo de mercancías y de personas. De igual modo, la atracción de inversiones puede surgir al implementarse

nuevas rutas de conexión aérea, conectado a más ciudades de manera directa con destinos internacionales.

4.5. Poner en marcha mecanismos de cooperación Sur-Sur con países desarrollados bajo un esquema de trabajo triangular. El Perú ha implementado una eficaz estrategia de involucramiento de los países desarrollados para la Cooperación Sur-Sur bajo esquemas de trabajo triangular. Para ello ha establecido: a) La planificación y análisis cuidadoso de los países desarrollados para concretar asociaciones ventajosas para implementar acciones de cooperación triangular, tanto en el país como en terceros países en los que el beneficio y las obligaciones sean compartidas; b) Una selección de temas con ventajas competitivas reflejadas en la experiencia, conocimientos y resultados probados para desarrollar la cooperación triangular; y c) Las condiciones de participación del tercer país (el receptor), quien debe seleccionar el tema en la que esta cooperación debe actuar y ser responsable por la apropiación de los conocimientos recibidos, su aplicación y sostenibilidad. Adopta la modalidad de misiones de asistencia técnica, capacitación, proyectos, pasantías para entrenamientos, seminarios y talleres, intercambio de expertos, entre otros.

Responsable: APCI-ORH-DCI

Importancia: 4

La participación del Perú en espacios de diálogo en materia aerocomerciales permite involucrar al país con proyectos e investigaciones que busquen el desarrollo en ese sector. A ello se suman la suscripción de los Acuerdos de Servicios Aéreos que permiten concretar los esfuerzos del país para participar en la conectividad aérea a nivel internacional.

4.6. Gestionar la cooperación internacional en áreas estratégicas de acuerdo con la política nacional de cooperación técnica internacional. El Perú mantiene una identificación permanente de oportunidades de cooperación internacional para promover la educación y la gestión del conocimiento en las áreas estratégicas de su política nacional en cooperación. La cooperación está destinada a apoyar, entre otros, los esfuerzos nacionales para la inclusión

social y acceso a servicios básicos; el Estado y Gobernabilidad, la Economía competitiva, empleo y desarrollo regional, así como los recursos naturales y medio ambiente; y las tareas vinculadas con la gestión del riesgo de desastres.

Responsable: DGM-APCI-DAE

Importancia: 4 muy importante

Este objetivo está orientado al desarrollo de las regiones que de incrementarse las rutas de vuelos podrían resultar favorecidas siempre y cuando se establezca una línea de acción que permita el desarrollo económico motivadas por la implementación de los Acuerdos de Servicios Aéreos.

a. El análisis de la situación actual de los Acuerdos de Servicios Aéreos y la repercusión en la imagen internacional del Perú

Respecto al componente de la imagen internacional del Perú, es importante señalar que en el plano internacional "una buena imagen-país es un activo que sirve para respaldar la posición internacional de un Estado política, económica, cultural, social, científica y tecnológicamente" (Marco, 2013, pág. 1).

Esto cobra mayor relevancia cuando nos referimos a las relaciones internacionales ya que los Estados se configuran a través de sus sociedades cuando logran consolidar acuerdos básicos como su identidad que va a ser proyectada en el entorno internacional. Esta imagen se proyecta en su Política de Estado que busca identificar factores que los diferencien entre otros Estados. Estos elementos son de diversa índole, pero podemos identificar, elementos políticos, culturales, económicos, entre otros. Esto lo hacen con el objetivo de ocupar un lugar preponderante en el entorno internacional para lograr captar inversiones, turismo y exportaciones (Furnari, 2007). Ello para generar recursos que permiten mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. En este sentido, resulta importante que un país pueda elaborar una construcción mental de los principales factores que desea proyectar en la esfera internacional, debido a la multiplicidad de actores que cobran relevancia. Por ejemplo, los ciudadanos de otros países deben ser

persuadidos a tener una imagen positiva a través del softpower y directamente con la herramienta de la diplomacia pública, que no será objeto de la presente investigación pero que resulta fundamental en la imagen del país a nivel internacional.

Esta variable no es considerada dentro de la presente investigación debido a que los Acuerdos de Servicios Aéreos se negocian y gestionan a nivel de gobierno, por lo que la incidencia de la opinión pública de otro país, no presenta una incidencia directa para establecer acuerdos bilaterales en esta materia, pero sí influye en la capacidad que tiene un Estado para captar inversiones.

Los Acuerdos de Servicios Aéreos, que se manejan a nivel de funcionarios de gobierno, encontramos actualmente algunos problemas en la negociación y en la implementación de estos acuerdos.

Primera problemática: las traducciones de los textos de los Acuerdos de Servicios Aéreos y las opiniones técnicas desfavorables o a destiempo.

Cuando los países que negocian un Acuerdo de Servicios Aéreos, lo hacen en su idioma y en inglés. Las diversas traducciones que se presentan en los Acuerdos de Servicios Aéreos, deben ser muy cuidadosas para interpretar el contenido exacto del Acuerdo debido a que los documentos en los tres idiomas que se suscriben tienen vigencia y validez. El problema no surge al momento de la negociación sino podría surgir al momento de la implementación del acuerdo, lo que conllevaría a que el Perú no pueda aprovechar los beneficios del Acuerdo una vez suscrito el referido instrumento internacional.

Del mismo modo, en el momento de las negociaciones se deben observar las opiniones técnicas de los Ministerios. Sin embargo, muchas de esas observaciones pueden ser absueltas de forma interna antes de iniciar negociaciones en base a los modelos de Acuerdos de Servicios Aéreos que se proponen a nivel internacional.

Resulta trascendental, establecer líneas de negociaciones considerando las observaciones que formulan los Ministerios y proponer cláusulas que se

adecuen a los requerimientos internacionales pero que sean compatibles con la legislación interna o en todo caso que la interpretación de las cláusulas sea homogénea para todos los Ministerios involucrados en la suscripción de los Acuerdos de Servicios Aéreos. Ello no solamente absolverá las dudas de manera anticipada sino que evitará la demoras para brindar la conformidad. Este tipo de acciones se vinculan al elemento político que es considerado dentro de la imagen de un país, al establecer reglas y pautas uniformes al momento de las negociaciones, la contraparte podrá iniciar negociaciones que no sean de forma sino de fondo, respecto al contenido específico del Acuerdo, denotando que existe un nivel de coordinación a nivel gobierno que permite formular observaciones o evaluaciones que se relacionen con el beneficio del Acuerdo para el Perú.

Segunda problemática: La demora en la aprobación del Congreso de los Acuerdos de servicios aéreos.

Actualmente los siguientes Acuerdos de Servicios Aéreos se encuentran en el Congreso:

- Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Argentina

Suscrito el 15 de junio de 2007

El 22 de diciembre de 2009, se toma conocimiento que Argentina ya culminó sus procedimientos internos.

Mediante la Resolución Suprema N° 182-2010-RE, se remitió al Congreso.

Actualmente, se encuentra en la Comisión de Relaciones Exteriores.

- Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de Australia relativo a servicios aéreos

Suscrito el 24 de mayo de 2017

Elevado al Despacho Viceministerial el 7 de diciembre de 2017.

Mediante la Resolución Suprema N° 117-2018-RE, se remitió al Congreso.

Dictamen recaído en el Proyecto de Resolución Legislativa N° 3027/2017-PE: aprobado por unanimidad en la sesión ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, de fecha 1 de octubre de 2018.

- Acuerdo de Servicios Aéreos entre la República del Perú y la República de Singapur

Suscrito el 16 de octubre de 2018.

Elevado al Despacho Viceministerial el 8 de febrero de 2019.

Mediante la Resolución Suprema N° 064-2019-RE, se remitió al Congreso.

Dictamen recaído en el Proyecto de Resolución Legislativa N° 4225/2018-PE: aprobado por unanimidad en la sesión ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, de fecha 10 de junio de 2019.

En el año 2018 se ha tomado conocimiento de que Singapur ya ha cumplido sus procedimientos legislativos internos para la entrada en vigor del Acuerdo.

- Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de Nueva Zelandia

Suscrito el 16 de noviembre de 2018.

Elevado al Despacho Viceministerial el 25 de marzo de 2019.

Mediante la Resolución Suprema N° 083-2019-RE, se remitió al Congreso.

Dictamen recaído en el Proyecto de Resolución Legislativa N° 4301/2018-PE: aprobado por unanimidad en la sesión ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, de fecha 10 de junio de 2019.

- Acuerdo de Transporte Aéreo entre la República del Perú y la República Portuguesa.

Suscrito el 26 de febrero de 2019.

Elevado al Despacho Viceministerial el 25 de marzo de 2019.

Mediante la Resolución Suprema N° 139-2019-RE, se remitió al Congreso. Se encuentra pendiente su evaluación por la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso.

En el caso de Singapur y Argentina, expresamente los gobiernos han mencionado que los Acuerdos de Servicios Aéreos ya han cumplido el procedimiento interno para que surtan efectos. En el caso de Argentina desde el 2009 y en el caso de Singapur, en el mismo año en que se suscribió el Acuerdo, es decir en el año 2018.

Es decir que se han concluido las negociaciones, las partes han logrado coincidir en aspectos formales y técnicos pero no pueden beneficiarse mutuamente de estos Acuerdos, comprometiendo la conectividad en las rutas aéreas que se han negociado y que no pueden ser objeto de concesiones a las líneas aéreas de los países que suscribieron en Acuerdo de Servicios Aéreos.

Esto significa que en futuras reuniones bilaterales, será un tema de agenda pendiente que evita nuevos acuerdos en otras áreas de cooperación que también podrían favorecer a nuestro país. Por el contrario, concretarse de manera célere un Acuerdo de Servicios Aéreos podría generar nuevos espacios para identificar intereses comunes.

Tercera problemática: La falta de una política nacional aeronáutica

La falta de una política nacional aeronáutica, hace que los esfuerzos de los diversos sectores que se relacionan con actividades aeronáuticas, no se encuentren coordinadas, por citar un ejemplo:

Plan Estratégico Nacional de Turismo 2016-2025 (PENTUR) con el objetivo general de aumentar el número de llegadas internacionales de turistas, formula acciones como MINCETUR 2016, la 1) Identificación de brechas actuales de infraestructura en terminales y puntos de ingreso aéreo, 2) Coordinación y articulación con los sectores competentes para el fomento de nuevos proyectos de infraestructura para terminales y puntos de ingreso aéreo, 3) promover un entorno favorable a la promoción de la inversión para el incremento sostenible de la conectividad aérea y 4) la coordinación interinstitucional para promover la mejora de la conectividad aeroportuaria del país.

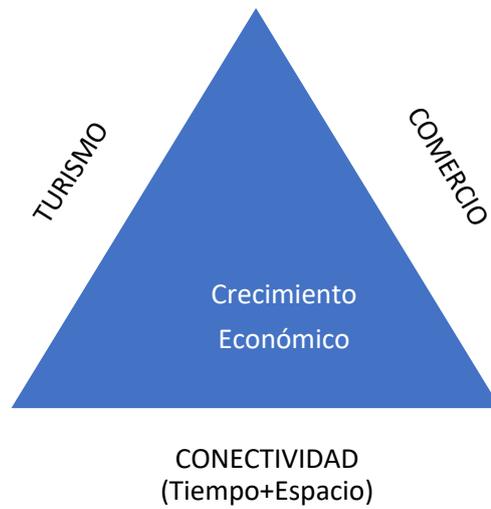
Debido a que lo señalado anteriormente tiene una relación directa con esfuerzos para mejorar el transporte aéreo internacional, se debería considerar al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones como miembros de la Comisión Multisectorial Permanente creada por Resolución Suprema N° 011-2013-MINCETUR (Celis, 2016, pág. 48). Por ello urge que los Ministerios puedan actuar de forma coordinada, lo que podría lograrse al implementar una política nacional aerocomercial como ya se ha estudiado y propuesto en otros trabajos de investigación señalados por la Academia Diplomática del Perú (Davis, 2018). Estos tres problemas inciden en la imagen que busca proyectar el Perú según el Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector de Relaciones Exteriores, el cual refiere respecto del Perú:

Es un actor influyente en América Latina y es un interlocutor confiable frente a los actores estatales y no estatales que se desenvuelven en el plano internacional gracias al desarrollo de una política de imagen y prestigio internacional (...)” (PESEM, pág. 21)

Es por eso que todas las acciones que las autoridades peruanas realicen en el plano internacional, deben de responder a consolidar esa imagen de interlocutor confiable, ello se realiza aplicando de manera celeridad las disposiciones internas para generar una percepción de eficiencia institucional.

b. La variable de conectividad aeronáutica para lograr el posicionamiento del Perú en la región como una potencia regional emergente

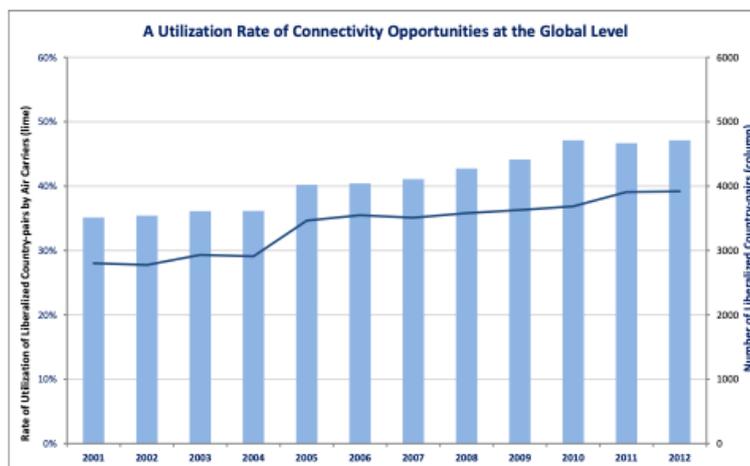
La conectividad aeronáutica incide directamente en dos aspectos que contribuyen a mejorar el posicionamiento del Perú. Estos aspectos son el turismo y el comercio que forman una relación triangular que permite el desarrollo económico.



Elaboración propia

Según la OACI (International Civil Aviation Organization), el turismo busca utilizar la conectividad aérea como una herramienta para reducir la distancia de los viajes, mejorar las condiciones del destino (satisfacción del usuario) y reducción en el precio. Adicionalmente, la OACI ha mostrado cifras alentadoras elaboradas por la World Tourism Organization respecto al crecimiento del flujo internacional que llegará a 1.8 billones para el 2030.

Figura 3: La conectividad como criterio de oportunidad a nivel global



Fuente: OACI

La figura 3 muestra que el 60% de disponibilidad de conectividad no cuenta con vuelos directos. Un mejor empleo de esa capacidad, podría lograrse a largo plazo con una eficiente política de implementación entre las prioridades comerciales, prioridades de las empresas aéreas y las industrias de turismo. De lo señalado precedentemente se puede inferir que existen muchas potencialidades en el sector sobretodo si consideramos que:

El Perú ha priorizado un total de 21 mercados para la captación de turistas en América Latina y Asia: EE.UU, Chile, Colombia, España, Francia, Brasil, Reino Unido, Argentina, Alemania, Canadá, Australia, Ecuador, Japón, México, Italia, Países Bajos, Corea del Sur, India, Rusia, Uruguay y China. De estos países, el Perú tiene relaciones aerocomerciales con la mayoría excepto cuatro: Japón, Italia, Rusia e India. Y que la Alianza del Pacífico: Entre sus objetivos plantea generar un tipo de turismo multidestino (Celis, 2016)

Es así que podemos concluir que no solamente "nuestro país ha logrado convertirse en el principal acceso de América del Sur hacia la región Asia Pacífico gracias a la modernización de la infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria (...)"(PESEM, pág.22) sino que ello debe ser complementado con los Acuerdos de Servicios Aéreos que marcan los derechos aerocomerciales que van a ser aprovechados por los Estados de una manera más predecible.

3.4. Implementación de la propuesta planteada

Los Acuerdos de Servicios Aéreos, actualmente son perfeccionados a través de la aplicación del artículo 57 de la Constitución Política del Perú. En este sentido van acompañado de una carpeta que detalla los hechos más relevantes que se enmarcan en dentro de la relación aeronáutica entre los Estados que han dado lugar a la celebración del Acuerdo de Servicio Aéreo (ASA).

Para la presente investigación se ha revisado el último ASA firmado por el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa de Brasil, donde se han identificado los principales documentos que forman parte de la carpeta que es presentada al Congreso para fundamentar su aprobación.

En este sentido la Dirección General de Tratados presenta un informe en el que presenta razones por las cuales se va a preferir una vía de perfeccionamiento interno, en el caso de los últimos acuerdos de servicios aéreos se aplicado lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 56° de la constitución y el párrafo del artículo 2 de la Ley N° 26647

Básicamente, Cancillería presenta el Proyecto de Decreto Supremo y la exposición de motivos que van a dar lugar a una Resolución Legislativa en la cuál el Congreso va presentar su aprobación o rechazo respecto del Acuerdo de Servicios Aéreos.

Para lo cual, el Presidente de la República dispone que se remita al Congreso de la República la documentación relativa al Acuerdo de servicios Aéreo por medio de Resolución Suprema N° 062-2016-RE.

En el caso mencionado, la Resolución Legislativa N° 30803 aprueba el Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa de Brasil

Con esta resolución se concluye la etapa parlamentaria del perfeccionamiento por la vía agravada que siguió el referido Acuerdo, quedando habilitado el Gobierno para ratificarlo a nivel interno vía Decreto Supremo, conforme lo estipulado por el artículo 56 de la constitución Política y el primer párrafo del artículo 2 de la Ley 2667, ley que regula los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados que celebra el Estado Peruano.

En virtud de ello, posteriormente se somete a consideración el proyecto de Decreto Supremo mediante el cual el señor Presidente de la República ratificará el referido Acuerdo, así como la respectiva exposición de motivos.

Finalmente, por medio del Decreto Supremo N° 029-2018-RE se ratifica el Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa de Brasil.

De este modo, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene a su cargo elaborar la Exposición de motivos que está conformada por los siguientes elementos:

- Parte introductoria o histórica: se detallan los principales componentes de la relación aérea detallando si existen otros instrumentos bilaterales que regulaban la relación bilateral.
- Objeto del Acuerdo: esta parte detalla de manera general el contenido del Acuerdo estableciendo lo siguiente: En el preámbulo se señala la intención de ambos Estados que buscan facilitar las oportunidades de expansión internacional del transporte aéreo y que desean contribuir al progreso de la aviación civil internacional. De igual modo, se plasma la preocupación que tienen por asegurar un alto nivel de seguridad en vuelo y en tierra en transporte aéreo internacional, así como su preocupación sobre los actos y amenazas en contra de la seguridad de las aeronaves, personas y propiedad.
- Cuadro de libertades conferidas, en el cual se establecen las libertades que son concedidas entre los Estados que usualmente se encuentran en el artículo II en los diversos numerales del artículo, algunas de ellas remiten al cuadro de anexo para mayores detalles de acuerdo al grado de precisión que requiera la libertad del aire concedida. De igual modo, se detallan cuáles son las libertades que no son permitidas en virtud del acuerdo, usualmente el Perú no permite la séptima, la octava y la novena libertad.
- Elección de la vía de perfeccionamiento, la Dirección General de Tratados establece un análisis en función al contenido del texto, las opiniones técnicas de diversos sectores como: Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Economía y Finanzas, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual y de la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos, para lo cual hace referencia al informe elaborado por la Dirección General de Tratados.

Actualmente, se concluye que

la vía de perfeccionamiento interno de los ASA están contenidas en el numeral 2 del artículo 56 de la Constitución Política y el primer párrafo del artículo 2 de la Ley 26647; es decir, que deben remitirse al Congreso para su aprobación y posterior ratificación por el Presidente de la República, dado que se identifica con el supuesto de Soberanía, previsto en el numeral 2 del artículo 56 de la Constitución Política.

La estructura del Informe que justifica la vía de perfeccionamiento es la siguiente:

- I. Solicitud de perfeccionamiento: dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores que solicita el inicio del proceso de perfeccionamiento interno.
- II. Antecedentes: análisis histórico de las relaciones bilaterales en la materia, rutas contenidas en los anexos,
- III. Carpeta de Perfeccionamiento: contiene las opiniones de los diversos ministerios
- IV. Descripción: breve enumerado de los artículos, anexos, cuadro de rutas y notas, principales disposiciones y respecto a la materia de seguridad se someten a las obligaciones internacionales que se encuentran estipuladas dentro del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, suscrito en Montreal el 23 de septiembre de 1971 y el Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de detecciones, suscrito en Montreal el 1 de marzo de 1991 y el Convenio de Chicago de 1944.

Cabe resaltar que las partes establecen que ante un supuesto de incidente o amenaza de incidente de interferencia ilícita de aeronaves, las partes podrán suspender las medidas que se hayan establecido sobre seguridad de forma provisional.

- V. Calificación
- VI. Opiniones Técnicas
- VII. Vía de Perfeccionamiento:
Argumenta que los acuerdos versan sobre soberanía por las siguientes razones:

“Desde el punto de vista jurídico, la soberanía puede ser entendida en la doctrina como el conjunto de poderes o competencias del Estado. Se puede afirmar que la soberanía territorial cuenta con tres características: plenitud, exclusividad e inviolabilidad. La soberanía del Estado es plena precisamente porque en su territorio el Estado ejerce la totalidad de sus competencias. Es exclusiva porque un Estado no puede ejercer válidamente sus competencias territoriales en el territorio de otro Estado. Es inviolable porque el Derecho internacional impone a los Estados la obligación de respetar la soberanía e integridad territorial de los demás Estados.

“El artículo 54, de la Constitución señala que el Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado”. El referido artículo reconoce la soberanía sobre el espacio aéreo pero a su vez reconoce que por medio de tratados ratificados el Estado puede regular las libertades de comunicación internacional en el mencionado espacio aéreo.

“Las partes pactan otorgarse mutuamente las primeras seis libertades del aire con el propósito de establecer y explotar servicios aéreos entre sus respectivos territorios, a través de las aerolíneas designadas. El comercio y el tráfico aéreo no pueden llevarse a cabo sin el uso del espacio aéreo peruano, así como de los aeropuertos ubicados en el territorio nacional, en los cuales el Estado ejerce soberanía de acuerdo con la Constitución.”

En atención a los elementos que se han visto contemplados en la presente investigación se podría argumentar lo siguiente:

- a. Respecto al concepto del territorio en el espacio aéreo:

Conforme a la STC 0002-2009-PI/TC que analiza el Acuerdo de Libre Comercio Perú-Chile, hay que distinguir el territorio del estado del

territorio que es objeto del acuerdo. En el caso mencionado, se delimito el territorio en el cuál se iban a aplicar las concesiones recíprocas de ambos países. En el caso de los Acuerdos de Servicios Aéreos el territorio nacional coincide con el campo espacial geográfico en el cual se van a establecer las diversas concesiones.

Cuando los Estados han regulado las facultades soberanas en el espacio aéreo no consideran que sea una disposición territorial, tal como sucede en un Tratado de Límites.

En un Tratado de Límites se dispone del territorio y por lo tanto, sí se establece disposición de soberanía ya que el estado renuncia a su capacidad de legislar y ejercer el imperio de la ley en ese espacio. Además de la vocación de permanencia que tienen, lo que no se encuentra presente en un Acuerdo de Servicios Aéreos que buscan adecuarse y cambiar las cláusulas a través de Memorando de Entendimiento u otros instrumentos complementarios.

Analizando más a detalle, en un Acuerdo de Servicios Aéreos, solamente se establecen los espacios en los cuales se ejercerán los derechos aerocomerciales, por ello se establecen rutas específicas e incluso en caso de que alguna aeronave comercial no respete lo dispuesto se pueden suspender las concesiones por razones de seguridad.

El elemento económico valorado por el Tribunal Constitucional debe ser considerado para realizar una interpretación amplia que permita al Estado aprovechar los beneficios de la implementación de estos Acuerdos que tienen una incidencia directa en el turismo y el comercio.

b. Respecto al concepto de la soberanía:

Respecto a ello, cabe señalar que el Estado siempre se encuentra en ejerciendo su soberanía, ya que es un elemento consustancial al concepto de Estado. Es necesario realizar una interpretación que permite la mayor integración del Perú al sistema internacional ya que versar significa tratar respecto a determinada materia.

En el caso de los Acuerdos de servicios Aéreos, el objeto del tratado propiamente no se vincula a temas de soberanía, los menciona de manera accesoria y no es objeto del Tratado, ya que como se ha establecido en el criterio anterior hay que separar el territorio del Estado del territorio objeto del acuerdo, el hecho de que coincidan en un supuesto específico no significa equivalencia sino superposición.

Cabe resaltar la necesidad de interpretar la soberanía líquida y modal que permiten una interpretación amplia considerando dos factores. Por un lado, el factor económico, que como se ha señalado precedentemente se encuentra vinculado al turismo y al comercio. Por otro lado, el tema del medio ambiente, debemos participar en los foros que regulan la actividad aerocomercial para velar por los intereses de la habitabilidad del espacio aéreo. En el caso del espacio aéreo peruano, se utiliza como un medio que facilita el comercio y el tráfico aéreo, siendo su utilización sencilla ya que no existen recursos que puedan ser utilizados como sucede en el espacio marítimo.

CONCLUSIONES

1. El Estado ejerce su soberanía dentro de un espacio geográfico determinado. Principalmente, su interpretación se ha restringido al ámbito geográfico terrestre por lo que la soberanía westfaliana ayuda a entender el ejercicio tradicional del poder. Sin embargo, el proceso de la globalización y la interdependencia entre los Estados, requieren interpretaciones más amplias del ejercicio de esta soberanía como la soberanía líquida y la soberanía modal que permiten a los Estados mayor flexibilidad en el ejercicio de sus facultades soberanas en relación con aspectos territoriales. Esta interpretación permite al Estado peruano aprovechar los diversos espacios cooperativos que se generan en el orden internacional para los diversos aspectos del componente territorial como el espacial, el marítimo, el ultraterrestre e incluso el cibernético.
2. La soberanía aérea requiere una interpretación que responda a la dinámica del tránsito aéreo en la cual los Estados permiten el tránsito o lo restringen, especialmente tomando en consideración que este espacio es usado con fines comerciales. Por esta razón, la soberanía aérea es reconocida plenamente por toda la comunidad internacional como un área que facilita los intercambios comerciales, lo que se refleja claramente en el Convenio de Chicago de 1944.
3. En este sentido, el uso del espacio aéreo por parte de aeronaves civiles inscritas en otros Estados, no implica una cesión de soberanía debido a que son los Estados los que por medio de los Acuerdos de Servicios Aéreos reconocen que son los Estados quienes en ejercicio de su soberanía otorgan autorizaciones y permisos de paso a las aeronaves civiles.
4. Una interpretación restrictiva, es decir, una interpretación que no responde a criterios comerciales, ocasiona al Estado peruano una desventaja competitiva en materia aerocomercial, ya que se pretende

defender la soberanía aérea en base a criterios interpretativos restrictivos cuando la comunidad internacional reconoce plenamente la soberanía y no la cuestiona, sino que le da una interpretación distinta, reconociendo el uso del espacio aéreo como un área que sirve de medio para realizar actividades comerciales en el marco de los procesos de integración.

5. Es importante reconocer que los Estados realizan la mayoría de sus actuaciones en ejercicio de funciones soberanas, sin embargo, no todas las actuaciones poseen el mismo grado de implicancia de soberanía. En este sentido, resulta adecuado realizar una interpretación líquida de manera conjunta con una interpretación modal, para poder reconocer la naturaleza comercial de los Acuerdos de Transporte Aéreo.
6. En este sentido, la mayoría de Tratados se vinculan con el concepto de soberanía. Sin embargo, si se aplican interpretaciones restrictivas todos deberían ser revisados por el Congreso previamente, lo que a todas luces vulnera el carácter residual del artículo 56 de la Constitución. Es necesaria una interpretación que permita comprender que solamente aquellos Tratados que se vinculen directamente con la soberanía deberían merecer este requisito. Como es el caso de los Tratados de Límites que indudablemente versan sobre aspectos de soberanía, lo que no sucede con los Tratados de Libre Comercio, que si bien regulan algunos aspectos de territorialidad o incluso de derechos humanos (también contemplados como supuesto del artículo 56) son perfeccionados por el artículo 57 de la Constitución. El Tribunal Constitucional ha determinado que sea el Presidente quién los ratifique sin necesidad de aprobación previa del Congreso. Siendo los Tratados de Libre Comercio en esencia similares a los Acuerdos de Servicios Aéreos.
7. La celeridad en la aprobación de un Acuerdo de Servicios Aéreos tiene diversos beneficios para el Estado peruano. Principalmente, una incidencia directa en la competitividad del país. La competitividad se

mide por dos indicadores relevantes para la presente investigación. Por un lado, la institucionalidad que se vincula con el desempeño de las autoridades por lograr el desarrollo del país. Por otro lado, la infraestructura que de manera indirecta se promueve con estos Acuerdos ya que mientras más interconectado está el país con destinos internacionales se generan la apertura de nuevas rutas. Esta competitividad para el país genera oportunidades para garantizar el desarrollo del Perú. Otro beneficio radica en la seguridad jurídica que otorgan los Acuerdos de Servicios Aéreos para los países que deciden suscribirlos, ya que en materia aereocomercial cada acuerdo representa un marco jurídico *sui generis* para el desarrollo de este tipo de actividades.

8. La suscripción de Acuerdos de Servicios Aéreos contribuyen al desarrollo del sector comercial y del sector turístico, principalmente estableciendo un marco normativo entre países que se adecuan a sus características propias. La implementación celer de los acuerdos generan una repercusión positiva los objetivos del Plan Estratégico Multisectorial del Sector de Relaciones Exteriores (PESEM), en su Componente N° 3 que se refieren a Política Exterior Bilateral y Multilateral, cuyos principales subcomponentes son la promoción económica, la promoción de imagen y prestigio, y finalmente, la integración.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, N. M. (2013). Cambios en la estructuras de poder: interdependencias y asimetrías en la era global. *Papel Político*, 18(2), 677–699. Recuperado de <http://search.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=94229813&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- Bavaresco, A. (2003). La crisis del estado-nación y la teoría de la soberanía en Hegel. *Revista de pensament i anàlisi*, 55-80.
- Becerra , M., Povedano, A., & Tellez, E. (2015). La soberanía en la era de la globalización. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*.
- Bertrand, B. (2000). *Un mundo sin soberanía*. Bogotá: Tercer Mundo .
- Campos, M. (2012). Acuerdos de tránsito aéreo. Las libertades del aire y los derechos aerocomerciales.
- Conversi, D. (2016). Sovereignty in a Changin World: From Westphalia to Food Sovereignty. *Globalizations*, 13(4), 484-498.
- Convención de Viena sobre derecho de Tratados*. (1969). Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_de_Viena_sobre_derecho_tratados_Colombia.pdf
- Congreso de la República. (2014). *Seguimiento de los Convenios sobre materia aérea suscritos por el Perú*.
- Comisión de Constitución y Reglamento. (4 de Mayo de 1993). Debate Constitucional. III, 715. Lima: Diario de los Debates.
- Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (2019). Plan Estratégico de la CLAC 2019-2020. Recuperado de <http://clacsec.lima.icao.int/2019-PE/PE.html>
- Cuellar, O. (mayo de 1994). La idea de la soberanía en los orígenes de la teoría política moderna. 9(25), 14. *Sociológica*.

- Del Prado, J. (2005). Globalización, Interdependencia e Integración. *Derecho & Sociedad*, (24), 313-322. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16985>
- Deustua, A. (2004). Razones de Estado para la Adhesión del Perú a la Convención del Mar. Recuperado de http://www.contexto.org/pdfs/convencion_mar.pdf
- Estévez, J. (2006). Crisis de la soberanía estatal y constitución multinivel. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. Recuperado de <<http://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/880>>
- Freyre, A. (22 de junio de 2015). *Convenios aéreos y el contexto normativo internacional*. Recuperado de Voltairenet.org: https://www.voltairenet.org/article187958.html?var_mode=recalcul
- Folchi, M. (29, 30 y 31 de Agosto de 2001). La Convención de Chicago de 1944 y la política de cielos abiertos. Ponencia de las segundas jornadas académicas de Transporte aéreos y derecho aeronáutico. Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial (ALADA).
- Folchi, M. (2011). El espacio aeronáutico. *Revista Latinoamericana de Derecho Aeronáutico*. RLADA-IX-193. Pág. 11. Febrero.
- Furnari, P. (2007). La imagen Marca País: una herramienta de marketing internacional. Recuperado de <https://primeraexportacion.com/marketing-logistica/la-imagen-marca-pais-una-herramienta-de-marketing-internacional-2/>
- García, N. (2003). Algunas cuestiones sobre la soberanía en el proceso de integración europea. *Revista de Derecho Político*(57), 157-198.
- Hobbes, T. (1980). *Leviatán*. (C. M. Escotado, Ed.) Madrid: EDITORA NACIONAL.
- Jacobsen, M. (2016). *The Sociology of Zygmunt Bauman. Challenges and Critiques*. Recuperado de <https://books.google.com.pe/books?hl=es&lr=&id=F92qCwAAQBAJ&o>

[i=fnd&pg=PA137&dq=liquid+sovereignty&ots=mKoFo_l0ld&sig=X0py66ZPbg7eaoew7frv13GjenQ#v=onepage&q&f=false](https://fnd&pg=PA137&dq=liquid+sovereignty&ots=mKoFo_l0ld&sig=X0py66ZPbg7eaoew7frv13GjenQ#v=onepage&q&f=false)

- Infante, M. (2016). Las fronteras desde la perspectiva del Derecho Internacional. *Estudios internacionales (Santiago)*, 48(185), 59-86. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2016.44520>
- Keohane, R. y Nye, J. Poder e interdependencia. (1988). Recuperado de <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Poder-e-Interdependencia/02.pdf>
- Koskenniemi, M. (2017). The many faces of sovereignty. Introduction to critical legal thinking. *Kutafin University Law Review*, 282-291. doi:10.17803/2313-5395.2017.2.8.282-291
- Koskenniemi, M. (2017). Sovereignty, property and empire: Early modern english context. *Theoretical Inquiries in Law*, 355-389.
- Kalyvas, A. (2005). Soberanía popular, democracia y el poder constituyente. *Política y gobierno*, 90-124.
- La Constitución Política del Perú (1993)*. Recuperado de http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp
- Ley de Aeronáutica Civil del Perú Ley 27261 (2000)*. Recuperado de http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp
- Llorens, M. (2017). Los desafíos del uso de la fuerza en el ciberespacio. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 785-816.
- Marco, E. (2013). Cultura Y Relaciones Internacionales: La Imagen De Un País en La Era Global. *Actualidad Jurídica (1578-956X)*, (34), 7–13. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=96220656&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- Mayahute, L. (2000). Efectos del proceso de globalización sobre la soberanía monetaria: elementos de juicio para la elaboración de una posición de política exterior peruana. *Academia Diplomática del Perú*, 86.

- Naútica, R. (17 abril de 2016). Octava y novena libertades, intactas: especialista. Recuperado de <https://a21.com.mx/normatividad/2016/04/17/octava-y-novena-libertades-intactas-especialista>
- Noemi, Goldman; Ternavasio Marcela. (junio de 2012). Construir la República: Semántica y dilemas de la soberanía popular en Argentina durante el siglo XIX. *Rev. Sociol. Polit.*, 20(42), 11-19.
- Novak Talavera, F. (1994). *Los tratados y la Constitución Peruana de 1993*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ir00566a&AN=PUCP.article.7133&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- Organización de Aviación Civil Internacional - OACI (2004). Manual sobre reglamentación del transporte aéreo internacional. Documento 9626. Segunda Edición.
- Pereira, A.-C. (2001). Después de la soberanía. *Revista de Derecho Público*(50), 55-82.
- Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil. Decreto Supremo 050-2001-MTC*. Recuperado de: http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp
- Rivera, A. (2015, noviembre, 16) Soberanía: su significado líquido en el Siglo XXI. 80grados columnas. Recuperado de: <http://www.80grados.net/soberania-su-significado-liquido-en-el-siglo-xxi/>
- Solozabal, J. (s.f.). El problema de la soberanía en el Estado Autonomico.
- Urbano, P. (2012). *Cielos abiertos y liberalización del transporte aéreo mundial*. Recuperado de Universidad Autónoma de Madrid: <http://webs.ucm.es/info/sieterem/75.pdf>
- Vallejo, B. (2011). La responsabilidad de proteger. Una nueva dimensión de la soberanía.
- Vega, A. A. (2014). Una breve introducción al derecho de los Tratados. *Ius et Praxis, Revista de la Facultad de Derecho*(45), 89-119.

- Velázquez, R. y González S. (2014). Realismo clásico. En J. A. Shiavon (Ed.) *Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*. (pp. 211-225)
- Watts, S., & Richard, T. (s.f.). Baseline Territorial Sovereignty and Cyberspace. *Lewis & Clark Law Review*, 22(3), 771–840.
- World Economic Forum (2019) The Global Competitiveness Report 2019.
Recuperado de
http://www.cdi.org.pe/pdf/IGC/2019/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf