INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, aprobatorio del Convenio de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República del Paraguay, suscrito en Santiago el 5 de mayo de 2005.

BOLETÍN Nº 4.285-10

_____

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, de fecha 18 de abril de 2006.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 3 de octubre de 2006, donde se dispuso su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores y por la Comisión de Hacienda, en su caso.

A la sesión en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe asistieron, especialmente invitados, el Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Jorge Frei, y el Jefe del Departamento Legal de esa Institución, señor Guillermo Novoa.

- - - -

Asimismo, 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 54, Nº 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 Nº 381, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 22 de junio de 1981.

c) Convenio de Varsovia y Protocolo de la Haya de 1955, promulgados por decreto supremo N° 458, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 12 de junio de 1979, y publicado en el Diario Oficial de 13 de agosto de 1979.

d) Convenio de Chicago, promulgado por el decreto supremo N° 509 bis, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 28 de abril de 1947 y publicado en el Diario Oficial de 6 de diciembre de 1957.

2.- Mensaje de S.E. el Presidente de la República.- Señala el Mensaje que el presente Convenio corresponde al tipo denominado de cielos abiertos. Añade que su celebración se enmarca en la política aerocomercial que ha seguido nuestro país desde hace varios años, con el fin de conseguir la mayor apertura de cielos con los demás países y así lograr los objetivos que informan dicha política, esto es: el libre ingreso a los mercados, la libertad tarifaria y la mínima intervención de la autoridad.

Cabe destacar que este Convenio no tiene cuadro de Rutas, pues ellas están completamente abiertas y las líneas aéreas de cada Parte pueden explotar los servicios aéreos en cualquier punto que lo deseen, con cualquier número de frecuencia y material de vuelo, sea propio, arrendado o fletado, lo que hace innecesaria la exigencia de un Cuadro de Rutas.

Finalmente, destaca que este Convenio es el más abierto que se ha negociado hasta la fecha y que se enmarca plenamente en los objetivos de la política aérea chilena.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, el 4 de julio de 2006, donde se dispuso su análisis por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

Dicha Comisión estudió la materia en sesiones efectuadas los días 18 de julio y 1 de agosto de 2006 y aprobó, por unanimidad, el proyecto en informe.

Posteriormente conoció del proyecto la Comisión de Hacienda la que lo aprobó, también por unanimidad, con fecha 12 de septiembre del presente año.

Finalmente, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados, en sesión realizada el día 13 de septiembre de 2006, aprobó el proyecto, en general y en particular, por 97 votos a favor y una abstención.

4.- Instrumento Internacional.- El instrumento internacional consta de un Preámbulo y 18 artículos.

En el Preámbulo se consignan los motivos por los cuales las Partes decidieron adoptar el presente Convenio, esto es: promover un sistema de transporte aéreo basado en la libre competencia entre líneas en el mercado, con un mínimo de intervención y reglamentación gubernamental e igualdad de oportunidades; facilitar la expansión de oportunidades en el rubro del transporte aéreo; ofrecer a los usuarios una variedad de opciones de servicios a tarifas más bajas; y garantizar el grado más elevado de seguridad en el transporte aéreo, reafirmando su honda preocupación con respecto a actos o amenazas contra la seguridad de las aeronaves, que ponen en peligro la seguridad de las personas o de la propiedad, y que afectan adversamente las operaciones del transporte aéreo, socavando la confianza del público en la seguridad de la aviación civil.

El artículo 1, que trata de las “Definiciones”, contiene aquellas necesarias y usuales en esta clase de convenios, con el objeto de permitir una fácil comprensión e interpretación de las disposiciones del mismo.

El artículo 2, relativo a la “Concesión de Derechos”, contempla: los “Derechos de Tránsito” que corresponden a la 1ª libertad (sobrevuelo) y 2ª libertad (escala técnica); la 3ª y 4ª libertades (prestar servicios entre los territorios de ambos países); la 5ª libertad (prestar servicios entre territorio de la contraparte y un tercer país directamente); la 6ª libertad (prestar servicios entre el territorio de la contraparte y un tercer país, pero pasando por su propio territorio); la 7ª libertad (entre el territorio de la contraparte y un tercer país, sin comprender ningún punto de territorio de la

Parte que designa la línea aérea); la 8ª y 9ª libertades (prestar servicios dentro del territorio de la contraparte; o cabotaje). Consagra, además esta norma, el principio del libre ingreso al mercado, al establecer que los servicios pueden explorarse sin limitaciones en cuanto a rutas, frecuencias, material de vuelo, sea propio o arrendado o fletado, con la mayor flexibilidad de operación.

El artículo 3, bajo el título “Designación y Autorización”, reconoce la múltiple designación de empresas y principios de celeridad administrativa en el otorgamiento de las autorizaciones, esto es, que cada Parte puede designar el número de empresas aéreas que desee, requisito básico para garantizar el libre acceso al mercado y la igualdad de oportunidad para competir.

El artículo 4, denominado “Revocación, Suspensión o Limitación de la Autorización”, establece el derecho de cada Parte Contratante de revocar, suspender o limitar las autorizaciones de operación o los permisos técnicos de una línea aérea designada por la otra Parte Contratante, si la línea aérea no está constituida ni tiene su oficina principal de negocios en el territorio de la otra Parte Contratante, o no ha cumplido con las leyes y reglamentos a que hace referencia el presente Convenio.

Los artículos: 5, “Aplicación de las Leyes”; 6, “Reconocimiento de los Certificados y Licencias”, y 7, “Seguridad”, están incorporados en todos los convenios bilaterales de transporte aéreos firmados por Chile, ya que corresponden a una normativa de aplicación internacional, amparada en el Convenio de Chicago.

El artículo 8, que alude a “Oportunidades Comerciales”, contiene todas las actividades que se consignan en este tipo de convenios de cielos abiertos (establecer oficinas, mantener personal propio, servicios de tierra, venta de transporte aéreo, remesas de excedentes a sus casas matrices, etc.). En especial la relacionada con acuerdos de cooperación conjunta, como los códigos compartidos, que se permiten tanto entre empresas de cualquiera de las Partes, como con empresas aéreas de terceros países.

Los artículos 9 “Derechos aduaneros”; 10 “Cargos al Usuario” también están incorporados en todos los convenios bilaterales de transporte aéreos firmados por Chile, ya que corresponden a una normativa de aplicación internacional.

El artículo 11, sobre “Competencia entre Líneas Aéreas”, consagra el principio de libre acceso al mercado y regulación de la oferta por las propias líneas aéreas de cada Parte. Las Partes contratantes se obligan a otorgar una justa y equitativa oportunidad para que sus

empresas aéreas designadas compitan en el transporte aéreo internacional regulado en el Convenio; a adoptar medidas adecuadas para eliminar todo tipo de discriminación o prácticas de competencia desleal que afecten adversamente su relación competitiva; y a no limitar unilateralmente el volumen de tráfico, frecuencia, regularidad del servicio o tipo de aeronave operadas por las líneas aéreas de la otra Parte.

El artículo 12, referente a “Tarifas”, regula la libertad tarifaria mediante el sistema de doble desaprobación de las mismas. Ello significa que las líneas aéreas pueden cobrar las tarifas que deseen de acuerdo a las consideraciones comerciales del mercado y sólo pueden ser rechazadas, si ambas autoridades aeronáuticas están de acuerdo con ello.

El artículo 13 “Consultas y Enmiendas”; como ya se ha dicho, se incorpora en virtud de una normativa de aplicación internacional.

El artículo 14 sobre “Solución de Controversias” contempla que en caso de discrepancias en relación con la interpretación o aplicación del Convenio, las Partes tratarán de solucionarla mediante la negociación y en caso de no llegar a un acuerdo podrán someter la discrepancia a un tribunal arbitral. Las Partes se comprometen a acatar cualquier decisión adoptada por este tribunal y en caso de no hacerlo, la otra Parte Contratante podrá, mientras no se acate, limitar, impedir o revocar cualquier derecho o privilegio que haya sido otorgado en virtud de este Convenio a la Parte Contratante que no cumpla.

Finalmente los artículos 15 “Terminación”; 16 “Acuerdo Multilateral”, 17 “Registro en la OACI” y 18 “Entrada en Vigor” son los usuales en esta clase de convenios, incorporados en todos los convenios bilaterales de transporte aéreos firmados por Chile, ya que corresponden a una normativa de aplicación internacional, amparada en el Convenio de Chicago.

- - - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Muñoz Barra colocó en discusión el proyecto.

El Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil (JAC), señor Jorge Frei, señaló que para tener un mercado aeronáutico eficiente, accesible, competitivo y de calidad, su Institución, dependiente del Ministerio de Transportes, tiene dentro de sus objetivos estratégicos obtener nuevas rutas para los operadores, a fin de generar una mayor competencia en el sector.

Expresó que uno de los instrumentos que utilizan para conseguir el fin antes citado, es la celebración de acuerdos aeronáuticos, ya sea para abrir los cielos con otros países o para profundizar los actuales.

A continuación, indicó las principales características del Convenio: profundiza nuestra relación aerocomercial, constituye un paso más en la integración y muestra coherencia y consistencia con las definiciones estratégicas en política aerocomercial.

Explicó que el Convenio negociado por la JAC, en el 2005, reemplaza al vigente, del año 1957. Añadió que el actual se caracteriza por ser de cielos abiertos totales. Agregó que es el más abierto negociado por Chile hasta la fecha, incluso con más libertades que el pactado con Uruguay, firmado el año 2004.

Manifestó que abre todas las libertades del aire, es decir, todas las combinaciones posibles de servicios aéreos, sin limitaciones en cuanto a rutas ni números de vuelos. Agregó que incluso existe apertura del cabotaje en sus dos modalidades: como continuación de un vuelo internacional y como operación autónoma. Especificó que es el sexto país con el cual Chile abre el cabotaje. Los otros son: Nueva Zelandia, Singapur, Brunei, Uruguay y Emiratos Árabes.

Indicó que el Convenio es, tal vez, el más abierto que exista en el mundo. Añadió que, como ya se dijo, es más abierto que el suscrito con Uruguay, ya que en este caso, suprime el requisito de que el control efectivo de las aerolíneas designadas esté en manos de nacionales. Por tanto, cada país puede designar aerolíneas pertenecientes a extranjeros y administradas por extranjeros, bastando que tenga su base de operaciones en el país que la designa. Así, una compañía de Estados Unidos puede constituirse en Paraguay y hacer cabotaje en Chile.

Señaló que los objetivos estratégicos de esta apertura total, son los siguientes: constituye un incentivo para que aerolíneas de ambos países puedan iniciar nuevas operaciones o aumentar las existentes; mejora la competencia, eliminando barreras de entradas para aerolíneas de ambos países, lo que redunda en una mayor oferta para los pasajeros y carga, y en una mayor cantidad de rutas a menor precio, y, finalmente, genera un efecto demostración en la región, pues sirve de precedente y ejemplo para negociar con otros países con mercados más grandes. Agregó que el Convenio en estudio fue el resultado de varios años de conversaciones con la autoridad aeronáutica paraguaya.

A continuación, el Honorable Senador Romero preguntó cuál es la realidad aeronáutica actual entre ambos países.

El señor Frei contestó que existe un sólo vuelo diario, operado por la empresa paraguaya TAM, en código compartido con Lan Chile.

Explicó, el señor Frei, que a principios de los años 90 operaban entre ambos países las aerolíneas Lan Chile, Ladeco, National y Líneas Aéreas Paraguayas, las que gracias a tarifas promocionales, principalmente de Ladeco, lograron crear un volumen de demanda de viajes que antes casi no existía, lo que significó que hubo hasta 4 vuelos diarios entre Chile y Paraguay.

Expresó que hoy las condiciones vuelven a ser favorables, ya que esta apertura total significa que los mercados aerocomerciales de ambos países han quedado unidos en un sólo mercado común, sin que haya ninguna línea divisoria ni barrera comercial que los separe. Añadió que el desafío actual de las aerolíneas de ambos países es aumentar esa expansión.

Precisó que promueven un sistema de transporte aéreo basado en la competencia entre líneas aéreas en el mercado, con un mínimo de intervención y reglamentación gubernamental, en un marco de igualdad de oportunidades. Añadió que quieren facilitar la expansión de oportunidades del transporte aéreo, para ello buscan que los operadores ofrezcan a los pasajeros una variedad de opciones de servicio y tarifas más bajas, que no sean discriminatorias ni que representen un abuso de posición dominante.

Por último, indicó que el Acuerdo mejora la conectividad en la región en forma concreta, ya que permite superar las barreras geográficas y facilita la integración.

A su vez, el Honorable Senador Pizarro consultó cuál es el objetivo inmediato que se persigue con el Convenio, en atención a que, considerado desde el punto de vista comercial, el mercado paraguayo no es atractivo.

El señor Frei respondió que permite mejorar la capacidad de negociación con otros países. Añadió que se pretende negociar apertura de cielos con Argentina y Brasil y que, en ese sentido, este Convenio es un paso.

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 Muñoz Barra, Pizarro y Romero.

- - - -

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 "Convenio de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República del Paraguay", suscrito en Santiago, Chile, el 5 de mayo de 2005.".

- - - -

Acordado en sesión celebrada el día 17 de octubre de 2006, con asistencia de los Honorables Senadores señores Roberto Muñoz Barra (Presidente), Jorge Pizarro Soto y Sergio Romero Pizarro.

Sala de la Comisión, a 17 de octubre de 2006.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, aprobatorio del Convenio de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República del Paraguay, suscrito en Santiago el 5 de mayo de 2005.

(Boletín Nº 4.285-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: conseguir apertura de cielos con Paraguay.

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 cual consta de un Preámbulo y 18 artículos.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No tiene.

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 mayoría de votos (97 votos a favor y una abstención).

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 3 de octubre de 2006.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe. Pasa a la Comisión de Hacienda.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Convenio de Varsovia y el Protocolo de la Haya de 1955, promulgados por el decreto supremo N° 458, del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 12 de junio de 1979.

Valparaíso, 17 de octubre de 2006.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario