

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, sobre aprobación del “Acuerdo Multilateral sobre la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional”, su Anexo y su Apéndice, suscrito en Washington, el 1 de mayo de 2.001.

BOLETÍN Nº 2.939-10.

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, del 1 de abril de 2002.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión del 9 de julio de 2002, disponiéndose su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores.

A la sesión en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe asistieron, además de sus miembros, el Honorable Senador señor Jorge Lavandero Illanes, y, especialmente invitados, el Secretario General de la Junta de Aeronáutica Civil, señor Bernardo Domínguez Phillippi; el abogado de dicha entidad, señor Guillermo Novoa; la Gerente de Análisis Comercial de Lan Chile, señora Raquel Galarza; y la Asistente del Departamento de Servicios, Inversiones y Transporte Aéreo de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, señora María Elena Varas.

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

Para un adecuado estudio de esta iniciativa, se tuvieron presentes las siguientes disposiciones constitucionales y legales así como los restantes antecedentes que se consignan:

1.- 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."

El resto del numeral en comento precisa que la aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley, agregando que las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley.

Finalmente, el inciso tercero faculta al Congreso para que, en el mismo acuerdo aprobatorio, se autorice al Presidente de la República para dictar los decretos con fuerza de ley que estime necesarios para el cabal cumplimiento del acuerdo internacional correspondiente.

2.- 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.- En particular, deben tenerse presentes los artículos 76 y siguientes, comprendidos en la Parte VII relativa a "Depositarios, notificaciones, correcciones y registros".

3.- Mensaje de S.E. el Presidente de la República.- Al fundar la iniciativa, el Ejecutivo señala que este Acuerdo, suscrito por la República de Chile, Brunei Darussalam, el Gobierno de Nueva Zelandia, la República de Singapur y el Gobierno de los Estados Unidos de América, corresponde al tipo de Convenio denominado de cielos abiertos y su celebración es coincidente con la política aerocomercial que ha seguido nuestro país desde hace veinte años, destinada a obtener la mayor apertura de cielos con los demás países del mundo.

Señala que los objetivos que informan esta política son: el libre ingreso a los mercados, la libertad tarifaria y la mínima intervención de la autoridad, objetivos que se alcanzan esta vez en un Acuerdo Multilateral.

Destaca que el presente Acuerdo constituye un notorio avance, toda vez que si bien ha tenido su origen en países que integran el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), permite la adhesión de cualquier economía miembro de dicho foro y de cualquier Estado

que sea parte de los Convenios sobre seguridad de la aviación, señalados en el artículo 7, párrafo 1, del Acuerdo Multilateral.

Añade que la Junta de Aeronáutica Civil estima altamente conveniente la aprobación de este Acuerdo, ya que asegura una serie de beneficios para los involucrados, difíciles de conseguir sobre la base de esquemas de acuerdos bilaterales, especialmente porque mejora la concesión de derechos de tráfico permitiendo a los países liberalizarlos, evitando, con la firma de un solo Acuerdo Multilateral, una larga serie de negociaciones bilaterales que persigan el mismo fin.

Lo anterior, explica el Mensaje, dado que el Acuerdo elimina todo tipo de restricciones a la fijación de tarifas, reduce las restricciones a la propiedad sustancial de las líneas aéreas, y con ello mejora las posibilidades de conseguir financiamiento internacional y establece un estándar multilateral uniforme en cuanto a las relaciones comerciales de servicios aéreos entre países.

Concluye el Mensaje señalando que, la tarea que se ha impuesto nuestro país de derribar barreras de entrada a sus líneas aéreas y lograr cielos abiertos con la mayor cantidad de países del mundo, y que a la fecha ya cuenta con 17 convenios de este tipo, con plenos derechos de tráfico, se facilitaría con esta nueva fórmula de apertura multilateral, lo que permitiría acelerar y alcanzar dicho objetivo.

4.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje presidencial en sesión de la Honorable Cámara de Diputados a 16 de mayo 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 reunión efectuada el día 18 de junio de 2002, aprobando por la unanimidad de sus miembros el proyecto en estudio. Del mismo modo, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados aprobó el proyecto, por la unanimidad de sus miembros, en la sesión realizada el 4 de julio del año 2002.

5.- Descripción del Instrumento Internacional.- El instrumento internacional en informe consta de un Preámbulo y veinte artículos. Asimismo, consta de un anexo y un apéndice.

En atención a la extensión del Acuerdo en comento, a continuación se reseñarán sus disposiciones más relevantes:

Preámbulo:

Esta parte enfatiza los objetivos descritos en la política aérea chilena y la necesidad de garantizar el más alto grado de seguridad en el transporte aéreo internacional.

Definiciones:

El Artículo 1 contiene todas las definiciones de un Acuerdo de cielos abiertos. Destaca especialmente la definición de "territorio", noción que incluye todas las formas de dependencia que se puede tener sobre las extensiones terrestres y aguas adyacentes.

Concesión de derechos:

El Artículo 2 contempla los denominados derechos de tránsito.

Estos incluyen en primer término, el derecho de sobrevuelo (primera libertad), y el derecho a hacer escala para fines no comerciales en dichos territorios (segunda libertad).

Luego, la señalada disposición contempla los derechos comerciales para prestar servicios regulares y de fletamento, que comprenden el derecho a operar rutas con puntos anteriores, intermedios y más allá del territorio de la Parte que hubiese concedido el derecho (tercera, cuarta y quinta libertades); el derecho a operar servicios exclusivos de carga sin limitaciones, entre el territorio de la Parte que concede el derecho y cualquier punto o puntos (séptima libertad). Ello significa que, por ejemplo, Lan Chile, amparada en este Acuerdo, podría transportar carga exclusiva entre Los Angeles y Nueva Zelanda, sin hacerlo vía Santiago.

Se establecen, además, una serie de facilidades y flexibilizaciones operacionales, excluyendo los tráficos de séptima libertad de pasajeros, lo que significa que todo servicio de pasajeros que se preste debe tocar un punto del territorio de la Parte que hubiere designado a la línea aérea. Por otra parte, se excluye el cabotaje o derecho a operar servicios aéreos dentro del territorio de una Parte.

Finalmente, el artículo 2 contempla el derecho a cambiar aeronaves en cualquier punto de las rutas en las condiciones que indica.

Cabe destacar que estas limitaciones a los derechos de séptima libertad de pasajeros y al cabotaje, pueden obviarse mediante la ratificación de un Protocolo al Acuerdo Multilateral, que permita a las Partes optar, cuando lo deseen, por abrir estos derechos y quedar con un Acuerdo sin limitación alguna.

Designación y autorización:

El Artículo 3 establece la múltiple designación de líneas aéreas, es decir, que cada Parte tiene derecho a designar el número de líneas aéreas que desee para operar servicios de transporte aéreo internacional de conformidad con el Acuerdo, y a retirar o modificar tales designaciones.

Además, se establecen los requisitos para conceder las autorizaciones y servicios, los que coinciden con las exigencias de la política aérea chilena.

En materia de propiedad sustancial de una línea aérea, cabe destacar que si bien nuestra legislación interna no la exige, el Acuerdo Multilateral permite a una Parte negar una autorización a una línea aérea de cualquiera de las Partes, sólo en el caso que la propiedad sustancial de la línea aérea se encuentre en manos de sus nacionales. Si se encuentra en manos de terceros, no puede negar dicha autorización. Este sistema es más abierto que el contemplado en los convenios bilaterales que se refieren a esta materia, especialmente con Estados Unidos.

Por su parte, los artículos sobre Revocación de autorización (Artículo 4); Aplicación de las leyes (Artículo 5); Seguridad (Artículo 6) y Seguridad de la Aviación (Artículo 7), corresponden al tipo común de disposiciones contempladas en los convenios de cielos abiertos celebrados bilateralmente por Chile.

Oportunidades comerciales:

En el Artículo 8 se contemplan las diferentes facilidades de comercialización de los servicios de las líneas aéreas designadas.

Estas se relacionan con el establecimiento de oficinas; ventas de pasajes; remesas de excedentes a sus casas matrices; compra de combustible en moneda local; mantenimiento de personal propio en el territorio de las otras Partes; realización de sus propios servicios en tierra, y modalidades sobre operación conjunta entre empresas, en especial el código compartido con una línea aérea de cualquiera de las Partes o de terceros

países o una economía miembro del APEC, mencionada en el Apéndice del Anexo, y cláusulas de transporte intermodal.

Las disposiciones sobre Derechos aduaneros y Cargos (Artículo 9) y Cargos a los usuarios (Artículo 10), son similares a los contemplados en los Convenios de cielos abiertos ya firmados o en vigor, adaptados a una relación multilateral.

Competencia leal:

El libre acceso al mercado de las líneas aéreas en los territorios de las Partes, sin limitación de frecuencias, capacidad, y material de vuelo, está consagrado en el Artículo 11. Asimismo, se establece la mínima intervención de la autoridad en la regulación de la oferta.

Fijación de precios:

El Acuerdo establece, en el Artículo 12, la libertad tarifaria.

Cabe destacar que la limitación que se establece respecto al registro de tarifas, fue promovida por Chile, en razón de que nuestra ley nacional exige el registro tarifario.

Consultas y solución de controversias:

En materia de consultas, el Artículo 13 establece que cada Parte tendrá derecho a solicitar la celebración de consultas con una o más Partes, relacionadas con la implementación o aplicación del Acuerdo.

La solución de controversias está regulada en el Artículo 14. Así, en el caso del arbitraje, se contemplan más exigencias que las habituales al tratarse de varios Estados, con modalidades procesales que si bien tienen más detalles y plazos, son similares a las que se han exigido en los convenios bilaterales que ha celebrado Chile (con Estados Unidos).

Relación con otros acuerdos:

El Artículo 15 reviste gran importancia, por cuanto señala expresamente la situación de los convenios bilaterales de transporte aéreo vigentes entre las Partes.

En esta virtud, una vez que entre en vigor el Acuerdo Multilateral, se produce la suspensión de los bilaterales, mientras éste se mantenga vigente. De esta manera, no habrá ninguna interrupción de las relaciones aerocomerciales entre las Partes, amparadas en estos Acuerdos.

Modificaciones y denuncia del Acuerdo:

El Acuerdo otorga dos opciones para modificarlo, una sujeta a un procedimiento riguroso y la otra a uno más simple, con el objeto de facilitar la adecuación a las distintas exigencias de las legislaciones nacionales de las Partes.

En materia de denuncia, el Artículo 18, adopta el sistema tradicional de aviso escrito, que en este caso se hace al depositario del Acuerdo, con las formalidades que señala.

Disposiciones finales:

El Artículo 19 se refiere a las responsabilidades del depositario, especificando sus obligaciones en forma detallada en materia de notificaciones, convocatoria y envío de copias legalizadas, designando como tal al Gobierno de Nueva Zelanda.

En cuanto a la entrada en vigor del Acuerdo, que se abrió a la firma de Chile, Brunei Darussalam, Nueva Zelanda, Singapur y los Estados Unidos de América, el Artículo 19 dispone que éste entrará en vigor en la fecha en que cuatro de los Estados señalados lo hubieren firmado, sin estar sujeto a trámites de ratificación, aceptación o aprobación. Asimismo, se contemplan cláusulas de aplicación administrativa entre los signatarios que lo suscriban, mientras no entre en vigor.

Una vez que entre en vigor este Acuerdo, se abre la posibilidad de adhesión al mismo de cualquier Estado que sea Parte de los convenios internacionales sobre seguridad de la aviación.

Finalmente, se incluyen algunas cláusulas de no aplicación del Acuerdo con Estados adherentes, en las circunstancias que indica.

Anexo:

Se contempla un Anexo que regula una fórmula de incorporación al Acuerdo de cualquier economía miembro de APEC, señalada en el Apéndice, mediante instrumento enviado al depositario aceptando obligarse al Acuerdo Multilateral, en las condiciones que se indican.

Cabe señalar, que el Anexo es parte integrante del Acuerdo, conforme al Artículo 16 del mismo.

Apéndice:

Contempla la lista de las economías miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, APEC.

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 Domínguez expresó que el proyecto en estudio se originó en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) del cual Chile es parte. Añadió que, a la fecha, ha sido ratificado por Brunei, Estados Unidos, Nueva Zelandia, Singapur y Perú.

A continuación, señaló que el Acuerdo establece una apertura de cielos entre los países firmantes, la que es acorde a la política aérea chilena, vigente desde hace 20 años, destinada a obtener cielos abiertos con la mayor cantidad de países del mundo.

Indicó que este Acuerdo Multilateral permite la adhesión de cualquier economía miembro de APEC y de cualquier Estado Parte de los Convenios Internacionales sobre Seguridad de la Aviación. Agregó que constituye un paso histórico en el avance del transporte aéreo internacional y, en su opinión, puede transformarse en la piedra angular de la liberalización del transporte aéreo internacional, de manera de satisfacer las necesidades del transporte de pasajeros y de comercio para el siglo XXI.

Destacó que el Acuerdo establece, entre otras materias, la posibilidad de que cada país miembro designe el número de líneas aéreas que exploten los derechos que otorga el mismo, la libertad tarifaria y la posibilidad de que las líneas aéreas designadas utilicen sus derechos en acuerdos de código compartido con otras líneas aéreas de las Partes o de países no firmantes.

En cuanto a la propiedad de las líneas aéreas, señaló que se permite a los países firmantes conceder su nacionalidad a las compañías de capital extranjero, exigiendo sólo que el control efectivo de la empresa aérea esté en manos de nacionales del país designante.

Expresó que la Junta de Aeronáutica Civil considera este Acuerdo beneficioso para el país, porque su contenido coincide con la política de apertura de cielos que ha mantenido Chile durante largo tiempo y, al mismo tiempo, permite la apertura de cielos respecto de países con los cuales es difícil abrirlos en forma bilateral, como es el caso de Perú.

Manifestó que la ratificación del Acuerdo permitirá intensificar las relaciones comerciales con los países del APEC, mantener la vanguardia de nuestro país en materia de cielos abiertos, y mejorar la imagen de Chile, que siendo uno de los países gestores de este acuerdo, aún no lo ha ratificado.

Finalmente expresó que, por las razones expuestas, apoyan la pronta ratificación del Acuerdo, pues reportará grandes beneficios a nuestro país.

A su vez, la Gerente de Análisis Comercial de Lan Chile, señora Raquel Galarza, señaló que el Acuerdo multilateral de cielos abiertos de APEC permite la apertura de derechos de tráfico de tercera, cuarta, quinta y sexta libertad en servicios mixtos, derechos de tráfico de tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima libertad en servicios de carga exclusiva, capacidad y rutas sin limitación y múltiple designación de compañías aéreas. Además, permite celebrar acuerdos de cooperación comercial, como fletamento parcial o códigos compartidos con terceros países miembros de APEC. Agregó que incluye un mecanismo de solución de controversias entre las partes, mediante arbitraje.

Indicó, a continuación, que el Acuerdo está vigente en Perú, Brunei, Nueva Zelandia, Singapur y Estados Unidos de América.

Manifestó que el Tratado es muy beneficioso para nuestro país, pues conlleva numerosos derechos que son difíciles de conseguir en Convenios bilaterales. A vía ejemplar, citó que con Perú se abrirían los derechos de quinta y sexta libertad en pasajeros; con Brunei, país con el cual no existe acuerdo de transporte aéreo, se tendría un acuerdo de cielos abiertos; con Singapur se abrirían derechos de sexta libertad en pasajeros, y sexta y séptima libertad en carga; con Nueva Zelandia se abrirían derechos de quinta y sexta libertad en pasajeros, y de quinta, sexta y séptima libertad en carga; con Estados Unidos, Chile ya tiene firmado un acuerdo de cielos abiertos equivalente a este acuerdo APEC. Añadió que en todo caso, el mencionado Acuerdo reemplaza cualquier Convenio anterior existente entre los países miembros.

Enseguida, la Asistente del Departamento de Servicios, Inversiones y Transporte Aéreo de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, señora María Elena Varas, indicó que el Acuerdo en estudio es el primero en liberalizar efectivamente los cielos en forma multilateral. Añadió que interesa ratificarlo a la brevedad, toda vez que nuestro país será sede de la Conferencia de la APEC el año 2004 y, porque, además, es altamente beneficioso para nuestros intereses.

La Comisión, por las consideraciones reseñadas precedentemente, estimó conveniente apoyar el proyecto en estudio y sugerir su aprobación a la Sala.

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 Valdés, 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 "Acuerdo Multilateral sobre la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional", su Anexo y su Apéndice, suscrito en Washington, el 1 de mayo de 2001."

Acordado en sesión celebrada el día 16 de julio de 2002, con asistencia de los Honorables Senadores señores Gabriel Valdés Subercaseaux (Presidente), Marco Cariola Barroilhet, y Jorge Martínez Busch.

Sala de la Comisión, a 16 de julio de 2002.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario

Reseña

- I. **BOLETÍN Nº:** 2.939-10.
- II. **MATERIA:** proyecto de acuerdo sobre aprobación del "Acuerdo Multilateral sobre la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional", su Anexo y su Apéndice, suscrito en Washington, el 1 de mayo de 2.001.
- III. **ORIGEN:** Mensaje de S.E. el Presidente de la República.
- IV. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.
- V. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** unánime.
- VI. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 9 de julio de 2002.
- VII. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe.
- VIII. **URGENCIA:** no tiene.
- IX. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
 - Artículo 50, Nº 1) de la Constitución Política, 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."
- X. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE ACUERDO PROPUESTO:** artículo único en el cual se propone la aprobación del Acuerdo -que a su vez consta de un Preámbulo y veinte artículos -, su Anexo y su Apéndice.
- XI. **PRINCIPAL OBJETIVO DEL ACUERDO CUYA APROBACIÓN SE PROPONE:** obtener, mediante un Acuerdo Multilateral, una mayor apertura de cielos con los demás países del mundo, consagrando el libre ingreso a los mercados, la libertad tarifaria y la mínima intervención de la autoridad.
- XII. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** no hay.
- XIII. **ACUERDOS:** aprobado en general y en particular por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión (3x0).

Valparaíso, 16 de julio de 2002.

JULIO CÁMARA OYARZO

Secretario