

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el “Protocolo del Acuerdo Multilateral sobre Liberalización del Transporte Aéreo Internacional”, adoptado en Washington, el 1 de mayo de 2001.
BOLETÍN N° 3.162-10

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de informaros el proyecto de acuerdo de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, el 20 de noviembre de 2002.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión del 11 de marzo de 2003, disponiéndose su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores.

A las sesiones en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe asistieron, además de sus miembros, el Honorable Senador señor Sergio Romero, y, especialmente invitados, el Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Bernardo Domínguez; el abogado de dicha entidad, señor Guillermo Novoa; el Director Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Claudio Troncoso; el Director de Asuntos Económicos Bilaterales de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, señor Mario Matus; el asesor del Departamento de Servicios, Inversiones y Transporte Aéreo de la referida Dirección General de la Cancillería, señor Mario Arriagada; el Gerente Legal Corporativo de Lan Chile S.A., señor José Miguel Bambach; la Gerente de Análisis Comercial de dicha empresa, señora Raquel Galarza; el Investigador del Programa Legislativo del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Pablo Kangiser, y la Investigadora del Programa Económico de dicha entidad, señora María Domper.

Cabe señalar que por tratarse de un proyecto de artículo único, en conformidad con lo prescrito en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, vuestra Comisión os propone discutirlo en general y en particular a la vez.

ANTECEDENTES GENERALES

1.- Antecedentes Jurídicos.- Para un adecuado estudio de esta iniciativa, se tuvieron presentes las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

a) Constitución Política de la República.- En su artículo 50, N° 1), entre las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional, el constituyente establece la de "Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación."

b) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo N° 381, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 22 de junio de 1981.-

c) Decreto ley N° 2.564, que dicta normas sobre aviación comercial.

d) Convenio de Aviación Civil Internacional (OACI), promulgado por decreto supremo N° 509 bis, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 28 de abril de 1947.

e) Acuerdo Multilateral sobre Liberalización del Transporte Aéreo Internacional, promulgado por decreto supremo N° 221, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 13 de septiembre de 2002.

2.- Mensaje de S.E. el Presidente de la República.- Al fundar la iniciativa, el Ejecutivo señala que el Acuerdo Multilateral sobre la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional, del cual deriva el Protocolo en estudio, suscrito en Washington el 1 de mayo de 2001, por la República de Chile, Brunei Darussalam, Nueva Zelandia, la República de Singapur y Estados Unidos de América, fue promulgado por decreto supremo N° 221, del 13 de septiembre de 2002, del Ministerio de Relaciones Exteriores y publicado en el Diario Oficial del 5 de noviembre de 2002.

Agrega que dicho Acuerdo contempla una apertura total de los derechos de tránsito, que incluyen los derechos de sobrevuelo, vale decir, el derecho a volar a través de los territorios de las Partes (1ª libertad), y el derecho a hacer escalas para fines no comerciales en dichos territorios (2ª libertad).

Indica que, asimismo, contempla los denominados derechos comerciales para prestar servicios regulares y no regulares, que comprenden el derecho a operar rutas con puntos anteriores, intermedios y más allá del territorio de las Partes (3ª, 4ª, 5ª y 6ª libertades), y el derecho a

operar servicios exclusivos de carga entre el territorio de la Parte que concede el derecho y cualquier punto o puntos, es decir, sin la obligación para una aerolínea chilena de tocar un punto en Chile (7ª libertad).

Por otra parte, según señala el Mensaje, establece una serie de facilidades y flexibilizaciones operacionales, pero se excluyen, en primer lugar, los tráficos de 7ª libertad de pasajeros, lo que significa que todo servicio de pasajeros que se preste debe tocar un punto del territorio de la Parte que hubiera designado la línea aérea, y, en segundo término, el cabotaje o derecho a operar servicios aéreos dentro del territorio de un Estado Parte.

Agrega que, no obstante, ambas limitaciones pueden obviarse mediante la adhesión a un Protocolo del Acuerdo Multilateral, que se negoció en el mismo momento, precisamente para permitir que los Estados Partes pudieran, cuando lo deseen, abrir estos derechos y quedar con un Acuerdo de cielos abiertos sin limitación alguna.

A continuación, el Ejecutivo señala que nuestro país, al término de la negociación del Acuerdo Multilateral, sólo firmó y ratificó dicho Acuerdo, marginándose del Protocolo, por estimar, en esos momentos, que requería de un mayor análisis y estudio de las implicancias de su ratificación y receptividad internacional.

En este sentido, explica el Mensaje, en la sesión Nº 1.859, del 27 de septiembre de 2002, el Consejo de la Junta de Aeronáutica Civil acordó proponer la aprobación del citado Protocolo, el que entró en vigor internacional el 21 de diciembre de 2001, con la firma de Brunei Darussalam, Singapur y Nueva Zelandia.

Lo anterior, pues estima muy beneficioso y útil contar con un Acuerdo Multilateral sin limitaciones, que permitirá, a las líneas aéreas de los Estados Partes, gozar de los derechos de 7ª libertad de pasajeros y del derecho al cabotaje dentro de sus respectivos territorios, en concordancia con la política establecida en el decreto ley Nº 2.564, de 1979, Ley de Aviación Comercial, que dispone el libre ingreso al mercado interno e internacional de Chile de las empresas tanto nacionales como extranjeras, sobre la base de reciprocidad.

Así, explica el Mensaje, la apertura de la 7ª libertad de pasajeros permitirá una mayor competencia en las rutas internacionales de Chile, y a su vez, las empresas chilenas podrán entrar con mayor facilidad en las rutas internacionales de los Estados Partes.

Por último, el Ejecutivo indica que la incorporación del derecho de cabotaje, permitirá mejorar la posición negociadora de Chile en las solicitudes de estos mismos derechos a nuestros países vecinos como

Perú, Argentina, Bolivia y otros, y demuestra consecuencia absoluta con la política de cielos abiertos que ha mantenido nuestro país desde hace más de veinte años, especialmente, considerando que Singapur y Brunei no tienen más que un solo aeropuerto.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje presidencial en sesión de la Honorable Cámara de Diputados el 6 de diciembre de 2002, disponiéndose su análisis por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

La citada Comisión estudió la materia en sesión efectuada el día 21 de enero de 2003, aprobando el proyecto en estudio por la unanimidad de sus miembros presentes. Del mismo modo, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados aprobó el proyecto, por la unanimidad de sus miembros presentes, en la sesión realizada el 6 de marzo del año 2003.

4.- Descripción del Instrumento Internacional.- El instrumento internacional en informe consta de un Preámbulo y siete artículos permanentes, cuyo contenido se reseña a continuación:

Preámbulo

Da cuenta del objetivo del Protocolo, cual es la creación de oportunidades para un mayor crecimiento del transporte aéreo internacional, adicionales a los derechos del Acuerdo Multilateral, lo que coincide con la política de total liberalización adoptada por Chile.

Relación con el Acuerdo Multilateral

De conformidad con el artículo 1, las disposiciones del Protocolo forman parte integrante del Acuerdo Multilateral.

Concesión de derechos

El artículo 2, que constituye la norma central del Protocolo, dispone que a las líneas aéreas designadas de los Estados Partes del Acuerdo Multilateral, además de gozar de los derechos de tránsito (1ª y 2ª libertades) y comerciales (3ª, 4ª, 5ª y 6ª libertades) y de 7ª libertad de carga exclusiva, contemplados en el Acuerdo, se les conceden, de acuerdo con los términos de sus designaciones, los derechos para prestar:

a) Servicios regulares y de fletamento de transporte aéreo internacional de pasajeros y servicios combinados, entre el territorio de la Parte que concede los derechos y cualquier punto o puntos, sin tener que volver a su territorio propio, vale decir, la denominada 7ª libertad de pasajeros; y

b) Servicios regulares y de fletamento de transporte aéreo internacional entre puntos en el territorio de la Parte que concede los derechos, lo que se denomina tráfico de cabotaje.

En consecuencia, la concesión de ambos derechos, que faltaban en el Acuerdo Multilateral, dejan el Acuerdo completamente abierto entre los Estados Partes.

Suscripción, ratificación y adhesión

En el artículo 3, se contienen las disposiciones aplicables a la suscripción, ratificación y adhesión al Protocolo, así como aquellas relativas a la formulación de reservas.

Cabe señalar que, dado que el Protocolo ya ha entrado en vigor internacional, procede que nuestro país sólo se adhiera a él y sin reservas, según lo expresa la ya citada Acta del Consejo de la Junta de Aeronáutica Civil, mediante el depósito del respectivo Instrumento de Adhesión.

Entrada en vigor

El artículo 4 se refiere a la vigencia del Protocolo, el que comenzó a regir el 21 de diciembre de 2001, al contar con la firma de Brunei Darussalam, Singapur y Nueva Zelandia.

Las disposiciones relativas a reservas, excepciones, situaciones de las “economías miembros de la APEC” y otras, no son aplicables a Chile.

Denuncia

En el artículo 5, se consagra la posibilidad de denunciar el Protocolo mediante aviso por escrito al Depositario, quien debe informar a las Partes del Acuerdo Multilateral.

Cabe destacar que la denuncia surte efecto doce meses después de que el depositario hubiera recibido el aviso, y que la denuncia del Acuerdo Multilateral incluye y supone la denuncia del Protocolo.

Modificaciones

De acuerdo con el artículo 6, las modificaciones al Protocolo se rigen por los mismos procedimientos establecidos en el artículo 17 del Acuerdo Multilateral, estipulándose que, para este efecto, toda

referencia a las Partes en el citado precepto constituirá una referencia a las Partes en el Protocolo.

Las modificaciones que se acuerden, entrarán en vigor una vez que el Depositario reciba las notificaciones por escrito de aceptación de cada una de las Partes del Protocolo.

Responsabilidades del Depositario

Finalmente, el artículo 7 establece las diversas responsabilidades y deberes que asume el país Depositario, calidad recaída sobre el Gobierno de Nueva Zelandia.

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El señor Presidente de la Comisión agradeció la presencia de los invitados y procedió a otorgar la palabra al Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Bernardo Domínguez.

El señor Bernardo Domínguez señaló que el Protocolo en estudio complementa el Acuerdo Multilateral sobre la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional, ya ratificado por Chile.

Expresó que este Protocolo contempla dos derechos adicionales al mencionado Acuerdo Multilateral: por una parte, da derecho a las aerolíneas a establecer vuelos internacionales de pasajeros en relación al territorio de las otras partes, sin que esos vuelos toquen el territorio de origen de la aerolínea, y, por otra, otorga derechos de cabotaje, esto es efectuar servicios aéreos entre puntos del territorio de la contraparte.

Indicó que este Protocolo reporta múltiples beneficios para el país: en primer lugar, porque es consecuente con la política de liberalización que propicia nuestra nación y que ha dado, en su opinión, muy buenos resultados; en segundo lugar, aumenta el potencial de desarrollo de la industria aérea chilena, al incrementar el tamaño del mercado disponible; en tercer lugar, facilita la entrada de nuevas aerolíneas al mercado doméstico chileno, y, en último término, por su calidad de convenio multilateral, dificulta el incumplimiento de la contraparte, en contraste con los acuerdos de carácter bilateral.

A continuación, la Gerente de Análisis Comercial de Lan Chile, señora Raquel Galarza, expresó que el Protocolo en estudio no beneficia a las compañías aéreas chilenas, puesto que ellas, por ejemplo, no pueden hacer cabotaje en Brunei y Singapur.

Explicó que existe total libertad para que compañías aéreas extranjeras puedan establecerse en Chile y efectuar operaciones de cabotaje dentro del país. Añadió que, sin embargo, Lan Chile no tiene dichas facilidades en el extranjero. Agregó que Lan no se opone al cabotaje, pero sí pide que ellos puedan gozar de los mismos derechos en el exterior. Añadió que una cosa es lo que digan los Tratados y otra, muy distinta, su aplicación práctica. A manera de ejemplo, citó el caso de los problemas que tiene Lan Chile en sus operaciones en Perú, donde la autoridad aeronáutica peruana no ha concedido permisos a la compañía, no obstante, encontrarse ellos amparados en el Acuerdo Multilateral sobre Liberalización del Transporte Aéreo Internacional.

Seguidamente, el Embajador Mario Matus señaló que la política chilena, en esta materia, busca la mayor libertad posible a fin de beneficiar a los consumidores y a los exportadores. Agregó que apoyan este tipo de acuerdos porque generan nuevos espacios de competencia en el mercado aéreo. Agregó que si no se cumplen las obligaciones del Protocolo, la parte afectada puede limitar a la contraparte sus operaciones aéreas.

Finalmente, indicó que los mercados de Nueva Zelanda y de Singapur son mercados altamente interesantes para las compañías chilenas.

A su vez, el Investigador del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Pablo Kangiser, señaló que la política de cielos abiertos data de hace más de veinte años y que ha sido exitosa para el desarrollo del mercado aéreo chileno y de la economía nacional, por lo que es partidario de aprobar el Protocolo en estudio.

Puesto en votación, el proyecto de acuerdo fue aprobado en general y en particular por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Núñez, Cariola y Martínez.

En consecuencia, vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de proponeros que aprobéis el proyecto de acuerdo en informe, en los mismos términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE ACUERDO:

"Artículo único.- Apruébase el "Protocolo del Acuerdo Multilateral sobre Liberalización del Transporte Aéreo Internacional", adoptado en Washington, el 1 de mayo de 2001."

Acordado en sesiones celebradas los días 18 de marzo y 15 de abril de 2003, con asistencia de los Honorables Senadores señores Ricardo Núñez Muñoz (Presidente), Nelson Ávila Contreras, Marco Cariola Barroilhet, Jorge Martínez Busch y Gabriel Valdés Subercaseaux.

Sala de la Comisión, a 21 de abril de 2003.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el “Protocolo del Acuerdo Multilateral sobre Liberalización del Transporte Aéreo Internacional”, adoptado en Washington, el 1 de mayo de 2001.

(Boletín N° 3.162-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: concede derechos de 7ª libertad en transporte de pasajeros y derechos de tráfico de cabotaje, adicionales a los derechos del Acuerdo Multilateral.

II. ACUERDO: aprobado en general y en particular por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión (3x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: artículo único que aprueba el Acuerdo el que, a su vez, consta de un Preámbulo y siete artículos.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no hay.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S.E. el Presidente de la República, enviado a la Cámara de Diputados.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: en general y en particular, por la unanimidad de sus miembros presentes.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 11 de marzo de 2003.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Acuerdo Multilateral sobre Liberalización del Transporte Aéreo Internacional, promulgado por decreto supremo N° 221, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 13 de septiembre de 2002.

Valparaíso, 21 de abril de 2003.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario